

生态转移支付与地方政府环境治理激励

张朝举 陈怡心

摘要 地方政府环境治理激励不足是影响中国生态环境绩效的重要因素,作为中央政府激励和引导地方政府行为的一项制度安排,转移支付制度被赋予了较强的“生态使命”。在环境财政制度分析框架中,通过识别评估现有转移支付制度下生态转移支付的环境治理激励效应,可以发现生态转移支付制度对于改善地方环境质量具有积极作用。生态转移支付的激励效应和作用机制主要体现为有效激励地方政府加大环境保护支出、加强环境规制,在政府行为推动下带动企业形成整个社会的环境治理合力,加大环境治理投资,提升污染物处理能力。政府应考虑从调整转移支付结构和加大生态转移支付力度着手,构建激励与约束兼容的生态型转移支付体系,以强化地方政府环境治理绩效。

关键词 转移支付;环境治理;激励效应;生态文明建设

中图分类号 F812.45 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2021)06-0158-16

基金项目 中国财政学会2020-2021年度招标课题(CZXH202103);中国人民大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(21XNH013)

生态环境是人类赖以生存和发展的基础。生态文明建设一旦不能跟上物质文明发展的步伐,将引致一系列生态环境问题,进而制约人类经济社会的可持续发展。环境保护日益成为关乎人类生存和社会进步的全局性问题。当前,中国同样面临着严峻的生态环境问题,制约了经济高质量增长。因此,转变发展理念,加强生态文明建设愈发重要。党的十九大报告指出,我们“既要创造更多物质财富和精神财富以满足人民日益增长的美好生活需要,也要提供更多优质生态产品以满足人民日益增长的优美生态环境需要”,如何实现经济发展和生态保护的双赢是我国亟待解决的难题。

生态环境公共商品属性和环境保护外部性特征,导致生态环境领域易出现“公地悲剧”和“搭便车”问题,这也决定了生态文明建设需要政府主导,以提高公共服务供给效率。在中国现行的财政分权体制下,由于政府的科层制和“锦标赛”竞争机制的存在,生态保护的收益外溢特征易导致地方政府环境治理激励不足的问题,产生“逐底竞争”,需要中央政府协调和激励。如何有效提高地方政府环境治理的努力程度,便成为生态保护政策切实发挥作用的关键。生态转移支付作为新型的转移支付方式,是一种以生态环境保护成本和受益对等为原则的政府间财政性补偿机制,旨在解决生态环境领域存在的正外部性激励不足和负外部性约束无力问题,激励地方政府加强环境治理。目前,中国生态转移支付制度仍处在初步探索阶段,在制度安排和机制设计上仍不成熟,需要不断健全和完善。因此,本文将结合制度梳理与实证分析,研究生态转移支付对地方环境治理绩效的影响,并从“增投入,强规制”和“少排污,多治理”的角度深入探讨生态转移支付的激励机制。本文一方面提供了市场化解决地方环境治理激励不足和“逐底竞争”的方案,另一方面从协调地方政府关系和财政体制视角提供了解决环境治理困境的思路,以期完善生态转移支付制度提供启示和建议,从而充分发挥生态转移支付在地方政府环境治理方面的激励作用,优化生态资源配置效率,实现生态保护和经济发展的共赢。

一、文献综述

为实现公共品最优供给效率,需要根据公共品的性质在不同政府层级间进行合理划分。财政联邦主义是关于政府间职能和财力划分的理论,在此基础上,环境联邦主义将环境问题与财政联邦主义的理论相结合,旨在合理划分中央和地方政府的环境管理事权。其认为由于地区异质性和信息传递等原因,地方政府更能有效掌握当地居民的偏好,在提供环境公共品方面更有效率,应充分发挥地方政府在环境保护和治理方面的作用。

目前,我国地方政府环境治理存在较为严重的激励不足和“逐底竞争”问题。尤其在当前财政分权体制下,财权与事权的矛盾较为突出,地方政府面临较大的财政压力,在公共资源配置中赋予生态环境较低权重,环境保护投入力度不够,在环境治理方面出现一系列扭曲行为,研究发现,财政分权度的提高加重了地方环境污染程度^[1](P19-28),抑制地方政府对环境污染的管制力度^[2](P31-43),降低工业污染治理投资和公共环境支出^[3](P24-35),影响地方环境治理水平^[4](P53-68)。同时,在经济发展作为政绩考核核心的政治锦标赛体制下,激励扭曲导致地方政府倾向于牺牲环境换取经济利益^[5](P15-30),环保重视程度和环境治理力度均不足,甚至会为了争夺税源吸引投资做出包庇污染企业、降低环境规制标准等恶性竞争行为。此外,生态保护具有外部性,若无相应的激励补偿机制,各地基于成本收益的理性考虑,在环境行为上(如环境规制)容易产生“逐底竞争”^[6](P543-549),进一步加剧地方政府环境治理的激励不足问题^[7](P1120-1149)。因此,环境联邦主义认为,针对地方政府在环境治理领域存在的激励不足和“逐底竞争”问题,应由中央政府进行干预和协调,采取财政手段调整地方间的环境关系,激励地方政府进行生态保护,达到环境协同治理。

转移支付制度能够有效激励地方政府更充分提供民众所需公共品,在环境治理方面发挥着独特的作用。理论上而言,政府间转移支付是对分权的必要补充,能够发挥分权的好处并消除潜在的不利影响^[8](P59-72)。依据环境联邦主义理论,地方政府最了解当地的生态资源保护和发展情况,为了有效利用分权决策的优势,需要通过转移支付给予地方激励^[9](P485-497)。20世纪90年代以来,生态补偿政策逐步进入生态环境治理政策体系中,与市场化的生态补偿政策相比,广大的发展中国家更多的利用转移支付政策作为解决地方政府环境治理的“激励不足”问题。中央政府适当的转移支付设计能够有效激励地方政府为本地居民提供更充分的社会性公共品^[10](P4-15),有助于矫正环境治理的外部性和“搭便车”现象^[11](P173-186),优化财政资源配置,提升环境治理效率。针对我国的环境治理现状,许多研究认为应完善转移支付制度,通过中央与地方之间、地区之间的转移支付,实现地方政府在减排和治理方面的激励相容,增强对地方政府环境保护和治理的激励效应^[12](P45-54)。蔡昉等提出提高环境质量需要中央政府进行机制设计,通过转移支付实现地方政府在减排和治理方面的激励相容^[13](P4-11)。

在肯定了转移支付对于地方环境治理激励的重要作用后,学者们对生态转移支付进行了深入的研究。生态转移支付是一种政府间的转移支付制度,将生态指标纳入财政资金分配标准,实现财政资金在不同政府层级中合理分配,以补偿地方政府因实施生态保护付出的成本,将外部性内部化。这在国外较早进行了实践,相关研究肯定了生态转移支付的生态效益、分配效应和成本效率,认为生态转移支付的优点表现在:第一,不需要额外的资金,只是改变现行分配制度;第二,可以被用作激励手段,激励地方政府增加保护区的数量;第三,可以改善保护区地区和周围地区的关系,增进民间社会组织、企业和学校的参与^[14](P83-96)。大量的文献也基本上从不同维度证明了生态转移支付制度能有效地激励地方政府改善生态环境治理。巴西的生态增值税^①(以下简称“ICMS-E”)有效激励地方政府建立新的保护区,并提升当地环境管理水平和质量。ICMS-E的实施与更高的平均保护区面积有显著正相关关系^[15](P373-

