

政府绩效考核体系转型如何促进粮食增产？ ——基于破除“唯 GDP 论英雄”考核的视角

封立涛, 邹文锦

(湖南师范大学 商学院, 湖南 长沙 410081)

摘 要:保障粮食安全和促进高质量发展是建设社会主义现代化强国的内在要求。党的十八大以来, 中国政府持续推进政府绩效考核体系转型, 逐步取消了 555 个区县的 GDP 考核。政绩考核是地方政府的指挥棒, 直接影响粮食生产和粮食安全, 那么取消 GDP 考核会对粮食生产产生怎样的影响呢? 文章基于多任务委托代理分析框架, 使用 2010—2022 年县域面板数据, 采用多期双重差分 (DID) 模型实证分析破除“唯 GDP 论英雄”的政府绩效考核转型对县域粮食生产的影响。研究发现: 第一, 政府绩效考核转型显著提升了粮食产量, 其增产效应主要通过改变地方政府的政策倾向和优化要素资源配置两条渠道得以实现; 第二, 政府绩效考核转型的增产效应集中于粮食主产区 and 主销区、财政宽松以及农业禀赋较优的地区; 第三, 农户存在作物种植“非粮化”的倾向, 但尚未对粮食生产产生负面影响; 第四, 政府绩效考核转型具有一定的经济增长代价, 但粮食增产县在经济转型过程中具备更强的经济韧性。基于上述研究结论, 文章建议从优化绩效考核体系、实行差异化政策补贴、推动农业现代化转型等方面入手来保障粮食安全并持续推进高质量发展。

关键词:“唯 GDP 论英雄”; 政府绩效考核转型; 粮食安全; 激励相容; 高质量发展

中图分类号:F304.7 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2025)09-0079-14

DOI: 10.16538/j.cnki.jfe.20250515.302

一、引 言

作为世界上最大的发展中国家, 中国以占世界 9% 的耕地养活了世界近 20% 的人口, 为世界粮食安全做出了积极贡献(李谷成, 2014)。取得这一伟大成就的背后, 是中国长期坚持对农业尤其是粮食生产进行大量科技投入和政策支持。农业部门具有边际技术进步效率和粮食价格需求弹性均较低的特点(李卓和封立涛, 2021), 加之中国耕地资源有限的现实, 单纯依靠市场配置会导致粮食高度依赖于进口, 从而威胁国家粮食安全。为了弥补耕地资源稀缺和市场配置不足, 政府的政策支持成为了保障中国粮食生产和安全的基础。由于耕地在地理上的分散性, 县域是中国主要的粮食生产单元(杨义武和林万龙, 2024), 县域政府的行为和政策则成为了影响粮食生产的直接因素。但农业尤其是粮食生产对 GDP 的贡献度较低, 粮食的价格需求弹性低, 增产带来的总产值增量有限, 对 GDP 的贡献低于其他行业, 这导致了 GDP 指挥棒与粮食生产之间存在结构性矛盾。因而在以 GDP 为官员晋升最重要的考核指标的体系下, 地方政府会缺乏

收稿日期: 2024-12-12

基金项目: 湖南省自然科学基金项目(2023JJ40451); 湖南省教育厅社科项目(22B0056)

作者简介: 封立涛(1995—), 男, 湖南衡阳人, 湖南师范大学商学院讲师, 硕士生导师;

邹文锦(2001—)(通讯作者), 男, 湖南娄底人, 湖南师范大学硕士研究生。

支持农业和粮食生产的内在激励。那么,在加强科技投入和保障现有政策支持的基础上,增强地方政府支持粮食生产的内在激励可能是稳定粮食生产和保障粮食安全的可行路径,这对维护中国的经济安全和实现长期高质量发展也具有重要意义。

GDP 指挥棒与粮食生产间存在结构性矛盾的原因在于,在“唯 GDP 论英雄”考核模式下,地方政府在政绩追求与支持粮食生产之间形成的激励不相容。地方政府会将财政资源投入到对 GDP 贡献最大的行业,缺乏直接通过行政补贴和政策保障来促进粮食生产的激励;针对其粮食安全任务,地方政府会存在相机抉择的空间,即通过粮食市场流通代替粮食生产来达到粮食安全的目标(钟钰等, 2024)。对个别区县来说,这种行为有利于其发挥 GDP 的比较优势。但对中国宏观经济来说,这会导致部分县域地区减少粮食生产,减少对粮食生产的投入,或将耕地转为非粮用途;同时,由于耕地的不可转移性,这在宏观上可能导致粮食价格上涨,加剧对粮食进口的依赖,上述两种结果均对我国粮食安全目标不利。这一结构性矛盾的深层原因在于,粮食安全作为维护国家经济安全的核心目标,其公共属性和保障逻辑与纯粹自由化的市场经济机制的自发性、逐利性存在内在冲突。因此,单纯通过市场机制难以实现以全世界 9% 的耕地来保障全世界 20% 人口的口粮安全和保障世界第二大经济体的工农业用粮需求,并维持价格稳定和自给率的目标。一方面,在如此稀缺的耕地上,要产出满足中国需求的粮食需要更多的资本和技术投入;另一方面,在价格稳定的约束下,这种投入的回报又必然低于市场的平均利润率,从而导致“唯 GDP 论英雄”考核背景下市场机制和粮食安全目标的冲突。可见,依靠政府通过宏观调控手段来弥补市场机制在保障粮食安全方面的不足是必要的。

随着经济社会的发展,“唯 GDP 论英雄”的考核方式越来越不符合高质量发展的需求。自党的十六届三中全会以来,地方政府的考核体系开始逐步向多元化转型。2014 年以后,各省市级政府陆续推动绩效考核体系改革,取消或弱化对部分县域经济增长的考核,转而提高对农业发展、生态保护、民生福祉等领域的考核权重(顾昕等, 2024)。截至 2023 年底,各省份相继取消了对 555 个区县 GDP 的考核。粮食生产不再是一个可以被替代的目标,而是成为了影响地方政府目标效用的关键因素。这种目标权重的提升,降低了政府支持粮食生产实现“激励相容”的制度成本,能提高地方政府在惠农政策、粮食增产等领域的支持力度。根据上述分析,本文基于多任务委托代理分析框架分析了破除“唯 GDP 论英雄”的考核模式对县域粮食生产的影响,从政府绩效考核体系转型视角剖析了中国粮食产量“二十连丰”的政治经济学基础。

