

官员更替、政策连续性与贫困治理绩效

——来自国家级贫困县脱贫的经验证据

杜娟 朱旭峰*

【摘要】党的十八大以来，我国贫困治理体系呈现出中央统筹规划、地方因地制宜相结合的特征，促进了经济增长和民生保障的相互协调。现有研究从不同角度解释中国的脱贫奇迹以及相应的治理机制，无论在何种机制下，地方官员在治理实践中一直扮演着十分重要的角色。论文将中国精准扶贫、脱贫攻坚作为实证研究背景，通过分析2012—2018年1948个县级行政单位的1733位县委书记的履历和辖区社会经济匹配数据，考察地方官员更替如何塑造中国贫困治理绩效。论文进一步探究区域经济、官僚政治情境与官员更替的交互效应，并考察官员更替对县级政府财政支出的影响，验证了地方官员影响贫困治理政策连续性的逻辑。研究发现：（1）县级官员更替引发扶贫政策不连续，对辖区贫困治理带来负面影响，长期频繁的官员更替则会产生长期的负面影响。（2）官员更替的影响在距离中心城市近、农业经济比重高的县更为明显。继任官员由外省调入时会放大该负面效应，由本县提拔时该负面效应不再显著；离任官员落马会放大该负面效应，获得提拔时该负面效应不再显著。（3）地方财政是官员更替影响治理绩效的作用渠道。研究为理解扶贫等社会政策领域地方治理绩效的来源拓展了新的理论思路，为优化官员人事管理机制提供了政策启示。

【关键词】官员更替 政策连续性 贫困治理 治理绩效

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 01-0006-23

* 杜娟，华东师范大学公共管理学院副教授；通讯作者：朱旭峰，清华大学公共管理学院教授。本文曾在2021中国公共管理学术年会、2021清华农村研究博士生论坛、“决战决胜脱贫攻坚全面建成小康社会”学术研讨会上宣读。感谢吴建南、徐秀丽、邓国胜、舒全峰、许汉泽、刘志鹏、徐馥尧、白浩然、钱文荣、赵静、张友浪、王瑜、王雨的讨论和建议，感谢吴雅倩、王烽合、蒋勇杰的助研工作，感谢匿名评审专家、编委会专家和编辑部对论文提出的修改意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制优势的实现机制研究”（20ZDA042），清华大学文科建设“双高”计划（2021TSG08101）。

一、引言

改革开放四十年以来，地方政府以前所未有的主体角色参与到经济社会建设中，推动着中国经济社会蓬勃发展（周雪光，2017）。在治理实践层面，中央的制度安排创造了相应的制度环境，引导和激励着地方干部在一定范围内发挥自主性。中央和地方两个积极性的发挥，无疑是中国能够在经济增长中实现脱贫成就的重要推动因素。党的十八大以来，中央将脱贫攻坚作为第一民生工程摆在治国理政的突出位置，对地方脱贫摘帽的时间做出统一部署规划，并通过权责下放、绩效考核等一系列制度，调动地方政府参与脱贫攻坚工作的积极性和创造性。在中央顶层设计和激励下，各级地方政府因地制宜开展政策实践，采取的减贫实践丰富异常，扶贫模式创新层出不穷（王亚华、舒全峰，2021；郑宇，2022）。与此同时，全国各地脱贫的进程并非整齐划一，而是表现出差异性，表现为各个地区推进速度和程度不同，乃至同一个地区的不同县市之间差异很大（章文光、刘志鹏，2020）。为何地方政府的治理绩效存在差异？地方政府及其官员在贫困治理过程中起到了什么作用？

尝试解释中国脱贫奇迹的学者们将目光投向中国丰富的治理现实，推动着国家治理理论向前发展，但仍遗留了一些未解问题。首先，中国不同地区的致贫原因、经济基础、自然地理禀赋各异，现有研究结论在多大程度上捕捉到了地方政府在贫困治理实践中的一般性规律尚未可知。在实证方面，既有研究往往选择个别时段、个别地方的贫困村或贫困县作为研究对象，尚未对中国所有贫困地区的贫困治理绩效的形成机制做出系统性的量化分析，也未能对具有中国特色的治理体制特性如何塑造地方政府及其官员的政策执行模式做出系统性的解释。其次，尚未有研究从地方官员更替这一中观视角出发对地方贫困治理实践和绩效的差异进行系统性、历时性的分析。事实上，地方政府官员是在既定治理体系下实现治理技术选择的关键环节。在政策执行过程中地方官员因地制宜，使得治理技术随时间变化和地区不同而产生差异，政策能否持久、稳定地执行，很大程度上取决于地方官员的偏好和意志。脱贫攻坚时期，县级政府被赋予更多的自主权，县级官员的角色变得更加突出。与此同时，中央制定了“不脱贫不脱离”“提拔不离岗”等责任到人的制度安排，促使脱贫攻坚时期地方官员的行为逻辑发生改变（周飞舟、谭明智，2020）。因而，解释贫困治理绩效的关键在于分析中国央地分权的治理制度安排下地方官员的动机和行为模式。官员更替研究的重点是治理体制下的官员行为，对这一重点的

准确把握有助于帮助我们实现对治理体制、治理技术和治理主体研究视角的整合，以期对政府治理的相关问题形成更为透彻的理解。本文提出以下问题：地方官员更替是否会影响其辖区的脱贫进程？如果有影响，具体影响机制可能是什么？

为了回答上述问题，本文将中国特色的精准扶贫、脱贫攻坚时期的制度安排作为体制背景，基于“官员更替－扶贫政策连续性－贫困治理绩效”的理论逻辑，着重考察县级官员更替与贫困治理绩效的关系。本文以整个精准扶贫时期国家级贫困县的贫困治理历程为对象开展定量研究，对全国 832 个国家级贫困县先“戴帽”、后“摘帽”两阶段过程展开分析，以 22 个有扶贫任务省区的 1948 个县级行政单位为基础，构建起这批县级行政单位 2012—2018 年县委书记履历和辖区社会经济匹配数据，从实证层面识别国家级贫困县治理实践规律和影响因素。本文发现，官员更替对贫困治理带来负面影响，长期频繁的官员更替则会对贫困治理产生长期负面影响。同时，官员更替效应又受到区域经济特征、官员来源、官员流动去向的影响：官员更替的影响在远离经济中心城市、第一产业占比高的县更为明显；离任官员获提拔的情况下官员更替负面效应不再显著，落马则会放大该负面效应；继任官员由外省调入会放大该负面效应，由本县提拔时该负面效应不再显著。最后，机制分析表明，官员变更促使当年县级财政支出较上一年显著增加，从县级财政决策的视角佐证了本文基于扶贫政策连续性解释官员更替影响的理论逻辑。

本文的主要贡献如下：首先，本文从中国特色治理体制下地方政府官员的行为模式出发，对央地互动视角下贫困治理绩效的形成机制进行理论框架的提炼，有助于增进对央地关系如何影响政府运行模式和治理绩效的理解。其次，提出并检验“官员更替－扶贫政策连续性－贫困治理绩效”的理论逻辑，为理解地方治理绩效的来源拓展了新的理论思路。通过系统地搜集贫困县脱贫时间和县级官员的履历数据，在控制可能的选择性偏误和贫困县摘帽的其他影响因素后，本研究系统考察了县级官员更替对其辖区贫困治理的影响及其作用机制，有助于深入地明晰政策连续性在地方贫困治理中的重要作用；本文的发现还有助于在未来的政策实践中通过科学的人事制度设计优化地方官员治理，提升政府治理效能，在经济社会发展和国家治理两个维度上具有重要价值。最后，贫困是关乎人类生活水平和福祉的全球性问题，不同国家都在面临经济发展、扶贫开发和社会公平等复杂治理目标的挑战，分析中国现行治理体制下的政策实践对解决全球性治理问题具有参考价值。

二、文献综述

（一）贫困治理的三种理论解释

解释中国脱贫奇迹的文献大致可以分为三类：第一类从治理体制的角度出发，研究地方官员治理贫困的政治激励；第二类从治理技术的角度来研究各类治理技术如何发挥减贫的功能；第三类则关注治理主体本身的特征和行动。

