

我国官员晋升锦标赛机制的再考察

——来自省、市两级政府的证据

乔坤元

(北京大学 光华管理学院,北京 100871)

摘要:我国官员晋升锦标赛机制自提出以来一直受到学术界的关注,文章使用1978—2010年我国省、市两级政府的面板数据对这一机制进行了多个角度的再考察。文章研究发现,我国的确存在一个以经济增长为主要考核内容的官员晋升锦标赛机制,而且这一机制具有“层层加码”的特点,即从省级到市级自上而下竞争逐渐升级。

关键词:晋升锦标赛;经济增长;层层加码

中图分类号:F062.6 **文献标识码:**A **文章编号:**1001-9952(2013)04-0123-11

一、引言与文献回顾

我国地方政府长期以来对其辖区的经济增长和发展施加着重要影响,因此,有关地方官员激励与行为的研究不断升温,其中官员晋升博弈分析成为解释各地区经济现象的一个重要出发点。周黎安(2004,2007)、Li和Zhou(2005)等提出了官员晋升锦标赛机制,给出了这一机制发挥作用的五个前提条件,即上级人事权利集中、竞赛指标客观可测、竞赛相对成绩可分离和比较、参赛官员可以控制和影响最终结果、参与人不易形成合谋。周黎安(2007)认为在我国集权型政治体制下,上级官员主要依据经济增长来考核和提拔下级官员,因此,下级官员有强烈的发展经济以求获得政治上升迁的动机。这一机制的提出引发了大批学者从地方官员晋升激励角度来分析我国经济(郑磊,2008;蒋伏心和林江,2010)。

但陶然等(2010)对我国官员晋升锦标赛机制的存在性提出了质疑。他们从人事任免和干部考核、GDP数据掺水、政府层级选择以及官员锻炼和提拔等角度指出周黎安(2007)所给出的官员晋升锦标赛机制发挥作用的的前提条件无法得到满足,并使用1980—1995年和1979—2002年这两个时期的数据进行了重新评估,得出我国不存在官员晋升锦标赛机制的结论。同时,也有学者

收稿日期:2012-11-12

作者简介:乔坤元(1990—),男,新疆乌鲁木齐人,北京大学光华管理学院硕士研究生。

认为仅考核经济增长会带来重复建设、能源耗费、忽视环境等问题,因此,将环境、能源、卫生、科教等指标纳入官员考核范围的呼声越来越高(郑磊,2008)。

那么,我国是否存在官员晋升锦标赛机制?如果存在,考核指标有哪些?本文将从多个角度对这一机制进行再考察。本文的贡献主要体现在:第一,我们发现我国的确存在官员晋升锦标赛机制,回应了陶然等(2010)的质疑。第二,我们不仅分析了经济增长,还考察了教育和医疗这两个潜在考核指标,从而对官员晋升锦标赛机制的探讨更加全面。第三,我们同时使用了省级和地市级(以下简称“市级”)数据进行分析,避免了陶然等(2010)提出的政府层级选择问题。第四,我们发现官员竞争从省级到市级自上而下逐渐升级,这为晋升锦标赛机制的“层层加码”特点提供了证据。

本文余下部分的结构安排如下:第二部分对官员晋升锦标赛机制进行理论分析,第三部分介绍数据、变量和模型,第四部分报告和分析实证结果,最后是总结并给出有关政策建议。

二、理论分析

官员晋升锦标赛机制的核心是,拥有人事任免权的上级官员可以根据政绩指标对下级官员进行考核,从而决定下级官员的升迁。周黎安(2007)认为经济增长是重要的考核指标,其他指标仅仅作为参考。陶然等(2010)则对官员晋升锦标赛机制的存在性提出了质疑,而且指出组织部给出的“德、能、勤、绩、廉”是并重的。因此,有必要重新讨论官员晋升锦标赛机制的存在性,并考虑教育、医疗等因素是否也是重要的考核内容。

