

# 官员更替对经济增长的 影响及其作用机制

——来自地级行政区的经验证据

曹光宇 周黎安 翁 翕

**【摘要】**本文利用1995—2016年地级面板数据,分析官员更替对经济增长的影响。实证结果表明,地级行政区党委书记更替会导致GDP增长率下降0.4个百分点。进一步分析发现,发生于年初的官员更替对经济增长的负面影响较弱;离任官员获得晋升有助于降低此负面影响,落马则会放大此效应;若官员更替导致增长目标的提出者和执行者不同,会降低目标的完成度。此外,政府主官转任党委主官的惯例安排和县域行政区的相对独立性可以在一定程度上缓解该负面影响。

**【关键词】**官员更替;经济增长;作用机制

**【作者简介】**曹光宇,北京大学光华管理学院博士研究生,E-mail:cgyl117@pku.edu.cn;周黎安,北京大学光华管理学院教授,E-mail:zhoula@gsm.pku.edu.cn;翁翕,北京大学光华管理学院教授,E-mail:wengxi125@gsm.pku.edu.cn。

**【原文出处】**《经济学报》(京),2019.4.102~126

## 0 引言

中国在改革开放40年以来取得了举世瞩目的成就,各级地方政府和地方官员在其中发挥了重要作用。<sup>①</sup>中国近40年的经济发展历程见证了地方政府治理、官员激励设计、领导干部管理等制度适时演进的历程。为改进领导干部管理制度、加强领导干部队伍建设、发挥中央和地方两个积极性,党中央和组织部门进行了诸多卓有成效的探索与改革:1980年邓小平在中央工作会议上指出干部队伍要“革命化、年轻化、知识化、专业化”,1990年中共中央作出《关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》,2013年中共中央组织部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》。这一系列重要讲话和文件对我国地方官员特别是领导干部的培养考核、政策取向、治理绩效产生了深远影响。

考虑到地方官员在施政过程中实际享有广泛的经济社会管理权限和自由裁量空间,以及长期存在于中国政治现实中的“一把手”效应,我们有理由相信地方官员,特别是各级党委和政府的主官,在经济发展当中扮演着重要角色。随之而来的一个直观问题是,既然地方官员如此重要,那么由于制度规定、组织要求或基于各种原因而进行的地方主官调整,对于经济增长有怎样的影响?如果有影响的话,其具体机制又是怎样的?这些影响的存在对于我们未来的制度设计又具有怎样的启示呢?

本文对地级行政区官员更替进行实证分析,系统地回答了上述问题。在总体影响方面,本文发现地级行政区党委主官更替会导致当地GDP增长率下降0.4个百分点,与王贤彬等(2009)基于省级官员更替所得的结论保持一致。在影响机制方面,我们从

离任官员效应和继任官员效应两个方面进行分析并检验了一系列假设:如果官员更替发生于年初,则对经济增长的负面影响较弱;离任官员如果获得晋升有助于降低此负面影响,落马则会放大此效应。此外我们发现,如果官员更替导致经济增长目标的提出者和执行者不同,会使GDP增长目标完成度降低约4个百分点;党政分工制度和政府主官转任同一地方党委主官的惯例性安排、上下级政府间的相对独立性,则可以在一定程度上对冲、吸收、缓解官员更替带来的影响和冲击。这为我们进一步协调目标治理与官员更替、优化地方党政主官调整方式、理顺地县两级政府间的关系提供了丰富的政策启示。

与已有文献和相关研究对比,本文的贡献主要体现在以下三个方面。

一是利用官员更替在月份等方面的差异,进一步探究官员更替影响经济增长的作用机制。囿于GDP增长率等数据的低频特性,现有的关于作用机制的讨论多停留于理论探讨和文字论述层面。本文创造性地利用官员更替在月份上分布的事实特征,<sup>②</sup>检验了关于离任效应、继任效应等具体作用机制的若干假说。虽然我们无法具体量化和区分以上两重效应,但提供了关于二者总体影响的实证证据,为相关政策建议提供依据。

二是探究官员更替与我国若干制度设计相交互所带来的影响。长期以来,基于政府工作报告和“五年规划”的目标治理体系(Li et al., 2018)、党委和政府主官职能差异(陈硕, 2016)、“撤县设区”与“省直管县”之辨(Lu and Tsai, 2019)等问题都受到经济学研究者的普遍关注。官员更替不是一种孤立事件,而是与上述制度细节和研究问题形成深度互动关系。本文以官员更替为切入点,探究其对于目标治理的影响,并实证检验了党政分工制度和县级行政区的独立性对于官员更替负面影响的缓冲作用。

三是为进一步优化地方官员治理模式、提升组织人事工作效率给出了针对性建议。本文的实证结果为我们提供了几方面政策启示:其一是各级党委政府和组织部门在对地方主要领导干部进行调整时

可以从时间安排上进行优化,尽可能安排在年初并与两会时间相协调,以提升新任官员对年度工作绩效和增长目标的“归属感”;其二是当党委和政府主官同步调整时,应更多考虑市长转任市委书记,进而降低人事调整带来的负面冲击;其三是在提升县域治理水平、权衡推进“撤县设区”和“省直管县”等工作时,要充分考虑县相比于市辖区而言所具备的更高独立性所带来的益处。例如本文的研究结果表明,当面对上级行政区的人事更替时,县所受的冲击和影响更小。总体而言,我国政治制度当中内嵌有若干机制,对于官员更替的负面影响具备缓释、对冲作用,值得进一步利用和发掘。

本文剩余部分安排如下:第1部分对相关研究进行了文献综述并提出本文的理论假设;第2部分介绍了本文所用数据的来源并定义了核心变量;第3部分介绍了计量模型并汇报了基本实证结果;第4部分对理论假设和作用机制进行实证检验;第5部分为结论性评述。

## 1 文献综述与理论假设

### 1.1 文献综述

有别于中国特色的财政联邦主义对地方政府的抽象化理解(Qian and Weingast, 1997; Jin et al., 2005),基于晋升锦标赛理论(Li and Zhou, 2005; 周黎安, 2007; Xu, 2011)的相关研究更加强调地方官员在给定激励结构下的具体行为和治理绩效。官员更替所带来的人员变动为研究相关问题提供了丰富的素材。组织领导人更迭对组织行为和绩效表现的影响,已经在国家和企业层面得到过实证检验(Jones and Olken, 2005; Weisbach, 1995)。具体到中国的地方政府,现有对官员更替的研究主要从两个维度展开。

第一个维度是利用官员更替所导致的官员特征变化,探究官员特征与官员行为、政策选择、治理绩效间的关系,笔者将其概括为“人与人的比较”。此类研究利用中国领导干部管理当中的制度特点和政策调整,从来源、能力、任期、年龄等角度分析不同类型、不同特征的官员在政策选择、治理成果等方面的

差异。例如,自1990年起颁布实施的《关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》对各级领导干部的异地交流和定期调动作出了明确规定。诸多研究利用这一制度设计,从官员来源的角度比较异地交流和本地提拔的官员在促进经济增长(张军和高远,2007;徐现祥等,2007;王贤彬和徐现祥,2008)、降低市场分割(陈刚和李树,2013)、提升征税效率(范子英和田彬彬,2016)等方面的差异性。另有研究借用劳动经济学当中的方法,评估官员能力对经济增长和机会主义行为的影响(Yao and Zhang, 2015; Xi et al., 2018)。