许多学者试图从中国的治理体制出发来解释中国的扶贫过程与成效，此类观点又可以分为自上而下和自下而上两个脉络。自上而下的研究脉络主要关注国家正式制度和官僚体制背景。一些学者强调，以精准扶贫为代表的中国贫困治理是一种自上而下的国家力量主导的扶贫模式，党组织和政府体系通过科层体制统筹资源配置和传达行政命令，或是调节政府与市场的互动关系，从而实现减贫的政治议程，典型理论观点如“行政主导型扶贫治理”“有指挥的即兴发挥”“管理运动”“脱贫攻坚责任体系”（许汉泽，2018；Ang，2016；Zeng，2020；燕继荣，2020）。有研究者指出，中国的贫困治理建立在一种“强约束—强激励”的体制之上，在采取扶贫工作责任制度的同时，将“政治锦标赛”引入贫困治理领域，从而引发了“脱贫锦标赛”（王刚、白浩然，2018）。

自下而上的视角关注国家的正式制度和政策在基层实践中的实际运行状况。一种观点认为，精准扶贫背景下国家权力能够与乡村基层社会形成持续的互动，建立起乡村社会与现代治理之间的桥梁，正是这种“共栖”的协调发展令中国的贫困治理富有成效（章文光、刘丽莉，2020）。另外一种观点则认为，象征国家治理能力的政府权力在嵌入农村基层治理的过程中，有可能遭到诸多要素的挑战，政策的实际效果可能因此千差万别。例如，有研究表明，无论自上而下的压力、监督和控制有多强，基层政府在行动逻辑和地方治理实践中总是具有相当的自由裁量权和自主性（陶郁等，2020）。在中央政策向下传递的过程中，也必然会出现管控能力的耗散，导致地方治理主体利用信息优势扭曲政策执行（李棉管，2019）。

许多研究者把中国各地减贫模式和减贫成效的差异归结为各地不同的治理技术。具体到中国地方政府，现有对治理技术的研究主要从两个维度展开：一是利用过程追踪等质性研究方法，探究某种具体治理技术形成的背景、原因和现实运作机制，代表性理论如“接点治理”（谢小芹，2016）、“复杂政策”（吕方、梅琳，2017）。二是分析评估某种治理技术的应用（如电商进驻农村）对当地经济发展和社会福利的影响（Couture，2021）。

诚然，治理体制和治理技术已成为解释中国脱贫奇迹的重要分析框架。作为在既定的体制下实现治理技术选择的关键环节，治理主体显然不应被忽视。地方官员在中国地方治理和地区发展的实践中一直扮演着十分关键的角色，在推动政策创新扩散、区域经济增长、发展民营经济、改善地方基础设施等方面都发挥着难以替代的重要作用（章奇、刘明兴，2016；Zhu & Zhang，2016）。在贫困治理领域，学者们已经探究了第一书记、驻村帮扶工作队、大学生村干部等治理主体的特征，分析其治理能力的来源以及对治理实践的影响（He & Wang，2017；舒全峰等，2018；邓燕华，2020）。

（二）政策连续性和相关理论解释

政策连续性（Policy Consistency）可以定义为政策随着时间的推移而保持持续和稳定的程度（van Engen et al.，2019）。如果历届政府官员持续地执行某项政策，不随着时间的推移而中断政策或减弱支持的力度，则可以视为政策连续性比较高。由于政策需要一定时间以产生效果，保持政策连续性有助于政府获得所期望的政策结果。然而，政策在颁布后可能会面临一系列挑战，导致政策被废止或政策效力减弱（Patashnik & Weaver，2021）。在代议制民主国家，选举导致决策者的变更，而新的决策者将重新处理与选择信息，其政策决策也会随之发生变化（Jones & Baumgartner，2012）。

在中国，地方主政官员由上级党组织任命，其人事调动和周期性换届就成为政策不连续的原因和度量。中国实施政治权力集权和多层级政府之间“行政发包制”，形成了“纵向行政发包、横向晋升竞争”的行政体制和治理特征（周黎安，2014）。地方行政首长需要将所有上级发派任务纳入目标函数并进行权衡排序，将有限的资源和注意力分配给相关的政策领域，其施政行为对地方治理成效有着直接影响。围绕中国地方官员施政行为的差异存在两类观点：一是认为地方官员的职业理念、任职经历、工作经验、年龄、专业背景等特征存在区别，其任期内的施政行为必定存在明显差异（姚洋等，2020），这种官员自身特征的差异是导致政策不连续的一个直接原因。二是从政绩考核制度出发解释地方官员的差异化行为。相对绩效考核体制下，地方官员为了谋求晋升，必须尽可能地在短期内做出有别于前任的成绩（Li & Zhou，2005）。随着官员换届，掌握决策权力的继任官员倾向于挑战政策惯性，改变已有的工作思路和政策工具，由此导致政策不连续。

既有文献为我们理解地方治理模式和绩效的差异提供了良好基础。无论在哪种解释逻辑下，中国贫困治理是地方官员在自上而下的制度约束和激励下不断发挥自主性，选择治理技术和政策工具的背景下展开的（吕方、梅琳，

2017)。在扶贫政策实践中，中央通过权责下放、绩效考核等一系列制度安排调动地方政府执行扶贫政令的积极性，在扶贫政策工具选择和扶贫资金分配等方面，县级政府有着相对充足的决策空间，由此决定了政府官员有能力和动机在执行中央政策意图的同时自主行动。同时，前后任官员的执政理念、能力、动机可能并不一致，从而使得其扶贫政策有所不同，对地方治理产生不可忽略的影响。那么，在具有中国特色的制度背景下，地方官员更替将如何影响贫困治理绩效？其相关机制是怎样的？本文以国家级贫困县脱贫摘帽过程为案例，研究地方政府贫困治理的动态性以及扶贫政策在官员更替前后是如何被实施的，从而揭示贫困治理领域中国独特的政府治理绩效实现过程。

三、理论分析与研究假说

本文基于政治经济学的理论范式，提出“官员更替－扶贫政策连续性－贫困治理绩效”的理论逻辑。本文考察与政策连续性密切相关的几个因素，讨论不同区域经济和政治情境下官员更替对贫困治理效果影响的差异性，以此来佐证上述理论逻辑。

（一）官员更替、政策连续性与贫困治理

地方官员是地方政策的直接制定者和执行者，地方官员更替很大程度上会造成前后届政府施行政策的不连续。本文从地方官员的动机和能力两方面对上述论点进行分析。地方政府行为本质上体现的是官员的动机（周黎安，2017）。从动机的角度，新上任的官员面对强大的晋升激励，倾向于通过改变政策工具和施政策略来实现其奋斗目标。既有研究已经发现了“新官上任三把火”问题，即继任官员通常会对前任官员的政策方针和工作路线进行调整、修订，甚至开展新的安排，以致出现“新官不理旧账”“人走茶凉”现象（刘军强等，2017；曹光宇等，2019；徐业坤、马光源，2019）。在精准扶贫的推进过程中，资源连续不断地输入地方层面，为取得脱贫攻坚成效提供了强有力的保障。但地方官员也面临前所未有的脱贫考核压力和不断强化的政治责任，为了在考核中得到上级的肯定，地方官员可能选择追求短期目标，选择见效快、规模大、引人注目的短期项目，往往忽视了项目的长期效益（左才等，2020）。从能力的角度，脱贫攻坚时期的治理体制中，县级主要领导掌握了行政统筹、资金分配、政策执行等方面的自由裁量权，有能力统筹各项资源来实施特定的工作思路。部分贫困县“一把手”甚至成为独断专行、罔顾民生的“一霸手”，为了彰显政绩而大肆铺摊子、上项目，透支地方财力。同时，履新的县级官员为了在短期内确

保自己的工作纲领得到有力贯彻，往往通过绩效考核鼓励乡镇干部展开相互竞争，下级干部可能不惜采用扩大债务规模等手段来推动新领导开展的政策项目（陶郁等，2020）。综上所述，县级官员既有动机又有能力对县域贫困治理施加影响。

