

地方主官更替与城市空间增长 ——基于地级市面板数据的分析

白燕飞^{1,2}, 娄帆^{1,2}, 李小建^{*1,2,3}, 杨慧敏^{1,2}

(1. 河南大学 环境与规划学院, 中国河南 开封 475004; 2. 河南财经政法大学 城乡协调发展河南省协同创新中心, 中国河南 郑州 450046; 3. 河南大学 黄河文明与可持续发展研究中心, 中国河南 开封 475004)

摘要: 中国政府决策对经济活动具有重要作用, 作为地方政府的主要决策者, 各市域主政官员的更替会较大程度地影响城市经济增长和空间增长。基于2000—2013年250个地级市数据, 研究了地方主官对城市空间增长的影响及作用机制。结果表明: ①地方主官更替年份比非更替年份的城市空间增长率平均低2个百分点; 地方主官在更替1年后对城市空间增长具有显著正向影响, 会使城市空间增长提高1.5个百分点。进一步分析显示, 东部地区地方主官更替年份空间增长波动较大, 东北和中部次之, 西部保持均衡; 大城市和小城市地方主官更替对空间增长波动的影响较中等城市大。②地方主官通过土地出让和基础设施建设影响城市空间增长。主官更替的年份城市土地出让面积会显著下降, 而后土地出让面积增加; 地方主官更替年份对基础设施的影响不显著, 在更替后的两年显著为正。上级决策者要采取相关政策, 避免官员换届更替带来的城市增长波动。

关键词: 地方主官更替; 城市空间增长; 作用机制; 政府决策; 土地出让

中图分类号: K901 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-8462(2017)10-0100-08

DOI: 10.15957/j.cnki.jjdl.2017.10.013

The Replacement of Local Political Leader and The Growth of Urban Space: Based on Panel Data Analysis of Prefecture-Level City in China

BAI Yanfei^{1,2}, LOU Fan^{1,2}, LI Xiaojian^{1,2,3}, YANG Huimin^{1,2}

(1. College of Environment & Planning, Henan University, Kaifeng 475004, Henan, China; 2. Collaborative Innovation Center of Urban-Rural Coordinated Development, Henan University of Economics and Law, Zhengzhou 450046, Henan, China; 3. Center for Yellow River Civilization and Sustainable Development, Henan University, Kaifeng 475004, Henan, China)

Abstract: The government decision-making has an important role in economic activities. As the controller of the government, the replacement of the local political leader in each city will have an impact on the city's economic growth and spatial growth. Therefore based on the data of 250 prefecture level cities in 2000-2013, this paper studies the influence of local political leader replacement on urban spatial growth and its mechanism. The results show that: (1) The replacement of the local political leader may lead to the city's spatial growth rate fell 2 percentage points. We also find that one year after the replacement the urban spatial growth will increase by 1.5 percentage points. The growth of urban space in different regions is different with the replacement of local political leader. The growth in eastern region is more volatile than that in northeast and central regions and the growth in western regions is more balanced. The size of the city also affects this relationship. The influence that the replacement brings on urban space growth is more significant in big cities and small cities. (2) Local political leader indirectly affects urban space growth through land leasing and infrastructure construction. The area of land leasing reduce significantly the year when local political leader changes. In the first year after replacement, the area increases to maximum and then it declines with the end of term of office. In the year when the replacement happens, the impact on the infrastructure construction is also not obvious while in the two years followed it's significant. This paper have a practical significance on promoting economy fast and sustainable

收稿时间: 2017-05-03; 修回时间: 2017-07-20

基金项目: 国家自然科学基金项目(41471117); 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目(16JJD770021); 河南省软科学重大项目(152400410098)

作者简介: 白燕飞(1993—), 男, 河南尉氏人, 硕士研究生。主要研究方向为区域发展。E-mail: 806645962@qq.com。

※通讯作者: 李小建(1954—), 男, 河南孟津人, 教授, 博士生导师, 国际欧亚科学院院士。主要研究方向为经济地理学、区域经济学。E-mail: xjli@henu.edu.cn。

development. The Government should adopt relevant policies and measures to avoid the fluctuations in urban spatial growth because of the replacement of local political leader.

Key words: local political leader replacement; urban space expansion; mechanism; government decision-making; land leasing

在中国特殊的社会关系和政治体系下,研究经济地理现象的形成,需要更加侧重研究政府力量的作用^[1-2]。中国的政府机构在经济发展中长期处于主导地位,而“一把手”的行政体系将辖区的政治经济权力集中在少数地方官员手中,相应的,主要地方官员对区域经济的发展打上了深刻烙印,省委书记、省长、市委书记、市长等地方官员的更替会在短周期内造成辖区经济发展的波动^[3-5]。地方政府官员出于晋升的目的,会尽可能整合其所能控制和影响的经济与政治资源以推动辖区经济的快速增长^[6-7]。而城市建设作为推动地方经济快速发展的重要抓手之一^[8],地方政府官员具有强烈的扩大城市建设的动机。在各地级市中,各级政府还垄断着土地供给一级市场,掌握了土地要素的供给,进一步加强了政府对空间城市化的控制力^[9]。

