

# 官员交流与地方政府职能转变 ——以地区招商引资为例

步丹璐, 狄灵瑜

(西南财经大学 会计学院, 四川 成都 611130)

**摘要:**中央对地方的考核已从“唯GDP”逐步过渡到“把民生改善、社会进步、生态效益等指标和实绩作为重要考核内容,再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄”。而是否将地区GDP增长率作为考核指标会直接影响地方政府的招商引资行为,进而影响地方政府职能的发挥。官员交流制度是中央针对地方官员治理的一项重要制度安排,其能否在转变地方政府职能方面发挥积极作用?为了回答这一问题,文章以2008—2015年沪深A股上市公司为研究对象,以上市公司股权投资和政府补助的相关关系作为地方政府招商引资行为的衡量指标,分析了官员交流制度对地区招商引资行为的影响以检验其有效性。研究表明:第一,官员交流制度的实施可以有效抑制企业通过股权投资获得政府补助的行为;第二,无论是垂直交流官员还是横向交流官员,其任期越长、地区资源禀赋越好,上述抑制作用越明显;第三,官员交流可以显著抵减政府补助对企业业绩的负向效应。文章证实了官员交流制度能在一定程度上正确引导地方政府的招商引资行为,有助于实现地方政府职能的转变。

**关键词:** 官员交流;垂直交流;横向交流;股权投资;政府补助

**中图分类号:**F275.5 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2018)09-0137-16

**DOI:** 10.16538/j.cnki.jfe.2018.09.009

## 一、引言

政府职能应服务于国家战略。在每个阶段,政府的职能定位会随此阶段国家战略的变化而做出相应调整。自1978年十一届三中全会提出以经济建设为中心以来,历届人大会议都明确将GDP增长率指标作为我国经济建设的首要任务。而十九大的召开预示着我国对于经济建设的目标定位进入了一个新时代,我们不再只讲求发展速度,而是“要在继续推动发展的基础上,着力解决好发展不平衡不充分问题,大力提升发展质量和效益,更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的需要,更好推动人类全面发展、社会全面进步”。<sup>①</sup>

改革开放之初,以经济建设为中心是国家的整体战略。为实现这一目标,财政分权和考核集权相结合的政治体制安排发挥了积极作用。地方官员间展开“晋升锦标赛”,为实现辖区内经济增长而奋力竞争(张军,2005)。在这一体制下,过去三十多年,中国经济实现了飞速发展,年均增长率达到9.7%(国家统计局,2010)。到2016年,我国GDP占世界经济总量已达到14.8%,稳居世

收稿日期:2018-01-31

基金项目:国家自然科学基金国际合作和交流项目(71428008);教育部人文社会科学研究项目(16XJJA630001)

作者简介:步丹璐(1978—),女,江苏丹阳人,西南财经大学会计学院教授,博士生导师;

狄灵瑜(1981—)(通讯作者),女,浙江温州人,西南财经大学会计学院博士研究生。

① 见中国新闻网。我们手工整理了历届人大会议对于经济建设的定位和具体指标,限于篇幅未列示,如有需要可向作者索取。

界第二;我国对世界经济平均贡献率达到30%左右,超过美国、欧元区和日本的贡献率总和,居世界第一(人民日报,2017)。然而,经济高速发展的背后也留下了诸多隐患,许多地区已将招商引资列为地方政府的重中之重。为了顺利实现晋升,地方政府官员会不惜一切代价顺利“引资”以实现本辖区内经济增长(徐现祥等,2007;步丹璐和黄杰,2013),从而导致经济发展与公共服务供给之间的顾此失彼,滋生了地方宗派主义和官员腐败现象,严重偏离了放权制度下的内在激励初衷(张晖,2011)。

十九大明确提出,我国的经济模式已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期。<sup>①</sup>国家整体战略已转变为在注重经济建设的同时,提倡创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。因此,政府的职能目标也将相应地从单一经济目标向多元化目标(包括经济目标、社会目标和政治目标)过渡。具体到干部考核制度,不再“唯GDP”,而是多方面对官员进行综合考核评价。那么,在转型过程中,如何协调经济目标与其他目标、官员政绩考核和政府综合评价的关系,如何实现官员思维的转变,是经济新常态下的重要议题。

在针对地方官员的治理机制中,官员交流制度是中央政府统筹区域协调发展、落实区域发展战略意图的一个重要安排。在已有文献中,资源禀赋差异、集聚经济和转移成本(或距离成本)是研究区域经济发展的三大基石。而本文尝试从官员交流制度来解释中国行政体系对区域经济发展的影响,并采用微观数据来剖析其内在机理。统计表明,近年来我国官员的交叉调整是十分频繁的。2016年,有20个省级政府更换“一把手”,其中横向交流的有5位,垂直交流的有3位,合计占比达40%。2015年,有13个省份调整其“一把手”。<sup>②</sup>官员交流制度客观上限制了地方官员在同一地区(或同一部门)的任期期限(张军和高远,2007),因而普遍被认为有助于破除地方官员因“地缘”而形成的“人情网”和“关系网”,减少腐败(蒲兴祖,1999;王琳森,2009),实现地区间或部门间的经验共享。以新疆维吾尔自治区(以下简称“新疆”)为例,原本一直以农业为主且经济相对落后,2010年新任区委书记(曾在中央及湖南、云南等多地从事重要岗位)就任后,充分利用其以往任职经验,先后采取一系列有效措施来转换发展战略,寻找新的经济增长突破点,<sup>③</sup>使得新疆经济近年来已连续数年跻身全国前十。<sup>④</sup>那么,官员交流制度在地方政府的职能转变中能否同样发挥引导作用呢?

在转变前,地方政府偏重招商引资。步丹璐和狄灵瑜(2017)研究发现,上市公司在地方政府辖区内进行股权投资能得到更多的政府补贴,且地区经济增长压力越大,这一相关关系越显著。我们认为在“唯GDP”时,上市公司通过股权投资获得地方政府补贴的行为可有效反映地方政府招商引资的力度。因此,本文采用上市公司股权投资和地方政府补贴的关系作为地方政府招商引资的替代变量,分析官员交流制度对地方政府招商引资力度的影响,以检验官员交流制度在地方政府职能转变过程中是否发挥了引导作用。本文以2008—2015年沪深A股上市公司为研究对象,研究发现:第一,官员交流可以有效抑制企业通过股权投资获得政府补助的行为,且任期越长,这种抑制作用越明显;第二,官员交流对于股权投资与政府补助间关系的调节作用存在地区差异,无论是垂直官员交流还是横向官员交流,地区资源禀赋越好,越有利于治理作用的发挥;第三,官员交流可以有效抵减政府补助对企业业绩的负向效应。

① 见十九大报告。

② 根据人民网相关资料整理而得。

③ 如鼓励发展服装产业,在工程建设方面出台各项减免政策,为新疆企业IPO、再融资开辟绿色通道,借助资本市场实现跨越式增长;成立新疆发展商会,加大对外宣传力度,促进新疆与内地的交往交流,鼓励内地企业到新疆投资、旅游以促进新疆的繁荣发展。

④ 见中华人民共和国商务部网站。

本文的贡献在于: 第一, 关于官员交流制度的现有文献主要集中在经济发展、党风廉政建设等方面, 而本文以地区招商引资行为为切入点, 实证分析了官员交流对于地方政府行为的引导作用, 有助于系统识别与评估地方官员对管辖地区经济的影响。这既拓展和丰富了相关研究, 也有助于更深刻地理解中央有意识调配地方官员的内涵。第二, 本文基于招商引资背景, 阐明了不同类型的官员交流到同一地及同一类型官员交流到不同地, 对当地经济发展所起的作用都是不同的, 从而反映出官员个人要正确发挥引导作用, 应以一定的地区资源禀赋为前提。第三, 本文的研究结论支持了中央政府近年来多次提出的“减少政府对微观经济的直接干预”, 对于正确认识并优化政企关系、深入推行国企改革具有一定的参考价值。

