

“政绩出官”可持续吗?

——挑战晋升锦标赛理论的一个新视角

梅赐琪 翟晓祯*

【摘要】“晋升锦标赛”理论认为中国已经形成了一种基于经济绩效评估的干部提拔机制。但这一理论不断受到各种挑战。论文结合熊彼特的创新理论从时间维度上拓展了这一理论,认为改革开放后,“晋升锦标赛”作为一种机制创新经历了打破、繁荣、再均衡三个阶段,并收集了1982—2011年中国16个副省级市市长的晋升以及他们在任期间的经济绩效的相关数据对两者的关系进行总时间段和分时间段比较。初步得出以下结论:在1982—2011年总时间范围内,市长经济绩效与晋升之间的关系较为显著。但是,将这30年划分为3个10年的时间段后,市长的经济绩效与晋升之间的关系呈现出从不显著的正相关,到显著的正相关,再到不显著的负相关的趋势。较好地验证了论文从时间维度上对“晋升锦标赛”理论的修正。

【关键词】 晋升锦标赛 时间维度 创新理论 经济绩效

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2018) 03-0007-21

一、引言

政治经济学理论长期以来试图对改革开放以来的中国地方经济增长奇迹做出解释。其中,围绕“晋升锦标赛”模型的讨论尤为深入。这一模型的支持者认为,因为地方官员都有晋升到更高职位的动机,所以如果上级政府将更高的职位作为经济发展绩效的奖励,那么地方官员会努力通过提高辖区内经济业绩

* 梅赐琪,清华大学公共管理学院,副教授;翟晓祯,清华大学公共管理学院,博士研究生。本文曾在亚太公共政策网络(AP-PPN)2017学术年会和中国公共管理学会2018学术年会上展示。感谢豪利特(Michael Howlett)教授、吴木銓教授对论文的指正。汪笑男对本文的数据收集工作亦有贡献。感谢匿名评审人的意见。

基金项目:国家自然科学基金项目(71403143)、清华大学自主科研项目(2014z21018)。

从而获得晋升（周黎安，2004，2007）；换言之，晋升锦标赛提供的激励相容机制可以解决存在于中央－地方政府之间的委托－代理问题（Whiting，2004）。

晋升锦标赛模型的优点在于纳入了中国独特的政治变量，即：自上而下的官员管理体制。这一模型也符合对于地方政府的一般经验观察。对于这一模型最大的质疑来自于实证。与支持者得到的正面证据（Bo，1996；Li & Zhou，2005；Chen et al.，2005；Guo，2007）不同，不少研究发现，经济业绩并没有系统性地带来地方官员晋升概率的提高（陶然等，2010；Su et al.，2012；杨其静等，2013）。这一基于实证的质疑对于晋升锦标赛理论可能是致命的：如果上级政府没有将经济绩效作为唯一或者主要的晋升标准，那么地方的经济发展竞争就不会是锦标赛的结果。

近年来已经有一些文献通过增加其他变量的方式来弥合晋升锦标赛模型和实证结果之间的差距。一个重要的发现是晋升锦标赛的强度在不同区域（Mei，2009；Lü & Landry，2014）和不同层级（Landry et al.，2017）是不同的，并不存在一个普遍和同质的晋升锦标赛。本文在对晋升锦标赛的挑战中，引入了“时间”这一新的变量。借用熊彼特（Joseph A. Schumpeter）的创新理论视角，本文认为，晋升锦标赛所预测的地方经济发展绩效和官员晋升之间的正相关关系应该主要发生在改革开放的中期阶段。具体来说，如果将官员通过较好的经济绩效获得上级关注视为类企业家的“创新”行为，在改革开放初期，国家开始将工作重心从政治建设转移到经济发展上来，少数将经济发展放到首位的官员将打破原来干部管理体制中的市场均衡，获得超额“利润”，即晋升。但由于此时这种创新只出现在个别官员身上，经济绩效和晋升的因果关系并不会显著。进入改革开放中期，越来越多的官员开始学习作为创新的推动地方经济发展的行为，上级政府也逐渐开始通过奖励业绩突出者来鼓励这类学习行为，业绩与晋升之间的正相关关系将比较显著。而当几乎所有的地方官员都学习到此类创新行为以后，市场将达到新的均衡：所有的官员都努力发展地方经济，地方经济业绩之间的差距将明显缩小，经济业绩指标将不能有效地区分官员的努力程度；站在上级政府的角度，再将经济业绩指标作为晋升依据也就不再合适了。简言之，晋升锦标赛在改革开放进程中确实存在过，但是本身并不是可持续的。

本文通过对16个副省级城市的市长从1982—2011年间的经济业绩和职业发展的关系来实证证明经济绩效和晋升概率之间的关系随时间变化的规律。第二部分将综述对于官员晋升锦标赛模型的批评，并借用熊彼特创新理论详细阐述本文观点。第三、第四部分分别介绍本文的数据来源，回归策略和分析结果。第五部分对研究发现进行了总结并对干部管理体制相关研究提出了展望。

二、官员晋升锦标赛与熊彼特创新理论

在对地方政府行为的解释中，晋升锦标赛模型的最大创新在于纳入了中国特有的、高度向上集中的官员管理体制，从而对原有的分权制解释框架（Oi，1992；Montinola et al.，1995）作了重要的补充（Blanchard & Shleifer，2001；Tsui & Wang，2004）。经验观察中，人们也经常发现，地方政府“唯GDP论”的行为的根源还是在于“数字出官”现象的存在：正是因为上级部门持续的通过经济发展指标来考核和选拔干部，才产生了地方政府努力拉动经济增长的行为。

不同学者对于这一模型有着迥然相异的判断。一部分学者认为，地方经济增长和官员晋升是不相关的独立事件。官员的晋升主要是由非正式的“关系”决定的，而跨域经济竞争主要是由财政分权推动的；因此并不存在着一个以经济发展为标的的晋升锦标赛。在实证中，经济绩效与晋升概率本来就不应该有关联（Wu & Ma，2009；Shih et al.，2012）。亦有此类学者退一步指出，经济绩效对于官员的晋升是有正面影响的，但是这一正面影响通常是和官员所具有的“关系”一起发挥作用的（Jia et al.，2015）。杨其静等（2013）也明确指出，官员之间可能存在一个以经济绩效为标准的“资格赛”而非“锦标赛”。

