

政府绩效考核体系转型与城乡协调发展*

顾 昕 柳鲲鹏 沈宇辉 龚斌磊

内容提要:在政府绩效评价与考核体系中,过分重视短期经济增长,呈现所谓的“唯GDP主义”,不仅可能导致政府官员的短视行为,阻碍经济的高质量发展,还会产生忽视环境保护、民生改善与共享发展等的治理扭曲现象。在破除“唯GDP主义”的政府考核体系转型导向下,截至2022年末,省市级政府对495个区县政府的绩效评价取消了GDP考核的权重,为研究中国政府治理转型的社会经济影响提供了开展准自然实验的机会。本文构建多任务委托—代理模型,基于2008—2019年的县域面板数据,使用双重差分法评估了破除“唯GDP主义”的政府绩效考核转型对共享发展的影响。研究发现,绩效考核转型能够显著促进城乡居民收入增长及城乡收入差距缩小。进一步分析表明,在经济增长“指挥棒”弱化或消失后,若代之以偏向农村发展的“指挥棒”,则有利于强化对缩小城乡收入差距的促进效应。在作用机制上,绩效考核转型后县级政府通过助推第一产业发展、农村土地出让的初次分配政策与社会救助支出的再分配政策,促进了农村居民收入更快增长。这表明,政府绩效考核体系实现转型,辅之以农村偏向的强激励转换,有助于巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴的有效衔接,促进以缩小城乡收入差距为重要内容的共享发展。

关键词:唯GDP主义 绩效考核转型 多任务委托—代理关系 城乡收入差距

一、引 言

基于目标管理的目标责任制、多任务委托—代理关系和考察地方政府主政官员“德、能、勤、绩、廉”的领导干部评价体系,共同构成了中国政府绩效考核体系。绩效考核体系对地方政府的行为有很强的形塑力,从而对社会经济发展产生深刻的影响。早在1995年,中共中央颁行的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》就明确提出,选拔任用领导干部必须“注重实绩”。在此条例的指导下,1996年中共中央组织部出台的《县级党政领导班子政绩考核办法及考评标准体系》将实绩评价指标细化为经济发展、社会发展、精神文明建设和党的建设四大类别,进一步明确了实绩评价的具体内容。尽管该体系始终呈现多任务特征,由于经济增长具有较高可度量性和绩效兑现时效性,因而常常成为上级政府首要考察以及下级政府需要优先回应的“强激励”目标。

改革开放以来,中国经济的高速增长与政府绩效考核体系的细化完善齐头并进。关于中国经济高速增长的政府推动因素,主流理论给出了两种政治经济学解释:一是财政联邦主义论(Qian & Weingast, 1997);二是以晋升锦标赛为特征的政府绩效考核体制(Li & Zhou, 2005;周黎安, 2007)。财政联邦主义论认为地方政府致力于推动经济增长的动机在于财政分权体制下的财政激励,而晋升锦标赛论认为增长的关键在于“GDP指挥棒”对地方政府官员产生的晋升激励。尽管现有研究对

* 顾昕,浙江大学公共管理学院、浙江大学社会治理研究院,邮政编码:310058,电子信箱:guxin31@zju.edu.cn;柳鲲鹏,浙江大学公共管理学院,邮政编码:310058,电子信箱:kunpengliu@zju.edu.cn;沈宇辉、龚斌磊(通讯作者),浙江大学公共管理学院、浙江大学中国农村发展研究院,邮政编码:310058,电子邮箱:22122073@zju.edu.cn, gongbinlei@zju.edu.cn。本文研究得到国家自然科学基金(72161147001, 72173114)、国家社科基金重大项目(21&ZD092)和教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目(21JZD019, 22JZD025)的资助。作者感谢匿名审稿专家提供的建设性意见,感谢华南理工大学黄亮雄、澳门科技大学王振宇的帮助。当然,文责自负。

政府绩效考核体系带来的究竟是财政激励还是晋升激励以及两者是否相关存在着分歧(陶然等, 2010; 马亮, 2013; 吕冰洋和陈怡心, 2022), 但有相当一部分文献发现, 以 GDP 考核为重心的政府绩效目标管理对经济增长的确有促进作用(Xu & Gao, 2015; 马亮, 2017; 李书娟和徐现祥, 2021)。

但是, GDP 指挥棒的过度耀眼, 容易形成“唯 GDP 主义”, 引导地方政府官员出现短视行为, 在主政过程中过分追求“投资少、见效快、周期短”的项目, 长期来看还会导致环境污染的粗放型发展模式 and 忽视民生发展投入的治理扭曲(陶然等, 2010; 黄亮雄等, 2021)。“唯 GDP 主义”考核激励引起的高速经济增长, 其驱动力主要在于物质和人力资本投入的增加, 而非技术进步带来的全要素生产率提升, 对经济的高质量发展尤其是新质生产力的形成存在抑制作用。依照生产的规模报酬递减的规律, 通过投入增加驱动的增长模式本身也不具有可持续性(Krugman, 1994)。更有甚者, 政府竞争往往由于官员任期因素而呈现强烈的短期效应, 容易引发造成社会经济负外部性的各种扭曲。现有实证研究表明, “唯 GDP 主义”考核一方面推动了经济增长, 另一方面也带来了公共支出的结构扭曲, 最终导致城乡收入差距扩大等发展不均衡问题(Liu et al., 2020)。

打破城乡二元结构体制, 缩小城乡收入差距, 让发展成果平等地惠及人民, 是当前中国走向高质量发展和共同富裕的关键。中华人民共和国成立后, 面对复杂严峻的外部环境, 国家在一定时期内实行了限制人口流动的城乡户籍制度和城市偏向型的重工业优先发展政策, 成为扩大我国城乡收入差距的根源(林毅夫等, 1994; 蔡昉和杨涛, 2000)。在此后的发展历程中, 城乡收入比经历了多次波动, 但一直维持在大于 2.5 的高位。城乡收入差距是经济社会发展不平等的重要体现, 并会引发消费不平等、受教育机会不平等和向上社会流动空间不均等等社会经济后果, 阻碍共同富裕的实现。加入 WTO 后, 中国实际 GDP 增速与城乡收入比的变化均呈现出先上升(2007 年达到顶峰)、后下降的趋势。

为了消除“唯 GDP 主义”对经济社会发展的消极影响, 党的十六届三中全会提出了经济社会协调发展的理念, 对地方政府经济治理绩效及其主政官员任职绩效的考核, 逐渐从优先重视经济指标转向关注经济增长与环境绩效、民生发展相平衡, 同时将统筹城乡发展、协调区域发展、增加城乡居民收入等作为政府绩效考核体系的重要内容, 而片面强调经济发展的“唯 GDP 主义”指挥棒正在弱化。党的十八大以来, 党和政府更是多次提出破除“唯 GDP 论”, 重视经济的高质量发展和城乡融合发展, 特别是党的二十大强调“质的有效提升和量的合理增长”, 表明中国的发展政策重心正在向均衡性转变。在走向第二个百年奋斗目标和实现共同富裕的道路上, GDP 考核作为地方政府行动指挥棒的作用逐渐弱化, 而创新发展、民生改善、环境保护、城乡共进、区域协调等任务在政府绩效和官员政绩评价中的分量有所加重。

从理论上说, 在多任务委托—代理体系中, 经济发展主义强激励的消退, 是政府绩效考核体系在逐层分解过程中, 对基层政府的核心任务制定更科学合理规划的表现。由此引发的学术问题是, 破除“唯 GDP 论”的政府绩效考核体系转型, 其实际成效如何? 是否真的能促进民生改善、环境保护与共享发展? 截至 2022 年末, 多个省市级政府陆续宣布对 495 个区县取消 GDP 考核, 以此实现政府绩效管理目标的转换, 这为本文考察政府绩效考核转型的社会经济影响提供了准实验环境。由于县际竞争是中国经济增长奇迹的主要动力之一, 而破除“唯 GDP 主义”考核的政府绩效考核转型主要针对县级政府, 本文基于 2008—2019 年县级面板数据, 使用双重差分法考察破除唯 GDP 绩效考核转型对县域社会经济发展的影响。

基层政府绩效考核方式转变的影响是多方面的, 本文的焦点放在以缩小城乡收入差距为核心的共享发展上。实证结果显示, 破除唯 GDP 考核有利于推动地方政府重视城乡协调发展, 相较于其他县, 取消 GDP 考核的县城乡收入比平均缩小了 0.0413。若脱贫攻坚或农业优先发展等偏向农村发展的任务成为新的强激励指挥棒, 则有利于强化取消 GDP 考核对缩小城乡收入差距的促进效

应。进一步地,取消 GDP 考核能够同时促进城乡居民收入的增长,且农村居民的增收幅度显著大于城市居民,因此能够在发展中促进共享共富。机制分析表明,取消 GDP 考核后,在初次分配政策上,县级政府通过大力发展农业、增加土地出让等措施实现农村居民人均可支配收入的显著增长;在再分配政策上,县级政府的社会救助支出占比显著增加,最终实现城乡收入差距的缩小。

与已有文献相比,本文有四点边际贡献:第一,作为较早关注政府绩效考核转型对城乡收入差距影响的研究,本文构建多任务委托—代理模型,在理论上演绎了政府绩效考核体系中强激励目标转换导致代理人政府注意力重新分配的推论,并为考核体系转型后基层政府促进城乡协调发展提供了实证支撑;第二,关注了破除“唯 GDP 论”后强激励目标任务的转换,并将强激励任务的消失与强激励任务的转换纳入统一的分析框架内,实证检验了县级政府绩效考核转型后,新的强激励目标的确立对城乡协调发展的影响,以及不同强激励目标对城乡协调发展影响的异质性效应;第三,进一步探究了政府绩效考核体系转型后,基层政府注意力转变的深层逻辑和具体行为表现,从政府“做大蛋糕”的初次分配政策和“分好蛋糕”的再分配政策两个方面,厘清了绩效考核转型对城乡收入差距影响的第一产业发展、农村土地出让、农民非农就业转化和社会救助支出增加等传导机制并予以实证检验;第四,本文具有丰富的政策意涵,即破除唯 GDP 主义的政府绩效考核转型能修正原有发展模式片面强调经济增长数量的扭曲现象,在目标管理的目标责任制下重新设定社会经济发展高质量发展的强激励目标,能够为地方政府实现注意力的重新分配,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,最终促进城乡协调发展提供重要政策工具。总而言之,本文的研究结论一方面从学术上考察多任务委托—代理关系中强激励的作用,另一方面在实践上为高质量发展路径下推动经济增长成果为民众共享提供政策启示。

