

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2013.05.003

地方官员治理与区域协调发展

王贤彬

(广东外语外贸大学,广东 广州 510006)

摘要:新政治经济学强调以政治与经济互动的思路理解现实中的经济现象。文章以中国的干部治理体制为切入视角,分析了中国地方经济快速发展以及地区经济差距拉大的现象。改革开放以来中国干部治理体制的运作遵循了一种内部劳动力市场的机理,形成了一种强力的官员政治激励,推动了地方官员发展经济的热情,也导致了地区经济差距拉大。中国可以在现有的干部治理体制之下,通过优化官员配置,促进区域协调发展。

关键词:地方官员;干部治理;区域协调发展

中图分类号:F061.5 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-5831(2013)05-0013-09

中国作为一个发展中大国,具有广阔的疆域与庞大的人口,构成一幅壮丽的经济社会人文画卷。这幅画卷因为改革开放30多年的快速经济增长而变得更加瞩目,但是大国一个难以回避的问题就是巨大的区际经济发展差距伴随着快速经济增长。今天的中国,城乡收入差距以及地区收入差距已经成为国家内部经济不平衡最主要的表现,也反映出经济发展的成果并没有均衡地惠及各个地区和各个阶层。地区经济发展差距,很大程度上是市场自由配置资源与经济充分发展的自然结果。然而,在任何一个经济体,地区经济发展差距都不是一个纯粹的市场竞争结果,而是各种自然、政治与社会因素交织作用的结果。对于中国而言,其在政治制度上的特殊性超出了其在经济制度上的特殊性,因此必然是理解中国地区经济差距的重要视角与维度。可惜的是,已有文献都未曾给予这一视角足够的笔墨。幸运的是,新政治经济学在经济学研究中逐渐得到复兴,以政治与经济互动思路解释经济现象越来越为众多学者视为一种重要的研究思路。

在中国富有特色的政治制度之中,干部人事管理制度具有举足轻重的地位。中国共产党作为执政党,正是依靠干部队伍实现了对整个国家的领导与管理。中国共产党所追求的愿景与目标的实现,都是通过干部队伍来贯彻与实现的。因此,干部人事管理制度构成理解中国政治经济发展的核心维度。中国改革开放前后经济发展表现的巨大差异,无疑是计划经济与市场经济分异的结果。然而,无论是改革前的计划经济还是改革后的市场经济,都是中央主导改革的结果。中央主导的改革,之所以能够推行与持续,核心正是在于中央以一个中央集权的干部人事管理制度实行了对整个干部队伍的引导、激励与约束。改革开放以来,中国干部管理制度越来越体现出一个内部劳动力市场的特征。这一劳动力市场为其中的各级官员带来了强力的激励,使得地方经济快速

收稿日期:2013-05-26

基金项目:教育部人文社会科学研究项目“中国地方官员调配的运转机制及其经济社会效应研究”(12YJC790192);广东省优秀博士学位论文作者资助项目“中国地方官员的财政支出影响效应研究”(121-GK130010)

作者简介:王贤彬(1982-),男,广东肇庆人,广东外语外贸大学国际经济贸易学院副教授,硕士研究生导师,广东国际战略研究院研究员,经济学博士,主要从事发展经济学研究。

发展成为一个轻松的目标。然而,正是在这样的官员晋升竞争过程中,各个地区由于地区禀赋、官员能力以及政策条件等方面的差异,出现了官员主导发展之下的地区经济差距扩大的情况。这表明,要深入理解地区经济差距,需要从中国的官员治理入手。

本文首先详细地阐述了作为一个内部劳动力市场的中国官员治理机制的运作逻辑;然后回顾了中国官员治理的相关文献的实证发现;最后在此基础上以官员治理的视角探讨了地区经济差距出现的机理以及相关的治理思路。

一、中国地方官员治理:治理体系的变迁

中国是一个由中国共产党执政的大国。作为一个执政党,其最关心的是执政的稳定性,而执政稳定性往往取决于执政的合意性,因此维持和增强执政合意性(合法性),是中国共产党的一個核心目标。中国共产党的各种决策与行动,均最终指向这一目标。中国共产党为了将增强其执政合意性的意志落到实处,首先以其政治组织系统的自身运行来加以保障。在中国这样一个大国中,中央通过下级以及地方政府和官员来实现其意志和目标。于是,中央和下级或者地方之间的关系,特别是人事关系,就具有至关重要的作用。

中国的官员治理体系是中央集权的,这构成了整个官员治理体系最核心的特征。在中央集中的政治体制之下,中国官员干部实施的是“任命制”^①(appointment system),官员干部的任免升黜均由上级控制。在这种体制下,出现了一个政治劳动力市场。这个政治劳动力市场是一个买方垄断市场(monopsony market),中央是惟一性的,而下级官员则是众多的。由于“政治中央集权”的本质,在中国的官员劳动力市场中,中央和下级官员之间,中央作为单一买方具有对下级和地方官员的控制权,具有垄断权力,而众多下级或地方官员作为卖方仅能面对中央这一单一买方,处于相互竞争的境地。在交易定价中,中央作为垄断买方具有垄断定价的权力,从而获得净收益。由于“政治集中”下的官员干部“任命制”,中国的官员体系是一个以中央为买方的具有垄断势力的劳动力市场。中国的执政最高层,在维持“中央人事权力集中”的根本前提下,对官员治理体系进行了一系列的改革和调整,以形成更好的激励与监督,更好地达成其执政目标,维持执政稳定。这一系列的调整,主要涉及官员体系与外部的边界问题以及官员体系的内部流动性问题,这些调整越来越以一种制度化和规范化的形式进行,塑造了中央对各级官员的激励与监督,提高了整个官员体系的运作效率,带来了良好的绩效。

