

# 目 录

## 论 文

标尺竞争与不出事：公共服务提供中的条块关系

——以上海市 X 区物业管理深化改革为例 ..... 李利文 / 3

绩效差距与目标调整：中国省级政府的实证分析 ..... 马 亮 / 29

地方政府决策的社会合法性构建

——以环境群体性事件为例 ..... 蒋凌飞 罗 婧 陈 玲 / 51

压力式分权、城市化与府际转移支付失灵：中国的

转型证据 ..... 段龙龙 叶子荣 / 69

地方政府信息依申请公开研究

——基于地级市数据的分析 ..... 张秀吉 孟庆国 / 88

## 评 论

伦敦城市群跨域协同治理制度研究 ..... 万鹏飞 / 107

## 书 评

国家能力建设在私营企业中是如何实现的？

——评《地方政府对劳资关系的软性调控》 ..... 王军洋 / 125

民主与经济发展：普沃斯基对利普塞特研究的超越与局限

——兼评 *Democracy and Development: Political Institutions and*

*Well-Being in the World, 1950 - 1990* ..... 张 平 / 136

## 集体理性选择下的整体非理性

——评《热带非洲的市场与国家》 ..... 凌 争 吴尚蔚 / 147

## 从公共政策视角出发剖析不平等问题

——读《不平等：我们能做什么》 ..... 李 萌 / 158

## 浅谈巴纳德组织理论

——读《经理人员的职能》与《巴纳德理论研究》 ..... 史冬波 / 165

## 绩效差距与目标调整：中国省级政府的实证分析

马亮\*

**【摘要】** 政府设定的目标具有战略意义，但是政府为什么会调整目标水平？本文构建了一个理论框架，从绩效差距的角度解释政府目标调整的决策、方向和幅度。利用2000~2012年中国省级经济增长率的面板数据，实证分析显示，历史和社会绩效差距是影响政府目标调整的关键变量。正向和负向的绩效差距对目标调整产生方向相反的影响，其中负向绩效差距的影响明显强于正向绩效差距。与此同时，两种绩效差距的方向一致程度对上述关系产生调节效应。上述结果揭示了政府设置和调整目标的行为逻辑，为优化政府目标管理提供了理论线索和经验依据。

**【关键词】** 政府绩效 目标设置 目标调整 经济增长 战略变革 府际关系

### 一 引言

政府经济社会发展规划与目标责任考核，是中国政府管理体制的核心组成部分。通过五年规划和年度考核，各级政府部门设定、完成和监督各项目标，推动政府努力、经济增长和社会发展。无论是五年经济社会发展规划还是年度目标责任考核，政府都设置了丰富多样的目标类型，并赋予或具体精确或笼统粗糙的目标水平。这些目标框定了政府的关注领域和任务范围，明确了政府的努力方向和发展程度，因此对政府行为和社会福祉影响深远。<sup>①</sup> 在经济发展方面，中央政府始终坚持经济增长率“保八”和“保七”，以确保持续高速的经济增长。在节能减排和环境

\* 马亮，博士，中国人民大学公共管理学院行政管理系副教授，研究方向：政府创新与绩效管理。本文受项目资助：中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）面上项目“目标设置、绩效差距与博弈策略：中国地方政府的实证研究”（批准号：16XNB005）。

① Sebastian Heilmann and Oliver Melton, “The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012,” *Modern China*, 2013 (39), pp. 580–628.

保护领域,“十一五”规划首次提出明确的约束性指标,并在“十二五”规划中予以强化,使各级政府有更强的动力去降低能耗和减少污染物排放。<sup>①</sup>在职业安全领域,各省被下达“死亡指标”,促使地方政府不得不加强生产安全监管工作。<sup>②</sup>

制定和监测经济社会发展规划是许多共产主义国家的体制传统,特别是以苏联时期最具代表性。<sup>③</sup>中国也效仿苏联建立了类似的规划体制,并在改革开放和市场经济体制建立以来,得以逐步强化和精细化。与此同时,五年规划目标分解为年度目标责任考核指标,并通过层层分解而得以贯彻落实,成为政府绩效评价与管理的主要抓手。<sup>④</sup>因此,理解政府如何设置和调整目标,就具有至关重要的理论价值和实践意义。

政府为什么设置目标?政府如何调整目标水平?尽管目标在国家治理和政府管理中处于至关重要的地位,但有关其影响因素的研究却很少见。本文构建一个整合性的理论框架,从绩效差距角度实证考察政府设置和调整目标的驱动因素。在以经济建设为中心的发展型国家,“GDP至上”的政绩观大行其道,经济增长成绩在政府目标责任考核中牢牢占据着主导位置。<sup>⑤</sup>“GDP主义”的发展理念、考核导向和政绩观说明,经济增长是政府最为重视的目标维度之一。目标调整是政府战略调整的重要领域,而调整政府最重要的经济增长目标,则意味着重大战略变革。因此,本文重点对经济增长目标的设置与调适进行研究,以检验本文提出的理论假设。

在本文以下部分,我们首先回顾组织目标设置与调整的理论和研究文献,并主要从绩效差距的角度提出有待检验的理论假设。其次,介绍本文使用的数据和来源、变量的操作方式和模型检验方法。再次,报告本文的主要实证分析结果。最后,讨论本文的研究发现及其理论价值和政策启示,并指出本研究的不足和未来研究方向。

## 二 文献评估与理论假设

### (一) 文献评估

目标是组织期望达到的预期状态或想要实现的未来结果。<sup>⑥</sup>人们通常认为,政

① Jiaqi Liang and Laura Langbein, “Performance Management, High-Powered Incentives, and Environmental Policies in China,” *International Public Management Journal*, 2015 (18), pp. 346–385.

② Raymond Fisman and Yongxiang Wang, “The Mortality Cost of Political Connections,” *The Review of Economic Studies*, 2015 (82), pp. 1346–1382.

③ Heilmann and Melton, “The Reinvention of Development Planning in China, 1993–2012,” *Modern China*, 2013 (39), pp. 580–628.

④ 王汉生、王一鹤:《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。

⑤ Hongbin Li and Li-An Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China,” *Journal of Public Economics*, 2005 (89), pp. 1743–1762.

⑥ George A. Shinkle, “Organizational Aspirations, Reference Points, and Goals: Building on the Past and Aiming for the Future,” *Journal of Management*, 2012 (38), pp. 415–455.

府目标不同于私营企业，政府的目标更多、更复杂、更模糊。<sup>①</sup> 比如，政府更多关注公平、问责等价值，而企业则主要强调经济利益；政府目标比企业更模糊和难以捉摸；政府目标的数量也多于企业，往往诱发目标之间的不协调乃至冲突。但是，许多研究却没有揭示上述公私部门差异。<sup>②</sup> 与此同时，现有文献主要关注目标模糊及其对许多行为和结果的影响，如工作满意度、离职倾向、组织承诺、任务动机、组织绩效等。<sup>③</sup> 尽管有关目标模糊的研究有助于理解政府目标的特征，但现有研究很少探讨政府目标是如何设置和调整的。

最近一些研究开始从绩效差距、官僚问责、组织同构等角度对公共部门目标的优先性和目标设置进行研究，并考察它们对组织变革和创新的影响。对北欧学校的实证研究显示，绩效差距会驱动组织更关注变革，并调整其目标的优先程度。<sup>④</sup> 对英国医院的考察发现，绩效差距会驱动组织搜寻和创新。<sup>⑤</sup> 对美国大学校长的调查表明，绩效差距并不影响其目标的优先排序，但是上级和选民的问责压力则产生显著影响。<sup>⑥</sup> 对美国联邦政府部门的研究表明，绩效差距同创新和授权存在倒U形曲线关系，即在部门刚好达到绩效目标时的创新和授权都最低。<sup>⑦</sup> 上述研究开启了公共部门目标设置与绩效差距的研究先河，但是仍然有待于在中国情境下加以检验和修正。

针对中国情境下的发展规划、目标考核和博弈策略，许多学者从多个角度进行研究。胡鞍钢和鄢一龙等对新中国成立以来“五年规划”进行研究，认为中国采用了一套“目标治理”的管理体制，并有效确保各项任务按期完成。<sup>⑧</sup> 梁珈琪对省级政府的实证研究发现，同中央政府关系紧密的官员为了谋求晋升，会更卖力地实现节能减排目标。<sup>⑨</sup> 她还发现，“十一五”规划开始涵盖环境保护指标，但是仅影

① Hal G. Rainey and Barry Bozeman, "Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2000 (10), pp. 447 - 469.

