

地方官员特征与公共支出

王定星

(厦门大学 经济学院 福建 厦门 361005)

摘要: 地方政府治理特别是地方官员的治理是影响我国经济社会发展的关键要素之一。通过刻画市委书记的选拔来源,深入探讨地方官员特征对公共支出的影响,结果发现本地提拔的市委书记会显著减少当地中小学教师人数、扩大建筑业产值并增加实铺道路面积,这个结论与官员的天然感情因素和本地知识无关。有市长经历的市委书记会显著减少科教支出比例和中小学教师人数,在城乡差距不断扩大的情况下本地晋升的市委书记会增加中小学教师人数但也会减少环境治理投资额。用 Wild 聚类自助 t 统计量进行稳健性检验,发现这一结论依然显著。为此应该自上而下设计多元化、动态的官员考核机制,这样本地提拔的官员才会真正增加民众福利,同时也体现出我国地方治理的优越性。

关键词: 本地晋升; 城乡差距; 建筑业; Wild 统计量

中图分类号: F062.6 文献标识码: A 文章编号: 1672-6049(2017)04-0036-11

一、引言

过去三十多年来,我国取得了持续快速增长,政治集权与经济分权的模式被认为是取得快速增长的关键^[1-2]。自上而下的干部考核体制,使得干部为获得晋升或是避免降级,都有动力去实施政策促进经济增长,形成了“为增长而竞争”的格局^[3-4]。中国地方政府官员治理显然是具有中国特色的,在地方官员治理上,上级党委政府对下级官员拥有绝对的权威,因为上级党委决定了地方官员的来源、任期长短、离任去向等。地方官员的来源、任期、去向等特征,既是地方官员自身的政治特征,也是治理地方官员的具体体现。要理解我国官员治理制度、地方官员的影响,应从这些维度入手进行详细考察。

Persson and Zhuravskaya^[5]利用省委书记数据,研究了本地晋升的省委书记对社会支出的影响,他们把省委书记是否在某省内完成了从低级别职务到高级别职务的转换认定为是否本地晋升,最终结论表明,本地晋升的书记比非本地晋升的书记有更高的教育卫生支出,在建筑基础设施领域的产出偏低。这种区别不是由本地晋升书记对地方的了解和工作经验所致,而是源于地方精英对地方官员的俘获,且地方精英的偏好与民众有相似性,一定程度上是对民主的替代。但经济增长对省委书记的晋升激励一直受到经验研究上的质疑, Li and Zhou^[6]首次发现经济增长和省级领导人晋升呈正相关,周黎安^[4]、徐现祥等^[7]、王贤彬等^[8]得出类似结论。但 Oppen *et al.*^[9]指出,省级官员晋升更多受到裙带关系、政治宗派和忠诚度而非经济因素的影响。陶然等^[10]认为从正式制度来说,我国不存在一个把政治提拔与经济增长直接挂钩的考核体系,也没有证据表明省级 GDP 增长率对地方官员的政治提拔有显著影响。若经济增速对省级官员没有很强的晋升激励,本地晋升书记执行对普通民众有利的支

收稿日期: 2017-04-20; 修回日期: 2017-06-05

作者简介: 王定星(1988—),男,湖北阳新人,厦门大学经济学院博士生,研究方向为公共经济学。

出则也可以理解。同省部级层面相比,在市县级层面官员地方经济增长竞争更加激烈,经济增速对晋升的作用也更强。杨其静和郑楠^[11]发现,经济增长率省内排序靠前的市委书记比其他市委书记享有更多晋升机会;罗党论等^[12]用地级市市委书记数据发现,官员任期内的经济增速与晋升呈显著正相关,经济效率引致的增长与晋升的关系更强。在很强的晋升激励下,若本地晋升的市委书记能考虑更多的社会项目支出,则本地晋升可以看做威权体制下制度优越性的体现,这对于我国地方社会治理有非常重要的意义。

本文利用1999—2014年的地级市市委书记数据来验证本地晋升对各种社会支出以及建筑业的影响,结果发现本地晋升的市委书记并没有增加科教支出比例,反而是显著减少了中小学教师人数,增加了建筑业产值和实铺道路面积。进一步发现,由本地市长晋升而来的市委书记显著减少了科教支出比例和中小学教师人数,非本地市长晋升的书记显著增加了建筑业产值和实铺道路面积,对科教支出和中小学教师人数没有显著影响。任期对本地晋升书记没有显著影响,城乡差距对本地经历书记有显著影响,在面临较大的城乡消费差距时,本地晋升的书记会显著增加中小学教师人数和实铺道路面积,减少环境治理投资额。户籍是本地的本地晋升市委书记会减少实铺道路面积,对其他要素没有显著影响。此外,书记是否获得升迁对各种要素没有显著影响。用Wild聚类自助 t 统计量进行稳健性检验,发现结果是稳健的。说明在市委书记层面由于很强的晋升激励,本地晋升并没有成为对民主的一种替代,且精英偏好与普通群众并不一致。传统认为的天然感情因素(如任期和本地户籍)都没有显著影响,而城乡差距成为本地晋升书记做出使民众获利的直接因素。因为城乡差距过大会引起社会不稳定^[13-14],为此本地晋升市委书记会增加中小学教师人数和实铺道路面积来使群众福利增加,作为一种替代环境投资额度相应减少。可知在强晋升激励下官员增加群众福利是出于社会治理带来的考核压力而做出的,与天然感情和本地知识无关。