本文结构如下:第二部分是政府绩效考核转型的政策背景和研究综述;第三部分通过构建多任务委托—代理模型,分析绩效考核转型对城乡收入差距的影响及其作用机制,并提出假设;第四部分构建实证分析模型并介绍数据与变量的选取;第五部分使用县域面板数据进行实证分析;第六部分考察了绩效考核转型后强激励任务的转换,并对其影响城乡收入差距的异质性进行分析;第七部分对城乡收入差距进行分解,进一步考察了绩效考核转型后,地方政府通过增加社会救助支出、重视农业发展和增加土地出让,引导农村居民实现经营与就业非农化,最终促进城乡收入差距缩小的机制;第八部分为结论与政策建议。

二、政策背景与研究综述

(一)破除“唯 GDP 主义”绩效考核转型的政策背景

在破除“唯 GDP 主义”政府绩效考核转型的背景下,部分地区上级政府开始逐步弱化甚至取消对下级行政地区 GDP 增长的考核。浙江省湖州市决定从 2004 年起取消对区县的 GDP 考核指标,开地级市政府破除“唯 GDP 论”之先河。2005 年,青海省政府宣布不再考核三江源核心区果洛、玉树两州的 GDP,将三江源地区生态保护作为领导干部考核的最重要指标,在绩效考核体系中实现了强激励目标的转换。2012 年,新疆伊犁州对特克斯县和昭苏县不再考核 GDP,转而增加生态环境保护和建设指标的考核。2014 年,浙江省委修改了对领导干部的考核评价体系,取消对丽水市 GDP 和工业总产值的考核指标,转而调整为考核空气质量和区域断面水质达标率等生态指标;相应地,丽水市对县级政府的绩效考核也呈现出强激励目标的转换。自此,在县级层面的政府绩效考核转型开始普及。2014 年,福建、湖北、贵州、河北、宁夏、山西、四川、安徽、河南相继宣布在绩效考核体系中取消部分县的 GDP 考核指标;2015 年,浙江、内蒙古和广西分别取消了 26 个、10 个和 8 个县的 GDP 考核指标;2016 年,甘肃和云南也取消了部分县的 GDP 考核。截至 2022 年末,已有 18 个省份的省级或地级市政府对 495 个区县先后取消了 GDP 考核。

值得注意的是,破除“唯GDP论”并非意味着省市级政府完全放弃了对县级政府经济增长指标的考核,而是政府绩效考核体系在逐层分解过程中,对基层政府的核心任务进行更合理、更加因地制宜地再确立。这意味着,在转型后,省市级政府会在绩效考核体系中为县级政府分配新的强激励目标任务,即“指挥棒”发生转换。比如福建省在2014年取消下辖34个县(市)GDP考核时,明确要求实行农业优先和生态保护优先的绩效考评;甘肃省在2018年取消了58个贫困县的GDP考核,并将脱贫攻坚在政绩考核中的权重增加到80%。作为委托人的省市级政府在经济增长强激励指挥棒消退后,基于新设强激励指标多寡或有无而形成的新型多任务委托—代理关系,有可能是驱动作为代理人的县级政府改变行为的关键因素。

(二)“唯GDP主义”考核与城乡收入差距

纵向政府间关系可被视为科层体系中上下级之间的委托代理关系(张璋,2017),具体说是一种多委托人—多任务的委托代理关系(周黎安,2014)。下级政府在政策执行过程中,必须将注意力和资源在上级政府多部门下达的多项任务之间加以分配,但我们可以把这一关系简化为单委托人面对多代理人的多任务委托代理关系,并基于由诺贝尔经济学奖得主霍姆斯特罗姆(Bengt Holmstrom)和米尔格罗姆(Paul Milgrom)建立的多任务委托代理理论模型(以下简称H—M模型)加以分析。依照H—M模型的推演,一旦委托人对某些任务的激励相对于其他任务的激励具有较高的明确性和较高的短期回报率,或简言之,对某些绩效可度量性高的任务实施“强激励”,那么代理人则会过度重视此类“强激励”任务,相对忽视其他任务(Holmstrom & Milgrom, 1991)。

在部分借鉴委托代理理论尤其是H—M模型的基础上,有中国学者关注到以GDP考核为重心的强激励措施会引致不少治理扭曲现象,如公共服务短缺、资源诅咒陷阱与环境治理不足(傅勇和张晏,2007;张克中等,2011;黄寿峰,2017)。在研究政府经济增长目标对中国经济增长影响的文献中,李书娟和徐现祥(2021)使用2001—2013年的地级市数据,发现经济下行时,政府行动和市场力量共同驱动经济增长,且政府绩效考核中的优先增长目标对经济增长的驱动作用约占1/3,揭示了政府绩效指挥棒的效力。但另有研究表明,政府绩效考核对GDP的重视尽管在提高短期经济增长率上有显著效力,但对经济的高质量发展没有驱动作用(莫龙炯和张小鹿,2022)。

党的十八大以来,中国政府逐渐意识到“唯GDP主义”的局限性,在推动经济发展模式转型和走向包容性增长的当下,破除政府绩效考核中的“唯GDP主义”成为推进经济社会高质量发展和共同富裕的重要途径。截至2022年末,省市级政府对495个区县相继取消了GDP考核的权重,在政府绩效考核转型上迈出了坚实的步伐。学术界一些学者认为,这些举措是对政府绩效考核体系的创新探索和对公共价值的重塑,是经济社会发展在科学性、包容性和可持续性上的进步(潘璠和化成,2014)。但由于数据可得性的限制,鲜有学术文献针对破除“唯GDP主义”考核转型对基层政府行动的社会经济效果进行评估,这成为学界多维政绩考核目标影响地区社会经济发展相关文献中的缺漏内容。

在社会经济高质量发展的框架中,城乡收入差距是衡量城乡协调发展的一项重要指标。中国城乡收入差距巨大的根源在于改革开放前的计划经济时期推行的重工业优先发展战略对城市的补贴和对农村的挤压(林毅夫等,1994;Kanbur & Zhang, 2005)。改革开放初期,由于家庭联产承包责任制的经济改革率先出现在农村,城乡收入差距出现了短暂缩小,但在1985年后,随着城市改革的步伐加快,城乡收入差距再次扩大。1993—1998年间,城乡收入差距经历了短暂的缩小,2001年中国加入WTO后,外贸冲击又一次拉大了城乡收入差距,2008年后城乡收入差距出现了逐年下降的势头,但总体上仍然保持在高位(李实和朱梦冰,2018)。然而,这一格局在党的十八大后发生了一些改变。世界银行以收入水平较低的40%人口是否享有收入增长为度量指标,提出了“共享繁荣”的概念,并于2016年开始每隔两年发布《贫困与共享繁荣报告》。2016年、2018年和2020年的报告

显示,中国共享繁荣指标不仅始终为正,而且其水平在世界名列前茅;同时,中国城乡收入比于2012年恢复到加入WTO前的水平,并持续降低。破除“唯GDP主义”的政府绩效考核转型与城乡收入差距缩小发生的时期重叠,两者是否有直接关系?这也成为本文研究的主要内容。

关于城乡收入差距影响因素的讨论不胜枚举。已有文献发现,城市化与城市偏向的政策投入扩大了城乡收入差距(陆铭和陈钊,2004;陈斌开等,2010;陈斌开和林毅夫,2013),金融发展也扩大了城乡收入差距(姚耀军,2005;叶志强等,2011);与之相对,数字普惠金融缩小了城乡收入差距(周利等,2020),人力资本提高(郭剑雄,2005)和基础设施建设改善了城乡收入差距(刘晓光等,2015;余泳泽和潘妍,2019)。无论是政策投入、普惠金融还是基础设施建设,大部分影响城乡收入差距的因素都与政府行动有关。本文将在既有研究的基础上继续向前延伸,探究政府行动的诱发因素,即政府绩效考核转型使基层政府行动发生转换,继而对城乡收入差距产生的影响。

本文致力于回答三个问题:第一,破除“唯GDP主义”的政府绩效考核转型对县域城乡收入差距有无影响?第二,政府绩效考核转型后,上级政府重新分配的强激励目标任务,如何调节转型对县域城乡收入差距的影响?第三,转型政策通过引发何种政府行动促进城乡收入差距的缩小?下节将通过建构多任务委托—代理理论模型,就以上问题提出研究假设。

三、理论模型构建与研究假设提出

(一)政府绩效考核转型后的多级政府间的多任务委托—代理关系

本节基于H—M模型分析政府绩效考核转型后县级政府行为的变化,研究对象是作为代理人的县级政府的行为,即既定合约设计下代理人的最优努力(注意力+资源)分配问题。作为委托人的上级政府给作为代理人的下级政府下达多项任务,包括经济增长、脱贫攻坚、环境保护、人民增收、共享发展等,并对不同任务设定不同的考核权重。本文分别以下标1、2、 $\dots$ 、 n 指代上述诸项任务,上级政府给予各项任务的考核权重分别为 $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$,且所有考核权重相加等于1。在多任务委托代理关系中,委托人既有可能对单项或多项任务设定强激励,也有可能对所有任务都不设强激励。在没有强激励的情况下, $\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n$ 基本上均等。单任务强激励则意味着某项任务的权重高于其他任务;这其中,“唯GDP主义”绩效考核体系意味着代表经济增长任务考核的 β_1 高于其他任务的 β ,但其他任意两项任务之间的 β 值大小未知。

