

目标考核如何影响安全生产治理效果： 政府承诺的中介效应

姜雅婷 柴国荣*

【摘要】 安全生产目标考核被视为遏制生产安全事故频发高发态势的有效手段之一。基于中国 30 个省（区）2001—2012 年的面板数据，论文试图剖析安全生产目标考核制度治理效果产生的中介作用机制，从地方政府承诺主题和承诺水平两个层面入手，通过对各省（区）各年度《政府工作报告》的编码分析，着重考察政府承诺在“目标考核—治理效果”中的中介作用。结果显示，目标考核能够显著改善安全生产治理效果，政府对安全生产治理的注意力配置在其中起到了中介作用，而承诺水平的中介作用并不成立。研究表明，尽管压力型体制下的严厉问责催生了地方政府对于特定领域工作的回应和承诺，但政府承诺能否转化为实打实的治理行为仍然有待进一步的检验。论文为分析我国安全生产目标考核制度的实施效果提供了新的分析视角，有利于从提升政府承诺可信度、缩小政府知行差距的角度进一步扩大安全生产治理成效。

【关键词】 目标考核 政府承诺 安全生产 治理效果

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2018) 01-0166-21

一、引言

21 世纪以来，我国频发高发的生产安全事故引发了广泛关注。面对安全生产治理这一棘手问题，国务院自 2004 年起开始对地方政府年度安全生产状况进行目标考核，旨在防范生产安全事故，促进安全生产形势的好转。以事故控制

* 姜雅婷，兰州大学管理学院，博士研究生；柴国荣，兰州大学管理学院，教授。本文初稿曾在第十三届两岸四地公共管理学术研讨会和第六届公共治理青年论坛宣读，感谢与会学者提出的意见。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金项目“空间受限大型复杂项目的安全与进度集成管理研究”（71472079）。

指标为核心，目标考核将各省（区）安全生产治理状况纳入地方政府政绩考核评价体系，其实施效果究竟如何亟待学术界的有力回应。

统计资料显示，近年来我国生产安全事故起数、死亡人数等主要指标呈下降趋势，然而重特大生产安全事故依旧频发且影响恶劣。2016年11月24日，江西省宜春市丰城电厂倒塌特重大事故造成74人死亡，再度强烈冲击了广大民众的安全感。由此发现，单纯对事故结果指标的统计造成了安全生产治理效果的评价困境，而对地方政府安全生产治理行为的关注能够廓清目标考核产生治理效果的中间作用机制，是打开“目标考核—治理效果”黑箱和破解评价困境的关键环节。

政府承诺是政府通过公开渠道向上级政府和公众做出的关于某领域工作的治理途径和期望目标（Delmas & Heiman, 2001；Frank, 2003）。政府维护其声誉和合法性的意愿促使政府会通过相应的治理行为恪守承诺（Brito et al., 1989）。由此，本文以政府承诺作为分析政府安全生产治理行为的突破口，提出政府承诺在目标考核与治理效果之间关系的中介效应，试图回答的关键问题是：目标考核如何影响安全生产治理效果？制度产生效果的中间作用机制何在？政府承诺能否对目标考核下安全生产治理效果的变化做出解释？对上述问题的回答不仅能够为评价安全生产目标考核制度的实施效果提供新的分析视角，而且有利于理顺“制度—行为—效果”逻辑链条，为进一步扩大安全生产治理成效提供依据。

二、理论基础与研究假设

（一）目标考核与安全生产治理效果

20世纪80年代中期，作为新公共管理浪潮下政府绩效管理理念在中国的典型实践，目标责任制开始在各级政府蔚然成风（Chan & Gao, 2008）。安全生产目标考核是转型时期中国政绩观变迁的产物。政府绩效“所测即所得”的特征决定了对绩效产出的认定是改进绩效的前提，因而从追求GDP增长到强调科学发展，政绩观的变迁释放了中央在特定历史时期施政重心的信号，引导了地方政府相应的治理行为。2014年党的十八届四中全会提出“完善发展成果考核评价体系，纠正单纯以经济增长速度评定绩效的偏向，加大资源消耗、环境损害……安全生产等指标的权重”，进一步明确了包含安全生产在内的若干重点治理领域。

目标考核之所以成为生产安全事故治理的有效途径，有赖于制度本身与我

国政治体制的高度契合。在行政集权与财政分权并存的中国，干部人事制度下省级地方官员晋升取决于中央（Zhu，2014），目标考核的“激励性模式”引发了地方官员围绕具体考核事项的绩效竞争，“压力型模式”强化了地方政府对中央政策的执行力度（Gao，2015a；王汉生、王一鸽，2009）。在目标设定与任务履行阶段，目标任务的逐级分解与加码强化了上级对下级的有效治理；在考核与结果应用阶段，考核结果与官员职业预期相关联，高强度的晋升激励诱发了各级政府围绕目标考核事项的绩效竞争。由此，目标考核实现了对上负责和横向竞争的相互耦合，考核结果作为地方官员晋升与否的重要参照深刻影响了地方政府的治理行为和政策效果。

现有关于目标考核实施效果的研究集中于环保领域，已有研究发现被强制考核的减排目标政策实施效果较好，不同类别官员政策实施效果不尽相同（Liang，2014；Liang & Langbein，2015）。在安全生产领域，研究表明“死亡指标”能够显著降低生产安全事故死亡人数（Hon & Jie，2012），目标考核下的“无安全不晋升”政策使政治关联企业的工人死亡率降低86%，而非政治关联企业的工人死亡率则降低30%（Fisman & Wang，2015）。“无安全不晋升”能够降低死亡人数超出规定上限的可能性（Fisman & Wang，2017），说明目标考核的实施的确有利于安全生产状况好转。据此提出如下假设：

H1：安全生产目标考核能够显著提升地方政府安全生产治理效果。

（二）目标考核与政府承诺

政府承诺通过公开渠道发布，不仅是对上级政府和公众负责的体现，也是政府自我约束和加压的结果。由此，政府承诺能够提升政府回应性，增强政府执政的合法性，改善公共事务治理绩效（Wang，2017；唐庆鹏、康丽丽，2013）。政府承诺包括“在哪方面做出承诺”和“承诺做什么”两个维度（唐庆鹏、康丽丽，2013；杨君、倪星，2013），即承诺主题和承诺水平。面对复杂多元的公共治理目标，承诺主题即政府如何将有限的注意力分配于不同的治理领域，体现了政府在特定时期对某项工作的重视程度；承诺水平是指政府如何确定具体路径及预期标准从而实现业已确定政策议题的高绩效。

