

环境规制与地方政府激励模式优化

臧传琴¹,刘 畅²

(1. 山东财经大学 经济学院,山东 济南 250014;
2. 山东省临沂市兰山区 服务业管理办公室,山东 临沂 276000)

摘 要:在环境规制过程中,作为连接中央政府和被规制对象的中介,地方政府的目标选择和行为偏好很大程度上影响着中央政府环境规制政策的贯彻落实和生态环境的改善与否。文章通过对中国现有的中央政府对地方政府的激励模式进行评析,认为中国现行的行政体制——主要以经济增长率为考核指标的中央政府对地方政府的激励模式,给予了地方政府发展经济的较强激励,但却忽略了包括环境保护等公共服务的提供,使得地方政府环境保护绩效不理想。据此,提出了进一步优化地方政府激励模式的政策建议。

关键词:环境规制;地方政府;激励机制;政策建议

中图分类号:F062.6 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-929X(2015)03-0044-09

一、问题提出

工业文明的不断推进与经济的快速发展在给人们带来丰裕的物质享受的同时,其副产品——环境污染则使人类经济发展的绩效大打折扣,不仅使经济增长的可持续性越来越脆弱,并且越来越危及人类社会的生存与发展。特别是进入 20 世纪后,一系列重大列环境事件的发生,使环境问题越来越引起人们的关注,各国政府和国际组织也迅速行动起来,积极采取措施,加强环境规制。

在一个国家内部,环境规制的组织体系涉及两个层面:中央政府和地方政府。中央政府是政策制定者,其职责是从全局出发,制定全国范围内的环境规制政策,并督促地方政府的贯彻和执行。而地方政府的职能定位:一是贯彻落实中央政府的环境规制政策。作为政策执行者,地方政府应在中央政府制定的粗线条、原则性、方向性的环境政策的大框架内,因地制宜地制定适合本地区环境规制的实施细则,积极努力地贯彻落实中央政府的环境规制政策,确保中央政府的环境规制政策落到实处。二是制定前瞻性的环境规制政策。作为地方经济社会发展的决策机构,地方政府有责任为了该地区长远的可持续发展,未雨绸缪,主动制定前瞻性的环境规制政策,努力实现经济、社会、生态的协调发展。三是向中央政府反馈环境规制过程中出现的问题,并提出改进建议。尽管中央政府在制定环境规制政策时力求科学、完善,但由于人的认知能力有的有限性以及信息的不充分性,特别是经济社会实践的不断发展和变化,已有的环境规制政策在执行过程中必然会暴露出这

收稿日期:2014-10-27

基金项目:山东省社会科学规划项目“环境规制与地方政府激励模式优化研究——以山东省为例”(13CJJ02)。

作者简介:臧传琴,女,山东诸城人,山东财经大学经济学院副教授,硕士研究生导师,研究方向:规制经济学;刘畅,女,山东日照人,山东省临沂市兰山区服务业管理办公室,研究方向:企业管理。

样那样的问题,从而弱化环境规制效果。这就需要地方政府及时将发现的问题反馈给中央政府,并提出相应的改进建议。

可见,地方政府在环境规制过程中扮演着重要角色。地方政府能否有效地贯彻执行中央政府的环境意图,在很大程度上直接影响到中央政府环境规制政策的效果,并最终影响环境质量的改善与否以及改善的程度。问题的关键在于如何设计一套科学合理的激励机制,充分调动地方政府环境保护的积极主动性,促使地方政府将环境保护放在与经济增长同等重要的地位。为此,本文将对中国现有的中央政府对地方政府的激励模式进行评析,以探讨地方政府环境保护绩效不理想的行政体制性原因,在此基础上提出进一步优化地方政府激励模式的政策建议。

二、文献述评

自从 1962 年美国女作家蕾切尔·卡逊发表了其开启世界环境运动的奠基作——《寂静的春天》以来,环境问题日益引起学者们的极大关注,相关的研究文献不断问世。其中,涉及到环境规制与地方政府关系的文献主要集中在以下几个方面:

(一) 关于地方利益与环境规制关系的研究

地方政府的规制努力及其作为与不作为直接关系到整个国家生态环境治理的好坏与否。实际上,出于不同时期不同的目标,地方政府在环境规制过程中往往扮演着两种截然不同的角色:一是对当地经济发展具有举足轻重作用的龙头企业、支柱企业给予大力扶持,以促进当地经济的发展,地方政府官员也因此获得更多升迁的机会。Li Hongbin 等^[1]运用中国 1979 – 1995 年的经验数据发现,省级官员的升迁概率与省区 GDP 的增长率呈显著的正相关关系。王贤彬等^[2]的研究也得出了类似的结论。当然,并非所有支柱企业都能幸运的得到地方政府的“扶持”。根据公共选择学派的理论,只有那些对地方政府具有更大影响力(包括资金、信息、市场实力和参与政治活动的程度等)的利益集团才有可能俘获政府,成为“优惠政策”的独享者^[3]。二是同样为了获取政治利益,地方政府在辖区内实施严厉的环境规制措施。如果中央政府出于某种目的突然加大了环境规制力度,或者辖区内发生了严重的环境事件,其影响之坏不仅受到社会各界的诟病,更可能会危及官员的政治利益时,地方政府会审时度势,及时调整政策方向,主动加强对辖区内企业的环境规制^[4]。

(二) 关于环境规制过程中中央政府与地方政府关系的研究

有研究发现,财权与事权的不对等也影响到地方政府在环境方面的积极性与财政投入。张文彬等^[5]分析了我国地方财力与环境职能之间的不匹配性,以及混合治理结构下我国现有的环境治理成本在各层级政府之间的分担方式,指出了中央政府分担支出的必要性。陈钊等^[6]研究了中央对地方政府的两种不同的治理模式及其可能的变迁。认为“为增长而竞争”是一种基于地方经济增长的晋升锦标赛,“为和谐而竞争”则是一种基于地方公众满意度的晋升锦标赛。并且证明,在经济发展的早期,由于对公共品偏好不强,且因公众意愿表达机制不畅导致的信息不充分问题较为严重,中央对地方政府采取以经济增长作为较充分信息统计量的“为增长而竞争”的治理模式反而能够实现社会福利最大化。但是,随着外部条件变化,实现社会福利最大化要求中央对地方的治理转变为“为和谐而竞争”的模式。这种治理模式的变迁将为中国在现行的政治经济格局下实现经济发展方式的转变提供制度上的保障。周黎安^[7]认为,晋升锦标赛作为中国政府官员的激励模式,它极大地推动了中国经济增长,但由于这种激励模式自身的一些缺陷,特别是其激励官员的目标与政府职能的合理设计之间存在严重冲突,它目前亟待调整和优化。

(三) 关于环境规制政策本身对地方政府执行效果的影响研究

张玉等^[8]以中国“环境规制政策执行”的历史演进为分析文本,通过分析规制性公共政策执行的可接受

性,考察了当代中国环境规制政策执行的现状,发现在作为政策执行客体的当事企业对环境规制结果缺乏政策感知和激励认同的情况下,以提升环境规制政策执行主体的政治权威为基础,加大规制客体分配公正的政策收益,以刺激政策客体对规制工具的价值认同,成为强化“规制性公共政策的可接受性”、落实地方政府社会管理职能的有效路径。孙冬梅^[9]则认为,由于人的认知能力的有限性和信息的不充分性,中央政府制定的环境规制政策并非尽善尽美,政策的“先天不足”弱化了其执行效果。

(四)关于影响地方政府贯彻执行中央政府环境规制政策其他因素的研究

有学者认为,环境规制存在的目的是使污染行为的负外部性内部化,因此地方规制机构一般不会被特殊利益集团所俘获^[10]。但也有一些学者持不同观点,认为地方政府被俘获的可能性很大。李郁芳等^[11]认为,政府对环境资源使用权分配上的支配性作用为其获取各种利益提供了条件。虽然一般社会公众可以通过各种方式对政府的行为施加约束,但这些约束不可能是完全有效的,更何况监督政府的行为需要付出巨大的成本。在这种情况下,政府的规制政策有可能背离公共利益目标,而体现一种狭隘的私人利益。另外,监督机制不健全也是地方政府环境规制效果不够理想的原因。在现有的晋升锦标赛模式下,中央政府考核地方政府政绩的指标主要是可测度和比较的经济指标(如GDP增长率),而居民对地方政府提供服务的满意度并未进入考核体系,不能影响地方政府官员的升迁提拔,这就在很大程度上导致地方政府忽略了对居民利益关系重大、而对其政绩没什么影响的目标,如环境保护、教育和公共医疗等的投入^[7]。