中国的官员体系历来是一个相对封闭的体系,20世纪80年代初以来这一状况以一种制度化的形式变得更加开放。作为一个相对封闭式的系统,局外人并不能随意进出官员体系,进出都存在一定的限制与条件;相对封闭形态,又意味着局外人能够通过一定的渠道进入系统,中央逐渐加大了官员系统的对外开放性。当前最为常见的方式是公民参加干部选拔考试,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^②。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作效率。

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”。官员体系的内部流动性,在多个方面体现出来。首先,官员体系是一种多层级式的结构,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;其次,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;再次,官员体系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;最后,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。从经济学角度来看,官员在整个政治劳动力市场的自由流动和配置,带来更高的配置效率。通过一种具有高度流动性的官员体系,中央大大强化和明确了对各级官员的激励与监督,使之大力推动发展。

上述两大维度的转变,源于中国共产党对干部人事制度的一系列改革和完善。这些改革措施,构成了

^①这种模式与西方民主国家的领导官员产生模式显著不同。西方民主国家普遍采用选举制(electoral system)或者有限选举制(limited electoral system),领导官员由公民选举产生以及考核评价,而候选人来源往往是开放式的。领导官员产生模式的差异,导致显著的“向谁负责”(accountability to whom)的差异,任命制下的领导官员向任命部门负责(向上负责),而选举制下的领导官员向选民负责(向下负责)。

^②近年来,公开选拔、竞争上岗成为干部选任的重要方式。

改革开放以来中国干部治理制度的重要变迁路径,形成了今天所特有的干部人事治理制度。“文化”大革命特别是中共十一届三中全会以后,干部管理体制得到了恢复、改革和完善,逐步实行干部管理的科学化、规范化、法制化、现代化。这一转变有新形势下政治权力维持稳定的政治缘由,也体现了新时代国家经济发展的潜在制度诉求^③。十一届三中全会以来建立起来的多项干部人事安排中,具有关键和长久效应的至少包括强制退休制度、任期制度、交流制度以及考核制度。它们的建立和推行,有着内在一致和相互支撑的关联,构建起一个具有买方垄断特征的对外相对开放和内部高度流动的政治劳动力市场运作模式。

中国早期实行的是不成文的领导干部职务终身制,但终身制显著弱化了内部任命制所具有的上级对下级的激励作用,也逐渐造成了干部队伍人力资本落后等各种问题。在邓小平的推动下,中国共产党废除了领导干部职务终身制^④。干部职务终身制的废除,具体体现在各级干部退休年龄界限制度、老干部离休退休和退居二线的制度等具体安排上,使得干部任职年龄限制逐步成为干部人事管理的核心要素之一。这无疑是为官员队伍的更新提供了置换空间,大大提高了官员体系对外开放程度,进而提高了官员体系内部流动性。

终身制的废除,意味着将会以任期制来替代。任期制之下,领导干部在职工作的时间有明确的规定,当某种职务在任期届满以后,其职权、职责就应自然取消。但是,与选举制下严格的任期制不同,中国至

今没有推行完整的任期制^⑤。这种模糊的制度安排之下,中国共产党对干部队伍有着更为灵活的控制权。终身制废除和任期制的实施,导致了更加频繁的干部流动,官员面对更多的与上级进行交易和缔约的机会。

任期制的逐步推行,促进了另外一项干部人事安排的出台,这就是交流制度。当在某一职务上面临任期限制时,领导干部如何进一步延续和扩展其职业生涯呢?在西方民主选举国家,官员离开公职之后,可以在政府系统之外获得较多的职业发展渠道;而在中国,官员离开公职之后,其职业发展的可选渠道相对狭窄。于是,在中国的现实背景下,干部交流就是一种可行的解决方案。2006年,中央同时印发了关于干部交流、职务任期的法规文件,就印证了这一点^⑥。交流制使得官员干部的职业路径更加多元,也增加了官员与上级进行交易和缔约的机会,并且增进了交易和缔约的效率。

强制退休制度、任期制度、交流制度等具体安排的推行,都离不开干部考核制度。在向上负责的“任命制”下,领导干部的考核评价由上级部门进行。上级部门的考核标准,是上级部门的意志体现,又决定了官员干部的行为。1978年之后,干部考核制度逐步建立起来,也对考核标准和内容作了规定^⑦。中国共产党通过考核制度的调整,并结合任期制和交流制等安排,加强了对下级官员干部的考核与激励,使之与中央意志与目标保持一致性。

③当时的主要改革包括:1981年中共十一届六中全会决定废除干部领导职务实际上存在的终身制,实行干部任期制;1982年中共中央提出干部革命化、年轻化、知识化、专业化的方针;1984年4月在改革干部管理体制上以“管少、管好、管活”为原则,改革了干部管理体制,下放干部管理权限,将过去上级干部人事部门管理下两级、改为原则上只管下一级主要领导干部;坚持贯彻共产党管干部的原则,并逐步实现干部管理的科学化、民主化、法制化、现代化。

④20世纪80年代初邓小平提出废除干部终身制的建议。1982年,中共中央发出《关于建立老干部退休制度的决定》,对干部退休年龄界限作出了明确规定:担任中央、国家机关部长、副部长,省、市、自治区委第一书记、书记、省政府省长、副省长,以及省、市、自治区纪律检查委员会和法院、检察院主要负责干部的,正职一般不超过六十五岁,副职一般不超过六十岁。担任司局长一级的干部,一般不超过六十岁。同时制定了老干部离休退休和退居二线的制度。