我们可以从三个方面检验我国官员晋升锦标赛机制的存在性:第一,在锦标赛机制作用下,晋升考核指标会显著地正向影响官员晋升概率,而负向影响离职概率。第二,晋升考核指标会受到下级官员竞争程度的正向影响。如果在晋升博弈中只有有限数目的官员可以获得升迁,那么随着下级官员数量的增加,竞争程度会增加,^①从而晋升考核指标上升。第三,晋升考核指标具有一定的周期性。政治周期会影响经济社会指标,在我国同样如此(蒋伏心和林江,2010)。我们预期在地方官员换届年晋升考核指标会下降,这是因为:一方面,地方官员在换届年可能对考核指标不再重视,从而努力程度下降,导致考核指标下降;另一方面,与企业CEO使用应计项目来操纵短期盈余(Bergstress和Philippon,2006)类似,作为辖区CEO(Walder,1995),下一任地方官员可能会操纵经济社会统计数据,这也会导致考核指标下降。

同时,我国官员晋升锦标赛机制具有“层层加码”的特点(周黎安,2007)。在上级政府设定晋升考核指标的目标值之后,下级政府会相继提出更高的目标值,从而出现层层分解、层层加码的现象,这说明官员竞争从省级到市级自上而下逐渐升级。我们首先使用政府工作报告中的相关数据进行初步说明,

然后通过比较省级政府和市级政府两个样本中潜在考核指标对升迁可能性的影响程度以及受到下级官员竞争和官员换届的影响程度来进一步阐述。

三、数据、变量与模型

(一)数据

本文的地方官员数据来自1978年以来各个省级和市级行政单位的党委书记简历,简历从人民网、维基百科等检索得到。我们获得了省、市两级政府党委书记的年龄、教育背景、是否有过上一级党委/政府的工作经历等信息,以及他们在任、离任年份和级别变动(包括晋升、级别不变和离职)情况。

潜在考核指标数据来自《新中国60年统计资料汇编》、《中国卫生统计年鉴》、《中国城市统计年鉴》、《中国县市社会经济统计年鉴》、《中国区域统计年鉴》和各省的统计年鉴,各级政府每年的目标经济增长率数据来自相应的政府工作报告。

(二)变量

1.官员升迁。借鉴Li和Zhou(2005)及陶然等(2010),我们定义如下的离散排序变量 y 来反映省、市两级政府党委书记的级别变动情况:当党委书记退休、结束任职或降职时, y 取0;当级别不变时, y 取1;当晋升时, y 取2。

2.潜在考核指标。根据联合国人类发展指数以及数据的有效性和可得性,我们选取了以下三个潜在考核指标:GDP年增长率和任期内GDP年均增长率(Li和Zhou,2005;周黎安,2007;陶然等,2010)、教育支出占财政支出的比重(郑磊,2008)以及医疗卫生支出占财政支出的比重(Ivanova等,1999)。

3.其他变量。我们使用下一级党委书记人数来刻画下级官员的竞争程度,并定义党委书记更替虚拟变量(更替时取1,否则取0)以考察考核指标的周期性。此外,借鉴已有经验文献(如Li和Zhou,2005),我们还控制了党委书记的年龄(为了反映年龄的非线性影响,还加入了相应级别官员年龄上限的虚拟变量)、受教育水平、是否有上一级党委/政府的工作经历、任期等。我们在考察经济增长率时还加入了省/市的资本增长率和劳动力增长率。

表1报告了变量的描述性统计结果。从中可以看到,官员职位变动频率较高,每年平均有18.3%的省委书记和20.5%的市委书记发生了工作变动,这与美国CEO20%的更换频率相当(Denis和Denis,1995)。由于20世纪80年代中央政府取消干部终身制并实行强制退休和领导干部年轻化政策,与Li和Zhou(2005)一致,我们同时使用全样本和1985年之后样本对官员的工作变动情况进行考察。