下级政府在各项任务上的努力分别以 $e_1, e_2, \dots, e_n$ 指代,由于政府的努力程度具有上限,令所有努力的和为 F ,即政府努力的最大值。政府的边际努力成本呈现递增之势,即一、二阶导数均大于0,设为 $C(e_i) = 0.5e_i^2$ 。下级政府的努力转化为所考核绩效的函数为 $\pi_i = e_i + \varepsilon_i$,其中 ε_i 服从均值为0、方差为 σ_i^2 的分布, σ_i^2 越小代表任务可度量性越强。

基于此,作为代理人的下级政府的效用函数可以表示为:

$$CE = \alpha + \sum_{i=1}^n \beta_i \pi_i - \sum_{i=1}^n \frac{1}{2} \rho \beta_i^2 \sigma_i^2 - \sum_{i=1}^n \frac{1}{2} e_i^2 \quad (1)$$

其中, α 为固定支付, ρ 表示代理人的风险规避程度, $\sum_{i=1}^n \frac{1}{2} \rho \beta_i^2 \sigma_i^2$ 为代理人的风险成本,即代理人宁愿放弃这部分以换取确定性收益。则,代理人最大化效用的努力分配问题可以表示为:

$$\begin{aligned} \max \quad & CE \\ \text{s.t.} \quad & \sum_{i=1}^n \beta_i = 1 \end{aligned} \quad (2)$$

$$\sum_{i=1}^n e_i = F \quad (3)$$

$$\beta_1 > \beta_i, \forall i \neq 1 \quad (4)$$

由一阶条件可得,下级政府在某一考核任务上的最优努力分配为:

$$e_i^* = \beta_i + \frac{F-1}{n}, i = 2, 3, \dots, n \quad (5)$$

下级政府的努力分配遵从上级政府绩效考核的权重设定,对于考核权重 β 更高的任务投入更多的努力 e 。在现实中,政府绩效考核转型发生之前,只有 β_1 的权重最高,因此地方政府会将较多的努力配置到完成促进经济增长这项任务上。

抛弃“唯 GDP 论”后,上下级政府的多任务委托—代理关系可能会出现如下三种情景:(1)委托人不为代理人分配新的强激励任务,即原 β_1 高于其他任务的部分在其他任务上均摊;(2)委托人在抛弃“唯 GDP 论”后为代理人重新分配新的目标任务,使得委托代理关系依然保持单任务强激励的格局,即原 β_1 转移给其他某一项任务;(3)多任务强激励,即原 β_1 分摊给其他多项任务,使这些任务的 β 高于其他任务,但都比单任务强激励情况下该任务作为单一强激励任务的 β 要低。为便于区分,以下用 β_i' 来标识转型后任务 i 的考核权重。

情景 1: 无任务强激励

该情景下,原 β_1 高于其他任务的部分在政府绩效考核转型后均摊到其他任务上。此时,任务 1 (经济增长)的考核权重 β_1' 不再高于其他任务考核权重,降低的部分均摊到其他所有任务上。容易得到:

$$\beta_i' = \beta_i + \frac{\beta_1 - \beta_1'}{n-1} > \beta_i, \forall i \neq 1 \quad (6)$$

(6)式表明,政府绩效考核转型后,任务 1 考核权重降低部分 $\beta_1 - \beta_1'$ 均摊到其他 $n-1$ 项任务上,因此任务 1 以外所有其他任务的考核权重都较原来得到增加。根据(5)式,最优努力分配在其他变量不变时,随考核权重变化而同方向变化。因此,当作为委托人的上级政府实施绩效考核转型之后,原 β_1 高于其他任务的部分会在其他任务上均摊,这导致代理人在促进经济增长上的努力随之降低,而在其他每项任务上的努力都会上升,相应的促进性政府行动会有所强化。

情景 2: 单任务强激励

该情景下,原 β_1 在政府绩效考核转型后转移到其他单项目标任务。任务 1 (经济增长)的考核权重 β_1' 不再高于其他任务考核权重,其考核权重下降部分转移到新的单项目标任务上。为表达方便,我们可以假定政府绩效考核转型后单任务强激励的新任务下标为 i 。则有:

$$\beta_i' = \beta_1 \quad (7)$$

(7)式和(4)式联立,明显可得到:

$$\beta_i' = \beta_1 > \beta_i \quad (8)$$

一种简单的解读是:在政府绩效考核转型后,任务 1 和任务 i 考核权重互换,因此任务 i 考核权重升高,任务 1 考核权重降低,而其他任务的权重不变。根据(5)式,最优努力分配在其他变量不变时,随考核权重变化而同方向变化。因此,当政府将原有任务 1 (经济增长)的考核权重转移到新任务 i 上时,政府在经济增长上的投入或努力随之降低,而将更高投入或努力放在新的单项强激励任务上,对于其他没有获得强激励的任务,作为代理人的下级政府的努力程度则不受影响。具体来讲,这种情况还包含两种子类型:(1)若委托人将强激励指挥棒转移到与城乡协调发展目标相关的考核任务上,则代理人致力于缩小城乡收入差距的努力会相应增加,取消 GDP 考核对县域城乡协调发展的影响也随之强化;(2)若委托人将强激励指挥棒转移到与城乡协调发展目标无关的考核任务上,代理人致力于缩小城乡收入差距的努力不会增加,但也不会被削弱,因此新指挥棒的调节效应应当不显著。

情景3:多任务强激励

该情景下,原 β_1 在政府绩效考核转型后转移到其他多项目标任务上。上级政府为县级政府重新分配的多项强激励目标任务以2、3、 $\dots$ 、 m 指代,其他弱激励任务则以 $m+1$ 、 $m+2$ 、 $\dots$ 、 n 指代,且 $3 \leq m < n$ 。此时,任务1(经济增长)的考核权重 β_1' 不再高于其他任务考核权重,且高于其他任务的部分会分摊到多项新的强激励任务上。假定绩效考核权重 $\beta_1 - \beta_1'$ 在 $m-1$ 个新的强激励任务中的分摊是平均的,那么对于新的强激励任务 i 来说,容易得到:

$$\beta_i' = \beta_i + \frac{\beta_1 - \beta_1'}{m-1} > \beta_i \quad (9)$$

(9)式显示,政府绩效考核转型后,任务 i 的考核权重增加了任务1减少的考核权重 $\beta_1 - \beta_1'$ 均摊到 $m-1$ 项强激励任务中的部分,而 $m+1$ 、 $m+2$ 、 $\dots$ 、 n 等没有获得强激励的任务权重不变。根据(5)式,最优努力分配在其他变量不变时,随考核权重变化而同方向变化。因此,当政府将原有任务1经济增长考核权重转移到 $m-1$ 项强激励任务上时,作为代理人的下级政府在促进经济增长上的努力程度随之降低,而将更高努力投入在新的强激励多任务之上,对于其他没有受到强激励的任务,下级政府的努力程度则与转型前相同。对于本文研究的县域城乡协调发展来说,这种情况同样包含两种子类型:(1)代理人被赋予多项强激励任务,其中同时包含与缩小城乡收入差距相关与无关的目标任务,则政府绩效考核转型的城乡协调发展效应会被强化,但与共享发展相关性弱的任务将争夺部分注意力,会在一定程度上削弱与缩小城乡收入差距相关的新指挥棒对城乡协调发展的强化作用;(2)代理人被赋予多项强激励任务,但这些任务都与城乡协调发展的目标无关,在这种子类型下,代理人致力于缩小城乡收入差距的努力不会增加,但也不会被削弱,因此新指挥棒的调节效应应当不显著。不过,由于城乡协调发展是政府的重要政策目标之一,在本文的实证分析中,第二种子类型并没有在政策实践中出现。

(二)研究假设提出

政府绩效考核转型后,针对县级主要领导干部的“德、能、勤、绩、廉”评价体系并无结构性变动,评价体系的主要变化体现在实绩考评中经济增长的权重消失或降低,其他社会经济评价指标权重相应提高。上文基于多任务委托—代理模型指出,绩效考核转型后,代理人会对促进经济增长之外的其他任务付出更多努力,而缩小城乡收入差距是其中的重要部分。

基于此,本文提出如下假设:

假设1:破除“唯GDP主义”考核有利于城乡收入差距的缩小。

进一步地,通过梳理破除“唯GDP主义”考核的政策文本,我们发现有些省市级政府分别强化了不同任务的考核权重,这些任务包括脱贫攻坚、农业发展、生态保护等。而强激励目标的转换,是重新分配县级政府政策注意力,进而影响县域城乡收入差距的关键调节因素。

考察新设目标任务对取消GDP考核后县域城乡收入差距的调节作用,还需要关注新设目标任务是否偏向农村居民收入增长。具体来说,取消GDP考核后县级政府在缩小城乡收入差距上付出更多努力的情形有四种:(1)上级政府并未设立新的强激励任务,那么县级政府致力于缩小城乡收入差距的努力也会增加;(2)上级政府将强激励指挥棒转移到与缩小城乡收入差距目标相关的任务(如偏向农村居民的农业发展或脱贫攻坚)上,县级政府致力于缩小城乡收入差距的努力则会相应增加,有利于加速缩小城乡收入差距;(3)若上级政府将强激励指挥棒转移到与缩小城乡收入差距目标无关的任务(如兼顾城乡居民且与收入弱相关的环境保护)上,县级政府致力于缩小城乡收入差距的努力不会增加也不会减少,新指挥棒的调节作用应当不显著;(4)若县级政府被赋予多项强激励任务,其中同时包含与缩小城乡收入差距目标有关和无关的任务,则取消GDP考核对缩小城乡收入差距仍有促进效应,但这种促进作用低于情形(2)。

根据以上分析,提出如下假设:

假设2:破除“唯GDP主义”考核对缩小城乡收入差距的影响受到绩效考核权重改变的调节。

假设2a:若偏向农村发展的目标任务考核权重增加,则破除“唯GDP主义”考核对城乡收入差距的缩小作用会被强化。

假设2b:若兼顾城乡居民但与收入弱相关的目标任务考核权重增加,则破除“唯GDP主义”考核对城乡收入差距的缩小作用受新指挥棒的调节作用不显著。

假设2c:若委托人同时增加偏向农村和兼顾城乡居民但与收入弱相关的多任务考核权重,尽管后者的目标任务考核权重增加会挤占政府注意力,但由于偏向农村的强激励存在,破除“唯GDP主义”考核对城乡收入差距缩小作用的强化程度将介于假设2a和2b之间。

