

官员更替与交通基础设施投资

——来自中国省级官员数据的证据

丁从明¹, 刘 明², 廖艺洁³

(1. 重庆大学 公共管理学院, 重庆 400030; 2. 重庆市委党校 经济管理教研部, 重庆 400041;

3. 重庆大学 经济与工商管理学院, 重庆 400030)

摘 要:在现有“分权竞争, 集权晋升”的官员治理模式下, 交通基础设施投资与建设承载了地方政府“为增长而竞争”的主要任务。文章基于省级官员的微观数据, 实证研究了地方官员更替对辖区内交通基础设施投资行为及地区投资波动的影响。研究表明: (1) “新官上任三把火”的效应确实存在, 官员更替显著增加了辖区内交通基础设施投资, 官员变动频率的增加则显著带动了辖区内交通基础设施投资的波动; (2) 省级官员的更替与地区交通基础设施投资之间存在可识别的模式: 任期初期的“新官上任三把火”, 即将离任时的避免“前人种树后人乘凉”, 这意味着地区交通基础设施投资在官员任职初期逐渐增长, 而后缓慢下降, 呈现倒“U”形特征。

关键词:官员更替; 交通基础设施投资; 政治晋升激励

中图分类号:F062.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2015)04-0090-10

一、引 言

地方政府对辖区交通基础设施发展的影响一直是学术界研究的热点。源于20世纪五六十年代的“发展型”增长论强调地方政府在提供交通基础设施上可以成为私人部门投资的重要补充。而内生增长理论强调, 地方政府的交通基础设施投资对私人资本具有“溢出效应”, 通过提高技术前沿来提高全要素生产率, 从而影响经济的长期增长(Barro, 1990)。近年来, 国内外许多学者开始把目光转向中国地方政府对交通基础设施的投资行为, 研究认为地方政府热衷于交通基础设施投资的目的是获得“政治收益”与“经济收益”(Edin, 2003; Li 和 Zhou, 2005)。然而, 地方政府作为一个组织, 是由各级官员组成, 政府的决策事实上是官员决策的结果。要研究地方政府对交通基础设施投资的影响, 就需要深入研究地方官员对交通基础设施的投资策略选择。

在我国现行的财政体制和人事制度安排下, 地方官员不但有能力而且有动力去影响辖区内的交通基础设施投资。一方面, 在现有行政体制下, 地方官员对一些重要资源(如贷款担保、土地征用、行政审批等)具有巨大的影响力和控制力, 使地方官员有能力调动这些资源来增加交通基础设施投资; 另一方面, 自上世纪80年代以来, 政府工作重心开始转向经济建设, 在人事制度安排上, 将地方官员晋升与地方经济发展绩效挂钩, 由此形成了地方官员之间围绕GDP增长而进行的“晋升锦标赛”(周黎安, 2004)。地方官员在政治晋升的激励下

收稿日期: 2014-10-29

基金项目: 国家社科基金项目“财政分权与中国经济波动的理论与实证研究(10XJL005)”; 中央高校基本科研业务费科研专项基金(CDJSK10 02 03)

作者简介: 丁从明(1979—), 男, 江苏淮安人, 重庆大学公共管理学院副教授; 人口、资源经济与管理研究中心成员;

刘 明(1984—), 男, 四川南充人, 重庆市委党校经济管理教研部教师;

廖艺洁(1995—), 女, 重庆人, 重庆大学经济与工商管理学院本科生。

可以动用各种手段“为增长而竞争”,显然增加辖区内的交通基础设施投资可以成为地方官员的重要手段。这是因为:①地方官员调整频繁和任期较短,这就需要“立竿见影”的项目来突显“政绩”。投资交通基础设施无疑是最容易度量的“政绩”,并能在短期内“兑现”为经济增长;②投资交通基础设施能改善当地投资环境,吸引外资和扩大本地投资,从而促进当地经济快速发展。除“政治晋升激励”外,“经济激励”也是重要原因,相对于教育、医疗等投资,一些地方官员更愿意对交通基础设施进行投资,因为他们更容易通过“腐败”从后者获取“经济收益”(Mauro,1995)。因此,交通基础设施投资就成为地方官员获取“政治收益”和“经济收益”的重要手段。