从现有文献来看,直接探讨政府绩效考核转型与粮食安全的研究相对较少,与本文主题较相近的研究主要集中在政府绩效考核体制的经济效应和政府行为对粮食生产的影响两个方面。在政府绩效考核体制方面,学术界基本达成了共识,即以 GDP 为考核重心的政府绩效目标管理显著促进了经济发展(Xu 和 Gao, 2015; 李书娟和徐现祥, 2021)。在晋升激励背景下,地方官员倾向选择“投资少、见效快、周期短”的项目,以实现短期经济快速增长(彭冲和陆铭, 2019)。长期来看,这种粗放型增长模式会加剧环境污染和资源配置扭曲(黄亮雄等, 2021)。同时,由于农业对经济增长的贡献较低,地方政府往往会将财政资源投向经济发展领域,甚至可能牺牲农业的长期发展潜力来追求更高的 GDP 绩效,这不利于粮食和主要农产品供应(龚斌磊等, 2023)。那么,破除“唯 GDP 论英雄”的考核模式是否能促进粮食生产还有待进一步考察。

在政府行为与粮食生产领域,学者们探讨了撤县改区、省直管县财政改革、产量大县奖励政策和粮食安全省长责任制等因素对粮食生产的影响。已有研究表明,撤县改区推动了城市化建设,增加了农村劳动力的非农就业,从而导致农业生产要素流出,对粮食生产产生了不利影响(鲍曙光等, 2024)。省直管县财政改革提升了县级政府财政治理能力,提高了地方政府对农业

的关注，有利于引导农民增加要素投入，促进粮食生产(龚斌磊等, 2023)。产量大县奖励政策缩小了农业和非农部门的边际报酬差距，提高了农民的种植意愿，从而可以促进粮食生产(苏子凡和周力, 2024)。粮食安全省长责任制提高了地方政府抓粮积极性，实现了促进粮食生产的目标(甘林针等, 2024)。此外，土地流转和农业保险制度的完善降低了农业生产的交易成本和经营风险，也对粮食生产产生了积极影响(李卓等, 2021)。而数字经济导向型政策可能会扩大部门间“数字鸿沟”，导致农业生产要素外流，会对粮食生产产生负面影响(刘生龙和张晓明, 2024)。

现有研究为本文提供了很好的研究基础，但以下几个方面的问题还需要进一步研究：首先，现有文献较少关注政府绩效考核转型对粮食生产和粮食安全的影响。目前关于政府绩效考核转型经济后果的研究集中于城乡统筹等方面，而对实际上更受政府绩效考核转型影响的农业，尤其是粮食生产尚缺乏有力的理论和实证分析。其次，现有文献较少讨论政府支持粮食生产的内在激励，忽略了 GDP 指挥棒和粮食生产之间的结构性矛盾，未能从政府绩效考核转型的角度探析粮食增产的路径。总体来看，现有文献详细研究了保障粮食安全的具体政策手段，但较少深入探讨地方政府运用政策支持粮食生产的内在激励。基于此，本文将从理论和实证两方面，分析政府绩效考核体系转型对粮食生产的影响，进而探讨政府支持粮食增长的内生动力。

本文的边际贡献有以下四点：第一，从“激励相容”视角揭示政府绩效考核转型对粮食生产的影响机理，剖析地方政府支持粮食生产的结构性矛盾及化解路径，将研究视角从“政府如何行动”深化至“政府是否愿意行动”，并为长期保障粮食安全提供了委托代理视角的理论基础。第二，检验了政府绩效考核转型对粮食生产的具体影响，测算了政府的政策支持力度对粮食持续增产的贡献程度，并在此基础上探讨了保障粮食安全和促进高质量发展的协同路径。第三，本文发现政府绩效考核转型的粮食增产效应主要集中在粮食主产区和主销区，这意味着若粮食安全并非当地核心政治任务，考核转型则难以激发地方政府的积极性。第四，政府绩效考核转型主要通过增加要素投入和提高生产效率来实现粮食增产，但对整体种粮积极性的影响有限；同时这一调整也引发了农业部门的结构调整，未来需警惕潜在的“非粮化”趋势。

二、政策背景与理论分析

(一)政策背景。改革开放以来，中国政府逐步构建了系统、完整且科学的绩效考核评价体系，各级政府也逐步形成了多任务委托代理关系。尽管政府绩效考核标准始终呈现多元化特征，但在早期“发展才是硬道理”的理念和 GDP 便于考核的背景下，GDP 增长无疑是考核地方官员的首要标准(周黎安, 2007)。在此背景下，为谋得更高的 GDP 绩效来提升晋升竞争力，各地政府出台了一系列优惠政策进行招商引资发展经济。

随着经济社会的发展，中国政府逐渐意识到“唯 GDP 论英雄”的局限性，对地方官员的考核内容进行了调整。2004 年浙江省湖州市取消对下属区县的 GDP 考核，开创了政府“不以 GDP 论英雄”的先河。2013 年，中央组织部出台了《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》，明确指出不再考核限制开发区的 GDP 指标。同时，各省市级政府根据实际情况取消了对部分区县的考核，破除“唯 GDP 论英雄”的绩效考核模式逐步在全国范围内推广。截至 2023 年底，19 个省级行政单位 555 个区县的政府绩效不再考核 GDP 总量或增速。从宏观来看，取消 GDP 考核并不意味着上级政府放弃区县的经济发展的，而是因地制宜重新确立符合县域长期发展模式的考核标准，形成新的政府绩效指挥棒。在 GDP 指挥棒消退后，省市级政府新设立的绩效指挥棒所形成的多任务委托代理关系则是驱动县级政府作为代理人改变行为的关键因素(顾昕等, 2024)。

(二)理论分析。在“唯 GDP 论英雄”的考核背景下,地方官员在追求晋升和提高粮食产出之间存在结构性矛盾,将大量财政资源投入到农业和粮食行业不符合“激励相容”的原则。同时,地方政府致力于 GDP 增长的决策倾向扩大了农业和非农部门间的边际报酬差距(白南生和李靖,2008),进而导致农业生产要素外流,对粮食生产造成了不利影响。在政府绩效考核体系转型后,对农业发展和粮食安全的考核权重不断上升,这一改变会推动地方政府将财政资源向农业和粮食行业倾斜,进而能从两个方面对粮食生产产生影响:一方面,地方政府会对农业进行更多的补贴,加强科技投入以提高农业生产效率;另一方面,地方政府决策的变化会改变经营者的选择,直接补贴产生的收入效应会增强农户种植积极性,缩小部门间报酬差距,从而推动生产要素向农业和粮食行业转移,进而促进农业发展和粮食增产。图 1 展示了政府绩效考核转型影响县域粮食增产的逻辑框架。

