

评比表彰能否提升地方 政府财政支出效率

——基于全国文明城市的准自然实验

张丽¹ 刘成² 李秀峰³

(1.北京信息科技大学,北京 100192;2.内蒙古大学,呼和浩特 010040;
3.北京师范大学,北京 100875)

内容提要:评比表彰作为中央调控地方的一种晋升激励新模式,实现了官员竞赛指标由经济增长向公共服务和社会治理转变,但针对这一转变产生的财政效应仍缺乏系统探究。本文基于1999年-2018年238个地级市面板数据,通过随机前沿法测算了地方政府的财政支出效率;以国内影响力最大的全国文明城市评选作为准自然实验,利用多期双重差分模型,实证考察评比表彰对地方政府财政支出效率的影响及其传导机制。结果表明,文明城市评选显著提升了地方政府的财政支出效率,并且其提升效应随时间推移呈持续增强趋势,该结果在调整对照组、PSM-DID以及安慰剂检验等不同稳健性检验下依然成立;技术驱动效应和人才聚集效应是文明城市评选影响地方政府财政支出效率的重要路径,并且技术驱动效应的中介作用要强于人才聚集效应。

关键词:评比表彰 财政支出效率 文明城市 双重差分

中图分类号:F812 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2023)08-0085-13

一、问题的提出

伴随着我国经济社会的高速发展,人民的物质文化需要得到基本满足,如何更好地满足人民对美好生活的向往,成为国家治国理政的新目标。治理目标的转变需要与之匹配的制度设计,这也催生了以综合治理绩效为主要内容的评比表彰机制的快速兴

起。评比表彰除了能够强化中央权威之外,也有利于提升地方的治理效能(刘思宇,2019;徐换歌,2020;徐换歌、蒋硕亮,2020),成为当前国家治理的重要政策工具(周晔,2014)。相比传统的晋升锦标赛模式(周黎安,2007),评比表彰机制契合我国当前治理需求的缘由主要包括三个方面:一是它继承了锦标赛模式的标尺竞争、相互追赶的政治氛围,解决了组织

[收稿日期]2023-03-18

[作者简介]张丽,公共管理与传媒学院,讲师,管理学博士,研究方向为公共治理;刘成(通讯作者),公共管理学院,讲师,管理学博士,研究方向为财政治理;李秀峰,政府管理学院,教授,管理学博士,博士生导师,研究方向为行政改革。

[基金项目]教育部人文社会科学青年基金“平台权力扩张背景下算法推荐对网络舆情的影响及治理策略研究”(项目编号:22YJCZH241);内蒙古自然科学基金项目“内蒙古自治区智慧城市建设效率测度及其组态路径研究”(项目编号:2022QN07005)。

激励和官员积极性问题(刘思宇,2019;周晔,2014);二是它不再将竞争标准局限在经济和税收增长,而是拓展到和民生息息相关的公共服务和社会保障领域(龚锋等,2018),与时俱进地满足了社会需求;三是评比结果以授予荣誉称号的形式向全社会公布,引入了社会监督和荣誉信号机制,搭建起政府、市场和社会紧密连接和良性互动的桥梁。凭借这些特征和优势,不少研究发现,评比表彰机制具有显著的晋升激励效应(刘松瑞等,2020),能够改善城市环境治理绩效、带动城市发展和产业升级(刘哲、刘传明,2021;吴海民等,2015;姚鹏等,2021)。

既有研究从不同角度探寻并论证了评比表彰产生的组织激励和城市治理效应,但尚未关注其对财政支出效率的影响,而两者关系的厘清具有重要的理论和现实意义。一方面,财政既是国家治理的基础和重要支柱,更是中央约束地方政府的关键落脚点。因此,评比表彰组织激励功能的发挥必然会对地方政府的财政行为产生影响。但这种影响究竟是积极的还是消极的仍未得到严谨的实证检验。另一方面,越来越多的研究发现,地方政府的财政支出效率仍有巨大提升空间(陈诗一、张军,2008;李永友,2009;才国伟、钱金保,2011),可以成为缓解地方财政压力的一大突破口。但针对如何提升地方财政支出效率,当前文献大都局限在“就财政论财政”这一相对狭窄视角,着重从转移支付结构(吴永求、赵静,2016)、减税政策(贺佳、孙健夫,2021;聂卓,2021)、财政透明度(赵合云,2018)以及发展压力(徐超,2020;孙玉栋、席毓,2021)等视角展开。一些新近研究虽然注意到官员激励的影响(王芳等,2021),但该类研究还是将政府财政支出效率视为实现经济增长的工具和手段,而地方财政治理绩效的变化也只是

政府内部官员晋升激励的互动结果。这和以综合治理为激励标准,以政府、市场和社会为互动主体的评比表彰机制的差异明显,但尚无研究对评比表彰的财政效应进行系统回应。

基于此,本文以含金量最高、创建难度大的全国文明城市评选作为一项准自然实验,实证检验评比表彰对政府财政支出效率的影响及其作用机制。可能的学术贡献在于:一是在研究内容上,通过探析全国文明城市评选与政府财政支出效率的影响关系和传导机制,弥补了评比表彰和财政支出效率两方面文献相互割裂的研究缺口。二是在研究视角上,基于信号理论,厘清了评比表彰作为一种新型官员激励模式,如何通过政府、市场和社会的多主体互动影响地方财政支出效率,不同于既有文献仅以政府内部激励视角理解地方政府的财政效率(孙玉栋、席毓,2021;王芳等,2021),拓展了学界对晋升激励下地方政府行为特别是财政行为的认知边界。三是在变量测量上,通过引入随机前沿模型,更为精准、可靠地测量了财政支出效率,不同于传统的单一指标法和数据包络法(李永友、沈玉平,2009;杨骞、张义凤,2015;管治华,2016),丰富了这一概念的测算思路。