作为各级人大对同级政府的首要问责机制，我国各级政府每年初公布的《政府工作报告》因其权威性、公开性和规律性成为最主要的政府承诺。《政府工作报告》既要汇报上一年度承诺的履行情况，也要确定本年度各项工作的目标（杨君，2011），所列目标不仅是对中央政策的回应，同时也是地方政府自我约束的结果（马亮，2016）。已有研究基于对湖北和安徽两省《政府工作报告》的考察，发现地方政府在保持与中央大政方针高度一致性的同时，拥有规划辖

区政府工作重心的自主性，《政府工作报告》使得自上而下控制和地方自治两种内在动力机制得以实现（Wang，2017）。

在中央对地方政府的政绩考核体系中，不同领域治理工作的比重决定了地方政府治理的优先顺序，而安全生产、节能减排等目标考核事项则被赋予了优先权，甚至“一票否决”（Edin，2003）。考核结果与官员晋升相关联进一步放大了目标考核的问责压力和激励效应，能够实现上级政府对下级政府的有效控制（Gao，2015b），而这种控制首先会通过地方政府对中央政策的积极响应来体现。已有研究表明问责压力会产生政府响应（Besley & Burgess，2002；马亮，2016）。迫于目标考核压力，地方政府会通过公开的政府承诺积极响应中央政策，将中央施政重心载于《政府工作报告》中。安全生产目标考核出台后，地方政府会从资源和能力配置等方面对安全生产治理给予更多的关注；同时，地方政府会通过制定明确的治理措施、甚至确定预期标准的方式，彰显政治忠诚和治理决心，完成目标考核的要求。据此提出如下假设：

H2：目标考核出台后，地方政府关于安全生产治理的承诺增加。

H2a：与实施目标考核前相比，目标考核出台后政府对安全生产治理分配更多的注意力。

H2b：与实施目标考核前相比，目标考核出台后政府更可能制定具体的安全生产治理措施，或确立明确的安全生产治理目标。

（三）政府承诺与安全生产治理效果

政府承诺为什么能够影响安全生产治理效果？对这一问题的回答关键在于分析政府承诺如何能够引导地方政府的安全生产治理行为，进而产生治理效果。承诺主题即有限的政府注意力如何配置的问题，组织注意力基础观认为组织的注意力是决策者对议题及其解决方案的觉察、编码、解释并集中投入时间和精力过程（Ocasio，2011），注意力配置由关注、解释和行动三个环节组成（Daft & Weick，1984），不仅显示了政府对特定领域工作的重视程度，更指引了政府对特定工作领域资源配置和职能设置等行动过程，而《政府工作报告》是政府进行资源配置和精力投入的指挥棒（文宏，2014）。已有研究发现政府公共服务注意力配置与财政资源投入方向正相关（文宏、赵晓伟，2015），进一步验证了政府会对注意力配置重点领域投入更多的资源和能力。就安全生产而言，注意力配置意味着政府投入更多的资源和能力以加大政府安全监管力度，通过宣传和培训提升工人素质、营造安全生产氛围等，而资源与能力的持续投入则是制度得以产生治理效果的前提和保证。

由此，承诺主题确定了政府资源和能力分配的重心，而承诺水平则进一步

明确了资源和能力发挥作用的实现路径和具体措施，或者规定预期治理目标，体现了政府对于某领域治理目标的自我约束和主动加压。《政府工作报告》所承诺的安全生产治理措施是政府治理行为的直接体现，其历时特征使得本年度的承诺实现情况能够与上一年度预期目标进行对比（Ma，2016；刘焕等，2016），进一步放大了承诺的约束效应。因此，政府承诺的治理措施和预期标准越明确，越能体现政府投入治理努力的决心和勇气，进而治理效果越好。据此提出以下假设：

H3：政府承诺与安全生产治理效果正相关。

H3a：政府对安全生产注意力配置程度越高，安全生产治理效果越好。

H3b：政府承诺的安全生产治理措施越具体，治理目标越明确，安全生产治理效果越好。

（四）政府承诺在目标考核与治理效果关系中的中介作用

价值链理论认为，“投入－过程－产出”系统中，究竟能否实现投入产出的最大化，关键在于对过程的管理。然而，对过程的管理往往是缺失的，称之为过程黑箱（包国宪、摩根，2015）。目标考核制度治理效果的产生可被看作是输入制度、生成公共价值的过程，政府承诺明确规定了政府要做什么、如何去做以及要达到什么样的标准，能够在一定程度上对其行为逻辑做出解释，是从政府治理行为入手分析和识别制度过程、进而打开“制度”输入和“效果”输出黑箱的着力点。目标考核下，地方政府会首先通过在《政府工作报告》中做出政府承诺的形式响应中央政策，而承诺事项引导了地方政府资源和能力的配置方向，所承诺的治理措施直接显示了政府的治理努力，预期标准则进一步彰显了政府的治理决心和责任。本文将政府承诺作为目标考核出台与安全生产治理效果之间关系的中介变量，提出以下假设：

H4：政府承诺在目标考核对安全生产治理效果的影响中起到了中介作用，即目标考核通过政府承诺影响安全生产治理效果。

本文的研究模型如图1所示。



图1 研究模型

资料来源：作者自制。

三、数据与方法

（一）样本与数据来源

本文以省级政府作为研究对象，收集中国30个省（区）（不含西藏、香港、澳门、台湾）2001—2012年的面板数据。所有数据均来自公开的官方资料，可信度较高。主要变量的数据来源见表1。

（二）变量测量

1. 自变量

已有研究通常采用设置制度或改革出台与否二分变量的方法来衡量某项制度或改革的实施效果，这一方法在环保考核效果（Liang & Langbein, 2015；吴建南等，2016）、农村税费改革效果（吴海涛等，2013）等方面应用广泛。本文设置“安全生产目标考核出台”虚拟变量，2001—2003年国家并未实施安全生产目标考核， $Target = 0$ ；2004—2012年目标考核出台和实施， $Target = 1$ 。

