

增长目标对地方环保注意力分配的影响研究^{*}

冯国强^{**}

【摘要】增长目标引领是中国经济运行的重要特征,实践中地方政府又会如何根据增长目标来分配政策注意力,以此化解多任务之间的冲突?通过对政府工作报告的文本挖掘,本研究从环保注意力分配的角度来回答上述问题。研究发现:地方政府面临的生长目标压力越大,政府工作报告中体现的环保关注度越低;这种目标压力包括挖掘辖区增长潜力的压力和完成上级分解目标的压力,其中第一类压力对环保注意力分配的抑制作用是第二类的1.5倍;晋升激励较低的官员会稀释第二类目标压力的抑制作用,表现为比其他官员更加关注环境保护;相比市委书记,市长更容易强化第一类目标压力对环境关注的抑制作用。进一步研究发现,党代会召开当年和之后两年,地方官员倾向于降低环境关注,并且注意力分配对环保监管、投资的作用不明显,但关注环境对官员尤其市长的职业生涯有积极影响。本研究的政策启示是,针对收益周期长、缺乏立竿见影效果的任务,过程考核比结果考核更重要;提高政策注意力分配实质性的治理效果,需要以缓和多任务间的目标冲突为前提。

【关键词】目标管理;增长压力;晋升激励;环境保护;注意力分配

一、引言

中国典型的治理模式是上级政府利用目标管理指导和引领下级代理人的政策

^{*} 本文受国家自然科学基金青年项目“环保部约谈对邻居城市的治理效应:以空气污染治理为例”(项目批准号:71903079)、甘肃省软科学专项项目“甘肃省县域制度质量提升与经济增长动能转换模式研究”(项目批准号:20CX4ZA035)的资助。

^{**} 冯国强,兰州大学经济学院副教授,fengggq@lzu.edu.cn。

引文格式:冯国强. 2024. 增长目标对地方环保注意力分配的影响研究[J]. 公共管理评论,6(4):230-255.

Cite this article: Feng G. Q. 2024. Research on the effects of growth goals on local allocation of environmental attention [J]. *China Public Administration Review*, 6(4): 230-255. (in Chinese)

执行,然后检查验收下级目标任务的完成情况,并将检查验收结果纳入下级的绩效考核(周黎安等,2015;徐现祥和刘毓芸,2017;Chen et al.,2018;Li et al.,2019;李书娟和徐现祥,2021)。目标管理通过任务的层层下放和完成情况的层层考核来实现。在下放任务时,每增加一个任务设定、分解层级,目标任务就会在原来的基础上提升一个档次,即层层加码,并且上级的目标管理同时指引着下级代理人的目标制定。在规定时间内,当然也可能是在某一阶段性时点,上级代理人会检查验收下级代理人的目标任务落实情况,并将检查验收结果用于衡量下级代理人的政绩表现,作为干部人事考核与提拔的参考。在考核时间、考核标准、考核依据、考核方式、考核内容的安排上,上级政府拥有相对权威。上级代理人在必要时进行干预的权力,在维护内部权威的同时,也确保了政策目标的实现不至于偏离政策意图(周雪光和练宏,2012)。

然而,目标任务设定、分解、执行以及检查验收,并非围绕一个单一任务。层级越低,所履行的目标任务类型就越多(李辉,2022;陈科霖和谷志军,2022),并且多个目标任务之间时常还伴有冲突,委托方的目标设定也在不断调整。这样一来,地方代理人如何在多个目标任务之间分配注意力,就成为考验地方代理人及其官员执政能力的关键。

有两支主要文献对上述问题作了回应,一支是行政发包制理论,另一支是注意力分配理论。对于地方代理人如何化解多任务冲突,行政发包制提供的解释是,当无法在技术层面设计出多目标、同等激励强度的评价考核机制时,行政发包赋予了地方官员对多目标任务进行拆解、权衡与排序的权力,使得代理人能够根据优先次序合理分配任务时间、政策注意力与资源(周黎安,2007,2014)。按照这样一种解释,地方代理人在常态化、硬性考核的目标任务上将分配更多的注意力,而在一些专项、软性考核的任务上会降低关注。研究发现,即便中央政府将减排任务作为常态化的考核指标纳入地方官员考核体系,短期内地方代理人在环保注意力分配上并无明显变化,直到几年之后环保注意力才明显增加。同样,自党的十八大以来,政府考核体系日趋多元化,唯增长、唯GDP的考核标准基本被破除,增长和环境治理之间也逐渐从取舍关系转向协同互补,这样一来,同等重要的目标之间如何排序就成了委托代理关系中的新问题。

第二支文献认为,地方代理人化解多任务冲突时,其注意力转向了委托方,认为当多任务之间存在委托方权威地位的差序格局时,任务的激励强度——主要体现为代理人的注意力分配——首先隶属于委托方的权威地位,其次才是量化的奖惩程度(练宏,2016)。这类文献虽然能够解释环保注意力分配发生的变化,但是在理论层面却忽视了地方政府的策略回应,无法分析不存在戴帽竞争而由单一委托方统一委派多任务的情景。党的十八大以来,增长和环保两个被赋予同等地位的任务从上到下统一委派,戴帽竞争失去作用条件,那么地方代理人会如何回应?从这一支文献中得不到答案。

本研究是对多任务委托理论的一个补充,即探讨由单一委托方进行多任务委托时,代理人会采取何种策略来化解多任务冲突。此外,本文还拓展了增长目标压力的解释,将其区分为两大类:一类是挖掘自身增长潜力产生的目标压力,另一类则是现有大多数文献讨论的层层放大的增长目标压力。对于第一类目标压力而言,地方政府需结合辖区禀赋特征来判定地方增长潜力,以此设定增长目标。增长潜力的高估或低估都容易让增长目标失去引领作用。和现有文献一致,第二类目标压力主要来自上级政府的任务分解和层层加码,加码越多,完成任务的压力就越大。实证结果表明,增长目标压力越大,地级市及以上城市地方政府对环境保护的关注程度越低,并且第一类目标压力对环保注意力分配的抑制作用是第二类的 1.5 倍。

随着经济增长步入新常态,地方政府的生长目标设定逐渐与本地增长潜力及上级政府设定的目标趋于一致。要彻底改变地方政府的注意力分配结构,不能单单依赖地方代理人的内在动机,更需要从根本上摒弃唯增长、唯 GDP 的目标设定与考核标准,以缓和目标任务之间的冲突。

二、文献回顾与理论模型

(一) 文献回顾

“注意力”最初是一个心理学概念。20 世纪初,心理学家们开始关注注意力问题,将其视为“进入意识的一个过程”(Jones, 1994)。经济学家 Simon 提出“注意力”的概念,认为注意力是有限理性的管理者选择性地关注某些信息而忽略其他部分的过程,最终的决策差别由注意力的变动导致(Simon et al., 2006; Simon, 2013)。Jones and Baumgartner(2005)率先将注意力引入政治与公共管理研究,认为决策者必须在有限的注意力资源中做出选择,无法将所有方面一视同仁,因此政策变化很大程度上取决于决策者注意力的变化。如何合理配置并管理决策者的注意力,成为预测和解释组织行为的关键所在(Ocasio, 2011; 刘景江和王文星, 2014)。注意力分配及其变化被视作决策者的偏好与行为选择,直接影响政策议题并引导具体的行政行为(陶鹏和初春, 2022)。

环境政策的调整变化也与环保注意力分配紧密相关。环保注意力是环境治理进入议程设置,进而出台政策、实施治理的前提(王印红和李萌竹, 2017)。和更加直观的 GDP 增长数据相比,环境保护是一项收益周期长、缺乏立竿见影效果的工作,因此环保议题时常受各种组织激励因素的影响。政府环保注意力分配与政治议程、决策执行和公众诉求等因素有关(文宏和杜菲菲, 2018),并且在科层制的组织结构中还受条块关系影响。一方面,在中央政府的引导下,地方政府对环境保护这一任务的注意力分配逐渐强化(Lieberthal, 2003; 孙雨, 2019),这种注意力强化与委托方给予的环保治理压力(文宏和杜菲菲, 2018; 张坤鑫, 2021),以及纵向府际环境治理责任配置有关(张则行, 2022)。从上到下的政策压力、权力配置调整以及政策引导,通

过注意力分配变化引导源头企业决策、公众和媒体监督及地方环境政策执行力,进而影响环境治理绩效(叶邦银等,2023;程华等,2023);另一方面,水平层面的经济表现、环境污染与治理特征、官员激励,以及公众参与都构成环保关注的重要因素(王印红和李萌竹,2017;滕祥河和文传浩,2018;曾润喜和朱利平,2021;吴兴河,2022)。