二、政策背景与研究假设

(一)政策背景

评比表彰机制最大特征之一是在官员晋升的竞争中嵌入了公众偏好和社会参与,破除了地方政府对GDP和财政收入的单纯狂热,满足了我国当前的发展和治理需求。目前,各类评比表彰不断涌现,催生出全国文明城市、国家卫生城市、国家森林城市、国家食品安全示范城市等诸多评比活动。其中,全国文明城市因其含金量最高、创建难度最大,是国内城

市综合类评比中的最高荣誉(徐换歌,2020)。理论上,全国文明城市评比对地方政府治理行为和财政行为的影响最为强烈,进而成为本文以其作为实证案例的原因所在。

全国文明城市评选形成了系统的顶层设计和合理的运行机制。2005年中央精神文明建设指导委员会(简称“中央文明委”)公布首批文明城市获评名单以来,每3年评选1次,已成功举办6届。从评测内容来看,与民生息息相关的公共服务和社会治理占比最大,以2017年《全国文明城市测评体系》为例,这些项目占比高达67%,包括政务服务、国民教育、医疗保障、基础设施建设、市民素质等诸多方面。从考核标准看,评价标准较为明晰,不少标准还设置了具体的达标底线,比如医疗卫生服务体系项目就规定每千名常住人口公共卫生人员数 ≥ 0.83 人等。从评选机制来看,文明城市评比建立了多元的评测程序,包括听取汇报、材料审核、问卷调查、网络调查、实地考察等多个环节,线上与线下、纸面与实践相结合的评测程序有利于克服评比表彰中的形式主义,能够保障评比实践效果。此外,“创文”成功的城市每年仍需接受复检,复检不达标面临“停牌”惩罚。这种退出机制强化了晋升激励的长期性,促推地方政府围绕公共服务和社会治理展开持久的同级竞争。

(二)研究假设

1.全国文明城市评选影响地方政府财政支出效率的直接效应

信号理论是理解全国文明城市评选提升地方财政支出效率的重要理论视角。信号理论是基于信息不对称提出来的,包括信号发送者(Sender)、信号接收者(Receiver)和信号(Signals)三大要素。它的运行过程

是信号发送者将信息传递给信号接收者,信号接收者以此来甄别信号发送者的效用和能力(Spence,1973)。作为信号接受者甄别的主要依据,高质量的信号不仅要有可观测性,还应具备高成本性和难模仿性(Levitas,2004)。结合信号理论,全国文明城市评选的信号效应可以通过以下两条路径体现:

其一,组织激励路径。在文明城市的信号传递链中,地方政府(信号发送者)为了向中央政府(信号接受者、最终评价者)发出高政绩的信号,必须达到相应的治理标准(须付出的信号成本)。而文明城市的评选不再依据“GDP至上”的单一评价指标,它涉及经济发展、公共服务、生态环境、政务治理等多个维度,这就营造了一种多目标竞逐的竞争气氛(张天舒,王子怡,2020)。为了赢得中央政府的认可,地方政府一方面要实现城市经济、文化、社会、环境等多个领域的全面发展。另一方面又面临着财政收入等治理资源相对既定的现实约束。对此,地方政府不得合理规划使用财政资源,尽可能提升财政支出效率。可见,全国文明城市评选的高要求倒逼政府综合治理能力的提升,进而促进财政支出效率的提升。

其二,城市品牌路径。全国文明城市评选的信号效应还体现在城市在参与评选活动时所产生的宣传效应和社会影响力。当一个城市获得全国文明城市评选的称号时,它会在全国范围内得到广泛的宣传和报道,这有助于提高城市品牌形象和知名度。大量研究发现,获评城市往往被认为具有更公平的市场环境、更好的公共服务和更广阔的发展潜力(陈家和等,2022;朱金鹤,2021)。基于这种信号效应,更多的资金、技术和人才慕名而来聚集于此,推动城市经济发展。而已有研究也发现,地方经济发展水平的高低会对政府的财政支出效率产生重要影响,经济水平较高的

区域,政府的财政支出效率往往更高(李胜会,熊璨,2016)。由此可见,文明城市成功创建带来的城市品牌效应能够通过资本聚集推动城市经济发展,进而促进地方政府财政支出效率的提升。

综上,本文提出如下假设:

