

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.jg.2018.12.004.

欢迎按以下格式引用:王贤彬,黄亮雄.中国干部治理的经济学解释——基于政治劳动力市场视角的分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2019(4):53-62.

Citation Format: WANG Xianbin, HUANG Liangxiong. Economic explanation of Chinese cadre governance: Analysis based on political labor market perspective[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2019(4):53-62.

# 中国干部治理的经济学解释

## ——基于政治劳动力市场视角的分析

王贤彬<sup>1</sup>,黄亮雄<sup>2</sup>

(1.暨南大学 经济学院,广东 广州 510632;2.华南理工大学 经济与贸易学院,广东 广州 510006)

**摘要:**新中国成立特别是改革开放以来,高度重视官员干部治理体系的建设,并逐步形成了自身的特色。文章基于经济学视角将这一体系看成是一个劳动力市场,并提炼出其内部性和统一性两大特征。统一性主要体现为内部劳动力市场当中的官员干部的高度流动性,包括了频繁的调动、交流和更替等。这种统一性为整个政治劳动力市场运行带来了可观的效率,成为中国经济发展的重要组织保障,有力驱动了经济社会的快速发展。然而,这种高流动性也隐藏着不可忽视的风险,包括官员行为的短期性和政策不确定性等。中国应当通过简政放权和增强监察等战略手段,塑造更加稳定和高效的干部治理体系。

**关键词:**干部治理;政治劳动力市场;内部性;统一性;干部配置效率

**中图分类号:**F062.6;F240 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2019)04-0053-10

### 一、研究背景与问题

中国经济社会发展成就斐然,特别是改革开放四十年来,中国人均实际 GDP 上升到 8 000 美元左右,总量跃升为世界第二大经济体,成为世界重要的经济力量。这在很大程度上依赖于从未中断过的改革开放战略持续地推进。中国作为一个地理和人口大国,一以贯之地推行一个战略并且不被中断,毫无疑问需要稳定的政府组织支撑。中国改革开放的成功,不能忽略从中央到地方的各级

修回日期:2018-06-22

**基金项目:**国家自然科学基金面上项目“行政审批改革的经济增长效应研究:理论机制、实证识别与政策设计”(71773038);国家自然科学基金青年项目“中国地方政府产业政策对产业结构及资源配置效率的影响研究”(71303063);教育部人文社会科学青年基金项目“区域互动视角下中国产业结构调整生态文明影响效应及其机制研究”(14YJC790047);广东省高等学校优秀青年教师培养计划(YQ2015067)

**作者简介:**王贤彬(1982—),男,博士,暨南大学经济学院、中国经济发展与创新战略研究中心副教授,博士研究生导师,主要从事政治经济学研究,Email:wangxianbin123@163.com。

**通信作者:**黄亮雄(1985—),男,博士,华南理工大学经济与贸易学院副教授,主要从事产业经济学研究,Email:hlxiong@scut.edu.cn。

政府组织的有序实施和有效推动,它们作为设计者、参与者,发挥了不可替代的作用。在整个政府组织体系当中,作为个人的官员干部,特别是领导干部更是发挥了主导的作用。

近十年,越来越多的社会科学特别是经济学研究聚焦于中国官员干部行为<sup>[1-10]</sup>。这一研究潮流体现了将经济发展的源泉延伸到制度和规则等深层次因素上来的趋势<sup>[11-12]</sup>,并且从微观个体层面切入。周黎安将中国的干部治理体系理解为晋升锦标赛模式<sup>[3]</sup>。这种理论提炼实质上是将干部治理体系理解为一种组织结构。本文基于相似的组织观,更加集中地将这种运行体系称为中国特色的政治劳动力市场体系。中国共产党自新中国成立以来就不断构建中国特色的政治劳动力市场体系。特别是改革开放以来,中国共产党对政治劳动力市场体系的建设与完善的战略和思路更加清晰,步伐和进程更加稳健,使得这一体系愈加稳定和完备,并体现出显著的中国特色。本文对此进行深入剖析,解读其运作模式的经济学内涵,讨论其所具有的效率及扭曲,并探讨如何化解潜在的风险与挑战。党的十九大报告指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”当前,中国特色的政治劳动力市场体系优势与扭曲并存,同样呈现出发展不平衡不充分特征。党的十九大报告也明确指出:“全面深化改革总目标是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。”干部治理和干部治理体系建设是国家治理体系建设的重要组成部分,本文的讨论有望为此提供理论和经验双重启示。