2. 因变量

对安全生产治理效果的衡量通常通过生产安全事故状况这个逆向指标实现。已有研究将事故死亡人数作为生产安全事故状况、进而安全生产治理效果的代理指标（Fisman & Wang, 2015；Hon & Jie, 2012）。本文选取工矿商贸生产安全事故死亡人数^①来衡量安全生产治理效果。

3. 中介变量

从政府承诺的分析维度出发，本文通过承诺主题和承诺水平两个变量来测量政府在安全生产领域的治理承诺。承诺主题通过对政府注意力配置的测量实现，组织注意力配置通常采用在文本中代表某个因素的词语或句子的频数或频率来确定（Levy, 2005；Miles et al., 1978；吴建祖等，2009）。本文采用各省（区）各年度《政府工作报告》中“安全生产”^②的词频数测量承诺主题。承诺

① 以下简称事故死亡人数。

② 由于不同省份、不同年度《政府工作报告》格式和内容具有极强的同质性，除“安全生产”这一关键词所在的句子和段落外，基本再无针对安全生产治理工作的其他表述。为提高分析信度，笔者进一步确认360份文本中仅有8份文本提及安全生产工作但不含“安全生产”关键词，故增加“生产安全”“安全治理”“安全监管”“隐患排查”4个关键词，对其进行文本分析。

水平通过对《政府工作报告》中涉及当年“安全生产”治理工作的文本进行编码：若未提及安全生产、或提到安全生产但无具体措施，编码为0；提出确保安全生产的具体措施、制度机制、定量目标等，编码为1。这种编码方法在环境信息披露（Wiseman, 1982；林润辉等，2015）、节能减排政策量化（张国兴等，2014）、政府环境治理努力（马亮，2016）等研究中已有广泛应用。为了保证编码的信度，邀请另一名研究人员进行独立编码，并进行内部一致性的计算和检验。

4. 控制变量

官员个人特征的异质性决定了其职业晋升前景的差异，因而不同类型官员面临的晋升激励强度不尽相同（Bo, 1996；Landry, 2003；王贤彬、徐现祥，2008）。因此，本文控制了可能影响安全生产治理效果的官员个人特征；同时，换届等特殊年份、省份经济社会特征也可能对因变量产生影响，需要在模型中对其予以控制。主要控制变量如下：

（1）省级官员个人特征。本文重点关注各省（区）省长（还包括自治区主席、直辖市市长，以下简称省长）的年龄、任期、来源、政治级别等个人特征对安全生产治理效果的影响。省长作为地方一把手，不仅拥有影响预算投入和资源配置的能力，而且也是行政首长问责制下首当其冲的第一责任人。

首先，在领导干部退休制和任期制下，年龄和任期是影响官员政治生涯走向的重要变量。已有研究表明：官员晋升空间随年龄的增加而愈发有限，从而影响官员的晋升努力和贯彻中央政策的力度（刘佳等，2012）；而任期往往成为政府财政支出、地方经济增长绩效（马亮，2013）的关键解释变量。其次，不同来源的地方官员往往具有不同的升迁预期和相应的晋升策略，且不同来源的官员会对组织绩效造成影响（Petrovsky et al., 2015）。最后，官员政治级别状态决定了其继续向上升迁的空间和动力（姜雅婷、柴国荣，2017），相较于中央委员，中央候补委员具有更强的晋升激励（Kung & Chen, 2011）。

（2）特殊年份的影响。已有研究验证了“两会”、春运等极具中国特色的周期性事件对矿难的影响（Nie et al., 2013）。干部委任制下，我国各级官员换届年份相对固定，因此进一步控制2002年（十六大）、2007年（十七大）和2012年（十八大）三个换届年份，以考察政治周期对安全生产治理效果的影响。

（3）省份经济社会特征。本文对各省（区）人均GDP和人口规模进行了控制。由于煤矿事故在工矿商贸生产安全事故中所占比重最大，而较之于不产煤、产煤量低或露天开采省份，以地下开采为主的产煤省份往往更容易发生矿难。因此设置以地下开采为主的产煤省份虚拟变量，借鉴已有研究，对天津、上海、海南等不产煤省份以及广西、江苏、浙江、湖北、宁夏、青海、山东、内蒙古和新疆等产煤量低或露天开采的省份进行控制（Nie et al., 2013）。

表 1 变量与数据来源

变量类型	变量名	定义与测量	数据来源
因变量	工矿商贸生产安全事故死亡人数	工矿商贸生产安全事故死亡总人数，取自然对数	《中国安全生产年鉴》
自变量	目标考核	虚拟变量。2004 年及其后取值为 1，在此前的其他年份取值为 0	自行编码
中介变量	政府承诺	《政府工作报告》中“安全生产”词频数	各省（区）2001—2012 年《政府工作报告》
	承诺主题	对《政府工作报告》中涉及当年“安全生产”工作的文本编码。若未提及安全生产、或提到安全生产但无具体措施，编码为 0；列出确保安全生产的具体措施、制度机制、定量目标等，编码为 1	
	承诺水平	某一年度在任官员的实际年龄	
控制变量	省级官员个人特征	官员任职年数。当年 6 月份及以前任职，自当年起计算任期；若在 7 月份及之后任职，自次年计算任期	人民网党政领导干部
	来源	外地调任为参照组，设置本地升迁和中央调任虚拟变量	资料库
	政治级别	非中央委员为参照组，设置中央委员和中央候补委员虚拟变量	
	特殊年份的影响	虚拟变量。2002 年、2007 年和 2012 年取值为 1，其余年份取值为 0	自行编码
	省份经济特征	人均 GDP	《中国统计年鉴》
	人口规模	辖区年末人口总量对数	
	以地下开采为主的省份	虚拟变量。不产煤、产煤量低或露天开采煤炭的省份取值为 0，其余省份取值为 1	参考已有研究编码
区域	省份	虚拟变量。中部为参照组	——
时间		虚拟变量。2001 年为参照组	——

