

地方政府项目竞争对工业绿色化发展的影响

郭南芸¹, 唐 榕¹, 夏江月²

(1. 广西大学 经济学院, 南宁 530004; 2. 国家税务总局 广州市越秀区税务局, 广州 510000)

摘要:分税制改革以来中央政府在财政再分配和宏观经济调控中采取的竞争性项目分配形成了独特的项目制模式。在此模式下,地方政府为获取财政资源而展开的项目竞争通过收入效应、资源配置效应和挤出效应,对工业绿色化转型发展产生影响。基于中国 2002—2017 年省际面板数据的实证研究表明:项目制总体上抑制了工业绿色化发展,并且在东中西部地区对工业绿色化发展均存在不同程度的抑制,在西部地区的抑制程度相比较而言要高于东中部地区;规范政府竞争行为可以在一定程度上减弱项目制的负面作用,促进工业绿色化发展。

关键词:项目制;工业绿色化;专项转移支付;地区竞争

中图分类号:F424 **文献标志码:**A **文章编号:**1671—1807(2022)04—0199—09

改革开放以来实行的财政分权体制给予了地方政府充分的财政自主性,推动了中国经济高速增长,与此同时,中央政府的综合治理和财政再分配能力则相应受到财力限制。1994 年分税制改革,调整了中央与地方的财政收入和分配结构^[1],随着中央政府税收汲取能力的提高,中央政府进行财政再分配和宏观经济调控的能力得到增强,体现为以转移支付来平衡地方政府财政和实现既定宏观发展目标。在转移支付形式上,对专项转移支付主要采取竞争性项目分配方式,即中央各部门以项目或专项的名义进行转移支付,地方或基层政府则以项目申报方式竞争获得转移支付收入,并逐渐成为中央财政支出的主要手段。根据财政部“中央对地方专项转移支付管理平台”上所列专项项目的统计,共计有 109 项专项项目,涵盖了经济建设、环境保护、社保医疗、农林水、教科文等领域,各类专项项目还包含若干子项。以项目申报形式进行分配的专项转移支付从 1995 年的 375 亿元^[2],上升到 2018 年的 22 927.09 亿元。这些专项资金强化了中央及各部委自上而下的治理,形成了独特的“项目制”治理模式^[2-3]。

项目制充分激励了地方政府发展本地经济和实现中央宏观治理目标的意愿,中央政府根据地方政府的申报择优选择项目,分配专项资金,并实现

治理目标。同时,地方政府也运用项目政策和专项资金,将基础建设、特色产业发展等打包为项目,引导各方资金参与项目建设,大力发展项目经济^[3]。在当前中国工业发展向绿色化转型过程中,这一模式有助于地方政府完成中央对环境保护治理的目标,促进各地工业的绿色转型。但也会产生一定问题,即各地政府为获得专项资金而进行项目竞争,夸大项目内涵或竞相争夺经济建设类项目,在一定程度上挤出了对环境保护的治理项目资金,也可能会抑制工业绿色转型。项目竞争虽然通过优胜劣汰机制筛选优质项目,但其本质上仍是投资驱动模式的助推器。尤其对于自有财政收入较少地区而言,中央专项资金是其地区经济发展的重要资金来源。在此投资驱动模式下,地方政府必然会争相努力获取项目以争取更多资源,产生过度投资,从而可能抑制工业绿色化发展。

项目制模式下的地方政府项目竞争,一方面可以择优选择项目,以引导地方政府实现中央政府在节能环保、工业转型、民生福利等领域的治理目标;另一方面,也会引发各级地方政府为争取更多财政资源而产生的跑项目、夸大项目,进而导致过度投资,最终影响中央整体治理目标的效果。工业绿色化是中国工业转型升级的重要方向之一,中央政府每年投入大量财政专项资金用于节能环保和工业

收稿日期:2021-12-13

基金项目:广西哲学社会科学规划课题(20BJY007);国家自然科学基金(71363007)。

作者简介:郭南芸(1977—),女,江西赣州人,广西大学经济学院,副教授,经济学博士,硕士研究生导师,研究方向为产业经济学;唐榕(1996—),女,广西桂林人,广西大学经济学院,硕士研究生,研究方向为产业经济学;夏江月(1995—),女,广东中山人,国家税务总局广州市越秀区税务局,行政执法员,硕士,研究方向为税收经济、产业经济。

企业转型发展,各地方政府也积极响应中央政策方向。那么这些专项资金的投入是否推动了中国工业的绿色化发展?基于此,本文着重就这一竞争性项目分配模式对工业绿色化发展的影响展开研究。

与既有文献相比,本文的边际贡献主要体现在:既有文献主要从财政分权下对地方政府的激励、地区间经济竞争等视角研究对工业绿色化或环境治理的影响,本文则关注到在中国财政专项转移支付过程中所采用的项目制这一竞争性项目分配模式,并从该模式下引发的地方政府项目竞争视角,来探讨对工业绿色化发展的影响,为工业绿色发展的影响寻找一个新的解释。