^① 巴西联邦各州的大部分收入主要来自对商品和服务征收流转税(ICMS),巴拉那州(Paraná)于1991年首次将生态指数引入ICMS的财政再分配中,称为ICMS-E。

382)。这在对其他地区的研究中也得到证明,葡萄牙的生态转移支付大多流向了拥有大量生态保护区的地区,有显著的正向激励效应^[16](P261-273)。

2008年,中国成为继巴西、葡萄牙、南非、德国等国之后,全球少数几个率先建立生态型转移支付的国家。随着国内学者对转移支付与地方政府环境治理策略研究的深入和我国国家重点功能区生态转移支付制度的实施,生态转移支付成为重要的研究领域。目前,关于生态转移支付研究主要集中在必要性分析、制度设计、激励机制和政策效果等方面。在必要性分析方面,许多研究认为生态转移支付有助于解决地方政府为发展经济而制定扭曲性环境政策的问题,协调区域间的环境治理行为,形成区域间责任承担机制^[17](P74-80)。在制度设计方面,研究主要围绕补偿拨付标准和转移支付方式展开。补偿标准的确定要综合考虑众多成本因素,可基于不同的理论模型,如基于生态足迹理论和拓展的能值模型进行具体的测算^[18](P47-61)。且应将生态外溢价值补偿作为生态功能区财政转移支付的定位,建立纵向为主、纵横交错的全国统一的生态转移支付体系^[19](P47-51)。在激励机制方面,生态转移支付制度体现了中央政府和地方政府之间在生态保护行为上的委托代理关系,有学者依据委托代理理论分析其中的激励机制和影响因素,提出有利于充分发挥生态转移支付激励机制、提升地方政府努力程度的有效措施^[20](P31-41)。在政策效果的实证分析方面,李国平对陕西省的国家重点生态功能区进行了研究,认为增加人均转移支付资金有利于提高生态环境质量,且根据县级保护能力进行生态转移支付更有利于提高生态保护效率^[21](P27-31);刘炯选取东部六省的市级数据,识别了生态转移支付不同激励方式下地方政府的响应行为^[22](P54-65)。徐鸿翔和张文彬对陕西省33个国家重点生态功能区的研究认为,财政收入水平越高,转移支付对生态效益的促进作用越大^[23](P141-148)。缪小林和赵一心研究发现,国家重点生态功能区转移支付制度改善了以水质为代表的生态环境质量^[24](P17-32)。田嘉莉和赵昭通过对湖北省国家生态功能区的研究认为,生态转移支付提升了地区生态环境质量,且地方政府保护生态环境的政策目标主要是通过预期转移支付来实现^[25](P121-125)。曹鸿杰等发现国家重点生态功能区转移支付对环境保护和公共服务供给有较为明显的激励作用,且环境分权能提升生态转移支付政策的效果^[26](P21-31)。

通过文献梳理可知,现有研究主要从财政体制和政府间行为的角度解释地区环境污染加剧和地区环境投入不足的根源,认为地方政府在环境治理方面存在着政府间恶性竞争和激励不足的问题,提出应将转移支付运用于环境治理方面,并具体探讨了生态转移支付制度。但目前关于生态转移支付对地方政府环境治理行为激励的研究较为缺乏,对其运作机制和激励效应的研究不够深入,相应的实证研究也较少,研究样本局限于单一或少数省份,不具有全局性。因此,本文将通过制度梳理与理论分析,探究转移支付对地方环境治理激励的作用机制,并利用面板数据进行实证分析,从激励视角识别评估生态转移支付对地方环境治理绩效的影响,并进一步探讨关注生态转移支付的激励机制。

二、制度背景与研究假说

本部分主要分析我国环境保护领域的财政支出和转移支付情况,并梳理国家重点功能区的制度背景,最后详细阐释了生态转移支付对地方环境治理激励的作用机制。

(一) 环境保护财政支出和转移支付现状

中国经济在高速发展的同时也给资源环境带来巨大压力,环境治理是政府目前面临的一项重要责任。财政是政府进行环境治理、提供环境基本公共服务的重要保障,在一定程度上决定了环境治理的效果和环境公共服务的质量。近年来,我国不断加大环境保护领域的财政投入。

从绝对规模上看,如图1所示,从2008年到2018年全国环境保护财政支出、中央环境保护财政支出和地方环境保护财政支出均大幅度增长,全国环境保护支出由2008年的1451.36亿元增长到2018年的6297.61亿元,其中中央环境保护财政支出由66.21亿元增长到427.56亿元,地方环境保护财政支出由

1385.15亿元增长到5870.05亿元。近年来政府对环境保护的投入不断增加,年均增长率在20%左右,支出总额增长迅猛,尤其是地方政府。2008年到2018年地方政府的环境保护支出一直保持着正增长,且增长幅度总体较大。环境保护支出的稳定增长说明地方政府环境基本公共服务供给能力不断提升。

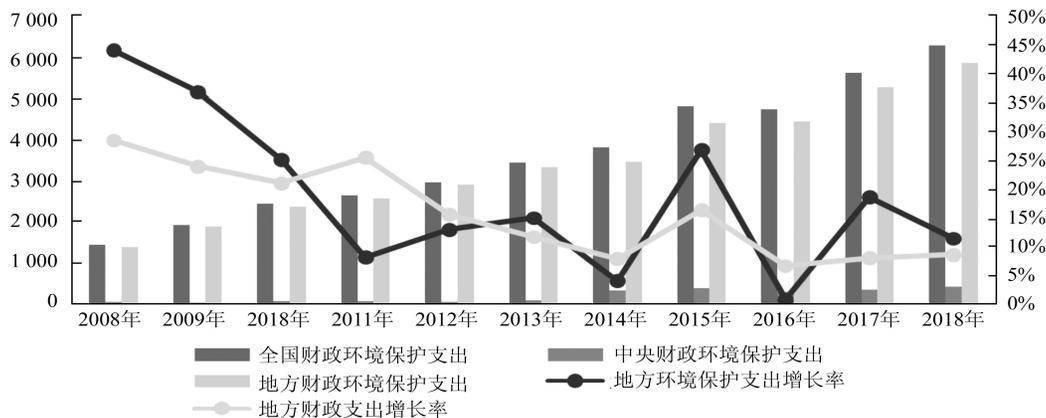


图1 环境保护支出规模和增长率变化趋势

资料来源:财政部公开数据。

从相对规模来看,如图2所示,全国环境保护支出比重由2008年的2.32%上升到2018年的2.85%。从中央和地方分别来看,2008年中央和地方财政支出中的环境保护支出占比分别为0.5%和2.81%,2018年分别为1.31%和3.12%,环境保护支出占财政支出的比重有整体维持相对稳定水平,但环境保护支出占比依然较小。与中央政府相比,地方政府财政支出中的环境保护支出占比更大,承担更大环境保护支出的财政压力。地方政府承担了大量环境保护事权,是环境保护和治理工作的主体,提升地方政府环境治理的能力和效率是改善我国环境状况的关键一环。但是,这并不意味着绝大部分环境保护支出资金来自地方政府财政本级收入。结合我国财政体制分析可知,中央政府对地方政府的转移支付构成地方政府财政资金来源的重要组成部分,在平衡地方政府财力方面发挥重要作用。