表 1 变量描述性统计

变 量	观测数	均值	标准差	最小值	最大值
省级样本					
是否晋升(是=1,否=0)	994	0.078	0.254	0	1
是否离职(是=1,否=0)	994	0.105	0.344	0	1
GDP 年增长率	994	0.113	0.066	-0.159	0.504
GDP 年均增长率	994	0.104	0.045	-0.159	0.296
教育支出占财政支出的比重	994	0.243	0.049	0.118	0.427
医疗支出占财政支出的比重	994	0.166	0.047	0.081	0.228
市委书记人数	994	12.261	4.340	2	21
是否为官员更替年(是=1,否=0)	994	0.207	0.406	0	1
年龄	994	58.017	5.101	42	75
是否大于 65 岁(是=1,否=0)	994	0.170	0.355	0	1
是否大学毕业(是=1,否=0)	994	0.793	0.370	0	1
是否曾在党中央/国务院工作(是=1,否=0)	994	0.288	0.453	0	1
任期	994	3.460	2.183	1	16
资本(社会固定资产投资)增长率	994	0.191	0.161	-0.291	1.411
劳动力(职工人数)增长率	994	0.022	0.025	-0.086	0.250
市级样本					
是否晋升(是=1,否=0)	8 908	0.069	0.254	0	1
是否离职(是=1,否=0)	8 908	0.136	0.218	0	1
GDP 年增长率	8 908	0.115	0.069	-0.188	0.531
GDP 年均增长率	8 908	0.103	0.047	-0.188	0.300
教育支出占财政支出的比重	8 908	0.245	0.055	0.098	0.445
医疗支出占财政支出的比重	8 908	0.168	0.051	0.072	0.250
区县委书记人数	8 908	8.69	3.16	0	19
年龄	8 908	53.689	4.230	37	69
是否大于 60 岁(是=1,否=0)	8 908	0.099	0.295	0	1
是否大学毕业(是=1,否=0)	8 908	0.818	0.356	0	1
是否曾在省委/省政府工作(是=1,否=0)	8 908	0.339	0.231	0	1
任期	8 908	4.386	1.907	1	11

(三)模型

为了考察考核指标对升迁可能性的影响,我们构建了如下模型:

$$y_{i,t} = \alpha + \beta_1 \text{GDPgr}_{i,t} + \beta_2 \text{Education}_{i,t} + \beta_3 \text{Health}_{i,t} + X_{i,t} \delta + \mu_i + \lambda_t + \sigma_{i,t} \quad (1)$$

其中, $y_{i,t}$ 为反映官员升迁情况的虚拟变量, $\text{GDPgr}_{i,t}$ 、 $\text{Education}_{i,t}$ 和 $\text{Health}_{i,t}$ 分别表示经济增长、教育和医疗发展三个潜在考核指标, $X_{i,t}$ 为控制变量。 μ_i 为不随时间变化的省/市个体固定效应, λ_t 为不随个体变化的时间固定效应,我们通过加入省/市和时间虚拟变量来控制这两种固定效应。我们使用排序 probit 模型进行估计,并采用稳健标准误(Li 和 Zhou,2005)。

为了考察考核指标受到下级官员竞争程度和官员换届的影响,我们构建了如下模型:

$$z_{i,t} = \alpha + \beta \times \text{num_secretary}_{i,t} + \sum \gamma_j D_{i,t} + X_{i,t} \delta + \mu_i + \lambda_t + \sigma_{i,t} \quad (2)$$

其中, $z_{i,t}$ 表示潜在考核指标,分别取 $\text{GDPgr}_{i,t}$ 、 $\text{Education}_{i,t}$ 和 $\text{Health}_{i,t}$ 。我们关心的是 $\text{num_secretary}_{i,t}$ 和 $D_{i,t}$ 。 $\text{num_secretary}_{i,t}$ 表示下一级党委书记人

数;当官员更替时, $D_{i,t}$ 取 1, 否则取 0。我们使用固定效应模型进行估计。

四、实证结果与分析

(一) 官员晋升锦标赛机制的存在性和考核内容

1. 晋升考核指标对升迁可能性的影响。表 2 给出了基于省级样本的估计结果。从中可以看到, 经济增长正向影响官员晋升概率而负向影响离职概率, 教育和医疗发展这两个潜在考核指标则没有对官员升迁可能性产生显著影响。具体来说, 无论使用 GDP 年增长率还是任期内年均增长率, 其估计系数均显著为正。更重要的是, 经济增长对官员升迁可能性的边际影响效应较大。GDP 年增长率在均值附近对晋升和离职概率的边际影响效应分别为 0.195 和 -0.266。如果 GDP 年增长率增加一个标准差 0.066, 那么晋升概率会上升 0.0129, 为平均晋升概率(0.078)的 16.5%, 而离职概率则会下降 0.0175, 为平均离职概率的 16.8%。对于任期内 GDP 年均增长率而言, 这一效应更加明显, 它每增加一个标准差, 官员晋升概率会上升 0.0259, 而离职概率则会下降 0.0347, 分别为平均晋升概率和离职概率的 32.7% 和 33.3%。这说明经济增长对升迁可能性的影响在统计上和经济上都是显著的。

表 2 晋升考核指标对升迁可能性的影响(省级样本)