与之相对，另一些学者认为，以经济发展为目标的晋升锦标赛是真实存在的，不过由于一些干扰因素的影响，使得经济绩效与晋升之间的正相关关系变得不够显著。其中梅赐琪（2009）的研究发现，经济绩效在浙江省会提高市级领导的晋升概率，但是这一关系在湖北不显著。吕晓波和李磊（Pierre F. Landry）（Lü & Landry，2014）则进一步认为外生的竞争强度会影响晋升锦标赛的表现：在竞争强度中等的地区，即参与晋升竞争的地方官员数量适中的地区，晋升锦标赛的表现才会显著。李磊等（Landry et al.，2017）还发现，晋升锦标赛模型可以更好地预测低层级官员的晋升规律，而对于高层级的官员，包括“关系”在类的因素可以更好地解释晋升。总结而言，这些学者的发现意在说明，晋升锦标赛是客观存在的，然而，存在着明显的地域和层级差异。

还有一些学者同样认为晋升锦标赛是真实存在的，但是在不同时期的竞争标的物存在差异，因此作为单一标的物的经济增长与晋升之间的关系很可能是不显著的。的确，越来越多的研究发现经济绩效之外的指标正在逐渐成为官员考核晋升的依据（吴建南、马亮，2009；曾明、任昌裕，2012）。郑思齐等（Zheng et al.，2014）利用2004—2009年中国86个重点城市的面板数据发现以

环境质量和能源利用效率改善为核心的环保考核指标对地方官员的晋升已经具有一定的正向影响。梅赐琪和汪笑男（Mei & Wang, 2017）则发现经济领域的政策创新会提升官员的晋升概率。

本文认为晋升锦标赛能否推广到其他政策领域是值得怀疑的。唐睿和刘红芹（2012）的研究就发现，虽然社会保障支出等其他指标已经被加入到官员考核中，但是经济发展较快的地区仍然将注意力集中在经济竞争上。但是，本文认为引入时间这一维度对于相关讨论有非常重要的意义：在其他的政策目标被引入晋升锦标赛以前，经济绩效与晋升概率的关系很有可能就已经不是一成不变的了。一个直接的灵感来自于对1982—2011年16个副省级市GDP增长率的观察。图1中，我们发现20世纪90年代中期之前不同城市GDP增长率差异较大，极端值特别突出；而20世纪90年代中期开始经济增长率的取值范围开始收敛，极端值也逐渐消失。换言之，站在上级政府的视角，如果要根据经济绩效来甄别并晋升优秀官员，20世纪90年代的“绩优者”更容易脱颖而出；而到了地方经济增长率趋同的后期，经济绩效的甄别作用就明显下降了，虽然仍然会有“相对绩优者”的出现，然而它相对其他一般绩优者的优势就减小了很多。

我们发现这一现象与熊彼特创新理论中“创新行为趋同、平均利润下降”的过程极为相似（Schumpeter & Backhaus, 2003）。熊彼特的创新理论认为，在基期，一个企业家通过对生产要素的组合进行创新，由于其产量和生产要素需求量有限，将不会或很少影响市场价格，而其创新行为将使得他的个体产量大于原生产要素组合的产量，因此该企业会打破市场的均衡从而获得超额利润。但在利润的诱惑下，不断有企业开始学习这种新的组合，产量不断增多，此时产品价格下跌，当边际收入等于边际生产成本时，产品市场将达到新的均衡，此时企业创新的超额利润逐渐收敛直至消失。

以此类比“政绩出官”行为，我们推理：在改革开放初期，只有少部分官员开始重视经济发展，并取得了一些经济上的成绩，此时这部分官员的辖区和其他辖区之间的经济增长水平就会出现巨大差异，而此时这些少数的重视辖区经济发展且经济业绩突出的官员将因为这一“创新”行为获得“利润”——更大的晋升机会，但是由于初期这一现象仍是个例，所以从整体上看“晋升锦标赛”现象仍然不够显著，我们将这一时期称为“打破”阶段。而当越来越多的官员意识到可以通过经济上的突出表现来获得晋升，上级也系统性地通过晋升绩优官员来推动经济发展的时候，实证中应该可以系统性地观察到“晋升锦标赛”现象，我们将这一时期称为“繁荣”阶段。随着时间推移，当几乎所有的

地方官员都试图通过提升经济业绩来获得晋升时，各地区间的经济增长率的差异就会逐渐收敛，此时进入“泛化”阶段。在这一阶段，所有的官员都重视提升经济业绩，上级仅通过这一项指标是无法区分哪一个官员应该获得晋升的，“晋升锦标赛”现象也将不再显著。

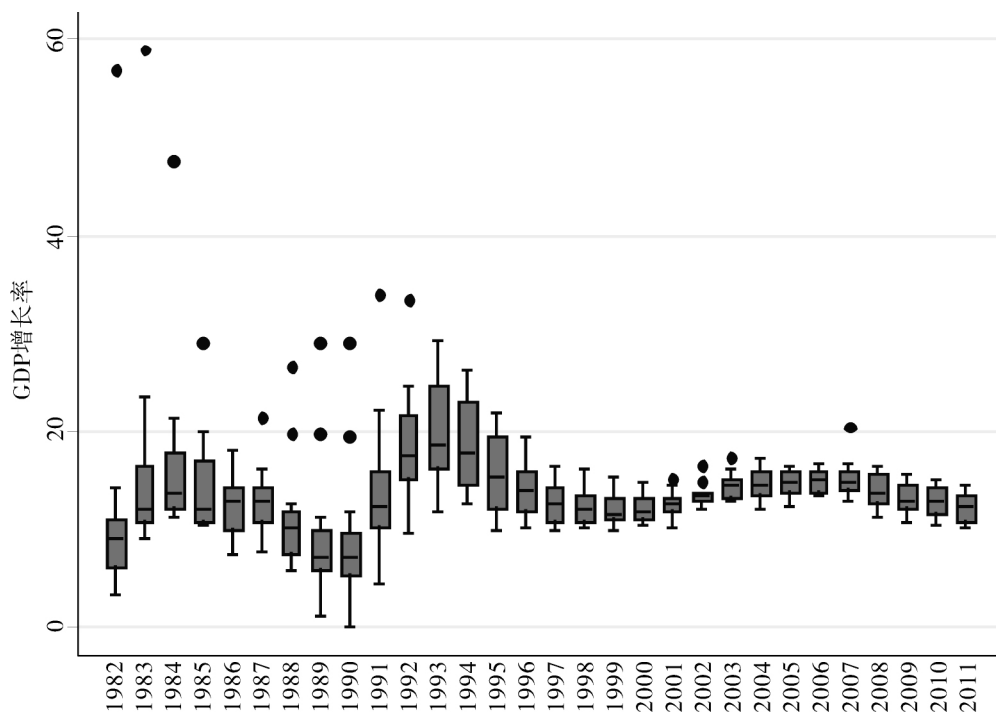


图1 1982—2011年16个副省级市GDP增长率的分布图

资料来源：各副省级城市的城市年鉴和《中国城市年鉴》。

三、数据与变量

为验证上述推理，本文收集了1982—2011年中国16个副省级市市长的经济业绩以及职业发展相关数据（包括1982—1997年成为直辖市之前的重庆市的数据），采用Ordered Probit的回归方法对晋升和经济业绩的关系进行总时间段和分时间段的统计分析，并通过经济绩效变量对晋升的预测概率图对两者的关系进行可视化呈现。其中官员名单以及个人信息是通过《国泰安——中国各省市地方领导资料研究数据库》和网页搜索获得的，经济数据来自各个城市的城市年鉴，以及不同年份的《中国城市年鉴》。下面将详细介绍实证研究中的自变量与因变量，以及各变量对应的数据处理过程。