在经济和公共物品领域的研究表明，官员更替导致的政策不连续对政府治理的影响是多方面的，可能导致重复建设严重、社会资本流失、资源配置扭曲、财政效率损失、财政支出无节制的扩张和财政资源的大量浪费（杨海生等，2015；周黎安，2015；左才等，2020）。改变主打项目后政府的注意力和资源投入随即集中投放至新的产业，在短时间内创造出该新产业欣欣向荣的局面，却增加了原有产业衰败的可能性（冯猛，2014）。特别是地方政府面临在规定时间内落实脱贫的政治目标，会倾向于不断寻找新的产业形态来承接上级下拨的扶贫资金，而贫困户发展新型产业的需求、能力与政府产业扶贫项目之间常常不相适应，导致产业发展不具有可持续性（袁明宝，2018）。对于基层政府而言，政治晋升机制鼓励基层政府不断地更换新产业，而上级政府考核机制的软化使得基层政府可以规避产业失利后的惩罚（刘军强等，2017）。显然，地方官员变更带来的扶贫政策不连续与经济社会发展客观规律之间存在分歧和张力，客观上会提高扶贫政策执行的成本，损害地方治理的政策效益，从而阻碍经济社会发展和贫困治理政策目标的实现。

假设1：县级官员更替会减缓脱贫进程，而这种负面效应的根源就是扶贫政策不连续。

（二）区域经济对官员变更与贫困治理关系的影响

依据上文思路，本文继而考察不同区域经济情境下政策不连续对本地扶贫影响的大小，以及官员更替造成政策不连续的难易程度，从而帮助我们更好地了解官员更替影响贫困治理的传达机制。中国贫困地区在致贫因素组合、经济要素禀赋等诸方面存在明显的差异，在不同区域经济条件下，官员更替导致的政策不连续对地方扶贫的影响大小可能大不相同。

城市邻近性（Urban Proximity），特别是与经济中心城市的距离向来是国际发展研究的关注热点。贫困县距离区域经济发达、拥有资源与资本优势的中心城市较远，会导致现代经济活动难以发展。此时，政府的行政介入在贫困治理中的地位更加重要，地方产业的发展依赖于地方政府的资金和项目扶持，更容易受到本地区政府换届的影响；靠近中心城市的村庄不仅有着更快的经济增长速度、更完善的基础设施建设、更先进的农业发展模式，还有着更高的公共事务治理水平和自治能力（Wang et al.，2021）。因而，随着贫困县与区域经济中心距离的拉近，市场化程度和经济密度提高，农民有更大可能获得非农业机会

和非农收入，也更便于选择其他区域的就业机会（伍骏骞等，2017；周琳娜等，2021），行政因素在贫困户脱贫中的作用降低，这减小了因官员更替而导致的扶贫政策不连续对农民收入的冲击。

假设 2a：距离中心城市近的县，因县级官员更替而影响政策连续性的程度小，对贫困治理负面作用较弱。

不同产业结构下，因官员更替而引发扶贫政策不连续的难易程度可能迥异。扶贫项目调整越容易的区县，受到官员更替所导致的扶贫项目中断的冲击越严重。农业区县与工业区县之间的产业运作环境和发展逻辑有所不同。在传统农业比重高的地区，政府很容易通过资源要素配置来实现对农业的频繁调整 and 经营，而第二、三产业比重高的地区固定资产投资较大，政府实现产业频繁调整较为困难（李小云，2019）。因此，在传统农业生产模式占主体的地区，官员更替将更有可能导致原有产业的调整乃至重新布局，对县域经济发展带来不利影响；在非农业经济发展水平高的地区，地方官员更替较少引发地方产业结构的重大变化，使既有扶贫政策得到持续投入和连续执行，因而对地方贫困治理的负面影响较小。

假设 2b：农业经济比重高的地区，县级官员更替容易造成政策不连续，对贫困治理负面作用较强。

（三）官僚政治对官员变更与贫困治理关系的影响

我们还可以通过考察官僚政治因素的调节效应，来回答“什么时候官员更替更容易或更不容易造成政策不连续”。在地方治理中，不同来源的官员遵循不同的行为逻辑，采用不同的地方治理政策，塑造着地方的治理效果（Zhu & Meng, 2020；Zhu & Zhang, 2016）。侯麟科等（2020）将基层治理主体分为“自源性基层治理主体”和“外源性基层治理主体”，并指出具有丰富地方知识的“自源性基层治理主体”有助于提升基层社会治理效能。在本文情境下，如果继任官员由外省调入且不曾有过在本地工作的经验，对基层“三农”工作实践了解不足，且有更强的期望在扶贫工作中做出新的成绩，就很可能打造新的扶贫工作亮点。尽管能够调动派出单位的扶贫资源投入贫困治理，外调而来的继任者短期内很难熟悉新的工作领域和工作环境，在对地方情况不甚了解的情况下，更有可能推行不适应当地自然地理禀赋、民众知识技能、地域社会特征的新项目，这将放大对产业绩效的不利影响，减缓贫困县的脱贫进程。相反，如果继任者直接由本地官员提拔而来，在任职前参与相关扶贫产业的管理与建设，且对其有着较深的了解与较高的认同，延续其发展的可能性较大，大幅度转换扶贫思路的可能性比较低，因而贫困治理受政策性不连续的影响相对较小。

假设 3a：当继任者为外省调任时，县级官员更替容易造成政策不连续，对贫困治理负面作用较强。

假设 3b：当继任者为本县晋升时，县级官员更替影响政策连续性的程度小，对贫困治理的负面作用较弱。

进一步，离任官员的去向不同，继任者的目标函数和行为选择可能不同，导致扶贫政策调整和变动的可能性有所差异。前任去向包括晋升、平调、退休、落马等状态（Zhu & Zhang, 2016），本文主要探讨晋升和落马两种去向对贫困治理的影响。前任官员的晋升结果对继任官员维持既有政策施加正向激励（陶郁等，2020）。刘蓝予和周黎安（2020）研究发现，如果前一任官员受到提拔，对于继任官员来说，在前任的基础上继续并完善和推动原有扶贫产业的发展，就成为工作基础最好、行政成本最低、晋升前景不确定性最小的最优策略选择。同时，当离任官员晋升为地级市主要领导，成为县委书记的直接上级，在这种情况下，继任县委书记必然尊重其上级在原任职地留下的政策和扶贫方略。前任官员的落马结果对继任官员维持既有政策施加负向激励。在经济和环境治理领域的研究表明，与普通官员更替相比，反腐落马会放大官员更替的负面效应（曹光宇等，2019）。如果前一任官员违纪被查，其任期内的相关产业存在道德风险和寻租腐败，新上任的官员必须调整扶贫工作战略部署以与之划清界限，便造成了地方扶贫政策的不连续性，导致地方贫困治理绩效下降。

假设 4a：当离任官员得到提拔时，县级官员更替影响政策连续性程度小，对贫困治理负面作用较弱。

假设 4b：当离任官员落马时，县级官员更替容易造成政策不连续，对贫困治理负面作用较强。

四、数据来源与变量设计

（一）数据来源

作者采取三角验证法（Triangulation）交叉验证数据，建立了贫困县脱贫资料库，步骤如下：（1）通过北大法宝、各省扶贫办官网、媒体报道等公开信息途径收集省人民政府关于批准退出贫困县的通知，确定了省级政府正式批准贫困县退出并完成公示的具体日期。（2）通过申请信息公开收集了“十三五”时期各省对贫困县的规划脱贫年份。（3）与国家公开的脱贫节点进行对比核实，确保数据的权威性和可靠性。

作者收集整理 832 个国家级贫困县县委书记个人信息数据库，涵盖 2012 年

来所有贫困县党委书记的个人信息和职业轨迹。数据采集过程分为如下步骤：（1）通过城市年鉴和县区年鉴确定贫困县领导人。（2）通过新华网、人民网、择城网、百度百科、县政府网站、统计年鉴、媒体报道、田野调研等线上和线下途径搜集信息，补充个人资料。数据库中总共涉及1733位县委书记，5680余条经历信息均以标准化格式编制，每条信息均标注相关信息来源链接或原始文本。（3）将县委书记与县年度数据进行匹配：当官员在某年6月30日之前在任，则视其为当年在任县委书记；当某年有两位或更多位县委书记任职时，取该年内任职时间最长的县委书记。

