

地方环境政策超额执行逻辑及其意外后果

——以2017年煤改气政策为例

王仁和 任柳青

【摘要】避责执行与不完全执行是学界对中国地方环境政策执行普遍的认识,但为何会出现环境政策的超额执行?为什么超额执行反而带来政策失败终结的意外后果?本文采取混合研究方法,先以过程追踪法对煤改气政策执行进行讨论,再以19个煤改气城市作为研究对象开展实证分析,从而找出地方环境政策超额执行的逻辑。首先,研究发现在政策目标与绩效考核影响之外,财政资源与政策效益是推动地方政府积极甚至超额执行煤改气政策的主要原因。其次,在地方煤改气政策超额执行中,由于中央在向地方下派政策目标的同时,未关注天然气资源配套的问题,从而造成这一政策失败终结。这表明中央政府在资源配套乃至政策整体设计环节的缺位,是地方环境政策执行结果偏差的制度性根源。本文填补了政策超额执行的理论空白,发展了基于财政资源、政策收益的解释框架,从而为困扰公共政策以及环境治理领域已久的政策执行偏差问题提供新的解释。

【关键词】超额执行;环境政策;政策执行;地方政府;环境联邦主义

【作者简介】王仁和(1994-),男,清华大学公共管理学院博士研究生,研究方向:环境、能源与产业政策, E-mail: wrh18@mails.tsinghua.edu.cn(北京 100084);任柳青(1996-),女,乔治梅森大学沙尔政策与政府学院博士研究生,研究方向:环境政治与政策(美国 弗吉尼亚州 阿灵顿 22201)。

【原文出处】《公共管理学报》(哈尔滨),2021.1.33~44

1. 问题提出

激励不足和多目标的冲突,是地方环境政策执行的普遍困境^[1]。然而,为什么地方政府在煤改气政策中会出现超额执行的现象?理论上政策超额执行是理想状态,但超额执行政策真的意味着更好的结果吗?如果不是,那么意味着关于政策执行偏差(Policy Implementation Gap)研究中,政策执行与政策结果的理论联系^[2]要修正。中国煤改气政策的案例为我们观察政策执行的目标与结果之间的冲突提供了一个绝佳案例,提醒我们需要更加关注环境政策执行中政策目标和资源是否匹配。

随着我国经济的高速发展,传统粗放式经济增长模式的弊端逐渐显现。环境污染的问题愈加受到公众的重视,而大气污染防治议题尤为突出,成为制约我国可持续发展的关键因素。为了解缓雾霾问题,从2013年9月10日国务院发布《大气污染防治行动计划》(以下称《大气十条》)开始,中央到各地政府

从限产限号、治理散煤到停工停产几乎穷尽所有政策尝试。2017年作为《大气十条》的收官之年,在大气污染问题仍然严峻与绩效考核的压力下,秋冬季清洁取暖的煤改气政策成为大气污染治理的新方向。

2017年初,中央部委与各省人民政府联合出台了《京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作方案》、《关于开展中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点工作的通知》与《京津冀2017-2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》等政策,将“2+26”城市列为北方地区秋冬季清洁取暖规划首批实施范围。这标志着煤改气改造运动拉开帷幕,在这个过程中出现了地方政府环境政策的“超额执行”现象,煤改气的完成总量超出原定目标200多万。这不仅引发了天然气的供不应求,还导致设施改造过于仓促事故频发。同时,政府对“气荒”问题的反应不及时,直接造成部分地区百姓“寒冬无供暖”、“无法正常生活”与“无法正常营业”等诸多问题。最终,环保部在

2017年12月出台暂缓执行清洁取暖政策的通知,结束了这场运动式治理风波。

在这不到一年的政策历程中,原本一项以政府补贴解决大气污染问题的利国利民政策,最后却导致政策终结失败的后果,引起社会大众广泛的关注与非议。以往较多数研究都指出中国地方政府通常基于各种原因对环境政策采取避责的态度^[9],以及环境治理陷入消极执行、不完全执行或者选择性执行的困境^[4-5],这可以有效解释为什么地方政府不能完成政策目标。然而,无法回答的问题是,为什么2017年各地方政府在推行清洁取暖煤改气政策时,却出现政策“超额执行”的现象?而“超额执行”通常被认为是环境政策执行的理想状态,但为什么反而带来政策失败终结的意外后果?为理解这一反直觉的逻辑,本文以2017年煤改气政策的案例进行深入探讨,揭示地方政府在推行环境政策中超额执行的主要逻辑,以及煤改气政策失败与终结的原因,进而聚焦于政策目标与资源匹配的议题上,对环境政策执行偏差理论中政策执行和政策结果之间的联系进行修正。

2. 理论探讨与研究假设:环境政策执行理论与环境联邦主义

政策执行的有效性是公共政策领域文献关注的重要问题,而如何实现中央政府和整个国家的环境治理目标,中央与地方之间的目标和责任分配是理解这个问题的关键。中央依靠行政命令、控制与激励引导地方政府完成设定的环境目标。迄今为止,基于目标的环境政策执行已经产生了一些令人满意的政策结果。比如,随着环境问题进入许多地方的政策议程,十一五和十二五期间约束性环境目标得到了充分实现。然而,虽然环境目标和责任分配有利于带来预期的执行结果,但是这一机制最终的成功取决于是否持续稳定地对地方环境治理产生积极的政策结果。地方政府的财政、技术或意愿等是影响环境政策执行结果的关键因素^[6]。因此,环境政策执行也可能会产生许多不良的或是未预料到的后果。

2017年这场煤改气风波引发了严重的民生问题与舆论的广泛关注。虽然地方政府在这一政策过程中有着高效的政策执行力,达到甚至超额完成煤改气目标,但却导致天然气供应不足,并造成严重的民生问题,最终使得该政策在当年度走向终结。面对

经济发展、污染减排等多目标冲突,地方政府一般会在不同优先事项间进行权衡,因此环境政策的不完全执行与逃避执行是常态。在这种情况下,地方环境政策的高效执行可谓是理想状态,意味着好的政策结果。然而,在煤改气案例中,为何地方积极地执行政策却带来了意料之外的政策结果?其中,政策执行偏差理论的隐含假设是政策执行落实充分会带来好的政策结果^[7-7],然而现实却是超额执行与执行不足都可能带来不好的政策结果。这意味着我们需要修正政策目标执行和政策结果之间的理论联系,并发展解释政策超额执行的理论。与此同时,我们须更进一步探寻影响政策超额执行却导致政策失败的关键因素,回到环境联邦主义对于政府环境决策权力配置集权还是分权的讨论^[8-9],从而实现各级政府之间环境政策执行中职责的最优配置^[10],确保地方政府环境政策的高效执行,不会导致意料之外的政策失败或终结。

环境联邦主义起源于财政联邦主义,也就是1994年分税制改革之后的财政分权,但中国财政分权并不是严格法律意义上的分权,而是一种“事实分权”。即使地方政府财税收入大幅下降,仍需承担日益沉重的义务教育、公共卫生、基础设施、社会治安、环境保护以及地方经济发展等诸多责任^[11]。“中国式环境分权”指出,中国环境保护管理体制在分权中伴随着集权,中央政府在环境事务分摊的财政比重与对地方环境治理的监督考核力度逐年加大^[12]。因此,中央政府通常会以中央财政与政策专项资金给予地方环境治理奖励补贴,并加强环保绩效考核体系的监督力度,以提升地方环保治理的积极性。