◆专栏：地方领导干部的激励机制与职业发展

采用副省级城市作为样本主要是考虑到数据的可得性。由于本研究要求比较长的时间跨度，一般地市级城市的数据可得性受到了严重制约。以省为单位做研究，又会遇到更高层级的官员的晋升受到非正式因素影响的问题。选取副省级城市市长作为研究对象，一方面参考了之前的研究中普遍将市长作为地方经济业绩的直接负责人的假设，另一方面同样也是因为副省级城市市委书记（通常兼任省委常委）的层级更高，更容易受到非正式因素的影响。

（一）官员职业发展的测量：晋升、平调和降职

参考之前的研究，本文从官员级别和实际权力两个维度来测量官员的职业发展（陶然等，2010）。

晋升：从等级来看，由于副省级市市长属副部级，所以当被任命为正部级官员时，都可被认为是晋升；从职位来看，当副省级城市市长被任命为市委书记、省委常委、省委副书记，排名靠前的中央部委副职首长等掌握有更大的权力和行政资源的副部级岗位时，也被认为是晋升。

平调：在同一级别的行政区域内，副省级市市长调任至其他副省级市继续担任市长，属于平调；或者在不同级别的行政区域间，副省级市市长担任不兼任省委常委的副省长、中央部委排名靠后的副部长也都属于平行调动。

降职：样本中官员的降职全部是由于到龄退居二线或退休。但是由于到龄时，荣誉退休的选择中有更好的安排（例如：晋升部级），因此我们将到龄退居二线虚职或者直接退休的情况均视为降职。

本研究实际样本为副省级市市长 124 名，其中任期满后 38 名获得晋升，49 名平调，37 名降职。

（二）官员的经济绩效

在研究官员晋升与经济绩效关系的文献中，不同研究者对官员的经济绩效处理方式有所差别。综合各类方法，本文采用了两种经济指标来测量官员的经济业绩。

第一种：每一位市长任期内的平均 GDP 增长率（对数）。通过平均我们希望能够平滑任期内的不确定因素带来的影响（Li & Zhou, 2005）。

第二种：每一位市长任期内的平均 GDP 相对增长率。我们采用李磊等人的方法先算出每个城市在某一年的相对增长率，即用每个城市的 GDP 增长率减去

该年样本内所有城市平均值的差除以该年样本各市平均值的标准差^① (Landry et al., 2017)。然后我们算出每一位市长任期内的 GDP 相对增长率的平均。这种标准化处理方法可以剔除时间趋势对于官员业绩评价的影响。

(三) 官员的其他个人特征：工作经历、“四化”、个人特征

本文选择用官员的工作经历相关变量来衡量官员的关系网络。

担任副部级职务的年限。有些官员在担任副省级市市长之前就已经担任过其他副部级职务，这类官员再担任副省级市市长时会比没有担任过副部级职务的同级官员拥有更高的资历和更广阔的关系网络，理论上也会在离任时有更高的晋升可能。

“知识化”和“专业化”。1980年12月提出的“干部四化”以后，对于干部“知识化”和“专业化”的要求使得具有工业企业特别是大型央企经历和大型教育科研机构任职经历的官员，开始更多地进入仕途并获得更快的职业发展 (林挺进, 2007)。我们将在工业企业或者教育科研机构待过3年以上作为标准对样本官员的“知识化”“专业化”进行测量。

官员交流经历。本文加入官员是否有异地交流经历和官员是否有内部流动经历两个虚拟变量。其中曾在其他省份担任副厅以上职务的，异地交流经历记为1，否则为0；曾在省委省府部门担任副厅级职务以上，内部流动经历记为1，否则为0。

本文还加入了一系列描述官员个人特征的变量^②，包括年龄、第一学历^③、任期^④、是否有过共青团经历^⑤等。另外，我们还引入了各副省级市 GDP 和总人口作为衡量当地资源禀赋的变量。表1是对各个变量的解释以及描述性统计。

① 我们假设副省级城市的主要比较对象是本研究样本里的其他副省级城市，而不是本省内的其他普通城市。

② 由于在1982—2011年这一时间段内没有女性担任过副省级市市长这一职务，所以没有加入性别这一变量。

③ 为了统一标准，结合副省级市长的具体情况，规定凡是在晋升县处级（含副处）之前获得的学位都算作第一学历。

④ 我们沿用了相关文献的做法，以6月30日为界计算任期。在此之前上任，则当年计入任期；在此之后则不计入。在此之前离任，则当年不计入任期；在此之后则计入。对于过渡性职位（不足两年），本文不计入 (Bo, 1996; 杨其静、郑楠, 2013)。

⑤ 曾任职团省委副书记或团中央部门副职以上，记为1，否则为0。

表 1 变量解释说明与描述性统计

变量	变量说明	观测数	平均值	标准差	最小值	最大值
离任后去向	升迁 = 1, 平调 = 0, 降职 = -1	465	0.002	0.402	-1	1
年龄	该年份 - 出生年份	463	52.778	4.807	39	68
性别	男 = 1, 女 = 0	465	1	0	1	1
教育水平	本科以下 = 0, 本科 = 1, 硕士 = 2, 博士 = 3	465	0.83	0.728	0	3
任职年限	该年份 - 上任年份	465	3.23	2.11	1	10
担任副省级职位年限	该年份 - 初次担任副省级职位年份	459	2.78	2.801	0	26
工业企业、教育科研背景	有 = 1, 无 = 0	459	0.651	0.477	0	1
异地交流经历	有 = 1, 无 = 0	459	0.181	0.385	0	1
团派经历	有 = 1, 无 = 0	459	0.057	0.231	0	1
省委直属部门工作经历	有 = 1, 无 = 0	459	0.355	0.479	0	1
GDP	官员所在副省级市该年的 GDP	464	1 414.952	1 917.441	8.26	12 423.44
人口数	官员所在副省级市该年的人口数	459	647.579	335.007	44.95	3 042.92
GDP 增长率	官员所在副省级市该年的 GDP 增长率 * 100	462	13.918	5.422	-0.067	58.867
任期内的平均 GDP 绝对增长率	官员所在副省级市该年的 GDP 增长率在任期内的平均值	462	14.165	5.451	3.367	57.85
任期内的平均 GDP 相对增长率	(官员所在副省级市该年的 GDP 增长率 - 所有副省级市该年 GDP 增长率的平均值) / 所有副省级市该年 GDP 增长率的标准差, 在任期内的平均值	462	-0.008	0.941	-2.43	3.649

