

地方经济增长的目标驱动机制与实证检验*

崔琳 周方伟 李军林

摘要:设定经济增长目标是地方政府发展经济的典型方式,剖析目标驱动增长的内在机制对于推动经济实现质的有效提升和量的合理增长具有重要意义。通过构造并求解“上级政府(委托人)—下级政府(代理人)”间的目标激励合约,发现目标的激励效果取决于代理人完成目标的相对收益,相对收益提高,代理人努力程度随目标的上升而提高;若相对收益下降,继续保持高目标反而会挤出代理人的努力,理性的委托人应适当下调目标。经验分析上,利用2003—2020年地级市经济增长目标数据对模型结论进行验证,发现目标能够引领增长;以2013年中组部发文弱化GDP考核为时间节点,发现目标激励强度的下降会促使地方政府适度下调增长目标。

关键词:目标;经济增长;激励

中图分类号:F211 文献标识码:A 文章编号:2095-5766(2023)04-0136-09 收稿日期:2023-02-26

*基金项目:国家社会科学基金后期资助项目暨优秀博士论文出版项目“国家治理视域下的五年规划执行机制研究”(21FYYB021);国家社会科学基金重点项目“人的全面发展的理论内涵与实现路径研究”(22AZD114)。

作者简介:崔琳,女,中共中央党校(国家行政学院)经济学教研部讲师(北京 100091)。

周方伟,男,中国人民银行营业管理部主任科员,经济学博士(北京 100091)。

李军林,男,中国人民大学经济学院教授、博士生导师,通信作者(北京 100872)。

一、引言

设定目标引领经济与社会发展是中国共产党治国理政的重要方式。中国经济增长的一个典型事实是中央设定增长目标并逐级分解到地方政府,地方政府在年度政府工作报告中公布目标并围绕目标的实现部署重点工作。学者们基于经济发展的多重事实,就经济增长目标的制定以及目标产生的影响展开了丰富的研究(徐现祥、梁剑雄,2014;徐现祥、刘毓芸,2017;余泳泽、杨晓章,2017;Chen et al.,2018;徐现祥等,2018;詹新宇、刘文彬,2020;李书娟、徐现祥,2021),从多个侧面分析描绘了目标驱动增长的现状与绩效。

对目标传导过程与激励效果的研究表明,自上而下的目标绩效考核制是我国“目标治理”的核心机制,即通过层层分解任务目标达到管理政府绩效、落实中央意图的效果(马亮,2013)。在压力型体制下,上级政府为下级政府设定目标并根据其完成情况对下级政府进行考核与奖惩,促使其将主要精力放置在上级关注的任务上(荣敬本,1998)。以经济增长为例,一种观点认为同级政府间以增长绩效为指挥棒的晋升锦标赛是改革开放以来中国经济快速增长的重要原因之一,并由此加剧了经济增长目标的层层加码现象(周黎安,2007;周黎安等,2015)。以上讨论蕴含着一个关键性的假设,即目标产生正向激励,下级政府会竭尽所能完成上级目标。然而,现实中的政策效果却也可能随层级

而衰减,出现基层政府对上级目标的选择性执行(O'Brien & Li, 1999)、共谋与变通执行(周雪光, 2008)、消极执行与运动式执行等(陈家建、张琼文, 2015)执行偏差。一个典型的例子是经济增长目标的层层加码引发的GDP注水行为,2016—2018年,辽宁、天津滨海新区、内蒙古等地方政府相继承认统计数据造假,主动给GDP“挤水分”。因此,目标的正向激励作用并非不证自明,尽管目标绩效考核制能约束下级贯彻上级意图,但上级在目标制定过程中要考虑到下级的处境,制定合理、适度的目标,促进目标的有效执行。沿着这一思路,本文以设定经济增长目标这一地方政府发展经济的典型方式为例,借鉴Keren(1972)关于计划体制下最优目标设定的研究,设计目标激励合约,探讨目标驱动经济增长的机制与权衡。模型结果表明,目标的激励作用只有在与完成目标的相对收益相匹配的情况下才能得以发挥,当代理人面对的激励强度下降或执行成本上升时,委托人应调低目标以驱动增长。在实证方面,通过采用2003—2020年地级市经济增长目标与实际经济增速、夜间灯光增速等数据探究目标对经济绩效的影响,发现目标能够驱动增长。在此基础上,考察激励强度变化对地方政府设定目标行为的影响。识别策略上,选取2013年12月中组部下发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》(后文简称《通知》)这一事件作为经济增长目标激励强度的变化节点,这是由于《通知》指出“地方领导班子的目标责任考核不能仅以地区生产总值及增长率作为主要评价标准,不能搞地区生产总值及增长率排名”,从而在组织人事的角度弱化了经济增长目标对代理人的激励。因此,地方政府将适度调低目标,实证结果证明了这一结论。