中国财政联邦主义的财政分权与政治集权,共同导致了地方政府竞争^[13]以争夺有限的资源与晋升机会^[14],故地方官员会基于有限的精力专注于特定领域的政策或事项。以地方事项中张力较大的经济发展与环境治理为例,其通常伴随着追求经济发展的环境规制逐底竞争行为^[15],或者在环境规制执行过程中展现策略性竞争^[15]。此外,许多学者也注意到了环境政策执行问题的复杂性与激励机制^[11-16]。究其原因,一是地方政府经济发展观和行为与环境治理目标相冲突^[17]。地方政府会过度关注经济的发展,而放松对于环境的治理,因为环境政策通常代表负面政策效益的政策属性。二是财政资源支持力度

不足,造成地方政府无力执行环境政策。因此,地方政府在执行环境政策时,治理成效多不如预期^[18],经常产生避责执行或不完全执行的现象^[3,5,19],造成政策执行过程中的偏差^[20]。

基于以上讨论,地方环境政策的执行情况除了受到中央自上而下的行政命令、控制或激励引导外,还可能取决于经济发展带来的政策效益与实现环境治理所需的财政资源。政策效益具体指的是,地方政府暂未考量来自中央激励和约束的初始偏好。财政资源则包括地方自身财政情况,以及中央对地方的转移支付与财政奖补。本文以这两个维度对地方环境政策执行的不同抉择进行解释,并从政策完成结果角度将它们区分为“超额执行”、“不完全执行”、“避责执行”与“试验执行”等四类,如表1所示。其中,“超额执行”是指地方在环境政策执行中,为确保完成中央下派的任务目标,将政策目标向下级层层加码,最后不仅达成了中央预期目标,甚至还超出目标限度执行政策。“不完全执行”指的是,由于环境政策的制定者与实施者分别为中央和地方政府,地方政府在环境政策执行上具有很大的自由裁量空间,并且两者在治理目标与动机上并不相同^[5,21],地方政府更加看重经济发展并倾向于规避环境治理对经济发展带来的负面效应,最终导致环境政策的不完全执行。而“避责执行”则代表地方政府倾向于保护自身利益,秉持“不求有功但求无过”的心态,具体表现在环境政策中就是“达到目标就好”的消极执行的现象,即使地方执行政策的财政资源充足,但仍缺乏动力执行政策,甚至采取数据造假或者共谋等方式完成任务目标^[22]。“试验执行”则是由于环境政策对地方有着正面政策效益,使得地方政府对于政策执行具有强烈动机,然而中央政府未有明确财政激励或地方未有足够的财政资源支持,导致地方对环境治理目标采取创新或弹性的政策实施行为^[23]。同时,由于财政资源不足,地方通常会有限度地在政策目标的范围内执行政策,通过选取特定地区以试点或实验等方式,完成政策目标并实现政策的正面效益。事实上,在环保目标责任制与严格的绩效考核下,避责执行与试验执行都是以完成政策目标为宗旨,因此在某种程度上可将其视为在正常执行的范围内。

然而,为何环境政策出现超额执行的现象呢?

按照前面的推论,从表1的环境政策执行框架中,正面的政策效益与充足的财政资源是构成环境政策超额执行的关键因素。因此,如果能够制定出恰当的政策,中国政策执行也可以是“诱导型体制”,也就是说如果中央政府出台环境政策能结合政策执行的充分条件,那么就可以解决中央与地方政府目标不一致的治理难题^[24]。本文进一步提出研究假设是,地方环境政策的“超额执行”,是在中央下达的政策目标与绩效考核的约束下,由正面的政策效益与充足的财政资源所构成的结果。

本文通过以上讨论形成图1的环境政策执行逻辑框架图。以大气十条中的煤改气政策执行为案例,从而发掘“煤改气政策”超额执行的逻辑与机制为何,以验证本文提出的研究假设。同时,本文试图从环境联邦主义的视角,进一步探讨为什么“超额执行”的环境政策,却产生天然气不足的“执行后果”,最后导致政策失败与终结。本文认为在正面政策效益与财政资源充足的前提下,应在环境治理集权或分权的讨论之上,进一步关注环境政策目标与资源配套是否相匹配,进而解决过去仅关注政策输入与产出的单向联系。

既有文献对不完全执行、避责执行的讨论,仅回答了环境政策执行存在的不足与原因是什么,但是对于“超额执行”我们仍然知之甚少。本文正是试图通过煤改气政策超额执行的案例,填补地方政府环境政策超额执行的理论空白。我们采取混合研究的方法,首先以单案例的过程追踪法(Process-Tracing)开展定性研究,研究时间段从2013年9月至2017年年底,主要聚焦于2017年煤改气政策执行产生的“气荒”风波。我们对煤改气政策案例进行连续深入的调查,归纳提炼纵向过程中的理论和规律^[25],并从中观察案例中各时段的众多事件,聚焦政策执行过程中的因果机制与运行逻辑^[26]。在这个基础之上,我们再运用煤改气重点城市数据开展定量实证分析,弥补定性研究因果机制论据不足的缺陷,进而增强本文结论的稳健性。

表1 政策效益与财政资源维度下地方政府环境政策执行选择模式

	正面政策效益	负面政策效益
财政资源充足	超额执行	避责执行
财政资源不足	试验执行	不完全执行

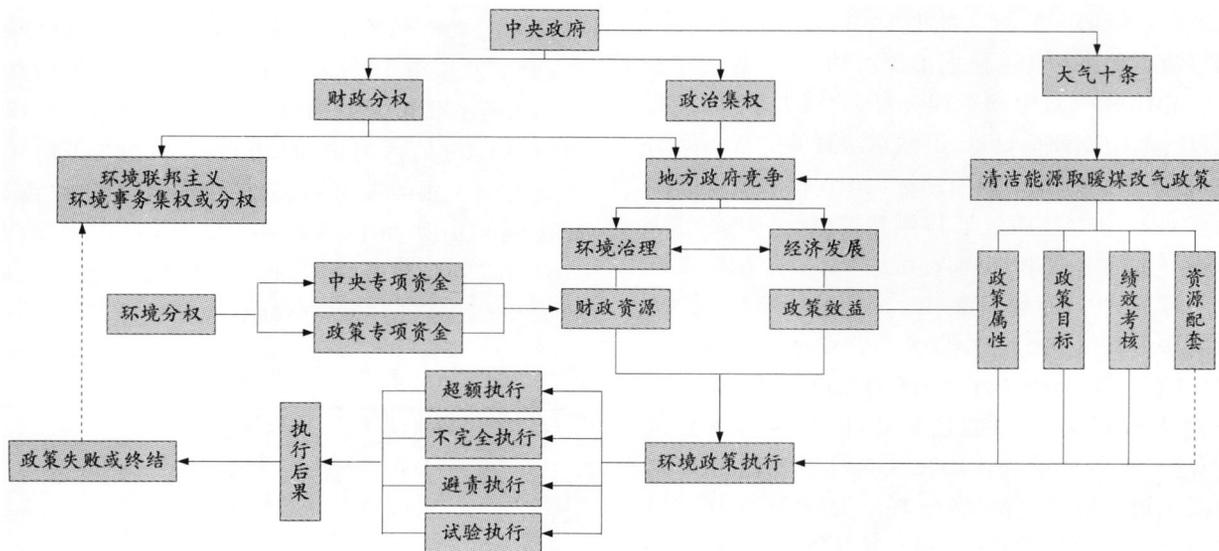


图1 环境政策执行逻辑框架图

3. 背景:煤改气政策历程与政策执行情况

回顾煤改气政策发展历程,可以追溯到2013年9月10日国务院发布的《大气十条》政策,其明确提出至2017年五年内全国空气质量总体改善,京津冀、长三角、珠三角等区域PM_{2.5}分别下降25%、20%、15%。2013年10月京津冀及周边地区大气污染防治协作小组成立,小组成员主要包括京津冀及周边地区的省级政府和国务院相关部委,目的在于建立京津冀及周边地区大气污染联防联控协作机制。依据《京津冀及周边地区大气污染联防联控2015年重点工作》,明确京、津、冀、晋、鲁、内蒙古六省(区、市)联手中央部委深化协调联动机制,并在机动车污染、煤炭消费、企业清洁生产等六大重点领域协同治污。自此,大气污染治理展开了以京津冀地区为主的协同治理行动。

