

论中国式分权下的环境治理逻辑： 理论分析及实证检验

张彩云*

摘要:健全现代环境治理体系是推动绿色发展的必然要求,从学理上阐明环境治理的逻辑是其题中应有之义。本文从中国的历史和现实出发,基于理论和实证两个角度梳理了中国式分权下的环境治理逻辑。首先,本文创新性地将中国式分权的要素凝练为组织结构(权力分配)、激励机制和运行机制三点,通过阐述三者之间的关系梳理出中国式分权的逻辑框架。其次,鉴于激励机制对运行机制的引导作用,在中国式分权的逻辑框架内,本文以权力分配为基础,着重考察激励机制和运行机制对环境治理的影响,从而总结出中国式分权下的环境治理逻辑。再次,采用县级面板数据,对省级以下分权与环境治理之间的因果关系进行回归,结果发现分权程度的提高不利于环境治理。最后,结合理论机理,对基准回归结果的内涵加以解释,认为经济激励、政治激励利于财政收入的增加和经济发展,可能不利于环境治理,而社会激励利于公共品供给,从而于环境治理有益。此外,激励目标的多元化弱化了政治激励对经济增长的作用,增强了社会激励对公共品提供的积极作用,两者均益于环境治理。本文的研究结果对如何发挥激励机制的作用来督促地方政府提供高质量的公共服务有一定启示。

关键词:中国式分权;激励机制;环境治理;多目标激励

一、引言

研究中国式分权下的环境治理逻辑不能仅仅停留在概念层面,抑或“把外国的一些观念从它们的历史来源中切断”,而要以中国的历史和现实为逻辑起点。在国家治理的历史长河中,中央与地方的关系始终存在一个令人困惑的矛盾现象,一方面中央集权体制稳固不变,威严至尊,另一方面,地方权力各自为政,禁而不止(周雪光,2016),追溯至清朝咸同之际“督办团练大臣”与地方官员的“事权”之争(崔岷,2018),其背后反映的就是中央政府与地方政府间

*张彩云,中国社会科学院经济研究所,邮政编码:100836,电子信箱:zhangcaiyunlisa@163.com。

本文系中国南方电网“中国经济绿色低碳转型路径、结构与治理研究”项目的阶段性成果。感谢匿名审稿人提出的宝贵意见。文责自负。

权力的博弈。本质而言,一个国家若无统辖集权便难以保持国家统一和社会稳定,如果缺少行政分权则很可能扼制国民的主动性和社会的进步(朱玲,1997),因此处理好“集权-分权”的关系也成为中国式分权的要义所在。意识到中国式分权对“中国奇迹”的解释力,为数不少的学者通过总结中国式分权的特征,试图从其内部结构出发来剖析“中国奇迹”的奥秘。代表性的理论包括“中国特色的联邦主义”(Federalism, Chinese Style)或“市场维护型联邦主义”(Market-Preserving Federalism),“分权式威权制”(Regionally Decentralized Authoritarianism)(Qian & Xu, 1993; Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1996; Jin et al., 2005)。这一体制既可以发挥分权的优势,也可以发挥集权的特长。Jin等(2005)总结了传统的分权理论,比之中央政府,地方政府对本地区居民的意愿和偏好更了解,可以提供更适合当地居民需要的公共品(Hayek, 1945),而且辖区间竞争可为保证公共品供给和居民偏好更好地匹配提供激励机制(Tiebout, 1956; Oates, 1972),其对市场的培育以及经济增长的推动也是有目共睹的(Montinola et al., 1995; Qian & Weingast, 1996)。集权的作用也不可忽视,政治上的集权可避免地方保护主义(Blanchard & Shleifer, 2001),亦助于维持全国整体利益的平衡(苏力,2004)。在这些研究的基础上,若能将中国式分权下的环境治理逻辑加以阐述和验证,不仅可扩大“中国奇迹”的外延,中国经济发展和环境治理的经验于世界各国尤其是发展中国家的可持续发展也将更具借鉴意义。

上述理论多从激励机制视角探讨中国式分权如何通过调动地方政府积极性来促进经济发展,以及政治上的集权如何助于形成统一市场和协调不同地区的利益,尚未深入到中国行政体制内部来探讨中国式分权的成因及由之引发的公共品提供问题。周黎安(2014)提出的“行政发包制”理论则回答了这两个问题。区别于韦伯的科层制和一般意义上的外包制,中国式分权是在政府内部嵌入一个相对分权和市场化的发包制,在行政权分配、经济激励和内部控制三个维度上相互配合,完成公共品提供。在“行政发包制”下,有的公共品发包程度高,有的则发包程度低,环境治理属于典型的块状治理模式,地方政府具有较多自由裁量的权力,发包程度高。有的公共品竞争激烈,有的则无显著的竞争关系,与大规模疾病控制等竞争激烈的公共品相比,环境治理的激励和惩罚均处于弱势,因而横向竞争较弱。在中国式分权体制下,属地发包程度高加之缺乏自上而下的集中控制和强激励,环境治理效率低下也就不难理解了。

2012年以来,中国式分权的形势又有新变化。新一轮中央和地方财政关系改革的目标设定为“发挥中央和地方两个积极性”,构建现代中央和地方财政关系新格局(高培勇,2018)。第一,分权继续赋予地方政府经济激励;第二,环境治理在自上而下的考核评价指标体系中的地位越发凸显;第三,自“环保垂改”以来,环境治理明显由属地式发包变为垂直式发包,也就是说由块状治理变为条块结合的治理模式。关于第一点,长期以来,中央

和地方在经济增长方面的激励相容问题解决得较为妥善,而环境治理方面则处于“悬而未决”状态,若不解决激励不相容问题,环保政策难以落地^①。后两点意味着权力分配的变化,这种变化对环境治理的影响路径是值得深入探讨的。无论是激励机制还是权力分配结构,从理论上讲,两者作为中国式分权的要素如何展开互动,最终对环境治理产生什么样的影响,需要有学理性的解释,但以往研究多未加以梳理;从实证角度看,选择什么样的指标表征中国式分权,以及如何验证权力分配和激励机制的作用,相关研究也是乏善可陈。

综上,本文的创新点包括:第一,我们阐明了中国式分权的逻辑,并梳理出当中的各要素如何相互作用发挥作用,创新性地将中国式分权的要素凝练为组织结构(权力分配)、激励机制和运行机制三点,并以环境治理为例将这一逻辑具体化,从而梳理出中国式分权下的环境治理逻辑。第二,为从实证角度印证中国式分权下的环境治理逻辑,需要下沉至县域层面加以验证,而以往研究多集中于省级和地级市层面。本文选择县域层面理由包括:一是,省政府和地级市政府对基层环境问题的了解是基于辖区范围内普遍存在的环境问题,其在治理过程中承担的是“上传下达”的任务,然而,要想解决环境问题,不仅需要考虑到各个县、乡镇乃至各个村落的具体情况,还要考虑到如何将中央制定的环境政策在村庄这一层面彻底落实。因而,需要以低于省级和地级市这两个层级的辖区为单位进行环境治理,考虑到乡镇及村庄这两个层级在财力等方面不足的问题,加之这两个层级的辖区个数十分庞大,若以这两个层级为单位展开环境治理,将增加环境信息的收集、归纳和政策的执行难度。二是,综合来看,县域是较为合适的环境治理单位,以县域为单位进行统筹布局,可以保证环境信息的收集和环境的政策的落实既贯彻中央和省一级的普遍性要求,又可与村落的具体情况紧密结合起来,从而具备了在原则性基础上的灵活性和适应性。于是,我们筛选出1333个县6年的平衡面板数据,从省份以下财政分权入手,验证中国式分权下的环境治理逻辑。

