政府实绩考评导向及体系转变对县域农业创业的影响效应

刘子硕[1]，刘丽敏[2]

（1. 中央财经大学 中国财政发展协同创新中心，北京 102206；2. 河北经贸大学 会计学院，河北 石家庄 050061）

摘　要：实绩考评导向及体系对地方政府行为具有很强的形塑力，在经济增长“强激励”指挥棒下，可能导致农业等“弱激励”项目的注意力资源布局缺位。据此，运用 2000—2022 年县域面板数据，采取双重差分法实证考察降低或取消 GDP 考核权重对县域农业创业活力的影响。研究发现，实绩考评导向及体系转变能够显著增强县域农业创业活力，但是政策治理成效延续性不足，并且该处理效应集中在财政压力较小的地区。在作用机制上，县域农业创业比例增加主要源自破除“唯 GDP”实绩考评导向对县域消费潜力释放、创新水平提升以及农村信贷支持的正向驱动。进一步研究发现，政府实绩考评导向及体系转变对县域农业创业活力的影响在地理位置、农村从业规模、农业发展基础、农业机械化水平、社会监督渠道以及增长目标设定上存在异质性特征；弱化或取消 GDP 考核不仅不会抑制县域经济的内生动力，反而会激发基层县乡地区的发展活力。对此，在政府实绩考评导向及体系转变背景下，通过评估激励机制变革在破除乡村产业振兴深层次体制障碍、激活县域内生发展动力上的政策处理效应，以期规范政府行为，为推进农业强国与农业农村现代化建设提供政策性参考。

关键词：实绩考评导向及体系；唯 GDP 主义；农业创业活力；农业农村现代化；共同繁荣

中图分类号：F812.2；F327　　**文献标识码：**A　　**文章编号：**1672－0202(2025)06－0045－18

一、问题提出与文献综述

农业乃国家经济稳健发展之基石，亦为维护国家安全之关键。2024 年 12 月，习近平总书记在中央农村工作会议上强调，“积极发展乡村富民产业，提高农业综合效益，壮大县域经济，拓宽农民增收渠道”“做好‘土特产’文章，培育新产业新业态，完善联农带农机制”①。在 2020 年 7 月，《全国乡村产业发展规划（2020—2025 年）》农产发〔2020〕4 号文件指出，“农村创新创业是乡村产业振兴的重要动能”②。然而，由于农业受到“自然风险”与“市场风险”的双重约束，不仅产业弱质性导致自身积累难以保证，并且其公共性、外溢性的正外部特征也要求政府运用政策工具干预、调控农业经济。此情形下，一方面，GDP 增长率等经济考核指标因其较高可度量性成为上级政府优先考察的核心内容，构成对下级政府具有约束力的“强激励”目标。另一方面，农业增长因其周期长、风

收稿日期：2025－04－29　　**DOI：**10.7671/j.issn.1672－0202.2025.06.004

基金项目：国家社会科学基金一般项目（20BJY229）；国家社会科学基金一般项目（20BZZ060）

作者简介：刘子硕（1997—），男，河北保定人，中央财经大学中国财政发展协同创新中心博士研究生，主要研究方向为政府预算绩效与财政管理。E-mail：lzs3369@163.com

①新华网，中央农村工作会议在京召开习近平对做好“三农”工作作出重要指示，https://www.news.cn/politics/leaders/20241218/7be48b1d90b24f8ba17f4341d27bef07/c.html。

②中国政府网，农业农村部关于印发《全国乡村产业发展规划（2020—2025 年）》的通知，https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020－07/17/content_5527720.htm。

险高以及非税等“隐政绩”属性,在实践中常被地方政府置于次要地位,财政金融资源更多配置在能够快速拉动经济增长的非农领域。据此,若将环境保护、农业增长等体现农业高质量发展与创新驱动的关键指标科学纳入考评体系并赋予足够权重,能够有效引导政府行为,弥补经济增长“强激励”下农业投入的不足[1]。

改革开放以来,以经济增长为“强激励”的实绩考评导向显著促进我国实现经济高速增长,其主要解释为强调财政激励机制的“财政联邦主义论”[2]与强调晋升激励机制的政府实绩考评导向及体系[3]。然而,经济增长“强激励”考评体系导致地方政府偏好“低投资、快回报、短周期”的短期项目,鉴于农业生产低效率、长周期以及非税等“隐政绩”特征[1],农业发展在地方政府工作体系中长期被边缘化,县域农业创业在市场、技术以及资金等维度面临多重困境。在市场约束层面,地方政府“重工轻农”“重城轻乡”的资源分配模式导致农业生产要素及农产品价格扭曲,进而抑制农产品价值链延伸和农民收入实质性增长。其中,农业劳动生产率仅为非农产业的25.3%,城乡居民收入比为2.5∶1,消费支出比为1.9∶1①,农村消费市场疲软可能导致农业创业活动陷入需求不足的市场风险[4]。在技术约束层面,地方政府对农业科技的投入强度远低于制造业及服务业,涉农专利转化率偏低[1],使县域农业创业主体面临技术获取难、应用成本高等技术约束,阻碍农业新质生产力的形成与发展[5]。在资金约束层面,信贷资源更多流向高利税工业和城市建设,并且政策性金融覆盖不足、商业性金融因农业创业风险考量“惜贷慎贷”以及农村信用体系不完善等因素叠加,引致县域地区农业创业的“信贷约束”[6]。此外,“唯GDP”考评导向使地方政府倾向采取“先污染、后治理”的粗放增长模式,区域间环境“逐底竞争”持续恶化辖区生态环境,抬高农业创业的自然门槛和运营成本。

党的二十大报告明确指出,“全面建设社会主义现代化国家,最艰巨最繁重的任务仍然在农村”②。为此,国家逐步调整地方政府实绩考评体系,提高农业增长、环境保护和民生改善等指标的实绩考核权重,引导地方政府“注意力”资源的再配置,在缓解市场约束、突破技术约束以及纾解资金约束等维度系统性改善县域地区农业创业活动的内外部环境。在缓解市场约束方面,政府实绩考评导向及体系转变通过扭转地方政府“重生产、轻民生”的短视行为,驱动其采取积极措施拓宽农民增收渠道、完善农村社会保障体系。这不仅有助于提振农村内需,为县域农业创业提供稳定市场预期,并且能够培育绿色、有机等细分市场,显著降低县域农业创业的市场不确定性[7]。在突破技术约束方面,实绩考评导向及体系转变不仅激励地方政府将经济增长动能由“资本驱动”换挡为“创新驱动”,鼓励其给予农业农村现代化发展适当政策倾斜,增强涉农领域科技研发的政策引导与支持力度[1],并且助力第二产业、第三产业的先进适用技术加速向农业生产环节渗透、转化与集成应用[8],克服县域农业创业过程中的技术瓶颈[5]。在纾解资金约束方面,实绩考评导向及体系转变既能够直接促使地方政府加大对“三农”领域的财政支出力度,也通过完善担保体系、发展普惠金融以及引导社会资本下乡等举措,显著提升金融资源对县域地区农业创业主体的可得性和适配性,间接缓解其农业创业的“信贷约束”[6]。同时,县域农业创业活动不仅涵盖在传统农林牧渔第一产业内部进行的生产组织形式创新和新技术应用,还包括依托县域独特资源禀赋,采取跨界融合模式在农产品精深加工、“农业+文旅”以及“农业+康养”等第二、三产业领域的创业实践[9],进而助力发展乡村新产业新业态、做好“土特产”文章,驱动乡村产业振兴[8]。因此,在政府

① 参见《习近平:加快建设农业强国 推进农业农村现代化》,https://www.gov.cn/xinwen/2023-03/15/content_5746861.htm。

② 参见《习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.html。

实绩考评导向及体系转变背景下,研究政府“注意力”配置策略调整与县域农业创业活力的内在联系,评估制度性激励变革在破除乡村产业振兴深层次体制障碍、激活县域内生发展动力上的政策处理效应,具有理论价值和现实意义。