1 制度背景与文献综述

1.1 项目制与地方政府项目竞争

在1994年分税制改革之前,中国实行财政分权包干体制,地方政府拥有较强的财政自主权,这有力地激活了地方政府发展本地经济的主动性和积极性。与此同时,中央政府的财政收入占国民生产总值的比重和中央财政占整体财政收入的比重则双双下降,中央政府运用财政资源进行宏观调控的主动权受到了极大削弱。1993年,中央政府与地方政府财政收入比为22:78,中央财政多次出现入不敷出的现象,对地方政府的转移支付也很有限,1991年中央对地方转移支付仅为64.5亿元,占中央财政收入比重不足4%^[4]。为改善此状况,1994年实行了分税制改革,此后中央财政占全国财政收入的比重大幅提高,对宏观经济的调控能力也得到增强,然而地方政府财力则相对被削弱,一部分欠发达地区财政陷入困境,中央与地方、地方相互间的财力不平衡矛盾日渐凸显。为解决这一矛盾,缩小地区差距,中央政府建立起了转移支付的财政分配制度,包括一般性转移支付和专项转移支付。一般性转移支付是为促进地区间基本公共服务均等化进行的分配,通常采用因素法进行分配;专项转移支付是中央财政为实现特定宏观政策及发展目标,用于指定用途的补助资金,通常以项目申请方式进行分配^[5]。

专项转移支付作为规定了用途的资金,通过地方政府具体实施,体现了中央及各部委在特定领域的战略意图。在具体资金分配上,通常由中央各部委根据国家总体规划设置相应项目库,地方政府根据地方经济社会发展的需要来申请,由此形成了由上至下的项目制分配模式。这一模式一方面极大增强了“条条系统”的治理能力^[6],中央各部委

有很强的动力从财政中设立更多专项项目来实现部门利益,另一方面也由于契合了地方政府对经济增长的需求,充分调动了地方政府的积极性。于是各地为获取专项转移资金,纷纷向中央要项目,引发了地方政府的项目竞争。项目模式不仅存在于中央和地方之间,还从省级延伸到市县级,各级政府部门均设立了大量地方专项以实现特定政策目标^[7],例如县级政府同时会获得中央、省、市三级政府的专项转移支付^[8],这些项目贯穿了政治、经济、社会、文化、科技、教育、环保等各个领域,形成了全国范围内的项目经济。地方各级政府围绕项目申请展开激烈竞争,跑项目、抓项目也成为各级政府的重要工作,并形成“要发展靠项目、小项目小发展、大项目大发展”的特殊现象^[9]。

1.2 工业绿色化发展

随着环境问题日益突出,工业绿色化成为各地推动工业转型发展的主要方向。但在经济发展与环境保护之间进行权衡一直是摆在地方政府面前的一个难题,政策的松紧常常随环境问题的严重或关注程度而调整。可以说,经济发展目标指向是影响工业绿色转型的直接因素,而财政分权激励下的政府竞争则是其深层次原因。在中国财政分权制度下,地方政府官员存在激烈的晋升竞争,使得地方政府不仅忽略环境治理问题,甚至会为经济增长、就业、招商引资、财政收入等经济目标而主动降低环境门槛^[10],加剧工业粗放式发展。Fredriksson等、张华等、Kunce和Shogren、祁毓等、李静等的研究均证实了财政分权加剧了污染^[11-15],给工业产业绿色转型带来负向影响^[16]。近年来,中央政府逐渐调整了地方政府政绩评价机制,将环保纳入考评范围,这促使各地方政府日渐重视环境规制,引导工业企业向节能、减排、绿色化转型。然而在环境规制的政策实践上,各地方仍存在规制政策的非完全执行现象,表现为模仿式策略互动治理^[17-20]、逐底竞争式环境规制^[21-22],以期尽可能减少环境规制对经济目标的影响,并且制度的软约束还会使地方政府具有与企业“合谋”的动机,牺牲环境质量换取经济利益^[10];此外,而当经济处于下行周期时,政府往往会暂缓环境治理以保增长,从而阻碍工业绿色转型发展。

从已有文献来看,尽管有众多文献研究了财政分权下政府行为对环境治理和产业绿色转型的影响,但尚无从项目制角度对工业绿色转型进行探讨。分税制改革以来,中央政府在财政专项转移支

付上的项目竞争模式对地方政府具有极大诱惑,“发展靠项目”理念已深入各级官员,这必然会促使各地方设计出各种项目以获得上级财政支持。在各类专项中既有民生、经济建设类项目,也有环保类项目,环保类项目有的直接作用于环境治理,有的是通过促进工业企业绿色化转型来改善环境。各地方会在各类项目中权衡选择,首先,在经济建设类项目和环保项目之间,会优先选择前者;其次,在环保治理中,地方政府会优先考虑向上级争取项目资金来改善环境并促进工业绿色转型,同时在制度软约束状况下,地方政府又具有不完全执行上级或中央绿色转型及环保治理项目的动机和意图,从而导致工业绿色转型受阻。因此,项目制到底会促进还是抑制工业绿色化发展,需要进一步展开研究。