综上所述,地方官员有足够的能力和动力进行辖区内的交通基础设施投资。然而,地方官员在背景、任期、能力等方面存在较大差异,这些异质性可能导致不同的地方官员或者同一官员在不同任期内采取不一样的交通基础设施投资策略,导致官员的更替对交通基础设施产生重要影响。1982年,中央颁布了《中共中央关于建立老干部退休制度的决定》,正式建立了老干部退休制度。几年后,中央又颁布了《中共中央关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》,将官员异地交流进行了制度化。这两个制度的实施使得官员更替常态化(张军和高远,2007),因而利用省级官员的更替研究其对地区交通基础设施投资变动的影响成为可能。基于上述分析,我们以省级官员(省委书记、省长)更替的微观数据为基础,考察官员更替对地区交通基础设施投资的影响,以期为官员更替和交通基础设施投资的关系提供一定的经验证据。

文章的结构安排如下:第二部分简要综述了现有研究,并提出本文的研究假说;第三部分是文章的研究方法与研究数据的说明;第四节是实证研究部分,将利用1996—2013年省级官员变动的数据,系统的研究官员任免与地方交通基础设施投资以及地区基础设施投资波动的关系;最后是本文的研究结论。

二、文献综述与研究假说

(一)现有文献

现有研究主要关注的是官员对经济社会发展的影响(周黎安,2007;王贤彬等,2009),而专门针对官员更替如何导致辖区内交通基础设施投资变动的研究还比较缺乏。政府官员是政策的主要制订和实施者,尽管他们的决策会受到各种制度、反对党等的约束,但仍有不少空间去影响其辖区经济发展(Lee等,2004)。在经验证据方面,Jones和Olken(2005)基于全球57位自然或意外死亡的领导人样本,考察了这些领导人更替前后的经济增长表现,发现领导人更替能显著影响经济体的政策选择及经济增长绩效,且在缺乏权力约束的经济体中这种影响会更大。Besley等(2005)利用印度家庭调查数据研究表明,地方官员的受教育程度与其辖区经济表现存在正相关关系。Dreher等(2009)利用1970—2002年全球72个国家的样本研究表明,政府领导人的专业背景和受教育程度会影响辖区内市场化改革的实施,从而对经济增长产生影响。

如果官员更替会对包括交通基础设施在内的经济社会发展产生重要影响,那么其内在的激励是什么?许多学者倾向于把我国地方官员致力于辖区的经济增长热情归因于财政激励、政治激励及腐败激励(周黎安,2004;沈坤荣和付文林,2005)。首先,财政激励基于“保护市场的财政联邦主义”假说,强调政府的掠夺行为是阻碍经济发展的重要因素,通过政治制度安排可以保证政府会保护私有产权和维护富有活力的市场经济(Weingast,1995)。对中

国而言,地方政府支持经济发展的激励来自于分权模式的“财政承包制”:一方面,中央政府将许多经济管理权力下放到地方,使地方政府有相对自主的经济决策权;另一方面,财政分权改革后,使得地方可以与中央分享财政收入,财政收入越高,地方留存就越多,正是这两个原因使地方政府具有较高的热情去推动地方经济增长(Montinola 等,1995;Qian 和 Roland,1998)。其次,部分学者还从政治激励角度理解我国的政府体制的治理特征对经济增长的影响,认为从上世纪 80 年代开始,地方官员围绕 GDP 增长而进行的“晋升锦标赛”模式是理解政府激励与经济增长的关键线索之一,这种政治激励模式将关心仕途的地方政府官员置于强力的激励之下,使他们的政治目标与辖区经济增长目标激励相容(Li 和 Zhou,2005;周黎安,2007)。最后,官员的腐败机会对基础设施投资增长也会产生重要影响。政府官员会对容易获取贿赂的公共投资项目支出更多,而基础设施投资比教育、科技、文化等公共支出更容易寻租(Mauro,1995)。Tanzi 和 Davoodi(1998)利用跨国数据证实了腐败对基础设施投资具有正向影响。

上述三种激励机制是理解我国近年来交通基础设施持续和显著改善的重要线索。然而,大多数研究都使用抽象的“地方政府”这一概念,较少明确以“地方官员”作为研究对象,使政府这个“黑箱”未被打开。即使是以后者为研究对象,也更多假设地方官员是同质的。但现实中,政府官员在年龄、背景、能力以及任职地区等方面都存在差异,不同的地方官员对交通基础设施投资的偏好、能力都不尽相同,从而同类级别的地方官员尽管面临几乎相同的激励,但他们对辖区交通基础设施投资的影响却未必相同。因此,在研究官员更替对交通基础设施投资的影响时,需要从官员的个体行为差异出发进行研究。国内学者在这方面做了不少有益尝试,如张军和高远(2007)发现官员任期与经济增长的关系呈现倒“U”形的特征。王贤彬和徐现祥(2008)则发现不同类型的地方官员的经济增长绩效显著不同。王贤彬等(2009)指出地方官员更替对辖区经济增长有显著的负面影响,而影响程度会因地方官员自身特征的差异而有所不同。然而,官员是通过怎样的方式来影响经济增长的,上述研究语焉不详(钱先航,2012)。王贤彬等(2010)及钱先航(2012)从固定资产投资、银行贷款等视角来研究地方官员对辖区经济影响的路径。但交通基础设施投资作为地方官员推动辖区经济增长的重要手段,还鲜有学者进行专门研究。正如张军等(2007)所指出的那样,中国具有发展中国家“最奢侈的基础设施”,显然基础设施的超前投资与“分权竞争,集权晋升”的体制存在内在的关联。本文期望通过该视角的研究,建立起交通基础设施投资与官员治理联动的分析框架。

