

# 为什么地方财政收入不是节能环保支出的有效来源？

## ——来自地方财政收支数据的证据

刘智超，杨姝影

(生态环境部环境与经济政策研究中心，北京 100029)

**【摘要】** 鉴于地方财政口径的省际节能环保支出不仅未能持续增长、反而于部分地区下滑的严峻背景，本文从节能环保支出的财政收入来源、财政收入与支出的盈亏关系、节能环保占地区财政支出的份额视角探究了为什么地方财政收入难以促进节能环保支出上涨、并不能成为节能环保支出的有效来源。实证研究表明，要建立常态化、稳定的节能环保投入机制，应从开源节流、降本增效等方面入手：一是优化中央转移支付在节能环保方面的投入结构，提升中央财政对节能环保的转移支付力度；二是鼓励民营和社会资本进入节能环保领域；三是提升地方财政节能环保支出的使用效率。

**【关键词】** 财政收入；财政支出；节能环保支出

中图分类号：X21 文献标识码：A 文章编号：1673-288X(2019)03-0045-05 DOI: 10.19758/j.cnki.issn1673-288x.201903045

《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》明确指出应健全生态环境保护经济政策体系。资金投入向污染防治攻坚战倾斜，坚持投入同攻坚战任务相匹配，加大财政投入力度。逐步建立常态化、稳定的财政资金投入机制。但相较于环保投资的稳步上涨，基于地方财政口径的省际节能环保支出不仅未能持续快速上涨，反而增长缓慢、甚至出现下滑。

鉴于生态环境保护的紧迫形势与经济高质量发展的时代要求，本研究基于地方财政收支与节能环保数据分析，试图揭示为什么地方财政收入不能促进环保支出上涨、不是节能环保支出的有效来源，同时为促进节能环保等生态环境投入提供有针对性的参考与借鉴。

### 1 地方财政收入与节能环保支出现状

节能环保支出是衡量地方在生态环境保护与污染防治方面真金白银投入状况的有效指标。加大节能环保支出力度不仅是明确响应《中共中央国务院关于全面加强生态环境保护坚决打好污染防治攻坚战的意见》的要求，也是引导、促进全社会环境保护投入的重要前提。

但近年来，基于一般公共预算支出口径的节能环保支出总量(如图1所示)显著下滑，由2015年的4802.89亿元下滑至2016年的4734.82亿元。2015-2016年间，全国31个省区市中18个省份节能环保支出下降，分别为天津、河北、山西、内蒙古、辽宁、黑龙江、江苏、

浙江、湖北、广东、重庆、四川、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。其中，黑龙江下滑最高，由2015年的155.52亿元下滑至113.44亿元；广东次之，由2015年的335.34亿元下滑至297.45亿元；辽宁再次，由2015年的116.79亿元下滑至87.23亿元；江苏、西藏、陕西三省区于2015年至2016年间均下滑23亿元。

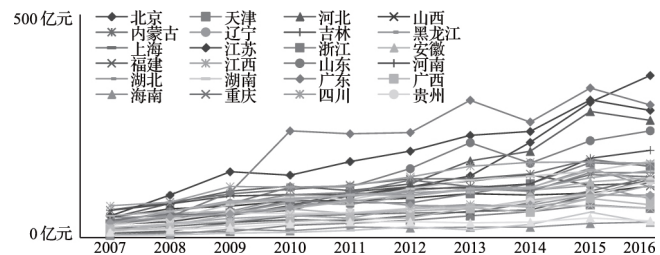


图1 2007-2016年地方节能环保支出

与此同时，西藏、辽宁、黑龙江、广东、宁夏、河北、浙江、安徽、天津、内蒙古、广西、江苏、重庆、新疆、甘肃、青海、陕西、湖北、四川19个省区市节能环保支出增速也显著落后于作为节能环保资金池的地方财政收入(如图2所示)，地方财政收入的增长未能有效带动节能环保支出的提升。其中，西藏节能环保支出增速落后于地方财政收入增速55.60%，辽宁节能环保支出增速落后于地方财政收入增速28.75%，黑龙江节能环保支出增速落后于地方财政收入增速25.56%，广

作者简介：刘智超 生态环境部环境与经济政策研究中心环境经济与管理政策研究部助理研究员，博士，主要研究方向为环境政策

通讯作者：杨姝影 生态环境部环境与经济政策研究中心环境经济与管理政策研究部副主任，高工，主要研究方向为环境政策

文献格式：刘智超 杨姝影. 为什么地方财政收入不是节能环保支出的有效来源 [J]. 环境与可持续发展, 2019, 44(3): 45-49. [LIU Zhichao, YANG Shuying. Why is local fiscal revenue not an effective source of expenditure on energy conservation and environmental protection: evidence from local fiscal revenue and expenditure data [J]. Environment and Sustainable Development 2019, 44(3): 45-49.]

