

地方政府竞争压力对地区生产效率损失的影响

李长青^{1,2} 禄雪焕³ 逯建¹

(1. 西南财经大学 国际商学院, 四川 成都 611130; 2. 西南财经大学 中东欧与巴尔干研究中心, 四川 成都 611130; 3. 四川大学 经济学院, 四川 成都 610065)

摘要: 地方政府之间的竞争推动地方经济发展, 也造成了资源配置效率下降, 因此为了深入贯彻“创新驱动战略、提高全要素生产效率、推动中国经济高质量发展”, 需要对地方政府过度竞争造成的生产效率损失进行研究。本文利用我国 284 个地级以上城市的数据研究政府竞争压力对地方生产率的影响, 研究发现: 第一, 地方政府竞争压力对地区生产效率损失的影响呈现正相关关系, 对地方生产效率有显著的抑制作用。第二, 地方政府的竞争压力对地方生产率损失的影响效应存在较显著的地区差异, 一二线城市竞争压力带来的地方效率损失明显高于普通地市。第三, 破除经济政绩观将会显著降低辖区内经济效率损失, 随着环境与民生政绩指标权重的持续增加, 地方政府官员竞争对地方生产率损失的影响呈现先增后减的倒 U 型结构。

关键词: 地方政府竞争; 生产效率损失; 官员晋升锦标赛

中图分类号: F426 文献标识码: A 文章编号: 1005-0566(2018)12-0087-08

The Impact of Local Government Competition Pressure on Regional Production Efficiency Loss

LI Chang-qing^{1,2}, LU Xue-huan³, LU Jian¹

(1. School of International Business, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China; 2. Centre for CEE and Balkan Studies, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China; 3. School of economics, Sichuan University, Chengdu 610065, China)

Abstract: Based on the theory of “Official Promotion Tournament”, this paper uses data from 284 cities to study the impact of government competition pressure on local productivity. The results show that: Firstly, the competition pressure level of local government officials has a positive correlation with the loss of regional production efficiency, and has a significant inhibitory effect on local productivity. Secondly, there are significant regional differences on the effect of local productivity loss, the productivity efficiency loss caused by the first and second tier cities is significantly higher than that of the other cities. The comprehensive assessment on the government performance will significantly reduce the loss of productivity efficiency. With the increasing weight of environmental and people’s livelihood performance indicators, the impact of local government competition on local productivity loss presents an inverted U-shaped relationship.

Key words: local government competition; production efficiency loss; official promotion tournament

收稿日期: 2018-08-10 修回日期: 2018-11-12

基金项目: 国家自然科学基金青年项目(71503207); 西南财经大学中央高校项目“地方官员晋升压力对地区生产效率损失的影响”。

作者简介: 李长青(1983-), 男, 河南项城人, 西南财经大学国际商学院副教授, 经济学博士。

一、引言

改革开放以来,各级地方政府在“晋升锦标赛”^[1]的激励之下,纷纷采取地区经济制度创新、大规模基础设施建设等措施改善投资环境,通过招商引资等实现了经济资源的价值最大化,推动地方经济的发展,但是地方政府的过度竞争也造成了重复建设、地方保护过度和地区生产效率损失等问题。党的十九大报告提出,“推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革,提高全要素生产率”,这为新时代中国的高质量发展指明了方向和路径。新时代中国发展进入新阶段,需要不断完善市场的资源配置机制、减少生产效率损失,从妨碍全要素生产率提高的体制性障碍入手,既要发挥地方政府的经济建设热情,又要减少地方政府竞争造成的生产效率损失。

为了深入贯彻“实施创新驱动战略、提高全要素生产率、推动中国经济高质量发展”,本文尝试从地方政府竞争的视角来探寻地方政府竞争压力对地方生产效率损失的影响,以期能为完善地方政府考核机制、规范地方政府行为、促进地方生产效率提升提供经验证据。本文可能的创新之处为:(1)研究内容具有一定的新意。本文基于地方政府竞争视角,研究学者很少关注的但又对地方经济持续发展极为重要的命题——地区生产效率的损失。(2)地方政府主体更为细化。我国地方政府间竞争具有“层层加码”的现象,地方政府官员的层级越低,竞争越激烈^[2],因此,本文将地方政府竞争的主体从省级拓展到地级市,以期更深入地研究基层地方政府竞争中效率损失问题。(3)运用技术可变的的面板随机前沿生产模型估算区域生产效率,能克服传统两阶段回归中的假设冲突和估算偏差,将无效率项和随机误差项分离开来,保证了被估效率有效性。

