

能力、关系与晋升速度： 基于 522 名县委书记的实证研究

陈 硕 陈家喜 聂 伟*

【摘要】当下对于官员晋升的研究大多聚焦于官员是否获得晋升机会及其晋升概率问题，较少关注官员的晋升速度。论文基于全国 522 名县级行政区党委书记的个人信息数据，分析了他们的群体特征，并通过建立多元线性回归模型，研究能力和关系对县域干部晋升速度的影响。研究表明：县域干部的晋升速度不仅遵循能力逻辑，（全日制）学历高、具有非技术性学科背景、基层工作经历短的干部晋升速度更快；同时也遵循关系逻辑，秘书任职经历加快基层干部向县委书记一职的晋升速度；但相比之下，能力逻辑的效应大于关系逻辑。据此认为，破除“唯学历”偏向，从严规范破格提拔，建立崇尚实干的考核制度和激励体系，匡正选人用人的风气是未来地方干部人事制度改革的重点。

【关键词】地方干部选拔 县委书记 晋升速度 能力 关系

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486（2019）06-0110-15

一、引言

“郡县治，天下安。”县一级处在承上启下的关键环节，是发展经济、保障民生、维护稳定、促进国家长治久安的重要基础，是执政兴国的“一线指挥部”。县委书记是执政兴国的“一线总指挥”，他们身处执政一线，是基层治理的重要骨干力量。只有选对了“一线总指挥”，才能保证上级决策部署在县域的有效落实，保证地方领导班子团结一心为民谋利，实现“为官一任，造福一

* 陈硕，深圳大学城市治理研究院，副研究员；陈家喜，深圳大学城市治理研究院/互联网研究中心，教授；聂伟，深圳大学城市治理研究院，讲师。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社会科学基金重点项目“地方官员政绩激励的生成机制与政策引导研究”（16AZZ013）、广东省教育厅青年创新人才项目“基于腐败视角的基层官员‘为官不为’生成机制与治理路径研究”（2018WQNCX149）。

方”。中国共产党历来重视县委书记群体的选拔任用。2015年6月，中共中央组织部在全国遴选并表彰了102位优秀县委书记，一方面充分肯定了县委书记群体，另一方面也是为了树立典型、明确导向，引导党员干部对标先进。

县委书记群体虽然只占县域干部队伍少数，但他们处在县域官僚层级结构的顶端，其晋升情况直接反映了县域的选人用人导向。然而，学界对这一问题的研究仍存在可拓展的空间。已有的干部晋升研究较多关注省、市领导人，县域层面的相关研究或是对县域干部管理问题的综合性分析，或是着重描绘县级领导人的职业变动轨迹，较少有对县级领导人晋升的量化研究。基于522名县委书记的简历信息，本文描绘了县委书记群体的基本特征，分析了县委书记晋升速度的能力逻辑和关系逻辑，并在此基础上讨论县域干部选拔的问题与对策建议。

二、“能力论”与“关系论”：干部晋升的理论检视

目前，学术界对中国的干部选拔问题存在两种相对的解释范式——“能力论”与“关系论”。前者认为中国干部选拔是能力导向的，能力的差异导致了干部的晋升机会和晋升速度的差别；而后者关注非正式政治，认为关系是影响干部选拔的主要因素。

（一）“能力论”

主张“能力论”的学者对干部选拔的解释主要从经济绩效与人力资本禀赋等角度展开。首先，大部分学者倾向于用经济绩效解释官员的升迁，认为干部在辖区内发展经济的能力是影响升迁的核心指标。薄智跃（Bo，2002）通过建立绩效模型分析了中国省级领导人的选拔，认为经济绩效（经济增长率与上缴税额）对省级领导人的升迁发挥了主要的助推作用。李宏彬和周黎安（Li & Zhou，2005）发现，上级官员主要依据经济增长来考核和提拔下级官员，省级领导人的经济业绩与晋升机会呈正相关关系。周黎安（2007）进一步提出了中国地方官员的“晋升锦标赛模式”，认为上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计了以GDP增长为核心的晋升锦标赛，竞争优胜者将获得提拔。然而，学者们对地方干部经济绩效与晋升之间互动机制的解读存在差异。陈家喜（2018）认为，政治情境的变化会影响官员寻求晋升的策略，晋升锦标赛理论只能解释特定时期或特定区域的地方官员间的政绩竞争关系。史宗瀚（Victor Shih）等（Shih et al.，2012）发现，经济绩效与省级领导人升迁并无显著关联，关系网