（二）变量设计

1. 因变量

本文第一个因变量为2012年国家贫困县名单第三次调整时，某个县级行政区是否获得国家贫困县身份。第二个因变量为贫困县脱贫年份。国家贫困县摘帽须经历“县级自评——州市初审——省级核查——中央抽查——省政府批准退出”的验收流程，凡符合退出条件的贫困县脱贫须经中央专项检查后由省级政府批准摘帽。在本文中，如果贫困县*i*在年份*t*通过专项评估检查并获省政府批准退出国家贫困县序列，那么变量就被编码为1；此前的所有年份，该变量均编码为0，而年份*t*之后的资料则被剔除。

2. 解释变量

本文使用县委书记的变更来衡量地方政府官员的变更。党委书记作为地方党委“一把手”，是地方政府权力的集中行使者，对于辖区内经济社会发展方向具有决策权（周黎安，2017）。脱贫攻坚实施“一把手”负责制，在“五级书记抓扶贫”的权责划分下，县级党委承担县域贫困人口脱贫的主体责任。县委书记作为贫困县脱贫摘帽的主体责任人，负责制定本地扶贫政策和项目，在权力和资源上具有绝对权威和影响力，能够影响县域扶贫目标的实现与否。因此，本文采用县委书记更替来表征县域领导干部变更。

为考察年际的官员更替对当年脱贫摘帽概率产生的短期影响，参考戴亦一等（2014）对“官员变更”的定义和测量方法，本文将6月30日以前县委书记发生变更的，视作当年发生变更，当年记作1；若7月1日以后县委书记发生变更，下一年记作1。同一年中上半年旧书记离任，下半年新书记继任的，则视官员更替发生于当年，当年记作1。

为在更长的时间跨度内衡量官员更替带来的影响，本文还纳入了“累计更替”变量，界定为2012年起至贫困县脱贫年份，贫困县县委书记更替累计发生的次数。虽然我们无法直接对贫困县扶贫政策不连续进行测量，但是任何一个

政策产生或变动的背后都存在主导官员所产生的影响，利用官员更替作为政策不连续的代理变量已经得到国内外学者的认同（杨海生等，2015）。中共中央、国务院于2015年11月29日颁布《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》，规定“脱贫攻坚期内贫困县县级领导班子要保持稳定，对表现优秀、符合条件的可以就地提级”，在遏制县级干部短期行为的同时，以“提拔不离岗”的新机制对贫困县官员进行激励。由于相关制度约束，县委书记更替为检验官员更替导致扶贫政策不连续的理论逻辑提供了一个较为保守的度量。

图1展示了2012—2018年全国各地贫困县县委书记更替比例及平均任期。柱状图代表各年贫困县县委书记的平均累计任职时间，折线代表各年县委书记发生变动的贫困县比例。由折线走势可知，2012年和2016年是县委书记更替大年，2014年是更替小年。2016年以后，受到国家“冻结”贫困县领导班子的政策限制，县委书记更替次数锐减。需要说明的是，2016年起仍然有部分尚未摘帽县出现一次甚至多次县委书记更替，为考察县委书记更替带来的政策不连续的影响创造了足够的变异。根据作者统计和调研考察，前任提拔、调入市里、跨省流动等工作调动安排是官员更替的主要原因，前任违纪比例仅占约10%，前任死亡、辞职、退休等“异常”原因导致的官员更替仅属个案。从柱状图可以观察到，县委书记的平均任期总体呈现增加态势，在2016年略微降低后持续增加。

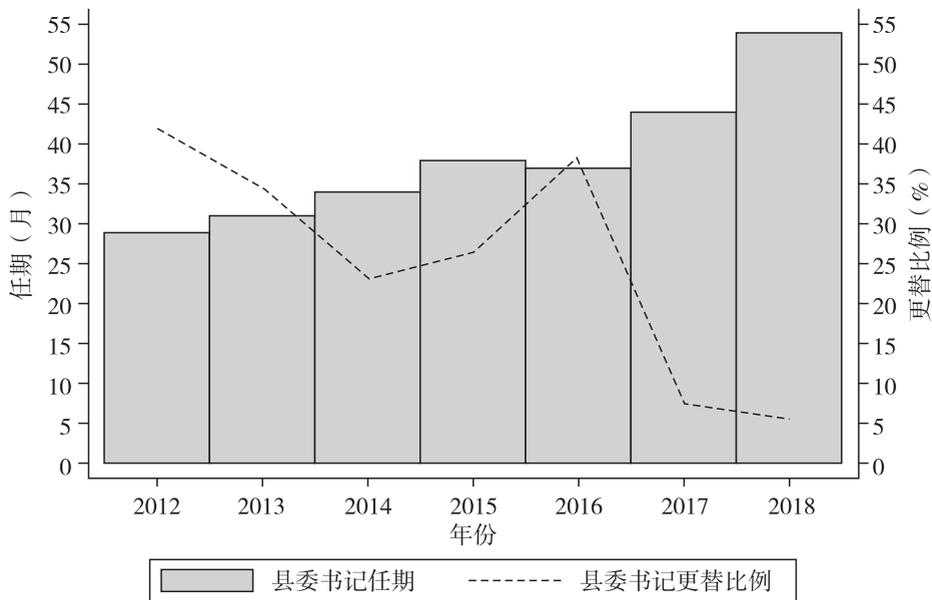


图1 2012—2018年贫困县县委书记更替比例及平均任期

注：柱状图代表各年贫困县县委书记的平均任职时间（单位：月），折线图代表各年贫困县中发生县委书记更替的比例。

资料来源：作者自制。

3. 影响贫困治理成效的因素

本文将个体层面、县级层面和省级层面可能影响脱贫攻坚成效的因素作为控制变量：（1）内部经济因素。采用县人均地区生产总值、财政能力、人口密度来衡量县域经济、社会和政府财政状况，采用省地区生产总值和第一产业占比来衡量省经济发展状况。（2）横向扩散效应。采用同一省份中已退出贫困县的数量与全省贫困县总数之比，来测量尚未实现摘帽的贫困县之间的横向竞争（王刚、白浩然，2018）。（3）情境因素。贫困县的自然地理禀赋和空间区位特征使用平均海拔和经纬度来测量；资源整合难度或治理复杂性使用三个变量测量：一是贫困村数量，二是是否同时属于扶贫开发重点县和连片特困地区县，三是县人口密度。（4）官员特征变量。一是县委书记个体特征，包括年龄、最高学历、在任年数及其平方项等；二是职业经历变量，描述官员在担任县委书记职务之前的省市工作经历、外省调入、企业经历；三是官员去向变量，描述官员在离任县委书记后的履历信息，重点关注前任提拔和前任落马两种情况。

本文主要变量描述性统计见表1。

表1 描述性统计

变量名	具体定义	观测值	均值
个人信息			
50 岁以上	县委书记年龄为 50 岁以上	5665	0.42
研究生学历	县委书记最高学历为研究生及以上	5307	0.57
书记更替	当年发生官员更替	5655	0.20
累计更替次数	2012 年至脱贫年份，县委书记更替累计发生的次数	5665	0.90
书记任期	在贫困县担任县委书记的时间（年）	5620	3.15
书记任期的平方	在贫困县担任县委书记的时间的平方项（年）	5620	13.12
省市工作经历	任县委书记前有在省、市级单位工作的经历	5665	0.76
基层工作经历	任县委书记前有在县级及以下党政机关、国有企事业单位、村（社区）组织及其他经济组织、社会组织等工作的经历	5665	0.90
本地提拔	任县委书记前有在本区县县级及以下工作经历	5665	0.44
外省调入	任县委书记前有在本区县所在省份外工作的经历	5665	0.05
企业工作经历	任县委书记前有在中央或地方企业工作的经历	5665	0.14

(续上表)

变量名	具体定义	观测值	均值
县级变量			
居民人均存款余额	居民储蓄存款余额/县年末总人口 (万元/人)	7894	1.52
贫困村数量	贫困县纳入《扶贫开发整村推进“十二五”规划》的贫困村数量	6537	30.99
重点县及连片特困	同时属于扶贫开发重点县和连片特困地区县	6537	0.53
县人均地区生产总值	县地区生产总值/县年末总人口 (万元/人)	7781	2.36
县人口密度	县年末总人口/县行政区域土地面积 (万人/平方公里)	8022	0.02
县财政能力	地方财政收入/县年末总人口 (万元/人)	8084	0.15
横向扩散效应	省内已退出贫困县的数量/全省贫困县总数 (个)	6537	0.08
省会城市距离	县距省会城市的交通距离 (公里)	6537	398.61
海拔	县平均海拔 (米)	8279	1163.07
经度	县中心经度	8685	107.03
纬度	县中心纬度	8685	32.51
革命老区	县属于革命老区	8687	0.43
县财政支出增长率	县财政支出较前一年的增长率 (%)	5641	0.17
省级变量			
省第一产业占比	省第一产业占 GDP 比重 (%)	8687	12.09
省地区生产总值	省地区生产总值 (亿元)	8687	15911.68