下文首先从中国式分权的特征出发,将中国式分权所内涵的要素凝练为组织结构、激励机制和运行机制,通过描述三者之间的关系来说明其对经济和社会发展的作用机理;然后,具体到环境治理,进一步剖析中国式分权的各项要素如何相互作用以致影响环境治理;之后,以县级财政分权为证据,分析中国式分权对环境治理的影响机制,其中,激励机制是研究重点,据此验证中国式分权下的环境治理逻辑;最后,根据理论和实证研究提出政策启示。

^①蔡昉于2019年9月29日上午参加由北京大学国家发展研究院主办,能源基金会资助的第三届气候变化经济学对话,提及了环保理念落实中的激励相容问题。

二、中国式分权的逻辑体系

我们要明确一个逻辑前提,微观个体为什么愿意接受中国式分权制度,且该制度还具有延续性和内在生命力?玛丽·道格拉斯(Mary Douglas)认为,制度赋予了人们“身份”,塑造了社会群体的记忆和遗忘功能,且对事物加以分类(周雪光,2011)。这三点使得个人与集体之间形成较稳定的关系,这也是中国式分权制度得以运行的微观基础。然后,我们需要明确中国式分权的定义。罗震东(2006)将分权定义为,集中在一个中心的权力和责任向相关平行部门、下属区域或组织进行转移和分散的过程,与之对应的是“集权”的概念,政治集权和经济分权相结合则是中国式分权的核心特征(傅勇、张晏,2007;王赛德、潘瑞姣,2010)。Blanchard和Shleifer(2001)则采用比较分析方法,对中国和俄罗斯作了对比,证实了政治上的中央集权和经济分权是中国式分权的重要特征。在此基础上,周黎安(2004,2007,2008)提出了“政治锦标赛”理论,并引入“行政发包制”概念,概括了央地政府间的“块状”纵向分权以及地方政府间的横向竞争。周雪光和练宏(2012)的视角稍有不同,其研究将政府分为三层:中央政府-中间政府-基层政府,中央政府的权力是组织设计、激励设置、绩效评估等,基层政府则负责落实自上而下的政策,中间政府则承担监督基层政府的职责,侧重于央地部门间“条状”纵向分权分析。与此同时,有个细节不可忽视,权力分配与治理目标、地域特征密不可分。例如,高铁建设与环境治理过程中,府际间权力分配是不同的,后者的地方政府具有更高的自由裁量权,对此,曹正汉提出了“过度分权”概念(曹正汉、周杰,2013)。

总结各位学者的研究,笔者总结了中国式分权的特点:政治权集中于中央政府,行政权、财政权等在府际间以及政府与社会间进行分配,且这种分配方式因治理目标而异。政治集权主要体现在人事权、剩余控制权等,也有学者称之为行政集权。那么,在中国式分权这一大逻辑下,政府的定位是什么?在此基础上,中国式分权的三个要素,组织机构、激励机制和运行机制是什么?

第一个问题的答案可从玛丽·道格拉斯对制度运行条件的总结中找到,即制度赋予了政府身份。这一身份有时是政治人(周黎安,2004、2007),有时是经济人(Qian & Roland, 1998),也可兼具两种身份,称之为经济政治人(吴延兵,2017)。作为经济人,政府具有追求经济利益的动机,作为政治人,政府具有追逐政治地位的动机。另外,不可忽视的是,人的本质是“一切社会关系的总和”,况且中国强调权力的公共性(王沪宁,2004;林尚立、赵宇峰,2016)。这意味着政府即使对上负责,也会考虑公众利益,这就体现了政府社会人这一属性。现实中,“所有国家或多或少都是建立在联邦制理念基础上的,也就是说,所有的国家都是由地方政治共同体组成的”(古德诺,2012),具体到当代中国,基层政府亦下沉至乡镇街道,成为国家与社会、政府与民众的枢纽(周雪光,2016),更需强调地方政府社会人的身份。

对于第二个问题,组织结构的核心是府际间、政府与社会间的权力分配。关于府际间权力分配,周雪光(2011)指出,国家治理模式的一个重要线索是中央权威与地方权力间的关系。第一,中央权威主要集中的是自上而下的资源分配权、人事安排权,而涉及到政策落地实施,仅仅依靠自上而下职能部门的运行是不可行的,需要在行政权分配方面,将一些具体的执行权和决策权交给地方政府,即保证地方政府通过自由裁量权享受部分实际控制权(周黎安,2014)。第二,权力分配的另一项重要内容是责任分担。中国长期沿用的“属地管理”模式强调“谁主管,谁负责”,即辖区内发生的所有事情,不管是否与辖区内部的管理有关,都属于辖区行政首脑的责任(周黎安,2014)。第三,关于政府与社会间权力分配,自秦始皇建立统一的郡县制国家以来,整个中国形成了“以上层政权为主导,基层社会组织自我管理为基础,上下连接、相互依赖的双层统治格局”(张研,2008;曹正汉、张晓鸣,2017),也可简称为“控制与自治相结合模式”(曹正汉、张晓鸣,2017)。在中国历史上,纵向分权的主要方式是治官权与治民权的分设,中央和省主要执掌治官权,治民权下放给州县官,即使今天中国的分权体制也有这一特征,类似于“分散烧锅炉”,它有助于分散和降低中央政府的政治风险(曹正汉,2011;曹正汉、罗必良,2013)。费孝通也认为,自上而下的集权统治隐含着很高的政治风险,中央政府为了政权稳定和国家的长治久安,需要构筑集权统治的安全阀,这个安全阀的设置就是在自上而下的集权统治之外,允许自下而上的民意反馈、协商和制衡的政治轨道存在。这称之为“集权的政治风险论”(费孝通,2009;曹正汉、罗必良,2013)。这种权力分配从公众参与中可见一斑,俞可平(2008)将公众参与定义为“公民试图影响公共政策和公共生活的一切活动”,具体方式包括“投票、竞选、公决、结社、请愿、集会、抗议、游行、示威、反抗、宣传、动员、串联、检举、对话、辩论、协商、游说、听证、上访等”。这就是府际间、政府与社会间的组织结构。

激励机制是国家制度运行的内在推力,中央政府和上级政府针对下级政府具有考核、奖惩、资源配置等控制权。第一,财政收入是重要的经济激励,官员晋升是重要的政治激励(Bo, 1996;周黎安,2007;曹正汉,2011;周黎安,2014)。第二,在经济激励和政治激励外,可能还存在其他激励如“社会激励”。徐志国(2018)通过总结休谟的相关理论认为在社会生活中,相似情感和信念的人容易形成相互的同情和理解,对与自己不同的行为产生强烈的敌意,从而结合成多种不同类型的“派系”。府际间的合作可体现这一点(周雪光,2008)。政府还有为辖区居民服务的责任,Jin等(2005)总结的早期分权理论体现了这一点。传统的分权理论认为,比之中央政府,地方政府对本地区居民的意愿和偏好更了解,可以提供更适合当地居民需要的公共品(Hayek, 1945)。Tiebout(1956)认为,辖区政府之间的竞争为保证公共品供给和居民偏好更好的匹配提供了条件。基层政府为辖区居民服务的责任可看作多样化的基层自治可以维持的重要原因,同时也是“自下而上”的公众参与的治理模式可以维护的重要原因。