东节能环保支出增速落后于地方财政收入增速 22.25%，宁夏节能环保支出增速落后于地方财政收入增速 19.18%，河北节能环保支出增速落后于地方财政收入增速 14.62%。

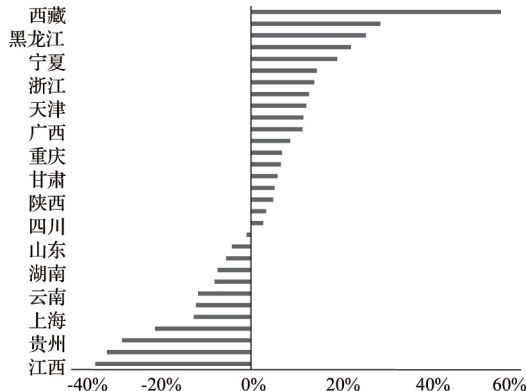


图2 2016年地方财政收入增速与节能环保支出增速差距

## 2 地方财政收入视角下节能环保支出未能有效上涨的原因分析

### 2.1 总体来看，虽然地方财政收入、支出均显著上涨，但地方财政收入远低于地方财政支出，收不抵支、缺口严重

以2000-2016年全国地方财政收入、支出的年度数据看(如图3所示)，地方财政收入由2000年的6406.06亿元上涨至2016年87239.35亿元，地方财政支出由2000年的10366.65亿元上涨至2016年160437.10亿元。虽然地方财政收入、支出均显著上涨，但相较于财政支出，财政收入规模仍较小，并且二者差距持续拉大。2000年，地方财政赤字为3960.59亿元；2001年，地方财政赤字为5331.26亿元；2002年，地方财政赤字为6766.45亿元；2003年，地方财政赤字为7379.87亿元；2004年，地方财政赤字为8699.44亿元；2005年，地方财政赤字为10053.55亿元；2006年，地方财政赤字为12127.75亿元；2007年，地方财政赤字为14766.67亿元；2008年，地方财政赤字为10053.55亿元；截至2016年，地方财政赤字高达73197.75亿元。

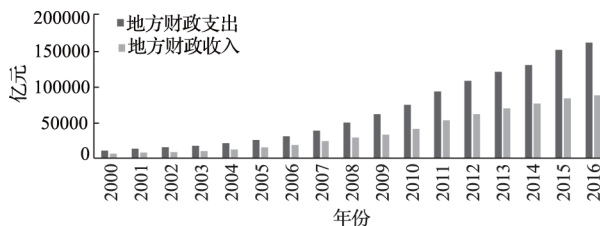


图3 2000-2016年全国地方财政收入、支出

① 因江苏、西藏月度数据缺失，为保证数据连续、可比，本文将江苏、西藏二省区剔除，基于29个省区市数据进行分析，下同。

以更具时效性的2013年1季度~2018年2季度的季度地方财政收入、支出数据看(如图4所示)，29个省区市<sup>①</sup>的地方财政总收入、总支出虽然季度性较强，但整体看来支出与收入差距正显著拉大(如图5所示)，呈现出显著的波动式上涨趋势。在研究期初，地方财政收支季度赤字仅为5460.47亿元；研究中期，地方财政收支季度赤字上涨至17727.37亿元；截至研究期末，地方财政收支季度赤字则为22052.27亿元。