资料来源：作者自制。

五、贫困县脱贫的实证分析

(一) 模型设计

本文将县域贫困治理分为“戴帽”和“摘帽”两个步骤，并采用 Heckman-Cox 嵌套模型建模。第一阶段以贫困县“戴帽”为因变量，选用 Probit 模型估计哪些因素影响着一个县被纳入国家级贫困县序列。在第一阶段，观测值为 22 个有脱贫任务的省区的县级行政区共 1948 个。根据现有文献和实证材料，本文纳入了入选国家级贫困县的决定因素，大致分为经济因素、地理位置因素和政治因素（郭君平等，2016）。经济因素包括 2012 年区县的居民人均存款余额、县财政能力、县人均地区生产总值，地理位置因素包括区县的经纬度和平均海拔，

政治因素为区县是否是革命老区县。Heckman 两阶段模型要求第一阶段模型中至少包括一个工具变量，且该变量不出现在第二阶段模型中。按照这一要求，本文选取 2012 年各区县的社会经济指标以及贫困县是否是革命老区县作为工具变量。区县的革命历史和 2012 年区县的社会经济指标影响其被省政府选定为国家级贫困县的概率 (Park et al., 2002)，却又与脱贫攻坚时期贫困县摘帽的速度不直接相关，因而满足工具变量的排他性和相关性约束。

第二阶段以贫困县“摘帽”为因变量，使用 Cox 比例风险模型检验县级官员更替对贫困县脱贫进程的影响。对于每一个国家级贫困县，纳入其 2016 年到其脱贫摘帽年的观测值。为了避免可能的样本选择偏误，在第二阶段模型中除了加入官员个体、县级、省级控制变量外，还引入了第一阶段所产生的逆米尔斯比率 (IMR)。

(二) 实证结果

表 2 报告了基准实证分析结果。Cox 模型成立的重要前提是比例风险假设成立，即解释变量 x 与时间 t 不相关。根据舍恩菲尔德残差检验 (Schoenfeld Residuals-based Test) 结果，本文参照 Box-Steffensmeier 和 Zorn (2001) 的研究，在模型 (3) 和模型 (4) 中进一步加入时间相依协变量，即原始协变量与时间 (取对数) 的交互项，以缓解风险率成比例假设不成立的情形。与模型 (3) 相比，模型 (4) 中进一步控制了省地区生产总值。综合比较表 2 中的估计结果，书记更替变量的回归系数为 -0.482 到 -0.548 之间，且在 5% 的显著性水平上保持显著，其具体含义可理解为，在县委书记发生更替的县，贫困县脱贫的可能性显著降低。可见，假设 1 中关于县级官员的更替降低贫困治理绩效的假设是成立的。同时，在模型 (3) 和模型 (4) 控制时间相依协变量后，县委书记累计更替次数的参数估计值为负且在 10% 的水平上显著，表明县委书记更替会通过差异化的政策行为对县域贫困治理产生长期的负面影响，这进一步佐证了假设 1 的理论逻辑。

表 2 Heckman 两阶段模型回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)
	第一阶段 (2012)		第二阶段 (2016—2018)	
	戴帽		摘帽	
	Probit	Cox	时间相依协变量 Cox	
书记更替		-0.482 **	-0.523 **	-0.548 **
累计更替次数		0.079	-6.307 *	-6.350 *

(续上表)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	第一阶段 (2012)		第二阶段 (2016—2018)	
	戴帽		摘帽	
	Probit	Cox	时间相依协变量 Cox	
IMR		-0.004	-0.065	-0.160
县数目	1541	745	745	745
观测值	1541	2041	2041	2041
R ²	0.309	0.036	0.044	0.045

注：*** $p < 0.01$ ，** $p < 0.05$ ，* $p < 0.1$ ；模型（1）是 Probit 模型，因变量为“戴帽”虚拟变量（国家级贫困县 = 1，非国家级贫困县 = 0）。模型（2）是 Cox 比例风险模型，模型（3）和模型（4）是时间相依协变量 Cox 比例风险模型，因变量是“摘帽”虚拟变量（脱贫摘帽 = 1，尚未脱贫摘帽 = 0）。各模型加入个体、县级和省级控制变量。限于篇幅原因，标准误以及模型（2）-（4）中时间相依协变量与时间的交互项未在文中列出，感兴趣的读者可联系作者索取完整表格。

资料来源：作者自制。

（三）官员更替影响脱贫进程的机制分析

为了更为直观地观察官员更替通过政策不连续而产生负面影响的理论逻辑，接下来我们探究不同区域政治和经济条件下官员更替的影响差异。

1. 不同区域经济情境下官员更替对脱贫进程的影响

本文理论分析部分指出，中心城市距离和产业结构影响着政策不连续的影响大小及其发生的难易程度。为此，本文引入了贫困县到省会城市的交通距离和省第一产业占 GDP 比重，以考察官员变更对不同自然禀赋和经济基础的县域的异质性影响。表 3 模型（1）和模型（3）中，书记更替和省会城市距离的交互项显著为负，表明县距离中心城市越远，贫困治理绩效受到县级官员更替带来的政策不连续的负面影响更大。模型（2）和模型（4）结果表明，书记更替和省第一产业占比交互项的参数估计值显著为负，说明第一产业比例越高的地区，官员更替所带来的政策不连续对贫困治理的负向影响越大。上述研究结果与假设 2 中关于区域经济调节作用的描述是一致的。

表3 影响机制分析：区域经济

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Cox		时间相依协变量 Cox	
	脱贫摘帽			
书记更替	0.172	1.281 [*]	0.185	0.353
累计更替次数	0.080	0.072	-6.201 [*]	-6.185
省会城市距离	-0.000		-0.000	
书记更替×省会城市距离	-0.002 ^{**}		-0.002 ^{**}	
书记更替×省第一产业占比		-0.173 ^{**}		-0.088 [*]
省第一产业占比		-0.004		-0.002
县数目	745	745	745	745
观测值	2041	2041	2041	2041
R ²	0.037	0.037	0.046	0.045

注：*** $p < 0.01$ ，** $p < 0.05$ ，* $p < 0.1$ ；各模型加入个体、县级和省级控制变量。限于篇幅原因，标准误未在文中列出。

资料来源：作者自制。

2. 不同官僚政治情境下官员更替对脱贫进程的影响

根据继任官员来源，本文将官员更替分为外省调入和本地提拔两种情况，而后引入本地晋升和跨省调任两类职业变量与官员更替的交互项，结果报告在表4中。从模型（1）和模型（3）中可以看出，书记更替和外省调入交互项的系数均显著为负，表明当继任县委书记从外省调入，书记更替对县域脱贫有显著的负面影响。由此我们证明了假设3a的理论逻辑，即外部调入的县委书记会加剧官员更替对贫困治理的负面效应。但当继任书记从本地提拔时，模型（2）和模型（4）中书记更替和本地提拔的交互项均不显著，说明未有证据表明由本地成长的继任官员有助于降低官员更替对县域贫困治理的影响和冲击。因此，假设3b未得到实证支持。

表4 影响机制分析：继任官员来源

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Cox		时间相依协变量 Cox	
	脱贫摘帽			
书记更替	-0.480 ^{**}	-0.373	-0.546 ^{**}	-0.431
累计更替次数	0.079	0.079	-6.345 [*]	-6.169
外省调入	-0.129		0.385	
书记更替×外省调入	-29.802 ^{***}		-25.740 ^{***}	

(续上表)

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Cox		时间相依协变量 Cox	
	脱贫摘帽			
书记更替 × 本县提拔		-0.258		-0.294
本县提拔	-0.095	-0.156	-0.077	-0.126
县数目	745	745	745	745
观测值	2041	2041	2041	2041
R ²	0.036	0.036	0.045	0.045