运行机制主要指的是,以组织结构和激励机制为基础,府际间、政府与社会间如何互动来完成治理目标。第一,基于人事权、资源分配权、责任在府际间的划分方式以及相应的激励机制,地方政府间围绕政治激励指标展开“晋升锦标赛”“标尺赛”“资格赛”(Maskin et al., 2000; 周黎安, 2004、2007; 杨其静、郑楠, 2013)。此外,地方政府间还会因经济激励而展开财政收入的竞争,例如,20世纪80年代以来的财政包干体制强化了地方政府的财政和经济激励(银温泉、才婉茹, 2001)。“层层分包”的行政体制与激励机制结合,呈现的是从中央到基层政府“层层加码”现象(周黎安, 2004、2007、2008; 周黎安等, 2015)。第二,政府与社会间的互动体现为政府向社会的分权。自下而上的公众反馈不仅对基层政府发挥了监督作用,还有助于政府了解公众偏好,地方政府可能会据此相互竞争以提供满足居民偏好的公共品。

总结以上逻辑可发现,中国式分权的逻辑为:中央集中了人事权、资源分配权,地方政府分配到了一定的行政权、经济管理权、财政权,同时基层具有一定的自治权;政治上的晋升、经济上的财税、社会上的身份认同成为地方政府的竞争激励。这两点使政府组织能够围绕其目标形成完善的运行机制,从而赋予了中国式分权强大的内在生命力。

三、中国式分权下的环境治理逻辑

上述中国式分权的逻辑是在完成不同治理目标时所具有的共性逻辑。具体到环境治理,中国式分权的影响需要更为细致地探讨。我们通过厘清环境政策执行的组织结构、激励机制与运行机制来阐释环境治理逻辑。

关于组织结构即府际间的权力分配,周雪光(2011)、周雪光和练宏(2012)基于控制权理论,将环保部门的控制权分为目标设定权、检查验收权以及激励权,周黎安(2014)将控制权分为人事控制权、监察权、指导权、剩余控制权等,将责任分担定义为内部控制权。在不改变原义的基础上,笔者综合两种理论,将控制权分配归纳为目标设定权、检查验收权、激励分配权、内部控制权和人事控制权^①。我们将相关的五个控制权分配概括如下:第一,目标设定权,即环境治理(减排、治污)目标的设定;第二,检查验收权,即环境治理过程的检查以及治理目标完成情况的验收;第三,激励分配权^②,即就环境治理任务完成情况进行考核、奖励;第四,内部控制权,指的是一种结果导向的、人格化的责任分担;第五,人事控制权,因政治上的奖励或问责很重要的一点就是晋升,这一奖励的执行情况取决于人事控制权的分配。关于政府与社会

^①关于行政权的定义颇多,根据对以往文献的分析,不同的主题、不同的研究领域,行政权的定义也不同。本文的行政权指的是行政机构所对应的权力,根据本文所研究的“环境治理”这一主题,与之相关的行政权包括上述五个。

^②考虑到环境治理过程中经济激励不大,而政治上的晋升是很重要的激励,因此此处的激励分配权主要指政治激励。

间的权力分配,基层具有一定的自治权,在此基础上,公众可通过信访等方式表达环境诉求从而参与到环境治理之中。结合组织结构和激励机制,环境治理过程中各机构运行机制如下:

第一,权力分配。以中央政府与省、市、县级政府的控制权分配为例,一般环境治理的目标设定权和检查验收权在中央政府,人事权、激励分配权在省、市级政府,内部控制权即政策的执行和责任的分担在县级政府。县级政府在执行环境政策的过程中,公众具有一定参与权。

第二,激励机制。在组织运行过程中,财税上的经济激励,政治上的晋升激励,以及获得公众认同的社会激励相互发挥作用。围绕激励机制,与环境治理有关的主体间互动关系包括中央政府与地方政府、环保机构与地方政府、地方政府之间、政府与公众。在纵向上,县级政府和环保部门接受上级政府的领导和监督,环保部门同时还接受当地政府的管辖,处于整个科层体系或结构中的政府组织,其绩效考核过程必须照顾与之相互依赖、支持和配合的其他政府组织的利益和诉求(练宏,2016)。面对中央政府制定的治理目标,省、市两级政府将指标层层下分,县级政府执行目标,此时的环保部门既要接受上级环保部门的监督和检查,也要执行县政府所安排的任务。若制定的治理目标以生态环境为主,那么各治理主体的目标将达到一致,在政治激励和社会激励的推动下,府际间、政府与社会之间都会围绕环境治理展开互动,其结果必然是提高环境质量。若制定的治理目标以经济增长为主,各治理主体之间的互动将稍显复杂,经济激励和政治激励促使地方政府着重发展经济,而环保机构的职责是环境治理,考虑到激励权和政策执行权在地方政府,环保机构缺乏动力和权力提高环境质量。此时,可能出现降低环境门槛来吸引投资,从而加速经济增长的现象。

第三,运行机制。一是,若治理目标以环境为主,纵向上可能出现“层层加码”行为,中央政府制定了环境治理目标后,省、市两级政府会向县级政府施加压力并给予激励,保证其超额完成任务。横向上,地方政府间也存在竞争行为,这也是周黎安所强调的“强激励”(周黎安,2004、2007)。此时,公众对公共品的诉求和监督成为县政府治理环境的重要推动力。二是,若多目标之间存在冲突,经济发展要优先于环境保护,根据周雪光和练宏(2011)的研究,与上级职能监督机构相比,当地政府和环保局有着更密切、直接的权威关系。在环境治理过程中,“条条”的环保组织很难获得独立性,“块块”权力发挥主要作用,这使得为发展经济而降低环境门槛成为可能,部分学者通过田野调查也得到这一结论(周雪光、练宏,2011;冉冉,2013)。

从上述三条可见,无论是权力分配还是运行机制,始终围绕激励机制(治理目标设定)在变化,这也是改革开放40年来经济高速发展、基础设施“遍地开花”,而环境污染“屡禁不止”的重要原因。据此,本文要验证的是中国式分权对环境治理的影响与权力分配和激励机制有关,其最终表现为运行机制的结果,这也是中国式分权下的环境治理逻辑。

四、中国式分权下环境治理逻辑验证的研究设计

本部分为理论验证和因果关系回归嫁接起桥梁。首先,我们以已有研究为基础,从众多描述分权的指标中选择验证本文主题所需的、能够准确和全面反映权力分配的指标。其次,中国式分权的另一要素,即激励机制指标的选择,从以往诸多研究中尚未发现准确度量激励机制的指标,根据理论分析及经验总结,本文选择可表征三种激励的指标。再次,环境治理效果指标的选择,经过一系列筛选,最终采用能够全面反映环境治理效果的指标 $PM_{2.5}$ 。最后,对于计量模型的选择,根据本文主题的特点和指标的选择,采用固定效应模型。

(一)权力分配与县级财政分权

从实证角度讲,若要全面且深入地验证中国式分权与环境治理之间的关系是十分困难的。因为既需要收集到可准确度量行政权、经济管理权、剩余索取权、人事权、政治权分配以及政绩考核的指标,又要准确描述并验证这些指标之间的关系,Xu(2011)也表达过分权指标选择的困难,因此大多数文章采用财政分权来度量分权。基于此,我们可换个视角,通过梳理以往文献所选指标,且在数据可得范围内,选择一个相对全面的指标来表征中国式分权。Jin等(2005)为后续关于中国式分权的实证研究提供了一个指标框架:财政收入分权(地方财政收入/全国财政收入)、财政支出分权(地方财政支出/全国财政支出)、边际增量分成(地方政府从财政收入增加额中所提留的比例)。Xu(2011)则最终选择了财政支出分权表征分权。