H1:文明城市评选能够显著提升地方政府的财政支出效率。

2.文明城市评选影响地方政府财政支出效率的中介机制

第一,技术驱动效应。在数字化革命浪潮的推动下,信息技术为政府财政支出效率的提升和国家治理现代化建设提供了机遇与技术支撑。而面对文明城市评选的激烈竞争,地方政府往往会将城市数字化转型作为重要抓手,不断完善和升级城市信息化基础设施,提高城市数字化治理水平,以此从激烈的竞争中脱颖而出。另一个更为直接而重要的缘由是,来自中央的测评体系明确了信息技术和数字化建设的具体要求,如《全国文明城市测评体系(2017)》列出了诸如“每百人互联网用户户数”“利用政务网站有效开展公共服务”“加强智慧城市建设,建设数字化城市管理系统”等指标。这无疑会激励地方政府拓展信息技术的应用范围、提升技术应用效果(逯进,2020)。而随着城市整体技术应用水平的提高,政府治理数字化和智能化程度也随之提高,进而促进财政支出效率的提升。首先,信息技术能够通过海量、动态、多样化数据的实时采集和高效处理,实现政府决策的科学化和精准化,促进公共资源的优化配置(刘诚等,2020),有利于公共财政资源的高效利用。其次,数字技术的广泛应用可以增强政府部门间的有效协同,有利于破解传统政府行为中政府各部门信息隔阂和数据孤岛问题,提高政府

内部协作和行政运行效率,从而提升政府财政资金的使用效率(董必荣等,2022)。最后,新技术是数字政府建设的基石,可以为政府与公众搭建互动平台,不仅便于政府及时了解公众需求、降低信息不对称导致的公共服务供给效率损失,还能够强化公众参与和社会监督,为提高财政资金使用效率提供社会保障。据此,提出如下假设:

H2:文明城市评选能够增强地方政府的信息技术应用水平,而技术的赋能效应有利于促进地方财政支出效率的提升。

第二,人才聚集效应。地方政府为创建或持续巩固文明城市的建设成效,往往会积极出台吸纳和培育人才的方针政策,并且在文明城市创建后,品牌效应的形成使得城市的人才吸引力显著提升。人力资本的大量聚集会从两个方面促进地方财政支出效率的提升:其一,从公共服务供给角度来看,人力资本聚集释放更多的知识、技术和创新红利,可以提高整个社会的劳动生产率,降低公共服务供给的单位成本,减少公共服务供给中的效益损失,提升政府财政支出效率(朱浩等,2014);还可以拓宽公共部门选才库,让更多有知识、有能力的人才进入政府工作,提高政府行政和公共服务效率(Manuel et al,2016)。其二,从公共服务消费角度来看,城市高素质人才聚集的越多,其对公共服务的质量要求也越高,给地方政府施加的监督压力也越大越有效(杨海生等,2015;张自然,2021),很大程度可以倒逼地方政府不断提高财政支出效率。据此,提出假设:

H3:文明城市评选能够吸引大量人才聚集,推动地方政府财政支出效率提升。

三、研究设计

(一)模型选择

本文以全国文明城市这一城市评比表彰作为准自然实验,采用双重差分法(Difference in Difference, DID),实证考察文明城市评选影响政府支出效率的净效应。传统双重差分法要求对样本设置统一的冲击时间虚拟变量,但由于全国文明城市是周期性评选,各地获评文明城市的时间并不相同,因此,本文参照孙博文和张政(2021)的做法,按照各地入选文明城市的时间构建如下多期双重差分模型:

$$Te_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Did_{it} + \lambda_j Control_{jit} + \gamma_t + \varphi_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

i 和 t 分别表示城市和时间; j 表示第 j 个控制变量; Te_{it} 表示各城市的支出效率; Did_{it} 表示获评文明城市变量,如果 i 地区在 t 年获评文明城市,那么获评当年及之后年份则赋值为1,否则赋值为0; $Control_{it}$ 表示一系列不同年份和城市层面的控制变量; γ_t 和 φ_i 分别表示年份和城市固定效应; ε_{it} 表示不可观测的随机误差项; α_1 和 λ_j 分别表示待估参数和待估向量。

(二)变量度量

1.被解释变量

本文被解释变量是各地级市的财政支出效率。学界对此形成了两种主流定义:既定公服务水平下地方政府所需的财政投入,或既定财政投入所能提供的公共服务水平(王芳等,2021)。本文则将其界定为既定公共服务供给水平下财政投入的最小化程度。借鉴唐齐鸣和王彪(2021)的做法,采用随机前沿分析法(Stochastic Frontier Analysis, SFA)测算财政支出效率,并假设研究周期内投入要素价格保持

不变,构建模型如式(2)所示:

$$\ln(FE_{it}) = \alpha_0 + \sum_{j=1}^N \alpha_j \ln PServ_{jit} + v_{it} - u_{it} \quad (2)$$

FE_{it} 表示第 t 年城市 i 的人均财政支出; $PServ_{jit}$ 表示第 j 类第 t 年城市 i 公共服务供给水平,这些公共服务包括公共教育(每万人普通小学专任教师数、每万人普通中学专任教师数)、医疗卫生(每万人医院数、每万人医生数、每万人床位数)、公共文化(人均图书馆藏书量)和公共基础设施(每万人年末实有铺装道路面积、建成区绿化覆盖率、每万人公园绿地面积),共9个细分指标; α_0 为截距项; v_{it} 为随机误差项,服从正态分布 $N(0, \sigma_v^2)$,并满足独立同分布和对称性假设; u_{it} 为技术无效率项,服从指数分布 $exp(\sigma_u, \sigma_u^2)$ 。由于复合扰动项的期望不为0,OLS估计会导致偏差,因此,采用最大似然估计法(MLE)进行模型估计,具体模型如式(3)所示:

$$TE_{it} = exp(-u_{it}) \quad (3)$$

TE_{it} 表示各城市的财政支出效率,由于无效率项 $u_{it} \geq 0, -u_{it} \leq 0$,故而 TE_{it} 的取值范围是 $[0,1]$; TE_{it} 取值越大,财政支出效率越高,反之越低;当无效率项 $u_{it}=0, TE_{it}=1$ 时,城市 i 在第 t 年的政府支出达到最优效率,不存在无效率项。地方政府财政支出效率(TE_{it})的核密度分布如图2所示。从图1可知,各城市财政支出效率值集中在10%的区间内,普遍处于较低水平,这说明财政支出还没有完全转换为与之相匹配的公共服务水平,财政支出效率依然存在巨大的提升空间。

2.解释变量

本文解释变量是文明城市评选(Did),为是否获评文明城市的分组变量与获评时间虚拟变量(Time)的交互项。其中,对于分组虚拟变量(Treat),若该城

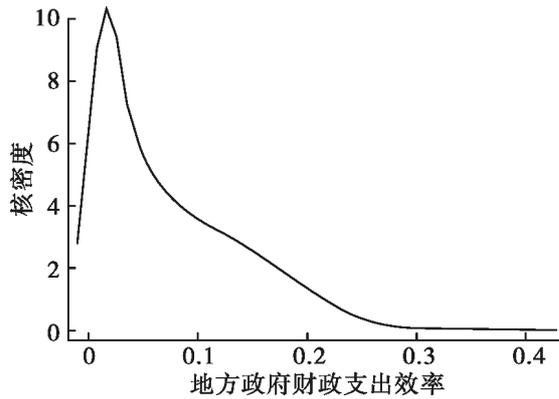


图1 地方政府财政支出效率核密度图

市获评文明城市, Treat 取值为 1, 否则取值为 0; 对于获评时间虚拟变量(Time), 若该城市在相应年份获评文明城市, 当年及之后年份取值为 1, 否则取值为 0。

3.控制变量

本文纳入如下控制变量:(1) 经济发展水平(Pgdp), 用人均地区生产总值衡表示;(2) 人口规模(Popu), 用全市年末总人口表示;(3) 人口密度(Density), 用每平方公里人口总数表示;(4) 城市化水平(Urban), 用年末市辖区总人口占全市总人口的

比重表示;(5) 财政支出(Fina), 用地方一般公共预算支出占地区生产总值的比重表示。

4.中介变量

技术驱动(Inter)和人才聚集(Talent)是本文的两个中介变量。参考李晓方等(2019)的做法, 用人均互联网宽带接入户数表示技术驱动变量; 借鉴李政和刘丰硕(2021)的做法, 以每万人科研综合技术服务业从业人员数表示人才聚集变量。主要变量描述性统计见表 1。

表 1 描述性统计结果

变量名词	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
Te	4591	0.0742	0.0657	0.0010	0.4172
Did	4591	0.0842	0.2778	0.0000	1.0000
Inpgdp	4589	9.8407	0.9469	6.9067	12.5760
InPopu	4591	5.8374	0.6736	3.2906	9.1685
Density	4590	0.1021	0.1099	0.0012	2.7543
Urban	4591	0.3301	0.2240	0.0331	1.0000
Fina	4589	0.1552	0.2014	0.0027	6.041
Inter	4169	0.1165	0.1319	0.0000	1.9865
Talent	4350	18.1140	24.186	0.1982	253.46

(三) 样本选择及数据来源

考虑到第六批文明城市榜单公布时间为 2021 年初,距本研究的开展仅有一年的实施时间,可能无法真实地反映评选政策的实施效果,并且同一时期《中国城市统计年鉴》和《中国区域经济统计年鉴》还未公布第六批城市的相关数据,无法进行相关变量的测量,因此,本文以中央文明委公布的前五批文明城市入选名单为样本,时间跨度是 1999 年-2018 年,其他数据来源于同期《中国城市统计年鉴》和《中国区域经济统计年鉴》。本文对数据做了如下处理:(1)考虑到直辖市只在所属区域内部分地区推行了文明城市建设,加之其在政治地位和社会经济上存在较大的特殊性,删除了北京、上海、天津和重庆四个直辖市数据。(2)为了尽可能保证面板数据的完整性,删除了成立时间晚于 1999 年的城市(如漳州市、三沙市等)、已被撤销的地级市(如巢湖市)以及存在严重数据缺失的城市(如鞍山市、拉萨市等)。最终得到 238 个地级市,横跨 20 年“城市-年份”数据集。

四、实证分析

(一) 基准模型回归

本文采用双向固定模型估计评比表彰对地方政府财政支出效率的影响,并通过逐渐加入控制变量的方式更为准确地识别两者关系,估计结果如表 2 所示。列(1)显示,在不考虑其他变量的影响下,文明城市评选在 1%的水平上显著为正,初步验证了文明城市评选对地方政府财政支出效率的正向影响。列(2)-(6)依次纳入一系列控制变量的结果显示,文明城市评选变量的回归系数始终在 1%的显著性水平上为正,说明文明城市评选能够稳定地提升地

