

节能减排背后的地方治理机制

○ 钟新慧¹, 张学政²

- (1. 中国人民大学 财政金融学院, 北京 100872;
2. 中关村科技园区海淀区 博士后科研工作站, 北京 100089)

[摘要]本文分析了“十二五”期间我国节能减排背后的地方治理机制,揭示了目前节能减排领域的症结在于中国现有的治理结构难以实现公共性、合法性、地方性的三者兼容,并提出了重新架构节能减排的激励机制、约束机制和传导机制,以完善今后中国节能减排的治理环境的政策建议。

[关键词]节能减排;治理机制;地方政府

一、引言

“十二五”以来,中国政府围绕单位 GDP 能耗降低 16% 左右、主要污染物排放总量减少 8% - 10% 的预定目标,先后通过优化产业结构、加强工业领域节能、狠抓千家企业节能、发展循环经济、加快技术进步、强化政绩考核、推进能源价格改革、完善监督管理体制等八大措施积极推进节能减排。2014 年前三季度,单位 GDP 能耗同比下降 4.6%,这是“十二五”以来我国单位 GDP 能耗的最大降幅,但单位 GDP 能耗和氮氧化物排放量下降率前三年分别只完成五年总任务的 54% 和 20%,与 60% 的进度要求还有明显差距。要实现“十二五”目标,后两年单位 GDP 能耗须年均降低 3.9% 以上,氮氧化物排放量须年均下降 4.2% 以上,远高于前三年平均降幅。

实现“十二五”节能减排目标的形势严峻,主要源于推动节能减排的两大支

作者简介:钟新慧,就职于中国证券投资者保护基金有限责任公司,中国人民大学财政金融学院在职博士生,研究方向:公司治理、风险管理;张学政,中关村科技园区海淀区博士后科研工作站北大方正集团有限公司分站,研究方向:金融监管、资产管理、金融创新、投资者保护。

撑因素——技术创新和产业调整难以在短期内形成质的突破。国际经验表明,技术进步与产业调整对节能减排的贡献度分别为 30% - 40%、60% - 70%,但在能源价格改革滞后、技术创新遭遇自身存在的渐进性、阶段性、长期性特点制约的背景下,中国当前的节能减排过于依赖产业结构调整。回顾“十一五”以来的节能减排历程,发现中国节能减排更多来自于“两高一资”为主的行业应对中国经济周期自发性调整的结果。在中国经济尚未打破增长底限的背景下,“两高一资”产业主要通过经济扩张时期的政府强制性调整和经济放缓时期市场自发性调整两种途径实现收缩。但随着我国经济进入增长速度换挡期、结构调整阵痛期、前期刺激政策消化期“三期叠加”的阶段,作为“三驾马车”之一的出口增长放缓,消费贡献短期内难以提高的现实导致经济增长过于依赖投资,基于投资驱动的地方政府强制性调整产业的动力开始弱化。在以优惠能源价格为代表的政策支持下,“两高一资”的产业投资开始呈现回升,形成了对节能减排进一步推进的挑战,这反映为 2011、2012、2013 年单位 GDP 能耗分别只下降了 2.01%、3.6%、3.7%,未完成预期进度,究其原因,是作为承担产业政策调整的地方政府的治理机制尚未彻底转型,在基于政绩考核等体制性力量下演变为节能减排工作推进的短期性受挫。因而,正确地分析地方政府节能减排行为并寻求构建正确的地方政府治理机制,以规避当前节能减排过多依靠以“关停并转”为主的行政性管制,成为“十二五”时期内节能减排目标能否顺利完成的关键。