城市作为人类活动最密集的空间载体,其空间增长与经济发展、人口、政策等具有强烈的相关性^[10],且经济发展阶段不同,城市空间拓展对经济增长的影响各不相同^[11-13]。目前有大量的文献对城市空间增长的动力机制进行了研究与阐述,从城市的空间形态、空间拓展特征、拓展方式等方面展开分析,从不同的角度归纳了拓展原因和机理^[14-18],取得了丰硕成果。但是,现有文献研究中缺乏城市扩展中政府作用的研究。

地方官员掌握的权力可对城市发展进行直接干预,自然而然,地方官员的更替也会在一定程度上对城市空间增长带来一定的影响,导致城市空间增长的波动变化。市委书记在各地级市中是主要决策的“一把手”,可以通过各种方式把自己对城市发展的理念贯彻下去,通过各级政府来实现城市增长的政治目标;且现有研究表明市委书记对城市经济发展目标的制定及影响要大于其他官员^[19],因此本文以市委书记的更替作为地方主官更替的替代变量。本文从政府对区域经济发展的影响角度出发,以各地级市政府主要官员的更替为切入点,尝试回答两个问题:地方主官的更替会对城市空间增长产生怎样的影响?地方主官是否会通过土地出让、基础设施建设等政府可控途径来对城市的空间增长产生影响?以期从一个视角,揭示中国城镇化

中政治与经济的关系,并对城市持续稳定增长、地方官员考核等方面提供参考建议。

1 理论基础与研究框架

在1970—1980年代,有学者开始用政治经济学的理论和方法来揭示城市建设与土地利用空间变化的动力机制与规律,如结构主义、区位冲突、城市管理 etc^[20]。结构主义学派认为土地利用的空间行为应与其所处的政治经济背景结合起来加以研究,其代表性的理论有Harvey的“资本循环理论(The theory of circuits of capital)”^[21];区位冲突学派指出城市土地利用的空间结构和区位模式是存在着不同目标、不同权力及影响力的各个利益集团之间相互冲突、相互妥协而“合理化”的结果^[22];城市管理 etc^[23]。城市管理 etc^[23]认为房地产商、地方政府官员等机构,在稀缺资源的分配过程中起着不同作用,是影响城市社会空间结构和土地利用模式的重要作用者^[23]。这些理论启发了后续学者从政治经济学角度对城市建设与土地利用空间变化的思考,为本文研究政府及政府官员对城市空间增长的影响奠定了理论基础。

新中国建立以来,我国经历了近30年的计划经济体制时期,城市作为国家权力进行控制的形态表现,各种区位决策和空间选择与政府意志保持了高度一致^[24]。虽然在这一时期城市的空间增长并不明显,但是其职能结构、产业基础、规划建设等都与政府有着直接关系。改革开放后,政治经济体制的转型重构了城市发展的外部条件、内部驱动力、发展方式以及地方政府角色和行为模式,地方政府逐渐呈现出企业化的倾向并且成为了城市空间重构的主体,它们通过行政区划调整、战略规划制定、城市经营策略、圈地造城运动、政企增长联盟等方式实现对城市的空间重构与建设^[25]。无论是计划经济体制时期,还是转制后的改革开放时期,政府在城市空间变迁中一直处于重要地位。

城市土地供给、基础设施建设不仅是政府管理城市的重要途径,还与城市空间扩张有着较为密切的联系。完全竞争的土地市场不能形成一个高效的土地利用模式^[26],土地的高效利用往往需要政

府、企业的共同参与来实现效益的最大化,Logan指出土地利用变化是追求土地交换价值的,会受到政治、商业和经济精英的操纵^[27]。在我国,土地受到政治精英影响可能性较大,因为土地的处置权掌握在政府手中,有学者研究证明地方官员倾向于出让更多的土地来获取财政收益^[28];基础设施建设外溢性强的特点也需要政府来牵头,以保证建设的顺利进行。

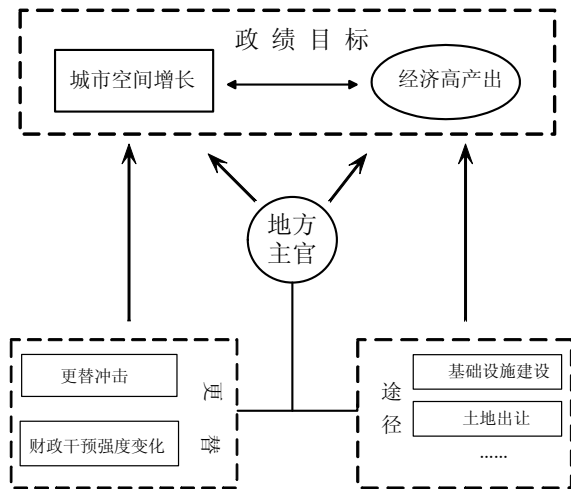


图1 研究框架

Fig.1 Research framework

基于上述理论与经验事实,我们尝试说明地方主官更替对城市空间增长的影响和机理。我国地方政府官员存在着“晋升激励”^[7],在晋升激励视角下城市增长和经济高产出是政府官员所追求的政绩目标。地方主官变更会带来一系列变化,上任后地方主官迫切需要通过财政手段等刺激经济增长向上级和民众传递积极信号。本文以任职变更和财政干预强度变化两个变量,表征市委书记为代表的地方主官更替带来的政治经济效应,研究地方主官更替对城市空间增长的影响,并进一步考察地方主官对城市空间增长的影响途径。