2016年7月中国工程院对《大气十条》落实情况进行的中期评估显示,虽然京津冀的空气质量治理目标已在2016年提前达标(2016年的浓度降幅为33%),但空气质量形势依然严峻,尤其是冬季污染严重问题突出,个别省份的PM₁₀年均浓度有所上升。对此,评估报告建议“加大秋冬季节污染防治工作力度”,此后秋冬季节空气污染治理被提上日程。同时,受2017年1、2月份重污染天气影响,京津冀大气污染传输通道城市上半年细颗粒物(PM_{2.5})平均浓度同比增长5.4%,是2013年以来首次出现不降反升的情况,其中太原、石家庄等城市甚至上升超过30%。因

此,基于2015年确立的京津冀大气污染防治工作“协调联动机制”,“秋冬季污染防治工作”一跃成为2017年京津冀地区大气污染防治的首要工作。2017年作为《大气十条》的收官之年,如何继续深化空气污染治理是从中央到京津冀地区地方政府的当务之急。清洁取暖作为秋冬季节污染防治的最后一道防线,受到政府和市场的青睐。由于天然气是相对高效的清洁能源,“煤改气”成为改善秋冬季空气质量的重要举措之一,得到从中央到地方的大力推广。

2017年2月17日,环保部、发改委、能源局、财政部以及北京、天津、河北、山西、山东和河南省(市)政府联合下发《京津冀及周边地区2017年大气污染防治工作方案》(以下简称《工作方案》),要求将“2+26”城市列为北方地区冬季清洁取暖规划首批实施范围。2017年5月16日,由财政部、住房城乡建设部、环境保护部与国家能源局联合对北京、天津、河北、山西、山东、河南省(市)财政厅(局)、住房城乡建设厅(委)、环境保护厅、发展改革委(能源局)发布了《关于开展中央财政支持北方地区冬季清洁取暖试点工作的通知》(以下简称《北方清洁取暖试点城市》),试点示范期为三年,中央财政奖补资金标准根据城市规模分档确定,直辖市每年10亿元,省会城市每年7亿元,地级城市每年5亿元。2017年6月,确定了首批中央财政支持北方地区冬季清洁取暖12个试点城市:天津、石家庄、唐山、保定、廊坊、衡水、太原、济南、郑州、开封、鹤壁、新乡。2017年8月,《京津冀

2017-2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》(以下简称《攻坚行动方案》)发布,该方案提出以气代煤与以电代煤的清洁取暖方案,并将改造目标分配至京津冀大气污染“2+26”传输通道城市(表2)。在任务分解上,要求北京市、天津市、河北省、山西省、山东省、河南省等6省市,分别完成30万户、29万户、180万户、39万户、35万户、42万户(合计355万户)的改造工程。2017年8月底,环保部印发《京津冀及周边地区2017-2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动强化督查方案》的通知,要求全面实现京津冀及周边地区环境空气质量改善目标,提出一系列针对秋冬季大气污染治理的督察问责方案。因此,在《大气十条》终期考核与环境督察方案的压力下,各地纷纷加大清洁取暖及燃煤替代的实施力度,一场围绕着北京大气污染防治目标进行的运动式治理就此展开。

在煤改气的实施过程中,除了北京、天津以外,“2+26”范围中的河北、山东、山西、河南均出台了省一级的政策,对全省各市清洁取暖改造(煤改气与煤改电)进行统一部署,各省级地市级也按照部署规划具体目标。在中央政策大力推进、各省自加压力的背景下,各市制定的改造目标与实际完成量均远超中央计划。最终,北京、天津、河北省、山东省与山西省分别完成36.9、32.4、249.04、81.65、94.18万户的清洁取暖改造(河南省数据缺失),“超额完成”中央《攻坚行动方案》所规定的目标。

以河北省为例,将各地级市出台的煤改气(电)政策目标进行加总,得出河北省总目标为256万户,占中央提出6省市总目标355万户的72%。同时,根据河北省人民政府新闻办公室发布会公布的数据^①,截至2017年10月底,河北省共完成煤改气(电)验收户数233.9万户(大部分为煤改气),远超180万户的总目标,超额完成改造任务(表3)。此外,非2+26城市也纷纷制定计划并且小幅超额完成目标,山西省与山东省表现尤为明显(表4、表5)。最终,各地超额执

表2 “2+26”城市范围

直辖市	北京、天津
河北省	石家庄、唐山、保定、廊坊、沧州、衡水、邯郸、邢台
山东省	济南、淄博、聊城、德州、滨州、济宁、菏泽
河南省	郑州、新乡、鹤壁、安阳、焦作、濮阳、开封
山西省	太原、阳泉、长治、晋城

行煤改气政策引发天然气供不应求、事故频发、百姓寒冬无暖可取等诸多问题。面对居民无气可用、无暖可取的困境,环保部于2017年12月4日紧急发布《关于请做好散煤综合治理确保群众温暖过冬工作的函》的特急文件,明确提出进入供暖季后,若地方没有完成改造工程,仍以燃煤取暖或以其他方式替代。自此,这场为期十个月的煤改气运动式治理风波正式结束。

4. 地方政府超额执行煤改气政策的逻辑

为何地方政府在煤改气的实际执行中呈现超额完成的情况?在压力型体制与行政发包制下,“层层加码”是晋升竞争中自愿加码的结果^[27],也造就了政策超额执行的现象。同时,衡量官员晋升的标准通常基于政策执行中的政策目标与绩效考核。因此,我们先对煤改气政策执行中的政策目标与绩效考核两个必要条件进行讨论,接着进一步从政策效益与财政资源两个维度对煤改气政策超额执行的逻辑进行解释。

4.1 政策目标与绩效考核

2017年作为《大气十条》的收官之年也是考核年度,《大气十条》要求:2017年全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比2012年下降10%以上。然而,2016年中期考核显示PM2.5治理成效不彰,多地空

表3 河北省各地级市政府煤改气完成情况 (单位:万户)

地级市	京津冀秋		实际完成量	是否达标 达到攻坚 计划标准	是否达标 到市计 划标准
	冬大气污 染治理攻 坚计划	市计划			
石家庄(2+26)	39	40.6	43.8	超标	超标
唐山(2+26)	5	5	6.7	超标	超标
廊坊(2+26)	40	73.2	69.5	超标	未达标
保定(2+26)	57.39	80.88	72.6	超标	未达标
沧州(2+26)	10	10	14.6	超标	超标
衡水(2+26)	10	11.2	10	达标	未达标
邢台(2+26)	10	21.8	16	超标	未达标
邯郸(2+26)	10	10.5	14.2	超标	超标
张家口	-	0.8	0.0217	-	未达标
承德	-	0.8	0.8133	-	超标
秦皇岛	-	≥1.83	0.8093	-	未达标
合计	180	256.61	249.04	超标	未达标