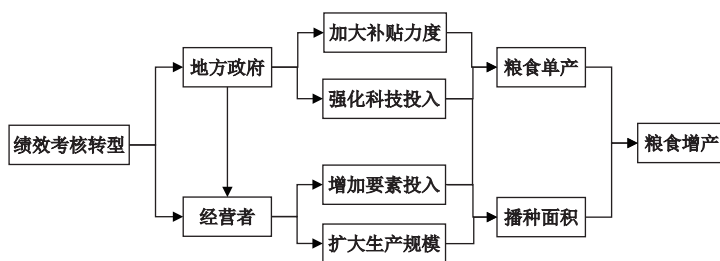


图 1 政府绩效考核转型影响县域粮食增产的逻辑框架

1. 多任务委托代理模型。为分析政府绩效考核转型如何使得地方政府支持农业和粮食生产符合“激励相容”原则,本文基于 Holmstrom 和 Milgrom(1991)提出的多任务委托代理模型,分析取消 GDP 考核后地方政府行为的变化。在本文的情境中,委托人为省市级政府,代理人为县级政府,最优化问题为在既定合约设计下,代理人如何通过努力(资源+注意力)实现最优配置。假设委托人向代理人下达 n 项任务,并为不同任务设置相应的考核权重,权重向量为 $\alpha^T = (\alpha_1, \alpha_2, \dots, \alpha_n)$,且所有权重之和为 1,即 $\alpha^T I = 1$ 。在给定任务下,代理人进行努力分配,努力向量为 $\beta^T = (\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_n)$,且努力总和为 F ,即 $\beta^T I = F$ 。在执行过程中,代理人的努力会转化为绩效 $w(\beta)$,同时也会生成相应成本 $C(\beta)$ 。在上述设定下,本文构建了代理人的效用函数 $u(CE)$,具体如下:

$$u(CE) = E\{u[w(\beta) - C(\beta)]\} \quad (1)$$

其中, CE 为代理人的确定性等价, $w(\beta)$ 为绩效转换函数, $C(\beta)$ 为成本函数。假设代理人具有常相对风险规避效用函数(CRRA),对不同任务的风险偏好一致: $u(w) = -e^{-rw}$, r 为风险厌恶程度;^① 绩效转换函数受代理人的努力 β 以及外部因素 ε 的影响: $w(\beta) = \alpha^T(\beta + \varepsilon)$, $\varepsilon \sim N(0, \Sigma)$; 成本函数反映努力的边际成本递增: $C(\beta) = \gamma + 1/2(\beta^T \beta)$, γ 为固定成本。那么,代理人的确定性等价 CE 就转化为等式(2):

$$CE = \alpha^T \beta - \gamma - \frac{1}{2} \beta^T \beta - \frac{1}{2} r \alpha^T \Sigma \alpha \quad (2)$$

本文的最优化配置问题转化为:在给定任务权重 $\alpha^T I = 1$ 和代理人努力 $\beta^T I = F$ 的条件下,代理人为不同任务分配努力以实现确定性等价 CE 最大化,具体结果如等式(3)所示:

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

^① CARA 函数和正态分布特征使期望效用可严格转化为确定性等价 CE 的单调函数,从而将效用最大化简化为确定性等价最大化。确定性等价可理解为期望收益—努力成本—风险成本,具体推导备索。

上述公式表明，在任务数量和总努力程度不变的前提下，考核权重 α 越大的任务，代理人越会付出更多的努力 β 。在政府绩效考核体系转型后，随着 GDP 考核权重的大幅度下降，其他目标的权重会上升，进而形成相对均衡的权重格局。作为新考核体系重要目标的农业发展尤其是粮食安全的权重也会显著上升，这会改变地方政府的决策行为。一方面，农业发展和粮食安全考核权重的上升会直接提高地方官员扶植农业和粮食生产的效用，激励其为此付出更多的努力。另一方面，政府绩效考核转型将使得地方政府相机抉择的粮食安全策略不再符合“激励相容”的原则。基于此，本文提出假说 1：政府绩效考核转型使得地方政府加大对粮食生产的政策倾斜，进而促进粮食增产。

2. 粮食生产的要素积累和技术进步。政府绩效考核的转型会使地方政府向农业和粮食行业倾斜更多的行政资源，而这会从两个方面对粮食生产产生直接影响。第一，促进粮食行业的要素积累。地方政府扶持粮食生产较为直接的手段就是增加种粮补贴，这会提高农户的种粮积极性，从而增加粮食生产的劳动供给和流动性投资；同时，地方政府会更有动力进行农林水利投资，进而提高农业部门的资本积累速度，促进粮食增产。第二，提高农业部门的生产效率。地方政府除了通过补贴和基础设施投资促进粮食生产和资本积累以外，还会通过科技投入和制度改革来提高粮食行业的生产效率。总体来看，当政府对粮食种植进行更多的政策扶植后，会从要素积累和生产率提高两个渠道促进粮食增长。受限于广泛分散的耕地和部门边际技术进步效率较低的现实，在缺乏补贴情况下的农业科研投入具有相当高的风险，只有政府的政策支持才可以弥补这一风险，因此政府对粮食种植进行更多政策扶植是促进粮食生产技术进步的关键。基于此，本文提出假说 2：政府绩效考核转型能促进农业部门和粮食行业的要素积累和技术进步，进而提高粮食产量。

3. 一般均衡下的结构效应和规模效应。政府绩效考核转型也会对市场经营者的决策产生一般均衡的影响，这一影响体现在结构效应和规模效应两个方面。在结构效应方面，农业部门的边际报酬率上升，会引发要素在部门间的再配置。具体来看，政府加强对农业的政策支持会促使更多生产要素配置到农业部门，但同时也可能引发农业部门内行业间的结构调整。从部门间要素配置来看，农业部门在结构转型过程中占比越来越低的原因在于其边际技术进步效率较低和产品价格需求弹性较小（李卓和封立涛，2022），从而引发了农业和非农部门间边际报酬差距日益扩大，导致要素不断从农业部门流出。地方政府对农业进行更多的政策扶植有利于缩小部门间的边际报酬差距，促使生产要素向农业部门转移，从而提高农业部门的生产效率，进而对粮食生产产生积极作用。从农业部门内的结构调整来看，政府绩效考核转型可能会同时带来粮食产出增加和“非粮化”趋势的问题。粮食增产源自农业部门和粮食行业生产效率的提高；而“非粮化”趋势则依赖于地方政府的扶植政策。如果地方政府对农业的扶植政策是无差异的，那么由于经济作物的附加值更高，经营者可能会将更多的生产要素投入到非粮行业。这会导致粮食增产的同时，粮食作物在农作物总产出中的比例下降，呈现出“要素投入非粮化”趋势。但如果地方政府对粮食生产具有单独的激励措施，则粮食的增产效果会更加明显。因此，结构效应主要通过改变部门间边际报酬差异来促进粮食产出的增加，但由于农产品需求弹性差异，不同的政策可能会导致不同的要素投入趋势。

在规模效应方面，政府加大对种粮的政策支持会增加粮食种植的期望收益，从而促使农民具有更强的动机转向粮食生产，进而促进耕地资源的合理利用。具体而言，不同经营模式的农户将呈现出差异化的生产行为：对外出务工的农民来说，由于政策倾斜带来的收益无法弥补其外出务工的收入，因此不会对其行为产生显著影响；对小规模经营农户而言，面对政策利好和市

