

中国发展研究报告系列丛书

2013

中国地方财政发展 研究报告

——地方政府环境治理行为与路径优化研究

中南财经政法大学
湖北财政与发展研究中心
中国地方财政研究中心

著



经济科学出版社

中国发展研究报告系列丛书

2013
**中国地方财政发展
研究报告**

——地方政府环境治理行为与路径优化研究

中南财经政法大学
湖北财政与发展研究中心 著
中国地方财政研究中心

经济科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国地方财政发展研究报告. 2013: 地方政府环境治理行为与路径优化研究/ 中南财经政法大学湖北财政与发展研究中心, 中国地方财政研究中心著. —北京: 经济科学出版社, 2013. 12

(中国发展研究报告系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4115 - 3

I. ①中… II. ①中…②中… III. ①地方财政 - 经济发展 - 研究报告 - 中国 - 2013②地方政府 - 环境综合整治 - 研究 - 中国 IV. ①F812.7②F321.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 299746 号

责任编辑: 白留杰 李 剑 张占芬

责任校对: 刘 昕

责任印制: 李 鹏

2013 中国地方财政发展研究报告

——地方政府环境治理行为与路径优化研究

中南财经政法大学

湖北财政与发展研究中心 著

中国地方财政研究中心

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

教材分社电话: 010 - 88191354 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子信箱: [bailiujie518@126. com](mailto:bailiujie518@126.com)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcs. tmall. com](http://jjkxcs.tmall.com)

北京欣舒印务有限公司印装

787 × 1092 16 开 15.25 印张 380000 字

2013 年 12 月第 1 版 2013 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4115 - 3 定价: 54.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

编委会名单

编委成员（按姓氏笔画排序）

于革胜	王金秀	田和平	甘行琼	艾 华	叶 青
许 毅	许建国	孙 亚	阮日生	刘孝诚	刘尚希
刘京焕	任寿根	吴俊培	何盛明	杨灿明	张弘力
张福来	陈 共	陈光焱	陈志勇	李大明	李景友
庞凤喜	罗 辉	周永松	侯石安	高培勇	贾 康
童道友					
作 者	毛 晖				

目 录

导论	(1)
一、研究背景与意义	(1)
二、相关文献综述	(4)
三、研究思路	(14)
四、研究内容	(15)
五、研究方法	(16)
六、可能的创新与不足	(16)
第一章 地方政府环境治理行为的时序变化	(18)
第一节 统收统支阶段地方政府环境治理行为	(18)
一、统收统支财政管理体制概述	(18)
二、统收统支阶段我国环境污染状况	(21)
三、统收统支阶段我国环境治理政策	(22)
四、统收统支体制下地方政府行为及环境治理状况	(23)
第二节 财政包干体制下的地方政府环境治理行为	(24)
一、财政包干管理体制概述	(24)
二、财政包干阶段我国环境污染状况	(27)
三、财政包干阶段我国环境治理政策	(29)
四、财政包干体制下地方政府行为及环境治理状况	(31)
第三节 分税制以来的地方政府环境治理行为	(37)
一、分税制财政管理体制概述	(37)
二、分税制阶段我国环境污染状况	(38)
三、分税制阶段我国环境治理政策	(42)
四、分税制体制下地方政府行为及环境治理状况	(45)
本章小结	(52)
第二章 地方政府环境治理行为的区域差异	(53)
第一节 文献回顾	(53)
一、EKC 实证研究的理论模型	(53)

二、EKC 的实证研究	(54)
三、小结	(57)
第二节 环境库兹涅茨曲线假说的中国检验——基于省级面板数据的实证研究	(58)
一、模型的选择	(58)
二、数据来源与计量方法	(59)
三、估计方法说明	(59)
四、实证结果	(62)
五、实证结果分析	(64)
第三节 环境库兹涅茨曲线的进一步估计	(70)
一、变量选择	(70)
二、实证结果	(71)
三、控制变量对污染排放的影响效应	(71)
四、新的环境—收入曲线关系与分析	(75)
本章小结	(77)
第三章 不同环境治理路径选择和应用的影响因素	(78)
第一节 不同环境治理路径的理论比较	(78)
一、庇古思路和科斯思路的比较	(78)
二、环境税费和排污权交易的优势和局限	(81)
三、庇古思路下各种环境政策手段的比较	(89)
第二节 环境治理手段应用的影响因素	(94)
一、污染物类型和分布	(94)
二、环境技术的发展水平	(97)
三、环境产权的界定情况	(98)
四、制度实施的交易费用	(99)
本章小结	(101)
第四章 地方政府环境治理中的命令控制型路径	(102)
第一节 环境立法中的地方政府职责	(102)
一、环境治理中的地方政府职责	(102)
二、环境污染防治法体系中的地方政府职责	(103)
三、地方环境立法的特点和趋势	(107)
四、地方环境立法存在的问题	(109)
第二节 环境标准执行阶段的地方政府行为	(110)
一、地方环境管理机构的设置和定位	(110)
二、地方政府在执行阶段的责任	(111)
三、地方政府在执行阶段出现的问题	(113)
本章小结	(117)