资料来源：作者自制。

四、回归策略与结果分析

（一）回归策略

相关研究大多采用城市一年度格式的面板数据并使用 Ordered Probit 的方法进行了回归分析（Li & Zhou, 2005；陶然等，2010；杨其静和郑楠，2013）。但是，李磊等（Landry et al., 2017）选择了以官员作为单位的数据，即每个官员在任期内只有一条数据，经济绩效为任期内的平均值。他们认为在理论上很难证明使用 T - N 年份的经济表现作为第 T 年职位变化的关键解释因素。为了使结果更加具有说服力，本文将采用 Ordered Probit 模型先对城市 - 年度格式的数据进行回归，再将数据整理为以官员为单位的截面数据进行结果验证。并且将标准误以城市为单位集聚，以控制城市效应。另外，由于 Ordered Probit 模型的回归系数只有显著水平与正负具有参考价值，系数本身的价值并不能说明自变量对因变量的真正影响。为了对经济业绩与晋升之间的关系进行更直观的分析，本文还通过经济业绩变量对晋升概率进行预测并做可视化呈现，并结合不同时间段主要自变量的分布进行进一步说明。

参照中央政府换届周期，我们将总时间段划分为 1982—1991 年（十二大到十三大），1992—2001 年（十四大到十五大），2002—2011 年（十六大到十七大）。我们将对总体时间段以及每个时间段都进行面板数据的分析，并采用截面数据进行稳健性检验。

（二）城市 - 年份数据结果分析

表 2 为城市 - 年份数据回归结果，分别展示 1982—2011 年整体时间段以及 3 个分阶段内的城市经济绩效与市长晋升可能性之间的关系。每个阶段分别以两种经济业绩变量作为主要自变量进行回归。其中：M1、M3、M5、M7 采用市长任期内的平均 GDP 绝对增长率（取对数）；M2、M4、M6、M8 采用市长任期内的平均 GDP 相对增长率均值。

采用市长任期内绝对增长率的均值，我们发现在 1982—2011 年总时间段内，经济业绩与晋升概率的关系为正，但仅在 10% 水平显著，表明在 30 年间贯穿来看，经济业绩与官员晋升之间有一定的正相关关系。对于以每 10 年为界的 3 个分阶段，在 1982—1991 年和 1992—2001 年前两个阶段，经济业绩变量的系数均显著为正，且第二阶段更为显著，说明在前 20 年中特别是 1992—2001 年

表 2 各阶段城市 - 年度面板数据回归结果

	1982—2011 系数(z 值)		1982—1991 系数(z 值)		1992—2001 系数(z 值)		2002—2011 系数(z 值)	
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
年龄	-0.184*** (-5.40)	-0.183*** (-5.16)	-0.131* (-1.76)	-0.0879 (-0.98)	-0.236*** (-2.73)	-0.221*** (-2.83)	-0.295*** (-3.17)	-0.287*** (-2.90)
教育水平	0.257 (1.38)	0.296* (1.69)	0.533 (1.18)	0.864** (2.18)	0.0338 (0.06)	0.171 (0.28)	0.00445 (0.03)	0.0234 (0.14)
任职年限	-0.0519 (-0.58)	-0.044 (-0.48)	-0.0861 (-0.48)	-0.15 (-0.87)	0.117 (0.85)	0.125 (0.91)	-0.111 (-0.44)	-0.127 (-0.49)
担任副省级职位年限	0.104 (1.38)	0.094 (1.30)	0.00841 (0.12)	0.0113 (0.17)	-0.0841 (-0.71)	-0.155 (-1.35)	0.407** (2.49)	0.409** (2.39)
工业企业、教育科研背景	0.171 (0.69)	0.173 (0.72)	0.832 (0.92)	1.037 (1.04)	0.513 (1.01)	0.357 (0.76)	0.0952 (0.15)	0.0266 (0.04)
异地交流经历	0.379 (1.25)	0.403 (1.25)	1.612 (0.92)	1.17 (0.65)	-0.451 (-1.11)	-0.937 (-1.41)	0.465 (0.57)	0.389 (0.47)
团派经历	0.361 (0.59)	0.221 (0.35)	-23.74*** (-17.49)	-24.63*** (-19.40)	4.095*** (4.40)	4.105*** (4.05)	-0.205 (-0.28)	-0.156 (-0.21)
省委直属部门工作经历	-0.0128 (-0.04)	0.0301 (0.11)	-1.096 (-1.12)	-1.035 (-1.13)	-0.89 (-1.35)	-0.931 (-1.28)	0.18 (0.57)	0.205 (0.69)
ln(GDP)	0.0775 (0.77)	0.131 (1.50)	0.469 (1.13)	0.516 (1.12)	0.55 (1.02)	0.286 (0.59)	0.24 (0.63)	0.246 (0.62)

(续上表)

	1982—2011 系数(z 值)		1982—1991 系数(z 值)		1992—2001 系数(z 值)		2002—2011 系数(z 值)	
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
ln(人口数)	0.105 (0.22)	-0.162 (-0.39)	-0.0762 (-0.14)	-0.765 (-1.07)	1.164* (2.11)	1.322* (1.88)	-0.858 (-1.52)	-0.757 (-1.36)
ln(任期内的平均 GDP 绝对增长率)	0.973* (1.89)		1.515* (2.10)		2.295* (2.23)		-1.78 (-1.13)	
任期内的平均 GDP 相对增长率		0.0792 (0.49)		-0.0444 (-0.12)		0.703* (1.85)		-0.0638 (-0.45)
cut1	-8.380* (-2.26)	-12.18** (-3.96)	-3.988 (-0.69)	-9.292 (-1.62)	1.778 (0.33)	-4.485 (-0.93)	-25.79*** (-3.61)	-20.02*** (-3.09)
_cons	-2.623 (-0.71)	-6.462* (-2.13)	2.74 (0.46)	-2.636 (-0.44)	8.431 (1.56)	2.017 (0.42)	-20.27*** (-2.90)	-14.55*** (-2.35)
N	451	451	145	145	156	156	150	150