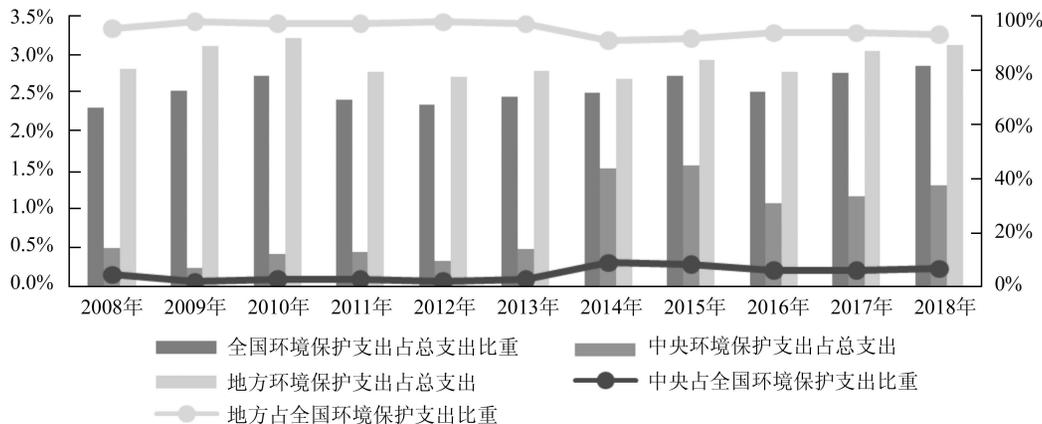


图2 环境保护支出的相对规模变化趋势

资料来源:财政部公开数据。

尤其在环境保护领域,仅以专项转移支付中的节能环保项目来看,如图3所示,中央对地方的节能环保专项转移支付整体上升,地方政府的环境保护支出很大一部分是来自中央政府的转移支付,中央政府

的转移支付是地方政府环保投入的资金保障和激励手段。但中央转移支付的占比逐年下降,反映出中央政府更加注重转移支付的激励和协调作用,通过转移支付激励地方政府积极筹集资金,自主处理辖区内的环境治理问题,提高环境治理效率。

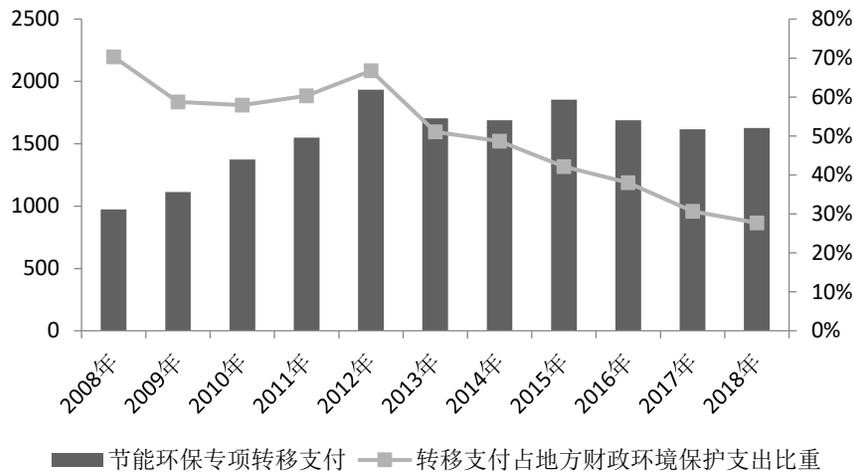


图3 节能环保专项转移支付规模及占地方财政环境保护支出比重

资料来源:财政部公开数据

在一般性转移支付中,中国自2008年开始实施国家重点生态功能区转移支付制度,将国家重点生态功能区转移支付设在均衡性转移支付下,国家重点生态功能区转移支付规模持续增长,已从2008年60.52亿元增长到2018年的721亿元(如图4所示),在地方生态保护和环境治理方面发挥着重要作用。

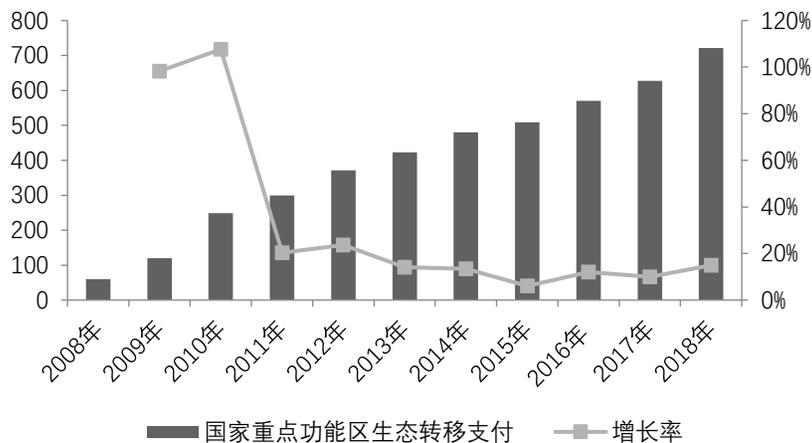


图4 国家重点生态功能区生态转移支付规模

资料来源:财政部公开数据。

(二) 国家重点生态功能区转移支付

生态转移支付是一种基于生态环境保护成本和受益对等原则而实施的政府间财政补偿机制,对于生态保护而限制经济发展的地区进行经济补偿。为加强对生态环境的保护,维护我国重要区域生态系统在水源涵养、水土保持、防风固沙、维护生物多样性等方面的功能,2008年我国开始试点建立国家重点生态功能区财政转移支付制度,对位于国家重点生态功能区的县级政府给予一般性财政转移支付,其成为最主要的生态补偿项目之一,这也是生态转移支付制度在我国的具体体现。

在实际管理中,重点生态功能区范围的划定由国家发展改革委员会负责,报国务院批准,而重点生态功能区转移支付范围由财政部确定,财政部对生态转移支付的政策每年或隔年调整一次。重点生态功能区的划定是通过国土空间管控的方式保护生态,其主要手段是限制社会经济开发活动。而重点生态功能区生态转移支付制度则是通过经济补偿的方式实现激励与约束,转移支付资金的测算和分配均与国家重点生态功能区县域的生态环境质量评估结果挂钩。

财政部自2009年颁布并实施《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》以来,依据现实情况对该办法不断进行调整和改进,以便及时解决实施过程中出现的新问题。国家重点生态功能区起初具有生态保护和改善民生的双重目标,2009年的《国家重点生态功能区转移支付(试点)办法》和2011年的《国家重点生态功能区转移支付办法》在基本原则、资金分配、监督考评和激励约束等方面都体现出双重目标性质,要求地方政府需做到改善辖区生态并提升基本公共服务水平。资金分配以财政缺口为基准测算,侧重基本公共服务均等化,而监督考评和激励约束同时考察环境保护和公共服务,侧重对环境质量的考评。转移支付的双重目标和资金分配与考核重点的矛盾给地方政府带来极大压力,对于经济基础薄弱且生态环保压力大的地区尤为不公。这些地区经济水平较为落后,财政收支压力较大,保护环境和公共服务的双重目标具有潜在矛盾,这会削弱转移支付对生态保护的激励作用,影响政策的实施效果。因此,2012年中央对地方政府国家重点生态功能区转移支付办法进行了一定调整,仅在资金分配和使用方面体现了双重目标,且在分配时加强了生态环保补助,而基本原则、监督考评以及激励约束方面均只考虑保护生态环境的目标。2016年及之后的转移支付办法继续进行调整,在各方面突出对生态环境保护单一目标的重视。相关内容见表1。整体而言,重点生态功能区转移支付呈现出覆盖范围不断扩大、资金分配方法不断优化、激励约束机制不断健全、综合补偿功能不断突显的特点。