第五章 地方政府环境治理中的环境税费路径	(118)
第一节 中国的环境税费体系	(118)
一、融入型环境税收体系	(118)
二、排污收费制度	(132)
第二节 中国环境税费的权限划分	(135)
一、环境税费的立法权划分	(135)
二、环境税费的征管权划分	(136)
三、环境税费的使用权划分	(137)
第三节 各省环境税费的实证研究	(138)
一、数据来源和变量分析	(138)
二、模型和统计结果分析	(139)
三、结论	(143)
本章小结	(144)
第六章 地方政府环境治理中的排污权交易路径	(145)
第一节 排污权交易制度在中国的实施状况	(145)
一、我国目前排污权交易制度的运作机制	(145)
二、中国实施排污权交易制度的历程	(149)
第二节 中国地方政府实施排污权交易制度的问题	(152)
一、地方政府职责履行不到位	(152)
二、交易过程中存在地方保护主义	(155)
三、各地交易活跃程度差异较大	(155)
第三节 基于地方政府的实证研究	(159)
一、各地市场化发展程度	(159)
二、各地工业化发展水平	(162)
三、政企关系类型	(164)
本章小结	(166)
第七章 地方政府环境治理路径的国际经验借鉴	(168)
第一节 地方政府环境治理的命令控制型路径	(168)
一、德国地方政府环境治理的命令控制型路径	(168)
二、美国地方政府环境治理的命令控制型路径	(169)
三、日本地方政府环境治理的命令控制型路径	(170)
四、各国地方政府命令控制型环境治理路径对我国的启示	(171)
第二节 地方政府环境治理的环境税费路径	(172)
一、美国地方政府环境治理的环境税费路径	(174)
二、荷兰地方政府环境治理的环境税费路径	(177)
三、日本地方政府环境治理的环境税费路径	(179)

四、各国环境税费治理路径对我国的启示	(181)
第三节 地方政府环境治理的排污权交易路径	(182)
一、美国地方政府的排污权交易机制	(183)
二、欧盟各国的碳交易机制	(184)
三、日本地方政府的碳交易体系	(186)
四、各国排污权交易路径对我国的启示	(188)
本章小结	(188)
第八章 优化地方政府环境治理行为和路径的政策建议	(190)
第一节 构建财政良性竞争机制	(190)
一、完善财税体制	(190)
二、规范地方政府竞争	(191)
第二节 环境治理方式多样化	(193)
一、完善命令控制型管制政策	(193)
二、改革环境税费体系	(193)
三、扩大实施排污权交易制度	(195)
第三节 环境治理主体多元化	(196)
一、环境治理中的政府职责	(196)
二、环境治理中的企业责任	(197)
三、环境非政府组织的参与	(198)
四、环境治理中的公民参与	(199)
第四节 环境治理的区域合作机制	(200)
一、加强府际合作	(200)
二、强化区域认同	(201)
三、设立跨区域治理的联动机制	(202)
本章小结	(203)
2013 年地方财政大事记	(204)
参考文献	(216)
后记	(236)

导 论^{*}

一、研究背景与意义

(一) 研究背景

1. 粗放型经济增长模式下,环境污染日趋严重。中国自改革开放以后,国力大幅提升,经济高速增长。时任全国社会保障基金理事会理事长戴相龙在2012年天津夏季达沃斯论坛上表示,中国的经济总量位居世界第二位,今后十年具有7%的增长潜力,贸易量是世界的1/10,外汇储备是世界的1/3,金融净资产是1.8万亿元。^①

然而,与此同时,中国也付出了资源过度消耗、环境状况恶化的巨大代价。2006年,中国GDP仅占世界的5.5%,却消耗了世界约30%的钢、15%的煤和54%的水泥。^②以2006年我国万元GDP产值能耗为例,我国是美国的5.2倍、日本的8.5倍、印度的1.6倍。^③另一方面,中国耗能设备的能源利用效率,与发达国家相比,总体上低30%~40%。以每1000美元GDP二氧化硫的排放量为单位,美国的排放量为2.3千克,日本为0.3千克,而中国的排放量则高达18.5千克^④。据《世界能源统计年鉴》显示,2010年,中国的能源消费量占全球的20.3%,超过了美国19%的占比,成为世界上最大的能源消

* 本书得到教育部人文社会科学研究青年项目“地方政府环境治理偏好与路径选择——基于省级政府的实证研究”(项目号:12YJCZH154)和国家社会科学基金重大项目“地方政府性债务管理和风险防范研究”(项目号:12&ZD047)资助。