更进一步地,破除“唯GDP主义”考核会如何影响政府行动和个体选择,最终实现县域城乡收入差距缩小呢?厉以宁(1994)曾提出,市场经济条件下的收入分配既包括按照市场效率进行的初次分配,又包括政府按照兼顾效率与公平的原则,通过税收、扶贫及社会保障统筹等方式进行的第二次分配。在这两次分配过程中,政府都扮演了重要的角色。在初次分配中,政府制定产业政策、完善法律法规,目的在于完善社会主义市场经济体制并强化其合法性,以促进社会生产率的提升。在再分配过程中,政府则要以兼顾效率与公平为原则,通过财政税收等一系列政策工具调节收入分配。通过梳理既有文献,本文将致力于缩小城乡收入差距的政府行动分为两类:一是把“蛋糕分好”,即通过再分配行为对城乡收入差距进行调节(杨穗和赵小漫,2022);二是把“蛋糕做大”,即通过产业发展促进农民增收。一般来讲,“做大蛋糕”和“分好蛋糕”是并重的,或者前者略微优先于后者;但在实践中,“分好蛋糕”主要涉及政府再分配行为,对于收入差距调节往往有立竿见影之效,而“做大蛋糕”主要涉及政府推动产业发展之举,见效需要相对较长时间。因此,下文依据先短期、后长期的逻辑设定讨论次序,这并不意味着我们认为实践逻辑优于理论认知。

就把“蛋糕分好”而言,社会保障作为重要的政策工具,被视为促进社会成员共享发展成果、调节收入分配和实现公平正义的重要手段(郑功成,2021)。在社会保障制度中,社会救助因其目标定位聚焦于收入相对更低的弱势人群,更具选择性,因而具有更强的再分配作用。杨穗和赵小漫(2022)指出,社会救助的针对性不断增强,主要救助对象包括低保对象、特困人员、低保边缘人口、支出型困难家庭等,根据困难类型和致困原因分类给予针对性救助帮扶,并持续巩固拓展脱贫攻坚成果。这说明社会救助支出是政府调节收入分配结构、实现收入分配公平的重要政策工具。中国的弱势群体大多分布在农村,因此社会救助支出增加能够在短期内显著提升农村弱势群体的生活水平,进而缩小城乡收入差距。据此推测,在政府绩效考核转型后,县级政府为改善农村弱势群体生计可能会提升社会救助支出在民政总支出中的比重。

就把“蛋糕做大”而言,农业导向的政策偏好和就业非农化是政府推动农村居民增收的两大主要方式。已有文献关注到原有“唯GDP主义”考核体系下地方政府对“三农”问题重视程度不足(马光荣和杨恩艳,2010),并指出财政支农的“缺血”和“缺位”会通过抑制第一产业发展影响农民增收(龚斌磊和王硕,2021),而涉农定向激励可以扭转城市偏向性政策对农业生产的不利影响(龚斌磊等,2023)。一方面,第一产业的发展和农村劳动生产率的提高是农民增收的重要途径;另一方面,农业劳动生产率的提高有利于高效利用土地,并解放一部分农业劳动力,促进农业劳动力的非农化就业,而农村土地出让是实现农业规模经营和剩余劳动力本地就业非农化的重要途径(黄祖辉等,2014)。大量农村土地,无论是转成规模种植的农业用地,还是出让成为工业用地、仓储用地或者商业用地,都更有利于农民实现本地非农化就业。农业生产规模化和农村劳动力的非农就业转化有利于推动农民增收(王庶和岳希明,2017),也将有助于城乡收入差距的缩小。根据以上分析,本文提出假设:

假设 3a:破除“唯 GDP 主义”考核后,政府通过提高社会救助支出在民政总支出中的占比,促进城乡收入差距缩小。

假设 3b:破除“唯 GDP 主义”考核后,政府通过重视第一产业发展促进农村居民可支配收入增长,进而促进城乡收入差距缩小。

假设 3c:破除“唯 GDP 主义”考核后,政府通过增加农村土地出让数量和面积,实现农业规模经营或农村劳动力的非农就业转化,进而促进城乡收入差距缩小。

本文的分析思路见图 1。

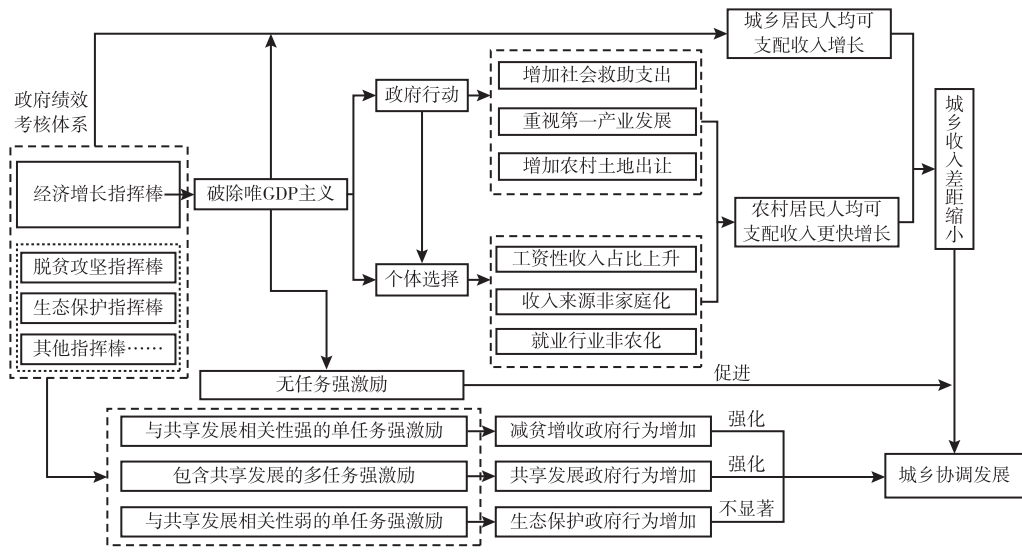


图 1 政府绩效考核转型影响城乡协调发展的分析思路

四、实证研究设计

(一)研究方法 与 计量模型

实施破除“唯 GDP 主义”绩效考核转型的考量取决于诸多因素,如地方经济规模、地区财政状况、自然生态条件、脱贫攻坚目标等。在控制上述因素的前提下,省市级政府针对县级政府取消 GDP 考核可被视为一项自然实验,从而我们能够使用双重差分法(DID)对此项政策的效果进行评估。本文构建取消 GDP 考核转型对县域城乡收入差距影响的双重差分模型如下:

$$Ratio_{ict} = \alpha + \beta Cancel_{ict} + \delta X_{it} + \mu_i + \gamma_t + \lambda_{ct} + \varepsilon_{it} \tag{10}$$

其中, $Ratio_{ict}$ 表示 c 省的 i 县在 t 年的城乡收入差距, $Cancel_{ict}$ 是政策处理变量,以实施取消 GDP 考核的县为处理组,未实施考核转型的县为对照组,当且仅当处理组的县取消 GDP 考核后, $Cancel_{ict}$ 的取值为 1,否则为 0。 X_{it} 为一系列控制变量,将在下文详细说明。 μ_i 为县域固定效应, γ_t 为年份固定效应,由于省级政府是破除唯 GDP 考核转型的主要制定者,回归方程中加入 λ_{ct} 作为省份一年份固定效应, ε_{it} 是随机误差项。

为探究绩效考核转型对县域城乡收入差距的因果效应,双重差分法在一定程度上避免了内生性中的遗漏变量问题。此外,在控制了在县域固定效应和年份固定效应的基础上,本文额外控制了省份一年份固定效应,控制了各省份每年的差异。

(二)变量描述

1.被解释变量

本文的被解释变量为城乡收入差距,借鉴陆铭和陈钊(2004)的方法,使用城镇居民人均可支配

收入与农村居民人均可支配收入的比值测度县域城乡收入差距。考虑到城镇居民与农村居民人均可支配收入的变化是破除“唯GDP主义”绩效考核转型影响城乡收入差距的直接表现,本文也同时探究转型对上述两种收入的直接影响。

2. 解释变量

本文的解释变量为是否取消GDP考核,将转型县 i 在实施转型年后赋值为1,否则为0。

3. 控制变量

参考既有对城乡收入差距的研究(陆铭和陈钊,2004;余泳泽和潘妍,2019),本文控制了一系列可能对城乡收入差距产生影响的县域经济、地理和政策变量。经济因素包括:(1)县域经济发展水平,以对数化县域GDP衡量;(2)县域财政紧张程度,以财政总收入占财政总支出衡量。地理因素包括:(1)地形起伏程度,用县域的高程标准差除以县域面积得到;(2)坡度,用平均坡度除以县域面积衡量。政策因素包括:(1)精准扶贫政策,以2008年、2011年和2012年三次国家贫困县评定名单为基准,确定贫困县及其进入时间;(2)国家重点生态功能区政策,以2007年原国家环境保护总局印发的《国家重点生态功能区规划纲要》评定的第一批和2016年第二批评定的676个区(县)为准。在经济地理控制变量的处理上,参考Li et al.(2016),本文取样本考察期间内首个取消GDP考核转型时间(即政策基期2012年)的经济发展水平和财政紧张程度,将基期的经济发展水平、财政紧张程度、地形起伏程度和坡度分别乘以时间趋势,再加入回归方程。