② George A. Boyne, "Public and Private Management: What's the Difference?" *Journal of Management Studies*, 2002 (39), pp. 97 - 122.

③ Hal G. Rainey and Chan Su Jung, "A Conceptual Framework for Analysis of Goal Ambiguity in Public Organizations," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015 (25), pp. 71 - 99.

④ Poul A. Nielsen, "Learning from Performance Feedback: Performance Information, Aspiration Levels, and Managerial Priorities," *Public Administration*, 2014 (1), pp. 142 - 160.

⑤ Torsten O. Salge, "A Behavioral Model of Innovative Search: Evidence from Public Hospital Services," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2011 (21), pp. 181 - 210.

⑥ Amanda Rutherford and Kenneth J. Meier, "Managerial Goals in a Performance-driven System: Theory and Empirical Tests in Higher Education," *Public Administration*, 2015 (93), pp. 17 - 33.

⑦ Sean Nicholson-Crotty, Jill Nicholson-Crotty, and Sergio Fernandez, "Performance and Management in the Public Sector: Testing a Model of Relative Risk Aversion," *Public Administration Review*, 2016, doi: 10.1111/puar.12619.

⑧ 鄢一龙：《目标治理：看得见的五年规划之手》，中国人民大学出版社，2013。

⑨ Jiaqi Liang, "Who Maximizes (or Satisfices) in Performance Management? An Empirical Study of the Effects of Motivation-related Institutional Contexts on Energy Efficiency Policy in China," *Public Performance & Management Review*, 2015 (38), pp. 284 - 315.

响被考核和显示度高的指标（如空气污染物浓度），而未考核（如烟尘）和显示度低的指标（如水污染）则没有受到影响。徐现祥发现，中国不同地区采用了有差别的目标调适策略，以满足本地发展需求并响应中央政府命令。<sup>①</sup>

针对目标设置与绩效差距，最近一些研究结合中国情境进行了实证考察。马亮利用中国各省份经济增长目标数据，从官员任期和职业背景角度解释目标设置，发现省长的任期与目标水平呈“U形”曲线关系，本省升上来的和拥有中央关系的省长倾向于设置较高的目标。<sup>②</sup> 马亮还从绩效差距和政府问责的角度解释了目标设置的行为逻辑，发现政府上年设置的目标越高且实现程度越高，那么政府会提高本年的目标值。兄弟省份设置的目标越高，本省就会设置越高的目标；但当本省的增长率超过兄弟省份时，本省会设置较低的目标。当中央政府调整经济增长目标时，省级政府却没有同方向调整。<sup>③</sup>

上述研究对绩效差距和目标设置进行了广泛探讨，但是仍然存在如下不足并亟待加以填补。首先，目标设置理论仍然主要关注个体和团队，对组织层面的研究还处于初步阶段。因此，目标设置研究应从个体和团队层面提升到组织层面。<sup>④</sup> 与此同时，企业行为理论及其发展的绩效差距研究文献，需要在公共部门中加以检验和修正。其次，政府目标研究仍然主要关注公私部门差异，特别是目标模糊对个人动机和组织绩效的影响，而未触及目标设置与调整的影响因素。此外，现有关于目标设置和绩效差距的文献主要以西方国家为实证场域<sup>⑤</sup>，而其所发展的理论和揭示的现象可能并不适用于中国。例如，绩效差距对美国大学校长的目标偏好可能没有影响，却可能决定中国地方政府官员的目标设置。

很少有西方国家的政府会像中国政府这样设置如此众多、精确和严苛的目标，使很多有价值的理论假说无法进行实证检验。许多已有研究使用截面数据，且缺乏明确的绩效指标，而无法从横向和纵向两个方面同时考察目标设置及其影响因素。但是，以五年规划文件、政府工作报告、目标责任考核指标体系等为文本载体，这些丰富多元的目标群为研究目标设置的影响因素提供了绝佳的实证场域。与此同时，中国规划与目标责任领域的研究还处于初创时期，且很少从目标设置与绩效差距的角度展开探讨，使现有理论框架的解释力有待提升。综上所述，就目前的理论

① 徐现祥、梁剑雄：《经济增长目标的策略性调整》，《经济研究》2014年第1期。

② 马亮：《官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究》，《公共管理学报》2013年第2期。

③ Liang Ma, "Performance Feedback, Government Goal-setting, and Aspiration Level Adaptation: Evidence from Chinese Provinces," *Public Administration*, 2016 (2), pp. 452 - 471.

④ Greg Young and Ken G. Smith, "Units, Divisions and Organizations: Macro-level Goal Setting," in *New Developments in Goal Setting and Task Performance*, edited by Edwin A. Locke, Gary P., New York: Routledge, 2013.

⑤ Christopher Hood, "Public Management by Numbers as a Performance-Enhancing Drug: Two Hypotheses," *Public Administration Review*, 2012 (72), pp. 85 - 92.

进展和研究状况而言，有必要进一步加强目标设置与绩效差距的理论与实证研究，以推动未来研究并启发政策实践。

## （二）绩效差距与反馈理论

组织目标包括两个维度：组织视为重要的结果，即目标维度；组织在具体目标维度上的期望水平，即目标水平。<sup>①</sup> 目标维度探讨不同目标的优先性和偏好次序，而目标水平则关注特定目标的满意值或期望值，即确定组织是否达到满意程度的标准。当然，也可以将目标分为内容和强度两个维度。其中，目标内容指追求的目的或结果，它可以从目标的明确性和困难程度来分析；目标强度指设置目标需要的努力程度、目标的优先次序和重要性、对完成目标的承诺程度等。<sup>②</sup>

与聚焦微观层面的个体和团队行为的目标设置理论不同，企业行为理论（Behavioral Theory of the Firm）主要关注宏观层面的组织行为。该理论认为，组织会设定目标，将其作为衡量绩效表现的期望水平或参照点，并根据绩效反馈去调适目标。<sup>③</sup> 企业行为理论认为，有限理性的经理人不会穷尽所有选项，而是根据此前的期望和经验去作出未来的决策。当组织无法达到目标时，往往会采取信息搜寻、学习、冒险、创新、战略变革等行为。<sup>④</sup>

组织的预期水平或参照点来自两个方面：组织的过去绩效和同类可比组织的绩效。组织的目标水平是三个关键变量的线性函数，即组织过去的目标水平、组织过去的绩效、其他可比组织过去的绩效。<sup>⑤</sup> 与此同时，在制度合法性和组织同构的压力下，组织还会直接效仿同类组织的目标水平。在目标维度既定的情况下，组织绩效与其过去表现和同类组织表现的差距——绩效差距，就在很大程度上决定了组织设定的目标。概言之，组织的历史目标水平和绩效差距、社会目标水平和绩效差距共同决定组织的目标水平。

基于企业行为理论，可以从历史和社会两个维度对目标设置予以解释。从历史纵向比较来看，政府的惰性和惯性使其会维持现状，在很大程度上遵从历史目标水平，而很少发生剧烈的突变和冒进；与此同时，政府如果实现了过去的目标水平，就会提高未来的目标水平，反之亦然。从社会横向比较而言，政府会效仿同类政府

① Richard M. Cyert and James G. March, *A Behavioral Theory of the Firm*, Cambridge, M. A.: Blackwell Business, 1992.

② Edwin A. Locke and Gary P. Latham, *A Theory of Goal Setting & Task Performance* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1990.