结合上述分析,已有文献可划分为两个主要研究方向:一是文献主要剖析经济增长“强激励”考评体系、财政分权体制对城乡协调发展及农业增长的宏观抑制效应[1,10],二是聚焦评估政策性农业信贷担保等单项支农政策对“三农”领域的政策处理效应[11]。本文可能的边际贡献如下:其一,通过拓展赫伯特·西蒙“注意力管理”概念应用场景,探讨政府“注意力”资源配置转换在公共财政“委托-代理”模型中应对农业增长参与约束与激励相容约束的制度实践,并且以我国 2000—2022 年县级面板数据分析政府实绩考评导向及体系转变对县域地区农业创业活力的政策处理效应,同时检验二者在自然、政治及经济因素上的异质性特征。其二,鉴于政府“注意力”资源稀缺属性,深入研究破除“唯 GDP”实绩考评导向的社会消费“挤入”、技术创新激励以及金融资源惠农效应如何在宏微观层面引导县域地区农业创业行为,丰富政府实绩考评领域的价值文献。其三,立足新一轮财税体制改革,以地方财政压力作为揭示政府实绩考评导向及体系转变影响县域地区农业创业活力作用机制的切入点,为打好其与省级以下财政体制改革的政策“组合拳”提供经验参考。其四,在进一步分析中,考察弱化或取消 GDP 考核背景下我国县域地区因地制宜地再造经济动力架构,激发县域经济发展活力,驱动工农、城乡发展同频共振的高质量增长。

二、理论分析与研究假说

(一)政策背景

从时间维度分析,近年来中央政府顶层政策设计体现了其对地方政府“三农”领域职能履行的激励作用呈现持续强化趋势(见图 1)。2008 年前,中央政府并未将农业绩效作为考核地方政府的重点指标,2004—2008 年的中央一号文件也缺乏对县级官员农业绩效考核的系统性规定。其中,为避免“唯 GDP”实绩考评导向对地方政府治理行为的扭曲效应,部分地区上级政府在局部县域地区降低 GDP 考核权重甚至取消考核①,为探析政府实绩考评导向及体系转变对县域地区农业创业活力的影响提供良好的准自然实验环境。截至 2022 年底,陆续 18 个省市级行政区的上级政府在 495 个县级地区摒弃“唯 GDP”实绩考评导向。

需要指出的是,破除“唯 GDP 主义”并非代表上级政府不再考核县域地区经济发展状况,而是通过逐级细化政府实绩考评标准以更科学合理、因地制宜地重新界定基层政府的主要任务[10]。据此,省市级政府在调整实绩考评体系过程中再确立县级政府的“强激励”目标,实现“指挥棒”转换。

① 其中,浙江省湖州市自 2004 年起废除区县干部政绩评估的 GDP 指标;青海省政府在 2005 年开始将生态建设、移民安置视为三江源核心区果洛、玉树两州领导干部绩效考核的“强激励”目标,不再考核 GDP;新疆塔城地区、博尔塔拉蒙古自治州与伊犁哈萨克自治州分别在 2010 年、2011 年、2012 年相继取消对裕民县、温泉县、特克斯县和昭苏县的 GDP 考核,并且加强对环境保护与贫困治理的考核。2014 年,县域地区政府实绩考评导向及体系转变开始在全国范围内遍布普及。河北、福建、贵州、湖北、河南、宁夏、安徽、四川、山西在 2014 年接连宣布取消部分县级地区实绩考评中的 GDP 指标,并且浙江省丽水市与新疆喀什地区、和田地区以及克孜勒苏柯尔克孜自治州也在 2014 年转换县级政府强激励目标,重点考核区域生态质量与民生就业情况。2015 年,广西以扶贫成效为导向考核 33 个国定贫困县和片区县(取消 8 县 GDP 考核,降低其余 25 县 GDP 考核比重),浙江省再次取消 26 个欠发达县 GDP 考核,内蒙古也在 10 个县取消地方生产总值、工业增加值考核。2016 年,甘肃、云南分别对 58 个连片特困县、19 个限制开发区域和生态脆弱的贫困县取消 GDP 考核。陕西省西安市、海南也在 2017 年、2018 年相继取消 3 个生态发展县、12 个农产品主产与生态功能区及少数民族聚居区的 GDP 考核,并且青海省在 2018 年再次取消 8 个省级农产品主产区县、20 个重点生态功能区县共 28 个县级地区的 GDP 考核。

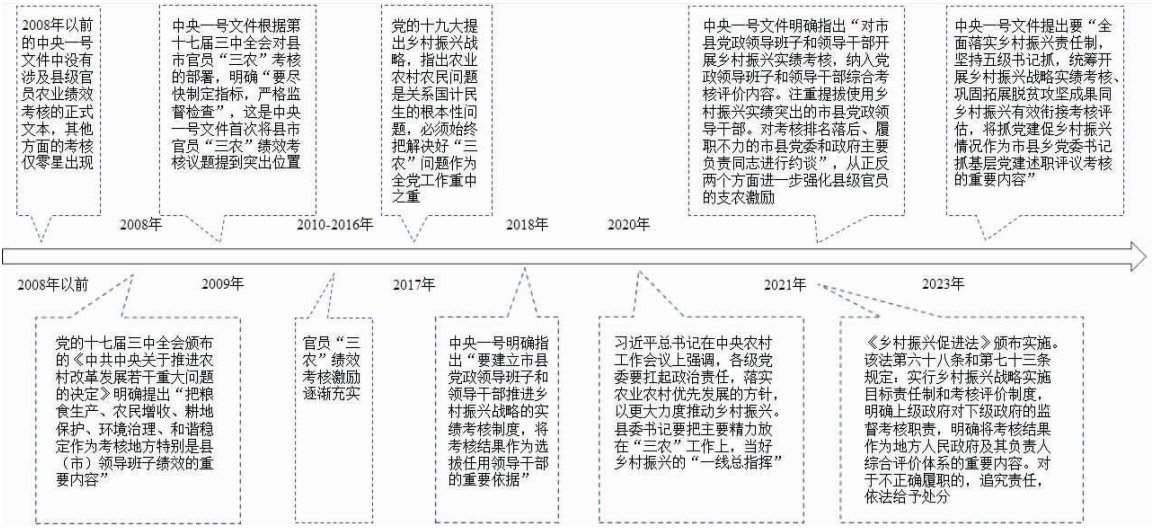


图1 中央政府考核地方政府“三农”领域实绩的历史沿革

表1汇报了破除“唯GDP主义”考核试点县所在省份以及其考核权重提升的目标任务。其中，转变政府实绩考评体系的县域地区重点分布在国家贫困县、重点生态功能区以及农产品主产区县。例如，2016年甘肃省取消考核下辖58个贫困县的GDP，同时将扶贫成效在实绩考评体系中的比例提高到80%以上。显然，省市级政府作为委托人通过弱化经济增长“强激励”属性、新确立“指挥棒”所构建的新型多任务“委托－代理”关系，可能成为促使县级政府（代理人）治理策略调整的驱动性因素。

表1 政府实绩考评导向及体系转变

考核权重提升的目标任务	破除“唯GDP主义”考核试点县所在省份
脱贫攻坚	浙江、湖北、山西、安徽、四川、河北、广西、甘肃、河南、宁夏、新疆（24县）
农业增长	福建（22县）、青海（8县）
环境保护	福建（另12县）、青海（另20县）、云南、陕西、海南、新疆（伊犁州2县、博州1县）
兼顾减贫、农业与生态	贵州、新疆（塔城地区1县）

（二）理论分析

1. 政府实绩考评导向及体系转变与县域农业创业

根据霍姆斯特罗姆（Bengt Holm-strom）与米尔格罗姆（Paul Milgrom）的多任务委托代理模型，若委托人对某些任务提供较高明确性与短期高回报率的激励，那么代理人倾向过度关注此类任务，相对忽视其余考核项目[12]。在中国式财政分权制度背景下，地方政府通常能够灵活运用政策工具拉动经济增长，故“自由裁量权”可能会强化经济增长考核的“强激励”效果[1]。此情形下，由于农业生产的“隐政绩”特征，在“唯GDP”实绩考评导向下发展农业并非地方政府最优选择。同时，中央政府对地方农业增长的实绩考核也存在模糊性、滞后性等软约束问题。尽管中央政府持续强调农业发展的重要性，但是以辖区经济增长为“指挥棒”的地方政府仍然偏好以城市建设、工业发展为重点的经济政策，忽视“三农”问题[10]。

此背景下，参照赫伯特·西蒙的“注意力管理”概念[13]，脱贫攻坚、环境保护、农业发展与经济增长等指标在考核权重上的差异意味着县级政府“注意力”资源配置指向性的改变，在工农、城乡之间的资源分配模式也因实绩考评导向的变化截然不同。根据央地间公共财政“委托－代理”模