二、文献回顾与假设提出

(一) 经济考核压力与地区生产效率损失

我国地方政府竞争的深层次动机是地方政府官员对“经济利益”和“政治利益”的双重追求。1. 从经济利益来看,财政分权制度使得我国地方政府获得了辖区内相对独立的经济利益,地方政

府官员作为“经济参与者”期望实现辖区内经济利益的最大化^[2],因此财政分权刺激了地方政府的经济竞争。政府倾向于投资那些投入少、回报快、风险低的基础建设项目,减少短期增长效应不足的技术创新项目投入^[3-4],导致地区生产效率不能有效提升。2. 从政治利益来看,中央政府直接对地方政府官员的考核和任命机制也强化了地方政府为获得政治升迁而展开的竞争。地方政府官员在“官场”上作为“政治参与者”会为了自己的政治晋升而努力去完成经济考核指标^[2-5]。地方政府在很大程度上掌握着土地、资本等重要资源的控制权,使市场竞争和价格机制无法有效地指导企业的资源配置,影响企业投资效率^[6],导致了地区生产效率的损失。地方政府的土地招商和土地融资政策扭曲了土地出让制度,利用较低工业用地价格吸引投资^[7],促使企业产生投资冲动,造成地区过剩产能^[8]、地区生产效率的损失。基于以上分析,本文提出研究假设。

假设 1: 地方政府的经济绩效竞争机制会导致地区生产效率损失。

(二) 经济政绩观破除与地区生产效率损失

中国的环境政策由中央政府统一制定并由地方政府负责实施,地方政府为最大化自身效用,有动机扭曲执行国家的环境政策^[9-10]。环境规制的“非完全执行”在地区层面普遍存在,地方政府以放松环境管制为手段来吸引更多投资,以期追求更高的经济绩效^[10]。同时,环境规制的扭曲行为在区域间具有“传染”效应,造成区域间的环境监管行为的同向连锁变化^[11],引发环境规制竞争的“逐底效应”^[12],这种逐底效应会引发市场的“逆向选择”,导致高环境标准、高生产效率的企业退出市场,区域生产效率降低。环境标准的“逐底效应”和企业的“逆向选择”归根到底在于地方政府的无序竞争,因此应该将地方政府的竞争由“经济发展速度”的竞争转变为经济与环境并重的“发展质量”竞争,有利于提高企业的绿色生产效率,提高区域资源的配置效率,减少地区生产效率损失。基于以上分析,本文提出研究假设。

假设 2.1: 考虑环境因素的地方政府竞争机制

将会减少地区生产率损失。

政治晋升锦标赛制度对官员的逆向激励主要表现在重视短期经济利益、轻视民生建设。一方面 地方政府通过产业政策干扰资源的配置。地方政府会偏向于那些大型项目、大型投资以及高新技术产业 ,导致了 许多中小企业和劳动密集型企业在金融上、政策上、市场准入上长期得不到公平待遇 ,劳动力价格增长缓慢 ,劳动力的需求相对下降^[13] ,这导致了地区资源配置效率的降低。另一方面 地方政府更倾向于成为生产型政府 ,而非民生福利型政府。柳庆刚、姚洋(2012)^[14]通过构建世代交叠模型研究发现 ,我国地方政府基于“政治锦标赛”的激励更倾向于成为生产型政府 ,挤压非生产性和与民生福利相关的支出项目 ,这也导致了是要素市场存在价格扭曲 ,产生效率损失。因此政府考核机制需要弱化政府的“生产”属性 ,考虑民生的因素、强化政府的“公共”性质 ,降低地区生产效率损失。基于以上分析 ,本文提出研究假设。