在多层级的条块关系当中,地方代理人往往会在常态化、硬性考核的目标任务上分配更多的注意力,而在一些专项、软性考核的任务上分配的注意力较少(周黎安,2007,2014;Chen and Jia,2023)。这种基于任务轻重缓急的注意力分配机制也时常受委托方权威的干扰,即在注意力的分配上还普遍存在戴帽竞争(练宏,2016)。从这些文献中推断,在以经济建设为中心的发展阶段,增长目标作为引领地方经济增长的关键而被赋予较多政策关注。然而在新的发展阶段,无论是地方政绩的考核还是官员人事的考评,环境治理都被赋予了至少同经济增长一样重要的地位,那么政策注意力分配又会呈现何种规律?接下来,本文将通过一个理论模型来探讨地方政府的策略变化。

(二) 理论模型

增长目标管理能够在一定条件下引领地方经济增长(徐现祥和刘毓芸,2017),在提升地区生产效率、对冲不利冲击、城镇化推进以及调整微观企业库存与创新水平等方面发挥着重要作用(王贤彬和陈春秀,2019;余泳泽等,2019;黎文靖等,2020;Chen et al.,2021;黄亮雄等,2021;李书娟和徐现祥,2021;李书娟等,2021)。为了简化分析,本文设定地方政府由上、下两级代理人组成,分别用 P 、 C 表示。 P 接受中央政府委托,对中央政府下达的增长目标进行加码,然后将目标分解给下级代理人。 C 是代理终端,需结合上级代理人 P 委托的目标任务 g_{Pt} 和对辖区增长潜力 g_t 的估计制定本地区的增长目标 g_{Ct} ,然后按目标 g_{Ct} 选择推动经济增长的努力程度。 P 最终根据目标任务 g_{Pt} 的完成情况来考核 C 的努力程度,以此作为考评、晋升依据。

在上述制度设置中,增长目标具有引导性、约束性和政治性的多重特征,因此下级代理人 C 普遍承受着挖掘辖区增长潜力和完成上级分解的目标任务的双重压力。一方面,增长目标的指导性、约束性特征导致下级代理人 C 必须有效判断辖区的禀赋特征,通过识别辖区增长潜力 g_t 来设定增长的目标任务 g_{Ct} 。如果目标任务 g_{Ct} 与辖区的增长潜力 g_t 之间悬殊较大,地方政府在挖掘增长潜能上就需付出更多努力,同时也将承受更大的增长目标压力;另一方面, C 还需根据 P 的目标设定 g_{Pt} 来确定自己的增长目标 g_{Ct} , g_{Ct} 与 g_{Pt} 之间的差距也会给下级代理人带来目标压力,差距越大,意味着上级对下级代理人加码程度越高,下级代理人面临的生长压力就越大。两类增长目标压力分别用 $(g_{Ct}-g_t)$ 、 $(g_{Ct}-g_{Pt})$ 表示。

当然,下级代理人 C 的职责并不仅限于实现经济增长这一单项目标任务,上级代理人 P 还会在环保、维稳、科教文卫、生产安全等方面给 C 下达任务(王汉生和王一鸽,2009;Chen et al.,2018;Li et al.,2019)。多任务委托—代理关系之中难以避免

的是,任务之间可能存在矛盾和冲突。其中,以保增长和促进环境得到有效治理两组任务之间的冲突尤为典型。一方面,在地方保增长的过程当中,下级代理人可能忽视增长对环境带来的负面影响,甚至由此加大环境负担;另一方面,对环境治理任务的强调也可能排除部分能实现高增长的项目,对达到增长目标不利。多任务冲突导致地方代理人不得不兼顾增长目标任务与其他任务的关系。这种目标任务间的协调不单单是在时间、财政资金等资源分配上排出优先主次,在政策注意力的分配上也会呈现出差别。

本研究将增长之外的其他任务限定在环境治理上。下级代理人除了需要尽可能缩小与目标增速 g_{Ct} 之间的差距,还需兼顾环境治理,确保环境质量在任期内得到提升。设定每一年的环境质量提升水平 E_t 和代理人对环境分配的注意力 m_t 有关, $m_t \in (0, 1)$ 。且满足 $E'_t(\cdot) > 0, E''_t(\cdot) < 0$, 以保证环保注意力分配与环境质量效果之间呈“倒 U 形”关系(Stevens et al., 2015; 张坤鑫, 2021)。当然,注意力向环保分配同时会挤出辖区的目标增速 g_{Ct} , 记为 $\rho m_t g_{Ct}^2$ 。其中 $\rho > 0$ 代表环保关注对经济增速的挤出弹性。结合前文分析,下级代理人 C 的效用函数包括两个方面的内容:一是通过努力不断缩小目标增速与本地增长潜力、上级目标之间的差距;二是保增长同时兼顾环境治理,确保环境治理带来的净效应达到最大化。其目标函数可以表示为

$$\text{Max}_{g_{Ct}} \sum_{t=1}^T \delta_1 \{ - (1-w) (g_{Ct} - g_t)^2 - w (g_{Ct} - g_{Pt})^2 \} + \sum_{t=1}^T \delta_2 (E_t - \rho m_t g_{Ct}^2) \quad (1)$$

δ_1, δ_2 分别表示经济增长和环境治理对下级代理人效用的影响系数,满足 $\delta_1, \delta_2 \in (0, 1), \delta_1 + \delta_2 = 1$ 。 $0 \leq w < 1$ 表示下级代理人对层层放大的增长目标任务的重视程度。 T 是代理人任期,跨期贴现因子设定为 1。在上述效用损失函数中, $(g_{Ct} - g_t)$ 体现下级代理人面临的发掘增长潜力的目标压力, $(g_{Ct} - g_{Pt})$ 是层层加码带来的目标压力。为了便于分析,模型中设定 g_{Pt} 外生给定, g_{Ct} 取正数值。对式(1)求一阶条件可得下级代理人的最优增速 g_{Ct}^* 为

$$g_{Ct}^* = \frac{\delta_1 [w g_{Pt} - (w-1) g_t]}{\delta_1 + \delta_2 \rho m_t} \quad (2)$$

当 $w=0$ 时,即代理人的效用只和挖掘增长潜力带来的目标压力有关,与层层放大的目标压力无关,表现出来的现实情形为 $g_t > g_{Pt}$, 代理人会结合自身的禀赋条件追求更高的增长目标,从而无需层层放大的目标压力来确保增长目标的实现,此时 g_{Ct}^* 退化为

$$g_{Ct}^* = \frac{\delta_1 g_t}{\delta_1 + \delta_2 \rho m_t} \quad (3)$$

当 w 在 $(0, 1)$ 区间取值时, g_{Ct}^* 仍然维持式(2)。这样一来,根据式(2)、式(3)分列可得地方代理人环保注意力分配程度 m_t 的函数,表示为

$$\begin{cases} m_t(g_{Ct}^*) = -\frac{\delta_1}{\delta_2 \rho g_{Ct}^*} (g_{Ct}^* - g_t) & \text{if } w = 0 \\ m_t(g_{Ct}^*) = \frac{\delta_1}{\delta_2 \rho g_{Ct}^*} [(w-1)(g_{Ct}^* - g_t) - w(g_{Ct}^* - g_{Pt})] & \text{if } 0 < w < 1 \end{cases} \quad (4)$$

其中 $(g_{Ct}^* - g_t)$ 表示完成代理人设定的最优增长目标对挖掘辖区增长潜力带来的压力, $(g_{Ct}^* - g_{Pt})$ 表示为了完成层层加码的增长任务产生的目标压力。为不失一般性, 我们假定 g_t 和 g_{Pt} 并不相等。根据式(3)分别用 m_t 对 $(g_{Ct}^* - g_t)$ 和 $(g_{Ct}^* - g_{Pt})$ 求偏导, 可得

$$\begin{cases} \frac{\partial m_t}{\partial (g_{Ct}^* - g_t)} = -\frac{\delta_1}{\delta_2 \rho g_{Ct}^*} & \text{if } w = 0 \\ \frac{\partial m_t}{\partial (g_{Ct}^* - g_t)} = \frac{\delta_1}{\delta_2 \rho g_{Ct}^*} (w-1) & \text{if } 0 < w < 1 \\ \frac{\partial m_t}{\partial (g_{Ct}^* - g_{Pt})} = -\frac{\delta_1}{\delta_2 \rho g_{Ct}^*} w & \text{if } 0 < w < 1 \end{cases} \quad (5)$$

由于参数 δ_1 、 δ_2 、 ρ 、 g_{Ct}^* 取值为正, 结合 w 的取值范围, 可以得到式(5)中的 $\frac{\partial m_t}{\partial (g_{Ct}^* - g_t)} < 0$, 同理 $\frac{\partial m_t}{\partial (g_{Ct}^* - g_{Pt})} < 0$ 。由此可以推断, 对于下级代理人而言, 无论是挖掘增长潜力的目标压力, 还是层层放大的增长目标压力, 都会对环保注意力产生抑制作用。