型,满足地方政府支持农业发展效益大于外在机会效用的“参与约束”及其与中央政府、辖区居民间的“激励相容约束”,能够解释政府“注意力”资源配置重点的变化。一方面,转变“唯 GDP”考评导向能够降低地方政府“重生产、轻民生”等短期经济刺激计划在“晋升锦标赛”中的潜在收益,激励其参与中央政府和辖区居民促进农业增长的合约,满足“参与约束”。另一方面,在贫困县、重点生态功能区域以及农产品主产区县转变经济增长“强激励”考评体系后,农业发展较 GDP 增长率存在更为显著的治理效果,地方政府为获取任期优势、积累晋升资本等也会倾向支持农业发展,实现与中央政府、辖区居民的“激励相容”[1]。可见,若政策层面“注意力”明确指向农业领域,地方政府为满足考核要求与谋求政治收益,必然将其组织运作的重心和稀缺资源从过度集中工业化、城镇化等领域,向促进农业发展和鼓励农业创业方向倾斜。据此,提出假说 H1。

H1:破除“唯 GDP”实绩考评导向能够矫正地方政府在农业领域的注意力资源配置偏差,有助于增强县域地区农业创业活力。

2. 地方财政压力在二者中的调节效应分析

尽管实绩考评导向及体系转变赋予民生、环境与农业领域较强激励,但是并不代表完全放弃对县级政府的经济考核,特别是在财政压力较大的地区,财政收支矛盾加剧使得拉动经济增长、获取财政收入对地方政府仍然存在可观边际效用。据此,在财政收支压力较大的地区,实绩考评导向及体系转变可能难以约束地方财政扩权下“重工轻农”“重城轻乡”的路径依赖[1]。相关研究表明,地方政府为缓解财政压力可能会通过“土地财政”以及事权下放、支出责任下移的机会主义扩大收入规模,扰乱市场公平竞争与资源有效分配,增加县域地区农业创业风险[14]。可见,地方财政压力可能会增强地方政府短期治理倾向、机会主义行为动机,弱化实绩考评导向及体系转变对县域地区农业创业活力的正向激励。

一般而言,在地方财政压力较小的地区,地方政府受生产总值增长、税收收入等经济考核目标约束程度较低,尽管地方政府依然可能“短视”,但是实绩考评导向及体系转变能够更有效地与财政分权制度打好政策“组合拳”,将农业生产、生态保护以及民生改善作为工作重点,修正“自由裁量权”下地方政府可能存在的支出结构偏向。同时,若地方政府财政资源充裕,通常对县域地区农业创业活动以及农业总体发展具有积极影响。其中,政府对农林水事务的财政支持与区域农业基础设施水平呈正相关,既缓解农业公共品外部性、提升农业盈利与创业活力,又为应对自然与市场双重风险提供必要财政“兜底”保障,对地方财政资金储备与动态调节能力提出较高要求。由于财政支农长期存在投入不足与结构错配,农业发展受限、务农收益偏低,使得农村劳动力更倾向于跨区域、跨部门流动。县域财政资源能够有效协同实绩考评导向及体系转变,减轻城市偏向性政策对农业生产的负面效应,为县域地区农业创业“引、育、留”人才资源[10]。据此,提出假说 H2。

H2:县域财政资源约束程度越低,实绩考评导向转变越容易与地方财政分权体制形成政策协同效应,缓解财政支农“缺血”和“缺位”对县域农业创业活力的束缚。

3. 政府实绩考评导向及体系转变影响县域农业创业的机制

市场效应。数据显示,我国居民消费率在世界范围内处于较低水平,2020 年为 38.1%,显著低于全球平均水平的 55.3%①。从制度经济学视角分析,消费低迷可部分归因于政治经济体制的不利影响,主要包括“压力型”实绩考评体系以及由此内生的市场化取向公共服务制度、投资偏向性财税制度和城市倾向发展模式[15]。在“唯 GDP”实绩考评导向下,投资驱动型经济增长模式相较消费具备明显速度优势,地方政府可能会存在盲目扩张投资规模的路径依赖。据此,地方政府“重

① 资料来源:世界银行数据库,https://data.worldbank.org.cn。

生产、轻民生”的支出结构偏向虽然以宏大固定资产投资规模带动经济高速增长,但是对教育、医疗以及社会保障等公共服务有效供给不足也间接导致居民消费意愿不振、消费升级乏力等连锁反应。

一方面,通过转型传统经济增长范式,将经济发展动能由投资、外贸驱动转型为劳动者素质与生产技术进步,以向劳动者倾斜的收入分配结构提升劳动者报酬在初次分配中的比重,进而增强县域地区居民消费能力。另一方面,摒弃“唯 GDP”实绩考评导向能够激励地方政府将“注意力”资源配置向民生、环境以及“三农”等领域倾斜,通过稳定居民收入预期释放中低收入群体消费潜力,同时便民公共服务设施、宜居生态环境以及绿色食品供应等也能够推动县域地区居民实现发展型和享受型的消费升级。在县域经济背景下,食品等生存型消费在居民消费结构中通常占据基础性且相对重要的份额,故县域居民消费能力普遍增强与消费总量扩张可能会直接且显著地转化为对农产品等基础性食品的需求[16]。显然,基础农产品市场扩容为规模化、标准化生产提供稳定销路,并且居民对优质、特色农产品的溢价支付意愿显著提升也为县域农业创业活动直接创造新的、利润空间更大的细分市场[4]。据此,提出假说 H3。

H3:政府实绩考评导向及体系转变能够释放县域消费潜力,进而以市场效应激发县域地区农业创业积极性。

技术效应。相关研究表明,“唯 GDP”实绩考评的短期导向与农业生产技术创新的长周期、高投入要求存在明显期限错配[1],单纯以经济增长为“强激励”的实绩考评体系导致地方政府放任辖区企业以“坏的”技术扩张生产规模,在实现经济发展的同时造成环境污染、资源枯竭[17]。一方面,地方政府存在明显风险厌恶偏好,农业技术创新的长周期、高风险属性可能会进一步背离政府短期考核需求,增强其“理性”无视企业技术创新的内在动机[18]。另一方面,“唯 GDP”实绩考评导向及体系导致地方政府持续偏好于以“多快好省”创新项目发展经济,并且其“路径依赖”也使企业竞相策略性迎合以获取资源优势,相应“挤出”实质性技术创新活动,县域地区农业创业活动存在着明显生产性技术约束。据此,通过转变“唯 GDP”实绩考评导向及体系,引导地方政府将经济增长动能由物质、人力资本等有形生产要素的量化投入革新至技术进步、专利发明等质性因素,使其由“为增长而竞争”转向“为创新而竞争”。

然而,由此激励产生的专利技术创新成果主要由工业及服务业等第二、三产业承接,农业等第一产业领域仍然存在技术滞后、积累薄弱等创新资源配置的结构性失衡问题[19]。一方面,地方政府主导的农业技术推广通过直接普及农业机械化生产设备、先进灌溉技术等基础条件,降低县域农业创业的初始技术门槛与运营成本,增强农业生产能力[20];另一方面,在政府实绩考评体系中强化农业增长,能够促进地方政府协调第二、三产业资源,实现现代化生产要素回流农村与农业,引导其更有力地支持农业创新与发展。相关研究也表明,源自第二、三产业领域涌现的专利成果通过“工业反哺农业”“城市支持农村”的要素流动与技术溢出机制向县域农业领域渗透,不仅为政府技术推广改造传统农业生产条件提供关键性支撑,并且能够有效提升县域农业产品竞争力与超额利润,进而提升县域地区农业创业的积极性与主动性[8]。因此,破除“唯 GDP”考评体系所驱动的技术创新活力,包括地方政府层面的直接性农业技术推广与第二、三产业技术成果向农业领域的间接性扩散与应用,能够显著降低县域地区农业创业的技术壁垒,推进农业现代化建设与乡村产业振兴[5]。据此,提出假说 H4。

H4:破除“唯 GDP”实绩考评导向能够通过鼓励科技创新活动,以技术效应带动县域地区农业创业行为。

资金效应。与其他行业创业不同,农业创业活动具有长周期、慢回报的典型特征,并且易受自然条件、市场波动以及突发事件等外部性冲击影响,使其经济收益预期存在明显不确定性。据此,

在农业创业多环节过程中,个体初始资金通常不足以覆盖阶段性要素投入需要,农村正规、非正规信贷市场日益成为农业创业获取外部资金支持的关键渠道。为获取政治晋升资本,地方政府存在较强动机增强对金融资源配置的控制力度,干预信贷资金在行业内、行业间的正常分配,使得城市银行分支结构逐渐成为地方政府加强对高利税行业金融支持的一种准财政工具[21],导致信贷资金配置的"非农化"趋势日益加剧。

