

晋升机制及其作用

陈 健

(中国社会科学院经济研究所,北京 100836)

【摘 要】 晋升锦标赛是理解中国地方政府官员推动经济增长的一个重要方面,在实际中官员通过政绩门槛后上级在具体选拔上有很大自由裁量权,这使关系有了空间。关系存在多维影响,好的方面可以成为贴近考察下级能力中无法量化部分的方式。官员进入队伍的开放和上级坚持选贤任能原则是正常资格赛的前提。门槛使晋升竞争存在,官员有动机去推动增长。此外,晋升锦标赛本质上是促使下级与上级保持一致的人事控制方式,除非中央事前明确肯定,否则地方官员不大可能基于晋升动机去主动推行市场改革,更多推动的是体制不变的增长,晋升锦标赛对以往地方改革动机的解释力是有限的。深化改革应着眼于顶层设计,中央以晋升锦标赛的控制方式全局性地推动改革。

【关键词】 晋升锦标赛;晋升资格赛;地方政府;市场改革

【DOI 编码】 10.13962/j.cnki.37-1486/f.2016.01.002

【中图分类号】F062.6 【文献标识码】A 【文章编号】2095-3410(2016)01-0014-08

一、引言

如何解释中国经济的高速增长成为研究中国经济的一个重要方面。鉴于中国经济中政府之手的显著作用,学者们纷纷从中国政府体制与运作方式的特点来寻找答案。的确,在中国缺乏西方理论所强调的保持经济增长所需要的产权保护(至少在改革初期如此)和法律制度下,政府如何具有了促进经济增长的激励,成为掌握这一答案的钥匙。一般来说,政府即使高层有发展经济的迫切要求,中下层的政府及官员的目标函数也与上级未必一致,这就需要激励制度的安排来调动中下层政府官员执行政策的积极性。在这些关于激励制度的假说中, Montinola、Qian 和 Weingast 提出了中国式的财政联邦制假说^[1],认为以财政包干为标志的向地方财政分权使地方可以有更多的财政自主权,使地方有发展经济实现财政增收的动力。财政联邦制假说面临的一个挑战是 1994 年以后分税制改革出现的财政集权趋势,按此理应对经济增长有阻碍作用^[2]。Xu 则认为

财政分权只是中国分权化改革诸多方面的其中之一,尽管财政分权有所变动,其他方面地方政府从分权得到的行政权力并没有减少^[3]。不过,既然认为财政分权提供了激励,财政分权出现了变化就可能不足以解释政府的行为,反之有观点认为以晋升锦标赛为特点的官员选拔制度,提供的基于经济增长业绩评判的晋升激励无论分税制前后都是一贯的,相比财政联邦制理论,晋升锦标赛理论能够提供政府官员激励的更为一致的解^[4]。

鉴于财政联邦制理论存在的争议,而晋升机制是一贯的,也与人们对中国政府实际运行的体验所得到的直觉一致,即官员肯定存在着为晋升而竞争的行为,晋升锦标赛理论很快成为国内解释政府官员激励行为的有广泛影响的理论,引起了大量研究。在实证研究上, Li 和 Zhou 在国内首次产生了广泛的影响^[5],他们发现省级领导 GDP 业绩对晋升有显著影响。不过,陶然等通过修正晋升定义和样本数据却未发现存在晋升锦标赛的证据^[6]。Oppen 和

【作者简介】陈健(1972 -),男,福建南平人,中国社会科学院经济研究所副研究员,经济学博士。主要研究方向:政治经济学。

Brehm 则利用地方省级领导的“关系”(与中央领导同事、同乡、校友等)对省级官员进行验证^[7],发现关系对晋升有显著影响,经济增长率却没有。较新的一些实证研究基本上倾向于认同关系,而不是经济增长率在省级晋升中的作用^{[8][9]}。由于中国的地方政府体系是多层级的,实际中具体引导当地经济增长的是地级市、县级市,甚至更低。关于这些级别地方官员是否存在晋升锦标赛的研究,Lü、Landry 和 Duan 的结论是与省级不同,这一层级的官员存在以经济增长率为指标的锦标赛^[9]。不过,其他的一些研究结论却是不显著。^{[10][11][12]}