三、实证模型与数据

(一) 模型设定

结合前文的分析, 根据 285 个地级市及以上城市 2004—2019 年的数据, 实证检验两类增长目标压力对环保注意力分配的影响, 在此基础上揭示地方代理人分配环保注意力的内在机理, 并进一步探讨后续作用。考察增长目标压力作用于环保注意力分配的回归模型如下:

$$\ln EA_{it} = \beta_0 + \beta_1 GTA_{it} + \beta_2 GTP_{it} + \gamma_j \sum_{j=1}^n X_{j,t-1} + \gamma_P + \eta_{it} \quad (6)$$

被解释变量是地级市及以上城市 t 年的环保注意力分配 EA_{it} 的对数值。 GTA_{it} 、 GTP_{it} 分别表示挖掘本地增长潜力带来的目标压力和层层放大的增长目标压力, GTA_{it} 通过地方政府当年设定的增长目标 g_{Ct}^* 与近五年平均增速 g_t 的差值来测度, GTP_{it} 等于地方政府设定的增长目标 g_{Ct}^* 与所在省份设定的增长目标 g_{Pt} 的差值。 X 是一系列控制变量, 包括二产占比 (Indus_2)、财政压力 (Fiscal)、城市化率 (Urban)、外资利用情况 (Fdi)、人口密度 (Density)、人均 GDP (Per_GDP) 等。在这些控制变量

中,人均 GDP、二产占比分别控制地方经济规模与经济结构可能对环保注意力分配带来的影响;地方财政压力=一般预算支出/一般预算收入,用于控制预算安排对环保注意力的干扰;外资利用情况用外资利用金额占 GDP 的比重衡量,用于反映开放程度可能对地方环保注意力分配产生的影响;城市化率、人口密度用于捕捉公众的环保需求以及人口学意义上的社会压力对于地方政府环保注意力的影响。考虑到环保注意力分配是根据地级市及以上城市每年初的政府工作报告进行测度^①,实证分析时对 GTA 滞后一期进行估计,同时对上述控制变量也滞后一期。省份固定效应 γ_s 用来捕获省份差异对地级市环保注意力分配的潜在影响。 η_{it} 为随机误差项, β_0 、 β_1 、 β_2 、 γ_j 、 γ_p 为回归系数。结合前文的理论分析, β_1 、 β_2 预计取负值。

(二) 内生性来源及处理

增长目标压力通过引导政策注意力来干预资源分配,从而有可能化解经济增长和环境保护之间潜在的冲突,因此增长目标压力并不存在严重的反向因果的内生性问题。此外,地方的增长潜能以及省份在增长目标制定上相对自主的裁量权,能削弱增长目标压力潜在的内生性问题。然而,在测度 GTA、GTP 时,我们不得不关注地方增长目标的设定 g_{it}^* 存在的内生性问题。一方面,长期的环保注意力分配水平可能干扰增长目标设定,由此产生严重的自选择问题,地方代理人受往届政府环保注意力分配情况的支配,从而有意调高或压低增长目标;另一方面,增长目标 g_{it}^* 不仅和地方长期的经济增长潜力以及层层下放的压力有关,而且和官员自身的行为激励也有关系,比如年龄、任期等影响晋升概率的个体特征。这些混杂因素既影响目标设定,同时也会直接干预地方代理人的环保注意力分配。

解决上述内生性问题的办法如下。(1)在式(6)的基础上,增加环保注意力分配初始值的对数值 $\ln EA_{i0}$ 与时间 t 的交乘项,用来解决自选择问题,参见式(7)。(2)在稳健性分析当中,控制地级市市委书记 SE_{is} 和市长 MA_{im} 的任职时间趋势 $tenure$,分别记为 $SE_{is} \times tenure_{is}$ 、 $MA_{im} \times tenure_{im}$,下标 s 、 m 分别表示市委书记和市长的样本个体,以此解决变量遗漏问题,参见式(8)。(3)增加控制样本城市环境治理目标,以缓解上级环保关注和辖区环境表现对环保关注的干扰。内生性处理的估计结果在稳健性部分呈现。

$$\ln EA_{it} = \beta_0 + \lambda \ln EA_{i0} \times t + \beta_1 GTA_{it} + \beta_2 GTP_{it} + \gamma_j \sum_{j=1}^n X_{jit-1} + \gamma_p + \eta_{it} \quad (7)$$

$$\ln EA_{it} = \beta_0 + \lambda \ln EA_{i0} \times t + \beta_1 GTA_{it} + \beta_2 GTP_{it} + \gamma_j \sum_{j=1}^n X_{jit-1} + SE_{is} \times tenure_{is} + MA_{im} \times tenure_{im} + \gamma_p + \eta_{it} \quad (8)$$

① 需要说明的是,部分地级市在年底召开两会并发布政府工作报告,总结当年工作的同时布置下一年的目标任务。数据处理时按来年政府工作报告进行处理。

(三) 数据测度和来源

借鉴 Chen et al. (2018) 环保词频统计的办法, 本文选择地级市及以上城市政府工作报告中与环境相关词汇出现的频数及其比重, 来代理环保注意力分配。政府工作报告作为对上一年工作总结和新一年工作安排的纲领性文件, 其中环境相关词汇出现的频数及其比重, 能够直观反映地方政府对环保事项的关注程度。本文的研究在两个方面进行了改进: 一方面, Chen et al. (2018) 选取政府工作报告总字数的倒数对环保词汇总数进行赋权, 本文选取的是环保词汇出现频次在总词汇频次当中的比例来避免篇幅、虚词对测度结果的干扰, 减少测量误差; 另一方面, Chen et al. (2018) 只采用了环境、能耗、污染、减排、环保 5 个词, 本文结合陈诗一和陈登科 (2018) 的做法, 将 5 个词增加至 15 个, 包括 PM10、PM2.5、低碳、二氧化硫、二氧化碳、化学需氧量、环保、环境保护、减排、空气、绿色、能耗、排污、生态、污染。此外, 本文还根据环保、减排、能耗、生态、污染这 5 个词在政府工作报告当中出现的词频比例, 来替代上述十五个词的词频比例, 进行稳健性检验。

图 1 是地方政府工作报告中环保注意力分配的核密度图。从中不难看出, 地方政府在环保上分配的注意力不断提升, 对环境问题越来越重视。不过, 2004 年和 2006 年的环保关注度差异并不显著, 尽管从 2006 年开始中央政府就已将减排任务纳入地方官员考核体系。环境关注度实际上在 2008 年才有了较大的提升, 并一直稳定到 2013 年。随着环保监测、监察权限的逐级上收, 2013 年之后, 地方政府对环保议题的关注度进一步提升。

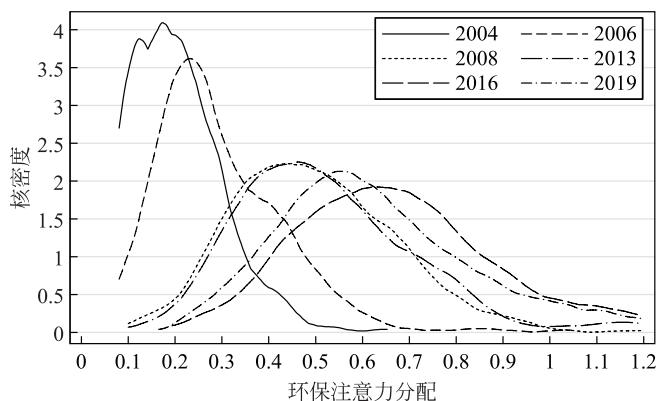


图 1 地方政府工作报告中环保注意力分配的核密度图

解释变量当中, GTA、GTP 的测度前文已作介绍, 计算用到的样本城市增长目标 g_{ci}^* 和所在省份设定的增长目标 g_{pi} 来自于地级市、省份公开的年度政府工作报告, g_i 根据地方年鉴公布的增长速度进行移动平均获得。图 2 是地级市设定的增长目标 g_{ci}^* 、五年移动平均增速 g_i 以及所在省份设定的增长目标 g_{pi} 的趋势图。从中可以发现, 2013 年以来 g_{ci}^* 与 g_i 、 g_{pi} 逐渐收敛, 这与经济进入新常态的增长趋势吻合。但

g_{Ci}^* 始终大于 g_{Pi} , g_{Ci}^* 长期低于 g_{ti} 。前者说明,从上到下层层放大的目标增长压力始终存在;后者表明,地方在完成增长任务的过程中,长期存在增长潜力的高估。总体而言,增长目标设定与地方增长潜力变动基本同步。