① 戴相龙:《2012天津夏季达沃斯论坛第二日:让世界经济听到中国的声音》,人民网,天津视窗, <http://www.022net.com/2012/9-13/435034233075179.html>, 2012-09-13。

② 成金华:《中国工业化进程中矿产资源消耗现状与反思》,《中国地质大学学报》(社会科学版),2010年第4期。

③ 《中国统计年鉴(2007)》。

④ 孙文盛:《善待地球,科学发展——纪念第35个世界地球日:数据在说话》,中华人民共和国国土资源部网站, http://www.mlr.gov.cn/zt/dqr/35/zyt/200711/t20071123_93725.html, 2007-11-23。

费国。^①

在“高投入、高消耗”的粗放型模式下,中国的环境污染问题相当严峻。国家环保总局数据显示,2011年上半年,中国大约一半城市的地下水污染严重,57%的地下水监测点位水质较差甚至极差;七大水系除长江、珠江水质状况良好外,海河劣V类水质(即低于农业用水和一般景观水域要求的水质)断面比例超过40%,为重度污染,其余河流均为中度或轻度污染;90%城市河段受到不同程度的污染,近2亿农村人口喝不上符合标准的饮用水^②。

2013年1月9日以来,全国中东部地区陷入严重的雾霾天气中。中央气象台将大雾蓝色预警升级至黄色预警。2013年1月13日,北京甚至发布了北京气象史上首个霾橙色预警。同年1月中旬,北京的空气污染指数接近1000。从东北到西北,从华北到中部黄淮、江南地区,都出现了大范围的重度污染。^③

2. 环境污染导致巨额社会经济损失,影响居民生活健康。环境的不断退化,导致国内社会经济损失,健康费用增加。根据环境保护部的报告,在2010年,污染造成直接损失1.1万亿元,也造成了1.54万亿元的间接损失,占2010年GDP的2.5%和3.5%。^④原国家环保总局副局长王玉庆表示:2011年,中国环境损失占国内生产总值(GDP)的比重,可能达到5%~6%,大致相当于2.6万亿元人民币(合4100亿美元),相当于中国庞大外汇储备的1/8。^⑤

环境污染会引发各种疾病的发生。美国一项研究显示,全世界大约40%的死亡事件与污染有关。空气污染每年杀死300万人,这一数字触目惊心。^⑥国家环保总局、经济合作与发展组织联合发布《OECD中国环境绩效评估》的报告中指出:到2020年,由于污染,我国预计在城市地区约有60万人过早死亡,每年2000万人患上呼吸道疾病,550万人患上慢性支气管炎,总的健康损失将占GDP的13%。^⑦

近年来,全国各地频发化学品污染环境事件,个别地区出现“癌症村”等严重的健康和社会问题。淮河污染癌症村频现,河南沈丘县一年因癌死2000人。^⑧癌症高发与水

① 安邦咨询:《中国超美国成全球最大能源消耗国》,中国经营网, <http://www.cb.com.cn/1634427/20110610/222522.html>, 2011-06-10。

② 梁嘉琳:《中国5成城市地下水污染严重3亿农民饮水不安全》,人民网, <http://env.people.com.cn/GB/17997621.html>, 2012-05-28。

③ 董良杰:《北京雾霾天气原因:一年空气污染致35万人死亡》,世界财经报道, http://finance.icxo.com/htmlnews/2013/01/30/1449832_0.htm, 2013-01-30。

④ 胡一帆:《污染是笼罩中国上空的乌云》,财经网, <http://roll.sohu.com/20130418/n373129176.shtml>, 2013-04-18。

⑤ 《财经》综合报道:《原环保总局副局长:去年中国环境污染损失超2万亿》,财经网, <http://economy.caijing.com.cn/2012-03-13/111740474.html>, 2012-03-13。

⑥ 李禾:《空气污染每年杀死300万人,这一数字触目惊心》,搜狐新闻网, <http://news.sohu.com/20070830/n251868247.shtml>, 2007-08-30。

⑦ 李禾:《水污染导致癌症等病,空气污染每年死300万人》,开能环保官方网站, <http://www.canature.com/?p=95&a=view&r=324>, 2013-02-18。

⑧ 王瑞锋:《淮河污染癌症村频现 河南沈丘1年死近2000人》,腾讯网、大豫网, <http://henan.qq.com/a/20130628/014079.htm>, 2013-06-28。