三、地方政府的目标选择与行为偏好

关于政府的目标选择,历史上曾有过两种代表性观点:其一是公共利益理论(Public Interest Theory)。20世纪70年代之前,经济学界普遍认同的观点是,政府规制是为了抑制市场的不完备性缺陷,以维护公众的利益,即在存在公共物品、外部性、自然垄断、不完全竞争、不确定性、信息不对称等市场失灵的行业中,为了纠正市场失灵的缺陷,保护社会公众利益,由政府对这些行业中的微观经济主体行为进行直接干预,以保障社会公正和效率,促进公共福利。这即是政府规制的“公共利益理论”,其基本观念是法律应当反映“公意”,代表全体人民,或者“最大多数人民的最大利益”。这一理论在发展过程中经历了从重视生产者利益(Granger Period)到保护消费者利益的转化,但一直以来,该理论都是以政治领域(追求公益)和经济领域(追求私利)严格界分为前提,植根于方法上的有机体主义(如超人民的国家、神秘的“公益”)和利他主义的假设,将官员假设成为了公共利益、公共秩序和行政效率而行使立法权的利他主义者。

但是,一些学者对规制的公共利益理论提出了严厉批评。阿顿认为,公共利益理论以市场失灵和福利经济学为基础是极其狭隘的,进而提出了与之相对的次优理论,以从根本上批驳公共利益理论。次优理论的关键是:在某些重要部门(如自然垄断或必须提供公共产品的部门)中,如果竞争受到垄断势力的干扰而不能充分展开,政府可能会制定一些反垄断政策以确保竞争得以运行,但这些反垄断政策可能并不能保证促进竞争意图的实现,资源配置不一定能达到帕累托最优^[12]。Stigler^[13]在1971年发表的《经济规制论》一文中提出,规制的产生并不是出于满足公共需要和提高社会福利的目的,而是政府和产业合谋的结果。产业为了自己的利益,动用各种资源和力量向政府寻租,确保政府的规制政策能够实现产业的最大利益。同时,政府某些部门或某些官员的私利也得到了保障,而社会公众的利益却可能会受到损害。正如Peltzman^[14]所言,在规制实施过程中,无论规制者是否从中获利,被规制产业的产量、价格和服务等并没有多大变化,只不过是利益在不同利益集团之间的重新分配而已。

事实上,规制俘虏理论更符合“经济人”假设。古典管理理论认为,现实中我们每一个人都是“经济人”,在面临各种不同的选择机会时,他总是倾向于选择能给自己带来更大利益或效用的那种机会,这是每一个个

体的基本行为动机。表现在环境规制过程中,地方政府会以上级政府设定的考核标准为目标,以如何在竞争中胜出为标准选择自己的行为方式。一般地,面对中央政府的环境规制政策,地方政府的努力配置有三种选择:不执行环境政策、严格执行环境政策、弱努力执行环境政策(见图 1)。究竟选择哪一种努力方式,取决于哪种努力方式能给地方政府官员带来更大的利益。对政府官员来讲,特别是在中国现行的行政体制下,更高的职位意味着更多的资源控制权和更多的经济利益,以及与此相应的更多的职务消费。因此,其最大的利益莫过于获得政治上的晋升。而获得晋升的途径,就是要在上级政府设定的晋升锦标赛中胜出。这样,地方政府的行为选择必然因中央政府设定的竞赛标准的不同而异。在以经济增长率为最主要的竞赛标准的前提下,作为“经济人”的地方政府的理性选择,其工作必然是主要围绕着经济增长而展开,而包括环境保护、社会公平等在内的其他公共利益目标则被忽视了,尽管这些目标对社会公众和经济的长远发展很重要。现实中我们可以观察到,因为环境目标并未列入政绩考核体系,或者有的地方虽已列入政绩考核体系,但由于环境指标被赋予的权重较小,对考核结果影响甚微,因此地方政府在执行与不执行中央政府的环境政策之间,往往会选择后者。如果迫于中央政府的压力,地方政府也会在严格执行与弱化执行环境政策之间尽可能地选择后者,除非有重大环境事件发生,其破坏力和负面影响足以影响到地方政府官员的政治前途时,他才会加大环境规制力度,而污染企业为了继续与当地政府保持良好关系,也会积极配合地方政府减少污染。一段时间之后,当该环境事件的负面影响逐渐消散,社会公众和上级政府的关注度逐渐减弱后,经济增长会再次成为地方政府追求的首选目标,环境规制又会逐渐放松,环境质量继续恶化,直至新的重大环境事件再次发生。在这一过程中,环境规制成为了地方政府应付中央政府的环境政策不得已而为之的相机抉择行为,而由于信息不对称,处于信息劣势的中央政府并不能有效监督地方政府的行为,环境质量下降就成为一种必然,重大环境事件的一再发生也就不足为奇了。