方政府的财政支出效率,从而假设 H1 得到验证。该结论和亓寿伟等(2016)的研究一致,即在中央政府权威性考核约束下,地方政府在提供非生产性公共产品时面临的地区间竞争越大,越有利于当地财政支出效率的提高。

在控制变量方面,城市特征的差异同样会影响政府支出效率的改善。其中,经济发展水平显著为负,说明经济发展水平会降低政府支出效率的提升。这印证了王英和唐云(2020)的研究结果,可能的原因是经济持续增长会刺激地方政府盲目扩大政府规模,但因其缺乏控制成本的动力,导致财政支出效率损失。城市化水平显著为正,说明城市化水平高的城市具有明显的聚集效应和规模效应,这些效应能够降低生产和交易成本,并且城市化水平的提升也有利于推动财政治理体系和治理能力现代化,从而实现财政支出效率的提升。

(二) 平行趋势及动态效应检验

双重差分模型有效的前提是满足平行趋势假设,即在没有受到政策时,实验组和控制组的因变量变化趋势应保持一致。本文借鉴 Beck 等(2010)的做法,使用事件分析法(Event Study)检验平行趋势假设是否成立,同时考察文明城市评选影响政府支出效率的动态效应。总体模型构建如下:

$$Te_{it} = \alpha_0 + \sum_{s=-7, s \neq -1}^{12} \alpha_s Did_{it} + \lambda_j Control_{jit} + \tau_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

s 取值为 -7~12,表示 1999 年-2018 年,负值表示获评文明城市前,正值表示获评文明城市后。参照李艳等(2020)的做法,将获评文明城市前一年作为参照,回归系数(α_s)代表的是相对获评前一年来说成功创建文明城市对政府财政支出效率的动态影响。若回归系数(α_s)在获评文明城市之前不显著异于 0,表明满足平行假设。

表 2 文明城市评选影响地方政府财政支出效率的基准回归

变量名	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Did	0.0187*** (0.0028)	0.0189*** (0.003)	0.0191*** (0.003)	0.0190*** (0.003)	0.0182*** (0.003)	0.0180*** (0.003)
Pgdp		-0.0061*** (0.002)	-0.0068** (0.003)	-0.0069** (0.003)	-0.0073*** (0.003)	-0.0086** (0.003)
Inpopu			-0.0025 (0.004)	-0.0015 (0.004)	0.0008 (0.004)	-0.0005 (0.004)
Density				-0.0078 (0.006)	-0.0085 (0.007)	-0.0084 (0.007)
Urban					0.0190** (0.007)	0.0188** (0.007)
Fina						-0.0039 (0.004)
常数项	0.0062*** (0.0011)	0.0596*** (0.018)	0.0805* (0.041)	0.0759* (0.041)	0.0605 (0.042)	0.0798 (0.050)
时间效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地区效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
调整后 R ²	0.793	0.799	0.806	0.807	0.811	0.832
城市数量	238	238	238	238	238	238
样本量	4,591	4,589	4,589	4588	4588	4588

注:括号中的是标准误;*、**、*** 分别代表 10%、5%、1%的显著性水平。

从图 2 的检验结果来看,在文明城市评选以前,实验组相对控制组在政府财政支出效率的系数变化都不显著,90%置信区间包含零点,说明在文明城市评选前($s < 0$),获评和未获评城市的政府财政支出效率并无显著差异,满足平行趋势假设。而在文明城市评选启动当年起($s \geq 0$),90%置信区间就不再包含零点,这表明从文明城市评选实施当期开始,相比未获文明城市称号的城市,“创文”成功城市的政府财政支出效率显著更高。

在动态效应方面,文明城市评选的回归系数在逐年增加,对当地财政支出效率的提升效应可细划为三个阶段:一是获评前 5 年,文明城市对当地财政支出效率的提升增幅还相对稳定;从获评第 6 至第 9 年,文明城市对当地财政支出效率的提升增幅明

显加快;而从获评第 9 年至第 12 年,文明城市的积极财政效应有了更大幅度的提高。从政策实效看,文明城市评选对地方财政支出效率的提升效应具有持久性,且在不断的提档增速。而从地方政府行为而言,提升效应的提档增速不仅印证本文的观点,即评比晋升激励下的地方官员不只有“举债参评”(王磊、王兰兰, 2022;曹策等,2022)这一种行动逻辑,也会通过提高财政支出效率这种相对积极的方式应对;同时更意味着,在国家强化地方债务监管、“举债参评”政策空间被持续压缩的背景下,提升财政支出效率越来越成为地方政府赢得评比晋升优势的现实选择。