鉴于农村承载着多数贫困人口与农业产业,并且中国农村地区与重点生态功能区、生态脆弱敏感区高度重叠,故脱贫攻坚、环境保护以及农业增长等"强激励"任务的绩效考核重点聚焦在农村发展[10]。在金融资本投放上,取消或弱化贫困县、重点生态功能区以及农产品主产区县 GDP 考核能够激励地方政府科学引导与合理配置金融信贷资源,兼顾工农、城乡发展,降低县域地区农业创业活动的融资难度。在财政资源分配上,由于农业固有"弱质性"特征,新确立民生、环境以及"三农"领域考核"指挥棒"能够鼓励地方政府加大财政涉农支持力度,以工业化、城镇化、信息化反哺农业现代化发展[1]。相关研究表明,重塑传统金融资源配置的"工业化""城镇化"路径能够正向增加农业生产利润,直接关联县域农业创业活动[22]。一方面,良好资金链保障有助于解决农业生产端公共物品供给问题,以高水平机械化生产增加种植面积、减少成本开支和提高资源利用率,逐步实现农业集约化、规模化以及现代化发展[20];另一方面,稳定资金供应能够加快现代化生产要素在农村地区的推广和应用,加速培育农业农村新质生产力,以高效率农业生产结构提升县域地区农业创业活跃度与创业质量[23]。据此,提出假说 H5。

H5:实绩考评导向及体系转变能够引导金融资源回流农村,进而以资金效应驱动县域地区农业创业活动开展。

三、实证研究设计

(一)模型构建

运用双重差分法(Differences-in-Differences,DID)验证政府实绩考评导向及体系转变对县域地区农业创业活力的直接效应,构建如下基准方程(1)。

$$Firm_ratio1_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot Assess_trans_{it} + \beta \cdot Control_{it} + \delta_{1i} + \mu_{1t} + \varepsilon_{1it} \quad (1)$$

其中,i 为区县,t 为年份。被解释变量 *Firm_ratio*1 表示县域当年新注册企业中农、林、牧、渔业企业数量占比,核心解释变量 *Assess_trans* 为区县是否转变"唯 GDP"实绩考评导向的外生冲击,*Control* 代表系列控制变量。δ_i 与 μ_t 分别代表县域固定效应、时间固定效应,ε_{it} 为误差项。

(二)变量选取与界定

被解释变量,县域农业创业活力。参考丛海彬等[24]、黄祖辉等[25]的研究,根据国民经济行业分类标准(GB/T 4754—2017)与天眼查数据库,以我国县域地区农、林、牧、渔业(行业代码为 A)新注册企业数量占当年初创企业总数的比重 *Firm_ratio*1 衡量县域农业创业活力。同时,为考察破除"唯 GDP"实绩考评背景下县域地区创业的行业偏好,以新注册企业中制造业(行业代码为 C)数量占比 *Firm_ratio*2 测度制造业(第二产业)创业活力[26]、服务业数量占比 *Firm_ratio*3 度量服务业(第三产业)创业活力。其中,根据国家统计局制定的《生产性服务业统计分类》《生活性服务业统计分类》,将服务业细分为生产性服务业与生活性服务业①。同时,遵循郑冯忆和丁松的研究思路,主要以信息传输、软件和信息技术服务业(行业代码为 I),租赁和商务服务业(行业代码为 L)代表生产性服务业,以居民服务、修理和其他服务业(行业代码为 O)代表生活性服务业[27]。

① 资料来源:国家统计局,https://www.stats.gov.cn/zs/tjws/tjbz/202301/t20230101_1903958.html。

解释变量,政府实绩考评导向及体系转变。在实绩考评体系中弱化或取消 GDP 考核的区县为处理组,记为 1,其余为控制组,记为 0,即地区虚拟变量 *Treat*;样本区县在实绩考评体系转变之后取值为 1,否则为 0,即时间虚拟变量 *Post*。据此,地区虚拟变量 *Treat* 与时间虚拟变量 *Post* 交互项 *Assess_trans*代表样本区县在观测年度是否已经破除"唯 GDP"实绩考评导向。

机制变量。首先,参考祝继高等[28]的研究,以我国县域地区财政一般公共预算收支缺口占一般公共预算收入的比重衡量地方财政压力。其次,将县域人均社会消费品零售总额(元/人)自然对数[29]、发明公布专利数量加一自然对数[30]分别作为市场需求规模与区域技术创新水平的代理变量。同时,为明确区域技术创新质量及应用效果,参考李士成等[31]的研究思路,选取农业机械总动力(万千瓦特)的自然对数、农村用电量(万千瓦小时)的自然对数以及农田有效灌溉面积(千公顷)的自然对数衡量县域地区的农业生产力变革情况。最后,在农村家庭贷款可得性上,参考花弘毅和李曜的研究,主要依据中国收入分配研究院提供的 2018 年中国家庭收入调查数据(*CHIP*2018)中农村家庭"在过去 3 年中,您或您家中的成员是否从银行、农村信用社、其他商业或金融机构、其他正规放贷组织或民间放贷者那里提出过借贷申请或要求?"与"您家的借贷申请或借贷要求,是否有被拒绝或所得到的贷款/借款额比申请额要少的情况?"两个问题的受访数据,按照 *CHIP*2018 数据的县级代码,将县级政府实绩考评导向及体系转变等宏观指标与其匹配[32]。其中,将第一个问题回答为"是"且第二个问题回答为"借贷申请能被接受,但所得到贷款/借款额比申请额要少"或"借贷申请都被足额满足"赋值为 1,代表农村家庭具有较好的贷款可得性;将第一个问题回答为"否"或第一个问题回答为"是"但第二个问题回答为"借贷申请多次被拒绝"的样本赋值为 0,代表农村家庭贷款可得性较差。

控制变量。参考已有研究,从县域经济状况、社会公共服务、财政支持力度以及居民财富水平多维度综合考虑可能影响县域地区绩效考核体系改革与农业创业活动开展的因素。其中,以对数化人均粮食产量(kg/人)*Lnfood*、规模以上工业企业数量加一的自然对数 *Indus_firm* 分别衡量传统农业发展水平与工业发展基础;将固定电话用户数自然对数 *Telephone*、普通中小学在校生数占当地户籍人口数比重 *Edu* 作为县域通信基础设施水平、教育发展水平的代理变量;通过地方一般公共预算支出占县域生产总值比重 *Compete*、城乡居民储蓄存款余额与县域生产总值比值 *Saving* 测度政府干预程度和居民财富水平。

(三)数据来源与说明

为覆盖大部分弱化或取消 GDP 考核的试点县域及时点前后 4 期情况,根据手工搜集整理的结果,最终选取我国 2000—2022 年 891 个县域地区的非平衡面板数据,实证分析政府实绩考评导向及体系转变对县域农业创业活力的影响效应。为保证样本质量和时间跨度的一致性,在面板数据构建过程中剔除数据指标缺失严重的县域,最终得到 2000—2022 年我国 28 个省份 891 个县域地区的非平衡面板数据。在地域分布上,研究样本涵盖东部地区(37.5%)、中部地区(32.7%)、西部地区(20.6%)以及东北地区(9.2%),具有较好的全国代表性。破除"唯 GDP"实绩考评体系的政策处理组包含 165 个区县,涉及在 2004、2011、2012、2014、2015、2016、2017 以及 2018 年宣布弱化和取消 GDP 考核的县级地区,控制组则为其余 726 个区县。其中,县域农业创业数据通过天眼查数据库获取观测年度新注册企业数量的分行业信息,县域专利数据源自中国国家知识产权局(SIPO)专利数据库,农村家庭贷款可得性微观数据源于北京师范大学中国收入分配研究院的中国家庭收入调查项目(CHIP),其他县域数据主要来自国泰安(CSMAR)县域经济数据库、《中国财政年鉴》《中国县域统计年鉴》以及地方统计年鉴等。同时,剔除微观变量在 CHIP 微观调查数据库中的缺失样本,运用外插法填补县域宏观变量中的数据缺失,并且对连续型变量数据进行上下 1% 缩尾处理。表 2 为主要变量说明与描述统计。