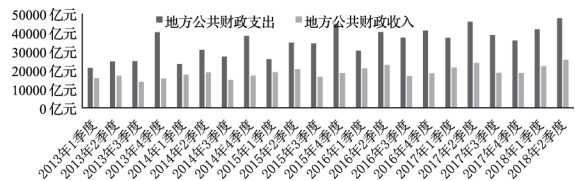


图4 地方财政总收入、总支出

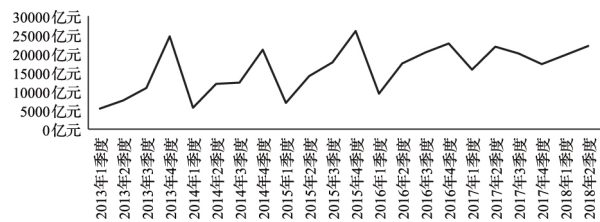


图5 地方财政收支季度赤字时间趋势图

### 2.2 分地区看，财政支出赤字省际分化严重，仅有个别省份、个别年度略有盈余，绝大多数省区市收不抵支

基于较为连续准确的2013年1季度~2018年2季度地方财政收入、支出数据，以29个省区市财政赤字散点图来看，638个样本数据中，仅36个样本数据的地方财政收入高于地方财政支出，多达602项数据收不抵支。

以研究期内地方财政赤字总额的省际趋势(如图6所示)来看，四川地方财政赤字高达2.40万亿元，河南地方政府财政赤字2.31万亿元，湖南地方财政赤字近1.91万亿元。地方财政赤字最低的天津市，近六年间，财政支出与收入缺口也高达533.91亿元。甚至个别年间，河南、四川、广东等省地方财政缺口近2000亿元。

### 2.3 地方财政收入增速放缓、甚至下滑。虽然个别省份财政收入略有上涨，但其总量规模较小，不足以扭转整体省际财政收紧的严峻形势

整体看来，2000年至2016年间，如图7所示，全国地方财政收入增速显著放缓，由2011年近30%的增速逐步下滑至2012年16.23%、2013年12.99%、2014年9.95%和2015年9.39%，截至2016年，财政收入增速仅为5.11%。

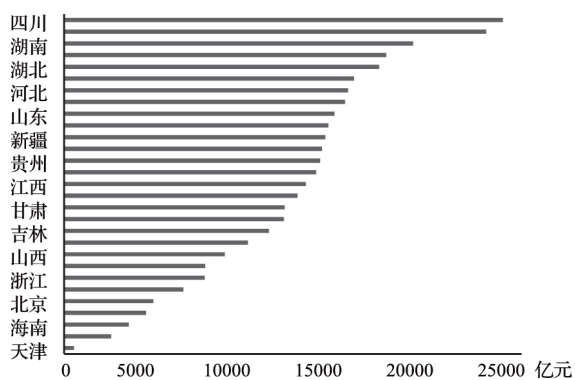


图6 地方财政收支季度赤字省际趋势图

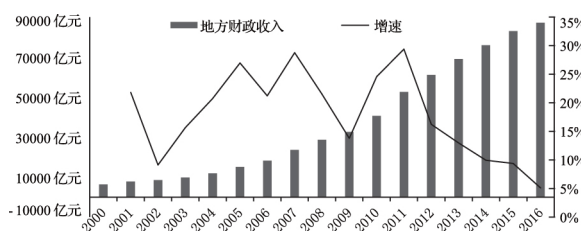


图7 全国地方财政收入省际趋势图

以31省区市地方财政收入平均增速(如图8所示)来看,2018年上半年,西藏、北京、天津、上海等18省份的地方财政收入负增长。并且,负增长省份基本为经济较为发达、财政收入较为充沛省份。其中,北京增速为-10.10%,天津增速为-9.48%,上海增速为-7.87%。与此同时,虽然重庆、新疆、宁夏、湖北等13省份的地方财政收入呈现上涨特征,但这13省份的财政收入规模均较小。其中,重庆财政收入增速为11.54%,新疆财政收入增速为6.06%,宁夏财政收入增速为5.33%,湖北财政收入增速为4.81%,均不足以扭转整体省际财政收紧、甚至亏损的严峻形势。