鉴于中国经济增长模式中地方政府的主导作用,晋升锦标赛研究的重要性不言而喻。但是总结以上的实证文献,多数特别是近年来的实证研究倾向于否认存在以地方经济增长率为政绩考核指标的地方官员的晋升锦标赛。而且,不仅仅是文献结论数量上的偏向,就晋升锦标赛的实证研究而言,如果无法回避关系在晋升中的影响,考察经济业绩对地方官员晋升的影响就存在内生性问题。比如,容易引起争议的是,是否是关系先存在,使那些更可能晋升的官员调到容易出政绩的地区,或得到更多的资源支持。Bo^[13]、杨其静和郑楠^[11]强调了辖区经济规模对晋升的重要作用,无论地县还是省级都是如此,这意味着有关系的官员可以被安排到规模大的地区任职来获得更高的晋升可能。由于现阶段中国经济增长很大一部分可归于城市化的发展,规模较大地区的城市化规模效应会更显著,这也意味着若能在规模较大辖区任职,经济业绩指标相对会有更有利的实现条件。正因为如此,对于不考虑关系影响得出经济业绩显著影响晋升的结论需谨慎。不过,就此得出既然关系才是实际决定晋升因素,那地方官员就不会重视经济增长的结论那可能也太简单了。地方官员要不重视经济增长,给定地方政府在经济增长中的主导作用,理解中国经济持续高速增长就会存在不完整的地方^①。我们需要对晋升锦标赛中的一些特点进理解,才能较完整理解晋升激励如何发挥作用。这些理解包括晋升是在关系影响下的资格赛,资格赛门槛的存在使晋升竞争仍然存在,地方官员仍然要重视增长以防业绩硬伤。不过,晋升动机下的地方官员没有动力主动去做冒政治风险

的市场改革,重视增长更多是重视行政性投资推动的增长。

二、关系与业绩

首先,如果像一些晋升锦标赛论者强调的那样,哪个官员经济工作抓得好,在相对评价中领先就能晋升,这样的晋升锦标赛正如诸多实证文献所发现的那样,是不存在的。不存在的原因可以是因为政府工作是多维的,地方政府除了要发展经济,还要维护社会稳定,治理环境等等,存在工作的许多方面,这些工作有的难以存在像 GDP 一样的明确指标,单纯依靠经济指标提拔可能会使地方官员不重视那些难以量化的工作,这样单靠 GDP 增长率来提拔也有副作用。再加上在地区差异很大的地方,统一指标的比较也不适合。更重要的是,正如陶然等^[6]所强调的,如果真的存在谁凭事先约定的业绩指标就能晋升的完全契约化行为,上级的人事权在很大程度上将无从体现。但是,上级正常人事安排未必会因为关系的影响而对晋升竞争产生负向的激励。这里晋升锦标赛可以如杨其静、郑楠^[11]理解为一种资格赛,待晋升的官员可以因为关系或政策照顾(如学历、民族等)等其他原因获得更大的晋升可能,但他的经济业绩要有个门槛。这样经济业绩在晋升中成为一个必要条件^[14],而不能做的太差的“差”的标准是相对其他所有参与晋升竞争的官员而言的,其他参与竞争的官员的努力或能力对有关系的官员造成了一定压力,晋升竞争仍然存在。即使对有关系的官员也是如此,有关系的官员仍需要重视经济增长而不能掉以轻心,哪怕所在地区出政绩并不那么困难^②。简而言之,晋升作为资格赛兼顾了上级人事权威和晋升竞争的激励,兼顾程度取决于门槛设置的高低。

其次,与计量文献通常考虑的某一层级往上晋升与否不同,地方官员的晋升之路是多阶段的。在多阶段的晋升中,晋升所需的业绩表现可能是个连续的累积过程,是个多岗位锻炼的过程,侧重点也可能各不同,很少会有官员晋升是从镇长、县长、地市级长或书记这样上去的,某一阶段这样的职务,晋升前或后却可能是在某个职能部门任职。这在实际中也表明很难完全应用 GDP 考核为主的锦标赛,例如对于竞争市长的候选官员,来自下级的县长和其他