图 1 历年单位 GDP 能耗、二氧化硫排放量、化学需氧量同比下降图

资料来源:《中国统计年鉴》2005 - 2013 年。

二、节能减排背后的地方治理机制分析

中国地方政府治理机制在节能减排领域的症结在于中国现有的治理结构难以实现公共性、合法性、地方性的三者兼容,体现为在地方政府合法性更多由中央或上级赋予的背景下,地方性的利益竞争阻扰了公共性产品的供给。其中,公共治理依托于政府为主体的层级节制、主次分明的官僚结构;合法性的边界通过中央或上级政府的管制与禁止,而非通过激励或促进来确立;地方性的决策体现为命令和控制公众,而非和公众协作或互助,在缺乏平等、弹性、柔化的网络组织背景下,社会公众的被迫应对或被动接受,而非主动参与,最终体现为激励机制

扭曲、约束机制弱化、传导机制失灵。该机制作作为节能减排的政策性工具体现为以利益诱导的激励性机制、行为强制的约束性机制和道德宣扬、身体力行的传导性机制。

中国三十年改革开放取得的成就很大程度上得益于探索出一套适应速度型经济增长的各方利益兼容的制度设计,但随着管制型政府逐渐向规制型政府发展,现有的治理机制在短时期难以得到有效、快速的调整,导致以规制型特征为主的节能减排进展缓慢。

(一) 激励机制的扭曲

中国地方政府治理机制的地方性,体现为地方政府的最大激励来自于政绩考核,即基于 GDP 的官员晋升激励促使地方官员有更强的政治动力促进经济发展,由此形成粗放式的发展惯性。这在自上而下的合法性授权体制下,演变为地方政府应对节能减排的公共性缺失,导致地方政府节能减排的动力普遍不足。

1. 自上而下的政绩考核

现有的地方政府的合法性权力来源是导致经济增长为主的速度型目标与节能减排为主的规制型目标的两者之间的权重失衡的首要因素。自上而下的政绩考核制虽然有利于地方政府在经济增长、财政收入等增长型目标函数与中央政府实现有效的兼容,但规制型的发展要求环保节能应作为经济增长的底限却由于地方政府以自由裁量权空间和利益边界日益清晰而屡屡被打破。地方政府的自上而下的合法性权威授予决定了官员的权力来自于上级政府的授予而非社会公众民意的集体表达。相应地,地方政府治理目标函数更多地体现为追求经济规模和财政收入增长的双重最大化,而不同于西方政府治理模式函数中的追求社会公众福利的最大化。“在当前中国政治体制下,地方官员由中央任命,其政治命运很大程度上取决于对中央政策风向标的遵循和执行情况。”^[1] 基于 GDP 增长的政治竞标赛而非社会公众民意的集体表达成为上级考核下级的主要标准。由于节能减排对经济效益的影响更多地体现为见效慢、投入大、周期长的 U 型特征,相对于 GDP 和财政收入的立竿见影式的政绩效应,在现有的任期制内,理性的官员往往选择 GDP 与财政收入作为努力目标,以规避任期制下的短期性与节能减排的滞后效应所导致的“前任栽树,后任吃果”的政绩代际转移效应。更重要的是,节能减排即使成效显著,但是以 GDP 为核心的增长目标难以凸现,意味着官员晋升的机会更加渺茫。

基于自上而下的合法性权威授予的政绩考核体系引发的节能减排动力不足,在以自由裁量权和地区利益边界为主的地方性特征日益凸现的地区竞争下,甚至扭曲为节能减排的负动力,即中国以碳为主的能源消费及其导致的污染在竞争机制下,一旦超越区域自有的属地化管理范围,就扭曲为正外部性收敛和负外部性扩散。