注：1. 对自变量 lnGrowth、lnGrowthma、Growthdifma 上下 1% 的缩尾处理。2. *、**、*** 分别代表 10%、5%、1% 的显著水平。3. 模型采取 Ordered Probit 进行估计，采用稳健标准误，且标准误以城市集聚。

资料来源：作者自制。

(第二个阶段)“晋升锦标赛”得到了很好的体现。第三个阶段,经济业绩与晋升概率间呈不显著的负相关关系。

采用市长任期内相对增长率的均值,我们发现在剔除时间趋势对官员经济业绩测量的影响后,在1982—2011年整体时间段内,经济业绩与晋升概率之间的关系仍然为正,但是统计上已经不再显著。从分阶段来看,前两个10年经济业绩相对值变量的系数都为正,但只在第1992—2001年阶段显著。同样的,到了第三个阶段,相对经济业绩均值与晋升概率之间呈不显著负相关关系。

综合上述基于市长经济业绩不同测量方法的模型结果,我们发现经济业绩对官员晋升的影响在不同时期是不同的。系统地看,1992—2001年阶段,是经济业绩对官员晋升有着显著的正面影响的10年。而之前的10年和之后的10年,经济业绩与官员晋升之间并没有呈现出显著和稳健的相关关系。

为了更直观分析经济业绩与晋升之间的关系及其变化,我们根据Ordered Probit模型的结果,预测了在不同阶段经济绩效水平(市长任期内平均GDP绝对增长率)对应的晋升/降职概率(图2b、图2c、图2e、图2f、图2h、图2i),并提供了每个阶段副省级市市长经济业绩分布图(图2a、图2d、图2g)作为参考。

图2b为1982—1991年间经济绩效水平与晋升的关系,图2c为这一阶段内经济绩效水平与降职的关系。在这一阶段内,我们可以看到:市长晋升的概率随着经济业绩表现的提升而逐渐上升。这一趋势在经济业绩中低水平区间内尤为显著;但在更高水平的经济业绩区间内,经济业绩的边际改善对晋升的促进作用不再明显。相应地,市长降职的概率随着经济业绩表现的提升而逐渐下降,较高的经济业绩水平会更显著地降低市长被降职的可能性。以上分析说明,第一阶段内,随着官员任期内经济增长率的提升,其晋升的概率显著升高,降职的概率显著降低,但这一趋势只在经济业绩在某一范围内时才显著。

图2e/图2f呈现了1992—2001年期间经济绩效水平与市长晋升/降职概率的关系。在这一阶段,经济绩效与市长的晋升概率正相关,与降职概率负相关。相较于1982—1991年阶段,这一阶段内预测的晋升/降职概率的置信区间很小,且在经济业绩整体范围内分布都较为均匀,说明第二阶段“晋升锦标赛”现象在所有经济业绩水平下都比较显著。

图2h/图2i是2002—2011年期间经济绩效水平与市长晋升/降职概率的关系。与前两个阶段相反,经济绩效与市长的晋升概率负相关,与降职概率正相关。从置信区间的宽度来看,这一关系并不显著。