络、学历与税收才是决定省级领导人向中央层面晋升的核心因素。甚至有学者认为，地方的GDP增长速度以及相对表现与该地区官员整体的晋升概率呈微弱的负相关性（李晟，2014）。经济绩效视角是解释中国官员晋升的主流视角，它主要被用于审视官员担任地方主要领导之后的升迁，不适用于解释他们担任地方主要领导之前的晋升轨迹，也不适用于解读大批普通干部的晋升。

其次，人力资本禀赋视角关注教育背景、任职经历等因素对干部选拔的影响。臧小伟通过对中国高级政治精英进行研究，发现党委领导的选拔更看重政治忠诚，而政府领导的选拔更看重技术背景（Zang，2006）。另有学者关注干部的任职经历，如战伟萍和于永达（2011）发现职业路径显著影响了市委书记的升迁，具体表现为省级部门工作经历与团委工作经历使干部在晋升中更具优势，而基层工作经验则表现出消极影响。中国台湾地区的学者发现，一部分干部凭借共青团路径、挂职锻炼和破格提拔这三种途径获得了年龄上的优势，实现了“小步快跑”（Kou & Tsai，2014）。人力资本禀赋视角可用于对干部的“才”的量化与考察，结合干部队伍“四化”（知识化、专业化、年轻化和革命化）方针的政策背景与“德才兼备”的选拔标准，这一视角具有一定的解释力。

（二）“关系论”

与“能力论”模式相对，“关系论”一派的学者更加关注非正式政治，强调关系是影响中国干部选拔的主要因素，并分别从组织层面与个人层面考察了庇护型网络与个人关系对干部选拔的影响。庇护型网络以庇护关系（Patron - Client Tie）为基础，可用于解释政治精英如何进行自我组织、处理冲突、调动资源等（Nathan，1973）。罗德明（Lowell Dittmer）和吴玉山认为改革开放后的非正式政治仍然可以用这一理论来解释，只是在改革开放背景下，庇护型网络面临的议题更为宽泛（Dittmer & Wu，1995）。有学者观察了部分从共青团系统进入到党政部门的干部，认为共青团职业经历使这部分干部获得了较大的年龄优势，可以用较少的时间在更多岗位接受历练，进而获得更快的提拔（Li，2005）。另一部分学者关注微观层面的私人关系对干部选拔的影响。例如，有研究者对中部某县干部进行了观察，认为干亲、同事、同学、同乡、战友等各个类型的关系网络影响着地方干部选拔（冯军旗，2010）。另有学者通过梳理省级领导人与中央政治局成员之间存在的同乡、校友和同事关系，建立了“同道指数”（Homophily Index），以此解释省级官员向中央的晋升（Oppen et al.，2015）。“关系论”强调庇护型网络和私人关系对干部选拔的影响，但往往偏重一隅，容易忽视干部政策、制度规则及干部的实际能力等因素，因而流于片面

和表面，缺乏对中国干部选拔的整体解释力。

（三）文献总结与评述

改革开放以来，省级以下政府被赋予更多的经济自主权，地方官员的角色也变得更加突出。整体而言，学界对领导人晋升问题的研究比较充分，但仍存在可拓展的空间。首先，在研究对象上，已有研究较多关注省、市级领导人，相对忽视了县域层面，特别是以县委书记为代表的县级领导人；其次，在研究方法上，既有研究以质化为主，或是在少数个案基础上进行分析，缺乏基于全国样本的数据分析。基于此，本研究以县级行政区党委书记为研究对象，围绕干部晋升速度进行量化研究，藉此丰富对县域干部选拔问题的讨论。

本文试图整合上述理论范式，提出一个整体性的研究框架，对县域干部晋升的“能力逻辑”和“关系逻辑”进行检视。本文所建构的框架包含四个部分——个人特征、教育背景、职业能力和社会网络。其中，教育背景和职业能力主要用于检视县域干部晋升的能力逻辑，社会网络用于检视县域干部晋升的关系逻辑。

三、数据与变量

（一）数据来源

本文以2016年8月时任县级行政区党委领导人为研究对象，文中提及的“县级领导人”或“县委书记”指的是县、县级市、地级市辖区、少数民族自治县、特区和林区的党委书记。^① 县长或区长不在本文的研究对象之列。大多数县委书记都曾担任过县长职务，这意味着县长与县委书记有着比较相似的职业路径。^②

研究所用的干部简历信息来源于人民网地方领导资料库和政府官方网站。每一份完整的简历都必须包含县委书记的性别、年龄、出生年份、籍贯、入党时间、教育经历、各项职务及任期等信息。在剔除数据缺失的样本后，最终的