(1) 正外部性收敛。即体现为地方政府应对经济拉动效应强、就业吸纳规

模大的企业在节能减排领域的让渡和区域间能耗污染的梯度转移。前者体现为在 GDP 导向的政绩考核体系下,地方官员具有强烈的投资饥渴症。因此,各地竞相招商引资,不断降低本辖区的土地价格和环保标准,其降低意愿随着政府等级的延伸而愈加强烈。以基层政府为例,由于其资源整合能力薄弱,不可能提供提供企业发展所需金融、咨询、物流服务,导致大型企业难以落户,从而,基层政府在招商引资中不得不引入一些高能耗、高污染的企业。后者体现为以低能源成本补贴 GDP 的快速扩张,提升了地方官员应对政绩考核的晋升预期。而市场经济所伴随的资本流动性增强了企业“用脚投票”的话语权。其中,高能耗企业与地方政府之间讨价还价能力的提升正是基于 GDP 为基础的政绩考核体系和区域之间竞争所导致的资本吸纳的“囚徒困境”,因而放松环保和能耗要求成为地方政府改善投资环境、制度创新、优惠政策之外的最后底牌。这在区域之间反映为东部地区消极地借助产业转移(高能耗企业向中西部地区转移)以实现能耗排污标准保持在中央政府设定的最低界限;中部地区由于区位优势、产业配套能力优于西部地区,因而遵循着产业梯度转移规律,成为承接国际和东部地区“两高一污”产业的主要载体,这也将导致中部地区的节能减排任务艰巨;西部地区由于资源禀赋形成的高能耗产业比较优势,也强化了节能减排的锁定效应,在产业结构短期内难以调整的背景下,将比东部和中部地区面临着更大的节能减排压力。

表 1 2013 年的中国区域节能进展概况

数据来源:《中国统计年鉴》2013 年。

(2) 负外部性扩散。体现为减排带来的正外部性被其它区域共享导致地方政府减排动力不足,甚至出现放任污染排放对环境的污染,从而呈现出地方政府的个体理性行为导致集体行为的非理性。由于政绩考核体系形成的晋升具有零和博弈的色彩,这导致地方政府官员更加专注本区域的经济的发展,从而使得跨区域的减排和治污合作更加困难。由于官员对于具有正向溢出效益的节能行为的激励不足和负向溢出效应的污染激励过度,这意味着地处区域交接的地区的节能减排受到“冷落”,以规避上述地区的发展成果最有可能溢出到邻近竞争地

区。一个有趣的现象便是弱弱、强强毗邻地区的合作意向较弱,而强弱地区的合作则相对较强,原因在于竞争背景下的经济实力接近地区的合作净收益越不确定,地方官员合作的动力越弱;强弱毗邻地区的愿意合作在于其官员不用担心经济位次的更迭,而且经济发达的地区与落后地区不可能在一个政治竞争的序列。近年来,江浙边界,苏皖边界,苏鲁边界,内蒙、赣、鄂、川、黔等边界的环境污染纠纷不断增加,正是放松节能减排的结果。一个典型的例子便是宁夏石嘴山市和内蒙古乌海市、阿拉善盟在宁夏与内蒙古交界地区相继建成8个工业园区所导致的环境污染。甚至,在属地化管理的行政区内也由于污染的外部性导致跨区域的河流治理力度不足,江苏蓝藻暴发的原因正是多年来太湖边上的常州、苏州、无锡疏于治理,导致地处太湖死角的无锡成为污染的最终承担者。

2. 政府间的标尺竞争

自上而下的合法型权威授权在节能减排中仍然依托“以速度论英雄、以速度为核心”的干部考核机制,实行以行政发包为主的责任分解路径,导致地方各级政府难以摆脱标尺竞争的困境,出现了指标层层加码,最终作为实践主体的基层政府往往难以实现上级的预设指标,节能减排沦为口号减排。在标尺竞争下,地方政府往往会效仿其它地方政府的相关政策,以保证政治晋升的竞争力。虽然同级政府之间的相互监督和学习能够提高政府部门的运作效率,但也使节能减排政策的推行遭遇更大阻力,体现为“又好又快”的指导思想扭曲为“又快又好”的现实行为。

