

Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.08.001

欢迎按以下格式引用:潘丽霞,薛红杰.中国县级领导班子群体特征研究——基于东西部比较分析[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(1):283-296. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.08.001.



Citation Format: PAN Lixia, XUE Hongjie. Research on group characteristics of county-level leading groups in China: Based on the comparative study in the East and West China[J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2024(1):283-296. Doi:10.11835/j.issn.1008-5831.zs.2020.08.001.

中国县级领导班子群体特征研究

——基于东西部比较分析

潘丽霞,薛红杰

(重庆大学 公共管理学院,重庆 400044)

摘要:面对东西部发展存在的巨大差距,西部地区必须全面提升发展质量,而这离不开作为地区发展“领头羊”的领导班子的引领和推动。现有文献对于领导干部群体特征以及配置结构进行了深入的归纳和探讨,但也有必要比较区域间领导干部整体水平的差异并分析其潜在原因,据此对症下药。比较东西部领导班子的群体特征,对于西部地区领导干部的培养、选拔有一定参考价值。论文运用高层梯队理论,采用分层抽样的方法,在广东省、天津市、陕西省、重庆市获得562名县级党政领导班子的履历信息,从人口统计学特征、教育背景、职业发展经历三个维度进行分析,对比研究东西部地区县级党政领导班子群体特征的共性和差异。本研究利用EXCEL对县级领导班子特征各个指标的变量进行统计分析,通过均值、标准差等数据展示变量的分布结构和特征;利用SPSS21.0对东西部县级领导班子的差异性特征进行分组,通过t检验、卡方检验等呈现数据间的差异性。研究表明,东西部党政领导班子在性别、民族、政治面貌、教育背景等方面呈现出相似的特征,但在籍贯来源、年龄、任职经历、晋升路径等方面呈现出显著差异,西部地区县级领导班子年龄分布呈现“两头多,中间少”、籍贯结构“本地多,外地少”、教育背景“偏人文,轻理工”、“任职经历单一,工作经验同质性高”、自下而上晋升比例更低等明显特征。针对分析结果,建议西部县级党政领导班子要着重加强领导班子协同效能建设、优化领导班子干部队伍结构、完善现代干部任用选拔机制,以及进一步强化领导干部的交流制度。

关键词:县级领导班子;党政领导班子;干部队伍建设;领导干部;群体特征;履历分析;比较研究

中图分类号:D262.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2024)01-0283-14

基金项目:重庆社会科学规划一般项目“地方政府药品安全监管绩效评估研究”(2020YBGL84);重庆大学中央高校学院科技创新专项项目“公民宪法意识与社会稳定辩证关系研究”(106112016CDJXY010008)

作者简介:潘丽霞,重庆大学公共管理学院副教授,硕士研究生导师,Email:29075642@qq.com。

一、干部队伍建设及其学术进展

推进县级政府治理能力现代化既是国家治理能力现代化的基础,也是社会发展的必然要求。建设高素质专业化干部队伍^[1],建设与新时代发展要求高度契合的县级党政领导班子,是实现地方有效治理的关键。党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定》指出,“坚持和完善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,是全党的一项重大战略任务”^[2]。习近平总书记在党的二十大报告中强调,“全面建设社会主义现代化国家,必须有一支政治过硬、适应新时代要求、具备领导现代化建设能力的干部队伍”^[3]。县级政府作为推动区域发展、政策落实的重要支撑,在党的组织体系及国家政权结构中起到承上启下的作用,其治理水平直接关系到国家治理能力的提升和治理体系的推进,而加强干部队伍建设是提升治理水平的重要手段。习近平总书记强调,“只有以提高党的执政能力为重点,尽快把我们各级干部、各方面管理者的思想政治素质、科学文化素质、工作本领都提高起来,尽快把党和国家机关、企事业单位、人民团体、社会组织等的工作能力都提高起来,国家治理体系才能更加有效运转”^[4]。党政领导班子作为干部队伍中的精英代表以及国家政策方针执行的引领者,更是干部队伍建设中的重中之重。值得注意的是,“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标之后,乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年^[5]。县级政府作为“十四五”规划在县级层面的直接执行者和领导者,必然要直面纷繁复杂的各项基层工作,而提高领导班子水平尤其是提高县级领导干部的基层治理能力是关键。

相较于东部地区,我国西部地区仍然存在着发展理念不完善、发展定位不明确、发展速度较慢、发展质量不高等一系列问题,虽然不能将这些问题全部归因于领导班子,但不可否认其与地区发展存在直接关系。领导班子承担着落实国家方针政策、把握地区发展方向、统领地区发展全局的重任,其整体效能的发挥和能力素质的高低是提升区域治理水平、促进区域高质量发展的关键。从近年来各地的发展实践不难看出,即使是发展环境和条件相似的地区,由于领导班子水平参差不齐,也可能导致在发展成效上产生差距,那些进步大、发展好的地方,无一不是领导班子素质高^[6],这充分说明优化领导干部配置是促进区域协调发展的重要途径^[7]。

东部处于改革开放前沿,经济发展水平较高,领导干部的发展经验、视野、能力素质也相对较高。近年来,为缩小东西部发展差距,东部地区持续向中西部地区输送领导干部,以缩小各地区领导干部在发展观念和意识上的差距,“从沿海发达地区到中西部、东北等后发达省份任一把手,已成为地方人事变动的一条明线”^[8]。同时,政府每年都制定“东部城市支持西部地区人才培养计划”,以期全面支援西部建设。这些措施的作用和意义值得肯定。但是,无论是将东部领导干部调到西部任职还是将西部干部派往东部学习,都难以从根源上解决东西部领导干部存在的实际差距问题。基于此,西部地区应该更关注干部本身,注重从内部找差距,对其进行培养和开发。领导干部培养和开发的基本要求是提高其能力和素质,而由领导干部的教育经历、文化水平、身体素质、年龄等个人特征综合形成的基础素质则是培养和开发的基础和根源^[9]。