本文接下来的结构安排如下:第二节总结了这一劳动力市场运作模式所具有的基本特征;第三节具体分析了统一的政治劳动力市场的效率涵义;第四节阐述了统一的政治劳动力市场的意外扭曲;第五节讨论了这一政治劳动力市场体系的一些重要关系,分析如何建设和理顺关系以纠正扭曲;最后是小结。

## 二、中国的政治劳动力市场运作模式

中国特色的政治劳动力市场体系,是中国整个政治体系维系的核心。这一具有中国特色的政治劳动力市场,既具有高度的凝聚力,又具有较高的效率,从而构成了中国有力的国家能力的重要基础。我们从以下三个方面提炼这一劳动力市场体系的特点。

首先,这是一个非完全竞争的劳动力市场,并且供求双方的市场势力并不对等,需求方相对于供给方具有更强的势力。在这个劳动力市场当中,官员干部是劳动力供给方,中央和上级政府部门是需求方。在这个供求关系中,中央作为需求方具有买方垄断势力,这体现在其独一无二及至高无上的政治地位上,其对干部系统实施了一种政治集权的“任命制”。正是因为其具有垄断势力,因此中央能够决定劳动力市场的交易规则和契约特征。换言之,这一劳动力市场的交易规则基本上是由劳动需求方所决定的。具体看,中央政府和上级政府决定官员干部选拔和任免的标准和结果。这使得各级政府官员的决策与行为高度取决于中央和上级的意志取向,中央维持了强大的方向和战略掌控力。在这种非对称的权力关系之下,中央和下级及地方各级官员之间的契约关系是不完备的,关键时刻的契约关系决定权保留在中央手中,使得其维持了对整个政治劳动力市场的最终控制力。

其次,这是一个具有较强内部性的劳动力市场。政治劳动力市场中的劳动力群体基本上稳定的,其进入的方式和渠道相对单一。同时,这一劳动力市场的退出难度也较大,官员干部从这一

体系中退出意味着职业生涯发展路径的巨大改变,其成本非常高。这种内部稳定的状态,增强了中央对整个劳动力市场的控制力。当然,这一劳动力市场正以一种审慎的态度增强其开放性。这是因为,封闭性可以增强中央对整个劳动力市场以及市场参与者的控制力,但是中央始终面临着控制和效率的权衡。当整个政治劳动力市场的封闭性增强时,其在一定范围内可能还能提高干部队伍的运行效率。但是,在经济社会环境快速变迁的时代,过于封闭的政治劳动力市场会导致市场参与者的能力偏低,从而降低市场运行效率。因此,中央逐渐加大了官员干部系统的对外开放性。当前最为常见的方式是群众参加干部选拔考试,并主要从干部层级的底层进入,使得整个系统具有一定的开放性。此外,党政干部体系的交流已经不再完全局限于内部,而是出现了党政人才、国有企业人才、事业单位人才相互流动的现象,党政机关与企事业单位之间以及行业、系统、部门之间干部交流正变得更加常态化和制度化。这反映出官员体系以更加开放的姿态与外界进行互动,使得局外人进入系统内部的渠道和方式更加多元化。官员体系的开放性趋势,也体现在局内人退出的维度上。早期的中国官员体系没有常规的干部退出机制,官员离开党政干部队伍属于个别事件;随着改革的推进,干部正常退出机制开始出现,干部逐步实现“能出”。简单来看,中国官员体系作为一个内部劳动力市场,相对以前变得更加开放了,这无疑提升了整个组织的能力水平,并且带来了更高的运行效率。

