

中国环境治理绩效的微观政治基础*

——基于地方干部激励制度与行为的分析

王贤彬¹ 黄亮雄²

(1.暨南大学经济学院, 广东 广州 510632; 2.华南理工大学经济与金融学院, 广东 广州 510006)

[摘要] 当前我国前所未有地重视生态文明建设和环境保护, 在全面建设社会主义现代化国家新征程中, 强调要建设“美丽中国”, 本文在此背景下探讨环境治理的微观政治基础。我国政府对生态环境的保护是中央政府所主导的, 地方政府特别是地方领导干部是环境保护工作开展中最为关键的微观角色和执行主体。本文从地方干部治理和激励的角度切入, 系统地梳理了针对地方政府特别是地方党政领导干部的环保考核制度的演进过程, 基于经济学文献从理论和实证两个维度分析地方政府的生态环境保护绩效。首先, 本文在文献的基础上阐述了地方干部治理影响环保绩效的理论逻辑, 强调了央地关系之下地方政府干部对辖区内环保政策和措施的主导作用。其次, 本文从干部的晋升、来源、任期、更替和关系等角度综述了相关文献, 全面地反映了在多任务的委托代理关系之下, 地方领导干部能动性和策略性地执行中央的环保政策, 以完成中央分配的环保任务, 最大化本辖区的经济利益和自身的综合效用。这意味着, 政府要实现多个维度上的任务目标, 实在是一项非常有挑战性的任务。我国的国家治理体系与治理能力现代化建设已经取得巨大进步, 但制度建设和能力建设仍需不断推进。中央应当进一步借助法治制度和数字技术等手段, 增强对地方领导干部激励和治理的约束力、合理性和精准度, 加快建成生态文明社会。

[关键词] 干部激励 环境治理绩效 委托代理关系 政企合谋

[中图分类号] F061.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 2096-983X(2022)01-0084-12

一、引言

党的十八大以来, 党和国家高度重视生态文明建设, 坚持把生态文明建设作为

统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的重要内容, 坚持节约资源和保护环境的基本国策, 坚持绿色发展, 把生态文明建设融入经济建设、政治建设、文化建设、

收稿日期: 2021-06-30; 修回日期: 2021-10-29

*基金项目: 国家自然科学基金一般项目“行政审批改革的经济增长效应研究: 理论机制、实证识别与政策设计”(71773038); 国家自然科学基金一般项目“中国对外直接投资推动全球价值链重构: 基于共建‘一带一路’背景的研究”(72073047); 广东省自然科学基金一般项目“经济增长目标约束影响公共卫生: 理论机制、效应识别与政策优化”(2021A1515011983); 广州市哲学社会科学规划项目“RCEP协定影响下广州构建‘双循环’重要战略地位研究”(2021GZYZB01)

作者简介: 王贤彬, 副教授, 博士研究生导师, 主要从事宏观经济学、发展经济学研究; 黄亮雄(通讯作者), 副教授, 博士研究生导师, 主要从事产业经济学、国际经济学研究。

社会建设各方面和全过程,加大生态环境保护力度,推动生态文明建设在重点突破中实现整体推进。

我国经济持续多年的高速增长,在带来空前经济繁荣的同时,也累积了一些环境问题。我国政府在生态文明建设过程中进行了长期的努力和探索,获得了很多成功经验,也积累了一些经验教训。良好的生态环境是一种典型的公共品,其影响超越个体,也超越当下,从而具有全局性、长期性的深远影响。正因如此,生态文明建设过程中,政府等公共力量必然居于核心地位,其保护和建设需要各级政府的共同努力和持续投入。我国政府对生态环境的保护是中央政府所主导的,而在中央政府主导之下的地方政府特别是地方领导干部成为环境保护工作最为关键的微观角色和主体。从地方干部治理和激励的角度切入,从理论和实证两个维度分析生态环境保护绩效,具有重要的理论价值和实践意义。

二、环境保护考核制度的演变

生态环境是一种典型的公共品,保护环境是政府的一项重要职能和任务。我国政府逐步建立和完善环境保护考核制度,特别是针对领导干部的环境保护责任考核制度,以驱动和激励各级政府和各个部门干部为保护环境而努力,提高环境保护效能。

改革开放以来,我国经济的快速增长和环境保护力度不足的矛盾,导致环境污染逐渐严重。针对日益严峻的环境污染问题,我国自20世纪90年代开始尝试建立环境责任体系,陆续颁布各项环境相关的法律、行政法规、规章和地方性环境保护法规和地方政府规章。特别地,国务院于1996年发布的《关于环境保护若干问题的决定》要求地方政府对本地区的环境保护

问题负责。但由于缺乏必要的落实措施和实施细则,加之更重视经济增长,节能减排与地方干部行为之间的关系并不明确,甚至有些地区环境污染问题愈演愈烈。

2005年,国务院颁布了《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发〔2005〕39号),明确将环境保护纳入领导干部的考核内容,要求对环境保护主要任务和指标实行年度目标管理,并建立问责制,对因决策失误造成重大环境事故,严重干扰正常环境执法的领导干部和公职人员,需追究责任。2007年,国务院颁布了《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》(国发〔2007〕15号),进一步明确将环境保护纳入领导干部考核之中,建立与干部考核体系挂钩的环保政绩考核体系与办法。《通知》指出,要建立健全节能减排工作责任制和问责制,一级抓一级,层层抓落实,形成强有力的工作格局。地方各级人民政府对本行政区域节能减排负总责,政府主要领导是第一责任人。要在科学测算的基础上,把节能减排各项工作目标和任务逐级分解到各市(地)、县和重点企业。要强化政策措施的执行力,加强对节能减排工作进展情况的考核和监督,国务院有关部门定期公布各地节能减排指标完成情况,进行统一考核。要把节能减排指标完成情况纳入各地经济社会发展综合评价体系,作为政府领导干部综合考核评价和企业负责人业绩考核的重要内容,实行“一票否决”制。有关部门要抓紧制订具体的评价考核实施办法。2008年,国家环境保护总局升格为环境保护部,成为国务院组成部门,更加凸显环境保护的重要程度。