2 理论分析

项目制深刻改变了中央与地方之间的关系逻辑^[3],而由此引发的地方政府的项目竞争也对地方工业经济发展与转型产生了重大影响。中国工业几十年的快速增长也随之产生了较大的环境污染,为解决这一问题,近年来中央与地方政府花了大量资金用于环境治理,除了出台一系列环境规制政策外,每年中央对地方的财政转移支付中还列有用于环境保护、节能减排,促进工业企业结构调整的专项转移支付。在项目制竞争分配模式下,地方政府为获取财政资源而展开的项目竞争对工业绿色转型的影响可以从收入效应、资源配置效应、挤出效应方面来探讨。

1)收入效应。①各级地方政府从上级或中央获得的环保专项转移支付,将直接增加地方财政收入,并用于环保项目支出,有助于促进各地工业向绿色化转型。②工业转型升级类的专项转移支付,可以支持企业进行技术改造,淘汰高污染、高能耗型设备,提高资源利用效率,减少污染排放,从而促进工业绿色化发展。③地方政府为获得专项转移支付而进行的项目竞争,在提高了当地财政收入的同时,也增加了公共资本积累,促进了地方政府投资的增加,这些投资用于民生保障、公共基础设施的建设,提升了当地基础设施水平,改善了社会福利、民生水平,以及营商环境等,又进一步对社会资本投资产生吸引力,增进了社会资本积累。更多的社会资本积累,可进一步提升工业技术改造升级能力,进而促进工业绿色转型。④根据专项转移支付管理规定,地方获得的专项转移支付要相应配套资金,对于环保类专项来说,更充裕的资金保障有利

于实现工业绿色化转型。因此,从收入效应来看,地方政府的项目竞争可以促进地方工业绿色化发展。

2)资源配置效应。①专项项目竞争化申报方式改变了科层制式的财政资源分配模式。科层制下容易出现官僚僵化、低效等科层失灵现象,造成资源浪费^[3]。而中央政府将某些基础项目或专项项目进行竞争性授权,是将市场化资源配置机制引入到政府财政分配中来,根据各地方的申报竞争,择优选择项目,有助于优化财政资源配置,提高财政资金利用效率,更好地实现中央在工业绿色化发展等方面的治理目标。②激励地方政府努力投入。中央政府在项目发包过程中,会综合评价各地方政府在抓包过程中的能力,将项目交给能力较强的地方政府,这形成了地方政府的竞争激励,为争取不断获得项目资金而努力提高项目治理水平。从以上两点看,项目竞争制在资源配置方面优于科层制,有助于提高地方工业资源优化配置效率,实现绿色化发展。

3)挤出效应。尽管地方政府的项目竞争有以上正向效应,但也发现它同样存在严重的负面效应。①公共资本与社会资本投资的增加不可避免增加工业污染。前面的分析阐述到,地方政府项目竞争获得财政收入的同时,增加了公共资本积累并增进社会资本投资。而社会资本投资倾向于寻找回报率高的行业并尽量降低成本,众多研究也显示大规模的投资加重了工业污染。②项目体制契合了中央政府实施各类宏观调控和地方政府发展的需要。项目领域涉及广泛,几乎涵盖了国民经济与社会各个方面,但那些推动经济增长的经济建设类项目是地方政府更加追求的。贺俊等的研究就显示转移支付的“粘蝇纸效应”使得地方政府更加倾向于对经济建设类项目进行投入,导致了环境质量的下降^[23]。因此,对经济建设类项目的偏好以及相应财政支出会挤出环保类支出,将不利于工业绿色化发展。③项目竞争滋生腐败影响工业绿色转型效果。项目竞争机制实行多年以来,除了财政基本支出,越来越多的财政支出是以项目方式去申报,并纳入项目库,不在项目库的则难以获得财政分配资金。于是各地政府,尤其是一些财政困难地区将工作重心转向设计项目、包装项目、跑项目,各地方常常根据中央各项规划、纲要、政策,寻找能与本地沾边的项目。一些项目夸大作用或设计得过于超前,脱离本地经济发展基础;一些项目名不副

实、过度包装,并未真正落到环境保护、工业转型用途上;项目竞争还导致地区间类似的项目竞相上马,出现产能过剩、产业同质化现象,使中央政府各项政策规划偏离其原本目标。尽管项目制以竞争性申报为基础,但实质上都离不开各级政府官员的游说和协商^[8],为了获得项目,各地纷纷设立驻京办,动员各种力量加强与中央各部委的联系,各种因素交织重叠,呈现出“跑部钱进”这一繁盛景象。在 2010 年国务院规范驻京办之前,全国省市县各级各类驻京办高达 5 000 余家,各地方争资争项目还极易造成地方政府与部门之间的合谋,产生众多项目腐败。从纪检监察部门历年公布的反腐案件可发现,很多腐败案件都涉及项目的申请、发包、分包、建设等领域。正由于此严重问题,国务院于 2010 年出台《国务院办公厅关于加强和规范各地政府驻北京办事机构管理的意见》,撤销和清理了大量驻京办。由此可见,尽管以市场化竞争的方式实现财政资源分配有其正向效应,但中央权力相对集中,地方政府对中央财政依赖度较高的情况下,也容易出现地方利益与部门利益的合谋,从而偏离中央既有政策目标。