最后,中国的政治劳动力市场正在中央的设计之下,呈现出越来越突出的“内部一体化”特征。“内部一体化”的实现,在很大程度上是通过提高内部的流动性实现的。这种内部的流动性,体现在多个层面和范围。自20世纪80年代初以来,中央以一系列的制度和政策有力地提升了官员体系的“内部流动性”。首先,官员体系是一种多层次式的结构,官员体系流动性首先在层级间关系中体现,官员能够跨越层级流动,这也构成了大多数内部劳动力市场的基本运作形式。但是,这却并不是所有的政治劳动力市场的运作模式。在许多国家,领导官员并不一定需要从更低层级的职位上晋升而来,而可能来自于官员体系的外部,从而不具备严格意义上的跨层级流动晋升特点。在中国,官员干部的职业发展轨迹主要呈现出一种由下而上的晋升路径,要获得高层职位,从下级职位向上晋升是主要渠道。此外,官员体系涵盖多个地区、部门乃至系统,官员干部跨地区、部门乃至系统流动的特征愈加明显。在党政系统内部,具体可以分为不同的部门、不同的系统,中国的官员干部可以在不同部门、不同系统任职。官员体系也涵盖整个国家不同地区的官员干部,中国的官员干部可以在不同地区任职,这种官员跨地区交流的现象正发展成为一种常规模式。党政系统与其他某些系统具有紧密联系,这些系统包括了军队系统、事业单位系统和国企系统等各大系统,中国以党政系统为核心的官员系统在一定程度上实现了与这些系统的交流。上述各个维度的流动性,可以交叉实现,譬如一个官员可以由一个地区的某个部门的某个级别的职位,调动交流到另一个地区的另一个部门的一个更高级别的职位。统一的劳动力市场不是分割的,官员可以在下层和上级之间、地方和中央之间、不同地区之间、不同系统部门之间进行流动,这种流动机制具有深远的制度影响。这种全系统的“内部流动性”或者“内部一体化”特征和趋势,是一种具有中国特色的政治劳动力市场特征。在很多国家譬如联邦制国家的政治体系当中,一个地区的领导官员往往只会来自于本地区的政治体系,而不可能来自其他平行的地方政府组织。这使得中国的政治劳动力市场更加接近真正的劳动力市场。

因此,具有买方垄断特征的内部统一的政治劳动力市场,可以成为经济学视角的对中国干部运

行体系的一个理论解读。这一运行体系在具体的运行规则之下具有突出的效率涵义,同时也伴随着一系列越来越突出的扭曲,所有这些都需要我们充分把握与应对。

### 三、统一的政治劳动力市场的效率涵义

从经济学角度看,政治劳动力市场分割性的削弱和市场流动性的增强,官员在整个政治劳动力市场的自由流动和配置,带来了更高的劳动力市场效率。这种配置效率的提高,来自于以下几个方面。

第一,官员的流动,使得整个政治劳动力市场的厚度增加,大大扩展了各个职位所能选择的官员集合,增加各个职位获得更加合适的人选的概率,也增加了各个干部落实到更加合适的岗位上的概率。换言之,在可流动的相对统一的政治劳动力市场之下,岗位职位是固定的,但官员干部是可以流动的,这种流动性能够降低政治人力资本错配的程度,提升整个政府组织的效率。整个政治劳动力市场是分层次的,不同级别干部的流动范围是有差异的。相对而言,越高级别的干部的流动范围和半径越大,如省部级干部的流动范围是跨省区和可以跨越中央部门和地方辖区,而县级干部的流动范围可能只是在本地级市内部流动。这是与当前中国的干部治理体系中的下管一级的特征对应的。这意味着,地市级政府可以在本辖区内自由调配干部,最大化本辖区内的干部配置效率。正是因为同一级别的政治劳动力市场上的干部之间存在着横向竞争,这种横向竞争一定程度上会转化为各个辖区之间的干部配置效率竞争。在整个国家层面,中央对下级特别是省部级领导的配置效率情况,很大程度上决定了整个国家的治理效率和政府能力,进而对整个国家和民族发展走向产生重大影响。

第二,官员在整个干部体系中的流动,丰富了官员的职业历练,增进了官员获得不同方面的能力和经验的机会。职业历练是官员在职业生涯中,不断获取、习得与职业相关的知识、能力、经验、技巧的活动。调查显示,超过50%的官员认为工作经历最能促进自己的成长<sup>[13]</sup>。因此,职业历练是干部成长的基本途径。中国的整个干部体系中不同部门和不同地区具有多样性,包括职务多样性和环境多样性等。中国作为一个综合意义上的大国,在经济、社会、文化、地理等方面都具有足够丰富的多样性,要治理好一个国家需要庞大的政治组织当中的官员干部具有丰富和对口的能力和经验。在中国的五级行政区划体系之下,官员干部从低层向上逐级或者跨级晋升,所要面对和管辖的区域愈大,其经济社会等复杂程度和不均衡程度也急剧增加。在中国的政治体系之下,一个省区的党政首长需要对整个辖区的方方面面的事务负责,如果其拥有的工作能力和管理经验过于单一,则可能无法胜任这一职位。为了保证这一级别的地方大员具备充足的能力和和经验,中央愈来愈重视官员的交流,通过交流任职来增加官员干部的历练。官员干部跨地区和跨部门乃至跨系统的交流任职,实实在在地增加了交流官员的历练,从而使其能力和经验都得到提升。这种做法的一个后果是,越到高级别的官员,其交流的次数和经历就越多,其能力和经验就越丰富。中国的许多官员干部正是这样成长起来的。这种成长模式体现了强烈的中国特色。当前,中国愈加成为一个开放性大国,各种信息愈加复杂,官员干部要治理好一个地方,要管理好一个领域,都面临着前所未有的信息不确定性,而官员交流则在一定程度上弥补了其所受到的能力和信息约束。正是因为职业历练能够提高官员能力与经验,因此其能够提高官员晋升概率。杜兴强等<sup>[14]</sup>基于1978—2008年期间中国省级官员政治生涯变动的经验数据,研究发现,官员历练程度显著提高晋升概率,其中中央工作