## 二、制度背景与文献综述

### (一) 不同时期的经济发展目标和政府职能

中国的经济发展一直是围绕如何正确处理好政府和市场的关系展开的, 即如何使市场在资源配置中起决定性作用的同时更好地发挥政府的作用。而一个高效的政府治理体系依赖于上下级政府以及同级政府间的政策协调, 中央政府需要在有效激发地方政府竞争活力的同时约束其机会主义行为, 从而实现职能的优化(贾俊雪和宁静, 2015)。历史经验告诉我们, 政府职能始终应服务于国家的战略规划。当基本国情发生变化时, 政府职能必须随之而变化。

#### 1. 以经济建设为中心的单一目标发展阶段(1978—2012年)

1978年, 在经历了国际紧张局势和国内“文化大革命”的整顿调整期后, 我国迎来了改革开放。彼时的中国贫穷到了极点, 为摆脱贫困面貌, 党的十一届三中全会明确提出“党工作的着重点和全国人民的注意力要转移到社会主义现代化建设上来。这对于实现国民经济三年、八年规划和二十三年设想, 实现农业、工业、国防和科学技术的现代化, 巩固我国无产阶级专政, 具有重大的意义”。<sup>①</sup>从此, 国家开始全面整顿经济, 以最快的速度发展经济成了举国上下的首要任务。

为配合国家战略的执行, 中央政府设计了有效的激励机制以提高地方政府和官员发展经济的积极性。一方面, 中央政府先后通过实施财政包干制和分税制实现了财政权利的下放, 同时给予地方政府审批、土地、信贷等资源配置权, 使得地方政府具备了调节地区经济发展的能力; 另一方面, 中央政府实行以地区GDP增长为导向的晋升考核制度, 使得地方政府具备了调节地区经济发展的动力。各地不断涌现的经济开发区, 各种优惠条件、扶持政策等都是很好的例证。

过去三十多年, 在一个高度放权和高度集权并举的独特制度下, 从中央到地方, 各级政府都在全身心地发展经济, 加上中国拥有的资源比较优势, 共同创造了中国经济增长奇迹, 但也埋下了不少隐患: 其一, 在经济发展模式上, 只追求数量而不重视质量(蔡昉等, 2008)。中国高速增长的经济很大程度上仍是一种低效率、高成本的粗放式经济。尽管这样的发展模式在特定时期有其合理性, 但缺乏可持续性。而这一问题被高速增长的光环掩盖了, 不少本应淘汰的落后产业因为可以创造GDP而被保留下来。其二, 在地方政府职能上, 过于重视经济职能而忽视了其他职能。事实上, 政府需要履行的职能是多方位的, 除了经济职能外, 还应包括监管职能和公共服务职能。但地方政府过于专注经济职能, 而忽略了其他职能, 引起了环境污染、资源破坏等一系列问题。其三, 在官员纪律问题上, 由于法制的不完善, 地方政府干预地区经济发展的同时, 寻租空间被扩大, 官商勾结、以权谋私和贪污腐败现象难以得到有效遏制(李敬涛, 2016)。法制是市场经济健康运行的保证, 法制的缺失使得中国经济在某种程度上变成了一种掠夺性经济。

<sup>①</sup> 摘自十一届三中全会会议报告。

## 2. 经济新常态下的多目标发展阶段(2012年以后)

2012年起,中国的经济发展速度开始放缓。习近平总书记在2014年APEC会议上明确指出我国经济已经步入“新常态”,并集中阐述了新常态下的速度变化、结构变化、动力转化三大特点:经济从高速增长向中高速增长变化;经济结构不断优化升级,第三产业将成为产业主体,城乡区域差距日趋缩小,中产阶级将成为社会主体;由要素驱动和投资驱动转向创新驱动。

十八大首次提出,我们要适应国内外经济形势新变化,加快形成新的经济增长方式,把推动发展的立足点转到提高质量和效益上来。<sup>①</sup>十九大则进一步明确了我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处在转变方式、优化经济结构、转换增长动力的攻关期,建设现代化经济体系是跨越关口的迫切要求和我国发展的战略目标。必须坚持质量第一、效益优先,<sup>②</sup>对于发展速度,我们不再设立明确的指标。

进入新常态对地方政府意味着什么?经济发展阶段的调整是否意味着地方政府行为方式也要相应调整?答案是肯定的。过去,以GDP增长为导向的晋升锦标赛制度发挥了积极作用,其前提是经济增长这一单一指标能够大幅改善社会福利。而当前中国经济发展进入新阶段,经济增长在社会福利函数中所占的权重正在逐步下降。我们追求的发展必须是科学发展,必须坚定不移贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,必须坚持质量第一、效益优先,<sup>③</sup>以更好满足人民在经济、政治、文化、社会、生态等多方面日益增长的需要,推动社会全面进步。

新常态下,多目标的国家战略对政府治理模式提出了新的挑战。政府要做的不再是推动经济重回两位数的高速通道,而是在维持经济中高速增长的同时,结合环境监管、司法公正,实现多目标下的综合职能:其一,在经济发展模式上,从重数量到重质量。以GDP增长速度为例,过去我们追求的是只要达到某一数值就行,对于获得这一数量过程中付出的代价通常很少考虑。而在新常态下,重质量则意味着我们追求的是创新、先进、尊崇自然、绿色低碳的发展理念。其二,在地方政府职能上,从重经济到重保障,从重管理到重服务。新常态意味着我们将告别高速的经济增长,政府也将告别以往的经济主角地位,而更多地转向社会保障,扮演服务者的角色,为建立现代经济体系提供良好的环境条件。其三,在官员纪律问题上,全面从严治党永远是作风建设不变的主题。十八大以来,中央政府以雷霆万钧之势全面推进反腐工作且效果显著。我们要深刻认识到面临考验的长期性和复杂性,推动全面从严治党向纵深发展,保持党的先进性和纯洁性,正风肃纪,不断提高党的建设质量。

### (二)官员交流制度

中华民族历史悠久,而官员交流制度由来已久且源远流长。这一制度涉及籍贯回避、亲属回避、职务回避和科举回避,是古代传统政治智慧的产物。早在先秦时期,《韩非子》有云:“明主治吏不治民。”历代统治者无不清晰地认识到政治的清明与官吏的廉洁正直关系着政权的稳定,关系着国家的长治久安。而官员交流制度作为官员治理机制的一项重要安排,起源于中国西汉时期的官员任职回避制度,成文于东汉时期的《三互法》,其主要内容包括:本地人不得为本地长官,婚姻之家不得相互监临,有血缘关系或者婚姻亲属关系的人不得在同一部门或者地区为官,旨在防止“州郡相阿”所结成的关系网,消除官吏因“人情比周”而导致纲纪紊乱(《后汉书·蔡邕传》)。

而在魏晋南北朝时期,士族门阀不仅控制着社会经济命脉,还掌握着中央和地方政府各重

① 见十八大报告。

② 见十九大报告。

③ 见十九大报告。

要官职的选拔任用权。朝廷选任官吏大多以“门第资荫”为重,从而形成“上品无寒门,下品无士族”的局面(《晋书·刘毅传》)。显然,汉代的官员任职回避制度在一定程度上被废弃了。