第二个维度是考虑官员更替本身对于宏观经济、企业行为等方面的影响,对比的是某段时间内有无官员更替所带来的结果差异,笔者将其概括为“变与不变的比较”。第一类研究中所关注的官员个体特征此时成为控制变量或异质性分析的切入点。在宏观经济方面,王贤彬等(2009)利用省级数据证实了官员更替对经济增长的负面影响,罗党论和余国满(2015)发现市级党政主官变化会提高城投债的风险和发行成本,杨海生等(2015)则表明官员更替会导致地方政策不连续性以及随之而来的财政效率损失。在企业行为方面,现有研究重点关注官员更替对于企业投资的影响,但尚未达成一致结论。陈艳艳和罗党论(2012)发现官员更替会导致企业投资支出增加,徐业坤等(2013)和曹春方(2013)的研究则表明官员更替会降低企业投资支出。亦有研究从企业的产能过剩(徐业坤和马光源,2019)、慈善捐赠(戴亦一等,2014)和生存时间(刘海洋等,2017)等角度进行分析。此外,实证研究表明官员更替还会对数据披露(Wallace, 2016; 郭峰和刘冲, 2016)、政企合谋(郭峰和石庆玲, 2017)等产生影响。

本文的关注点与上述第二类文献相同,希望从地级行政区的层面为官员更替对经济增长的影响提供新的证据。具体而言,我们尝试利用若干制度特点和制度细节,从以下两个方面拓展现有研究。第一,进一步分析官员更替影响经济增长的作用机制,讨论离任官员和继任官员的作用,并就其总体效应、

差异化影响等问题进行实证检验。第二,探究官员更替与目标治理、党政分工制度、县级行政区独立性相交互所产生的影响,寻找官员更替负面影响的对冲和缓释机制。这为我们认知中国的制度特色和治理逻辑提供了新的角度,本文将对其进行实证探索。

## 1.2 理论假设

如上文所述,本文希望基于中国现行政治制度和日常政治实践当中的特点和细节,提出理论假设并加以实证检验。本文所涉及的制度设计和细节主要包括:(1)官员绩效考核和经济统计核算以自然年为周期,而官员更替则散落于各个月;(2)官员离任后去向和离任原因存在普遍性差异;(3)地方两会与官员更替相交错,导致经济增长目标制定者与执行者分离;(4)同级党委和政府的分工安排,以及政府主官转任党委主官的惯例性安排;(5)市辖区和县同为地级行政区的下设政区,但在独立性等方面存在诸多不同。以下我们将分别分析相关制度细节并提出理论假设。

当前对于地级行政区党政主官的绩效考核和对当地的经济统计以自然年为主要周期。一方面,从组织人事和干部管理的角度而言,中组部2009年下发的《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》提出要“综合运用民主推荐、民主测评、民意调查、个别谈话、实绩分析、综合评价等方法,全面客观准确地考核评价地方党政领导班子和领导干部”,同时明确规定“实绩分析按年度定期进行”。另一方面,从统计、核算、监察的工作量和技术可行性出发,我国有三百多个地级行政区<sup>③</sup>,约为省级行政区数量的十倍,市级无法像省级一样按月份高频地披露全部经济数据,特别是GDP增长率等综合经济指标<sup>④</sup>。与之相对,党政主官更替则散列于自然年中的各个月。图1刻画了1995-2016年市委书记和市长更替的月份分布。从图中可以看出,市委书记和市长更替虽更多发生于年初1月、2月和年末12月,但除此之外的月份亦有相当数量的官员变动。基于完整自然年的绩效核算体系与散列于自然年之中的党政主官更替这两种制度事实交织在一起,有助于我

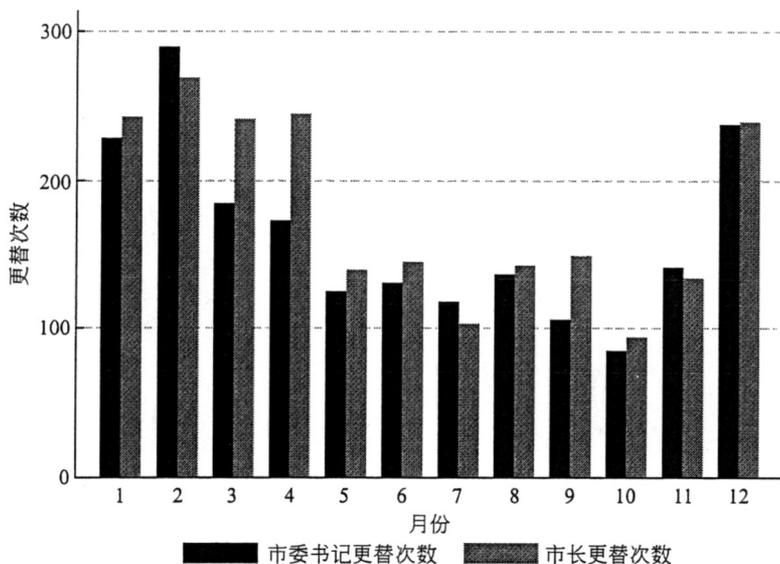


图1 市委书记、市长更替的月份分布

们探究官员更替对经济增长负面影响的具体机制。

借鉴王贤彬等(2009)的思路,在分析官员更替对经济增长的影响时,我们从离任官员效应和继任官员效应两个维度展开。对离任官员而言,有多重因素可能会对经济增长造成不利影响,在此我们仅举两例。其一是“跛脚鸭”效应(lame duck effects),即由于该官员即将离任而导致政治影响力下降,其下辖的条、块对于该官员指令重视程度降低,或持观望犹疑态度。由于党政主官正式更替之前需要进行走访、考察、公示等环节以确定接任人选,官员离任的消息在正式结束任职之前即会在一定范围内传播并为下属所知晓。其二是道德风险(moral hazard)问题,即离任官员本人考虑到自己即将离任,在工作态度、努力程度等方面会有所松懈。如果该官员有新的工作安排而非离任退休,通常还需要提前到新单位熟悉工作。由于更替年份的经济绩效不算作离任官员的绩效考核范畴,离任官员效应的强度应与交接月份数成正相关:更替发生的月份越晚,各类负面影响持续时间越长。

继任官员效应与更替月份的关系则相对复杂一些。例如,继任官员需要一定时间来适应工作环境、熟悉工作内容、了解领导班子成员和人事情况。通过对若干市新闻报道的抽样研究可以发现,新到任

党政主官通常会花相当长的时间走访、调研、座谈,而后再借助市委全会或地方两会等正式会议场合提出自己的发展理念和施政主张。再比如媒体报道中经常提到的“新官上任三把火”问题,即继任官员不会全盘接受前任制定的各项方针政策,通常会进行调整、修订,甚至全盘推倒重来以至出现“新官不理旧账”等情况。但需要注意的是,继任官员效应与更替发生的月份并不是简单的线性关系。我们考虑以下三种情况:(1)如果更替发生在年初(比如1月份),则该年度大部分时间均由继任官员负责,离任官员影响时间有限;同时考虑到继任官员还要在该地长期工作,此时继任官员有动力尽可能压缩上述效应,以期自己工作实现良好的开局(余靖雯等,2015;耿曙等,2016)。(2)如果更替发生在年末(比如12月份),继任官员可能会放任上述负面效应发生,但其发挥影响的时间则较为有限,只有短短一两个月。(3)如果更替发生在年中,与年初更替相比,此时剩余月份较少,不足以支撑起继任官员关于该年度工作的“归属感”;而与年末更替相比,剩余月份又偏多,继任官员负面效应有充足的时间得以凸显。综上所述,继任官员效应可能随更替月份上升而呈现某种U型特征。

线性的离任官员效应与U型的继任官员效应相

叠加,其总体效果存在多种可能性,图2仅刻画了其中一种情况。伴随着线性函数和二次函数的设定变化,总体效应的最低点所对应的月份会有所不同<sup>⑤</sup>;但无论函数设定如何变化,有一个较为稳定的结论是,如果官员更替于年初发生,离任官员效应和继任官员效应的总和应比较小。由此我们得到本文第一个假设:

**假设1:**发生于年初的官员更替对经济增长的负面影响较小,发生于年中和年末的官员更替对经济增长负面影响较大。

以上我们从月份分布的角度分析了官员更替当中的离任官员效应和继任官员效应。除此之外,我们还可以通过离任官员的去向,进一步分析官员更替的差异化影响。首先我们考虑离任官员晋升与否的问题。如果离任官员获得晋升,此时对“跛脚鸭”效应、道德风险、“新官上任三把火”等问题都会有一定的缓解作用:其一,由于离任官员调任到更高职级的岗位,步入更高层级的领导干部序列之中,其下属条块考虑到日后依然可能存在工作交集,不会对离任官员表现出过度不合作;其二,离任官员考虑到自身的声誉和长期仕途发展,也不会过渡期太过消极怠工;其三,继任官员面对获得升迁的前任,在改弦更张之时也会顾及离任官员的感受等因素,政策转向会更为缓和。综上我们得出本文第二个假设的

第一部分:

**假设2a:**当离任官员获得晋升时,官员更替对经济增长的负面影响更小。

其次我们考虑离任官员落马的问题。党中央历来高度重视反腐倡廉工作。特别是自党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央通过一系列有力举措彰显了“党要管党、从严治党”的决心,在任的地方党政主官时有落马。一方面,如果离任官员是由于各类政治经济问题而被免去职务,在离职之前、接受调查期间,其本人的道德风险、其下属“跛脚鸭”效应等问题也都会有不同程度的放大;另一方面,新上任的官员,特别是异地调入的“救火队长”,也亟须调整工作规划和战略部署以与之划清界限、完成政治表态,从而扩大继任官员效应。由此我们得到本文第二个假设的第二部分:

**假设2b:**当离任官员落马时,官员更替对经济增长的负面影响更大。

此前两项假设主要聚焦于探讨官员更替对经济增长产生负面影响的机制。正如引言部分所说,官员更替并非一个孤立事件,而是与我国若干特色制度形成交互,从而为我们提供了更为丰富的实证分析角度。接下来假设3主要探讨官员更替对于增长目标约束力和完成度的影响,假设4则考察党政分工制度以及县和市辖区在官员更替中的差异性表现。

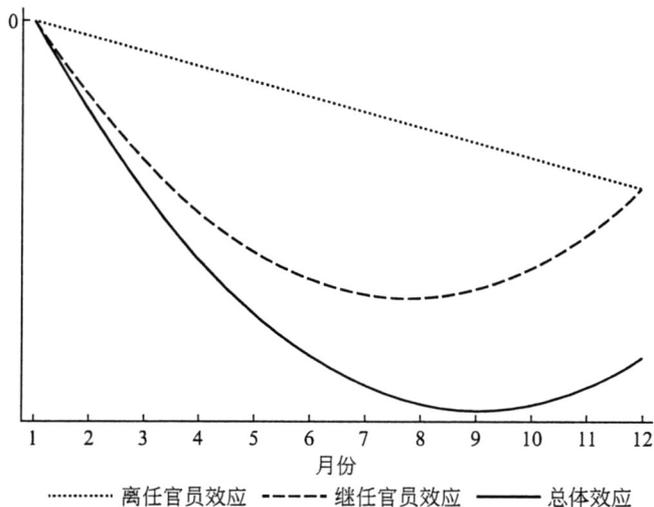


图2 离任官员效应、继任官员效应和总体效应示意图

一年一度的两会是地方政府披露经济增长绩效、提出各项工作目标的重要场合,是以自然年为基础的核算周期当中的标志性事件。市级两会通常于每年的上半年召开<sup>⑥</sup>,市长或代市长会代表人民政府做工作报告,其主要内容为汇报上一年工作情况、提出本年度工作部署。两会时间和官员更替时间在现有制度框架下构成了另一种交织,详情如图3所示。

在图3情况1之下,Y年两会召开时间早于官员更替时间。Y年经济增长目标由前任官员A提出,而后A、B官员更替,并由B在(Y+1)年两会上汇报Y年的经济增长情况和目标完成情况。而在情况2之下,Y年两会召开时间晚于官员更替时间。A、B先完成官员更替,由B在Y年两会上提出当年经济增长目标,并在(Y+1)年两会上予以汇报。

简言之,情况1之下目标提出者和执行者是两位不同的官员,而情况2之下的目标提出者和执行者是同一个人。<sup>⑦</sup>如前所述,中途换将使得继任官员对于当年的政绩缺少“归属感”,该年份易处于前后任官员“两不管”状态。虽然已有研究指出各级政府在经济指标分解时存在压力传导和层层加码的问题(荣敬本,1998;周黎安等,2015;Li et al.,2018),但我们此处强调的是,当目标提出者与执行者分离时,官员没有必要为其前任提出的、自己不承担责任的目标

买单。至此我们得出本文第三个假设:

**假设3:**当发生官员更替且经济增长目标的提出者和执行者是不同官员时,增长目标的约束性更差,完成度更低。

我国各级行政区普遍配备有党委、人大、政府和政协机关,被称为“四套班子”。除部分民族自治地方外,一般由党委主官(省/市/县委书记)兼任人大主官(省/市/县人大常委会主任),政府主官(省/市/县长)兼任同级党委的副书记。具体到市级而言,党政主官调整过程中有一种常见的安排,即由市长转任同一市的市委书记。同时考虑市委书记和市长的更替情况,我们可以将党政主官更替分为以下四种类型:(1)仅有市长更替;(2)仅有市委书记更替;(3)市委书记、市长同时更替,且市长转任市委书记;(4)市委书记、市长同时更替且均为新任官员。

上述四种类型的官员更替对经济增长的影响应有不同。首先考虑到市委书记和市长作为地方的党政一把手,其更替人数越多,对于经济增长的负面影响越大,因而(1)(2)的影响应小于(3)(4)。其次考虑到在排序和实权方面,市委书记作为一把手,其更替的影响应大于市长,即(1)<(2)。再者,市委书记与市长在实际工作中长期“搭班子”,对彼此的工作思路、方法和风格较为熟悉;党内的民主集中制和集体领导制又在一定程度上保证了相关政策能够同时反应市

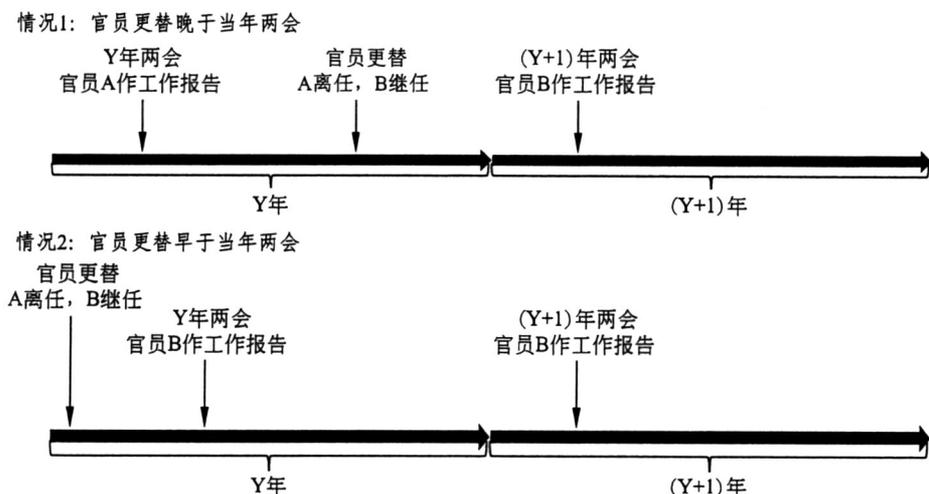


图3 官员更替与“两会”时间交错情况示例

委书记和市长的意见。因此在二者均发生调整时,原市长转任市委书记、同时调任一位新市长,应比市委书记、市长都由新人担任带来的冲击要小,即(3) < (4)。<sup>⑧</sup>综合以上讨论,我们得到如下假设:

**假设 4a:** 四种类型的市委书记市长更替对经济增长的负面影响不同,其影响程度排序应为(1) < (2) < (3) < (4)。

正如周黎安(2014, 2018)所指出的,我国各级党政机关存在层层嵌套、逐级发包的特征。每级党委和政府对外下级党委和政府享有正式权威和剩余控制权,但下级政府享有具体的决策权、执行权和广泛的自由裁量权。需要注意的是,上述观点主要适用于市与县之间,市与市辖区之间的关系则有很大不同。市辖区和县在行政级别上处于同一层级,但市辖区是城市主体的一部分,总体而言与市的关系更为密切,财政、人事方面的独立性相对较弱。县的情况则恰好相反,在地理区位上与城市主体有一定距离,在经济发展、文化教育方面一般也稍有逊色,但其独立性和自主性较强(Li, 2011; 李郁和徐现祥, 2015; 邵朝对等, 2018)。当上级官员发生更替时,县的这种独立性在某种意义上具备“隔离”或“屏蔽”效应,其经济增长受到的负面冲击应当小于市辖区。至此我们得到假设 4 的第二部分:

**假设 4b:** 当市级官员发生更替时,县受到的负面影响小于市辖区。

## 2 数据来源与变量定义

### 2.1 市委书记、市长更替信息及个人特征

我们通过以下步骤收集官员更替信息及官员个人特征:(1)通过各市志书、组织史资料等历史档案,确认各市历任市委书记、市长的名单;(2)通过百度百科、名人录、人大代表风采录等数据源,收集官员个人信息,并通过履历判断其担任党政主官的时间(具体到月份);(3)部分官员履历仅有官职名或仅具体到年,此时通过“读秀”学术搜索引擎查找其任命文件落款时间或其履新大会的新闻报道,以确认具体的到任、离任月份<sup>⑨</sup>;(4)完成上述步骤后进行反向排查,确认各市的历任市委书记和市长到任、离任时间首

尾相连,没有重叠。

利用简历信息,我们构建以下 7 个变量来刻画官员个人特征:年龄;任期;是否具备本科及以上学历;是否在出生省份任职;有无本省份省级机关工作经历;有无外省省级机关工作经历,有无中央国家机关工作经历。其中年龄和任期会随着官员在任时长的增加而增长,学历和任职经历则以担任该职务之前的信息为准,不随时间变化。

### 2.2 市级 GDP 增长率和人均 GDP

本文当中市级的经济增长相关指标主要来自《中国区域经济统计年鉴》和《中国城市统计年鉴》。前者的时间跨度为 1999—2013 年,覆盖地级市、自治州、地区和盟四类地级行政区;后者的时间跨度为 1995—2016 年,仅覆盖地级市。基于以上情况,1999—2013 年所有地级行政区的 GDP 增长率和人均 GDP 来自《中国区域经济统计年鉴》;1995—1998 年、2014—2016 年地级市的相关指标来自《中国城市统计年鉴》。对于 1995—1998 年和 2014—2016 两个时段,我们在《中国城市统计年鉴》基础上,通过各省、市年鉴,各市国民经济和社会发展统计公报以及各市政府工作报告,补充了自治州、地区、盟的数据,同时也填补了《中国区域经济统计年鉴》和《中国城市统计年鉴》当中的缺失值。

### 2.3 市辖区与县的 GDP 增长率和人均 GDP

因为在四类地级行政区当中,仅地级市下设有市辖区,其余三类均无此设置,故市辖区的 GDP 增长率和人均 GDP 直接取自《中国城市统计年鉴》。县级变量的构造过程相对复杂,我们遵循如下步骤计算各市下辖县的平均 GDP 增长率和人均 GDP:(1)从各省、市年鉴中收集各县的 GDP 总量,从《中国县域统计年鉴》<sup>⑩</sup>中收集各县的年末总人口;(2)用省级 GDP 平减指数对 GDP 总量进行调整,进而计算出各县的 GDP 增长率和人均 GDP;(3)根据市县之间的隶属关系,在市一年层面取各市下辖县的 GDP 增长率和人均 GDP 的平均值。之所以要取平均值,是因为《中国城市统计年鉴》当中的市辖区指标是同一地级市所有市辖区的总体指标。相应地,我们对同一地级市

下辖的县取平均值以保证数据颗粒度的可比性,即市辖区和县的数据均为市一年层面。由于诸多省、市年鉴最新数据仅截至2015年,为保证样本的可比性,后文在对假设4b进行检验时,我们将样本限制在1995-2015年的所有地级市观测值。

#### 2.4 市级两会召开时间、GDP增长目标与目标完成度

市级两会召开时间主要来自各市年鉴以及市志、大事记等档案资料。当会期跨越两个月时,我们以会议开幕日期所属的月份为准,这主要是考虑到市级两会议程安排的惯例是在开幕会上由市长作政府工作报告。市级GDP增长目标来自各地级市和自治州的政府工作报告。各级政府关于GDP增长目标的措辞有诸多差异,如“10%左右”“力争10%”“10%以上”,等等,我们采用周黎安等(2015)的方法进行了统一处理。我们将GDP增长目标完成度定义为(GDP实际增长率/GDP目标增长率)×100;当实际GDP增长率为负值时,完成度记为0。

值得注意的是,地区和盟没有独立的人大机关,仅有省级人大派驻的人大工委,人民代表大会也被人大工委会议所取代。虽然会议的工作任务相似,但人大工委会议的召开频率、法理地位等均与人民代表大会不同,地区和盟的行政公署汇报工作的方式也与地级市和自治州人民政府有所不同。此外,时间较早的政府工作报告电子化程度低、可得性差,而近年的市级政府工作报告也还在陆续披露中。综合考虑上述情况,后文在对假设3进行检验时,我们将样本限制在2000-2015年的所有地级市与自治州的观测值。本文中用到的主要变量描述性统计如表1所示。

### 3 计量模型与实证结果

#### 3.1 计量模型

为评估官员更替对经济增长的影响并探究其影响渠道和缓释机制,我们估计以下方程:

$$GDPGr_{ct} = \alpha + \mu_{ct} + \lambda_t + \beta Turnover_{ct} + \gamma GDPPC_{c,t-1} + X'_{ct} \pi + f(t) \eta + \varepsilon_{ct} \quad (1)$$

表1 主要变量描述性统计

Panel A 经济增长相关变量					
	观测数	均值	标准差	时间跨度	行政区划类型
GDP增长率/%	5546	11.730	4.084	1996-2016	地级市,自治州地区,盟
人均GDP/万元	5546	1.537	1.419	1995-2015	地级市,自治州地区,盟
市辖区GDP增长率/%	4804	12.392	10.973	1996-2015	地级市
县级GDP增长率平均值/%	4804	11.658	6.106	1996-2015	地级市
GDP增长率目标完成度/%	4385	103.170	25.125	2000-2015	地级市、自治州
Panel B 市委书记个人特征					
	观测数	均值	标准差	最小值	最大值
年龄/岁	1736	54.216	3.838	40	62
任期/年	1736	3.560	1.833	0.083	10.75
有无本科及以上学历(1有0无)	1736	0.936	0.245	0	1
是否在出生省份任职(1是0否)	1736	0.653	0.476	0	1
有无本省级机关任职经历(1有0无)	1736	0.612	0.487	0	1
有无本省级机关任职经历(1有0无)	1736	0.061	0.240	0	1
有无中央机关任职经历(1有0无)	1736	0.085	0.279	0	1

注:(1)后续回归分析将控制滞后一期的人均GDP对数值,故GDP增长率数据会损失一期样本,时间跨度自1996年开始;(2)人均GDP用省级GDP平减指数统一换算至1994年价格水平;(3)Panel B中汇报了市-任层面的市委书记个人特征,即每市每任市委书记为一条观测值,若同一个人曾在多地任市委书记则对应多条观测值;(4)任期的单位为年,但系基于月份信息计算,再除以12将单位转换为年。