本文的工作与周黎安等(2015), Li, et al. (2019), 李书娟和徐现祥(2021)的研究主题较为接近,主要的边际贡献在于:第一,理论方面,通过构建上下级政府间的目标激励合约,从成本收益角度讨论最优目标的选择并辅以现实证据,深化了对于目标驱动增长的内在机制研究。第二,现实层面,为完善目标治理机制、发挥目标驱动增长的积极作用提供了可行的政策建议。层层加码最主要的表现就是抬高目标,从本文的理论模型看,一定范围内的高经济增长目标会提升下级政府的努力程度,

而超出该范围则适得其反。这意味着对经济增速目标的层层加码问题应进行精准分类治理,充分发挥目标激励作用、避免高目标带来的扭曲。

二、目标驱动增长的理论机制

本部分基于委托—代理理论构建目标激励合约模型,对目标驱动增长的理论机制进行探讨。

1. 模型基本设定

以Hunter(1961)、Keren(1972)和Bonin(1977)等为代表的学者对计划经济体制下的最优目标设计问题进行过深入研究,重点关注目标激励强度(tautness)和执行灵活性(flexibility)之间的权衡取舍。本文将Keren(1972)的模型设定嵌套至“上级政府(委托人)—下级政府(代理人)”的两支付合约中,构建目标激励合约,对最优目标的设定策略和激励机制展开讨论。其中,上级政府为委托人,不具体执行任务,只为下级政府设定经济增长目标并根据实际增速对下级政府提供奖惩激励,其收益仅取决于下级政府的产出。下级政府为代理人,负责具体执行任务,其收益取决于产出是否到上级目标。假设任务产出 Q 受两方面因素的影响,一是代理人的努力程度 $e \in [0, 1]$;二是产出面临的不确定性。产出不仅受代理人的努力程度影响,还面临与资源禀赋、经济环境等有关的随机变量 θ 的影响。 θ 衡量产出在多大程度上能够由代理人决定, $\theta \in [-x, x]$ 并在区间内服从均匀分布, $x \in [0, 1]$ 。为便于计算,令 $Q = e + \theta$ 。代理人的努力成本 $C = \frac{1}{2}ce^2$,其中, c 为代理人努力的边际成本,衡量该项任务的执行难度,如果任务难度高, c 就越高;反之, c 就越低。

委托人为代理人设定的目标 $T \in [0, 1]$,与代理人的努力程度所处区间相一致,这意味着在我们的模型中委托人设定的目标是相对适度的。当代理人的产出不低于目标时($Q \geq T$),代理人得到收益 $a, a > 0$;当代理人的产出低于目标时($Q < T$),代理人得到收益 $0, a$ 表示目标的激励强度。委托人的收益为代理人的产出。博弈的时序如图1所示。

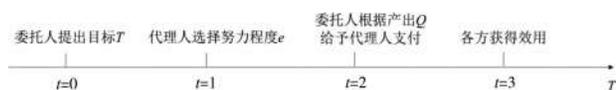


图1 委托人与代理人博弈时序图

资料来源:作者绘制。

代理人的效用函数为:

$$u_a = E(Q) - C \quad (1)$$

其中, $E(Q) = \frac{1}{2x} \int_T^{e+x} adQ$

委托人制定目标以最大化自身效用,如式(2)所示:

$$\begin{aligned} \max_T u_p &= E(Q) \\ \text{s.t. } e &\in \arg \max_e u_a = \frac{1}{2x} \int_T^{e+x} adQ - \frac{1}{2} ce^2 \end{aligned} \quad (2)$$

2. 委托人目标与代理人最优努力

根据收益与成本间的($\frac{a}{c}$)的不同关系,可求解出代理人的最优努力程度 e^* ,见表1^①。

表1 收益成本视角下的代理人最优努力程度

分组	条件	完全激励 $e^*=1$	有效激励 $e^*=T+x$	无效激励 $e^*=h$	负向激励 $e^*=0$
收益大于成本	$\frac{a}{c} \geq 2$	√	√		
	$1 \leq \frac{a}{c} < 2$	√	√	√	
收益小于成本	$\frac{1}{2} \leq \frac{a}{c} < 1$	√	√	√	√
	$0 < \frac{a}{c} < \frac{1}{2}$		√	√	√