表 2　变量说明与描述性统计

变量类型	变量名称	衡量方式	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
被解释变量	农业类创业活力	新注册企业中农业类(行业代码为 A)数量占比	17,730	0.05	0.05	0.00	0.25
	制造业类创业活力	新注册企业中制造业类(行业代码为 C)数量占比	17,730	0.10	0.07	0.01	0.39
	服务业类创业活力	新注册企业中服务业类(生产性、生活性)数量占比	17,194	0.09	0.04	0.00	0.79
解释变量	实绩考评导向及体系转变	在观测年度是否改革实绩考核体系(是=1,否=0)	17,733	0.06	0.24	0.00	1.00
机制变量	地方财政压力	一般公共预算收支缺口占一般公共预算收入的比重	17,730	2.46	2.23	-0.08	9.78
	市场需求规模	县域人均社会消费品零售总额(元/人)自然对数	17,730	8.69	0.99	6.81	10.91
	企业技术创新	发明公布专利数量加 1 取自然对数	17,730	2.57	1.55	0.69	5.84
	农业生产能力 1	农业机械总动力(万千瓦特)的自然对数	17,733	3.59	0.80	0.69	4.69
	农业生产能力 2	农村用电量(万千瓦小时)的自然对数	12,047	9.33	1.18	0.41	11.07
	农业生产能力 3	农田有效灌溉面积(千公顷)的自然对数	10,096	3.18	0.80	0.26	4.21
	农村信贷支持	农村家庭贷款可得性(较好=1,较差=0)	3,388	0.14	0.34	0.00	1.00
控制变量	居民财富水平	城乡居民储蓄存款余额与县域生产总值比值	17,730	0.70	0.32	0.26	1.74
	教育发展水平	普通中小学在校生数占当地户籍人口数比重	17,730	0.13	0.04	0.06	0.21
	政府干预程度	地方一般公共预算支出占 GDP 比重	17,730	0.14	0.08	0.04	0.42
	传统农业发展水平	人均粮食产量(kg/人)取自然对数	17,730	6.08	0.71	3.69	7.78
	通信基础设施水平	固定电话用户数自然对数	17,730	11.10	0.81	9.19	12.79
	工业发展基础	规模以上工业企业数量加 1 的自然对数	17,730	4.46	1.04	2.40	6.81

四、实证结果分析

(一)基准回归结果

根据方程(1),表 3 为政府实绩考评导向及体系转变对县域地区创业的分行业影响。其中,在列(1)~(2)中,不论是否加入控制变量,政府实绩考评导向转变均显著且系数为正,说明破除县级政府“唯 GDP”实绩考评导向能够显著激发当地农业类创业积极性,验证前述研究假说 H1。可见,若实绩考评导向、政策层面“注意力”明确指向农业领域,地方政府基于考核激励与政治收益考量,必然将组织资源与工作重心从工业化、城镇化等领域向促进农业创业与创新发展方向倾斜。同时,在列(3)~(4)中,政府实绩考评导向转变均不显著,说明弱化或取消 GDP 考核可能并未直接影响县域地区制造业类、服务业类的创业活跃度,政府实绩考评导向由 GDP 指标转向民生、环境以及“三农”领域指标,并且更多凸显为农业发展导向,其较强的政策靶向性能够更为显著地提升农业发展的韧性与可持续性。

表 3　基准回归结果

变量	农业类创业活力 (1)	农业类创业活力 (2)	制造业类创业活力 (3)	服务业类创业活力 (4)
实绩考评导向及体系转变	0.015***(0.004)	0.013***(0.004)	0.006(0.004)	-0.002(0.003)
居民财富水平		0.012**(0.005)	-0.009(0.006)	-0.004(0.003)
教育发展水平		-0.146***(0.032)	0.049(0.054)	0.029(0.031)
政府干预程度		0.060***(0.020)	0.055***(0.021)	-0.033***(0.012)
传统农业发展水平		0.014***(0.002)	0.008**(0.004)	-0.007***(0.002)
通信基础设施水平		-0.001(0.002)	0.009***(0.002)	0.005***(0.001)
工业发展基础		0.003(0.002)	0.002(0.002)	-0.002**(0.001)
常数项	0.049***(0.000)	-0.038(0.026)	-0.066(0.043)	0.096***(0.022)

续表

变量	农业类创业活力 (1)	农业类创业活力 (2)	制造业类创业活力 (3)	服务业类创业活力 (4)
县域固定	是	是	是	是
年份固定	是	是	是	是
观测值	17,727	17,727	17,727	17,188
R^2	0.522	0.535	0.720	0.502

注：括号内为聚类在城市层面的稳健标准误；***、**、*分别表示估计系数在1%、5%、10%水平上显著。下同。

（二）稳健性检验

1. 平行趋势检验

鉴于县级政府破除“唯GDP”实绩考评导向存在多时点特征，按照如下方程（2）检验平行趋势以及政策动态效应。

$$Firm_ratio1_{it} = \alpha + \sum \alpha_n \cdot D_{it}^n + \beta \cdot Control_{it} + \delta_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中，D_{it}^n为政府实绩考评导向及体系转变后第 n 年的虚拟变量。同时，2000—2022年面板数据在理论上能够观测到多数分布于2004—2018年处理组县域前后5期变动情况，并且以考评转变前一年（$n = -1$）为基期。另外，由于政策实施6期前与5期后观测数据较少，将政策实施6期前或5期后合并至-5期或4期，政府实绩考评导向及体系转变影响县域农业创业活力的动态效应如图2所示。在政策实施前，处理组区县与控制组区县的农业创业活力未存在显著差异；在弱化或取消GDP考核后，考评转变县（处理组）的农业创业比例相较考评未转变县（控制组）显著上升。但是，考评转变的冲击效应在第4期开始减弱，说明破除“唯GDP”实绩考评导向影响县域地区农业创业活力的政策持续性不足。综上，模型通过平行趋势检验，双重差分估计有效。

2. 安慰剂检验

依循La Ferrara等的研究思路，根据基准回归中政府破除“唯GDP”考评的变量分布，随机抽样1000次生成“伪政策虚拟变量”，并且按照方程（1）重新估计其系数与 p 值[33]，结果分布情况如图3所示。其中，水平虚线表示 $p = 0.05$，竖直虚线为基准回归的真实估计系数 $\alpha_1 = 0.013$。图3显示，“伪政策虚拟变量”估计系数远小于基准回归中的真实估计，并且其均值接近于0、其分布近似正态分布以及 p 值多大于0.05（5%水平上不显著）。可见，弱化或取消GDP考核对我国县域地区农业创业活力的影响并非由随机因素导致，结论可靠。

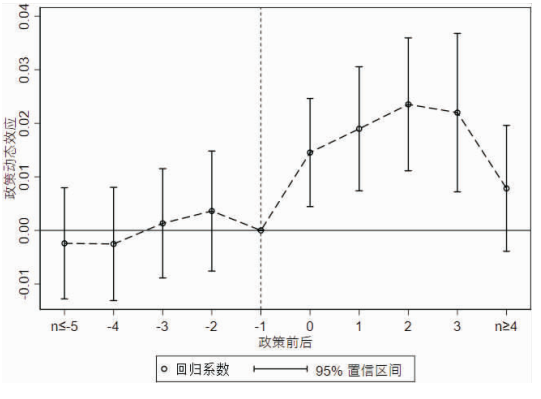


图2 平行趋势检验与政策动态效应

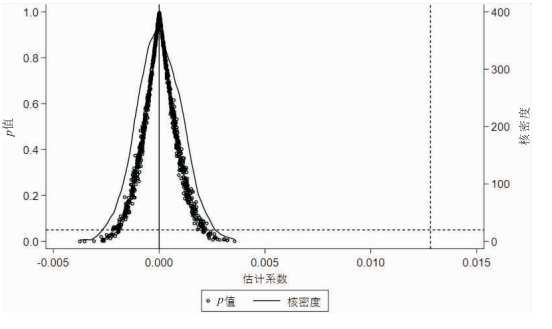


图3 安慰剂检验

3. 工具变量回归

遵循柏培文和张云的研究思路，将县域地形起伏度与年末金融机构各项贷款余额（万元）自然

对数的交互项作为政策冲击的工具变量[34],采取两阶段最小二乘法(2SLS)处理其中的内生性问题。一方面,考虑到地理特征外生于经济系统,并且其对农业增长的制约也在随技术进步不断减弱;另一方面,县域地形起伏等自然因素是县域地区生态脆弱的直观表现,也是县级政府摒弃"唯GDP"考评导向的重要考量因素。但是,地形起伏度的截面特征并不适用面板分析,故将年末金融机构各项贷款余额(万元)自然对数与县域地形起伏度交乘。理论上,工具变量选取符合相关性、外生性条件。工具变量回归结果如表 4 所示,第二阶段解释变量政府实绩考评导向转变显著且系数仍为正,说明基准结果稳健。另外,工具变量选取有效性检验表明,Wald F statistic 大于 10% 显著性水平上的 Stock-Yogo 临界值,LM statistic 在 1% 显著性水平上拒绝原假设,即工具变量选取在统计上通过弱工具变量检验、可识别检验,估计结果可靠。