与本文相关的文献主要有两个方面:一是本地提拔官员带来的影响。聂辉华和蒋敏杰^[15]首次利用省级层面面板数据发现,当国有重点煤矿下放到省级政府管理时(1998—2002年),本地提拔的官员显著地增加了煤矿死亡率。张莉等^[16]发现,当地方政府官员本地晋升且参与土地违法时,涉案的土地面积增加30%以上,涉案的耕地面积增加50%以上,查出的案件数量下降15%以上。聂辉华和李翹楚^[17]利用省级地区的住宅商品房数据发现,本地晋升的官员与房价呈显著正相关。张莉等^[18]利用地级市的市长数据发现,本地晋升的市长使得土地多出让10%。企业经营方面,范子英和田彬彬^[19]发现,本地晋升的局长(相比外地调入局长)导致的企业平均税负相差17%。若官员被地方精英俘获且地方精英的偏好与民众一致,则本地晋升能带来正面影响,因此本文主要考察本地晋升市委书记可能带来的正向影响。另一方面是公共品支出的决策研究。对公共品供给的研究主要是从经济分权的角度来分析,如平新乔和白洁^[20]以及傅勇和张晏^[21]通过省级面板数据发现,财政分权使得地方政府公共支出结构出现“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲,政府竞争会加剧财政分权对政府支出结构的扭曲。傅勇^[22]发现财政分权显著且直观地降低了基础教育的质量,也减少了城市公用设施的供给。夏策敏^[23]对近年来财政分权与公共品供给研究进行了完整的综述。左翔和殷醒民^[24]利用全国284个地级市2003—2008年的面板数据进行实证研究发现,地方政府垄断更多国有土地转让会显著增加经济性公共品的供给,非经济性公共品的供给则会显著下降。本文则是从市委书记是否本地晋升的角度来分析地方政府的公共品支出。王贤彬等^[25]利用省级党政官员的数据来分析官员个人特征对地方财政支出偏向的影响,发现地方官员的个人特征显著影响了地方政府的财政支出模式,高学历的官员倾向于降低建设性支出比重而提高科教文卫支出比重。这与本文考虑的市委书记特征不同,本文主要考察市委书记的来源对公共品支出的影响,市委书记的学历是我们的一个控制变量,结果发现高学历的官员会显著减少科教支出比例、增加建筑业产值。

二、制度背景和理论假说

我国政治集权和经济分权的模式使得地方官员的晋升全部由上一级政府控制,上级政府制定下级官员晋升考核指标以此来激励下级官员,下级官员为了最大的晋升可能性而做出相应的政策选择。

就市委书记来说,他们升迁的下一步副省级或正省级行列,我们假设只关心政治前途的市委书记会采取政策措施以获取最大的晋升可能性。市委书记非本地晋升意味着是从其他地市或是上级部门交流而来。根据中共中央办公厅2006年出台的《党政领导干部交流工作规定》,地(厅)级干部一般在本省(自治区、直辖市)内交流,中央和国家机关也可根据工作需要有计划地选派机关干部到地方任职,中组部在2010选派了60名司局级干部到地方任职,相应从地方选派干部到中央任职,此后每年中组部都会组织干部双向交流。邓小平同志早在20世纪80年代初就提出并倡导了建立干部异地交流制度的意见。1990年7月,国家颁布《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》,官员异地交流被正式作为制度而加以执行。Huang^[26]认为,官员异地交流是为了防止官员不忠和违纪等行为。

近些年的经验研究也表明,异地交流能产生好的效果。徐现祥等^[7]经系统研究发现,省长交流能使流入地的经济增速提高一个百分点。张军和高远^[27]发现,官员的异地交流对经济增长有显著正向影响,但影响在地区间存在差异。陈刚和李树^[28]发现,省长、省委书记交流以及官员交流显著降低了流入地的违纪程度。陈刚和李树^[29]研究了司法领域的异地交流情况,发现法院院长的异地轮换有利于提升司法独立性,打破市场分割并促进经济增长。范子英和田彬彬^[19]发现,国税局长异地交流能减轻企业逃税,但任期的延长会减轻异地交流的作用。异地交流还能减轻本地晋升带来的负面影响,如聂辉华和蒋敏杰^[15]的研究发现如果主管煤矿安全的副省长来自外地,则矿难发生的概率会显著减小。由此我们假设非本地晋升市委书记只关心自身的政治前途,并采取使晋升可能性最大化的政策;本地晋升或之前有本地工作经验的市委书记,他们除了关心自己的政治生涯,还会有其他的一些目的,这些目的可能来自于本地精英,也可能来自于与熟悉民众的天然感情因素。如果市委书记有这样的目标,那么晋升激励对于他们的政策选择只有有限的影响:一方面书记会采取一些短期内能促进GDP增长的政策措施,如推动建筑业发展;另一方面也会采取一些符合民众或是精英需求的举措,如加大在科教文卫方面的投入。一旦本地晋升和非本地晋升的书记有不同的目标函数,那他们的政策选择就会不一样。如果市委书记亲近当地民众,他们会采取对民众有利的政策而不是晋升可能性最大化的政策;如果市委书记与地方的精英阶层合谋,则会采取对精英阶层有利的政策,因此是否能整体上增加民众福利,要看精英阶层和民众的偏好是否一致。我们首先检验本地晋升与非本地晋升书记在政策选择上的差异,即在社会支出上的差异,社会支出并不能短期内提升GDP增速。政策执行上的差异可能源于市委书记的合谋能力或是掌握的信息程度,但是只要市委书记能够执行晋升最大化的政策,偏离这些政策就意味着有其他的目标。综上所述我们提出以下假说:

假说1:本地晋升和非本地晋升的市委书记在社会支出上有显著差异。

相关样本显示,大量的市委书记是由本地市长晋升而来,市长是本地区各种具体经济任务的操作者和执行者,特别是以土地为依托的地方经济发展模式更加凸显了市长在经济发展决策过程中的作用,如地方的工业园区建设、基础设施投资、招商引资和房地产行业的税费都与市长密切相关。张莉等^[18]发现,本地晋升的市长会多挂牌土地且不影响土地单位收益;陈艳艳和罗党论^[30]发现,市长更替会导致辖区企业投资效率下降、投资波动率增大。这些研究都表明市长在推进经济发展过程中起着重要的作用。市长经历使得官员深谙经济发展之道,而这是取得晋升的前提^[11],在本地的工作经验也使他们更易实现短期目标。由此我们提出以下假说:

假说2:本地市长晋升的书记与非本地市长晋升的书记在行为上有显著差异。

市委书记本地晋升意味着具备更多的信息优势和天然的感情联系,相关研究也表明,本地出生或有本地教育经历的人,基于天然的感情联系会偏向于发展该地区的经济^[5]。张莉等^[18]发现,地方的土地出让并不会由地方官员的天然感情因素所决定,但地方政府的一些行为或许能由上级政府的其他考核指标所解释,如脱贫、信访维稳。上级政府的多重目标决定了下级官员的多种行为,促进经济增长只是其中的一种。杨瑞龙等^[31]研究发现,信访中的上访被看作中央对地方官员的一种问责机制,上访后中央通过追究地方官员的责任,可以约束地方官员行为,激励地方官员更努力地地为当地民

众服务。说明诸如社会不平等激发社会矛盾的要素会使地方官员采取措施让普通民众得到实惠,由此我们提出以下假说:

假说3:容易触发社会矛盾的要素会使本地晋升书记做出使普通民众获利的行为。

三、数据和估计策略

本文采用1999—2014年中国285个地级及以上城市的面板数据集,其中不包括4个直辖市和西藏。所用到的市委书记数据来自人民网地方领导人资料库和百度百科,数据集包含市委书记的年龄、教育、户籍、任期、工作经历等相关要素,样本期间共有1334人次的市委书记。本文的结果变量来自2000—2015年的《中国城市统计年鉴》和对应年份的《中国区域经济统计年鉴》。

根据Persson and Zhuravskaya^[5]的做法,我们按以下原则定义市委书记是否本地晋升:一是就任市委书记前在本地担任副厅级及以上职务;二是以前在本地担任县处级及以下干部,有这两者之一则记为1,否则为0。相关数据样本显示,共有761人次的市委书记符合此条件,占总人次的57%;另外43%的市委书记要么是异地交流要么是中央和省下派,就任前观察不到与本地有任何关联。只有极少数的市委书记在任职以前所有的职务都是在本地渡过的。这与组织部门在厅局级以下干部推行交流制度是一致的,这也体现在整个样本区间只有5%的书记是本地户籍,只有4.95%的书记是本地户籍且本地晋升。

结果变量主要包括:科教支出比例、中小学教师人数、实铺道路面积、建筑业情况和环境治理投资额。科教支出比例由科教支出与财政支出相比得到,环境治理投资额在2010年后市级统计年鉴不再报告,所以此变量的时间年限到2010年止。控制变量包括官员特征和城市特征,官员特征变量有年龄、任期、任期平方、受教育程度、本地户籍、专业等;城市特征变量有人口、人均GDP、非农人口比例、GDP增长率。

为了控制潜在的内生性,我们取城市特征变量的滞后一期,且对人口和人均GDP取对数。另外还有几个机制变量,包括官员是否来自本地市长、是否获得晋升、是否违纪以及城乡人均消费差距等。晋升与否是指官员在任期结束后是否获得升迁,违纪情况以纪委通报违反党纪和违法为准。所有变量的描述性统计如表1所示。

表1 变量的描述性统计

变量名	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
市委书记特征变量					
本地晋升	4 526	0.574 9	0.494 4	0	1
年龄	4 379	52.207 2	3.818 3	38.333 3	61
任期	4 523	4.455 5	1.831 9	1	11
教育(本科以上)	4 526	0.816	0.387 6	0	1
专业(理工农医)	4 526	0.292 1	0.454 8	0	1
机制变量					
本地户籍	4 526	0.050 6	0.219 2	0	1
去向(晋升与否)	4 213	0.509 4	0.5	0	1
来自市长	4 526	0.464	0.498 8	0	1
城乡消费比例	3 587	2.76	0.673 4	0.735 4	7.405
城市特征					
人均GDP	4 326	9.599 9	0.876 9	7.414 6	13.055 7
人口	4 337	5.807 4	0.678 2	2.659 6	7.130 5
非农人口比例	3 836	0.358 6	0.193 7	0	1
GDP增长率	4 264	0.120 9	0.055 5	-0.488	1.463
结果变量					
科教支出比例	4 392	0.189 3	0.055 2	0.015 8	0.497 4
中小学教师人数	4 393	10.207 3	0.639 1	7.113 1	11.481 1
建筑业情况	4 130	4.057 7	1.477 2	-0.510 8	8.616 7
实铺道路面积	4 376	6.438 1	0.994 5	0	9.543
环境治理投资额	2 432	9.758 1	1.701 6	0.693 1	14.403 3