污染有直接的关系。环境污染,正严重威胁着人民群众的身体健康。

3. 决策层高度重视。严峻的资源环境形势,引起了党的高度重视。十六届三中全会,党中央提出了科学发展观的发展理念。党的十七大报告中,再次强调了加快转变经济发展方式、建设资源节约型和环境友好型社会、大力发展循环经济等重大战略决策。2012年11月,党的十八大报告明确提出:“大力推进生态文明建设”。报告指出,深化资源性产品价格和税费改革,建立反映市场供求和资源稀缺程度、体现生态价值和代际补偿的资源有偿使用制度和生态补偿制度。

除了调整国家发展战略外,党中央还把环境保护规划,作为国家规划体系的重要组成部分。“七五”以来,每五年都要编制出台国家环境保护五年规划(计划)。国家“七五”环保计划的编制,突出城市环境综合整治和工业污染防治工作,强调不同地区和行业要有针对性地提出各自的环保目标。国家“八五”环保计划的编制,特别注重将环境保护从各层次纳入国民经济和社会发展计划。

“九五”环保计划,是第一次经国务院批准实施的,加大了环保投资的力度。“十五”环保计划,把环境保护作为国民经济和社会发展的主要奋斗目标之一和提高人民生活水平的重要内容。“十一五”环保计划,首次以国发文件形式印发各级政府,环境保护规划与执行力得到重大提升。“十二五”环保计划的执行,是首个在五年规划开局之年,就完成编制、报批的环保五年计划。

2011年,国务院以国发文件印发了6项规划,其中关于环境领域的规划就占了两项,这在我国环境保护历史上是绝无仅有的。2012年3月5日,国务院前总理温家宝在十一届全国人大五次会议上,所作的政府工作报告中强调,“今年在京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市和省会城市,开展细颗粒物(PM_{2.5})等项目监测,2015年覆盖所有地级以上城市。”PM_{2.5}首次被写进政府工作报告,说明政府高度重视关系群众切身利益的民生问题。2013年的政府工作报告提出,要改善环境质量,维护人民健康。报告还建议,建立国家生态环境补偿制度。

随着国家对环保工作的重视,我国的环境治理进入一个新的时期。环境治理呈现出由单环节末端治理,向全过程污染控制演变;由单纯强调工业“三废”控制,向工业、城市和农业全方位污染综合防治演变;由单一指令控制手段,向行政、经济与技术综合手段演变的趋势。在此背景下,研究我国地方政府环境治理的行为与路径,具有重要的现实意义。

(二) 研究意义

1. 有利于完善政府体制,改善地方政府的环境治理激励。国家财政对于环境保护的支出中,地方财政所占比例近年来均在97%以上。自2002年以来,地方支出由78亿元提高到2011年的2567亿元,年均增速达47%。^①因此,地方政府在环境治理过程中扮演着至关重要的角色。

但是,在现行的财政分权体制下,地方政府为了达到本地利益最大化,会充分利用自

^① 天拓兆业咨询有限公司:《2012年我国环保行业现状及2013年预测系列深度报告(二)》,天拓咨询网, <http://www.tianinfo.com/news/news3992.html>, 2013-1-15。

已对本地辖区的信息优势，与中央政府博弈，策略性地执行中央政府的环境治理政策。

例如，GDP 考核机制和中央主导的财政分权，使得地方政府具有招商投资的冲动。为了吸引招商引资，地方政府可能会通过放松环境监管，来降低所引进企业的社会成本。另外，地方政府倾向于把财政资金用于建筑、道路等设施建设，以便为企业投资创造条件。地方政府之间出现“竞相竞争”，最终导致环境污染得不到有效治理。我国近几年的环境治理实践表明，地方政府在环境治理上乏力，已成为我国环境治理的一大障碍。

可见，环境问题不仅是个技术问题，它涉及经济、政治、公共管理等多个领域。在中国，环境问题带有深刻的体制烙印，要提高我国的环境治理水平，必须充分考虑到地方政府的行为取向和激励机制。本报告深入剖析了我国财政分权与地方政府环境治理间的关系，进一步探讨地方政府环境治理的策略性行为，有利于完善政府体制，改善地方政府的环境治理激励。

2. 有利于搭配运用环境治理手段，提高地方政府的环境治理绩效。发达国家的环境治理政策，已经出现了从传统的命令控制型，向经济激励型过渡的趋势。在我国环境管理的初期阶段，命令控制型环境治理手段在控制污染排放、改善环境质量方面，发挥了重要的作用。但是，随着市场经济的不断发展，命令控制型手段的局限性日益凸显，无法满足环境保护的新要求。于是，人们开始逐步寻求环境治理的经济激励手段。

各地方政府目前采用的经济激励手段，主要包括排污收费、环境税和排污权交易等，这些手段都有着各自的特点和适用条件。如排污权交易制度在理论上，可使污染治理成本最小化，有利于控制污染排放总量。而环境税费制度，更加有利于污染控制技术的革新。不同的经济激励手段，在实际操作中，会受到各种因素的影响，包括市场化程度、环境产权的界定情况、污染物类型和分布以及制度实施的成本等。

