

地方领导干部激励机制的运作与绩效^{*}

左 才

内容提要 本文从 600 余条地方领导干部考核条例的内容分析入手,探讨地方领导干部激励机制的运作及其对地方治理的影响。本文发现:(1)绩效目标完成情况与干部年度考核结果或晋升之间并不存在强关联,目标责任制主要是通过传递上级政策偏好的信息,为层级体制下地方政府与上级政府设定的发展目标保持一致提供前提条件。(2)激励结构在不同时期、不同地域及不同政府层级之间存在较大差异。(3)目标责任制能对地方治理产生直接影响:社会类指标权重大小与政府支出中民生支出所占比重的增长正相关。

关键词 目标责任制 激励机制 信号机制 干部人事制度 民生支出

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2017.03.018

导 言

干部目标责任制一直吸引着国内外政治学、公共管理学、经济学及社会学学者的关注。部分学者将目标责任制概括为中国“压力型政治”的表现和实施手段(荣敬本、崔之元等,1998;徐勇、黄辉祥,2002;Tsui and Wang,2004),强调目标责任制下的行政主导和层级控制。另一部分研究者将目标责任制视为“政治激励机制”,重视行政体系下的目标完成与政治晋升的关联及晋升动机下的官员行为(杨顺湘,2000;张汝立,2003;Edin,2003;Whiting,2001;Zhong,2003)。第三种视角将目标责任制理解成一种基层政权实践方式,关注其重构乡政与村治等制度化联结功能(王汉生、王一鸽,2009)^①。上述视角都十分关切目标责任制对地方治理的影响。研究表明,目标责任制在促进地方经济增长和地方政府间竞争及创新的同时,也衍生出了一系列问题,包括地方保护主

义、重复建设、忽视民生领域发展、数字造假、激化基层社会矛盾等(刘瑞明,2007;徐现祥、王贤彬,2010;魏四新、郭立宏,2011;蔡芸、杨冠琼,2011;唐志军等,2013;Gao,2009;O'Brien and Li,1999)。这些研究深化了我们对目标责任制的理解,然而对目标责任制的微观运作机制仍存在不清楚的地方,比如目标责任制与领导干部考核及晋升的关系,已有研究大多假定这三者之间的紧密联系,却很少引用实证数据支持;此外,对目标责任制绩效的考察多集中在“一票否决”指标上,鲜少检验其他实绩目标对地方治理的影响。建立在已有研究的基础上,本文旨在运用正式制度文本系统、全面、客观地展现地、县、乡级领导干部考核的制度设计、发展变化及地域差异,分析目标责任制与干部考核、晋升的关联及其对地方财政支出的影响。对干部考核、晋升制度的分析也有利于更好地评价地方官员升迁文献中一些潜在假定的合理性,对优化模型的建构提出建议。

* 本文系复旦大学社会科学高等研究院 2016 年度主题资助项目。

后文安排如下:第二节介绍官员激励机制的相关理论及本项研究的设计;第三节探讨和分析了目标责任制的运行机制和政治激励结构的复杂性,并运用实证数据检验目标责任制的具体设计对地方治理的影响;最后结论部分总结主要研究发现及对相关领域研究的启示。