2 计量模型设定与数据说明

2.1 模型设定

2.1.1 任职更替对城市空间增长的影响

借鉴王贤彬^[4]、谢东水^[9]等研究,为了控制一些无法观测的、不随时间变化的因素对城市空间增长的影响,本文采用固定效应模型来估计地方主官更替对城市空间增长的影响,构建了如下基本模型:

$$\begin{aligned} Expand_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 Chan_{i,t} + \beta_2 Govt_{i,t} + \beta_3 POP_{i,t} + \\ & \beta_4 GDP_pc_{i,t} + \beta_5 GDP_{i,t} + \beta_6 Gt_{i,t} + \\ & \beta_7 trend_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (1)$$

式中: $Expand_{i,t}$ 为 i 地级市 t 年与 $t-1$ 年的建成区面积比值,用来表示城市空间变化情况;借鉴 Fan 等人的做法^[7],变量 $Chan_{i,t}$ 为地级市 i 在 t 年市委书记更替,变化记为 1,不变记为 0; $Govt_{i,t}$ 为地级市政府对社会经济的干预,本文用各地级市政府的财政支出的对数值作为替代变量,用以辅助说明地方主官变更对社会经济的影响,系数预计为正值; $POP_{i,t}$ 为地级市 i 在 t 年年末市区总人口的对数值,用来表征城市的人口规模; $GDP_{i,t}$ 为地级市市辖区人均 GDP,用来表示市区的经济发展水平; $GDP_{i,t}$ 为地级市 i 在 t 年 GDP 的对数值,用来表征城市的经济规模总量; $trend$ 为时间虚拟变量,用以控制各城市发展的时间效应; μ_i 为固定效应,用以表示各城市不被观察到的、不依时间变化的差异性; ε_{it} 为随机扰动项。

2.1.2 任职更替对城市空间增长的影响机制研究

城市土地出让和基础设施的建设可以直接促进城市空间的生长,为此本文构建模型分别检验了地方主官是否会通过土地出让和基础设施建设刺激城市空间增长。模型设定如下:

$$\begin{aligned} LCON_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 Chan_{i,t} + \beta_2 Govt_{i,t} + \beta_3 GDP_pc_{i,t} + \\ & \beta_4 GDP_zz_{i,t} + \beta_5 GDP_{i,t} + \beta_6 Fdc_{i,t} + \\ & \beta_7 trend_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (2)$$

$$\begin{aligned} Pzm_{i,t} = & \beta_0 + \beta_1 Chan_{i,t} + \beta_2 Govt_{i,t} + \beta_3 GDP_pc_{i,t} + \\ & \beta_4 GDP_zz_{i,t} + \beta_5 GDP_{i,t} + \beta_6 Fdc_{i,t} + \\ & \beta_7 trend_{i,t} + \mu_i + \varepsilon_{it} \end{aligned} \quad (3)$$

$Chan_{i,t}$ 等变量与上文相同,在此不多赘述,与上式不同的是: $GDP_zz_{i,t}$ 为 GDP 增长,用来表示当地经济发展速度; $Fdc_{i,t}$ 为地级市 i 在 t 年房地产投资额的对数,用来表示开发商对当地土地的开发意愿。

2.2 数据说明

本文使用 2000—2013 年全国各地级市数据(表 1),遵照以下原则剔除了部分数据:①直辖市的数据。②财政支出、建成区面积、GDP 等数据缺失的观测值。③2001 年以后新增加的地级市。④变量取值异常的观测值。最终共获得 250 个地级市 14 年的数据,由于模型中滞后项的存在,实际利用 11 年的面板数据。

3 实证分析

3.1 地方主官更替对城市空间增长的影响

表 2 中第 1 列表明,在控制城市人口、经济规

表 1 变量说明
Tab.1 Variable description

数据名称	变量名称	数据来源
市委书记变更	<i>Chan</i>	互联网手工收集 [*]
城市空间增长	<i>Expand</i>	中国城市统计年鉴
财政干预	<i>Gvot</i>	中国城市统计年鉴
城市建成区面积	<i>JCQ</i>	中国城市统计年鉴
年末市区总人口	<i>POP</i>	中国城市统计年鉴
人均 GDP	<i>GDP_pc</i>	中国城市统计年鉴
GDP	<i>GDP</i>	中国城市统计年鉴
经济增长速度	<i>GDP_zz</i>	中国城市统计年鉴
房地产投资总额	<i>Fdc</i>	中国城市统计年鉴
固定资产投资总额	<i>Gt</i>	中国城市统计年鉴
土地出让面积	<i>LCON</i>	中国国土资源年鉴
基础设施建设	<i>Pzm</i>	中国城市统计年鉴

注: *主要来自中国经济网“地方党政领导人物库”、人民网公布的干部资料和择城网等互联网媒体资源,手动收集整理地级市每年发生市委书记变更的资料。

表 2 地方主官更替对城市空间拓展的影响
Tab.2 The influence of local political leader replacement on urban spatial growth