职能部门处长是潜在候选人,业绩比较就无法采用经济增长率排序。因此,放在多阶段的框架下,单一阶段的业绩考核不见得总是适用GDP考核,也只有资格赛式的锦标赛才适用。县长和处长彼此的业绩按各自标准有没有硬伤,这是可以比较的,都算能过门槛,而他们的业绩彼此谁更好,是很难比较的。至于关系的影响,有关系的官员可以快晋升,关系少的官员在多阶段的晋升之路也是可以走下去的,只要业绩过关,无非是个晋升快慢的问题,晋升所带来的相应激励也会存在。当然相对快的晋升,慢的晋升激励效果会差很多,特别对那些年龄快到点,或在某一职务任期过长的更是如此,这意味着他们对自身晋升前景评估较低^[15]。但由于改革开放以后党的干部年轻化政策的存在,地方官员越往下层越年轻,除去那些年龄快到位的官员,年轻的对晋升之路的期望总是存在的。进一步来讲,关系在多阶段晋升中的作用一般也表明,上级对某个有关系官员的布局也可能是跨越多个阶段的,即所谓的长线布局。这时关系的作用也会变得复杂,如果当某官员因关系获得晋升,但在下一阶段出现业绩硬伤,正常情况下这种关系就可能不再在后续的晋升中起作用。关系也要经过连续多阶段考核,在某个单个阶段所做的计量研究发现的关系可能明显比业绩起作用,业绩可能不重要,但在多阶段角度下,这个阶段政绩又起维持下阶段关系的作用。正是在这个角度上,在多阶段晋升中,关系与政绩看似对立却不一定对立,当然我们强调是在正常情况下。

三、关系与能力

既然所谓的晋升锦标赛更大程度上是一种门槛赛或资格赛,地方官员做出了不算太差的经济业绩,就相当于拥有了一个入场券,可以进入上级考核的视野^③。但上级提拔谁不提拔谁,提拔到哪个岗位上,是可以有很大自由度的,具体在提拔谁怎么提拔的考虑上会有很多方面的考量。在这些考量因素中,不免有关系的影响成分在内。Lv、Landry 和 Duan^[9]的实证分析中,市县级等较低层级官员的晋升与其经济业绩存在正向关系,而到了省级,关系会起到更明显的作用。这自然会引起一个看法,如果关系在晋升中起作用,越往上可能会越明显,那这些级别是否会出现政绩很差的官员依靠某种原因形成的

关系依然获得晋升?上文中我们认为,即使有关系的官员政绩也不能太差,否则影响提拔,这表明既然关系也要经得起政绩的考验,关系与能力应该不是一对矛盾,即使在省级也如此。Jia等通过对省级官员的研究阐述了这点^[16]。通过引入有关系与否和经济业绩的交叉项,他们的计量研究发现在同样业绩优势下,有关系的官员比无关系的官员的晋升概率要更高,关系与业绩是互补的。杨瑞龙等对央企准官员晋升的研究也得出关系与业绩都是要考虑的^[17]。Ma等利用调查结果表明晋升往往是关系和业绩的某种综合^[18]。这些结论仍然表明,有关系的官员即使更容易被提拔,那也是以说得过去的政绩为保证的前提。

一般把业绩表现体现为能力,资格赛下晋升说明晋升的官员政绩过得去。但能力和政绩是否总是对应的?也可能有例外。第一,政绩可能被注水。正如上面提到的,上级把看中的官员放到规模较大城市,而这些地方在城市化为主导的经济增长阶段相对不那么容易出差的业绩。这在理论上出现了一种可能,即那些能力较差的官员可能因为外生的关系等原因被提拔到不容易出差业绩的地方。如果普遍出现这种情况,那么这种晋升资格赛就意味着低能官员仅仅因为关系的原因就能往上走。但实际中晋升是多阶段的,在单个晋升环节,上级即使依据关系选拔官员,这个关系现对这个晋升阶段是已形成的,但形成的关系却往往嵌套在之前的官员仕途中。上级之所以与某个待提拔官员形成关系,往往是基于一些考量,这其中就包含该官员之前的政绩,在最初的阶段更是如此,这时就得靠官员自己的水平^④。在上级有的挑的情况下,在形成关系的官员中为什么不提拔其中能力好点的?即使有其他方面的权衡,能力肯定也是其中的一个考虑因素。因此进一步来讲,保持进入官员队伍的开放性,效果就像古代科举制能把人才都收归到体制内一样,上级总可以在这些官员中找到既能形成关系,又有不差才能的。第二,当期业绩是否全面反映能力?业绩能够反映官员能力的场合,通常是工作内容较为简单,工作成效容易用指标衡量出来的场合,这种场合多见于较为基层的工作,其官员负责的职责范围较窄,工作与成效之间的联系较为紧密。但到了高层,官员负责