(二)研究假说

由以上文献可知,我国现行的财政体制和人事制度,确实能在很大程度上激励地方官员通过加大交通基础设施投资等手段致力于发展辖区经济。基于此,本文提出以下两个研究假说:

假说 1:官员更替会显著促进辖区内的交通基础设施投资。

假说 2:在官员任期内,交通基础设施投资的波动趋势是先逐渐上升再缓慢下降,呈倒“U”形特征。

假说 1 比较简单,不再赘述,下文简要说明假说 2 的内在机理。

对新上任的官员而言,尽管对新工作会有一定的适应期,他们一方面需要新的工作岗位上做出比前任更为突出或不同的成绩(王贤彬等,2009);另一方面,在“为增长而竞争”的激励下,在有限的任期内,新任地方官员需要采用能“立竿见影”的项目来显现“政绩”,这就出现了人们常说的“新官上任三把火”效应。显然交通基础设施的投资满足上述的基本要求,是最好的选择之一。

对即将离任的官员而言,他们通常会提前获知去向,那么在最后一年的任期中,政治晋升的激励会极大减弱,且交通基础设施从投资到完成有一年以上的周期,并不能立即产生“政绩”,达到“立竿见影”的效果;同时对于即将离任的官员而言,显然不希望留下后任比前任更好的影响,那么减少交通基础设施投资就是一个有效的避免“前人种树后人乘凉”的策略手段,这与周黎安(2004)提到的“提高自己的政绩位次、同时降低其竞争对手的位次”的逻辑完全一致。这些因素综合意味着即将离职的官员会显著降低其对交通基础设施投资的积极性,从而导致交通基础设施投资的下降。

任期之初的“新官上任三把火”,任期后期的避免“前人种树后人乘凉”,二者的结合,构成了地方政府官员对交通基础设施投资呈倒“U”形的时间模式,即官员任职初期,交通基础设施投资将显著增加,其后缓慢下降。因此,官员变动在造成投资效率低下的同时,也造成了区域交通基础设施投资大起大落的波动。

三、模型与变量描述

(一)计量模型设计

在财政分权模式和政府治理转型的背景下,地方官员为增大晋升和连任概率,会通过加大交通基础设施投资等手段来提高经济增长绩效。为检验该假说,本文采用我国省际面板数据验证地方官员更替是否会引致交通基础设施投资的变化。在此,我们沿袭 Rauch (1995)、Levine 等(2000)和 Besley 等(2005)等学者的动态估计方法,构建动态回归模型:

$$\ln G_{i,t} - \ln G_{i,t-1} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln G_{i,t-1} + \alpha_2 \ln ROT_{i,t} + \beta' \ln X_{i,t} + \mu_i + \omega_t + \epsilon_{i,t} \quad (1)$$

上式中, $G_{i,t}$ 代表*i*地区*t*年新增交通基础设施,等式左边两期对数值相减代表交通基础设施建设增长率。然而,交通基础设施建设具有周期长的特点,通常情况下都超过一年,这种持续性会影响未来交通基础设施的建设,因此,借鉴 Rauch(1995)的处理方法,在方程中加入交通基础设施的滞后项 $G_{i,t-1}$ 来处理这种持续性。 $ROT_{i,t}$ 代表*i*地区*t*年是否发生了官员更替; $X_{i,t}$ 代表除 $G_{i,t-1}$ 和 $ROT_{i,t}$ 外的其他会影响交通基础设施建设的解释变量; μ_i 用于反映省区固定效应,如地理条件、文化等不易量化因素; $\epsilon_{i,t}$ 为*i*地区*t*年的随机误差项。为消除省区固定效应,对(1)式差分,可得:

$$\ln G_{i,t}^* - \ln G_{i,t-1}^* = \alpha_1 \ln G_{i,t-1}^* + \alpha_2 \ln ROT_{i,t}^* + \beta' \ln X_{i,t}^* + \epsilon_{i,t}^* \quad (2)$$