场波动风险,其更倾向于通过组建农民专业合作社的方式实现资源整合与联合经营;但对种植大户来说,政策倾斜会为其带来较高的期望收益,使其具有更强烈的扩大规模意愿。因此,种粮大户在加大政策支持后有更强的意愿流入土地,从而提高土地的流转价格,在促进农业适当规模化经营的同时增加流出耕地个体农户的收益。在土地流转和农民专业合作社的作用下,农业经营规模得到进一步扩大,降低生产成本,并能促进农业的机械化、设施化和现代化转型,进而提高粮食的生产效率。基于此,本文提出假说 3:政府绩效考核转型会通过结构效应和规模效应促进粮食增产;但在对粮食生产缺乏针对性政策的情况下,可能会出现“投入非粮化”趋势。

三、实证策略

(一)模型设定。为了探讨政府绩效考核对县域粮食生产的影响,本文设定如下多期 DID 模型:

$$\ln \text{Grain}_{cpt} = \alpha + \beta \text{DID}_{cpt} + X_{cpt}\gamma + \mu_c + \delta_t + \lambda_p \delta_t + \varepsilon_{cpt} \quad (4)$$

其中, $\ln \text{Grain}_{cpt}$ 为 p 省 c 县在第 t 年粮食产量的对数; DID_{cpt} 为政府绩效考核转型的虚拟变量; X_{cpt} 为控制变量集合; μ_c 、 δ_t 和 $\lambda_p \delta_t$ 分别为县域固定效应、年份固定效应和省份年份固定效应; ε_{cpt} 为随机扰动项,标准误聚类在县域层面。

(二)变量说明

1. 被解释变量。参考已有文献的做法(李宁和周琦宇, 2023),本文以各区县的粮食总产量来刻画地区粮食生产状况。

2. 核心解释变量。核心解释变量为政府绩效考核转型。如果 p 省的 c 县从第 t 年开始不再考核地方政府的 GDP 指标,则该县第 t 年及以后的政府绩效考核转型变量赋值为 1, 否则为 0。

3. 控制变量。为了避免其他潜在因素对基准回归的干扰,本文控制了一系列经济 and 地理特征变量。经济特征变量包括:(1)经济规模,以地区生产总值的对数来衡量;(2)人口规模,以户籍人口的对数来衡量;(3)产业结构,以第二和第三产业占 GDP 的比重来衡量;(4)财政紧张程度,以一般公共预算收入与一般公共预算支出的比值来衡量;(5)金融发展程度,以年末金融机构贷款余额占 GDP 的比重来衡量。地理特征方面:(1)耕地面积,以耕地面积的对数来衡量;(2)地形起伏度,以县域的高程标准差与辖区面积的比值来衡量;(3)坡度,以县域平均坡度与辖区面积的比值来衡量。为保障地理变量的时变性,本文将其与年份趋势项进行交互。

(三)数据来源与描述性统计。^①本文的数据由三部分构成:第一部分数据为政策变量,本文手动收集各省市级政府公布的政府绩效转型文件,根据政策实施的具体情况对政府绩效考核转型政策变量进行赋值;第二部分数据为地理特征数据,其中高程标准差和平均坡度基于 ASTER Global Digital Elevation Model V003 的数据计算得到;第三部分数据为粮食产量和经济特征数据,该数据主要来源于历年的《中国县域统计年鉴》。同时,为避免极端值的影响,本文对所有连续型变量进行上下 1% 分位点的缩尾处理;所有非比值变量均取对数进行回归。

四、基准回归结果

(一)基准回归结果。表 1 汇报了基准回归的结果。其中,列(1)仅控制县域和年份固定效应;列(2)加入了省份年份固定效应;列(3)在此基础上引入了控制变量;列(4)则是进一步加入了城市年份固定效应。结果显示,在逐步引入固定效应和特征变量后,政府绩效考核转型对粮食生产的系数始终显著为正。以列(4)为例,相比于控制组,处理组在政府绩效考核转型后,粮

^① 限于篇幅,相关结果备索。

食产量平均增长了 3.73%。结合数据分析，在进行绩效考核转型之前，处理组区县的粮食产量均值为 18.45 万吨，这意味着绩效考核转型可以促进一个产粮为平均水平区县的粮食增产 6881.85 吨，这个增产数字约是 1.7 万人一年的口粮。^①2010—2022 年期间，处理组区县平均粮食增产 1.56 万吨，其中约 44.1% 的增长可归因于政府绩效考核转型的实施效果。

表 1 基准回归结果

变量	(1) 粮食生产 ²	(2) 粮食生产 ²	(3) 粮食生产 ²	(4) 粮食生产 ²
政府绩效考核转型	0.0270** (0.0130)	0.0688*** (0.0168)	0.0410** (0.0169)	0.0373*** (0.0123)
控制变量	控制	控制	控制	控制
县域和年份固定效应	控制	控制	控制	控制
省份年份固定效应	未控制	控制	控制	控制
城市年份固定效应	未控制	未控制	未控制	控制
<i>N</i>	30 952	30 952	26 405	26 265
<i>R</i> ²	0.9790	0.9817	0.9840	0.9895

注：***、**、* 分别代表回归系数在 1%、5%、10% 的水平上具有统计学意义；所有标准误均聚类在区县层面；*R*² 为包含所有固定效应时的拟合优度。下表统同。

在此基础上，本文依据省市级政府绩效考核转型的政策文本，梳理上级政府对各县市设立的发展目标，将绩效考核转型分为以下四类：脱贫攻坚型、农业发展型、生态保护型以及综合目标型。然后将政府绩效考核转型与四类目标的交互项加入基准回归，探讨不同目标导向下政府绩效考核转型对县域粮食生产的异质性影响。结果显示，政府绩效考核转型的粮食增产效应主要集中在以农业发展和生态保护为目标导向的县，而对以脱贫攻坚和综合目标为导向的县几乎没有影响。^②

(二) 平行趋势假设评估与敏感性分析。^③ DID 模型的基本前提是平行趋势假定。为此，本文分别采用 OLS、Sun 和 Abraham(2021)、Cengiz 等(2019)的方法进行估计，具体结果如图 2 所示。结果显示，政府绩效考核转型实施前所有虚拟变量系数均不显著。这表明处理组和对照组在政策实施前具有相同的变化趋势，不能拒绝平行趋势假定。同时，从政策当期开始，所有虚拟变量的系数均显著为正，且呈现增大趋势，说明破除“唯 GDP 论英雄”考核的粮食增产效应随着时间推移而呈现出更明显的效果。