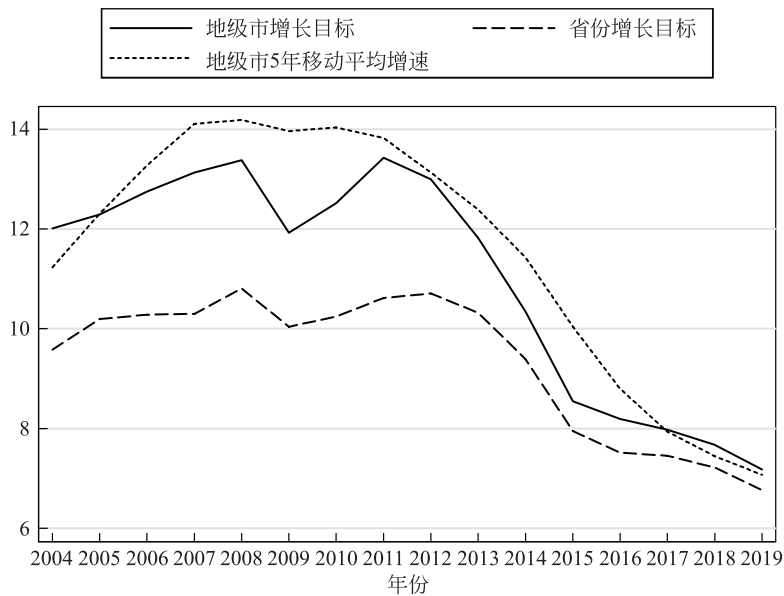


图 2 地方及省份增长目标的演变趋势图

人均 GDP、二产占比、地方财政压力、外资利用情况、城市化率、人口密度等控制变量数据来源于《中国城市统计年鉴》和地方统计年鉴。此外,在稳健性分析、机制与效应等分析当中,引入了地方官员等个体特征、任职期限与任职去向等信息。官员个体特征与任职信息根据地方领导资料库以及网络搜索引擎手工整理获得。上述被解释变量、解释变量的数据说明与变量描述性统计见表 1。

表 1 数据说明与变量描述性统计

变量名称	变量含义	度量指标 (单位)	回归说明	样本	均值	中位数	标准差
EA	环保注意力分配	环保词频占比/%	取对数	4560	0.4776	0.4506	0.2332
GTA	增长潜力的目标压力	地级市增长目标与连续 5 年平均增速的差值/%	滞后一期	4560	-0.5633	-0.70000	2.0228
GTP	层层放大的目标压力	地级市增长目标与省份增长目标的差值/%	当期	4560	1.6731	1	2.0906

续表

变量名称	变量含义	度量指标 (单位)	回归说明	样本	均值	中位数	标准差
Indus_2	二产占比	二产占 GDP 比重/%	滞后一期	4560	47.5960	47.8450	10.913
Fiscal	财政压力	预算支出/预算收入/%	滞后一期	4560	279.8388	227.6477	188.8400
Urban	城市化率	城市常住人口/总人口/%	滞后一期	4560	35.3882	29.1036	23.8179
Fdi	外资利用情况	实际利用外资/GDP/%	滞后一期	4560	0.2733	0.1772	0.3179
Density	人口密度	单位面积人口数/(人/平方公里)	滞后一期	4560	420.4810	354.9400	294.1258
Per_GDP	人均 GDP	GDP/总人口/元	滞后一期	4560	38901.11	30664	30179.06

四、实证结果

(一) 基准回归结果

表 2 报告了式(6)的回归结果。第(1)、(2)列单独对地方增长潜力产生的目标压力进行估计,第(3)、(4)列对层层放大的增长目标压力进行估计,第(5)、(6)列同时对两类压力进行估计。第(1)、(3)、(5)列未加入控制变量,第(2)、(4)、(6)引入控制变量。考虑到扰动项之间的相关性,将稳健标准误在省份层面聚类。

表 2 基准回归结果

变量名称	因变量:环保注意力分配					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
增长潜力的目标压力	-0.0312 *** (0.0083)	-0.0267 *** (0.0063)			-0.0258 *** (0.0078)	-0.0247 *** (0.0065)
层层放大的目标压力			-0.0661 *** (0.0087)	-0.0199 *** (0.0062)	-0.0574 *** (0.0072)	-0.0164 *** (0.0063)
二产占比		0.0007 (0.0023)		0.0031 (0.0026)		0.0014 (0.0023)
财政压力		0.0003 * (0.0002)		0.0003 * (0.0002)		0.0003 * (0.0002)

续表						
变量名称	因变量:环保注意力分配					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
城市化率		-0.0029*** (0.0010)		-0.0029*** (0.0010)		-0.0028*** (0.0010)
外资利 用情况		-0.0329 (0.0731)		-0.0145 (0.0678)		-0.0257 (0.0701)
人口密度		-0.0002*** (0.0001)		-0.0002** (0.0001)		-0.0002*** (0.0001)
人均 GDP		0.00001*** (1.08e-06)		0.00001*** (1.06e-06)		0.00001*** (1.04e-06)
常数项	-0.9361*** (0.0015)	-1.1174*** (0.1423)	-0.8747*** (0.01423)	-1.2023*** (0.1566)	-0.8416*** (0.0114)	-1.1177*** (0.1394)
省份固 定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	4275	4275	4275	4275	4275	4275
R ²	0.0165	0.2653	0.0638	0.2569	0.0735	0.2667

注:括号内数值为在省份层面进行聚类的标准误,*、**、*** 分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

从基准回归结果上判断,两类增长目标压力与地级市环保注意力分配显著负相关。同时将两类增长目标压力纳入模型时,估计系数仍然显著为负。控制住其他变量之后,挖掘地方增长潜力产生的目标压力增加 1 个单位即 1%,地方政府的环保注意力减少 2.47%;当从上到下的增长目标压力增加 1 个单位,地方政府环保注意力减少 1.64%。挖掘地方增长潜力带来的目标压力对环保注意力分配的抑制作用是层层放大的目标增长压力的 1.5 倍。从控制变量的估计系数来看,人均 GDP、二产产值、财政压力对地方政府的环保注意力分配水平有促进作用,外资引入、城市化推进、人口密度的增加,反而对地方政府环保注意力分配起负作用,这和样本期间经济迅速发展的阶段有关。估计系数与预期基本一致。

基准回归结果验证了前文的理论分析。结合描述性统计能够推断,地方政府设定的增长目标与五年移动平均增速之间的差值每增加 1 个标准差,则年度政府工作报告当中体现的环保词汇出现频次每两千词下降 1 次(0.05%);地方增长目标与省份设定的增长目标之间的差值每增加 1 个标准差,则年度政府工作报告当中体现的环保词汇出现频次每两千词下降 0.6 次(0.03%)。当地方代理人设定的增长目标与地方增长潜力、上级政府的增速目标之间的差值越大,地方政府对环保注意力的分配越弱,由此引领当年保增长的任务得到落实。

(二) 稳健性检验

1. 样本剔除

目标指引的强度与政府所在的层级及其在全省地级市当中的地位有关,由此产生的增长目标压力也会因行政层级、政治地位的不同而出现差异。因此,只有将处在不同行政层级、不同政治地位的城市样本进行剔除,才能获得地级市层面目标压力的无偏估计。表3显示了将不同行政层级、不同政治地位的城市样本剔除之后的估计系数。核心变量与基准模型的估计结果基本一致。

表3 样本剔除之后的估计结果

变量名称	因变量:环保注意力分配					
	剔除副省级及以上城市样本			剔除省会城市和副省级城市样本		
增长潜力的	-0.0269 ***		-0.0252 ***	-0.0245 ***		-0.0227 ***
目标压力	(0.0064)		(0.0066)	(0.0063)		(0.0064)
层层放大的		-0.0175 ***	-0.0139 **		-0.0178 ***	-0.0143 **
目标压力		(0.0065)	(0.0065)		(0.0065)	(0.0065)
控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
常数项	1.1623 *** (0.1428)	1.0791 (0.1585)	1.1612 *** (0.1406)	1.0725 *** (0.1587)	0.9859 *** (0.1760)	1.0699 *** (0.1551)
省份固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	3990	3990	3990	3750	3750	3750
R^2	0.2754	0.2659	0.2759	0.2770	0.2681	0.2770

注:括号内数值为在省份层面进行聚类的标准误,*、**、***分别表示10%、5%和1%的显著性水平。

当剔除掉地级市以上城市样本之后,GTA估计系数增加而GTP系数下降,说明越高的行政层级越会稀释增长潜力对环保注意力分配的作用,同时行政层级越高的代理人对环境保护的重视程度越高。省会城市对增长潜力发挥的环保注意力分配作用也存在稀释作用,但其层层放大的目标压力带来的作用与普通地级市无异。

2. 内生性处理

基准模型当中通过滞后变量的设置、省份固定效应,以及在省份层面进行标准误聚类,一定程度上减轻了由测度偏误、省份特征的遗漏变量带来的内生性问题,对于基准模型无法避免的自选择和其他变量遗漏问题,主要通过引入被解释变量初始值与年份的交乘项、市委书记(市长)样本个体与对应任期的交乘项来解决。表4呈现了引入两类交乘项之后的处理结果。第(1)列是根据式(7)的估计结果,在基准模型基础上控制了 $\ln EA_{i0} \times t$,第(2)、(3)列分别控制了市委书记 $\times$ 任期($SE_{is} \times tenure_{is}$)、市长 $\times$ 任期($MA_{im} \times tenure_{im}$),第(4)列是根据式(8)的估计结果,将三个交乘项同时控制。