在上述框架范围内,为数不少的学者对财政分权指标的内涵和选择标准加以探索。毛捷等(2018)将财政分权的度量指标划分为五类:财政收入分权、财政支出分权、财政自给程度(也称为财政自主度)、边际增量分成和税收分成。其中前三类指标使用率较高(陈硕、高琳,2012):以省以下分权为例,财政收入分权一般采用地县级预算内财政收入与全省预算内财政收入之比表示(刘小勇,2008);财政支出分权可用地县级预算内财政支出与全省预算内财政支出之比表示,也可以用省内县/市本级财政支出之和占省级财政支出的比重这一指标来衡量(谭之博等,2015);财政自给度一般采用地方政府财政收入与地方政府财政支出之比表示(贾俊雪等,2011)。这一系列指标也可采用人均值表示(张光,2011)。

基于下述几个方面的考虑,本文决定采用县级财政分权来度量分权:第一,中国县域治理有着悠久的历史,关于郡县制的起源,学术界共同的想法是起于春秋,形成于战国,而全面推行于秦始皇统一天下之后(周振鹤,2014),而且中国历史上的地方政府也多以县为单位进行治理(钱穆,2012)。除此之外,历史上中国县以上的行政区划时常发生变动,但县始终作为最基础的行政机构行使其对辖区的管理权(李孔怀,2006)。第二,在中国式分权体制下,就府际间的纵向关系而言,中央政府的集权程度有所下降,但地方政府仍然是高度集权的(曹正汉、罗必良,2013)。这体现在,县级政府既要满足上级政府的考核需求,又要承担相当大的基层

社会治理的责任(曹正汉、罗必良,2013)。第三,关于政府与社会间的权力分配,基层具有一定自治权。城市和农村按居民的居住地建立了居民委员会或村民委员会,这是自下而上反馈、满足公众对公共品需求的机构,基层自治机构运转所需经费、基层公共品支出的来源除了个人、村集体之外,县级财政承担了相当大的部分。因而县在连接“自下而上”的基层自治和“自上而下”的政府治理方面发挥了重要作用。综合这三点来看,县级财政分权可反映分权的特征,因而成为其代理变量。综合以往学者研究,这一变量采用三个指标表示:县级人均财政收入与全省人均财政收入之比(fd_1)、县级人均财政支出与全省人均财政支出之比(fd_2)、县级财政收入与县级财政支出之比(fd_3)。

(二)经济激励、政治激励与社会激励

与分权指标一样,激励机制指标也极难选取。鉴于以往研究鲜有涉及,我们只能从经验中梳理出尽可能准确反映激励机制的指标。根据Qian和Roland(1998)、Jin等(2005)和周黎安(2007)的研究,地方政府留存的财政收入成为重要的经济激励,我们采用县级政府财政收入总额和人均财政收入代表经济激励。毫无例外,政治激励一般指的是官员晋升(周黎安,2007、2014),虽然晋升指标近年来趋向多元化,但是多年来延续的以经济增长为主要考核指标的晋升考核体系依然影响较大,对此本文选择固定资产投资和工业企业产值来代表政治激励。关于社会激励,从“建设人民满意的服务型政府”这一定位出发,选择教育指标度量社会激励。

(三)环境治理效果指标的筛选

环境治理效果指标有多种选择,分为污染物排放、综合评价、自然实验法和替代指标。部分学者采用污染物去除率代表环境治理效果,极具代表性的指标是工业废水排放达标率和工业二氧化硫去除率(张中元、赵国庆,2012)。也有学者认为单一减排指标可能无法全面反映环境治理效果,因而建议采用综合指标加以衡量。傅京燕和李丽莎(2010)选择废水排放达标率、二氧化硫去除率、烟尘去除率、粉尘去除率和固体废物综合利用率5个单项指标的加权平均数来衡量环境治理效果。

另外,随着雾霾污染愈发严重,整体的环境质量受到各界重视,国家及各地方政府也投入了大量财力和精力来治理雾霾问题,因此,越来越多的研究也以 $PM_{2.5}$ 为研究对象。考虑到本文需要一个全面反映环境治理效果的指标,选用 $PM_{2.5}$ 代表环境治理效果。

(四)计量模型选择

本文试图从县级层面的环境、分权指标出发,研究中国式分权体制对环境治理的影响,采用固定效应模型加以检验。

$$PM_{it} = \alpha_i + \alpha_t + \gamma fd_{it} + \beta Z + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

我们主要考察的是系数 γ ,即县级财政分权对环境治理的影响方向及大小; PM_{it} 为 i 县市在 t 时期 $PM_{2.5}$ 的值,采用对数形式; fd_{it} 代表县级财政分权; α_i 为个体固定效应,控制县级层面不随时间变化的因素; α_t 是时间固定效应,控制不随个体但是随时间发生变化的因素; Z 是控制变量, ε_{it} 为误差项。

结合可能影响空气质量的因素及数据可得性,我们选择了5个指标:人均GDP($pgdp$); 第二产业与第三产业增加值之比($sete$);人均规模以上工业企业产值(pva);人均固定资产($pfix$),采用人均固定资产值的对数表示;人口密度(pde),运用单位行政区划面积的人口数代表。人均GDP、人均规模以上工业企业产值、人均固定资产、人口密度四个指标均取对数。

(五)数据来源及处理

为获取县域近年来 $PM_{2.5}$ 浓度的数据,我们采用美国国家海洋和大气管理局(简称NOAA)基于卫星监测的全球 $PM_{2.5}$ 浓度的栅格数据,并利用 ArcGIS 软件根据各个县的经纬度与该数据加以匹配,最终获取了2009—2015年中国县域年均 $PM_{2.5}$ 浓度数值。各个县GDP、规模以上工业企业产值、规模以上工业企业产值、固定资产投资、人口数、行政区划面积的数据来自于2010—2016年《中国县域统计年鉴》,据此得到了中国县域层面2009—2015年各指标的数据。

为了验证本文所提问题,我们将各个县 $PM_{2.5}$ 浓度数据与县域层面其他指标加以匹配。在此基础上,不仅剔除了存在大量缺失值和异常值的样本,还剔除了匹配成功的样本量较少的年份(2012年),最终得到1333个县2009—2011年、2013—2015年的面板数据。变量描述性统计如下表1所示。

表1 变量描述性统计

变量符号	变量名称	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
lpm	$PM_{2.5}$	7998	3.83	0.52	1.21	4.74
fd_1	县级财政收入分权	7998	0.44	0.53	0.02	11.86
fd_2	县级财政支出分权	7998	0.57	0.37	0.05	7.63
fd_3	财政自主度	7998	0.36	0.24	0.01	2.12
$pgdp$	人均GDP(对数)	7998	10.05	0.87	7.38	13.60
$sete$	第二产业与第三产业增加值之比	7998	1.05	0.11	0.95	1.25
pva	人均规模以上工业企业产值(对数)	7998	9.87	1.31	2.26	14.42
$pfix$	人均固定资产(对数)	7998	9.38	1.04	-1.50	13.54
pde	人口密度(对数)	7998	5.43	1.05	-1.90	7.70
pse	每万人的在校中学生数	7998	6.26	0.29	4.30	8.45
pp	每万人的在校小学生数	7998	6.50	0.32	4.49	9.28