⑤任期制和废除干部终身制紧密对应,但任期制的推行与实施程度和进度都相对缓慢。中共党章并没有具体的任期限制,宪法和地方政府组织法也没有言明国家最高职务和地方政府官员的任期上限。1984年起,在浙江、四川、天津、山东等省分别进行了党政领导职务任期制的零星试点;1992年邓小平南巡谈话之后,任期制试点出现了扩大的迹象。2000年中共中央发布《深化干部人事制度改革纲要》,提出要“抓紧制定任期制法规,实行党政领导职务任期制”。2002年党的十六大报告明确提出要“实行党政领导干部职务任期制”。2006年8月,中共中央办公厅印发了《党政领导干部职务任期暂行规定》,明确了实施任期制的基本问题,涉及5年、10年和15年三个时间段:“5年”是指党政官员出任正职的每届任期;“10年”是指他们在同一职位上的最高任职年限;“15年”则代表了他们在同一层次职务上累计最长的任职时间。这标志着干部任期制的初步形成和全面实施。

⑥1990年,中共中央颁布《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,加大省部级干部交流力度,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,中共中央颁布了《党政领导干部交流工作规定》,取代了此前的《暂行规定》。这一转变意味着干部交流将作为一种稳定的制度安排推行下去。

⑦1979年11月,中共中央下发了《关于实行干部考核制度的意见》,正式提出要建立干部考核制度。在考核制度上,进行“德、能、勤、绩”四个方面的考核,平时考察和定期考核相结合,赏罚分明,有升有降。1988年6月,中央组织部下发了《关于试行地方党政领导干部年度工作考核制度的意见》,并在全国开始试行。1998年,中央组织部制定下发了《党政领导干部考核工作暂行规定》。2000年8月,中央下发《深化干部人事制度改革纲要》,明确提出完善党政领导干部考核制度,建立健全党政领导干部定期考核制度。2002年7月,中共中央印发《党政领导干部选拔任用工作条例》,规定了干部考察的内容、范围、方法、程序、参与人员等,这一条例取代了1998年的暂行条例。2009年,中央印发了《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》,同时制定了3个相应的考核评价办法,完善了党的整个干部考核评价工作机制的内容指标体系,体现了新时期科学发展观和正确政绩观的要求。

中央正是通过上述各种制度改革,维持了“任命制”制度,在此基础上加强了官员体系的流动性和竞争性,从而形成了更好的激励与约束,最终带来更好的绩效。组织效率的增进以及利益的一致性,来自于以下几个方面:首先,官员体系内外和官员体系内部的流动,大大扩展了各个官员所能任职的职位集合,也增加了每个职位的可选官员集合,直接强化了各个官员的职业晋升竞争动力和压力,带来了更加激烈的职业竞争效应。中国的地方政府所具有的M型特征,给予了中央和各个上级政府对下级政府及官员实施相对绩效评估的机制,进一步强化了竞争效应。其次,官员在官员体系内外和官员体系内部的流动,大大扩展了各个职位所能选择的官员集合,使得职位与官员之间的匹配度增加,成为一种效率的增进。第三,官员在官员体系内部的流动,增进官员获得不同方面的能力和经验的机会。如果政治职位需要官员具有相对全面的能力与经验,那么这种劳动力市场的流动运作模式无疑更能培养具有全面能力的官员。根据现实观察,中国的国家发展与治理逐渐从以经济发展为主导转向经济增长与社会发展并重,这显然要求官员具有更加全面的治理能力与经验。通过在内部劳动力市场整体配置官员,显然是一个快速培养官员各种能力的可行方法。第四,官员的充分流动,可以促进信息和资源的流动。如果不同地区、不同系统拥有的信息与资源是有差异的,那么这种流动很可能带来额外的正面外部性。中国的改革被认为是一种渐进式的改革,这种改革与发展在地区层面有显著体现,这显然导致了经验与信息在地区间的差异。如果承认官员具有获取和运用信息和经验的能力,那么官员的统一配置自然而然地促进了信息和经验的扩散,从而带来正面的外部性。最后,官员的充分流动,能够打破常规的官员局部主义,减少合谋和腐败等各类不当行为。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,统一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。

中国的干部人事制度是一种“政治集权”式的“任命制”,其在改革开放以来通过强制退休制度、任期制度、交流制度以及考核制度等变革构建起了一个有效的高度流动的多层次的内部劳动力市场,并且体现了一种“规则”与“斟酌”相结合的治理模式,形成了各级官员推动区域经济发展的基本环境。

二、中国地方官员治理:我们发现了什么?

1978年以来,中国的干部人事制度经历着持续的改革和变化,地方官员在区域经济发展过程中担当了重要的角色。然而,针对中国的经济学研究在很长一段时期内忽略了这一典型事实,从而限制了人们对中国崛起这一大图景的理解。经济学文献直到20世纪90年代末、21世纪初才开始重视中国经济发展中的干部治理和政治激励问题,并且逐渐成为一支重要的研究文献。

(一)地方官员治理的机制:理论的探索

正如前面所述,地方官员治理机制的形成和变迁,是内生于中国的政治和经济转型的。因此,对于中国地方官员治理变迁这一典型事实,我们关心的第一个问题就是这一治理究竟是一种怎样的经济学机制或者逻辑。地方官员治理机制的改革,是在中国共产党主导下进行的,从而体现了其意志。作为一个执政党,中国共产党的一切决策和行动均首先指向保证其执政地位稳定性,然后在此基础上达成更高的目标和愿景。中国地方官员治理机制自改革开放以来的转变有其特定的历史背景,其也是中国共产党在特定历史情境下增强执政合意性的重要战略部署。1976年“文化大革命”结束之际,中国的国家建设进程遭受了重大挫折,中国共产党的执政体系也遭受了严重冲击。这导致了中国共产党在组织内部保障以及组织外部支持上都承受着前所未有的执政稳定性的压力。中国共产党在1978年的十一届三中全会上实现了工作重点的转移,社会主义现代化建设成为新时期的工作重心。这一工作重点转移,意在通过现代化建设,提升广大民众的生活水平,赢得其支持与认同,从而增强执政合意性,实现稳定执政。中国共产党也在此同时,对在“文化大革命”中遭到破坏的干部队伍和干部人事制度进行重建和完善,以实现为新时期执政稳定和现代化建设提供坚实的组织保障。由于这是中国共产党核心层级所推行的,从而具有自上而下的特点。如果从中央和地方之间关系来看,就是中央主导和推行了这次的干部人事制度改革。由此可见,中国共产党最高层在经历“文革”动荡之后,仍然维持了自身组织的基本的组织凝聚力和向心力。这正是“政治集权”的突出体现。20世纪80年代初的一系列干部人事改革措施,均导致了干部人事体制进一步趋向于西方的“官僚制”,对干部队伍的治理更加程序化和规则化。尽管干部人事制度的变革是由中央所主导和推动的,但受到最大影响和处于制度变革中心的则是大量的地方官员。制度变革改变了地方官员所面临的激励和约束,从而有了后面的一系列故事。