^① 由于五个少数民族自治区已被排除在外，旗、自治旗这两类县级行政区的党委书记相应不包含在内。

^② 本文的数据亦可证明这一观点，样本中有421名（80.7%）县委书记曾担任县长职务。

样本量为522，占到目标总体的23.8%。^①在上文所述的研究框架下，本文采用SPSS统计分析软件对相关变量进行处理和分析。

（二）变量设计

1. 因变量

因变量为县级领导人的晋升速度。为更加深入地观察县级领导人的选拔，分别对级别晋升速度和职务晋升速度进行测量。前者是指他们从进入党政机关到被提拔至正处级所用的时间，后者是指从进入党政机关到首次担任县委书记的时间。因变量数值越小，代表晋升速度越快。

2. 自变量

本文设置了四组自变量来观察县级领导人的晋升速度。其中，教育背景变量和职业能力变量用于检验“能力论”，社会网络变量用于检验“关系论”。

（1）个人特征变量。把握干部的个人特征有助于建立对地方干部群体的初步认识。党的十二大以来，干部队伍“四化”方针对此后的干部政策产生了重要影响，干部队伍的年龄结构逐渐发生变化。同时，党内资历反映了干部的政治可靠度，是研究中国干部晋升时不可忽视的因素。除了年龄和党龄，个人特征变量还包括性别（男性=1，女性=0）和民族（少数民族=1，汉族=0），它们均属于控制变量。

（2）教育背景变量。其中，全日制教育的最高学历直接反映干部的知识文化水平，是最重要的一项参考指标。有学者发现干部的专业背景会影响其晋升，具体而言，具有理、工、管理学等技术背景的省、市领导人晋升机会更大（Zang, 2006；林挺进，2007；Lin, 2012）。此外，许多干部投入了大量的时间、金钱和精力去追求在职学历，有的甚至接受过十多年的在职学历教育。基于此，本研究主要从全日制教育水平、技术背景和在职教育背景三方面来考察教育对干部晋升速度的影响。全日制教育操作化为受教育年限，将初中、高中

^① 第一，目标总体不包括香港、澳门特别行政区和台湾地区；第二，由于行政建制不同，四个直辖市不包含在内；第三，考虑到民族差异，五个少数民族自治区也不包含在内；第四，排除了海南省，这是因为该省地级市辖区的时任区委书记简历信息缺失或不全，且该省行政管理体制比较特殊，县委书记全部由厅级或副厅级干部担任，高于一般县委书记的级别设置；第五，由于副省级市下辖区为副厅级单位，因此全国15个副省级市下辖的区也被排除在外。本研究的目标总体实际上是21个省的2191个县级行政区的领导人，剔除信息不全的样本后，最终样本量为522。数据的缺失不涉及主观判断和选择，缺失过程是客观和随机的。

(中专)、大专、本科、硕士、博士分别赋值为9、12、15、16、19、22。对于技术背景变量，将管理学、经济学、理、工等相关专业的训练定义为技术背景(有=1，无=0)；与之相对应的是人文学科背景。同时，通过观察干部是否有在职教育经历(有=1，无=0)，设置了在职教育背景变量。

(3) 职业能力变量。本研究回溯了干部晋升至正处级和县委书记一职之前的职业轨迹，此前他们有着十分多样的工作经历，绩效评价指标无法统一，绩效数据与其他直接反映干部工作能力的数据也难以获取。因此我们主要通过观察干部的职业历练经历来测量干部的职业能力，并设置了挂职经历和基层工作经历这两个代理变量。挂职是指国家机关有计划地选派人员，在一定时间内到上下级机关、其他地区机关及国有企业事业单位交流任职，其首要目的是使干部经受锻炼、丰富经验、增长才干(尹冬华，2008)。此外，对县域干部而言，密切联系群众的能力尤为重要，注重基层也是领导干部选拔任用工作的重要导向。因此，挂职经历与基层工作经历代表了干部所接受的历练，能够在一定程度上反映干部的职业能力，前者操作化为干部挂职的次数，后者操作化为在乡镇工作的年限。

(4) 社会网络变量。社会网络是指个人或组织间的社会关系，它是研究中国政治不可忽视的因素，在研究干部晋升问题时更是如此。既有对中高级政治精英的研究表明，庇护型网络会影响团委干部的晋升(Kou & Tsai, 2014; Li, 2005)。就县一级而言，团委干部通常也拥有较多的政治资源与关系网络，使得这部分干部累积人脉资源与年龄优势，进而更快获得提拔(冯军旗，2010)。同时，秘书也更有可能会获得快速提拔，这不仅是因为他们与“首长”密切的私人关系，也是由于他们更能适应中国政治体制的特点(Li & Lucian, 1992: 928)。且秘书一职对干部的锻炼也侧重于“在领导之间进行沟通协调、处理个人争议”(Mulveno & Chase, 2002: 141)及“联络拉拢和协商一致”(Coalition - Building and Consensus - Making Skills)(Li, 2002: 3)等方面，这为干部进一步升迁累积了很多有用的人际关系(Li & White, 1990; Mulveno & Chase, 2002; Li, 2002)。据此认为，团委任职经历与秘书任职经历能够在一定程度上反映干部的社会关系网络。由于县域干部的关系网络数据极难获取，本文在借鉴前人研究的基础上通过设置团委任职经历(有=1，无=0)和秘书任职经历(有=1，无=0)这两个代理变量间接测量社会网络对干部晋升速度的影响。