表 4 内生性处理之后的估计结果

变量名称	因变量:环保注意力分配				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
增长潜力的 目标压力	-0.0251 *** (0.0065)	-0.0253 *** (0.0064)	-0.0250 *** (0.0065)	-0.0252 *** (0.0064)	-0.0193 *** (0.0060)
层层放大的 目标压力	-0.0157 ** (0.0062)	-0.0154 ** (0.0062)	-0.0158 ** (0.0062)	-0.0155 ** (0.0062)	-0.0140 *** (0.0053)
控制变量	是	是	是	是	是
期初环保注意力 分配×年份	0.00002 (0.00002)	0.00002 (0.00002)	0.00002 (0.00002)	0.00002 (0.00002)	0.00002 (0.00002)
市委书记×任期		-9.86e-06 ** (4.39e-06)		-9.79e-06 ** (4.38e-06)	-9.43e-06 ** (4.33e-06)
市长×任期			6.17e-19 *** (3.51e-20)	5.99e-19 *** (3.76e-20)	4.93e-19 ** (3.27e-20)
环保治理目标					-0.0202 *** (0.0043)
常数项	-0.9099 *** (0.2579)	-0.8925 *** (0.2616)	-0.9013 *** (0.2574)	-0.8842 *** (0.2610)	-0.8643 *** (0.2303)
省份固定效应	是	是	是	是	是
样本量	4275	4275	4275	4275	4275
R ²	0.2676	0.2685	0.2679	0.2689	0.2606

注:括号内数值为在省份层面进行聚类的标准误,*、**、*** 分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

虽然基准模型设定了地方代理人在制定、分解增长目标时会考虑本级的环境治理表现,解释变量能够纳入这一因素的影响,但却可能存在两点问题:(1) GTA_{it} 、 GTP_{it} 能吸收本级、上级环境治理表现对目标设定 g_{Cit}^* 的干扰,但环境治理表现可能不通过增长目标设定而直接作用于地方代理人的环保关注;(2) 虽然在文本上环保词频表征的注意力分配不会反向干预增长目标的设定,但实践中,地方政府对环保的关注可能引导地方的环境治理表现来干预增长目标设定,从而呈现出一定的反向因果关系。

对上述内生性来源的处理办法如下。(1)通过控制地方的环境治理目标(L1. ET)来缓解潜在变量干扰的问题。该变量参照余泳泽等(2020)的方法,利用政府工作报告提供的环境目标约束数据来代理。(2)利用环保注意力分配对环境治理表现的回归分析,验证反向因果关系是否成立,若不成立则排除反向因果带来的内生性问题,若显著则需借鉴工具变量(IV)进行处理。控制地方环境治理目标之后的结果见表 4 第(5)列。对反向因果的检验并不支持环保注意力分配会作用于地方的环境治理(参见进一步讨论中的“环境治理效果”部分),表明内生性问题主要是自选择与变量遗漏。

3. 变换测度指标

考虑到被解释变量可能存在的测度误差造成的估计偏误,借鉴 Chen et al.

(2018)环保词频统计的处理办法,将环保词汇从基准模型当中用到的15个环保词缩减至环保、减排、能耗、生态、污染5个词,然后统计词频比例得到EA2,用来替代基准回归当中的被解释变量进行稳健性估计。结果见表5。第(1)、(2)列是增长潜力的目标压力对环保注意力分配的估计结果,第(3)、(4)列是层层放大的目标压力对环保注意力分配的估计结果,第(5)、(6)列将两类目标压力同时纳入模型。

表5 变换测度指标的估计结果

变量名称	因变量:环保注意力分配					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
增长潜力的 目标压力	-0.0344*** (0.0089)	-0.0273*** (0.0062)			-0.0293*** (0.0087)	-0.0255*** (0.0065)
层层放大的 目标压力			-0.0619*** (0.0099)	-0.0180** (0.0074)	-0.0532*** (0.0082)	-0.0144* (0.0076)
控制变量	是	是	是	是	是	是
常数项	-1.2619*** (0.0016)	-1.6197*** (0.1611)	-1.2058*** (0.0162)	-1.7051*** (0.1776)	-1.1743*** (0.0134)	-1.6198*** (0.1591)
省份固定效应	yes	yes	yes	yes	yes	yes
样本量	4275	4275	4275	4275	4275	4275
R ²	0.0177	0.2282	0.0452	0.2203	0.0598	0.2290

注:括号内数值为在省份层面进行聚类的标准误,*、**、***分别表示10%、5%和1%的显著性水平。

估计结果和基准模型基本保持一致。

五、晋升激励的作用

理论与实证分析皆表明,增长目标压力会抑制地方代理人对环保的关注,原因是促增长与环境治理两大任务之间不可避免地存在冲突。在晋升激励的驱动下,增长目标压力越大的地方,代理人越有动机选择抑制环保注意力。当晋升激励的驱动力量变缓,如地方官员被提拔的可能性因任职年龄、任职时长等因素以及由省级党代会产生的政治周期变小(王贤彬和徐现祥,2008;姚洋和张牧扬,2013;杨其静和郑楠,2013),是否会削弱增长目标压力的抑制作用?相关文献通常根据退休之前能否任满一届来衡量晋升概率,而地厅级官员的平均任期通常在3年左右,结合样本期间市委书记和市长的平均年龄为50.27、52.47岁,因此我们在基准模型的基础上,引入市委书记年龄是否超过56的虚拟变量和市长年龄是否超过53岁的虚拟变量(是取值1,否则取值0)代入模型。官员提拔频率较高的时间往往发生在党代会前1~2年,样本期间市委书记的平均任期不足5年,而市长平均任期不足3年。因此在基准模型中引入市委书记任期是否超过一届的虚拟变量(市长按3年设置虚拟变量),以及距离省级党代会召开的时间变量(按照距离党代会召开的时间长短,该变量分别

取值-2,-1,0,1,2)。上述变量分别与核心解释变量进行交乘,从中观察晋升激励变弱时如何驱动地方官员分配政策注意力。估计结果见表 6。

表 6 晋升激励的异质性作用

变量名称	因变量:环保注意力分配				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
增长潜力的目标压力	-0.0269 *** (0.0059)	-0.0252 *** (0.0062)	-0.0252 *** (0.0061)	-0.0203 *** (0.0066)	-0.0266 *** (0.0056)
层层放大的目标压力	-0.0127 * (0.0067)	-0.0120 * (0.0072)	-0.0121 * (0.0069)	-0.0114 (0.0069)	-0.0160 * (0.0064)
增长潜力的 目标压力的 交乘项	市委书记年龄 (0.0104)				
		市长年龄 (0.0098)			
			0.0041 (0.0083)		
				-0.0172 *** (0.0061)	
					0.0049 (0.0040)
层层放大的 目标压力的 交乘项	市委书记年龄 (0.0080)				
		市长年龄 (0.0076)			
			0.0178 ** (0.0078)		
				0.0015 (0.0048)	
					0.0127 *** (0.0019)
控制变量	是	是	是	是	是
官员个体特征	是	是	是	是	是
官员个体×任期	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是
样本量	4275	4275	4275	4275	4275
R ²	0.2840	0.2831	0.2836	0.2840	0.2947

注:括号内数值为在省份层面进行聚类的标准误,*、**、*** 分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

表6中第(1)、(2)列是根据市委书记、市长年龄进行交互的估计结果,第(3)、(4)列是根据市委书记、市长任期进行交互的估计结果,第5列是根据距离省级党代会召开的时长进行交互的估计结果。在对市委书记(市长)年龄、任期与核心解释变量交乘项进行估计时,分别控制了市委书记(市长)样本个体与任期的交乘项,以此削弱变量遗漏对晋升激励效果形成的干扰。在对距离省级党代会召开的时间的交乘项进行估计时,同时控制了市委书记和市长样本个体在任职期间的时间趋势。在回归分析时控制城市固定效应,在省份层面进行标准误的聚类处理。

从估计结果来看,在提拔方面年龄不占优势的市委书记和市长,会比具有年龄优势的官员更加注重环境保护;在任期长短上,市委书记若任满一届,其政策注意力可能会向环境保护倾斜,但只对层层放大的目标压力具有显著的抑制作用,对增长潜力产生的目标压力的抑制作用不显著;与市委书记不同,市长任期与增长潜力的目标压力的交乘项系数显著为负。对此可能的解释是,对于晋升概率相对较高且多数在任中便被提拔的市长而言,任满三年后,其仍会倾向于激发地方增长潜力来完成增长目标任务,从而在政策注意力上减少环保关注。当在模型中考虑地方提拔干部的政治周期时,目标压力与政治周期的交乘项系数为正,说明越是在党代会召开当年以及召开之后的两年内,地方官员越有更强的促进增长的激励,从而在政策注意力上降低对环境保护的关注。