的范围较大,与成效之间的联系就较为复杂,更多工作的重要性可能难以用指标衡量,这时单纯用某项业绩指标或其综合指标未必合适。高层能力既然是个很难观测的指标,上级与候选官员之间的关系就可以相当于观测指标的另一方式,关系意味着领导可以密切观察候选官员的难以量化的各种能力表现的方方面面,从而减少对能力评估的误差,关系成为业绩之外评估能力的一种手段。现实中也很容易理解,如果上级对下面官员没有一点个人印象,一般是不会轻易推荐的。至于为什么关系一定要在行政组织中存在?韦伯所提出的完全理性的官僚组织在现实中,往往也需要关系作为组织运转的润滑油,无论喜欢与否,都是难以杜绝的,只是程度多少的问题。关系在组织中的作用利弊不一,我们不妨从好的方面来看待关系的作用^⑤。为说明这点,假设经济增长率 $g = a + \varepsilon$,其中 a 为官员能力, ε 为服从正态分布 $N(0, \sigma_g^2)$ 的随机干扰。同锦标赛论者所探讨的那样,上级要利用业绩指标 g 来推断 a 。利用贝叶斯规则,推断官员能力 $E(a|g) = \frac{\sigma_0^{-2} \bar{a} + \sigma_g^{-2} g}{\sigma_0^{-2} + \sigma_g^{-2}}$,其中先验能力分布为 $N(\bar{a}, \sigma_0^2)$,在上级对下属能力事先不知情下可以认为 σ_0^2 无穷大。关系 c 则可以看成上级对下级各方面的更为熟知,这又会形成对能力的评估,服从 $N(a_c, \sigma_c^2)$, σ_c^2 较小。利用关系推断官员能力 $E(a|g, c) = \frac{\sigma_g^{-2} g + \sigma_c^{-2} a_c}{\sigma_g^{-2} + \sigma_c^{-2}}$ 。当 $\sigma_c < \sigma_g$, 后验识别的精度 $= \sigma_g^{-2} + \sigma_c^{-2}$, 由于 σ_c^2 更小而更高,关系起到补充识别能力的作用^⑥。当然,这种伯乐型选拔机制实际中的情况可能要复杂度的多,这里只是一个简化的描述。这里所说的正常晋升机制,除了包括进入官员队伍的开放性,上级也要坚持选贤任能的原则,不然以权谋私等现象难免出现。此外,给定上级个人范围的关系广度有限,一个担心是其实更有能力官员因无缘关系而遇到天花板,这种情况是存在,但也要考虑到除非量化指标总能完全反映能力,否则没有完美的制度,也许我们更多该关注的是决策支持和纠错的机制。

四、晋升锦标赛与体制改革

在一些晋升锦标赛论者看来,晋升锦标赛体制构成了中国经济高速增长的核心解释。其逻辑在

于,从激励角度,改革开放后的晋升锦标赛以 GDP 增长为考核导向,而这套体制一直不变,促使官员努力推动经济增长。这种解释看上去很直观,但也有一些值得补充之处。我们强调,地方官员重视经济增长,那也主要是维持现有体制下的重视增长。改革开放以来的经济发展不仅是个 GDP 增长的过程,更是一个不断从计划体制向市场经济转型的体制变革过程。晋升锦标赛本质上是自上而下的组织中保持有效控制与管理的一种方式,打个比方,如果政府运行像一趟列车,晋升锦标赛就像是铁轨保持列车方向。在晋升锦标赛中,上级经济增长的导向,会引导地方官员关注经济增长,但采取什么手段来促进增长,并不是毫无限制的。考虑到中国经济增长也是转型的过程,至少在改革开放初期,对市场化改革是存在“姓资姓社”的疑虑的,当中央并没有形成共识,假若地方官员以体制改革的方式求经济增长,是存在政治风险的。对于追求晋升的官员,政治方向的错误是不能犯的,相反会更加努力与中央保持一致,晋升锦标赛的这一特质在大跃进时期得到了典型表现^[19]。从这一意义而言,晋升锦标赛追求的是对下级的引导与控制,而不是冒着失控的风险放手让下级追求体制创新。

其次,锦标赛反映的是上级的控制,实际中也可能会出现这样的情况:由于对下级的控制不可能总是掌控一切细节,中央也许可能在一个大的方向和框架下给予下级相当的行动自由,事后再给予肯定或否定。我们认为,即使中央事后会肯定,但只要中央没有事前明确肯定地指出哪个改革符合社会主义,那么事前对某项市场化改革是否符合中央精神的不确定性仍会困扰地方,如果地方官员单是由晋升来激励的话,仍是不敢冒这种政治风险,相比之下,单纯利用行政手段推动投资来拉动经济增长,而不涉及体制改革是更为省事的选择^⑦。为详细说明这点,假设经济发展的两种方式,体制改革和行政性投资的粗放式发展,是地方官员可面临的两种选择。单纯投资带来增长政绩 b , 通过体制改革则带来 $B > b$, 这反映了体制改革才是经济增长的根本,也隐含假设了没有其他影响因素官员本身还是倾向进行市场化体制改革的。但是 B 具有不确定性,如果中央事前不明确其可行的话。这种事前的不确定性以