(2)式中, $\ln G_{i,t}^* = \ln G_{i,t} - \ln G_{i,t-1}$, $\ln ROT_{i,t}^*$ 、 $\ln X_{i,t}^*$ 和 $\epsilon_{i,t}^*$ 的计算方法与 $\ln G_{i,t}^*$ 类似。由于滞后解释变量 $\ln G_{i,t-1}^*$ 会与 $\epsilon_{i,t}^*$ 相关,且其他相关控制变量与交通基础设施建设可能存在互为因果关系,这些因素都给模型带来了不可避免的内生性问题,导致模型参数估计产生偏误。为了解决内生性问题以得到无偏估计量,本文采用工具变量法来解决模型中存在的内生性问题。为找到合适工具变量,Arellano 和 Bond(1991)提出用一阶差分 GMM 方法来解决,该方法属于固定效应类方法,有一个差分过程,可以部分解决解释变量的测量误差和遗漏问题,同时也能有效克服内生性问题。但这种估计方法容易受弱工具变量的影响,致使估计结果有偏,为此 Arellano 和 Bover(1995)、Blundell 和 Bond(1998)提出使用系统 GMM 估计方法来克服。

(二)变量选取及说明

本文涉及的关键变量包括两类,一类是被解释变量和核心解释变量,包括交通基础设施建设和地方官员更替;另一类是控制变量,包括非交通基础设施物质资本存量和其他影响地方官员投资策略的变量。变量及数据来源的说明如下:

1. 核心变量

交通基础设施投资($G_{i,t}$):在现有研究中,衡量交通基础设施的方法主要有三类,一是通过交通基础设施的公共投入来衡量;二是通过交通基础设施的存量来衡量;三是通过交通基础设施的固定资产投资进行衡量。第一类属于流量指标,仅包括政府财政支出中的交通基础设施投资。然而仅用政府公共投入并不能准确反映各地区交通基础设施投资的实际水平。第二类为存量指标,尽管这种方法能较好地衡量交通基础设施存量,但现任官员只能影响其任期内的交通基础设施投资,不能影响前任的投资,因而不适用于本文的分析。第三类指标不但属于流量指标,还包括民间资本和地方政府融资平台公司进行的交通基础设施投资,能较好地度量地方官员在任期内进行的交通基础设施投资。然而,国内各类统计资料均未直接给出我国各省的交通基础设施投资额,只能参照世界银行在《世界发展报告 1994——为发展提供基础设施》中给出的权威定义,并结合我国省际面板数据的可得性,选取“交通运输、仓储及邮电通信业”的固定资产投资进行衡量。

地方官员更替($ROT_{i,t}$):1990 年 7 月,中共中央颁布《中共中央关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》,开始正式执行官员异地交流制度。Li 和 Zhou(2005)、张军和高远(2007)等学者研究了地方官员对经济增长的影响,本文借鉴这些学者对官员异地交流的衡量方法,采用我国省(市、自治区)委书记、省(市、自治区)长的异地交流面板数据进行分析。如果省(市、自治区)委书记、省(市、自治区)长属于中央或者外省调入,就取值为 1,否则为 0。

2. 控制变量

非交通基础设施固定资产投资($K_{i,t}$):交通基础设施的需求是决定其投资的重要因素,需求越大,则投资越多。为了控制区域经济发展对交通基础设施投资需求的影响,本文采用非交通基础设施固定资产投资 $K_{i,t}$ 来衡量 i 地区 t 年的交通基础设施需求,其值为全社会总固定资产投资与交通基础设施投资的差值。

年龄($AGE_{i,t}$):官员年龄与晋升激励存在着高度相关关系,因此有必要控制年龄变化和差异。官员退休制度的逐步建立意味着相对年轻的官员有更好的仕途前景。因此,相对年轻的地方官员为突显“政绩”有更强的进行交通基础设施投资的动力。

就职经历($CEN_{i,t}$):地方省(市、自治区)委书记、省(市、自治区)长可能曾在中央党政机关和国家部委工作过,而这种在中央工作的背景可能为辖区内争取到更多的资源和政策,从而影响其对辖区的交通基础设施投资。如果地方官员曾在中央工作过,则取值为 1,否则为 0。