表1 国家重点生态功能区转移支付资金使用要求

年份	基本原则	资金分配	监督考评	激励约束
2009年	实施绩效考评机制,对生态环境保护较好和重点民生领域保障力度较大的地区给予适当奖励;对因非不可抗力因素而生态环境状况恶化以及公共服务水平相对下降的地区,采取扣减转移支付等措施	按县测算,下达到省,省级财政根据本地实际情况分配落实到相关市县。某省(区、市)国家重点生态功能区转移支付应补助数=(\sum 该省(区、市)纳入试点范围的市县政府标准财政支出- \sum 该省(区、市)纳入试点范围的市县政府标准财政收入) \times (1-该省(区、市)均衡性转移支付系数)+纳入试点范围的市县政府生态环境保护特殊支出 \times 补助系数	需将资金重点用于环境保护以及涉及民生的基本公共服务领域。从资金到位率和省对下转移支付对资金分配情况进行评估,从环境保护和公共服务两方面选取指标对资金使用效果进行评估	生态环境明显改善的地区,中央财政给予适当奖励;对因非不可抗力因素而生态环境状况持续恶化的地区暂缓下达20%、连续三年生态环境恶化的县区不再补助、基本公共服务水平下降的地区扣除20%。
2011年	同2009年	某省(区、市)国家重点生态功能区转移支付应补助数= \sum 该省(区、市)纳入转移支付范围的市县政府标准财政收支缺口 \times 补助系数+纳入转移支付范围的市县政府生态环境保护特殊支出+禁止开发区补助+省级引导性补助	从环境保护和治理、基本公共服务两方面选择指标评价资金使用情况,具体指标与2009年相同	与2009年基本相同

续表

年份	基本原则	资金分配	监督考评	激励约束
2012年	建立健全县域生态环境质量监测考核机制,根据评估结果实施适当奖惩	某省国家重点生态功能区转移支付应补助额=∑该省限制开发等国家重点生态功能区所属县标准财政收支缺口×补助系数+禁止开发区域补助+引导性补助+生态文明示范工程试点工作经费补助	考核指标体系由财政部和环保部联合制定的《国家重点生态功能区县域生态环境质量考核办法》(2011)提供。具体指标与2011年的环境保护和治理指标相同	对生态环境明显改善的县,适当增加转移支付。对非因不可控因素而导致生态环境恶化的县,适当扣减转移支付
2016年	建立健全资金分配使用考核和生态环境保护综合评价机制,加大转移支付与考评结果挂钩的奖惩力度,激励地方加大生态环境保护力度,提高资金使用效率	某省重点生态功能区转移支付应补助额=重点补助+禁止开发补助+引导性补助	财政部会同环境保护部等部门,对国家重点生态功能区县域生态环境质量进行监测和评估	对考核评价结果优秀的地区给予奖励。对生态环境质量变差、发生重大环境污染事件、主要污染物排放超标、实行产业准入负面清单不力和生态扶贫工作成效不佳的地区,根据实际情况对转移支付资金予以扣减
2017年	建立健全生态环境保护综合评价和奖惩机制,激励地方加大生态环境保护力度,提高资金使用效率	某省重点生态功能区转移支付应补助额=重点补助+禁止开发补助+引导性补助+生态护林员补助±奖惩资金	财政部会同环境保护部等部门,对国家重点生态功能区县域生态环境质量进行监测和评估	同上年
2018年	同上年	同上年	同上年	同上年
2019年	同上年	某省转移支付应补助额=重点补助+禁止开发补助+引导性补助+生态护林员补助±绩效考核奖惩资金	同上年	同上年

(三) 生态转移支付对地方环境治理激励的作用机制

在我国当前财政体制下,地方政府支出责任和财权间的矛盾使其面临着较大的财政压力,财力约束叠加GDP考核的双重压力使得地方政府忽视生态环境保护和治理,造成对公共环境支出的挤出效应。同时,地区间竞争进一步加剧了地方政府的行为扭曲,环境规制政策差异会造成生产要素的跨区域流动,地方政府为发展经济增加税源,会庇护污染企业,降低环境标准吸引投资等。此外,环境公共品具有较强的外部性,一个地区的生态改善也会使周边地区无偿受益,地方政府倾向于“搭便车”,而对于成本外溢的环境污染行为,污染跨界转移会将污染治理成本转嫁到其他地区,投入成本与收益间的非对称性使地方政府在环境治理行为上产生“逐底竞争”。

对于环境公共品的供给,中央政府与地方政府间存在委托代理关系,中央政府希望地方政府能够提升环境保护水平,但由于财政压力、税收竞争和溢出效应的阻碍,地方政府与中央政府的目标不完全一致,普遍存在着激励不足的问题,这需要中央政府选择有效的政策手段进行协调和激励。转移支付作为一种财政治理工具,是中央激励地方政府加大社会治理相关投入的重要机制。

生态转移支付根植于转移支付制度,是在转移支付分配时将生态指标纳入财政资金分配标准,实现财政资金在不同支付层级的合理分配。图5展示了政府间生态转移支付的运作机制。B地建立了生态

保护区进行环境治理和生态保护,除了本地区收益外,B地区的空气净化、污染物减少等效果也会使地区A和地区C的环境质量得到改善。同时,由于B地区进行的环境治理措施,如限制高污染企业进驻、提高污染物处理标准等,会使得本地区的资源和要素向周边地区转移,在一定程度上影响了当地短期的经济发展。B地区为环境治理付出了机会成本,但其治理效果却外溢到其他地区,被地区A和地区C“搭便车”无偿享受。久而久之,地区B会因为环境保护行为的成本收益不对等问题而放弃环境治理,三地均不愿意主动在环境治理方面进行投入,形成“逐底竞争”。因此,需要在地区A、B、C之间建立一种成本和收益补偿机制,才能激励地区B持续地对生态保护区进行环境治理。地区A、B、C将一部分税收收入上交上级组成共同的资金池,上级政府站在中立的立场,通过监督考评,测算地区间环境治理的成本和收益,根据各地的环境治理努力程度进行资金的重新划拨和分配,以期实现地区环境治理行为成本和收益的平衡。通过转移支付这种财政再分配工具,可实现地区间在环境治理方面的激励协同。

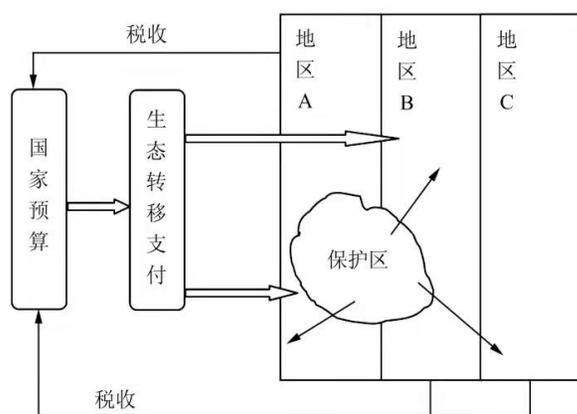


图5 生态转移支付运作机制

从理论上分析,生态转移支付有效提高地方政府对生态政策的响应和治理环境的努力程度。生态转移支付嵌套在一般转移支付中,同时兼具专项转移支付的特点,即中央政府将生态指标纳入财政资金分配标准,在确定各地一般转移支付时增加一部分与生态环境质量挂钩的补助,但资金用途限定于生态环境保护 and 公共服务供给,以激励地方加大生态环境保护力度。生态转移支付将环境质量考核与转移支付相结合的特殊设计决定了其具有更好的激励效果:一方面,生态转移支付不仅具有其他转移支付缓解地方财政压力、增加环境财政能力的作用;另一方面,生