表 4　工具变量回归结果

变量	实绩考评导向及体系转变 (1)	农业类创业活力 (2)
实绩考评导向及体系转变		0.146*** (0.056)
工具变量	0.047*** (0.014)	
控制变量	是	是
县域固定	是	是
年份固定	是	是
观测值	17,430	17,430
不可识别检验	$p<0.01$	
弱工具变量检验	372.533(16.38)	

注:不可识别检验 Kleibergen-Paap rk LM statistic 汇报 p 值;弱工具变量检验 Cragg-Donald Wald F statistic 括号内为 10% 显著性水平上的 Stock-Yogo 临界值。

4. 异质性处理效应

由于县级政府实施弱化或取消 GDP 考核政策的时间点不同,在研究设计中会存在新考评转变县(处理组)与考评一直未转变县(从未受政策处理组)、新考评转变县(较早受政策处理组)与考评还未转变县(较晚受政策处理组)、新考评转变县(较晚受政策处理组)与考评已经转变县(较早受政策处理组)三种对照。其中,前两种对照能够客观估计考评转变影响县域农业创业活力的政策效应,但是第三种对照的处理效应并不一定同质,其平均估计量权重较大可能导致双向固定效应估计偏误。据此,运用 Goodman-Bacon 分解法检验第三种对照的比重是否过大[35],结果如表 5 所示。显然,政府实绩考评导向及体系转变影响县域地区农业创业活力的多期双重差分估计结果主要来源为从未受政策处理样本作为控制组的对照(权重 98.8%),并非来自较早受政策处理样本作为控制组的第三种对照(权重 0.5%),说明基准结果有效可靠。

表 5　Goodman-Bacon 分解结果

控制组类型	权重	估计值
处理组 vs 从未受政策处理组	0.988	0.015
较早受政策处理组 vs 较晚受政策处理组	0.007	0.016
较晚受政策处理组 vs 较早受政策处理组	0.005	0.028
DID 加权估计结果	0.015	

5. 其他稳健性检验

为验证基准结果客观性,采取替换被解释变量等其他方法重新估计政策处理效应的结果如表

6所示。首先,列(1)是替换县域地区农业创业比例为当年农林牧渔类新注册企业数目自然对数[25]的估计结果。其次,为避免城市经济政治制度特殊性对区域农业发展的影响,列(2)为剔除研究中北京等四个直辖市区县样本重新按照方程(1)回归的结果。最后,列(3)为剔除2017年及以后样本考虑《国务院办公厅关于县域创新驱动发展的若干意见》(国办发〔2017〕43号)政策冲击的结果;列(4)为剔除2018年及以后样本考虑2018年以来大规模减税降费政策、2018年5月蚂蚁金服"普惠金融+智慧县域"外生干扰的结果;列(5)为剔除2020年及2021年样本以考虑2019年底突发公共卫生事件影响的结果。综上,基准回归结果稳健。

表6 其他稳健性检验结果

变量	替换被解释变量	剔除直辖市样本	排除其他外生干扰		
	农业类新注册企业数目				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
实绩考评导向及体系转变	0.299***(0.081)	0.013***(0.004)	0.024***(0.005)	0.023***(0.005)	0.015***(0.004)
常数项	1.823***(0.663)	-0.034(0.026)	0.007(0.030)	-0.008(0.028)	-0.034(0.025)
控制变量	是	是	是	是	是
县域固定	是	是	是	是	是
年份固定	是	是	是	是	是
观测值	17,727	17,531	14,035	14,717	16,501
R^2	0.841	0.535	0.567	0.568	0.536

(三)机制检验

1.地方财政压力

遵循江艇的研究思路,按照地方财政压力平均水平将我国县域地区划分为受财政资源约束较强与较弱两组[36],分组回归结果如表7所示。可知,在地方财政压力较小的地区,政府实绩考评导向转变对县域农业创业活力具有更显著的促进作用,验证前述研究假说H2。同时,采用费舍尔组合检验计算表7列(1)与列(2)的组间系数差异,证实破除"唯GDP"考评对农业创业活力的正向作用在受财政资源约束程度不同的县域地区存在显著差异,其政策效应主要集中在地方财政压力较小的县域。

表7 机制检验结果:地方财政压力

变量	农业类创业活力	
	地方财政压力较大地区	地方财政压力较小地区
	(1)	(2)
实绩考评导向及体系转变	0.005(0.005)	0.015**(0.006)
常数项	0.033(0.045)	-0.017(0.026)
控制变量	是	是
县域固定	是	是
年份固定	是	是
观测值	6,578	11,078
R^2	0.589	0.522
经验p值	$p<0.01$	

注:基于Bootstrap方法的费舍尔组合检验并将抽样次数设定为500次,计算经验p值以检验组间系数差异。

2.间接效应识别

结合前文理论分析,表8与表9的回归结果表明,政府实绩考评导向转变能够显著增加县域地

区消费总量、改善农村家庭贷款可得性,并且有助于提升县域地区企业技术创新水平,进而在政府技术推广情境下有效增强农业生产能力,说明破除"唯 GDP"考评体系对县域地区农业创业活力的影响存在着上述作用机制,验证研究假说 H3、H4 及 H5。相关研究也表明,市场消费低迷[4]、生产技术落后[5]以及初始资金短缺[6]是制约县域地区农业创业活力与现代化发展的重要因素。

表 8　机制检验结果:市场效应与资金效应

变量	市场需求规模	贷款可得性	
	人均社会消费品零售总额	农村家庭信贷 Probit	农村家庭信贷 Logit
	(1)	(2)	(3)
实绩考评导向及体系转变	0.133*** (0.031)	0.515** (0.208)	0.511** (0.211)
常数项	7.978*** (0.211)		
控制变量	是	是	是
县域固定	是	是	是
年份固定	是	否	否
观测值	17,727	3,387	3,387
R^2	0.959		
伪 R^2		0.108	0.108

注:资金效应由于采取 Probit 与 Logit 模型使用 CHIP2018 截面数据回归,故存在数据样本量变化,并且仅控制地区固定效应。同时,资金效应分析的定性选择模型汇报了变量平均效应。

表 9　机制检验结果:技术效应

变量	企业技术创新	农业生产能力		
	发明公布专利数量	农业机械总动力	农村用电量	农田有效灌溉面积
	(1)	(2)	(3)	(4)
实绩考评导向及体系转变	0.201** (0.090)	0.171*** (0.040)	0.212*** (0.062)	0.092** (0.036)
常数项	4.908*** (0.610)	0.808** (0.323)	7.586*** (0.535)	2.499*** (0.308)
控制变量	是	是	是	是
县域固定	是	是	是	是
年份固定	是	是	是	是
观测值	17,727	17,727	12,041	10,090
R^2	0.783	0.888	0.744	0.890

五、进一步研究

(一)基于三重差分方法的异质性分析

参考陆文力和卢盛荣的研究,采取三重差分方法进一步检验政府实绩考评导向及体系转变影响县域地区农业创业活力的异质性特征[37],在基准方程中引入三重交互项,构建如下模型(3)。

$$Firm_ratio1_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot Assess_trans_group_{cit} + \beta \cdot Control_{it} + \delta_{2i} + \mu_{2t} + \varepsilon_{2it} \quad (3)$$

其中,*group* 为第三重差分项,代表在不同维度异质性分析中的虚拟变量,其他变量与基准方程(1)一致。在地理位置上将中西部及东北地区的县域记为 1,东部地区的县域记为 0;根据乡村从业规模(乡村从业人员数量)、农业发展基础(第一产业增加值占地区生产总值比重)以及农业机械总动力(万千瓦特)的中位数,生成我国县域地区关于乡村从业规模较大(记为 1)与较小(记为 0)、农业发展基础较好(记为 1)与较差(记为 0)、农业机械化水平较高(记为 1)与较低(记为 0)的虚拟变量。另外,在外部监督渠道畅通、经济增长目标"层层加码"两种情境下,分析政府实绩考评