③ Theresa K. Lant, "Aspiration Level Adaptation: An Empirical Exploration," *Management Science*, 1992 (5), pp. 623 - 644.

④ Henrich R. Greve, *Organizational Learning from Performance Feedback: A Behavioral Perspective on Innovation and Change*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

⑤ Stephen J. Mezas, Ya-Ru Chen, and Patrice R. Murphy, "Aspiration-level Adaptation in an American Financial Services Organization: A Field Study," *Management Science*, 2002 (10), pp. 1285 - 1300.

设置的目标水平；此外，如果政府的过去绩效比其他政府的更高，那么就可能设置更低的目标水平，反之亦然。

总体来看，绩效差距、官僚控制和制度同形化理性等三种理论，是解释目标的设置与优先次序的关键依据。官僚控制理论认为，政府为了回应上级部门、公众和其他利益相关者的诉求，会选择设置和调整目标。制度同形化理论指出，理性的组织为了谋求合法性而选择效仿同类组织，使组织目标和结构趋于同形化。相对来说，绩效差距更具有统领作用，而职业规范、同形化理性、资源依赖等理论都可以整合在绩效差距理论中。梅尔（Meier）等最近发展了绩效差距的一般理论，并用于解释组织选择目标、设定目标和调整战略。<sup>①</sup>但是，官僚控制是政府部门区别于私营企业的关键维度，而它对目标设置的影响也不容忽视。与私营企业以同一细分行业的其他企业为参照系不同，政府主要以地理邻近、发展阶段相近和意识形态相似的辖区为学习榜样和竞争标杆。

已有研究主要关注政府为什么设置目标水平，而并未考虑政府如何调整目标水平。已有研究显示，过去的目标水平是决定当前目标水平的最主要因素。组织常见的惰性与惯性，也使目标调整的概率显著低于目标维持不变的可能性。对于决策者来说，保持不变是组织的常态，是“以不变应万变”的默认选项。特别是调整关乎政府存亡荣辱的关键绩效目标，意味着政府的重大战略调整，因此政府会非常慎重。因此，一个值得研究的问题是：为什么有些政府在某些时会调整目标水平？政府可以提高目标水平，也可以降低目标水平，而两者可能受到不同因素的不同影响。进一步来看，政府调整目标水平的幅度有大有小。据此我们期望研究的问题是：为什么有些政府在某些时点提高了目标水平，而另一些政府在某些时点降低了目标水平？哪些因素会影响政府调整目标的幅度？综上所述，本文聚焦绩效差距对政府目标调整的影响，并从历史和社会的期望水平与绩效差距、官僚问责和官员特征等角度对目标调整与否、调整方向和调整幅度进行解释。

### （三）绩效差距与目标调整

企业行为理论认为，组织从其绩效差距中学习，而绩效差距既可以来自组织本身的历史经验，也可以来自同其他组织的比较。在已有文献中，组织过去的绩效与目标之间的差距被称为历史绩效差距或达标差距，而组织与同类组织绩效的差距被称为社会绩效差距或同行差距。<sup>②</sup>因此，政府与其过去的和兄弟辖区的绩效表现之

<sup>①</sup> Kenneth J. Meier, Nathan Favero, and Ling Zhu, "Performance Gaps and Managerial Decisions: A Bayesian Decision Theory of Managerial Action," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2015 (4), pp. 1221 - 1246.

<sup>②</sup> Henrich R. Greve, "Performance, Aspirations, and Risky Organizational Change," *Administrative Science Quarterly*, 1998 (1), pp. 58 - 86.



间的相对差距，是解释许多政府行为的关键因素之一。

绩效差距可以是负向的，也可以是正向的，而两者对目标设置和调整的影响可能不同。前景理论 (Prospect Theory) 发现，尽管预期损失和收益的程度是相等的，但人们对损失的反应程度显著大于对收益的反应程度，并可以解释许多风险和不确定条件下的决策行为。<sup>①</sup> 人们之所以存在这种心理偏差，是因为多数人都属于风险厌恶型 (Risk Aversion)，相对于收益而言更在乎损失。与此同时，选举和民意调查都发现了负向偏误 (Negativity Bias)，即公民对政府绩效低下的批评程度比对政府绩效改进的支持程度更加强烈。<sup>②</sup>

无论是企业行为理论还是前景理论，都发现正向和负向的绩效差距会产生微妙的行为差异。正向和负向的绩效差距对目标设置的影响是不同的，这在理论上已有深入探讨，在私营企业部门也有一些实证研究，但有关公共部门的实证研究中却还没有发现。本文具体从历史和社会两个方面刻画绩效差距，并分别度量正向和负向绩效差距，以更细致地研究两个维度的绩效差距及其不同表现形式。本文将从上述角度提出理论假说，并对政府目标调整的驱动因素进行实证分析。

### 1. 历史绩效差距

在决定是否调整目标时，政府最容易参考的依据就是过去的表现。尽管政府会考虑过去多年的综合情况，但在大多数情况下短期视野的政府会以上年状况为依据，而这也是多数研究所采用的测量方式。在这里， $G_{i,t}$  是  $i$  辖区在  $t$  年设置的目标水平， $G_{i,t-1}$  是该辖区在  $t-1$  年设置的目标水平。本研究的因变量是  $i$  辖区在  $t$  年的目标调整幅度  $\Delta G_{i,t}$ ，它等于  $G_{i,t} - G_{i,t-1}$ 。

其中， $P_{i,t-1}$  是  $i$  辖区在  $t-1$  年的实际绩效，则  $P_{i,t-1} - G_{i,t-1}$  即其历史绩效差距  $H_{i,t-1}$ 。我们将正向历史绩效差距定义为政府上年的实际绩效超过了上年的目标水平，即  $P_{i,t-1} - G_{i,t-1}$  大于 0；负向历史绩效差距指政府上年的实际绩效低于或等于上年的目标水平，即  $P_{i,t-1} - G_{i,t-1}$  小于等于 0。

我们使用样条函数 (Spline Function) 来测量绩效差距，这样可以分别估计正向和负向的绩效差距对目标调整的效应。当绩效差距是正向时，其取值为变量的实际值，否则取值为 0。当绩效差距是负向时，其取值为变量实际值的绝对值，否则取值为 0。

具体来说，正向历史绩效差距的测量公式如下：

$$H_{i,t-1} = \begin{cases} P_{i,t-1} - G_{i,t-1}, & \text{if } P_{i,t-1} - G_{i,t-1} > 0 \\ 0, & \text{if } P_{i,t-1} - G_{i,t-1} \leq 0 \end{cases}$$

① Daniel Kahneman and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica*, 1979 (47), pp. 263-291.

② Oliver James and Alice Moseley, "Does Performance Information about Public Services Affect Citizens' Perceptions, Satisfaction, and Voice Behaviour? Field Experiments with Absolute and Relative Performance Information," *Public Administration*, 2014 (92), pp. 493-511.