资料来源:作者整理。

令($\frac{a}{c}$)表示代理人完成任务的相对收益,模型结果表明,目标的激励效果与相对收益密切相关。定义 $e^*=1$ 为目标的完全激励区间,代理人愿意付出全部努力; $e^*=T+x(T+x < 1)$ 为有效激励区间,代理人的努力程度随目标上升而提高; $e^*=h(T+x \leq h < 1)$ 为无效激励区间,代理人的努力程度保持恒定,不对目标做出反应; $e^*=0$ 为负向激励区间,代理人不付出任何努力。一个基本的规律是,随着相对收益的下降,完全激励区间逐渐缩小直到消失,与之相反,负向激励的范围逐渐变大。

具体来看,当收益大于成本、相对收益较高时,代理人愿意为完成目标付出全部努力以克服不确定性,此时委托人可以提高目标,这非但不会挤出下级政府的努力,反而有助于充分挖掘产出潜力;随着相对收益的下降,将可能出现无效激励区间,面对较高的不确定性,代理人索性不再对委托人制定的目标做出反应。当收益小于成本时,代理人完成目标的激励不足,将出现负向激励区间,高目标

可能会扭曲代理人的努力,提高目标非但无法激励代理人提高努力,反而会使代理人努力程度降为0;随着相对收益的进一步下降,完全激励区间消失,负向激励区间不断扩大,理性的委托人会适当下调目标。

三、假说与实证策略

理论模型为理解地方经济增长的目标驱动机制提供了一般性的框架,接下来使用经济增长目标等数据进行实证分析,本部分提出主要研究假说与实证策略。

1. 假说

设定经济增长目标是我国宏观经济治理的重要工具,除特殊情况外,各级政府的中长期规划、年度计划中始终包含经济增长目标。经济增长目标引领了经济与社会发展,并长期发挥考核指挥棒的作用,对于地方政府的激励强度较高。同时,地方政府在发展本地经济的过程中扮演着重要角色,可以通过招商引资、政府投资等方式拉动经济增长,通常来说,地方政府完成经济增长目标的不确定性较低,经济增长目标大部分时候将落入完全激励与有效激励区间,下级政府努力程度随上级政府目标的抬升而提高,据此提出假说1。

假说1:目标驱动增长,GDP增速目标越高,实现的GDP增速越高。

模型表明,当代理人完成目标的相对收益发生变化,委托人需要对目标进行调整。从经济增长目标来看,一方面,不同时期地方政府发展经济的成本不同;另一方面,目标激励强度也在发生变化。2013年12月,为解决地方政府过度追求经济增长的问题,中组部下发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,明确不能仅把地区生产总值及增长率作为考核评价政绩的主要指标,不能搞地区生产总值及增长率排名。中组部作为主管党内人事和领导干部考核的机构,对于官员政绩考核规则的修订具有权威性,这一政策在一定程度上弱化了经济增长目标对于地方政府的激励强度(张军等,2020)。根据本文模型结论,激励强度下降将降低相对收益,最优目标也应随之调低,据此提出假说2。

假说2:当完成经济增长目标的激励下降时,

GDP增速目标会相应下调。

2. 实证策略

对于假说1,使用我国省级层面和地级市层面的经济增长目标和实际增速进行验证。

$$rg_{ct} = \alpha_0 + \beta g_{pt} + \alpha \ln gdp_{ct-1} + \delta_c + \delta_t + \varepsilon_{ct} \quad (3)$$

在式(3)中,下标 c 表示地级市, t 表示年份, p 代表地级市所在省份,被解释变量 rg_{ct} 表示 c 城市第 t 年GDP增长率,解释变量 g_{pt} 表示 c 城市所在的 p 省第 t 年的GDP增速目标; $\ln gdp_{ct-1}$ 为控制变量,代表该城市上年实际GDP总量的对数值, δ_c 为城市固定效应, δ_t 为年份固定效应, ε_{ct} 为随机扰动项。由于经济增长数据存在操作可能,使用夜间灯光数据作为GDP增速的代理变量。控制变量选择上,由于经济增速目标在现实中会被细化为固定资产投资、社会消费品零售总额、出口总额等增速目标进而影响增长,因此不适合控制以上变量。参考李书娟和徐现祥(2021)的模型设置,控制变量包括上一期地级市名义GDP的对数值(或上一期地级市夜间灯光对数值),以及年份固定效应和城市固定效应。