假设 2.2: 考虑民生因素的地方政府竞争机制将会减少地区生产率损失。

三、实证模型与变量描述

(一) 实证模型

本文采用异质性面板随机前沿模型来研究地方政府竞争对地区生产效率损失的影响。Aigner 等(1977)^[15]把生产无效率归结为受随机扰动和技术非效率两个因素影响 ,从而开创了随机前沿方法的先河。这一方法的的优势在于把无效率项和随机误差项分离开来 ,从而保证被估效率有效且一致 ,同时可以进一步分析各因素对非效率项的影响。本文的计量模型设定如下:

$$\ln Y_{it} = \alpha_1 \ln FAI_{it} + \alpha_2 \ln employee_{it} + \nu_{it} + u_{it}$$

$$u_{it} = \delta_0 + \delta_1 JSYL_{it} + \delta_2 \ln FIAU_{it} + \delta_3 \ln EX_{it} + \delta_4 \ln ED_{it} + \delta_5 \ln FIN_{it}$$

其中 Y_{it} 、 FAI_{it} 和 $employee_{it}$ 分别表示地区 i 在第 t 期的产出、资本投入和劳动投入。 ν_{it} 表示反映统计误差的随机变量且服从正态分布 $N(0, \sigma_v^2)$; $u_{it} = (u_i \exp(-\eta(t-T)))$ 是一个非负的随机干扰项 ,表示技术效率损失。 η 是待估参数 ,如果 $\eta \neq$

0 则 u_{it} 随时间变化而变化 ,反之 u_{it} 不随时间变化。每个地区生产偏离前沿的程度都同时受 ν_{it} 和 u_{it} 的影响。 ν_{it} 是外部随机因素引起的 , u_{it} 是受地区自身因素引起的 ,如地方政府竞争压力 (JSYL) 等。

(二) 指标选取与描述性统计

本文以我国 284 个大中地级城市为研究样本 ,其中包括除青海、西藏和港澳台之外的所有省份的地级城市 样本期间为以 2006 - 2015 年。数据来源于相关年份的《中国城市统计年鉴》和中国各省份历年的统计年鉴。

投入与产出变量: 本文采用各地级市 GDP 作为衡量经济产出的基本指标 ,并且以 2005 年为基期 ,换算出不变价格 GDP。资本投入 (FAI) 利用各地市的固定资产投资额通过永续盘存法获得 ,劳动投入 (employee) 采用各地市当年就业人口总数来衡量。

地方政府经济竞争压力: 鉴于改革开放以来上级政府对地方官员的考核以经济效益为主 ,本文参考钱先航等(2011)^[16]的做法 ,从地方政府主要关心的三个方面 城市的 GDP 增长率、财政盈余及失业率 ,遵循“可比地区”的原则 ,根据样本城市的这“三个指标”在同类城市中的相对位置来构建竞争压力指数 ,以衡量地方政府的经济竞争压力。样本城市的 GDP 增长率 (或财政盈余指标) 小于所属组别变量均值 ,该样本城市地方政府考核压力为 1 ,反之为 0。同理可得 样本城市失业率的考核压力为 0 和 1。将三个指标的赋值加总 ,就得到衡量地方政府官员的经济竞争压力指数 (JSYL) 。其中 ,GDP 增长率采用各城市公布的 GDP 增长率 ,财政盈余 = (地方财政收入 - 财政支出) / 地方财政收入 ,失业率为当地城镇登记失业率 ,各指标数据均由通过 2005 - 2016 年的《中国城市统计年鉴》与中国各省份统计年鉴整理而来。

参考唐德祥等(2008)^[17]和杜江、杨文溥(2016)^[18]的研究 ,采用各地市实际利用外资 (FIAU) 、出口 (EX) 、教育经费 (ED) 、各地金融发展水平 (FIN) 作为控制变量 ,其中金融发展水平采用各城市人民币存款余额与 GDP 的比值来衡量。