注：*** $p < 0.01$ ，** $p < 0.05$ ，* $p < 0.1$ ；各模型加入个体、县级和省级控制变量；将本县提拔替换为任职前任县长和任职前任本县乡镇“一把手”得到相似结果。限于篇幅原因，标准误未在文中列出。

资料来源：作者自制。

3. 离任官员不同去向情况下官员更替对脱贫进程的影响

本文通过区分离任官员的去向，进一步研究不同类型官员更替的影响。根据离任官员是否获得提拔，将“书记更替”变量进一步分为两类，分别是“离任官员获得晋升”与“离任官员未获得晋升”，而后重新估计模型^①。关于离任官员落马的探讨与之类似，此时对“书记更替”取1的情况进行分类的标准是离任官员“落马”与“未落马”^②。回归结果汇报于表5中。从第(1)和第(2)列中可以看出，“离任官员未获晋升”的参数估计值为负且分别在10%和5%的水平上显著，表示如果离任的书记未获得晋升，书记更替对贫困县脱贫有负面影响；“离任官员获得晋升”的参数估计值为负但在统计上不显著。由此证明了假设4a的猜想，即离任官员获得晋升可以缓解官员更替对贫困治理的负面影响。由第(3)和第(4)列结果可知，“离任官员落马”的参数估计值为负且在5%的水平上显著，表明如果由官员落马导致了官员更替，这种变动对贫困县脱贫有着显著的负面效果，从而假设4b得到实证的支持。

① 本文使用较为严格的方式定义“晋升”，要求离任县委书记不仅要实现行政级别的提升，还需要占据一线领导岗位，包括省直部门副厅长、省政府副秘书长，地级市市委常委、副市长、市委副书记，地级市纪委书记，省纪委监委，国家级园区正职等，而升任市人大常委会副主任或市政协副主席不视作晋升。

② “落马”包含三种情况：一是县委书记在任时被宣布接受组织调查；二是县委书记离任后没有新的工作安排，经过一段时间后被宣布落马；三是部分官员从县委书记岗位调离后可能转岗，甚至获得提拔，而上任同年即在新的工作岗位上被立案查处，且落马原因是由于担任贫困县县委书记时期的违法违纪行为。

表 5 影响机制分析：离任官员去向

	(1)	(2)	(3)	(4)
	Cox	时间相依协变量 Cox	Cox	时间相依协变量 Cox
	离任官员晋升模型		离任官员落马模型	
离任官员获得晋升	-0.481	-0.479		
离任官员未获晋升	-0.479*	-0.565**		
离任官员落马			-0.940**	-0.883**
离任官员未落马			-0.363	-0.446
累计更替次数	0.078	-6.301*	0.078	-6.341*
县数目	745	745	745	745
观测值	2042	2042	2042	2042
R ²	0.036	0.045	0.037	0.045

注：*** $p < 0.01$ ，** $p < 0.05$ ，* $p < 0.1$ ；各模型加入个体、县级和省级控制变量。限于篇幅原因，标准误未在文中列出。

资料来源：作者自制。

4. 官员更替与县级政府财政扩张

本文从财政支出角度，进一步解释官员更替影响贫困治理绩效背后的途径和渠道。地方政府财政是地方政府及官员实现政策意图的一个核心工具（Guo, 2009）。如前所述，新任官员往往上任之初即奋力调动资源、筹措资金，并且有意识地将资源或要素投入差异化的或者新兴的产业（徐业坤、马光源，2019），导致政府财政支出的扩张（杨海生等，2015；姚东旻等，2020）。尽管在县级层面尚未有大样本的实证检验，但案例研究表明，履新的县委书记会通过绩效考核、经济激励等手段动员基层干部，在短期内集中调配资源，因而县级官员更替同样会导致政府财政收入和分配的周期性变化（陶郁，2020）。因此，县委书记更替年份县级政府财政支出会显著增长，以财政资金带动各类扶贫资源和扶贫项目扩张。结合以上论述，本文估计官员更替如何影响县财政支出较前一年的增长率。表6结果显示，官员更替会导致当年财政支出增长率显著上升。从官员激励的角度来看，离任官员已经接到调离决定，其仕途不再受所在辖区当年的经济发展水平影响，因而没有动机扩大财政支出。对于新上任的县委书记而言，在上任之初就有通过努力扩大财政支出来推行新的治理方略的动机。这一结果间接说明官员更替会导致政府扶贫项目不连续，佐证了本文主要理论解释。

表6 官员更替对县级财政支出变化的影响

	(1)	(2)
	财政支出增长率	
	固定效应	随机效应
书记更替	0.028 **	0.023 ***
累计更替	-0.008	0.003
预算支出增长率（一阶滞后）	-0.706 ***	-0.152 ***
个体控制变量	是	是
县级控制变量	是	是
省级控制变量	是	是
县数目	776	776
观测值	2273	2273
R ²	0.391	0.345

注：*** $p < 0.01$ ，** $p < 0.05$ ，* $p < 0.1$ ；各模型加入个体、县级和省级控制变量；考虑到本期财政支出增长可能受到上一期的影响，模型中纳入财政支出增长率的一阶滞后项。限于篇幅原因，标准误未在文中列出。

资料来源：作者自制。

六、结论

如何协调效率和公平、经济发展和民生福祉将是未来中国高质量发展新时期的主要挑战和重要命题。在经验层面总结地方贫困治理绩效实现机制，为深刻认识中国地方政府的角色与行为理论，促进国家制度优势转化为政府治理效能提供了重要的契机。本文以脱贫攻坚时期制度设计为背景，对“官员更替 - 扶贫政策连续性 - 贫困治理绩效”的理论逻辑进行系统的实证检验，通过大样本定量研究揭示出贫困县官员更替影响治理绩效的深层规律和内在机理。在控制各外部因素的情况下，分析发现，县级官员更替对贫困治理绩效的影响机制如下：县级官员更替驱动着地方官员差异化的施政行为，造成扶贫政策不连续，进而导致了贫困治理绩效的地方差异。本文进一步分析区域经济、官僚政治和县政府财政行为，揭示了官员更替通过政策连续性影响宏观贫困治理结果的机理与过程。

本文的理论意义主要体现在以下三个方面。首先，本文从人事体制层面检视脱贫攻坚时期的中央和地方关系，有助于揭示当前中国制度优势转化为治理绩效的实现机制。在中国，政治集权和经济分权激励着地方政府采取治理行动。

本文认为，中国辉煌的减贫成就得以实现，中央和地方两个积极性的发挥是重要的推动因素：中央的多项制度安排强化了地方的自主性，增加了地方可调动的资源，集权与分权的结合为地方贫困治理创造了强大的激励。但本文也说明，中国政府治理中深层次的问题没有得到解决，其中一点就是地方政策之所以能够在长时期内稳定而持续地发挥作用，靠的是中央对地方官员的“责任到人”和“人事冻结”，只要官员发生调动，那么地方扶贫政策的连续性及其效果就可能受到影响。其次，地方官员的行为一直是理解中国经济社会发展的重要切入点，本文表明地方官员在贫困治理领域的行为表现和决策模式影响着治理结果，为理解中国在扶贫等社会政策领域的地方政府行为和治理绩效差异拓展出一个新的理论路径。最后，本文考察了官员更替带来消极影响的经济和政治条件，并抓住财政支出这一核心政策工具，揭示出地方官员换届影响地方贫困治理绩效的内在机制主要缘于政策连续性，进而对形成中国特色的公共管理、公共政策中观理论有所助益。

本文关注国家级贫困县先戴帽再脱贫摘帽的两阶段治理过程，具有以下两方面实证创新：首先，限于县级党政领导干部资料的可获得性，已有文献大多使用省份和城市样本考察地方政府行为的经济社会效应，难以较全面地刻画中国基层治理的区域差异和特征。本文构建两个县级层面的原创性数据库，对国家级贫困县戴帽和摘帽过程进行了系统的定量评估，能够减小省份和城市经济社会发展程度差异的影响。其次，本文充分运用大样本定量研究的优势，将省、市（县）官员层面的各类宏微观影响因素纳入分析，使用工具变量方法以尽量缓解可能的内生性问题。

