

# 地方政府环境目标约束与中国经济高质量发展

向紫玲

南京师范大学，江苏省南京市，210023；

**摘要：**当下中国环境问题日益突出，中国政府逐渐加大对区域环境污染的治理力度，本文重点研究环境目标约束对中国经济高质量发展的影响。理论分析表明通过影响产业结构、资源配置、技术创新等方面地方政府环境目标约束会对区域经济的高质量发展起作用。以上结论为中国实现污染防控和经济高质量发展的“双赢”提供了现实依据。

**关键词：**环境目标约束；环境规制；中国经济高质量发展

**DOI：**10.69979/3029-2700.25.01.071

## 引言

进入二十一世纪以来，凭借着优先发展重工业的国家战略，中国经济得以迅速增长（蔡昉，2013）。在这繁荣发展下，中国的发展其实存在着诸多的问题，例如，产业结构整体层次较低、地区收入差距较大以及重工业发展污染较高等等一系列发展问题，而由发展问题引发的环境问题随着中国经济的高速发展被迅速放大。为实现中国经济的新的飞跃，在新时代中国政府将兼顾经济发展目标与环境治理目标，使得中国经济更好、更高质量地提升。

中国经济在过去多年来的快速发展，牺牲了中国的环境质量（金碚，2018）。基于研究环境问题最为典型的“环境库兹涅茨曲线”假说，中国目前仍然处于曲线拐点的左侧（宋马林等，2011），说明中国经济的增长仍然在以牺牲环境质量为代价。为了改善这一现状，中国政府开始宣传环保理念，制定一系列环境治理政策。

目前大多数学者的研究视角仍然集中于环境政策的效应问题，即中央或者地方政府所制定的相关环境政策对区域产业转型升级、提高居民生活质量等方面的影响。较少的文献能够关注到地方政府的环境目标约束对中国经济的高质量发展可能产生的作用。而在“中国式分权”制度背景下，中央对地方政府的考核将会直接或者间接影响到地方政府的行为，从而影响着当地经济的发展。在2005年，习近平总书记提出一系列环境污染治理与环境保护的重要论断，中国政府开始逐渐关注到中国环境治理的现状与困难，自此，中国地方官员的绩效考核开始逐渐由经济增长目标转向涉及环境目标等综合性目标。

## 1 文献综述

### 1.1 有关测度经济高质量发展水平的研究

中国经济之所以能够实现高速发展40年的奇迹，一直以来依靠的主要都是工业化、城市化的持续快速推进（庞瑞芝等，2021）。但是，这种长期依靠重工业先行的发展模式，使得中国的生态环境受到了严重的危害，据有关学者统计，环境污染所带来的经济损失大约占中国年均GDP的8%-15%（韩超等，2015）。出于可持续发展的考虑，中国开始高度关注生态文明的建设。

在测度经济高质量发展水平时，学者们主要从采用特定指标替代经济高质量发展水平和构建衡量经济高质量发展水平的测度体系两个方面进行研究（何燕子等，2022）。在选取替代指标方面，有通过DEA-Malquist模型测算绿色全要素生产率（王家明等，2021）、测算全要素指数（唐琳等，2020；桑倩倩等，2021）等来代表经济高质量发展水平进而进行进一步的研究分析。而在构建衡量经济高质量发展水平的测度体系方面，大多数研究采用主成分分析法和熵值法。有的学者从五大发展理念的角度采用熵值法测算经济高质量发展水平（程晶晶等，2021），有的学者从经济、生活、创新、开放、绿色、社会和谐六个主要方面构建测度指标（赵静，2020），也有的学者从新发展理念出发通过采用主成分分析法衡量经济高质量发展水平（潘常虹，2021）。

### 1.2 经济增长与环境污染关系的研究

伴随着中国环境问题的日益加剧，学者们开始将研究的视角集中于经济增长与环境污染的关系上来。在研究经济增长与环境污染的关系问题时，大多数学者只考虑经济增长给自然环境带来的污染。然而，事实上被污染了的自然环境也会在一定程度上抑制经济的进一步发展（包群等，2006）。这也给广大学者们新的启发，一个国家的经济发展前期或多或少地会对环境造成不

好的影响，产生严重的环境污染，但是我们反过来思考环境污染对经济发展的影响，不难发现当一个国家的环境遭到严重污染时，环境会给社会经济的发展反馈一个负效应，即在一定程度上会抑制社会经济的增长。