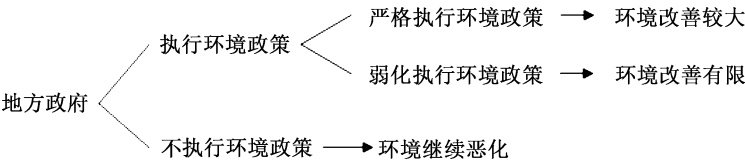


图 1 地方政府环境规制努力配置

上述问题从地方环境污染治理投资占 GDP 的比重可见一般^①。本文分别选取中国东部、中部和西部的三个代表性省份(经济发展处于该地区的中等水平)——浙江省、江西省和陕西省为例(见图 2)。

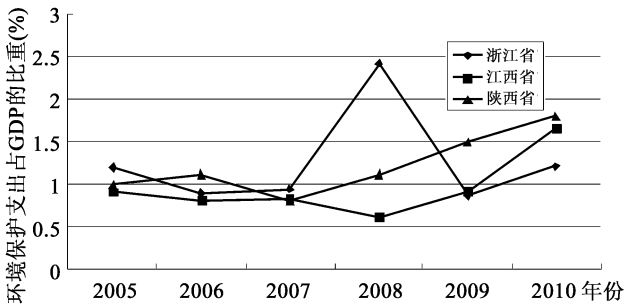


图 2 环境保护支出占 GDP 的比重

数据来源:《中国环境统计年鉴》(2011 年)。

①因为无法查找到地方政府财政支出中用于环境保护支出的比重,此处用地方环境保护支出占 GDP 的比重来度量地方政府在环境保护方面的努力程度。地方环境保护支出包括地方财政和企业用于环境保护的投资。实际上,企业用于环境保护投资的多少与地方政府的环境规制力度正相关。

由图2可以看出,2005年至2010年,三个省份的环境保护支出占GDP的比重均在1%左右的低水平上,且波动起伏较大,尤以浙江省为甚。2008年浙江省环境保护支出占GDP的比重由2006年的0.89%上升到2.42%,2009年则下跌到了0.86%,之后略有回升,2010年达到1.20%。其他两个省份的波动幅度虽然没有浙江省那么大,但也呈现出类似的波动起伏状态,很大程度上反映了地方政府的环境规制力度受外界影响时强时弱的现象,也就是说,地方政府并未将环境保护制度化、常规化,而是成为一种应付中央政府和社会压力的相机抉择行为。

四、对晋升锦标赛激励模式的评价

改革开放30多年来,在不具备西方主流经济学所讲的资本积累、技术创新与人力资本等经济增长因素的情况下,中国实现了年均10%左右的增长,创造了令世界瞩目的经济奇迹。中国的经济奇迹,很大程度上与中国特色的中央政府对地方政府的激励模式——晋升锦标赛密切相关。

(一) 晋升锦标赛模式的出台背景

中国是一个大国,无论在疆域、人口还是经济规模上都是一个大国,必然面临着与规模有关的巨大的治理成本。因此,分权治理成为一种必然。改革开放后,为了调动地方政府发展经济的积极性,中央政府对地方政府放权让利,一方面赋予地方政府发展地方经济的自主决策权,另一方面在财政收入的划分上先后实行了财政包干、分税制改革,赋予地方政府一定的财政收入权。在经济分权的体制下,地方政府就有较大的动力去发展地方经济,以扩大税基,获得更多的地方财政收入。不可否认,迄今为止中国经济体制改革的成功很大程度上要归功于在经济领域的分权式改革。

但是,经济分权的治理体制并不足以解释中国的“增长奇迹”。如果地方政府官员发展经济的目的仅仅是为了增加财政收入,或者是为了在当地居民中获得好的声誉,其激励决不会像我们所观察到的那样大。事实上,中国采取了一种更为有效的对地方政府的激励模式,即晋升锦标赛模式。