教育程度($EDU_{i,t}$):如果地方官员的学历是初中或以下,设为 0,高中设为 1,大专设为 2,本科设为 3,研究生设为 4,博士设为 5。

(三)数据来源与描述

由于不同发展阶段存在明显差异,因此区域研究最重要的是时期选择。梁琪和滕建州(2006)研究认为我国宏观经济数据“结构断点”大多出现在 1992 年以前,此后并未出现明显的“大起大落使得变动频繁”,选择之后年度面板数据可不考虑“结构断点”问题。此外,张军等(2007)认为我国在上世纪 90 年代中期进行的财政体制改革对地方政府进行交通基础设施投资产生了极大的激励效应,促进了我国交通基础设施的高速发展。考虑到这些因素,本文采用我国 29 个省(市、自治区)1994—2013 年的面板数据进行实证检验,数据主要来自《中国统计年鉴》及各省地方统计年鉴。其中,交通基础设施投资通过采用固定资产投资价格指数来扣除通货膨胀因素的影响;广东省 1994—2000 年的固定资产投资价格指数缺失,采用浙江省的数据进行替代。省(市、自治区)长、省(市、自治区)委书记的数据来源于《中华

《中华人民共和国职官志》(2003)以及人民网、新华网公布的干部履历,包含 1994—2013 年的省(市、自治区)长、书记的调动,任职,年龄,学历等一系列微观数据。

为了从直观上描述官员更替与交通基础设施投资的关系,分别计算我国 29 省(市、自治区)各年省(市、自治区)委书记和省(市、自治区)长的总更替频次及交通基础设施投资平均增长率。从图 1 可以看出,财政分权改革以来,大部分年份省(市、自治区)委书记和省(市、自治区)长的更替频次与交通基础设施投资平均增长率存在较强的相关关系,这意味着两者存在较为紧密的内在联系。

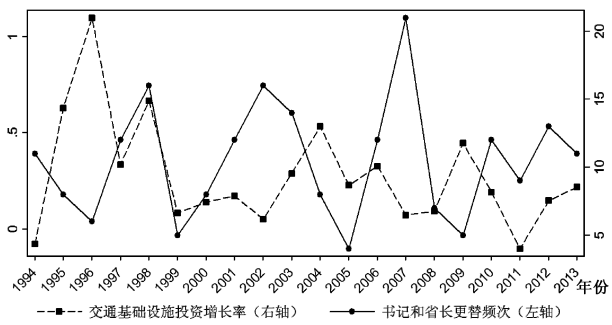


图 1 官员更替频次与交通基础设施投资增长率

四、实证结果及解释

(一)基本结果

表 1 报告了基于实证模型的回归结果。第(1)至第(6)列均采用系统 GMM 估计,为检验工具变量的有效性和误差项无自相关假设的有效性,本文分别对六个模型进行 Sargan 检验和 Arellano-Bond 检验。结果显示,Sargan 检验的 P 值均为 1.000,不能拒绝原假设,表明模型内过度识别约束有效,也即工具变量的选取有效。Arellano-Bond 检验的 P 值表明,两个模型的差分残差项均服从 AR(1),但 AR(2)的伴随概率均大于 0.1,表明不存在二阶自相关。两种检验结果表明,系统 GMM 所采用的工具变量表现良好,通过了工具变量的有效性检验。

由表 2 第(1)列可知,当不加入任何控制变量时,在省(市、自治区)委书记或省(市、自治区)长发生更替的年份,辖区的交通基础设施投资将增长 4.42%,且通过了 1%的显著性水平检验,表明官员更替对辖区交通基础设施投资增长具有显著正面影响。然而,影响交通基础设施投资的因素较多,非交通基础设施资本存量是最重要的影响因素。在第(1)列的模型中加入这一控制变量进行实证分析,可得第(2)列的回归结果。结果显示,省(市、自治区)委书记或省(市、自治区)长的更替仍能促进辖区交通基础设施投资增长,其估计系数为 4.70%,且通过了 1%的显著性水平检验。这与第(1)列中的核心解释变量的回归结果基本一致,实证结果相对稳健。

中国政府官员处于一个非常封闭的“内部劳动力市场”,具有很强的“锁住”效应,造成一旦进入官场就必须努力保住职位并争取一切可能的晋升机会(Zhou, 2002)。省(市、自治区)委书记与省(市、自治区)长都会参与这场“晋升锦标赛”,而他们职务存在差异,且各自的年龄、教育背景和就职经历等存在异质性,造成这些地方官员采取不同的竞争策略。因此,地方官员更替对辖区交通基础设施投资的影响可能存在较大差异。为控制这些差异对实证分析的影响,本文分别对地方官员的职务、年龄、教育背景等可能影响交通基础设施投资的因素进行控制。表 1 第(3)列中,当不加入任何控制变量时,在省(市、自治区)委书记发生更替的年份,辖区的交通基础设施投资将增长 7.70%,通过了 1%显著性水平检验。当加入非交通基础设施物质资本存量、省(市、自治区)委书记的年龄和就职经历等控制变量后,可得第(4)列的回归结果。结果表明,省(市、自治区)委书记的更替对辖区交通基础设施投资仍存在显著影