另外，地方政府在环境治理手段选择和应用上的策略性行为，会影响各种手段的实际减排效果。因此，本报告深入研究了不同环境治理手段的特点，以及各种因素对环境治理手段的影响机制，为地方政府在实践中选择和搭配最优的环境政策，提供决策支持。

二、相关文献综述

（一）分权体制下的地方政府行为

1. 分权体制下地方政府的行为激励。中国经济的腾飞，已成为一个公认的事实。这种成功的原因到底是什么，引起了国内外学者的广泛关注与探讨，其中主要从两个方面来解释。一是从要素方面，即自然资源禀赋、资本投入和人力资本以及技术进步等角度，来解释中国的经济增长；二是从制度方面，来理解中国经济的“奇迹”，而中国式分权被认为是最为关键的制度安排，其核心内涵便是经济分权和政治集权相结合，而对地方政府产生了激励机制（Blanchard and Shleifer, 2002），由此形成了“为增长而竞争”的局面（张军，2007）。

中国式财政联邦制度的激励机制，与传统意义上的财政分权不同。传统的财政分权理论，也就是蒂伯特—奥茨财政联邦理论认为，通过“用手投票”和“用脚投票”两种机制，分权的财政体制可以提高教育、卫生、社会保障等方面的福利水平。在上述两种机制的作用下，不同地方政府之间的竞争，将刺激地方政府主动采取措施，来提高公共产品供

给的效率,从而有利于社会整体福利水平的提高。而我国财政分权的主要特点,是在坚持政治集权下的经济分权(Blanchard and Shleifer, 2002)。在这一体制架构中,对于地方政府的激励主要包括两方面:经济激励和政治激励。

(1) 经济激励。财政分权改革使得地方政府和地方官员,能够直接从地方经济发展中获益,激励地方政府发展经济。钱颖一等基于软预算约束的视角,对我国的分权化财政体制进行了分析,认为我国的财政分权改革,硬化了地方政府的预算约束,可以向地方政府提供市场激励,保持和促进市场化进程,即所谓的“维持市场化的联邦主义”(Qian, Weingast B., 1997; Qian, Roland G., 1998),这就是所谓的经济激励。

经济激励来源于地方政府提升财政能力的强烈愿望,包括上级政府对下级的转移支付以及当地产业的发展对地方财政所做的贡献。一方面,中央政府对战略性新兴产业的关注和支持,意味着中央财政对地方加大投入,有利于增强地方财力。另一方面,地方政府对本地支柱产业加大扶持力度,从而使其税收收入增加,增强了本地政府的财政能力。

(2) 政治激励。政治激励的形成原因是:中央政府在实行财政分权体制时,还拥有对地方政府官员任免的权力。而中央政府提拔地方政府官员,主要是根据以 GDP 为主的政绩考核和在民意调查基础上的官员任免制度(周黎安、李宏彬、陈烨, 2005),地方政府主要不是对下(普通民众、纳税人)负责,而是对上(高一级政府,直至中央政府)负责,从而形成了一种基于上级政府评价的“自上而下”的“标尺竞争”。而 GDP 增长是考核地方官员政绩的重要指标,这就是中国地方政府竞争或者地区之间竞争的主要含义(周黎安等, 2005; 王永钦、张晏等, 2007; 周黎安, 2007)。

(3) 双重激励产生的影响。最近几年,人们在认识到财政分权改革对经济增长具有促进作用的同时,也开始逐步关注中国式分权改革的不足,所产生的代价和成本。Zou 和 Zhang (1998) 研究提出,由于财政分权后造成中央政府在具有公共外部性的基础设施上投资减少,从而导致了经济增长缺少公共投资的支持。中国的财政分权以及基于绩效考核的政府竞争,造成了地方政府支出结构的扭曲,政府竞争会加剧分权对公共支出结构的扭曲。

周黎安(2007)认为,公共支出结构扭曲的一个重要方面,就是对政府教育投资的影响。教育投资的时滞性,远远大于基本建设投资,同时基础教育投资具有区域外溢性,短时间内无法为经济增长做贡献,而政府官员的任期有限,所以地方官员没有动力在教育上投资。傅勇、张晏(2007)认为,在中国特殊的政治财政体制下,无论是为了发展地方经济,还是为了个人的政绩,地方官员都存在促进经济增长的激励,即政府更愿意投资于基本建设,而忽视科教文卫支出。这是造成政府对教育和公共服务投入不足的重要原因。

张军、高远(2007)指出,由于面临财政分权和垂直政治集中的双重激励,中国的地方政府被驱动的方向,更多地是经济增长而不是收入的再分配。运用财政竞争手段吸引 FDI,是地方政府的主要竞争行为。为了吸引 FDI,地区之间竞争的结果是加大基础设施投资,减少政府对人力资本的投资。