Li^[1]较早系统阐述干部人事管理体制对中国转型和发展的重要性。他回顾了中国自“文化大革命”之后的一系列干部人事改革措施,包括干部强制退休、行政和财政分权以及允许干部离开干部队伍从事商业活动(“下海”)等,这一系列改革改变了干部体系内部的正式和非正式的规则,改变了干部的激励和行为,从而使得经济体制改革变得更加便利,经济增长成为可持续的过程。他亦指出,中国这种成功经验依赖于其特殊的改革起点:“文化大革命”不但使得邓小平作为改革推动者更具权威性,更加使得原有的干部体系变得松散羸弱和亟待重整,从而能够顺利推行干部体系改革。根据该文的回顾总结,干部人事制度的初期改革,很大程度上是由邓小平同志发起和推动的,并最终顺利地进行开来,体现

出高度的中央意志和政治集权。

Huang^[2]从组织的角度阐述了中国中央和地方之间的关系,特别强调了地方官员在中国政治系统中的重要性。中央—地方关系是一种官僚层级式的关系,中国的地方官员实际上是整个官僚管理体系中的下级成员。他认为,传统的许多文献强调中央—地方关系的经济性质,而这种忽略更加根本的政治关系的做法是不全面的。改革开放以来中央总体上向地方进行各种经济分权,但中央维持了政治集权,即始终掌握着对干部队伍的绝对控制权,这形成了地方官员经济行为的基本约束和激励。他以投资与通胀为分析对象,考察了政治集权和经济分权体制安排下,省级地方政府和中央政府之间目标和行为取向不一致的问题。该文所强调的分析众多经济社会现象时应关注中央—地方政治关系的观点,对于后来的许多经济学研究具有很大的指导意义。

Huang^[3]更深入地从制度经济学的角度考察了中国政府系统的内部管理特征,从中央如何控制地方的角度分析了地方官员治理模式。中央为了管理整个国家,实现其执政目标,必须对地方有良好的监督和管理。该文认为,信息不对称和利益不一致是中央和地方之间的现实情形,在这种情况下,中央如何控制下属官员变得尤为重要。任命、提拔和调动等人事安排都是控制下属的重要手段。在中国,中央部委长官和省区长官属于同一官阶级别,都由中央政治局和国务院决定任免。中国官员可以从任务维度分成单任务型官员和多任务型官员,这大概与部委官员和地方官员对应。该文具体分析了以下几种对于省区官员的控制方式:交叉任职(cross-posting)(例如省级官员兼任政治局委员等)、任命(appointment)、调动(rotation)、晋升到中央(promotion)。这些人事控制措施,使得地方政府与官员保持目标与行为上的一致,共同致力于最大化中央的目标。这些手段,包括了显性治理和隐性治理,显示出在一个内部封闭的政治劳动力市场上,中央对地方官员激励与控制的规则性与灵活性的综合运用。

周黎安^[4-5]从组织治理的角度切入,讨论中国地方官员治理的巨大影响。他借用了锦标赛^⑧的定义,强调了“晋升锦标赛”的概念,并论述了这一中国地方官员的治理模式对理解中国高速增长及其各种特有问题的意义。在晋升锦标赛中,中央政府确定某些考核标准,在考核标准中排位相对靠前的地方官员能够获得政治职位上的晋升。在改革开放以来的具体操作中,中国的上级政府主要采用了经济发展绩效来对地方官员进行绩效考核评估。按照该文的论述,晋升锦标赛的有效实施需要多个技术前提,而中国的许多政治与经济条件都与此较为吻合。在“晋升锦标赛”之下,中国地方官员推动经

济增长的动力和热情让世人惊叹不已。段润来^[6]建立了一个锦标赛模型(类似于相对绩效考核机制模型)证明了,激励中国省级地方首长竭尽全力发展地方经济最重要的动力是中央政府惩罚不努力发展经济的省级领导人,而不是提升经济发展较好的省级领导人的承诺。周黎安等人均强调了“锦标赛”式的相对绩效考核的奖励或者惩罚效应,而这种锦标赛则是在一种内部封闭式政治劳动力市场上所实施的,更加根本的应该是一种“内部任命制”。

张军^[7]从经济直观的角度直接提出“为增长而竞争”的概念,这是对相对绩效考核体制下的地方官员的横向竞争现象的直观概括。他指出,对于中国经济的发展,没有任何竞争有地方“为增长而竞争”对理解中国的经济增长那么重要。中国在保持政治上的高度集中的同时,经济上已经演变成事实上的“财政联邦主义”的结构和体制。改革开放之后干部人事制度的改革,建立了一个非常有效的地方官员的考评和晋升的激励机制和治理结构,在地方政府和干部人事制度上形成了今天流行的基于地方经济发展的可度量的“政绩观”,成功地解决好了中国经济发展的动力问题。王世磊和张军^[8]模型化了其早期的主要观点,他们在一个新古典增长框架基础上构造了一个描述中国地方官员面临的政治激励的模型,并在这个模型里讨论了地方政府官员的绝对绩效考核和相对绩效考核对其推动经济增长的激励作用。该文发现在绝对绩效评估方式下,政治激励与基础设施建设之间存在着确定性的正相关;而对于相对绩效评估方式而言,结论的成立与否则还需要依赖于其他的一些特征,比如绩效评估方式、预期、风险、对风险的态度、晋升概率等。