	全样本	全样本	1985 年之后	1985 年之后
GDP 年增长率	1.616** (2.027)		1.706** (2.007)	
GDP 年均增长率		4.700*** (2.595)		4.419*** (2.486)
教育支出占财政支出的比重	2.414 (1.023)	2.553 (1.018)	2.782 (1.004)	2.822 (0.994)
医疗支出占财政支出的比重	2.675 (1.075)	2.206 (1.070)	2.214 (0.981)	2.144 (1.005)
年龄	-0.021* (-1.922)	-0.020* (-1.918)	-0.030* (-1.831)	-0.029* (-1.831)
是否大于 65 岁	-1.090*** (-2.857)	-1.081*** (-2.855)	-1.186*** (-2.581)	-1.188*** (-2.580)
是否大学毕业	0.178* (1.848)	0.154* (1.745)	0.131* (1.712)	0.126* (1.699)
是否有党中央/国务院工作经历	0.441*** (2.862)	0.454*** (2.860)	0.467*** (2.803)	0.472*** (2.775)
任期	-0.0425* (-1.770)	-0.0403* (-1.781)	-0.0571* (-1.718)	-0.0556* (-1.704)
中断点 α_1	-2.860*** (-2.914)	-2.380*** (-2.907)	-2.904*** (-2.783)	-2.776*** (-2.692)
中断点 α_2	0.166 (1.202)	0.489 (0.895)	1.600 (1.113)	0.465 (0.792)
伪 R ²	0.107	0.099	0.131	0.131
观测数	994	994	791	791

注: 括号内为 t 值, ***、** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 的水平上显著, 下同。

表 3 给出了基于市级样本的估计结果。从中可以看到, 与省级样本分析

结果相同,GDP年增长率和任期内年均增长率都在1%的水平上对官员晋升概率产生了显著的正向影响,而对离职概率则产生了显著的负向影响,教育和医疗发展这两个潜在考核指标的影响仍不显著。GDP年增长率每增加一个标准差,市级官员的晋升概率会上升0.0172(平均晋升概率的25%),而离职概率会下降0.0233(平均离职概率的18%)。对GDP年均增长率而言,这两个数值分别为0.0335(平均晋升概率的48%)和0.0483(平均离职概率的37%)。这同样说明经济增长对升迁可能性的影响不仅在统计上显著,而且在经济上也是不容忽视的。

我们还使用1985年(含)之后样本进行了检验,结果与全样本分析基本一致。这说明20世纪80年代实施的干部年轻化和老干部离休政策并没有对上文的分析结果产生影响(Li和Zhou,2005),因而上述结果是稳健的。

表3 晋升考核指标对升迁可能性的影响(市级样本)

	全样本	全样本	1985年之后	1985年之后
GDP年增长率	2.063*** (2.989)		2.146*** (2.951)	
GDP年均增长率		5.183*** (3.531)		5.464*** (2.987)
教育支出占财政支出的比重	2.799 (1.574)	2.670 (1.545)	2.975 (1.559)	2.984 (1.493)
医疗支出占财政支出的比重	3.257 (1.594)	3.525 (1.598)	3.215 (1.478)	3.157 (1.520)
年龄	-0.032*** (-3.029)	-0.030*** (-3.029)	-0.031*** (-2.931)	-0.040*** (-2.931)
是否大于60岁	-1.585*** (-3.447)	-1.678*** (-3.444)	-1.686*** (-3.213)	-1.695*** (-3.225)
是否大学毕业	0.249** (2.245)	0.222** (2.241)	0.245** (2.161)	0.239** (2.160)
是否有省委/省政府工作经历	0.583*** (3.255)	0.538*** (3.253)	0.513*** (3.100)	0.535*** (3.134)
任期	-0.066** (-2.046)	-0.064** (-2.045)	-0.061** (-1.977)	-0.070** (-1.974)
中断点 α_1	-3.246*** (-3.721)	-3.373*** (-3.715)	-3.478*** (-3.210)	-3.472*** (-3.111)
中断点 α_2	0.189* (1.722)	0.501* (1.912)	1.832* (1.703)	0.472* (1.801)
伪R ²	0.111	0.101	0.137	0.137
观测数	8 908	8 908	7 826	7 826

