

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, 党和国家高度重视社会主义生态文明建设, 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

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