

晋升预期、政策承诺与治理绩效

——基于 15 个副省级城市 GAR 的研究

杨 君^{*}

“欲治国者先治吏”，如何通过地方官员问责创造良好的治理绩效？这是一个古老的话题，也是当前中国所面临的一个现实难题。从改革开放以来，中国的经济已经保持了三十多年的持续快速发展，成为了世界经济史上的奇迹。如何解释中国的经济奇迹？经济奇迹的背后是否隐藏着某种独特的制度因素？沿着这一思路，一些研究者认为中国的经济奇迹与中国独特的地方官员激励机制存在着密切的关联，是地方官员发展经济的巨大热情造就了中国经济奇迹（周黎安，2007；杨其静、聂辉华，2008）。然而，与中国经济奇迹同时出现的还有突出的社会问题和政府自身问题，住房改革、医疗改革、教育改革等社会改革进展缓慢并且问题层出，地方官员权力失范问题也日益突出。为什么在同样的制度体系下不同领域之间治理绩效会如此迥异？经济奇迹与社会困局之间是否存在内在的联系？这些问题说明，要创造良好的治理绩效单独从地方官员激励的视角展开研究与探索是远远不够的。

突出的社会问题和地方官员权力失范问题催生了 2003 年开始的以强化约束为特征的地方官员问责体系建设。本轮问责活动一开始主要是围绕重大突发事件而展开的“事故问责”和“事后问责”，后来陆续出现了“审计风暴”、地方性问责立法探索、预算改革等活动。2003 年官员问责热潮兴起以来，有关官员问责的官员约束机制研究也随之成为政治学界和公共行政学界的热点问题。不过，多数的研究仅仅是基于“事故问责”与“事后问责”的视角，按照“谁来问责？对谁问责？如何问责？”这些研究大

^{*} 杨君，西南大学政治与公共管理学院，副教授；2011 年毕业于中山大学政治与公共事务管理学院，获管理学博士学位。

基金项目：国家社会科学基金《领导干部问责制度研究》（08CZZ013）、西南大学中央高校基本科研项目。

多比较零散、缺乏系统性分析，很少深入探讨问责本身的内在逻辑与运行机理，从而也就可能忽略了官员约束机制中首先应当被关注的大问题。

在“问责制度—官员行为—治理绩效”这一逻辑链条中，经济学视角的研究一般注重激励机制的价值，而政治学视角的研究则强调惩戒机制的意义。这些研究重点关注的都是“问责制度”这个“输入”和“治理绩效”这个“输出”，而针对官员行为及其内在动机这个中间环节的研究依然比较薄弱。这正是论文试图回答的问题。论文认为，在地方官员的诸多行为中，政策承诺行为是最为关键的，实现地方官员政策承诺遵从民意和可置信是官员问责的内在逻辑，这对于经济繁荣和政治民主均具有重要意义。不过，在中国特色的制度背景下，地方官员政策承诺的特征与内在驱动因素是什么？地方官员政策承诺的提出、获得授权以及事后汇报的主要途径是什么？这些问题都还未得到足够的重视，也缺乏深入的研究。为此，论文将研究焦点集中于地方官员的可信承诺及其前因后果，并以此视角重新审视中国地方官员问责机制建设。而作为集中披露政策承诺及其完成情况的政府年度工作报告（Government Annual Reports，简称GAR）则是展开这项研究的合适对象，论文的主要内容也就主要围绕这一点而展开。针对上述问题，论文在借鉴制度经济学可信承诺理论研究和上市公司年报信息披露质量研究基础上，结合我国制度环境的实际，以副省级城市政府年度工作报告为样本，深入分析官员可信承诺的前因后果，从而为中国官员问责的路径选择与制度建设提供了科学证据和理论支持。

论文的主要观点是：GAR作为一种相对权威、综合和大众化的信息披露机制、激励约束机制与多方互动机制，是中国特色的可信承诺实现机制，也是中国政治体制所蕴含的潜在优势。以此作为中国地方官员问责机制建设的突破口，可以实现官员问责的内在逻辑与中国独特政治体制的有效结合，从而走出建设官员问责体系的中国道路。