隋唐两代,中央政府为巩固统一政权,恢复凋敝的生产,又开始重视官吏的选任,于是官员回避制度又有迹可循。在隋朝,政府首先将官员的任命权收归中央,随后又实行进士科举考试来选拔官员。这种不分门第、统一标准、择优录取的选官制度大大减轻了原荐举制度下的请托、结党营私、弄虚作假等弊端;但与此同时,科举舞弊行为随即兴起,由此衍生出针对科举考试的各种回避制度,这也是中国古代官员回避制度中的一个独特现象。在唐朝,回避对象则从地方官员扩大至中央各部门,“凡官不历州县,不拟台省”(《新唐书》),即中央机关将回避任用无地方管理经验的官员。

在宋朝,随着中央集权的进一步强化,为巩固皇权,防止军阀割据,官员回避制度在隋唐规定的基础上更加规范,具体包括亲属回避、地区回避和职务回避(《宋会要辑稿》)。与隋唐时期相比,宋朝各项回避制度的范围有所扩大。例如,亲属回避不仅涉及直系亲属,还涉及母、妻、媳及女婿方面的亲属;地区回避不仅限于本籍,还涉及寄住地和资产地;职务回避方面则增加了任职年限和任职地等方面的限制,即不允许地方官长期在某一个地方任职,也不允许中央官员长期担任某一职务,目的皆在防止因长期任职而拉帮结派以营私舞弊。

明清时期,封建制度本身固有的一些弊端日益暴露,作为一种补救措施,官员回避制度更加成熟完备,具有可操作性。例如,在官员亲属回避和籍贯回避方面,有关法规规定同一部门任职的回避原则应遵循“以小避大”<sup>①</sup>、“以后避先”<sup>②</sup>、“以卑避尊”<sup>③</sup>等,并根据地方官职权等级来决定回避范围大小。在职务回避上,更是细化到具体职位,如邢名、钱粮、军机等。在回避方法上,“对品改调”<sup>④</sup>是安置回避官员的基本方法(《明会典》、《清会典》)。

回到当代,尤其是改革开放后,中央政府充分借鉴历史经验,采取一系列措施来继续推行官员交流制度。特别是20世纪90年代以来,更是加大了官员交流制度化的步伐。1990年,中共中央颁布了《关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》;1994年,党的十四届四中全会进一步强调,要认真推行领导干部交流制度,加大省级干部交流的力度,继续推进地市县级干部交流;1999年,中共中央办公厅印发了《党政领导干部交流工作暂行规定》。2006年8月6日,中共中央办公厅又颁布了《党政领导干部交流工作规定》<sup>⑤</sup>(此前的《暂行规定》同时废止)(陈刚和李树,2012)。可见,官员交流制度是中央政府统筹区域协调发展、落实区域发展战略意图的一个重要举措。

大多数文献充分肯定了官员异地交流制度。从廉政建设角度看,官员交流制度有利于阻止地方宗派主义,在一定程度上防止腐败(陈绪群和赵立群,1996;陈刚和李树,2012);从政府内部沟通角度看,官员交流制度既有利于中央方针政策的贯彻执行,向地方传达中央精神,也能更加真实地将地区信息传递给中央(Huang, 2002);从协调区域发展角度看,官员交流制度有利于加强跨地区、跨部门合作(刘本义,1998),通过相对业绩比较,剔除地区资源禀赋对绩效的限制,从而

① 即职位低者回避职位较高者。

② 即后任命者回避任职在先者。

③ 即晚辈回避尊亲长辈。

④ 即官员品阶不变,仅改调其他地区或部门。

⑤ 该规定明确指出:“为了推进干部交流工作,进一步优化领导班子机构,提高领导干部的素质和能力,加强党风廉政建设,促进经济社会发展,根据《中华人民共和国公务员法》、《党政领导干部选拔任用工作条例》和有关法律法规,制定本规定。”交流的对象主要是下列人员:(1)因工作需要交流的;(2)需要通过锻炼提高领导能力的;(3)在一个地区或者部门工作时间较长的;(4)按照规定需要回避的;(5)其他原因需要交流的。

降低地方官员承担的风险,更容易激励官员提高努力程度,推动经济增长(徐现祥等,2007;张军和高远,2007;尹振东,2010)。此外,不同来源的官员交流对当地经济发展所起的作用并不相同,与垂直交流官员相比,横向交流官员对经济增长的正向作用更大(杨海生等,2014)。

也有少部分学者对官员交流持怀疑态度,认为官员异地交流可能会对经济增长产生不利影响,官员往往把交流到另一地任职看成过渡性任期。异地交流的官员到任初期可能因不熟悉当地环境而难以提高工作效率。这些都会对当地经济增长产生不利影响(顾万勇,2006;张军和高远,2007;刘瑞明和金田林,2015)。

纵观历史,在历代王朝更替的过程中,之所以官员交流制度能延续至今,正因为它具有澄清吏治以维护中央政府统一战略的积极作用。注目今朝,各级政府追求的目标依然是廉洁、高效、依法行政等,而地方“官场病”的发作会严重干扰政府行政的合法高效,破坏中央的统一战略。因此,官员交流制度应有助于地方政府职能的有效发挥。

### (三)地方政府的招商引资

具体到研究场景,我们选择的是地方官员以提供政府补助的方式来招商引资的行为。投资决策是企业面临的最重要的财务决策之一。是否选择正确的投资项目会影响企业资源的配置效率。对外投资是企业实现资本积累、对外扩张和可持续发展的重要途径。在中国,吸引企业投资有着特殊的意义,地区招商引资在很大程度上是通过地方政府直接介入经济活动、运用各种优惠进行的,是一种以行政资源换取经济资源的运作方式。从实际效果来看,地方政府为主导的招商引资模式曾经发挥过巨大作用,创造了“经济奇迹”,这也符合当时国情的需要。但随着经济发展,地方政府介入为主的招商引资模式暴露了越来越多的弊端。

一方面,地方政府通过给予各种优惠(包括政府补助、减免税收、低价转让土地、降低环保标准等)来吸引企业投资,这种做法实际上是将企业所承担的内部成本通过政府转嫁到公众身上,从而在降低企业成本、减少企业经营风险的同时弱化了企业预算约束,刺激了企业的非理性投资。这虽然给地方政府带来了政绩,但损害了公众利益,从而违背了中央政府发展经济以经世济民的初衷。另一方面,地方政府竞争所造成的盲目引资给企业寻租提供了机会。上市公司到地方政府所管辖的地区进行投资,从而建立政治联系,以投资资本换取政府的稀缺资源、信贷支持和财政补助(洪银兴,1997;步丹璐和狄灵瑜,2017)。这种基于政绩诉求和企业寻租背景下的政企合谋,满足了地方政府与企业各自的需求,实现了“共赢”。那么,官员交流制度是否有助于改变这种政企行为呢?这正是本文研究的出发点。

## 三、理论分析与研究假设

### (一)官员交流与地方政府招商引资

在财政分权制度下,受封建集权影响,我国的官场文化向来具有集权特点,使得地方政府权力集中于主政官员。同时,地方官员为巩固权力基础,大多倾向于建立地方宗派主义。宗派主义不仅导致腐败现象更加严重,而且会加大中央政策执行的难度(金智,2013)。因此,中央政府于1990年7月颁布并实施了《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》。<sup>①</sup>该决定通过设立官员异地交流制度,旨在一定程度上弥补放权改革所带来的隐患,维护市场经济稳步进行,这是政策的初衷。交流官员对我国区域经济发展做出了不少贡献。比如,习近平总书记曾经公开肯定有着丰富交流经验的张春贤同志的政绩,称赞其在湖南交流期间大力推进发展方

<sup>①</sup> <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/71387/71591/4855056.html>。

式转变和经济结构调整,全力做好保增长、保民生、保稳定工作,扎实抓好党的建设,使该省经济社会发展保持了良好势头。<sup>①</sup>具体到招商引资行为,其作用机制在于:

第一,官员交流制度促进了官员在地区(或部门)间的交流,客观上限制了官员在同一地区(或部门)的任职期限。这有助于破除地方官员因长时间在同一地区(或部门)任职而形成的“关系网”,减少腐败行为(陈绪群和赵立群,1996)。蒋少文(2007)及过勇(2008)通过对中国一些代表性腐败案例的观察,指出官员之间因利益联盟而结成的“关系网”是诱发官员集体性腐败的一个重要原因。以招商引资为例,本地官员因地缘关系更容易与当地企业建立联系,一方为了政绩和自身利益,另一方为了业绩和关系性资源,彼此之间更容易形成以补助为代价的利益链条。而交流官员与前任官员或当地企业存在交集的可能性较小,可以在一定程度上减少这类寻租行为。

第二,官员交流制度搭建了一个中央和地方(或部门)间信息沟通交流的桥梁,缓解了中央与地方间的信息不对称。在很多情况下,中央与地方的利益并不完全一致,因此地方官员可能会为了维护自身利益而向中央隐瞒当地的坏消息。交流官员则没有动机继续隐瞒流入地之前已经存在的坏消息,而是会真实地将流入地的信息及时传递给中央,从而降低中央与地方之间的信息不对称程度。在地区招商引资行为中,当存在政企合谋以获取政府补助的行为时,由于可能牵涉本地官员的自身利益,其倾向于隐瞒事实。而交流官员的就任可有效打破原“利益链”,有助于中央政府有针对性地采取措施解决地区经济社会发展过程中存在的不良问题。

第三,官员交流制度有助于官员开拓思维,在地区间推广成功的经济社会管理经验和廉政建设经验,特别是当地方官员从发达地区交流到落后地区任职时,具有在落后地区复制或移植发达地区成功经验的作用(Huang, 2002)。以招商引资为例,来自发达地区的交流官员在开展工作时,更有能力推广发达地区的经济建设经验,有效地把控项目谈判、审批服务、履约实施和考核评价等工作环节的廉政风险点,从而减少招商引资中的寻租行为。

基于以上分析,本文提出假设1:在其他条件不变时,如果股权投资地存在官员交流,上市公司通过股权投资获得政府补助的行为会受到抑制。

## (二)垂直官员交流与地方政府招商引资

官员的不同来源会直接影响地方政府对于企业投资的扶持力度。本文将官员交流分为垂直交流(中央交流到地方任职)和横向交流(各省之间相互调任)两类。中国是中央集权的国家,中央或上级政府有权决定下级政府官员的任命,具有集中的人事权(周黎安和罗凯,2005)。

与横向交流的官员相比,垂直交流官员具有以下优势:第一,他们往往更加熟悉中央的意图,与中央的关系更密切,善于加强地方与中央的沟通,并能为地方争取更多的中央资源,从而可以在一定程度上缓解地方政府向辖区内企业施压。以湖南省为例,时任省委书记(曾在中央部门任职)在任职期间积极响应中央号召,大力提倡“绿色湖南”和“创新湖南”建设,将生态建设、节能减排和环境治理列为重点,发展绿色产业,并加快制定创新型湖南建设纲要,推动经济进入科学发展、创新驱动、内生增长的发展轨道。<sup>②</sup>第二,促进经济增长往往不是垂直交流官员下派地方的最主要原因,他们或者是为了积累地方经验,为其之后担任更重要的职位做准备;或者是为了解决某些棘手问题,如中央一直高度关注的环境污染、煤矿生产安全等。第三,垂直交流官员有更大的机会重新回到中央任职,往往更少地需要通过GDP增长率来向中央展现自己的能力。因此,垂直交流的官员因政绩诉求而向企业寻租的可能性较小。

<sup>①</sup> <http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64094/11445260.html>。

<sup>②</sup> 见湖南省人民政府网站。

而垂直交流官员对于地区招商引资行为的调节程度会因官员任职期限和流入地的不同而有所差异。从任职期限来看,垂直交流官员在上任之初,可能还未完全适应新地区的领导班子和资源配置方式。此时,交流官员对于地区招商引资行为的影响不会太大,地区招商引资行为会保留一定的惯性。但随着任期的延长,其配置资源能力得到提升,会显著加大反腐力度,纠正以往不当之处,从而可以有效抑制企业通过股权投资获得补助的寻租行为(潘红波等,2018)。从不同流入地来看,当垂直交流官员被交流到资源禀赋较好的地区时,由于比较容易出政绩,他们会更有动力促使地区经济良好发展以获得更多的晋升机会,从而会加大力度抵制地区不当的招商引资行为。而当被交流到资源禀赋较差的地区时,他们意识到受客观条件限制,即使付出更多的努力和精力也不一定能够取得更好的政绩,从而促进地区发展的意愿相对较弱,反映在招商引资行为上就表现为对于不当的地区招商引资行为的调节作用较小。

基于以上分析,本文提出假设2:在其他条件不变时,垂直交流官员可以有效抑制上市公司通过股权投资获得政府补助的行为。

### (三)横向官员交流与地方政府招商引资

横向交流的官员担任地区“一把手”的经验更丰富,交流之前都在相似的省级主管部门担任重要职位,能很好地将之前积累的丰富经验在就任地区进行复制运用。以湖北省为例,时任省委书记(原任广东省省委书记)在任职期间,借鉴以往工作经验,推进全省产业结构优化升级,加快产业转型,严格控制产能过剩行业盲目扩张,大力发展高新技术产业和战略性新兴产业,推进节能减排,实施低碳试点建设及三峡岸区的环保项目建设。<sup>①</sup>

而从晋升角度出发,官员交流在一定程度上强化了“晋升锦标赛”激励。2006年颁布的《党政领导干部交流规定》中明确指出,“现任县(市、区)以上党委和政府领导班子的成员,在同一职位上任职满10年的,必须交流(实行民族自治地方的少数民族党政领导干部参照执行)。”<sup>②</sup>而同一时间颁布的《党政领导干部职务任期暂行规定》也明确规定,“党政领导干部担任同一层次领导职务累计达到15年的,不再推荐、提名或者任命担任同一层次领导职务。”<sup>③</sup>上述规定意味着如果某官员在同一职位的任职年限达到10年,必须交流到其他地区(或部门)去任职。如果该官员交流到其他地区(或部门),在同一级别职务上的任期满5年仍未得到升迁,他将不得不退出原领导岗位(担任调研员、巡视员等),而把机会留给更年轻更有才的干部。同时,横向交流的官员与中央政府的关系没有垂直交流的官员密切,因此其通过显性信号(如GDP增长率)向中央政府展现自己能力的可能性较大(杨海生等,2014)。

同样,横向交流官员对于地区招商引资行为的调节作用也会因任职期限和来源地的不同而有所差异。从任职期限来看,在交流官员刚上任时,以前任官员为中心的“关系网”已经断裂;而新上任官员的上任时间较短,新的“关系网”尚未形成。此时,企业通过股权投资获得的政府补助额不会显著变化。随着官员任期的延长,一方面,交流官员资源配置能力的增强有利于抑制以往不当的招商引资行为;而另一方面,由于晋升压力的增大,企业通过股权投资反而可以获得更多的政府补助。从来源地来看,我国地区间发展并不均衡,不同来源地官员的治理水平存在一定差异。越是在经济发达的地区,官员比较容易积累先进的经济社会管理经验(包括廉政建设经验),那么当官员从发达地区交流到落后地区任职时,便可复制发达地区的成功经验。因此,越是来自发达地区的横向交流官员,越有助于抑制企业通过股权投资获得政府补助的行为。

<sup>①</sup> 见湖北省人民政府网站。

<sup>②</sup> <http://dangjian.people.com.cn/n1/2017/0515/c117092-29275304.html>。

<sup>③</sup> <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182144/10994167>。