### 1.3 地方政府环境目标约束与环境规制的研究

地方政府会对中央下达的环境减排目标做出巨大的反应，通过制定当地的有关环境政策来达到促进区域产业结构调整、转型升级的目的。在中国发展的现阶段，地方政府仍然会以经济发展目标为先（周黎安，2004），在考虑环境目标约束之后，大多数地方政府会积极推动一些资源密集型企业或者污染密集型企业转型升级为技术密集型企业，并且地方政府比企业拥有较大的信息优势（林毅夫，2010），区域经济与环境在这样利好的条件下可以得以较好的发展。

此外，地方的政府官员可以通过调整地方财政的方式进行相关的干预。其中，地方政府调整财政支出结构最直接的方式是通过政府财政补贴（Frye 等，1997），虽然过去财政补贴存在着一系列的问题与矛盾，例如财政补贴不透明、监管法制不健全等等，造成了公共资源的浪费（孔东民等，2013）。但是，在加入环境目标约束之后，地方政府的财政补贴将会更具有一定的倾向性，具体来说就是会给予一些给污染密集型企业帮助他们改善污染处理工艺或者帮助他们退出该地区，同时财政补贴更多的会是给到新兴产业和创新型企业促进其发展壮大（魏福成等，2013）。

## 2 地方政府环境目标约束影响中国经济高质量发展的理论机制分析

### 2.1 政府环境目标约束、区域产业结构和中国经济高质量发展

地方政府的环境目标约束会推动当地的产业结构调整，本文主要从产业转移和企业进入两个角度进行分析。一方面从产业转移的角度来解释这一推动作用，根据相关理论，当一个区域实行较为严格的环境规制政策时，该区域的污染密集型企业就会因为失去了比较优势而选择退出该区域。

另一方面，考虑企业进入的情形，当一个地区实行的环境规制政策比较严格时，会不可避免地给想要进入的新企业形成绿色进入壁垒，新企业在面对这样的进入壁垒时会考虑到自己的成本而选择不进入该区域。为了保证当地经济的继续增长，地方政府可能会制定更加有利于新兴产业和清洁型企业的产业政策，从而使得新兴

产业和清洁型企业获得一个更加宽阔的发展空间。而这些新兴产业和清洁型企业获得大量人力资本和资金的流入，从而促使这些行业或者企业迅速扩大规模，获得更加快速、更高质量的发展，进一步地提高新兴产业和清洁型企业在区域产业结构当中的占比。

### 2.2 地方政府环境目标约束、资源配置和中国经济高质量发展

地方政府的环境目标约束可以有效地调整区域之间的资源配置，从而进一步缩小区域之间的收入差距，提高各地区居民的生活水平。现有研究能够解释这一原理的主要有“环境库兹涅茨曲线”和“污染光晕假说”。

当中央给地方政府下达污染减排任务时，地方政府制定相应的产业政策和环境规制政策。当一个地方政府面临较强的环境目标约束时，地方政府为了完成自己的环境目标，必须相应地提高区域的生态水平，但是这势必会导致污染密集型企业退出该区域，从而使得地方政府面对经济下行的压力。为了完成所设定的经济目标与环境目标，地方政府必然会加大对当地的新型高新产业和清洁型企业的扶持力度，而这类环境友好型企业会因此获得较好的发展机遇，随着大量人力资本和资金的流入，这类环境友好型企业可以抓住机遇不断扩大其规模，从而提高环境友好型企业在区域产业结构当中所占的比重。

### 2.3 地方政府环境目标约束、技术创新和中国经济高质量发展

地方政府的环境目标约束可以通过刺激当地的企业改革创新，从而提高该区域整体的技术创新能力，进而推动区域经济的高质量发展。我们不可否认的是，当一个企业面对区域较强的环境规制时，该企业的生产成本会增加，而总成本增加了的企业其竞争力往往减弱。也有学者认为企业在面对较强的环境规制政策时，会被迫使进行有关的技术创新，并且企业由于创新而带来的收益不但可以为企业带来更多的利润，还可以使得企业更加具有竞争力与核心价值（Porter, 1991）。

对于追求利润最大化的企业来说，主动地为减少环境污染而投入大量研发资金的可能性极低，因为在治理环境污染方面可能存在着“搭便车”现象，但是企业为了能够在实行较为严格的环境政策的区域继续存活下去，一方面会加大对生产的技术改进，达到减少污染的目标，另一方面企业也会积极地优化自身的投资环境，

争取获得更大的收益。本文认为目前中国各省份设定的环境规制政策是较为合理、规范的。综合而言，企业在适度的环境规制的条件下进行工艺改进与技术创新。因此，地方政府环境目标约束会有效地激发该区域企业的创新能力，在达到区域环境目标的同时，也使得区域的经济得到更好的、更高质量的发展。