于长革(2008)认为,在中国式财政分权体制下,存在一种基于 GDP 增长的经济政治激励机制,原因在于地方政府以当地经济利益最大化为目标和以 GDP 为核心的政绩考

核机制。这促进了中国经济的高速增长,但也使公共服务的供给遭到了地方政府的长期忽视,从而导致了我国公共服务供给的短缺和城乡间地区间的不平衡。

国外学者也强调了政治激励对地方政府行为的重大影响。如美国学者 Edin Maria 在其博士论文《市场力量与共产主义权力:中国地方政治激励与经济发展》中提出,“政治激励是隐藏在地方官员背后,推动经济发展行为的主要力量。政治激励并不替代财政激励,但它是解释地方干部推动经济发展更重要的力量”。^①

总之,大家的普遍看法是,无论是经济激励还是政治激励,都会导致地方政府扭曲政府支出结构,偏向于有利于经济增长的基本建设投资,忽视对软性公共品的投资。

2. 分权体制下地方政府的财政竞争行为。改革开放以来,政治集权和经济分权的混合激励结构,促使地方政府进行引资竞争,尤其是以 FDI 为主体的财政竞争行为。

在中国区域经济的发展过程中,政治和经济上的双重激励,使地方政府呈现出明显的强势政府特征,具体来说,就是地方政府对推动经济的增长有很高的积极性。地方政府官员为了在政治上具有竞争优势,获得晋升机会,唯一办法就是尽最大努力促进地方 GDP 的增长。因而,地方政府尽可能加大对要素的投入,并为此进行激烈的竞争,来吸引促进地方经济增长的外部流动性生产要素。张军(2007)发现,地方政府间招商引资的“标尺竞争”和政府治理的转型,是解释中国基础设施投资决定的重要因素。

乔宝云、范剑勇和冯兴元(2005)认为,各个地方政府把吸引国外资本作为主要的竞争目标。相对于国内资本,地方政府会更加关注外商直接投资,其主要原因在于两个方面:第一,FDI 的流入,可以绕过中国死板的金融体制,直接为地区经济的发展投入很多的金融资本,从而弥补地区经济发展的资本缺口,促进地方经济的增长;第二,FDI 带来打包的资本、管理技术和生产技术,是“资本、专利和相关技术的结合体”,进而对经济增长产生多方面的溢出效应(沈坤荣、耿强,2001;江锦凡,2004)。

3. 分权体制下地方政府的竞次行为。“竞次”的英文原文是“race to the bottom”,也可译作“竞劣”或者“向下赛跑”。传统上关于“竞次”竞争的理论,建立在某地税收具有跨区的外部性这一基础上。这种外部性的存在,将使得均衡税率低于社会最优税率,制约了地方政府税收合理增加,并导致政府再分配能力下降和地方公共品供给不足(Zodrow and Mieszkowski, 1986; Wildasin, 1989; Keen and Marchand, 1997)。

在实证研究上,也有一些证据支持区域间“竞次”的存在。Biglaser 和 Mezzetti (1997)研究了美国不同地区争夺大型企业投资的行为,发现一部分州政府向这些企业提供的整套税收优惠措施,很可能超过企业投资的经济价值。毋庸置疑,地方政府进行极端竞争来自于经济和政治考量,例如,在改选中使自己占有优势地位等。Wilson (1999)指出了另一种符合“竞次”特征的地区竞争策略,即通过提供以容忍破坏环境为代价的优惠条件,来吸引流动性要素向本辖区聚集。

2007 年,国内学者袁剑在其个人网络日志上,发表了一篇文章。他指出,中国在 1990 年以后参与全球化与经济发展的道路,是一种“激进的竞次战略”,并认为“竞次”

^① Edin Maria, Market Forces and Communist Power: Local Political Institutions and Economic Development in China [M]. Sweden, 2000, Department of Government, Uppsala University.

是中国内需不足、严重依赖外贸和外资、工资增长缓慢、本土企业发展滞后、贸易条件不断恶化、贫富分化、环境破坏等一系列问题的主要原因。他说,在竞次的游戏中,比的不是谁更优秀,谁投入了更多的科技,更多的教育,而是比谁更次,更糟糕、更能够苛待本国的劳动阶层,更能够容忍本国环境的破坏,一句话,是比谁更有能力向人类文明的底线退化。^①