响,其系数为 11.47%,表明实证结果依然稳健。此外,本文还以省(市、自治区)长的更替为样本,分析了省(市、自治区)长对辖区交通基础设施投资的影响。第(5)和第(6)列中分别为不加控制变量和加控制变量情况下,省(市、自治区)长更替的回归系数分别为 10.59%和 9.81%,表明省(市、自治区)长更替对辖区交通基础设施投资也存在显著的正向影响。

表 1 地方官员更替与交通基础设施关系的回归结果

	省(市、自治区)委书记和省长样本		省(市、自治区)委书记样本		省(市、自治区)长样本	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
常数	0.2853* (36.09)	0.2579* (32.34)	0.2800** (39.48)	1.3470** (5.06)	0.2720** (47.39)	1.0955** (2.92)
<i>L.G</i>	-0.0310** (-5.55)	-0.0251** (-3.62)	-0.0269** (-4.25)	-0.038** (-5.47)	-0.0242** (-4.47)	-0.0397** (-2.33)
<i>ROT</i>	0.0442* (3.16)	0.0470* (3.33)	0.0770** (3.23)	0.1147** (5.58)	0.1059** (4.43)	0.0981** (4.15)
<i>K</i>		0.1407** (2.98)		0.3558** (2.88)		0.2836** (3.12)
<i>AGE</i>				-0.0120** (-2.94)		-0.0087 (-1.73)*
<i>CEN</i>				-0.0823** (-2.71)		0.0218 (0.51)
<i>EDU</i>				-0.1247** (-8.21)		-0.1110** (-3.58)
<i>Abond AR(1)</i>	0.0202	0.0196	0.0178	0.0170	0.0173	0.0200
<i>Abond AR(2)</i>	0.9069	0.8699	0.9138	0.7223	0.8188	0.7981
<i>Sargan test</i>	1.00	1.00	1.000	1.00	1.000	1.00

注:(1)括号内的数值是该系数的标准差;(2)*、**和***分别代表 10%、5%和 1%水平上变量显著(下表同);(3)*Sargan* 检验是对 *GMM* 估计量的过度识别检验,验证工具变量的有效性,原假设为模型内不存在过度识别;(4)*Arellano-Bond*“检验的原假设为误差项不存在自相关。

表 1 第(1)至第(6)列的回归结果初步验证了本文的第一个假设,即官员更替会显著促进辖区的交通基础设施投资。

(二)官员任期的时期效应

上述分析初步证实,地方官员更替会在当期促进辖区交通基础设施投资的增长。但这不能捕捉到“时期效应”,新上任官员与前任在选择投资策略上是否有显著差异?官员更替对交通基础设施投资的短期影响趋势是怎样?这些都还需要进一步分析。

在检验方法选择上,借鉴王贤彬等(2009)的实证检验方法,人为地改变地方官员更替的年份,将地方官员更替的虚拟变量后置或前置,然后考察这些前置和后置年份是否也出现了交通基础设施投资的波动,这有助于反映新上任官员与前任在选择交通基础设施投资策略上的差异。在采用这种人为改变官员更替年份的反事实方法时,需要注意的是,后置官员更替是捕捉上一任官员对交通基础设施投资的影响,而前置过多时期又会捕捉到下一任官员的影响。因此,考虑到省委书记和省长的任期较短,本文仅将官员更替年份前置或后置三年进行考察。表 2 显示了前置或后置三期的回归结果,后置一期的结果见第(3)列,地方官员更替的系数为-7.31%,表明在发生地方官员更替前一年份,地方官员的变动会降低交通基础设施投资,这可能是由于地方官员提前获知会发生职务调动,且交通基础设施从投资到完成有一年以上的周期,并不能“立竿见影”,还可能为下一任做“嫁衣”,因而会降低其对交通

基础设施投资的积极性。第(4)列显示了发生官员更替当期的回归结果,我们所关注的官员更替系数迅速上升为 5.06%,显著为正,前置一期后,该系数继续上升至 7.47%,且通过了 1%显著性水平检验。然而,当前置两期时,辖区内的交通基础设施投资开始下降。上述趋势也可在图 2 中得到直观反映。