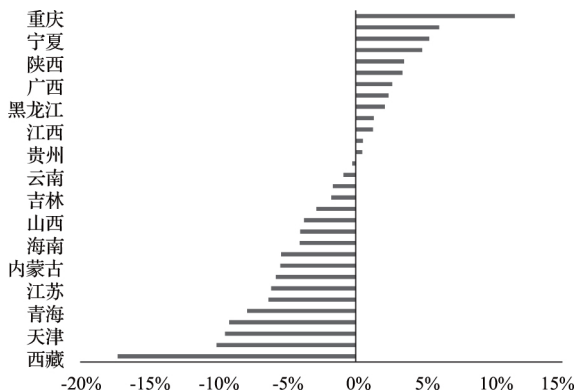


图8 2018年上半年地方财政收入增速趋势图

2.4 京津冀、环渤海、长三角、长江经济带等经济状况较好、环境压力较大省份节能环保支出份额稳中有

增。但更多省区市地方财政支出倾向于公共服务、教育、社会保障等领域,节能环保支出占地方财政支出份额低位徘徊,环保支出增加有心无力

以31个省区市的节能环保支出占财政支出比重来看(如图9所示),2007-2016年间,京津冀、环渤海、长三角、长江经济带等经济状况较好、环境压力较大省份节能环保支出份额稳中有增。北京节能环保支出占地方财政支出份额由1.79%上涨至5.67%,上涨了3.87个百分点;福建节能环保支出占地方财政支出份额由1.07%上涨至3.04%,上涨了1.98个百分点;河北节能环保支出占地方财政支出份额由2.91%上涨至4.34%,上涨了1.44个百分点;山东节能环保支出占地方财政支出份额由1.51%上涨至2.73%,上涨了1.23个百分点;上海节能环保支出占地方财政支出份额由0.92%上涨至1.94%,上涨了1.02个百分点。

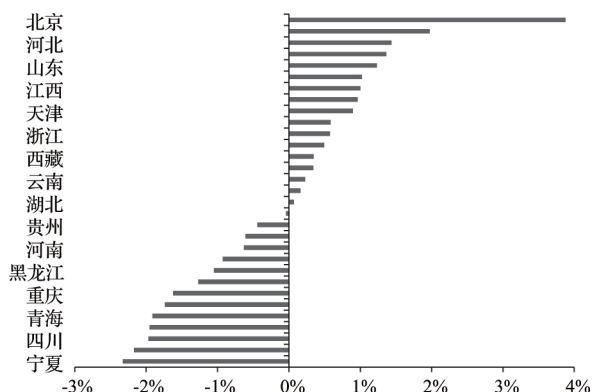


图9 节能环保支出占地方财政支出份额增量图

然而,更多省份的节能环保支出占财政支出份额显著下滑,地方财政支出倾向于公共服务、社会保障等基础民生领域,节能环保在经济、社会中处于较为次要的位置。以节能环保支出份额下滑最多的宁夏(如图10所示)为例,2007-2016年间,社会保障和就业、城乡社区事务、农林水事务占据了宁夏财政支出的较大份额,并且比重不断上升。社会保障和就业占财政支出份额由10.54%上涨至13.63%,城乡社区事务占财政支出份额由7.20%上涨至17.02%,城乡社区事务占财政支出份额由7.20%上涨至15.02%,农林水事务占财政支出份额由11.54%上涨至16.03%。与此同时,其节能环保支出占财政支出比重由5.28%下滑至2.98%,降低了

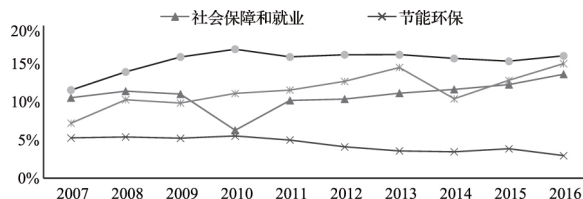


图10 宁夏地方财政支出份额演化趋势图

2.33个百分点,近年来始终低位徘徊。

### 3 节能环保支出的提升机制分析

以一般公共预算收入与财政支出看,1978-2016年间(如图11所示),仅1978年、1981年和1985年一般公共预算收入略高于预算支出,其余年份一般公共预算收入均低于预算支出,并且呈现出赤字逐年拉大趋势。2011年一般公共预算赤字5373.36亿元,2012年一般公共预算赤字8699.45亿元,2013年一般公共预算赤字11002.5亿元,2014年一般公共预算赤字11415.5亿元,2015年一般公共预算赤字23608.5亿元,2016年一般公共预算赤字28150.2亿元。