近年来,中央和各级地方政府对环境保护和节能减排进行目标管理和任务考核已经成为常态。《国务院关于印发“十二五”节能减排综合性工作方案的通知》(国发〔2011〕26号)设定了“十二五”期间各地区节能目标、化学需

①《办法》明确指出:生态文明建设目标评价考核实行党政同责,地方党委和政府领导成员生态文明建设一岗双责;生态文明建设目标评价考核采取评价和考核相结合的方式,实行年度评价、五年考核;考核结果作为各省、自治区、直辖市党政领导班子和领导干部综合考核评价、干部奖惩任免的重要依据。

氧量排放总量控制计划、氨氮排放总量控制计划、二氧化硫排放总量控制计划和氮氧化物排放总量控制计划。同样地,《国务院关于印发“十三五”节能减排综合工作方案的通知》(国发〔2016〕74号)也设定了“十三五”期间各地区能耗总量和强度“双控”目标、化学需氧量排放总量控制计划、氨氮排放总量控制计划、二氧化硫排放总量控制计划、氮氧化物排放总量控制计划以及重点地区挥发性有机物排放总量控制计划,确定各省区市的节能减排目标。

2016年12月出台的《生态文明建设目标评价考核办法》,正式将生态文明建设目标评价考核纳入地方政府考核体系中。^①同年,国家发展改革委等部门制定了《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》,作为生态文明建设评价考核的依据。《绿色发展指标体系》提出了生态文明建设考核的指标权重高于经济增长质量的指标权重。随后,各省区陆续制定了本省区的《生态文明建设目标评价考核办法》《绿色发展指标体系》和《生态文明建设考核目标体系》。

从时间进程上看,环境保护和节能减排作为考核维度,在各级地方政府和干部考核过程中的重要性不断提升。这一方面表明中央对环境保护和治理的重视程度不断加强,另一方面表明中央也在持续探索激励地方干部治理环境的科学有效模式。这种考核体系和制度的变迁,动态地影响了地方政府和干部的环保策略行为,成为环境经济学重要的研究话题。

三、地方干部影响环保绩效的理论逻辑

中央政府和地方政府及干部之间的关系,是理解地方领导干部激励与环境治理之间关系的最重要的理论视角。我国的国家治理体系既有中央集中统一领导下协调八方、统一资源的优势,能够突破体制机制障碍;又支持地方政府灵活治理,防止治理体系铁板一块。中央

通过掌握地方政府的人事任命权实现维护党中央的权威,同时赋予地方政府行政、财政和经济管理等方面的自主性,地方政府拥有充分的行政和经济权力空间。地方政府和干部被赋予较大的行政、财政和经济管理等方面的权力,意味着地方政府需要承担大量的行政责任和事务。正如周黎安所指出,中央政府和地方政府间的重要关系特征就是“行政发包”,地方政府对本辖区的经济、社会等几乎所有事务负责。^[1]从契约的角度来讲,中央政府是一个委托人,而地方政府和领导干部是代理人,中央政府将一系列任务委托给地方政府及其相应的领导干部,并赋予其较大的行动权力以完成相应的任务。

我国作为一个综合意义上的大国,中央政府必须发展出一套应对各类主体的各类需求的行政管理体系。多层级的政府体系就被推行,形成行政发包制。^[1]中央政府借助下级政府和干部的行动,来实现自身的意志,以维护自身执政的稳定性,获得执政的合法性和权威性。从长期来看,中央的执政合法性和权威性来自于对广大群众根本需求的良好回应和满足。地方政府和干部是中央政府满足民众诉求的代理者,中央政府很多分配给地方政府的任务,包含满足民众诉求的内涵。民众的诉求是多维度的,因此中央政府需要对其多维度需求予以回应。中央政府分配给地方政府和干部的任务也是多维度的,地方干部需要完成中央交代的各种任务,但在具体操作中,地方政府可能出现某种偏离。比如,中央政府高度重视环境保护,但是地方政府可能更加关注经济增长和财政收入。实际上,广大民众必然对环境质量存在诉求,且环境保护具有某种程度的公共品特征,因此中央政府需要对这种诉求进行回应,并且需要借助地方政府和干部之手来实现这种回应。在这种利益诉求和任务架构之下,地方政府的环境保护策略显著地受制于中央政府和地方政府之间的委托代理结构的具体特征。地方干部如何对待地方生态环境,取决于以下

因素。

第一,中央政府对地方干部经济发展和环境保护等任务分配方式。尽管中央政府希望干部承担和完成多种任务,但是中央政府对任务进行分配和考核时必定会有所侧重。在各种承担任务的重要程度有差别的情况下,干部必然将更多的精力放在完成重要的任务上面。在改革开放早期,中央政府将经济建设作为中心任务,也逐渐形成了以经济发展绩效为核心的干部政绩考核机制,导致地方干部将行政注意力放在推动地方经济发展上。