对于假说2,考察激励强度对目标选择的影响,以地级市经济增长目标为研究对象。地级市需要根据实际情况制定本级目标并指导下辖区县工作。此时,地级市为委托人,下级区县为代理人,代理人的产出加总为地级市本级经济增速。以地级市上年GDP增速衡量完成增长目标所要付出的成本,这是由于上年增速高表明经济整体向好,则完

成当年增长目标的成本较低,因而可设定更高的目标。回归方程为式(4), g_{ct} 为地级市经济增长目标, rg_{ct-1} 为上一年地级市经济增速,预计 $\beta > 0$ 。

$$g_{ct} = \alpha_0 + \beta rg_{ct-1} + \alpha \ln gdp_{ct-1} + \delta_c + \delta_t + \varepsilon_{ct} \quad (4)$$

在此基础上,以2013年12月中组部发文为时间点,识别激励强度的变化^②,令2013年以前(包括2013年)为“高目标激励强度”时间段,2013年以后为“低目标激励强度”时间段。分别定义年份虚拟变量 $high$ 和 low , $high$ 在2013年前(含2013年)为1,2013年后为0; low 在2013年前(含2013年)为0,2013年后为1。(5)式在(4)式基础上引入交互项, β_1 和 β_2 分别代表高、低目标激励强度对目标选择的影响,预计 β_1 和 β_2 均大于0,且 β_1 高于 β_2 。

$$g_{ct} = \alpha_0 + \beta_1 high \times rg_{ct-1} + \beta_2 low \times rg_{ct-1} + \alpha \ln gdp_{ct-1} + \delta_c + \delta_t + \varepsilon_{ct} \quad (5)$$

数据方面,本文从各省份、地级市政府工作报告与地方统计年鉴等公开网站等来源搜集了2003—2020年各省份和地级市的GDP增速目标数据;地级市2003—2020年实际GDP总量与GDP增速数据来源于国泰安数据库;地级市夜间灯光数据(2003—2013)来源于美国国家海洋和大气管理局(NOAA)。限于数据可得性,平均每年地级市数目为289个,剔除经济增速目标缺失的样本后,平均每年地级市数目为266个,不包括北京市、上海市、天津市、重庆市四个直辖市样本。本文主要变量的描述性统计如表2所示。

表2 主要变量的描述性统计

变量	符号	N	均值	标准误
地级市GDP增速目标	g_{ct}	4527	10.9	3.2
省级GDP增速目标	g_{pt}	4527	9.2	2.0
地级市GDP增速	rg_{ct}	4527	10.6	4.8
地级市夜间灯光增速	$rlight_{ct}$	2649	5.0	10.1
上期地级市名义GDP对数值	$\ln gdp_{ct-1}$	4527	6.8	1.0
上期地级市夜间灯光亮度对数值	$\ln light_{ct-1}$	2649	1.3	1.1

数据来源:作者整理。

四、实证结果

本部分对目标驱动增长的内在机制展开实证分析并进行稳健性检验和异质性研究。

1. 目标驱动增长

对式(3)进行估计验证假说1,即地方政府设定的增长目标越高,实际GDP增速越高,结果如表3

中(1)列所示。2003—2020年,省级增长目标对地级市实际GDP增长率的驱动程度接近1(0.992),即省级目标提高1%,地级市经济增速相应提高1%。表3中(2)列报告了地级市本级经济增速目标对经济增长的影响,回归系数为0.747,地级市设定的目标对下级区县构成激励,进而作用于本级经济增长。值得注意的是,省级GDP增速目标对增长的驱动程度高于地级市本级目标,这可能是由于相对地

级市而言,省级政府下辖城市的差异性更强,制定目标相对保守。

为检验结果的稳健性,以夜间灯光增长率度量地级市经济绩效^③,规避地方政府对GDP增速公开数据的操纵所导致的目标与增速数据天然相关。表3中(3)列和(4)列报告了2013年以前的分样本回归结果,限于灯光数据的可得性,表3中(5)列和(6)列将被解释变量替换为2003—2013年的地级市夜间灯光增长率。回归结果显示,省级经济增速目

标对地级市夜间灯光增长率的引领程度为0.705;地级市经济增速目标对地级市夜间灯光增长率的引领程度为0.372。尽管回归系数均低于以地级市实际GDP增速为解释变量的分样本回归系数(表3中(3)列和(4)列),但依然显著为正,与现有文献的实证发现一致。表3的回归结果表明,无论采用地方政府公布的GDP增长率还是使用夜间灯光亮度增速作为经济绩效的代理变量,经济增速目标对经济增长的驱动作用均显著存在,从而验证了假说1。