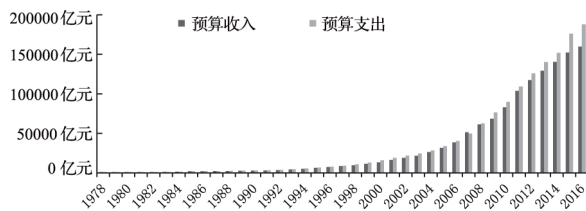


图11 地方一般公共预算收入与支出份额演化趋势图

本研究试图通过计量研究分析一般公共预算收入与支出提升对节能环保支出的促进机制。以一般公共预算收入对节能环保支出的促进作用看,2007-2016年间,一般公共预算收入每增加一单位,节能环保支出增加0.032单位,一般公共预算支出每增加一单位节能环保支出增加0.027单位(如表1所示)。

表1 一般公共预算收入、支出对节能环保支出的促进机制分析

变量	节能环保支出			
	系数	T值	系数	T值
常数项	-548.27*	-2.22	-249.15	-1.67
一般公共预算收入	0.032***	14.83	—	—
一般公共预算支出	—	—	0.027***	22.80
F值	219.92	219.93		

注:\*\*\*、\*\*、\* 分别表示在1%、5%、10%条件下显著。

实证结果表明,一般公共预算收入与一般公共预算支出的增加均显著增加节能环保支出,意味着优化中央转移支付在节能环保方面的投入结构、提升中央财政对节能环保的转移支付力度是促进节能环保支出增加的有效途径。并且,提升地方财政节能环保支出的使用效率也是有效途径。除加大中央投入与转移支付外,鼓励民营和社会资本充实节能环保投入资金池同样可以提升节能环保支出。

### 4 结论与对策建议

通过对2000年以来全国31个省(自治区、直辖市)

地方财政收入、地方财政支出、节能环保支出的变动趋势分析,揭示为什么地方财政收入不是节能环保支出的有效来源,主要结论如下:

(1)从节能环保支出的财政收入来源看,地方财政收入增速放缓、甚至下滑。虽然个别省份财政收入略有上涨,但其总量规模较小,不足以扭转整体省际财政收紧的严峻形势。

(2)从财政收入与支出的盈亏关系看,在全国视角下,虽然全国地方财政收入、支出均上涨,但地方财政收入远低于地方财政支出,收不抵支、缺口严重;在地区视角下,财政支出赤字省际分化严重,仅有个别省份、个别年度略有盈余,绝大部分省区市收不抵支。

(3)从节能环保占地区财政支出的份额看,京津冀、环渤海、长三角、长江经济带等经济状况较好、环境压力较大省份节能环保支出份额稳中有增。但更多省区市地方财政支出倾向于公共服务、教育、社会保障等领域,节能环保占地方财政支出份额低位徘徊,环保支出增加有心无力。

综合上述分析,鉴于地方财政收入增速放缓、盈余趋紧和节能环保被迫处于地方经济社会相对次要位置的严峻形势,要建立常态化、稳定的节能环保投入机制,应从开源节流、降本增效等方面入手:

(1)优化中央转移支付在节能环保方面的投入结构,提升中央财政对节能环保的转移支付力度。全国性、跨区域的生态环境项目应由中央财政承担;地方性、区域性的生态环境项目由地方承担;介于二者之间的生态环境项目,可以采取中央转移支付与地方财政共同出资承担的方式,解决地方节能环保支出不足的筹资难题。

(2)鼓励民营和社会资本进入节能环保领域。节能环保产业在中国拥有巨大的市场,可以成为推动经济发展的支柱产业。推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度,建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行生态环境服务第三方治理等等不仅有助于减缓地方政府在节能环保方面的财政支出压力,也将推动生态环保产业持续健康、快速发展。

(3)提升地方财政节能环保支出的使用效率。加强节能环保支出预算管理,增加预算的精细性和准确性,建立完善的预算机制并严格遵守执行。并且,要严密追加预算过程,建立公平透明、稳固高效的节能环保财政管理体制。调整和优化节能环保支出结构,合理安排各项资金支出比例,强化优化财政支出结构以进一步满足节能环保财政资金的供给范围<sup>[1]</sup>。

#### 参考文献:

[1] 万健琳. 习近平生态治理思想:理论特质、价值指向与形态实质[J]. 中南财经政法大学学报, 2018(5): 44-49+87+163-164.