4. 机制分析变量

抛弃“唯GDP论”后,政府优先或重点施政目标的调整,会通过影响政府行动导致相应的经济社会发展结果。因此,政府绩效考核转型对城乡收入差距变化的影响应当具有多层传导路径。首先,转型后政府行动的变化最有可能体现在强化向低收入人群倾斜的再分配政策,其中最典型的就社会救助。低收入人群主要分布在农村,社会救助的提升可以促进城乡收入差距缩小。本文以社会救助支出占县域民政总支出的占比来测度政府对社会救助的重视程度,作为机制变量加入回归方程。其次,促进第一产业发展、引导农业劳动生产率提高是缩小城乡收入差距的重要途径,因此本文将考察取消GDP考核政策对第一产业增加值和农业劳动生产率的影响。与此同时,关于“刘易斯拐点”或“刘易斯转折点”的研究表明,农民非农就业率增加是提高农民收入的重要途径,这一点在农村剩余劳动力不再充裕而非农产业部门的工资水平有所提高的二元经济第二发展阶段(基本上自2004年开始)依然重要(蔡昉,2022)。为此,本文将从县级农村土地出让和农民收入主要来源的变化两个方面,考察取消GDP考核政策对农民非农就业的影响。

(三)样本选取与数据来源

为了能够揭示取消GDP考核对城乡收入差距的中长期影响,本文的数据选取标准是尽量能够覆盖到大部分试点县域取消GDP考核时点前后5期的情况。2012—2018年是破除“唯GDP主义”绩效考核转型试点出现的主要时段,考虑到新冠疫情对经济社会的外生冲击,本文最终选取2008—2019年1402个县(市、区)的非平衡面板数据进行实证研究。其中,城乡收入差距和大部分控制变量、机制变量数据来源于CSMAR(国泰安)县域经济数据库和《中国县域统计年鉴》,解释变量以及控制变量中的政策变量由笔者对照政府文件统计得出。机制变量中2010—2016年的社会救助数据来源于各年《中国民政统计年鉴》。土地出让数据来源于中国土地市场网,本文在2008—2019年全部土地出让数据中,识别“项目位置”中含有“村、乡、庄、农场”等农村相关关键词的土地出让项目,合并到区县层级,最终得到县域农村土地出让的数量和面积。农户家庭和家庭成员的微观数据来源于全国农村固定观察点的问卷调查,限于数据的可获得性和地点的可匹配性,本文使用2009—2015年的全国农村固定观察点数据。篇幅所限,变量的描述性统计可参见附录1。由于取

消 GDP 考核政策试点县中,部分县的城乡收入差距数据存在缺失,本文仅考察到 495 个试点县中的 326 个。不过,数据缺失的随机性检验表明,试点县数据是否缺失具有随机性,因此尽管存在数据缺失,本文的结论依然是可靠的。^①

五、弃旧除弊:破除“唯 GDP 主义”绩效考核的基准回归分析

(一)破除“唯 GDP 主义”绩效考核与城乡收入差距变化

表 1 给出了本文的基准回归结果。第(1)一(4)列以城乡收入差距为被解释变量,逐个加入县的经济因素与时间趋势的交乘项、地理因素与时间趋势的交乘项、是否为贫困县以及是否为国家重点生态功能区作为控制变量,发现破除“唯 GDP 主义”绩效考核对城乡收入差距均存在显著的负向作用。以第(4)列的回归结果为例,在加入所有控制变量后,考核转型的县相比未取消 GDP 考核的县,城乡收入差距显著缩小了 0.0413,该回归结果支持了假设 1,即破除“唯 GDP 主义”绩效考核有利于缩小城乡收入差距。

表 1 破除“唯 GDP 主义”绩效考核转型对城乡收入差距的影响

变量	城乡收入差距			
	(1)	(2)	(3)	(4)
绩效考核转型	-0.0499*** (0.0178)	-0.0463*** (0.0179)	-0.0461** (0.0179)	-0.0413** (0.0180)
经济因素*时间趋势	Yes	Yes	Yes	Yes
地理因素*时间趋势	No	Yes	Yes	Yes
精准扶贫	No	No	Yes	Yes
国家重点生态功能区	No	No	No	Yes
省份—年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
县域固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes
区县数量	1402	1402	1402	1402
观测值	11761	11761	11761	11761
R ²	0.9409	0.9412	0.9412	0.9414

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

(二)平行趋势检验与动态效应分析

双重差分方法能够准确估计政策效应的前提是,政策实施前后实验组与对照组结果变量的变化遵循平行趋势假定(Bertrand et al., 2004)。由于各区县破除“唯 GDP 主义”绩效考核试点政策并非同一年进行,因此本文采取动态双重差分法(黄炜等, 2022)进行平行趋势检验与动态效应分析。动态双重差分法的基本思想是,不以绝对时间衡量城乡收入差距的变化,而是以转型开始发生的相对时间作为参照系。检验模型如下:

$$Ratio_{it} = \alpha + \sum \beta_k D_{it}^k + \delta X_{it} + \mu_i + \lambda_{ct} + \varepsilon_{it} \tag{11}$$

其中, D_{it}^k 表示破除“唯 GDP 主义”绩效考核试点政策执行后第 k 年的虚拟变量,考核转型政策扩散集中于 2012—2018 年,本文使用 2008—2019 年面板数据,理论上可以观测到大多数绩效考核转型县域前后 5 期的城乡收入差距变动情况,因此 k 的取值为-5、-4、-3、-2、-1、0、1、2、3、4、5,共 11 期。对于考核转型 6 期前或 6 期后的值,将其归并为-5 期或 5 期。最后,将考核转型的前一年($k = -1$)作为基期进行考察,得到转型政策对城乡收入差距影响的动态效应如图 2 所示。

^① 因篇幅所限,数据缺失的随机性检验详见本刊网站登载的附录 2。

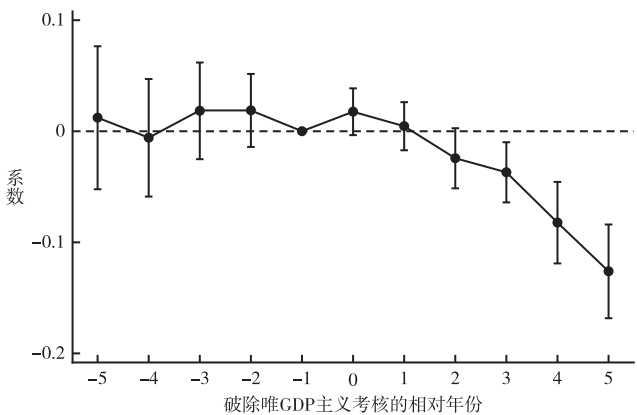


图2 破除“唯GDP主义”绩效考核的平行趋势检验

注:箱型图表示90%的置信区间。

由图2可以看出,以政策实施的-1年为基期,政策出台前,考核转型县与考核未转型县的城乡收入差距并不存在显著差异。绩效考核转型第2年后,城乡收入差距的估计系数相比之前发生了显著下降,且政策执行的时间越长,城乡收入差距缩小的幅度越大。总体而言,我们的模型满足使用双重差分法的平行趋势假设,且绩效考核转型政策的出台时间越长,城乡收入差距的缩小幅度越大,说明该政策对缩小城乡收入差距具有持续性的影响。

(三)稳健性检验

1. 修改模型设定

尽管双重差分法在一定程度上减弱了内生性中的遗漏变量问题,可估计出破除“唯GDP主义”绩效考核转型政策实施后实验组对对照组的平均处理效应,但由于转型政策实验组的选择并非完全随机,因此可能存在样本选择偏误。为此,本文进一步使用多时点倾向值匹配双重差分法(PSM—DID)进行稳健性检验。首先将可能影响试点政策选择的经济因素、地理因素和政策因素进行倾向值匹配,筛选出具有相似条件的对照组和实验组,再进行双重差分估计。倾向值匹配法原本仅适用于截面数据分析,将其直接应用于面板数据会出现“自匹配问题”,而Böckerman & Ilmakunnas(2009)使用的逐期匹配法则可能导致匹配对象在政策前后不一致(谢申祥等,2021)。尽管如此,截面PSM和逐年PSM仍然是消除样本选择偏误问题较好的解决方式。因此,本文使用两种PSM—DID方法进行稳健性检验,将可能影响取消GDP考核实验组选择的控制变量作为匹配变量,使用近邻匹配法进行logit回归,对匹配前后样本进行平衡性和共同支撑检验后,再进行DID估计,结果如表2所示。

表2 破除“唯GDP主义”绩效考核转型对城乡收入影响的PSM—DID结果

模型	基准回归	截面PSM—DID	逐年PSM—DID
被解释变量	城乡收入差距		
	(1)	(2)	(3)
绩效考核转型	-0.0413** (0.0180)	-0.0304* (0.0187)	-0.0402** (0.0196)
控制变量	Yes	Yes	Yes
省份—年份固定效应	Yes	Yes	Yes

注:上角标*表明其近似在10%的显著性水平上显著。截面PSM—DID模型核心解释变量估计系数的p值为0.104,可以近似认为其在10%的显著性水平上显著。

我们选择满足共同支撑假设的样本作为PSM—DID检验的汇报结果。表2结果显示,两种PSM—DID的估计都表明取消GDP考核对城乡收入差距缩小具有显著影响,且逐年PSM—DID的回

归系数-0.0402与基准 DID 估计的-0.0413 基本一致,这表明取消 GDP 考核对城乡收入差距缩小的影响是稳健的。

2. 安慰剂检验

为了排除非观测因素对城乡收入差距变动的影响,本文同时构造伪处理组虚拟变量和伪政策冲击虚拟变量,以凸显破除“唯 GDP 主义”政府绩效考核转型对城乡收入差距变动的影响。操作方法是,虚构政策冲击处理组和时间并模拟回归 500 次,结果见图 3。其中,空圈表示估计系数的 p 值,水平虚线表示 $p=0.1$,竖直虚线表示基准回归的估计系数 $\beta=-0.0413$ 。安慰剂检验结果显示,估计系数的核密度分布均值在 0 附近,且基准回归的估计点在随机冲击的核密度曲线之外,表示转型政策对城乡收入差距缩小的影响并非随机因素所致。