资料来源：作者自制。

（三）模型检验方法

本文借鉴逐步检验法（Baron & Kenny, 1986; James & Brett, 1984）考察政府承诺在目标考核与安全生产治理效果之间的中介效应。^① 首先，检验目标考核出台对安全生产治理效果的影响是否显著；其次，检验目标考核对政府承诺的影响是否显著；最后，检验政府承诺对安全生产治理效果的影响是否显著。若上述三项检验全部通过，则继续检验目标考核、政府承诺对安全生产治理效果是否具有显著影响。此时，若目标考核对治理效果的影响减弱甚至不再显著，说明政府承诺的中介效应成立（温忠麟等，2004；温忠麟、叶宝娟，2014）。

四、实证结果分析

（一）描述性统计

表2汇报了主要变量描述性统计结果。样本期内各省（区）生产安全事故死亡人数最少为14人，最多高达1192人，因变量变异显著。图2进一步展示了2001—2012年间全国工矿商贸生产安全事故总死亡人数的变化趋势，可以看出2004年后事故总死亡人数持续下降。《政府工作报告》中“安全生产”平均词频为3.686次；承诺水平0.803的均值显示大多数样本点会在《政府工作报告》中列出安全生产治理的具体举措或明确定量目标。图3显示：总体而言各省（区）政府在目标考核出台后对“安全生产”的注意力配置更高；自2005年起，更多的省（区）会在《政府工作报告》中会通过明确具体措施和年度目标等方式，公开承诺安全生产治理努力。

^① 为增强稳健性，本文同时通过Sobel检验和Bootstrap法对中介效应进行检验，限于篇幅已删节，检验结果可联系jiangyt15@lzu.edu.cn索取。

表 2 主要变量描述性统计

变量名	代码	平均值	标准差	最小值	最大值	变量名	代码	平均值	标准差	最小值	最大值
死亡人数	Deaths	411.364	247.090	14	1 192	本地升迁	Local	0.892	0.311	0	1
死亡人数*	lnDeaths	5.796	0.742	2.639	7.083	中央委员	FM	0.647	0.478	0	1
目标考核	Target	0.750	0.434	0	1	中央候补委员	AM	0.903	0.297	0	1
承诺主题	Freq	3.686	3.922	0	35	换届年份	Change	0.25	0.434	0	1
承诺水平	Degree	0.803	0.398	0	1	人均 GDP*	lnGDP	9.790	0.733	8.006	11.442
年龄	Age	59.739	4.174	45	67	人口总量*	lnPop	8.130	0.760	6.260	9.268
任期	Tenure	3.169	1.883	1	10	以地下开采为主的产煤省份	Coal	0.6	0.491	0	1
中央调任	Central	0.061	0.240	0	1						

注：样本量=360；加*表示取自然对数。
资料来源：作者自制。

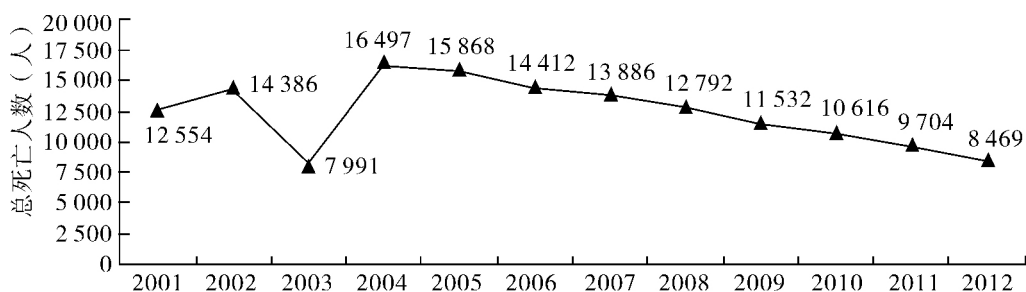


图2 2001—2012年全国工矿商贸生产安全事故总死亡人数折线图

资料来源：2001—2012年《中国安全生产年鉴》。

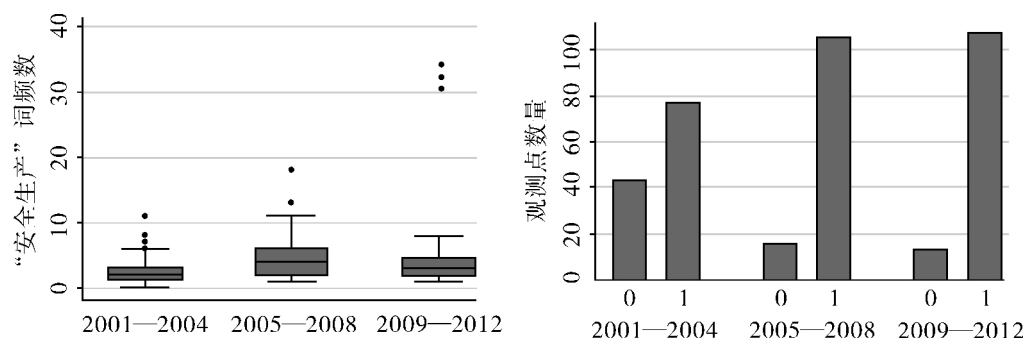


图3 《政府工作报告》中“安全生产”词频箱图和承诺水平柱形图

注：右图中，横轴“0”代表《政府工作报告》中未提及安全生产工作、或提到安全生产但无具体措施，“1”代表列出确保安全生产的具体措施、制度机制、定量目标等。

资料来源：作者自制。

（二）回归分析

1. 目标考核对安全生产治理效果的主效应

为了在混合回归、固定效应和随机效应中确定估计效率最高的模型，我们进行了拉格朗日乘数检验（Lagrange Multiplier Test）和豪斯曼检验（Hausman Test），表3呈现了各项检验结果并对估计效率最高的模型结果进行汇报。模型3呈现了在控制省长个人特征、换届年份和省份经济社会特征后，安全生产目标考核出台对事故死亡人数的影响。结果显示，目标考核出台对生产事故死亡人数具有显著负向影响（ $\beta = -0.507$ ， $p < 0.01$ ）。控制变量方面，官员任期与死亡人数负相关，说明随着官员任期的增加有利于安全生产治理效果的改善；特别地，换届年份与事故死亡人数在0.05的水平上显著负相关，说明安全生产治理效果受到中国特色的政治周期的影响，在换届这一政治敏感年份，生产安全