(三)稳健性检验

1. 更换对照组检验法

更换对照组检验的核心是构造与实验组最为

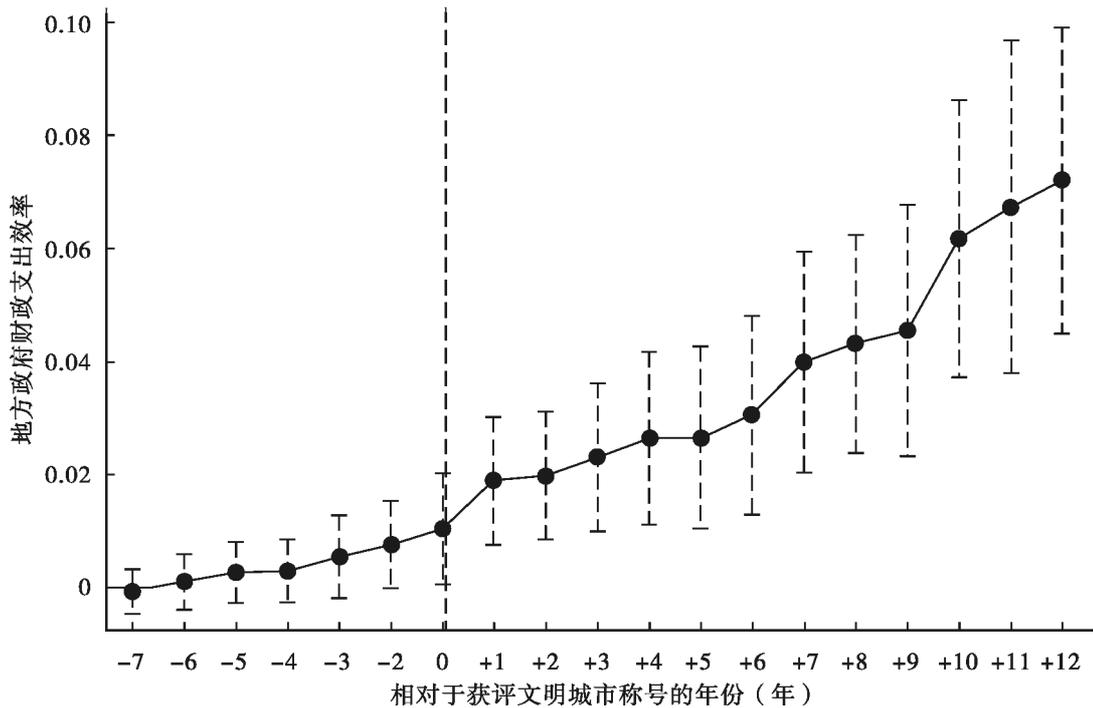


图2 平行趋势及动态效应检验图

“相似”的对照组。获得提名资格的城市与成功获评城市在城市发展水平、政府治理能力等方面的相似程度最高,对比这两类城市有利于识别文明城市评选可能带来的因果效应。因此,本文将对照组缩减为进入文明城市提名资格但未成功获评的城市。表3列(1)汇报了基于新对照组的回归结果,回归系数依然在1%的水平上显著为正,这说明文明城市评选对地方政府财政支出效率的提升效应依然存在,从而再次验证了基准回归结果的可靠性。

2. 基于 PSM-DID 的再估计

文明城市评选存在样本自选择问题。为避免样本选择非随机性导致的回归结果偏差,通过倾向得分匹配法(PSM)重新匹配实验组和控制组,再进行双重差分检验。首先,将人口规模、城市化水平等控制变量作为匹配变量,利用 Logit 回归估计各城市获评文明城市的概率值,以此作为倾向得分值。再次,按照一对三近邻匹配法对获评文明城市(实验组)和

未获评城市(控制组)进行匹配。最后,利用多期双重差分模型评估文明城市评选对政府财政支出效率的影响。表3列(2)的回归结果显示,匹配后文明城市评选在1%的水平上显著为正,说明文明城市评选对政府财政支出效率具有显著的促进作用,再次验证了基准回归结果的稳健性。

3. 安慰剂检验

安慰剂检验作为一种反事实检验,通过做出与事实相反的假设来推断政策或事件的影响。本文借鉴 Cai 等(2016)的做法,通过从样本中随机抽取获批文明城市的方式进行安慰剂检验。具体来说,从样本中随机抽取101个创建成功的城市作为实验组,并从2005年-2018年随机不重复选取5年作为五批评选年份,形成新的文明城市评选虚拟变量。为规避小概率事件对回归结果的干扰,重复了500次安慰剂检验。估计系数概率密度及其P值分布如图3所示。结果显示,安慰剂检验的回归系数分布都集中

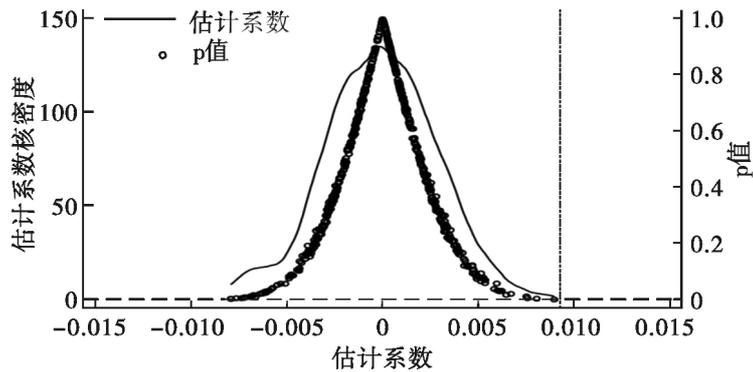


图3 安慰剂检验

在0附近(均值为-0.0014),且绝大多数P值均大于0.01的显著性水平,说明人为地随机形成文明城市获选和未获选城市并不会对政府财政支出效率产生影响。因此,可以排除本文基准回归结果存在估计偏误的可能。