经历、企业工作经历作用最为突出。

第三,高度流动性为各级官员提供了强力的职业晋升激励。由于官员干部在劳动力市场当中处于一种高度的流动环境当中,这能够传递出更广阔的晋升前景和更大的晋升空间,从而激励官员更加努力地完成上级政府设定的目标和任务。高度流动的政治劳动力市场使得处于晋升竞争当中的官员干部面临着一次次的短期竞争,其在某一职位上的任期往往非常有限,很多官员干部在其职位上实际任职时间往往不足一个完整的任期,其唯有在较短时间内显示出优越的政绩和突出的能力才有望被晋升。这种高度流动性不仅使得官员面临着强烈的短期竞争,并且导致他们在这种一次次的短期竞争中面对的竞争对手也是流动性而非完全确定的。这意味着他们要在激烈的晋升竞争中胜出,可能需要显示出比具有确定的竞争对手的情形下更大的努力。这些都形成了一个高度竞争的劳动力市场,激发出参与者的积极性和能动性。中国整个政府组织的效率很大程度上依赖于此。此外,晋升锦标赛理论已经注意到,在不同地区的初始禀赋具有巨大差异的情况下,处于不利禀赋地区的官员干部可能会消极地退出晋升竞争。本文认为,当官员具有较高的流动性和较多的交流任职机会时,其最终的职业发展路径并非完全取决于一次任职表现,高度流动性为其显示能力和忠诚提供了更加多样化的机会,从而激励其积极发挥职业能动性。

第四,高流动性的政治劳动力市场,更加有利于识别官员干部的能力与政治忠诚。我们往往听到这样的说法,一个官员干部晋升快,并不是因为他真正成功推动了这个地区的经济社会发展,而更多地是因为他所在的地区本身就具有突出的经济社会发展基础和条件。从本质上是说,我们往往很难从一个单一的职位的外在绩效,提取出一个官员干部的能力信息。但是,在官员频繁流动和交流的情景下,官员不再仅仅任职于一个地区或者一个职位,而是先后任职于不同地区、职位或者部门。比如,当官员先后任职于2个不同的地区的相似职位时,我们就有了2个观测值,官员能力和地区条件不再完全共线性,使得我们可以一定程度地识别出官员能力<sup>[8,15]</sup>。根据这一逻辑,可以认为,一个官员干部的交流任职的次数越多,我们可以越准确地识别出其能力等内在信息。一个典型事实是,晋升到越高级别的官员干部,具有越丰富的交流任职经历。从这个角度看,中央和上级政府对越高级别的官员的能力甄别得愈加准确。在考核提拔过程中采取能力标准的情况下,越高级别的官员将拥有越高的能力,从而能够使得整个政府组织效率更高。这也构成中国政治劳动力市场的一个效率优势来源。同样,高流动性的政治劳动力市场,也更加有利于识别官员干部的政治忠诚。在不同的环境和条件下,一个高度政治忠诚的干部,会将党、国家和人民的利益放在首位,一以贯之地为人民服务,众多的考验和障碍并不会改变其信念。政治忠诚度更加凝聚和统一的政治组织,其组织损耗越低,则效率越高。

