[大国大城]从新城看治理：增长目标短期化下的建城热潮及后果

彭冲 陆铭

彭冲、陆铭，2019,《从新城看治理：增长目标短期化下的建城热潮及后果》，《管理世界》，第8期，44-57页.

**摘要：**中国的新城建设集中体现了增长目标短期化下的发展模式。本文发现，在人口流出地和中小城市，地方官员变更是引发新城建设的重要成因。同时，相对年轻的地方官员在新城建设上动力更足。尤其是在2008年后，为遏制经济增长下滑态势，新城建设被普遍用作应对经济下行的手段。新城规划面积越大其城投债发行规模越大。虽然新城建设所伴随的投资有利于短期经济增长，但也促使地方政府债务累积，为长期经济健康发展埋下了风险隐患。通过新城建设可以看出，地方经济增长目标的短期化是迈入高质量发展新时代的国家治理体系必须要解决的问题。

**关键词：**新城建设 经济增长 短期行为 地方政府债务

**引言**

近十余年来，新城新区在中国工业化和城镇化中扮演着重要的角色。然而，在晋升锦标赛和财政分权的背景下，地方政府普遍追求短期的经济增长绩效和税收最大化。新上任的地方官员往往将新城新区建设作为拉动投资和短期经济增长的重要抓手，新城新区如雨后春笋。截至2016年5月，全国县及县以上的新城新区多达3500多个（冯奎, 2016）。同时，土地城镇化远远领先于人口城镇化（陆铭, 2011）。2000-2014 年中国城市建成区面积扩张121.81%，远高于同期城镇人口63.19%的增速（Peng et al., 2017）。值得重视的是，一方面，以短期GDP为纲的城市发展观之下缺乏投资成本和收益考量，大量“新城”变成了与市场需求脱节的“空城”；另一方面，地方政府脱离实际和民生服务配套的新城规划千篇一律，新城建设贪大、求全、媚洋等乱象丛生①，且规划人口密度低，选址远离老城，发展动力不足，使得支撑新城投资的地方政府债务负担加剧（常晨、陆铭，2017）。

地方官员追求短期经济增长的政绩观不仅损害了城市发展的质量和效率，也对中国经济的长期可持续发展构成了严重的威胁。2015年中央城市工作会议首次明确要防止领导换届带来规划的随意性。2016年2月中共中央、国务院发布的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》强调要增强规划的前瞻性、强制性和连续性；严控各类开发区和城市新区设立；从制度上遏制领导干部随意修改城市规划等现象。这是快速城镇化背景下我国城市发展观和治理方式的深刻变革。中共十九大报告提出要促进国民经济更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展，完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化。在新城建设中集中体现出的经济增长短期化问题，是国家治理现代化不能回避的问题。有鉴于此，从现有体制框架下地方官员频繁变更引发的短期行为出发，探寻新城建设背后的驱动机制及其影响，对于深化城市供给侧结构性改革、完善政绩考核制度以及城市治理现代化具有重要的现实意义。

本文基于空间政治经济学的分析，主要聚焦于如下问题：地方官员变更及其年龄特征对新城建设是否有影响？政府主导的新城新区建设带来了怎样的影响？本文利用手工整理的地方政府融资平台城投债数据，与城市层面的新城建设、官员变更信息面板数据进行匹配，将官员变更、新城建设和城投债置于统一的分析框架中。研究发现，相对年轻的地方官员更显著地推升了新城新区的数量，尤其是在2008年后，新城建设被广泛用作遏制经济下滑态势的手段，年轻的地方主官多建新城的效应更为明显。同时，在控制已有开建新城后，地方官员变更将导致更多新城建设。这些现象在整体样本不显著，仅仅体现在人口流出地和中小城市。新城建设在短期内确实带来了投资和GDP的增长，但长期来说，缺乏产业和人口支撑的新城建设可能累积了严峻的债务风险。

本文的结构如下：第二部分是相关文献回顾；第三部分是理论机制与研究假说；第四部分是模型与数据；第五部分是官员变更对新城建设的影响及其异质性分析；第六部分是机制分析；第七部分是结论与建议。

**结论**

第一，从官员特征及地区异质性来看，样本期内，在土地供给相对充裕的人口流出地和中小城市，地方官员变更是引发新城建设的重要成因。同时，相对年轻的地方官员在新城建设上动力更足。第二，从时间异质性来看，在2008年金融危机后，人口流出地和中小城市新城建设被地方政府普遍用作遏制经济下行的重要手段。第三，无论是从是否发债还是从发债规模来看，人口流入地和大城市新城建设会引致城投债的发行，且新城规划面积越大，其城投债规模也将更大。第四，总的来说，新城建设直接通过拉动投资而促进了短期经济增长，同时，也间接地通过发行城投债产生了“加杠杆”拉动投资和经济增长的作用。结合第二、三个结论，建新城直接拉动投资和增长的作用主要表现在人口流出地和中小城市，而通过建新城发行城投债的“加杠杆”作用则主要表现在人口流入地和大城市。值得注意的是，大量新城建设在人口流出地和中小城市，虽然在短期内有拉动投资和增长的作用，但如果没有足够产业和人口进驻，这种投资的经济增长效应在长期是不可持续的，只会累积越来越多的债务。

本文从一个侧面反映出中国官员晋升体系中存在着重增长轻效益、重数量轻质量的特征，对完善地方官员治理结构，推动城市高质量发展具有重要的现实意义。通过本文的研究可知，要实现城市高质量的发展，首先从制度层面，改革现有政绩考核方式，注重考核城市地方政府的长期经济绩效和差异性。其次，从认识层面，矫正城市发展思路，科学认识城市发展和区域经济发展规律。第三，从实践层面，新城建设必须实现与人口和产业的增长潜力相结合，同时增强对低技能人口和产业的包容性，实现产城融合发展。

Governance and New Town:

The City Construction Fever Pursuing Short-term Growth and Its Consequences

Chong Peng, Ming Lu

**Abstract:** The construction of China’s new towns reflects a development mode that targets short-term growth. This paper finds that the turnover of local government leaders is a trigger of new town construction in areas with an outflowing population as well as in small- and medium-sized cities. Young local leaders are more radical in the construction of new towns. The construction of new towns has been widely used to curb economic downturns, especially since 2008. Meanwhile, the larger the area of the planned town, the greater the city investment bond. Thus, although investment for the new town increases short-term economic growth, it also leads to local government debt, bringing risks to healthy long-term development. The development pattern targeting short-term economic growth is a problem that must be solved when reforming state governance system in the new era of quality development.

**Key Words:** New Town Construction; Economic Growth; Short-term Behaviors; Local Government Debt

彭冲，南京审计大学；陆铭，上海交通大学。通信作者及地址：陆铭，上海市华山路1954号，上海交通大学安泰经济与管理学院，200030；电话：86-(0)21-52301219；E-mail：luming1973@sjtu.edu.cn。本研究得到国家自然科学基金青年项目（41601115）、国家自然科学基金重点项目（71834005）的资助。感谢常晨、钟辉勇、周定根为本文提供的数据支持和帮助。感谢上海国际金融与经济研究院和招商局慈善基金会的研究支持，感谢首届城市经济学论坛（2018年，北京）参与者以及两位匿名审稿专家的建设性意见。

Corresponding Author: Ming Lu, 1954 Huashan Road, Antai College of Economics and Management, Shanghai JiaoTong University, Shanghai, 200030, China; Tel: 86-(0)21-52301219; E-mail:luming1973@sjtu.edu.cn.