近年来,越来越多的学者通过对领导干部个人特征的分析探究其成长路径和规律。高层梯队理论(upper echelons theory)也从这一角度解释了个体成长的影响因素,为领导干部的培养、选拔、配

置等提供了研究方向。该理论认为,在“有限理性”前提下,高层管理团队的个人特征在很大程度上塑造了管理者的决策风格、行为模式以及价值观,个体会将自身的理念、经验融入于管理过程中,从而对组织绩效和战略选择起到关键作用^[10]。该理论强调可观察的领导者的个人特征,例如年龄、任期、教育背景、职业经历等,认为这些特征能够有效反映高层领导者的认知模式、价值观念等心理因素^[11]。高层梯队理论提到的个人特征与组织表现、决策行为的关系在很多研究中都得到了证实。例如 Farrell 和 Hersch 指出,性别会影响管理者的选拔^[12];Lundstrum 提出,公司的研发投资水平会随着 CEO 年龄的增长而降低^[13];Bertrand 和 Schoar 认为,拥有 MBA 学位的领导者倾向于采用更加激进的战略决策^[14]。与此相应,领导干部特别是高级领导干部的个人特征在某种程度上直接关乎地区的战略制定、政策执行,由此也引起了国内学者的广泛关注。研究指出,领导干部的企业经历、专业禀赋^[15],任职经历^[16],干部籍贯^[17],干部来源、去向、任期^[18-19]等特征都对地区经济发展产生显著影响。不难看出,国内学者所研究的这些个体特征具有相对稳定性,能在一定程度上反映领导干部的核心素质和能力。鉴于此,更应在理论上重视对领导班子的群体特征进行深入的研究。由此引发的进一步思考是:领导班子究竟存在怎样的群体性特征?这些群体特征在我国东西部地区存在哪些差异?

现有文献主要回答了领导干部具有哪些特征这一问题,研究内容多集中在两个方面:一是对地方主要党政领导干部^[20-21]、女性党政一把手^[22]、农村基层领导干部^[23]等群体特征的总结和分析;二是对领导班子配置结构的探讨,包括对乡镇领导班子^[24]、县级领导班子^[25]及省市领导班子^[26]配置模式的研究,并且有学者提出我国党政领导班子有五个关键结构维度,分别是领导班子年龄结构、性别结构、能力和价值观结构、工作经历结构以及知识结构^[27]。概括来看,这些文献对特定领导干部群体的特征进行了较好的总结和归纳。但是在重视单一领导干部群体的特征、规律总结的同时,也不可忽视对区域间领导干部整体水平的分析。当前我国各区域领导干部的整体水平存在较大差距,有必要比较区域间领导干部整体水平的差异并分析其潜在原因,据此对症下药。因此,本研究将从东西部领导班子群体特征比较这一角度出发,探究东西部领导班子究竟存在哪些差异,造成这些差异的原因,以及能否通过差异比较寻求西部领导班子培养、选拔的创新途径。

二、研究设计

(一) 研究方法

本研究的主要方法为履历分析法(Curriculum Vitae Analysis)。履历分析法是通过收集研究对象的履历信息,对履历中包含的各项信息进行编码、统计分析以深入分析研究对象的群体特征等。

(二) 研究样本

本研究以地理区域作为划分标准,结合样本的代表性和可获得性,选取我国东部的天津市、广东省,西部的重庆市、陕西省的县级政府领导班子和党委领导班子成员履历作为研究样本。岗位级别包括县(区)委书记、副书记,县(区)长、副县长(区长),能够较好反映东西部党政领导班子的基本特征,具有较强的代表性。在样本选取的具体操作上,采用分层抽样的方法,在每个省(市)按照人均国内生产总值(GDP)的高低各选取三个县,共获得 36 个县级 562 名党政领导干部履历信息(表 1)。本研究使用的样本数据通过网络搜索进行收集,以地方政府官方网站的公开资料为主,以中国经济网地方党政领导人物库、百度百科的公开资料为辅。

表1 东西部县级党政领导班子样本分布

| 样本分布 | 东部 | | 西部 | |
|-------|--------|--------|--------|--------|
| | 广东 | 天津 | 陕西 | 重庆 |
| 人数 | 137 | 124 | 146 | 155 |
| 比例(%) | 24.38% | 22.06% | 25.98% | 27.58% |

(三) 领导班子群体特征比较的维度

本研究主要对县级党政领导班子的特征进行对比分析,依据的主要理论是高层梯队理论。根据高层梯队理论,高层管理团队的个人特征,例如年龄、种族、性别、教育水平、资历等对其组织战略制定、工作表现等具有重要影响^[10]。结合该理论,本研究以信息类别的差异为依据,从人口统计学特征、教育背景、职业发展经历三个一级维度全面分析县级党政领导班子成员简历信息。具体而言,人口统计学特征包括性别、民族、政治面貌、籍贯、年龄;教育背景包括学历、专业及职称;职业发展经历包括职业成长年限、任职经历、晋升路径。

(四) 统计分析

本研究利用 EXCEL 对县级领导班子特征各个指标的变量进行统计分析,通过均值、标准差等数据展示变量的分布结构和特征;利用 SPSS21.0 对东西部县级领导班子的差异性特征进行分组,通过 t 检验、卡方检验等呈现数据间的差异性。

三、县级领导班子群体特征比较

(一) 人口统计学特征比较

1. 性别、民族、政治面貌特征比较

对东部和西部县级党政领导班子成员性别、年龄、政治面貌的统计结果以及卡方检验结果见表2和表3。结果显示,性别、民族以及政治面貌在东西部均不存在显著差异。但值得注意的是,在性别上,县级党政领导班子成员在东西部都呈现出男性占绝大多数的态势。根据国家统计局颁布的《中国妇女发展纲要(2011—2020年)》显示,近年来,中央机关及其直属机构新录用的女性公务员占录用总人数的比例已超过半数,女性在政府行政系统中的占比逐渐增大。但是,由女性公务员录取数量与高层女性领导干部数量对比可知,随着职位级别的升高,女性所占的比例越来越小,充分反映当前女性在公务员系统的职业晋升过程中仍面临重重困境。