徐现祥和王贤彬^[9]构造了一个引入地方官员效用最大化的经济体结构,强调“任命制”是中国政治治理结构的关键特征,证明了在政治上集权、经济上分权的经济体里,即中央任命地方官员、地方官员为增长而竞争的经济体里,出现竞争效应,导致了理性的地方官员在增长竞争中将采取不同的经济增长行为。

综观上述文献,黄亚生强调了政治集权下中央对地方的各种显性治理和隐性治理手段,周黎安强调了“晋升锦标赛”,张军直接给出了相对绩效考核下的经济直观“为增长而竞争”,徐现祥则强调政治集权下的干部“任命制”。无论是“晋升锦标赛”还是“为增长而竞争”,无论是显性治理还是隐性治理,从根本上都是中央对地方官员的控制和激励,都是地方官员对控制和激励所作出的反应。中央在干部治理上最为核心的一点就是维持了一个封闭的内部政治劳动力市场,并且实行了“任命制”,即“内部任

⑧锦标赛是相对绩效评估的一种具体实施方式。锦标赛的主要特征是参赛人的竞赛结果的相对位次,而不是绝对成绩,决定最终的胜负。

⑨这是张军教授2005年4月29日在山东大学“经济学家论坛”上的演讲内容的文字整理稿。

命制”。这一根本制度安排决定了其他方面的干部人事特征,相对绩效考核、官员晋升竞争等均衍生于此。

(二) 地方官员的治理: 实证的发现

上述文献对地方官员的治理机制做了大量的讨论,究竟在经验上是否有足够的证据支持这些观点?中央保持着政治集权,实施的是干部“内部任命制”,地方官员的职业去向由中央和上级决定,改革开放以来官员的更替率和流动性大大提高,考察地方官员职业生涯发展影响因素能够较好地回答上述问题。

Bo^[10]应该是较早系统考察中国省级领导职位变动的政治学文献^⑩。他系统收集了1949-1998年间全国各省市自治区党政正副首长的资料,发现改革开放以来,辖区的经济增长速度以及对中央的财税贡献与省级党政首长的职位变动显著相关^⑪。但是,他的工作当时并没有被国内经济学文献所重视。而在经济学文献中,较早的工作应该属于Li and Zhou^[11]、周黎安等^[12]^⑫。他们发现省长省委书记所在辖区的经济增长记录越快,其晋升的可能性就越高。Li and Zhou运用中国1979-1995年的省级水平的数据发现,省级官员的升迁概率与省区GDP的增长率呈显著的正相关关系,而且中央在考核地方官员的绩效时理性地运用相对绩效评估的方法来减少绩效考核的误差,增加其可能的激励效果。周黎安等将数据样本从1979-1995年扩展到1979-2002年,进一步考察了中国地方官员的晋升机制,侧重研究了相对绩效考核在官员升迁决策中的重要性,证实了时间维度上的相对绩效考核,但没有发现空间维度上的相对绩效考核的证据。坦白说,中国地方官员晋升是一个容易吸引眼球的话题,过去经济学文献却鲜有涉及。因此,这个发现与人们较为零星的观察比较吻合,很快广为接受。但是,Oppen and Brehm^[14]利用1987-2005年间212个省级领导人的1101个观测值进行了probit实证分析,发现中国省级地方官员的晋升主要受到“关系”的影响而不是经济绩效的影响。这一结论与已有的政绩观文献截然不同,也对此形成了挑战。陶然等^[15]利用省级官员晋升数据,以Li and Zhou为比较,对地方官员晋升锦标赛进行了实证重估,发现在省这一级别经济增长率对地方官员的提拔并无显著影响^⑬。该文的实证结果并没有推翻“政绩观”的重要性,而仅仅反映了中国经济发展和政治体制的复杂性,即正如该文所述:在建立中国转型期高增长背后的政治经济学解释框架上,经济学界还有大量工作仍待完成。王贤彬等^[16]

延续了地方官员异质性的观点,通过实证发现地方官员经济绩效考核机制的强度在省委书记和省长两者之间具有差异,在省长层面显得更加重要,而在省委书记层面则相对较弱。该文将这种差异归因于党委首长和政府首长所处的体系具有差异,所承担的任务也不尽相同。

纵观上述文献,主要的工作是考察官员的晋升和贬黜究竟受何种因素的影响,实际上是力图给出更多关于中央治理和激励地方官员的机制的实证发现。但是从今天来看,对于何种因素决定了官员的升迁这一问题还有较多争议,特别是经济绩效的重要性如何更是莫衷一是。这一争议至少来源于以下几个方面:首先,改革开放以来中国的干部考核制度进行了改革,政治忠诚和工作实绩并重,但是在官方工作文件中并无具体的“实绩”界定,因此无从在制度上度量经济发展表现的重要性。最近这些年中央开始明确要建立促进科学发展的干部考核机制,间接表达了对过去的某些做法的担忧,更加激起了相关的争论。其次,学界从数据中得到的结论并不一致,这与数据的处理、指标的选取构造和方法的使用等均有关。最后,官员治理机制是一个复杂的体系,但我们不能否认其中存在某些重要的规律或者规则,以往的研究集中在“经济绩效”的关键性上,而未来的研究则应该以此为契机,拓展现有的理解。总之,地方官员的职业晋升机制,是中央政治集权下的内部政治劳动力市场运行机制的重要维度,必定具有一定的组织理性,从而值得进一步研究。