数据来源:根据《京津冀及周边地区2017-2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》以及河北省、山西省、山东省各地级市环保局与公开数据整理而得。表4、表5同。

表4 山西省各地级市政府煤改气完成情况 (单位:万户)

地级市	京津冀秋			是否达标 达到攻坚 计划标准	是否达 到市计 划标准
	冬大气污 染治理攻 坚计划	市 计划	实际完 成量		
太原(2+26)	11.2	11.2	13.4	超标	超标
阳泉(2+26)	5.6	5.76	4.59	未达标	未达标
长治(2+26)	8.88	11.8	11.8	超标	达标
晋城(2+26)	7.4	11.1	10	超标	未达标
晋中	-	10	11.08	-	超标
临汾	-	19.08	10	-	未达标
大同	-	5.3	5.3	-	达标
朔州	-	5	5.5	-	超标
忻州	-	5.9	5.93	-	超标
吕梁	-	10	10.2	-	超标
运城	-	6.28	6.38	-	超标
合计	39	101.42	94.18	超标	未达标

表5 山东省各地级市政府煤改气完成情况 (单位:万户)

地级市	京津冀秋			是否达标 达到攻坚 计划标准	是否达 到市计 划标准
	冬大气污 染治理攻 坚计划	市 计划	实际完 成量		
济南(2+26)	5.3	5.3	11	超标	超标
菏泽(2+26)	10	10	10.35	超标	超标
聊城(2+26)	5.4	5.4	9.8	超标	超标
济宁(2+26)	5	6	6	超标	达标
淄博(2+26)	5	11.15	11.3	超标	超标
德州(2+26)	5	6.41	6.7	超标	超标
滨州(2+26)	5.5	6	11.5	超标	超标
东营	-	5	-	-	-
烟台	-	5	5	-	达标
青岛	-	-	8	-	-
日照	-	-	2	-	-
合计	35	-	81.65	超标	-

气质量仍与要求相距甚远。

因此,煤改气政策成为高污染省份与城市达成《大气十条》考核目标的最后手段。从2017年2月《工作方案》、2017年5月《北方清洁取暖试点城市》与2017年8月《攻坚行动方案》到12月初《关于请做好散煤综合治理确保群众温暖过冬工作的函》,历经10个月的工作规划与实际执行,总体呈现自上而下层层加码、任务分派、快速推进的运动式政策执行,以政治动员的方式来集中资源和力量以完成特定任

务^[28]。各市为展现完成政策目标的决心与突出政绩,纷纷出现煤改气政策目标制定与实际执行的“层层加码”,与过去环境政策避责与不完全执行的现象截然相反。

同时,随着生态环境指标被纳入综合性的绩效考核之中,过去以GDP论英雄的晋升竞争机制逐渐淡化。本文所探讨的大气污染治理的煤改气政策,在《大气十条》《大气污染防治行动计划实施情况考核办法(试行)》及《攻坚行动方案》等相关政策中,生态环境领域严格而高标准的绩效考核与目标责任制是政策执行的主要推手。在政策文本中,可以观察到绩效考核、强问责机制与强监管体系的建立,是推动地方政府官员重视煤改气政策与在实际执行中超额完成的关键因素。在绩效考核与问责方面,实行严格责任追究与年度考核。如未能通过年度考核,面临着约谈、整改或去职,并可能从下级办事人员到上级领导一同惩处^②;在环保督查方面,多轮中央环保督察的巡视与“回头看”的环保专项督查,使得地方政府环境政策执行压力增大;在信息透明方面,国家直管的空气监测站点与监测网络的建立,实现了从中央到地方空气质量信息的透明化^③,进一步促进了地方环境治理意愿。

在煤改气政策执行的过程中,从中央到各部委、省市联合下发多部政策,除了分配任务目标与财政支持以外,最重要的便是严格的考核与问责制度,秋冬季大气污染治理实施了量化问责规定。此外,各地为确保大气污染治理各项决策部署和工作措施落实,围绕大气污染治理各项工作以及上级环保巡查、督查交办之问题,市委、市政府先后都成立专项督查组,各县市区和市直有关部门也组织了本辖区、本部门环保督查力量,在全市范围内开展大规模整改与督查活动^④。值得注意的是,“绩效考核与问责机制的制度化”是中央强化地方官员执行政策的重要途径,涉及绩效考核的政策目标将成为政治任务,增强地方执行政策的动力。因此,在绩效考核、强问责机制与强监管体系的运作之下,清洁取暖的煤改气工程在地方积极执行中取得超额完成的巨大突破。

4.2 政策效益与财政资源

由于环保政策在一定程度上会影响地方的经济发展,也会相应地减少地方政府的税收与财政^[6],通常地方在权衡后会降低环境政策执行力度,优先发

展经济以充裕地方财政^[19],因此“政策效益”是影响地方执行环境政策意愿的主要原因。那么如何制定出恰当的环境政策,从而提升地方环境治理的意愿?这便涉及“政策属性”的问题。本文认为环境政策对地方政府来说分为“减法型”与“加法型”两种属性,而属性的不同也导致了不同的执行结果。如关停工厂与清洁生产等典型环境政策,不仅对地方经济增长起到负面作用,也加重了企业负担,严重影响地方经济运行与企业发展,因此对于地方来说属于“减法型”的环境政策。

然而,由于大气污染已成为当前我国必须解决与面对的问题,环境质量显著影响地方经济发展质量与可持续发展^[20],环境污染对地方经济发展也逐渐产生制约作用,经济与环境间的平衡成为地方领导的关键目标^[30]。由于区域停工严重影响着一地的经济正常运行,为发展经济争取更多环境空间,是地方领导治理环境的重要驱动因素^[31],这点可以从山西省非2+26城市积极推动煤改气政策中发现^⑤。而煤改气政策不仅可以减少地方燃煤的环境污染,又能通过改善环境为经济发展提供空间。同时,其改造资金大部分由中央拨款,地方政府财政压力的负担较低。再者,煤改气工程通常由当地企业承包,使得当地企业受益从而推动地方经济增长。因此,煤改气政策对地方来说是“加法型”的政策,执行政策既解决了环境问题又达成考核要求,也带动了地方产业与整体经济的发展,为地方带来正面的政策效益,所以驱动了地方超额执行政策。

此外,从财政资源的维度来看,分税制改革后事权和财权不匹配使得地方对于环境治理缺乏积极性,各地的环境政策执行力度通常取决于中央财政激励和地方财政能力。同时,在地方政府财政资源有限的情形下,环境治理通常不是优先执行的事项。因此,为了引导地方政府加强煤改气政策的执行,中央各部与各省市联合出台《攻坚行动方案》与《北方清洁取暖试点城市》两项政策,提供各省市“中央大气污染防治专项资金”与“中央清洁取暖试点城市资金”,在这个基础上省级政府也会给予地级市大气污染防治、电代煤和气代煤等省级专项资金,以推进清洁能源替代散煤燃烧取暖。因此,从中央、省、地级市、县区层层分担的财政转移支付^⑥,协调了中央和地方在财政资源(财权)与环境治理事务