为估计本地晋升市委书记对结果变量的影响,建立以下回归模型:

$$y_{ct} = \alpha local_{ct} + \beta X_{it} + \zeta_p + \tau_t + \mu_{ct} \quad (1)$$

其中 y_{ct} 是社会支出变量,包括科教支出比例、中小学教师人数、实铺道路面积、建筑业情况和环境治理投资额; $local_{ct}$ 是主要解释变量,本地晋升市委书记为 1,否则为 0; X_{it} 是一组影响结果变量的城市特征和官员特征变量,城市特征变量是以往文献中提到的影响公共品供给的相关变量(如人口、非农人口、人均 GDP 等),官员特征变量参照王贤彬等^[25]用到的相关特征变量;为控制地区异质性和时间因素,加入省份固定效应(ζ_p)和时间效应(τ_t)。由于社会支出变量在各城市之间具有截面相关性和时间相关性,所以我们在控制省份固定效应时,一并聚类标准差到省级层面。在估计本地晋升书记对社会支出的因果效应时,可能会产生内生性问题,即本地晋升可能是内生的。前面提到异地交流会带来控制违纪、促进经济增长的效果,上级政府可能会派非本地官员到此地任职。因此控制变量既有可能与主要解释变量相关,也有可能与社会支出变量相关,即存在共同影响因素。由于结果变量是当期的,实际上很少会对当期的市委书记选择造成影响。因此对于可能存在的内生性问题,在正式回归之前先进行内生性检验。

四、回归结果

(一) 内生性检验

为检验本地晋升是否存在内生性,我们先构造几个外生变量。由于市委书记的选择主要由省委决定,省委书记的特征会影响他们在任命市委书记上的选择,我们搜集了 1999—2014 年 26 个省、自治区党委书记的信息,包括他们的任职起始时间、去向、任职初始年龄、受教育程度、任期等,省委书记信息来源于人民网地方领导人资料库和百度百科。由于执行严格的退休制度,省委书记任职初始年龄在未来的政治生涯发展中起重要作用,如果现任省委书记比前任省委书记上任时年龄要小,那么他就有较大的晋升激励,为了使晋升得以实现,除了辖区内稳定的经济增长,还需要考虑控制违纪、减少群众上访和群体性事件、实现脱贫等许多因素,只有这样省委书记才会有针对性地安排市委书记到某一地方任职。因此,省委书记初任年龄是否比前任小是市委书记本地属性的重要因素,我们设置一个虚拟变量作为第一变量,即现任省委书记比前任小为 1,否则为 0;省委书记的任期会影响他对某一省内状况的了解,了解之后也会对市委书记的选择起作用,因此省委书记的任期是我们选择的第二个变量;第三个变量是前面两个变量的交互项,3 个变量的构造保证外生性条件。按照伍德里奇^[32]里的操作方法,我们先用本地晋升这个虚拟变量对这 3 个变量以及公式(1)中的控制变量进行回归,回归控制省份效应和时间效应,回归后提取残差。然后再在(1)式中放入残差进行回归^①,发现残差与 5 个社会支出变量都不相关,因此可以判断本地晋升不存在内生性。

(二) 基本回归

由本地晋升市委书记对社会支出变量的影响(表 2)可以看出,在控制城市特征、官员特征以及控制省份效应和时间效应后发现,本地晋升会显著减少中小学教师人数,促进建筑业发展、增加实铺道路面积。由官员特征变量可以看出,官员任期几乎没有显著性,官员本地户籍同样没有显著性,因此天然的感情因素没有起任何作用。本科以上学历会显著减少科教支出比例、增加建筑业产业,这与王贤彬等^[25]的省级官员数据不一致。在中小学教师人数、实铺道路面积、建筑业情况等方面,本地晋升书记和非本地晋升书记体现出了显著差异,这是本地晋升同地方精英合谋的结果。众所周知,促进建筑业发展有利于 GDP 增长,增加道路面积有利于招商引资,这些均会使地方精英获利,而建筑业和建筑工程等项目最终会由地方精英来执行,所以他们乐于游说市委书记推动这些行业发展;同时市委书记有很强的晋升激励,短平快的项目发展也符合他们自身的利益,这就导致对于保证义务教育质量的关键投入(中小学教师人数)被忽视。说明在市委书记层面,本地晋升会使群众利益受损、地方精英获利。

①回归结果未列出,感兴趣可向作者索取。

表2 本地晋升的影响

	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
本地晋升	-0.001 3 (-0.58)	-0.013 4** (-2.03)	0.075 7* (1.74)	0.046 4* (1.68)	0.052 6 (0.59)
任期	-0.003* (-1.78)	0.009 9 (0.92)	0.017 6 (0.73)	-0.029 3 (-0.90)	0.031 6 (0.43)
本地户籍	-0.000 6 (-0.15)	0.009 4 (0.5)	-0.066 7 (-1.1)	-0.106* (-1.86)	-0.022 5 (-0.2)
办公厅经历	-0.002 8 (-1.22)	-0.002 1 (-0.25)	-0.056 3** (-2.23)	-0.046 5 (-1.38)	-0.056 6 (-0.65)
城市特征	Y	Y	Y	Y	Y
官员特征	Y	Y	Y	Y	Y
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
聚类	26	26	26	26	26
N	3 414	3 414	3 174	3 404	213 8
adj. R ²	0.513	0.964	0.843	0.752	0.484