那么, 负向历史绩效差距的测量公式如下:

$$H_{i,t-1} = \begin{cases} |P_{i,t-1} - G_{i,t-1}|, & \text{if } P_{i,t-1} - G_{i,t-1} < 0 \\ 0, & \text{if } P_{i,t-1} - G_{i,t-1} \geq 0 \end{cases}$$

目标体制容易导致“棘轮效应”, 而它都会推动政府绩效向目标靠拢。目标设置并非“零基预算”, 而是通常以上一年的目标作为基准点。因为下一年的目标是在上一年的目标基础上增加的, 所以政府不愿意超过目标太多, 即所谓“棘轮效应”。<sup>①</sup> 当政府上年的绩效达到了目标时, 即历史绩效差距为正向时, 它会充满自信并提高目标水平以“更上一层楼”。因此, 我们假设正向历史绩效差距会使政府调整目标, 特别是将目标水平予以提升, 而不会将目标水平予以降低。基于上述讨论, 本文提出如下研究假设。

假设 1a: 正向历史绩效差距同政府目标调整正相关。

当政府上年的绩效没有达到目标时, 即历史绩效差距为负向时, 那么它同样会调整目标。在这种情况下, 政府考虑到目标的实现难度, 有可能降低目标水平以避免再次错失目标。据此而言, 我们提出如下研究假设。

假设 1b: 负向历史绩效差距同政府目标调整负相关。

如上所述, 企业行为理论、前景理论、绩效反馈和负向偏误理论都认为, 负向绩效差距对目标调整的影响强于正向绩效差距。为此, 我们提出如下研究假设。

假设 1c: 负向历史绩效差距对政府目标调整的影响程度比正向历史绩效差距的更强。

## 2. 社会绩效差距

除了历史绩效差距, 政府还会参考它同兄弟辖区之间的社会绩效差距。在相对绩效考核的政治体制下, 某个辖区的绝对绩效可能并不重要, 更为重要的是该辖区与其他辖区的相对绩效。<sup>②</sup> 因此, 辖区之间存在激烈的竞争关系, 并将彼此视为你死我活的竞争对手。

在这里,  $P_{j,t-1}$  是  $j$  辖区在  $t-1$  年的实际绩效。但是, 政府会同时考虑与其相似的多个兄弟辖区的平均绩效。假定有  $N$  个辖区, 那么兄弟辖区的平均绩效是

$$\sum_{j \neq i} \frac{P_{j,t-1}}{N-1}$$

和历史绩效差距一样, 我们用  $P_{i,t-1} - \sum_{j \neq i} \frac{P_{j,t-1}}{N-1}$  来表示  $i$  辖区同兄弟辖区之间的社会绩效差距  $S_{i,t-1}$ 。我们也使用样条函数对其分别赋值, 从而构造正向和负向两类社会绩效差距。

① Christopher Hood and Ruth Dixon, "The Political Payoff from Performance Target Systems: No-brainer or No-gainer?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010 (20), pp. 281-298.

② Ye Chen, Hongbin Li, and Li-An Zhou, "Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China," *Economics Letters*, 2005 (88), pp. 421-425.

政府会参考兄弟辖区是否调整了目标水平， $G_{j,t}$  是  $j$  辖区在  $t$  年的目标水平， $\Delta G_{j,t}$  即其目标调整幅度，它等于  $G_{j,t} - G_{j,t-1}$ 。兄弟辖区的经济增长目标是重要的参考依据，但就目标调整而言其影响可能有限，在这里未予考虑。

当政府上年的绩效超过兄弟辖区的平均绩效时，即社会绩效差距为正向时，政府会认为它已领先于兄弟辖区，并可能放缓步伐而降低目标水平。目标体制容易导致“临界效应”，而它都会推动政府绩效向目标靠拢。超过兄弟辖区太多的政府，在引入目标以后会选择降低绩效以与兄弟辖区保持一致，即所谓“临界效应”。<sup>①</sup> 因此，我们假设正向社会绩效差距会使政府调整目标，特别是将目标水平予以降低，而不会将目标水平予以提高。基于上述讨论，本文提出如下研究假设。

假设 2a：正向社会绩效差距同政府目标调整负相关。

当政府上年的绩效低于兄弟辖区时，即社会绩效差距为负向时，那么它会感受到竞争压力的紧迫性，并同样会调整目标。在这种情况下，政府有可能提高目标水平，以避免再次落后于兄弟辖区。据此而言，我们提出如下研究假设。

假设 2b：负向社会绩效差距同政府目标调整正相关。

与历史绩效差距的假设一样，我们也提出类似的假设，即负向的社会绩效差距比正向的社会绩效差距对政府目标调整的影响程度更大。

假设 2c：负向社会绩效差距对政府目标调整的影响程度比正向社会绩效差距的更强。

#### （四）绩效信号一致性与目标调整

已有文献中往往将历史和社会绩效差距视为相互独立的两个变量，但它们的方向是否一致实际上会对目标设置与调整产生深远的影响。如果来自过去和同行的两个绩效信号是一致的（比如都指示失败或成功），那么两个绩效信号会彼此相互强化，使组织朝着这个指示的方向努力。但是，如果两个绩效信号是不一致或相反的（比如一个指示达标而另一个指示失败），那么组织收到的绩效信号是模糊的或冲突的，组织决策的条件是不确定的，组织可能难以抉择并弱化绩效信号的影响。

最近的研究以两个绩效差距的符号一致程度来判断绩效反馈的模糊程度，据此可以划分为两种情形：一致或不一致。我们可以进一步划分为三种绩效差距情形：一致正向、一致负向和不一致。<sup>②</sup> 当历史和社会绩效差距不一致时，我们也可以将不一致情形细分为正向历史与负向社会绩效差距、负向历史与正

① Hood and Dixon, "The Political Payoff from Performance Target Systems: No-Brainer or No-Gainer?" *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010 (20), pp. 281 - 298.

② John Joseph and Vibha Gaba, "The Fog of Feedback: Ambiguity and Firm Responses to Multiple Aspiration Levels," *Strategic Management Journal*, 2015 (36), pp. 1960 - 1978.

向社会绩效差距两种具体情形，而它们对组织变革的影响可能源于截然不同的作用机制。<sup>①</sup>

已有文献在处理两种绩效信号的关系时，采取了三种不同做法。一种做法是设置一个样条函数变量，如果历史和社会绩效差距的方向一致，则该情形的变量取值为0，否则取值为水平最高的期望值对应的绩效差距。另一种做法将两个不同符号的绩效差距相乘，以观测不同方向的绩效差距的互动关系。还有一种做法是将绩效反馈的清晰或模糊程度分为一致、不一致和模糊等三类，依据实际绩效同历史期望和社会期望的差距之间的相关关系来判断，正相关表明两个绩效差距同方向升降（即一致），而负相关指两者反方向升降（即不一致），而如果相关关系很弱则意味着方向不定（即模糊）。

为便于解释，我们使用交叉项的做法，分别将四种绩效信号两两相乘，然后估计它们对目标调整的影响。当然也可以使用简单的构造法来设置四个虚拟变量，但这可能低估绩效差距的影响程度。这里我们没有区分历史与社会绩效差距的不同符号可能产生的微妙影响，因为相关理论并未对此进行细致解释，但后文的实证分析会比较两者的细微差异。

当历史和社会绩效差距的符号都为正向时，表明政府的绩效既超过了设定的目标，也高于其他兄弟辖区的表现。资源冗余理论认为，政府掌握的资源 and 具备的能力远超其应达到的目标，政府会充满信心去设置更高的目标。在此情况下，一致利好的绩效信号使政府对其完成目标的能力充满信心，并可能促使政府调整目标，特别是将其目标提高。基于上述讨论，本文提出如下研究假设。

假设 3a：一致正向的绩效差距同政府目标调整正相关。

当历史和社会绩效差距的符号一致却是负向时，表明政府过去的绩效表现既低于自己的目标水平，也低于兄弟辖区的平均绩效。在这种情形下，倍受打击和倍感压力的政府可能会调整目标水平，特别是放缓步伐而降低目标水平。当然，政府也可能“愈挫愈勇”，感受到强大的竞争压力而迎头赶上。但是，理性的决策者通常不会冒险这样做，因为两个负向绩效差距意味着政府很难实现更高的目标水平。基于上述讨论，本文提出如下研究假设。

假设 3b：一致负向的绩效差距同政府目标调整负相关。

当历史和社会绩效差距的符号不一致时，绩效信号是模糊的乃至矛盾的，可能有两种方向相反的机制发挥作用：“拉响警报”和“自我强化”。<sup>②</sup>“拉响警报”假说认为，虽然其中一个绩效差距是正向的，但政府可能认为其优势地位是脆弱的，并偏向于另一个提示注意的负向绩效差距。在这种情况下，政府会选择关注负向绩

① Joel A. C. Baum et al., "Dancing with Strangers: Aspiration Performance and the Search for Underwriting Syndicate Partners," *Administrative Science Quarterly*, 2005 (50), pp. 536-575.