第五,高流动性的政治劳动力市场,能够提升政府组织的廉洁度。对于政府组织而言,其效率不仅取决于其官员干部的工作积极性,还取决于官员干部乃至整个组织的廉洁性。从政治组织的角度看,腐败现象很可能是一种合谋的组织行为。当一个组织内部的腐败参与者相互串谋的时候,腐败行为得以相互包庇和支持,腐败败露的概率就更小,而腐败的规模和收益就会更大。如果一个地方的官员干部系统较为封闭,并且受到的监察力度较弱,那么这个地方的官员干部发生系统性腐败的可能性往往更高。而近年来中央越来越重视官员干部的全系统交流任职,大大提高了官员干部的流动性。这意味着很多地方和部门的官员干部乃至领导干部是空降或者外来的,从而打破了封闭状态。在这种高度开放性的情形下,官员干部合谋的难度大大增加,从而腐败更难进行,腐败

行为得到遏制。从这一角度看,高流动性的政治劳动力市场将官员干部的关注点聚焦到公共事务而非个人私利上,从而提升了组织运行效率<sup>[16]</sup>。实际上,从政治稳定性考虑,中央希望对下级和地方有相对强的控制力。官员的局部主义可能过度膨胀,从而威胁到中央的集中统一。从这一点看,高度流动性的政治劳动力市场,帮助中央维持了在与下级博弈中的主导地位。

综上所述,中国的统一的政治劳动力市场运作模式,具有良好的效率内涵价值,成为中国快速发展的重要保障。

#### 四、统一的政治劳动力市场的意外扭曲

统一的政治劳动力市场运作模式一方面提升了中央的控制力,也带来了良好的组织效率,同时也产生了一系列意料之外的扭曲,这些扭曲愈来愈成为一种系统性的风险。

第一,统一的政治劳动力市场的高度流动性,在一定程度上导致了官员干部决策与行为的短期化。高度流动性意味着官员干部面临着高概率的更替和交流任职,即担任一个具体职位的任期不会太长,官员干部的实际任期出现明显的短期化特征<sup>[17]</sup>。由于官员交流实现了跨地区、跨部门乃至跨系统的操作,官员干部的下一个职位很可能不在当地或者本部门。在这种情况下,官员干部为了能够在短期内在本职位做出业绩,有可能采取短期决策,通过牺牲本地区或者本部门的长期利益来换取短期内的快速发展和突出业绩。由于官员干部是不断轮换的,每一任官员的动机都是相似的,这就导致了一些问题不断地累积和恶化,比如短期内难以准确度量和归因的环境污染问题<sup>[18]</sup>和地方债务累积问题。

第二,统一的政治劳动力市场的高度流动性,导致了固定职位的任职官员的频繁更替,引起了政策不确定性。这一问题已经引起了经济学界的注意,将官员干部的更替看成是一种政策不确定性的来源。尽管从上一点看,每一任的官员的动机都是相似的,但是其具体的策略与行为可能并不完全相同。而且,由于各个官员干部的任职经历不同,其所拥有的经验、资源具有巨大差异。官员干部任职一个地区,必然会依据自己的经验和资源优势施政决策。在主政的领导官员发生变更的情况下,地方或者部门的政策方向很可能发生调整和转变。实际上,在干部体系当中,官员领导的变更时点并非事前确定,从而导致政策调整的具体时点并不确定。由于中国并非是一个完善的市场经济体制,微观企业和家庭的决策行为极大地依赖于地方或者相关部门的政策,因此政策的调整及其不确定性就对这些微观经济主体的决策行为造成了不确定性风险<sup>[19-24]</sup>。

第三,高流动性的政治劳动力市场,带来的一个意外的扭曲是一个地区或者部门的官员干部团队具有较大的不确定性,团队的不确定性可能引发团队效率的下降。这是因为,根据组织理论或者团队理论,相对稳定的团队具有一系列的优势,包括团队成员之间的信息不对称性较低、比较优势较为明确和稳定,从而合作分工更加有效率。比如,中国的地方管理主要是以党政系统所主导的,因此地方的一把手是党委书记,而随之是地方的行政首长,比如省长或者市长,也掌握地方的行政大权。地方的党委书记和行政首长,是一个地区两个具有全局性大权的领导干部。在这种权力架构之下,一个地区的经济社会要发展得好,一定程度依赖于党委书记与行政首长的协同合作和互相支持,实现较高的匹配合作效率。而若领导官员干部处于高度的流动和交流当中,则会导致领导班子团队经常处于变动当中,其协调适应的成本很高,从而降低协作效率。这也是近年来一些地方政府和部门所面临的突出问题。然而,经济学界几乎很少将视角放在这一方面。