图 1 显示了地方政府项目竞争对工业绿色化发展的影响。

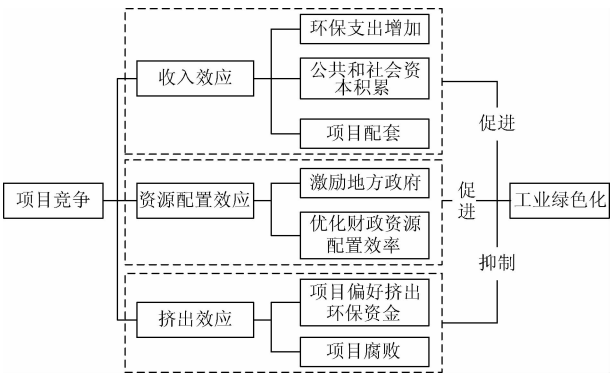


图 1 项目制模式下的地方政府项目竞争对工业绿色化的影响效应

3 模型构建与变量说明

根据上述理论分析,为检验项目制这一竞争性项目分配模式对工业绿色化发展的影响,本文构建以下基本计量模型:

$$GYLSH_{it} = \alpha + \beta \ln trans_{it} + \sum \theta X_{it} + u_i + \lambda_t + \epsilon_{it}$$
(1)

模型中:GYLSH 为工业绿色化,分别从工业综合能耗和工业污染排放两方面反映工业绿色化,用单位综合能耗工业产出(INGreen1)、单位工业产出的一

般工业固体废物产生量(green2)两个指标来衡量;ln trans 为项目制衡量指标,用各省专项转移支付衡量;X 为控制变量;u 为地区固定效应;λ 为年份固定效应;ε 为误差项。

3.1 变量说明

1)被解释变量:本文被解释变量为工业绿色化,能源综合利用和污染排放是反映工业绿色化发展的两个重要方面,因此本文采用单位综合能耗工业产出(INGreen1)、单位工业产出的一般工业固体废物产生量(green2)两个指标来衡量。在稳健性分析中,本文还采用一般工业固体废物产出量(ln fwl)和二氧化硫排放量(SQ2l)替代原指标进行稳健性检验。

2)解释变量:本文主要解释变量为项目制,根据前文分析,中央对地方转移支付分为一般转移支付和专项转移支付,其中专项转移支付主要通过项目申报获得,分配到各省并落实到各市县,体现了中央及各部委对特定领域发展的战略意图。因此,本文采用各省专项转移支付来衡量项目制,其中 2002—2009 年数据来自全国地市县财政统计资料的汇总,2010—2017 年数据为从各省财政厅网站财政决算报告、决算公开表中手工摘取,其中浙江、贵州、陕西较多年份数据不全,故最终获得 27 个省市自治区 2002—2017 年的样本数据。

3)控制变量:本文控制变量包括经济发展水平,用人均 GDP 的对数衡量(ln aveGDP);,科技水平,用单位研发投入技术市场成交额衡量(tech),即技术市场成交额/R&D 经费内部支出;中国工业发展除了国家预算内资金的支持外,更多资金来源于社会投资,这是影响工业绿色转型的重要因素,本文用全社会固定资产投资中非国家预算内资金的对数来衡量(ln social),包括自筹资金、国内贷款、利用外资和其他资金;对外开放程度也是影响工业绿色转型的重要因素,采用实际利用外商直接投资额占地区 GDP 比重来衡量(open);人力资本水平采用就业人员人均受教育年限衡量(educ),该取值=小学比重×6+初中比重×9+(高中比重+中等职业教育比重)×12+大专及以上比重×16。

3.2 样本选择与数据来源

本文实证范围为 2002—2017 年中国省市自治区(除港澳台)的数据,由于浙江、贵州、陕西、西藏的专项转移支付数据缺失年份较多,最终考察省份为 27 个省市自治区。以上变量数据除解释变量外,其余变量数据来自中国能源统计年鉴、中国劳动统

计年鉴、中国统计年鉴,以及中经网、Wind 统计数据库,实证年限为 2002—2017 年,变量中涉及价格指数变化的,均换算为以 2002 为基期的不变价。主要变量描述性统计见表 1。

表 1 主要变量描述性统计

变量名称	变量符号	说明	观察值	均值	标准差	最小值	最大值
工业绿色化 1	INgreen1	单位综合能耗工业产出	432	0.358	0.191	0.067 0	0.974
工业绿色化 2	green2	单位工业产出的一般工业固体废物产生量	432	2.731	3.529	0.206	31.60
工业绿色化 3	ln fwl	一般工业固体废物产生量	432	8.474	1.128	4.511	10.73
工业绿色化 4	SQ2L	二氧化硫排放量	432	66.57	44.96	1.430	200.3
项目制	ln trans	各省专项转移支付的对数	432	5.322	1.371	0.692	7.381
经济发展水平	ln aveGDP	人均 GDP 的对数	432	9.912	0.666	8.470	11.52
科技水平	tech	单位研发投入技术市场成交额衡量	432	0.595	0.625	0.026 0	4.066
社会投资	ln social	全社会固定资产投资中非国家预算内资金的对数	432	8.160	1.290	4.367	10.55
对外开放程度	open	实际利用外商直接投资额占地区 GDP 比重	432	0.027 1	0.039 6	0.000 386	0.725
人力资本水平	educ	就业人员人均受教育年限	432	9.297	1.268	6.176	13.53