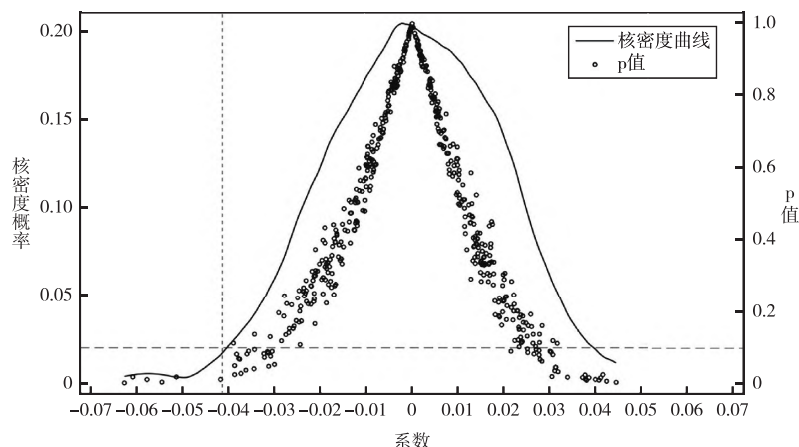


图3 安慰剂检验

六、革故鼎新:对强激励目标转换的进一步分析

激励与问责并重的政府绩效考核体系是上级政府“掌舵”以应对下级政府代理问题的重要工具(尚虎平,2018)。政府绩效考核转型,意味着在针对县域政府的多任务委托—代理关系中的强激励发生了弱化或者转换,与此同时上级政府有可能为县级政府设立新的“指挥棒”。本节分析绩效考核转型后,上级政府重新分配新的强激励任务对县域城乡收入差距影响的异质性,以考察多任务委托—代理关系中强激励安排对转型后县域共享发展的调节效应。

通过梳理上级政府绩效考核转型的政策文本,按照新设目标任务,将实验组(试点县)分为脱贫攻坚优先,农业发展优先,生态保护优先,以及同时强调减贫、农业与生态的多任务强激励,共四种类型,其占比分别为 58%、6%、34% 和 2%。省市级政府为县级政府重新分配新强激励目标任务的情况,详见附录 3。由于贫困人口和农业主要分布在农村,因此脱贫攻坚和农业发展显然属于偏向农村发展的强激励目标任务。而生态保护既包括农村环境整治(如减少化肥农药使用量、打造美丽乡村等),又包括城市污染治理(如城市黑臭水体治理、推进城镇留白增绿等),且与居民收入增长的关联较弱,因此本文将其归类为兼顾城乡居民但与收入弱相关的强激励目标任务。

将上述四种类型与破除“唯 GDP 主义”绩效考核政策交乘,估计的回归模型如下:

$$\begin{aligned} Ratio_{it} = & \alpha + \beta Cancel_{it} + \varphi_1 Antipoor_{it} * Cancel_{it} + \varphi_2 Agriculture_{it} * Cancel_{it} + \varphi_3 Ecology_{it} * \\ & Cancel_{it} + \varphi_4 Mutitask_{it} * Cancel_{it} + \delta X_{it} + \mu_i + \lambda_{ct} + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (12)$$

其中, $Antipoor_{it}$ 表示实验组县被重新赋予了脱贫攻坚目标任务, $Agriculture_{it}$ 表示农业发展目标任务, $Ecology_{it}$ 表示生态保护目标任务, $Mutitask_{it}$ 则表示上述强激励兼而有之的情况,其他参数的经

济含义与(11)式一致。

图4展示了将四种新设强激励任务同时加入计量模型中的回归结果。首先,作为偏向农村居民的强激励指挥棒,脱贫攻坚和农业发展都能够强化破除“唯GDP主义”对县域城乡收入差距缩小的促进作用,实证结果证明了假设2a成立。由于农业收入增加只是农村居民增收的途径之一,除了强调农业还有其他多种途径促进农民增收,而脱贫攻坚聚焦农村地区。因此,同样是偏向农村居民的目标任务,以脱贫攻坚为强激励指挥棒对缩小城乡收入差距的调节作用更强。

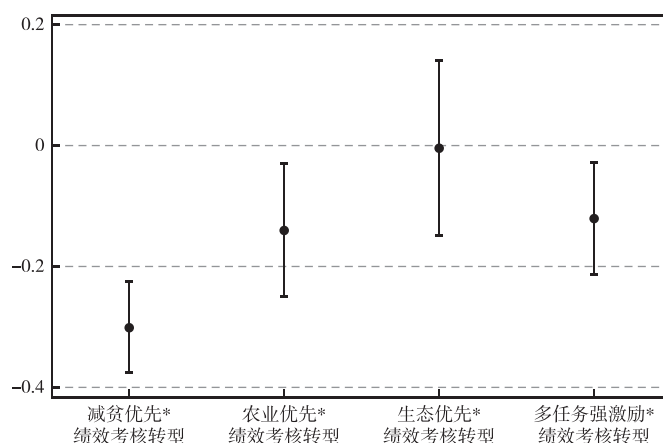


图4 破除“唯GDP主义”绩效考核转型后新设不同目标任务的差异

其次,作为兼顾城乡居民但与收入弱相关的强激励指挥棒,生态保护并非偏向农村居民的目标任务。当委托人将原有GDP考核的权重转移到生态保护上时,代理人政府对生态环境保护的政府行为增加,与实现县域城乡收入差距缩小的目标相关性较弱。同时,生态保护绩效考核也不是偏向城市居民的指挥棒,其权重的增加不会过度挤占代理人对缩小城乡收入差距的重视程度,因而生态保护作为强激励指挥棒,对绩效考核转型影响城乡收入差距的调节作用不显著,这一发现证明假设2b成立。

最后,考察多任务强激励的情况。图4最后一列的系数表明,破除“唯GDP主义”后,上级政府同时强化脱贫攻坚、农业发展和生态保护考核,在与缩小城乡收入差距相关性强和相关性弱的强激励指挥棒兼而有之的委托—代理关系下,多任务强激励依然能够强化绩效考核转型对县域城乡收入差距缩小的影响,假设2c成立。尽管生态保护考核作为一项与缩小城乡收入差距相关性弱的强激励目标,占用了县级政府的一部分注意力,但脱贫攻坚与农业发展目标作为偏向农村的强激励指挥棒的存在,依然确保了县级政府在缩小城乡差距目标任务上的注意力进一步强化。因而各项强激励任务兼而有之的多任务强激励委托代理关系,也会强化考核转型的效果。值得指出的是,图4中多任务强激励的影响(-0.1205)与三个单任务强激励影响的算术平均值(-0.1486)非常接近,这也印证了(9)式的结论。

七、走向共享发展:收入差距分解和影响机制分析

(一)城乡收入差距的分解

农村居民人均可支配收入和城镇居民人均可支配收入的相对变动,是城乡收入差距变动的表现。本节将城乡收入差距进行分解,进一步考察破除“唯GDP主义”绩效考核转型对这两项指标的分别影响。逐步加入控制变量后,结果表明,绩效考核转型对城乡人均可支配收入的估计系数和统计显著性都较为稳健,取消GDP考核后,实验组的农村居民人均可支配收入比对照组平均显著提

高 1.35%,城镇居民人均可支配收入比对照组平均显著提高 1.03%。这说明考核转型能够同时提高农村居民和城镇居民人均可支配收入,且对农村居民人均可支配收入提高的促进作用更大,由此实现城乡收入差距缩小的城乡协调发展。

表 3 政府绩效考核转型对农村和城镇居民人均可支配收入的影响

变量	农村居民人均可支配收入			城镇居民人均可支配收入		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
绩效考核转型	0.0164*** (0.0055)	0.0151*** (0.0054)	0.0135** (0.0054)	0.0109** (0.0045)	0.0106** (0.0045)	0.0103** (0.0045)
经济因素*时间趋势	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
地理因素*时间趋势	No	Yes	Yes	No	Yes	Yes
精准扶贫	No	No	Yes	No	No	Yes
国家重点生态功能区	No	No	Yes	No	No	Yes
省份—年份固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
县域固定效应	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测值	11844	11761	11761	11844	11761	11761
R ²	0.9889	0.9889	0.9890	0.9890	0.9891	0.9891

(二)政府行动和农户行为的变化

破除“唯 GDP 主义”政府绩效考核转型对城乡收入差距的影响,首先体现在政府行动的变化上。由于转型后政府的激励结构发生变化,政府在推动农村居民增收上所付出的努力或采取的行动有所增加。相关的政府行动多种多样,但可以归为“做大蛋糕”和“分好蛋糕”这两类,分别通过一次分配和二次分配(或再分配)对农民增收以及城乡居民收入差距的缩小产生影响。

由于财政行为的变化相对迅速且较易度量,政府财政支出成为观察政府行为变化的重要视角。我们首先聚焦于“分好蛋糕”类的政府行动,即再分配效应强且对于贫困农民增收具有短期直接效应的社会救助。作为民政支出的重要组成部分,社会救助支出的对象主要是贫困人口,而贫困人口大多分布在农村,因此社会救助能够有效帮助农村贫困人口增收,进而缩小城乡收入差距。本文考察破除“唯 GDP 主义”转型对社会救助支出的影响,表 4 第(1)列的回归结果表明,考核转型使社会救助支出在民政总支出中的占比平均提高了 1.49%,说明考核转型会增加地方政府对社会救助的重视程度,通过提升贫困人口的民生福祉促进城乡收入差距缩小,假设 3a 成立。

接下来我们分析“做大蛋糕”类的政府行动,即促进农业发展和农村居民就业非农化的政策。就产业发展而言,由于农业主要分布在乡村,所以政府采取行动促进第一产业的发展并提高农业劳动生产率会显著促进农民增收,进而缩小城乡收入差距。表 4 第(2)列结果显示,绩效考核转型后农业劳动生产率显著提升了 4.99%,第(3)列结果显示,取消 GDP 考核后第一产业增加值显著提升了 3.32%,因此可以认为,考核转型促进县级政府更加重视农业生产,通过提高县域农业劳动生产率和第一产业增加值促进了城乡收入差距缩小,假设 3b 成立。在土地用途上,农业用地出让并转化为科教用地、仓储用地或者商业用地,其生产效率一般都高于农业本身。为了促进农民增收,地方政府会提倡土地流转和土地出让,^①这样一方面能够高效利用农地资源,另一方面还能够推动因农业生产率提高而挤出的农业剩余劳动力实现本地非农再就业(曹建华等,2007)。表 4 第(4)列和第(5)列考察了考核转型对地方政府农村土地出让的影响,回归结果表明,考核转型后,地方政府显