导向转变对县域农业创业活力政策效应延续性不足的可能原因。在社会监督渠道上,由于政府数据存在较高获取壁垒,可能导致外部监督力度不足,并且考虑到县级政府很难直接影响地级市政府的决策,故将地级市政府的公共数据开放情况匹配到县域,评估县级政府在转变实绩考评体系过程中的外部监督情况[38]。在增长目标设定上,由于地级市政府(上级政府)仍享有大部分县域的财政管辖权与行政主导权,其经济增长目标的"层层加码"行为可能引致县域政府的策略性回应[39]。据此,按照县域所属地级市是否上线公共数据开放平台以及经济增长目标设定的中位数,生成我国县域地区关于社会监督较易(记为1)与较难(记为0)、受上级政府增长目标影响较小(记为1)与较大(记为0)的虚拟变量。*Assess_trans_group* 由基准方程中解释变量 *Assess_trans* 与不同维度异质性中虚拟变量 *group* 交互形成,主要关注三重交互项系数 α_1。异质性分析回归结果由表10汇报,三重交互项 *Assess_trans_group* 系数 α_1 均正向显著,说明位于中西部及东北地区、乡村从业人员规模较大、农业发展基础较好、机械化水平较高、社会监督渠道畅通以及受上级政府增长目标影响较小能够显著增强政府实绩考评体系转变对我国县域地区农业创业活力的激励效应。一般而言,相较东部地区,我国中西部及东北地区在土壤资源、日照条件等自然要素上具有发展农业的比较优势,农村从业规模、农业发展基础与机械化水平则是影响县域农业创业过程中生产经营成本、劳动力要素供给以及资本技术积累的重要经济因素,社会监督渠道及增长目标设定是影响县域政府能否实质性改变"重工轻农""重城轻乡"短视行为的政治性因素。

表10 异质性分析

	Panel A 自然及政治环境			Panel B 农业经济性因素		
变量	地理位置	社会监督渠道	增长目标设定	乡村从业规模	农业发展基础	农业机械化水平
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
实绩考评导向及体系转变×相应分组虚拟变量	0.020***(0.004)	0.030***(0.006)	0.012***(0.004)	0.017***(0.004)	0.018***(0.005)	0.019***(0.004)
常数项	-0.029(0.025)	-0.079***(0.026)	-0.040(0.026)	-0.038(0.026)	-0.036(0.026)	-0.039(0.026)
控制变量	是	是	是	是	是	是
县域固定	是	是	是	是	是	是
年份固定	是	是	是	是	是	是
观测值	17,727	16,360	17,727	17,727	17,727	17,727
R^2	0.537	0.536	0.535	0.535	0.535	0.536

(二)考核转型的县域发展活力与经济增长效应

一般而言,在贫困县、重点生态功能区及农产品主产区县将发展重心转向环境保护、民生改善及"三农"问题,摒弃以往通过"重工轻农""重城轻乡"发展策略单纯追求经济增长的治理模式,转而根据地域特性灵活发挥县域经济比较优势,有助于激发地方经济体系发展活力。据此,以矫正后 DMSP-OLS 数据中夜间灯光亮度平均值的自然对数刻画县域经济发展活力[40],验证破除"唯GDP"实绩考评体系对县域经济活跃度的影响,回归结果如表11列(1)所示,政府实绩考评导向转变的系数显著为正。顾昕等研究发现,淡化乃至废除县域 GDP 考核会显著减轻基层政府在追求短期经济扩张方面的绩效负担,非但不会抑制政府、市场及社会内在的经济活力,反而会增强政府在公共福祉增进和社会经济融合发展上的资源配置效率与政策执行优化,推动县域经济向包容性增长和协同繁荣模式演进[10]。基于此,以人均地区生产总值自然对数衡量县域经济增长[41],评估考评导向转变对县域经济扩张的政策处理效应,回归结果如表11列(2)所示,政府实绩考评导向转变的系数显著为正。

表 11　进一步分析回归结果

变量	县域发展活力	县域经济增长
	县域夜间灯光亮度平均值	县域人均地区生产总值
	(1)	(2)
实绩考评导向及体系转变	0.197***(0.042)	0.132***(0.018)
常数项	-0.068(0.319)	9.171***(0.160)
控制变量	是	是
县域固定	是	是
年份固定	是	是
观测值	17,669	17,727
R^2	0.958	0.981

六、研究结论与政策建议

(一)研究结论

基于赫伯特·西蒙“注意力管理”的概念,使用我国 2000—2022 年县域宏观面板数据、2018 年中国家庭收入调查(CHIP)微观数据,采取双重差分法研究政府实绩考评导向及体系转变后的注意力分配模式变化对我国县域地区农业创业活力的影响,并验证其中可能存在的作用机制,结论如下:第一,弱化或取消 GDP 考核能够显著增强县域地区农业创业活力,但是政策治理成效的长期稳定性不足,并且该处理效应在地方财政压力较小的地区更显著;第二,为实现新设定的“强激励”目标,地方政府通过释放县域消费潜力、推广应用先进技术、鼓励企业技术创新以及引导信贷资金配置等方式带动县域地区的农业创业活动;第三,政府实绩考评导向及体系转变对县域地区农业创业活力的促进效应在地理位置、乡村从业规模、农业发展基础、农业机械化水平、社会监督渠道以及增长目标设定上存在异质性特征;第四,进一步研究发现,破除“唯 GDP”考评体系不仅无碍我国县域经济内生动力勃发,而且会对基层地区发展活力与经济增长发挥显著正向作用。

(二)政策建议

首先,地方政府因地制宜推进摒弃“唯 GDP”实绩考评体系的政策试点,兼顾考核目标设定的“效率”与“公平”,强化政策影响的可持续性。一方面,弱化甚至取消经济增长“指挥棒”能够松绑基层政府完成经济增长绩效目标的任期压力,优化其在民生、环境以及“三农”等领域中的资源配置与公共保障,进而以城乡协调、工农共进深化“有为政府”与“有效市场”的高效配合。另一方面,在摒弃“唯 GDP”考评体系的试点范围扩大过程中,地方政府不仅需要充分论证政策目标设定合理性、政策落地实践可行性及政策治理效果长期性,为辖区因地制宜发展提供可操作空间,防范制度确立上的“唯某某主义”,并且应当以大格局观念实现兼具发展与共享的共同繁荣,避免政策执行中的“唯数字论”。国际经验也论证了上述观点,如新西兰在 2009 年实施的《绩效改进框架》通过结合绩效评估与绩效改进,摒弃传统以问责和控制为主导的管理模式,聚焦政府管理效能的持续提升,彰显出显著管理效能与持久制度活力。政府实绩考评导向与体系转变旨在引导农业可持续发展,但是短期内若未能有效破除数据壁垒、遏制上级政府目标加码及财政干预,县域政府仍将受制于经济增速压力。对此,一是建立公开透明的县域发展数据库,便利社会监督,倒逼政府行为长期化;二是通过改革财政分权与差异化考核,保障农业县发展自主权,避免向农业主导县摊派工业增速指标。

其次,以政策性倾斜引导先进生产要素回流农村农业,鼓励市场、社会等多方力量参与乡村振

兴建设。在实际工作中,通过积极宣传和优先提拔在乡村振兴、农业强国建设中政绩突出的干部,增强基层政府官员工农、城乡一盘棋思想,进而规范财政资金的使用与管理,确保相关资金优先用于"三农"领域。同时,充分发挥财政资金的"杠杆效应",通过政府投入撬动金融资源、社会资本参与农业农村现代化建设,并且以工业化、信息化、城镇化过程中的先进技术、消费增量积累盘活乡村产业振兴,避免非农产业与城市过度"虹吸"农业农村却"反哺"不足的畸形发展,进而促进农业增长动能平稳"换挡"为现代农业生产要素。其中,浙江省通过实施"两进两回"工作办法(科技、资金进乡村,青年、乡贤回农村),建立长效乡贤联络机制和本土人才储备库,系统性促进人才、科技、资金等先进生产要素向农村集聚,为乡村振兴培育多层次、复合型的本土人才梯队,打造要素回流赋能乡村发展的成功实践样本。

最后,深化中央和地方财政事权和支出责任划分改革,打好转移支付制度与政府实绩考评导向及体系转变的政策"组合拳"。一方面,在结构性减税降费背景下,通过科学确立地方核心税种、界定央地收入分成等政策工具,积极培育地方税源与健全地方税制,合理控制地方财政纵向失衡,确保税收收入平稳增长以实施更加积极的财政支农政策。另一方面,通过构建动态调整的转移支付资金调度机制、增加一般转移支付规模以及取消专项转移支付资金配套要求,提升财政转移支付效率,实现中央宏观政策精准调控与地方因地制宜发挥信息优势的高效配合,为县域地区"三农"事业发展提供财力保障。其中,中央政府在2016年启动支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金的试点政策,将纳入统筹整合范围的中央财政涉农资金按照原渠道下达,资金项目审批权限则完全下放到贫困县,由其按照权责匹配原则自主实施①,这是涉农领域"放管服"改革的重大举措。同时,合理界定央地政府间支农事权与支出责任,以受益范围作为主要划分依据,适当增加中央政府在央地共担事权中的分担比例,规范转移支付资金的竞争性配置以构建科学的转移支付资金分配机制,确保地方财政支农政策有效实施与支农资金科学分配。

参考文献:

[1]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):30-46.