4 实证结果与分析

4.1 基本回归

在进行模型回归之前,首先对各变量进行面板单位根检验,分别采用 LLC 和 Fisher-ADF 检验,检验结果显示序列平稳;然后进行混合回归模型和固定效应回归模型选择,F 统计量显示固定效应模型更合适;再进行固定效应模型和随机效应模型选择,由于变量存在截面相关、异方差和自相关,采用 Hausman test3 检验,结果显示拒绝原假设,选择固定效应模型更合适,为消除异方差、自相关和截面相关的影响,采用 Driscoll-Kraay 稳健标准误进行双向固定效应回归。

本文首先考察项目制与工业绿色化之间的基本关系。表 2 第(1)、(2)列为项目制对单位综合能耗工业产出的影响,第(3)、(4)列为项目制对单位工业产出一般工业固体废物产生量的影响。结果显示,无论控制变量加入与否,以专项转移支付衡量的项目制都不利于工业绿色化的发展。加入控制变量后,项目制每提高一个百分点,单位综合能耗工业产出降低 0.042 单位,单位工业产出一般工业固体废物产生量则增加 1.554 单位,且在 1%水平下显著。根据前文理论分析,也即项目制产生的挤出效应要大于其产生的收入效应和资源配置效应,从总体来看对工业绿色化呈抑制作用。

4.2 稳健性和内生性检验

上部分实证基本验证了项目制会抑制工业绿色化,为进一步验证结论的稳健性,处理可能存在的内生性问题,本部分进行稳健性检验。

1)调整被解释变量,改用一般工业固体废物产生量(万 t)的对数(ln fwl)和二氧化硫排放量(SQ2L,万 t)来替代原被解释变量。表 3 第(1)、(2)

列报告了检验结果,显示项目制每增加一个百分点,会使工业固体废物产生量和二氧化硫排放量分别增加 0.236 万吨和 7.888 万 t,并在 1%的水平上显著,同样表明会抑制工业绿色化发展。

表 2 基本回归结果

变量	(1) INgreen1	(2) INgreen1	(3) green2	(4) green2
ln trans	-0.037*** (0.005)	-0.042*** (0.006)	1.526*** (0.449)	1.554*** (0.340)
ln aveGDP		0.254*** (0.057)		-0.159 (1.657)
tech		0.001 (0.004)		1.600*** (0.379)
ln social		0.023 (0.023)		-0.694 (0.904)
open		-0.202** (0.070)		1.261 (2.313)
educ		-0.017* (0.010)		2.009*** (0.446)
常数项	0.382*** (0.016)	-1.891*** (0.400)	-2.543 (1.574)	-15.366 (10.477)
R ²	0.797	0.831	0.080	0.252
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes
地区效应	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	432	432	432	432

注:括号内为稳健标准误;*、**、*** 分别表示 10%、5%、1%水平下显著。下同。

2)更换解释变量,使用各省专项转移支付占该省一般公共预算支出的比重替代原解释变量,该比重能进一步反映政府对项目制的实施力度。表 3 第(3)、(4)列报告了检验结果,显示项目制每提高一个百分点,单位综合能耗工业产出降低 0.43 单位,单位工业产出一般工业固体废物产生量则增加 20.502 单位,且在 1%水平下显著,同样验证了项目制不利于工业绿色化的提升。

3)使用解释变量的滞后项,考虑到专项转移支付从落实到各个地区、各个项目,再到项目实施完成产生相应效益要有一定周期,具有滞后性,本文

使用解释变量的滞后项来进一步检验。表 3 第(5)、(6)列的结果显示,在考虑了建设周期下,项目制滞后项仍显著抑制工业绿色化。

表 3 稳健性检验结果

变量	(1) ln fwl	(2) SQ2L	(3) INgreen1	(4) green2	(5) INgreen1	(6) green2
ln trans	0.236*** (0.055)	7.886*** (1.245)				
trans1			-0.430*** (0.145)	20.502*** (3.422)		
L. ln trans					-0.043*** (0.008)	1.758*** (0.329)
ln aveGDP	1.131*** (0.360)	-10.720 (10.981)	0.251*** (0.054)	-0.064 (1.223)	0.301*** (0.055)	-2.031 (1.616)
tech	0.123** (0.052)	3.398 (2.966)	0.002 (0.003)	1.625*** (0.345)	0.000 (0.004)	1.649*** (0.359)
ln social	-0.078 (0.196)	7.496** (3.084)	0.020 (0.023)	-0.616 (0.845)	0.015 (0.026)	0.133 (0.651)
open	0.636* (0.329)	35.614*** (6.648)	-0.138** (0.054)	-1.643 (2.545)	-0.313 (0.311)	-22.651** (10.530)
educ	0.140** (0.051)	-2.217 (1.639)	-0.017 (0.010)	1.836*** (0.365)	-0.021* (0.011)	1.938*** (0.530)
常数项	-4.296* (2.225)	99.360 (72.922)	-1.964*** (0.402)	-11.594 (8.191)	0.000 (0.000)	0.000 (0.000)
R ²	0.734	0.589	0.836	0.311	0.832	0.277
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
地区效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	432	432	432	432	405	405