本文对于决策者部署乡村振兴时期相对贫困治理的制度安排具有重要的参考意义。针对实证发现，本文为优化地方官员治理，提升中国政府治理效能、贫困治理绩效提出了三个方面的政策建议：第一，为了更好地平缓因官员更替而引发的政策不连续对地方经济社会发展的负面影响，应改进官员考核评价体系，将政策长期效应等短期内难以观察的隐性指标纳入考核内容，并且要注意调控地方政府财政支出的短期扩张。第二，在地方党政官员需要调整时，上级政府应更多考虑前后任官员的背景，充分认识到不同来源官员的治理优势和劣势，避免因官员更替而带来的政策衔接不畅和治理效能衰退。第三，脱贫攻坚时期推行的贫困治理政策具有较强的时效性和可变性，依赖于政府主观能动的调适，从而能够在较短的时间范围内发挥作用（左才等，2020）。在打赢脱贫攻坚战、全面建成小康社会后，地方政府扶贫项目的短期性成为维持扶贫绩效可持续性的最大障碍。在脱贫攻坚与乡村振兴衔接阶段，应当更加注重改善脱贫地区交通基础设施条件，优化脱贫地区的产业结构，降低地方经济发展对行政干预的依赖。

参考文献

- 曹春方 (2013). 政治权力转移与公司投资: 中国的逻辑. *管理世界*, 1: 143 - 155.
- Cao, C. F. (2013). Between the Transfer of the Political Power and the Corporate Investment; the Logic of China. *Management World*, 1: 143 - 155. (in Chinese)
- 戴亦一、潘越、冯舒 (2014). 中国企业的慈善捐赠是一种“政治献金”吗? ——来自市委书记更替的证据. *经济研究*, 2: 74 - 86.
- Dai, Y. Y., Pan, Y. & Feng, S. (2014). Are Chinese Enterprises' Charitable Donations "Political Contributions"? Evidence from the Replacement of the Municipal Party Secretaries. *Economic Research Journal*, 2: 74 - 86. (in Chinese)
- 邓燕华、王颖异、刘伟 (2020). 扶贫新机制: 驻村帮扶工作队的组织、运作与功能. *社会学研究*, 6: 44 - 66.
- Deng, Y. H., Wang, Y. Y. & Liu, W. (2020). New Mechanism for Poverty Alleviation: Organization, Operation and Function of Work Teams Stationed in Villages. *Sociological Studies*, 6: 44 - 66. (in Chinese)
- 冯猛 (2014). 基层政府与地方产业选择——基于四东县的调查. *社会学研究*, 2: 145 - 169.
- Feng, M. (2014). Local Government and the Development of Local Industries: A Case Based on Sidong County. *Sociological Studies*, 2: 145 - 169. (in Chinese)
- 郭君平、荆林波、张斌 (2016). 国家级贫困县“帽子”的“棘轮效应”——基于全国 2073 个区县的实证研究. *中国农业大学学报(社会科学版)*, 4: 93 - 105.
- Guo, J. P., Jing, L. B & Zhang, B. (2016). The "Ratchet Effect" of National Poverty County's Title: An Empirical Study Based on a Sample of 2073 Counties. *Journal of China Agricultural University (Social Sciences Edition)*, 4: 93 - 105. (in Chinese)
- 侯麟科、刘明兴、陶郁 (2020). 双重约束视角下的基层治理结构与效能: 经验与反思. *管理世界*, 5: 145 - 160.
- Hou, L. K. Liu, M. X & Tao, Y. (2020). Local Governance Structure and Efficiency in the Dual Restriction Structure Perspective: Experience and Reflection. *Management World*, 5: 145 - 160. (in Chinese)
- 李棉管 (2019). 自保式低保执行——精准扶贫背景下石村的低保实践. *社会学研究*, 6: 188 - 212.
- Li, M. G. (2019). Self-protection Oriented Dibao Implementation: The Practice of Dibao in Village Shi during "Targeted Poverty Alleviation" in China. *Sociological Studies*, 6: 188 - 212. (in Chinese)
- 李小云 (2019). 政府统合的多元竞争: 安徽省高沟镇产业发展奇迹研究. *政治经济学季刊*, 3: 110 - 148.
- Li, X. Y. (2019). Multi-Competition Under Government Integration: A Study on the Miracle of Industry Development in Gaogou Town, Anhui Province. *Political Economy Quarterly*, 3: 110 - 148. (in Chinese)
- 刘军强、鲁宇、李振 (2017). 积极的惰性——基层政府产业结构调整的运用机制分析. *社会学研究*, 5: 140 - 165.
- Liu J. Q., Lu, Y. & Li, Z (2017). Active Inertia: A Study on the Mechanism of the Restructuring of the Agricultural Industries by the Local Government. *Sociological Studies*, 5: 140 - 165. (in Chinese)
- 刘蓝予、周黎安 (2020). 县域特色产业崛起中的“官场 + 市场”互动——以洛川苹果产业为例. *公共管理学报*, 2: 116 - 127.
- Liu, L. Y. & Zhou, L. A. (2020). Interaction Between Governments and Firms from the Rise of County Regional Characteristic Industry: Case Study of the Apple Industry in Luochuan City Shanxi Province. *Journal of Public Management*, 2: 116 - 127. (in Chinese)
- 吕方、梅琳 (2017). “复杂政策”与国家治理——基于国家连片开发扶贫项目的讨论. *社会学研究*, (03): 144 - 168.
- Lyu, F. & Mei, L. (2017). The Complexity of Policy and National Governance: The Case of Poverty Alleviation in China. *Sociological Studies*, 3: 144 - 168. (in Chinese)
- 舒全峰、苏毅清、张明慧、王亚华 (2018). 第一书记、公共领导力与村庄集体行动——基于 CIRS“百村调查”数据的实证分析. *公共管理学报*, 3: 51 - 65.
- Shu, Q. F., Su, Y. Q., Zhang M. H. & Wang Y. H. (2018). First Secretary, Public Leadership and Village Collective Action: An Empirical Analysis Based on "Villages Survey" Data of the CIRS. *Journal of Public Management*, 3: 51 - 65. (in Chinese)
- 陶郁、刘明兴、侯麟科 (2020). 地方治理实践: 结构与效能, 北京: 社会科学文献出版社.
- Tao, Y, Liu, M. X. & Hou, L. K. (2020). *The Practice of Local Governance in China: Structure and Effects*. Beijing: Social Sciences Academic Press (China). (in Chinese)
- 伍骏骞、阮建青、徐广彤 (2017). 经济集聚、经济距离与农民增收: 直接影响与空间溢出效应. *经济学(季刊)*, 1: 297 - 320.
- Wu, J. Q., Ruan J. Q. & Xu, G. T. (2017). Economies Agglomeration, Economies Distance, and Farmer's