概率 P 反映, $P \rightarrow 1$ 表明明确预期到中央的肯定。

地方官员晋升取决于 $PB > b$, 如果 $PB < b$, 地方官员没必要去冒这个险。假定 P 的事前估计为正态分布 $N(P_0, \sigma_0^2)$, P_0 可以认为很小, 因此一开始没人改革, 大家都选 b 。进一步我们可以认为官员 i 可以通过观察其他地区行为, 即进行了体制改革, 来猜测这些地区也许从中央得到了更肯定的信息才这么做(假定某些地区在事前了解中央政策偏好上有信息优势, 比如通过关系, 而官员 i 没有关系去了解), 这可以让其减少事前不确定性。地方官员 i 观察到其他地区的改革, 以贝叶斯推断的方式改变对 P 的预计, 由于其他地区的改革也仍存在只是某种偶发因素导致而非真是了解中央意图的可能, 这种观测到的其他某个地区出现改革 R 所提供的关于不确定性的信息就可能存在一定的误差, 即观测 R 服从 $N(1, \sigma_1^2)$ ^⑧。因此, 地方官员 i 所做的推断 $E(P|R)$

$$= \frac{1 \cdot \sigma_1^{-2} + P_0 \sigma_0^{-2}}{\sigma_1^{-2} + \sigma_0^{-2}}$$

特别地, 当 i 观测到多个地区 (n 个) 都进行市场改革时, 推断变成 $E(P|R_n) = \frac{1 \cdot n^2 \sigma_1^{-2} + P_0 \sigma_0^{-2}}{n^2 \sigma_1^{-2} + \sigma_0^{-2}}$, 当 n 越大, 对 P 的后验推断越大, 存在 n 的一个临界点使得 $P > b/B$, 地方 i 能够推行市场改革。可见, 在晋升锦标赛下, 即使愿意进行改革的地方, 为了回避事后可能出现的中央否决风险, 当且仅当在有足够多其他地区都推行市场改革后才愿意进行。但是, 当每个地区都这么做的时候, 每个地区都只是在观望, 结果是每个地区事前仍理性地循规蹈矩, 而不会在体制改革上采取主动。

最后, 还要探讨这样一种情况, 即中央事前就明确不对改革内容做出限制, 或者说限制的框架相对可能的改革足够广, 不管黑猫白猫, 谁的政绩事后大就提拔谁(这符合晋升锦标赛的原始定义)。那么因为 $B > b$, 这种情况下是否一定意味着市场改革是地方官员的占优决策? 需要注意到, 利用行政手段推动投资是一种能直接快速拉动经济的措施。相比之下, 有些市场化改革要见到成效, 尽管长期效果更好, 但除非有直接的环境配合, 短期效果可能没那么明显^⑨, 而且改革本身也有效果的不确定性, 尤其对于那些影响较为深远的改革。这里 P 就变成官员任期内市场改革措施所体现的效果, 或者改革效果

的不确定性, 如果 P 较小, 仍有 $PB < b$ 。

五、地方官员的改革动力

既然晋升锦标赛会涉及政治方向的控制问题, 那么回顾改革开放的历程, 确实有不少体制改革是由地方创造的, 这正是所谓的“摸着石头过河”, 那么地方进行市场改革的动力何来? 我们结合体制改革的一些典型历程来进行探讨, 可以看到对于许多重要改革, 晋升激励并不主导地方去创造改革。

体制改革中最早也是最重要的之一是农业承包制改革, 它解决了广大农民的温饱问题。最初农业承包制改革 1978 年起源于安徽小岗村, 当时仍是人民公社体制, 困于粮食饥荒的村民自发进行了包产到户的改革, 而当时的生产队长甚至愿意为此冒坐牢的风险, 这种改革显然不是晋升动机所能解释的。同期沿海改革开放的前沿广东利用依靠港澳的地理人文优势提出了建立特区的设想, 不过, 类似后来在安徽推广的农业承包制, 这种范围的改革并不是当时的省级领导能决定的, 必须事前得到中央的支持, 而这些重要的改革在以邓小平为首的改革力量关怀和指导下得以推广。这些改革的历程也说明了对于有重大影响的体制改革, 事前得到中央的肯定是必要的, 尽管当时中央对这些改革仍存在意识形态的争论, 但中央里改革力量的支持是坚定和有利的, 而这些省的改革者与他们有直接的联系^[21]。至于一些地方领导事后因为这些改革成就提拔到中央, 但很难说他们是冲着晋升才这样做的。这些地区的改革尽管有中央改革力量的支持, 但是上下仍受到左的思想的严重干扰, 这些改革仍是有政治风险的。他们是出于对“文革”浩劫的感触, 对历史对人民负责的态度, 这从涉事人的回忆录中可见一斑。同时, 农业承包责任制改革调动了农民积极性立刻取得了粮食丰收, 广东建立特区也是马上见效, 这些改革都是短时间就取得了巨大成功, 立刻就有了很强的说服力。