表3 目标引领增长

被解释变量	地级市GDP增长率				地级市夜间灯光增长率	
	基准回归 (1)	基准回归 (2)	2013年前 (3)	2013年前 (4)	2013年前 (5)	2013年前 (6)
g_{it}	0.992*** (0.071)		1.139*** (0.079)		0.705* (0.208)	
g_{it}^c		0.747*** (0.050)		0.588*** (0.065)		0.372** (0.123)
$\ln gdp_{it-1}$	-2.582*** (0.511)	-2.117*** (0.410)	-5.376*** (0.987)	-4.333*** (0.988)		
$\ln light_{it-1}$					-33.249*** (2.728)	-32.872*** (2.803)
城市固定效应	有	有	有	有	有	有
年份固定效应	有	有	有	有	有	有
R^2	0.682	0.726	0.358	0.382	0.520	0.522
样本量	4527	4527	2655	2655	2649	2649

注:括号内为cluster在地级市层面的标准误;*、**和***分别表示通过显著水平为10%、5%和1%的统计检验。
数据来源:作者整理。

2.激励强度变化与目标调整

式(4)的估计结果见表4中(1)列,上一年经济增速 rg_{it-1} 的回归系数为0.377且显著为正,验证了目标随成本的降低而提高。表4中(2)列和(3)列的分样本回归结果显示,2013年前的回归系数为0.352,2013年以后回归系数降低为0.155,且都通过显著水平为1%的统计检验。表4中(4)列引入 rg_{it-1} 与年份虚拟变量的交互项,回归结果表明,高激励强度时间段的交互项系数为0.443,高于低激励强度时间段的交互项系数(0.283),且均通过显著性1%的统计检验。这意味着若目标激励强度下降,为避免挤出下级政府的努力,理性的地级市政府会下调目标,假说2得以验证。

3.稳健性检验

(1)排除经济增长目标是对GDP增速的预测。当假说1回归方程的解释变量是地级市目标时,可能存在反向因果关系,即地级市增长目标与实际增速正相关的原因在于目标是对未来经济增长的预

测,而非目标驱动增长。为此,使用地级市经济增长目标的工具变量来排除这一竞争性解释:一是省级目标,地级市会根据省级目标制定自身的目标,但省级目标并非对辖区内某个城市经济增长的预测(李书娟、徐现祥,2021);二是参考Li et al. (2019)关于增长目标与辖区内行政单位数目负相关的发现,以中央提出的增速目标与省内地级市数量乘积的对数值作为工具变量。工具变量回归结果如表5中(1)列和(2)列所示,地级市本级经济增长目标对实际GDP增速的引领程度分别为1.121和1.313^④,通过显著性水平为1%的统计检验,排除了GDP增速目标是未来经济增长预测的解释。

(2)控制地方横向竞争对地级市经济增长目标的影响。假说2中地方政府的成长目标设定不仅受到下级政府经济发展相对收益的影响,还受同一个省份内其他城市经济发展情况的影响。表5中(3)列至(6)列控制了省内地级市数目,以排除横向竞争对于地方政府在目标制定上主动加码的放大效

表4 激励强度变化与目标制定

被解释变量	地级市增长目标			
	基准回归 (1)	2003—2013年 (2)	2014—2020年 (3)	虚拟变量 (4)
rg_{t-1}	0.377*** (0.025)	0.352*** (0.031)	0.155*** (0.021)	
$\ln gdp_{t-1}$	-0.017 (0.398)	-0.796 (0.667)	-0.075 (0.255)	0.402 (0.393)
$high \times rg_{t-1}$				0.443*** (0.033)
$low \times rg_{t-1}$				0.283*** (0.029)
城市固定效应	有	有	有	有
年份固定效应	有	有	有	有
R^2	0.704	0.330	0.713	0.757
样本量	4527	2654	1873	4527