五、中国式分权下的环境治理效果

(一)权力分配与环境治理效果

以上述模型和数据为依据展开实证分析。表2是基准回归结果,被解释变量是PM_{2.5}的对数。表3是稳健性检验,考虑到可能存在的遗漏变量问题,下文采用系统广义矩估计(系统GMM)方法进行估计。实际上,本文选用了代表基层治理情况的县级数据,并对个体和时间趋势加以控制,在此基础上控制经济发展水平、产业结构、社会投资等主要因素,这两点已将大部分可能影响县级环境治理效果的要素考虑在实证研究之中。鉴于本文所用的分权指标隶属省以下分权范畴,故可能忽视宏观层面其他因素的影响,因而稳健检验加入了被解释变量的滞后项,采用系统GMM方法解决遗漏变量问题,最终回归结果在表3中呈现。

表2 基准回归

	(1)	(2)	(3)
	<i>lpm</i>	<i>lpm</i>	<i>lpm</i>
<i>fd</i> ₁	0.0460** (0.0202)		
<i>fd</i> ₂		0.0090 (0.0198)	
<i>fd</i> ₃			0.1325*** (0.0443)
<i>pgdp</i>	-0.2164 (0.1387)	-0.2698** (0.1355)	-0.2475* (0.1344)
<i>pgdp</i> ²	0.0032 (0.0066)	0.0064 (0.0063)	0.0046 (0.0063)
<i>sete</i>	0.1943** (0.0927)	0.1690* (0.0914)	0.2049** (0.0934)
<i>pva</i>	0.0032 (0.0142)	0.0040 (0.0144)	0.0013 (0.0143)
<i>pfix</i>	0.0091 (0.0117)	0.0095 (0.0117)	0.0096 (0.0117)
<i>pde</i>	-0.0500 (0.0777)	-0.0567 (0.0798)	-0.0673 (0.0803)
常数项	5.6077*** (0.7903)	5.8825*** (0.7801)	5.8464*** (0.7706)
县固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
样本量	7998	7998	7998
R ²	0.7173	0.7172	0.7175
F	61.93	61.04	61.07

注: *代表 $p < 10\%$, **代表 $p < 5\%$, ***代表 $p < 1\%$; 括号内为县域层面聚类的标准误; 下表同。

表3 系统GMM回归

	(1)	(2)	(3)
	<i>lpm</i>	<i>lpm</i>	<i>lpm</i>
fd_1	0.1104*** (0.0332)		
fd_2		-0.0628 (0.0509)	
fd_3			0.0145*** (0.0051)
控制变量	是	是	是
县固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
样本量	6665	6665	6665

分权对环境治理效果的影响在基准回归和稳健检验中一致。表2和表3的第(1)列的主要解释变量是财政收入分权,可见其对PM_{2.5}的影响为正,意味着县级财政收入分权程度越高,环境治理效果越差,即给予县级政府越高的收入分成反而不利于环境治理。理论上讲,这一结果与经济激励机制有关,无论发展目标为何,随着地方政府财政收入分成的提高,从中获得收益越高,发展经济的激励也越强烈。那么,为之降低环境门槛也是必然的,出现财权增加不利于环境治理的结果也在情理之中。换个视角,从地方政府的职责出发,第(2)列的解释变量变为财政支出分权,其对PM_{2.5}的影响无法在10%的水平上通过显著性检验。无论将发展经济还是治理公共事务的职责归位于地方政府,地方政府都会根据最为紧要的治理目标来决定财政支出偏向。例如,考核评价指标着重强调经济增长,地方政府的财政支出也将倾斜于能够迅速拉动经济增长的项目,这种趋向的投资将忽视生态环境,降低环境质量,若考核指标注重环境,结果则是相反的。再将视角切换至财政自主度,财政自主度既是权责匹配的体现,也是度量政府治理能力的重要标准。基准回归结果的结论是财政自主度的提升将降低环境质量,即第(3)列的回归结果,这一结论与直觉和理论均有不相符之处,须重点解释。分税制改革前后,县级政府事权变化不大,但是部分财权上收至省级政府、中央政府,地方财力的不足渐渐催生了“财力与事权相匹配”的财政体制管理原则,即使如此,在样本范围内,财政收入能够覆盖财政支出的只有137个,占全样本的1.7%。这意味着,在财力不足的情况下,地方政府会通过发展经济来提升财政收入以弥补财政支出,环境问题也会凸显。

(二)激励机制与环境治理效果

不可忽视的是,治理目标多元化意味着激励机制多元化,这一变化导致财政分权对环境治理效果的影响出现差异。尤其体现在财政支出方面,多元化的治理目标会让财政支出的项目不再集中于经济建设,而是兼顾环境与民生,反映在环境治理效果上就是,治理目标更加多

元化之后,给予地方政府更多的事权是利于环境治理目标实现的,这也与早期分权理论的结论一致(Oates, 1972)。从财权角度看,财权的增加会使县政府有更多财力用于公共品提供。具体而言,在财力充足的情况下,治理目标多元化后,地方政府会有足够的财力顾及所有的治理目标,生态环境等社会治理目标会得到足够重视,从而环境治理效果也将较好。同样,若财政自主度较高,治理目标多元化将有助于财政自主度发挥出改善环境治理效果的作用。因而,多元化的治理目标可能使财政支出分权、财政收入分权、财政自主度对环境治理效果的正向影响较大,这一结论可通过引入财政分权与时间的交叉项来证明。众所周知,党的十八大对“五位一体”总体布局作了全面部署,自此生态文明建设提升至与经济建设、政治建设、文化建设、社会建设一样的高度,后续一系列落实性政策也要求地方政府兼顾经济、环境等多个发展目标。考虑至此,文中将财政分权与这一重要事件共同考虑,设定“五位一体”提出及其之后年份(2012年及其之后)为虚拟变量1,其他年份设定为0,以之(*post*)与财政分权指标相乘构成交叉项。引入该指标后的回归结果见表4。第(1)—(3)列的交叉项系数均在至少10%的显著性水平上为负数,这一结果与本文推测相同,即治理目标多元化使地方政府不再仅仅考虑经济增长,财权的增加将会使地方政府对事权范围内的环境治理给予一定关注,治理目标体系的转变有助于财政分权改善环境治理效果。

表4 多目标激励下财政分权的影响

	(1)	(2)	(3)
	<i>lpm</i>	<i>lpm</i>	<i>lpm</i>
fd_1	0.0721*** (0.0279)		
$fd_1 \times post$	-0.0349* (0.0191)		
fd_2		0.0652** (0.0327)	
$fd_2 \times post$		-0.0692** (0.0276)	
fd_3			0.114** (0.0521)
$fd_3 \times post$			-0.0249*** (0.0013)
控制变量	是	是	是
县固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
样本量	7998	7998	7998
R ²	0.718	0.718	0.717
F	56.95	56.42	56.25

本部分的基准回归和稳健检验体现了中国式分权下环境治理的逻辑。关于权力分配,财权下放和财力不足均不利于环境治理,事权分配则对环境治理效果未产生显著的影响。关于激励机制,经济激励过强将不利于分权发挥改善环境治理效果的作用,而治理目标多元化更利于财政分权发挥出改善环境治理效果的作用,该结论也引发了对激励机制合理化以及构建“财力与事权相匹配”财政体制的思考。而县级层面事权的增加与治理目标息息相关,多元化的治理目标体系助力事权和财权下放在改善环境治理效果中的作用,这也是对早期分权理论一个新的认识。