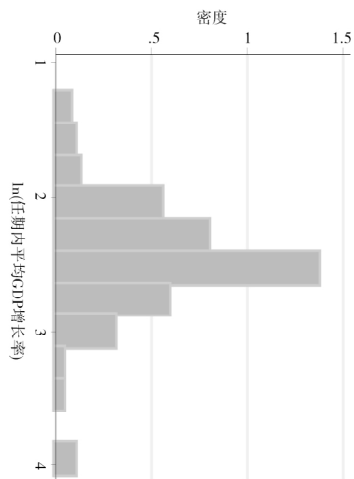


图 2a 1982—1991 年副省级市市长
经济业绩分布图

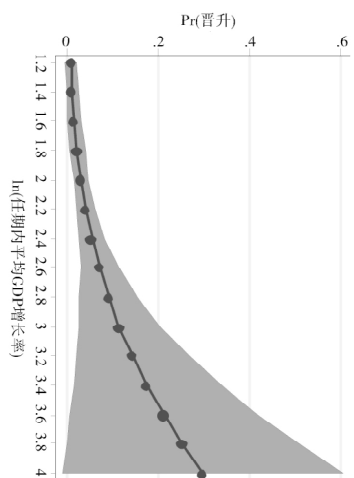


图 2b 1982—1991 年副省级市市长
晋升预测概率图

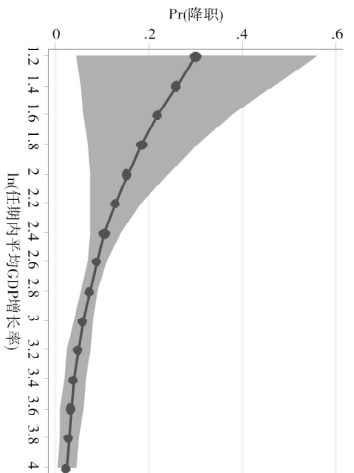


图 2c 1982—1991 年副省级市市长
降职预测概率图

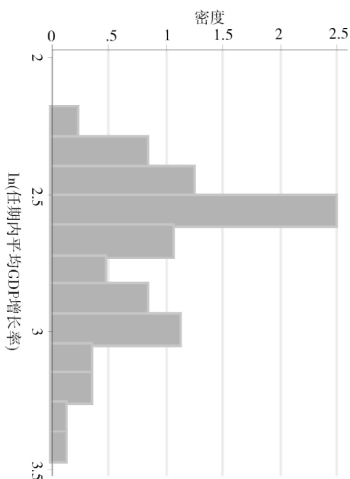


图 2d 1992—2001 年副省级市市长
经济业绩分布图

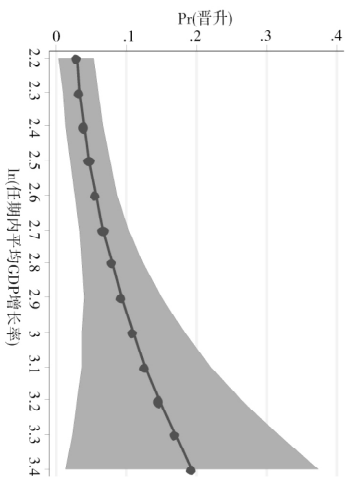


图 2e 1992—2001 年副省级市市长
晋升预测概率图

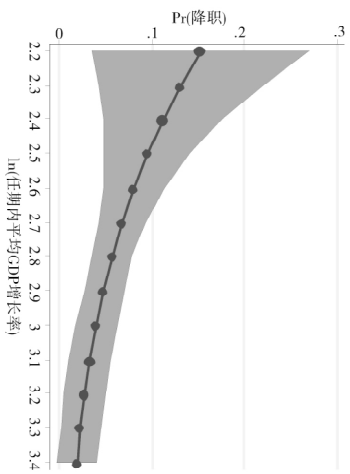


图 2f 1992—2001 年副省级市市长
降职预测概率图

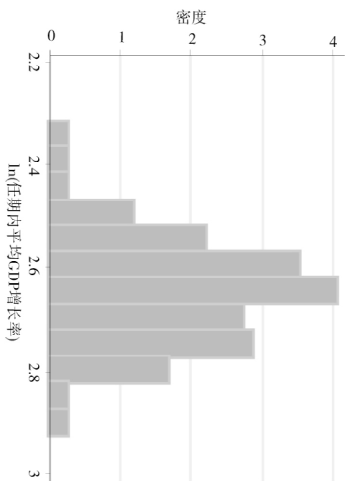


图 2g 2002—2011 年副省级市长
经济业绩分布图

注：图 2b、图 2e、图 2h/图 2c、图 2f、图 2i 各阶段副省级市长晋升/降职预测概率图的置信区间精确度为 90%。
资料来源：作者自制。

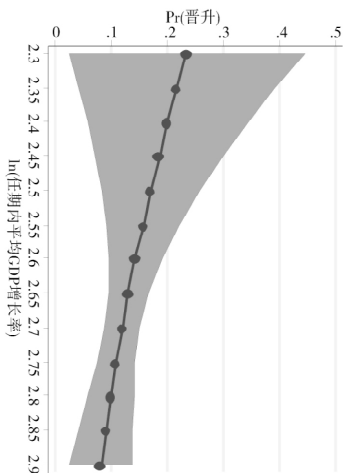


图 2h 2002—2011 年副省级市长
晋升预测概率图

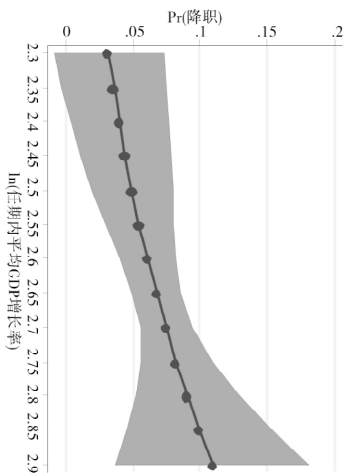


图 2i 2002—2011 年副省级市长
降职预测概率图

总体来说，实证研究证实了前文提出的理论推断，即：政治锦标赛作为一种制度创新，其作用的发挥会经历“打破—繁荣—泛化”三个阶段，具体的表现为地方主官拉动经济增长的行为所带来的政治利润（晋升）会经历一个“出现—爆发—消失”的过程。在改革开放初期，少数官员开始通过拉动经济增长获得上级青睐，从而打破了原有的晋升均衡，但由于改革开放初期的制度不确定性，不少官员推动经济发展的意愿和能力都有不足，真正凭借经济业绩获得晋升的案例还比较少。“晋升锦标赛”还处于起步阶段，绩效和晋升之间有正相关关系但较弱。到了第二个阶段，前期因为经济绩效而获得晋升的官员的示范效应开始显现，更多的官员将工作重心放到发展辖区经济上。这一阶段，优先掌握到提升辖区经济的技能的市长会系统性地获得更大的晋升机会，“晋升锦标赛”进入繁荣时期，这一理论模型的适用性最强。而进入到第三个阶段，市长无论是在发展经济的意愿和能力上都越来越趋同，经济业绩指标也出现了明显的趋同现象；上级官员也因此无法通过经济业绩指标来判断一个市长的能力水平。创新行为泛化后，创新的超额利润也就消失了，基于经济业绩的“晋升锦标赛”现象也因此就不再显著了。

同时，实证研究还在控制变量上发现了一些规律。首先，市长的年龄与晋升机会总体来说呈较为明显的负相关关系。这一点与“干部四化”以及较为严格领导干部到龄退休制度有关。其次，与之相对，干部资历（即担任副省级职位年限）在前两个阶段的影响不显著，但是在最后一个阶段表现出比较强的正相关关系，即资历越长，越可能获得晋升。这一点将在结论中进一步讨论。最后，共青团工作经历这一变量对于市长晋升的影响，在第一个阶段内显著为负，第二个阶段内显著为正，在第三个阶段内不显著，说明共青团工作经历在1992—2001年间对官员晋升起到了比较重要的作用。

（三）稳健性检验：以市长个体为研究单位的数据分析

为了对以上结果进行稳健性检验，本文将第一部分的市—年份结构的面板数据重新整理，得到了官员为单位的截面数据。表3是用Ordered Probit模型对不同阶段官员的数据进行回归的结果。

表 3 各阶段以官员为单位的截面数据回归结果

	1982—2011 系数 (z 值)		1982—1991 系数 (z 值)		1992—2001 系数 (z 值)		2002—2011 系数 (z 值)	
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
年龄	-0.137*** (-4.96)	-0.132*** (-5.73)	-0.113** (-2.56)	-0.0692*** (-2.32)	-0.173*** (-2.83)	-0.176*** (-2.90)	-0.371*** (-5.22)	-0.365*** (-5.03)
教育水平	0.300* (1.81)	0.345*** (2.13)	1.074** (2.56)	1.323*** (3.67)	0.059 (0.13)	0.174 (0.37)	0.0477 (0.21)	0.0899 (0.37)
任职年限	-0.0278 (-0.90)	-0.0176 (-0.56)	-0.0651 (-0.53)	-0.0865 (-0.70)	0.0728 (0.69)	0.0278 (0.27)	0.006 (0.04)	-0.0299 (-0.21)
担任副省级职位年限	0.0601** (2.49)	0.0572*** (2.76)	-0.0289 (-0.84)	-0.00534 (-0.16)	-0.00542 (-0.06)	-0.0314 (-0.35)	0.213** (1.96)	0.217* (1.89)
工业企业、教育科研背景	-0.164 (-0.73)	-0.104 (-0.48)	-0.689 (-1.29)	-0.364 (-0.79)	-0.0723 (-0.13)	-0.0367 (-0.06)	-0.157 (-0.30)	-0.205 (-0.39)
异地交流经历	0.465** (2.40)	0.431** (2.00)	2.187** (2.15)	1.198 (1.37)	-0.32 (-0.56)	-0.899 (-0.95)	0.832 (1.19)	0.819 (1.17)
团派经历	0.429 (0.89)	0.441 (0.88)	-4.260*** (-6.74)	-4.803*** (-9.62)	6.391*** (12.18)	7.107*** (11.96)	-0.715 (-1.22)	-0.767 (-1.24)
省委直属部门工作经历	-0.00858 (-0.05)	0.0258 (0.13)	-1.305** (-2.41)	-1.130* (-1.91)	-0.523 (-0.80)	-0.543 (-0.75)	0.136 (0.36)	0.163 (0.42)
ln (GDP)	-0.0198 (-0.25)	0.026 (0.38)	0.204 (0.60)	0.14 (0.47)	-0.0432 (-0.11)	-0.12 (-0.30)	-0.267 (-0.61)	-0.243 (-0.55)