注: 标准差聚类到省级层面; **、*、* 分别表示 1%、5%、10% 显著性水平; Y 表示“是”。

在城市特征控制变量上,人口规模扩张同时增加了对建筑、科技、教育、交通和环境治理的需求,城镇人口比例增加显著提高了对建筑行业 and 道路的需求,因此城镇化为地方政府推动建筑等相关行业发展提供了很好的理由。地方精英也正好抓住这个机会联合地方政府一起获取巨大利益。而我们清楚,在城镇人口增加的过程中如果忽视对教育、科技和环境治理的投入,会使得新进入城市的人口变得更加贫困,新增城市人口相当于对地方精英进行补贴,但没有享受到相应的生活条件和待遇,最终会使城市范围内增加更多的贫民区。在初步考察任期和本地户籍对被解释变量的影响后,我们进一步分析这两个变量带来的影响,以确定社会支出结果是由本地晋升官员与精英利益一致带来的,而不是官员的天然感情和本地知识因素引发的。

表3 任期和本地户籍的影响

回归 1: 任期交互项					
	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
本地晋升	0.004 (0.63)	-0.016 6 (-0.95)	0.082 3 (1.07)	0.12 (1.59)	0.227 (1.11)
本地晋升 × 任期	-0.001 2 (-0.93)	0.000 7 (0.18)	-0.001 4 (-0.07)	-0.016 5 (-0.97)	-0.038 (-1.14)
任期	-0.002 6 (-1.67)	0.009 6 (0.9)	0.018 1 (0.79)	-0.024 1 (-0.71)	0.045 2 (0.62)
本地户籍	-0.000 6 (-0.15)	0.009 3 (0.50)	-0.066 8 (-1.10)	-0.106* (-1.87)	-0.026 4 (-0.23)
adj. R ²	0.513	0.964	0.843	0.752	0.484
回归 2: 本地户籍交互项					
	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
本地晋升	-0.001 4 (-0.65)	-0.013 4* (-2.04)	0.076* (1.75)	0.048* (1.74)	0.053 6 (0.60)
本地户籍	-0.021 9 (-0.72)	0.003 9 (0.04)	0.000 5 (0.00)	0.16 (1.23)	0.143 (1.49)
本地晋升 × 本地户籍	0.022 (0.66)	0.005 6 (0.06)	-0.069 1 (-0.50)	-0.275* (-1.95)	-0.17 (-1.07)
adj. R ²	0.513	0.964	0.843	0.752	0.484

注: 所有回归都控制了特征变量、省份效应和时间效应,标准差聚类到省级层面; **、*、* 分别表示 1%、5%、10% 显著性水平。

从表 3 的第一组回归可以看出,官员任期和本地晋升没有显著交互效应,即任期不会对本地晋升产生影响,这与范子英和田彬彬^[19]的结论不一致,他们的研究表明任期会使得异地交流作用递减。

反过来说任期会增加本地晋升与地方精英的联合,但我们这里没有显示任期的显著增加或减轻的作用,这与张莉等^[18]研究一致。另外我们发现,无论是大于等于2年还是3年任期都没有明显改变本地晋升的显著性和系数符号,只在3年任期回归中建筑业和道路稍显著,说明任期延长一定程度上使得本地晋升和非本地晋升的差异减弱。在第二组回归中,本地户籍的本地晋升官员显著减少了实铺道路面积,在前面的回归中,本地户籍官员都减少了实铺道路面积,这可能是出于回避的需要,即本地人可能会认为存在一些偏袒^[33-34]故相对减少道路建设。基本回归表明,本地晋升导致了中小学教师人数减少、建筑业产值增加以及实铺道路面积增加,这些结果与官员任期和本地户籍无关,假说1得到了验证。

五、其他影响本地晋升的因素

我们在接下来的回归中继续考察官员特征和城市特征对政企联合谋取利益发生作用的影响,具体做法是分类回归和继续加入特征交互项。

地级市长在政府经济发展过程中扮演着执行者的角色,比如说建筑业的发展需要规划、国土、发改、公安等等相关部门的协调,有市长经历的官员对这些流程会很熟悉且执行力强,他们也深知哪些因素有利于推动经济快速发展,因此有市长经历的本地书记会与没有市长经历的本地书记存在一些差异化行为。在表4的第一组回归中,我们发现,有市长经历的本地晋升书记会显著减少科教支出比例和中小学教师人数,对其他3个变量没有显著影响。没有市长经历的本地晋升书记会显著促进建筑业发展和大面积修路,对其他变量同样没有显著影响。他们的行为其实是一个问题的两个方面:有市长经历的本地晋升书记会减少认为对经济增长不重要的支出,这可能是市长经历加深了他对全市财政收支状况的了解;没有市长经历的本地书记扩张对增长起直接作用的相关行业,这种政策直接增加政府收入^[17],也使地方精英获利,体现了精英俘获。说明有市长经历和无市长经历的本地晋升书记虽然在政企合谋的方向上有显著差异,但都是从个人前途和精英利益出发,并没有考虑群众的福利。