表 1 变量的描述性统计

变量名	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
JSYL	2840	1.439	0.619	0	3
lnGDP	2840	6.746	1.004	3.195	10.07
lnemployee	2834	5.821	0.712	2.875	11.60
lnFAI	2840	6.223	1.066	3.381	9.481
lnFIAU	2715	9.670	1.856	1.386	14.45
lnEX	2741	11.01	2.197	0	17.24
lnED	2840	12.29	0.949	6.902	15.82
lnFIN	2840	0.591	0.406	-0.677	3.862

四、实证检验与结果分析

(一) 地方政府经济竞争压力对生产效率损失的影响

由表 2 随机前沿模型(1) 回归结果可以看到 γ 值为 0.854 随机前沿生产函数的误差中 85.4% 来

源于技术非效率,其余 14.6% 的误差来自于不可控的随机因素,因此对我国地市面板数据采用随机前沿分析技术非常必要。从模型(1) 生产函数模型可以看到,劳动和资本两大要素的产出弹性分别是 $\beta_1 = 0.0745$ $\beta_2 = 0.591$,说明从业人数和固定资

表 2 地方政府竞争压力对生产效率损失的影响

	Frontier	基准检验			稳健性检验		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
生产函数	lnemployee	0.0745 *** (4.45)	0.0816 *** (4.94)	0.0726 *** (5.31)	0.569 *** (323.2)	0.651 *** (696.0)	0.508 *** (183.6)
	lnFAI	0.591 *** (102.40)	0.602 *** (120.39)	0.598 *** (47.95)	0.614 *** (474.62)	0.636 *** (757.3)	0.641 *** (255.8)
	Usigma						
无效率模型	JSYL	0.545 *** (3.24)			0.0856 ** (2.36)		
	JSYL_JH		0.396 *** (3.65)			0.0832 *** (4.08)	
	JSYL_JM			0.160 *** (4.22)			0.078 *** (3.79)
	lnFIAU	0.559 *** (4.21)	0.505 *** (4.65)	0.0714 ** (2.07)	0.0803 * (1.74)	0.0718 ** (2.05)	0.081 ** (2.30)
	lnEX	-0.102 (-1.51)	-0.288 *** (-3.53)	-0.178 *** (-5.66)	-0.211 *** (-6.62)	-0.227 *** (-7.17)	-0.181 *** (-5.75)
	lnED	-1.904 *** (-11.04)	-1.644 *** (-8.17)	-0.344 *** (-5.75)	-0.308 *** (-3.53)	-0.222 *** (-3.68)	-0.440 *** (-7.29)
	lnFIN	0.871 *** (3.19)	0.974 *** (3.63)	0.396 *** (3.58)	0.613 *** (5.43)	0.546 *** (5.49)	0.680 *** (6.78)
	_cons	12.68 *** (10.10)	11.32 *** (7.86)	1.487 *** (2.59)	1.022 (1.61)	-0.183 (-0.32)	1.983 *** (3.34)
γ	0.854	0.883	0.896	0.877	0.851	0.943	
N	2614	2613	2613	2614	2593	2608	

注: t statistics in parentheses; * p < 0.1; ** p < 0.05, *** p < 0.01。

产投资每增长 1% ,可分别促进地区 GDP 增长 0.0745 和 0.591 个百分点;从表 2 随机前沿模型 (1) 的无效率模型中,因变量为无效率项,这里代表生产效率的损失。参数 $\delta_1 = 0.545$,反映了地方政府的考核压力每增加 1% ,可以对地区生效率造成 0.545% 的损失。这一结果与蒋德权等 (2015) [19] 的研究结果类似,显示地方政府间的过度竞争确实可能导致地区生产效率损失。从而假设 1 得到证实。

(二) 改变地方政府考核压力机制的效应分析

为了促进各级领导干部树立正确的政绩观,推动经济社会的科学发展,2013 年 12 月中央组织部印发《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》,规定今后对地方党政领导班子和领导干部的各类考核考察要覆盖全面工作,需要综合考核经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效。本文这里将环境因素和民生因素引入地方政府竞争指标,以测算改变地方政府考核机制对生产效率损失的影响。