表2 人口统计学变量特征统计

| 地区 | 性别(人数) | | 民族(人数) | | 政治面貌(人数) | | |
|----|--------|----|--------|------|----------|------|-----|
| | 男 | 女 | 汉族 | 少数民族 | 中共党员 | 民主党派 | 无党派 |
| 东部 | 223 | 38 | 257 | 3 | 247 | 9 | 3 |
| 西部 | 262 | 39 | 295 | 6 | 288 | 5 | 6 |

表3 性别、民族、政治面貌卡方检验结果

| 指标 | Pearson 卡方 | Df | Sig. |
|------|------------|----|-------|
| 性别 | 0.304 | 1 | 0.582 |
| 民族 | 0.623 | 1 | 0.430 |
| 政治面貌 | 2.430 | 2 | 0.297 |

注:渐进 Sig.(双侧)是显著性概率 P, P<0.05, 则显著。

2. 籍贯来源特征比较

对东西部县级党政领导班子成员籍贯特征的统计结果见表4。检验结果表明,在籍贯分布上,东西部县级党政领导班子存在显著差异($X^2 = 5.443, df = 1, P = 0.020 < 0.05$)。在东部地区258份有效样本中,来自本省(市)的有175人(67.05%),来自外省的有83人(31.80%);在西部地区300份有效样本中,来自本省(市)的有230人(76.4%),来自外省(市)的有70人(23.3%)。可见,从领导班子成员来源的籍贯结构上看,虽然东西部地区都是以本地干部为主,但是相对而言,东部县级党政领导干部外地干部占比更高,可能原因是其对外来干部的吸引力和接受性更强,在干部的选拔和任用上更具有包容性和开放性。西部地区干部来源本地化程度过高可能会导致干部认知的局限性和思维受限,并且可能形成地方关系网络从而滋生腐败,对于地区发展产生负面影响。

表4 籍贯特征差异比较

| 籍贯 | 东部 | | 西部 | | X^2 | Df | Sig. |
|-------|-----|-------|-----|------|-------|----|-------|
| | 频数 | 百分比% | 频数 | 百分比% | | | |
| 本省(市) | 175 | 67.05 | 230 | 76.4 | 5.443 | 1 | 0.020 |
| 外省(市) | 83 | 31.80 | 70 | 23.3 | | | |

3. 年龄特征比较

本研究统计县级党政领导班子成员年龄分布情况见图1。对东西部县级党政领导班子成员年龄进行独立样本t检验,结果显示存在显著差异($t = 2.018, P = 0.044 < 0.05$),具体结果见表5。数据显示,东西部县级党政领导班子成员年龄范围均在29~59岁,且平均年龄均在50岁以下。但是,也存在三个比较明显的差异:其一,东部县级党政领导班子成员年龄主要集中在46~50岁,占比39.45%;而西部主要集中在51~55岁,占比35.88%;其二,在29~35岁年龄段,相较于东部,西部明显占比更高;其三,由东部和西部干部年龄标准差的差异(东部为4.66,西部为5.64)可知,西部年龄离散程度更大,存在“高的高,低的低,年龄断代较严重”的问题。这些数据反映出西部县级党政领导班子的明显特征:一方面,年龄结构存在断层且趋于老化;另一方面,年轻干部引入力度较大。近年来,为优化领导班子年龄结构,干部年轻化政策的推行如火如荼,但是在政策推行中也出现操之过急、矫枉过正的问题,导致得不偿失。虽然干部年轻化有很多优势,但有学者研究指出相较于干部年轻化,领导班子各年龄层的老、中、青的合理搭配更为重要^[26]。因此,领导班子年龄结构的调整不应一味关注年轻化,而更应关注领导团队的合理配置。

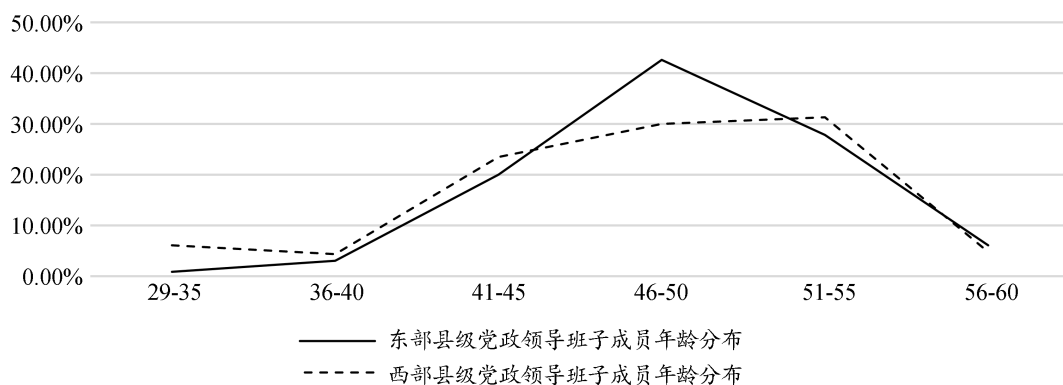


图1 东西部县级党政领导班子成员年龄分布

表5 东西部县级党政领导班子成员年龄特征比较

| 指标 | 东部 | | | 西部 | | | T | Sig |
|----|--------|------|-----|--------|------|-----|-------|-------|
| | M | SD | N | M | SD | N | | |
| 年龄 | 49.668 | 4.66 | 256 | 48.787 | 5.64 | 301 | 2.018 | 0.044 |

(二) 教育背景特征比较

教育背景能够较好反映个人的知识、能力以及综合素质水平。随着知识社会的发展以及社会环境的复杂化,个人的教育背景越来越受到重视。本研究主要从最高学历、最高学历学科背景以及职称三个方面进行分析,具体分析情况见表6。