第二,经济增长任务和环境保护等任务之间的关系模式。这些任务之间的关系可能是独立的、互补的又或者是替代的。在两者是独立的情况下,地方干部根据这些任务的相对重要程度调整努力方向;在两者是互补的情况下,地方干部对待其中一种任务的积极性会受到另外一种任务的考核重要性的正面影响;而在两者形成替代关系的情况下,地方干部会根据两类任务的相对重要性来区别对待两类任务,即其会牺牲或者部分放弃相对不那么重要的任务,以更大程度完成较为重要的任务。对于经济增长和环境保护两类任务而言,两者在短期具有显著的替代关系,地方或者企业可以采用较低的环保标准和通过污染环境的方式降低生产成本,从而实现短期内经济快速增长。

第三,中央政府对地方干部的考核方式以及地方政府或者干部之间的竞争方式。如果中央政府对地方政府和干部实行相对绩效考核,那么由于环境污染是一种负外部性很强的公共品,而环境保护则是一种具有正外部性的公共品,处于相对排位竞争当中的地方官员就不但缺乏足够的动机实施环境保护政策,反而会实施“以邻为壑”的环境污染行为。^[1]在中央政府缺乏准确的甄别机制和惩罚机制的约束之下,这无疑会导致广泛的环境污染和生态环境的恶化。

第四,地方干部所具有的权力空间和资源状况。在中央对地方政府实施行政经济分权的

背景下,地方政府和干部逐渐获得了巨大的正式和非正式权力和资源。这些资源不但赋予地方干部更多的实现中央委派任务的手段,也在很大程度上重塑了地方干部的偏好和激励。地方干部的效用函数当中,政治权力占有重要地位,他们在职业生涯过程中除了实现个人价值外,也会追求职业晋升。个别地方干部会利用权力寻租获取经济利益,如地方政府的财政收入、特定部门的经济收益和官员的私人经济收益。

第五,地方干部相对于中央政府所具有的信息优势。由于企业的生产环保技术和环境污染程度都是地方性和个体性的信息,中央政府由于远离企业从而难以掌握具体信息。地方政府和干部更加接近企业,更加可能了解企业的生产和环保状况。地方官员相对于中央政府具有信息优势。在这种情况下,即使中央重视对地方官员的环保业绩的考核,也可能难以达到预期的效果。^[2]

根据上面所建立的理论分析框架,我们可以理解改革开放以来地方干部的环保态度和策略的变迁。在改革开放早期,中央政府由于执政需要和信息劣势等原因,将经济发展作为各项任务的重中之重,并未将环保置于最重要的任务位置。在这种背景下,干部更加关注经济增长等能够直接显示政绩的方面;而且中央政府处于信息劣势,较为容易观测到地方政府的经济发展绩效,但较难识别地方政府保护生态环境的绩效。随着生态环境保护的重要性凸显,中央政府开始重视生态环境保护和节能减排,并且将环保任务纳入地方干部的考核任务维度当中。但是,由于经济发展仍然是地方干部的第一任务,并且可以从中获取可观的经济收益,经济增长与环境保护两大任务之间呈现替代关系,因此地方干部仍然倾向于牺牲环境以换取经济增长。

在对这一现象进行解释的逻辑当中,“政企关系”是一个广泛运用的理论视角。在环境问题当中,产生污染的最主要主体是企业,而环境治理主体是地方政府及其具体部门。因此,

在环境保护和治理问题中, 尽管中央和地方政府的关系是最关键的关系, 但最直接的关系当属“政企关系”。因此, 在央地关系的框架下, 考察环境治理领域的政企关系, 则能够更全面地理解中国环境治理。聂辉华和李金波指出, “政企合谋”不同于“官商合谋”, 前者是一种制度性现象, 可能是合法的, 而后者可能是个人行为, 一般是违法的。中央政府加大对违法干部索贿、入股的打击力度虽然可以减少官商合谋, 却难以遏制政企合谋。^[3]在这种情况下, 地方干部就有很大的可能被当地企业所捕获, 放任和纵容当地企业污染环境, 而当地企业则向其贡献经济增长和财政税收, 甚至向其提供灰色乃至违法经济收益。^[4-6]

总的来看, 政企合谋是理解中国经济增长奇迹和众多社会问题并存的重要的理论角度, 而地方领导干部则在其中起着核心节点的作用。地方领导干部决定了政企合谋的广度、深度和持续度。因此, 地方干部治理制度对地方干部的执政策略和方式有决定性影响, 是理解经济增长和环境绩效两者关系的重要视角。本文接下来将从各个具体维度全面地剖析地方环保绩效的干部治理制度基础。

四、环保绩效考核影响地方干部的环保投入

在意识到环境保护和节能减排的重要性之后, 中央政府就寄望于通过出台对地方政府的激励和考核政策来推动地方政府为实现保护环境而努力。怎样的政策才能有效激励地方政府为环保而努力就显得非常重要。我们看到的是, 针对地方政府的一般性的任务分配模式很难有效地约束地方政府, 而针对地方政府领导干部的具体化的任务分配模式则更加有效。换言之, 对政治组织的治理和约束, 首要在于对其领导干部的治理和约束。同时, 在实施激励时, 以量化形式进行, 更加可能达到强激励的效果。在经济学研究中, 需要回答的问题就是, 这种考