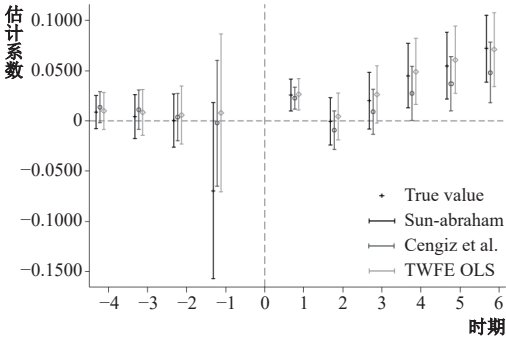


图 2 平行趋势检验

最新的 DID 理论文献指出，由于事后处理组的反事实结果不可观测，因此事后平行趋势假设在理论上可能出现偏离，从而导致处理效应存在偏误(Rambachan 和 Roth, 2023)。为此，本文采用 Rambachan 和 Roth(2023)提出的 Honest DID 进行平行趋势敏感性分析。其核心是：在满足

① 以联合国粮食温饱线标准人均粮食 400 公斤进行计算。

② 限于篇幅，这部分检验内容未列示，备索。

③ 限于篇幅，以下的稳健性检验结果均未列出，备索。

事前平行趋势的前提下,通过稳健性检验强化事后平行趋势假设。具体步骤为:首先构建平行趋势最大偏离程度($Mbar$),然后据此估计事后处理效应置信区间,若置信区间不含 0,则处理效应具有较强稳健性。参考一般做法,本文设定 $Mbar=1\times$ 标准误,对事后政策处理效应进行敏感性检验。图 3 的(a)–(f)分别为事后处理效应的置信区间。结果显示,除事后第 1 期外,其余处理效应的置信区间均不包含 0 值。^①这表明在平行趋势存在一定偏离的条件下,事后处理效应也不会出现较大的偏误,进一步验证了 DID 识别策略的有效性。

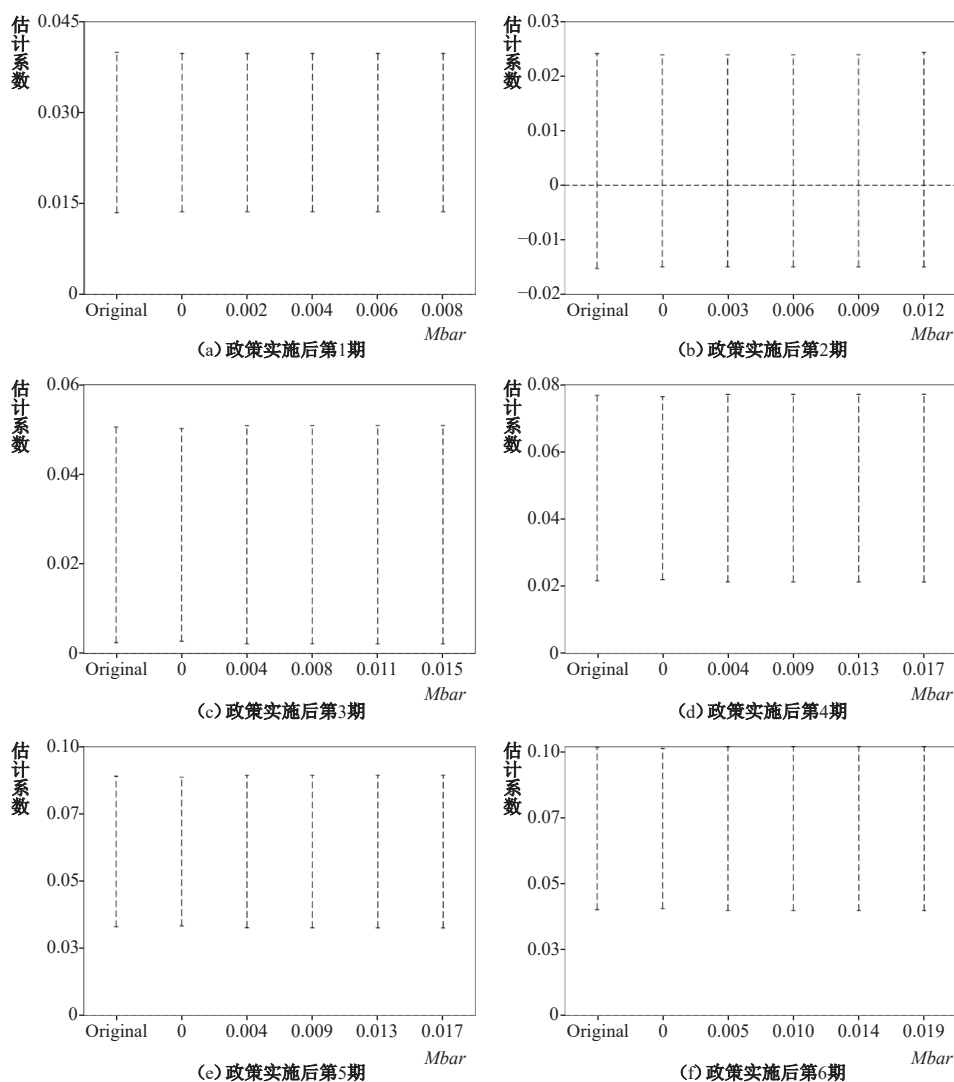


图 3 平行趋势检验的敏感性分析

(三) 培根分解与异质性处理效应。本文通过培根分解来诊断负权重的影响。结果显示,负权重重组的比重仅占 0.021,不会对基准回归产生较大影响。同时,本文借鉴 Chaisemartin 和 D'Haultfœuille(2020)提出的 C-D 分解方法对模型进行负权重诊断。结果显示,负权重占比不足 2%。为避免负权重所带来的潜在偏误,本文采用 Chaisemartin 和 D'Haultfœuille(2020)以及 Sun 和

^① 值得注意的是,前文事前平行趋势分析的结果发现,政策实施后第 1 期并不显著。因此,图(b)中处理效应的置信区间包含 0 并不影响敏感性分析的结论。同时,对比事前平行趋势检验和敏感性分析的置信区间,本文发现二者非常接近,这也进一步印证了结果的稳健性。

Abraham(2021)提出的组别平均处理效应估计量进行回归分析。结果显示，在考虑异质性处理效应之后，基准回归结论是稳健的。

(四)同期政策干扰。地方政府的行政区划变更对其长期发展模式会产生深远影响。为此，本文加入撤县改区和省直管县政策以控制政府行政区划变更的影响。一方面，撤县改区政策会导致农业生产要素外流从而对粮食生产产生不利影响(李宁和周琦宇, 2023)。另一方面，省直管县政策增强了县级政府的行政和财政治理能力，有利于发挥政府“有形的手”的调控能力，引导粮农增加生产要素投入从而实现粮食增产(杨义武和林万龙, 2024)。为此，本文进一步控制撤县改区和省直管县政策的影响。结果显示，在控制上述政策后，政府绩效考核转型对县域粮食生产的影响显著为正。