虽然中国在经济上采用分权治理方式,但在行政和人事上却坚持高度集中的垂直管理体制,上级政府掌握着下一级政府官员的升迁任免权,而这正是晋升锦标赛实施的基本前提之一。晋升锦标赛是由上级政府直至中央政府推行和实施,上级政府通过设定一定的参赛标准(该参赛标准应该是可度量和比较的),地方政府围绕参赛标准展开竞争,优胜者获得更高一级职位的晋升机会,失败者则失去晋升机会或出局。由于中国的行政晋升采取的是逐级淘汰制,也就是说只有在本轮竞争中胜出的人才会有进入下一轮竞争的机会。官员一般不能越级升迁,再加上中国官员的任期制和干部队伍的年轻化改革,干部的仕途寿命是有限的。为了在有限的时间内晋升到尽可能高的职位,地方政府官员会尽可能地抓住每一个晋升机会,围绕上级政府设立的竞赛标准展开竞争。有时晋升岗位只有一个,一个人的晋升必然意味着其他人被淘汰,这种零和博弈的结局必然会使地方政府之间的竞争更加激烈,从而晋升锦标赛可以将关心仕途的地方政府官员置于强力的激励之下。

(二) 晋升锦标赛模式的效应

1. 晋升锦标赛模式的积极作用

第一,降低了中央政府的监督成本。建立在信息经济学基础上的委托代理理论认为,由于委托人和代理人的效用函数不一样,委托人追求的是自己的财富更大,而代理人追求自己的工资津贴收入、奢侈消费和闲暇时间最大化,这必然导致两者的利益冲突。在没有有效的制度安排下代理人的行为很可能最终损害委托人的利益。具体到中央政府和地方政府的关系来看,中央政府作为委托人,其目标是经济增长、物价稳定、充分就业、国际收支平衡、环境改善等,而地方政府作为代理人,其目标则是追求政治上的升迁,因为与政治升迁相伴的往往是政治权利的增加与经济收入、待遇上的明显改善。为了保证地方政府能够有效贯彻落实中央政府

的政策意图,中央政府必须加强对地方政府的监督。但是,由于信息的非对称性,中央政府处于信息劣势,地方政府则处于信息优势,在监督过程中,中央政府面临着巨大的成本压力,而且效果往往并不理想。因此,如何设计一种有效的激励机制促使代理人尽可能地实现委托人的利益至关重要。

激励机制一般有两种,绝对绩效考核机制和相对绩效考核机制。相对于绝对绩效考核机制,如果代理人之间的业绩具有可比性,那么相对绩效考核机制能提供更多的关于代理人努力程度的信息,从而给予代理人努力实现委托人目标的更强激励。锦标赛激励在契约理论中通常被视为相对绩效评估的一种形式,它的主要特征是根据参赛人的相对成绩而不是绝对成绩决定胜负,因而更具有说服力和可行性。在晋升锦标赛模式中,中央政府要做的是根据自己的目标设定竞赛标准和竞赛规则,地方政府围绕着竞赛目标而展开竞争。在这一过程中,中央政府的监督成本大大减少。

第二,有效刺激了经济增长。晋升锦标赛模式有效实施的前提之一是:参赛的政府官员能够在很大程度上控制和影响最终的考核绩效,而且参赛人的努力程度与考核指标之间存在着较强的关联,否则激励效果将会很小。事实上,在中国目前的经济分权体制下,地方官员对地方经济发展有着巨大的控制力和影响力,他们手中掌握着一些重要的资源,如行政审批、土地征用、各项政策优惠等等,因而地方政府对辖区内的经济社会发展水平有着直接的、甚至是决定性的影响。在分权体制下,地方政府不会有激励向面临破产或经济绩效不佳的国有企业提供援助,因为这不利于地方政府提高自身的竞争力,不利于吸引那些流动性较强的生产要素。此外,分权的制度安排还可以向地方政府提供市场化激励,减少非市场行为,硬化经济组织的预算约束,对企业信贷等起更多的正面作用,保持和促进市场化进程,因为这样更有利于促进经济增长和增加税收。现实当中,地方政府纷纷出台各种优惠政策招商引资、扶持包括私人企业在内的龙头企业或支柱型企业便是很好的佐证。对于经济分权和经济增长之间的关系,大多数学者的研究认为两者是正相关的。

但是,经济分权还不足以解释中国经济发展的全部激励。除了经济分权,晋升锦标赛模式有效实施的另一个前提是:上级政府拥有集中的人事权力,它可以决定一定的晋升和提拔的标准,并根据下级政府官员的绩效决定升迁。这与中国的实际相符。历史上,中国一直是一个中央集权的国家,中央或上级政府对下级政府官员的任免升迁具有绝对的权力,即具有集中的人事权。Blanchard 等^[15]比较了中国和俄罗斯经济和政治情况,认为政治集权对于经济分权发挥积极作用是非常必要的。俄罗斯实行联邦制,中央政府对地方政府的控制力相对较弱,地方政府缺乏积极主动地推动经济发展的有效动力。而中国在保持政治集权的同时,实行地方经济分权,为了获得有限的晋升机会,地方政府官员必然会全力以赴地去推动地方经济快速发展。