### 3 结语

根据以往以经济增长目标为导向的政府官员绩效考核机制所产生的一系列社会经济问题表明，只考虑经济绩效的考核体制已经不适合于新时代中国的发展，并且想要解决中国的环境污染问题，实现中国的高质量发展，不能只是依靠中央或者地方政府各自的努力。因此，本文提出了以下几点建议：

(1) 完善官员考核评价体系。国家、地方都应该从根本上破除“唯 GDP 论”，中国经济的高质量发展单纯只靠 GDP 的增长是不可能取胜的，重视环境问题、关注人民生活质量，才能真正实现中国经济的高质量发展。

(2) 加强中央和地方的协调机制。中央政府与地方政府之间应该存在良好的沟通交流，并且形成科学高效的监督机制，确保有关政策执行的效率与质量。中央可以将环境目标约束与地方官员的绩效激励相挂钩，更有力地约束地方政府，达到更好的环境保护效果。

(3) 大力调整投资结构。在当下资金有限的情况下，政府更应该积极引导企业将资金更多的投入到高新技术行业的发展中，进一步优化区域产业结构，促进地方产业转型升级。此外，还应该加大对政府创新能力的考察，让创新在中国经济的高质量发展中发挥出更强大的力量。

### 参考文献

- [1] 包群, 彭水军. 经济增长与环境污染: 基于面板数据的联立方程估计 [J]. 世界经济, 2006(11): 48–58.
- [2] 蔡昉. 中国经济增长如何转向全要素生产率驱动型 [J]. 中国社会科学, 2013(01): 56–71+206.
- [3] 程晶晶, 夏永祥. 基于新发展理念的我国省域经济高质量发展水平测度与比较 [J]. 工业技术经济, 2021, 40(06): 153–160.
- [4] 韩超, 胡浩然. 清洁生产标准规制如何动态影响全要素生产率——剔除其他政策干扰的准自然实验分析 [J]. 中国工业经济, 2015(05): 70–82.
- [5] 何燕子, 王艳兰. 长三角经济高质量发展水平及影响因素研究 [J]. 华北理工大学学报(社会科学版), 2022, 22(02): 12–18.
- [6] 金碚. 关于“高质量发展”的经济学研究 [J]. 中国工业经济, 2018(04): 5–18.
- [7] 孔东民, 刘莎莎, 王亚男. 市场竞争、产权与政府补贴 [J]. 经济研究, 2013, 48(02): 55–67.
- [8] 林毅夫. 新结构经济学——重构发展经济学的框架 [J]. 经济学(季刊), 2011, 10(01): 1–32.
- [9] 潘常虹. 辽宁省海洋经济高质量发展的影响因素分析及对策 [J]. 物流工程与管理, 2021, 43(07): 136–139.
- [10] 庞瑞芝, 林婷, 王群勇. 绿色政绩考核下地方政府自主性约束行为与企业污染减排 [J]. 当代财经, 2021(07): 114–126.
- [11] 桑倩倩, 栗玉香. 教育投入、技术创新与经济高质量发展——来自 237 个地级市的经验证据 [J]. 求是学刊, 2021, 48(03): 86–99.
- [12] 宋马林, 王舒鸿. 环境库兹涅茨曲线的中国“拐点”：基于分省数据的实证分析 [J]. 管理世界, 2011(10): 168–169.
- [13] 唐琳, 王玉峰, 李松. 金融发展、科技创新与经济高质量发展——基于我国西部地区 77 个地级市的面板数据 [J]. 金融发展研究, 2020(09): 30–36.
- [14] 王家明, 余志林. 沿黄地区中心城市及城市群高质量发展的测度及影响因素 [J]. 中国人口·资源与环境, 2021, 31(10): 47–58.
- [15] 魏福成, 邹薇, 马文涛, 刘勇. 税收、价格操控与产业升级的障碍——兼论中国式财政分权的代价 [J]. 经济学(季刊), 2013, 12(04): 1491–1512.
- [16] 赵静. 四川省经济高质量发展水平测度及时空分布 [J]. 市场周刊, 2020(04): 47–49.
- [17] 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(06): 33–40.
- [18] Frye, T., Shleifer and A., 1997, "The Invisible Hand and the Grabbing Hand", The American Economic Review, 87(5), 354–358.
- [19] Porter and M. E., 1991, "America's Green Strategy", Scientific American, 264, 168.

作者简介：向紫玲（2000-），女，汉族，江苏淮安，研究生在读，区域经济学。