六、环保注意力分配的治理效果

(一) 环境治理效果

地方代理人越是关注环境,环境治理效果是否就会越好?抑或政策当中的文本体现仅仅是政策表态或策略行为,没有实际的治理成效?本文通过设置式(9)来回答上述问题:

$$\ln \text{ENV}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln \text{EA}_{it} + \gamma_j \sum_{j=1}^n X_{jit} + \gamma_i + \tau_t + \eta_{it} \quad (9)$$

式中 ENV 为地级市环境治理的代理变量,主要包括污染物排放情况、污染监管水平和污染治理投资水平。污染物排放情况选取工业废水、工业 SO₂ 和工业烟尘进行测度。其中,测度方法借鉴了朱平芳等(2011)的做法,将城市三项工业污染物的年排放量除以对应污染物的全国平均水平,然后再取三项污染物排放量相对于全国平均水平的算术平均值。该指数值越高说明污染物排放越多,由工业排放造成的污染越严重。污染物监管水平包括工业 SO₂、工业烟尘去除率以及在此基础上计算的污染物监管强度指数。借鉴已有文献的做法(王杰和刘斌,2014;沈坤荣等,2017),利用加权线性的处理方法处理工业 SO₂、工业烟尘去除率,以此测算城市的污染物排放监管强度。具体处理过程为:先对城市工业 SO₂、工业烟尘去除率进行标准化处理,然后分别利用该城市两项污染物排放量在全国的比重除以该城市产值比重,得出调

整系数,对标准化处理后的污染物去除率取加权平均值。

由于地级市层面环保投资额的数据缺失严重,虽有文献利用产值占比进行加权处理对省份环保投资金额进行补充,但这一处理方式却带来了新的内生性问题。地方主官的环保政策偏好与生态保护行为息息相关,因此选择城市建成区绿化覆盖率作为污染治理投资的代理变量。首先,提高绿化率能够改善空气质量,从而降低空气当中的污染物浓度;其次,考虑到城市扩张过程中的用地矛盾,提高建成区绿化率本身面临着较高的投资成本。控制变量分别选取了经济总量(GDP)、人均 GDP、二产占比、财政压力、城市化率、开放程度、人口密度等,在回归分析时,控制住城市一年份双向固定效应、市委书记(市长)样本个体任职期间的时间趋势。估计结果见表 7,标准误仍在省份层面聚类。

表 7 环保注意力分配影响环境治理的估计结果

变量名称	工业 废水 排放量	工业 SO ₂ 排放量	工业 废气 排放量	工业污 染物排 放指数	工业 SO ₂ 去除率	工业 烟尘 去除率	工业污 染物监 管强度	环境治 理投资
环保注意 力分配	-0.0541 * (0.0313)	0.0503 (0.0496)	0.0009 (0.0122)	-0.0204 (0.0237)	0.0611 (0.0469)	0.0054 (0.0119)	0.0031 (0.0047)	0.0090 (0.0138)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是
官员个 体×任期	是	是	是	是	是	是	是	是
城市固 定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
年份固 定效应	是	是	是	是	是	是	是	是
样本量	4560	4560	4560	4560	4560	4560	4560	4560
R ²	0.3072	0.3916	0.0772	0.0387	0.4046	0.0781	0.2158	0.2423

注:括号内数值为在省份层面进行聚类的标准误,*、**、*** 分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

表 7 的结果显示,环保注意力分配对污染物排放有抑制作用(系数为负),对污染监管和污染治理投资则有促进作用(系数为正),但这些作用并不显著。这说明,对于样本城市而言,政府工作报告中的环保注意力分配对于地方提升环境治理效果的实际作用有限。

为了检验政策时间差异是否影响了上述估计结果,进一步将样本区分为 2006 年之前、2007—2012 年、2013—2019 年三个时间段进行回归分析(如表 8 所示)。结果显示,自 2006 年环保治理水平被纳入政绩考核以来,环保的政策注意力水平反而不利于污染物减排。由此推断,环保注意力分配在实际的环境治理中可能效果有限,地方政府存在仅仅以此进行政策表态或策略行为的可能。

表 8 不同阶段环境注意力分配的治理效果

变量名称	工业污染物排放指数			污染监管强度			污染治理投资		
	2006 年 前	2007— 2012 年	2013 年 后	2006 年 前	2007— 2012 年	2013 年 后	2006 年 前	2007— 2012 年	2013 年 后
环保注 意力分配	-0.0372 (0.0244)	0.0327 (0.0301)	0.0077 (0.0283)	-0.0980* (0.0382)	0.1147 (0.0709)	-0.0144 (0.0472)	-0.0034 (0.0244)	-0.0015 (0.0199)	0.0155 (0.0097)
控制变量	是	是	是	是	是	是	是	是	是
官员个 体×任期	是	是	是	是	是	是	是	是	是
城市固 定效应	是	是	是	是	是	是	是	是	是
年份固 定效应	是	是	是	是	是	是	是	是	是
样本量	855	1710	1995	855	1710	1995	855	1710	1995
R ²	0.0474	0.0315	0.0719	0.1140	0.1194	0.4379	0.1254	0.0742	0.0980

注:括号内数值为在省份层面进行聚类的标准误,*、**、*** 分别表示 10%、5%和 1%的显著性水平。

(二) 官员晋升效果

既然地方官员在政策注意力的分配上起着主要作用,那么这种注意力分配是否意味着是一种政治站位,能够帮助地方官员增加晋升机会? 本文通过设置如下模型来进一步探究:

$$\text{Promote}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \ln EA_{it} + \gamma_j \sum_{j=1}^n X_{jit} + \gamma_i + \tau_t + \eta_{it} \quad (10)$$

Promote_{it} 为市委书记(市长)在任期结束后是否实现晋升的虚拟变量,判断是否实现晋升的标准借鉴 Landry et al. (2018) 和姚洋和张牧扬(2013)的研究方法^①。控制变量 X 涵盖了多方面的因素,包括上一年的经济增速(g)、人均 GDP、单位 GDP 的工业污染物排放指数(gdp_pollute)以及三者三年的移动平均值(av3_g、av3_per_GDP、av3_gdp_pollute),此外还考虑了官员的年龄、任职年限,以及官员样本个体在认知年份的时间趋势等。估计结果见表 9。

① 以普通地级市为例,市长调任市委书记、省会城市市长、省直部门厅长和重要部门常务副职领导、副省长、省委副书记、副部长、副省级城市市长或市委书记,超过 57 岁之后进入地方人大、政协担任副省级干部、省长助理则定义为晋升;市委书记调任省委常委、副省长、省委副书记、副部长、副省级城市市长或市委书记、重要的省直部门正职,超过 57 岁之后进入省人大、省政协、副省级城市人大或政协的副省级岗位则定义为晋升。其中,重要部门常务副职包括省委组织部常务副部长、宣传部常务副部长、统战部常务副部长和省委常务副秘书长。这些部门的正职干部通常进入省委常委或由副省级干部兼任,属于副省级职位,其常务副职视为与普通地级市市委书记平级。重要的省直部门正职是指未能升级到副省级的重要岗位,包括省政府秘书长、省财政厅厅长、省发改委主任。

表 9 环保关注对晋升的作用

变量名称	市委书记晋升				市长晋升	
环保注意力分配	0.0167 (0.0232)	0.0156 (0.0231)	0.0132 (0.0227)	0.0427* (0.0241)	0.0508* (0.0257)	0.0527* (0.0267)
控制变量	是	是	是	是	是	是
官员个体特征	是	是	是	是	是	是
官员个体×任期	是	是	是	是	是	是
城市固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
样本量	4560	4275	3990	4560	4275	4275
R ²	0.0102	0.0281	0.0306	0.0097	0.0407	0.0377

注：括号内数值为在省份层面进行聚类的标准误，*、**、*** 分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。

分析结果显示，环保注意力分配对地方官员晋升的影响系数为正，表明政治注意力分配当中，增加环保关注对晋升有一定的正面效应。然而，这种正面效应只显著体现在市长晋升方面，对书记晋升不显著。与环保注意力分配在环境治理上的效果相比，可以推断，政府工作报告中的环保注意力分配并未对环境治理产生显著的引导效果，相反，它更多地变为地方官员尤其是市长的职业生涯发展的助力，成为地方代理人的一种策略选择。

七、结论与启示

在一定历史阶段，增长目标指引对中国的经济增长发挥着重要作用。即便在经济新常态下，增长目标仍然对地方的资源配置与政策注意力分配具有重要影响。然而，这种目标指引也可能对与之相冲突的目标任务产生挤出效应。