表6 教育背景差异比较

| 指标 | | 东部 | | 西部 | | X ² | Sig. |
|----------|-------|-----|------|-----|------|----------------|-------|
| | | 频数 | 百分比% | 频数 | 百分比% | | |
| 最高学历 | 专科 | 7 | 2.7 | 9 | 3 | 2.886 | 0.410 |
| | 本科 | 89 | 34.1 | 113 | 37.5 | | |
| | 硕士研究生 | 135 | 51.7 | 159 | 52.8 | | |
| | 博士研究生 | 25 | 9.8 | 18 | 6 | | |
| 最高学历学科背景 | 哲学 | 8 | 3.1 | 1 | 0.3 | 25.785 | 0.007 |
| | 经济学 | 70 | 26.8 | 93 | 30.9 | | |
| | 法学 | 37 | 14.2 | 48 | 15.9 | | |
| | 教育学 | 2 | 0.8 | 3 | 1.0 | | |
| | 文学 | 7 | 2.7 | 8 | 2.7 | | |
| | 历史学 | 5 | 1.9 | 0 | 0 | | |
| | 理学 | 9 | 3.4 | 7 | 2.3 | | |
| | 工学 | 27 | 10.3 | 11 | 3.7 | | |
| | 农学 | 6 | 2.3 | 14 | 4.7 | | |
| | 医学 | 3 | 1.1 | 2 | 0.7 | | |
| | 管理学 | 37 | 14.2 | 44 | 14.6 | | |
| 其他 | 12 | 4.6 | 16 | 5.3 | | | |
| 职称 | 有职称 | 36 | 13.8 | 21 | 7 | 7.127 | 0.008 |
| | 无职称 | 225 | 86.2 | 280 | 93 | | |

学历能够反映个人的受教育程度,从最高学历看,东西部县级党政领导班子不存在显著差异($X^2=2.886, \text{Sig.}=0.410>0.05$)。其中,硕士学历占比均超过50%,同时,东部地区有9.8%的干部取得博士学位,西部地区也有6%的干部取得了博士学位,充分说明学历在党政领导干部任职中的重要性。存在比较明显差异的是,西部地区干部最高学历多是通过行政学院或者党校取得,而东部地区干部最高学历毕业院校的类型则更为多样化,这可能是由东西部教育资源的差异性导致。

从最高学历学科背景看,东西部县级党政领导班子成员虽存在显著差异($X^2=25.785, \text{Sig.}=$

0.007<0.05),但是最高学历学科背景均以经济学为主(东部占比26.8%,西部占比30.9%),其次为管理学(东部占比14.2%,西部占比14.6%)和法学(东部占比14.2%,西部占比15.9%)。此外,领导班子成员中以工科为最高学科学历背景的人数在东部明显占比更高(东部占比10.3%,西部占比3.7%)。近年来,党政干部中涌现出明显的“文科现象”,这是国家经济发展、社会建设进入新阶段的客观要求,人文社科类领导干部在政治晋升中更具优势^[28]。但是,面对复杂的社会环境,干部队伍中更应根据实际需要合理搭配工科、文科、经管等各学科专业人才,使得各领导干部的“专才”汇成整个领导班子的“通才”,增强领导干部处理各项事务的专业能力^[29]。

从职称看,东西部县级党政领导班子存在显著性差异($X^2=7.127$, Sig. = 0.008<0.05)。在东部县级领导干部中,取得职称的占13.8%,显著高于在西部地区干部中的比例7%。职称能够一定程度反映干部在专业领域内的能力以及其背后隐藏的个性品质,对于评价干部的综合素质具有参考作用。职称的差异并不完全反映干部培养、任用导向差异,但也在一定程度上反映两者在教育背景上的差异。

(三) 职业发展经历比较

为更好探究东西部县级党政领导班子成员的职业发展经历的共性和差异,本研究从职业成长年限、工作经历多样性以及职业晋升路径三个方面进行比较和分析。

1. 职业成长年限比较

在本研究中,职业成长年限指研究对象从工作起到初次担任县级党政领导班子成员所经历的时长,具体职业成长年限见图2。

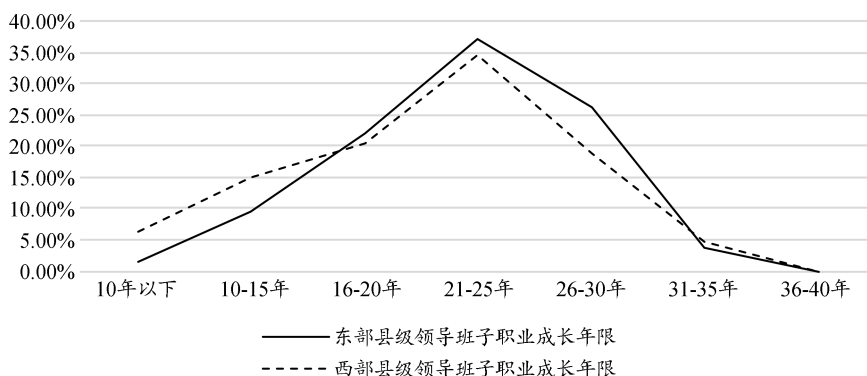


图2 东西部县级领导班子成员职业成长年限分布

对东西部县级党政领导班子成员职业成长年限进行独立样本t检验,结果见表7。结合图表数据,东西部县级党政领导班子成员的职业成长年限存在显著差异。其中,职业成长年限在20年及20年以下这一阶段,西部地区干部占比明显高于东部;而职业成长年限在20年以上这一阶段,东部地区干部占比明显高于西部。并且西部地区干部职业成长年限的均值为21.28年,而东部为23.01年。结合履历的原始数据来看,这一现象可以做进一步解释:在原始数据中,西部地区领导班子成员职业成长年限小于10年的有13人,其中有3人都是作为高学历(博士学历)人才到相应的县进行挂职锻炼,另有4人则是由国有企业高层管理者到相应区县进行挂职锻炼,大幅拉低了县级领导班子的职业成长年限。职业发展过程中的历练是领导干部获取知识、经验、管理能力的主要来源,也是其提升各项能力、逐步成长的重要途径。县级领导班子作为引领县域发展的“领头羊”,更需要经过长期的历练和充分的锻炼来使其自身能力与岗位相匹配。