(续上表)

	1982—2011 系数 (z 值)		1982—1991 系数 (z 值)		1992—2001 系数 (z 值)		2002—2011 系数 (z 值)	
	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
ln (人口数)	0.0947 (0.28)	-0.0155 (-0.05)	-0.0181 (-0.04)	-0.259 (-0.43)	0.994* (1.72)	1.034* (1.92)	-0.831 (-1.60)	-0.83 (-1.58)
ln (任期内的平均 GDP 绝对增长率)	0.804* (2.34)		1.520* (2.13)		2.070* (2.12)		-1.786 (-1.10)	
任期内的平均 GDP 相对增长率		0.106 (0.80)		0.159 (0.57)		0.674 (1.62)		-0.195 (-0.92)
cut1	-5.251* (-1.97)	-7.294*** (-2.81)	-2.649 (-0.66)	-5.262 (-1.42)	1.48 (0.31)	-4.748 (-1.42)	-32.18*** (-3.71)	-27.11*** (-4.03)
_cons								
cut2	-3.87 (-1.43)	-5.944* (-2.25)	-0.372 (-0.09)	-3.294 (-0.88)	3.285 (0.68)	-2.972 (-0.89)	-30.58*** (-3.58)	-25.52*** (-3.86)
_cons								
N	121	121	37	37	38	38	46	46

注：1. 对自变量 lnGrowthma、Growthdima 上下 1% 的缩尾处理。2. *、**、*** 分别代表 10%、5%、1% 的显著水平。3. 模型采取 Ordered Probit 进行估计，采用稳健标准误差，且标准误差以城市集聚。
资料来源：作者自制。

基于截面数据的回归结果与城市－年份数据结果基本一致，官员任期内经济业绩的绝对值对晋升概率的影响在前两个阶段显著为正，但是第三阶段不显著；而官员任期内经济业绩的相对值对晋升概率的影响在第一阶段和第三阶段不显著，而在第二阶段表现为接近显著水平的正相关关系（ z 值 = 1.62）。

另外，年龄、副部级资历、共青团工作经历等变量的系数特征与面板数据结果也较为一致，就不再重复分析。但与面板数据回归结果不同的是，截面数据回归结果显示在整体时间段和第一阶段内，官员的教育水平和异地交流经历显著为正。一个可能的原因是面板数据将每个官员任期内的每一年都作为一条数据，减弱了教育水平、异地交流等在任期内数值不变的变量的影响。同时，相比后面两阶段，在第一阶段内，高学历官员的比例较少、异地交流的情况也不多，因此具有高学历和异地交流经验的官员有可能获得晋升方面的优势。而官员交流制度第一次以党内规章的形式制度化是在 1990 年，所以在第一阶段官员异地交流还没有大范围发生，拥有异地交流经历的官员会更容易引起上级的重视，从而提升其获得晋升的可能性。

五、讨论与结论

通过对 16 个副省级市市长 1982—2011 年的职业经历和经济业绩等数据的分阶段分析，本研究证明了晋升锦标赛所预测的官员经济业绩与晋升概率之间的正相关关系不是一成不变的。与熊彼特所揭示的商业创新周期理论相类似，通过提升经济业绩来获得上级关注作为一项创新，如果被上级认同，在初期虽然不会一下子被所有人模仿，但是会出现个案的示范效应；随着时间的发展，上级对这一创新的态度逐渐明确，地方官员也逐渐把工作重心转移到提升地方经济上来，经济业绩与晋升概率的正相关关系达到最大；然而，当所有地方官员都尽最大努力提升经济发展时，经济业绩逐渐趋同，经济业绩无法作为上级区分一个官员是否应该获得晋升的依据，基于经济业绩的“晋升锦标赛”在实证中也就不复存在了。

篇幅所限，本研究对于几个重要的问题尚未作出直接的回答。其一，究竟是什么机制使得地方经济业绩趋同？参照熊彼特的创新周期理论，我们认为模仿和学习机制在这一过程中发挥了主要的作用。最近一大批关于中国政策学习和政策扩散的研究为这一观点提供了有利的佐证（Heilmann, 2008；马亮，2015；Zhu, 2014；朱旭峰、张友浪，2015）。尤为需要指出的是，在粗放式经济增长的过程中，向先进地区学习提升经济业绩的经验的成本和难度相对都是

比较低的 (Edin, 1998; Heilmann, 2008), 在公共服务水平、政府治理能力等重要的治理目标尚且存在较大的地区差异的时候, 地方经济业绩可能就先行趋同了。

第二, 晋升锦标赛的激励效果能否拓展到经济增长以外的领域? 需要强调的是, 本研究意在说明, 在经济增长领域, 晋升锦标赛曾经对地方官员产生过很好的激励效果, 但是这一效果很难长期持续。在晋升概率和经济业绩相关性逐渐减弱的现阶段, 地方官员持续重视推进经济增长更有可能是一种避责行为 (Blame - Avoidance) (Hood, 2010) 而不是为了获得经济业绩带来的奖励 (Credit - Claiming): 即使明知经济业绩不能带来晋升, 但是从事在其他政策领域的创新的风险使得提升经济业绩成为了地方官员政策行为的避风港 (Edin, 1998)。基于此种避责考量, 本研究认为, 晋升锦标赛的激励效果很难拓展到经济增长以外的领域。

实证研究的一个发现间接佐证了这一观点。在经济业绩不能很好地预测晋升的第三阶段, 官员的资历, 即担任副省级的年限, 反而成为了一个很显著的指标。一个可能的解释是, 随着粗放式的高增长率经济发展阶段的结束, 紧张激烈的“晋升锦标赛”也逐渐式微, 一方面, 地方政府有可能把更多的精力投入到高质量增长的工作中来, 另一方面, 政府回归常态化和模式化的结果, 可能会使得重视资历和稳定的韦伯 (Max Weber) 式官僚体系特征在中国的官员管理体系中浮现。实际上, 耿曙等 (2014) 的研究也发现, 政治份量而不一定是经济业绩决定了省级领导的升迁。在这个意义上, 本研究为构建地方官员激励机制提出了新的思考。中国经济过去几十年的高速发展, 离不开一支高度动员的干部队伍。然而, 如果旧的激励机制对于动员对象的作用在减弱, 如何构建新的、可持续的激励机制就显得尤为重要了。

参考文献

- 耿曙、钟灵娜、庞保庆 (2014). 远近高低各不同: 如何分辨省级领导的政治地位?. 经济社会体制比较, 5: 82 - 95.
- 林挺进 (2007). 中国地级市市长职位升迁的经济逻辑分析. 公共管理研究, 0: 45 - 68.
- 马亮 (2015). 公共服务创新的扩散: 中国城市公共自行车计划的实证分析. 公共行政评论, 8 (3): 51 - 78.
- 唐睿、刘红芹 (2012). 从 GDP 锦标赛到二元竞争: 中国地方政府行为变迁的逻辑——基于 1998—2006 年中国省级面板数据的实证研究. 公共管理学报, 9 (1): 9 - 16.
- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭 (2010). 经济增长能够带来晋升吗? ——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估. 管理世界, 12: 13 - 26.