在政治集权和经济分权相结合所形成的晋升激励之下,地方政府之间形成了一种标尺竞争。一般地,标尺竞争对应于对下负责的政治体制。相对于中央政府或社会媒体等监督机构,辖区内居民对于当地政府所提供公共服务的质量、水平以及公平程度等更具有信息优势。另外,居民还可以参考其他地方政府的行为来评价自己所在辖区的地方政府的行为,从而采用手投票或“用脚投票”的方式选择继续居住在该地还是迁移到其他地区。地方官员知道,本地居民在做出选择时,会以其他地方为参照,从而会借鉴其他地方政府的做法,尽可能地提高本地公共服务的质量和水平,以获取更多的政治选票。这种自下而上的标尺竞争的特点是,同级政府之间可以相互监督,相互学习和借鉴,从而有利于政府部门高效廉洁地行使行政权力,降低行政成本,提高行政效率。而中国的政治体制的特点不同,地方政府主要不是对下负责,而是对上负责。原因是上级政府决定了下级政府官员的奖惩升迁,因此在上级政府设定了考核标准和竞赛规则后,下级政府自然会围绕上级政府设定的目标(主要是经济增长)展开竞争,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”。这种为增长而竞争的激励成为过去 30 多年的改革开放过程中中国政府推动经济增长的重要源泉。尽管不同地区地方政府在推动经济增长过程中的行为存在差异,但总体来看,地方官员之间的政治竞争显著地刺激了地方经济增长,政治激励产生了显著的经济推动作用。

2. 晋升锦标赛模式的负面影响

第一,公共服务水平低下。与经济组织追求单一的经济目标不同,政府追求的目标是多元化的,除去经济目标外,还包括社会公正、环境保护等。从理论上来说,由于目标的多元化,很难通过基于单一维度(任务)的强激励来保证政府追求多种目标的实现,更何况在追求经济增长的过程中很容易损害其他的社会目标,特别是当其他的社会目标与经济增长目标在短期内出现冲突时。事实上,在中央政府设定经济增长为主要考核指标后,地方政府官员为了在竞争中胜出,抓住有限的晋升机会,会采取各种措施来刺激经济增长,有时甚至不惜牺牲国家和民众的利益。譬如,为了招商引资,许多地方政府给相关部门和政府公务人员层层下达任务指标,水、电、交通、项目审批等一路绿灯,纷纷为招商引资提供便利,有的甚至弃国家环保政策于不顾,一大批严重环境污染项目纷纷上马。在地方财政支出结构中,“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”现象明显。根据傅勇等的研究,地方政府的竞争强度每增加 1 个单位,分权带来的基本建设投资比重的上升将增加 0.95 百分点,而地方科教文卫支出比重的下降将增加 0.62 百分点。这意味着,地区竞争的升级使得地方政府更倾向于忽视在人力资本和公共服务上的支出^[16]。

第二,市场分割严重。1992 年,经过十几年“摸着石头过河”的改革探索之后,中国正式确立了建立社会主义市场经济体制的改革目标,走上了以市场为基础配置资源的道路。以市场为基础配置资源的前提条件之一是:统一市场的形成,包括统一的国际市场和国内市场。与此相适应,中国同时实行了对外开放政策,积极加入到国际分工体系中,促进资源在国际市场上的优化配置。根据历年《中国统计年鉴》计算,30 多年来,中国的对外开放不断扩大,进出口总额从 1978 年的 206.4 亿美元增加到 2011 年的 36 418.6 亿美元,对外依存度(进出口总额与 GDP 之比)也由 9.7% 上升到 50%,中国已成为一个名副其实的对外开放大国,成为对世界经济有重要影响的经济体之一。不过,在这一过程中我们往往忽略了一个问题,那就是对外开放隐含了一个要求,即国内各省区的市场首先要相互开放,形成一个统一的、资源可以自由流动的国内市场,实现资源在国内市场上的优化配置。否则,我们对对外开放的理解就是狭隘的,对外开放就失去了其重要前提和支撑。但是,现实中我们可以观察到,各地政府为了在竞争中脱颖而出而采取了各种各样的以邻为壑的手段。其中,最典型的就形形色色的地方保护主义,地方保护主义造成的地区分割不仅严重阻碍了中国国内市场的一体化进程,而且更为深远影响是,这种市场分割大大缩小了产品和服务的市场范围,进而会进一步制约分工和专业化水平,不利于资源的优化配置和经济效率的提高,这最终会损害中国长期的经济发展和国际竞争力。