(事权)的矛盾,显著提升了地方政府执行煤改气政策的意愿与积极性。

与此同时,按照《大气十条》等的相关规定,“中央财政将考核结果作为安排大气污染防治专项资金的重要依据,对考核结果优秀的城市将加大支持力度,不合格的将予以适当扣减”^⑦。在各省发布的“中央大气污染防治专项资金”方案中也可以发现,每年环境治理资金的分配会根据当年度中央大气资金绩效目标要求、城市规模与前一年资金使用情况的基础上进行浮动调整。此外,在“中央清洁取暖试点城市资金”的申报中,按照《2017年北方地区冬季清洁取暖试点城市申报指南》的要求,根据地方政府现有开展清洁取暖工作的成效、重视程度、目标任务、资金筹措方案、配套机制与创新作法等方面进行竞争评审。因此,煤改气政策的财政资金与奖补和地方政府实际执行情况挂钩,使得各地总体呈现“财政资源竞争”的态势,各地政府为了争取首轮煤改气的专项资金,在2017年都全力执行煤改气这项既能够帮助环境治理又能推动经济增长的环境政策。最终,除了衡水市^⑧、阳泉市^⑨以外,2+26城市普遍超额完成了煤改气政策目标(如表6所示)。

在政策目标、绩效考核、政策效益与财政资源等四个维度的影响之下,2017年煤改气最终实际完成户数远超年初制定计划,北方的天然气需求和消费量大幅度上升,超过上游厂商生产与进口的计划,最终导致天然气供不应求与价格暴涨,甚至出现老百姓无气可用、无暖可取的困境,该问题直至环保部紧急通知暂缓执行清洁取暖政策后方才缓解。

5. 实证分析:煤改气政策超额执行的逻辑验证

本文的研究目的在于探寻2+26城市超额执行的机制,为论证前文提出地方政府超额执行四个维度的稳健性,我们以煤改气2+26城市中的19个市作

表6 2017年2+26城市资金取得与煤改气执行情况

年份	轮次	完成情况	城市
2017	第一轮	超额完成	石家庄、太原、济南、唐山
2017	第一轮	达到标准	衡水
2018	第二轮	超额完成	邢台、邯郸、沧州、晋城、长治、滨州、聊城、德州、菏泽、淄博、济宁
2018	第二轮	达到标准	阳泉

注:河南数据缺失;北京、天津、保定、廊坊为禁煤区故排除讨论范围。资料来源:根据政府及媒体公开资料整理。

为研究对象(去除直辖市北京、天津与河南省7个缺失数据的地级市),通过多元线性回归开展定量研究。考虑到地方政府当年度政策执行会受到前一年的情况所影响,我们以2016年数据对2017年煤改气政策超额执行的机制进行分析。

首先,本文根据《京津冀及周边地区2017-2018年秋冬季大气污染综合治理攻坚行动方案》以及各地级市环保局与公开数据,搜集2017年煤改气实际完成户数(*finish*)与目标完成户数(*goal*)的数据作为因变量与自变量,前者为地方政府煤改气政策执行的结果,后者则是煤改气政策2017年上级政府下达的政策目标。其次,由于《大气十条》要求各市在收官考核的2017年底,须完成PM2.5年均值在2012年的基础上降低10%的目标,因此本文以2012年与2016年PM2.5差值占2012年数值比重(*pm2.5* 削减率, *pm25achieve*),作为刻画空气质量绩效考核的核心解释变量,数据来源于哥伦比亚大学社会经济数据和应用中心基于NASA卫星数据发布的PM2.5浓度数据。

此外,本文以GDP增长率(*gdp*)与GDP除以常住人口数的人均GDP(*gdppc*)刻画地方政府经济发展的迫切性,以及人民对煤改气的承受能力(煤改气经政府补贴后仍须自费安装)。同时,为刻画地方政府财政能力与财政收支压力,本文引入地方财政支出占GDP的比重(*fisg*,%)与地方财政支出占财政收入的比重(*rep*,%)作为变量,*total*则代表城市年末总户数。以上数据均来源于2017年《中国城市统计年鉴》数据。描述性统计如表7所示。

图2展示了2012年与2016年19个市PM2.5年均值对比图,除了晋城、太原、阳泉市以外,其他城市2016年PM2.5年均值较2012年高出许多。而2017年作为《大气十条》的收官之年,需对政策目标完成

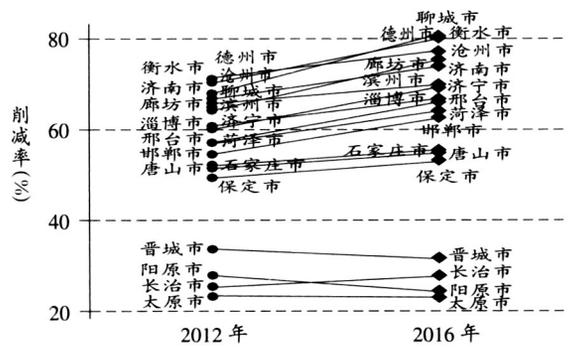


图2 各市PM2.5年均值对比图

度进行考核,2016年19个城市的平均PM2.5削减率与考核目标仍有约19%的差距。此时距离2017年底仅剩一年的时间,煤改气政策在此时应运而生,成为各市完成考核目标的关键。

另外,本文进一步计算2017年煤改气实际完成户数与目标完成户数的比值以刻画煤改气政策的执行力度。下页图3展示了煤改气执行力度与PM2.5削减率的关系图,斜率为负代表城市PM2.5削减率越低,其在2017年煤改气政策执行的力度越高,表明“未达到PM2.5削减的考核目标”越是各市煤改气政策超额执行的主要原因。值得注意的是,阳泉市在2016年已达成10%的PM2.5削减率,因此在2017年煤改气政策执行迫切性低,最后导致其执行结果低于标准。

在确定数据不存在多重共线性问题后,本文以最小二乘线性回归模型(OLS)对19个城市的截面数据进行稳健标准误回归分析。结果如下页表8所示,模型(1)至(3)分别对应的因变量是煤改气实际完成户数(*finish*)、煤改气实际完成户数和目标户数的比值(*finish/goal*),以及煤改气实际完成户数和城市总户数的比值(*finish/total*)。

表7 描述性统计

变量	观察值	平均值	标准差	最小值	最大值
<i>finish</i>	19	186000	202000	45900	726000
<i>goal</i>	19	135000	148000	50000	574000
<i>pm25achieve</i>	19	-9.388	8.185	-19.166	10.305
<i>gdp</i>	19	6.876	1.418	3.39	8.5
<i>gdppc</i>	19	52182.58	20129.21	27038	94587
<i>rep</i>	19	2.042	0.657	1.16	3.67
<i>fisg</i>	19	14.884	3.45	9.5	21.3
<i>total</i>	19	2002632	867953.2	530000	4000000

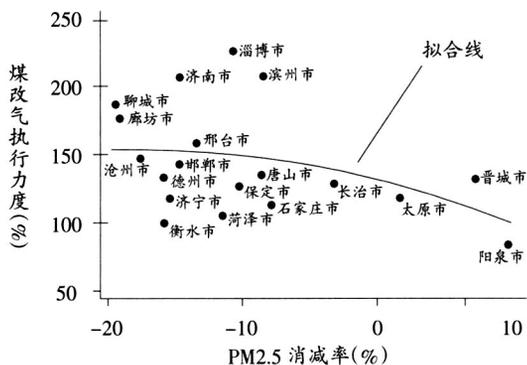


图3 2017年PM2.5削减率与政策执行力度

模型(1)结果表明上级政府下达的改造目标户数显著促进最后实际完成的户数,平均达到127.8%的政策超额执行。距离PM2.5削减目标每增加1%,地方就会增加5181户的煤改气,以完成《大气十条》收官考核目标。2016年的经济增长率每下降1,就会推动地方政府执行18389户的煤改气改造,即地方欲通过煤改气工程推动地方产业与经济发展。人均GDP与实际完成户数呈现显著正相关,显示煤改气工程在政府补贴外,仍取决于当地人民能否负担。在财政资源方面,财政收支压力上升1%会减少50985户的煤改气;财政支出占GDP比重上升1%会增加15424户的煤改气,这显示财政资源对煤改气政策执行有着重要的作用。模型(1)实证结果基本验证了前文对四个维度的讨论。