核体系的调整, 是否得到了充分的执行, 是否能够在统计意义上被识别出来, 地方环境和能源指标的改善是否有效促进地方干部的晋升。

孙伟增等人以2004—2009年中国86个重点城市的面板数据为样本, 实证研究发现城市环境质量和能源利用效率的改善对市长的晋升概率具有一定的正向作用, 这种环境绩效晋升激励的存在能够推动城市能源利用和环境质量的提升, 有助于实现经济和环境双赢的可持续发展目标。^[7]罗党论和赖再洪研究了重污染企业投资对地方干部晋升的影响, 指出辖区重污染企业投资的增加对市委书记和市长的晋升概率都有显著的负面影响, 环境绩效在干部晋升中扮演了重要角色。^[8]卞元超等人基于2000—2014年中国30个省区(西藏能源消费数据缺失严重)的面板数据, 采用碳排放强度作为衡量减排的指标, 通过采用非线性面板计量模型, 分析了节能减排对地方干部晋升的影响效应, 研究发现, 2000—2014年间CO₂排放强度对省级地方干部晋升的影响效应显著为负, 地方干部之间出现了环境保护的竞争机制。这意味着环保绩效的确成为了干部晋升考核以及竞争的重要维度。^[9]

在意识到环境保护和节能减排的重要性后, 中央政府寄希望于通过出台对地方政府的激励和考核政策来推动地方政府为保护环境而努力。怎样的政策才能有效激励地方政府为环保而努力就显得非常重要。针对地方政府的一般性的任务分配模式很难有效约束地方政府, 而针对地方政府领导干部的具体任务分配模式则更加有效。换言之, 对政治组织的治理和约束, 首要在于对其领导的治理和约束, 这再次印证了基于领导干部视角考察环保绩效的理论重要性。同时, 这也反映出, 在实施激励时, 以量化形式进行, 更加可能达到强激励的效果。

1998年, 国务院制定了二氧化硫减排计划以降低大气的二氧化硫污染和酸雨的发生率。Chen等人以中国“二氧化硫和酸雨控制区”政策为准自然实验, 评估了空气污染治理的收益

和成本,并讨论政策在不同阶段执行成功与否的背后机制,研究发现,当中央政府把污染物减排设定为约束性目标之后,地方政府才开始以经济减速的方式完成减排目标。^[10]他们认为,“两控区”政策的实施并不成功,“两控区”政策对二氧化硫减排的作用较小且是暂时性的,虽然二氧化硫总体排放水平在1997—2002年间有所下降,然而随后迅速上升,到2005年,二氧化硫排放水平不仅没有下降,反而比2000年的水平上升了28%。^[10]

在一般性的环保政策难以取得实际效果的严峻形势之下,国务院进一步强化环境保护的重要性,并且开始出台更加具有针对性的政策举措,例如,《关于落实科学发展观加强环境保护的决定》(国发[2005]39号)和《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》(国发[2007]15号)等。前者明确将环境保护纳入领导干部的考核内容。后者使得由中央政府对地方制定的环境保护目标(包括减少二氧化硫排放)成为地方干部(市委书记与市长)的工作职责。这种自上而下的基于目标的责任制确保了地方干部出于晋升的考虑而完成上级政府的指令。这是中央政府首次将特定污染物的排放限额目标纳入对地方干部的绩效评估系统中。这种政策的转变改变了地方干部的行动激励,推动他们致力于完成上级政府下达的环境保护任务目标。

Chen等人收集了286个地级市样本数据,其中包含162个“两控区”地级市,并采用双差分的方法进行分析,实证发现,2005年将二氧化硫减排作为绩效评估指标之后,“两控区”城市的二氧化硫减排量更大,同时,相比于非“两控区”城市,“两控区”城市的GDP增长率显著下滑。^[10]这些结果表明,2005年所实施的新的评估体系让地方干部在环境保护和GDP增长之间面临着突出的权衡取舍。这与多任务的委托代理模型的预测一致,当两种任务存在冲突替代关系时,委托方强化其中一个维度的任务的考核,会导致代理方行政注意力的重新分配,而

影响到另一维度任务的绩效。

这种多任务之下的任务替代性,也得到了其他经济学研究的支持。徐现祥和李书娟从政治资源的角度考察了地方的经济增长与环境污染之间的关系,他们指出,当经济体致力于经济增长时,政治资源有助于承接更多的污染产能,从而带来更多的污染。^[11]中国地级市突然拥有在任的省委(市委、区委)书记或省长(市长、区主席)老乡,则可能意味着该地级市拥有了更大的政治资源。基于这一逻辑,在2001—2010年间,拥有政治资源地级市的人均工业SO₂和烟尘排放量增长分别快了约5%和20%;另外,政治资源对环境污染的加剧具有长期性,这种影响源于政治资源能带来更多的污染生产。^[11]

因此,地方干部是否会积极地推动节能环保,很大程度上取决于中央政府的考核方式是否具有足够的激励性和约束力。当政治考核体系明确和量化了环保任务及其相应的后果,地方干部也面临着清晰的激励和约束,从而能够理性地对此做出反应。他们甚至会重新分配资源和努力,以满足中央政府在各个任务维度的考核要求。

五、地方干部的履历影响环保绩效水平

地方干部影响着辖区的环保绩效,包括地方干部的背景、经历以及任期、更替等因素。

第一,既然地方干部的背景和经历会影响其经济发展策略和绩效,^[12-13]也可能对地方干部的环保和节能减排策略和绩效产生影响。首先是干部的任职来源,其有多种类型,包括本地晋升、异地调任或者中央“空降”等。这些不同的来源类型,意味着干部在新任职地区以及岗位上具有不同的信息、资源、关系等,面临的激励也有所不同,因此可能会采取不同的环保策略,进而产生不同的环保绩效。

本地干部与外来干部是两类具有重要差

异的官员类型。本地升任的新任干部基于以往在本地的任职经历中积累的本地人脉、人情及权力基础的考量,更有动机削弱环境监管;而外地调任的干部由于缺少本地工作经验而无需承担人情负担,更可能实施严格的环境监管。^[14-15]简而言之,本地干部更加可能被地方精英所捕获,这些精英包括本地干部群体以及企业群体,从而在环境监管等政策和资源分配上向他们倾斜,形成本地晋升的领导干部与本地干部群体以及企业群体紧密的合谋格局。因此,相比于本地调任的干部,外地调任的干部更可能出于环保绩效考核的激励而打破前任干部的资源分配方案,加强辖区内的环境监管。