◆ 专栏：地方领导干部的激励机制与职业发展

- 吴建南、马亮(2009). 政府绩效与官员晋升研究综述. *公共行政评论*, 2(2): 172 – 196.
- 杨其静、郑楠(2013). 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛. *世界经济*, 36(12): 130 – 156.
- 周黎安(2004). 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. *经济研究*, 6: 33 – 40.
- 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: 36 – 50.
- 曾明、任昌裕(2012). 政绩晋升效应与地方财政民生支出. *公共管理学报*, 9(3): 1 – 10.
- 朱旭峰、张友浪(2015). 创新与扩散：新型行政审批制度在中国城市的兴起. *管理世界*, 10: 91 – 105 + 116.
- Blanchard, O. & Shleifer, A. (2001). Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia. *IMF Staff Papers*, 48(1): 171 – 179.
- Bo, Z. (1996). Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders. *Journal of Contemporary China*, 5(12): 135 – 154.
- Chen, Y., Li, H. & Zhou, L. A. (2005). Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China. *Economics Letters*, 88(3): 421 – 425.
- Edin, M. (1998). Why Do Chinese Local Cadres Promote Growth? Institutional Incentives and Constraints of Local Cadres. *Forum for Development Studies*, 25(1): 97 – 127.
- Guo, G. (2007). Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China. *Political Research Quarterly*, 60(3): 378 – 390.
- Heilmann, S. (2008). From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process. *The China Journal*, 59: 1 – 30.
- Hood, C. (2010). *The Blame Game: Spin, Bureaucracy, and Self – Preservation in Government*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Jia, R., Kudamatsu, M. & Seim, D. (2015). Political Selection in China: Complementary Roles of Connections and Performance. *Journal of the European Economic Association*, 13(4): 631 – 668.
- Landry, P. F., Lü, X. & Duan, H. (2017). Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder. *Comparative Political Studies*, DOI: 10.1177/0010414017730078.
- Li, H. & Zhou, L. A. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of public economics*, 89(9): 1743 – 1762.
- Lü, X. & Landry, P. F. (2014). Show Me the Money: Interjurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China. *American Political Science Review*, 108(3): 706 – 722.
- Mei, C. (2009). *Brings the Politics Back in: Political Incentive and Policy Distortion in China*. PhD Thesis. University of Maryland, College Park.
- Mei, C. & Wang, X. (2017). Political Incentives and Local Policy Innovations in China. *Journal of Chinese Political Science*, 22(4): 519 – 547.

- Montinola, G. , Qian, Y. & Weingast, B. R. (1995) . Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World politics*, 48(1) : 50 – 81.
- Oi, J. C. (1992) . Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China. *World Politics*, 45(1) : 99 – 126.
- Schumpeter, J. & Backhaus, U. (2003) . The Theory of Economic Development. In Backhaus, J. Ed. *Joseph Alois Schumpeter: Entrepreneurship, Style and Vision*. Boston: Springer.
- Shih, V. , Adolph, C. & Liu, M. (2012) . Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China. *American Political Science Review*, 106 (1) : 166 – 187.
- Su, F. , Tao, R. , Xi, L. & Li, M. (2012) . Local Officials’ Incentives and China’s Economic Growth: Tournament Thesis Reexamined and Alternative Explanatory Framework. *China & World Economy*, 20(4) : 1 – 18.
- Tsui, K. Y. & Wang, Y. (2004) . Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China. *The China Quarterly*, 177: 71 – 90.
- Whiting, S. (2004) . The Cadre Evaluation System at the Grass Roots: The Paradox of Party Rule. In Naughton, B. & Yang, D. Eds. *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post – Deng Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wu, J. & Ma, L. (2009) . *Does Government Performance Really Matter? An Event History Analysis of the Promotion of Provincial Leaders in China*. 10th Public Management Research Association Conference, Ohio State University.
- Zheng, S. , Kahn, M. E. , Sun, W. & Luo, D. (2014) . Incentives for China’s Urban Mayors to Mitigate Pollution Externalities: The Role of the Central Government and Public Environmentalism. *Regional Science and Urban Economics*, 47: 61 – 71.
- Zhu, X. (2014) . Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review*, 16 (1) : 117 – 139.

● **SYMPOSIUM: The Incentive Mechanism and Career Development of Local Leading Cadres in China**

Introduction: Motivating Local leaders in China: Promotion Managerial Instrument

..... Ciqi Mei

Is Performance – Based Promotion Sustainable? A New Perspective on Political Tournament Model

..... Ciqi Mei & Xiaozhen Zhai

Abstract The Political Tournament Model posits that China has forged a cadre promotion mechanism based on local leaders' performance in promoting economic performance. Inspired by Schumpeter's Innovation Theory, we revisit how the Political Tournament Model has changed over time. Since China entered the reform and opening – up era in 1978, the Political Tournament mechanism has undergone three stages: disruption, learning, and equilibrium. We collected the promotion and economic performance data of mayors of 16 major Chinese cities (deputy – province level) for the period 1982 – 2011. The following conclusions were drawn. During the entire period, the relationship between economic performance and promotion was significantly positive. However, after dividing the period into three 10 – year stages, the relationship in the first stage was insignificant but positive, then it became significant and positive in the second stage, before eventually becoming insignificant and negative in the final stage. This confirms our theoretical challenge to the Political Tournament Model.

Key Words Political Tournament Model; Innovation Theory; Economic Performance; Cadre Promotion

A Study of the Growth Law of Excellent Local Leading Cadres from the Perspective of Career Experience: Take County Party Secretary as an Example

..... Yong Guo & Wenchao Lu

Abstract Most of the studies on local officials are focused on " promotion " and " economic growth ". This paper explores the growth law of " excellent " local leading cadres from the perspective of career experience, taking the county party secretary as the research object. We constructed the theoretical model of career experience using four factors: career path, career department, career level, and career diversity. We