说明:括号内为cluster在地级市层面的标准误; *、**和***分别表示通过显著水平为10%、5%和1%的统计检验。
数据来源:作者整理。

表5 稳健性检验

被解释变量	地级市GDP增长率		地级市增长目标			虚拟变量 (6)
	工具变量1 (1)	工具变量2 (2)	基准回归 (3)	2003—2013年 (4)	2014—2018年 (5)	
g_t	1.121*** (0.045)	1.313*** (0.236)				
$\ln gdp_{t-1}$	-2.643*** (0.274)	-2.510*** (0.391)	-0.047 (0.395)	-0.790 (0.668)	-0.156 (0.450)	0.375 (0.389)
rg_{t-1}			0.376*** (0.025)	0.351*** (0.031)	0.116*** (0.020)	
$high \times rg_{t-1}$						0.442*** (0.033)
$low \times rg_{t-1}$						0.280*** (0.029)
地级市个数			0.411** (0.187)	0.945*** (0.260)	-0.076 (0.157)	0.436** (0.191)
城市固定效应	有	有	有	有	有	有
年份固定效应	有	有	有	有	有	有
R^2	0.704	0.629	0.753	0.337	0.654	0.758
样本量	4527	4285	4527	2,654	1873	4527

说明:(1)列、(2)列为两阶段最小二乘回归第二阶段结果,工具变量1和工具变量2分别是省级目标和中央GDP增速目标与省内地级市数量乘积的对数值;括号内为cluster在地级市层面的标准误; *、**和***分别表示通过显著水平为10%、5%和1%的统计检验。

数据来源:作者整理。

应(周黎安等,2015),发现地级市数目确实在一定程度上提高了目标,但交互项系数仍显著为正,回归结果依然稳健。

(3)其他年份对于目标制定的影响。为考察激励变化对目标制定的影响,选取2013年作为关键时间节点,2013年末中组部发文导致激励强度下降,进而促使增速目标下调。那么其他年份是否存在这种关系呢?使用其他年份作为时间节点,考察

其对目标的影响。表6中(1)列中 $high_{2011}$ 在2011年前(包括2011年)为1,之后为0, low_{2011} 在2011年前(包括2011年)为0,之后为1,其他列中虚拟变量的设定与此类似。

2013年是一个关键的时间节点,在此之前的激励更强,交互项的系数更大,正如表6中(3)列的回归结果所示。而当时间节点变为2012年时,高激励强度时间段本应包含的2013年被划入了低激励强

度时间段,那么,两个时间段的交互项($high2012 \times rg_{t-1}$ 和 $low2012 \times rg_{t-1}$)系数差距应当更小,表6中(2)列回归结果分别为0.434(低于(3)列的0.443)和0.305(高于(3)列的0.283)。当时间节点变为2011年时,将2013年和2012年都划入了低激励强度时间段,交互项的系数差距进一步收窄,如表6中(1)列

所示。同理,当时间节点变为2014年或2015年时,均将低激励年份划入了高激励时间段,高激励强度交互项系数明显下降。因此,只有当时间节点选在2013年时,高激励强度时间段和低激励强度时间段的交互项系数差距最大,进而验证了2013年是一个关键的时间节点。

表6 不同年份对激励效果的影响

被解释变量	地级市增长目标				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
$high2011 \times rg_{t-1}$	0.431*** (0.034)				
$low2011 \times rg_{t-1}$	0.316*** (0.029)				
$high2012 \times rg_{t-1}$		0.434*** (0.034)			
$low2012 \times rg_{t-1}$		0.305*** (0.028)			
$high2013 \times rg_{t-1}$			0.443*** (0.033)		
$low2013 \times rg_{t-1}$			0.283*** (0.029)		
$high2014 \times rg_{t-1}$				0.369*** (0.027)	
$low2014 \times rg_{t-1}$				0.406*** (0.034)	
$high2015 \times rg_{t-1}$					0.375*** (0.026)
$low2015 \times rg_{t-1}$					0.389*** (0.036)
城市固定效应	有	有	有	有	有
年份固定效应	有	有	有	有	有
R^2	0.754	0.755	0.757	0.752	0.752
样本量	4527	4527	4527	4527	4527

说明:(1)列至(5)列分别将2011年、2012年、2013年、2014年、2015年作为高激励强度时间段和低激励强度时间段的划分时间节点;括号内为cluster在地级市层面的标准误;*、**和***分别表示通过显著水平为10%、5%和1%的统计检验。

数据来源:作者整理。

4.分样本回归下的激励异质性

我国幅员辽阔,不同省区在区位要素禀赋、经济发展条件、国土空间布局中的功能等方面存在差异。以新疆维吾尔自治区、西藏自治区、青海省、甘肃省和宁夏回族自治区为代表的西部省区,发展经济的基础条件相对不足,生态环境较为脆弱,是筑牢国家西部生态安全屏障的重中之重。相比于经济的快速增长,以上地区的主体功能与绩效考核重点在于提供生态产品、保障生态安全,经济增长目标的激励强度相较于同时期的其他省区而言较弱。表7展示了以上省区的分样本回归结果,就以