从实证上看,潘越等人选取2006—2013年我国240个城市作为研究样本,采用可吸入颗粒物的排放量(PM10)作为区域环境质量的代理指标,分析本地调任和外来市委书记两类干部的更替对地区环境治理的影响差异。^[16]他们指出,在东部地区,当地方干部发生更替时,来自异地调任的新任干部能够显著提升区域环境质量,而本地调任的干部对区域环境质量没有显著影响,且法制环境越完善、公众环境关注度越高以及地区市场化程度越高的地方,这种效应越强;在中西部地区,干部更替和区域环境质量之间无显著关系,且区分干部来源后的结果没有明显变化。^[16]

第二,既然地方干部主导地方环保政策,地方干部的任期和更替显然是影响地方环保绩效的一个重要因素。随着任期的变迁和推移,地方干部在任职辖区的信息、资源和关系等都会发生变化,影响其偏好和激励,最终影响决策及政策效果。地方干部的任期变化,会影响地方干部和企业之间进行政企合谋的概率和程度,从而对地方环保绩效产生系统性影响。陈刚和李树指出,随着在某地任期的延长,地方

主要领导干部不仅与当地经济企业和精英建立联系,并且更重要的是,他们会在当地政府组织中构建关系网络,这个关系网络将服务于执政理念和意志,政治关系网络的形成可能是通过提拔特定的下级干部等方式实现的,干部的任期越长,关系网络往往越庞大和深厚,随着关系网络的持续,导致企业污染行为越容易得到默许甚至纵容,加剧环境污染。^[17]梁平汉和高楠的实证指出,市长任期越长,地方政府和污染企业越容易建立“关系网”,从而放松对于企业非法排污行为的监管,导致环境污染水平上升。^[18]

如果随着任期的延长,地方干部与当地企业形成政企合谋的情况越发普遍的话,那么地方干部的更替应当会打破原有的政企合谋格局,降低企业非法排污行为,改善地方生态环境。这至少源于以下三点:第一,地方政府领导干部的更替,打破了地方领导干部与当地企业和精英之间的政企关系,破坏了合谋的关系基础。第二,地方政府领导干部的更替,打破了地方领导干部在地方政府组织内部形成的政治网络关系。由于地方企业、精英与地方政府实施政企合谋,很大程度上并非与地方领导干部直接发生经济或者业务联系,而是与具体的政府职能部门及相关官员进行交往和发生关系。地方政府领导官员更替,会使得职能部门以谨慎和观望的态度来获取新任领导的偏好和战略,在一定时期内减少与地方企业和精英的利益互惠。第三,地方领导干部更替,会对当地的政企合谋产生一种震慑效应,能在短期内遏制干部和企业间的合谋行为。

梁平汉和高楠基于前两个逻辑机制,分析发现市长人事^①变动降低了企业的非法排污行为。^[18]其他学者则在前面两个机制的基础上,强调了第三种机制,即地方领导干部变更产生震慑效应的机制,震慑效应使得政企合谋至少在

^①他们采用“自上而下”的研究视角,利用“党要管党”“党管干部”的执政党分工组织特征和“下管一级”的人事制度特征,分析发现,地级市市长的变动受到上级省委书记变动的显著影响。因此,市长更替内生于上级领导干部结构的变动当中。

短期内有所收敛。^[19-23]因此,环保等相关部门加大督查力度,污染企业会减少偷排超排。^[24]

六、地方干部保护地方环境的策略性行为

环境污染或者环境保护具有显著的外部性效应。当一个地区产生环境污染时,往往会对临近地区尤其是河流下游地区产生外溢影响,导致环境污染成本由更大区域或者更多人群来承担。但是,污染环境的收益(例如其产生的经济收益)往往集中于污染源地区。相应的,在环境治理过程当中,环境治理的支出和成本往往由执行地区来承担,而环境治理所产生的环境改善的收益具有区域外部性,从而导致地方干部治理环境的激励相对不足。在这种经济特性下,地方干部致力于追求本地经济增长和财税收入,也希望能把低环保生产标准给本地生态环境所产生的负面效应降低,常常会采取一种对邻近地区环境产生不利影响的策略。黄亮雄等人发现,地区的产业结构调整,改善了当地的环境状况,但却恶化了邻近地区的环境状况。这种污染的策略性行为,与经济重点开发区设址的策略性行为的本质是一致的。^[25]经济重点开发区会给临近地区带来正面的经济效应,因此地方干部的策略是将开发区设址在远离省区边界的地方。^[26]而对于污染产业,地方干部反而会策略性地将其设址在临近省区交界的地方。近年来,不少经济学者的研究验证了这一逻辑,凸显地方干部在治理环境过程中的策略性行为。

2001年的“十五”计划提出了污染防治的具体目标。但实际情况是,尽管“十五”计划期间中央政府强烈要求减少污染排放,但由于环境治理绩效考核制度不够完善,地方政府仍然以经济发展为决策导向,加上环境治理收益具有高度外部性,导致地方政府并未真正采取措施减少污染。相反,地方政府可能会利用环境污染的负效应向外溢出的特征,致力于最大化本地区的经济收益而最小化本地环境污染成本。