态转移支付还具有弥补地方生态保护成本、内化外部性的作用。生态转移支付与地方环境治理效果直接挂钩,各地获得转移支付资金的数额取决于当地环境治理效果,会与中央政府统一目标,积极改善当地生态环境,这在一定程度上解决了激励不足的问题。在这种环境财政制度的运作逻辑下,生态转移支付制度能够有效激励地方政府重视环境治理,具有良好的环境治理效应。地方将拨付的补偿资金用于地区的生态环境修复和保护,加强和重视生态环境保护与治理,改善地区生态环境质量。

同时,生态转移支付具有一般转移支付的性质,不限制资金的具体项目和用途,地方政府可根据当地环境治理需求自由裁量,可以更好地发挥地方自主性。地方政府具有环境公共品供给成本的信息优势,会根据中央政府设定的环境质量目标采取有效手段。环境规制和环保投入是改善生态环境的主要手段,地方政府会在转移支付资金激励下更多的将环保资金用于维护、修复重点生态功能区的生态环境,同时运用环境规制手段对地区的污染行为进行规制,减少地区污染排放,进一步带动企业和社会形成合力,增加污染治理投入、提高污染治理能力。

基于上述分析,本文提出以下理论假设:

假设1:生态转移支付制度具有良好的环境治理效应,能促进地方政府重视生态保护目标,加强生态治理行为,实现环境质量的改善。

假设2:生态转移支付制度能有效激励地方政府改善环境行为,综合运用多种手段和工具提升环境治理,加大环境保护投入力度,提升环境保护支出水平,增强污染排放规制,从而减少污染物的排放,加强污染处理能力,实现“增投入,强规制”和“少污染,多治理”。

三、研究设计

在理论分析的基础上,本文将运用固定效应模型,从生态转移支付的环境治理效应和生态转移支付的激励机制两个层次进行实证检验,研究生态转移支付对地方环境治理行为的影响。

(一) 模型设定

基于理论分析,可知中央对地方的生态转移支付对地方政府的环境治理行为产生影响,生态转移支付作为财政治理工具,能够缓解地方政府财政压力,弥补地方政府生态保护成本,有效激励地方政府实施环境治理。本文将构建双向固定效应模型,实证检验生态转移支付对地方环境治理行为的影响。实证分析分为两个层次,具体来说:

首先,研究生态转移支付环境治理效应,生态转移支付是否能够改善地方环境质量。

$$Eq_{it} = \alpha_{it} + \beta ETR_{it} + \gamma Control_{it} + \lambda_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, i 表示不同省份, $i=1,2,3,\dots,31$; t 表示年份; Eq_{it} 为被解释变量,表示地方政府环境质量,用反映空气质量的PM2.5浓度来衡量; ETR_{it} 为解释变量,表示中央政府对地方政府的人均生态转移支付; $Control_{it}$ 表示一系列控制变量; μ_i 和 λ_t 分别为地区固定效应和时间固定效应, ε_{it} 为随机扰动项。

其次,重点研究生态转移支付的激励效应和作用机制,探究生态转移支付能否改变地方政府行为,实现“增投入,强规制”,进而带动企业和社会实现“少污染,多治理”。模型设计如下:

$$tre_{it} = \alpha_{it} + \beta pETR_{it} + \gamma Control_{it} + \lambda_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中, tre_{it} 作为被解释变量,代表地方环境保护和治理行为。这部分主要以生态转移支付对地方政府环境治理行为的作用机制为核心,围绕政府、企业和社会三个角度展开。首先,研究生态转移支付对地方政府环境治理行为的影响,环境规制和环保投入作为地方政府进行环境改善的两种重要手段,能够刻画地方政府的环境治理行为。因而,将以人均环境保护支出衡量地方政府的环境治理投入,以排污费总额和每吨工业废水实际征收的排污费衡量地方政府的环境规制强度,探究生态转移支付能否有效激励地方政府实现“增投入,强规制”。其次,从实际执行层面,研究政府行为能否带动企业和社会落实“少排污,多治理”。在“少排污”方面,为研究生态转移支付能否激励地方减少污染物排放,选取二氧化硫、氨氮和化学需氧量等污染物指标作为被解释变量。在“多治理”方面,检验生态转移支付能否激励地方加大环境治理力度,一方面要看治理投入的情况,选取工业污染治理完成投资、治理废气项目完成投资、治理废水项目完成投资 and 治理固体废物项目完成投资等环境治理投入指标作为被解释变量,另一方面要看是否有效带动地方治理能力的提升,选取工业废气治理设施处理能力和污水日处理能力指标,人均国家重点生态功能区转移支付 $pETR_{it}$ 为解释变量, $Control_{it}$ 为控制变量。

控制变量包括:1. 经济发展水平($pGDP$)。经济发展水平会对政府的环境保护支出产生影响,一方面地方政府片面追求经济发展,会牺牲生态环境,另一方面随着经济发展,政府为满足居民对生活质量的需求会加强生态文明建设,采用人均GDP($pGDP$)衡量经济发展状况。2. 地区产业结构(ind)。产业结构反映地方政府的发展模式和发展思路,会对环境质量和地方政府的治理行为产生影响用第二产业增加值占地区生产总值的比值来衡量。3. 地区城镇化水平(urb)。城镇化率是地方政府绩效的重要考核指标,地方政府可能会倾向于在基础设施等领域投入较多资源,从而挤出环境保护支出,用城镇人口占地区总人口的比值来衡量。4. 地方政府财力($fssr$)。地方政府在一定的财力约束下根据职能目标合理分配各项支出,履行自己的各项职责,地方政府的财政能力影响环境保护投入的多寡。地方财力状况用财政自给率衡量,等于一般预算收入与一般预算支出之比。5. 人口密度。人口密度一定程度上反映地方的环境承载压力,会对地区环境状况产生影响,以单位行政区面积的人口数来度量。

(二) 数据说明

国家重点生态功能区转移支付于2008年开始实施,基于数据可得性,本文选取全国内地31个省份

2008-2018年的数据进行研究。本文的数据主要来源于历年《中国统计年鉴》《中国环境统计年鉴》，以及通过依申请公开的方式向中华人民共和国财政部申请获得。样本的描述性统计如表2所示。