表7 东西部县级党政领导班子成员职业成长年限差异分析

| 指标 | 东部 | | | 西部 | | | T | Sig |
|----|-------|------|-----|-------|------|-----|-------|-------|
| | M | SD | N | M | SD | N | | |
| 年龄 | 23.01 | 5.42 | 241 | 21.28 | 6.38 | 274 | 3.338 | 0.001 |

2. 任职经历比较

工作经历可以反映一个人工作经验的多样性,而多种工作经历有利于这些干部将不同理念引入区域发展管理。对东西部县级党政领导班子成员任职经历的统计情况见表8。数据显示,东西部县级党政领导班子成员在工作经历方面存在一定差异。在东部地区,拥有企业经历的干部高达27.57%,接下来分别是群团任职经历(24.69%)和学校任职经历(16.46%);而在西部地区,排在首位的是学校任职经历(22.30%),其次则是群团任职经历(20.56%)和企业任职经历(15.68%)。相较而言,西部拥有企业经历的领导干部占比更少。有学者在对中国GDP百强市市长岗位经历的分析中发现,百强市市长的岗位经历以企业来源居多,其次为共青团系统和秘书系统^[20],足见企业经历对领导干部的能力具有较好的提升作用。从新公共管理理论的角度来讲,可能的原因是,随着现代市场经济的发展,政府越来越注重将企业管理的经验和部分理念引入到自身管理中,以简化职能来提高公共服务效率。相对来说,东部经济发展水平更高,因此对党政领导干部的管理经验更为重视。另外,有学者研究指出职业类型多样性是官员晋升过程中的重要因素,拥有多种职业经历的官员更易获得晋升^[30]。不同的职业经历会产生经验、思考维度、决策风格等方面的差异,这不仅造就了独特的个体,也造就了独特的组织。关注干部的职业经历,挖掘其潜在的价值,对于优化领导班子配置具有重要意义。

表8 东西部县级党政领导班子成员任职经历分布情况

| 任职经历 | 东部 | | 西部 | |
|--------|----|-------|----|-------|
| | 频数 | 百分比% | 频数 | 百分比% |
| 企业任职经历 | 67 | 27.57 | 45 | 15.68 |
| 服役经历 | 9 | 3.70 | 16 | 5.57 |
| 学校任职经历 | 40 | 16.46 | 64 | 22.30 |
| 群团任职经历 | 60 | 24.69 | 59 | 20.56 |

3. 晋升路径比较

本研究采用任职层级分布比较和晋升路径比较两方面来分析东西部县级党政领导班子成员在职业晋升过程中存在的差异,具体情况见表9和表10。

从任职层级来看,东西部县级党政领导班子成员绝大多数都拥有相应级别的任职经历,领导班子成员作为地方的主要负责人,对于本区域情况和工作的了解能够更好推动工作的开展。但是在东部县级领导班子成员在区县、乡镇(街道)这一层级任职的占比分别是69.14%、40.33%,相较于西部的82.93%、43.90%来说显著偏低。

在本次研究中,将晋升路径分为五种,分别是自上而下,自下而上,平行型,混合型以及其他特殊情况。其中自上而下是指市级及市级以上—区(县)这一路径,无基层经历;自下而上是指乡镇(街道)及以下—区(县)这一路径,有基层经历;平行型是指县(区)—县(区)这一路径,无基层经

历;混合型同时包括自上而下和自下而上两种路径(例如:县—乡镇—县,或者县—市—县);最后一种特殊途径主要是指从高校、国有企业、事业单位等机构的精英人才中直接调任到县(区)进行挂职锻炼的情况,这一情况不符合行政系统的正常晋升体制,故归为特殊情况。根据表 10,东西部县级党政领导班子遵循自上而下晋升路径的比例分别为 22.62%、18.82%,遵循自下而上晋升路径的比例分别为 18.52%、12.89%。可以看出,相较于东部,西部党政领导班子成员基层晋升比例更低,干部自下而上晋升更为困难。

表 9 东西部县级党政领导班子任职层级分布

| 任职层级 | 东部 | | 西部 | |
|--------|-----|-------|-----|-------|
| | 频数 | 百分比% | 频数 | 百分比% |
| 中央 | 1 | 0.41 | 1 | 0.35 |
| 省(市) | 90 | 37.04 | 99 | 34.49 |
| 县(区) | 168 | 69.14 | 238 | 82.93 |
| 乡镇(街道) | 98 | 40.33 | 126 | 43.90 |

表 10 东西部县级党政领导班子晋升路径比较

| 晋升路径 | 东部 | | 西部 | |
|-----------|----|-------|-----|-------|
| | 频数 | 百分比% | 频数 | 百分比% |
| 自上而下 | 55 | 22.62 | 54 | 18.82 |
| 平行型 | 44 | 18.11 | 54 | 18.82 |
| 自下而上 | 45 | 18.52 | 37 | 12.89 |
| 混合型 | 60 | 30.86 | 109 | 37.98 |
| 其他(挂职/调任) | 36 | 14.81 | 39 | 13.59 |

注:其他分类主要包括两种类型:一种是指领导干部通过挂职直接任职;另一种是由国有企业、事业单位、军队等直接调职,情况较为特殊。

四、研究结论与启示

(一) 研究结论与讨论

上述对比分析不难发现,在性别、民族、政治面貌、教育背景等方面西部县级领导班子与东部县级领导班子呈现出相似特征,但在籍贯来源、年龄、任职经历、晋升路径等方面呈现出显著差异,反映出西部地区县级领导班子尚存在以下问题。

1. 年龄结构方面,西部县级党政领导班子年龄分布呈现“两头多,中间少”的特征

一方面,西部地区领导班子的主要年龄段以 51~55 岁为主,而东部则集中在 46~50 岁;另一方面,西部干部年轻化政策推行力度更大,年轻干部占比相对较高。从提升领导班子整体效能的角度,“两头少,中间大”更符合实际需要且更有利于提升领导班子水平和能力。