三、中国地方官员治理: 对区域经济发展的影响

中国官员治理体制处于整个政治体制的中心,对中国的经济发展产生了巨大影响。今日的中国区域经济发展格局,很大程度上是官员治理体制影响的结果。从地方官员治理入手,能够较好地理解区域经济发展分流与融合的图景。

(一) 地方官员对治理机制的反应: 瞩目的经济发展绩效

在“政治集权”加“经济分权”的制度组合之下,中央又以经济建设为工作中心,这一指挥棒使得处于封闭的内部政治劳动力市场中的地方官员竞相致力于地方经济发展。中国的干部人事制度安排形成了巨大的激励与约束效应,现有的经济学文献识别了地方官员在经济发展上的行为与绩效。

徐现祥等^[17]、张军和高远^[18]是较早出现的代表性文献。徐现祥等从地方官员跨省交流的视角考察了省级地方官员对辖区经济增长的影响,发现存在正的官员交流效应。徐现祥等亦从产业取向的角度

^⑩在政治学文献里,中国官员职位变动主要有派别论(Factionalism)、地方论(Localism)和绩效论(Performance)。

^⑪Bo也发现,以关系为主要纬度的派别对省级党政领导的职位变动也有显著的解释能力。

^⑫Maskin et al.^[13]也给出了中国省级地方官员在中央委员会席位与该省经济排名之间存在正相关关系的证据。

^⑬在该文的离散有序选择模型实证结果中,关键解释变量经济增长率符号为正,经过稳健处理的 z 统计值大多在1~1.5之间,即没有达到10%的基本显著性水平。

进行了初步考察,发现跨省交流官员通过在流入地采取大力发展二产、重视一产、忽视三产的产业发展取向实现了经济发展。张军和高远亦从官员交流的角度考察了地方官员对辖区经济增长的影响,也发现官员交流有利于辖区经济增长。该文还发现了地方官员经济增长绩效在任期内呈现倒U型。这两篇文献有以下几点意义:第一,这些发现与人们经常观察到地方官员忙于辖区发展的现象相吻合,证实了地方官员对地方经济发展的重要性;第二,文献发现了地方官员经济增长绩效随任期而出现特定的轨迹,初步给出了地方官员影响地方经济增长的时间上的策略性描述;第三,文献初步给出了地方官员影响地方经济增长的产业偏向描述;第四,文献引起了各界对官员交流的关注,尹振东^[19]也运用委托代理理论的方法构建理论模型,发现官员交流制度比官员留任制度更能有效地激励地方官员发展经济,经济增长也更快,为官员交流促进经济增长的实证研究提供了理论支持。

王贤彬和徐现祥^[20]从省委书记、省长来源、去向、任期等纬度系统地考察了地方官员治理对地方经济增长的影响,发现在控制了省区经济变量和省委书记、省长的自身特征后,不同类型的地方官员经济增长绩效显著不同。这传递出一个非常重要的信息,即不同的地方官员所带来的地方经济增长是不同的,其中的原因、表现和后果等值得进一步考察。王贤彬等^[21]从官员更替的角度考察了地方官员对地方经济的影响,通过实证发现地方官员更替对辖区经济增长有显著的短期负面影响;这种影响的程度因地方官员更替频率、更替的地方官员的年龄等因素的不同而不同。这再次证实了地方官员在经济发展的偏好和行为上具有差异,并且因各种客观和主观因素而异,将王贤彬和徐现祥的观点推进了一步。张尔升^[22]从官员的企业背景的角度考察了省级官员对地方经济的影响,发现具有企业背景的地方官员对于区域经济增长具有积极的推动作用。这也证明了官员的某些特质譬如工作经历对今后的工作绩效和职业发展具有重要影响。

杨海生等^[23]考察了地方官员相互的标尺竞争对辖区经济增长的影响,发现不同类型的地方官员竞争导致不同的经济增长结果。他们采用跨区交流与中央交流到地方两类省级地方官员样本,利用空间计量分析方法,发现跨区交流的地方官员之间的竞争促进了辖区经济增长,而中央交流到地方的地方官员之间则不存在类似机制。徐现祥和王贤彬^[24]考察了不同特征的地方官员对政治激励的反应的差异性。他们采用省长晋升为本省省委书记样本,基于地方官员异质性的观点来分析政治激励的存在性,利用双重差分法直接定量分析政治激励对中国经济增长的促进作用,发现中国地方官员对政治激励作出有利于辖区经济增长的反应,不是绝对的,而是有条件的,比如,会因年龄和任期而异。这些文献再次

证实了地方官员的经济发展行为是有差异的,而背后的原因和机制则多种多样。

现有文献除了关注地方官员在经济增长方面的表现之外,还开始探讨地方官员通过怎样的手段和渠道达到经济发展的目标。李猛和沈坤荣^[25]通过分解发现中国经济波动有大约30%的部分来源于地方政府冲击,而其实证则表明政治晋升激励对地方政府冲击的影响并不显著。不过需要指出的是,晋升激励对地方政府冲击的影响在李猛和沈坤荣中并非分析的重点,因此其对此没有太多的讨论。王贤彬等^[26]专门考察了地方官员的投资扩张表现,该文对地方官员推动投资扩张的可能渠道进行了实证分析,发现国企扩张、银行贷款和引进外资都是其潜在的投资增长渠道,但在不同阶段所倚重的渠道存在差异。在20世纪90年代以前,地方官员更加倚重国企扩张融资,而此后则更加注重银行贷款等外部融资手段。地方政府和官员在地方经济发展中的作用举足轻重,进一步挖掘和探讨地方官员影响地方经济发展的模式是未来的一个重要工作。