表 2 官员更替与基础设施投资的时间模式

模型	后置三期	后置两期	后置一期	当期	前置一期	前置两期	前置三期
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
常数	0.2966** (17.30)	0.3317** (13.05)	0.3086** (26.26)	0.2624** (31.43)	0.2579** (32.34)	0.2222** (16.23)	0.2756** (7.36)
L.G	-0.488** (-8.95)	-0.0409** (-7.64)	-0.0625** (-5.39)	-0.0228** (-4.43)	-0.0251** (-3.62)	0.0108 (1.56)	-0.0001 (-0.01)
ROT	0.0667** (4.14)	-0.0165 (-0.87)	-0.0731** (-3.69)	0.0506** (2.89)	0.0747** (-5.66)	-0.0509 (-0.63)	0.0364** (3.09)
K	0.1311 (1.57)	-0.0514 (-0.34)	0.1210** (2.75)	0.06909* (1.72)	0.1407** (2.98)	0.3081** (4.94)	-0.3893* (-1.66)
Abond AR(1)	0.0204	0.0205	0.0203	0.0206	0.0196	0.0113	0.0193
Abond AR(2)	0.5551	0.7715	0.7247	0.8052	0.8699	0.7212	0.1474
Sargan test	1.00	1.00	1.000	1.00	1.00	1.000	1.00

由图 2 可知,t 时期发生的官员更替会导致当期交通基础设施投资大幅度增加,t+1 时期的增长幅度更大,而在官员更替之前(t-1 期)则是交通基础设施投资显著下降。从发生官员更替前的 t-1 时期到即将离任的 t+2 时期,交通基础设施投资波动呈现出倒“U”形特征,波动周期为 3 年。从样本数据来看,在 1994—2013 年的官员更替样本区间内,省(市、自治区)委书记与省(市、自治区)长的任期分别是 3.5 年和 3.1 年,这与上述官员更替对交通基础设施投资影响的波动周期基本吻合。这种周期性波动可能源于以下因素:①“新官上任三把火”的效应意味着官员更替将导致辖区内的交通基础设施投资大幅度变化;②考虑到政策的滞后性和官员对工作的适应过程,官员上任第二年的交通基础设施投资将比第一年增幅大;③到第三年的时候,大部分官员即将离任,导致交通基础设施投资开始下降。出现这种情况可能有两个原因:一是经过上任两年内的大规模投资后,地方财政难以为继;二是部分地方官员即将面临下一次更替,对交通基础设施进行投资的热情开始减弱。

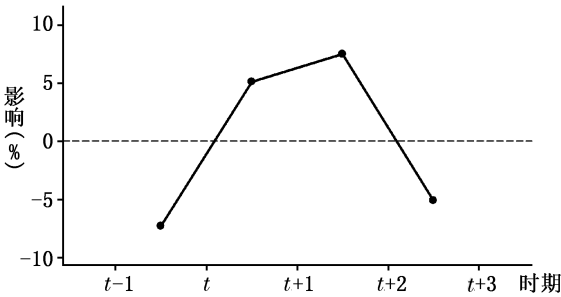


图 2 官员更替对交通基础设施投资影响的时间效应

整体而言,在发生地方官员更替的当年或次年,会引致交通基础设施投资增加,而在即将发生更替前会引致交通基础设施投资下降。这一变化趋势与本文提出的“新官上任三把火”的理论假说完全相符,同时,也验证了本文的另一假说,即在官员任期内,交通基础设施

投资的波动趋势是先逐渐上升再缓慢下降,呈倒“U”形特征。

(三)进一步验证

如果上述实证结论成立,意味着官员更替频次将与交通基础设施投资的波动幅度显著正相关。为进一步验证官员更替对交通基础设施投资波动的影响,本文采用各省份交通基础设施投资增长率在一定时间内的平均绝对离差和方差,来衡量交通基础设施的波动程度。显然,平均绝对离差或方差的值越大,交通基础设施投资的波动幅度越大。同时,采用相应年份各地区的省(市、自治区)委书记和省(市、自治区)长的更替频次来衡量官员更替波动。考虑到经济的周期性波动可能会引致交通基础设施投资的波动,分别将 GDP 增长率的平均绝对离差和方差作为相应的控制变量,同时,为了避免“五年计划”对经济波动的影响,本文按照“五年计划”将样本分为三个时段进行检验,实证结果见表 3(略)^①。