2. 籍贯结构方面,西部县级领导班子“本地多,外地少”的特征更为明显

数据显示,西部县级领导班子中本地干部占 76.7%,高于东部的 68.2%。本地干部对于本地区复杂的政治、经济、特色等方面有更深刻的了解和认知,能够根据地区实际情况做出更贴近地区实

际的决策,有其必要性。但是本地干部占比过高可能引发一些弊端,一方面容易出现地方干部一方独大、抱团发展现象,极易导致地方主义;另一方面本地干部可能会因为地域限制、视野受限而无法开阔自身的思维和眼界,不利于地方创新和高质量发展。

3. 教育背景方面,西部县级领导班子“偏人文,轻理工”的特征更为明显

从上述对比分析可知,西部县级领导班子成员的知识结构更为“偏科”。这既有社会发展差异的客观原因,也有地区领导干部选拔任用机制不完善的原因。在干部选拔中,片面将干部学历与其专业化等同,将其学科知识与治国理政才华等同,容易产生“素质高”的虚浮现象^[28]。

4. 任职经历方面,西部县级领导班子“任职经历单一,工作经验同质性高”的特征更为明显

西部县级领导班子的任职经历以学校和群团系统居多;而东部则是以企业经历居多。现代管理学大师德鲁克提出,“建立公共服务机构的企业家管理,将是这个时代最主要的政治任务”,而“公共服务机构,诸如政府机构、工会组织等,与任何企业组织一样都是需要企业家的”^[31]。多样化(非同质化)的工作经历能塑造领导干部多方面的能力,有企业经历的干部具有更多管理实践经验,能更好适应市场经济的发展以及政府面临的多重调整,更有可能在残酷的竞争环境中取得优势。

5. 晋升路径方面,西部县级领导班子自下而上晋升比例更低

数据统计显示,西部县级领导班子成员自下而上晋升比例为 12.89%,而东部为 18.52%。过勇、卢文超在对优秀县委书记职业经历的研究发现,职业发展路径对于优秀县委书记的成长具有显著影响,基层成长型县委书记比高层下派型县委书记更有可能成为优秀县委书记^[32]。

(二) 管理启示

东西部县级领导班子特征的差异一定程度体现二者在整体结构和班子运行的差异,由此在班子水平和整体效能发挥上产生差距,最终反映出的是领导班子在国家治理能力水平和推动地区发展上面的差距。针对西部地区目前仍然存在的发展不平衡不充分、与东部发展差距仍较大的现实问题,结合推进西部大开发形成新发展格局的重要任务,必须高度重视西部地区县级领导班子建设。

1. 加强领导班子协同效能建设

组织高层决策团队的有效性会对组织的绩效产生重要影响^[33],但是现有研究多从领导者个体能力和行为的角度展开研究^[34],忽略了从领导班子团队能力建设的角度进行深入探讨。并且,由于领导班子中各个成员在年龄、工作经历、工作年限等方面存在的差异,可能造成班子成员行为难以有效整合,使领导班子建设难上加难,直接影响领导班子的执政能力和治理绩效。Hackman 也提出,团队效能不仅会受到个人特性、技能等因素的影响,也会受到团队的构成、领导、目标特性以及组织结构、资源分配等方面的影响^[35]。尤其是当前西部地区正处于大开发、大发展的新时代,面临的社会问题和社会结构也愈发复杂,更加迫使作为地方治理核心的领导班子发挥出真正的团队能力和智慧,加强领导班子的协同领导而非依赖领导者的个体决策。因此,要重视不断完善领导班子的协同治理机制。其一,领导班子成员的配备应遵循整体效能优先、优势互补、强强联合的原则^[36]。习近平总书记提出领导班子要做到“选优配强”^[1]。班子是个体成员的智慧整合,只有“人尽其才”“人岗匹配”才能最大程度发挥个人效能。与此同时,做到合理搭配,发挥“1+1>2”的效应,将个人效能更好转化为团队绩效。其二,加强领导班子成员间的合作共事能力。团队意识和团队协作精神,是衡量一个班子战斗力强弱的标尺^[37]。这就要求班子成员坚持目标导向,加强大局意识和沟通

协调能力,积极创造融洽共事的工作氛围。

2. 优化领导班子干部队伍结构

领导班子是一个由若干具有明确分工,彼此之间相互影响的领导者组成的动态平衡的人才体系,需要综合考虑领导者的个人特征、素质,进行合理搭配。班子成员的结构和素质状况对领导班子效能的发挥具有根本性影响^[38]。2019年12月4日,中央办公厅印发了《2019—2023年全国党政领导班子建设规划纲要》^[39],对加强党政领导班子建设提出五个方面的主要目标,即理想信念更加坚定,为民服务、担当尽责意识持续强化,领导能力、专业素养全面提升,班子结构不断优化,遵规守纪、廉洁从政自觉性进一步增强。对优化领导班子配备、增强整体功能提出了五方面要求:一是选优配强党政正职;二是优化年龄结构;三是改善专业结构;四是完善来源、经历结构,要树立重视基层、重视实践的导向,拓宽选人视野,畅通“三支队伍”交流渠道;五是合理配备女干部、少数民族干部和党外干部。这不仅体现出党对领导班子建设的重视,也反映出领导班子结构调整优化的价值和必要性。基于上述比较分析呈现出的西部地区领导班子在年龄、籍贯、经历等方面存在的突出问题,建议西部地区更应重视领导班子成员结构的科学性,着力领导班子能力的提升。(1)领导班子结构调整要坚持价值和实践导向。将目前西部地区各地的发展战略、发展定位、发展重点与领导班子中的年龄结构、性别结构、教育背景、工作经历等因素联系起来,依据发展的需要、能够发挥的价值等要素综合搭配来优化领导班子结构。(2)细化领导班子结构调整中的具体标准。提升领导班子结构的科学性,需明确领导班子结构的具体标准和调整方向。具体而言,在年龄结构上要注重“老中青”的合理搭配,同时通过建设人才梯队资源池、大胆提拔使用优秀年轻干部等方式加强后备干部建设以推动组织内的梯队建设;在知识结构上要根据领导班子所处的实际环境和面临的主要任务,形成能够满足工作需要的专业结构;在经历结构上要汇集“实践型”“专家型”,具有“非同质性”工作经历的领导干部,形成经验丰富、能够处理复杂问题的领导集体。(3)注重班子结构的动态调整,结合组织的发展周期和外部环境的变化及时调整领导班子结构。