基于以上分析,本文提出以下假设:

假设 3a: 在其他条件不变时,横向交流官员可以有效抑制上市公司通过股权投资获得政府补助的行为。

假设 3b: 在其他条件不变时,横向交流官员无法有效抑制上市公司通过股权投资获得政府补助的行为。

#### 四、研究设计

(一)样本选择与数据来源。由于我国上市公司自 2007 年开始执行新会计准则,并采用统一标准披露政府补助,且本文采用滞后一期的变量值,因此我们以 2008 年作为研究起始年度,以 2008—2015 年沪深两市 A 股上市公司为研究对象,检验官员交流对于地方政府招商引资行为的调节作用。在剔除金融保险类以及变量存在缺失数据和异常值(资产负债率大于 1)的样本后,本文得到 11 076 个观察值。<sup>①</sup>除了官员交流数据、地区匹配后的股权投资与政府补助额通过手工整理外,其他变量数据都来自 CSMAR 数据库。为减少极端值产生的误差,我们对主要研究变量进行了上下 1% 的缩尾处理。

(二)研究模型。本文的研究设计分两步:第一步,检验上市公司的股权投资与获取的政府补助间的相关关系,这反映地区招商引资行为。借鉴 Faccio 等(2006)的方法,同时为了减弱内生性问题,我们设计了模型(1),检验  $t$  期的股权投资额对  $t+1$  期政府补助的影响。如果模型(1)中  $\beta_1 > 0$  且显著,则表明股权投资的增加会显著增加企业获得的政府补助。

$$Sub_{t+1} = \beta_0 + \beta_1 Inv_t + \beta_2 Size_t + \beta_3 Adm_t + \beta_4 Dual_t + \beta_5 Inde_t + \beta_6 H5_t + \beta_7 Lev_t + \beta_8 Effi_t + \beta_9 Share_t + \beta_{10} Grow_t + \beta_{11} Gdp_t + \beta_{12} Soe_t + \Sigma IND + \Sigma YEAR \quad (1)$$

第二步,检验官员交流对于地区招商引资行为的调节作用。我们在模型(1)的基础上加入  $Trans$  及  $Trans \times Inv$ , 得到模型(2)。如果模型(2)中  $\beta_3 < 0$  且显著,则表明官员交流会抑制上市公司通过股权投资获得政府补助的行为,从而证明假设 1。进一步地,为了检验官员垂直交流和横向交流的不同调节作用(假设 2 和假设 3),我们将  $Trans$  替换为  $Trans1$  和  $Trans2$  分别进行分析。

$$Sub_{t+1} = \beta_0 + \beta_1 Inv_t + \beta_2 Trans_t + \beta_3 Trans_t \times Inv_t + \beta_4 Size_t + \beta_5 Adm_t + \beta_6 Dual_t + \beta_7 Inde_t + \beta_8 H5_t + \beta_9 Lev_t + \beta_{10} Effi_t + \beta_{11} Share_t + \beta_{12} Grow_t + \beta_{13} Gdp_t + \beta_{14} Soe_t + \Sigma IND + \Sigma YEAR \quad (2)$$

(三)主要变量定义。本文选取政府补助额( $Sub$ )作为被解释变量,选取长期股权投资额( $Inv$ )、官员交流( $Trans$ )、官员垂直交流( $Trans1$ )和官员横向交流( $Trans2$ )作为解释变量。参照以往的研究,我们控制了企业管理费用  $Adm$ (邹薇和钱雪松,2005)、实际控制人性质  $Soe$  等变量。主要变量定义见表 1。

表 1 主要变量定义

变量名称	变量定义
政府补助额( $Sub$ )	上市公司获得的政府补助金额,政府补助数据利用 CSMAR 数据库整理得到(亿元)
官员交流( $Trans$ ) <sup>②</sup>	若所在省、直辖市或自治区省委书记由外省或者中央调入,则取值为 1, 否则为 0
官员垂直交流( $Trans1$ )	若所在省、直辖市或自治区省委书记由中央调入,则取值为 1, 否则为 0
官员横向交流( $Trans2$ )	若所在省(直辖市、自治区)省委书记由其他省(直辖市、自治区)调入,则取值为 1, 否则为 0

① 原观察数为 14 006, 由于本文回归采用滞后一期值, 参与回归的样本数为 11 076。

② 本文主要针对省委书记的异地交流, 虽然不能代表“政府”的全部, 但在中国条块管理的模式下, 领导决策体制又强调“一元化”领导, 我们认为其作为一个省的第一领导人, 对于辖区的政治影响力应该是最大的。

续表 1 主要变量定义

变量名称	变量定义
股权投资额( <i>Inv</i> )	上市公司期末长期股权投资金额(亿元)
企业规模( <i>Size</i> )	期末总资产的自然对数
企业业绩( <i>Roa</i> )	总资产收益率
管理费用( <i>Adm</i> )	上市公司当期管理费用金额(亿元)
两职合一( <i>Dual</i> )	上市公司董事长和总理由一人兼任取值为 1, 否则为 0
独立董事比例( <i>Inde</i> )	上市公司独立董事人数占董事会总人数的比例
股权集中度( <i>H5</i> )	上市公司前五大股东持股比例平方和
资产负债率( <i>Lev</i> )	期末负债/期末资产
经营效率( <i>Effi</i> )	总资产周转率
董事持股( <i>Share</i> )	上市公司董事持股数与总股数之比
成长性( <i>Growth</i> )	营业收入增长率
GDP 增长率( <i>Gdp</i> )	省 GDP 年增长率
实际控制人( <i>Soe</i> )	若上市公司为国有控股, 则取值为 1, 否则为 0

## 五、研究结果分析

### (一)描述性分析

1. 描述性统计。表 2 报告了主要变量的描述性统计结果。可以看到, 政府补助 *Sub* 均值(中位数)为 0.35 亿元(0.09 亿元), 股权投资金额 *Inv* 均值(中位数)为 3.57 亿元(0.39 亿元); 官员交流 *Trans*、垂直官员交流 *Trans1* 和横向官员交流 *Trans2* 的均值分别为 0.73、0.25 和 0.49, 说明全样本中约有 73% 的省委书记是从外部调入, 其中 25% 是从中央调入, 49% 是从外省调入。

表 2 主要变量描述性统计

	<i>Sub</i>	<i>Inv</i>	<i>Trans</i>	<i>Trans1</i>	<i>Trans2</i>	<i>Size</i>	<i>Adm</i>	<i>Dual</i>	<i>Inde</i>	<i>H5</i>	<i>Lev</i>	<i>Effi</i>	<i>Share</i>	<i>Grow</i>	<i>Gdp</i>	<i>Soe</i>
均值	0.35	3.57	0.73	0.25	0.49	22.05	3.11	0.21	0.37	0.16	0.47	0.68	0.08	0.19	0.11	0.48
标准差	0.82	10.54	0.44	0.43	0.50	1.28	5.83	0.41	0.05	0.12	0.21	0.49	0.16	0.55	0.05	0.50
最小值	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	19.03	0.09	0.00	0.30	0.01	0.05	0.05	0.00	-0.65	0.00	0.00
中位数	0.09	0.39	1.00	0.00	0.00	21.90	1.26	0.00	0.33	0.13	0.48	0.57	0.00	0.09	0.09	0.00
最大值	5.20	69.68	1.00	1.00	1.00	25.72	38.61	1.00	0.57	0.56	1.00	2.75	0.64	3.96	0.25	1.00