2. 晋升考核指标受到的下一级官员竞争和官员换届影响。表4给出了基于省级样本的估计结果。从中可以看到,省级行政单位内的市委书记人数仅会显著正向影响经济增长,对教育和医疗支出占比的影响系数虽为正但不显著。同时,市委书记人数对经济增长的影响不仅在统计上显著,而且在经济上也是不容忽视的。市委书记每增加一人,省级行政单位GDP年增长率会上升1.46个百分点,年均增长率上升4.63个百分点,接近GDP年均增长率的标准差。此外,省委书记换届使GDP年增长率下降了6个百分点,而对教育和医

疗支出占比这两个潜在考核指标的影响则不显著。

表 4 晋升考核指标受到的下一级官员竞争和官员换届影响(省级样本)

	GDP 年增长率	GDP 年均增长率	教育支出 占财政支出的比重	医疗支出 占财政支出的比重
市委书记人数	0.015*** (2.821)	0.046** (2.092)	0.010 (0.434)	0.039 (0.539)
是否官员换届	-0.061** (-1.968)	-0.062*** (-2.682)	-0.047 (-0.932)	-0.041 (-1.029)
年龄	0.000 (0.669)	0.003 (0.259)	0.005 (0.306)	0.001 (0.409)
是否大于 65 岁	0.012 (1.000)	0.064 (1.340)	0.003 (1.458)	0.010 (1.645)
是否大学毕业	0.006* (1.688)	0.035* (1.925)	0.004 (1.268)	0.001 (1.359)
是否有党中央/国务院 工作经历	0.002* (1.692)	0.003* (1.731)	0.002 (1.275)	0.002 (1.376)
任期	-0.003** (-2.123)	-0.007** (-2.471)	0.002 (0.566)	0.004 (0.840)
资本增长率	3.74*** (2.70)	6.61*** (3.06)		
劳动力增长率	1.67*** (2.79)	9.33*** (3.31)		
常数项	0.110** (2.504)	0.244 (1.193)	0.238*** (3.229)	0.060* (1.743)
R ² (within)	0.0149	0.0267	0.0827	0.0988
观测数	994	994	994	994

表 5 给出了基于市级样本的估计结果。从中可以看到,地市级行政单位内的区县委书记人数越多,该地区经济增长越快,但对其教育和医疗支出占比的影响却不显著。区县党委书记每增加一人,市级行政单位 GDP 年均增长率会上升近一倍标准差,这在经济上是不容忽视的。此外,市委书记换届使该市经济增长率下降了 0.1 左右(在统计上和上都显著),但不显著影响教育和医疗支出占比。

表 4 和表 5 的结果表明,下一级官员竞争和官员换届仅会影响经济增长,对教育和医疗支出占比的影响则虽在符号上符合预期但统计上不显著。

表 5 晋升考核指标受到的下一级官员竞争和官员换届影响(市级样本)

	GDP 年增长率	GDP 年均增长率	教育支出 占财政支出的比重	医疗支出 占财政支出的比重
区县委书记人数	0.033*** (3.182)	0.066*** (2.799)	0.029 (0.634)	0.041 (0.728)
是否官员换届	-0.110*** (-2.323)	-0.100*** (-3.065)	-0.065 (-1.018)	-0.023 (-1.366)
年龄	0.001 (1.098)	0.006** (2.259)	0.007 (1.029)	0.001 (1.324)

续表 5 晋升考核指标受到的下一级官员竞争和官员换届影响(市级样本)

	GDP 年增长率	GDP 年均增长率	教育支出 占财政支出的比重	医疗支出 占财政支出的比重
是否大于 60 岁	0.011 (1.050)	0.110** (2.340)	0.003 (1.605)	0.032* (1.736)
是否大学毕业	0.010* (1.923)	0.047** (2.025)	0.008 (1.423)	0.002 (1.482)
是否有省委/省政府 工作经历	0.002** (1.991)	0.003** (1.966)	0.003 (1.430)	0.003 (1.477)
任期	-0.007*** (-3.166)	-0.008** (-2.53)	0.003 (1.45)	0.005 (1.478)
资本增长率	4.28*** (3.23)	7.52*** (3.77)		
劳动力增长率	2.82*** (3.19)	10.21*** (4.06)		
常数项	2.440*** (3.125)	1.060** (1.980)	0.405*** (3.921)	0.120* (1.869)
R ² (within)	0.0205	0.0332	0.1023	0.1301
BP-LM 检验 p 值	0.00	0.00	0.00	0.00
Hausman 检验 p 值	0.000	0.000	0.000	0.000
观测数	8 908	8 908	8 908	8 908