很多地方政府难以实现公共性与地方性利益兼顾,面对着由强制性“关停并转”可能诱发的社会失业、经济增长受挫、秩序振荡等威胁地方利益的不确定因素,地方政府往往采取治标不治本的措施来平衡地方利益与公共利益,一个典型的事实便是通过以调整能源消费结构的行为来替代产业结构的调整而确保完成节能减排目标。如以电能取代煤炭等一次性能源消费,开始成为各地区应对节能的主要措施之一,这种通过将能量密度低的煤炭转化成能量密度高的电力的方式,虽然直接降低了单位GDP能耗,但却提升了单位电耗。以2011年为例,除了上海、黑龙江之外,各地区的单位GDP电耗下降速度几乎都小于煤炭,甚至有一半以上地区的单位GDP能耗呈现下降趋势,而电能消耗量快速上升,在中国目前主要依靠燃煤发电的背景下,进一步增加了燃煤释放的污染物。

图2 2011年中国各地区单位GDP能耗和电耗指标变化率(%)

(二) 约束机制的弱化

约束机制的弱化主要包括条块不分的横向监管弱化和信息不对称导致的纵向监管软化。

1. 条块分割的不清

政府主导型的治理系统应对节能减排的策略源自“官僚制”，即遵循专业化分工、委托—代理、层级节制三重逻辑，希冀达到以问题导向设立部门、平衡公共利益与职业官僚自利的目的。专业化的环保部门在与隶属政府、上级环保部门之间形成双重委托—代理机制中，呈现出块状关系凸出、条状关系弱化的特征。原因在于，双重领导体制下的上级主管部门负责工作业务的“事权”，而地方隶属政府负责“人、财、物”的供给，这必然导致地方政府以“人、财、物”的资源配给权影响职能部门的“事权操作空间”，并最终损害国家节能减排政策的权威性和统一性。这在现实中体现为，作为“块块”管理特征非常显著的环保部门由于受到属地化分级管理的支配和影响，导致应对减排的公共产品的覆盖范围遵循行政隶属关系，违背了其跨地域、全国性的特征，导致本质上属于全国性公共产品的环保产品被人为的切割。部门的属地化管理（即所谓的块状管理）是中央政府激励地方政府经济发展动力的重要基石，但单纯的“一刀切”在改革之初造成了信贷、土地成为中国经济周期性起伏的首要因素，虽然中央政府通过后来的垂直化管理（条状管理）较大幅度地改变了“一放就乱、一收就死”的宏观调控怪圈，但在节能减排领域，现有的条块关系日益凸现出不适应经济发展的特征，体现为：具有公共性产品的减排遭遇地方属地化管理的制约，作为“块块管理”特征非常明显的环保部门由于受到属地化分级管理的支配和影响，体现为双重管理体制下的“块块关系明显、条条关系薄弱”。环保部门的统管部门和分管部门之间出现竞争，缺乏部门合作。上级环保部门对下级环保部门的支配力和权威不足，导致条条关系不突出。相比之下，环保部门的属地化管理意味着环保部门只是地方政府的组成部分，体现为其人事、财权掌握在地方政府手中，因而从根本上服从于政府的整体利益，不可能具有独立的环保利益，必然受到政府的整体价值和整体利益的约束。

规制型发展要求处理好政府内部的“条块协调”关系。政策差异的本质在于权力分布不均和部门的利益冲突。在发展主义语境下，与经济增长紧密相关的部门位（势）高权（力）重，其掌握着项目审批、资源分配、行政收费等权力，因而在政策制定过程中拥有过多的发言权和自主权。相反，规制型部门缺乏相应的权力，在不少政府官员看来，这些部门不仅无法带来经济上的增量，反而会“阻碍”增长的速度，因而在整个序列中显得位（势）低权（力）轻，^[2]因而也导致了环保部门不可能独立于地方政府部门作出有损于地方政府发展利益的决策，这意味着地方政府环保动力不足无法通过内部治理机制得到纠正。即使环保部门具有独立的利益诉求，但也无法摆脱地方政府借助于地方性资源对其施加的有效压力。近年来，不断出现的环境污染事故、居高不下的能耗水平既有官企勾