由于我们将分别观察干部晋升至正处级和晋升为县委书记(首次担任该职)的速度，年龄、党龄、在职教育背景、职业能力和社会网络都将依据这两个时间节点分别计算。

四、研究发现

（一）县域党委书记群体现状

县委书记是县域干部晋升竞赛中的获胜者，研究他们的群体现状，有助于了解县级领导人的基本构成和素质状况。

1. 个人特征

在 522 名县委书记中，男性占绝大多数，女性仅有 38 名，占样本量的 7.3%。这表明，在县一级同样存在男性政治领导人占绝对主导地位，女性任重要职务比例偏低问题（朱立言、刘兰华，2005）。就民族状况而言，样本中仅有 44 名（8.4%）少数民族县委书记，主要来自于部分少数民族自治县。

在年龄方面，样本中县委书记的平均年龄是 50.2 岁。具体而言，他们被提拔至正处级的平均年龄是 40.3 岁，而首次担任县委书记的平均年龄是 46.7 岁。中国的各级领导人都要经过非常严格的选拔与考察过程，通常需要在多个地区和岗位接受锻炼后才会被委以重任。表 1 显示，已晋升至正处级的干部平均需锻炼 6.4 年才会被任命为某个县级行政区的党委书记，样本中仅有 9 名（1.7%）干部从副处级岗位直接被提拔为县委书记。

表 1 县委书记的年龄分布（周岁）

	最小值	最大值	均值	标准差
年龄（截至 2016 年 6 月 30 日）	34	59	50.2	3.7
晋升至正处级时的年龄（A1）	24	52	40.3	4.2
首次担任县级行政区党委书记时的年龄（A2）	31	55	46.7	3.5
A2 - A1	0	16	6.4	3.3
N	522			

资料来源：作者自制。

在“党管干部”原则下，党龄是反映干部政治素质的重要指标，对党委领导人而言更是如此。522 名县委书记的平均入党年龄是 23.6 岁，具体而言，他们晋升至正处级时的平均党龄为 16.8 年，而首次担任县委书记时的平均党龄是 22.5 年。

2. 教育背景

就全日制学历水平而言，522 名县委书记的学历以大专及以上为主

(66.5%)，高中（或中专）及以下占33.5%。具体而言，0.4%为博士，2.7%为硕士，41.8%具有本科学历，21.6%具有大专学历，31.6%为高中或中专学历，仅1.9%是初中学历。就专业背景而言，351人（67.2%）具有技术背景，119人（22.8%）具有人文类学科背景，其余52人（10.0%）未受过专业教育。在522名县委书记中，有431人（82.6%）曾接受在职教育，以进修在职硕士学历为主，多为经济管理、中共党史、马克思主义基本原理、法学等社会科学专业。

3. 职业能力

在被提拔至正处级以前，样本中有125人（23.9%）曾接受1至3次挂职锻炼，522名县委书记平均每人挂职0.28次；在首次担任县委书记前，有140人（26.8%）曾接受1至3次挂职锻炼，522名县委书记平均每人挂职0.33次。在基层工作经历方面，522名县委书记平均每人在乡镇工作2.4年；但样本中54.4%的县委书记没有乡镇工作经历，这说明县委书记的选拔任用并未严格执行相关规定^①。

4. 团委与秘书任职经历

数据显示，在晋升至正处级前，样本中有141人（27.0%）曾在共青团系统工作，145人（27.8%）曾担任秘书职务；在首次担任县委书记前，有154人（29.5%）曾在共青团系统工作，有155人（29.7%）曾担任秘书职务。

（二）县委书记晋升速度的回归分析

为进一步考察能力和关系对晋升速度的影响机制，我们以能力和关系等为自变量，以县委书记级别晋升速度和职务晋升速度为因变量，建立两组嵌套多元线性回归模型。模型1和模型3分别估计了个人特征、教育背景、职业能力对级别晋升速度和职位晋升速度的效应；模型2和模型4在此基础上增加了社会网络变量，分别考察社会网络对级别晋升速度和职位晋升速度的影响。