由于各城市人口规模并不相同,本文进一步以实际完成与目标户数的比值刻画煤改气政策执行力度,以及实际完成户数与该市总户数的比值作为因

变量进行讨论,结果如模型(2)与(3)所示,两个模型的系数符号与模型(1)基本一致。模型(2)结果显示,若距离PM2.5削减目标每增加1%,政策执行力度就增加3.188%;经济增长率下降1%,政策执行力度就增加9.686%;人均GDP与政策执行力度也存在显著正相关。然而,财政资源变量与政策执行力度并不存在显著关系。此外,根据模型(3)结果,仅财政资源变量显著,其他变量不显著。具体来说,财政收支压力增加1%,则减少煤改气户数占总户数约15%的比重;财政支出占GDP比重上升1%,则增加煤改气占总户数约3.7%比重。总的来说,模型(2)与(3)不同的结果,可能是因为地方政府在改造户数占总户数比重的总体决定上,主要是从财政资源的角度进行考量的。同时,由于财政资源有限,地方在执行煤改气政策时,必须考量人口规模并保障其他项目的公共支出。然而,单纯就煤改气政策执行力度来看,地方政府超额执行的首要考量是《大气十条》目标考核、地方经济发展与人民对煤改气的承受能力。

以上实证结果表明,上级政府设定的考核目标、《大气十条》空气污染治理的政策目标、绩效考核、地方经济发展、人民承受能力、财政收支压力与财政能力是驱动19个城市煤改气政策超额执行的主要因素。总体来说,基本验证了前文对超额执行逻辑四个维度的讨论。

6. 煤改气政策超额执行中的政策目标与资源匹配困境

煤改气政策在执行过程中,中央拨发专项资金、

表8 煤改气政策超额执行决定因素OLS回归分析结果

变量	模型(1) <i>finish</i>	模型(2) <i>finish/goal</i>	模型(3) <i>finish/total</i>
<i>goal</i>	1.278*** (0.069)		
<i>pm25achieve</i>	5181.356*** (1227.145)	3.188*** (0.850)	0.442 (0.347)
<i>gdpr</i>	-18389.250** (7292.232)	-9.686* (4.619)	-1.984 (1.819)
<i>gdppc</i>	1.718** (0.713)	0.002** (0.001)	0.000 (0.000)
<i>rep</i>	-50985.745* (27796.905)	-4.458 (24.632)	-14.984*** (6.410)
<i>fisg</i>	15424.379** (5940.528)	3.088 (2.778)	3.721** (1.452)
<i>cons</i>	-123052.293 (126971.139)	60.017 (96.346)	-12.317 (20.921)
<i>Obs.</i>	19	19	19
<i>R-squared</i>	0.980	0.555	0.592

注:***、**、*分别表示在10%、5%、1%的水平上显著,括号内为稳健标准误。

出台政策与目标到省一级,省再转发政策、分解任务目标与出台配套措施至市一级,市一级又对县区分派任务与出台相应政策,呈现中央到地方政府任务层层分解与资金层层下拨的现象。在政策目标、绩效考核、政策效益与财政资源等四个维度的影响下,最后各省市纷纷超额完成任务目标。这项历时10个月昙花一现的清洁取暖运动式治理,究其失败之因就是政策目标与资源匹配的问题。虽然在资金(财权)、任务分派(事权)与绩效问责从上到下都到位了,但最重要的天然气(资源)在关键时刻并未跟上,造成严重的民生问题,使得煤改气政策暂缓执行,最终导致了政策失败的意外后果。

在煤改气政策执行过程中,天然气资源总体呈现供需不平衡的情况。由于政策超额执行导致需求端迅速增长,2017年全国天然气消费量达到2373亿立方米(同比增长15.3%)。在供应端方面,我国天然气长期依赖外国进口,2017年天然气对外依存度高达39%。因此,进入到供暖季后,由于中石化天津LNG接收站并未按计划投产,中亚的实际供气量也比原计划7000万~8000万立方米/天的计划量减少近一半^①,使得天然气的供应量未达到原计划水平,京津冀地区每天的供应量减少约6000万立方米,最后导致“气荒”问题产生。究其根本原因,即是天然气供给和消费的区域性差异,使得天然气供应过度依赖于进口与管道输送,一旦出现状况就可能产生严重后果。

尽管从2014年起我国就开始关注天然气储气调峰能力的建设以因应突发状况,但至今为止仍没有受到足够的重视。我国天然气管道和储气设备的建设仍存在储气设施短缺的问题,大部分城市燃气企业没有储存气调峰设施,完全依赖上游企业的调节能力,这就导致地方天然气保障系统能力不足,无法满足市场调节的需求。

此外,由于天然气依赖中石油、中石化等中央企业,地方基本无法参与其中。而由京津冀地区组成的大气污染防治协作小组,是针对京津冀地区如何共同应对大气污染、执行地区环境政策与分配任务所成立,天然气资源显然不是其考量的首要问题。同时,中央政府仅对政策目标与绩效考核进行考量,

忽略了天然气资源是否足够这一议题。因此,在供需两端的双重压力下,2017年冬季我国北方地区出现大规模“气荒”现象,并蔓延至长江中下游省市。2017年11月,河北首次发布天然气供应橙色预警,省内开始限气停气,农村、医院、学校等纷纷出现无气可用的现象。北京、陕西、山东、河南等其他北部地区出现气荒,武汉、安徽等南部地区也受到小规模的影响。在全国天然气告急的情况下,2017年12月环保部紧急发文,要求保障群众温暖过冬,允许燃煤取暖,以缓解“气荒”问题。财政部、海关总署、税务总局联合发布《关于调整天然气进口税收优惠政策有关问题的通知》,以调降天然气关税并鼓励天然气进口,但仍无法挽回煤改气政策超额执行后,天然气供应不足的情况。综上所述,储气设施的缺乏、中央政府规划并分派政策目标时对资源的忽视,以及地方政府无力解决天然气供给问题的状况,是导致煤改气政策在超额执行后出现严重气荒问题的重要因素。

在煤改气政策中,中央与地方政府之间如何实现环境治理事务中职责的最优配置是关键问题。由于分权导致地方根据财政资源与政策效益形成自身偏好来决定政策执行力度,当财政资源与政策效益与地方偏好相一致时,将促使地方超额完成政策目标,而忽略了整体配套资源是否能够跟得上,最终导致了如同本文煤改气案例中超额执行但政策失败的意外后果。因此,政策超额执行代表政策执行理想状态与好的政策结果的直觉思考,在2017年煤改气政策的案例中被打破。在本文的案例中,由于天然气资源供给与分配的权力集中在中央,故中央在关注实现政策目标的同时,在政策设计时应重点考量资源是否匹配的问题。