2. 交流官员的年度和地区分布。我们统计了垂直和横向交流官员的年度及地区分布。其一, 在年度分布上, 样本期内全国 31 个省、自治区、直辖市年均均有 23.63 个发生官员交流(占比为 76%), 其中垂直交流类型均值(占比)为 9.13(29%), 横向交流类型均值(占比)为 14.50(46%); 其二, 在时间趋势上, 各年度官员交流省份数的分布较均匀, 而垂直交流官员省份数呈下降趋势, 横向交流官员省份数则呈上升趋势; 其三, 在地区分布上, 样本期内垂直交流官员调往东部地区的省份数均值为 3.63(占垂直交流省份的比例为 39%), 横向交流官员来自东部地区的省份数均值为 4.63(占横向交流省份的比例为 32%)。具体情况见表 3。

表 3 交流官员的年度与地区分布

年份	PANEL A: 官员交流		PANEL B: 垂直交流				PANEL C: 横向交流			
	省份数	占比	省份数	占比	调往东部地区	占比	省份数	占比	来自东部地区	占比
2008	23	74%	14	45%	5	36%	9	29%	3	33%
2009	23	74%	14	45%	5	36%	9	29%	3	33%

续表 3 交流官员的年度与地区分布

年份	PANEL A: 官员交流		PANEL B: 垂直交流				PANEL C: 横向交流			
	省份数	占比	省份数	占比	调往东部地区	占比	省份数	占比	来自东部地区	占比
2010	25	81%	12	39%	5	42%	13	42%	4	31%
2011	26	84%	11	35%	5	45%	15	48%	5	33%
2012	26	84%	9	29%	3	33%	17	55%	6	35%
2013	22	71%	4	13%	2	50%	18	58%	5	28%
2014	22	71%	4	13%	2	50%	18	58%	5	28%
2015	22	71%	5	16%	2	40%	17	55%	6	35%
均值	23.63	76%	9.13	29%	3.63	39%	14.50	46%	4.63	32%

## (二) 回归结果分析

1. 股权投资与政府补助(见表 4 中 PANEL A)。我们首先利用模型(1)检验了不考虑官员交流时, 股权投资额与政府补助间的相关关系。由全样本(A1)结果可知, 长期股权投资额每增加 1%, 公司下一期获得的政府补助会显著增加 0.008 个百分点(在 1% 水平上显著)。而当仅针对首次收到补助的企业(A2)以及地区匹配后的企业<sup>①</sup>(A3)再次回归时, 我们得到了类似的结果, 即上市公司长期股权投资额越大, 则获得的政府补助额越高。<sup>②</sup>

表 4 股权投资行为对政府补助的影响及官员交流的调节作用

	PANEL A: 股权投资与政府补助			PANEL B: 官员交流的调节作用(11 076)	
	A1: 全样本(11 076) <sup>③</sup>	A2: 首次补助(548)	A3: 地区匹配(2 996)	B1: 不区分交流类型	B2: 区分交流类型
$Inv_{t-1}$	0.008*** (11.10)	0.033*** (11.87)	0.001*** (3.81)	0.013*** (11.61)	0.013*** (11.42)
$Trans_{t-1}$				0.029** (2.07)	
$Trans_{t-1} \times Inv_{t-1}$				-0.008*** (-5.54)	
$Trans1_{t-1}$					0.018 (1.05)
$Trans1_{t-1} \times Inv_{t-1}$					-0.014*** (-7.28)
$Trans2_{t-1}$					0.031** (2.12)
$Trans2_{t-1} \times Inv_{t-1}$					-0.005*** (-3.74)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制
调整后 $R^2$	44.45%	60.09%	11.97%	44.59%	44.72%
F 值(P 值)	234.17(0.00)	22.11(0.00)	13.34(0.00)	223.83(0.00)	214.29(0.00)

注: 括号内为经过异方差和聚类分析(Clustering)调整后的稳健 T 值。\*、\*\*和\*\*\*分别表示 10%、5% 和 1% 的显著性水平。限于篇幅, 表中未列示控制变量回归结果, 如需要可向作者索取。下表同。

2. 官员交流的调节作用(见表 4 中 PANEL B)。我们使用模型(2)检验了官员交流对于股权投资与政府补助间关系的调节作用, 官员交流和股权投资额的交互项系数是我们关注的主要变量。列 B1 中  $Trans \times Inv$  的系数(T 值)为 -0.008(-5.54), 表明官员交流有助于抑制上市公司通过股权投资获得政府补助的行为, 假设 1 得到验证。在区分官员交流类型后, 列 B2 中  $Trans1 \times Inv$  的

① 为了更直接地反映股权投资是政企联系的桥梁, 我们以 CSMAR 数据库数据为基础, 结合《中国统计年鉴》, 分地区手工统计了长期股权投资净增加额(以省为单位), 并与该地区获得的政府补助额进行匹配, 利用模型(1)再次回归。

② 表 6 的回归结果同论文“治理环境、股权投资与政府补助”(本文作者 2017 年 10 月发表在《金融研究》上), 因与本文内容密切相关, 所以再次列出。

③ 表头括号内为样本数, 下表同。

系数( $T$ 值)为 $-0.014(-7.28)$ ,表明当调入的官员来自中央时,对于股权投资与政府补助间关系有显著的抑制作用,假设2得到验证; $Trans2 \times Inv$ 的系数( $T$ 值)为 $-0.005(-3.74)$ ,表明当调入的官员来自外省(自治区、直辖市)时,对于股权投资与政府补助间关系也有显著的抑制作用,假设3a得到验证。

(三)进一步分析

1. 地区资源禀赋(见表5)。基于地区资源禀赋对于交流官员发挥实质性作用的不同影响,我们将垂直交流官员按流入地不同分为东部组( $A1$ )和非东部组( $A2$ ),将横向交流官员按来源地不同也分为东部组( $B1$ )和非东部组( $B2$ )。由回归结果可知,调往东部地区的垂直交流官员( $A1$ )和来自东部地区的横向交流官员( $B1$ )可显著抑制交流地企业通过股权投资获取政府补助的行为,而对于调往非东部地区的垂直交流官员( $A2$ )和来自非东部地区的横向交流官员( $B2$ ),这种抑制作用则并不显著。这表明,官员交流制度对于地区招商引资的抑制作用依赖于特定的地区资源禀赋。

表5 官员交流对股权投资行为与政府补助关系的影响(基于地区的分组)

	PANEL A: 垂直交流				PANEL B: 横向交流			
	A1: 东部组(4 116)		A2: 非东部组(1 706)		B1: 东部组(4 999)		B2: 非东部组(3 404)	
$Inv_{i,t}$	0.013*** (11.33)	0.015*** (11.88)	0.001* (1.70)	-0.003 (-1.31)	0.007*** (5.89)	0.011*** (4.57)	0.008*** (6.19)	0.009*** (6.25)
$Trans1_{i,t}$		0.006 (0.33)		0.034 (1.24)				
$Trans1_{i,t} \times Inv_{i,t}$		-0.008*** (-3.72)		0.004 (1.15)				
$Trans2_{i,t}$						0.101*** (3.06)		0.053** (1.98)
$Trans2_{i,t} \times Inv_{i,t}$						-0.005** (-1.95)		-0.002 (-1.05)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
调整后 $R^2$	45.59%	45.75%	26.85%	26.91%	47.85%	47.96%	44.20%	44.24%
$F$ 值	91.73	87.76	17.47	16.69	121.70	116.14	71.94	68.50
$P$ 值	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