4.改变因变量测量方式检验法

适度的政府规模有利于降低政府行政成本,提高政府运行效率,是衡量政府效率的重要指标。为

此,本文借鉴刘俸奇等(2021)的做法,以公共管理、社会保障、社会组织就业人数占年末总人口数的比重衡量政府规模,作为财政支出效率的替代指标进行回归分析,结果如表3列(3)所示。从中可以看出,文明城市评选在5%的水平上显著为正,表明文明城市评选依然具有积极的财政效应,进一步验证了本文研究结果的稳健性。

表3 稳健性检验

	(1)(更换对照组)	(2)(PSM-DID)	(3)(更换因变量)
Did	0.0139*** (0.0026)	0.0407*** (8.05)	0.0355** (0.0169)
控制变量	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制
地区效应	控制	控制	控制
调整后 R ²	0.838	0.272	0.712
城市数量	149	71	238
样本量	2920	1249	4587

注:括号中的是标准误;*、**、*** 分别代表 10%、5%、1%的显著性水平。

(四)中介效应检验

1.因果逐步回归

为验证技术驱动和人才聚集的中介效应,本文采用 Baron 和 Kenny(1986)提出的“因果逐步回归

法”,设定如(5)-(7)所示中介效应模型:

$$Te_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 Did_{it} + \lambda_j Control_{jit} + \tau_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (5)$$

$$Med_{it} = \beta_0 + \beta_1 Did_{it} + \lambda_j Control_{jit} + \tau_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (6)$$

$$Te_{it} = \varphi_0 + \varphi_1 Did_{it} + \varphi_2 Med_{it} + \lambda_j Control_{jit} + \tau_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (7)$$

其中,Med 为中介变量,包括技术驱动和人才聚集两大中介效应。回归结果如表 4 所示。列(1)和(2)为技术驱动的中介检验结果,列(3)和(4)为人才聚集的中介检验结果。列(1)显示,文明城市评选能够显著提高城市技术发展水平;列(2)同时纳入文明城市评选和技术驱动变量,回归结果显示技术驱动在 1%的水平上显著,说明技术驱动效应显著提升了地方政府财政支出效率。文明城市评选在 1%的水平上显著,但相比表 2 列(6)的基础回归系数,存在一定程度下降,表明技术驱动变量发挥了部分中介作用。该结论也与既有的关于信息化与地方政府财政资金使用效率的研究结论相一致(董必荣,2022)。因此,本文的研究假设 H2 得到了初步验证。

同理,列(3)和(4)的回归结果也显示,同时纳入文明城市评选和人才聚集变量后,人才聚集变量在 5%的水平上显著,且文明城市评选在 1%的水平上显著,但相比表 2 列(6)的基础回归系数存在一定程度下降,说明人才聚集起到了部分中介作用。该结论印证了 Manuel 等(2016)提出的公共部门人力资本资源禀赋理论,即人才的大量聚集意味着可供地方政府选择公务员的人才库越强大,越可能为政府提供高质量劳动力,也越有利于政府效率的提高。此外,该结论与既有关于人力资本倒逼效应的研究发现相一致(Garcia,2013)。至此,研究假设 H3 也得到初步验证。

2. Bootstrap 检验

为进一步考察上述中介效应的有效性,本文使用 Bootstrap 法进行稳健性检验。表 4 汇报了经过 1000 次重复抽样的 Bootstrap 检验结果,从中可以看出:(1)文明城市评选对地方政府财政支出效率均达

到 1%的统计显著性,说明直接效应显著存在;(2)技术驱动和人才聚集间接效应的回归系数均通过 1%显著性检验,说明这两个变量在文明城市评选与地方政府财政支出效率之间起到的中介作用是显著且稳健的;(3)在中介效应程度上,技术驱动和人才聚集的中介效应在总效用中的占比分别为 11%和 3%,说明文明城市评选的财政效应可以通过带动当地的技术水平实现,新技术的应用在降低政府运行成本的同时,也能够使政府更精准地识别公众需求,降低因信息不对称引致的效率损失,进而提升财政资金使用效率。相比技术驱动效应,人才聚集效应的中介效应占比虽然较小,但我们必须意识到,人力资源聚集效用的发挥具有滞后性,其对地方财政支出效率的促进作用依然不容忽视。

五、结论与建议

(一)主要结论

本研究基于信号理论,利用文明城市评选进行准自然实验,实证检验了评比表彰对地方政府财政支出效率的净效应,并深入探究了其传导机制。研究发现:首先,文明城市评选能够显著提升地方政府财政支出效率,并且这种积极效应会随着时间的推移越来越强。这一结果在安慰剂检验、PSM-DID 检验,更换因变量等多项稳健性检验后依然成立。可见,针对如何提升地方政府财政支出效率这一问题,我们并不能简单地将其局限在财政范畴,而应结合不同晋升模式下的官员治理行为及由此带动的经济社会影响来了解政府财政使用效率的多维诱因。其次,文明城市评选能够直接提高财政支出效率,也通过技术驱动和人才聚集两大中介效应间接提高地方政府

表 4 中介效应检验

方程	(1)	(2)	(3)	(4)
	技术驱动		人才聚集	
	(Inter)	(Te)	(Talent)	(Te)
Did	0.0612*** (0.0128)	0.0143*** (0.0024)	0.2181*** (0.0523)	0.0158*** (0.0027)
Med(Inter)		0.0289*** (0.0075)		
Med(Talent)				0.0028** (0.0012)
Bootstrap 检验 (间接效应)	0.0017*** (0.0002)		0.0006*** (0.0001)	
Bootstrap 检验 (直接效应)	0.0144*** (0.0018)		0.0196*** (0.0015)	
间接效应占比	11%		3%	
控制变量	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制
地区效应	控制	控制	控制	控制
调整后 R ²	0.349	0.779	0.079	0.782
城市数量	238	238	238	248
样本量	4166	4166	4347	4347