另外, 自中央因财政原因实行分权化改革后, 地方整体上也获得了发展地方经济的权力。但在整个 1980 年代, 意识形态争议仍存在。我们今天所熟悉的民营经济, 外资企业在当时除了沿海特区都很少看到。地方政府主要是采取发展地方国有企业, 包括一些地区的乡镇企业的方法来发展经济^[22]。这

种方法就是行政性推动投资的方法。受益于之前长期左的政策造成的物资匮乏,以及当时轻工消费品的需求高峰,这些地方国有企业得到了快速发展。而且,这些地方国企,以及总体可算成集体所有制的乡镇企业,不存在姓资姓社的争议。这一事实说明,如果地方能够拥有足够行政调动的资源以及能取得不错的收益,出于意识形态的考虑地方仍愿意先发展符合政治方向的企业。

如果说广东作为改革开放的排头兵,而得到国内上下各方的瞩目,温州则算是市场体制改革的草根典型。温州在自“温州模式”获得承认之前,并没有得到中央和上级的关注和支持。温州在 1990 年代以后开始成为浙江的一个重要辖区,如引言所提及这种地区的官员升迁已经有其他的影响因素,我们关注在 1980 年代仍属海防前线的温州,是如何实现市场经济的跨越。温州的市场经济以民间自发和民营经济为主,但当时政府的态度也是很重要的,否则温州模式未必出现。在温州政府的态度中,起主导作用的是最早的两任书记(温州 1981 年成为地级市),这两位书记都是从省里调来,按照省里的意见,是要查下温州当时刚开始出现的“资本主义复辟”,但最终他们都坚持了实事求是、尊重当地情况的做法,这为后来温州商品经济的发展打下了基础^[23],而这两位书记后续仕途都没有晋升。

姓资姓社的紧箍咒一直到 1992 年邓小平的南巡讲话以后才得到解除,尽管如此,除非中央明确肯定哪项改革,光是地方仍不大可能为了晋升而改革。而且,对许多地区来说,行政性推动投资仍是有吸引力的选择,毕竟它是常规行为,也容易出政绩,如果地方政府有足够资源支持的话。事实上,1990 年代开始的地方国企改制正是这种资源支持枯竭的结果。由于 1990 年代开始轻工业品市场竞争激烈,地方国有企业治理结构上存在问题,地方国有企业出现了大量的亏损,加上银行上收信贷权力,而成为地方财政的负担,开创中小国企改制先河的诸城市,起因正是对市属企业情况的摸底,结果发现 150 家企业中 103 家亏损,43 家资不抵债^[24]。加上 1994 年开始的分税制改革财力上收,地方具有了甩掉亏损国企包袱的动机进而实行包括乡镇企业在内的企业改制^[25]。这里是地方政府财政收入的需要,而不是

晋升激励导致了地方政府的体制改革^[26]。同样这个逻辑可以解释地方政府招商引资的热情,地方国企不能贡献经济增长后,招商引资成为现实可行的替代方法,并引起地方政府修建基础设施热情。

由此可见,财政激励往往在地方政府的主动改革中发挥了主要作用^⑩,其体现在即使没有中央事前肯定下,某些地方也先行做出改革,而中央往往事后再予以肯定,之后再推广。这也与地方政府竭力满足地方的财政需求有关,这也意味着地方可以单独主动采取改革措施。不过地方政府的财政激励也不一定总是与市场改革的方向一致的,例如早期的国内市场分割和地区贸易壁垒就是地方袒护本地国企的产物。但正是晋升锦标赛具有的引导和控制地方的作用,中央的政令总体能够发挥作用,使得像国内市场本地保护主义的做法得到抑制。至于近年来地方政府热衷的垄断土地市场和土地经营,也不见得是与市场化一致的改革。