3. 完善现代干部选拔任用机制

选什么人、用什么人是现代干部选拔任用机制首先要解答的问题,更是地区发展需要回答的关键问题。从整体看,西部县级领导班子整体能力素质相比东部较低,更需重视后备领导干部的选拔任用,以此推动干部队伍的优化。结合干部选拔任用的目标和实践情况,可以从以下方面着手。其一,突出干部选拔任用中的能力导向、基层导向。一方面,领导干部个体的能力是选拔任用的基本标准,党的十九大报告提到“要建设高素质专业化干部队伍”,要“培养专业能力、专业精神”^[1],足见领导干部专业能力提升的重要性;另一方面,基层干部的晋升困境仍是目前在干部选拔任用中亟待解决的问题,对此,在领导干部选拔任用中加强对基层经验的重视、加大从基层自下而上晋升的比例、放宽基层公务员的职务职级晋升条件是解决这一问题的有效途径。其二,使用现代人才测评方法提高公务员招录面试的有效性。通过结构化面试、行为面试、心理测量等方法多方面测评被试者的工作经历、能力素质、心理特征等信息,为选拔出真正合适的人员提供有效支持。其三,拓展领导干部选拔的渠道和范围。在兼顾内部领导干部培养的同时,进一步将领导干部选拔任用范围拓展到高校、企业、科研院所、事业单位、金融系统、社会组织等领域。其四,创新培养方式,推动领导干部能力素质培养开发。通过教育培训提升干部能力仍然是新时代干部队伍培养和建设的主要路径,合理运用导师制度能够有效提升干部培养开发效果。

4. 进一步强化领导干部交流制度

领导干部长期在一个地区,尤其是长期在落后地区工作,思想观念难免受到环境限制,通过干部队伍的交流交换能够为干部搭建改变观念、提升能力的新平台,为干部队伍注入生机和活力。加强宣传交流观念^[40],积极营造一个“引得进、留得住、流得动、用得活”的人才生态系统,对于提升人才集聚力、创新策源力、生态涵养力,推动经济社会高质量发展具有重要意义^[41]。干部的流动能够有效提高领导干部与岗位的适配性,从而提升政府组织效率,因此必须予以重视。据此,西部地区应进一步加强领导干部到东部发达地区交流锻炼的意识和力度,以此丰富实践经验、更新发展理念。同时,对于长期在中高层工作的领导干部,可以将他们交流到基层锻炼;对于长期在基层工作的干部,可以通过向上交流以对其进行培养;同时,加强业务部门和综合管理部门干部间的交流锻炼,加强在复杂工作环境中的干部交流锻炼。多样化的交流可以丰富干部实践经验,有效推动干部从多角度、多层次认识问题,提高解决复杂问题的能力。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2017-10-28(01).
- [2] 中共中央关于坚持和完善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若干重大问题的决定(2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过)[N]. 人民日报,2019-11-06(01).
- [3] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报,2022-10-26(01).
- [4] 人民网. 习近平在庆祝改革开放40周年大会上的讲话[EB/OL]. (2018-12-18). <http://cpc.people.com.cn/n1/2018/1219/c64094-30474974.html>.
- [5] 新华社. 习近平主持中共中央政治局会议 决定召开十九届五中全会 分析研究当前经济形势和经济工作[EB/OL]. (2020-07-30)[2020-08-02]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-07/30/content_5531313.htm.
- [6] 邓纯东. 锻造适应新时代发展需要的领导班子[J]. 人民论坛,2019(36):60-63.
- [7] 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.
- [8] 沈念祖. 东部官员西进:交流调动官员要注重连续性[J]. 决策探索(上半月),2012(4):52-53.
- [9] 萧鸣政,史洪阳. 新时代党政领导干部培养与开发机制研究:以省部级领导干部为例[J]. 中共中央党校学报,2018(5):100-107.
- [10] HAMBRICK D C, MSAON P A. Upper echelons: the organization as a reflection of its top managers[J]. *Academy of Management Review*, 1984, 9(2): 193-206.
- [11] EISENHARDT, K. M, SCHOONHOVEN, C B. Organizational growth: linking founding team, strategy, environment, and growth among US. semiconductor ventures, 1978-1988[J]. *Administrative Science Quarterly*, 1990, 35(3): 504-529.
- [12] FARRELL, K A, HERSCH, P L. Additions to corporate boards: the effect of gender[J]. *Journal of Corporate Finance*, 2005, 11(1/2): 85-106.
- [13] LUNDSTRUM L L. Corporate investment myopia: a horserace of the theories[J]. *Journal of Corporate Finance*, 2002, 8(4): 353-371.
- [14] BESTRAND M, MEHTA P, MULLAINATHAN S. Ferreting out tunneling: an application to Indian business groups[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 2002, 117(1): 121-148.
- [15] 张尔升, 胡国柳. 地方官员的个人特征与区域产业结构高级化:基于中国省委书记、省长的分析视角[J]. *中国软科学*, 2013(6): 71-83, 61.