被解释变量	Expand				
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
<i>Gvot</i>	0.0234** (2.19)	0.0239** (2.27)		0.0234** (2.25)	0.0234*** (2.27)
<i>Chan</i>	-0.0023 (-0.23)				
<i>Chan_{t-1}</i>		0.0141* (1.88)	0.0129* (1.72)	0.0150** (1.98)	0.0150** (1.98)
<i>Popz</i>				0.1547*** (2.94)	0.1546*** (2.93)
<i>POP</i>	0.0478 (1.50)	0.0492 (1.52)			
<i>GDP</i>	-0.1414** (-4.36)	-0.1428*** (-4.35)		-0.1311*** (-3.95)	-0.1315*** (-4.00)
<i>GDP_pc</i>	0.0917438*** (2.92)	0.092847 (2.91)		0.0895*** (2.70)	0.0898*** (2.72)
<i>Gt</i>	1.96e-07*** (6.39)	2.20e-07*** (6.94)			2.09e-07*** (6.76)
时间趋势	控制	控制	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	0.8467*** (3.82)	0.8429*** (3.79)	0.5714*** (29.30)	0.9156*** (4.53)	0.9207*** (4.64)
样本量	2 750	2 684	2 684	2 684	2 684
within -R ²	0.0105	0.0116	0.0100	0.0197	0.0197

注: 括号内为 t 统计量, ***, **, * 分别表示在 1%、5%、10% 显著水平上显著。表 3、表 4 同。

模、经济发展水平等因素的情况下,地方主官影响下的财政干预为正值,表明干预越强,城市空间增长越明显;*Chan* 系数为负,说明地方主官更替当年对城市空间增长带来一定的负向影响,但是未通过显著性检验。考虑到地方主官更替带来一系列变化的时间效应,本文补充了以下情况:地方主官变更发生在去年时,即 $t-1$ 年时地级市 i 发生了地方主

官变更,记为 $Chan_{i,t-1}$ 。同时为确保研究的科学性,在模型(2)、(3)、(4)、(5)中本文剔除了连续两年发生主官更替的数据。在第 2、4、5 列中,政府对社会经济干预的影响继续保持显著,此外,地方主官更替影响由不显著转为显著(通过了 5% 显著性检验),且符号为正,说明在地方主官变更一年后,各项政策实施到位,对城市空间增长的拉动逐渐显现,这可能是因为随着上任时间的推移,地方主官对城市的控制力和影响力都在加强,其政绩诉求更容易实现,为追求高的经济产出,客观上需要对城市的空间进行重塑,具体表现在城市空间增长上面可能是些新城规划、新区建设、大型项目的建设等。

在第 3、4、5 列中,本文对原有模型进行了进一步的尝试,在第 3 列中,仅控制了更替变量,结果表明 $t-1$ 年的更替与城市空间增长呈显著的正相关关系。在第 1、2 列中,控制市辖区的人口变量并没有对城市的空间变化产生显著影响,在第 4、5 列中,把人口变量 *POP* 调整为人口变化 *Popz*,即 t 年与 $t-1$ 年市辖区年末人口的比值,表示人口变化。结果表明在模型中加入了人口变化这一变量后模型的 R^2 有所提升,整体显著性有所提高;第五列展示了控制投资强度变化后的结果。综合第 3、4、5 列结果看,地方主官发生更替后第二年,可能会导致城市空间增长提高 1.5 个百分点。

需要说明的是,由于被解释变量是城市空间增长的变化情况,也就意味着城市经济规模、空间规模越大的城市由于基数较大,变化方向可能与被解释变量的变化方向相反,出现了 GDP 系数为负的情况,符合实际社会经济发展情况。*Popz*、*gt*、*GDP_PC* 等社会经济变量均对城市的空间增长具有显著正向影响,这些变量主要用以控制城市空间增长的相关影响因素,这里不做过多分析。

地方主官更替年份对城市空间增长的影响在模型中并未得到通过显著性的验证,本文试图以与主官更替相匹配的城市空间增长数据来加以说明,并进一步讨论地方主官更替在四大分区和大中小城市划分中影响的差异。

本文首先计算了每年各城市的空间增长率,以各城市非更替年份空间增长率均值减去更替年份的空间增长率均值,大于 0 说明更替年份对城市空间的增长产生了负向作用,而更替后开始对空间增长产生正向影响。结果表明,大多数城市主官更替年份的增长率要低于非更替年份(图 2),其中本文剔除了差值大于 30 个百分点和低于 30 个百分点极