(五)其他稳健性检验。(1) 预期效应检验。如果处理组个体提前预料到自己将受到政策影响，那么 DID 的回归结果将存在偏误。为此，本文将政策分组变量与事前第 1 期虚拟变量的交互项加入回归，以检验模型是否存在预期效应。(2) PSM-DID。由于政府绩效转型政策并非严格意义上的准自然实验，基准回归可能面临样本自选择问题。为此，本文采用 PSM-DID 方法来缓解可观测变量的选择性偏差。(3) 剔除样本。一方面，考虑到直辖市样本在获取政治和经济资源等方面具有比较优势，其更有能力调动资源配置而对粮食生产产生影响。为此，本文剔除所有直辖市样本后重新进行回归。另一方面，为避免突发公共卫生事件的冲击，本文删除 2020 年及以后的样本重新进行回归。(4) 安慰剂检验。为避免不可观测因素的影响，本文通过随机生成伪政策变量进行安慰剂检验。同时，将上述操作重复 500 次，以保障安慰剂结果的稳定性。结果显示，上述稳健性检验均支持基准回归的结论。

五、作用机制与异质性分析

(一)作用机制分析

理论分析表明，在推行政府绩效考核转型后，地方政府会倾向于增加投向农业部门的财政资源，从而弥补部门间的报酬差距，提高农民种粮积极性和要素投入，促进农业发展和粮食增产。从政府行为来看，地方政府会增强农业财政投入，加速农业部门的要素积累和技术进步。基于此，本文将从政府农业支出和粮食生产效率两方面，检验政府绩效考核转型后地方政府的行为变化。首先，本文以农林水事务支出占 GDP 的比值来衡量地方政府的农业财政投入，^①探讨政府绩效考核转型对农业财政投入的影响，具体结果如表 2 列(1)所示。结果显示，政府绩效考核转型对农业财政投入，即对农业注意力的系数在 1% 的水平上显著为正。其次，本文选取粮食亩产和粮食 TFP 两个变量来衡量粮食生产效率，^②探讨政府绩效考核转型对生产率的影响。列(2)结果显示，政府绩效考核转型显著提升了粮食亩产。同时，列(3)结果显示，政策实施后粮食 TFP 也得到了显著提升。上述结果验证了假说 2 的内容，即政府绩效考核转型能通过促进农业部门和粮食行业的要素积累和技术进步，从而提高粮食产量。

表 2 机制分析一：政府补贴与粮食生产效率

变量	(1) 农业财政投入	(2) 粮食亩产 ^①	(3) 粮食 TFP
政府绩效考核转型	0.0016*** (0.0004)	0.0367** (0.0145)	0.0062** (0.0030)

① 农林水事务支出来源于《全国地市县财政统计资料》。

② 参考 Chen 和 Gong (2021) 的方法，本文分别以粮食亩产、单位面积机械总动能和劳动力投入代表农业产出、资本投入和劳动投入，使用随机前沿模型测算超对数生产函数形式下的粮食 TFP。

续表 2 机制分析一：政府补贴与粮食生产效率

变量	(1) 农业财政投入	(2) 粮食亩产	(3) 粮食 TFP
控制变量	控制	控制	控制
县域和省年份固定效应	控制	控制	控制
<i>N</i>	19 443	26 405	16 270
<i>R</i> ²	0.979	0.937	0.937

在农业经营者方面,本文从结构效应和规模效应两方面检验政府绩效考核转型后农业经营者的行为变化。首先检验结构效应,以城乡可支配收入比来衡量部门间报酬差距,表 3 列(1)的结果显示,政府绩效考核转型显著降低了城乡可支配收入比,缩小了部门间的报酬差距。以机械总动能和设施农业面积来反映农民的要素投入,列(2)和列(3)的结果显示,政府绩效考核转型提高了机械总动能投入和设施农业面积。上述结果表明,政府的财政支持缩小了部门的报酬差距,提高了农户的种粮积极性,引导农民增加了生产要素投入,有利于实现粮食增产。其次检验规模效应,以劳均播种面积、劳均耕地面积和新注册农民专业合作社来反映农业生产规模。^①列(4)—列(6)结果显示,政府绩效考核转型增加了新注册农民专业合作社的数量,但对劳均播种面积和劳均耕地面积影响的系数均不显著。这表明政府绩效考核转型主要通过推动农民专业合作社发展来实现农业生产规模的扩大,但未发现其通过促进土地流转扩大生产规模的证据。

表 3 机制分析二:规模效应与结构效应

变量	(1) 城乡收入差距	(2) 机械总动能	(3) 设施农业面积	(4) 劳均播种面积	(5) 劳均耕地面积	(6) 农民专业合作社
政府绩效考核转型	-0.2493*** (0.0188)	0.1380* (0.0705)	0.0650*** (0.0123)	-0.0025 (0.0282)	-0.0055 (0.0281)	0.3313*** (0.0391)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
县域和省年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
<i>N</i>	20 996	18 968	26 290	17 819	17 909	26 392
<i>R</i> ²	0.933	0.800	0.972	0.841	0.880	0.892

(二)异质性分析^②

1. 基于粮食产销区的异质性。本文依据国家标准将各省份划分为粮食主产区、主销区和产销平衡区,以探讨政府绩效考核转型政策增产效应的异质性。结果显示,绩效考核转型政策的增产效应主要集中在粮食主产区和粮食主销区,而对产销平衡区并没有显著影响。上述结果表明,在破除“唯 GDP 论英雄”绩效考核后,粮食主产区因在农业发展和粮食生产上更具有比较优势,所以这些地方政府会倾向于将资源投向农业,引导粮农增加生产要素投入以实现粮食增产;主销区的粮食主要依赖外部供应,这些地区虽不承担主要生产责任,但需履行“稳消费、保储备、促节约”的义务,因此地方政府也会有动力发展农业,提高粮食自给率,降低不确定风险的冲击。产销平衡区的粮食供求基本能实现自给,但投入资源发展农业又不具备比较优势,这些地方政府会更倾向于将资源投入其他领域,因此绩效考核转型对其影响不显著。

2. 基于政府财政能力的异质性。本文根据 2010 年财政紧张程度变量的中位数将样本分为财政紧张县和财政宽松县两个子样本,探讨绩效考核转型政策的增产效应在不同政府财政能力

^① 劳均播种面积和劳均耕地面积主要体现种植大户通过土地流转扩大生产规模;新注册农民专业合作社则主要反映小农户联合组建农民专业合作社的情况,该数据基于中国工商企业注册数据库清洗所得。