事故死亡人数相对较少。

2. 目标考核对政府承诺的影响分析

模型1结果显示，实施目标考核后，政府对安全生产的注意力配置显著提升（ $\beta = 5.210, p < 0.01$ ），初步证实了假设H2；模型2显示，相较于政府安全生产治理低承诺情形，地方政府在目标考核出台后做出安全生产高承诺水平的几率比大约高1195.5%（ $12.955 - 1$ ）。因此，迫于绩效考评的压力，地方政府会通过做出承诺的内容和履行承诺的策略两方面积极回应中央政府的目標考核，并向社会公众公开治理内容和措施。有趣的是，我们发现：相较于本地升迁和异地调任的省级官员，中央调任的官员能够更为积极地对中央政策做出承诺（ $\beta = 3.268, p < 0.01$ ）；相较于中央候补委员，中央委员所辖省区更能够在《政府工作报告》中积极响应中央政策（ $\beta = 0.819, p < 0.1$ ）；这两类官员更倾向于保持与中央政策导向的高度一致。

3. 政府承诺对治理效果的影响分析

模型4显示，注意力配置与死亡人数呈显著负相关关系（ $\beta = -0.01, p < 0.05$ ），模型6的结果表明治理承诺水平高低与死亡人数呈负向关系（ $\beta = -0.020$ ），即承诺水平越高，死亡人数越低，但这一负向关系并不显著。这一方面说明政府承诺确实能够在一定程度上强化目标考核的实施效果，特别是地方政府对安全生产领域工作关注程度的努力与承诺；另一方面，承诺水平与治理效果并未呈现显著关系，这表明目标考核下，当地方政府承诺水平过高时，存在部分履行治理承诺的行为，这反映了地方政府执行中央政策时的知行差距。

4. 目标考核与治理效果：政府承诺的中介效应

按照逐步检验法的步骤，对承诺主题和承诺水平中介效应的检验分别遵循模型3-1-4-5和模型3-2-6-7的检验路径。模型5显示，加入政府对安全生产的注意力配置变量后，目标考核虽然仍对死亡人数有显著负向影响，但显著性程度和影响系数均有所降低（ $\beta = -0.444, p < 0.05$ ）。按照巴伦（Reuben M. Baron）和肯尼（David A. Kenny）的判断标准（Baron & Kenny, 1986），政府注意力配置在目标考核和治理效果之间起到部分中介的作用，表明在目标考核影响治理效果的过程中，政府对于安全生产领域工作的注意力配置水平确实引导了政府资源与能力的投入，能够在一定程度上反映政府的治理努力水平。

表 3 目标考核与安全生产治理效果：主效应及政府承诺的中介效应

变量类型	中介变量			因变量		
	Freq 模型 1	Degree 模型 2	主效应 模型 3	中介效应：Freq 模型 4	中介效应：Degree 模型 5	模型 6 模型 7
自变量						
Target	5.210*** (1.937)	12.955** (16.364)	-0.507*** (0.195)	(0.197)	-0.444*** (0.197)	-0.492***
中介变量						
Freq				-0.010** (0.004)	-0.0095** (0.004)	
Degree						-0.020 (0.036)
控制变量						
Age	-0.023 (0.054)	1.023 (0.051)	0.001 (0.004)	0.001 (0.004)	0.001 (0.004)	0.001 (0.004)
Tenure	-0.132 (0.120)	0.895 (0.102)	-0.016* (0.009)	-0.017* (0.009)	-0.017* (0.009)	-0.016* (0.009)
Central	3.268*** (0.000)	1.60e-08 (1.102)	0.014 (0.083)	0.043 (0.084)	0.043 (0.084)	0.013 (0.083)
Local	1.293 (1.755)	7.83e-16 (6.06e-12)	-0.052 (0.132)	-0.042 (0.131)	-0.042 (0.131)	-0.058 (0.132)
AM	-2.454 (1.777)	1.91e+07 (1.19e+11)	0.181 (0.134)	0.158 (0.133)	0.158 (0.133)	0.185 (0.134)
FM	0.819* (0.459)	0.772 (0.336)	0.028 (0.035)	0.037 (0.035)	0.037 (0.035)	0.028 (0.035)

(续上表)

变量类型	中介变量		因变量				
	Freq 模型 1	Degree 模型 2	主效应 模型 3	中介效应: Freq 模型 4	中介效应: Degree 模型 5	中介效应: Freq 模型 6	中介效应: Degree 模型 7
Change	-0.937 (0.821)	1.883 (1.682)	-0.136 ** (0.062)	-0.587 *** (0.207)	-0.144 ** (0.061)	-0.627 *** (0.208)	-0.134 *** (0.062)
	-1.458 (1.115)	0.946 (0.631)	0.173 (0.121)	0.152 (0.122)	0.152 (0.122)	0.171 (0.122)	0.171 (0.122)
	lnPop	0.523 (0.619)	1.393 (0.435)	0.543 *** (0.082)	0.535 *** (0.082)	0.535 *** (0.082)	0.538 *** (0.082)
Coal	-0.132 (1.017)	1.375 (0.695)	0.238 (0.159)	0.242 (0.162)	0.242 (0.162)	0.241 (0.161)	0.241 (0.161)
N	360	360	360	360	360	360	360
R2	0.1915		0.7102	0.6980	0.6980	0.7080	0.7080
Wald chi2	86.11 ***	47.11 ***	390.01 ***	398.48 ***	398.48 ***	388.74 ***	388.74 ***
LM 检验	149.65 ***		756.04 ***	728.65 ***	728.65 ***	761.07	746.70
Hausman 检验	5.79		4.75	9.54	7.47	8.65	5.17

注：除模型 2 外，括号外为回归系数，括号内为标准误；模型 2 括号外为几率比；*、**和***表示在 0.1、0.05 和 0.01 的水平上统计显著；模型均控制了区域、时间虚拟变量和常数项。

资料来源：作者自制。

(三) 稳健性检验

回归模型扰动项中某些不可观测的变量仍然会使得政府承诺与扰动项的协方差不为 0, 如上一年度安全生产治理效果可能影响当期的政府承诺, 故而在内生性问题的可能性, 导致估计结果的偏差, 而工具变量法可以实现对内生性问题的有效控制。工具变量的选取需要满足相关性和外生性两个条件, 由于当期的死亡人数不可能影响过去的政府承诺, 选取政府承诺的滞后值 (陈强, 2014) 作为当期政府承诺的工具变量。表 4 中, 模型 8 是工具变量模型, 模型 9 同时将工具变量和内生变量作为解释变量。二阶段最小二乘法 (2SLS) 的估计结果显示: 引入政府注意力配置滞后值后, 政府承诺对死亡人数的负向影响仍然显著成立 ($\beta = -0.013$, $p < 0.05$); 而在加入内生变量后, 工具变量不再显著。这一方面表明了工具变量选取的有效性, 同时也对内生性问题的风险进行了控制。