六、结论

晋升锦标赛就本质而言,是一种贤能政治(meritocracy)。贤能政治在政治学中作为一种理想,从柏拉图以来,包括美国建国之初的联邦党人,都有所提及,其主旨是希冀官员的才干与其职务相匹配。由于公共治理事务日趋复杂,所需要的专业知识和能力也日益重要,贤能政治反映了这种愿望。晋升锦标赛在中国也提供了一种选拔官员的方式,不过实际中的晋升锦标赛更多的是一种晋升资格赛,官员的政绩不可能完全按照可量化排序的方式来对应官员的晋升可能。晋升资格赛是对晋升设立了门槛,官员政绩过了某种门槛进入候选梯队,上级在具体选拔谁上是有很大的自由裁量权的,这也使关系有了发挥的空间。那么晋升资格赛是否仍具有选贤任能作用? 正常情况下由于晋升门槛的存在,资格赛至少不会让那些表现太差的官员上来。晋升资格赛在此基础上也为提拔官员提供了更好的灵活性,如果运用好的话。这是由于官员的工作内容包含诸多无法量化观测,无法比较的方面,特别到更高层的位置,工作变得更加复杂,这意味着单纯靠量化指标也未必容易衡量,资格赛中上级的多角度考察,包括关系的运用,可以成为贴近考察和综合了解的方式,用来观测官员的真实能力和政治忠诚。当然,包含

关系的资格赛要起作用,就要保证一定的选拔门槛。官员进入队伍的开放,和上级坚持选贤任能原则是必要的前提,资格赛的效果和这些前提紧密相关。另外,与其只看官员能力,不如把眼光适当放在决策支持与纠错的机制上。

晋升锦标赛除了筛选官员能力,在提供官员激励上,晋升锦标赛,即使忽略如年龄快到点等导致激励不足的问题,就晋升锦标赛整体而言,它首要目标是治理官员而不是促进改革,它提供的激励导向主要是保证下级与上级保持一致,而不是去主动寻找体制改革的机会。晋升锦标赛以往在地方政府的体制改革与市场转型中起的作用是有限的,特别是在有意识形态争议风险的时期。若说晋升激励是促使地方官员为了推动经济增长而改革的动力是言过其实了。晋升锦标赛在促使地方官员重视经济增长上起作用,主要是导向行政性推动投资的增长,因为这样政治风险更小,出政绩也可能更快。地方政府的财政激励往往在地方改革实验中起了更主要的作用。地方政府的财政激励追求地方政府的财政收入,但作为政府,它对财政收入的渴望并不是越强越好,单纯财政激励与市场经济转型并不是并行不悖的。在过去摸着石头过河的改革中,财政激励使得地方政府在一些领域敢于在中央事前没有明确批准情况下做出改革,如国企改革等,但也在另一些领域同样自行采取了不利于市场经济发展的做法,如地方保护和垄断土地市场等。这里的关键是地方政府的财政激励要得到适当约束,为此晋升激励就应该起到必要的控制和引导作用。为了更好发挥晋升激励的作用,今后在改革的举措上应该更多考虑中央做出顶层设计,现在对于社会主义市场经济的改革方向并不是问题,但仍需中央主动统揽全局提出改革措施而不是等待地方的实验,以免让财政激励中违反市场的一面再度出现。而且还要注意到,晋升激励和财政激励都会使地方偏好行政性投资,除非资源受到约束。因此要由中央推动改革限制地方政府控制经济资源的能力,或处于可监督之下,这样才能限制住地方偏好行政性推动投资的可能。

【注】

①晋升激励也可以不是地方官员面临的唯一激励,地方

官员也面临地方财政收益带来的激励,这里是在晋升激励角度下。

②杨其静、郑楠^[1]采取了地方经济增长率排名的做法来研究政绩与晋升的联系,发现资格赛相当宽松,对省里一共十几个地区而言,基本上排名前十的都有更多机会。

③由于是资格赛,业绩和晋升并不是说存在严格正向关系,不是说晋升一定表明其通过业绩表现的能力更强。而是说如果不存在门槛,通过关系要筛选的肯定是业绩最差的官员。

④比如关系中常见的是某官员与上级领导曾在某单位共事过,一种可能是他的政绩给上级留下了深刻印象,这就给后续关系开了头。

⑤通常讨论的关系在保持政治忠诚中的作用这里不再赘言。

⑥这里关系的定义主要是从更全面了解对方的角度而言的,这与带贬义的,形成小团体以腐败为目标的关系不同。

⑦唐雪松等^[20]发现,在市场化进程越慢或增长表现越差的地区,地方政府越有动机干预投资。

⑧如果没有观测误差,其他地区出现一例改革就可以确认中央事前对此也是肯定的。

⑨例如像特区港澳等地就在旁边,放开外资就能马上进来。而像国企改革这样的改革,一般需要度过转型期才会显现效果。

⑩此外官员的实事求是,为当地谋发展的态度也起作用。

参考文献:

[1] Montinola G., Qian Y., Weingast B. Federalism, chinese style; the political basis for economic success in China[J]. World Politics, 1995, (01): 50-81.