为避免可能出现的共线性问题，我们对所有变量进行检测。分析表明，VIF（方差膨胀因子）在0到3之间，远低于10，即不存在多重共线性问题。从模型的解释力来看，模型2和模型4的解释力分别达到73.7%和63.1%，能力和关系对县委书记晋升速度具有比较高的解释力。表2显示了县委书记晋升速度的

^① 中共中央2002年颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》（中发〔2002〕7号）和2014年颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》（中发〔2014〕3号）均规定“提任县（处）级领导职务的，应当具有五年以上工龄和两年以上基层工作经历”。

回归分析结果。

表2 晋升速度的回归分析结果

	模型1 晋升至正处级 所需年限	模型2 晋升至正处级 所需年限	模型3 晋升为县委书记 所需年限	模型4 晋升为县委书记 所需年限
男性	.190 (.423)	.249 (.426)	.272 (.471)	.328 (.473)
少数民族	-.136 (.404)	-.124 (.404)	.014 (.448)	.016 (.447)
年龄	.697 *** (.041)	.707 *** (.042)	.572 *** (.044)	.563 *** (.045)
党龄	.110 *** (.036)	.108 *** (.036)	.283 *** (.036)	.286 *** (.036)
全日制教育	-.634 *** (.057)	-.628 *** (.057)	-.590 *** (.061)	-.593 *** (.061)
技术背景	.696 *** (.252)	.684 *** (.252)	.933 *** (.279)	.896 *** (.280)
在职教育	.173 (.303)	.173 (.303)	.283 (.355)	.322 (.355)
挂职次数	.277 (.202)	.285 (.202)	.257 (.206)	.268 (.206)
基层工作年限	.058 * (.031)	.053 * (.031)	.034 (.033)	.030 (.033)
团委任职经历	—	.275 (.258)	—	-.152 (.275)
秘书任职经历	—	-.233 (.250)	—	-.463 * (.272)
常数	-3.957 ** (1.783)	-4.460 ** (1.852)	-2.234 (2.236)	-1.731 (2.304)
调整后的 R ²	.737	.737	.631	.631
F 检定值	162.538 ***	133.240 ***	99.643 ***	81.974 ***
N	522	522	522	522

注：模型中的回归系数为非标准化回归系数。括号中的数字是标准误。*、**和***分别代表系数通过0.10、0.05、0.01水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

1. 晋升至正处级所需年限的回归分析

教育是人力资本的重要测量指标，对县委书记晋升发挥了至关重要的作用。模型1表明，全日制教育年限和专业背景显著影响了县域干部晋升至正处级的速度。首先，全日制教育水平显著缩短了干部晋升至正处级所耗时间，受教育年限每增加1年，晋升所耗时间减少0.63年。其次，相对于技术背景而言，非技术背景的干部晋升所耗时间少0.70年。根据描述性统计，样本中67.2%的干部具有技术性背景，说明县域治理在很大程度上依赖理、工、管理学等学科人才的专门知识和专业技能，但与非技术背景的干部相比，他们却在晋升上占劣势。这一结果与学者对更高级别领导人技术背景的有关研究结论相反（Li & White, 1990；林挺进，2007；Lin, 2012），说明县一级的技术型干部没有受到应有的重视。此外，模型显示在职教育对县域干部晋升至正处级速度的影响并不显著，它仅能帮助部分干部提升学历，但并未显著加速县域干部的晋升，这与部分学者对市一级干部晋升的研究结果相反（郑志刚等，2017），也表明对县域干部而言，全日制教育水平比在职教育背景要重要得多。

在职业能力方面，模型1显示基层工作经历在0.1水平上显著，干部在乡镇多工作1年，其晋升至正处级所耗费的时间就会增加0.06年。这说明，虽然基层是锻炼干部的重要场所，组织部门也多番强调了基层锻炼的重要性，但基层工作经验更加丰富的县域干部并没有因此而获得更快的提拔。事实上，大量的乡镇干部都被沉淀在了基层，能晋升至科级或被提拔至县级机关的已是少数，绝大多数无法晋升至县处级。另一方面，挂职经历并未对干部晋升至正处级的速度造成显著的影响。

加入社会网络相关变量后（模型2），其他变量的非标准化系数与标准系数均未发生实质性改变，回归结果与模型1大体相符。同时，在模型2中，团委任职经历与秘书任职经历的效应并不显著，说明社会网络对县域干部晋升至正处级的速度未表现出明显影响。

2. 晋升为县委书记所需年限的回归分析

除了基层工作年限的效应有比较明显的变化，模型3体现的趋势与模型1的结果大体相符。在教育背景方面，全日制教育有效地减少了晋升至县委书记一职所需花费的时间，受教育年限每增加1年，晋升为县委书记所耗时间减少0.59年；相比非技术背景的县域干部，技术型干部晋升为县委书记所耗时间增加0.93年；在职教育的效应不显著。