Cai等人从地方政府借助环境污染外部性来策略性减少本地污染水平的角度对全国整体环保目标实现的困境进行了解释,地方政府会倾向于使水污染相关企业选址到本省最下游的县域,以达到不影响经济产出而降低本省水污染的目的;而企业造成的水污染将可能扩散到下游邻省,这减少了本省污染水平,但加重了下游邻省的污染水平。^[27]

鉴于“十五”期间的节能减排目标未能很好地完成,中央政府在“十一五”规划期间调整和完善了节能减排的实行政策。这些变化首先表现在节能减排目标更加具体,并且地方政府面临硬性约束性指标,目标的完成情况直接与地方政府干部的职业生涯挂钩。中央政府向各个省级政府下达了五年规划期间的节能减排目标,为了保证地方政府切实执行节能减排,中央政府每年还与各省级政府签订环境保护责任书,具体落实每年的工作目标和进度。另一个重大变化是,中央政府意识到地方政府间在环境治理事务当中存在着以邻为壑的行为,因此授权下游地区的地方政府监督上游地方政府完成节能减排目标的权力。“十一五”规划明确规定了2010年化学需氧量(COD)排放量要比2005年减少10%。实际情况表明,2010年31个省全部完成了中央政府下达的化学需氧量减排目标。

Kahn等人利用《中国环境年鉴》2004—2010年499个环境监测点的面板数据(其中129个是处于省际分界线的观测点),基于2006年“十一五”规划把节能减排目标和干部晋升挂钩的自然实验,基于监测站点是否处于两省交界处和2005年环保政策前后两个维度的变化,采用双重差分方法验证了理论推测。^[28]省区交界线的污染减排更快下降的主要原因是企业选址变化,2006年以后很多新企业都选择在远离省际交界线的观测点办厂,而在省际交界线观测点附近则没有很多2006年以后成立的新企业。但是,作为理性经济人的地方干部,仍然是策略性地应对中央政府所下达的节能减排任务。由于中央政府并未明确下达生化需氧量(BOD)等

一系列污染物的减排目标,因此地方政府并未致力于减少污染物的排放,这些污染物的减排效果就不如人意。^[28]He等人将我国地表水监测系统数据与我国工业企业数据库数据匹配,利用断点回归设计巧妙地估计了环境规制对企业生产率的影响,由于水质监测站只能监测来自上游的污染排放,地方政府有更强的激励对那些刚好处在监测站上游的企业实施更加严格的排放控制政策,利用这一政策断点,他们发现处在上游的企业的全要素生产率平均比下游企业低了24%。进一步估算表明,在2000—2007年的考察样本期间,我国水污染减排计划导致了1300亿元的经济损失。^[29]

上述研究让我们明白了一个重要的准则,不管是环保政策还是其他的政策,要达到预期的政策效果,必须完整地考虑政策所处理的现象的重要经济特征,并且充分考虑受政策影响主体的理性预期及相应的反应行为,进而设计精准合理的政策。

七、中央垂直监督与地方环保治理绩效

2014年我国环保部门建立了“约谈”制度,旨在督促地方政府更加重视环保工作,治理严峻的环境污染问题。所谓环保部的“约谈”制度,是指环保部门约见未履行环保职责或履行职责不到位的地方政府及其相关部门有关负责人,依法进行告诫谈话、指出相关问题、提出整改要求并督促整改到位的一种行政措施。这种制度设置会在多大程度上改变地方政府干部的行为,能否实质性改善地方环保绩效,就成为一个重要的问题。

石庆玲等人基于中央环保部门公开约谈的25个城市,使用断点回归方法评估了环保约谈政策对2014年1月1日至2016年6月30日期间城市

空气污染的治理效果,研究发现,如果是因为空气污染原因被约谈,则约谈对空气污染有明显的治理效果,但如果不是因为空气污染原因被约谈,则约谈对空气污染就没有影响,并且约谈的空气污染治理效应只在短期内有效。^[30]

实际上,在中央环保部门实施环保“约谈”制度之前,中央环保部门就在环保统计等方面强化中央层面的监察强度。中央政府很早就意识到环境治理工作需要更加严谨的环境统计体系支撑,并于2005年发布《关于加强和改进环境统计工作的意见》(环发〔2005〕100号)。例如,2007年,国家环保总局首次确定了国家重点监控企业名单。^①被重点监控企业均要安装自动监控系统,并与各级环保部门监控系统联网,并接受监督性监测。项目的目的在于收集更可靠的企业污染排放信息,借此实施更加有效的中央政府环保监管。Zhang等人采用2005—2009年期间的20607家污染企业数据研究发现,在实施国家重点监控企业名单制度之后,中央的企业排污直接监管能够迅速地直接减少27%工业企业污水排放,而且这并未影响企业产出。^[31]换言之,环保监测监察垂直管理制度能提升整个国家的环保治理绩效。实现有效的环保治理的关键在于中央和地方政府之间合理有效的权力和责任划分,地方政府应当负责环境政府的具体实施,而中央政府应该在环境信息收集和监管上着力,通过环保监测监察垂直管理制度提升整个国家的环保治理绩效。

上述研究的结果有几点启示。第一,中央环保部门对地方政府主要领导干部进行环保约谈,的确对被约谈的城市及其领导干部施加了额外的压力,是一项能够影响地方环保行为的措施。第二,在地方经济增长和财政收入的压力之下,地方政府可能难以在完成中央设定的环保目标和实现快速经济增长之间取得良好平衡,因此地方政府往往会以短期运动式治理的

^①2007年名单主要是根据企业2005年主要污染物排放量进行筛选。以水污染为例,具体筛选标准如下:在2005年全国环境统计数据库中,以8万多家重点调查企业为基础,分别对工业化学需氧量、氨氮排放量从大到小依次排队,筛选出排放量之和占工业排放总量65%的一部分企业,作为国家重点监控对象。