表2 样本的描述性统计

变量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
人均环境保护支出	341	0.032191	0.025102	0.0038555	0.185925
人均生态转移支付	341	0.005407	0.007564	0	0.041167
人均GDP	341	4.668242	2.349312	0.9855	12.52899
城镇化水平	341	0.590326	0.148392	0.2191781	0.94983
财政自给率	341	0.556256	0.218062	0.0640036	0.994013
产业结构	341	0.514452	0.087194	0.192622	0.625882
人口密度	341	486.5365	678.8651	2.37785	3850.794
PM2.5	341	3.544551	0.5749422	1.218476	4.461645
人均二氧化硫	341	0.019017	0.013327	0.0005608	0.068076
人均氮氧化物	341	0.001613	0.000584	0.0002577	0.002986
人均化学需氧量	341	0.031439	0.015185	0.004633	0.077656
人均工业污染治理完成投资	341	0.006094	0.005495	0.0003372	0.043708
人均治理废气项目完成投资	341	0.003904	0.004387	0.0000142	0.035191
人均治理废水项目完成投资	341	0.001234	0.001004	4.53E-06	0.005659
人均治理固体废弃物项目完成投资	337	0.00024	0.00042	2.78E-08	0.003755

四、实证结果及分析

本文实证结果主要包括三个方面：首先，检验生态转移支付的环境治理效应；其次，分析生态转移支付的激励效应和影响机制，围绕政府、企业和社会三个层面，研究生态转移支付能否激励地方“增投入，强规制”和“少污染，多治理”；最后，进行稳健性检验。

（一）生态转移支付的环境治理效应

生态保护是生态转移支付的主要目标，首先检验生态转移支付的环境治理效应。表3报告了生态转移支付制度对PM2.5浓度的影响，结果显示，生态转移支付的系数在1%水平上显著为负，说明生态转移支付显著改善了地方生态环境质量，有助于实现生态保护目标。

（二）生态转移支付的激励机制

验证了生态转移支付的环境治理效应后，我们进一步研究生态转移支付对地方环境治理行为的作用机制。依据理论分析，生态转移支付能够影响地方政府的环境行为，激励地方政府运用环境规制和环保投入两种主要手段，进行环境治理。政府的环境治理行为能起到带动和撬动作用，政府的规制和投入，能够进一步影响企业和全社会的环境行为，体现在企业和社会的排污和治理行为中，引导企业主体和整个社会，形成合力，共同推动环境保护和治理。我们从两个层面，围绕三个角度展开分析。首先，生态转移支付是否激励地方政府“增投入，强规制”；其次，生态转移支付能否在激励地方政府改善环境治理行为后，进一步带动企业和社会实现“少污染，多治理”。

1. 政府层面

首先，研究生态转移支付对政府的行为的激励作用，是否能有效激励地方政府实现“增投入，强规制”。在“增投入”方面，表4第(1)列被解释变量为人均环境保护支出，生态转移支付对人均环境保护支出的影响显著为正，表明中央对地方生态转移支付能促进地方政府加大环境保护投入，对地方的环境治理行为产生明显的激励效应。

在我国财政分权体制下，财权与支出责任的不匹配使地方政府面临较大的财政压力。同时以经济

发展为重的片面激励对地方政府的行为选择产生扭曲效应,使得地方政府环境治理行为不足。因而地

表3 生态转移支付的环境治理效应

变量	PM2.5	PM2.5	PM2.5
	(1)	(2)	(3)
人均生态转移支付 (<i>pETR</i>)	-0.002*** (0.000)	-0.001*** (0.000)	-0.001*** (0.000)
人均GDP (<i>lnpGDP</i>)		-0.093*** (0.032)	-0.059 (0.058)
产业结构 (<i>ind</i>)		1.686*** (0.186)	1.455*** (0.211)
城镇化水平 (<i>urb</i>)			-0.000 (0.005)
财政自给率 (<i>fssr</i>)			0.114** (0.051)
人口密度 (<i>popm</i>)			-0.000** (0.000)
<i>Constant</i>	3.634*** (0.078)	3.805*** (0.380)	3.573*** (0.442)
<i>Observations</i>	341	341	341
<i>R-squared</i>	0.132	0.406	0.433
地区固定效应	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制

注:*,**,***分别表示10%、5%、1%的水平上显著,括号内为标准误,下表同。

表4 生态转移支付对地方政府环境治理行为的影响

变量	人均环境保护支出	排污费(总额)	排污费(每吨)
	(1)	(2)	(3)
人均生态转移支付 (<i>pETR</i>)	0.718*** (0.234)	0.002** (0.001)	0.001* (0.000)
人均GDP (<i>lnpGDP</i>)	192.236* (103.673)	0.372 (0.452)	0.258 (0.181)
产业结构 (<i>ind</i>)	1,052.638*** (348.742)	1.770* (0.965)	0.898** (0.387)
城镇化水平 (<i>urb</i>)	-4,891.662*** (504.029)	-5.760*** (1.730)	-2.212*** (0.694)
财政自给率 (<i>fssr</i>)	123.880*** (47.534)	-0.362 (0.721)	0.225 (0.289)
人口密度 (<i>popm</i>)	0.035 (0.068)	0.001** (0.001)	0.001** (0.000)
<i>Constant</i>	-22.535 (859.389)	8.331** (4.032)	-1.914 (1.618)
<i>Observations</i>	341	306	306
<i>R-squared</i>	0.639	0.254	0.200
地区固定效应	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制

方政府在预算约束和政绩考核的双重压力下,倾向于将财政资金用于基础设施建设等短期绩效明显的项目,而对环境保护投入产生挤出。生态转移支付能够缓解地方的财政压力,弥补地方政府环境保护的成本,从而有效激励地方政府加大环境保护支出,解决地方政府环境治理行为不足的问题。

在“强规制”方面,表4第(2)、(3)回归结果表明生态转移支付对排污费有显著正向影响,污染收费制度是我国目前规制企业排污的主要经济手段,生态转移支付有效激励地方政府加强环境规制,提高环境规制水平。

2. 企业层面

生态转移支付激励地方政府改变行为,促使政府加大环保投入,加强环境规制。在实际落实层面,环境质量的改善需要实现“少排污,多治理”。本文接下来探究政府行为的改善能否带动企业和全社会,减少污染物排放,加大环境治理投资和能力。

在“少排污”方面,选取人均二氧化硫排放量、人均氨氮排放量和人均化学需氧量排放量作为污染物指标,回归结果如表5所示。

表5 生态转移支付对地方污染物排放量的影响

变量	二氧化硫	氨氮	化学需氧量
	(1)	(2)	(3)
人均生态转移支付 (<i>pETR</i>)	-0.146** (0.062)	-0.011** (0.005)	-0.233 (0.152)
人均GDP (<i>lnpGDP</i>)	95.810*** (26.453)	7.627*** (1.938)	187.499*** (64.891)
产业结构 (<i>ind</i>)	-0.351 (80.395)	-4.030 (5.934)	-28.535 (200.216)
城镇化水平 (<i>urb</i>)	-3.850*** (1.232)	0.087 (0.091)	-5.826* (3.080)
财政自给率 (<i>fssr</i>)	16.008 (11.665)	2.703*** (0.861)	-20.501 (28.428)
人口密度 (<i>popm</i>)	-0.035* (0.018)	0.000 (0.001)	-0.065 (0.042)
<i>Constant</i>	-760.239*** (222.399)	-74.944*** (16.561)	-1,443.266*** (542.934)
<i>Observations</i>	341	341	341
<i>R-squared</i>	0.854	0.900	0.760
地区固定效应	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制

可以看出,生态转移支付与污染物排放呈负相关关系,显著降低了地方二氧化硫、氨氮的排放量,能有效激励地方减少污染物排放。生态转移支付机制将环境质量考核指标纳入转移支付分配公式中,这种考核指标和资金分配方式会使地方政府重新权衡生态环境保护和维护污染性税源之间的关系,从而转变经济发展方式,这笔资金也会弥补地方政府保护生态环境所付出的成本,对地方政府的环境治理起到良好的激励效应。