六、运行机制分析

为深入剖析环境治理问题的制度成因及内在激励,我们需要对上述研究结果背后所蕴含的经济意义加以挖掘,本部分将展开机制分析。关于中国式分权的要素中,权力分配已经通过各个分权指标体现,反映了组织结构的影响,而计量结果中揭示了激励机制和运行机制的影响。考虑到运行机制侧重点在于地方政府之间的竞争等互动行为,非本文的研究重点,且其与激励机制有不少重叠内容,因而本部分着重讨论激励机制即经济激励、政治激励和社会激励的作用机制,其结果则表现为运行机制的效果。事实上,短期内经济增长与环境治理是一个硬币的两面,对经济规模的急切追求会对环境治理产生一定的不利影响,这也可能是基准回归结果中出现中国式分权不利于环境治理这一现象的原因。其逻辑为:第五部分着重验证的是中国式分权下权力分配和激励机制对环境治理效果的影响,即环境治理逻辑运行机制的结果,本部分则在此基础上深入阐释中国式分权下环境治理逻辑的运行过程,即论述权力分配和激励机制引发了什么样的运行机制,从而出现第五部分的结果。因运行机制是较为抽象的过程,无法找到指标加以度量,本部分将与第五部分结合,通过分析运行机制的结果来论证运行机制的过程。已有诸多文献证明,如果治理目标更为重视经济发展将对环境治理不利,因而无论是经济激励还是更为重视经济增长的政治激励,对两者的重视程度重于社会激励(即环境治理等)将不利于环境治理,而治理目标更重视社会激励后,生态环境将得到改善。在采用数据论证时,其要点包括四个方面:第一,经济激励的选择,财政收入是最重要的经济激励(Qian & Roland, 1998);第二,政治激励的选择,周黎安(2007)、张军等(2020)等多篇文献已经证明GDP在政治激励中的主要地位,其表现为GDP增速、地方政府投资等与经济表现有关的指标;第三,社会激励的选择,本文借鉴吴敏和周黎安(2018)的研究,采用可视型公共品表示,在县域范围内能够找到的指标就是教育;第四,治理目标多元化意味着经济激励、政治激励、社会激励,尤其是最后一项被高度重视,其会引起运行机制的变化,借鉴张军等(2020)的研究,以2012年为分界点,以考察治理目标多元化带来的运行机制变化。

(一)中国式分权下的经济激励

理论部分已经阐述过,财政收入是重要的经济激励,财政分权的三个指标中,从理论上讲财政收入较高是财政自主度高的原因,而非反向关系。所以在表5的回归结果中我们的主要解释变量只保留了财政收入分权和财政支出分权,被解释变量用县级人均财政收入和县级财政收入表示。从下述回归结果中可见,财政分权对财政收入有着十分显著的促进作用。与理论部分的分析一致,财政收入分成给地方政府以经济激励,这也顺理成章增加了地方政府的财政收入。财政支出分权的影响则不同,事权的下放也是公共品提供责任的下放,地方政府财政支出责任的增加会刺激地方政府增加财政收入。无论是哪方面原因,本研究验证了经济激励的存在以及其对地方政府财政收入的刺激作用,这是中国式分权不利于环境治理效果的原因和机制之一。

表5 中国式分权下的经济激励

	(1)	(2)	(3)	(4)
	人均财政收入		财政收入	
fd_1	3733.2*** (522.2675)		98414.6*** (2.8e+04)	
fd_2		1094.6** (467.5807)		226035.2*** (3.6e+04)
控制变量	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	7998	7998	7998	7998
R ²	0.946	0.906	0.908	0.898
F	303.5	165.2	118.8	105.2

(二)中国式分权下的政治激励

关于中国式分权理论解释中国经济高速增长的奥秘,一个要素是政治激励,长期以经济发展绩效为主的考核体系会促进投资和经济增长,这也是根据“晋升锦标赛”得到的一个结论。鉴于这一现象,我们考察中国式分权与政治激励的关系也集中在经济方面。表6的回归结果显示,在绝大多数方程中,无论是财政收入分权、财政支出分权还是财政自主度,都对固定资产投资和工业企业产值有着十分显著的正向影响。可以初步认为,在以经济增长为主要考核指标的政治激励机制下,中国式分权体制会激励地方政府处于以经济发展为中心的晋升竞争中,地方政府会展开招商引资、产业发展之争,这难免对环境造成一定破坏。

表6 中国式分权下的政治激励

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	固定资产投资			工业企业产值		
fd_1	0.0927** (0.0398)			0.226*** (0.0604)		
fd_2		0.109** (0.0508)			0.0655*** (0.0155)	
fd_3			0.211*** (0.0790)			0.782*** (0.1342)
控制变量	是	是	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	7998	7998	7998	7998	7998	7998
R ²	0.873	0.873	0.873	0.961	0.960	0.962
F	954.0	934.6	993.7	595.5	565.1	630.4

(三) 中国式分权下的社会激励

除了财政方面的经济激励、晋升方面的政治激励,还有一个激励在学界涉及甚少。为居民提供满意的公共服务是政府的职责,也是政府作为“社会人”的重要体现,由之引发的社会激励督促政府的公共品供给,在此过程中放权于地方政府利于提高公共品供给数量和效率,这也是早期分权理论的结论之一。表7展示了社会激励的回归结果,我们以每万人中的中小小学生数量为被解释变量加以考察。财政收入分权、财政支出分权、财政自主度均对小学生数量有着十分显著的正向影响,说明中国式分权可以实现社会激励。与小学生数量的回归结果不同,财政分权的三个指标对中学生数量的影响无法通过10%的显著性检验,这一结果突出

表7 中国式分权下的社会激励

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	每万人中的 中学生数量	每万人中的 小学生数量	每万人中的 中学生数量	每万人中的 小学生数量	每万人中的 中学生数量	每万人中的 小学生数量
fd_1	0.0298 (0.0221)	0.0661*** (0.0155)				
fd_2			0.0190 (0.0233)	0.0580** (0.0288)		
fd_3					-0.0465 (0.0337)	0.0694** (0.0276)
控制变量	是	是	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	7998	7998	7998	7998	7998	7998
R ²	0.774	0.875	0.774	0.875	0.775	0.875
F	92.39	97.97	91.76	96.14	84.40	87.44

了财力对实现社会激励的重要性。总的来看,第(6)列回归结果意味着中国式分权体制下,社会激励利于公共品提供,作为公共品之一的生态环境自然也会得到改善。

(四)多目标下的运行机制

上述回归仅验证了分权如何影响不同激励机制的实现情况,对于激励机制变化所带来的运行机制变化尚不明确,我们还需要通过治理目标的变化加以验证。与基准回归结果一样,本部分同样选择党的十八大这一重要事件,通过研究治理目标多元化的影响来进一步明晰激励机制的作用。

表8是多目标下经济激励的实现情况,我们重点观察交叉项的系数,从中可见2012年之后,分权对财政收入的影响明显大于2012年之前。这说明即使治理目标多元化,经济激励依然是增强的,也意味着治理目标多元化也会促使地方政府增加财政收入来满足财政支出,这一结论也为财政自主度的系数所证实。