其中  $GDPGr_{ct}$  为因变量,即  $c$  市  $t$  年的 GDP 增长率;  $\alpha$  为截距项;  $\mu_c$  和  $\lambda_t$  分别代表城市和年度固定效应;  $Turnover_{ct}$  为核心自变量,当  $c$  市  $t$  年发生市委书记更替时取 1,否则取 0。考虑到在我国现行体制中,党居于领导核心地位,故实证分析当中我们首先关注市委书记更替对于经济增长的影响。当我们对假设 4a 进行检验时,再引入市长更替并详细地考察党政主官更替的结果。 $GDPPC_{c,t-1}$  代表滞后一期的人均 GDP 对数值。我们遵循 Besley and Case(2003)和 Besley et al.(2010)的做法加入此变量,以控制各地经济增长当中的初始禀赋效应。 $X_{ct}$  代表  $c$  市  $t$  年在任市委书记的个人特征。为将其与年度数据进行匹配,我们采取与姚洋和张牧扬(2013)、Yao and Zhang(2015)相同的规则:当某年未发生市委书记更替时,则控制在任市委书记个人特征;当某年有两位或更多位市委书记任职时,控制该年内任职时间最长的市委书记的个人特征。 $f(t)$  代表各种不同的时间固定效应和时间趋势设定,其具体含义将在汇报回归结果时具体说明。 $\varepsilon_{ct}$  为误差项。 $\beta$  是我们关心的参数,代表官员更替对于 GDP 增长率的影响。

方程(1)的模型设定面临内生性问题的挑战。一方面,可能存在遗漏变量同时影响地方经济增长和官员更替,例如某些仅由省委、省政府掌握的非公开地方经济指标;另一方面,上级党委可能基于地方经济增长情况而决定是否对地级官员进行调整,由此带来反向因果问题。为缓解关于内生性的担忧,我们尝试利用同省其他地级行政区官员更替的情况来构造工具变量。具体而言,我国地级官员当中存在广泛的省内交流任职现象,也即地级行政区主官会平调担任同省其他地级行政区的主官(Yao and Zhang, 2015)。因此,同一省内部的地级行政区主官事实上构成了联动的“机会链”(White, 1970; 李兰, 2019),可能会出现  $B$  市书记调任  $A$  市,  $C$  市书记调任  $B$  市等链式更替。基于这一制度特点,我们将  $c$  市所在省份于  $t$  年发生的地级行政区党委书记更替总次数(不含  $c$  市本身)作为  $Turnover_{ct}$  的工具变量。对应的两阶段最小二乘(2-Stage Least Squares, 2SLS)模

型为:

$$Turnover_{ct} = \alpha^1 + \mu_c^1 + \lambda_t^1 + \tau^1 TurnoverOther_{ct} + \gamma_1 GDPPC_{c,t-1} + X'_{ct} \pi^1 + f(t)^1 \eta^1 + \varepsilon_{ct}$$

$$GDPGr_{ct} = \alpha + \mu_c + \lambda_t + \beta \hat{T} Turnover_{ct} + \gamma GDPPC_{c,t-1} + X'_{ct} \pi + f(t) \eta + \varepsilon_{ct} \quad (2)$$

其中  $TurnoverOther_{ct}$  为如上所述的工具变量,  $\beta \hat{T} Turnover_{ct}$  为一阶段回归中  $Turnover_{ct}$  的拟合值,一阶段回归的参数上标加 1 以与二阶段回归区分。此时所得  $\beta$  即为 2SLS 模型下的估计值。

### 3.2 基准实证结果

表 2 汇报了基准实证结果。第(1)列只控制了城市和年度固定效应以及滞后一期的人均 GDP 对数值,第(2)列进一步加入了市委书记个人特征。第(2)列结果面临的一个潜在挑战是,我们所控制的官员个人特征变量尚不足以全面刻画市委书记个人能力和施政特点。由于同一位官员可能在地担任市委书记,这为我们控制官员个人的固定效应提供了可能。以个人固定效应替代市委书记个人特征后,对应的估计结果如第(3)列所示。此外,简单的年度固定效应尚不足以捕捉省级的经济冲击和市级的固有趋势。第(4)列进一步加入了省级固定效应与年度固定效应的交互项,以控制省一年层面的经济冲击;第(5)列则控制了城市固定效应与线性时间趋势(linear time trend)的交互项,从而刻画因市而异的经济增长率变动趋势。综合比较表 2 第(1)~(5)列的估计结果, $\beta$  的估计值始终在 1% 的显著性水平上保持显著,系数大小也稳定在 0.3~0.4<sup>⑩</sup>,约为 GDP 增长率标准差的 7%~10%。

第(6)列报告了方程(2)所对应的 2SLS 估计结果, $\beta$  估计值依然高度显著且绝对值有所增加,意味着潜在的内生性问题即便对估计结果有所影响,也会使我们低估真实系数的绝对值。对应的 Kleibergen-Paap 弱工具变量检验值为 123.46,可以在 1% 的水平上拒绝“存在弱工具变量”的原假设。2SLS 估计结果在一定程度上缓解了关于回归结果是由内生性问题驱动的疑虑,增强了我们对前 5 列回归结果的信心。<sup>⑪</sup>在后续分析中,除特别说明以外,我们以表 2 第

表2 基准回归结果

因变量	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	GDP增长率					
估计模型	OLS			2SLS		
市委书记更替	-0.369*** (0.076)	-0.373*** (0.077)	-0.416*** (0.094)	-0.284*** (0.070)	-0.382*** (0.075)	-1.376*** (0.436)
城市固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
年度固定效应	控制	控制	控制	控制	控制	控制
人均GDP对数值一阶滞后项	控制	控制	控制	控制	控制	控制
市委书记个人特征		控制		控制	控制	控制
市委书记个人固定效应			控制			
省×年固定效应				控制		
分市线性趋势					控制	控制
组内调整R <sup>2</sup>	0.004	0.007	0.022	0.011	0.008	/
聚类数	333	333	333	333	333	333
观测数	5546	5546	5306	5546	5546	5546

注:为节约空间,我们没有报告常数项的估计结果。括号中为聚类到城市层面的稳健标准误。\*\*\*、\*\*、\*分别表示1%、5%、10%的显著性水平。下同。

(5)列对应的模型设定作为基准模型。<sup>③</sup>

#### 4 机制分析

以上我们初步验证了市委书记更替对经济增长的负面影响。接下来我们探究其具体作用机制,对本文第1部分提出的假设进行实证检验。

首先,我们考察不同月份发生的市委书记更替对经济增长的差异化影响。具体而言,我们估计以下方程:

$$GDPG_{it} = \alpha + \mu_{it} + \lambda_{it} + \sum_{k=1}^6 \beta_{2k} \text{Turnover}_{it} \cdot M_{2k} + \gamma \text{GDPPC}_{it-1} + X'_{it} \pi + f(t) \eta + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中 $\{M_{2k}\}_{k=1}^6$ 是一组虚拟变量,用以表示在(2k-1)月或2k月发生了市委书记更替。为避免个别月份发生更替较少而导致估计的误差偏大,我们从1月起将每相邻的两个月合并为一组。举例而言,当1月或2月发生市委书记更替时, $M_2$ 取1而 $M_4, M_6, M_8, M_{10}$ 和 $M_{12}$ 取0;当未发生市委书记更替时,上述六个虚拟变量均取0。我们进一步将 $\text{Turnover}_{it}$ 与上述虚拟变量进行交互, $\{\beta_{2k}\}_{k=1}^6$ 的估计值即可帮助我们探究不同

月份市委书记更替的影响。

我们以表2第(5)列所对应的基准模型估计方程(3),所得 $\{\beta_{2k}\}_{k=1}^6$ 估计值及其95%置信区间如图4所示。对比图2和图4,实证结果与假设1基本一致,即发生于年初的官员更替对经济增长的影响不显著,发生于年中和年末的官员更替对经济增长负面影响较大。实证结果还进一步表明,离任官员效应和继任官员效应叠加后的最大值出现在10月附近。