方式来应对中央的环保考核。从长期来看,简单的中央环保部门约谈制度并非是地方环保绩效提升的治本之策,必须辅以更加常态化、程序化的信息监管制度和环保法制制度。

综上所述可知,尽管对地方政府和干部的环保考核体系不断强化,但是地方政府和干部在多目标任务的框架下,仍然可能偏离中央的环保考核,弱化环境保护和治理的效果。而宏观环保法律环境的优化,与地方干部环保考核体系的强化相结合,能够更加有效地达到提升环保绩效的效果。2008年,国务院成立了专门进行环境管理的环境保护部,环保部于当年出台《环境信息公开办法(试行)》,标志着我国进入政府环境信息与企业环境信息全面披露的新阶段。与此同时,监管机构出台了一系列文件督促上市企业更多履行社会责任和进行环境信息披露,例如,《上海证券交易所上市公司环境信息披露指引》和《关于加强上市公司环境保护监督管理工作的指导意见》等。潘越等人发现,2008年环保法制环境变化之后,异地调任干部更替对区域环境质量的改善效应更加显著。^[16]梁平汉和高楠发现,法治环境从制度层面制约污染企业和地方政府之间建立合谋,法治环境越好,则企业非法排污情况越少。^[19]从这些研究看来,环境治理采取法治的路线是一个行之有效的策略。

八、结论

生态文明是建设美丽中国的重要方面,绿水青山是国家和民众的宝贵财富,是美好生活的重要基础保障。正是意识到良好的生态环境的重要性,中央政府逐渐推进环境保护和节能减排的制度建设和政策体系构建,特别是在地方干部激励与治理方面取得了宝贵的经验。显然,中央和地方干部之间越来越明显地呈现出一种多任务的委托代理关系,地方政府干部在一种动态变化的体制环境当中与上级政府展开互动博弈。这意味着,政府要实现多个维度的任务目标,是一件有挑战性的事情。我国的国家

治理体系与治理能力现代化建设已经取得巨大进步,但未来的制度建设和能力建设仍然有很长的路要走。依据本文所梳理的众多文献,从地方干部激励与治理的角度来看,可以从以下方面着手,加快生态文明建设。

首先,继续发挥地方领导干部包括地方各级党委和政府主要领导干部等“关键少数”在环境保护和生态文明建设中的带头作用。明确地方各级党委和政府主要领导是本行政区域生态环境保护的第一责任人,对本行政区域的生态环境质量负总责。其次,继续量化和适度强化对各级领导班子和干部的环保绩效考核。建立科学合理完善的考核评价体系,环境保护考核应当和其他任务考核科学结合,避免因为任务冲突和替代等原因,导致环境保护或者经济发展等目标遭受损失。再次,考核体系设计应当考虑各级地方领导干部的策略性行为,依据环境保护任务的经济特点设计科学的考核体系,最小化考核评价体系本身所导致的意外扭曲和效率损失。此外,从制度和技术两方面加强中央的垂直监管体系,提升中央有关部门的信息可获得性和信息准确度,并且加大地方政府违反环保治理约束的惩罚性成本。最后,将干部治理制度建设与其他制度建设相结合,包括但不限于行政管理体系、财政管理体系建设等方面,强化法治体系建设,以法治为基础推进干部治理与环境治理,从整体上构建科学统一的国家治理体系,强化国家治理能力现代化,为环境保护提供根本性制度保障。用经济学话语来讲,要从地方干部的角度来实现生态文明建设的目标,关键是要在委托代理的框架之下,减少信息不对称程度,构建起合理有效的约束环境,把各级政府和干部的激励相匹配,从而实现绿水青山的美好愿景。我们坚信,在中国共产党的正确领导下,一定能够处理好经济发展和生态环境保护的关系,推进美丽中国建设,实现中华民族永续发展,实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦。

参考文献:

- [1]周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008.
- [2]Ghanem Dalia & Zhang Junjie. "Effortless perfection": Do Chinese cities manipulate air pollution data?[J]. *Journal of Environmental Economics and Management*, 2014, 68(2): 203-225.
- [3]聂辉华, 李金波. 政企合谋与经济发展[J]. *经济学(季刊)*, 2007(1): 75-90.
- [4]周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, 2007(7): 36-50.
- [5]Wu J., Deng Y., Huang J., Morck, R. & Yeung, B. Y. Incentives and outcomes: China's environmental policy[R]. Cambridge: NBER Working Paper, 2013.
- [6]Jia Ruixue & Nie Huihua. Decentralization, collusion and coalmine deaths[J]. *Review of Economics and Statistics*, 2017, 99(1): 105-118.
- [7]孙伟增, 罗党论, 郑思齐, 等. 环保考核、地方官员晋升与环境治理——基于2004—2009年中国86个重点城市的经验证据[J]. *清华大学学报(哲学社会科学版)*, 2014(4): 49-62.
- [8]罗党论, 赖再洪. 重污染企业投资与地方官员晋升——基于地级市1999—2010年数据的经验证据[J]. *会计研究*, 2016(4): 42-48.
- [9]卞元超, 吴利华, 白俊红. 减排窘境与官员晋升——来自中国省级地方政府的经验证据[J]. *产业经济研究*, 2017(5): 114-126.
- [10]Chen Yvonne Jie, Li Pei & Yi Lu. Career concerns and multitasking local bureaucrats: Evidence of a target-based performance evaluation system in China[J]. *Journal of Development Economics*, 2018, 133, 84-101.
- [11]徐现祥, 李书娟. 政治资源与环境污染[J]. *经济学报*, 2015(1): 1-24.
- [12]张平, 赵国昌, 罗知. 中央官员来源与地方经济增长[J]. *经济学(季刊)*, 2012(2): 613-634.
- [13]杨海生, 陈少凌, 罗党论, 余国满. 政策不稳定性与经济增长——来自中国地方官员变更的经验证据[J]. *管理世界*, 2014(9): 13-28.
- [14]徐业坤, 钱先航, 李维安. 政治不确定性、政治关联与民营企业投资——来自市委书记更替的证据[J]. *管理世界*, 2013(5): 116-130.
- [15]戴亦一, 潘越, 冯舒. 中国企业的慈善捐赠是一种“政治献金”吗?——来自市委书记更替的证据[J]. *经济研究*, 2014(2): 74-86.
- [16]潘越, 陈秋平, 戴亦一. 绿色绩效考核与区域环境治理——来自官员更替的证据[J]. *厦门大学学报(哲学社会科学版)*, 2017(1): 23-32.
- [17]陈刚, 李树. 官员交流、任期与反腐败[J]. *世界经济*, 2012(2): 120-142.
- [18]梁平汉, 高楠. 人事变更、法制环境和地方环境污染[J]. *管理世界*, 2014(6): 65-78.
- [19]聂辉华, 张雨潇. 分权、集权与政企合谋[J]. *世界经济*, 2015(6): 3-21.
- [20]Nie Huihua, Jiang Minjie & Wang Xianghong. The impact of political cycle: Evidence from coalmine accidents in China[J]. *Journal of Comparative Economics*, 2013, 41(4): 995-1011.
- [21]石庆玲, 郭峰, 陈诗一. 雾霾治理中的“政治性蓝天”——来自中国地方“两会”的证据[J]. *中国工业经济*, 2016(5): 40-56.
- [22]黄亮雄, 王贤彬, 刘淑琳, 韩永辉. 中国产业结构调整的区域互动——横向省际竞争与纵向地方跟进[J]. *中国工业经济*, 2015(8): 82-97.
- [23]应千伟, 刘劲松, 张怡. 反腐与企业价值——来自中共十八大后反腐风暴的证据[J]. *世界经济文汇*, 2016(3): 42-63.
- [24]郭峰, 石庆玲. 官员更替、合谋震慑与空气质量的临时性改善[J]. *经济研究*, 2017(7): 155-168.
- [25]黄亮雄, 王鹤, 宋凌云. 我国产业结构调整是绿色的吗? [J]. *南开经济研究*, 2012(3): 110-127.
- [26]周黎安, 陶婧. 官员晋升竞争与边界效应: 以省区交界地带的经济发展为例[J]. *金融研究*, 2011(3): 15-26.
- [27]Cai Hongbin, Chen Yuyu & Gong Qing. Polluting the neighbor: Unintended consequences of China's pollution reduction mandates[J]. *Journal of Environmental Economics and Management*, 2016, 76(C). 86-104.
- [28]Kahn Matthew E., Li Pei & Zhao Daxuan. Water pollution progress at borders: The role of changes in China's political promotion incentives[J]. *American Economic Journal-Economic Policy*, 2015, 7(4): 223-242.
- [29]He G., Wang S., & Zhang B. Watering down environmental regulation in China[J]. *Quarterly Journal of Economics*, 2020, 135(4). 2135-2185.
- [30]石庆玲, 陈诗一, 郭峰. 环保部约谈与环境治理: 以空气污染为例[J]. *统计研究*, 2017(10): 88-97.
- [31]Zhang B., Chen X., & Guo H. Does central supervision enhance local environmental enforcement? Quasi-experimental evidence from China[J]. *Journal of Public Economics*, 2018, 164: 70-90.

【责任编辑 史敏】

Micropolitical Basis of Environmental Governance Performance in China: Based on the Analysis of Incentives and Behaviors of Local Officials

WANG Xianbin & HUANG Liangxiong

Abstract: At present, China attaches unprecedented importance to the construction of ecological civilization and environmental protection. In the new journey of building a socialist modern country, China also emphasizes the construction of “beautiful China”. Under this background, this paper discusses the micro political basis of environmental governance. The protection of the ecological environment by the Chinese government is dominated by the central government. The local government, especially the local leaders under the leadership of the central government, has become the most critical role and the main body in the development of environmental protection. From the perspective of governance and incentive of local government officials, this paper systematically combs the evolution process of environmental protection assessment system for local governments, especially local party and government leading cadres, and analyzes the ecological environment protection performance of local governments from two dimensions of theory and demonstration based on economic literature. Firstly, based on the literature, this paper expounds the theoretical logic of the impact of local official governance on environmental protection performance, and emphasizes the leading role of local leading officials on environmental protection policies and measures under the central local relationship and within the local government. Secondly, this paper summarizes the relevant economic literature from the perspectives of promotion, source, term of office, replacement and relationship of local officials, and comprehensively reflects how local leading officials can actively and strategically implement the central environmental protection policies to complete the environmental protection tasks assigned by the central government under the multi task principal-agent relationship, Maximize the economic interests of the jurisdiction and its own comprehensive utility. This means that it is a very challenging thing for the government to achieve its tasks and objectives in multiple dimensions. Great progress has been made in the modernization of China's national governance system and governance capacity, but institutional and capacity-building still need to be promoted. The central government should make further use of the rule of law system and digital technology to enhance the binding force, rationality and accuracy of incentives and governance for local leading cadres, and truly build an ecological and civilized society.

Keywords: local officials incentives; environmental governance performance; principal-agent relationship; government-enterprise collusion