注:括号中的是标准误;*、**、*** 分别代表 10%、5%、1%的显著性水平。

的财政支出效率,并且技术驱动效应的中介作用更为强烈。这说明增强对信息技术的应用程度,充分释放信息技术的治理红利,是文明城市能够显著提升当地财政支出效率的关键所在。

(二)政策建议

基于上述研究结论,本文提出如下政策建议:

首先,充分释放评比表彰的多元信号效应,规范地方政府财政行为。对中央政府而言,完善和优化评比表彰的管理体系,营造公平公正的同级竞争氛围,保障评比结果作为官员晋升和品牌传播信号的有效性,激励地方政府重视公共服务和治理能力,强

化市场和社会的参与和监督功能,提高地方政府财政资金使用规范性和效率。对地方政府而言,积极响应上级发起的各类评比表彰活动,切实执行和落实考核指标,提升城市的综合治理和公共服务水平;同时,重视并利用好荣誉称号的品牌效应,不断释放城市品牌的磁吸效应,吸引高质量发展所需的生产要素,夯实财政支出效率提升的社会基础。

其次,发挥技术驱动效应,以数字技术赋能政府财政治理转型升级。信息技术的赋能效应是文明城市释放财政治理价值的关键路径,也是提升公共资源合理配置的有力支撑。对此,应适度增加信息应用

类指标在评比表彰考核体系的比重,引导地方政府进行信息化与数字化转型;同时,地方政府应积极推动信息技术嵌入政府治理过程,打造高效协同的数字政府,优化政府组织结构和运行程序,全方位提升政府效率。

最后,强化人才聚集效应,以人才结构优化倒逼地方政府提升财政支出效率。对中央政府而言,突出人才发展指标在评比表彰中的地位,引导地方政府重视人力资本的培育,提升公众的整体素质和公共监督意识,倒逼地方改善公共服务供给效率。对地方政府而言,着力提升公共服务和社会治理水平,多措并举培育、引进和留住高素质人才,提高社会整体生产效率,也助力政府运行效率提升。

参考文献:

- [1] 刘思宇.“评比表彰”的激励逻辑——基于创建全国文明城市的考察[J].中国行政管理,2019(2):72-78.
- [2] 徐换歌.评比表彰何以促进污染治理?——来自文明城市评比的经验证据[J].公共行政评论,2020(6):151-169.
- [3] 刘松瑞,王赫,席天扬.行政竞标制、治理绩效和官员激励——基于国家卫生城市评比的研究[J].公共管理学报,2020(4):10-20.
- [4] 刘哲,刘传明.文明城市对产业结构升级的影响效应研究——来自文明城市评选的准自然实验[J].产业经济研究,2021(1):43-55.
- [5] 王芳,刘红芹,陈硕.官员激励与政府支出效率:来自地级市的证据[J].经济学报,2021(03):173-198.
- [6] Spence. Job Market Signaling[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1973.
- [7] Levitas E. Signaling the Strategic Value of Knowledge [J]. Journal of Management, 2004, 30(5):685-702.
- [8] 张天舒,王子怡.荣誉称号影响官员晋升的信号机制研究——来自全国文明城市评比的证据[J].中国行政管理,2020(9):121-127.
- [9] 逮进,赵亚楠,苏妍.“文明城市”评选与环境污染治理:一项准自然实验[J].财经研究,2020(04):109-124.
- [10] 刘诚,钟春平,郑国楠.信息化提高了公共政策效率吗?——基于新冠肺炎疫情准自然实验的实证分析[J].财经研究,2020(9):4-18.
- [11] 朱浩,傅强,魏琪.地方政府环境保护支出效率核算及影响因素实证研究[J].中国人口·资源与环境,2014(6):91-96.
- [12] Manuel P, Teodoro, et al. Drinking from the Talent Pool: A Resource Endowment Theory of Human Capital and Agency Performance [J]. Public Administration Review, 2016, 76(4):564-575.
- [13] 孙博文,张政.国有企业混合所有制改革的碳减排效应及其机制分析——基于中国工业企业污染数据库的微观证据[J].改革,2021(7):75-90.
- [14] 唐齐鸣,王彪.中国地方政府财政支出效率及影响因素的实证研究[J].金融研究,2012(2):48-60.
- [15] 李晓方,孟庆国,王友奎.绩效信息公开与政府响应——基于政府门户网站建设第三方评估数据的断点回归分析[J].公共行政评论,2019(5):115-132.
- [16] 李政,刘丰硕.创新型城市试点能否提升城市绿色创新水平[J].社会科学研究,2021(4):91-99.
- [17] 李艳,杨婉昕,陈斌开.税收征管、税负水平与税负公平[J].中国工业经济,2020(11):24-41.
- [18] 刘俸奇,储德银,姜春娜.财政透明、公共支出结构与地方政府治理能力[J].经济学动态,2021(4):107-123.

【责任编辑:郭艳娇】