本文从政策注意力分配的视角，揭示了地方政府有降低环保关注度的倾向，以缓解保增长与提升环境质量之间的任务冲突。研究发现：（1）地方政府保增长的目标压力越大，对环境保护的政策关注度越低；（2）地方政府普遍面临着挖掘辖区增长潜力和完成上级分解的目标任务的双重压力，并且第一类目标压力对环保注意力分配的抑制作用是第二类的 1.5 倍；（3）在干部提拔上不占优势的地方官员，其面临的目标压力对环保注意力的抑制作用会被削弱，表现出比其他官员更加关注环境保护，而在干部考核提拔的政绩期，即省级党代会召开当年及随后两年，保增长的强激励导致地方官员降低对环境保护的关注；（4）环保注意力分配并未带来实际的环境治理效果，但至少在政策表态以及可能存在的环保避责方面，对环境的关注确实对地方官员尤其是市长的职业生涯产生了积极影响。

本文从地方自行加码和上级加码两个方面来揭示目标设定的政策溢出效果，检

验了在多任务委托情境下,当戴帽竞争失效时,地方代理人采取的应对策略,为现有的多任务委托理论和注意力分配实质效果提供了新的视角和补充。具体而言,本文有如下发现:第一,存在目标冲突的多任务委托方权威一致时,比如,当某项原本由部门分包的任务被提升至本级政府统一委派时,戴帽竞争策略失效,原有的考评依据、干部提拔标准仍会惯性作用于代理人的注意力分配;第二,与已有文献认为的注意力分配会影响政策出台,从而产生治理效果的观点不同,程式化的政策文本所体现的注意力分配,未必能转化为实质的政策效果,反而可能为代理人选择策略行为创造机会;第三,结合目标引领经济增长的现象能够说明,注意力分配能否产生实质性的政策效果,受多任务之间冲突程度的影响,冲突越大,考核评价下级代理人的标准作用越大,缓和任务冲突成为推动注意力影响政策效果的关键。

随着经济运行进入新常态,上述发现能够为政策实践提供启示:针对收益周期长、缺乏立竿见影效果的任务,过程考核比结果考核更加关键;要提升政策注意力分配的实质性治理效果,须以缓和多任务目标冲突为前提。

参考文献

- 陈科霖,谷志军. 2022. 多元政绩竞赛:中国地方官员晋升的新解释[J]. 政治学研究, (1): 117-128.
- Chen K L, Gu Z J. 2022, Pluralistic political achievements competition: A new explanation for promotion of Chinese local cadres[J]. *CASS Journal of Political Science*, (1): 117-128. (in Chinese)
- 陈诗一,陈登科. 2018. 雾霾污染、政府治理与经济高质量发展[J]. 经济研究, 53(2): 20-34.
- Chen S Y, Chen D K. 2018. Air pollution, government regulations and high-quality economic development[J]. *Economic Research Journal*, 53(2): 20-34. (in Chinese)
- 程华,樊沁怡,龚强. 2023. 地方政府环境关注度、媒体监督和国有企业减排绩效[J]. 经济科学, (5): 183-198.
- Cheng H, Fan Q Y, Gong Q. 2023. Local governments' environmental attention, media supervision, and environmental performance of state-owned enterprises [J]. *Economic Science*, (5): 183-198. (in Chinese)
- 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[J]. 世界经济, 44(6): 97-122.
- Huang L X, Wang X B, Liu S L. 2021. Economic growth target and radical urbanisation: Evidence from satellite night-light data[J]. *The Journal of World Economy*, 44(6): 97-122. (in Chinese)
- 李辉. 2022. 层层加码:反制科层组织执行衰减的一种策略[J]. 中国行政管理, (4): 89-94.
- Li H. 2022. Add code layer by layer: A strategy to counter the implement decay of

- bureaucratic execution[J]. *Chinese Public Administration*, (4): 89-94. (in Chinese)
- 李书娟, 陈邱惠, 徐现祥. 2021. 不利冲击下经济增长恢复的经验——基于中国经济目标管理实践[J]. *经济研究*, 56(7): 59-77.
- Li S J, Chen Q H, Xu X X. 2021. The experience of economic growth recovery under adverse shocks: Based on the practice of China's economic growth target management[J]. *Economic Research Journal*, 56(7): 59-77. (in Chinese)
- 李书娟, 徐现祥. 2021. 目标引领增长[J]. *经济学(季刊)*, 21(5): 1571-1590.
- Li S J, Xu X X. 2021. Target drives growth[J]. *China Economic Quarterly*, 21(5): 1571-1590. (in Chinese)
- 黎文靖, 汪顺, 陈黄悦. 2020. 平衡的发展目标与不平衡的发展——增长目标偏离与企业创新[J]. *管理世界*, 36(12): 162-175.
- Li W J, Wang S, Chen H Y. 2020. Balanced development target and unbalanced development: GDP target deviation and corporate innovation[J]. *Journal of Management World*, 36(12): 162-175. (in Chinese)
- 练宏. 2016. 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J]. *社会学研究*, 31(4): 1-26.
- Lian H. 2016. Constructing the Chinese governance system: History and reality competing for attention in the Chinese bureaucracy[J]. *Sociological Studies*, 31(4): 1-26. (in Chinese)
- 刘景江, 王文星. 2014. 管理者注意力研究: 一个最新综述[J]. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 44(2): 78-87.
- Liu J J, Wang W X. 2014. Research on managerial attention: A state of the art review[J]. *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, 44(2): 78-87. (in Chinese)
- 沈坤荣, 金刚, 方娴. 2017. 环境规制引起了污染就近转移吗? [J]. *经济研究*, 52(5): 44-59.
- Shen K R, Jin G, Fang X. 2017. Does environmental regulation cause pollution to transfer nearby? [J]. *Economic Research Journal*, 52(5): 44-59. (in Chinese)
- 孙雨. 2019. 中国地方政府“注意力强化”现象的解释框架——基于S省N市环保任务的分析[J]. *北京社会科学*, (11): 41-50.
- Sun Y. 2019. An explanatory framework of ‘attention increase’ in Chinese local governments—A case study for environmental protection task [J]. *Social Sciences of Beijing*, (11): 41-50. (in Chinese)
- 陶鹏, 初春. 2022. 领导注意力的传播效应: 党政结构视角及环保议题实证[J]. *公共管理学报*, 19(1): 72-83.
- Tao P, Chu C. 2022. Intergovernmental structure and communication effect of political attention: Based on perspective of party and government structure and China's empirical

- research[J]. *Journal of Public Management*, 19(1): 72-83. (in Chinese)
- 滕祥河, 文传浩. 2018. 政府生态环境治理意志向度词频的引致效应研究[J]. 软科学, 32(6): 34-38.
- Teng X H, Wen C H. 2018. Research on effect of word frequency of government intention on eco-environment management[J]. *Soft Science*, 32(6): 34-38. (in Chinese)
- 王汉生, 王一鸽. 2009. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 24(2): 61-92.
- Wang H S, Wang Y G. 2009. Target management responsibility system: The practical logic of local party-state in rural China[J]. *Sociological Studies*, 24(2): 61-92. (in Chinese)
- 王杰, 刘斌. 2014. 环境规制与企业全要素生产率——基于中国工业企业数据的经验分析[J]. 中国工业经济, (3): 44-56.
- Wang J, Liu B. 2014. Environmental regulation and enterprises' TFP—An empirical analysis based on China's industrial enterprises data[J]. *China Industrial Economics*, (3): 44-56. (in Chinese)
- 王贤彬, 徐现祥. 2008. 地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据[J]. 管理世界, (3): 16-26.
- Wang X B, Xu X X. 2008. Source, destination, tenure, and economic growth of local officials: Evidence from Chinese provincial governors and party secretaries[J]. *Journal of Management World*, (3): 16-26. (in Chinese)
- 王贤彬, 陈春秀. 2019. 经济增长目标压力遏制制造业全要素生产率提升了吗? [J]. 产经评论, 10(6): 108-122.
- Wang X B, Chen C X. 2019. Does the pressure of economic growth hinder the improvement of total factor productivity in manufacturing? [J]. *Industrial Economic Review*, 10(6): 108-122. (in Chinese)
- 王印红, 李萌竹. 2017. 地方政府生态环境治理注意力研究——基于30个省市政府工作报告(2006—2015)文本分析[J]. 中国人口·资源与环境, 27(2): 28-35.
- Wang Y H, Li M Z. 2017. Study on local government attention of ecological environment governance: Based on the text analysis of government work report in 30 provinces and cities (2006—2015)[J]. *China Population, Resources and Environment*, 27(2): 28-35. (in Chinese)
- 文宏, 杜菲菲. 2018. 注意力、政策动机与政策行为的演进逻辑——基于中央政府环境保护政策进程(2008—2015年)的考察[J]. 行政论坛, 25(2): 80-87.
- Wen H, Du F F. 2018. The evolution logic of attention, policy motivation and policy behavior—Based on the inspection of process of central government's environmental protection policy from 2008 to 2015[J]. *Administrative Tribune*, 25(2): 80-87. (in Chinese)