表 4 内生性检验: 工具变量模型

	模型 8	模型 9		模型 8	模型 9
L. Freq	-0.013 ** (0.008)	-0.003 (0.005)	AM	0.128 (0.128)	0.140 (0.126)
Freq		-0.008 * (0.005)	FM	0.047 (0.036)	0.044 (0.035)
Age	-0.001 (0.004)	-0.001 (0.004)	Change	-0.158 *** (0.058)	-0.154 *** (0.057)
Tenure	-0.020 ** (0.009)	-0.019 ** (0.009)	lnGDP	0.184 (0.122)	0.188 (0.122)
Central	0.051 (0.085)	0.040 (0.082)	lnPop	0.563 (0.085)	0.551 (0.085)
Local	-0.041 (0.123)	-0.048 (0.123)	Coal	0.219 (0.160)	0.226 (0.163)
N	360	360	Wald chi2	453.15 ***	455.41 ***
R2	0.7081	0.7089	Hausman 检验	268.52	29.25

注: 括号外为回归系数, 括号内为标准误; *、** 和 *** 分别表示在 0.1、0.05 和 0.01 的水平上统计显著; 模型控制了区域、时间虚拟变量和常数项。

资料来源: 作者自制。

五、研究结论

安全生产目标考核被认为是遏制事故的有效手段，然而目标考核对于安全生产治理效果的作用机制却鲜有研究。如何打开“目标考核—治理效果”的作用黑箱，窥探目标考核制度下地方政府的治理行为及其效果，是本文试图着力解决的问题。本文以政府承诺作为表征政府治理行为的突破口，检验政府承诺在目标考核与治理效果中的中介效应。结果显示，目标考核能够显著改善安全生产治理效果，政府承诺主题在两者关系中起到了中介作用，而承诺水平的中介作用并不成立。研究表明，尽管压力型体制下的严厉问责催生了地方政府对于特定领域工作的回应和承诺，但政府承诺能否转化为实打实的治理行为仍然有待进一步的检验。

交易成本政治学认为，政府承诺能够强化政策效果，降低政府机会主义行为，而其前提是承诺必须是“事前十分清晰、可观测且事后不可逆转”的可信承诺（Kydl & Prescott, 1977）。然而地方政府在安全生产治理领域承诺的可信度是存疑的。实证结果显示，尽管目标考核显著提升了政府对安全生产的注意力配置，但安全生产承诺水平的增加却并不能解释治理效果的好转。这说明目标考核出台后，地方政府确实对安全生产治理领域给予了更多的关注，政府承诺主题指引了资源与能力的投入方向和力度，但迫于承诺兑现压力，即使做出承诺，也存在打折扣履行等变通做法。由此，尽管政府承诺能够在资源能力投入角度对“目标考核—治理效果”的中介作用机制做出解释，但由于政府承诺并非都是可信承诺，导致治理承诺与治理行为之间知行偏差的存在。目标考核下，只有当政府对安全生产的注意力配置和治理措施稳定且可持续、治理目标和预期标准清晰可测时，才能形成可信承诺，引导政府切实的治理行为，改善安全生产治理效果。安全生产“目标考核—治理效果”过程黑箱作用机制如图4所示。

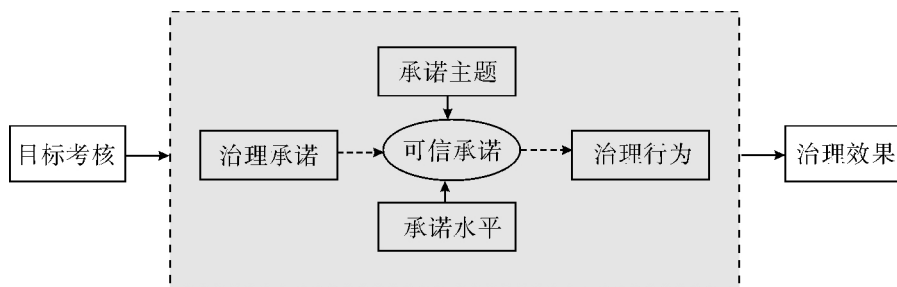


图4 安全生产“目标考核—治理效果”过程黑箱作用机制

资料来源：作者自制。

六、讨论

本文的研究结论弥补了以往“制度-效果”中介作用机制研究的不足，为研究我国安全生产目标考核制度的实施效果提供了有益的分析视角，同时有利于从提升政府承诺可信度、改善治理行为、缩小政府知行差距的角度进一步扩大安全生产治理成效。本文对于改进安全生产治理效果的启示如下：

第一，完善政府承诺的论证制度、公开制度、监督约束机制和责任追究机制，确保安全生产政府承诺的可信度。现有安全生产政府承诺具有不稳定性 and 不可持续性等特征，不稳定性表现在地方政府对安全生产的注意力配置波动大，不可持续性主要源自省级官员换届的影响；此外，同一省份相邻年份政府承诺的同质性较强，承诺表述甚至完全一致，体现了政府承诺的确定缺乏科学的论证过程。故应该从制度设计入手，逐步完善政府承诺的论证制度、公开制度、监督约束机制和责任追究机制，以合理、可信的政府承诺约束政府治理行为，以切实的治理行为兑现政府承诺，从而一方面提升安全生产治理效果，另一方面在“承诺-兑现”循环中增强政府对社会公众的回应性，避免政府信任陷入“塔西佗陷阱”（Tacitus Trap）（王连伟、刘太刚，2015；周耀东、余晖，2005）。