第三,加大了城乡和地区差距。在经济发展过程中,地方政府始终发挥着举足轻重的作用。由于中央政府设定了经济增长率作为晋升最为重要的考核标准,因此地方政府必然会以经济增长为导向展开工作。由于非农产业是主要经济增长源,因此,地方政府必然会采取一些城市倾向的经济政策,表现在地方财政支出当中只有很少的部分是面向农村的。这种城市倾向的经济政策可能在短期内有利于推动经济快速增长,但从长期来看,由于忽视了经济的协调发展,却会使城乡差距进一步扩大,并由此使社会总体上付出昂贵的代价。

另外,以经济增长为主要目标的晋升锦标赛模式客观上会扩大地区差距。在晋升锦标赛模式下,发达地区由于历史、地理等先天优势以及改革开放后优先发展的政策支持等,使其比落后地区更容易在竞争中胜出,因而激励作用更充分;而落后地区的地方政府即使付出了与发达地区相同甚至更大的努力,也难以获得与发达地区相同的经济增长,在竞争中胜出的几率微乎其微,通俗的说就是,努力了也未必有用^①。所以,晋升锦标赛对落后地区的官员的激励作用有限。作为理性经济人,在晋升的可能性比较小的情况下,他们可能会放弃发展经济的努力,转而寻求替代的办法进行补偿,如贪污腐败。这样一来,不但可能会导致腐败滋生,而且会加剧地区差距,产生地区发展过程中的“马太效应”。

①Cai 和 Treisman 指出,由于存在地区间的差异性,地区间为争取资本而展开的竞争对不具有先天优势的地区而言激励效应较弱。

五、优化地方政府激励模式的政策建议

（一）改革政绩考核机制，加大“绿色”考核指标的权重

尽管近几年国家已提出“绿色 GDP”的思想，并尝试在实践中推行，但效果并不理想。根据吕明元等^[17]的研究，虽然环境约束促进了工业生态效率的提高，但整体工业生态效率依然偏低，未来节能减排仍有很大的空间。建议在政绩考核体系中加大“绿色”指标的权重，如环境保护投资占 GDP 的比重、地方财政支出中环境保护支出的比重，等等，甚至对“绿色”指标不合格者在评优和职务晋升上实行一票否决制，切实增加地方政府的环境保护激励。不过，在此过程中要注意地区差别，可以借鉴国际上二氧化碳减排所采取的“共同但有区别的责任”原则^①，要求发达地区努力改变现有发展模式，承担更多的环境保护责任；对于落后地区，环境保护要求可以适当放宽，但要防止其重走“先污染、后治理”的老路，因为环境污染具有不可逆性，一旦超过其自身承载阈，即使付出很大的代价也无法复原。

（二）畅通民意表达渠道，将民众意见纳入考核体系

如前所述，对于地方政府所提供公共服务的数量和质量，当地居民最具有发言权。而地方政府之所以在环境保护、社会公平等公共服务上的投入不足，很大程度上是因为“居民满意度”并未进入地方政府的政绩考核体系，或者该指标虽已进入考核体系，但由于其权重过小，不能对政府官员的升迁产生足够的影响。因此，建议将逐渐提高“居民满意度”在地方政府政绩考核体系中的权重，这样既能在一定程度上促进中国的民主制度建设，又有利于调动广大民众环境保护的积极性，促使地方政府充分尊重民意，加大环境保护力度。正如 CP Snow 所言：“在任何高度复杂的组织中，要想使任何决策得以贯彻执行，必需调动各个层次的人员。只有他们的决心、他们的积极性和他们的认可（总之，避免他们的消极抵抗），才能决定一项决策能否及时得以贯彻执行。”^[18]