竞次现象,本质上是市场一体化(或者市场化)与行政监管的地方分权同时并存所导致的一种囚徒困境。姚洋(2008)指出,1994年的分税制改革,在进一步强化财政分权的同时,造成了中央和地方的财政收支比例失衡。财政负担不断向基层政府堆积,而财政收入则逐级向高层政府汇聚。因此,中西部地区的许多地方政府均入不敷出、负债累累。在此情况下,许多地方更无暇顾及长远和全局利益,不惜以种种非正当手段,增加短期财政收入,而放松规制以刺激环境破坏型的生产,则是其便捷途径之一。所以,地方财政的危机,加剧了中国地区之间的环境竞次行为(唐翔,2009)。

21世纪以来,工业污染造成的恶性环境事件,有日益增多的趋势,而这些事件也往往发生在招商引资最为活跃的地区。Ljungwall 和 Linde-Rahr (2005)以1987~1998年我国省级面板数据为样本,研究发现,经济发展落后的地区,更倾向于以牺牲环境为代价,来吸引更多的FDI,因为发达地区较欠发达地区对外资的依赖程度更小。Cole (2007)等分析中国1998~2004年的省级面板数据,也找到了支持“污染避难所”假说的证据。

(二) 分权体制下地方政府的环境治理行为

1. 财政分权与环境质量。

(1) 国外研究动态。国外大量环境联邦主义的文献,从理论上分析了分权与环境质量的关系,但是并没有统一的结论。主要有两种不同的观点:

第一,财政分权会导致环境质量下降。Kunze 和 Shogren (2007)认为,分权管理促使地方政府放松环境监控标准,导致环境质量下降。地方政府降低环境标准或以其他地区为标杆制定标准,是为了吸引投资、增加就业机会或税收等(Ulph, 2000; Millimet, 2002)。只要当地居民福利的增加,大于环境恶化所带来的损失,这种策略的选取应该是有利的。按照传统环境联邦主义的观点,地方政府为了吸引投资,会采取降低环境标准的措施,这会导致当地居民公共服务供给的不足。

一些学者还发现,地方政府制定环保标准时,严格的环保要求不利于当地的资本存量(List and Co, 2000; Greenstone, 2002),从而迫使地方政府放松环境标准。Bowman 和 De Shazo (2007)从权利下放的角度,探讨了资源保护和回收法(RCRA)的执行效果,他们发现,当环境检测权利被下放到地方政府时,环境的检查率显著降低。环境管制对企业选址有重要影响,严格的环境管制,限制了污染密集型产业的进入,使得该地区在竞争中处于劣势(Brunnermeier and Levinson, 2004; Ederington et al., 2005),从而迫使地方政府放松环境管制。

第二,财政分权不会导致环境质量下降。Oates 和 Schwab (1998)从理论上证明,在

^① 袁剑:《告诉你另外一个真实的中国》,草根网, http://www.caogen.com/blog/infor_detail.aspx?id=18&articleId=282, 2007-08-02。

一个资本可以自由流动,而劳动和环境不能流动的模型中,如果没有溢出效应,并且用非扭曲税收为预算融资,地方政府会提供社会最优水平的环境质量。

Sigman (2003) 利用水污染和废物监管的数据分析认为,地方政府在环境管理上会采取更严格的措施控制污染,分权治理有利于环境质量的改善。List 和 Gerking (2000) 利用美国里根时期州级氮氧化物和二氧化硫排放数据,采用双向固定、随机效用模型检验了环境质量是否因为地方政府的“竞次”行为而下降。他们发现,美国 1980 年以后,无论是环境治理支出,还是环境质量,都没有明显的改变。Millimet (2003) 分析里根至布什时期分权对空气质量的影响时,得到类似的结论。Fomby 和 Lin (2006) 利用美国从分权立法开始时的空气污染数据分析表明,空气污染好转,始于环境分权政策的实施。

(2) 国内研究动态。从国内的文献来看,大多进行的是财政分权与环境污染关系的实证研究,主要从下面几个角度开展研究:

第一,从财政分权程度的角度研究。

薛刚、潘孝珍 (2011) 利用 1998 ~ 2009 年的省级面板数据,对中国财政分权与污染物排放规模之间的关系,进行了实证分析。研究结果表明:以支出分权度衡量的财政分权指标,与污染物排放规模负相关,且实证结果具有稳健性;以收入分权度衡量的财政分权指标,与污染物排放规模的关系,从实证的角度来讲不确定。

潘孝珍 (2009) 利用中国 1992 ~ 2007 年的省级面板数据,重点对财政分权对环境污染的影响进行分析。他指出,一个地区的财政分权程度与其环境污染程度呈正相关,而且该地区激励相容的制度因素存在与否,也可能对环境污染产生至关重要的影响。

章泉 (2007) 利用中国 1996 ~ 2004 年省级面板数据,对财政分权和中国环境质量关系进行检验,发现财政分权度的提高,对环境质量具有显著的负面影响。

第二,从碳排放的角度研究。

张克中、王娟 (2011) 从碳排放的角度,研究了财政分权与环境污染的关系。利用 1998 ~ 2008 年省级动态面板数据分析表明,财政分权与碳排放存在正相关关系,财政分权度的提高,不利于碳排放的减少。