理论和研究设计

由于政府官员最关心仕途和晋升,晋升激励被认为是比物质奖励、荣誉激励更为重要的激励因素。将目标责任制视为晋升激励机制的文献蕴含一个关键前提,即目标完成情况与干部的仕途有直接且密切的联系。近些年,政府绩效与官员晋升的联系成为中国政治经济学研究关注的焦点之一。学者运用不同的解释变量、衡量指标、模型探讨不同时期地方领导人晋升与政府绩效目标完成情况的关联,得出的结论不尽一致^②。部分研究发现经济绩效(包括财政收入)对地方领导晋升起正向促进作用(Bo, 1996; Guo, 2007; Li and Zhou, 2005; Sheng, 2010; Shih, Adolph and Liu, 2012),这种激励被认为是中国经济快速发展的制度基础,也是导致社会领域发展滞后的制度根源。同时,这种基于实绩的晋升模式在一定程度上促进了地方政府官员之间和地方政府之间的政治标尺竞争和锦标赛^③。另一些研究表明,非绩效因素,包括与上级的关系,对地方领导晋升的影响更为重要(Shih, Adolph and Liu, 2012; Smith, 2013; Thøgersen, 2008)。现有定量研究忽视了政治激励的地区差异性、内生性和复杂性。案例表明,不同地方目标责任制中的“晋升承诺”及提供实质性“晋升激励”的程度存在强弱之分(卓越、张红春, 2016)。目标责任制中具体目标值的确定是上下级沟通和博弈的结果(Leng and Zuo, 2016),并非完全外生给定。同时,自2006年中组部颁布《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》以来,地方领导干部的考核更加重视社会政策领域方面的发展实绩,社会政策领域的绩效对地方领导的晋升同样有显著影响(Zheng et al., 2013; Zuo, 2015),这质疑了激励结构单一化,即仅以GDP为导向的假设,显示了政治激励结构的复杂性。

关于官员激励机制对地方治理的影响,除了

开篇提到的对社会政策领域发展的消极影响外,学者也从政府支出的角度分析现有激励机制下官员晋升动机对财政支出结构的影响。已有研究表明,以GDP为主的晋升锦标赛很难解释省级领导对支出的影响(杨良松、庞保庆, 2014)。而随着中央日益重视经济和社会均衡发展,地方领导会在关键任期年份策略性地增加教育支出来提高晋升的可能性(Lu, 2015)。这类研究的潜在逻辑是,由于官员年龄、任期、任职经历与晋升概率紧密相关(Bo, 2002; Landry, 2008),为了提高自己的晋升概率,不同特征官员领导下的财政支出结构也会不尽相同。同样地,这类研究忽视了政治激励的地区差异性。不同政治激励结构下,即便是相同特征的官员,为了晋升,其对财政支出的分配和使用也将不一样。

本研究主要包括三个部分:(1)通过对考核条例的内容分析,深入探讨地方领导干部考核制度的微观运作机制,更直接准确地呈现地方政治激励机制的运行逻辑;(2)考察目标责任考核中经济社会指标设计在不同时期、地区及政府层级的差异,显示激励结构的复杂性;(3)运用计量模型,考察目标责任考核中目标权重大小与相应政策领域政府支出的关联,探讨政治激励机制对财政支出的影响。

这两部分研究的数据主要来源于600余条地方领导干部考核条例。研究者于2012年到2015年通过政府网站公开文件及田野调查收集到这些条例,其中包括93条省级考核条例(覆盖22个省下176个地级市的领导干部),263条地级考核条例(覆盖118个地级市下763个县的领导干部),及254条县级考核条例(覆盖225个县下2925个乡镇的领导干部),时间跨度为1991年到2015年^④。其中包括年度领导干部考核、目标责任考核及届中届末考核条例。部分目标责任考核条例列出了绩效目标的内容、目标值及其在考核中所占的权重。图1显示了样本中各级考核条例覆盖的地域。作为正式制度文本,大多数考核条例“下管一级”,对下辖地方领导干部的考核进行了详细规定,比如,地级考核条例规定了下辖所有县领导干部的考核安排^⑤。

为了检验条例数据库的代表性,表1列出了样本中省级及地市级考核条例涵盖的地域与样本

之外地域在经济、人口方面的 T 检验结果。结果显示,样本中目标责任考核条例涵盖的地级市及县与样本外的地级市和县相比,在地区人均生产总值及年末总人口方面不存在显著差异,因此,样本具有一定的代表性。

表 1 省级考核条例样本的代表性检验

	省级目标责任考核条例样本中覆盖的地级市 (N = 176)	样本之外的地级市 (N = 160)	T 值	Pr(> t)
2013 地区人均生产总值	42550.52	46465.09	1.2636	0.2072
2013 年末总人口 (万人)	389.72	367.41	-0.8068	0.4203