论文指出，影响副省级城市GAR可信承诺实现的因素构成复杂，晋升预期、城市特征、官员个人特质等多重因素均与政策承诺可信度存在密切关联。其中，晋升预期是影响官员政策承诺可信度的重要因素，但官员高质量的政策承诺并不仅仅来自于晋升激励，也显著地受到成就感、责任感等内在因素的驱动，因此，

在改进官员晋升机制的同时，唤起和维持这种责任感、成就感对于地方官员问责应该更有意义。

论文还指出，副省级城市 GAR 政策承诺的可信度总体上逐年上升，但平均水平仍然显著偏低，而且不同城市的政策承诺可信度之间存在显著差异。从政策领域来看，不同领域的政策承诺可信度之间差异也是显著的，与经济领域相比，社会领域和有关政府本身改革方面的政策承诺可信度明显偏低，而且增长缓慢。这为经济奇迹与社会问题并存的困局提供了一种解释。

论文认为，副省级城市 GAR 政策承诺的可信度与增进地方治理绩效存在密切关联。政策承诺可信度与地区经济增长率、地区固定资产增长率、农民人均纯收入增长率均有稳定而显著的正相关关系。回归分析发现，政策承诺可信度与地区经济增长存在密切关联。

二

基于对 GAR 政策承诺可信度影响因素的理论分析与实证研究，结合中国具体的制度环境，论文对改进基于 GAR 的地方官员问责提出以下政策建议：

（一）完善 GAR 运行的基本规则

1. 完善信息披露规则

GAR 要完善其信息机制还需要借鉴上市公司年报制度和国外 GAR 信息披露制度进行一系列改进。首先是信息披露时限问题，国家应当立法规定各级地方政府“两会”的时限，建议按照政府层级从下到上依次设定法定“两会”日期和例外情况调整办法，地方政府的法定会议日期应当规定在 1 月内，这样可以有效防止随意延期，确保本年度政策承诺和上一年业绩信息能够及时披露。其次，应当对 GAR 的数据口径进行规范，各项政策承诺和业绩报告的数据口径必须遵循法律要求或者行业规范，若年度内中途遇到口径调整，则业绩报告应当同时报告新旧两个口径。第三，GAR 结构方面应当增加摘要、新词注释等要素，增强 GAR 的可读性。第四，通过后的 GAR 除刊登在政府公报上以外，应当上传在政府门户网站提供下载。这些措施将有助于增强信息披露的及时性和规范性，使政策承诺变得十分清晰而且可观测。

2. 改进 GAR 信任投票规则

国外的国情咨文或者市情咨文一般都没有信任投票环节，主要是信息披露功能。在人民代表大会的制度背景下，GAR 是实现“民众—人大代表—政务官员”闭环问责的关键环节，信任投票能否准确反映出民意，能否实现评价、授权和惩罚功能，对于保障官员政策承诺遵从民意和得以实现至关重要，甚至可以说也是整个人民代表大会制度的核心程序。所以应当特别给予关注。完善信任投票规则可以从以下几点进行探索：

首先是完善信任投票的前置程序——质询和答辩。GAR 的报告人应当在人大全体会议就报告内容接受质询和答辩程序，未经该程序不得信任投票，质疑和答辩内容除涉及国家机密的应当作为通过文本的附件予以公告。其次是改革信任投票的方式，变匿名投票为实名投票，使人大代表的投票行为本身也接受公众的监督，同时也确保信任投票自身的公信力。人大代表的信任投票行为属于职务行为，而且也属于代理行为，是受其当选选区选民委托而行使的权力，所以应当向原选区选民报告并可以验证，从这一点来看采用实名投票也是应当的。第三，从法律上应当对 GAR 信任投票未通过的法律后果和后续程序进行详细规定，以确保 GAR 制度的有效运行。最后，改进信任投票规则自然会涉及到的一个配套改革是官员代表问题。在中国各级人大代表中存在着高比例的官员代表，他们所具有的多重角色将会使问责链条出现衔接问题。因为能否确保 GAR 政策承诺的民意遵从度和是否有效落实取决于这些官员代表，即他们是否愿意去认真行使代表权力严格监督那些决定自己仕途的上级官员。官员代表面临着等级问责关系和政治问责关系的两难选择。因此，优化人大代表的组成结构也是提升 GAR 问责绩效的必要条件。解决的办法可以是立法规定公务员代表的比例不得超过 5%，同时规定下一级政府党政首长在任期间不得担任上一级人大的代表。