^② 限于篇幅,异质性结果未列示,备索。

下的异质性。结果显示，政府绩效考核转型政策的增产效应集中在财政宽松县，而在财政紧张县并不显著。主要原因在于，财政紧张县难以投入较多的资源引导粮食增产，从而使得该政策的增产效应不显著。

3. 基于农业生产要素的异质性。首先，本文根据 2010 年耕地资源与县域面积比值的中位数，将样本分为耕地丰富县和耕地稀缺县两个子样本，探讨绩效考核转型政策的增产效应在耕地资源上的异质性。结果显示，绩效考核转型政策的增产效应集中在耕地丰富的县，而在耕地相对稀缺的县并不显著。其次，本文根据户籍人口与县域面积比值的中位数将样本分割为劳动力丰富县和劳动力稀缺县两个子样本，探讨绩效考核转型政策的增产效应在不同劳动力资源条件下的异质性。结果显示，绩效考核转型政策的增产效应集中在劳动力资源丰富的县，而在劳动力资源相对稀缺的县并不显著。主要原因在于：粮食生产依赖土地和劳动力，这两种资源丰富的地区发展农业更具备比较优势，资源丰富的地方政府会更倾向于将资源投入农业领域，引导粮农增加生产要素投入实现粮食增产。

（三）进一步分析

1. 农户种植策略调整。由于种植经济作物可以带来更高的收益，如果政府的补贴政策是无差异的，农户会更倾向于种植经济作物，导致“要素投入非粮化”趋势。本文进一步检验政府绩效考核转型对经济作物种植和农户种植策略的影响。

首先，本文以棉花和油料作物为代表，分析政府绩效考核转型对其生产效率的影响。表 4 列(1)和列(2)的结果显示，政府绩效考核转型对经济作物生产具有积极的推动作用。本文还探讨了政府绩效考核转型对粮食播种面积、经济作物播种面积以及粮食播种面积占比的影响，以反映农民种植策略的变化。^①列(3)—列(5)结果显示，政府绩效考核转型对经济作物播种面积的影响显著为正，而对其余变量无显著影响。这表明，在政府绩效考核转型的背景下，农民确实存在在作物种植“非粮化”的倾向，但目前这种变化并未对粮食生产产生负面影响。

表 4 进一步分析：种植策略调整

变量	(1) 经济作物产量	(2) 经济作物亩产	(3) 粮食播种面积	(4) 经济作物播种面积	(5) 粮食播种面积占比
政府绩效考核转型	0.2071*** (0.0356)	0.1451*** (0.0504)	0.0002 (0.0001)	0.0630* (0.0331)	-0.0050 (0.0103)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
县域和省份年份固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
N	25 236	19 718	23 772	20 295	23 772
R ²	0.9363	0.8689	1.0000	0.9290	0.7937

注：由于棉花亩产和粮食以及油料作物存在差异，在计算时对棉花产量乘以3。同时，除列(5)外，其余变量均以其对数形式进入回归。

2. 粮食增产县的经济韧性。随着政府绩效考核转型，地方政府的工作重心从单纯提高 GDP 转向促进社会多领域全方位的发展。长期来看这有利于社会的可持续发展，但在短期内，由于政策利好的减少，部分虽能带来较高 GDP 却具有高污染、高能耗特征的行业将面临一定冲击。这引出了一个新的问题：由于新的考核体系更有利于发挥粮食增产县的比较优势，那么在转变行政资源分配导致 GDP 增速下降的过程中，粮食增产县是否会具有更强的经济韧性？为

^① 结合表 1 的结果，本文发现政府绩效考核转型主要通过提升单产来实现粮食增产，并未发现政府绩效考核转型促进粮食播种面积扩大的实证证据。

此,本文继续探讨政府绩效考核转型对 GDP 增长的影响,并分析粮食增产县在经济转型过程中是否具备更强的经济韧性。

本文通过两步来检验粮食增产县是否具有更强的经济韧性。^①首先,检验政府绩效考核转型是否在整体上付出了经济增长的代价。本文以各区县的 GDP 增速作为被解释变量,探讨政府绩效考核对经济增长的影响。结果显示,政府绩效考核转型使得 GDP 增速平均下降了 0.0097%,这表明政府绩效考核转型确实付出了经济增长放缓的代价。其次,检验粮食增产县相较于其他县市是否具备更强的经济韧性。结果显示,粮食增产县在绩效考核转型的过程中具有更强的经济韧性。原因在于:新的考核体系使粮食增产县的比较优势得到了更大的发挥,从而在增加粮食产量的同时,确保了经济的稳定增长。该结果说明,在那些具有较好农业禀赋和生态资源的地区,通过优化地方政府的考核体系而实现保障粮食安全 and 高质量发展是一条可行之路。

六、结论与建议

本文基于地方政府绩效考核体系转型这一准自然实验,从“激励相容”的视角剖析了政府绩效考核转型促进粮食增产的影响机理,为保障粮食安全和实现高质量发展提供了理论基础和实证证据。本文的研究结论如下:第一,政府绩效考核转型显著促进了县域粮食产量的增加,该效应主要集中在以农业发展和生态保护为导向的地区。第二,政府绩效考核转型主要通过改变地方政府的政策倾向和优化要素资源配置两条渠道来提高粮食产量。第三,政府绩效考核转型的粮食增产效应主要集中在粮食主产区和主销区、财政相对宽松的地区以及农业生产要素相对丰富的地区。第四,在政府绩效考核转型的背景下,农户存在作物种植“非粮化”的倾向,但目前这种变化并未对粮食生产产生负面影响。第五,政府绩效考核转型付出了一定的经济增长代价,但粮食增产县在经济转型过程中具备更强的经济韧性。基于此,本文提出以下政策建议:

第一,根据各地要素禀赋差异持续优化地方官员的绩效考核体系。一方面,对农业要素禀赋较优的地区,重点推动地方政府的考核标准向农业发展和生态保护方向转型,以最大化发挥其比较优势,保障粮食生产和安全。通过调整绩效考核内容,引导地方政府加强农田水利、田间道路、气象设备等农业基础设施建设,提高农业生产效率和抵御风险能力。另一方面,加大地方政府对农业生产的补贴力度,调动农民的种粮积极性,加强农业生产要素投入,提升粮食生产能力。

第二,实行差异化的种植补贴政策。一方面,地方政府需加大对粮食作物的种植补贴力度,提高农民的种粮积极性,遏制潜在的“非粮化”风险。另一方面,在粮食产销平衡区和农业禀赋较弱地区推行育种补贴试点,提供优质种子、推广高效种植技术、加强农业科技培训,从而提升这些地区的粮食自给能力。此外,政府应加大对农业科研的资金支持,鼓励科研机构和企业研发适应不同地区、不同气候条件的新型粮种。同时,通过推广农业机械化、智能化技术,提升农业生产的整体效率,促进农业高质量发展。