实证结果表明,以平均绝对离差来衡量交通基础设施投资波动幅度时,三个时期的官员更替频次在 1% 显著性水平下对交通基础设施投资的波动幅度具有显著影响,影响系数分别为 0.17、0.10 和 0.04。以方差衡量交通基础设施投资波动幅度时,官员更替频次在 10% 的显著性水平上仍对交通基础设施投资波动幅度有显著影响,且影响系数为正。因此,无论以平均绝对离差还是方差衡量,均符合理论预期。这一结论与现实也较为吻合,例如在 1994—2010 年间,吉林和山东的官员更替频次均为 9 次,更替频次较高,其对应的交通基础设施投资增长率的方差也较大,分别为 0.52 和 0.49。与之相反,天津和广东的官员更替频次较低,仅为 5 次,其对应的交通基础设施投资增长率的方差也较小仅为 0.03 和 0.13,远远低于更替频次较高的吉林和山东两省。

五、结 论

交通基础设施非均衡发展及区域非平衡增长同步推进,直接考验既有发展模式的全面性、协调性和平衡性,研究官员行为对交通基础设施投资影响就成为了一项重要课题。在我国现行财政体制与人事制度的激励下,作为推动辖区经济发展的关键因素,交通基础设施投资无疑是地方官员获取“政治收益”和“经济收益”的重要手段。由于地方官员存在异质性特征,使官员更替会显著导致辖区内的交通基础设施投资产生波动。基于此,本文分析了官员更替与交通基础设施投资及其波动的内在联系,并采用 1994—2013 年我国省(市、自治区)委书记、省(市、自治区)长更替样本,检验了官员更替对辖区内交通基础设施投资的影响。结果表明,在发生了官员更替的年份,官员更替会显著促进辖区内的交通基础设施投资,为“新官上任三把火”提供了一定的经验证据。进一步分析发现,在发生官员更替前一年度,交通基础设施投资会显著下降。但在发生官员更替后,交通基础设施投资在初期逐渐增长,而后缓慢下降,呈现倒“U”形特征。

本文的研究结论证实了官员更替对辖区内的交通基础设施投资的重要影响。在理论上,不仅为地方官员进行交通基础设施投资的“政绩观”提供了直接证据,而且为地方官员与区域经济发展关联提供了的内在传导机制。“制度决定行为,从而决定经济绩效”,现行的官员考核制度和激励机制是区域交通基础设施投资超前以及区域经济过度波动的重要制度根源之一。中国式财政分权制度安排及其对地方政府官员的微观激励是中国基础设施投资行为及其波动的重要体制性因素。

^①由于篇幅限制,具体表格未列出,如有需要可向作者索要。

主要参考文献:

- [1]王贤彬,徐现祥,李郇.地方官员更替与经济增长[J].经济学(季刊),2009,(4):1301—1328.
- [2]张军,高远,傅勇等.中国为什么拥有了良好的基础设施?[J].经济研究,2007,(3):4—19.
- [3]钱先航.官员更替与贷款增长——基于城市商业银行的实证分析[J].世界经济文汇,2012,(3):41—57.
- [4]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7):36—50.
- [5]Barro,R.J.Government spending in a simple model of endogenous growth[J].Journal of Political Economy, 1990,98 (5):103—125.
- [6]Besley,T.,Pande,R.,Rao,V.Political selection and the quality of government:Evidence from South India [R].CEPR Discussion Paper,2005.
- [7]Hongbin,L.Zhou L-A.Political turnover and economic performance:The incentive role of personnel control in China[J].Journal of Public Economics,2005,89(9—10):1743—1762.

Political Turnover and Public Investment in Transportation Infrastructure: Evidence from the Data of Provincial Officials in China

Ding Congming¹,Liu Ming²,Liao Yijie³

(1.College of Public Affairs,Chongqing University,Chongqing 400030,China ;

2.Department of Economics and Business Management,Chongqing Party

Institute of CCP,Chongqing 400041,China ;

3.School of Economics and Business Administration,Chongqing University,Chongqing 400030,China)

Abstract: In the existing official governance model of decentralized competition and centralized promotion, investment and construction of transportation infrastructure bear the main task of competition aiming at economic growth carried out by local governments. Based on the micro-data of provincial officials, this paper empirically analyzes the effects of political turnover at local level on public investment in transportation infrastructure and fluctuations in local investment. It reaches the following conclusions: firstly, the effect of "a new broom sweeps clean" exists in deed, and political turnover significantly promotes public investment in transportation infrastructure; secondly, there exists an identifiable pattern in the relationship between political turnover at provincial level and public investment in transportation infrastructure, namely "a new broom sweeps clean" at initial stage of tenure and the prevention of "one sows and another reaps" at outgoing stage, meaning that public investment in transportation infrastructure constantly increases at initial stage of tenure and then slowly decreases, an inverted U-shape feature.

Key words: political turnover; public investment in transportation infrastructure; political promotion-based incentive

(责任编辑 石 头)