2. 任职期限(见表6中PANEL A)。官员交流制度旨在破除官员因长时间在同一地区(或部门)任职而结成的“关系网”(陈刚和李树,2012)。在此前提下,交流官员任期时间的长短同样会影响其对于地区招商引资行为的调节作用。因此,我们以样本中交流官员任期中位数(4年)为界,将样本分为短期组( $A1$ )和长期组( $A2$ ),分别检验了垂直与横向交流的调节作用。由回归结果可知,当任期较短时,无论是垂直交流官员还是横向交流官员,对于企业通过股权投资获得政府补助的行为并无显著的调节作用;只有当任期较长时,交流官员(包括横向交流和垂直交流)才能有效抑制企业通过股权投资获得政府补助的行为,且垂直交流官员的抑制作用更加显著。

3. 企业规模(见表6中PANEL B)。一般来说,企业规模的大小会直接影响其对当地经济的贡献。规模越大的企业对地区经济发展的影响越大,对当地官员政绩的影响也越大,从而越容易通过股权投资获得政府补助。因此我们预期,官员交流对于大规模企业的抑制作用更强,这也符合中央的“抓大放小”政策。为此,我们以中位数为界,将样本企业分为大规模组和小规模组分别进行了检验。结果表明,官员交流(包括横向交流和垂直交流)只有在大规模企业组中才有显著的抑制作用,对于小规模企业组则无显著影响。这与预期相符。

表 6 官员交流对股权投资行为与政府补助关系的影响 (基于官员任期和企业规模的分组)

	PANEL A: 基于任期的分组				PANEL B: 基于企业规模的分组			
	A1: 短期组(5 883)		A2: 长期组(5 193)		B1: 大规模组(5 900)		B2: 小规模组(5 176)	
$Inv_{t-1}$	0.001*** (2.50)	-0.005* (-1.91)	0.012*** (11.56)	0.014*** (10.70)	0.007*** (6.76)	0.011*** (7.48)	0.007*** (3.18)	0.003 (0.61)
$Trans1_{t-1}$		-0.008 (-0.29)		0.025 (1.00)		0.015 (0.46)		0.001 (0.07)
$Trans1_{t-1} \times Inv_{t-1}$		0.004 (1.28)		-0.014*** (-4.79)		-0.012*** (-4.90)		0.007 (1.24)
$Trans2_{t-1}$		0.013 (0.51)		0.071*** (3.35)		0.072*** (2.71)		-0.010 (-1.43)
$Trans2_{t-1} \times Inv_{t-1}$		0.007 (0.61)		-0.002* (-1.78)		-0.005*** (-2.78)		0.004 (0.83)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制	控制
调整后 $R^2$	34.19%	34.26%	53.59%	53.88%	41.44%	41.74%	7.73%	7.76%
F 值	83.33	75.71	158.79	145.43	113.44	104	12.41	11.36
P 值	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

## (四) 地方政府招商引资的经济后果

我们还检验了政府补助对企业业绩的影响以及官员交流的调节作用。由表 7 PANEL A 中  $Sub_{t-1}$  的系数可知, 政府补助的增加使企业业绩显著下降; 而在分别加入官员交流变量(交流类型变量)及其与股权投资的交互项后(PANEL B 和 PANEL C), 无论是垂直还是横向交流均可部分抵减补助的负向效应, 从而证实了官员交流制度对于企业行为的积极引导作用。

表 7 政府补助对企业效率的影响

	PANEL A: 补助效率(11 076)	PANEL B: 不区分官员交流(11 076)	PANEL C: 区分官员交流类型(11 076)
$Sub_{t-1}$	-0.002*** (-3.00)	-0.004*** (-5.72)	-0.004*** (-5.44)
$Trans_{t-1}$		-0.002** (-2.21)	
$Trans_{t-1} \times Sub_{t-1}$		0.004*** (5.24)	
$Trans1_{t-1}$			-0.003** (-2.19)
$Trans1_{t-1} \times Sub_{t-1}$			0.006*** (4.44)
$Trans2_{t-1}$			-0.002* (-1.87)
$Trans2_{t-1} \times Sub_{t-1}$			0.004*** (4.31)
控制变量	控制	控制	控制
调整后 $R^2$	48.87%	48.99%	49.00%
F 值(P 值)	302.92(0.00)	287.98(0.00)	273.32(0.00)

## 六、稳健性检验

针对可能存在的内生性问题, 我们补充了以下检验: 第一, 反向因果。本文选择股权投资和政府补助的相关关系来衡量地区招商引资行为, 两者的因果关系并非我们考察的重点。但为了尽量排除反向因果的可能性, 我们在以上回归分析中使用长期股权投资的滞后期一期值, 以此表明上一期长期股权投资的增加会影响当期企业获得的政府补助额。对于官员交流变量, 结合中国国情, 地方重要官员是否被更换的决定通常由中央做出, 其一般不会受到地方企业行为的影响, 因此一般不会出现反向因果问题。第二, 遗漏变量。为了缓解遗漏变量可能带来的系数偏差, 我们采用固定效应模型。结果如表 8 中 PANEL A 所示, 回归结果仍支持原假设。另外, 我们采用工具变量法, 选取上一期同省同行业长期股权投资的均值作为企业投资额的工具变量。结果如表 8 中 PANEL B 所示, 结论仍然成立。第三, 测量偏差。为使结果更加稳健, 我们还做了以

下检验:(1)使用经过对数处理的政府补助额和股权投资作为解释变量和被解释变量;(2)使用总资产标准化后的政府补助额和股权投资额重新进行检验;(3)采用上市公司的子公司数目(以上市公司披露的权益比率大于50%的股权投资作为子公司)来替代股权投资数目,检验子公司个数对政府补助的影响,所得结论基本一致。

表8 内生性问题:固定效应回归和工具变量法

	PANEL A: 固定效应回归(11 076)			PANEL B: 工具变量法(11 076)		
$Inv_{t-1}$	0.006***(4.61)	0.007***(4.11)	0.005***(3.36)	0.009***(5.65)	0.017***(8.76)	0.019***(7.97)
$Trans_{t-1}$		0.024(1.52)			0.043***(2.99)	
$Trans_{t-1} \times Inv_{t-1}$		-0.002*(-1.70)			-0.013***(-6.42)	
$Trans1_{t-1}$			0.022(1.13)			0.039***(2.15)
$Trans1_{t-1} \times Inv_{t-1}$			-0.001**(-2.35)			-0.023***(-6.25)
$Trans2_{t-1}$			0.029*(1.81)			0.058***(3.57)
$Trans2_{t-1} \times Inv_{t-1}$			-0.002*(-1.78)			-0.013***(-4.18)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制
F值(P值)	52.25(0.00)	57.25(0.00)	47.25(0.00)	233.39(0.00)	222.59(0.00)	211.26(0.00)
调整后R <sup>2</sup>	-	-	-	44.48%	44.79%	44.34%

## 七、结 论

本文以招商引资为切入点,研究了官员交流制度对于上市公司通过股权投资获得政府补助的调节作用。研究发现,第一,作为官员人事制度的一项重要安排,官员交流制度的实施可有效抑制企业通过股权投资获得政府补助的行为,减小地方官员因政绩诉求而干预企业的负面影响。第二,无论是垂直交流官员还是横向交流官员,其任期越长,上述抑制作用越明显。其中,对垂直交流官员而言,越是到资源禀赋好的地区,抑制效果越明显;对横向交流官员而言,越是来自资源禀赋好的地区,抑制效果越明显。第三,官员交流可以显著抵减政府补助对企业业绩的负向效应。

本文结论的启示在于:第一,改革开放以来,在财政分权和政治集权相结合的制度安排下,我国经济高速发展,但也形成了官员过分依赖经济增长以谋求晋升的思维定式,扭曲了资源配置效率。近年来,中央多次提出“政府应减少对微观经济活动直接干预”。本文指出官员交流制度的合理安排是有效的实现途径之一。第二,本文研究发现,官员异地交流对地方政府职能转变的作用会因任职期限和地区资源禀赋的不同而不同,这对于恰当安排地方官员治理机制具有重要的借鉴意义。第三,以往对于地方官员实行的以GDP为核心的绩效考核过于单一,这会直接影响经济社会持续健康发展,因此,我们应逐步改变“唯GDP”的考核方式,增加公共服务等方面考核的比重,以更加科学有效地激励和督促官员积极承担服务职能。