第四,高流动性的政治劳动力市场,对中央和上级的晋升考核体系提出了挑战,扭曲了处于其中的各级官员干部的行为。高流动性的政治劳动力市场,为各级官员干部提供了更多的交流和晋升的机会,激励着他们努力迎合上级的目标和偏好。中国政府制定了越来越完备和清晰的官员考核评价体系,但是这些文件较多是文字性的,仍然具有巨大的实际调整空间。在实际执行过程中,真正的考核评价高度依赖于上一级领导官员的意志。由于中国的干部体系的实际主要权力主要集中在党政首长手中,而由于每一层级和部门的党政首长也由于高流动性处于频繁的更替过程当中,从而导致不同阶段、不同地区和部门的实际考核评价标准具有差异性,呈现波动性、模糊性和不稳定性。正因如此,有些文献认为中国的官员晋升主要并非依靠实绩而是依靠关系<sup>[25]</sup>。当然,更多的研究表明以经济增长为主要代理指标的实绩起着不可忽视的影响<sup>[7,26-27]</sup>。但是强调关系的文献值得注意,它们关注到了传统的考核评价做法当中的一些可能不恰当的地方。有些晋升可能并非基于实绩,而是基于个人利益关系考虑,而这种做法最终会损害整个组织的效率,对其中的众多晋升竞争参与者产生负面效应,抑制他们的工作积极性,扭曲整个官员体系的战略和方向。

综上所述,中国形成的统一的内部政治劳动力市场运行体系,也潜藏着不可忽略的风险与挑战。如何化解风险和应对挑战,应当成为中国的政治劳动力市场建设下一步的重点。

## 五、政治劳动力市场体系的一些重要关系

中国的政治劳动力市场要纠正和削弱现存的扭曲,应当致力于理顺和完善几个关键性和根本性的关系。

首先,应当继续理顺中央和地方之间的关系。中央和地方之间的关系一直被认为是整个国家治理当中的关键关系。对于中国这样一个大国而言,中央和地方之间的关系更加重要。中央和地方之间的权力的划分,处于不断调整当中。改革开放多年当中,地方在多个方面获得了越来越多的权力空间,而近年来中央则在财政、行政等多个维度上加强中央的权威,重新集中权力。在过去很长一段时间以来,中央主导的干部治理的许多制度和规则处于建设和完善的过程之中,这导致各级官员干部特别是地方官员干部具有较大的权力处置空间,这种权力空间成为一把双刃剑,一方面极大地调动了各级地方官员干部发展经济的积极性和能动性,另一方面也为地方官员干部谋取私利提供了巨大空间,引发了不可忽略的贪污腐败现象。再有一个方面就是,地方权力空间的扩大,导致地方政府及官员干部的政策、行为乃至结果常常偏离中央的目标和期望。在中央具有更加全局和更加长远视野的情况下,这种偏离就意味着存在着空间、时间等维度上的效率扭曲和损失。中国共产党执政是中国特色社会主义的根本特征,中国共产党坚持的正确方向,保证着中央的大政方针具有全局性和长远性。因此,从长远和全局看,中央应当在某些维度和事务上继续加强中央的主导权,以规则清晰界定和划分中央和地方的权力,引导中央和地方关系的规范化和稳定化。我们认为,符合下面特征的事务,中央应当考虑将更多权力集中在中央层面:一是中央和地方的利益诉求偏差较大的,比如地方利益诉求会给其他地区带来负面外部性的;二是从地方向中央传递信息的损耗率较高的,或者地方向上传递信息可能出现较大扭曲的。从这些角度看,我们应当更多地将统计、安全、监察等事务权力集中于中央,建立统一的标准和规范,引导地方政府决策与行动。

另一个重要的关系是,政治劳动力市场与外部经济市场的关系。政治劳动力市场对干部这种人力资本进行配置,进而对经济市场运行产生深刻的影响。因此,合理界定政治劳动力市场与经济