4)内生性的处理。本文探讨的是以专项转移支付来衡量的项目制对工业绿色化的影响,但现实情况下,工业绿色化的发展也可能促进政府增加或减少相应的专项转移支付,即增减相应项目,这使得项目制与工业绿色化之间可能存在逆向因果关系,从而产生内生性问题。对此,本文采用工具变量法进行处理。将专项转移支付的滞后一期和滞后两期作为专项转移支付的工具变量,运用固定效应模型工具变量法进行重新估计,结果见表 4。表 4 中第(1)、(2)列分别报告了以单位综合能耗工业产出和一般工业固体废物产生量为被解释变量的工具变量法回归结果,显示专项转移支付对单位综合能耗工业产出的系数为-0.07,在 1%水平上显著,对一般工业固体废物产生量的系数为 1.734,在 1%水平上显著,系数符号与前面一致,同样说明项目制不利于工业绿色化发展。

同时,为验证工具变量的有效性,本文进行了工具变量有效性检验,结果显示,对过度识别检验,在各列回归中 Hansen J 统计量 P 值均大于 0.1,不显著,接受了不存在过度识别的原假设;各列 Kleibergen-Paap rk

表 4 内生性检验结果

变量	(1) FE+IV INgreen1	(2) FE+IV green2
ln trans	-0.070*** (0.013)	1.734*** (0.423)
ln aveGDP	0.396*** (0.037)	-8.048*** (1.638)
Tech	-0.002 (0.012)	1.828*** (0.591)
ln social	-0.009 (0.022)	1.228** (0.543)
open	-0.287 (0.362)	-29.812*** (10.888)
Educ	0.006 (0.009)	1.391*** (0.540)
观测值	378	378
R ²	0.814	0.241
Kleibergen-Paap rk LM	39.741 [0.000]	39.741 [0.000]
Kleibergen-Paap rkWald F	67.443	67.443
Hansen J 统计量	1.988 [0.158 5]	0.096 [0.756 4]

LM 统计量对应的 P 值为 0.000,拒绝了工具变量识别不足的原假设;Kleibergen-Paap rk Wald F 统

计量均大于 Stock-Yogo 检验在 10% 水平上的临界值,拒绝了弱工具变量的原假设,工具变量有效性检验表明工具变量比较合理。在处理后内生性后,实证结果仍然支持前面的实证结论。

4.3 清理驻京机构、规范地方政府项目竞争的影响

本文理论部分阐述到项目竞争式的专项转移支付分配会产生“跑部钱进”、争资争项目现象,各地驻京办数量庞大,容易滋生腐败。2010 年国务院开始规范驻京机构,撤销清理了大量驻京办,加强了对各地跑项目行为的约束。同时,中央政府对地方政府的考核也逐渐从偏增长向重发展转变,在《中央关于国民经济和社会发展的十二五规划的建议》中提出把经济结构战略性调整作为加快转变经济发展方式的主攻方向,十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出要纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向。这些政策将促使地方政府调整经济发展理念,进一步增强落实中央专项的努力,减轻跑项目带来的腐败,减少因追逐经济增长而对环保的忽视和挤压。基于此,本文以 2010 年作为临界点,在模型中引入虚拟变量 after2010,2010 年及以前取值为 0,之后取值为 1,考察清理驻京办后是否会更加规范地方政府项目竞争行为,从而缓解对工业绿色化的抑制作用。表 5 为引入 2010 年虚拟变量交互项后的结果,结果显示项目制和 2010 年份虚拟变量

的交互项对单位综合能耗工业产出不显著,但对单位工业产出的一般工业固体废物产生量显著为负,也即清理驻京办后,会缓解项目制对工业固体废物排放的影响。可以说,驻京办的清理,对各地跑项目行为的规范,可以在一定程度上减弱项目制的负面作用,有助于促进工业绿色化发展。