1. 考虑环境因素的地方政府考核压力机制

本文在在经济考核压力基础上纳入“绿色压力”指标,以测算地方政府经济、环境考核压力 (JSYL_JH) 对生产效率损失的影响。本文绿色考核压力指标参考钱先航等 (2011) [16] 的指标构建方法,采用“每万人拥有绿地面积”和“工业 SO₂ 排放量占 GDP 比重”来反映城市地面环境和空中环境。环境因素的考核压力计算方法与地方政府经济考核压力的计算方法一致。表 2 中的模型 (2) 的回归结果显示了可以看到,地方政府经济与环境考核压力 (JSYL_JH) 的影响显著为正,系数为 0.396,这反映了地方政府经济与环境考核压力对地方生产效率损失的影响为正,竞争仍然会带来生产效率的损失;但是该系数要小于政府经济考核压力 (JSYL) (表 2 模型 1) 的系数。这一结果与傅利平、李永辉 (2014) [20] 和李胜兰等 (2014) [21] 的研究结论一致,这说明了综合考虑经济与环境因素的地方政府竞争指标对生产效率损失的影响要小一些,也从侧面反映了中央政府提倡绿色环保、生态文明建设,以及将环保绩效纳入政府官员

晋升考核体系的正确性。从而假设 2.1 得到证实。

2. 考虑民生因素的地方政府竞争压力机制

参考钱先航等 (2011) [16] 的指标,选取“职工工资增长率”和“每万人拥有医院床位数”作为民生指标,按照经济考核压力的赋值方法,构建地方政府经济民生压力指标 (JSYL_JM)。表 2 中的模型 (3) 的回归结果显示了可以看到,JSYL_JM 的系数显著,为 0.160,远小于政府经济考核压力 (JSYL) (表 4 模型 1) 的系数,这一结果与傅利平、李永辉 (2014) [20] 的研究结果一致,说明了综合考虑经济与民生因素的地方政府竞争压力,带来的生产效率损失要远小于单独考虑经济因素带来的损失,反映了民生因素纳入政府考核压力机制,可以减少地方生产效率的损失。从而假设 2.2 得到证实。

(三) 变换指标的稳健性分析

本文参考朱英姿、许丹 (2013) [22] 的研究,采用构造官员的“相对绩效”压力,以考察结果的稳定性。将地方政府经济考核压力、经济环境考核压力和经济民生考核压力三个指标按照分位数等分成 4 组,分别赋予压力值 1、2、3、4,然后加总构建考核压力指数。表 2 中模型 (4) (5) (6) 分别对应的是地方政府经济压力分位数指数、经济与环境压力分位数指数、经济与民生压力分位数指数。由回归结果可以看出,采用分位数的方式变换了指标的衡量,模型 (4) (5) (6) 的结果与模型 (1) (2) (3) 的结果趋势是一致的,反映了加入环境或民生因素后的考核压力指标减小了生产效率的损失程度,从而进一步证实了本文三个假设。

(四) 滞后效应的稳健性分析

虽然地方政府每个季度会公布经济社会运行数据,各地市每个季度都会与其他各市进行比较,但是政府对于考核指标的反应总体具有一定的时滞性,同时为了减弱内生性的影响,本文参考朱英姿、许丹 (2013) [22] 的方法,将考核压力指数滞后一期,对表 2 的模型进行重新估计。表 3 中的模型 (1) (2) (3) 反映了以均值为基准构建的考核压力指标、表 3 中的模型 (4) (5) (6) 反映了以分位数为基准构建的考核压力指标。总体来看,表 3 模型 (1) (2) (3) 结果显示政府经济考核压力的滞后指

标对地区生产效率损失影响为正,环境因素或民生因素纳入政府考核压力指标后,考核压力对地区生产效率损失依然为正,但是系数变小。表3模型(4)(5)(6)反映了将政府考核压力指标替换为

分位数赋值后,回归结果依然稳健。这与吴振球、王建军(2013)^[23]的研究结论一致,反映了政府考核时纳入环境和民生因素,地区生产效率损失随之变小,提升了地区生产要素的配置效率。