在职业能力方面，模型3中基层工作经历对干部晋升为县委书记的速度没有

表现出显著影响。虽然基层工作经历对干部向正处级的晋升存在不利影响，但在晋升至正处级之后，基层工作经历不太会影响他们晋升为县委书记的速度。同时，挂职经历的效应依然比较微弱。虽然挂职被认为是影响升迁的因素之一（尹冬华，2008），但本文的研究结果表明，至少对县委书记而言，挂职次数多少与晋升速度并无明显关联。此外，挂职经历对干部晋升的影响机制如何，它在提拔条件中占多少权重，其依据是组织部门的考核结论还是实际的挂职成效，这些问题也有待进一步研究。

在加入社会网络相关变量之后（模型4），其他解释变量的非标准化系数与标准系数均未发生实质性变化。团委任职经历的效应在模型2和模型4中均不显著，这说明，团委任职经历对县域干部晋升的作用并不明显。这一定程度上可能与近些年来基层群团组织的规模缩减与功能弱化有关（冯军旗，2010）。

值得注意的是，模型4中，秘书任职经历在0.1水平上显著，即秘书任职经历比较明显地加快了县域干部晋升为县委书记的速度。具体而言，有秘书任职经历的干部比没有秘书任职经历的干部晋升为县委书记所需的时间少0.46年。研究表明，个人助理或首长秘书的工作经历使得年轻干部能够积累有用的人脉，这些人脉资源有助于他们日后的晋升（Li & White, 1990）。尽管模型2显示这项工作经历对县域干部晋升至正处级的影响并不明显，但当面对更加重要、职数更加有限的县委书记一职，秘书任职经历对晋升的促进作用变得更加显著，这也与左才（2017）对市长和市委书记晋升概率的研究结论有相通之处。这一结果表明，县域干部选拔受到社会网络的影响，秘书任职经历有助于县域干部累积社会资本，获得上级赏识，进而获得快速提拔。

五、结论与讨论

政治精英的集体特征反映出一国政治体制的价值取向和文化，而政治精英的升迁机制则进一步反映出这一政治体制运作的基本原则（黄信豪，2015）。基于522名县级行政区党委书记的一手数据，本文观察了县委书记的群体现状，并在此基础上探讨了县域干部晋升的能力逻辑与关系逻辑。整体而言，中国的县级领导人拥有良好的教育背景，在政治上和工作上接受过重重考验。回归分析进一步显示，在控制住个人特征的效应后，良好的全日制教育水平是县域干部获得快速提拔的有利条件，而技术背景、基层工作经历则在不同程度上降低了他们的晋升速度；同时，县委书记的选拔任用仍然受到社会网络的影响。这些结果表明，能力逻辑和关系逻辑共同作用于县域干部的晋升，其中，能力逻

辑是县域干部晋升的主要依据，关系逻辑虽是次要的，但仍旧不可忽视。^①

基于以上对县委书记晋升速度的分析，本研究将对县域干部选拔现存的问题与可能的政策优化方向进行如下讨论。

首先，在理性看待干部队伍知识化趋势的同时，从严管理干部的破格提拔。在我国转向以经济建设为中心后，“四化”成为了新时期的干部选拔标准。对于如何评价“知识化”，上级组织部门和被选拔的干部往往难以形成共识，在这种情况下，相对客观的文凭、证书逐渐得到了双方的一致认可，高学历和名校背景也成为了入仕途和晋升的重要砝码。然而，学历水平和名校光环能在多大程度上反映出为政一方所需的知识水平，从政是否需要高学历、需要什么样的学历，这些问题还需要更加深入的思考。近年来，一些年轻高学历干部被快速提拔的案例曾多次引发社会讨论。虽然高学历和“年轻化”是优化干部队伍结构的需要，也是干部突破年龄困境^②、走向更高级别领导岗位的路径选择，但频繁发生的年轻高学历干部“火箭式晋升”和破格提拔不免引起民众对干部选拔程序公正性与选拔结果公平性的质疑。地方干部人事制度改革应进一步细化领导干部任职条件，完善破格提拔的标准和程序，若没有突出表现、缺乏出色的才能，就不应轻易破格提拔。同时，需建立健全程序公开、操作透明、公平公正的选拔机制，防止干部为求走捷径而“自我设计”晋升路线图。