② Henrich R. Greve, "Performance, Aspirations, and Risky Organizational Change," *Administrative Science Quarterly*, 1998 (43), pp. 58-86.

效差距而提高目标水平。“自我强化”假说指出，政府也可能关注正向绩效差距而自我欣赏和陶醉于其中，从而强化其优势地位。在这种情况下，政府忽视了负向绩效差距的警示作用，而偏向于正向绩效差距并保持目标水平不变或予以降低。

基于上述讨论，本文针对绩效差距不一致的情形提出如下两个竞争性研究假设。

假设 4a：不一致的绩效差距同政府目标调整正相关。

假设 4b：不一致的绩效差距同政府目标调整负相关。

### 三 数据与方法

#### （一）样本与数据来源

为验证上述假设，本文以中国省级政府设定的经济增长目标作为实证场域。在中国五级政府的单一制下，省级政府承上启下，其目标设置和调整行为具有关键的枢纽作用。与此同时，省级政府的有关数据相对齐整，且便于收集和整理。尽管政府设置的目标种类繁多，但在“保增长”的体制压力下，作为政府考核的“硬指标”，经济增长是最关键的目标之一。因此，将具有统领意义的经济增长目标加以研究，具有很强的现实意义。

本研究的样本期为 2000 ~ 2012 年，这一时期的省级经济增长目标数据是可以获取的，且恰好横跨了一次中国政府换届，即 2003 年国务院总理由朱镕基（1998 ~ 2003 年）换为温家宝（2003 ~ 2013 年）。未来研究可以进一步向前和向后拓展样本期，以包括李鹏（1987 ~ 1998 年）和李克强（2013 年 ~）担任国务院总理的时期。

笔者收集了中国 31 个省份 2000 ~ 2012 年的《政府工作报告》，从中提取省长（市长、自治区主席）设定的 GDP 增长目标。有关自变量的数据来自国家统计局的数据中心和人民网的党政领导干部资料库。

#### （二）因变量

本文关注的焦点问题是，政府为什么会调整目标水平？针对这个问题，可以从目标水平的调整与否、调整方向和调整幅度三个角度予以考察。

首先，政府可以选择保持不变，也可以选择调整目标水平。我们将政府本年的经济增长目标减掉上年的，将目标水平保持不变赋值为 0，而将目标水平发生变动的赋值为 1。

其次，目标调整的方向可以是负向和正向两种，而它们可能受到不同因素的不同作用。为此，我们将目标调整分为正向和负向两类，即目标水平可以提高或降低。我们以目标不变为 0，将降低目标水平的赋值为 -1，而将目标水平提高的赋值

为+1。在这里,调整方向被定义为分类变量,因为升、降和不变之间并没有高低之分。

进一步而言,即便目标调整的方向相同,目标调整的幅度也可以是不同的。对此,我们使用目标调整的实际值来加以研究,它是一个连续变量。

### (三) 自变量

如上所述,本文依据样条函数来设置绩效差距变量的取值范围。对于历史绩效差距,我们以上一年省级政府的实际经济增长率减去预期经济增长率,作为其衡量指标。当其取正值时,正向历史绩效差距取其实际值,否则取0。但其取负值时,负向历史绩效差距取其实际值的绝对值,否则取0。

对于省际社会绩效差距,考虑到兄弟省份的可比性,我们构造了两类参照组。

首先,以各个省份的接壤省份为参照组,计算邻省上一年的平均经济增长率,作为兄弟辖区的社会期望值。将各省份上一年的实际经济增长率减去邻省平均经济增长率,作为衡量社会绩效差距的指标。

其次,以东部、中部和西部三大经济区为依据,假定各个省份会以所在经济区的其他省份为竞争对手,采取类似于邻省指标的方法,构造社会绩效差距变量。同样使用样条函数,我们分别为地理邻省和经济区两类参照指标,设置正向和负向的社会绩效差距变量。

从绩效差距的一致性角度,我们使用交叉项的做法,分别将四种绩效信号两两相乘,然后估计一致正向、一致负向、负历史正社会、正历史负社会四个交互项对目标调整的影响。

### (四) 控制变量

显然,政府对经济增长目标的调整会受到许多因素的影响,而不仅限于绩效差距。本文为此控制了如下变量:中央政府经济增长目标、GDP绝对量、人口总数、省长的任期、省份类型等。

首先,从自上而下的官僚控制角度来看,上级委派或指定的重要目标,政府会优先考虑并参照设置;但是,也可能发生下级忤逆上级的情况,特别是在压力型体制下出现“官逼民反”或“上有政策,下有对策”的策略应对行为。中央政府自上而下设置的目标可能会影响省级政府的决策偏好,即省级政府可能效仿中央政府设置目标。我们以中央经济工作会议确定的经济增长目标,来衡量自上而下的垂直问责压力。 $G_{c,t}$ 是中央政府 $c$ 在 $t$ 年设置的目标水平, $\Delta G_{c,t}$ 即其目标调整幅度,它等于 $G_{c,t} - G_{c,t-1}$ 。

其次,目标调整是组织对环境冲击的缓冲,使组织与环境之间的匹配程度得以持续。经济增长目标的确定离不开各省份政府对自身增长潜力的判断,而经济总量和人口基数在其中的作用非常明显。因此,我们控制了GDP绝对量和人口总数,

并对其取对数。

此外，已有研究并没有充分重视组织领导者的关键作用，而将其假定为同质化的，但这显然不符合现实情况。<sup>①</sup> 一些企业研究考察首席执行官等职业经理人的骄傲自大和过度自信等心理特征对战略规划的影响，并认为绩效薪酬计划加剧和放大了它的负面影响。西方国家研究考察选举周期对目标设置的影响，认为政治经济周期会影响目标设置和博弈策略。就中国地方政府官员而言，任期和晋升激励的作用更为突出，并可能影响其目标偏好和目标水平。

如上所述，政府目标的设置与调整在很大程度上取决于党政领导人的价值偏好，而任期是一个关键因素。从领导更替的角度来看，一个值得关注的现象是“新官上任三把火”。由于目标水平具有战略统领性，新上任的官员很有可能调整目标水平。因此，上任伊始的官员调整目标的概率较高。新上任的官员特别有可能提高目标水平，否则可能被认为示弱，尤其是外地调入的官员。因此，我们假设官员任期同目标水平的提高负相关，而同目标水平的降低正相关。

通常来说，任期越久的官员的晋升希望就愈加渺茫，他们更关心的不是设置和完成高不可及的目标水平，而是如何安全和稳定地退出，比如退休。因此，我们假设任期同目标提高呈负相关关系，而同目标降低呈正相关关系。但是，也有可能在职很久的官员奋力一搏，提出较高水平的目标。综合来看，当任期超过某个拐点以后，任期对目标调整的作用方向可能逆转。考虑到可能的曲线关系，我们加入任期的平方项。另外，因为省长主管经济发展业务，所以在这里我们主要考察省长任期的影响，而未考虑省委书记的任期及其作用。稳健性检验显示，省委书记的任期对目标调整的影响不显著。

最后，我们以省为参照组，设置直辖市和自治区的虚拟变量，以控制省份类型对目标设置的可能影响。但是它们不随时间变化，所以在最后的固定效应模型中被删除。

## （五）模型设定

本研究的三个因变量分别为二分变量（目标调整与否）、分类变量（目标调整方向）和连续变量（目标调整幅度），它们的估计模型都不一样。目标调整与否和方向这两个因变量都不满足线性分布函数的预设，因此基于普通最小二乘法（OLS）的回归模型可能是不适用的。为此，我们针对目标调整与否的估计使用logit模型，而对目标调整方向的估计使用多项式logit模型（Multinomial Logit）。目标调整幅度是连续变量，因此可以用OLS模型估计。虽然它的取值范围有限，Tobit