表3 地方政府竞争压力的滞后效应

		基准检验			稳健性检验		
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
生产函数	Frontier						
	lnemployee	0.0554 ^{***} (3.54)	0.0559 ^{***} (3.57)	0.456 ^{***} (233.9)	0.674 ^{***} (282.2)	0.384 ^{***} (831.6)	0.578 ^{***} (420.1)
	lnFAI	0.585 ^{***} (105.59)	0.567 ^{***} (97.90)	0.637 ^{***} (262.1)	0.597 ^{***} (285.8)	0.644 ^{***} (156.7)	0.615 ^{***} (297.6)
无效率模型	Usigma						
	L.JSYL	0.593 ^{***} (3.78)			0.116 ^{***} (4.05)		
	L.JSYL_JH		0.586 ^{***} (5.73)			0.109 ^{***} (5.72)	
	L.JSYL_JM			0.151 ^{***} (3.82)			0.0906 ^{***} (4.14)
	模型控制变量	略	略	略	略	略	略
γ		0.866	0.897	0.891	0.874	0.863	0.859
N		2342	2341	2341	2342	2314	2329

五、拓展分析

(一) 地区差异的效应分析

考虑到东中西部各地市经济社会差异巨大,本文按照第一财经发布的《2017年中国城市分级名单》,将样本城市划分为一线到五线城市。考虑

到样本数量和经济相似度的问题,我们将一线、新一线和二线城市分成一组,将三、四、五线城市分成一组,进行模型估计。考虑到篇幅限制,本文这里仅汇报以均值为基准的政府考核压力的回归结果。

表4 地方政府竞争压力的地区效应分析

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
生产函数	Frontier	JSYL		JSYL_JH		JSYL_JM	
		一线新一线 二线城市	三四五线 城市	一线新一线 二线城市	三四五线 城市	一线新一线 二线城市	三四五线 城市
	lnemployee	0.628 ^{***} 745.16	0.061 ^{***} 2594.65	0.383 ^{***} 6.27	0.322 ^{***} 190.3	0.555 ^{***} 470.4	0.219 ^{***} 621.6
	lnFAI	0.667 ^{***} 677.09	0.575 ^{***} 280.0	0.473 ^{***} 8.95	0.423 ^{***} 246.67	0.688 ^{***} 650.3	0.527 ^{***} 168.9
无效率模型	Usigma						
	JSYL	0.569 ^{***} 2.61	0.201 ^{***} 2.68				
	JSYL_JH			0.411 ^{***} 2.71	0.154 ^{***} 3.23		
	JSYL_JM					0.244 ^{***} 2.57	0.141 ^{***} 3.30
	控制变量	略	略	略	略	略	略
γ		0.853	0.847	0.851	0.842	0.834	0.862
N		489	2125	489	2124	489	2124

表4中模型(1)和(2)的结果显示,政府经济考核压力对生产效率损失影响为正,而且相对发达的一线、新一线和二线城市的考核压力系数为0.569,相对不发达的三四五线城市考核压力的系数为0.201,这反映了经济相对发达城市的考核压力造成的损失更大,当然这并不是说经济发达城市生产效率低(统计结果显示经济发达城市的生产效率明显高于经济欠发达城市,限于篇幅该统计结果略去),而是说原本这些城市可以取得更高的生产率,但是由于城市间的考核压力导致其不能充分有效地配置资源,造成生产效率损失较大。表4中模型(3)(4)和(5)(6)分别显示了加入环境因素和民生因素后的考核压力指数的回归结果,两个子样本城市的结果都显示,加入环境或民生因素后,竞争压力指标导致的生产效率损失变

小,而且三四五线城市的效率损失要小于一线、新一线和二线城市。

(二) 竞争考核权重的不同效应

在中央政府持续强调“改进地方党政领导班子政绩考核”的基调下,各级地方政府逐步调整其财政支出结构和社会资源配置,使之更加偏向于民生领域^[24]。为了考察不同比重下考核压力指标对生产率的影响,本文这里参考钱先航等(2011)^[16]的做法,将经济考核压力指数与环境压力指数(HJ)相加即得到一个新的指数JSYL-HJ。分别赋予JSYL和HJ不同的权重,如JSYL_HJ91 = JSYL * 0.9 + HJ * 0.1,以此类推。同理,将经济考核压力指数与民生压力指数(MS)相加即得到一个新的指数JSYL-MS。回归结果见表5。