^① 感谢审稿专家指出土地出让和土地流转的不同之处。农村土地出让后,土地用途转化为非农业用地,因此农村土地出让数量和面积增加,与此同时导致非农就业增加,让农民实现本地就业非农化,进而实现农民增收。

著增加了农村土地出让的数量和面积,且处理组比控制组的农村土地出让数量平均多15.4%,面积平均多32.6%,说明假设3c成立,即地方政府会通过增加农村土地出让,提升农村人均可支配收入,进而缩小城乡收入差距。

表4 破除“唯GDP主义”政府绩效考核转型影响城乡收入差距的机制:县级

变量	社会救助支出占比 (2010—2016年)	农业劳动 生产率	第一产业 增加值	农村土地出让 数量	农村土地出让 面积
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
绩效考核转型	0.0149** (0.0067)	0.0499** (0.0252)	0.0332*** (0.0116)	0.1540** (0.0658)	0.3260*** (0.1118)
观测值	6510	11326	11761	11005	11005
R ²	0.7917	0.9720	0.9882	0.7758	0.6673

注:控制变量、固定效应与基准回归一致,本表不再报告。

抛弃“唯GDP主义”后,县级政府政策导向的转变也会导致农村家庭和劳动者就业行为的变化。表5使用2009—2015年农村固定观察点的数据证实了这一变化,从而揭示了考核转型促进城乡收入差距缩小的微观机制。表5结果表明,考核转型后,农户家庭工资性收入占比增加了7.85%,说明社会救助的增加和农村土地的流转增强了农户在劳动力市场中获取收益的能力,而非单纯依赖政府的再分配行为实现增收,这进一步论证了破除“唯GDP主义”的积极社会政策意涵。对于农村劳动者个体而言,其自身的劳动方式转向非家庭经营劳动的概率提升了6.53%,从事非农业行业的概率也增加了4.20%。总之,回归结果表明,考核转型后,政策导向的转变引致了农村劳动者工资收入的提高和非农就业的转化,最终通过农村居民超额增收促进了城乡收入差距的缩小。

表5 破除“唯GDP主义”政府绩效考核转型影响城乡收入差距的机制:农户

变量	农户家庭工资性收入占总收入比值	非家庭经营劳动	非农业部门就业
	(1)	(2)	(3)
绩效考核转型	0.0785* (0.0407)	0.0653*** (0.0244)	0.0420*** (0.0214)
农户固定效应	Yes	Yes	Yes
农户特征	Yes	Yes	Yes
个人特征		Yes	Yes
观测值	75003	158522	158522
R ²	0.7836	0.3814	0.4216

注:本表使用的是农村固定观察点的抽样数据。第(1)列的分析单位为农户,控制变量中加入了家庭经营主业、是否国家干部户、是否村干部户、是否党员户、家庭常住人口和家庭劳动力数6个家庭特征;第(2)—(3)列的分析单位为个人,控制变量中加入了性别、年龄、是否农业户口、文化程度和健康状况5个人口统计学变量。

八、结论与政策建议

政府绩效考核体系通过影响代理人政府的注意力分配,进而调整公共政策的实施和特定政府行动并对经济社会施加广泛而深刻的影响。取消GDP考核的政府绩效考核转型是政府绩效考核体系对破除“唯GDP论”的重大突破。转型后,强激励目标任务的转换为县级政府制订了新的行动蓝图,对实现共享发展和共同富裕至关重要。本文基于全国范围内495个县相继推进取消GDP考核的政府绩效考核转型这一自然实验,在多任务委托—代理分析框架下,使用2008—2019年县级面板数据估计了破除“唯GDP主义”对县域城乡收入差距变动的影响及其传导机制,进一步考察了强激励目标转换对转型后共享发展的调节效应。

多任务委托—代理模型的分析结果表明,在目标管理的政府绩效考核体系下,强激励目标的退化、转移和重塑能够助推代理人政府实现注意力的重新分配,进而表现出相关强激励目标下的差异化努力程度。实证结果表明,在样本考察期间,取消GDP考核指标的县相比保留GDP考核指标的县,城乡收入差距显著缩小。进一步分析表明,经济增长指挥棒弱化或消失后,委托人为县级政府树立脱贫攻坚或农业发展等偏向农村发展的任务作为新的强激励指挥棒,有利于强化考核转型对城乡收入差距缩小的促进效应;反之,当兼顾城乡发展且与收入相关性较低的生态保护目标成为新的强激励指挥棒时,城乡收入差距缩小的效应无法得到增强。当委托人同时增加偏向农村和不偏向农村的多任务考核权重时,考核转型对城乡收入差距的缩小作用介于前两种情形之间。

进一步地,通过对城乡收入差距进行分解,本文发现政府绩效考核中破除“唯GDP主义”既能促进农村居民收入增长,也能够促进城市居民收入增长,且农村居民的增收幅度显著大于城市居民。这说明破除“唯GDP主义”的政府绩效考核转型,不仅无碍经济增长,而且对城乡收入差距缩小的推动呈现出以农村居民收入更快增长为底色的“发展式共享”或世界银行倡导的“共享繁荣”。机制分析表明,针对县级政府的绩效考核体系在破除“唯GDP论”后,县级政府会通过“做大蛋糕”的初次分配产业政策和“分好蛋糕”的再分配政策两套政策工具促进城乡协调发展。在初次分配政策上,县级政府通过大力发展农业、增加土地出让等措施,实现农业生产效率提高和农村居民就业非农化,进而促进农村居民人均可支配收入的增长;在再分配政策上,县级政府社会救助支出占比显著增加,对农村贫困人口的社会支持力度增大,最终实现农民收入更快增长下的城乡收入差距缩小。

破除“唯GDP主义”的政府绩效考核体系转型是政府绩效考核体系对经济增长强激励下地方政府行为扭曲的纠偏,也是国家治理体系和治理能力现代化转型的重要举措之一。应当认识到,破除“唯GDP论”的政府绩效考核转型修正了原有发展模式片面强调经济增长数量的现象,为推动地方政府注意力的重新分配,实现城乡协调发展提供了条件。可是,单纯取消基层政府GDP考核尽管能够在一定程度上避免陷入“唯GDP主义”的歧路,但也没有为基层政府设立新的前进方向和行动指南。在取消GDP考核的基础上辅以相应的农村偏向的强激励指挥棒,可促使基层政府向城乡协调发展的共同富裕目标调整行动。政府绩效管理的变革是当前政府改革深化的必然趋势,也是迈向共同富裕的关键之举。本项研究的异质性分析表明,在多任务委托—代理关系下的政府绩效考核体系中,GDP强激励指挥棒被取消并被农村发展为取向的新强激励绩效指标所取代后,相关政府行动就会发生改变,从原来片面注重GDP短期增长转而重视以强化社会救助为内容的社会保障以及助推农业发展、助力农民增收等措施,这些政府行动逆转了“唯GDP主义”下城市导向的公共政策对农业、农村、农民发展的挤压现象,推动了农村居民人均可支配收入的更快增长。

本项研究发现具有丰富的政策意涵。党的二十大报告提出,要坚持以高质量发展为主题,着力推进城乡融合发展,推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。在追求经济高质量发展背景下,要破除城乡二元结构,就是要缩小城乡差距,实现城乡共享发展。以高质量发展的新发展理念为指引,本项研究可生发出如下政策建议:

首先,破除“唯GDP主义”的政府绩效考核转型试点政策有待进一步推广。政府绩效考核体系的转型是国家治理体系现代化的重要内容,也是推动社会经济高质量发展的关键举措。弱化甚至取消原有片面强调经济增长的绩效指挥棒,会降低基层政府为实现短期经济增长上的绩效压力,不仅无碍政府、市场和社会内生经济动力的勃发,而且还会相应增强政府在民生发展和社会经济协调发展上的资源配置和行动优化,有助于城乡居民收入的增长,同时缩小城乡收入差距,推动共享发展、共同繁荣。

其次,强激励绩效目标的转换对地方政府新注意力的形成与分配至关重要。本文的异质性分

析结果显示,在取消GDP考核的基础上辅以偏向农村发展与乡村振兴目标高度相关的强激励转换,可促使地方政府政策注意力的重新分配,有利于促进城乡协调型的共享发展。事实上,以取消GDP考核为代表的政府绩效考核体系转型,也是政府绩效考核体系在逐层分解过程中,对基层政府的核心任务制定更科学合理的分类规划的初步实践。所谓破而后立、革故鼎新,只有率先打破“唯GDP主义”指导下的片面强调经济增长的一元发展模式,才能在后续政策实践中进行分类规划,鼓励基层政府在新的绩效考核体系下,依据自身比较优势因地制宜开展专业化分工,避免因“统一考核命题”所带来的“一哄而上”与资源浪费。

再次,基于本文有关机制分析的研究结果,偏向农村发展与乡村振兴的具体举措包括但不限于:(1)增加社会救助支出在公共财政中的比重,将更多财政资金投放于民生领域,强化社会安全网的兜底作用,直接提升低收入群体的生活水平。(2)多措并举提升农业劳动生产率,提高农业经营效率,促进农民经营性收入大幅提高。具体而言,省市级政府可以引领并助推基层政府通过数字化转型打造现代化新型农业,实现农业生产技术的颠覆性和前沿性革新,促进第一产业中新质生产力的形成,这也是新型农业未来发展的重要方向。(3)完善制度促进农村土地流转和农村土地出让,农村土地流转有助于通过农业规模经营,实现农业生产效率的提高,而农村土地出让则能够使大量多余农地资源转换成工业、商业以及科教用地,实现农村居民就业和经营活动的非农化转变,为乡村振兴创造有利的环境。(4)致力于扫除农村居民非农就业的制度性障碍(例如社会保障的非身份化),强化对全面建成小康社会后农村弱势群体的返贫监测,巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接,助力共享发展的实现。