<sup>①</sup> 连燕玲、贺小刚、高皓：《业绩期望差距与企业战略调整——基于中国上市公司的实证研究》，《管理世界》2014年第11期。

模型可能更为稳健,但两者的估计结果接近。为便于解释结果,我们使用 OLS 模型估计。

区别于截面数据,我们的数据结构为省份一年度的面板数据,因此应选用合适的的面板数据模型。因为本研究的因变量是目标调整,所以我们主要关注各个省份不同年份的变异,即省内变化。固定效应模型可以满足这一需求,它完全控制省际变异而仅估计省内变异。我们将所有随时间变化的自变量都滞后一年,这样可以近似估计变量之间的因果关系。我们也控制了年份虚拟变量,以考虑目标调整的时间效应。

## 四 实证结果

### (一) 描述性统计分析

数据显示,经济增长目标的调整幅度基本符合正态分布特征(见图1)。52.17%的观测点都没有调整目标,即超过一半的省份保持上一年的目标水平。47.83%的观测点调整了目标,其中14.49%降低了目标水平,而33.33%提高了目标水平。经济增长目标的调整幅度也较窄,在-3到+5之间波动,且主要在 $\pm 1$ 的区间(约占90%)。如上所述,经济增长目标对政府管理具有统领作用,对其调整属于重大战略调整,因此多数政府会非常慎重。

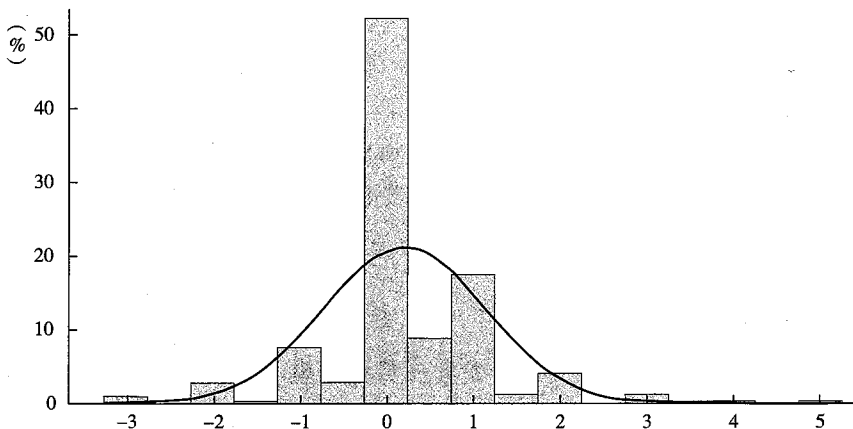


图1 中国省级政府经济增长目标调整幅度的正态分布

表1列出了本研究使用的主要变量及其描述性统计量。从中可以看到,无论是历史维度还是社会维度,绩效差距的变化幅度都非常大。历史绩效差距以正向为主,因为多数省份在多数年份都实现了预期目标。在社会绩效差距方面,以地理邻省为依据的正向差距大于负向差距,而以经济区为划分依据的正向与负向绩效差别不大。



表 1 主要变量的描述性统计分析

变量	数量 (个)	均值	标准差	最小值	最大值
目标调整与否	345	0.478	0.500	0	1
目标调整方向	345	0.188	0.666	-1	1
目标调整幅度	345	0.209	0.941	-3	5
正向历史绩效差距	349	2.378	1.704	0	12.3
负向历史绩效差距	349	0.039	0.226	0	2.6
正向社会绩效差距 (地理)	372	2.151	1.974	0	12.8
负向社会绩效差距 (地理)	372	0.158	0.525	0	5.85
正向社会绩效差距 (经济)	372	0.613	1.220	0	10.933
负向社会绩效差距 (经济)	372	0.613	0.885	0	6.413
中央调整目标	372	0.042	0.320	-0.5	1
省长任期	372	2.513	2.063	0	10
省长任期平方	372	10.562	15.516	0	100
GDP	372	6343.875	6119.679	115.5476	34611.57
人口	372	4208.933	2677.058	264	10594

那么两种绩效差距的一致程度是怎样的？如果以地理邻省为依据，那么接近 82% 的观测点都是一致正向的绩效差距，其次是历史正向而社会负向的绩效差距（约 13%），而一致负向的仅为 3% 左右。以经济区为划分依据，历史正向而社会负向的绩效差距占 47.56%，与一致正向的比例（47.28%）接近，而其他两种情形则比较罕见（见表 2）。

表 2 绩效差距的一致情形

一致情形	地理邻省		三大经济区	
	数量 (个)	占比 (%)	数量 (个)	占比 (%)
一致负向	11	3.15	16	4.58
历史负向而社会正向	7	2.01	2	0.57
历史正向而社会负向	45	12.89	166	47.56
一致正向	286	81.95	165	47.28
合计	349	100	349	100

## (二) 回归分析

表3列出了本文的主要回归分析结果,揭示了目标调整的关键影响因素。那么,目标调整与否受到什么因素的影响?结果显示,正向历史绩效差距同目标调整显著正相关,负向历史绩效差距同目标调整负相关但不显著(见模型1和模型2)。与之相反,正向社会绩效差距同目标调整显著负相关(仅在模型1为显著),但负向社会绩效差距与目标调整正相关但不显著。研究还显示,当中央政府调整目标时,省级政府也会相应调整目标(仅在模型2为显著)。省长任期的影响为正向但不显著,省长任期的平方项为显著负向。GDP的对数和人口对数都为正向但不显著。

目标调整的方向受到哪些因素的左右?具体来说,目标提高和目标降低受到不同因素的影响(见模型3和模型4)。正向历史绩效差距推动目标提高并抑制目标降低,负向历史绩效差距的作用则恰恰相反,且两者的影响都是显著的。社会绩效差距的结果与之恰好相反,正向社会绩效差距推动目标降低并抑制目标提高(在模型4中对目标提高的影响不显著);负向社会绩效差距则恰恰相反,显著推动目标提高,抑制目标降低但不显著。此外,中央政府调整目标会使省级政府提高或降低目标,但其影响是不显著的。GDP的对数抑制目标提高并推动目标降低,且其影响是显著的。

目标调整的幅度大小受到哪些因素的影响呢?模型5和模型6显示,正向历史绩效差距与政府目标的调整幅度显著正相关,而负向历史绩效差距与其显著负相关。社会绩效差距的结果与之恰好相反,即正向绩效差距与调整幅度显著负相关,而负向绩效差距与其显著正相关。与此同时,中央政府对目标的调整同省级政府的调整幅度显著负相关。省长任期与调整幅度负相关(仅在模型6中是显著的),而其平方项与其正相关但不显著,且“U形”曲线关系并不明显。此外,GDP的平方同目标调整幅度显著负相关。

综合上述分析结果,可以看到本文的假设1a得到了充分支持,即正向历史绩效差距显著增加了政府调整目标的概率,推动政府提高目标,抑制政府降低目标,并同政府目标调整幅度显著正相关。假设1b得到了部分支持,即负向历史绩效差距同政府目标调整负相关。假设1c认为负向历史绩效差距的影响大于正向的,从回归系数的绝对值来看它在多数模型中都得到了验证(除了模型1和模型4)。

就社会绩效差距来说,无论采用地理邻省还是经济区分组,假设2a和假设2b都得到了部分支持,即正向社会绩效差距同目标调整负相关,而负向社会绩效差距与其正相关。假设2c也在多数模型中得到验证,即负向绩效差距的影响比正向的更强(除了模型1和模型4)。

表 3 回归模型的估计结果 (1)