上5个省区而言,目标驱动增长的效应并不显著,这是由于成本高而收益低,目标更易落入无效激励区间。以2013年中组部发文这一事件做虚拟变量回归,发现高激励强度时间段的交互项系数为0.284,高于低激励强度时间段的交互项系数(0.108),但系数均小于全样本回归的结果,经济增长目标的激励作用相对较弱。

五、结论与建议

本文为地方经济增长的目标驱动机制提供了

表7 分样本回归

被解释变量	地级市GDP增长率	地级市夜间灯光增长率	地级市增长目标
g_{it}	-0.036 (0.258)	0.397 (0.324)	
$\ln gdp_{it-1}$	-1.271 (1.224)		0.513 (1.262)
$\ln light_{it-1}$		29.029*** (3.755)	
$high \times rg_{it-1}$			0.284*** (0.097)
$low \times rg_{it-1}$			0.108* (0.054)
城市固定效应	有	有	有
年份固定效应	有	有	有
R^2	0.609	0.594	0.782
样本量	327	202	327

说明:括号内为 cluster 在地级市层面的标准误;*、**和***分别表示通过显著水平为10%、5%和1%的统计检验。

数据来源:作者整理。

理论框架与经验证据。通过构建并求解目标激励合约,发现发展经济这项任务的相对收益将影响目标的驱动效果,设定的经济增速目标应与目标激励强度和发展经济的成本相适应。实证方面,利用2003—2020年地级市的经济增长目标和实际增速数据,发现目标对经济增长的驱动作用普遍存在,但若目标激励强度下降(如2013年中组部弱化对经济增速的考核),目标也会适度下调。

根据本文的研究结论,应从目标与激励强度相匹配的视角加深对目标驱动增长理论机制的理解。为切实发挥目标驱动增长的积极作用,提出以下三点政策建议。

第一,经济增长目标的设定应与地方政府受到的激励强度相匹配,从而最大化目标对经济增长的驱动作用。激励强度取决于地方政府完成经济增长目标的收益与成本之对比。当激励强度较高时,设定较高的增长目标有利于充分调动地方政府发展经济的积极性。当激励强度降低时,设定的目标过高反而会挤出地方政府发展经济的努力,限制目标驱动增长作用的发挥,此时应设定一个相对较低的目标。这意味着可组合使用“目标+激励”两种工具,通过调整激励强度的方式,如提高或降低目标的绩效考核权重、给予适当政策降低地方完成目标的成本等,促使目标与激励相匹配,进而最大化目标的激励效果。当前,我国进入新发展阶段,由追求高速度增长转为实现高质量发展,不再以GDP论英雄,经济增速排名在地方党政领导班子的考核比

重有所降低,这意味着经济发展目标的激励强度有所减弱。因此,应适度调低经济增长速度目标,以充分发挥目标驱动增长的积极作用。

第二,对层层加码现象应理性对待、分类治理。经济增长目标的层层加码现象普遍存在,当前学界对于层层加码一般持否定态度,但并未对层层加码产生的理论机制进行深入探讨。根据本文的理论模型,当激励强度较大,即完成经济增长目标的收益较高时,地方政府发展经济的努力程度将随目标的提高而上升。因此,适度加码不会产生严重的激励扭曲,但随着激励强度下降,进一步提高目标、层层加码就会挤出地方政府的努力,从而带来“层层掺水”、谎报实绩等扭曲现象。这启示我们应对层层加码现象进行分类、精准治理。一方面,保留地方各级政府根据本地实际情况调整上级制定的经济增速目标、设定本级增速目标的灵活性;另一方面,根据经济增长目标激励强度的变化,探索分类治理层层加码的有效途径,避免过度加码带来的激励扭曲。

第三,结合不同区域发展的定位差异,设计更为合理的经济增长目标并实行差异化的考核方式。我国幅员辽阔,不同区域在经济发展、人力资本、资源禀赋、政府治理水平上均存在差异,全面、完整、准确贯彻落实新发展理念要求我们在进行宏观经济治理的过程中充分尊重不同区域之间的差异性,在增长目标的设定上因地制宜,更好地发挥地方完成目标的积极性。同时,对于地方的考核存在多