表8 多目标下的经济激励变化

	(1)	(2)	(3)	(4)
	人均财政收入		财政收入	
fd_1	2421.6*** (274.5616)		72739.3*** (1.8e+04)	
$fd_1 \times post$	2130.5*** (274.2576)		60744.6*** (1.8e+04)	
fd_2		-520.0 (604.4970)		1882.2 (1.8e+04)
$fd_2 \times post$		2458.2*** (344.1153)		37213.4** (1.5e+04)
控制变量	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
样本量	7998	7998	7998	7998
R ²	0.962	0.883	0.904	0.876
F	552.1	156.6	104.5	77.33

表9和表10分别反映政治激励和社会激励的实现情况,两者的结果是相反的。在多目标治理体系中,环境等公共物品在治理目标中的地位提升,部分公共物品甚至具有“一票否决”的地位,而对经济增长的强调从速度转向了质量。这两个变化结果在表9和表10得到体现,前一个表格中交叉项的系数均显著为负数,说明2012年之后政治激励对经济增长的作用有所减弱,后一个表格中除事权外,交叉项的系数均显著为正,意味着2012年之后社会激励的作用增强,有助于公共品提供。

表9 多目标下的政治激励变化

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	固定资产投资			工业企业产值		
fd_1	0.226*** (0.0674)			0.361*** (0.0920)		
$fd_1 \times post$	-0.141*** (0.0524)			-0.143*** (0.0495)		
fd_2		0.296*** (0.0732)			0.182*** (0.0647)	
$fd_2 \times post$		-0.219*** (0.0767)			-0.136** (0.0534)	
fd_3			0.418*** (0.0899)			1.190*** (0.1463)
$fd_3 \times post$			-0.274*** (0.0599)			-0.537*** (0.0567)
控制变量	是	是	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	7998	7998	7998	7998	7998	7998
R ²	0.874	0.874	0.874	0.961	0.960	0.963
F	860.9	841.5	921.8	560.7	517.6	613.6

表10 多目标下的社会激励变化

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	每万人中的 中学生数量	每万人中的 小学生数量	每万人中的 中学生数量	每万人中的 小学生数量	每万人中的 中学生数量	每万人中的 小学生数量
fd_1	-0.00800 (0.0302)	0.00933 (0.0228)				
$fd_1 \times post$	0.0379** (0.0148)	0.0570*** (0.0208)				
fd_2			0.00986 (0.0316)	0.0612* (0.0356)		
$fd_2 \times post$			0.0106 (0.0220)	-0.00376 (0.0212)		
fd_3					-0.147*** (0.0390)	-0.187*** (0.0350)
$fd_3 \times post$					0.116*** (0.0254)	0.294*** (0.0231)
控制变量	是	是	是	是	是	是
县固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	7998	7998	7998	7998	7998	7998
R ²	0.775	0.877	0.774	0.875	0.776	0.884
F	84.11	92.47	83.88	87.61	82.38	106.0

这一系列结果与激励目标多元化有关,但无论激励目标如何变化,地方政府本身对财政收入的需求,以及出于财政支出的需要,经济激励会使分权利于财政收入增加,不利于环境治理。而政治激励则不同,晋升的需求会激励地方政府去完成中央政府着重强调的指标,忽视中央政府尚未强调的目标,多目标体系的建立会敦促地方政府兼顾环境等治理目标,政治激励对经济增长的影响有所弱化。公众的认同是地方政府的社会激励,对生态环境等公共品的强调强化了社会激励的影响,这时分权利于公共品供给。激励机制的变化会带来运行机制的变化,进而带来中国式分权利于环境治理效果的结果,这与表4的回归结果一致。

七、结论与启示

从中国的历史和现实出发,首先,本文将中国式分权的要素凝练为组织结构、激励机制和运行机制三点,通过阐述三者之间的作用机理梳理出中国式分权的逻辑框架。其次,在中国式分权的逻辑框架内,分析在权力分配基础上,激励机制安排所引发的运行机制对环境治理的影响,进而对中国式分权下的环境治理逻辑加以总结。再次,采用中国1333个县的面板数据为例,对省以下分权与环境治理之间的因果关系进行回归,结果发现分权程度的提高不利于环境治理。最后,结合理论部分的假说,我们对基准回归结果蕴含的机理加以解释,从中看出:财权下放和财力缺乏均不利于环境治理,这一结果与激励机制有关;经济激励(财权下放)、政治激励利于财政收入的增加和经济发展,可能不利于环境治理,而社会激励利于公共品提供,从而于环境治理有益。经济激励和政治激励的主导作用导致中国式分权于环境治理不利。这种结果因激励机制而变,党的十八大以来,激励目标的多元化敦促地方政府提供公众满意的公共品,这使得政治激励对经济高速增长的作用有所弱化,社会激励对环境治理的积极作用有所增强,这也是中国式分权利于环境治理的重要原因。

根据上述研究结论,本文提出如下两点启示:

第一,关于学术研究,在进行中国式分权与社会治理、国家治理之间关系的研究时,其结论要因时因地而异,不能“一刀切”。特别是实证研究,作为规范研究的前期基础和证实工具,更需要注重研究对象的一般性和个别性,规律的普遍性和特殊性。例如,在不同的组织结构和激励机制下,中国式分权对国家治理的影响是什么?其内在机理是什么?这两个问题至关重要。就规范分析来说,什么形式的集权-分权组合利于治理,要结合具体的治理目标而论,从激励机制和运行机制出发,通过深入分析不同层级政府的行为来提出一定建议。

第二,关于政策制定,在中国式分权背景下进行环境治理,激励机制的作用至关重要。财政分成成为地方政府的经济激励,这一激励可以维持地方政府发展经济的动力。目前,更重要的问题变为,如何通过发挥政治激励和社会激励的作用来督促地方政府提供高质量的公共服务,是一个难题。晋升考核体系中,环境指标的地位得到很大提升,这也成为地方政府尽力治理

环境的重要原因,而这种治理效果是否存在以及如何长期维持成为新的问题,这就需要结合好社会激励在环境治理中的积极作用。然而,仅仅依靠公众监督以及地方政府力求的公众认同是不够的,资金的相对缺乏会让公共品提供难以为继,这也是社会激励的不足之处,要从财政政策上给予地方政府环境治理、公众参与以财力支持,同时,还要为公众参与提供法律支持、渠道支持。总之,如何将公众监督、地方政府的收益与中央政府的要求结合起来,从而建立自上而下的激励相容机制尤为重要,这也是未来很长一段时间内,决策者所要思考和解决的问题。

参考文献:

- [1] 曹正汉,罗必良.集权的政治风险与纵向分权——从历史视角看当代中国社会管理体制变革[J].南方经济,2013,(2):1-11+84.
- [2] 曹正汉,张晓鸣.郡县制国家的社会治理逻辑——清代基层社会的“控制与自治相结合模式”研究[J].学术界,2017,(10):216-227+326-327.
- [3] 曹正汉,周杰.社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因[J].社会学研究,2013,28(1):182-205+245.
- [4] 曹正汉.中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J].社会学研究,2011,25(1):1-40+243.
- [5] 陈硕,高琳.央地关系:财政分权度量及作用机制再评估[J].管理世界,2012,(6):43-59.
- [6] 崔岷.咸同之际“督办团练大臣”与地方官员的“事权”之争[J].历史研究,2018,(2):75-90+191.
- [7] 费孝通.中国士绅[M].北京:三联书店,2009.
- [8] 傅京燕,李丽莎.FDI,环境规制与污染避难所效应——基于中国省级数据的经验分析[J].公共管理学报,2010,(3):10.
- [9] 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):4-12+22.
- [10] 高培勇.中国财税改革40年:基本轨迹、基本经验和基本规律[J].经济研究,2018,53(3):4-20.
- [11] 古德诺.政治与行政[M].丰俊功译.北京:北京大学出版社,2012.
- [12] 贾俊雪,郭庆旺,宁静.财政分权、政府治理结构与县级财政解困[J].管理世界,2011,(1):30-39.
- [13] 李孔怀.中国古代行政制度史[J].上海:复旦大学出版社,2006.
- [14] 练宏.弱排名激励的社会学分析——以环保部门为例[J].中国社会科学,2016,(1):82-99+205.
- [15] 林尚立,赵宇峰.中国协商民主的逻辑[J].上海:上海人民出版社,2016.
- [16] 刘小勇.省及省以下财政分权与省际经济增长[J].经济科学,2008,(1):41-54.
- [17] 罗震东.中国都市区发展:从分权化到多中心治理[M].北京:中国建筑工业出版社,2006.
- [18] 毛捷,吕冰洋,陈佩霞.分税的事实:度量中国县级财政分权的数据基础[J].经济学(季刊),2018,17(2):499-526.
- [19] 钱穆.中国历代政治得失[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2012.
- [20] 冉冉.“压力型体制”下的政治激励与地方环境治理[J].经济社会体制比较,2013,(3):111-118.
- [21] 苏力.当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节[J].中国社会科学,2004,(2):42-55+205.
- [22] 谭之博,周黎安,赵岳.省管县改革、财政分权与民生——基于“倍差法”的估计[J].经济学(季刊),2015,14(3):1093-1114.
- [23] 王沪宁.政治的逻辑:马克思主义政治学原理[M].上海:上海人民出版社,2004.
- [24] 王赛德,潘瑞姣.中国式分权与政府机构垂直化管理——一个基于任务冲突的多任务委托—代理框

架[J]. 世界经济文汇, 2010, (1): 92-101.

[25] 吴敏, 周黎安. 晋升激励与城市建设: 公共品可视性的视角[J]. 经济研究, 2018, 53(12): 97-111.

[26] 吴延兵. 中国式分权下的偏向性投资[J]. 经济研究, 2017, 52(6): 137-152.

[27] 徐志国. 派系及其治理: 休谟社会政治理论的一个视角[J]. 社会, 2018, 38(1): 134-159.

[28] 杨其静, 郑楠. 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛[J]. 世界经济, 2013, 36(12): 130-156.

[29] 银温泉, 才婉茹. 我国地方市场分割的成因和治理[J]. 经济研究, 2001, (6): 3-12+95.

[30] 俞可平著, 贾西津主编. 中国公民参与——案例与模式[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.

[31] 张光. 测量中国的财政分权[J]. 经济社会体制比较, 2011, (6): 48-61.

[32] 张军, 樊海潮, 许志伟, 周龙飞. GDP增速的结构性下调: 官员考核机制的视角[J]. 经济研究, 2020, 55(5): 31-48.

[33] 张研. 17-19世纪中国的人口与生存环境[J]. 合肥: 黄山书社, 2008.

[34] 张中元, 赵国庆. FDI、环境规制与技术进步——基于中国省级数据的实证分析[J]. 数量经济技术经济研究, 2012, 29(4): 19-32.

[35] 周黎安, 刘冲, 厉行, 翁翕. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇, 2015, (1): 1-15.

[36] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014, 34(6): 1-38.

[37] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004, (6): 33-40.

[38] 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.

[39] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 2008.

[40] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012, 27(5): 69-93+243.

[41] 周雪光. 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J]. 社会学研究, 2008, (6): 1-21+243.

[42] 周雪光. 制度是如何思维的? [J]. 读书, 2001, (4): 10-18.

[43] 周雪光. 从“官吏分途”到“层级分流”: 帝国逻辑下的中国官僚人事制度[J]. 社会, 2016, 36(1): 1-33.

[44] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑[J]. 开放时代, 2011, (10): 67-85.

[45] 周振鹤. 中国地方行政制度史[J]. 上海: 上海人民出版社, 2014.

[46] 朱玲. 转轨时期中央与地方之间财政关系的调整[J]. 国际经济评论, 1997, (Z1): 29-31.

[47] Blanchard, O. and A. Shleifer. Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia[J]. IMF Staff Papers, 2001, 48: 171-179.

[48] Bo, Z. Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders[J]. Journal of Contemporary China, 1996, 5(12): 135-154.

[49] Hayek, F. A. The Use of Knowledge in Society[J]. American Economic Review, 1945, 35: 519-530.

[50] Jin, H., Y., Qian, and B. R. Weingast. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89: 1719-1742.

[51] Maskin, E., Y. Qian, and C. Xu. Incentives, Information, and Organizational Form[J]. Review of Economic Studies, 2000, 67(2): 359-378.

[52] Montinola, G., Y. Qian, and Q. B. R. Weingast. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China[J]. World Politics, 1995, 48(1): 50-81.

[53] Oates, W. Fiscal Federalism[J]. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

[54] Qian, Y. and G. Roland. Federalism and the Soft Budget Constraint[J]. American Economic Review, 1998, 88(5): 1143-1162.

[55] Qian, Y. and B. R. Weingast. China's Transition to Markets: Market-Preserving Federalism, Chinese Style

[J]. Journal of Economic Policy Reform, 1996, 1(2): 149–185.

[56] Qian, Y. and C. Xu. Why China's Economic Reforms Differ: The M-form Hierarchy and Entry/ Expansion of the Non-State Sector[J]. Economics of Transition, 1993, 1(2): 135–170.

[57] Tiebout, C. A. Pure Theory of Local Expenditures[J]. Journal of Political Economy, 1956, 64 (5): 416–424.

[58] Xu, C. G. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development[J]. Journal of Economic Literature, 2011, 49(4): 1076–1151.

The Logic of Environmental Governance Under the Decentralization of Chinese Style: Theoretical Analysis and Empirical Testing

Zhang Caiyun

(Institute of Economics, Chinese Academy of Social Sciences)

Abstract: A modern environmental governance system is inevitable for promoting green development, and elucidating the logic of environmental governance from a theoretical perspective is its inherent meaning. Based on the history and reality of China, this paper answers the question of the influence of Chinese-Style decentralization on environmental governance. First of all, this paper creatively condenses the elements of Chinese-Style decentralization into three parts: organizational structure (power distribution), incentive mechanism and operation mechanism, and combs out the logical framework of Chinese-Style decentralization by elaborating the relationship among them. Secondly, in view of the guiding role of incentive mechanism on the operation mechanism, in the logic framework of Chinese-Style decentralization, based on the power distribution, this paper focuses on the analysis of the impact of incentive mechanism and operation mechanism on environmental governance. Thirdly, using the panel data of 1333 counties in China of six years, the causal relationship between decentralization and environmental governance is regressed. The results show that the improvement of decentralization is not conducive to environmental governance. Finally, combined with the theoretical mechanism, we explain the connotation of the benchmark regression results, and find that economic incentive and political incentive are conducive to the increase of fiscal revenue and economic development and may not be conducive to environmental governance, while social incentive is conducive to the provision of public goods, thus beneficial to environmental governance. The diversification of incentive objectives has weakened the role of political incentives in economic growth, benefited environmental governance, and strengthened the positive role of social incentives in environmental governance. The results have policy implications for how to leverage the role of incentive mechanisms to urge local governments to provide high-quality public services.

Keywords: Chinese-Style Decentralization; Incentive Mechanism; Environmental Governance; Multi-Objective Incentive

JEL Classification: L98, O13, P34

(责任编辑:卢玲)