其次,我们通过区分离任官员的去向,进一步研究不同类型官员更替的影响。根据离任官员是否获得提拔<sup>④</sup>,我们将 $\text{Turnover}_{it}$ 取1的情况进一步分为两类,分别是“获得晋升”与“未获得晋升”,而后重新估计方程(1),其回归结果汇报于表3第(1)列。从中可以看出,无论离任市委书记是否获得晋升,官员更替对经济增长都有负面影响;但当前任市委书记获得晋升时,该影响的幅度会显著降低。由此我们证明了假设2a的猜想,即离任官员获得晋升可以在一定程度上缓解离任官员效应和继任官员效应。

关于离任官员落马的探讨与之类似,此时我们

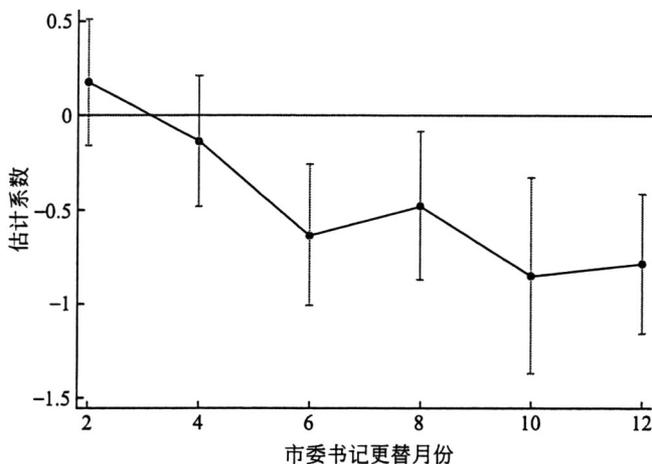


图4 各月份市委书记更替对经济增长的影响

表3 影响机制与增长目标完成度分析

因变量	(1)	(2)	(3)
	GDP增长率		GDP增长率目标完成度
离任官员未获得晋升	-0.411*** (0.090)		
离任官员获得晋升	-0.303** (0.132)		
离任官员未落马		-0.362*** (0.076)	
离任官员落马		-0.878** (0.401)	
市委书记更替早于两会			-1.458 (1.803)
市委书记更替晚于两会			-3.739*** (0.790)
城市固定效应	控制	控制	控制
年度固定效应	控制	控制	控制
人均GDP对数值一阶滞后项	控制	控制	控制
市委书记个人特征	控制	控制	控制
分市线性趋势	控制	控制	控制
组内调整R <sup>2</sup>	0.008	0.008	0.037
聚类数	333	333	316
观测数	5537	5546	4385

注:由于部分官员离任去向不明,无法判断晋升与否,故第(1)列的观测数略少于表2和表3的第(2)列。

对Turnover<sub>it</sub>取1的情况进行分类的标准则是“落马”与“未落马”。需要指出的是,此处我们所谓的“落马”,包含以下两种情况:其一是市委书记在任时被

宣布接受组织调查;其二是市委书记卸任后去向不明,没有新的工作安排,经过一段时间后宣布落马。部分官员从市委书记岗位调离后可能转岗多

次,甚至获得提拔,而后在新的工作岗位上落马,这种情况并不符合此处的定义。表3第(2)列的实证结果表明,无论是否由官员落马导致了市委书记更替,这种变动对经济增长的负面效果始终存在。但离任官员落马情况下的更替效应约为普通官员更替的2.4倍,从而印证了假设2b的内容。

接下来我们探究官员更替与两会召开的先后顺序对GDP增长目标完成度的影响。根据先后顺序不同,我们将官员更替分为以下两类:其一是市委书记更替早于市级两会召开,也即当年工作目标的提出者和执行者均为新任市委书记;其二是市委书记更替晚于市级两会召开,也即当年工作目标提出者为离任市委书记,执行者为继任市委书记。相应的实证结果参见表3第(3)列,与假设3的预期一致。具体而言,当市委书记更替导致经济增长目标的提出者与执行者不是同一人时,目标完成度会降低3.739个百分点,相当于因变量标准差的18%。考虑到目标治理在我国经济管理制度当中的重要地位(鄢一龙,2013),此发现对于进一步提升领导干部管理、优化

党政主官更替的时间安排具有重要意义。

最后我们实证检验假设4a和4b,考察相关制度是否可以对冲、缓解官员更替带来的负面影响。同时考虑市委书记和市长的变动,将市一年层面官员更替分为五种情况:仅有市长变动;仅有市委书记变动;市委书记、市长同时变动且市委书记由本市市长转任;市委书记、市长同时变动且均为新任人选;市委书记、市长均未调整。我们为前4种情况各生成一个虚拟变量并以这组变量替代Turnover<sub>it</sub>,以第5种情况作为基准情形,重新估计方程(1)所得的回归结果如表4第(1)列所示。当只调整一位主官时,仅有市长变动对于经济增长的影响并不显著,而仅有市委书记变动则会导致GDP增长率降低0.29个百分点。当党政主官同时调整时,市长转任市委书记可以在一定程度上缓释对经济增长的冲击,比二者均由新人担任所带来的影响小0.1个百分点(即0.446和0.550的差值)。

表4的第(2)(3)列则呈现了市委书记更替对市辖区和县级经济增长的差异化影响。对比两列当中的

表4 官员更替负面影响的缓释机制

因变量	(1)	(2)	(3)
	GDP增长率	市辖区GDP增长率	县级GDP增长率
市委书记更替		-0.697* (0.418)	-0.334** (0.155)
仅市长更替	-0.054 (0.138)		
仅市委书记更替	-0.272** (0.124)		
市长转任市委书记	-0.446*** (0.134)		
市委书记、市长均为新任	-0.550*** (0.163)		
城市固定效应	控制	控制	控制
年度固定效应	控制	控制	控制
人均GDP对数值一阶滞后项	控制	控制	控制
市委书记个人特征	控制	控制	控制
分市线性趋势	控制	控制	控制
组内调整R <sup>2</sup>	0.008	0.002	0.074
聚类数	333	274	274
观测数	5546	4804	4804

估计值我们可以发现,市委书记更替对市辖区经济增长的影响约为对下辖县影响的两倍。市辖区和县作为同级别的行政区划,当其上级市委书记变动时,后者得益于更大的独立性故而所受影响更小。这也印证了我国各级政府之间并非简单的上下级科层关系,块与块之间存在复杂的策略博弈;而即便是同级行政区,由于区划性质存在差异,也会在共同的冲击下呈现不同的结果。至此我们完成了对假设4a和4b的检验。

## 5 结论

本文利用地级行政区数据实证检验了官员更替对经济增长的影响,并对具体的影响机制进行了分析和讨论。本文发现市委书记变动对于经济增长有负面影响,影响程度则因具体的更替月份而异,同时取决于离任官员晋升情况和是否落马。本文进一步考察了官员更替与目标治理、党政分工制度、县级行政区独立性的关系。具体而言,如果市委书记变动导致经济增长目标的提出者和执行者为不同主体,会降低增长目标的约束性和完成度;同时考虑市委书记和市长更替时,单个职务变动的的影响小于两个职务同时变动,市长转任市委书记的惯例性安排则有助于减小主官调整带来的负面影响;在同样面对市委书记更替时,县所受到的冲击小于市辖区。

本文的实证发现对于进一步优化地方领导干部管理具有现实意义和政策启示。首先,在条件允许的情况下,应将地级行政区党政主官更替安排于年初,可以使得绩效考核周期、两会政治周期和官员任期保持一致,强化绩效考核、任期考核与目标治理制度的约束性,避免离任官员效应和继任官员效应的叠加影响过大。在必须进行年中更替的情况下,应当明确离任官员和继任官员如何分担更替年份的增长绩效,以免前后两任官员在执行年度目标时衔接不畅。其次,要充分发挥党政分工制度的优势,尽可能分散化调整党委和政府主官。当两个职务同时需要调整时,可以更多考虑市长转任市委书记这一惯例性安排,从而降低人事调整对地方经济增长的影响。最后是在进一步权衡推进“撤县设区”和