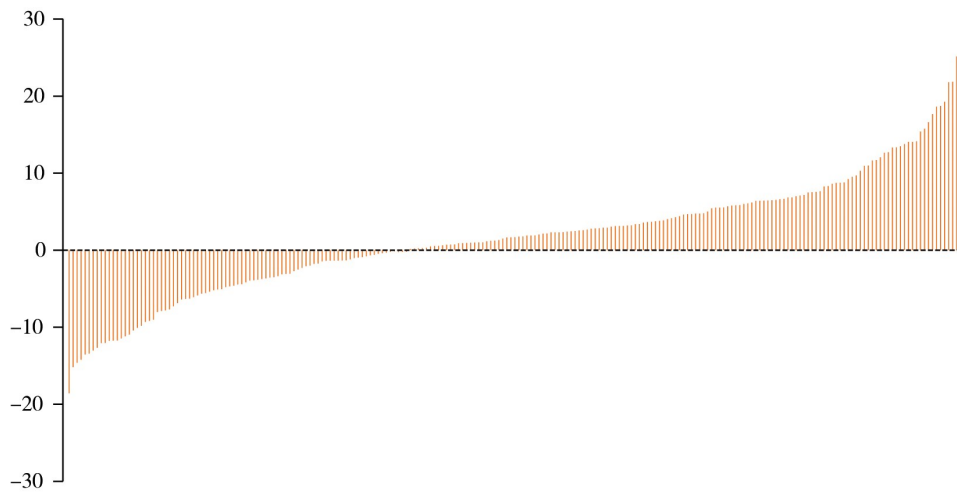


图2 各城市非更替年份与更替年份空间增长率均值之差

Fig.2 Mean value of cities's spatial growth rate difference between replacement and non-replacement years

大值和极小值以及部分未发生主官更替的城市, 224个城市中有146个城市差值大于等于0, 占比达65%。就224个城市平均而言, 各城市的空间增长更替年份要比非更替年份低2个百分点。但各个城市空间的总体趋势仍然是增长的, 地方主官更替影响的是增长的波动而不是整体增长的趋势。

根据我国对四大经济区的划分^①, 分别整理了四大经济区各城市的差值情况(图3)。东部地区, 62%的城市非更替年份与更替年份空间增长率均值之差大于0, 中部、西部和东北地区分别占比72%、54%、74%, 这说明, 地方主官更替年份对城市空间增长的负向影响更多发生在中部地区和东北地区, 东部次之, 西部最少; 影响程度上, 中部地区地方主官更替会导致城市空间增长下降1个百分点, 东部地区降低3个百分点, 东北地区降低2个百分点, 西部地区整体保持平衡。东部地区经济更发达, 晋升竞争更加激烈, 变更的不确定性也更大, 相应的地方主官掌握的资源也比较多, 地方主官变更带来的相关政策偏好会给城市带来较大影响, 进而使东部城市空间增长波动较大, 另一方面, 因为东部地区的经济较发达, 制度完善, 地方主官更替的衔接性更好, 更替对城市的空间增长波动发生的概率较小。而中部地区经济相较于东部落后, 经济形势相对纯粹, 地方主官更替带来的空间增长波动发生的概率较大。东北地区作为传统老工业基地, 是计

划经济影响最深刻区域之一, 相较于其他地区, 东北地区城市地方主官更替对城市空间增长的影响效应在更多的城市得到响应, 且影响程度也较大。西部地区作为中央政策长期关注的对象, 地方主官更替与非更替对城市空间增长波动的影响并不大, 因为西部地区有西部大开发政策的统一引导, 增长更加稳定, 即使是地方的政府要员发生了更替, 但相关政策还是得到了较好的延续, 所以, 从整个西部来看, 非更替年份与更替年份空间增长率差值为负占比较少, 增长波动正负抵消, 整体保持均衡。

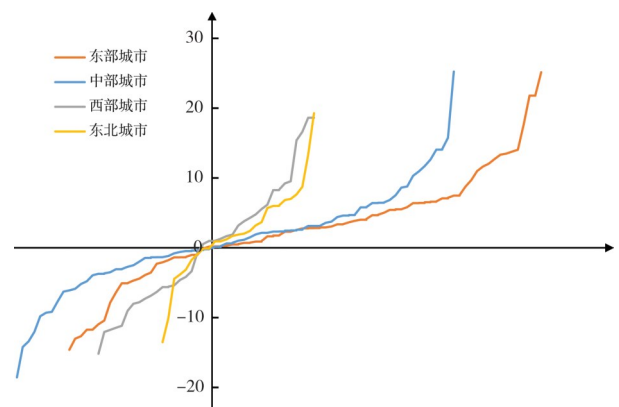


图3 四大区域城市非更替年份与更替年份空间增长率均值之差

Fig.3 Mean value of cities's spatial growth rate difference between replacement and non-replacement years in Four regions

① 国家统计局于2011年6月13日发布了东西中部和东北地区划分方法, 具体内容如下: 为科学反映我国不同区域的社会经济发展状况, 为党中央、国务院制定区域发展政策提供依据, 根据《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》《国务院发布关于西部大开发若干政策措施的实施意见》以及党的十六大报告的精神, 现将我国的经济区域划分为东部、中部、西部和东北四大地区。东部包括: 北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南。中部包括: 山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南。西部包括: 内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏和新疆。东北包括: 辽宁、吉林和黑龙江。

按照戚伟等人基于新标准^①对大中小城市的划分^[29], 本文对大中小城市地方主官更替对城市空间增长的影响加以区分(图4)。大城市差值大于0的占比71%, 中等城市和小城市均为62%; 平均值而言, 大城市更替年份要比非更替年份空间增长率均值低2个百分点, 而中等城市低1个百分点, 小城市低2个百分点。按大中小城市划分, 地方主官更替年份增长低于非更替年份的城市均占比较高。其中, 大城市和小城市地方主官更替时城市增长的波动较大, 大城市主要是因为城市经济体量大, 地方主官的权力大, 可利用资源相对丰富, 能够对城市空间产生更大的影响; 而小城市主要是由于地方主官对整个城市控制力较强, 政策措施能更好更快地实施, 对城市空间的影响较大。