表5 考核压力指标权重变化的效应分析

JSYL - HJ			JSYL_MS		
JSYL_ HJ91	JSYL_ HJ82	JSYL_ HJ73	JSYL_ MS91	JSYL_ MS82	JSYL_ MS73
0.517 **	0.625 ***	0.725 ***	0.497 **	0.571 **	0.623 **
(3.00)	(3.32)	(3.61)	(2.90)	(3.10)	(3.24)
JSYL_ HJ64	JSYL_ HJ55	JSYL_ HJ46	JSYL_ MS64	JSYL_ MS55	JSYL_ MS46
0.794 ***	0.811 ***	0.777 ***	0.636 **	0.604 **	0.544 **
(3.85)	(4.01)	(4.06)	(3.27)	(3.21)	(3.05)
JSYL_ HJ37	JSYL_ HJ82	JSYL_ HJ91	JSYL_ MS37	JSYL_ MS82	JSYL_ MS91
0.709 ***	0.626 ***	0.543 ***	0.468 **	0.393 **	0.327 *
(4.00)	(3.87)	(3.69)	(2.85)	(2.64)	(2.42)

由表5的结果来看,不同权重下的晋升压力机制下的官员晋升压力与各地市的生产效率损失仍然是显著的正相关关系,并且可以看到,当逐渐增大环境指数(或民生指数)的权重,压力指标的系数值呈现出先逐渐增加,后逐渐减小的倒“U”型关系。这在一定程度上说明了,地方政府竞争压力对生产效率损失的影响不是线性关系,当经济与环境因素的权重相似时(JSYL_ HJ55, JSYL_ MS64)地区生产效率损失最大。这显示了“多指标、同等权重”的考核体系可能造成政府施政目标左右摇摆,会降低地区生产效率,因此在设计地方政府考核指标时最好以某几种可量化的考核指标为主、其他指标为辅。

五、结论与启示

本文利用地级市级的数据,通过随机前沿生

产模型,研究地方政府竞争压力对地区生产效率的影响,发现地方政府的经济竞争压力导致了地区生产效率损失;将环境因素和民生因素引入地方政府考核体系后,发现地方政府竞争压力对地区生产效率损失影响依旧存在,但是影响程度减轻,反映了破除经济政绩观有利于降低地区生产效率损失;一二线城市竞争压力带来的区域生产效率损失明显高于三四五线城市,这也反映了经济发达城市的政府考核竞争导致的效率损失更为严重;随着环境与民生考核指标权重的持续增加,地方政府官员的考核竞争对地方生产效率损失的影响呈现先增后减倒U型关系。基于本文的研究,提出以下相关政策建议。

第一,建立多元化的政绩考核体系。进一步破除唯“GDP”的政绩观,完善地方政府官员的考

核体系 综合考核地方经济、环境、民生等各方面的建设成效,引导地方政府进行合理、有序竞争,逐步将政府考核的重心从经济绩效考核转变为综合绩效考核。同时考虑到多指标、同等权重的考核体系可能造成政府施政目标左右摇摆,会降低地区生产效率,因此在设计地方政府考核指标时最好以某些可量化的考核指标为主,其他指标为辅。

第二,设计考核指标应充分考虑地区差异。设计地方政府的考核指标体系时,在综合考虑经济、环境、民生等因素的基础上,应该根据城市发展差异,给予考核指标不同的权重。比如某地区经济较为落后、民众生活水平不高,环保压力不大时,可以给予经济和民生较大权重;某地区经济较为发达、民众生活水平较高,但环保压力较大时,可以给予环保较大权重,从而使考核指标的设计更符合当地情况,更符合科学发展观以及和谐社会的要求。