4.4 分地区比较分析

从分地区情况来看,表 6 第(1)~(3)列报告了以单位综合能耗工业产出(INgreen1)为被解释变量的结果,除中部地区不显著外,东西部地区项目制系数在 5% 水平上显著为负,即对工业绿色产生抑制作用。第(4)~(6)列为以单位工业产出的一般工业固体废物产生量(green2)为被解释变量的结果,东部地区结果不显著,中西部地区则分别在 5% 和 1% 水平上显著为正,即随着专项转移支付也即项目的增加,每单位工业产出的工业固体废物量也越多,抑制了工业绿色化发展。另外,两个被解释变量结果均显示,西部地区的抑制程度要高于东中部地区,也即专项转移支付增加,项目增多,西部地区工业带来的污染情况更严重。可能的原因是:①西部地区工业以资源型、一般加工型工业为主,项目的增加对于能耗与污染的作用较为突显;②西部地区由于整体经济发展水平相对弱于东中部地区,地方政府工作重点在于促进经济发展,会优先申报经济建设类的转移支付项目,并将转移支付优先用于经济建设,挤出相应环保项目,导致工业绿色化发展受影响;③随着一些基础类转移支付项目的建设,地方基础设施不断完善后,吸引了更多工业从东中部转移过来,从而也转移了能耗、污染等问题。由此,观察到西部地区项目制对工业绿色化的抑制程度更高。

5 结论与启示

项目制是中央政府对地方进行财政再分配,以平衡地方政府财政,实现中央宏观治理目标和地方经济社会发展目标的重要工具。项目制这一治理工具在激励地方政府落实中央政策意图、获取上级对地方发展支持的同时,也不可避免引发了各地的争资夺项行为,进而造成宏观治理目标的偏离。本文重点关注了项目制这一竞争性项目分配模式对工业绿色化发展的影响,首先从理论层面分析了项目制对工业绿色化发展产生的收入效应、资源配置效应和挤出效应;接着利用 2002—2017 年省际面板数据实证检验了项目制对工业绿色化发展的影响,本文发现:①项目制会抑制工业绿色化发展,项

表 5 清理驻京机构规范地方政府竞争的影响检验结果		
变量	(1) INgreen1	(2) green2
ln trans	-0.042*** (0.006)	1.754*** (0.376)
ln trans×after2010	-0.003 (0.003)	-0.719*** (0.154)
ln aveGDP	0.259*** (0.055)	1.186 (1.390)
Tech	0.001 (0.004)	1.604*** (0.381)
ln social	0.023 (0.024)	-0.673 (0.838)
open	-0.198** (0.070)	2.502 (2.087)
educ	-0.017 (0.010)	2.075*** (0.454)
常数项	-1.940*** (0.386)	-29.088*** (8.624)
R ²	0.831	0.269
年份效应	Yes	Yes
地区效应	Yes	Yes
观测值	432	432

表 6 分地区检验结果比较

变量	(1) 东部 INgreen1	(2) 中部 INgreen1	(3) 西部 INgreen1	(4) 东部 green2	(5) 中部 green2	(6) 西部 green2
ln trans	-0.027** (0.010)	0.008 (0.012)	-0.087** (0.040)	0.034 (0.057)	1.181** (0.487)	7.001*** (1.339)
ln aveGDP	0.332*** (0.050)	0.709*** (0.072)	0.319*** (0.105)	-0.359 (0.326)	-6.047*** (1.766)	-1.036 (1.561)
tech	0.027* (0.014)	0.062*** (0.012)	-0.007 (0.009)	-0.174*** (0.051)	0.103 (0.363)	0.950* (0.502)
ln social	-0.003 (0.016)	0.081*** (0.015)	-0.002 (0.036)	0.002 (0.106)	-0.952 (0.730)	-0.342 (1.862)
open	-0.117* (0.061)	-0.401 (0.410)	0.883 (1.123)	-0.062 (0.175)	71.490*** (8.914)	-201.968*** (49.190)
educ	0.038** (0.014)	0.013 (0.012)	-0.041* (0.020)	-0.031 (0.057)	0.878* (0.419)	5.711*** (1.598)
常数项	-3.091*** (0.587)	-6.633*** (0.608)	-2.019** (0.936)	5.273* (2.477)	50.003*** (12.943)	-51.798** (23.326)
R ²	0.899	0.982	0.835	0.366	0.666	0.669
年份效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
地区效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	192	96	144	192	96	144

目制每提高一个百分点,会使单位综合能耗工业产出降低 0.042 单位,单位工业产出一般工业固体废物产生量则增加 1.554 单位,通过调整被解释变量和解释变量的稳健性检验也支持了该结论。②2010 年后清理驻京机构、规范地方政府竞争行为可以在一定程度上减弱项目制的负面作用,有助于促进工业绿色化发展。③分地区比较显示,总体看项目制在东中西部地区对工业绿色化发展均存在不同程度的抑制,西部地区的抑制程度相比较而言要高于东中部地区。

根据以上研究结论,本文得到如下政策启示:要更好地发挥项目制对地方政府财政行为的良性激励和引导,提升其在环境保护和促进工业绿色化发展等方面的作用,需要进一步规范项目竞争机制、明确地方政府政绩评价体系、提高专项资金使用效率。①要进一步规范专项转移支付的项目竞争制度。构建科学、公开、透明的项目申报、评定和审批制度,避免以环保之名虚假包装项目,同时清理不合理的项目和资金,促进地区间项目竞争更加规范有序。②完善地方政府政绩考核体系,切实落实中央提出的“纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”,加强在工业环保、资源消耗、科技创新等方面的权重,并强化地方政府预算约束和官员问责制,以此扭转地方政府的生产性偏向,提高专项资金配置效率,使资金更好的落实到工业转型和绿色发展中去。③加强监督,提高资金使用效率。增强

对项目资金使用的过程监管、绩效评价和审计监督,明确项目资金的专项性、功能性和目标性,避免地方政府对专项资金的投机性使用;同时将项目绩效评价同今后项目申报审批有机结合,以提高项目申报、建设及资金使用质量。

参考文献

[1] 李韬. 项目制效率损失的内在结构与改进[J]. 行政论坛, 2019,26(3):23-30.