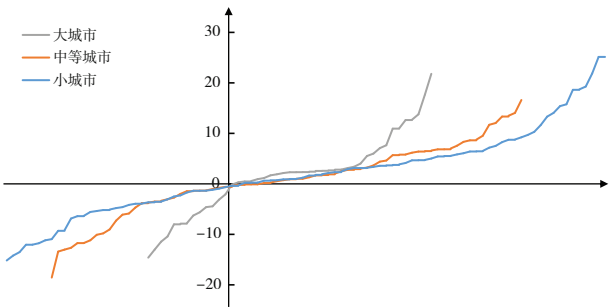


图4 大中小城市非更替年份与更替年份空间增长率均值之差

Fig.4 Mean value of large, medium and small cities's spatial growth rate difference between replacement and non-replacement years

3.2 稳健性检验

产生表2结果的原因也可能是经济增速波动, 进而带来的城市增长的变化。针对这一可能结果, 本文对原有模型做了相应调整: 首先, 借鉴余靖雯等人的研究^[30], 本文加入经济增速控制变量, 控制当地经济发展速度后进一步对地方主官更替对城市的空间增长的影响进行重新估计。接着, 在计量分析中, 对城市空间增长进行了重新计算, 把上文中 *Expand* 变量替换为城市空间增长面积, 即 *t* 年建成区面积与 *t*-1 年建成区面积的差值。进而, 在稳健性检验中本文列举了 *t* 年、*t*-1 年和 *t*-2 年的稳健性回归检验的结果(表3), 进一步对上文的结果进行了对比检验。

在第6、7列中, 回归检验的估计结果与表2的回归结果基本一致, 说明表2的结论是较为稳健

的, 经济增速的变化对城市空间增长的影响保持了较高的显著性。在第8列中, *Chan_{t-2}* 项也通过了5%的显著水平检验, 同时, 地方主官更替的影响在不断扩大, 由0.1027到0.1142, 说明地方主官变化的影响在逐渐变大, 任期越长, 对城市的控制力也越强, 影响力越大。

表3 地方主官更替对城市空间增长的影响: 稳健性检验

Tab.3 The influence of local political leader replacement on urban spatial growth: Robust test

被解释变量	Expand		
	(6)	(7)	(8)
<i>Govt</i>	0.1243*** (3.05)	0.1240*** (3.14)	0.1118** (2.53)
<i>Chan</i>	-0.0515 (-1.03)		
<i>Chan_{t-1}</i>		0.1027** (2.23)	
<i>Chan_{t-2}</i>			0.1142** (1.94)
<i>GDP_{-zz}</i>	0.0359*** (3.68)	0.0367*** (3.74)	0.0305*** (2.78)
<i>JCQ</i>	1.1921*** (11.06)	1.2039*** (11.21)	1.2242*** (10.59)
其他控制变量	控制	控制	控制
时间趋势	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制
常数项	-0.6970 (-1.26)	-0.8118 (-1.47)	-0.8964 (-1.50)
样本量	2750	2684	1982
within -R ²	0.1600	0.1620	0.1690

4 拓展结果

前文研究表明, 地方主官在其任职一年后, 其更替对城市空间增长产生显著的正向影响。结合现有研究, 本节从政府土地出让和基础设施建设方面对地方主官更替影响城市空间增长的机理加以阐述。

在政治集权和经济分权的体制下, 地方官员会利用土地处置权, 在垄断的土地市场上策略性地设定土地出让价格与土地出让规模, 进而利用土地出让收入与相关税收收入, 加大投资推动经济增长与获取财政收入^[27]。为了说明地方主官更替对国有土地出让的影响, 分别估计了 *t*、*t*-1、*t*-2 年发生主官更替时对地级市土地出让的影响(表4第7、8、9列)。房地产的投资需求会影响政府的土地出让, 为了削弱这一因素对土地出让的影响, 本文在机理解释模型中加入了房地产投资变量。结果表明, 在

① 2014 年 11 月, 国务院发布《关于调整城市规模划分标准的通知》, 将城市规模等级划分为“五类七档”。

表4 地方主官更替对城市空间增长的影响机制研究

Tab.4 The mechanism of local political leader replacement on urban spatial growth