“省直管县”等工作时,要充分认识到县的独立性更高、对于政治冲击的承受力更强,因而受上级行政区主官更替的影响也更小,这是县相比于市辖区的治理优势。

由于数据可得性和识别策略等方面的局限,本文尚存在若干缺点和不足之处,部分问题有待研究者进一步探索。例如,本地成长与异地调入的干部、长期经营与短期任职的官员在发生更替时,对经济增长有何种差异化影响?本文由于官员数据结构所限,未发现明显证据。理论假设部分所提到的“跛脚鸭”效应、转移效应等现象,也有待进一步细化验证。此外,依托自然语言分析、机器学习等技术,可尝试利用市级日报文本、百度搜索指数等进一步构建更为高频的结果变量(沈艳等,2018),进而更精确地识别官员更替所带来的影响。

作者感谢匿名审稿人提出的宝贵意见,感谢江朗、李润珩、仇博兵、孙昕凯、谭云露、王天翼、王政霖、徐铭威、周瑞民的助研工作。文责自负。

## 注释:

①经济学领域对此议题已有诸多研究,可参见 Xu(2011)的综述性文章及周黎安(2017)的专著。

②杨海生等(2014)也利用了具体到月份的官员更替信息,但其主要计量方法为 Garch-in-Mean 模型,样本颗粒度则为国家一月度层面的时间序列数据。月度官员更替信息在其研究中的作用主要是提升样本颗粒度和数据量,与本文的思路存在较大差异。

③具体而言,我国地级行政区包括地级市、自治州、地区和盟四种类型,每种类型行政区的具体数量在不断变动之中。其党委主官依次称为市委书记、州委书记、地委书记和盟委书记,政府主官依次称为市长、州长、专员和盟长。除非另行说明,下文将以“市”统一指代地级行政区,“市委书记”统一指代四类党委主官,以“市长”统一指代四类政府主官。与之类似,下文也将以“省”统一指代省、自治区、直辖市和特别行政区等四类省级行政区,以“县”统一指代县、县级市、旗等县级行政区;其党政主官的称呼原则同此。

④感谢不具名的受访人为我们补充提供了此方面的信

息,从成本核算和技术可行性的角度为“对当地的经济统计以自然年为主要周期”提供依据。

⑤例如,当官员在一年中离任月份较晚时,其离任信息的公开扩散或者离任官员自身得知信息的事件也可能越晚。如果官员在年底离任,可能在上半年并不知道即将到来的工作调整,那么该地区及相应主体在上半年的行为和绩效就不受显著影响。如果我们假定人事信息的传播周期为半年,那么离任官员效应对应的函数就会呈现以6月为最低点的V型。此时总体效应函数与图2会有所差异,特别是最低点的位置会发生偏移,但并不会改变假设1的核心内容,即发生于年初的官员更替对经济增长影响较小。由于图2仅为示意图,受文章篇幅所限,此处未过多罗列。此外,由于此处假设离任官员效应和继任官员效应对经济增长的影响均为负面,故图2纵轴的上端点为0,整个绘图区域位于纵轴的负半轴,曲线位置越低表明负面影响越大。

⑥在部分特殊情况下,也会有两会于前一年的年底或当年的下半年召开,原因包括但不限于以下几种:(1)由于“撤地设市”等涉及行政区划调整的重大事件;(2)需要选举或推荐出席全国或省级两会的人大代表或政协委员;(3)当地在本应召开两会的常规时间遭受严重自然灾害;(4)地方政府提出需要经人民代表大会表决通过的重大战略规划或纲领性文件。本文作者收集的两会时间数据当中,3.73%于前一年10~12月召开,95.58%于当年的1~6月召开,0.69%于当年的7~12月召开。

⑦需要强调的是,无论情况1还是情况2,都是对发生官员更替当年的经济增长目标执行情况产生影响,而不会对前一年的经济增长目标完成度产生影响。因为当Y年发生官员更替时,(Y-1)年已经度过,其经济增长目标完成度也已成为既定事实。感谢匿名审稿人对此提出的建议。

⑧需要额外说明的是,此处我们主要考察“市委书记是否由本市市长转任”,而非“市委书记由本地官员还是外地官员调任”。具体而言,后者包括前者,还包括若干种其他情况,比如本市专职副书记、本市市委常委、本市大型国企负责人调任市委书记。关于后者的研究,可参见戴亦一等(2014)、申宇等(2015)、Persson and Zhuravskaya(2016)、罗党论等(2016)、陈德球和陈运森(2018)。

⑨如果在正式履职之前有代理阶段,则其到任时间自代理之时算起。

⑩曾用名《中国县(市)社会经济统计年鉴》《中国县(市)社会经济统计概要》。

(11)此系数的大小与王贤彬等(2009)基于省级官员更替所得的估计结果高度一致,也在一定程度上佐证了此实证结果的可靠性。

⑫我们也尝试利用一阶滞后的省内其他地市官员更替次数(TurnoverOtherc,t-1)作为工具变量,实证结果依然保持稳健。此外,借鉴王贤彬等(2009)、Fang et al.(2018)的做法,我们还尝试(1)以c市t-1年在任市委书记任职时间的相关信息作为Turnover<sub>c</sub>的工具变量,具体而言包括以下两个指标:其一是该官员截至t-1年为止在c市累计担任市委书记的时间(Ten<sub>c,t-1</sub>);其二我们基于样本计算出市委书记离任时任期的中位数为4年,并生成一个虚拟变量Above<sub>c,t-1</sub>,当Ten<sub>c,t-1</sub>≥4时该变量取1,否则取0。(2)以官员年龄一阶滞后项(Age<sub>c,t-1</sub>)和表示官员年龄高于离任年龄中位数的虚拟变量(Above\_Age<sub>c,t-1</sub>)作为工具变量。(3)以Ten<sub>c,t-1</sub>、Above<sub>c,t-1</sub>、Age<sub>c,t-1</sub>、Above\_Age<sub>c,t-1</sub>同时作为工具变量。所得β估计值均在1%的水平上显著,此处因篇幅所限未逐一汇报,备索。

⑬我们还以Turnover<sub>c,t</sub>的前置项或滞后项作为自变量进行了回归,以探究官员更替是否会带来预期效应(anticipation effects)或长期影响。实证结果与王贤彬等(2009)基于省级数据所得的结论一致,即官员更替对经济增长的负面影响主要集中于发生更替的当年。由于此结果是对既有研究结论在市级层面的复现,而本文希望重点讨论官员更替对经济增长产生影响的机制,故未在正文中进行汇报,备索。

⑭此处我们采用相对严格的提拔定义,即官员不仅要要实现行政级别的提升,其新任岗位还需要是一线领导岗位。例如,对非副省级城市、非省委常委兼任的正厅级市委书记来说,以下任职视为晋升:(1)省委副书记、省委常委;(2)副省长、省长助理;(3)副省级市的市委书记、市长;(4)正部级中央部委的副职或副部级中央部委的正职;(5)央企、部属高校、人民团体当中的实职副部级领导岗位;(6)省级高级人民法院院长或高级人民检察院检察长。特别需要强调的是,正厅级市委书记升任省人大常委会副主任或省政协副主席不算作提拔。对副省级城市或由省委常委兼任的副部级市委书记而言,其晋升的定义比正厅级市委书记晋升标准也相应高一级,因篇幅有限此处不再赘述。

#### 参考文献:

- [1] 曹春方. 2013. 政治权力转移与公司投资: 中国的逻辑[J]. 管理世界, (1): 143-157.
- [2] 陈德球, 陈运森. 2018. 政策不确定性与上市公司盈余

管理[J]. 经济研究, 53(6): 97-111.

[3]陈刚, 李树. 2013. 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, 48(9): 30-42.

[4]陈硕. 2016. 从治理到制度: 央地关系下的中国政治精英选拔, 1368-2010[D]. 上海: 复旦大学.