- [16] 杜兴强,曾泉,吴洁雯. 官员历练、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.
- [17] 徐现祥,李书娟. 官员偏爱籍贯地的机制研究:基于资源转移的视角[J]. 经济研究, 2019(7):111-126.
- [18] 陈绍俭,冯宗宪,殷永昆. 官员来源、本地信息与地区经济增长:基于地级市数据的新证据[J]. 南方经济, 2019(1):120-136.
- [19] 王贤彬,徐现祥. 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, 2008(3):16-26.
- [20] 祁凡骥,卢湘枚. 地级市市长任用规律:从“十五大”到“十九大”:基于GDP百强市市长相关数据的研究[J]. 国家行政学院学报, 2018(5):69-75, 189.
- [21] 周卓华. 我国地方领导干部成长路径研究[J]. 重庆社会科学, 2019(8):96-105.
- [22] 马秀玲,闫虹. 女性党政一把手成长路径研究:以地市级为例[J]. 中国行政管理, 2013(8):76-79.
- [23] 袁国友. 农村基层领导干部成长的轨迹与特点:基于云南县级干部情况的调查与分析[J]. 学术探索, 2013(12):41-45.
- [24] 李超显. 乡镇政府领导班子及成员综合考评指标的建构与筛选[J]. 湖湘论坛, 2009(1):80-82.
- [25] 王丛漫,王丽辉,李建峰. 构建科学的县级领导班子和领导干部绩效考核指标体系:以邢台市为例[J]. 河北经贸大学学报, 2010(2):91-96.
- [26] 萧鸣政,赵源. 领导班子配置模型及其优化策略研究[J]. 中国行政管理, 2013(8):67-71.
- [27] 叶亚芝. 关于党政领导班子结构的实证研究[J]. 陕西行政学院学报, 2013(2):45-48.
- [28] 余绪鹏,朱林. 改革开放以来党政干部学历特征变化分析:以近六届中央委员为观察视角[J]. 中共天津市委党校学报, 2018(4):9-15.
- [29] 王卓. 党政领导干部队伍的结构性缺陷探析[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2012(1):132-138.
- [30] 林蓉蓉. 人力资本如何影响官员晋升:基于1990~2013年省级领导晋升过程的研究[J]. 政治学研究, 2019(1):91-105, 128.
- [31] 彼得·德鲁克. 创新与企业家精神[M]. 蔡文燕,译. 北京:机械工业出版社, 2009:222.
- [32] 过勇,卢文超. 职业经历视角下优秀地方领导干部成长规律研究:以县委书记为例[J]. 公共行政评论, 2018(3):28-49, 209-210.
- [33] 曹仰锋. 高层管理团队领导行为对团队绩效的影响机制:案例研究[J]. 管理学报, 2011(4):504-516.
- [34] 包国宪,张弘. 政府绩效治理中的协同领导体系构建:超越个体层面的公共领导新发展[J]. 行政论坛, 2020(3):97-104.
- [35] HACKMAN J R. The design of work teams[J]. Handbook of organizational behavior, 1987, 127(1):315-342.
- [36] 罗良针,胡菁,田丹. 我国普通高等学校领导班子结构优化的实然分析[J]. 当代教育论坛, 2018(1):63-76.
- [37] 姚志文,刘峰. 地方领导干部执政能力建设研究[M]. 北京:人民出版社, 2007:228.
- [38] 方振邦. 高效能领导班子到底怎么建[J]. 人民论坛, 2020(14):52-55.
- [39] 中共中央办公厅印发《2019-2023年全国党政领导班子建设规划纲要》[EB/OL] (2019-12-04) [2020-08-02]. <https://www.chinanews.com.cn/gn/2019/12-04/9025054.shtml>.
- [40] 李志,曹雨欣. 我国西部地区柔性引才困境及路向研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2022(3):14-24.
- [41] 李林威,刘帮成. 区域城市群人才生态系统评价研究[J]. 重庆大学学报(社会科学版), 2023(1):135-150.

Research on group characteristics of county-level leading groups in China: Based on the comparative study in the East and West China

PAN Lixia, XUE Hongjie

(School of Public Affairs, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

Abstract: Facing the development gap between the East and the West of China, the western region must

comprehensively improve the quality of development, which cannot be separated from the leading group's guidance and promotion. While existing literature has extensively explored and discussed the characteristics and configuration structure of leading cadres, it is also crucial to compare disparities in overall competence among leading cadres across different regions and analyze their underlying causes, so as to identify appropriate remedies. Comparing the group characteristics of the leading groups in the East and the West has certain reference value for the cultivation and selection of leading cadres of the western region. Based on the high-level echelon theory, this paper adopts the stratified sampling method by taking leading cadres of the Party and government at county level of Guangdong, Tianjin, Shanxi, and Chongqing as research object. Based on the resumes of 562 leaders, it compares and analyzes commonness and differences of group characteristics of the Party and government leading groups in the East and West China from demographic characteristics dimension, educational background dimension, and career development experience dimension. In this study, EXCEL is used to make statistical analysis on the variables of each indicator of the characteristics of county-level leaders, and the distribution structure and characteristics of the variables are displayed through data such as standard deviation and mean value. SPSS21.0 software is utilized to examine differences between county-level leading groups in eastern and western regions through t-tests and chi-square tests. The findings reveal that while gender, ethnicity, political outlooks, educational backgrounds exhibit similar patterns among leading groups in both east and west; notable disparities exist with regard to native place distribution, age composition, employment experience, and career advancement paths. Specifically, age distribution of county-level leading groups in west regions demonstrates an evident pattern characterized by "more at younger and older ages but fewer at middle ages", whereas native place structures indicate a reference for local candidates over non-locals. Moreover, humanities-based educational backgrounds are more prevalent than technical ones. Additionally, the employment experience tends to be relatively homogeneous with limited diversity. Furthermore, the proportion of bottom-up promotion is lower. Based on the results of the comparative analysis, it is suggested that the construction of the western leading groups should focus on strengthening the construction of coordination efficiency of the leading group, optimizing the structure of the leading group cadres, improving the modern cadre appointment and selection mechanism, and intensifying the exchange system of the leading cadres.

Key words: county-level leadership; Party and government leadership; cadre troop construction; leading cadres; group characteristics; curriculum vitae analysis; comparative study

(责任编辑 彭建国)