（二）改革官员晋升、任期与交流制度

官员任期不确定、晋升盲目强调年轻化以及频繁的官员交流活动助长了官员的短期行为和机会主义行动，损害了官员可信承诺的形成和维持的基础，因此也需要进行完善。因此，由国家宪法所规定的官员任期制度应当得到严格执行，官员中途交流应当被禁止，官员可以越级晋升但不能中途晋升。因意外事件而产生的官员职位空缺问题应当由副职制度来解决。2006 年《党政领导干部职务任期暂行规定》的出台意味着国家已经意识到了干部任期制度的重要性，但第四条第三

项、第四条第六项以及第九条规定仍然给中途调整留下了空间，给了一次中途调整的空间^①，这个空间还需要进一步挤压。因此建议明确规定：党政领导干部未完成一个完整任期的不得提名担任上一级政府党政领导职务。

干部年轻化是改革开放初期为解决干部终身制、严重老龄化和更好实现党政领导干部新老交替而采取的一个权宜之计，当时的确发挥了很好的历史作用。但是现在的官员年龄和知识结构的已经显著不同于改革开放初期，再盲目追求干部年轻化不仅损害了功绩晋升和公平竞争的基本原则，而且导致干部选择的社会公信力受损，明显是弊大于利了。论文的研究也表明，在副省级城市主官层面年龄因素并非官员可信承诺的阻碍因素，反而是比较稳定的有利因素，而频繁的官员任免的确是不利于实现可信承诺。因此，干部年轻化政策应当进行调整。考虑到简单废除干部年轻化制度可能会造成干部终身化问题的反复，因此改革的关键仍然在于领导干部任期制度，即任期限届制度。同时从长远来看，要兼顾官员晋升的公平竞争和选拔优秀青年干部等多重目标，可以按照逐步取消政务官员行政级别的方向进行探索。

（三）完善官员荣誉制度

政务官员虽然也是来自社会大众，也具有多层的需要和复杂的动机结构。但是他们是公众对其抱有特殊期待的群体，因此也应当针对性地设计其激励与约束机制，以匹配公众的角色期待和塑造他们的角色行为。论文的研究也发现，官员的内在责任感对于官员可信承诺的实现具有重要意义。有效的选举制度或者干部提拔制度能够淘汰缺乏为公众服务意识和能力以及信用不良的候选人，同时让更多富有政治责任感的人获得政务官职位，但是就任以后官员仍然需要一系列精心设计的问责机制，保持和提高官员的政治责任感。虽然物质激励、严刑峻法在这里仍然是必要的，起着捍卫底线的作用，但只有物质激励和严刑峻法可能会把官员的政治责任感逐渐消磨掉，而把官员引向与公众预期相反的方向，出现唯利是图或者消极避责的倾向。以晋升为核心的政治激励虽然在严刑峻法和物质激励的

① 第四条“党政领导干部在任期内应当保持稳定。除有下列情形之一的，应当任满一个任期：（三）不称职需要调整职务的；（六）因工作特殊需要调整职务的”。第九条“党政领导干部任期内调整职务，任职3年以上的，计算为一个任期；任职不足3年的，只计算任职年限，不计算任期届数”。