表4 有无市长经历回归

回归 A: 有市长经历					
	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
本地晋升	-0.0777 [*] (-1.83)	-0.205 ^{**} (-2.54)	0.186 (1.12)	0.343 (1.57)	-0.355 (-1.12)
任期	-0.0047 (-1.38)	0.0173 (1.26)	0.0391 (0.82)	-0.0269 (-0.45)	0.0212 (0.16)
人口对数	0.0174 ^{***} (3.76)	0.970 ^{***} (61.16)	1.299 ^{***} (16.75)	0.728 ^{***} (14.38)	0.879 ^{***} (6.39)
adj. R ²	0.580	0.959	0.849	0.725	0.436
回归 B: 无市长经历					
	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
本地晋升	-0.0059 (-1.3)	0.0056 (0.44)	0.346 ^{***} (5.63)	0.184 ^{***} (2.92)	0.217 (1.24)
任期	-0.0019 (-0.71)	0.0057 (0.52)	0.0506 (1.27)	-0.0093 (-0.29)	0.0399 (0.4)
本地户籍	-0.0013 (-0.17)	0.0054 (0.24)	-0.331 ^{**} (-2.27)	-0.182 [*] (-1.96)	0.0742 (0.28)
人口对数	0.0103 ^{**} (2.46)	0.935 ^{***} (66.61)	1.177 ^{***} (19.41)	0.769 ^{***} (13.54)	0.859 ^{***} (8.49)
adj. R ²	0.473	0.969	0.854	0.779	0.531

注: 所有回归都控制了特征变量、省份效应和时间效应,标准差聚类到省级层面;***、**、* 分别表示1%、5%、10%显著性水平。

社会稳定是政府治理的前提,近些年地方政府的维稳成本越来越高,现实中有很多群众为了表达自身的诉求会选择上访这条路径。上访严重违背了上级政府对下级政府的稳定要求,在治理上访过

程中,部分民众可以利用信息的难证实性以及闹访中具有的“引信效应”给政府施压,要求不合理的收益^[35],这增加了地方政府治理上访的难度。这种现象发生除了现行的考核制度外,可能还与各种各样的社会矛盾相关。为了减轻社会治理难度,对于可能引发社会矛盾的一些现象地方政府会做出对群众有利的行为。我们用城乡消费支出比例来衡量社会差距,来观察不平等因素对本地晋升的作用。从表5可以看出,城乡消费支出越大,本地晋升书记越会显著增加中小学教师人数并修复公路。改善农村交通状况、提高农村教育水平有利于缩小城乡差距,作为支出上的替代,环境问题可能被忽视,这也与现实状况相符。农村的办学条件、交通状况不断得到改善,但生产生活卫生状况不断恶化^①,说明扩大的城乡差距使得本地晋升书记做出某些对群众有利的行为。

表5 城乡消费差距的影响

	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
本地晋升	-0.007 9 (-0.94)	-0.073 6* (-2.04)	0.064 4 (0.36)	-0.263* (-1.74)	0.411* (1.93)
城乡消费比例	-0.002 2 (-0.79)	0.003 (0.3)	-0.000 4 (-0.01)	-0.005 8 (-0.1)	0.128 (1.25)
本地晋升*城乡消费比例	0.002 4 (0.85)	0.021 4* (1.88)	0.012 6 (0.21)	0.111* (1.94)	-0.147* (-1.96)
本地户籍	0.001 3 (0.37)	0.009 5 (0.69)	-0.092 2 (-1.19)	-0.133* (-1.85)	-0.030 7 (-0.31)
非农人口比例	-0.023 5* (-1.90)	0.064 4 (1.01)	1.263*** (5.19)	1.363*** (7.32)	0.979*** (3.22)
固定效应	Y	Y	Y	Y	Y
聚类	26	26	26	26	26
N	2 824	2 822	2 615	2 812	1 904
adj. R ²	0.524	0.971	0.845	0.756	0.500

注:所有回归都控制了特征变量、省份效应和时间效应,标准差聚类到省级层面;***、**、* 分别表示1%、5%、10%显著性水平;Y表示“是”。

显然以上这种行为不是地方精英与民众偏好一致所致,而是地方政府和精英为了应对考核压力和治理成本做出的选择。我们继续加入官员升迁和官员违纪的交互项,来观察这2个变量是否通过本地晋升产生影响,由表6可以看出,在两组回归中,交互项都没有显著效应,说明晋升和违纪没有通过本地晋升产生影响。回归结果表明,有市长经历的本地晋升书记和无市长经历的书记在行为上存在显著差异,日趋扩大的城乡消费差距会使本地晋升书记选择对群众有利的政策措施,假说2和假说3得到了验证。

六、稳健性检验

由于城市层面存在截面相关和序列相关,为了克服这个问题,我们把标准差聚类到省级层面,这样做是允许相关性的存在。但会出现一个新问题,我们的聚类数只有26个,Angrist and Pischke^[36]的书中明确指出,聚类偏少会带来有偏标准误和错误估计。为避免错误推断,我们采用Cameron *et al.*^[37]提出的Wild聚类自助 t 统计量对以上主要结果进行稳健性估计,他们指出当聚类数小于30的时候,聚类自助 t 计量得到的结果非常理想,在Moulton问题和序列相关问题下这个结论同样成立。在表7中我们列出了几个主要回归的Wild自助 t 统计量估计,表中显示的是 P 值。在第一组基本回归中,本地晋升中小学教师人数、建筑业和实铺道路面积都是显著的,本地晋升显著减少中小学教师人数、增加建筑业产值和实铺道路面积;在第二组有本地市长经历的回归中,科教支出显著,中小学教师人数不显著,但建筑业和实铺道路面积显著;在第三组无本地市长经历的回归中,建筑业和实铺道路面积非常显著,说明有市长经历和无市长经历的本地晋升书记还是存在差异;在第四组城乡消费支出与本地晋升的交互项中,中小学教师人数、实铺道路面积、环境治理投资额等依然显著,说明城乡消