	Lcon			Pzm		
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)
<i>Fiscal</i>	0.0742*** (2.73)	0.0689** (2.25)	0.0563** (2.09)	0.0227*** (2.64)	0.0237*** (2.78)	0.0495*** (2.09)
<i>Chan</i>	-0.0521** (-2.30)			-0.0188 (-1.19)		
<i>Chan_{t-1}</i>		0.1095*** (4.30)			0.0627*** (4.05)	
<i>Chan_{t-2}</i>			0.0633*** (2.93)			0.0538*** (2.31)
<i>Fdc</i>	0.1954*** (5.04)	0.1309*** (3.28)	0.1955*** (5.13)	0.0537*** (2.29)	0.0542*** (2.31)	0.0797*** (2.22)
<i>GDP_{zz}</i>	0.0175*** (3.61)	0.0044 (0.76)	0.0161*** (3.43)	-0.0128*** (-4.49)	-0.0127*** (-4.53)	-0.0115*** (-2.84)
<i>GDP</i>	0.2007 (1.30)	0.5634*** (3.18)	0.3017** (1.96)	0.4016*** (3.84)	0.3954*** (3.74)	0.7003*** (4.56)
<i>GDP_{PC}</i>	0.2305* (1.68)	0.2652* (1.71)	0.2743* (1.77)			
时间趋势	控制	控制	控制	控制	控制	控制
地区固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
常数项	-2.5417** (-2.19)	-6.3600*** (-5.21)	-4.0792*** (-3.63)	10.1638*** (15.84)	10.1693*** (15.77)	-0.6088 (-0.65)
样本量	2750	2684	1982	2750	2684	1982
<i>R</i> ²	0.4533	0.4509	0.4652	0.3027	0.3065	0.2645

主官发生更替年份,土地出让与之呈现出显著的负相关关系,即在地方主官更替当年,该市的土地出让面积是减少的,这一结论与余靖雯等人的研究结论一致^[29]。这可能是由于主官刚刚上任,尚不能完全发挥对辖区管理的影响,相关政策处于“青黄不接”状态,最终导致土地出让面积较小。更替一年后开始对土地出让产生正向影响。对社会经济的财政干预变量 *Govt* 保持正向的显著影响,说明地方主官为维持投资对社会经济增长的拉动,有着扩大土地出让面积获取收入来实现对社会经济发展拉动的目的。在对 $t-1$ 、 $t-2$ 年估计中,更替变为正向影响,表明在上任后,地方主官会增加土地出让的面积,获取财政收益,实现自己的政绩目标。

在地方主官更替对城市基础设施建设的影响研究中,本文用年末实有铺装道路面积的对数值来代替城市基础设施的建设情况,与上文类似,同样估计了 t 、 $t-1$ 、 $t-2$ 年发生地方主官更替时对城市基础设施建设的影响(表4第10、11、12列)。首先,在模型(10)、(11)、(12)中,更替影响在第一年为负,但未通过显著性检验,假设不成立;而后 $t-1$ 与 $t-2$ 均显著为正,分别为0.0555和0.0538,通过了1%和5%的显著性检验,表明地方主官更替在 $t-1$ 年开始对基础设施的建设产生正向影响,地方主官上任后会刺激基础设施的建设,实现对经济的拉动、城市空间的重塑;且基础设施建设更多的是受政策的干预,地方主官更替的影响要大于财政支出杠杆工具的影响。

另外,与土地出让影响机制不同的是,在基础设施建设中,*GDP_{zz}* 均为负向,表明随着经济增长速度的下降,基础设施的建设却在上升,也就是说

在各市中为了应对近年来经济增速下降,仍然会依靠投资基础设施建设方式来拉动经济增长,未形成新的增长机制,经济增长方式仍然存在一定的问题。*GDP_{pc}* 在对基础设施的建设中未通过显著性检验,在模型(10)、(11)、(12)中剔除了这一变量。

5 结论与讨论

地方主官的更替对辖区经济增长有着显著的影响,其对城市空间增长的作用也是值得研究和探索的。本文尝试从政府对城市影响的角度出发,以地方主官更替为切入点,研究在政治集权、经济分权背景下地方主官更替对城市空间增长产生的影响及作用机制。通过地方主官更替与城市空间增长相匹配的数据发现,有65%的城市更替年份的空间增长率要低于非更替年份,且地方主官更替年份平均比非更替年份低2个百分点,间接证明了地方主官更替当年对城市空间增长的负向影响;地方主官变更1年后,地方主官更替的变更冲击对城市空间增长的影响显著为正,变更2年后,随着对辖区控制力和影响力的增加,地方主官更替的变更冲击对城市空间增长的影响也逐渐变大。四大区域而言,东部和东北地区地方主官更替带来的空间增长波动较大,中部次之,西部保持均衡;大中小城市中,大城市和小城市地方主官更替对空间增长波动的影响较大。

同时,研究还发现地方主官更替当年土地出让面积显著下降,而后土地出让面积增加,在变更一年后达到最高,随着任期结束的临近对土地出让面积的影响又会逐渐减弱。地方主官的更替对基础设施的影响在变更当年并不显著,而在随后两年显

著为正,说明地方主官会通过基础设施建设来实现对城市空间增长的影响。

中国政府官员在城市空间增长、城市形象提升方面发挥了重大的作用,不断推动着中国的城镇化进程。但政府官员的任职更替会导致城市空间增长的波动,要保持城市发展的稳定、持续,必须采取措施避免政府官员任职更替引起的波动。基于研究结论,本文提出以下建议:首先,上级决策者要制定相关规章制度,减弱任职更替对城市空间增长的影响;其次,要加快依法执政的效率,进一步简化任职更替的管理权移交手续,使新任政府官员能较快履行职责;最后,政策规章制度等也要保持一定的连续性,要避免任职更替带来的政策不确定性对城市空间增长的不利影响。