变量	模型 1	模型 2	模型 3		模型 4		模型 5	模型 6
	目标调整决策		目标降低	目标提高	目标降低	目标提高	目标调整幅度	
	邻省	经济区	邻省		经济区		邻省	经济区
正向历史 绩效差距	0.331 ** (0.162)	0.317 * (0.164)	-1.754 *** (0.559)	0.821 *** (0.230)	-1.635 *** (0.435)	0.751 *** (0.222)	0.637 *** (0.0503)	0.604 *** (0.0513)
负向历史 绩效差距	-0.211 (0.716)	-0.448 (0.673)	2.253 ** (1.097)	-403.5 *** (66.09)	1.267 * (0.715)	-451.6 *** (68.85)	-0.886 *** (0.225)	-0.962 *** (0.224)
正向社会 绩效差距	-0.278 * (0.151)	-0.243 (0.190)	0.614 *** (0.171)	-0.383 ** (0.184)	0.923 *** (0.197)	-0.339 (0.224)	-0.375 *** (0.0460)	-0.326 *** (0.0594)
负向社会 绩效差距	0.149 (0.344)	0.316 (0.233)	-1.037 (0.637)	0.832 *** (0.266)	-0.290 (0.317)	0.623 ** (0.276)	0.420 *** (0.104)	0.440 *** (0.0742)
中央调 整目标	2.542 (1.894)	3.129 * (1.889)	1.968 (3.094)	1.964 (1.849)	0.989 (2.967)	2.567 (1.882)	-0.477 ** (0.234)	-1.378 *** (0.256)
省长任期	0.126 (0.187)	0.121 (0.186)	0.686 (0.463)	0.0518 (0.193)	0.543 (0.427)	0.0163 (0.197)	-0.0775 (0.0525)	-0.0956 * (0.0535)
省长任 期平方	-0.0501 * (0.0270)	-0.0491 * (0.0268)	-0.105 * (0.0588)	-0.0244 (0.0270)	-0.0831 (0.0513)	-0.0164 (0.0278)	0.00729 (0.00704)	0.0108 (0.00713)
GDP (对数)	0.228 (0.472)	0.195 (0.472)	1.577 *** (0.538)	-0.812 * (0.432)	1.362 *** (0.502)	-0.812 ** (0.397)	-0.418 *** (0.146)	-0.426 *** (0.149)
人口 (对数)	4.993 (3.513)	5.056 (3.638)	-0.824 * (0.421)	0.535 (0.546)	-0.697 (0.569)	0.597 (0.492)	0.0299 (1.008)	0.334 (1.064)
$LR\chi^2/F$	46.64	46.32	—	—	—	—	17.24	15.58
对数似然 (伪) $R^2$	-143.512	-143.676	-229.819 0.324		-235.188 0.308		0.526	0.501

注：数量为 345 个。\* \* \*  $p < 0.01$ , \* \*  $p < 0.05$ , \*  $p < 0.1$ 。我们依据两种不同分组方式衡量社会绩效差距，所以分别予以估计。上述结果使用的模型分别是 logit 模型（模型 1 和模型 2）、多项式 logit 模型（模型 3 和模型 4）和 OLS 模型（模型 5 和模型 6）。括号外为回归系数，括号内为标准误。限于篇幅，年份虚拟变量和常数项的估计结果忽略。

接下来，我们对绩效信号一致性的假设进行检验，结果见表 4。就四个交互项而言，目标调整与否主要受到一个交互项的显著影响，即正向历史与负向社会的绩效差距，其符号在模型 7 和模型 8 中均为正。换句话说，正向历史绩效差距对目标调整与否的影响会受到负向社会绩效差距的正向调节效应，使其效应趋强。这符合“拉响警报”假说的预期，即当政府实现了上一年的目标却没有超过兄弟辖区的绩效时，它会倾向于提高目标。

就目标调整方向而言，一致正向的绩效差距与政府目标降低显著正相关，而一致负向的绩效差距与政府目标提高显著正相关。结果表明，两个方向一致的绩效差距会相互弱化彼此对政府目标调整方向的影响。因此，假设 3a 和假设 3b 得到了支持。

正向历史与负向社会的绩效差距在模型 9 中与政府目标降低显著正相关，在模型 10 中与政府目标提高显著正相关。在这种情形下，两个绩效差距是相互强化的，共同推动政府目标朝着一致的方向调整。负向历史与正向社会的绩效差距同政府目标降低显著负相关，在模型 10 中与政府目标提高显著正相关。在这种情形下，两

个绩效差距是相互弱化的关系。因此,假设 4a 和假设 4b 得到了部分支持。

在模型 11 和模型 12 中,仅有负向历史与正向社会绩效差距的交互项同目标调整幅度显著正相关。就此而言,正向社会绩效差距会削弱负向历史绩效差距对目标调整幅度的抑制作用,反之亦然。当政府上一年的表现没有达到目标却超过兄弟辖区时,政府降低目标的幅度会收窄,这符合“拉响警报”的假说。

表 4 回归模型的估计结果 (2)

变量	模型 7	模型 8	模型 9		模型 10		模型 11	模型 12
	目标调整决策		目标降低	目标提高	目标降低	目标提高	目标调整幅度	
	邻省	经济区	邻省		经济区		邻省	经济区
正向历史 绩效差距	0.148 (0.213)	0.123 (0.198)	-3.063 *** (0.662)	0.796 *** (0.272)	-2.127 *** (0.490)	0.658 *** (0.233)	0.661 *** (0.0623)	0.612 *** (0.0584)
负向历史 绩效差距	2.998 (2.757)	2.150 (1.914)	5.652 *** (2.114)	-430.4 *** (78.62)	5.154 ** (2.219)	-487.3 *** (80.61)	-1.438 *** (0.314)	-1.705 *** (0.477)
正向社会 绩效差距	-0.269 (0.193)	-0.604 (0.395)	0.268 (0.190)	-0.355 (0.218)	0.350 (0.276)	-0.340 (0.395)	-0.407 *** (0.0541)	-0.341 *** (0.0824)
负向社会 绩效差距	-0.894 (0.792)	-0.135 (0.348)	-3.559 *** (1.180)	-0.0504 (0.967)	-0.961 ** (0.474)	0.105 (0.419)	0.463 *** (0.164)	0.437 *** (0.103)
正向历史 * 正向社会	0.0279 (0.0343)	0.0878 (0.0809)	0.220 *** (0.0462)	0.00669 (0.0300)	0.176 *** (0.0523)	0.0269 (0.0513)	0.000200 (0.00783)	0.00174 (0.00995)
负向历史 * 负向社会	-0.781 (1.644)	-0.403 (0.416)	0.0905 (0.496)	72.36 *** (13.47)	-0.538 (0.349)	74.89 *** (12.54)	0.114 (0.0920)	0.146 (0.101)
正向历史 * 负向社会	1.991 ** (0.837)	0.264 * (0.159)	2.616 ** (1.154)	1.125 (0.721)	0.422 (0.288)	0.338 * (0.180)	-0.129 (0.178)	0.0369 (0.0464)
负向历史 * 正向社会	-1.437 (1.538)	-742.4 (41, 145)	-3.207 ** (1.371)	40.87 (27.76)	-825.2 *** (141.4)	493.1 *** (84.01)	0.630 *** (0.229)	2.854 *** (0.935)
LR $\chi^2$ /F	59.47	53.92	—	—	—	—	14.86	13.66
对数似然 (伪) R <sup>2</sup>	-137.096	-139.872	-217.133 0.361		-226.845 0.333		0.540	0.519

注:上述结果使用 logit 模型(模型 7 和模型 8)、多项式 logit 模型(模型 9 和模型 10)和 OLS 模型(模型 11 和模型 12)。其他同表 3。

基于上述讨论,我们总结了如下的假设检验结果表(见表 5)。就两种绩效差距而言,估计结果较为一致。从它们对调整决策的影响来看,历史绩效差距的影响是显著的,而社会绩效差距的影响不显著。它们对调整方向和调整幅度的影响都是显著的,且符合研究假设的预期方向。

从绩效差距的一致程度而言,结果并未提示一致的结论。就目标调整决策来说,正向历史与负向社会绩效差距产生了显著正向的调节效应,即两种绩效差距在这种情形下是相互强化的。在其他情形下,绩效差距对目标调整与否的影响可以视为相互独立。就目标调整方向而言,信号一致的调节效应是一样的,但信号不一致的影