结、行贿受贿的因素,也有环保部门的块状管理所致。地方政府的保护主义和不作为体现为针对污染企业保护伞色彩浓重。即使是作为中央部门的环保部的政策力度也遭遇了梯度递减效应,遭遇来自各个政府层面和部门利益集团的阻力。始于2005年的绿色GDP评价体系的试点最终由于与统计部门在发布内容和方式上的重大分歧和地方政府的层层阻力而搁浅,日益严重的环境和能源问题的解决之策最终仍然是中央的问责制和责任状,这正是中央运用政治锦标赛的行政发包制。环保部门的“先政府、后环保”的性质决定了其对企业的差别化待遇,诸如类似铁本事件的民营企业违规操作以及跨国公司黑名单的反复出现,都难以凸现环保部门针对国企的监控和制裁力度。相比民企和外企而言,国企尤其央企遍布于石化、煤炭、化工、冶金、电力、运输、建材等高耗能领域,但却迄今为止,尚未见到一份关于国企的污染清单。此外,环保部门的属地化管理也是造成区域节能减排合作不力的原因之一,上述太湖蓝藻事件以及厦门PX项目评估事件都无一例外地凸现出环保部门属地化管理的弊端。

2. 信息传导的非对称性

既有的地方政府治理的合法性权威最终来自于中央政府的权威授予,国家民众委托中央政府给予地方政府的权力授予,割断了地方政府与各自区域内社会民众的利益授权纽带。作为最有资格和能力监督和评价政府服务质量的主体——社会公众参与度不足,因而在来自社会的评价尚未进入政绩考核体系的背景下,上级政府获取下级政府能力和服务质量的信息成本非常高昂,导致地方政府在节能减排等约束性指标的实际执行中的行为扭曲。更重要的是,设计节能环保的许多指标在现有技术体系下难以得到有效的测度,因而存在着极大的调节空间。节能减排的执行更多体现为对小型的“两高一污”的“关停并转”,进而引发的社会不稳定性。在中央节能减排力度不断加大的情况下,一些地区特别是中西部地区依然逆流而上,对“两高企业”违规供电,特别是在山西、陕西、宁夏、内蒙四省交界地区,供电企业对电石、铁合金、焦化行业未达标的企业违规供电。类似于山西晋能集团在未履行相关报批手续情况下,以自备电厂名义向其所属高耗能企业供电的例子层出不穷。

(三) 传导机制的阻塞

体现为地方政府关于节能减排的设定目标难以转变为现实,其深层次原因在于既有的财政分权体制和市场机制的缺位、产业路径锁定效应、地方治理内部的条块失衡,导致地方政府节能减排的能力不足,体现为财税引导能力、环境治理污能力、节能降耗事后治理能力的不足,结果难以充分转化为预设目标的实现。

1. 财政性分权

始于1994年的分税制改革旨在重构中央和地方的财政关系,以提升中央财政比重来达到国家在经济社会诸多领域的控制力,最终促使地方政府治理结构从以往的行政与财政统一纵向集权控制,转变为在基本行政规范与官员任免方面继续纵向集权控制,而在财政收支方面实行逐级分权管理,但在行政性分权的

主流改革趋势下,“财权上收、事权下放”的演变格局使得下级政府在完成上级政府的多任务委托(如经济增长、扩大就业、维持秩序、公共服务、节能减排)时,面临着经济社会发展投入方面财力不足的制约,难以实现由以经济建设为中心的职能向社会与经济并重发展的职能转变。同时,优先保障上级政府财政的传统财政分配机制由于政府多层级(中央、省、市、县、乡镇)导致财政转移支付的“渗漏”效应,放大了地方财政对社会公共产品供给的制约效应。与此同时,具有准公共产品特征的节能减排所具有的跨区域性决定了具有局部利益的地方政府在现有的治理结构(如政绩考核、区域竞争)下难以保障上述公共产品的完全供给。中国既有的政府治理结构在体制内体现为中央向地方政府的不断分权。但是,在人们对分权好处津津乐道的同时,却往往忘了有些政府职能必须由中央政府来执行。本应由中央政府提供的公共产品却通过传统的行政发包制强制性的分配给地方,其形成的节能减排的属地化管理导致中央政府在节能减排方面的实质性缺位,直接引发中央财政针对环境保护投资的比重过低,2013年节能环保支出3383亿元,仅占全国公共财政支出的2.42%。节能减排的行政发包制导致地方在面对传统的公共产品供给(社保、教育、卫生)之外,额外面临新的产品供给(节能减排),而现有的财政体制转型要求地方加大对教育、卫生、社保等公共领域的支出规模,在一定程度上对地方政府的节能减排投资形成了挤出效应。