这些测度地方官员经济发展绩效的文献,均是借助了干部人事制度安排中的某些维度,如更替、交流、任期和升迁等,从而实际上是考察了具体制度安排对经济发展的影响。这些文献发现了,政治激励的确对地方官员经济发展绩效有正面促进作用,但其依赖于众多条件和具体因素。这些因素和条件的差异,最终可能导致经济发展绩效的大分叉。上述文献也反映出研究视角的不断拓展,地方官员均致力于经济发展,而地方官员致力于辖区发展的手段繁多,比如致力于改善本地基础设施、积极招商引资、大力发展资本密集型产业等。

(二)地方官员发展经济的后果:区域经济发展差距的变迁

在官员激励体制与“行政发包制”之下,地方官员为本地经济发展负责。当地的经济社会发展绩效与地方官员的利益紧密相连在一起。这也意味着,地方官员的利益也仅仅和当地的经济社会发展绩效联系在一起,而不是与其他地区的经济社会发展绩效联系在一起。在晋升锦标赛之下,地方官员不仅要加快本地经济发展,而且要实现本地经济比其他地区经济更快发展,这意味着地方官员希望拉大地区之间的经济发展差距,以期在晋升竞争中获得更多的经济绩效筹码。官员的晋升竞争造就了中国区域经济发展过程中的差距。

地方官员追求本地经济发展而导致区际经济发展差距拉大是一系列因素相互作用与叠加的结果。在理论上,地方官员追求本地经济发展并不一定会改变区际经济发展差距。在各个地方经济禀赋类似、各个地方官员的激励、资源与能力类似以及信息对称等一系列条件下,区际经济发展差距有望维持稳定。然而,现实中存在的是各地经济禀赋差距巨大、各地官员所面临的激烈与所拥有的能力也不尽

相同,种种因素交织就影响了区际经济发展差距的动态变化。因此,在官员主导地方经济发展的分析框架之下,分析区际经济发展差距的因素至少包括了官员政治激励、官员执政能力、地区经济禀赋等。

从官员政治激励来看,官员面临的激励越强,则有越大的动力推动本地经济发展。在各地官员面临的激励有别的情况下,地方经济发展就会因官员努力程度不同而不同。现有文献认为,根据中国干部治理制度的一系列规定,官员年龄是代理官员的政治激励强弱的良好变量。文献[27]基于这一思路,验证了不同官员因晋升前景的差异,从而对中央的政治激励作出了不同的反应,导致了经济发展绩效差异。在相同的政治竞争与政治激励环境下,职业前景差异会导致地方官员的经济增长行为差异,具有较好的职业前景的地方官员有更大的动力推动经济增长。实际上,官员年龄增加与任期拉长具有密切关联。在激烈的官员晋升竞争中,追求较短任期获得晋升是各地官员的目标,这无疑使得任职任期较长的官员的积极性减弱,从而不利地方经济发展。但是,对于经济落后地区而言,推动经济增长往往需要更长的时间,但官员可能追求短期经济业绩,因此落后地区可能陷于相对不利的局面。

从官员的工作能力来看,官员的工作能力越强,则越能够推动本地经济发展。中央之所以重视选拔与任命官员,一个重要的考量因素就是不同官员的能力是有差别的,这也构成中央全局配置官员的重要基础。官员的能力是一个很难观测和量化的因素,因此现有研究也寥寥无几。徐现祥和王贤彬^[28]分析了来自中央部委与来自地方的地方官员的经济绩效差别,发现来自部委的地方官员经济绩效相对较低,这反映了来自中央部委的官员往往缺乏地方经济事务的综合管理经验,从而显示出能力差异。

从地区禀赋来看,地区禀赋本身影响地方经济发展,且在官员主导发展过程中发挥进一步影响。在中国,中央对同级的地方官员实行相对绩效考核机制,很大程度上出于对分散信息获取困难以及同级地区具有较高相似性的考虑。然而,中国各个地区在自然、地理、历史、社会等方面差别很大,在经济发展过程中也衍生出不同的发展水平。这些复杂的差异性加大了相对绩效评估标准中的噪音,中央政府很难区分地方的经济增长绩效是由噪音造成的,还是地方政府和官员努力的结果。在信息不完全的情况下,中央会倾向于将相对发达地区和相对落后地区作为不同的竞争组别,但中央无法准确划分这两类竞争组界线,从而导致处于中部位置的地方官员可能落入一种不利地位。王贤彬与徐现祥^[27]验证了地方官员面临相同的政治竞争和政治激励的情况下,其经济增长行为随本地区发展禀赋而呈现U型的非线性反应。这反映出处于落后地区的官员并不一定消极地对待地方经济发展,因为这根本上取决于中央及上级考核与评价的方式。但是,由于并没

有一个成文的稳定的区际经济考核标准,加上中国区际经济发展水平差距巨大,所以落后地区的地方官员在推动经济发展过程中往往受到更严峻的约束与限制,从而难以实现对发达地区的赶超。

现有文献发现了,地方官员的横向交流能够促进官员流入地的经济增长。这一发现一定程度上意味着通过官员横向交流可以促进落后地区的经济发展。可能的一种操作手段是通过将沿海发达省区的官员交流到内地落后地区。但是通过观察改革开放以后省级官员的变动发现,这种横向交流的样本很少。尽管没有严谨的数据验证,但是背后的逻辑可能是,沿海发达省区到内地省区的一种横向任命,往往没有对官员进行实质性的政治晋升,难以对官员产生积极的激励效应。一种近似的思路是,对沿海省区的较有能力和经验的副省级官员进行交流,调任到内地相对落后省区担任正省级领导,既能够产生积极的政治激励效应,也能加快信息流动以及能力扩散,不失为一个官员配置实现区域协调发展的方法。可惜的是,现有经济学文献并未为这一思路提供足够的证据支持。因此,这是一个值得开展的研究方向。徐现祥和王贤彬^[9]在一个经济增长框架中证明了,在任命制之下,如果官员能力不同,则官员在区际经济竞争过程中可能会出现极化效应,拉大区际经济发展差距。在任命制不改变的情况下,中央缩小区际经济发展差距的重要方式,仍然是优化官员的区际配置,并匹配合适的经济政策。