第二，适度前移安全生产问责关口，通过对政府治理行为的过程控制确保治理效果的实现。目标考核试图通过对事故起数、死亡人数、死亡率等结果指标的严格控制达到改善安全生产治理效果的目的，然而对治理行为过程控制的缺失往往导致政府治理努力无从测度，从根本上与安全生产治理这一有待技术与理念长期持续投入的系统工程不相适应。因此，改进安全生产治理现有聚焦于结果指标的考核体系，转而从过程控制入手考核投入、过程、结果、效益的绩效全过程，是安全生产治理考核的可行之路。《国务院办公厅关于印发省级政府安全生产工作考核办法的通知》（国办发〔2016〕64号）规定从“健全责任体系、推进依法治理、完善体制机制、加强安全预防、强化基础建设、防范遏制事故”等六个方面对省级政府的安全生产工作评分和评级，是完善安全生产考评体系的有益尝试。

作为最早从政府承诺入手关注安全生产目标考核制度实施效果的探索性研究，本文仍存在以下研究局限。第一，本文通过设置实施前和实施后的二分变量来检验制度实施效果，存在自变量测量粗糙而带来的局限性。基于此，本文通过面板数据运用、关键控制变量选取、稳健性检验等环节确保因果效应的充分论证；第二，本文基于《政府工作报告》衡量政府承诺，以事故死亡人数作

为安全生产治理效果的代理变量，未来可进一步丰富变量测量方法，从具体治理措施、财政支出等方面对政府治理行为进行直接测度，从而对“制度—行为—效果”逻辑的中间机制进行进一步的探讨。

参考文献

- 包国宪、道格拉斯·摩根(2015). 政府绩效管理学. 北京：高等教育出版社.
- 陈强(2014). 高级计量经济学及 Stata 应用. 北京：高等教育出版社.
- 姜雅婷、柴国荣(2017). 目标考核、官员晋升激励与安全生产治理效果——基于中国省级面板数据的实证检验. 公共管理学报, 3: 44-59.
- 林润辉、谢宗晓、李娅、王川川(2015). 政治关联、政府补助与环境信息披露——资源依赖理论视角. 公共管理学报, 2: 154-155.
- 刘焕、吴建南、徐萌萌(2016). 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, 1: 151-171.
- 刘佳、吴建南、马亮(2012). 地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析. 公共管理学报, 2: 11-23.
- 马亮(2013). 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, 2: 28-39.
- 马亮(2016). 绩效排名、政府响应与环境治理：中国城市空气污染控制的实证研究. 南京社会科学, 8: 66-73.
- 唐庆鹏、康丽丽(2013). 价值、困境及发展：社会治理中的政府承诺机制析论. 广东行政学院学报, 3: 11-16.
- 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. 社会学研究, 2: 61-9.
- 王连伟、刘太刚(2015). 论政府信任的生成路径及其现实启示——基于“承诺—兑现”的分析视角. 北京行政学院学报, 6: 45-50.
- 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. 管理世界, 3: 16-26.
- 温忠麟、张雷、侯杰泰、刘红云(2004). 中介效应检验程序及其应用. 心理学报, 5: 614-620.
- 温忠麟、叶宝娟(2014). 中介效应分析：方法和模型发展. 心理科学进展, 5: 731-745.
- 文宏(2014). 中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954-2013)的文本分析. 吉林大学社会科学学报, 2: 20-26.
- 文宏、赵晓伟(2015). 政府公共服务注意力配置与公共财政资源的投入方向选择——基于中部六省政府工作报告(2007—2012年)的文本分析. 软科学, 6: 5-9.
- 吴海涛、丁士军、李韵(2013). 农村税费改革的效果及影响机制——基于农户面板数据的研

◆ 论文

- 究. 世界经济文汇, 1: 104 - 120.
- 吴建南、徐萌萌、马艺源(2016). 环保考核、公众参与和治理效果: 来自 31 个省级行政区的证据. 中国行政管理, 9: 75 - 81.
- 吴建祖、王欣然、曾宪聚(2009). 国外注意力基础观研究现状探析与未来展望. 外国经济与管理, 6: 58 - 65.
- 杨君(2011). 晋升预期、政策承诺与治理绩效——基于 15 个副省级城市 GAR 的研究. 公共行政评论, 5: 170 - 176.
- 杨君、倪星(2013). 晋升预期、政治责任感与地方官员政策承诺可信度——基于副省级城市 2001—2009 年政府年度工作报告的分析. 中国行政管理, 5: 96 - 103.
- 张国兴、高秀林、汪应洛、郭菊娥、汪寿阳(2014). 中国节能减排政策的测量、协同与演变——基于 1978—2013 年政策数据的研究. 中国人口·资源与环境, 12: 62 - 73.
- 周耀东、余晖(2005). 政府承诺缺失下的城市水务特许经营——成都、沈阳、上海等城市水务市场化案例研究. 管理世界, 8: 58 - 64.
- Baron, R. M. & Kenny, D. A. (1986). The Moderator - Mediator Variable Distinction in Social Psychological Research: Conceptual, Strategic, and Statistical Considerations. *Journal of Personality and Social Psychological* 51(6): 1173 - 1182.
- Besley, T. & Burgess, R. (2002). The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. *Quarterly Journal of Economics*, 117(4): 1415 - 1451.
- Bo, Z. (1996). Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders. *Journal of Contemporary China* 5(12): 135.
- Brito, D. L., Hamilton, J. H., Slutsky, S. M. & Stiglitz, J. E. (1989). Dynamic Optimal Income Taxation with Government Commitment. *Journal of Public Economics* 44(1): 15 - 35.
- Chan, H. S. & Gao, J. (2008). Performance Measurement in Chinese Local Governments: Guest Editors' Introduction. *Chinese Law & Government* 41(2): 4 - 9.
- Daft, R. L. & Weick, K. E. (1984). Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems. *Academy of Management Review* 9(2): 284 - 295.
- Delmas, M. & Heiman, B. (2001). Government Credible Commitment to the French and American Nuclear Power Industries. *Journal of Policy Analysis and Management* 20(3): 433 - 456.
- Edin, M. (2003). State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from A Township Perspective. *China Quarterly*, 173(173): 35 - 52.
- Fisman, R. & Wang, Y. (2015). The Mortality Cost of Political Connections. *The Review of Economic Studies* 82(4): 1346 - 1382.
- Fisman, R. & Wang, Y. (2017). The Distortionary Effects of Incentives in Government: Evidence from China's "Death Ceiling" Program. *American Economic Journal: Applied Economics*, 9(2): 202 - 218.