[2] 冀云阳,付文林. 项目制治理模式与地方政府债务扩张[J]. 财经研究,2018,44(10):38-52.

[3] 郑世林,应珊珊. 项目制治理模式与中国地区经济发展[J]. 中国工业经济,2017(2):24-42.

[4] 马光荣,郭庆旺,刘畅. 财政转移支付结构与地区经济增长[J]. 中国社会科学,2016(9):105-125.

[5] 吴敏,刘畅,范子英. 转移支付与地方政府支出规模膨胀:基于中国预算制度的一个实证解释[J]. 金融研究,2019(3):74-91.

[6] 张振洋. 当代中国项目制的核心机制和逻辑困境:兼论整体性公共政策困境的消解[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版),2017,25(1):32-41.

[7] 汪德华,李琼. “项目治国”与“突击花钱”[J]. 经济学(季刊),2018,17(4):1427-1452.

[8] 焦长权. 从分税制到项目制:制度演进和组织机制[J]. 社会,2019,39(6):121-148.

[9] 折晓叶,陈婴婴. 项目制的分级运作机制和治理逻辑:对“项目进村”案例的社会学分析[J]. 中国社会科学,2011(4):126-148.

[10] 韩晶,陈超凡,王赞. 制度软约束对制造业绿色转型的影响:基于行业异质性的环境效率视角[J]. 山西财经大学

学报,2014,36(12):59-69.

[11] FREDRIKSSON P G, LIST J A, MILLIMET D L. Bureaucratic corruption, environmental policy and inbound US FDI: theory and evidence[J]. *Journal of Public Economics*, 2003, 87(7): 1407-1430.

[12] 张华, 丰超, 刘贯春. 中国式环境联邦主义: 环境分权对碳排放的影响研究[J]. *财经研究*, 2017, 43(9): 33-49.

[13] KUNCE M, SHOGREN J F. Destructive interjurisdictional competition: Firm, capital and labor mobility in a model of direct emission control[J]. *Ecological Economics*, 2007, 60(3): 543-549.

[14] 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.

[15] 李静, 杨娜, 陶璐. 跨境河流污染的“边界效应”与减排政策效果研究: 基于重点断面水质监测周数据的检验[J]. *中国工业经济*, 2015(3): 31-43.

[16] 彭薇, 熊科, 李昊. 环境分权、技术创新与中国工业产业绿色转型: 基于省域空间面板的实证研究[J]. *当代经济管理*, 2020(10): 1-13.

[17] RENARD M, XIONG H. Strategic Interactions in environmental regulation enforcement: Evidence from Chinese Provinces[R]. CERDI Working Paper, 2012.

[18] 邓慧慧, 杨露鑫. 雾霾治理、地方竞争与工业绿色转型[J]. *中国工业经济*, 2019(10): 118-136.

[19] 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.

[20] PENG X. Strategic interaction of environmental regulation and green productivity growth in China: Green innovation or pollution refuge? [J]. *Science of The Total Environment*, 2020, 732: 139200.

[21] 李永友, 沈坤荣. 我国污染控制政策的减排效果: 基于省级工业污染数据的实证分析[J]. *管理世界*, 2008(7): 7-17.

[22] 李胜兰, 初善冰, 申晨. 地方政府竞争、环境规制与区域生态效率[J]. *世界经济*, 2014, 37(4): 88-110.

[23] 贺俊, 刘啟明, 唐述毅. 转移支付、产业结构与碳排放: 基于内生增长的理论和实证分析[J]. *东北大学学报(社会科学版)*, 2017, 19(2): 153-159.

The Impact of Regional Project Competition on Industrial Green Development

GUO Nanyun¹, TANG Rong¹, XIA Jiangyue²

(1. School of Economics, Guangxi University, Nanning 530004, China;

2. Yuexiu District office, Guangzhou Tax Service, State Administration of Taxation, Guangzhou 510000, China)

Abstract: Since the reform of Tax-Sharing system, the competitive project allocation adopted by the central government in financial redistribution and macroeconomic control has formed a unique project system. In this system, the project competition launched by local governments to obtain financial resources has had an impact on the green transformation and development of industry through income effect, resource allocation effect and crowding out effect. The empirical study results based on China’s provincial panel data from 2002 to 2017 show that: the project system inhibited the development of green industry, and had different degrees of inhibition on the development of green industry in the eastern, central and western regions. The inhibition degree in the western region is higher than that in the eastern and central region. Standardizing the government’s competitive behavior can weaken the negative effect of the project system to a certain extent and encourage green development of industry.

Keywords: project system; industrial green development; special transfer payments; regional competition