第二，落实基层导向，建立崇尚实干的考核与激励体系，帮助工作资历老、实践能力强的基层干部突破“天花板”困境。一方面，由于领导职数的有限性、教育背景的相对劣势、上级领导用人偏好等原因，许多干部在基层接受锻炼的同时失去了年龄优势，最终不得已成为了“天花板干部”（Kostka & Yu, 2015; Gao, 2017）。而另一批高学历干部的“小步快跑”和“火箭式提拔”将进一步加深“天花板干部”的失落感，甚至导致他们因晋升无望而怠政、懒政。另一方面，县域治理在很大程度上还依赖理、工等技术背景的干部，但他们却明显存在晋升上的劣势。相比于非技术背景的干部，技术型干部当中可能有更多埋头苦干的“老黄牛型”干部因为不善言辞、不擅长表现自己和建立关系等原因而未能进入上级领导和组织的视野，进而未受到应有的重视。以上情况表明，基层干部考核和激励制度还有待进一步完善，严格落实重视基层的导向，建立

① 模型2中，全日制教育、技术背景和基层工作年限变量的标准系数分别为-0.322、0.066和0.042；团委工作经历和秘书工作经历的标准系数分别为0.025和-0.021，且效应不显著。模型4中，全日制教育、技术背景和秘书工作经历的标准系数分别为-0.324、0.092和-0.046。

② 寇健文和蔡文轩（Kou & Tsai, 2014）详细描述了干部晋升的“年龄困境”。

崇尚实干、带动担当、加油鼓劲的正向激励体系，帮助具备人力资本但缺乏社会资本的基层干部脱颖而出，将是今后地方干部人事制度改革的重点（林亦府，2013；过勇、卢文超，2018）。

第三，警惕官员盲目追求在职高学历的现象，加强对官员在职学习的规范管理。描述性统计显示，样本中80%以上的县委书记都曾参加在职学习，且以进修在职硕士学历为主。事实上，县级领导干部选拔任用并未强制要求高学历，根据2002年和2014年《党政领导干部选拔任用工作条例》，党政领导干部选拔任用一般仅要求大专以上学历。^①然而，大批干部仍然热衷于追求在职高学历，以便为晋升累积更多砝码。近年来，在职学历的真实性已经受到了强烈质疑，干部学历造假问题也屡见不鲜。已有学者证明，官员在职读研很大程度上是对其晋升有利的镀金而非个人能力提升的真金（郑志刚等，2017）。同时，官员追求高学历的必要性也受到了质疑，甚至有学者认为追求在职高学历有可能损害干部的实践能力（郑也夫，2013）。因此，完善官员在职学习的登记、审核和考察，确保在职学历的真实性与有效性，并避免在职学习对干部的正常工作与实践能力带来负面影响，是当下需要考虑和解决的现实问题。

第四，坚持从严治吏，匡正选人用人的风气，选出真正令人民满意的“好干部”。本文的研究结果表明，关系因素仍然对县域领导人的选拔存在影响。尽管关系网络有时会便于工作的开展，一定程度上也有助于化解委托-代理难题，提升政府效能（Jiang, 2018），但如若关系因素左右人事任命，则会对干部晋升的机会公平造成负面影响，从而损害干部工作的积极性和他们对干部人事体制的信心。为促进县域干部选拔的科学化和理性化，控制和消除关系因素的负面影响：首先，必须严格干部选拔任用程序，坚持德才兼备的选人用人原则，特别是贯彻新时期的“好干部”标准。其次，扩大党内民主，发扬基层民主，坚持群众路线，选出真正令人民满意的干部。最后，坚持从严治吏，强化对干部选拔任用工作的监督问责机制，反对“任人唯亲”的不良倾向，匡正选人用人的风气。

本文的理论贡献主要有：一是在研究问题上，关注县委书记的晋升速度，以往的官员晋升研究大多关注干部担任地方领导人期间的治理绩效与之后的职

^① 2002年《党政领导干部选拔任用工作条例》规定，党政干部一般应当具有大学专科以上文化程度，其中地（厅）、司（局）级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度。2006年1月发布的《关于进一步加强县（市、区、旗）党政正职队伍建设的意见》（中组发〔2006〕3号）曾要求县党政正职队伍一般应当具有大学本科以上文化程度，但2014年《党政领导干部选拔任用工作条例》重申了2002年《条例》的要求。

务变动，本文关注干部成长为县委书记的速度并回溯了此前的履职经历，为县域干部晋升研究提供了一种新的思路。二是在研究视角上，本文通过观察县域干部的教育背景与职业经历，探讨了影响其晋升速度的能力因素和关系因素并比较了二者的效力，相比于以往主要用经济增长解释官员晋升的做法，本文有所突破。三是在研究对象上，既有研究较多关注市级及以上的党政领导人，对县级领导人的关注相对较少，本文以县委书记为研究对象，是对该领域研究的一个补充。同时，本文存在一些可能的局限：社会关系本身具有一定的隐秘性，基层干部的社会网络信息更是难以获取，因此，我们尝试设置代理变量以间接测量县域干部的社会网络，探求更加直接和精确的测量方法并分析社会网络的具体作用机制是今后的一个研究方向。此外，县委书记简历信息搜集难度较大，即便是官方网站公布的官员信息也常常不完整，无法用于本研究，故样本量比较有限，这些问题有待进一步研究。