在煤改气政策的风波后,为应对地方争取改造资金超额执行政策导致天然气不足的问题,2018年清洁取暖试点城市申报较2017年多两个关键要求。一是“优先支持工作基础好、天然气电力等能源保障到位、资金落实到位的城市”;二是“在符合清洁利用标准的基础上,立足本地资源禀赋、经济实力、基础设施、居民消费能力等条件,统筹利用天然气、电、地热、生物质、太阳能、工业余热等各类清洁能源,宜电

则电、宜气则气、宜煤则煤,多措并举推进北方地区冬季做好清洁取暖工作”。这显示中央政府已从2017年地方煤改气政策导致“气荒”的问题中吸取经验,开始关注资源配套的问题。此外,从十部委印发《北方地区冬季清洁取暖规划(2017-2021)》特别对煤改气工作提出“因地制宜”的要求来看,北方地区冬季清洁取暖仍是政府应对秋冬季大气污染的主轴,大气污染运动式治理与煤改气政策超额执行已经成为过去式。

2018年大部分地区停止了大规模开展的煤改气工程,积极探索新型冬季清洁取暖模式,而京津冀大气污染防治协作小组也转为由国家主持。同时,2018年4~9月,中央出台了多份天然气行业的重大政策或改革文件,密度和力度前所未有。其中,国家发改委印发《关于加快储气设施建设和完善储气调峰辅助服务市场机制的意见》,除强调上中下游都要严格按照合同供气、调峰气市场定价、大用户自建气源、投资主体多元等措施外,也特别明确县级以上地方政府需形成保障本地至少3日需求量的储气能力。以上这些政策的出台与改革,都是为了确保未来天然气资源的稳定供应,从而避免2017年煤改气风波再次发生。

7. 结论与启示

环境政策不完全执行与避责执行,是我们对中国环境治理的普遍性认知。然而,煤改气政策超额执行的结果,打破了这一惯性思考。同时,因政策超额执行导致政策失败与终结的意外结果,无疑是对政府单纯追求环境政策高效执行而忽略其他因素的警示。煤改气超额执行的案例表明,中央给予地方政策目标的压力、干部绩效考核与财政资源竞争是导致政策超额执行的重要因素。此外,更重要的是,不同于以往对地方经济产生负面影响的环境政策,煤改气政策的实施对经济发展带来的正面效益,使其成为“加法型”环境政策。最终,各省市超额完成煤改气任务目标,造成“气荒”并引发冬季无暖可取的严重民生问题。

环境治理模式是集权和分权特征的混合体^[32],因此不应仅从环境联邦主义出发,简单讨论中国环境治理究竟应该采用集权还是分权。本研究进一步

表明应该更加关注环境政策执行过程中政策目标与资源匹配的问题。由于天然气资源依赖国企进口与生产的特殊性,天然气供给是地方政府无力解决的问题。中央向地方下派煤改气政策目标但未关注天然气资源匹配,导致了政策失败的后果。因此,中央未来出台环境政策应优先考虑政策目标与资源是否匹配,并在事前进行更完善的政策设计,解决过去仅关注政策输入与产出的单向联系,从而避免政策超额执行却意外失败或终结。

本文的核心贡献有三方面:(1)本文开创性地讨论地方环境政策“超额执行”的逻辑,发展了基于财政资源、政策收益的解释框架,填补了政策超额执行理论的空白。(2)既有政策执行研究过多关注政策类型到政策执行模式这一环节^[17,33],忽视政策执行模式到政策执行结果的联系。通过将财政资源与政策效益作为政策执行所面临的情境,本文创新性地将政策执行模式与超额执行的政策结果联系起来,从这个意义上延长了政策执行理论的因果链条。(3)本文在某种程度上为困扰中国环境治理已久的政策执行偏差问题提供新的解释,中央政府在资源配套乃至政策整体设计环节的缺位,是导致地方环境政策执行偏差的制度性根源。

本研究的局限性体现在案例分析的解释力上。煤改气政策为政策效益正面的环境政策,根据政策类型与执行模式的分类^[17],其属于地方利益冲突性低的政策。对于冲突性低的政策执行模式而言,只要保证充足的资源与满足情境条件,地方政府便会有效完成中央政府下派的政策目标。因此,本文案例的解释力仅能覆盖冲突性低的政策类型,期待未来研究可以进一步探讨冲突性高的政策执行机制与结果。

从煤改气政策超额执行的经验中,创造地方政府执行政策的“诱因”是相当重要的议题。中央应塑造与地方利益一致的“加法型”政策,鼓励地方结合自身情况执行环境政策,进而实现经济与环境考核的双重目标。与此同时,应审慎评估政策目标与资源配置是否相匹配,以确保一项利国利民的政策不会在政策有效执行中酿成不良后果。中国作为一个幅员辽阔的大国,在环境治理过程中的资源统筹将

影响政策执行的各个方面,央地间集权与分权固然影响着环境政策执行成效,然而资源的有效分配与合理配置更是从中央到地方政府执行环境政策的重要议题。

注释:

①参见:《河北省政府新闻办“大气污染治理和节能减排工作”新闻发布会全程实录》(<http://www.scio.gov.cn/m/xwfbh/gssxwfbh/xwfbh/hebei/Document/1605470/1605470.htm>)。

②一是对未通过年度考核的,由环保部门会同组织部门、监察机关等部门约谈省级人民政府及其相关部门有关负责人,提出整改意见,予以督促。二是对因工作不力、履职缺位等导致未能有效应对重污染天气的,以及干预、伪造监测数据和没有完成年度目标任务的,监察机关要依法依规追究有关单位和人员的责任,环保部门要对有关地区和企业实施建设项目环评限批,取消国家授予的环境保护荣誉称号。三是对未通过终期考核的地区,除暂停该地区所有新增大气污染物排放建设项目(民生项目与节能减排项目除外)的环境影响评价文件审批外,加大问责力度,必要时由国务院领导同志约谈省(区、市)人民政府主要负责人,并落实执法责任,对监督缺位、执法不力、徇私枉法等行为,监察机关要依法追究有关部门和人员的责任。

③在地级及以上城市全面建成细颗粒物监测点和国家直管的监测点,建设统一布局的国家空气质量监测网络,每月公布空气质量最差的10个城市和最好的10个城市的名单。各省(区、市)要公布本行政区域内地级及以上城市空气质量排名。地级及以上城市要在当地主要媒体及时发布空气质量监测信息。

④以邢台市为例,在2017年共迎来四轮上级督查组巡查监督,包括环保部、省政府、省环境综合执法局和秋冬季大气污染综合治理专项督察小组。同时,为确保大气污染治理各项决策部署和工作措施落实,围绕大气污染治理各项工作与上级环保巡查督查交办问题,邢台市也开展大规模整改、全市域督查,市委、市政府先后成立11个专项督查组,各县市区和市直有关部门也组织了本辖区、本部门环保督查力量,在全市范围内开展大规模的督查活动。在督查中,严格落实了大气污染治理“党政同责、一岗双责、失职追责”要求,特别是制定实施了秋冬季大气污染治理量化问责规定。先后约谈问责87人,约谈县(市、区)长9人次,纪律处分31人。邢台市对上级督查问题整改完成率位居全省前列,督察与严格的问责制度使各部门切实落实清洁取暖的环保政策。参见:《邢台市2017年大气污染防治工作纪实》(<http://www.xtrb.cn/xt/2018-05/10/>

content_630878.htm)。

⑤临汾市是2017年环保部约谈的首个城市,此前一个星期,临汾大气中二氧化硫浓度几度爆表,多次被勒令停工停产。在临汾市委书记的访谈中,他表示:“在我这里,环保始终摆在第一位。因为环保成了经济发展的先决条件,没有环保,什么经济也发展不了。如果环保不行,一旦预警,企业就得停产、工地就得停工、汽车就得限号,各项生产都不能正常进行,社会经济何谈发展?从去年11月以来,受几次环境预警的影响,企业停产、工地停工,临汾GDP最少损失30多亿元,增速放缓了2.8个百分点,沉痛的教训就在眼前。”参见:《临汾市委书记回应“二氧化硫爆表事件”》(https://www.sohu.com/a/128263425_375839)。