[2] 王舒. 科学发展观视野中的党员生态文明观培育[J]. 改革与开放, 2010(24): 16.

[3] 李明华, 陈真亮, 文黎照. 生态文明与中国环境政策的转型 [J]. 浙江社会科学, 2008(11): 82-86+128.

[4] 王蕾. 新形势下通过财政支出管理提高财政资金使用效率的研究 [J]. 财会学习, 2016(8): 9-10, 13.

## Why is local fiscal revenue not an effective source of expenditure on energy conservation and environmental protection: evidence from local fiscal revenue and expenditure data

LIU Zhichao, YANG Shuying

( Policy Research Center for Environment and Economy, MEE, Beijing 100029, China)

**Abstract:** In view of the serious background that local fiscal expenditure on energy conservation and environmental protection has not been able to increase continuously, but has declined in some areas, this paper explores why local fiscal revenue is difficult to promote the increase of expenditure on energy conservation and environmental protection from the perspectives of fiscal revenue sources, the relationship between fiscal revenue and expenditure, and the share of energy conservation and environmental protection in regional fiscal expenditure. It is not an effective source of energy saving and environmental protection expenditure. Empirical research shows that in order to establish a normal and stable investment mechanism of energy saving and environmental protection, we should start from the aspects of open source, saving money, reducing cost and increasing efficiency. Firstly, optimize the investment structure of central transfer payment in energy saving and environmental protection, and enhance the transfer payment of central finance for energy saving and environmental protection. Secondly, private and social capital should be encouraged to enter the field of energy conservation and environmental protection. Third, improve the efficiency of local fiscal expenditure on energy conservation and environmental protection.

**Keywords:** financial revenue; financial expenditure; energy conservation and environmental protection expenditure

### 生态环境部环境与经济政策研究中心 吴舜泽主任一行赴中国钢铁工业协会调研

2019年4月29日,生态环境部环境与经济政策研究中心(简称政研中心)吴舜泽主任带队赴中国钢铁工业协会进行专题调研,深入了解近期钢铁行业产能和产量变化情况,探讨贸易与经济形势,听取行业协会对错峰生产、超低排放等政策实施情况的意见建议,共同研讨协同推动生态环境高水平保护和经济高质量发展的政策储备。政研中心国际所所长李丽平、政策部副主任杨姝影,政策部、国际所、气候部、社会部以及生态环境部办公厅研究室相关研究人员参加了此次调研。中国钢铁工业协会迟京东副会长、苏伟中副秘书长、发展与科技环保部黄导主任、国际合作部苏长永主任以及发展与科技环保部、财务资产部有关同志一同参加交流座谈。

吴舜泽主任表示,按照生态环境部安排,政研中心前期赴重点地区进行了污染防治攻坚战系列调研,对钢铁等行业污染防治政策实施情况进行了深入走访,剖析了一些企业具体案例和政策落地实施情况,在这些调研后再赴中国钢铁工业协会专题座谈交流,以期在中长期尺度和经济社会大局把握下,了解近期钢铁行业产能转移、固定资产投资、产量变化等新情况新问题,共同分析其对年度污染防治攻坚战目标任务的影响,从行业和区域结合的视角谋划和加强政策储备,支持打好打赢污染防治攻坚战。

会上,钢铁行业协会迟京东副会长、发展与科技环保部黄导主任、国际合作部苏长永主任等介绍了钢铁行业产能置换和搬迁改造进展情况,回顾并展望了中美贸易摩擦和供给侧结构性改革背景下钢铁行业形势与发展演变情况,归纳和反映了钢铁行业污染防治面临的主要问题和政策需求,分析了错峰生产和超低排放改造对钢铁行业的影响,回答了调研组的有关问题,并就有关数据等深入交流了看法建议。

迟京东副会长强调,加强行业协会与生态环境部门的交流,对推进行业健康绿色发展、协力打好污染防治攻坚战至关重要,希望充分发挥生态环境部门在推进钢铁产能置换中的作用,并在错峰生产政策精准差异化和钢铁治污技术规范方面提出建议。双方共同确定,要进一步加强和完善行业协会与政研中心联系机制,定期沟通信息情况,共同开展实地调研和情况分析研判,推进钢铁行业高质量发展。

(生态环境部环境与经济政策研究中心 供稿)