市场的关系,决定了这一干部治理体系的经济效应。实际上,政治劳动力市场上的供需双方主体成为了经济市场运行规则的制定者,同时也成为了经济市场中的重要参与者。由于政治劳动力市场中的政府和官员干部有不同级别,因此他们往往成为相应层次和辖区的经济市场运行规则的制定者。同时,他们也是经济市场的参与者,借助手中的财税收入以及各种资源手段,参与经济市场中的交易和投资等活动。正因为他们是经济市场中的参与者,可能从经济交易和投资中获取经济收益,他们有动机在经济市场上扩张自己的资源和手段,从而有可能扭曲经济市场运行规则的设定,偏离应有的效率和公平原则。这意味着,应当削弱各级政治劳动力市场中的政府及官员干部所掌握的资源 and 手段的规模,不能减少和削弱的,应当纳入统一的管理监督体系。中央仍然应当充当基础计划者和设计者的角色,对中国特色社会主义市场经济运行体系和规则进行基础性的统一探索与规划,引导基础性规则有序建立,并允许各个层级的政治劳动力市场主体在遵循基础性规则体系的基础上,合理建设和丰富细分层次的经济市场运行体系,最终形成一个稳定、有序、开放、联通、丰富与充满活力的市场经济体系。

最为关键的关系,当属灵活的政治劳动力市场运转与稳定的干部治理规则的关系。长期以来,我们的政治劳动力市场的运转表现出了巨大的灵活性,这种灵活性在某种程度上是在对规则和制度的一定程度的偏离的基础上实现的。但是,这一市场的持续良性运转,最终必须依赖于一整套稳定合理的治理规则。经过多年的探索,中国的干部治理体系已经形成一系列较为稳定的人事规则,包括选拔制度、考核制度、任期制度、交流制度、退休制度等。这些规则本质上是一系列契约的集合。对规则的突破往往具有自由裁量处理的性质,这种做法的效率和公正的涵义如何需要更加严谨的评判。随着时间推移,灵活机动的干部调配和运转往往伴随着腐败违纪等弱化组织权威性的行为。这些行为破坏了政治劳动力市场的公平,也无益于其效率。构建稳定的干部治理体系的一个非常关键的维度就是要建立起坚实的监察机制,形成对整个政治劳动力市场及其参与者的全面监察。从长远看,以更加稳定和科学的规则来规范和引导干部的合理配置,调动其效率是更加占优的策略。在形成稳定和谐的干部治理体系的情况下,政府组织能够更好地应对和抵御各种外部不确定性乃至负面冲击。要达成这种均衡,需要的是敢于持之以恒地探索和完善干部治理规则,以前期的机制建设投入换取长期稳健的治理效率。

## 六、结论性评述

中华人民共和国自建国特别是改革开放以来,不断建设和完善官员干部的选拔、任命、考核及评价体系,逐步形成了具有中国特色的政治劳动力市场。我们将其高度提炼为内部及统一两大特征。在两大特征当中,我们强调了其统一性表现为高流动性。高流动性为整个劳动力市场运行提供了可观的效率。近年来,整个劳动力市场当中的交流任职的现象越来越多,正是验证了这一点。这一效率来源往往被文献所忽略,其重要性可能超出了我们的认识。这是因为,已有的经济学研究仅仅关注官员交流所带来的经济增长效应,但是几乎没有从理论角度分析高流动性的模式如何提升了组织运作效率,也即是忽略了其中的组织效率的逻辑机理。对这些效率来源的各个维度进行更进一步的实证检验,是值得深化的研究方向。

统一而高流动性的官员干部体系也伴生了不可忽略的风险,这些风险体现在官员干部行为短期化、政策缺乏连贯性以及实际考核晋升操作的不统一性。这些都会导致政府及官员干部在管理



经济社会事务过程中出现问题,催生经济社会风险,不利于经济长期平稳发展与社会和谐进步。尽管过去很长一个阶段,中国的各级政府及其领导官员主导和引领了经济增长,但是这种模式在经济发展水平趋向全球前沿的情况下,越来越不具有信息优势。政府及官员过多地直接参与经济发展过程中,反而会给宏观经济增长和微观经济主体决策产生不利的扰动。中国各级政府及其领导官员应当将其重心转移到经济社会发展的软性和硬性基础设施和环境的构建和维护上去。

要消除官员干部体系当前所逐渐显现的风险,最为核心的手段应当是推进简政放权改革,更加科学、合理和清晰地界定政府与市场的边界。另外,非常重要的战略应当是构建更加稳健和清晰的政治劳动力市场治理机制,增加规范性和透明度,增强监察和规制力度。尽管这种规范性的改革可能会引致政治劳动力市场损失部分灵活性,但是其带来的稳定性与可预期性有望产生更大的收益。我们相信,中国特色的政治劳动力运行体系仍将为中国的发展带来强劲的动力,构成中国现代治理体系的重要支撑,成为中国强大的治理能力的重要体现。