①来源于光明网的报道 http://news.gmw.cn/newspaper/2016-10/01/content_116698988.htm。

费比例的扩大使本地晋升书记采取对群众有利的措施。因此 稳健性回归结果与基本原始回归一致 , 本文假说得到验证。

表 6 晋升和违纪的影响

回归 A: 晋升交互项					
	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
本地晋升	0.000 7 (0.22)	-0.0356 ** (-2.44)	0.072 8 (0.94)	0.041 8 (0.74)	0.062 6 (0.58)
官员升迁	0.000 3 (0.07)	-0.020 1 (-1.55)	0.007 5 (0.10)	-0.015 3 (-0.27)	0.083 1 (0.87)
本地晋升 × 官员升迁	-0.004 1 (-1.09)	0.04 (1.49)	0.002 6 (0.03)	0.011 9 (0.14)	-0.022 5 (-0.15)
adj. R ²	0.513	0.963	0.840	0.748	0.483
回归 B: 违纪交互项					
	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
本地晋升	-0.001 4 (-0.56)	-0.0107 * (-1.67)	0.097 6 ** (2.32)	0.043 3 (1.51)	0.040 1 (0.45)
违纪	-0.000 3 (-0.08)	0.016 6 (1.47)	0.074 7 (0.6)	0.024 4 (0.47)	-0.214 (-1.27)
本地晋升 × 违纪	0.001 2 (0.17)	-0.022 5 (-1.23)	-0.17 (-1.2)	0.019 7 (0.34)	0.121 (0.65)
adj. R ²	0.513	0.964	0.843	0.752	0.484

注: 所有回归都控制了特征变量、省份效应和时间效应, 标准差聚类到省级层面; **、*、* 分别表示 1%、5%、10% 显著性水平。

表 7 主要回归的稳健性检验(P 值)

回归 A: 基本回归					
被解释变量	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
科教支出					
中小学教师					
Wild 聚类自助	0.53	0.03	0.096	0.104	0.602
回归 B: 有市长经历					
被解释变量	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
Wild 聚类自助	0.034	0.226	0.000	0.002	0.276
回归 C: 无市长经历					
被解释变量	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
Wild 聚类自助	0.198	0.652	0.000	0.01	0.218
回归 D: 城乡差距交互项					
被解释变量	科教支出	中小学教师	建筑业	实铺道路	环境治理
Wild 聚类自助	0.374	0.088	0.912	0.094	0.05

注: 所有回归都控制了特征变量、省份效应和时间效应, 聚类到省级层面。

七、结 论

地方官员治理是解释我国经济发展的关键要素, 但鲜有用来解释我国公共投入分布。地方政府支出是个一揽子工程, 官员会根据个人的晋升激励和地方精英的诉求做出抉择, 地方精英的偏好很少会与普通民众一致, 想让官员为民众谋福利还得依赖于上级部门对官员的考核机制, 因为单一的 GDP 考核不会让官员做出有利于民众的行为, 天然感情因素也不起作用。本文的研究结论表明, 本地晋升书记会显著减少中小学教师人数, 建筑业得到大力发展, 实铺道路面积显著增加, 而减少中小学教师人数无疑会使民众利益受损。结论还表明, 有本地市长经历的书记会显著减少科教支出的比例, 并显著减少中小学教师人数; 无本地市长经历的书记则会大力发展建筑业, 增加实铺道路面积, 这些都没有考虑在整体财政支出中增加群众福利。只有在城乡差距不断扩大之后, 本地晋升书记才会增加中

小学教师人数,但这不是天然感情因素所致,而是社会矛盾激化会增加社会综合治理难度,为减轻对官员的负面影响和地方精英的负担,本地晋升书记不得不增加民众福利。为使本地提拔官员选择对民众有利的措施,必须严格执行自上而下的多元考核机制,因为越到基层官员晋升越激烈、精英俘获现象越严重,单一考核的本地提拔只会让民众利益受损。总而言之,上级政府应设计多元化、动态的官员考核机制,并严格遵照执行,这样本地晋升才能成为我国制度优越性的重要体现。

参考文献:

- [1] BLANCHARD O J, SHLEIFER A. Federalism with and without political centralization: China versus Russia [J]. IMF staff papers 2001, 48:171-179.
- [2] XU C. The fundamental institutions of China's reform and development [J]. Journal of economic literature 2011, 49:1076-1151.
- [3] 张军. 中国经济发展:为增长而竞争 [J]. 世界经济文汇 2005(4):101-105.
- [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] PERSSON P, ZHURAVSKAYA E. The limits of career concerns in federalism: evidence from China [J]. Journal of european economic association 2016, 14:338-374.
- [6] LI H, ZHOU L A. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China [J]. Journal of public economics 2005, 89:1743-1762.
- [7] 徐现祥, 王贤彬, 舒元. 地方官员与经济增长——来自于省长、省委书记交流的证据 [J]. 经济研究 2007(9):18-31.
- [8] 王贤彬, 张莉, 徐现祥. 辖区经济增长绩效与省长省委书记晋升 [J]. 经济社会体制比较 2011(1):110-122.
- [9] OPPER S, VICTOR N, BREHMM S. Homophily in the career mobility of China's political elite [J]. Social science research, 2015, 54:332-352.
- [10] 陶然, 苏福兵, 陆曦, 等. 经济增长能够带来晋升吗 [J]. 管理世界 2010(12):13-26.
- [11] 杨其静, 郝楠. 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 2013(12):130-156.
- [12] 罗党论, 余国满, 陈杰. 经济增长业绩与地方官员晋升的关联性再审视——新理论和基于地级市数据的新证据 [J]. 经济学季刊 2015(2):1145-1172.
- [13] 胡联合, 胡鞍钢. 贫富差距是如何影响社会稳定的 [J]. 江西社会科学 2007(9):142-151.
- [14] 秦广强. 当代青年的社会不平等认知与社会冲突意识——基于历年“中国综合社会调查”数据分析 [J]. 中国青年研究 2014(6):62-66.
- [15] 聂辉华, 蒋敏杰. 政企合谋与矿难:来自中国省际面板数据的证据 [J]. 经济研究 2011(6):146-156.
- [16] 张莉, 徐现祥, 王贤彬. 地方官员合谋与土地违法 [J]. 世界经济 2011(3):72-88.
- [17] 聂辉华, 李翹楚. 中国高房价的新政治经济学解释——以“政企合谋”为视角 [J]. 教学与研究 2013(1):50-62.
- [18] 张莉, 高元骅, 徐现祥. 政企合谋下的土地出让 [J]. 管理世界 2013(12):43-51.
- [19] 范子英, 田彬彬. 政企合谋与企业逃税:来自国税局长异地交流的证据 [J]. 经济学季刊 2016(3):1303-1328.
- [20] 平新乔, 白洁. 中国财政分权与地方公共品的供给 [J]. 财贸经济 2006(2):49-55.
- [21] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价 [J]. 管理世界 2007(3):4-12.
- [22] 傅勇. 财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给 [J]. 经济研究 2010(8):4-15.
- [23] 夏策敏. 中国式财政分权与公共品供给研究综述 [J]. 财经论丛 2013(3):32-37.
- [24] 左翔, 殷醒民. 土地一级市场垄断与地方公共品供给 [J]. 经济学季刊 2013(1):693-718.
- [25] 王贤彬, 张莉, 徐现祥. 什么决定了地方财政的支出偏向——基于地方官员的视角 [J]. 经济社会体制比较 2013(6):157-180.
- [26] HUANG Y S. Managing Chinese bureaucrats: an institutional economics perspective [J]. Political studies 2002, 50:61-79.
- [27] 张军, 高远. 官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据 [J]. 经济研究 2007(11):91-103.
- [28] 陈刚, 李树. 官员交流、任期与反腐败 [J]. 世界经济 2012(2):120-142.

- [29]陈刚,李树.司法独立与市场分割——以法官异地交流为实验的研究[J].经济研究,2013(9):30-42.
- [30]陈艳艳,罗党论.地方官员更替与企业投资[J].经济研究,2012(2):18-30.
- [31]杨瑞龙,尹振东,桂林.上访与对地方官员问责:一个新政治经济学的视角[J].经济研究,2010(12):60-69.
- [32]伍德里奇.计量经济学导论——现代观点[M].北京:中国人民大学出版社,2003:200-202.
- [33]李书娟,徐现祥.身份认同与经济增长[J].经济学季刊,2016(2):941-962.
- [34]JAMES,KUNG,ZHOU T T. Feed thy neighbor: political elites and regional favoritism during China's great leap famine [R]. Working paper, 2016.
- [35]桂林,尹振东,聂辉华.利益表达、社会稳定与公共治理[J].经济研究,2016(11):153-165.
- [36]ANGRIST J D,PISCHKE J. Mostly harmless econometrics: an empiricist's companion [M]. Princeton University Press, 2009:200-201.
- [37]CAMERON C A,JONAH B G,DOUGLAS L M. Bootstrap-based improvements for inference with clustered errors[J]. The review of economics and statistics, 2008, 90:414-427.

(责任编辑:康兰媛;英文校对:王 慧)

Local officials and social expenditure

WANG Dingxing

(School of Economics, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Local governance is key to understand the development of China. In this paper, through describing the origins of party secretary, we find that local promotion of party secretary significantly reduces the number of teachers in primary and secondary school, expands the output of the construction industry and increases the road area, and this conclusion has nothing to do with natural feelings and local knowledge. The municipal party secretary who is promoted from local mayors leads a significant reduction in the proportion of science and education expenditure and the number of teachers. With the sharply expansion of urban-rural gaps, local promotion will increase the number of teachers in primary and secondary school but reduce the amount of environmental management investment. It is found that the conclusion of this paper is still significant by using the Wild clustered t statistic. A policy proposal for this article is to design a top-to-bottom, diversified, dynamic official assessment mechanism, so that local promotion will increase the welfare of the people and show the advantages of local governance.

Key words: local promotion; urban-rural gap; construction industry; Wild statistics