响则不具有稳健性。就目标调整幅度而言，只有负向历史与正向社会绩效差距的调节效应是显著正向的，说明在这种情形下绩效信号对目标调整的作用是彼此弱化的。

表 5 理论假设与检验结果

目标调整		调整与否	调整方向		调整幅度
			降低	提高	
历史绩效差距	正向	+	-	+	+
	负向	-	+	-	-
社会绩效差距	正向	-p	+	-	-
	负向	?	-p	+	+
绩效信号一致	同为正向	?	+	?	?
	同为负向	?	?	+	?
绩效信号不一致	正历史负社会	+	+p	+p	?
	负历史正社会	?	-	+p	+

注：+、-和? 分别表示自变量与因变量之间的相关关系是正向、负向和统计上不显著的。p 表示部分显著，即在某些模型中是显著的，而在某些模型中不显著。

## 五 讨论与结论

### (一) 结果讨论

五年规划和目标责任考核已深深嵌入中国政府运作体制，并成为影响政府绩效的关键因素之一。但是，针对政府目标设置与调整的影响因素却少有实证研究，使我们对它们的理解还处于初步阶段。本文基于绩效差距理论提出政府目标调整的关键因素和研究假设，并利用中国省级经济增长数据予以实证检验。我们分别考察了历史绩效差距与社会绩效差距对目标调整决策、调整方向和调整幅度的影响，并分析了两种绩效差距的一致程度可能产生的作用。

影响目标调整的因素有哪些呢？研究显示，相对绩效差距是解释政府目标设置与调整的一个关键因素。与此同时，不同方向的历史绩效差距和社会绩效差距对政府调整目标产生了方向相反的作用。正向历史绩效差距使政府调整特别是提高目标水平，而负向历史绩效差距则使政府调整特别是降低目标水平。与之相比，正向和负向的社会绩效差距则产生了恰恰相反的作用，即正向社会绩效差距推动政府调整特别是降低目标水平，而负向社会绩效差距则使政府调整特别是提高绩效水平。区别于以往研究单纯关注目标设置，本文进一步深入分析目标调整的动态过程，并分别从调整与否、调整方向和调整幅度三个方面予以考察，从而为理解目标调整的驱动因素提供了更细致的证据。

历史绩效差距和社会绩效差距在很多情况下是一致的，但在一些时候却并不一

致。那么,不同绩效差距所发出的绩效信号一致程度,会如何影响政府的注意力分配和目标调整方向?本文结合已有理论提出了研究假设并对此予以实证分析,发现两种绩效差距的一致程度的确会影响它们对目标调整的作用。但是,绩效信号的一致程度对目标调整的决策、方向和幅度等的调节效应略有不同,说明结果还有待于进一步检验。但是,已有文献发现的作用机理(如自我强化或“拉响警报”),都得到了某种程度的佐证。

## (二) 理论贡献与政策启示

苏联和中国在计划经济时代都建立了一套庞杂的目标管理体制,时至今日目标责任考核仍然是指挥政府行为的关键风向标。本文从企业行为理论和官僚控制理论入手,对政府调整目标的影响因素进行理论和实证研究,为解释政府目标行为提供了经验依据。上述理论的有机整合,有利于我们更系统和全面地理解政府目标调整的驱动因素。

本文构建了一个整合性的理论框架,借此从历史、横向和纵向等几个维度去解释政府如何设置和调整目标水平。就理论意义而言,本文将有助于深化现有五年规划和目标责任制的文献,并开启该领域的崭新研究方向。具体来说,我们从两个方面对已有文献做出贡献。首先,我们在已有绩效差距的研究基础上,进一步细化探讨了正向和负向的绩效差距的不同影响。我们揭示了它们各自的作用逻辑,并比较了负向和正向的绩效差距存在的微妙差异,而这为理解政府调整目标的驱动因素和内在机理提供了经验依据。其次,本文进一步探讨了历史绩效差距与社会绩效差距之间的不同关系,以及这些关系组合对政府调整目标的作用。不同于此前将两者视为独立变量的研究,我们从绩效信号一致性的角度提炼了研究假设,并实证分析了两者的交互效应,这为理解管理者的决策冲突与目标模糊提供了证据。

就政策启示而言,本文揭示了政府目标设置与调整的行为逻辑,为更好地理解政府目标设置提供了经验依据。本文说明,政府可能会在某些条件下设置更高的目标水平,而这应引起监管机构的关注。设置和调整目标有利于凝聚注意力并激发努力,但是也会扭曲激励而诱发弄虚作假、层层加码、浮夸风等博弈行为。<sup>①</sup>我们既不希望政府设置高不可攀的目标,以至于不得不快马加鞭和东拉西扯,甚至酿成“大跃进”和“大饥荒”的悲剧;也不希望政府设定唾手可得的目標,可以偷奸耍滑而养成庸政懒政的风气。目标设置与调整应该被视为一个中性现象,而理解其背后的形成诱因,是优化政府行为的前提。

## (三) 研究不足与未来展望

本文的局限在于如下几个方面,它们也提示了未来研究有待关注的问题。首

<sup>①</sup> 刘焕、吴建南、徐萌萌:《不同理论视角下的目标偏差及影响因素研究述评》,《公共行政评论》2016年第1期。

先，政府的注意力分散在多个不同目标，而其如何分配注意力有待进一步研究。比如，中央和各级政府设定了节能减排、治理雾霾等目标，它们如何同经济增长目标竞争并胜出，值得更深入的分析。与此同时，当组织接近达到而未达到目标水平时（即若即若离状态），最有可能铤而走险和不择手段。但是，也有可能此时组织处于可以忽视的安全区（Zone of Indifference），因此不需要采取任何行动，而这些还有待研究。

其次，从行政层级和时间单位两个维度而言，有关目标设置和绩效差距的研究都有待于深化。一方面，在进一步拓展现有省级政府研究的同时，应向下延伸到地级市乃至县级政府。另一方面，在关注五年和年度政府目标的同时，可以考察季度和月度等更细微的时间单位。结合绩效差距、官僚控制等理论，未来研究可以对政府目标的类型、优先程度和设置方式等进行理论解释和实证检验。

政府目标可以视为正式和公开的政策承诺，上级问责和社会监督都会推动政府为完成目标而努力。政府为了逃避责任和惩罚，也可能选择设置模糊的、笼统的、易于实现或便于操控的目标。在政府设置目标的同时，一些目标在被替代和舍弃。例如，上海市在2015年首开先例，在《政府工作报告》中抛弃了经济增长目标。与此同时，一些崭新的目标被纳入政府管理中，如民生、环保和维稳等。继续研究政府增设、调整和放弃目标的行为逻辑，同样是一个有趣和富有价值的研究方向。此外，已有研究只关注作为个体决策者的“一把手”（如省长或省委书记），而并未分析作为领导班子的集体协商和决策过程，而后者需要在未来加以研究。

实际上，政府目标的设置和调整还受到公众、媒体、学术界等利益相关者的制衡和监督。比如，地方政府设置了许多民生发展目标，并吸纳民意调查意见和专家建议。来自外部利益相关者的问责压力不容忽视，而它们可能进一步形塑政府目标的维度与水平。目前这些方面的欠缺和不足，显然使政府在设定目标时拥有了太多的自由裁量权。如何形成多维角力的格局，推动政府设置更具合理性和响应力的目标，也是有待探讨的课题。

## Gaps in Government Performance and the Adjustment of Goals: An Empirical Study of Provincial Economic Growth in China

Ma Liang

**Abstract:** Why does the government adjust its goals? We develop a theoretical framework to explain government goal adjustments from the perspective of performance gaps. Using panel data on the annual economic growth rate of Chinese provinces from 2000 to 2012, our empirical analysis reveals that, historical and social performance gaps are key

antecedents to government goal adjustments. We find that positive and negative performance gaps play contradictory roles in goal adjustments, whereby the latter are stronger than the former. We also reveal that consistency between the two performance gaps moderates the relationship between performance gaps and goal adjustments. These results are useful to understand the behavioral logic behind government goal setting and adjustments.

**Key Words:** Government Performance; Goal-setting; Goal Adjustments; Economic Growth; Strategic Change; Intergovernmental Relations