基础上向积极引导的方向前进了一步，但是仍然面临一个无法克服的内在困境，那就是金字塔式的职位结构使多数官员最终无法获得这种激励。激励资源可能比物质资源更为有限，而且这种方式还可能助长官员之间的恶性竞争。荣誉制度的优势在这里是明显的，资源约束前提并不存在，而且可以通过召唤官员内在的美德和责任感而自行实施。现有的人民满意公务员评选、劳动模范、先进工作者等荣誉制度显然对于政务官员缺乏针对性，而西方国家像英国的爵位制度也难以简单借鉴，而用人大代表、政协委员、行政级别作为声誉激励在解决一个问题时似乎又制造了更大的问题，因此，还需要进行深入研究和探索。除此之外，荣誉机制的建立还需要完善必要的政治典礼，例如就职典礼、例行演说等公共仪式制度。总之，良好的官员问责机制应当是一整套相互补充、各司其职的制度体系，在牢牢锁住人性的“潘多拉”魔盒同时释放出人性的光辉与希望。

三

（一）论文的创新之处主要在于以下几个方面

第一，论文建构了一套全新的政策承诺可信度客观评价指标体系，填补了国内相关研究的空白。

第二，对我国地方官员可信承诺的影响因素和治理绩效进行了探索性的实证研究。本研究深入分析了问责制度、官员动机、政策承诺与治理绩效之间的内在联系，并进一步分析了核心（强制）政策承诺与非核心（自愿）政策承诺的影响因素和治理绩效的差异性，描绘了更为清晰的地方官员行动逻辑。

第三，为研究我国独特的地方官员治理体系提供了一个崭新的视角和平台。无论从历史渊源、制度背景还是运行模式的角度看，中国的地方官员问责体系均具有诸多独特的因素。可信承诺理论为我们展开相关研究提供了一个崭新的视角，并有助于我们对相关理论进行审视、检验和回应。

（二）论文研究的不足之处

虽然官员问责问题研究是当前的研究热点，但从可信承诺的视角进行讨论却并不多见，而聚焦于GAR，分析其中所包含的政策承诺及其实现机制的研究国内尚未发现存在先例。这种既为论文的研究带来了广阔的创新空间，但也意味着更

多的挑战。总体来看论文主要存在以下局限：

1. 样本选择的局限

论文选取的样本为副省级城市 2001—2009 年度 GAR，政策承诺与业绩报告各有 135 份，扣除无效样本，政策承诺有效样本为 130 份，业绩报告有效样本仅为 131 份。作为定量分析研究，样本规模偏小，时间跨度不够，结论的解释力会受到一定影响。而且研究对象也具有较多的特殊性，其结论在其他层级推广也会受到影响。

2. 数据质量和分析方法问题

本研究所采集的数据均来自于各副省级城市的 GAR、统计公报和统计年鉴，而且由于不同城市之间、同一城市不同年份之间承诺与报告的数据口径和顺序并不一致，所以只能采用人工录入和核对，难免会出现个别数据的差错。而且中国政府工作报告和统计公报的数据质量本身也存在改进空间。文中的数据分析模型主要借鉴上市公司年报研究、官员晋升与经济增长研究、官员交流与经济增长研究等研究的相关模型，模型之间可能还存在一些差异性并未被本研究发现和改进。

3. 定性承诺和其他途径承诺的忽略

GAR 不仅包括定量承诺，还包括大量的定性承诺，例如创建文明城市，这些具有较大影响的政策承诺并未纳入分析范围，可能会使承诺质量的评价产生一些偏差。此外，GAR 以外政府还存在其他的政策承诺机制，例如一些重要的工作会议等。这也并未纳入论文的分析范围。

总之，论文的研究仅是初步的探索和尝试，未来研究仍然具有广阔的前景。对于进一步的研究论文提出以下建议：首先是扩展研究样本，考虑数据的可获得性等因素，副省级城市可以考虑扩展到 1980—2010 年，这样可以更为深入地了解中国官员政策承诺的特征及其经济社会效应。其次，可以进一步研究 GAR 中社会领域政策承诺、政府自身改革领域的政策承诺的特征、效应和制约因素，并与经济领域政策承诺的情况进行比较。最后但也是非常重要还需要深入的实地研究，对普通市民、政府一般公务人员、报告人、外来投资者、本地工商业者等群体展开问卷调查和深入访谈，获取更为扎实和全面的研究数据，提高研究成果的质量。

参考文献

- 周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7.
杨其静、聂辉华 (2008). 保护市场的联邦主义及其批判. 经济研究, 3.