第三,将生产型政府变成服务型政府。良好的市场经济需要的是一个服务型政府,一个秩序的制定者和守护者。政府既当“裁判员”又当“运动员”的做法,会导致市场秩序难于真正建立,生产要素难以得到有效配置。因此降低地方政府过度竞争带来的效率损失的根本方法是转变政府职能,逐步剥离政府的生产型职能。政府应该持续推进“放管服”改革,把大量不该管的事项交给市场或社会,把生产经营和投资自主权还给企业,工作重点和更多行政资源从以审批准证为主转向创新宏观调控、加强事中事后监管和提供公共服务(李克强 2018)^[25]。

参考文献:

- [1]周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004(6): 33-40.
- [2]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
- [3]顾元媛,沈坤荣. 地方政府行为与企业研发投入——基于中国省际面板数据的实证分析[J]. 中国工业经济, 2012(10): 77-88.
- [4]谢乔昕,宋良荣. 中国式分权、经济影响力与研发投入[J]. 科学学研究, 2015, 33(12): 1797-1804.
- [5]李子豪. 腐败如何影响外商直接投资技术溢出[J]. 中国软科学, 2017(1): 161-174.
- [6]DENG L,JIANG P,LI S,et al. Government intervention and firm investment [J]. Journal of Corporate Finance 2017.
- [7]HUANG Z,DU X. Government intervention and land misa-

llocation: Evidence from China [J]. Cities, 2017, 60: 323-332.

[8]ZHANG Y,ZHANG M,LIU Y,et al. Enterprise investment,local government intervention and coal overcapacity: The case of China [J]. Energy Policy 2017,101:162-169.

[9]陈刚. FDI 竞争、环境规制与污染避难所——对中国式分权的反思[J]. 世界经济研究, 2009(6): 3-7.

[10]李长青,李鑫,逯建. 出口影响企业绿色生产率的门槛效应[J]. 科研管理, 2018(3): 59-68.

[11]李猛. 财政分权与环境污染——对环境库兹涅茨假说的修正[J]. 经济评论, 2009(5): 54-59.

[12]洪源,袁若健,陈丽. 财政分权、环境财政政策与地方环境污染——基于收支双重维度的门槛效应及空间外溢效应分析[J]. 山西财经大学学报, 2018(7): 1-15.

[13]唐志军,刘友金,湛莹. 地方政府竞争、投资冲动和我国宏观经济波动研究[J]. 当代财经, 2011(8): 8-18.

[14]柳庆刚,姚洋. 地方政府竞争和结构失衡[J]. 世界经济, 2012(12): 3-22.

[15]AIGNER D,LOVELL C A K,SCHMIDT P. Formulation and estimation of stochastic frontier production function models [J]. Journal of Econometrics, 1977, 6(1): 21-37.

[16]钱先航,曹廷求,李维安. 晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为[J]. 经济研究, 2011, 46(12): 72-85.

[17]唐德祥,李京文,孟卫东. R&D 对技术效率影响的区域差异及其路径依赖[J]. 科研管理, 2008, 29(2): 115-121.

[18]杜江,杨文溥. 基于面板随机前沿模型的 R&D 对工业行业生产率影响研究[J]. 统计与决策, 2016(15): 133-137.

[19]蒋德权,姜国华,陈冬华. 地方官员晋升与经济效率: 基于政绩考核观和官员异质性视角的实证考察[J]. 中国工业经济, 2015(10): 21-36.

[20]傅利平,李永辉. 地方政府官员晋升竞争、个人特征与区域产业结构升级——基于我国地级市面板数据的实证分析[J]. 经济体制改革, 2014(3): 58-62. [21]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(4): 88-110.

[22]朱英姿,许丹. 官员晋升压力、金融市场化与房价增长[J]. 金融研究, 2013(1): 65-78.

[23]吴振球,王建军. 地方政府竞争与经济增长方式转变: 1998-2010——基于中国省级面板数据的经验研究[J]. 经济学家, 2013(1): 38-47.

[24]刘建民,欧阳玲,毛军. 财政分权、经济增长与政府减贫行为[J]. 中国软科学, 2018(6): 139-150

[25]李克强. 在全国深化“放管服”改革转变政府职能电视电话会议上的讲话[J]. 中国行政管理, 2018(6): 6-12.

(本文责编: 辛城)