[5]陈艳艳, 罗党论. 2012. 地方官员更替与企业投资[J]. 经济研究, 47(S2): 18-30.

[6]戴亦一, 潘越, 冯舒. 2014. 中国企业的慈善捐赠是一种“政治献金”吗?——来自市委书记更替的证据[J]. 经济研究, 49(2): 74-86.

[7]范子英, 田彬彬. 2016. 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), 15(4): 1303-1328.

[8]耿曙, 庞保庆, 钟灵娜. 2016. 中国地方领导任期与政府行为模式: 官员任期的政治经济学[J]. 经济学(季刊), 15(3): 893-916.

[9]郭峰, 刘冲. 2016. 风动还是帆动: 银监局局长更替与城商行策略性信息披露[J]. 金融学季刊, 10(3): 85-106.

[10]郭峰, 石庆玲. 2017. 官员更替、合谋震慑与空气质量的临时性改善[J]. 经济研究, 52(7): 155-168.

[11]李兰. 2019. 高校领导条块流动——基于1978-2018北京地区高校领导流动的空缺链分析[D]. 北京: 北京大学.

[12]李郁, 徐现祥. 2015. 中国撤县(市)设区对城市经济增长的影响分析[J]. 地理学报, 70(8): 1202-1214.

[13]刘海洋, 林令涛, 黄顺武. 2017. 地方官员变更与企业兴衰——来自地级市层面的证据[J]. 中国工业经济, (1): 62-80.

[14]罗党论, 余国满. 2015. 地方官员变更与地方债发行[J]. 经济研究, 50(6): 131-146.

[15]罗党论, 廖俊平, 王珏. 2016. 地方官员变更与企业风险——基于中国上市公司的经验证据[J]. 经济研究, 51(5): 130-142.

[16]荣敬本. 1998. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革[M]. 北京: 中央编译出版社.

[17]邵朝对, 苏丹妮, 包群. 2018. 中国式分权下撤县设区的经济增长绩效评估[J]. 世界经济, 41(10): 101-125.

[18]沈艳, 陈赟, 黄卓. 2018. 文本大数据分析在经济学和金融学中的应用: 一个文献综述[R]. 北京: 北京大学中国经济研究中心.

[19]申宇, 傅立立, 赵静梅. 2015. 市委书记更替对企业承租影响的实证研究[J]. 中国工业经济, (9): 37-52.

[20]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[J]. 管理世界(3): 16-26.

[21]王贤彬, 徐现祥, 李郁. 2009. 地方官员更替与经济增长[J]. 经济学(季刊), 8(4): 1301-1328.

[22]徐现祥, 王贤彬, 舒元. 2007. 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, (9): 18-31.

[23]徐业坤, 钱先航, 李维安. 2013. 政治不确定性、政治关联与民营企业投资——来自市委书记更替的证据[J]. 管理世界(5): 116-130.

[24]徐业坤, 马光源. 2019. 地方官员变更与企业产能过剩[J]. 经济研究, 54(5): 129-145.

[25]鄢一龙. 2013. 目标治理: 看得见的五年规划之手[M]. 北京: 中国人民大学出版社.

[26]杨海生, 陈少凌, 罗党论, 等. 2014. 政策不稳定性与经济增长——来自中国地方官员变更的经验证据[J]. 管理世界, (9): 13-28.

[27]杨海生, 才国伟, 李泽槟. 2015. 政策不连续性与财政效率损失——来自地方官员变更的经验证据[J]. 管理世界, (12): 12-23.

[28]姚洋, 张牧扬. 2013. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究, 48(1): 137-150.

[29]余靖雯, 肖洁, 龚六堂. 2015. 政治周期与地方政府土地出让行为[J]. 经济研究, 50(2): 88-102.

[30]张军, 高远. 2007. 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, (11): 91-103.

[31]周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, (7): 36-50.

[32]周黎安. 2014. 行政发包制[J]. 社会, 34(6): 1-38.

[33]周黎安, 刘冲, 厉行, 等. 2015. “层层加码”与官员激励[J]. 世界经济文汇, (1): 1-15.

[34]周黎安. 2017. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 2版. 上海: 格致出版社.

[35]周黎安. 2018. “官场+市场”与中国增长故事[J]. 社会, (2): 1-45.

[36]Besley T, Case A. 2003. Political institutions and policy choices: Evidence from the United States[J]. Journal of Economic Literature, 41(1): 7-73.

[37]Besley T, Persson T, Sturm D M. 2010. Political competition, policy and growth: Theory and evidence from the US

[J]. *Review of Economic Studies*, 77(4): 1329–1352.

[38] Fang H M, Li Z, Xu N H, et al. 2018. In the shadows of the government: Relationship building during political turnovers, NBER Working Paper No. w25300[R].

[39] Jin H H, Qian Y Y, Weingast B R. 2005. Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style [J]. *Journal of Public Economics*, 89(9/10): 1719–1742.

[40] Jones B F, Olken B A. 2005. Do leaders matter? National leadership and growth since World War II [J]. *Quarterly Journal of Economics*, 120(3): 835–864.

[41] Li H B, Zhou L A. 2005. Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China [J]. *Journal of Public Economics*, 89(9/10): 1743–1762.

[42] Li L X. 2011. The incentive role of creating "cities" in China [J]. *China Economic Review*, 22(1): 172–181.

[43] Li X, Liu C, Weng X, et al. 2018. Target setting in tournaments: Theory and evidence from China [J]. *The Economic Journal* (forthcoming).

[44] Lu W W, Tsai K S. 2019. Inter-governmental vertical competition in China's urbanization process [J]. *Journal of Contemporary China*, 28(115): 99–117.

[45] Persson P, Zhuravskaya E. 2016. The limits of career

concerns in federalism: Evidence from China [J]. *Journal of the European Economic Association*, 14(2): 338–374.

[46] Qian Y Y, Weingast B R. 1997. Federalism as a commitment to preserving market incentives [J]. *Journal of Economic Perspectives*, 11(4): 83–92.

[47] Wallace J L. 2016. Juking the stats? Authoritarian information problems in China [J]. *British Journal of Political Science*, 46(1): 11–29.

[48] Weisbach M S. 1995. CEO turnover and the firm's investment decisions [J]. *Journal of Financial Economics*, 37(2): 159–188.

[49] White H C. 1970. *Chains of opportunity* [M]. Cambridge, Massachusetts, USA: Harvard University Press.

[50] Xi T Y, Yao Y, Zhang M Y. 2018. Capability and opportunism: Evidence from city officials in China [J]. *Journal of Comparative Economics*, 46(4): 1046–1061.

[51] Xu C G. 2011. The fundamental institutions of China's reforms and development [J]. *Journal of Economic Literature*, 49(4): 1076–1151.

[52] Yao Y, Zhang M Y. 2015. Subnational leaders and economic growth: Evidence from Chinese cities [J]. *Journal of Economic Growth*, 20(4): 405–436.

## The Effect of Leadership Turnover on Economic Growth and Its Mechanism: Evidence from Prefecture-level Jurisdictions

Cao Guangyu    Zhou Li'an    Weng Xi

**Abstract:** This paper employs 1995–2016 prefectural-level panel data and analyzes the effects of leadership turnovers on economic growth. Empirical findings imply that turnovers of prefectural party secretaries would lead to a decrease of 0.4 percentage points in GDP growth rate. Further analyses reveal that the negative effects would be weakened if turnovers occur at the beginning of the year or leaving officers are getting promoted, and worsen if the leaving officers are getting arrested. The GDP growth targets will be more likely to be under-accomplished if the turnover leads to a separation of local leaders between target-setters and target-implementors. In addition, we find that the conventional practices of promoting ex-mayors to party secretaries and the relative independence of counties under the administration of prefectural cities serve as buffering mechanisms against the negative effects of turnovers.

**Keywords:** leadership turnover; economic growth; underlying mechanism