四、结论性评述

中国改革开放以来的干部治理体制改革创造出了强力激励,各级官员积极推动地方经济发展,造就了举世瞩目的经济奇迹,但也拉大了地区经济发展差距。经济快速增长与地区经济差距拉大相伴而生。实际上,这还不是图景的全部,强力激励还带来了一系列经济与社会问题。可以预见,未来中国的改革将会在经济增长与社会和谐之间找到更好的平衡点。当然,经济增长与社会和谐并不是相互替代的关系,但如何做到共赢共进取决于中国如何科学合理地推进相关领域的体制改革。中国的干部治理制度必将继续改革之路,首要的重点是兼顾经济增长与社会和谐。实际上,这一改革思路同兼顾经济增长与地区协调发展是共容的,区域协调发展正是社会和谐在地区经济关系上的具体体现。中国的政府部门也将会把更多属于市场的权力与职能还给市场,但是这不会改变中国共产党作为执政党引领国家整体发展的基本点。因此,中国仍然可以通过官员体系之下的官员优化配置,提高官员配置效率,更好地实现区域协调发展。对经济学界而言,如何做到这一点,是一个重要的研究方向。

参考文献:

- [1] LI D. Changing incentives of the Chinese bureaucracy[J]. American Economic Review, 1998, 88: 393 - 397.

- [2] HUANG Y. Inflation and investment controls in China: The political economy of center local relations during the reform era[M]. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- [3] HUANG Y. Managing Chinese bureaucrats: an institutional economics perspective [J]. Political Studies, 2002, 50 (1):61-79.
- [4] 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.
- [5] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社, 2008.
- [6] 段润来. 中国省级政府为什么努力发展经济?[J]. 南方经济, 2009(7): 16-25.
- [7] 张军. 中国经济发展: 为增长而竞争[J]. 世界经济文汇, 2005(4): 101-105.
- [8] 王世磊, 张军. 中国地方官员为什么要改善基础设施? ——一个关于官员激励机制的模型[J]. 经济学(季刊), 2008(1): 383-398.
- [9] 徐现祥, 王贤彬. 任命制下的官员经济增长行为[J]. 经济学(季刊), 2010(4): 1447-1466.
- [10] BO Z. Chinese provincial leaders: Economic performance and political mobility since 1949 [M]. M. E. Sharpe, 2002.
- [11] LI Hongbin, ZHOU Li'An. Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China [J]. Journal of Public Economics, 2005, 89: 1743-1762.
- [12] 周黎安, 李宏彬, 陈烨. 相对绩效考核: 中国地方官员晋升机制的一项经验研究[J]. 经济学报, 2005(1): 83-96.
- [13] MASKIN E. QIAN Y, XU C. Incentives, scale economies, and organization forms[J]. Review of Economic Studies, 2000, 67: 359-378.
- [14] OPPER S, BREHM S. Networks versus performance: political leadership promotion in China [R]. Lund University Working Paper, 2007.
- [15] 陶然, 苏福兵, 陆曦, 等. 经济增长能够带来晋升吗?[J]. 管理世界, 2010(12): 13-26.
- [16] 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.
- [17] 徐现祥, 王贤彬, 舒元. 地方官员与经济增长[J]. 经济研究, 2007(9): 18-31.
- [18] 张军, 高远. 官员任期、异地流动与经济增长[J]. 经济研究, 2007(11): 91-103.
- [19] 尹振东. 官员交流与经济增长[J]. 经济社会体制比较, 2010(4): 23-29.
- [20] 王贤彬, 徐现祥. 地方官员来源、任期、去向与经济增长[J]. 管理世界, 2008(3): 16-26.
- [21] 王贤彬, 徐现祥, 李郁. 地方官员更替与经济增长[J]. 经济学(季刊), 2009(4): 1301-1328.
- [22] 张尔升. 地方官员的企业背景与经济增长——来自中国省委书记、省长的证据[J]. 中国工业经济, 2010(3): 129-138.
- [23] 杨海生, 罗党论, 陈少凌. 资源禀赋、官员交流与经济增长[J]. 管理世界, 2010(5): 17-26.
- [24] 徐现祥, 王贤彬. 晋升激励与经济增长: 来自中国省级官员的证据[J]. 世界经济, 2010(2): 15-36.
- [25] 李猛, 沈坤荣. 地方政府行为对中国经济波动的影响[J]. 经济研究, 2010(12): 35-47.
- [26] 王贤彬, 徐现祥, 周靖祥. 晋升激励与投资周期[J]. 中国工业经济, 2010(12): 16-26.
- [27] 王贤彬, 徐现祥. 地方官员晋升竞争与经济增长[J]. 经济科学, 2010(6): 42-58.
- [28] 徐现祥, 王贤彬. 地方官员的培养——来自我国京官交流的证据[R]. 中山大学岭南学院 IRE 工作论文, 2010.

Local Official Governance and Regional Development

WANG Xianbin

(Guangdong University of Foreign Studies, Guangzhou 510006, P. R. China)

Abstract: New Political Economics emphasizes the idea of political and economic interaction to understand the reality of the economic phenomenon. This paper exploits the perspective of China's cadres governance system to analyze China's rapid economic development phenomenon. Since reform and opening, Chinese cadres governance system operation follows an internal labor market mechanisms, and the formation of a powerful political officials incentives to promote local economic development and officials enthusiasm also led regional economic gap. Under the existing Chinese cadre governance system, cadres configuration optimization can promote coordinated regional development.

Key words: local official; cadre governance; regional development