表 2—表 5 的结果都表明,经济增长是我国官员的主要考核指标,而教育和医疗发展目前还没有成为晋升考核指标,即我国存在一个以经济增长为主要考核内容的官员晋升锦标赛机制。

(二)官员晋升锦标赛机制的“层层加码”特点

由于经济增长是关键的晋升考核指标,我们主要考察 GDP 增长率的层层加码现象。表 6 给出了从中央到地方层层加码的大体趋势,从中可以看到,2003—2013 年,国务院的目标经济增长率在 8%左右,省级政府提高到了近 10%,市级政府则进一步提高了 2 个百分点左右,超过了 12%。

表 6 我国各级政府的目标经济增长率(%)

年份	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
全国	7.0	7.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	8.0	7.5
省级	9.5	9.8	10.3	10.3	10.5	10.9	10.1	10.3	10.8	11	10.6
市级	11.3	11.6	12.1	12.2	12.9	13.5	12.0	12.2	13.3	13.5	12.8

数据来源:各级政府工作报告。

目标经济增长率随着政府层级的下降而逐渐上升是“层层加码”的一种体现,而地方官员竞争升级则是另一种重要表现(周黎安,2007)。通过比较省级样本和市级样本中晋升考核指标对升迁可能性的影响程度可以发现(见表 2 和表 3),市级行政单位的官员竞争更加激烈。此外,通过比较省级样本和市级样本中晋升考核指标受到下一级官员竞争和官员换届的影响程度可以看到(见表 4 和表 5),市级行政单位的经济增长率受到其下一级党委书记人数和

党委书记换届的影响更大。可见,地方官员的层级越低,GDP增长锦标赛越激烈。这与周黎安(2007)的阐述一致,证实了地方官员晋升竞争自上而下逐渐升级,为晋升锦标赛机制的“层层加码”特点提供了证据。

(三)其他因素对升迁可能性的影响

表2和表3的结果表明,年龄的影响及其非线性效应均为负。从边际效应看,省级书记年龄每增长1岁,其晋升概率会下降0.41%,离职概率会上升0.47%;市级书记年龄每增长1岁,其晋升概率会下降0.55%,离职概率会上升0.66%。省委书记年龄达到65岁使其晋升概率下降了0.057,约为平均晋升概率的73%,而离职概率则上升了0.093,约为平均离职概率的85.7%;市委书记年龄达到60岁使其晋升概率下降了0.063,而离职概率上升了0.112,分别约为平均晋升概率和离职概率的91.3%和82.5%。

受教育水平是影响官员晋升的另一个个人因素。省委书记是否大学毕业在10%的水平上显著,市委书记是否大学毕业则在1%的水平上显著。从边际效应看,拥有大学本科文凭使省委书记和市委书记的晋升概率分别上升了1.40%和1.66%,而离职概率则下降了1.47%和1.61%。上述结果反映了我国对年轻干部的重用和对人力资本的重视(Li和Zhou,2005)。

上一级党委/政府工作经历会显著升高官员晋升概率,降低其离职概率。同时,这个变量的经济意义不容忽视:有党中央/国务院工作经历会使省委书记的晋升概率上升3.56%,离职概率下降3.65%;对于市委书记同样如此,有省委/省政府工作经历会使其晋升概率上升3.92%,离职概率下降4.02%。这说明上一级党委/政府工作经历可能会帮助地方官员与主管官员任命的上级领导建立非正式关系(Li和Zhou,2005)。

官员任期也会显著影响其晋升/离职概率。具体来说,任期越长,官员晋升可能性越小,而离职可能性越大,这可能是因为任时间过长释放出官员能力不足的信号(Li和Zhou,2005)。

五、结论与政策含义

本文从三个方面考察了我国官员晋升锦标赛机制的存在性和考核内容,发现只有经济增长符合官员晋升考核指标的特点,说明我国存在一个以经济增长为主要考核内容的官员晋升锦标赛机制。同时,我们还发现官员竞争从省级到市级自上而下逐渐升级,即官员晋升锦标赛机制具有“层层加码”的特点,这为层层加码理论(周黎安,2007)提供了经验证据。