3. 社会层面

对于“多治理”目标,本文一方面从环境治理投入的角度,研究生态转移支付是否能够激励地方加大环境治理投入,分别选取人均工业污染治理完成投资、人均治理废气项目完成投资、人均治理废水项目完成投资 and 人均治理固体废弃物项目完成投资作为地区环境治理投入指标,回归结果如表6所示。可以

看出,生态转移支付对工业污染、治理废气和治理废水项目投资有显著的正向促进作用,说明生态转移支付能够促进当地加大污染治理力度,对地方政府的环境治理具有一定的激励作用,体现出财政资金的“撬动”作用。另一方面,从环境治理能力的角度,研究生态转移支付是否能够激励地方切实提升环境治理能力,分别选取工业废气治理设施处理能力和污水日处理能力作为地区环境治理能力指标,回归结果如表6所示,生态转移支付对地方污染物的治理能力提升有显著促进作用。

表6 生态转移支付对地方污染治理行为的影响

变量	治理投入				治理能力	
	工业污染	废气	废水	固体废弃物	工业废气治理	污水日治理能力
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
人均生态转移支付 (<i>pETR</i>)	0.225*** (0.082)	0.165** (0.067)	0.0334* (0.018)	0.005 (0.011)	0.005*** (0.001)	0.001*** (0.000)
人均GDP (<i>lnpGDP</i>)	0.001*** (0.000)	0.001** (0.000)	0.000 (0.000)	0.000*** (0.000)	-0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
产业结构 (<i>ind</i>)	76.107 (85.553)	33.477 (70.696)	28.816 (18.767)	12.096 (10.965)	3.255** (1.436)	-0.239 (0.424)
城镇化水平 (<i>urb</i>)	-283.582** (142.640)	-115.265 (117.870)	-95.950*** (31.289)	-21.261 (18.678)	-5.069* (2.863)	0.150 (0.668)
财政自给率 (<i>fsr</i>)	-9.647 (15.473)	-8.430 (12.786)	-1.871 (3.394)	4.109 (3.302)	-1.579 (1.170)	0.294*** (0.063)
人口密度 (<i>popm</i>)	-0.028 (0.022)	-0.011 (0.018)	-0.002 (0.005)	-0.007** (0.003)	0.001 (0.001)	-0.000 (0.000)
<i>Constant</i>	129.506* (69.115)	53.827 (57.113)	47.345*** (15.161)	1.619 (8.992)	11.472*** (1.724)	0.697** (0.317)
<i>Observations</i>	341	341	341	337	248	337
<i>R-squared</i>	0.311	0.354	0.162	0.132	0.388	0.600
地区固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
时间固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制

其次,对比不同性质污染物的治理情况,实证结果显示生态转移支付对不同的污染物治理的激励效应有所不同,整体而言,对外部性越大的污染物激励效应越强。在治理投资方面,无论是废气项目、废水项目还是固体废弃物项目,国家重点功能区生态转移支付均有一定的促进作用,其中废气项目和废水项目更为显著,这可能与国家重点功能区生态转移支付较为重视大气污染和水污染的治理有关。在治理能力方面,对废气处理能力的提升效果大于废水处理能力。这也从一定程度上说明,由于国家重点功能区转移支付制度在从共同的资金池向各地进行财力分配时,会考量各地的环保努力程度和治理效果,这种机制会对环境治理行为给予奖励,对环境污染地区实施惩罚,相当于污染地区向周边地区支付了排污费用,保护地区从周边地区收取了治理报酬,从而实现收益与成本的匹配,将外部性内部化,从而能够激励地方政府多治理外溢性较强的污染物。

(三) 稳健性检验

我们运用动态面板模型进行稳健性检验,结果如表7所示。表7的第1-4列分别列示了人均环境保护支出、排污费、人均二氧化硫排放量和人均工业污染治理投资作为因变量的系统GMM估计结果。我们发现,系统GMM动态面板的估计结果与双向固定效应的估计结果基本一致,即人均生态转移支付分别对人均环境保护支出、排污费、人均二氧化硫排放量和人均工业污染治理投资都存在显著的正向影响。这说明生态转移支付能够有效改善地方环境治理行为,激励地方实现“增投入,强规制,少污染,多

治理”的目标,提高环境治理水平,进而改善生态质量。

表7 稳健性检验

变量	增投入	强规制	少污染	多治理
	(1)	(2)	(3)	(4)
被解释变量滞后一期	0.486*** (0.014)	0.659*** (0.050)	0.834*** (0.008)	0.440*** (0.011)
人均生态转移支付 (<i>pETR</i>)	0.821*** (0.026)	0.001*** (0.000)	-0.195*** (0.019)	0.084*** (0.019)
人均GDP (<i>lnpGDP</i>)	88.058*** (15.618)	0.151*** (0.042)	29.599*** (3.203)	70.780*** (5.516)
产业结构 (<i>ind</i>)	-660.419*** (70.065)	0.418*** (0.153)	500.328*** (31.120)	29.123** (14.481)
城镇化水平 (<i>urb</i>)	-3.419*** (0.743)	0.001 (0.003)	-3.554*** (0.274)	-2.092*** (0.569)
财政自给率 (<i>fssr</i>)	126.138*** (6.474)	-0.215*** (0.038)	21.124*** (7.197)	15.620* (9.005)
人口密度 (<i>popm</i>)	0.117*** (0.012)	-0.000 (0.000)	0.030*** (0.004)	-0.070*** (0.010)
<i>Constant</i>	-432.216*** (111.916)	1.859*** (0.398)	-349.922*** (33.766)	-594.699*** (33.056)
<i>Observations</i>	310	274	310	310
<i>Sargan</i>	0.99	0.99	0.96	0.96
<i>AR(1)</i>	0.000	0.000	0.000	0.000
<i>AR(2)</i>	0.613	0.2972	0.6488	0.3394

五、结论与建议

本文从我国的生态环境保护现状出发,针对地方政府环境治理方面存在的问题,研究了生态转移支付的环境治理效应和激励机制。本文通过详细地制度梳理,说明了我国生态转移支付制度的背景和发展现状,并分析了生态转移支付对地方环境治理激励的理论基础。然后,利用2008-2018年省级面板数据,研究了生态转移支付对地方政府环境治理绩效的影响,并着重探讨了生态转移支付制度的激励效应和作用机制。实证研究结果表明:第一,生态转移支付有显著的环境治理效应,有效促进了地方生态环境质量的改善;第二,生态转移支付能够影响地方政府的环境治理行为,激励地方政府运用环境规制和环保投入两种主要手段,进行环境治理和保护,实现“增投入,强规制”;第三,生态转移支付通过改善政府的环境治理行为,对企业主体和整个社会起到引导作用,实现“少污染,多治理”。

为激励地方政府加大环保重视程度和环境治理力度,应充分发挥转移支付的协同激励作用,不断完善生态转移支付制度。基于本文的研究,提出以下政策建议:

一是重视生态环境保护,完善政绩考核方式。中国的经济增长付出了极大的环境代价,为统一地方政府与中央政府在环境治理方面的目标,应引入“绿色GDP”考核方式,将地区生态环境质量作为重要的考核指标,将生态资本存量纳入政绩考核,以更全面的衡量当地的资产净增长情况。