个维度,完成经济增长目标只是其中之一。因此,应鼓励各区域根据实际情况充分发挥自身比较优势,在创新、协调、绿色、开放、共享等方面各有侧重、协同发力,同时加强全国层面的统筹协调,根据地方定位,将多个考核目标赋以差异化考核权重,实现激励强度与目标制定相协调,进而促进高质量发展。

注释

①如需模型求解过程和更为详细的分析,可联系作者。表1中的对号(√)代表相对收益的不同状态下,可能出现的最优努力程度区间。②部分文献寻找其他事件识别激励变化,如Li et al.(2019)认为西部大开发(2000)和东北振兴计划(2006)这两个旨在为特定区域提供政策优惠的战略降低了相关地区发展经济的成本,发现计划内省份显著提高了增长目标。这与本文模型结论一致,当完成目标的成本下降时,目标会随之提高。③由于灯光数据分为两段(1992—2013年和2012年至今)且具有不可兼容性,参考现有文献的常规操作,本文使用1992—2013年校准后的全球微光成像数据(DMSP)。④因2020年未制定经济增长目标,故表5中(2)列样本为2003—2019年的数据。

参考文献

[1] Bonin, J P. The Visible Hands, Quantity Targets as Coaxing Tools [J]. Journal of Comparative Economics, 1977,1(3).
 [2] Chen, Y J, Li, P and Lu, Y. Career Concerns and Multitasking Local Bureaucrats: Evidence of A Target-Based Performance Evaluation System in China [J]. Journal of Development Economics, 2018,133(C):84—101.
 [3] Hunter, H. Optimum Tautness in Developmental Planning [J]. Economic Development and Cultural Change, 1961,9(4).

[4] Keren, M. On the Tautness of Plans [J]. The Review of Economic Studies, 1972,39(4).
 [5] Li, X, Liu, C, Weng, X, et al. Target Setting in Tournaments: Theory and Evidence from China [J]. The Economic Journal, 2019,129(623).
 [6] O'Brien, K J, Li, L. Selective Policy Implementation in Rural China [J]. Comparative Politics, 1999,31(2).
 [7] 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).
 [8] 李书娟,徐现祥.目标引领增长[J].经济学(季刊),2021(5).
 [9] 马亮.官员晋升激励与政府绩效目标设置:中国省级面板数据的实证研究[J].公共管理学报,2013(2).
 [10] 荣敬本.从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革[M].北京:中央编译出版社,1998.
 [11] 徐现祥,梁剑雄.经济增长目标的策略性调整[J].经济研究,2014(1).
 [12] 徐现祥,刘毓芸.经济增长目标管理[J].经济研究,2017(7).
 [13] 徐现祥,李书娟,王贤彬,等.中国经济增长目标的选择:以高质量发展终结“崩溃论”[J].世界经济,2018(10).
 [14] 余泳泽,杨晓章.官员任期、官员特征与经济增长目标制定:来自230个地级市的经验证据[J].经济学动态,2017(2).
 [15] 詹新宇,刘文彬.中国式财政分权与地方经济增长目标管理:来自省、市政府工作报告的经验证据[J].管理世界,2020(3).
 [16] 张军,樊海潮,许志伟,等.GDP增速的结构性下调:官员考核机制的视角[J].经济研究,2020(5).
 [17] 周黎安,刘冲,厉行,等.“层层加码”与官员激励[J].世界经济文汇,2015(1).
 [18] 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).
 [19] 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).

The Target Driven Mechanism and Empirical Testing of Local Economic Growth

Cui Lin Zhou Fangwei Li Junlin

Abstract: Setting economic growth target is a typical way for local economy development. Analyzing the intrinsic mechanism of target-driven growth is important to promote the economy to achieve effective quality improvement and reasonable quantitative growth. By constructing and solving the target incentive contract of “higher level government (principal) – lower level government (agent)”, it is found that the incentive effect of the target depends on the relative benefit of the agent to accomplish the target. If the relative benefit is high, the agent’s effort increases with the rise of the target; if the relative benefit decreases, keeping the high target will instead crowd out the agent’s effort, and the rational principal should adjust the target downward appropriately. The empirical analysis of city level economic growth target data (2003—2020) provides evidence for the theoretical model. It is found that targets can lead economic growth. Taking the issuance of the document by the Organization Department of the CPC Central Committee in 2013 to weaken GDP assessment as the time point, it is also found that the local government will adjust the target downward appropriately when the incentive intensity of the growth target declines.

Key Words: Target; Economic Growth; Incentive

(责任编辑:柳 阳)