⑥“(煤改气工程)市县的财政压力很大,16万户改造需要12个亿,省的资金包含中央的资金,5个亿解决市县的压力。”“有补贴,设备补贴一次性发放,运行补贴暂定三年。补贴由省市县三级财政承担,中央给的是奖补,并且三年都是一样的财政负担比例,即省承担50%,市县各承担25%。中央奖励15个亿,分3年给。”(访谈记录)

⑦参见:《国务院关于印发大气污染防治行动计划的通知》(http://www.gov.cn/zwgg/2013-09/12/content_2486773.htm)。

⑧财政资金到位较晚。根据衡水市财政局《关于下达2017年中央大气污染防治专项资金(清洁取暖试点城市补助)预算的通知》(衡财资环[2017]52号),在政策文本中可以发现其印发时间为2017年11月30日,不仅已经过了当年度供暖时间,而且政策显示在此之前的财政补助仅下达1.82亿元。因此,虽然衡水市取得第一轮5亿的中央财政奖补,但由于在供暖时间前来自上级的财政补助到位不及时,导致衡水市当年政策执行的成效不佳,成为煤改气改造户数达标垫底的城市。衡水市隔年资金到位后持续推动煤改气政策。地方政府可以以压线完成保全自身,只有在上级的许诺完全到位以后,并对未来有充足预期之后,才敢放手实施。

⑨地方财政与民众无力承担费用。阳泉市未取得2017年首轮“中央财政清洁取暖试点城市资金”,而财政局仅在2017年10月21日下达当年“中央大气污染防治专项资金(冬季清洁取暖市级补助)”约1.3985亿元,此时已临近统一供暖时间。同时,由于“晋南地区较多贫困村,人们普遍难以负担煤改气的改造费用”(访谈记录),使阳泉市成为在2+26城市中唯一没达成《攻坚行动计划》政策目标的城市。参见:《阳泉市推进冬季清洁取暖已下达今年第一批冬季清洁取暖市级补助租金》(https://www.sohu.com/a/199463193_814913)。

⑩参见:《2018年我国“煤改气”相关政策梳理及天然气供需现状分析》(<http://zhengce.chinabaogao.com/nengyuan/2018/>

0323325M42018.html)。

参考文献:

- [1]YU X. Central Local Conflicts in China's Environmental Policy Implementation: The Case of the Sloping Land Conversion Program[J]. *Natural Hazards*, 2016, 84(1): 77-96.
- [2]LIEBERTHAL K. China's Governing System and Its Impact on Environmental Policy Implementation[J]. *China Environment Series*, 1997, 1: 3-8.
- [3]倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J]. *政治学研究*, 2017(2):42-56.
- [4]陈家建,张琼文.政策执行波动与基层治理问题[J]. *社会学研究*, 2015(3):23-45.
- [5]张华.地区间环境规制的策略互动研究——对环境规制非完全执行普遍性的解释[J]. *中国工业经济*, 2016(7):74-90.
- [6]LO W H, FRYXELL G E, ROOIJ B V, WANG W, LI P H. Explaining the Enforcement Gap in China: Local Government Support and Internal Agency Obstacles as Predictors of Enforcement Actions in Guangzhou[J]. *Journal of Environmental Management*, 2012, 111: 227-235.
- [7]ROOIJ B V. Implementation of Chinese Environmental Law: Regular Enforcement and Political Campaigns[J]. *Development & Change*, 2006, 37(1): 57-74.
- [8]OATES W E. An Essay on Fiscal Federalism[J]. *Journal of Economic Literature*, 1999, 37(3): 1120-1149.
- [9]OATES W E, PORTNEY P R. The Political Economy of Environmental Policy[J]. *Handbook of Environmental Economics*, 2003, 1: 325-354.
- [10]MILLIMET D L. Environmental Federalism: A Survey of the Empirical Literature[J]. *IZA Discussion Papers*, 2013, 27(9): 1930-1938.
- [11]龚锋,雷欣.中国式财政分权的数量测度[J]. *统计研究*, 2010(10):47-55.
- [12]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[J]. *中国工业经济*, 2014(1): 31-43.
- [13]黄纯纯,周业安.地方政府竞争理论的起源、发展及其局限[J]. *中国人民大学学报*, 2011(3):97-103.
- [14]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.
- [15]薄文广,徐玮,王军锋.地方政府竞争与环境规制异质性:逐底竞争还是逐顶竞争? [J]. *中国软科学*, 2018(11):76-93.
- [16]任丙强.地方政府环境政策执行的激励机制研究:基于中央与地方关系的视角[J]. *中国行政管理*, 2018, 39(6): 131-137.
- [17]MATLAND R E. Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation[J]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 1995, 5(2): 145-174.
- [18]CAI Y. Irresponsible State: Local Cadres and Image-Building in China[J]. *Journal of Communist Studies & Transition Politics*, 2004, 20(4): 20-41.
- [19]EATON S, KOSTKA G. Authoritarian Environmentalism Undermined? Local Leaders' Time Horizons and Environmental Policy Implementation in China[J]. *China Quarterly*, 2013, 218(1): 359-380.
- [20]RAN R. Perverse Incentive Structure and Policy Implementation Gap in China's Local Environmental Politics[J]. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 2013, 15(1): 17-39.
- [21]GARZARELLI G. Old and New Theories of Fiscal Federalism, Organizational Design Problems and Tiebout[J]. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 2004, 22(1-2): 91-104.
- [22]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.
- [23]唐啸,陈维维.动机、激励与信息——中国环境政策执行的理论框架与类型学分析[J]. *国家行政学院学报*, 2017(1): 76-81, 127-128.
- [24]薛立强,杨书文.论中国政策执行模式的特征——以“十一五”期间成功关停小火电为例[J]. *公共管理学报*, 2011, 8(4):1-7, 122.
- [25]YIN R K. *Application of Case Study Research*[M]. California: Sage Publications, 1993.
- [26]MAHONEY J. Process Tracing and Historical Explanation[J]. *Security Studies*, 2015, 24(2): 200-218.
- [27]周黎安.行政发包制[J]. *社会*, 2014, 34(6): 1-38.
- [28]周雪光.运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. *开放时代*, 2012(9):105-125.
- [29]陈诗一,陈登科.雾霾污染、政府治理与经济高质量发展[J]. *经济研究*, 2018, 53(2): 20-34.
- [30]SHEN S. *The Political Pollution Cycle: An Inconvenient Truth and How to Break It*[D]. Stanford: Stanford University, 2018.
- [31]唐啸.正式与非正式激励:中国环境政策执行机制研究[M].北京:中国社会科学出版社, 2017.
- [32]GILLEY B. Authoritarian Environmentalism and China's Response to Climate Change[J]. *Environmental Politics*, 2012, 21(2): 287-307.
- [33]HEILMANN S. From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process[J]. *The China Journal*, 2008(59): 1-30.