### 主要参考文献:

- [1]步丹璐,狄灵瑜.治理环境、股权投资与政府补助[J].金融研究,2017,(10):193-206.
- [2]步丹璐,黄杰.企业寻租与政府的利益输送——基于京东方的案例分析[J].中国工业经济,2013,(6):135-147.
- [3]陈刚,李树.官员交流、任期与反腐败[J].世界经济,2012,(2):120-142.
- [4]陈晓,李静.地方政府财政行为在提升上市公司业绩中的作用探析[J].会计研究,2001,(12):20-28.
- [5]陈绪群,赵立群.试论实行领导干部交流制度的理论依据[J].党建研究,1996,(4):31-33.
- [6]付文林,沈坤荣.均等化转移支付与地方财政支出结构[J].经济研究,2012,(5):45-57.
- [7]郭剑花,杜兴强.政治联系、预算软约束与政府补助的配置效率——基于中国民营上市公司的经验研究[J].金融研

- 究, 2011, (2): 114-128.
- [8]过勇. 集体腐败: 一种危险的不良趋势[J]. 人民论坛, 2008, (20): 38-39.
- [9]洪银兴. 地方政府行为和中国市场经济的发展[J]. 经济学家, 1997, (1): 42-50.
- [10]姜少勇. 警惕腐败新动向: 腐败犯罪群体化[J]. 廉政瞭望, 2007, (1): 42-43.
- [11]金智. 官员异地交流、政绩诉求与公司会计政策选择[J]. 会计研究, 2013, (11): 31-37.
- [12]李敬涛. 财政分权、信息公开与官员腐败——基于宏观制度环境的双重考察[J]. 会计与经济研究, 2016, (5): 25-44.
- [13]陆铭, 李爽. 社会资本、非正式制度与经济发展[J]. 管理世界, 2008, (9): 161-165.
- [14]潘红波, 周颖, 陈世来. 地方官员任期考核与企业盈余管理[J]. 会计与经济研究, 2018, (5): 3-26.
- [15]王文剑. 中国的财政分权与地方政府规模及其结构——基于经验的假说与解释[J]. 世界经济文汇, 2010, (5): 105-119.
- [16]王小鲁, 樊纲. 中国地区差距的变动趋势和影响因素[J]. 经济研究, 2004, (1): 33-44.
- [17]魏建, 王安. 反腐败水平的决定: 官员交流与独立性[J]. 经济与管理研究, 2014, (11): 98-107.
- [18]徐现祥, 李郁, 王美今. 区域一体化、经济增长与政治晋升[J]. 经济学(季刊), 2007, (4): 1075-1096.
- [19]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.
- [20]杨海生, 陈少凌, 罗党论, 等. 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, 2014, (9): 13-28.
- [21]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.
- [22]周黎安, 罗凯. 企业规模与创新: 来自中国省级水平的经验证据[J]. 经济学(季刊), 2005, (2): 623-638.
- [23]朱红军, 何贤杰, 陈信元. 金融发展、预算软约束与企业投资[J]. 会计研究, 2006, (10): 64-71.
- [24]邹薇, 钱雪松. 融资成本、寻租行为和企业内部资本配置[J]. 经济研究, 2005, (5): 64-74.
- [25]Bebchuk L A, Stole L A. Do short-term objectives lead to under- or overinvestment in long-term projects[J]. *Journal of Finance*, 1993, 48(2): 719-729.
- [26]Chen C J P, Li Z Q, Su X J, et al. Rent-seeking incentives, corporate political connections, and the control structure of private firms: Chinese evidence[J]. *Journal of Corporate Finance*, 2011, 17(2): 229-243.
- [27]Faccio M, Masulis R W, McConnell J J. Political connections and corporate bailouts[J]. *Journal of Finance*, 2006, 61(6): 2597-2635.
- [28]Huang Y S. Managing Chinese bureaucrats: An institutional economics perspective[J]. *Political Studies*, 2002, 50(1): 61-79.
- [29]Shleifer A. State versus private ownership[J]. *Journal of Economic Perspectives*, 1998, 12(4): 133-150.
- [30]Zhang J J, Keh H T. Interorganizational exchanges in China: Organizational forms and governance mechanisms[J]. *Management and Organization Review*, 2010, 6(1): 123-147.

## Officials Transfer and Local Government Functions Transformation: Taking the Local Government's Investment Attracting Behaviors as an Example

Bu Danlu, Di Lingyu

(Accounting Department, Southwestern University of Finance and Economics, Chengdu 611130, China)

**Summary:** Government functions should serve the national strategy, and should change as the national strategy changes. In the early stage of Chinese reform and opening-up, the national strategy must be centered

on economic constructions. To achieve this goal, the arrangement of fiscal decentralization and political centralization assessment play a positive role; local officials launch a “promotion championship” to achieve economic growth. Under this system, China’s economy has achieved rapid development over the past more than 30 years. However, behind the rapid economic development, there are a lot of hidden dangers; many regional governments pay too much attention to attract as much capital as possible. This would lead to the imbalance between economic development and social public service supply, breed local sectarianism and official corruption, and would deviate seriously from the intrinsic motivation of the decentralization system.

The 19th session of the National People’s Congress pointed out that China’s economic model has shifted from the high-speed development stage to the high-quality development stage. Thus, the national overall strategy should be transformed into the development idea of advocating innovation, coordination, and green, opening and sharing while stressing economic construction. Therefore, the government’s functional objectives will also shift from a single economic goal to diversity goals, including economic, social, political, etc. In the process of transformation, how to coordinate the relationship between economic goals and other objectives, and how to balance the relationship between officials’ performance assessment and the government’s comprehensive evaluation are important contents in the “new normal economy”.

In the governance mechanisms, the officials transfer system is an important arrangement for the central government to coordinate regional development and implement the strategic intention of regional development. However, can it play a substantial role in practical application? In this paper, we select 11 076 observations between 2008—2015 from the listed companies in Shanghai and Shenzhen stock market in China as our samples, analyze the relationship between corporate investment and government subsidies, and test whether the officials transfer arrangement can play a regulation role above them. As a result, we find that: first, the more the listed companies invest, the more government subsidies they will receive; second, for both vertical and horizontal transfer officials, when the term is longer or the area is more developed, the inhibition function will be more obvious; third, the government subsidy obtained through equity investment has a significant negative impact on enterprise performance, but the officials transfer system can restrain the local government rent-seeking behavior to some extent.

The contributions of this article lie in that: First, the existing literature on the officials transfer system mainly focuses on the economic development, the party style construction and so on, while our paper empirically analyzes the regulation role of the local officials transfer system from the perspective of regional investment behaviors, and also helps to identify and evaluate the influence of local officials on economic development. Thus, we not only enrich the research of relevant literature, but also help to understand the intention of the central government to allocate local administration consciously. Second, from the perspective of investment, our paper expounds that different types of officials transfer to the same place, the same type of officials transfer to different places, and the roles played by the local government to the economic development are different, thus reflecting the function that the official plays should be based on a certain area of resources endowment as a prerequisite. Third, the conclusions of this paper further support the idea which our central government promotes the “reduction of government direct intervention in micro-economy” in recent years, and help to better understand how to optimize the relationship between governments and enterprises.

**Key words:** officials transfer; official-vertical-transfer; official-horizontal-transfer; equity investment; subsidy

(责任编辑 康健)