#### 参考文献:

- [1] LI H B, 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.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 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.
- [5] 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.
- [6] 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.
- [7] 王贤彬, 张莉, 徐现祥. 辖区经济增长绩效与省长省委书记晋升 [J]. *经济社会体制比较*, 2011 (1): 110-122.
- [8] 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.
- [9] JIA R X, KUDAMATSU M, SEIM D. Political selection in China: Complementary roles of connections and performance [J]. *Journal of the European Economic Association*, 2015, 13 (4): 631-668.
- [10] YAO Y, ZHANG M Y. Subnational leaders and economic growth: Evidence from Chinese cities [J]. *Journal of Economic Growth*, 2015, 20 (4): 405-436.
- [11] ACEMOGLU D, JOHNSON S, ROBINSON J A. Institutions as a fundamental cause of long-run growth [M] // PHILIPPE A, DURLAUF S. *Hand book of Economic Growth*. Amsterdam: Elsevier B.V, 2005: 385-472.
- [12] XU C G. The fundamental institutions of China's reforms and development [J]. *The Journal of Economic Literature*, 2011, 49 (4): 1076-1151.
- [13] 北京市党政主要领导干部成长规律调研组. 领导干部成长规律研究 [J]. *前线*, 2009 (2): 34-37.
- [14] 杜兴强, 曾泉, 吴洁雯. 职业历练、经济增长与政治擢升——基于 1978—2008 年中国省级官员的经验证据 [J]. *金融研究*, 2012 (2): 30-47.
- [15] 王贤彬, 徐现祥. 官员能力与经济发展——来自省级官员个体效应的证据 [J]. *南方经济*, 2014 (6): 1-24.
- [16] 陈刚, 李树. 官员交流、任期与反腐败 [J]. *世界经济*, 2012 (2): 120-142.
- [17] 曹春方, 马连福, 沈小秀. 财政压力、晋升压力、官员任期与地方国企过度投资 [J]. *经济学 (季刊)*, 2014, 13 (4): 1415-1436.
- [18] 王贤彬, 董一军. 社会和谐与官员晋升 [J]. *经济学报*, 2017 (2): 37-64.

- [19]王贤彬,徐现祥,李邨.地方官员更替与经济增长[J].经济学(季刊),2009,8(4):1301-1328.
- [20]曹春方.政治权力转移与公司投资:中国的逻辑[J].管理世界,2013(1):143-157,188.
- [21]杨海生,才国伟,李泽槟.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,2015(12):12-23,187.
- [22]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):13-28,187-188.
- [23]罗党论,廖俊平,王珏.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,2016(5):130-142.
- [24]罗党论,余国满.地方官员变更与地方债发行[J].经济研究,2015(6):131-146.
- [25]OPPER S, NEE V, BREHM S. Homophily in the career mobility of China's political elite[J]. Social Science Research, 2015, 54:332-352.
- [26]杨其静,郑楠.地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛[J].世界经济,2013(12):130-156.
- [27]罗党论,余国满,陈杰.经济增长业绩与地方官员晋升的关联性再审视——新理论和基于地级市数据的新证据[J].经济学(季刊),2015(3):1145-1172.

## Economic explanation of Chinese cadre governance: Analysis based on political labor market perspective

WANG Xianbin<sup>1</sup>, HUANG Liangxiang<sup>2</sup>

(1. School of Economics, Jinan University, Guangzhou 510632, P. R. China;

2. School of Economics and Commerce, South China University of Technology, Guangzhou 510006, P. R. China)

**Abstract:** Since the founding of the People's Republic of China, especially since the reform and opening up, China has placed great emphasis on the building of an official cadre management system and has gradually formed its own characteristics. From the perspective of economics, we regard this system as a labor market and extract two major characteristics of its internalization and unification. Unification is mainly manifested in the high mobility of officials and cadres in the internal labor market, including frequent transfers and rotations. This unification has brought considerable efficiency to the entire political labor market operation and has become an important organizational guarantee for China's economic development and has effectively driven the rapid economic and social development. However, this high liquidity also hides risks that should not be ignored, including the short-term behavior of officials and policy uncertainty. China should shape a more stable and efficient government management system through such strategic means as administration deregulation and decentralization.

**Key words:** cadre governance; political labor market; internalization; unification; cadre allocation efficiency

(责任编辑 傅旭东)