- Income Growth: A Study on Direct and Spillover Effects. *China Economic Quarterly*, 2: 69-81. (in Chinese)
- 谢小芹 (2016). “接点治理”: 贫困研究中的一个新视野——基于广西圆村“第一书记”扶贫制度的基层实践. *公共管理学报*, 3: 12-22
- Xie, X. Q. (2016). “Joint Governance”: A New Vision on Poverty Research: Based on Grassroots Practice of “The First Secretary” Anti-poor System in Yuan Village of Guangxi. *Journal of Public Management*, 3: 12-22. (in Chinese)
- 徐业坤、马光源 (2019). 地方官员变更与企业产能过剩. *经济研究*, 5: 129-145.
- Xu, Y. K. & Ma, G. Y. (2019). Local Officials’ Turnover and Enterprises Overcapacity. *Economic Research Journal*, 5: 129-145. (in Chinese)
- 许汉泽 (2018). 行政主导型扶贫治理研究, 中国农业大学博士学位论文.
- Xu, H. Z. (2019). *Executive-led Poverty Alleviation Governance: The Practice of Accurate Poverty Alleviation in Tea Township of Wuling Mountain Area*. China Agricultural University. (in Chinese)
- 王亚华、舒全峰 (2021). 中国精准扶贫的政策过程与实践经验. *清华大学学报(哲学社会科学版)*, 1: 141-155.
- Wang, Y. H. & Shu, Q. F. (2021). The Policy Process and Practical Experience of the Targeted Poverty Alleviation in China. *Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 1: 141-155. (in Chinese)
- 汪三贵 (2018). 中国40年大规模减贫: 推动力量与制度基础. *中国人民大学学报*, 6: 1-11.
- Wang S. G. (2018). China’s Large-scale Poverty Reduction: Main Driving Forces and Institutional Foundation. *Journal of Renmin University of China*, 6: 1-11. (in Chinese)
- 王刚、白浩然 (2018). 脱贫锦标赛: 地方贫困治理的一个分析框架. *公共管理学报*, 1: 108-121.
- Wang, G. & Bai, H. R. (2018). Tournament of the Poverty Alleviation: An Analytical Framework for the Local Poverty Governance. *Public Management World*, 1: 108-121. (in Chinese)
- 燕继荣 (2020). 反贫困与国家治理——中国“脱贫攻坚”的创新意义. *管理世界*, 4: 209-220.
- Yan, J. R. (2020). Anti-Poverty and State Governance: The Innovation Significance of China’s Poverty-Alleviation. *Management World*, 4: 209-220. (in Chinese)
- 杨海生、才国伟、李泽榕 (2015). 政策不连续性与财政效率损失——来自地方官员变更的经验证据. *管理世界*, 12: 12-23.
- Yang, H. S., Cai, G. W. & Li, Z. B. (2015). Policy Discontinuity and Fiscal Efficiency Loss: Empirical Evidence from China’s Municipal Official Turnover. *Management World*, 12: 12-23. (in Chinese)
- 姚东旻、朱泳奕、余凯 (2020). 制度惯性、地方领导人更替与财政支出结构变动. *社会学研究*, 2: 99-123.
- Yao, D. M., Zhu, Y. Y. & Yu, K. (2020). Institutional Inertia, Succession of Provincial Leaders and Changes in the Structure of Provincial Fiscal Expenditure. *Journal of Public Management*, 2: 99-123. (in Chinese)
- 姚洋、席天扬、李力行、王赫、万凤、张倩、刘松瑞、张舜栋 (2020). 选拔、培养和激励——来自CCER官员数据库的证据. *经济学(季刊)*, 3: 1017-1040.
- Yao, Y., Xi, T. Y., Li L. X., Wang, H., Wan, F., Zhang, Q., Liu, S. R., Zhang, S. D. (2020). Selection, Training and Incentivizing: Evidence from the CCER Officials Dataset. *China Economic Quarterly*, 3: 1017-1040. (in Chinese)
- 袁明宝 (2018). 压力型体制、生计模式与产业扶贫中的目标失灵——以黔西南L村为例. *北京工业大学学报(社会科学版)*, 4: 19-25.
- Yuan, M. B., (2018). Target Failure in the Pressure Type System, Livelihood Mode and the Industrial Poverty Alleviation: A Case Study of L Village in Southwest Guizhou. *Journal of Beijing University of Technology (Social Sciences Edition)*, 4: 19-25. (in Chinese)
- 章奇、刘明兴 (2016). 权力结构、政治激励和经济增长. 上海: 格致出版社.
- Zhang, Q. & Liu, M. X. (2016). *Power Structure, Political Incentives and Economic Growth*. Shanghai: Truth & Wisdom Press. (in Chinese)
- 章文光、刘丽莉 (2020). 精准扶贫背景下国家权力与村民自治的“共栖”. *政治学研究*, 3: 102-112.
- Zhang, W. G. & Liu, L. L. (2020). Cohabitation Between State Power and Village Self-governance: Based on the Background of Targeted Poverty Alleviation Program. *Journal of Political Science*, 3: 102-112. (in Chinese)
- 周黎安 (2014). 行政发包制. *社会*, 6: 1-38.
- Zhou, L. A. (2014). Administrative Subcontract. *Chinese Journal of Sociology*, 6: 1-38. (in Chinese)
- 周飞舟、谭明智 (2020). “责任到人”的治理机制及其作用——以脱贫攻坚战为例. *学海*, 3: 49-58.
- Zhou, F. Z. & Tan, M. Z. (2020). Governance Mechanism of Clear Responsibility and Its Effect. *Academia*

- Bimestris, 3: 49 – 58. (in Chinese)
- 周黎安 (2017). 转型中的地方政府: 官员激励与治理(第二版). 上海: 格致出版社.
- Zhou, L. A. (2017). *Local Government in Transition: Official Incentives and Governance*. 2nd ed. Shanghai: Truth & Wisdom Press. (in Chinese)
- 周琳娜、郑豪、丁宇刚、李渊琦 (2021). 贫困村与政府的距离对其脱贫的影响——基于脱贫攻坚的背景. 经济经纬, 2: 33 – 43
- Zhou, L. N., Zheng, H., Ding, Y. G. & Li, Y. Q. (2021). The Impact of Distance Between Poverty-stricken Villages and Government on Eliminating Poverty: Under the Background of Poverty Alleviation. *Economic Survey*, 2: 33 – 43. (in Chinese)
- 章文光、刘志鹏 (2020). 注意力视角下政策冲突中地方政府的行为逻辑——基于精准扶贫的案例分析. 公共管理学报, 4: 152 – 162.
- Zhang, W. G. & Liu, Z. P. (2020). Behavior for Policy Conflicts of Local Government from the Perspective of Attention: Case Analysis Based on Targeted Poverty Alleviation. *Journal of Public Management*, 4: 152 – 162. (in Chinese)
- 周雪光 (2017). 中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究. 北京: 生活·读书·新知三联书店.
- Zhou, X. G. (2017). *The Institutional Logic of Governance in China: An Organization Approach*. Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 郑宇 (2022). 贫困治理的渐进平衡模式: 基于中国经验的理论建构与检验. 中国社会科学, 2: 141 – 161.
- Zheng, Y. (2022). In Incremental Equilibrium Model of Poverty Governance: Theoretical Construction and Assessment on the Basis of Chinese Experience. *Social Sciences in China*, 2: 141 – 161. (in Chinese)
- 左才、曾庆捷、王中原 (2020). 告别贫困: 精准扶贫的制度密码. 上海: 复旦大学出版社.
- Zuo, C., Zeng, Q. J., Wang, Z. Y. (2020). *Farewell to Poverty: The institutional Foundations of Poverty Reduction in China*. Shanghai: Fudan University Press. (in Chinese)
- Ang, Y. Y. (2016). *How China Escaped the Poverty Trap*. New York: Cornell University Press.
- Box-Steffensmeier, J. M., & Zorn, C. J. (2001). Duration Models and Proportional Hazards in Political Science. *American Journal of Political Science*, 4: 972 – 988.
- Couture, V., Faber, B., Gu, Y., & Liu, L. (2021). Connecting the Countryside via E-Commerce: Evidence from China. *American Economic Review: Insights*, 1: 35 – 50.
- Guo, G. (2009). China's Local Political Budget Cycles. *American Journal of Political Science*, 3: 621 – 632.
- He, G., & Wang, S. (2017). Do College Graduates Serving as Village Officials Help Rural China? *American Economic Journal: Applied Economics*, 4: 186 – 215.
- Park, A., Wang, S., & Wu, G. (2002). Regional Poverty Targeting in China. *Journal of Public Economics*, 1: 123 – 153.
- Patashnik, E. M., & Weaver, R. K. (2021). Policy Analysis and Political Sustainability. *Policy Studies Journal*, 4: 1110 – 1134.
- Van Engen, N., Steijn, B., & Tummers, L. (2019). Do Consistent Government Policies Lead to Greater Meaningfulness and Legitimacy on the Front Line? *Public Administration*, 1: 97 – 115.
- Wang, Y., Chen, S., & Araral, E. (2021). The Mediated Effects of Urban Proximity on Collective Action in the Commons: Theory and Evidence from China. *World Development*, 142: 79 – 93.
- Zhu, X., & Zhang, Y. (2016). Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-Business Administrative Reform in China. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3: 535 – 551.
- Zhu, X., & Meng, T. (2020). Geographical Leadership Mobility and Policy Isomorphism: Narrowing the Regional Inequality of Social Spending in China. *Policy Studies Journal*, 3: 806 – 832.
- Zeng, Q. (2020). Managed Campaign and Bureaucratic Institutions in China: Evidence from the Targeted Poverty Alleviation Program. *Journal of Contemporary China*, 123: 400 – 415.

责任编辑: 朱亚鹏