- Frank ,R. G. (2003) . Government Commitment and Regulation of Prescription Drugs. *Health Aff* ,22 (3) :46 – 48.
- Gao J. (2015a) . Pernicious Manipulation of Performance Measures in China ’ s Cadre Evaluation System. *China Quarterly* 223 (223) :1 – 20.
- Gao J. (2015b) . Political Rationality vs. Technical Rationality in China ’ s Target – based Performance Measurement System :The Case of Social Stability Maintenance. *Policy & Society* 34 (1) :37 – 48.
- Hon ,S. C. & Jie ,G. (2012) . Death versus GDP! Decoding the Fatality Indicators on Work Safety Regulation in Post – Deng China. *China Quarterly* 210 (210) :355 – 377.
- James ,L. R. & Brett J. M. (1984) . Mediators ,Moderators ,and Test for Mediation. *Journal of Applied Psychology* 69 (2) :307 – 321.
- Kung ,K. S. & Chen ,S. (2011) . The Tragedy of the Nomenklatura : Career Incentives and Political Radicalism during China ’ s Great Leap Famine. *American Political Science Review* ,105 (1) : 27 – 45.
- Kydil ,F. E. & Prescott ,E. C. (1977) . Rules Rather Than Discretion :The Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy* 85 (3) :473 – 491.
- Landry ,P. F. (2003) . The Political Management of Mayors in Post – Deng China. *Copenhagen Journal of Asian Studies* ,17 (17) :31 – 58.
- Levy ,O. (2005) . The Influence of Top Management Team Attention Patterns on Global Strategic Posture of Firms. *Journal of Organizational Behavior* 26 (7) :797 – 819.
- Liang J. (2014) . 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* 38 (2) :284 – 315.
- Liang ,J. & Langbein ,L. (2015) . Performance Management , High – Powered Incentives , and Environmental Policies in China. *International Public Management Journal* ,18 (3) :346 – 385.
- Ma ,L. (2016) . Performance Feedback ,Government Goal – Setting and Aspiration Level Adaptation : Evidence from Chinese Provinces. *Public Administration* 94 (2) :452 – 471.
- Miles ,R. E. ,Snow ,C. C. ,Meyer ,A. D. & Coleman ,H. J. (1978) . Organization Strategy ,Structure and Process. *Academy of Management Review* 3 (3) :546 – 562.
- Nie ,H. ,Jiang ,M. & Wang ,X. (2013) . The Impact of Political Cycle : Evidence from Coalmine Accidents in China. *Journal of Comparative Economics* 41 (4) :995 – 1011.
- Ocasio ,W. (2011) . Attention to Attention. *Organization Science* 22 (5) :1286 – 1296.
- Petrovsky ,N. ,James ,O. & Boyne ,G. A. (2015) . New Leaders ’ Managerial Background and the Performance of Public Organizations :The Theory of Publicness Fit. *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (1) :217 – 235.
- Wang ,Z. (2017) . Government Work Reports :Securing State Legitimacy through Institutionalization.

- The China Quarterly* 229(1):195-204.
- Wiseman J. (1982). An Evaluation of Environmental Disclosures Made in Corporate Annual Reports. *Accounting Organizations & Society* 7(1):53-63.
- Zhu X. (2014). Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review* 16(1):117-139.

责任编辑: 张书维

约请组建专栏暨 2018 年征稿启事

本刊自创刊以来,一直坚持以专栏的形式集中反映公共管理实践领域和学科内的热点、重点问题以及引领学术讨论,专栏已成为本刊的最重要特色之一,并深受各界的好评。为集思广益,博采众长,本刊诚挚邀请在公共管理领域学有专长的学者与我们一起组建专栏,把此一品牌栏目办得更好。

有组建专栏意向的学术同仁,请与本刊编辑部联系,并请提交拟建专栏的初步计划,专栏计划包括但不限于:专栏主题、文章篇数、初定的题目、参与的作者与基本信息和交稿日期。

另外,本刊也非常乐意与相关大学和研究机构合作,通过组织学术会议、论坛等方式,推动学科发展,将杂志作为学术交流和成果输出的重要平台。

2018 年本刊较为关注的议题有:公共管理理论前沿与新方法、公共管理跨学科研究、科技体制改革、区域协调发展、市场准入与监管、金融监管、商事制度改革、现代预算与财政制度改革与建设、住房政策、健康中国、干部队伍建设与考核、行政伦理、绿色监管、智慧城市研究、地方治理创新、事业单位改革、技术(信息技术、人工智能等)发展与公共管理、重大政策评估、工作-生活平衡、儿童福利、教育政策与教育管理、智库研究,等等。

欢迎各位学者能就以上议题或者其他重要议题为本刊组建专栏或赐稿!

government by defining the responsibilities and exclusive needs of government as an independent organization.

Key Words Financial Market; Political Market; Concept Development; Publicity; Exclusiveness

How Does Target – Evaluation Affect Effectiveness of Workplace Safety Governance: The Mediating Effect of Government Commitment

..... Yating Jiang & Guorong Chai

Abstract Target – evaluation of workplace safety is regarded as an effective means of reducing the frequency of workplace accidents. Using panel data of Chinese provincial governments from 2001 – 2012, this paper focuses on the local government’s commitment to the issue of workplace safety and the degree of that commitment. In doing so, this study examined the mediating effect of a government’s commitment on the relationship between target – evaluation and policy effectiveness. Based on Government Work Reports from 30 provinces, the results show that the implementation of target – evaluation on workplace – safety has decreased accidental deaths significantly. In addition, a local government’s attention disposition to workplace safety played a mediating role, but its degree of commitment did not. Further, being held strictly accountable did provoke a response and commitment on specific areas of local government. However, further tests must be performed to determine if that commitment can be converted into real acts of governance. This paper provides a new analysis perspective to determine the effectiveness of target – evaluations, which further expands our understanding of the effectiveness of workplace safety governance. In turn, this could be used to enhance the credibility of government commitments and narrow the gap between knowing and doing in local government.

Key Words Target – evaluation; Government Commitment; Workplace Safety; Policy Effectiveness

● THEORETICAL REVIEWS

The Government Performance Information Use: A Literature Review

..... Jian Tang

Abstract Government performance management is of great importance if government work – style and service efficiency are to be improved. The use of performance information