参考文献

- 陈家喜(2018). 地方官员政治激励的制度分析. 政治学研究, 3: 72-80.
- 冯军旗(2010). 中县干部. 北京: 北京大学博士学位论文.
- 过勇、卢文超(2018). 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. 公共行政评论, 3: 28-49.
- 黄信豪(2015). 中国政治精英“栽培”制度的利与弊. 文化纵横, 5: 30-34.
- 李晟(2014). “地方法治竞争”的可能性——关于晋升锦标赛理论的经验反思与法理学分析. 中外法学, 26(5): 1290-1309.
- 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.
- 林亦府(2013). 社会资本亦或人力资本: 东北内陆农村基层政治精英职业流动. 公共行政评论, 6: 52-81.
- 尹冬华(2008). 当代中国挂职现象解析. 中共天津市委党校学报, 3: 16-24.
- 战伟萍、于永达(2011). 干部晋升与职业路径关系探析——以市委书记群体为例. 中国人力资源开发, 7: 75-78.
- 郑也夫(2013). 吾国教育病理. 北京: 中信出版社.
- 郑志刚、阚铎、黄继承(2017). 官员在职读研与政治晋升中的激励扭曲. 经济学报, 2: 65-95.
- 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.
- 朱立言、刘兰华(2005). 我国政治领域女性领导发展中的问题及对策. 北京行政学院学报, 5: 10-13.
- 左才(2017). 社会绩效、一票否决与官员晋升——来自中国城市的证据. 公共管理与政策评论, 3: 23-35.

- Bo, Z. (2002). *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*. New York: ME Sharpe.
- Dittmer, L. & Wu, Y. (1995). The Modernization of Factionalism in Chinese Politics. *World Politics*, 47(4): 467 – 494.
- Gao, X. (2017). Promotion Prospects and Career Paths of Local Party – Government Leaders in China. *Journal of Chinese Governance*, 2(2): 223 – 234.
- Jiang, J. (2018). Making Bureaucracy Work: Patronage Networks, Performance Incentives, and Economic Development in China. *American Journal of Political Science*, 62(4): 982 – 999.
- Kostka, G. & Yu, X. (2015). Career Backgrounds of Municipal Party Secretaries in China: Why Do So Few Municipal Party Secretaries Rise from the County Level?. *Modern China*, 41(5): 467 – 505.
- Kou, C. & Tsai, W. (2014). “Sprinting with Small Steps” towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System. *China Journal*, 71: 153 – 171.
- Li, C. & White, L. (1990). Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan: Empirical Data and the Theory of Technocracy. *The China Quarterly*, 121: 1 – 35.
- Li, C. (2002). The *Mishu* Phenomenon: Patron – Client Ties and Coalition – Building Tactics. *China Leadership Monitor*, 4: 1 – 13.
- Li, C. (2005). Hu’s Policy Shift and the *Tuanpai*’s Coming – of – Age. *China Leadership Monitor*, 15: 1 – 16.
- Li, H. & Zhou, L. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89(9 – 10): 1743 – 1762.
- Li, W. & Lucian, W. P. (1992). The Ubiquitous Role of the *Mishu* in Chinese Politics. *The China Quarterly*, 132: 913 – 936.
- Lin, T. (2012). The Promotion Logic of Prefecture – Level Mayors in China. *China: An International Journal*, 10(2): 86 – 109.
- Mulveno J. C. & Chase M. S. (2002). The Role of *Mishus* in the Chinese Political System: Change and Continuity. In Finkelstein, D. M. & Kivlehan, M. Eds. *Chinese Leadership in the Twenty – First Century: The Rise of the Fourth Generation*. New York: M. E. Sharpe.
- Nathan, A. J. (1973). A Factionalism Model for CCP Politics. *The China Quarterly*, 53: 34 – 66.
- Opper, S. , Nee, V. & Brehm, S. (2015). Homophily in the Career Mobility of China’s Political Elite. *Social Science Research*, 54: 332 – 352.
- 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.
- Zang, X. (2006). Technical Training, Sponsored Mobility, and Functional Differentiation: Elite Formation in China in the Reform Era. *Communist and Post – Communist Studies*, 39(1): 39 – 57.