第三,通过专款补贴或直接引导等支持性政策,引导农业科技化、设施化和数字化转型;缩小农业和非农部门间的生产率差异,推动农业现代化并强化农业县的经济韧性。地方政府可以通过专款补贴或直接引导等支持性政策,引导农业科技化、设施化和数字化转型。一方面,优化土地资源配置,鼓励土地向种粮大户和专业合作社集中,通过土地流转政策,推动农业生产的规模化和集约化,提高土地利用效率。另一方面,加大对农业科技的投入力度,拓展无人机、大数据、物联网等数字技术在农业中的应用场景,依托农业数字化转型推动农业现代化进程,进一步增强农业县的经济韧性,实现农业的可持续发展。

^① 限于篇幅,结果未列示,备索。

参考文献：

- [1]白南生,李靖.城市化与中国农村劳动力流动问题研究[J].中国人口科学,2008,(4):2-10.
- [2]鲍曙光,陈亚平,张海鹏.为什么国家严控撤县设区:基于粮食安全的新解释[J].山东财经大学学报,2024,(3):29-41.
- [3]甘林针,钱龙,钟钰.成效不彰 VS 行之有效:粮食安全省长责任制促进了粮食生产吗?[J].经济评论,2024,(2):22-35.
- [4]龚斌磊,张启正,袁菱苒,等.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[J].管理世界,2023,(7):30-45.
- [5]顾昕,柳鲲鹏,沈宇辉,等.政府绩效考核体系转型与城乡协调发展[J].经济研究,2024,(5):170-189.
- [6]黄亮雄,王贤彬,刘淑琳.经济增长目标与激进城镇化——来自夜间灯光数据的证据[J].世界经济,2021,(6):97-122.
- [7]李谷成.中国农业的绿色生产率革命:1978-2008年[J].经济学(季刊),2014,(2):537-558.
- [8]李宁,周琦宇.撤县设区对区域粮食生产的外溢效应分析[J].中国农村经济,2023,(5):23-41.
- [9]李书娟,徐现祥.目标引领增长[J].经济学(季刊),2021,(5):1571-1590.
- [10]李卓,封立涛.光纤网络规模对农村非农就业的拉动效应[J].经济评论,2021,(1):96-111.
- [11]李卓,封立涛.农业减税降赋对经济现代化的促进作用——来自取消农业税的证据[J].经济评论,2022,(3):56-71.
- [12]李卓,王峰伟,封立涛.土地流转政策对粮食安全的影响[J].财经科学,2021,(3):94-105.
- [13]刘生龙,张晓明.数字基础设施与粮食生产:基于深度学习的实证证据[J].数量经济技术经济研究,2024,(7):155-176.
- [14]彭冲,陆铭.从新城看治理:增长目标短期化下的建城热潮及后果[J].管理世界,2019,(8):44-57,190-191.
- [15]苏子凡,周力.粮食主产区政策实施对涉农企业经营效益的影响[J].中国农村经济,2024,(6):136-151.
- [16]杨义武,林万龙.省直管县财政改革促进县域粮食生产吗——基于准自然实验的证据[J].中国农村经济,2024,(6):152-172.
- [17]钟钰,巴雪真,陈萌山.新时代国家粮食安全的理论构建与治理进路[J].中国农村经济,2024,(2):2-19.
- [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):36-50.
- [19]Cengiz D, Dube A, Lindner A, et al. The effect of minimum wages on low-wage jobs[J]. [The Quarterly Journal of Economics](#), 2019, 134(3): 1405-1454.
- [20]Chen S, Gong B L. Response and adaptation of agriculture to climate change: Evidence from China[J]. [Journal of Development Economics](#), 2021, 148: 102557.
- [21]De Chaisemartin C, D'Haultfœuille X. Two-way fixed effects estimators with heterogeneous treatment effects[J]. [American Economic Review](#), 2020, 110(9): 2964-2996.
- [22]Holmstrom B, Milgrom P. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design[J]. [The Journal of Law, Economics, and Organization](#), 1991, 7(special_issue): 24-52.
- [23]Rambachan A, Roth J. A more credible approach to parallel trends[J]. [The Review of Economic Studies](#), 2023, 90(5): 2555-2591.
- [24]Sun L Y, Abraham S. Estimating dynamic treatment effects in event studies with heterogeneous treatment effects[J]. [Journal of Econometrics](#), 2021, 225(2): 175-199.
- [25]Xu X X, Gao Y H. Growth target management and regional economic growth[J]. [Journal of the Asia Pacific Economy](#), 2015, 20(3): 517-534.

How does the Transformation of Government Performance Evaluation System Promote Growth in Grain Production? From the Perspective of Eliminating “GDP-Centric” Assessment

Feng Litao, Zou Wenjin

(Business School, Hunan Normal University, Changsha 410081, China)

Summary: For a long time, China implemented a government performance evaluation system characterized by a "GDP-centric" approach. While this system effectively incentivized local officials to promote economic growth, it also caused several problems, including environmental pollution, resource wastage, and neglect of agricultural development. With economic and social development, the Chinese government has gradually recognized the limitations of the "GDP-centric" approach, thus eliminating GDP assessment indicators for 552 county-level administrative units.

Using county-level panel data from 2010 to 2022, this paper employs a staggered DID model to empirically examine the impact of the transformation away from the “GDP-centric” performance evaluation system on grain production. The findings are that: Firstly, the transformation of government performance evaluation system significantly increases grain output, with the most pronounced effect observed in regions prioritizing agricultural development and ecological conservation. Secondly, this transformation primarily enhances grain production through two key channels: altering local governments’ policy orientations and optimizing the allocation of factor resources. Thirdly, the grain production increase mainly occurs in major grain-producing and grain-consuming regions, regions with relatively relaxed fiscal conditions, and regions rich in agricultural production factors. Fourthly, although farmers show a tendency toward “non-grain” crop cultivation under the new evaluation system, this shift has not yet had a negative impact on overall grain production. Finally, while the transformation entails certain economic growth trade-offs, counties with increased grain production demonstrate greater economic resilience throughout the process of economic restructuring.

This paper offers three policy recommendations: Firstly, the performance evaluation system for local officials should be continuously optimized according to regional factor endowments. In regions with strong agricultural resources, evaluation criteria should prioritize agricultural development and ecological protection to leverage regional comparative advantages and better ensure food security. Secondly, differentiated planting subsidies should be implemented. Subsidies for grain crops should increase to encourage farmers, and breeding subsidies should be provided in agriculturally weaker regions to improve self-sufficiency. Thirdly, special subsidies or guiding policies should support the technological, infrastructural, and digital transformation of agriculture to narrow the productivity gap between agricultural and non-agricultural sectors.

Key words: “GDP-centric”; transformation of government performance evaluation; food security; incentive compatibility; high-quality development

(责任编辑 石 慧)