二是强化政府环保职责,发挥财政资金的“撬动”作用,强化重点生态功能区转移支付政策的导向性。地方政府应着眼于社会经济环境的可持续发展,立足于“到2035年生态环境质量根本好转、美丽中国目标基本实现,到21世纪中叶建成美丽中国”的目标要求,不断强化自身环境保护职责,构建地方政府环境保护支出的稳定增长机制。通过政府财政投入,进一步引导更多社会资本投入环保领域,充分发挥

财政资金的“撬动”作用。

三是优化生态转移支付分配机制,强化转移支付的激励效应。通过前文分析可知,中央对地方的转移支付对地方政府的环境治理行为具有显著的激励作用,能引导地方政府重视当地环境治理,加大环境保护支出,尤其是生态转移支付制度,在对地方政府的环境治理激励方面作用非常显著。应进一步加强转移支付制度建设,加大生态转移支付力度,在转移支付制度设计时考量环境质量指标,以更好地平衡政府财政支出在基础设施建设和公共服务之间的比例,充分补偿地方放弃发展的机会成本,激励地方政府加大环境保护力度。

四是健全转移支付监督考核机制,提高资金使用效率。在加大转移支付力度的同时,为充分发挥转移支付的激励作用,应建立健全转移支付资金的监督考核机制,完善生态补偿考核激励机制。尤其对于生态转移支付,应完善相关法规和责任制度,明确生态环境部门对重点生态功能区转移支付的监管机制,加强使用方向和绩效的监督,以确保生态转移支付资金的合适使用。

参考文献

- [1] 丁玮蓉,张帆. 均衡性转移支付制度会带来地方政府福利性公共服务支出偏向吗. 财经论丛,2018,(10).
- [2] 祁毓,卢洪友,徐彦坤. 中国环境分权体制改革研究:制度变迁、数量测算与效应评估. 中国工业经济,2014,(1).
- [3] 辛冲冲,周全林. 财政分权促进还是抑制了公共环境支出——基于中国省级面板数据的经验分析. 当代财经,2018,(1).
- [4] 蔡嘉瑶,张建华. 财政分权与环境治理——基于“省直管县”财政改革的准自然实验研究. 经济学动态,2018,(1).
- [5] 杨海生,陈少凌,周永章. 地方政府竞争与环境政策——来自中国省份数据的证据. 南方经济,2008,(6).
- [6] M.Kunce, J.F. Shogren. Destructive Interjurisdictional Competition: Firm, Capital and Labor Mobility in a Model of Direct Emission Control. *Ecological Economics*, 2007, 60(3).
- [7] W.E. Oates WE. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, 37(3).
- [8] 罗宾·鲍德威,沙安文. 政府间财政转移支付:理论与实践. 北京:中国财政经济出版社,2011.
- [9] I. Ring. Integrating Local Ecological Services into Intergovernmental Fiscal Transfers: the Case of the Ecological ICMS in Brazil. *Land Use Policy*, 2008, 25(4).
- [10] 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给. 经济研究,2010,45(8).
- [11] E.C.D. Silva, A.J. Caplan. Transboundary Pollution Control in Federal Systems. *Journal of Environmental Economics and Management*, 1997, 34(2).
- [12] 祁毓,陈怡心,李万新. 生态转移支付理论研究进展及国内外实践模式. 国外社会科学,2017,(5).
- [13] 蔡昉,都阳,王美艳. 经济发展方式转变与节能减排内在动力. 经济研究,2008,(6).
- [14] R. F. Santos, P. Antunes, I. Ring, and P. Clemente, Engaging Local Private and Public Actors in Biodiversity Conservation: The Role of Agri - Environmental Schemes and Ecological Fiscal Transfers. *Environmental Policy and Governance*, 2015, 25(2).
- [15] N. Droste, I. Ring, R. Santos, et al. Ecological Fiscal Transfers in Europe-Evidence-Based Design Options for a Transnational Scheme. *Ecological Economics*, 2018, 147.
- [16] R. Santos, I. Ring, P. Antunes et al. Fiscal Transfers for Biodiversity Conservation: The Portuguese Local Finances Law. *Land use policy*, 2012, 29(2).
- [17] 王昱,丁四保,王荣成. 区域生态补偿的理论与实践需求及其制度障碍. 中国人口·资源与环境,2010,20(7).
- [18] 伏润民,缪小林. 中国生态功能区财政转移支付制度体系重构——基于拓展的能值模型衡量的生态外溢价值. 经济研究,2015,50(3).
- [19] 邓晓兰,黄显林,杨秀. 积极探索建立生态补偿横向转移支付制度. 经济纵横,2013,(10).
- [20] 李国平,张文彬,李潇. 国家重点生态功能区生态补偿契约设计与分析. 经济管理,2014(8):31-41.
- [21] 李国平,刘倩,张文彬. 国家重点生态功能区转移支付与县域生态环境质量——基于陕西省县级数据的实证研究. 西安交通大学学报(社会科学版),2014,34(2).
- [22] 刘炯. 生态转移支付对地方政府环境治理的激励效应——基于东部六省46个地级市的经验证据. 财经研究,

2015,41(2).

- [23] 徐鸿翔,张文彬. 国家重点生态功能区转移支付的生态保护效应研究——基于陕西省数据的实证研究. 中国人口·资源与环境,2017,27(11).
- [24] 缪小林,赵一心. 生态功能区转移支付对生态环境改善的影响:资金补偿还是制度激励?. 财政研究,2019(5).
- [25] 田嘉莉,赵昭. 国家重点生态功能区转移支付政策的环境效应——基于政府行为视角. 中南民族大学学报(人文社会科学版),2020,40(2).
- [26] 曹鸿杰,卢洪友,祁毓. 分权对国家重点生态功能区转移支付政策效果的影响研究. 财经论丛,2020,(5).

Ecological Transfer Payments and Local Government Environmental Governance Incentives

Zhang Chaoju (Zhongnan University of Economics and Law)

Chen Yixin (Renmin University of China)

Abstract The insufficient incentive of local government's environmental governance is an important factor affecting the performance of China's ecological environment. As an institutional arrangement for the central government to encourage and guide local government behaviors, the transfer payment system has been given a strong "ecological mission". In the framework of environmental public finance system analysis, the ecological transfer payment system has been found to play a positive role in improving local environmental quality by identifying and evaluating the incentive effect of ecological transfer payment on environmental governance under the existing transfer payment system. The incentive effect and mechanism of ecological transfer payment is mainly reflected in the fact that the ecological transfer payment system effectively encourages local governments to increase environmental protection expenditures and strengthen environmental regulations. Driven by government's actions, enterprises and the entire society can form a joint force of environmental governance to increase investment in environmental governance and improve pollutant treatment capabilities. The government should consider adjusting the transfer payment structure and increasing the efforts of ecological transfer payment, and constructing an ecological transfer payment system compatible with incentives and constraints so as to strengthen the local government environment governance performance.

Key words transfer payment; environmental governance; incentive effect; ecological civilization construction

■ 收稿日期 2020-12-07

■ 作者简介 张朝举,经济学博士,中南财经政法大学财政税务学院讲师;湖北 武汉 430073;
陈怡心(通讯作者),中国人民大学财政金融学院博士研究生;北京 100872。

■ 责任编辑 杨 敏