第三,从地方人均财政能力的角度研究。

李猛 (2009) 在环境库兹涅茨假说的基础上,提出了财政分权下中国环境污染的新假说,指出中国环境污染程度与人均地方财政能力之间,呈现显著的倒 U 形曲线关系。

郭志仪、姚慧玲 (2011) 利用 1997 ~ 2008 年中国省级面板数据,研究导致中国工业水污染的内在原因时发现,以各省人均财政支出与中央人均财政支出比值所表示的财政分权,是中国工业水污染的影响因素之一,且与工业水污染程度负相关。对应的财政分权估计系数约为 -0.2,即财政分权程度每提高一个百分点,人均工业废水的排放量将减少 0.2 吨。

第四,从地方政府竞争的角度研究。

杨海生、陈少凌和周永章 (2008) 从地方政府竞争的视角,研究中国各省的环境政策。他们发现,由于中国的财政分权制度,以及以经济发展为主要考核指标的地方政府官员考核机制,为了进一步留住本地资源,同时吸引更多的流动要素,地方政府在制定和实施环境政策的时候,存在很强的竞争式攀比行为。

范子英、张军(2009)通过构建一个非期望产出模型,发现中国的财政分权,加剧了地方政府之间的竞争,从而对经济的发展,起到了促进的作用,这是财政分权的正面期望产出,但同时也使包括环境污染在内的负面非期望产出增加。

2. 分权体制下地方政府环境治理的策略性行为。

(1) 国外研究现状。Silva 和 Caplan (1997) 认为,对于大部分联邦制国家来说,如果地方政府不考虑邻区的福利,或者地方政府造成污染,会由中央政府转移支付进行治疗,那么,地方政府就可能采取高污染的发展经济行为,保护环境的工作也疏于努力。Wilson (1999) 与 Rauscher (2005) 也指出,为了获得竞争优势、拓宽税基,地方政府可能会采取降低税负或放松环境监管,或两者兼有之的策略。

Wilson (1996) 认为,在不存在市场不完备或者再分配性公共政策的前提下,地方政府会以福利最大化为目标,并针对不同的环境污染状况,选择相应的环境政策,这样破坏性竞争行为就不会发生。但是, Kuncce 和 Shogren (2005) 指出,由于经常出现市场失灵以及再分配政策,因而很难避免破坏性竞争的发生。

Chirinko 和 Wilson (2007) 研究发现,地方政府针对不同类型的污染,会采取不同的污染治理策略,即类似“骑跷跷板”的策略,即对工业固体废弃物和废水,采取了较好的治理;而对工业二氧化硫排放,则采取了放松监管与治理的策略。所以在考察地方政府环境治理行为的时候,中央政府应根据地方的策略,采取相应的应对机制。Garcia Valinas 和 Maria (2007) 通过对 1996~2001 年西班牙各地区在水资源治理方面的跟踪调查分析,设计出了一个中央政府与地方政府的最优分权度。

对于竞争性引起的环境治理水平下降, Oates (2002) 认为,如果一个地区的环境政策影响另一个地区,那么由中央政府制定环境标准更为适合。Pivlin A. (2003) 指出,把增值税作为各地方的共享税,这样单个地方政府就没有必要通过降低环境质量,来吸引投资者,地方环境治理的积极性,就不会受到影响。

(2) 国内研究现状。中国式分权治理模式下,地方政府通过放松环境管制“竞次”,来吸引制造业投资,这种发展模式对生态环境的影响非常显著。

第一,地方政府环境治理激励不足。

周黎安(2007)研究了中国地方官员治理模式的性质与特征,解释了中国经济高速发展与环境污染问题的内在联系。他认为,晋升锦标赛在限制政府官员被固定或狭隘利益集团捕获,而导致地区增长迟滞的同时,也使得环境污染等民众迫切关心的问题,被地方政府忽略了。

蔡昉等(2008)认为,中国目前环境问题的根源,是现行经济发展方式的结果,而这种经济发展方式,又源于独特的政府行为。中国改革开放以来的高速增长,在很大程度上,是靠地方政府追求 GDP 和财税收入推动的,要从根本上改善中国的生态环境质量,就必须改善地方政府的激励机制。

李金龙、游高端(2009)认为,当前地方政府环境治理能力的提升,因下列因素而陷入路径依赖困境:首先,经济目标为主导的压力型体制,导致地方政府官员缺乏环保动力;其次,现行分权的财政体制,导致地方政府环境治理投入不足;再次,现行的环境组织架构,导致地方政府环保部门的监管能力弱化;最后,公众参与和责任追究机制的缺