本文有助于重新审视当前我国的官员考核体系,并深刻理解设计一种政绩考核机制所必须注意的问题。本文发现,我国的确存在官员晋升锦标赛机制,而且考核指标集中在经济增长上。以经济增长为基础的晋升激励在调动地方官员发展地区经济的积极性方面发挥了非常重要的作用,但这种激励机

制的消极后果也越来越明显,主要表现在:首先,区域分工、整合的需求在地方竞争格局下不容易实现(周黎安,2004、2007)。其次,地方官员可能只关心可测度且在其平均仅三年半至四年半的任期内迅速出成果的经济绩效,而这种短期行为可能使政府的公共品(如教育、医疗等)投入匮乏。再次,政府对企业的扶持和产权保护毕竟不如司法手段更有执行力和稳定性,这样,政府就在晋升锦标赛中同时扮演了运动员和裁判员的角色,角色冲突使我国政府职能转变步履维艰。最后,部分地方政府在下达任务指标时可能会对其下级政府层层加码,迫使下级政府脱离实际大搞面子工程。例如,20世纪90年代河南的“富民工程”(周黎安,2007),一些县、乡级官员盲目鼓励创办乡镇企业,而最终大多以失败告终。层层加码的另一个消极后果是,上级政府的激励扭曲会在下级多层行政治理中被放大,从而导致更加严重的环境污染和高能耗问题。

那么,政府应该如何解决上述问题呢?一个最直接的想法是丰富我国的官员考核指标,将单一的经济增长指标拓展为一套综合指标体系,如纳入环境质量及相关要素(如绿色GDP指标)。但考核指标越多、越复杂、越不容易量化,官员的努力扭曲就越明显(周黎安,2007),从而导致这一机制难以再促进经济增长,而且这种效应会通过层层加码被放大。政府可以考虑改革我国人事制度,在一些地区试点部分垂直管理模式以提高政府效率,但需要保留地方党委对重大事项的决策权。或许最根本的解决方法是设计一种新的机制,使地方政府愿意将注意力集中在民生和长远利益上(一种可行的做法是将居民对政府施政的满意度纳入官员考核中,同时进一步稳定各级政府的行政周期,使一些具有长远利益的公共项目得到落实),通过居民的投票和媒体的监督来降低上级政府考察下级官员时的信息成本以及减少设计指标的困难,进而从根本上减弱对晋升锦标赛机制的依赖。

注释:

①我们对这一现象进行了数学模型化描述,感兴趣的读者可向作者索取(qiaokunyuan@126.com)。当然,如果下一级党委书记过多、竞争过于激烈,晋升概率下降也会使官员竞争努力程度降低,但是总的竞争努力会上升(Li和Zhou,2005)。

参考文献:

[1]蒋伏心,林江.晋升锦标赛、财政周期性与经济波动——中国改革开放以来的经验[J]. 财贸经济,2010,(7):44—50.

[2]陶然,苏福兵,陆曦,等.经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J].管理世界,2010,(12):13—26.

[3]郑磊.财政分权、政府竞争与公共支出结构——政府教育支出比重的影响因素分析[J]. 经济科学,2008,(1):28—40.

[4]周黎安.晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J].经济研究,2004,(6):33—40.

- [5]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.
- [6]Bergstress D, Philippon T. CEO incentives and earnings management[J]. Journal of Financial Economics, 2006, 80(3): 511—529.
- [7]Denis D J, Denis D K. Performance changes following top management dismissals[J]. Journal of Finance, 1995, 50(4): 1029—1057.
- [8]Ivanova I, Arcelus F, Srinivasan G. An assessment of the measurement properties of the human development index[J]. Social Indicators Research, 1999, 46(2): 157—179.
- [9]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(9—10): 1743—1762.
- [10] Walder A G. Local governments as industrial firms: An organizational analysis of China's transitional economy[J]. American Journal of Sociology, 1995, 101(2): 263—301.

A Reexamination of the Mechanism of Official Promotion Tournament in China: Evidence from Provincial and Municipal Governments

QIAO Kun-yuan

(Guanghua School of Management, Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract: The official mechanism of promotion tournament in China has drawn academic attention since its proposal. This paper employs the panel data of provincial and municipal governments in China from 1978 to 2010 to reexamine this mechanism from multiple angles. It shows that there is exactly the mechanism of official promotion tournament regarding economic growth as the main evaluation content and this mechanism is featured by gradual competition escalation from provincial governments to municipal governments.

Key words: promotion tournament; economic growth; competition escalation

(责任编辑 康健)