2. 非制度性分权

中央和地方的关系,虽然在宪法等法律中有规定,但颇为模糊。中央和地方的利益关系,更多不是通过法律界定,而是通过政策文件甚至一事一议的“讨价还价”来调整。在这种背景下,地方政府出于对地方利益的维护,对中央法令“一言九‘顶’”,中央部门则基于合法权威的授予者“高高在上”,对地方事务过度干预,结果对公共性事务缺乏明确的制度化分工,这在节能减排领域反映为中央与地方、地方与地方之间的协商机制不足。中央地方之间缺乏协商机制,导致节能减排的指标分解违背了多目标优化原则,忽略了各地节能潜力的现实。中国地区之间经济发展水平的差距导致地区能源效率差异化(东中西部的能耗水平不同),东中西部地区呈现梯度递增的能耗水平,因而亟需中央针对地方形成差异化的能源分担机制,对经济发展相对落后的中西部地区,其节能减排指标的完成应充分考虑其经济发展现状,而现行的节能减排目标仍然沿袭传统的行政分权路径,依靠自上而下、层层分解的行政发包制,缺乏与地方政府的协商,没有考虑到各省区发展阶段与产业结构布局的差异与特殊性,依然体现出“一刀切”的显著特征。在全国31个地区中,中央分配的能耗指标与地区之间规划的指标吻合率不到13%,其中,除了山东、内蒙古4个地区之外,高达27个地区的能耗规划指标不高于中央分配指标,显示了中央在能耗分解指标中缺乏与地方协商、忽略地方实际区情的传统体制思维模式,从而为能耗目标的完成进度制造了先设性障碍。

图3 中国单位 GDP 节能降耗各项指标一览

数据来源:《中国统计年鉴》2013年。

三、结论和建议

中国地方政府治理机制与节能减排的现实冲突在于其内在的合法性、公共性、地方性之间的失衡。追本溯源,只有重新探析三者之间的均衡点,才能进一步完善地方政府应对节能减排的激励机制、约束机制和传导机制。而在当前中国正处“两个共生过程即向政治民主转型、向以自由市场为主要经济生产和分配机制的转型;同时还要平衡国内国际的各种压力”^[3]的背景下,虽然“通往市场经济和民主政治的途径可以并行不悖,然而经济转型中的不安全感会对新兴的民主结构造成威胁和扭曲”,^[4]这也意味着地方性、公共性、合法性领域的根本性变革成本之大、风险之大。因而,在中国当前转型阶段,政治自由与社会福利必须与经济发展保持平衡,一个切实可行的折中方式在于重新架构节能减排的激励机制、约束机制和传导机制,以完善中国节能减排的治理环境。

注释:

[1] Kai - yuen, Youqiang Wang, Decentralization with Political Trump, Vertical Control Local Accountability and Regional Polarization, Working paper Series in Department of Economics, The Chinese University of Hong Kong, No. 145, 2002.

[2] 薛澜、胡颖廉:《从速度发展到科学发展:和谐社会建设面临的公共管理挑战》,《展望中国》,经济管理出版社,2008年。

[3][4] 猪口孝、爱德华·纽曼:《变动中的民主》,吉林人民出版社,1999年。

[责任编辑:文 谊]