- 吴兴河. 2022. 环境领导力的缘起、挑战与制度调适[J]. 领导科学, (2): 123-127.
- Wu X H. 2022. Origins, challenges and institutional adaptation of environmental leadership[J]. *Leadership Science*, (2): 123-127. (in Chinese)
- 徐现祥, 刘毓芸. 2017. 经济增长目标管理[J]. 经济研究, 52(7): 18-33.
- Xu X X, Liu Y Y. 2017. Economic growth target management[J]. *Economic Research Journal*, 52(7): 18-33. (in Chinese)
- 杨其静, 郑楠. 2013. 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛? [J]. 世界经济, 36(12): 130-156.
- Yang Q J, Zheng N. 2013. Is the competition for promotion of local leaders a benchmark competition, tournament, or qualification competition? [J]. *The Journal of World Economy*, 36(12): 130-156. (in Chinese)
- 姚洋, 张牧扬. 2013. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究, 48(1): 137-150.
- Yao Y, Zhang M Y. 2013. Performance of officials and the promotion tournament—Evidence from Chinese cities[J]. *Economic Research Journal*, 48(1): 137-150. (in Chinese)
- 叶邦银, 徐怀宁, 李辛熠. 2023. 政府环境审计、注意力配置与国有企业绿色创新质量[J]. 审计与经济研究, 38(3): 1-10.
- Ye B Y, Xu H N, Li X Y. 2023. Government environmental audit, attention allocation and green innovation quality of state-owned enterprises [J]. *Journal of Audit & Economics*, 38(3): 1-10. (in Chinese)
- 余泳泽, 刘大勇, 龚宇. 2019. 过犹不及事缓则圆: 地方经济增长目标约束与全要素生产率[J]. 管理世界, 35(7): 26-42.
- Yu Y Z, Liu D Y, Gong Y. 2019. Target of local economic growth and total factor productivity[J]. *Management World*, 35(7): 26-42. (in Chinese)
- 余泳泽, 孙鹏博, 宣烨. 2020. 地方政府环境目标约束是否影响了产业转型升级? [J]. 经济研究, 55(8): 57-72.
- Yu Y Z, Sun P B, Xuan Y. 2020. Do constraints on local governments' environmental targets affect industrial transformation and upgrading? [J]. *Economic Research Journal*, 55(8): 57-72. (in Chinese)
- 曾润喜, 朱利平. 2021. 晋升激励抑制了地方官员环境注意力分配水平吗? [J]. 公共管理与政策评论, 10(2): 45-61.
- Zeng R X, Zhu L P. 2021. Does promotion incentive inhibit the level of environmental attention allocation of local leader? [J]. *Public Administration and Policy Review*, 10(2): 45-61. (in Chinese)
- 张坤鑫. 2021. 地方政府注意力与环境政策执行力的倒 U 形关系研究[J]. 公共管理评论, 3(4): 132-161.

- Zhang K X. 2021. An inverted u-shaped relationship between environmental attention and local government policy implementation[J]. *China Public Administration Review*, 3(4): 132-161. (in Chinese)
- 张则行. 2022. 组织控制视角下纵向府际环境治理责任均配及其履行路径初探[J]. *中国行政管理*, (3): 50-57.
- Zhang Z X. 2022. Preliminary study on the distribution and implementation of inter-governmental environmental governance responsibilities from the perspective of organizational control[J]. *Chinese Public Administration*, (3): 50-57. (in Chinese)
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. *经济研究*, (7): 36-50.
- Zhou L A. 2007. Governing China's local officials: An analysis of promotion tournament model[J]. *Economic Research Journal*, (7): 36-50. (in Chinese)
- 周黎安. 2014. 行政发包制[J]. *社会*, 34(6): 1-38.
- Zhou L A. 2014. Administrative subcontract[J]. *Chinese Journal of Sociology*, 34(6): 1-38. (in Chinese)
- 周黎安, 刘冲, 厉行, 等. 2015. “层层加码”与官员激励[J]. *世界经济文汇*, (1): 1-15.
- Zhou L A, Liu C, Li X, et al. 2015. Add code layer by layer and officials' incentive[J]. *World Economic Papers*, (1): 1-15. (in Chinese)
- 周雪光, 练宏. 2012. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. *社会学研究*, 27(5): 69-93.
- Zhu X G, Lian H. 2012. Modes of governance in the Chinese bureaucracy: A “control rights” theory[J]. *Sociological Studies*, 27(5): 69-93. (in Chinese)
- 朱平芳, 张征宇, 姜国麟. 2011. FDI 与环境规制: 基于地方分权视角的实证研究[J]. *经济研究*, 46(6): 133-145.
- Zhang P F, Zhang Z Y, Jiang G L. 2011. Empirical study of the relationship between FDI and environmental regulation: An intergovernmental competition perspective [J]. *Economic Research Journal*, 46(6): 133-145. (in Chinese)
- Chen J C, Chen X, Hou Q S, et al. 2021. Haste doesn't bring success: Top-down amplification of economic growth targets and enterprise overcapacity [J]. *Journal of Corporate Finance*, 70: 102059.
- Chen S W, Jia K. 2023. How local governments prioritize multiple conflicting goals: Beyond the sole-goal perspective[J]. *Public Administration*, 101(2): 522-538.
- Chen Y J, Li P, Lu Y. 2018. Career concerns and multitasking local bureaucrats: Evidence of a target-based performance evaluation system in China [J]. *Journal of Development Economics*, 133: 84-101.
- Jones B D. 1994. Reconceiving decision-making in democratic politics: Attention, choice, and public policy[M]. Chicago: University of Chicago Press, 28-43.

- Jones B D, Baumgartner F R. 2005. The politics of attention: How government prioritizes problems[M]. Chicago: University of Chicago Press, 73-80.
- Landry P F, Lü X B, Duan H Y. 2018. Does performance matter? Evaluating political selection along the Chinese administrative ladder[J]. *Comparative Political Studies*, 51(8): 1074-1105.
- Li X, Liu C, Weng X, et al. 2019. Target setting in tournaments: Theory and evidence from China[J]. *The Economic Journal*, 129(623): 2888-2915.
- Lieberthal K. 2003. Governing China: From revolution through reform[M]. 2nd ed. New York: W. W. Norton & Company, 40-53.
- Ocasio W. 2011. Attention to attention[J]. *Organization Science*, 22(5): 1286-1296.
- Simon H, March J, Simon H. 2006. Administrative behavior and organizations[M]//Miner J B. *Organizational Behavior 2: Essential Theories of Process and Structure*. New York: Routledge, 41-59.
- Simon H A. 2013. Administrative behavior[M]. 4th ed. New York: Simon and Schuster, 12-40.
- Stevens R, Moray N, Bruneel J, et al. 2015. Attention allocation to multiple goals: The case of for-profit social enterprises[J]. *Strategic Management Journal*, 36(7): 1006-1016.

Research on the Effects of Growth Goals on Local Allocation of Environmental Attention

FENG Guoqiang

(School of Economics, Lanzhou University)

Abstract: Guidance on growth targets is an important feature of China's economy. In practice, how do local governments allocate policy attention based on growth targets to resolve the conflicts among multi-target tasks?

Through text mining of government work reports, this article answers the above question from the perspective of the allocation of environmental attention. We find that: the greater the growth target pressures faced by local governments, the lower their attention to environmental protection, as reflected in government work reports. Local agents generally face the dual pressures of tapping into the growth potential of their jurisdictions and completing the target tasks imposed by their superiors. Among these, the inhibitory effects of the first type of target pressures on the allocation of environmental attention is 1.5 times more than that for the second type. Officials with lower promotion incentives will dilute the inhibitory effects of the second type of target pressure, exhibiting a greater focus on environmental protection than other officials. Compared with the secretary of the

municipal Party committee, the mayor is more likely to strengthen the inhibitory effects of the first type of target pressure.

Further research finds that local officials tend to reduce environmental attention during the year a Party congress is held as well as within two years after it is held, and the effects of attention to environmental regulation and investment are not obvious. But paying attention to the environment has a positive impact on the careers of local officials, especially the mayors. The policy implication of this article is that for tasks with long lifecycles and a lack of immediate results, process assessments are more crucial than outcome assessments. To improve the substantive governance effects of allocation of policy attention, it is necessary to first alleviate the conflicts between the objectives of multiple tasks.

Keywords: goal management; growth pressures; promotion incentives; environmental protection; allocation of attention

投稿日期: 2024/1/3 送外审日期: 2024/1/18 首轮外审完成日期: 2024/2/19
录用日期: 2024/4/26 最终修回日期: 2024/10/7