[2]QIAN Y, WEINGAST B R. Federalism as a commitment to reserving market incentives[J]. Journal of economic perspectives, 1997(4):83-92.

[3]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.

[4]刘克春, 王鑫, 吕慧明, 等. 农业企业绿色创业动机及其驱动因素的实证分析[J]. 财经论丛, 2024(6):101-112.

[5]罗必良, 李尚蒲. 论农业经营制度变革及拓展方向[J]. 农业技术经济, 2018(1):4-16.

[6]张应良, 高静, 张建峰. 创业农户正规金融信贷约束研究——基于939份农户创业调查的实证分析[J]. 农业技术经济, 2015(1):64-74.

[7]张海英, 王厚俊. 绿色农产品的消费意愿溢价及其影响因素实证研究——以广州市消费者为例[J]. 农业技术经济, 2009(6):62-69.

[8]姜明伦, 何安华, 楼栋, 等. 我国农业农村发展的阶段性特征、发展趋势及对策研究[J]. 经济学家, 2012(9):81-90.

[9]李明, 赵晓飞. 农产品供应链整合的特征与规律研究——基于传统渠道模式和全渠道模式的比较分析[J]. 经济学家, 2022(7):119-128.

① 中国政府网,《关于支持贫困县开展统筹整合使用财政涉农资金试点的意见》,https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2016-04/22/content_5066842.htm

[10]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.
[11]孙同全, 邓晗, 田雅群. 中国政策性农业信贷担保制度溯源、运行逻辑与演化前景[J]. 中国农村经济, 2024(9):63 – 79.
[12]HOLMSTROM B, MILGROM P. Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design[J]. The journal of law, economics, and organization,1991(7S):24 – 52.
[13]SIMON H. Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organization[M]. New York: Macmillan, 1947.
[14]申亮, 刘浩. 财政压力、目标动员与地方高质量发展[J]. 财经论丛, 2024(9):47 – 56.
[15]胡志平, 李慧中. 消费低迷的制度解构与重构[J]. 社会科学研究, 2010(1):39 – 44.
[16]王博, 王亚华. 县域乡村振兴与共同富裕:内在逻辑、驱动机制和路径[J]. 农业经济问题, 2022(12):73 – 81.
[17]聂辉华, 张雨潇. 分权、集权与政企合谋[J]. 世界经济, 2015(6):3 – 21.
[18]车德欣, 吴传清, 任晓怡, 等. 财政科技支出如何影响企业技术创新? ——异质性特征、宏微观机制与政府激励结构破解[J]. 中国软科学, 2020(3):171 – 182.
[19]王智勇. 社会基础设施建设促进了技术创新吗——基于地级市面板数据的分析[J]. 当代经济研究, 2024(5):87 – 103.
[20]刘聪, 钱龙. 信贷支持对农户农业创业的影响[J]. 华南农业大学学报(社会科学版), 2022(5):100 – 113.
[21]谭劲松, 简宇寅, 陈颖. 政府干预与不良贷款——以某国有商业银行 1988—2005 年的数据为例[J]. 管理世界, 2012(7):29 – 43.
[22]李祎雯, 张兵. 非正规金融与农村家庭创业成效:影响效应及作用机理[J]. 农业技术经济, 2018(12):4 – 17.
[23]龚斌磊, 王硕. 财政支出对我国农业增长的多途径影响[J]. 农业经济问题, 2021(1):54 – 68.
[24]丛海彬, 黄萍, 邹德玲, 等. 基于创业与就业视角长三角县域农村电商对农民增收的影响[J]. 经济地理, 2024(12):53 – 61.
[25]黄祖辉, 宋文豪, 叶春辉. 数字普惠金融对新型农业经营主体创立的影响与机理——来自中国 1845 个县域的经验证据[J]. 金融研究, 2023(4):92 – 110.
[26]吴昌南, 陈钰颖. 数字经济、创业与中等收入群体规模[J]. 改革, 2024(1):94 – 110.
[27]郑冯忆, 丁松. 服务业发展如何影响经济增长动能[J]. 河南社会科学, 2024(9):76 – 87.
[28]祝继高, 岳衡, 饶品贵. 地方政府财政压力与银行信贷资源配置效率——基于我国城市商业银行的研究证据[J]. 金融研究, 2020(1):88 – 109.
[29]徐海东, 黄徐亮, 郭靖. 财政纵向失衡、地方政府横向竞争与城市创业活跃度[J]. 山西财经大学学报, 2024(6):1 – 16.
[30]刘家民, 马晓钰, 赵斌, 等. 异质性企业协同集聚增强城市创新活力了吗? [J]. 产业经济研究, 2024(2):15 – 29.
[31]李士成, 刘亚婷, 李建蕊, 等. 清代以来华北平原作物熟制演变重建与驱动力分析[J]. 地理学报, 2024(3):765 – 778.
[32]花弘毅, 李曜. 农村金融机构、居民贷款可得性与城乡收入差距[J]. 金融研究, 2022(12):112 – 129.
[33]LA FERRARA E, CHONG A, DURYEA S. Soap operas and fertility: evidence from Brazil[J]. American economic journal:applied economics, 2012(4):1 – 31.
[34]柏培文, 张云. 数字经济、人口红利下降与中低技能劳动者权益[J]. 经济研究, 2021(5):91 – 108.
[35]GOODMAN – BACON A. Difference-in-Differences with variation in treatment timing[J]. Journal of econometrics, 2021(2):254 – 277.
[36]江艇. 因果推断经验研究中的中介效应与调节效应[J]. 中国工业经济, 2022(5):100 – 120.
[37]陆文力, 卢盛荣. 贷款利率市场化、银行竞争与城市资源错配研究[J]. 经济学家, 2024(7):45 – 56.
[38]高静, 陈峰, 李丹, 等. 公共数据开放促进县域经济高质量发展的效应与机理[J]. 中国农村经济, 2025(5):

145 – 165.
[39]柯杰升, 罗必良. 环境监管、区位差异与要素集聚的区域转换[J]. 经济学(季刊), 2025(3):683 – 699.
[40]卢现祥, 许诚, 张峰. 撤县设区对城市经济韧性的影响研究[J]. 财政研究, 2023(3):63 – 77.
[41]董旭, 许高阳, 薛桂芝. 数字基础设施建设促进了经济增长吗? ——来自中国县域层面的经验证据[J]. 南开经济研究, 2024(11):66 – 85.

The Impact of Government Performance Evaluation Orientation and System Transformation on County-level Agricultural Entrepreneurship

LIU Zi-shuo[1], LIU Li-min[2]
(1. *China Finance Development Collaborative Innovation Center, Central University of Finance and Economics, Beijing* 102206, *China*; 2. *School of Accounting, Hebei University of Economics and Business, Shijiazhuang* 050061, *China*)

Abstract: The performance evaluation orientation and system exert a strong shaping influence on local government behavior. Under the "strong incentive" of economic growth, it may lead to insufficient attention and resource allocation to "weak incentive" projects such as agriculture. Based on this, using county-level panel data from 2000 to 2022, this paper empirically investigates the impact of reducing or removing the weight of GDP assessment in the performance evaluation system on the vitality of agricultural entrepreneurship at the county level by employing the difference-in-differences method. The study finds that reforming the performance evaluation orientation and system can significantly enhance the vitality of agricultural entrepreneurship at the county level. However, the effectiveness of policy governance lacks continuity, and this treatment effect is concentrated in regions with lower fiscal pressure. In terms of the mechanism, the increase in the proportion of agricultural entrepreneurship at the county level mainly stems from the positive effect of moving beyond the "GDP-only" evaluation approach, which helps release consumption potential, improve innovation capacity, and enhance rural credit support. Further research finds that the impact of reforming government performance evaluation on the vitality of agricultural entrepreneurship exhibits heterogeneity across geographical location, rural employment scale, agricultural development foundation, agricultural mechanization level, social oversight channels, and growth target setting; weakening or removing GDP assessment not only does not hinder the endogenous dynamism of the county economy, but also stimulates development vitality at the grassroots county and township levels. Therefore, against the backdrop of transforming government performance evaluation, this paper evaluates the policy treatment effect of incentive mechanism reform in breaking deep-seated institutional barriers to rural industrial revitalization and activating endogenous development dynamics within counties, with the aim of regulating government behavior and providing policy references for promoting the construction of a strong agricultural country and the modernization of agriculture and rural areas.

Key Words: performance evaluation orientation and system; GDP only ideology; agricultural entrepreneurial vitality; modernization of agriculture and rural areas; common prosperity

【责任编辑:杜晓艺】