（三）加快户籍制度改革，解除居民“用脚投票”的束缚

新中国成立后，实行了严格的户籍制度，限制人口的自由流动，不仅城乡之间，而且农村内部和城市内部的人口都不能自由流动。随着社会分工的深化和市场范围的扩大，这种严格的户籍制度不利于劳动力的优化配置和经济集聚，阻碍了经济增长，而且使地区间的标尺竞争效应大打折扣。因为户籍的限制，即使人们对当地政府的行为不满，也不能随时迁移到自己希望的地区，从而居民的态度基本上对当地政府不构成压力，地方政府在进行行为选择时也就很少考虑居民的感受。审时度势，党的十八届三中全会明确提出：“加快户籍制度改革，全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模”。放开户籍管制后，不仅有利于劳动力的优化配置，提高经济效率，而且居民“用脚投票”的机制会给地方政府以努力提高公共服务的数量和质量 of 的较强激励。中央政府可以根据一定时期内居民的迁出或迁入比率来对地方政府的工作给予评价，并将评价结果作为考核地方官员政绩的重要指标。随着经济的发展和收入水平的提高，人们会越来越关心居住地的环境质量，而户籍管制解除以后，居民“用脚投票”的机制会给地方政府较强的改善环境质量的激励，从而也有利于中央政府环境意图的实现。

①“共同但有区别的责任”原则是《联合国气候变化框架公约》划分各个国家二氧化碳减排责任时采取的原则。考虑到各国经济发展水平、历史责任和当前人均排放上存在差异，要求发达国家率先减排，并给发展中国家提供资金和技术支持；发展中国家在得到发达国家技术和资金支持下，采取措施减缓或适应气候变化。

参考文献:

[1] LI H B, ZHOU L A. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89: 1743 – 1762.

[2] 王贤彬, 徐现祥. 地方官员晋升竞争与经济增长[J]. 经济科学, 2010(6): 42 – 58.

[3] 张忠华. 降低环境规制俘获的对策研究[J]. 学术交流, 2010(2): 74 – 77.

[4] 姚圣. 政治缓冲与环境规制效应[J]. 财经论丛, 2012(2): 84 – 90.

[5] 张文彬, 张良刚. 环境规制分权与治理成本在政府间分担的分析[J]. 中国市场, 2012(16): 52 – 58.

[6] 陈钊, 徐彤. 走向“为和谐而竞争”: 晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁[J]. 世界经济, 2011(9): 3 – 18.

[7] 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.

[8] 张玉, 唐良凤. 论规制性公共政策执行的可接受性: 以中国“环境规制政策执行”的历史演进为分析文本[J]. 人文杂志, 2012(2): 145 – 153.

[9] 孙冬梅. 农村生态环境与地方政府行为的选择机制[D]. 长春: 吉林大学, 2004.

[10] PIGOU A C. The Economics of Welfare [M]. London: Macmillan, 1920.

[11] 李郁芳, 李项峰. 地方政府环境规制的外部性分析: 基于公共选择视角[J]. 财贸经济, 2003(2): 54 – 59.

[12] UTTON M A. The Economics of Regulating Industry [M]. Oxford: Basil Blackwell, 1986.

[13] STIGLER G J. The Theory of Economic Regulation[J]. Bell Journal of Economics, 1971(2): 3 – 21.

[14] PELTZMAN S. Toward a More General Theory of Regulation[J]. Journal of Law and Economics, 1976(19): 211 – 240.

[15] BLANCHARD O, SHLEIFER A. Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia in Transitional Economies: How Much Progress? IMF Staff Papers [R]. 2001(48): 171 – 179.

[16] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007(3): 4 – 13.

[17] 吕明元, 安媛媛. 基于环境约束的工业生态效率实证分析: 以山东省为例[J]. 山东财经大学学报, 2014(4): 43 – 48.

[18] 尼格罗 F A, 尼格罗 L G. 公共行政学简明教程[M]. 郭晓来, 等, 译. 北京: 中共中央党校出版社, 1997: 158.

Environmental Regulation and Local Government Incentive Model Optimization

ZANG Chuanqin¹, LIU Chang²

(1. School of Economics, Shandong University of Finance and Economics, Jinan 250014, China;
2. Service Management Office, Lanshan District, Linyi City, Linyi 276000, China)

Abstract: In the process of environmental regulation, the target selection and behavioral preference of local governments which serve as a medium between the central government and the regulated objects greatly influence the implementation of the central government’s environmental regulation policies and the improvement of the ecological environment. Based on the analysis of the current central government’s incentive model for local governments, this paper concludes that China’s current administrative system, an incentive model with economic growth rate as the main evaluation index, neglects providing public services such as environmental protection, resulting in local governments’ less ideal performances in environmental protection although such an administrative system exerts a stronger incentive for developing economy. And policy recommendations are accordingly offered to further optimize the incentive models for local governments.

Keywords: environmental regulation; local government; incentive mechanism; policy recommendation

(责任编辑 时明芝)