本文仍然存在着诸多不足和有待改进的地方:

①本文采用的数据主要集中在2000年以后,未能将时间段进一步延伸,进一步扩大研究时间能使结论更有说服力。②当前地方主官的变更会带来诸多的变化,如果能进一步把这些变化进行量化,对研究地方主官更替对城市空间增长的影响能进一步深化。

参考文献:

- [1] 李小建. 中国特色经济地理学思考[J]. 经济地理, 2016, 36(5): 1-8.
- [2] 李小建. 中国特色经济地理学探索[M]. 北京: 科学出版社, 2016.
- [3] 徐现祥, 王贤彬, 舒元. 地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据[J]. 经济研究, 2007(9): 18-31.
- [4] 王贤彬, 徐现祥, 李郁. 地方官员更替与经济增长[J]. 经济学: 季刊, 2009, 8(3): 1301-1328.
- [5] 姚洋, 张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究, 2013(1): 137-150.
- [6] 郑思齐, 孙伟增, 吴璟, 等. “以地生财, 以财养地”——中国特色城市建设投融资模式研究[J]. 经济研究, 2014(8): 14-27.
- [7] 周黎安, 李宏彬, 陈烨. 相对绩效考核: 中国地方官员晋升机制的一项经验研究[C]//经济学报. 北京: 清华大学出版社, 2005, 1(1), 83-96.
- [8] Wu J, Deng Y, Huang J, et al. Incentives and Outcomes: China's Environmental Policy[R]. NBER Working Papers, 2013, 9.
- [9] 谢冬水. 地方政府竞争、土地垄断供给与城市化发展失衡[J]. 财经研究, 2016, 42(4): 102-111.
- [10] He C, Huang Z, Wang R. Land use change and economic growth in urban China: A structural equation analysis[J]. Urban Studies, 2014, 51(13): 2880-2898.
- [11] 姜海, 夏燕榕, 曲福田. 建设用地扩张对经济增长的贡献及其区域差异研究[J]. 中国土地科学, 2009, 23(8): 4-8.
- [12] 陈晓红, 张文忠, 张海峰. 中国城市空间拓展与经济增长关系研究——以261个地级市为例[J]. 地理科学, 2016, 36(8): 1141-1147.
- [13] 张虹鸥, 叶玉瑶, 杨丽娟, 等. 广东30年建设用地增长对经济发展的贡献[J]. 经济地理, 2008, 28(6): 904-908.
- [14] 祝吴冉, 冯健. 经济欠发达地区中心城市空间拓展分析——以南充市为例[J]. 地理研究, 2010, 29(1): 43-56.
- [15] 赵晶, 徐建华, 梅安新, 等. 上海市土地利用结构和形态演变的信息熵与分维分析[J]. 地理研究, 2004, 23(2): 137-146.
- [16] 王伟武, 金建伟, 肖作鹏, 等. 近18年来杭州城市用地扩展特征及其驱动机制[J]. 地理研究, 2009, 28(3): 685-695.
- [17] 李永乐, 舒帮荣, 吴群. 中国城市土地利用效率: 时空特征、地区差距与影响因素[J]. 经济地理, 2014, 34(1): 133-139.
- [18] 吴得文, 毛汉英, 张小雷, 等. 中国城市土地利用效率评价[J]. 地理学报, 2011, 66(8): 1111-1121.
- [19] 余泳泽, 杨晓章. 官员任期、官员特征与经济增长目标制定——来自230个地级市的经验证据[J]. 经济学动态, 2017(2): 51-65.
- [20] 刘盛和, 吴传钧, 陈田. 评析西方城市土地利用的理论研究[J]. 地理研究, 2001, 20(1): 111-119.
- [21] Scott A J. The Urban Land Nexus and the State [M]. Routledge, 2007.
- [22] Form W H. The Place of Social Structure in the Determination of Land Use[J]. Social Forces, 1954, 32: 317-323.
- [23] Pahl R E. Whose City? And Further Essays on Urban Society [M]. London: Penguin, 1975.
- [24] Young K. Urban Politics: An Overview [C]// Young K. Essays on the Study of Urban Politics. UK, Palgrave Macmillan, 1975.
- [25] 吴翊骝, 李郁. 地方政府管治下城市空间拓展——以广州市为例[J]. 人文地理, 2014(4): 52-58.
- [26] Koopmans T C, Beckmann M J. Assignment problems and the location of economic activities[J]. Econometrica, 1957, 25(1): 53-76.
- [27] Lin George C S. Reproducing Spaces of Chinese Urbanization: New City- Based and Land- Centred Urban Transformation [J]. Urban Studies, 2007, 44(9): 1827-1855.
- [28] 王贤彬, 张莉, 徐现祥. 地方政府土地出让、基础设施投资与地方经济增长[J]. 中国工业经济, 2014(7): 31-43.
- [29] 戚伟, 刘盛和, 金浩然. 中国城市规划划分新标准的适用性研究[J]. 地理科学进展, 2016, 35(1): 47-56.
- [30] 余靖雯, 肖洁, 龚六堂. 政治周期与地方政府土地出让行为[J]. 经济研究, 2015(2): 88-102.