[2] 陈抗, Hillman A., 顾清扬. 财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手[J]. 经济学(季刊), 2002, (01): 111-130.

[3] Xu C. The fundamental institutions of China's reforms and development [J]. Journal of Economic Literature, 2011, (49): 1076-1151.

[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, (07): 36-50.

[5] Li H., Zhou L. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China[J]. Journal of Public Economics, 2005, (89): 1743-1762.

[6] 陶然, 苏福兵, 陆曦, 朱昱铭. 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[J]. 管理世界,2010,(12):13-27.

[7] Oppen S., Brehm S. Networks versus performance: political leadership promotion in China[R]. Working Paper, Lund University, 2007.

[8] Shih V., Adolph C., Liu M. Getting Ahead in the Communist Party: explaining the advancement of central committee members in China[J]. American Political Science Review, 2012,(106):166-187.

[9] LüX., Landry P., Duan H. Does performance matter? Evaluating the institution of political selection along the Chinese administrative ladder[R]. APSA 2014 Annual Meeting Paper, 2014.

[10] 姚洋, 张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛[J]. 经济研究, 2013,(01):137-150.

[11] 杨其静, 郑楠. 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛[J]. 世界经济, 2013,(12):130-156.

[12] 陈潭, 刘兴云. 锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治[J]. 公共管理学报, 2011,(02):21-34.

[13] Bo Z. Economic performance and political mobility: Chinese provincial leaders[J]. Journal of Contemporary China, 1996,(05):135-154.

[14] 陈健, 陆梦龙. 晋升锦标赛起来多大作用? 兼论地方官员的激励导向[J]. 河北经贸大学学报, 2010,(03):10-17.

[15] 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,(06):42-59.

[16] Jia R., Masayuki K., Seim D. Political selection in China: the complementary roles of connections and performance

[R]. IFN Working Paper, No. 1003.

[17] 杨瑞龙, 王元, 聂辉华. “准官员”的晋升机制: 来自中国央企的证据[J]. 管理世界, 2013,(03):23-34.

[18] Ma L., Tang H., Yan B. Public employees' perceived promotion channels in local China: merit-based or guanxi-oriented? [R] Working Paper, Nanyang Technological University, 2014.

[19] 周飞舟. 锦标赛体制[J]. 社会学研究, 2009,(03):54-79.

[20] 唐雪松, 周晓苏, 马如静. 政府干预、GDP增长与地方国企过度投资[J]. 金融研究, 2010,(09):99-112

[21] Cai H., Treisman D. Did government decentralization cause China's economic miracle? [J]. World Politics, 2006,(04):505-535.

[22] Naughton B. Growing out of the plan: Chinese economic reform, 1978-1993[M]. Cambridge University Press, 1996.

[23] 睦孝忠, 周进, 郑朴. 温州民营经济的兴起与发展[M]. 北京: 中国文史出版社, 2008.

[24] 于炳华. 国有中小企业转轨改制路径研究: 以诸城市为例[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012.

[25] 王红领, 李稻葵, 雷鼎鸣. 政府为什么会放弃国有企业的产权[J]. 经济研究, 2001,(08):61-70.

[26] 陶然, 杨大利, 张光, 高燕楠. 财政收入需要与地方政府在中国转轨和增长中的作用[J]. 公共行政评论, 2008,(05):6-42.

(责任编辑: 宋 敏)

The Promotion Tournament and Its Effect

CHEN Jian

(Institute of Economics, China Academy of Social Science, Beijing 100836, China)

Abstract: The promotion competition is an important way to understand why the local officials promote economic growth in China. In fact there exists the threshold of the performance, a local official can be the candidate while exceeds the threshold, and who wins against other candidates would be determined by the higher authorities, so the personnel connection is important. Personnel relations have multi effects and good ones among them could be used to evaluate what cannot be quantified in official's capability. The premise of the promotion system is that the opening access of junior officials is kept and the higher authority insist on impartial judgment. The threshold makes the promotion system exist and the officials have incentives to push economic growth. In addition, the nature of promotion tournament is to make the subordinate keep loyalty to the superior. Unless the central authority permit something in advance, the locals can not take political risk to push forward the reform. So the central government should push the comprehensive reform by controlling the promotion competition.

Key Words: Promotion tournament; Promotion qualification; Local government; Market transition