最后,在破除“唯GDP主义”的政府绩效考核体系中,既要防范在政策制定上再度踏入“唯某某主义”的歧路,科学论证政策目标的合理性、政策行动的可行性与政策效果的可持续性,拓宽基层政府因地制宜的发展空间,也要防范政策执行过程中的“唯指标论”“唯数字论”,牢牢把握经济社会高质量发展的大格局观,走向发展与共享兼而有之的经济社会高质量发展之路。当然,本文的计量经济分析具有一定的限度,其发现只能揭示一些大概率、共性和方向性的结论,对于众多因地、因时制宜的具体措施,需要学者们进一步通过案例研究或受控实验加以确认。

参考文献

- 蔡昉,2022:《刘易斯转折点——中国经济发展的标识性变化》,《经济研究》第1期。
- 蔡昉、杨涛,2000:《城乡收入差距的政治经济学》,《中国社会科学》第4期。
- 曹建华、王红英、黄小梅,2007:《农村土地流转的供求意愿及其流转效率的评价研究》,《中国土地科学》第5期。
- 陈斌开、林毅夫,2013:《发展战略、城市化与中国城乡收入差距》,《中国社会科学》第4期。
- 陈斌开、张鹏飞、杨汝岱,2010:《政府教育投入、人力资本投资与中国城乡收入差距》,《管理世界》第1期。
- 傅勇、张晏,2007:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》第3期。
- 龚斌磊、王硕,2021:《财政支出对我国农业增长的多途径影响》,《农业经济问题》第1期。
- 龚斌磊、张启正、袁菱苒、马光荣,2023:《财政分权、定向激励与农业增长——以“省直管县”财政体制改革为例》,《管理世界》第7期。
- 郭剑雄,2005:《人力资本、生育率与城乡收入差距的收敛》,《中国社会科学》第3期。
- 黄亮雄、王贤彬、刘淑琳,2021:《经济增长目标与激进城镇化——来自夜间灯光数据的证据》,《世界经济》第6期。
- 黄寿峰,2017:《财政分权对中国雾霾影响的研究》,《世界经济》第2期。
- 黄炜、张子尧、刘安然,2022:《从双重差分法到事件研究法》,《产业经济评论》第2期。
- 黄祖辉、王建英、陈志钢,2014:《非农就业、土地流转与土地细碎化对稻农技术效率的影响》,《中国农村经济》第11期。
- 李实、朱梦冰,2018:《中国经济转型40年中居民收入差距的变动》,《管理世界》第12期。
- 李书娟、徐现祥,2021:《目标引领增长》,《经济学(季刊)》第5期。
- 厉以宁,1994:《股份制与现代市场经济》,江苏人民出版社。
- 林毅夫、蔡昉、李周,1994:《中国的奇迹:发展战略与经济改革》,上海三联书店、上海人民出版社。

- 刘晓光、张勋、方文全, 2015:《基础设施的城乡收入分配效应:基于劳动力转移的视角》,《世界经济》第3期。
- 陆铭、陈钊, 2004:《城市化、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《经济研究》第7期。
- 吕冰洋、陈怡心, 2022:《财政激励制与晋升锦标赛:增长动力的制度之辩》,《财贸经济》第6期。
- 马光荣、杨恩艳, 2010:《中国式分权、城市倾向的经济政策与城乡收入差距》,《制度经济学研究》第1期。
- 马亮, 2013:《官员晋升激励与政府绩效目标设置》,《公共管理学报》第2期。
- 马亮, 2017:《目标治国、绩效差距与政府行为:研究述评与理论展望》,《公共管理与政策评论》第2期。
- 莫龙炯、张小鹿, 2022:《增长目标设定能否驱动经济高质量发展》,《经济学家》第9期。
- 潘潘、化成, 2014:《“淡化GDP”背后的积极信号》,《求是》第17期。
- 尚虎平, 2018:《激励与问责并重的政府考核之路——改革开放四十年来我国政府绩效评估的回顾与反思》,《中国行政管理》第8期。
- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭, 2010:《经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战和省级实证重估》,《管理世界》第12期。
- 王庶、岳希明, 2017:《退耕还林、非农就业与农民增收——基于21省面板数据的双重差分分析》,《经济研究》第4期。
- 谢申祥、范鹏飞、宛圆渊, 2021:《传统PSM—DID模型的改进与应用》,《统计研究》第2期。
- 杨穗、赵小漫, 2022:《走向共同富裕:中国社会保障再分配的实践、成效与启示》,《管理世界》第11期。
- 姚耀军, 2005:《金融发展与城乡收入差距关系的经验分析》,《财经研究》第2期。
- 叶志强、陈习定、张顺明, 2011:《金融发展能减少城乡收入差距吗?——来自中国的证据》,《金融研究》第2期。
- 余泳泽、潘妍, 2019:《高铁开通缩小了城乡收入差距吗?——基于异质性劳动力转移视角的解释》,《中国农村经济》第1期。
- 张克中、王娟、崔小勇, 2011:《财政分权与环境污染:碳排放的视角》,《中国工业经济》第10期。
- 张璋, 2017:《基于央地关系分析大国治理的制度逻辑》,《中国人民大学学报》第4期。
- 郑功成, 2021:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》第5期。
- 周利、冯大威、易行健, 2020:《数字普惠金融与城乡收入差距:“数字红利”还是“数字鸿沟”》,《经济学家》第5期。
- 周黎安, 2007:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 周黎安, 2014:《行政发包制》,《社会》第6期。
- Bertrand, M., E. Duflo, and S. Mullainathan, 2004, “How Much Should We Trust Differences-in-Differences Estimates?”, *Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 249—275.
- Böckerman, P., and P. Ilmakunnas, 2009, “Unemployment and Self-Assessed Health: Evidence from Panel Data”, *Health Economics*, 18(2), 161—179.
- Holmstrom, B., and P. Milgrom, 1991, “Multi-task Principal Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership and Job Design”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 7(Special Issue), 24—52.
- Kanbur, R., and X. Zhang, 2005, “Fifty Years of Regional Inequality in China: A Journey Through Central Planning, Reform and Openness”, *Review of Development Economics*, 9(1), 87—106.
- Krugman, P., 1994, “The Myth of Asia’s Miracle”, *Foreign Affairs*, 73(6), 62—78.
- Li, H., and L. Zhou, 2005, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 89(9), 1743—1762.
- Li, P., Y. Lu, and J. Wang, 2016, “Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China”, *Journal of Development Economics*, 123, 18—37.
- Liu, D., C. Xu, Y. Yu, K. Rong, and J. Zhang, 2020, “Economic Growth Target, Distortion of Public Expenditure and Business Cycle in China”, *China Economic Review*, 63(2), 1—20.
- Qian, Y., and B. R. Weingast, 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4), 83—92.
- Xu, X., and Y. Gao, 2015, “Growth Target Management and Regional Economic Growth”, *Journal of the Asia Pacific Economy*, 20(3), 517—534.

Transformation of Government Performance Management System and Coordinated Urban-Rural Development in China

GU Xin^{a,b}, LIU Kunpeng^a, SHEN Yuhui^{a,c} and GONG Binlei^{a,c}

(a: School of Public Affairs, Zhejiang University;

b: Academy of Social Governance, Zhejiang University;

c: China Academy for Rural Development, Zhejiang University)

Summary: The predominance of GDP growth as a goal in China's government performance management system has cast certain unfavorable impacts on high-quality socioeconomic development and shared prosperity. Since the 18th CPC National Congress, the Chinese government has repeatedly proposed to abolish "GDPism" and attach importance to high-quality development and coordinated urban-rural development. To eradicate the dominance of "GDPism" and facilitate transformation, the superior government has eliminated the inclusion of the GDP index in the performance management system across 495 counties.

This paper constructs a multi-task principal-agent model to show that after "GDPism" is abolished in the government performance management system, the local governments at the county level tend to reallocate their resources and efforts to the remaining goals in the system, especially to those where strong incentives are newly added after the transformation.

Based on the county-level panel data from 2008 to 2019, this paper employs a difference-in-differences approach to evaluate the impacts of government performance management transformation on the urban-rural income gap. The findings indicate that the performance management transformation can significantly promote coordinated urban-rural development. Specifically, compared to counties without the transformation, the treated counties' urban-rural income ratios are 0.0413 smaller on average. The heterogeneity analysis of the different types of newly added incentives shows that the shrinking effects of the transformation on the urban-rural income ratio are stronger when the newly added incentives are more related to rural development. These results are consistent with the conclusions predicted by the multi-task principal-agent model.

This paper further studies the mechanism by which performance management transformation contributes to the reduction of the urban-rural income gap. At the macro level, the transformation makes county governments put more effort into rural residents' income growth. Specifically, after the government performance management transformation is performed, the county governments tend to increase social assistance expenditure, develop agriculture, improve agricultural labor productivity and increase land transfer in rural areas. All these efforts can be seen as corrections to "GDPism" and can benefit more rural residents' income growth. At the micro level, in counties with the government performance management transformation, rural households have a larger ratio of wage in their total income and individuals show higher probabilities of attending non-household and non-agricultural works.

The contributions of this paper lie in the following aspects. First, as a study to evaluate the impact of government performance management transformation on coordinated urban-rural development, this paper offers both theoretical deduction and empirical evidence through the multi-task principal-agent model and difference-in-differences design. Second, this paper pays attention to the impacts of the establishment of new strong incentives on coordinated urban-rural development after the performance management transformation. Third, this paper further explores the transmission mechanism of the impacts of performance management transformation on the urban-rural income gap. Fourth, this paper provides some practical policy implications. The government performance management transformation can correct the distorted phenomenon of one-sided emphasis on economic growth in the old development model and provide conditions for the redistribution of local government's efforts to fulfill coordinated urban-rural development.

Keywords: GDPism; Performance Management Transformation; Multi-task Principal-agent Model; Urban-Rural Income Gap

JEL Classification: D61, E61, P21

(责任编辑:王梦真)(校对:何 伟)