表 2 地级考核条例样本的代表性检验

	地级目标责任考核条例样本中覆盖的县	样本之外的县 (N = 1247)	T 值	Pr(> t)
2010 地区人均生产总值	101.2350 (N = 751)	103.7609	0.3303	0.7412
2010 年末总人口 (万人)	47.095 (N = 712)	46.842	-0.1531	0.8783

注:县包括县级市但不包括地级市下辖的区。由于年鉴中没有公布 2010 年以后县人均生产总值的数据,因此在考核地级目标责任考核条例样本的代表性时用 2010 年的数据。

数据来源:2011、2014《中国区域经济统计年鉴》。

主要发现与讨论

为了提高工作效率和调动工作人员积极性因素,目标责任制在上个世纪 80 年代初建立和推广。目标责任制,简单来说,就是将工作目的和任务逐级逐项分解成具体的可量化的工作目标,同时明确相关个体在完成目标上的责任,依据目标完成情况进行奖惩。目标管理首先在一些大中型企业试行,然后在党政机关及事业单位推行^⑥。公开材料中最早对地方领导干部实行目标责任制考核的文件为 1987 年黑龙江省委组织部和省人事监察局颁布的《关于党政领导班子和领导干部实行目标责任制的暂行规定》。1988 年中组部颁布的《县(市、区)党政领导干部年度工作考核方案(试行)》是第一部规范地方领导干部考核的中央文件,列出了县级领导目标责任考核中的具体指标内容,其中绝大多数为经济类指标,只有 3 个与民生相关(Whiting 2001, p. 103)。在 1995 年中组部下发的《关于加强和完善县(市)党委政府领导班子工作实绩考核的通知》中,详细列出了 24

个具体可量化操作的考核指标,其中 9 个与民生相关。在 2006 年及 2009 年中组部关于地方领导干部考核的文件中,规范了县级以上地方领导干部考核的内容和程序,并且民生类考核指标的数量超过了经济类指标^⑦。

(一) 地方领导干部激励机制的运作

目标责任制的政治激励作用主要建立在其与干部考核的联系上。领导干部的考核一般分为四类:年度领导干部考核、年度目标责任考核、年度廉政考核、届中或届末考核^⑧。年度领导干部考核的时间一般在当年年底或次年第一季度,持续一个月左右,在考核领导小组的领导下由设在地方党委办公室或党的组织部门的考评办负责具体实施。考核领导小组由一位地方省委常委任组长,组员包括地方主要党政机关的领导。考核的形式主要为地方上报自评结果和相关数据,考评办和政府统计部门负责核实数据。在考核的一个月时间内,考核领导小组会实地走访和考察下辖地方政府进行评分,考评办同时收集其他评价数据,比如民意调查等。

正式考核之前数月的准备阶段中,考评办会将目标责任考核中各经济社会发展指标的设计方案下发给被考核的下辖地方政府,征求其意见,然后汇总分送各具体政府部门审核,最终考核指标的方案由考核领导小组确定。访谈数据表明,在指标确定过程中,上下层级政府间的协商沟通主要集中在考核指标的目标值方面,而非目标内容及指标权重。同时,省级领导干部的任期与来源也会影响其设置的预期经济增长目标(马亮, 2013)。

年度领导干部考核构成因素包括目标责任考核的结果、民主测评的结果和其他评价的结果,比如个别谈话、民意调查、省委全委会评价等。民主测评主要为同级党政领导(比如人大主任等)及下属对地方领导在德、能、勤、绩、廉五方面的评价。年度目标责任考核主要依据地方领导班子对经济社会发展指标的完成情况进行排名。目标责任考核中被评为优秀的地方政府大多会获得经济上的奖励,部分地方规定连续两到三年评为“优秀”的地方领导在提拔上会获得优先考虑,而考核结果连续两到三年为“较差”的,大多数地方规定当地领导干部将面临人事调整。少部分地方对

目标责任评为“优秀”的比例有限制,比如不超过20%,但对评为“不合格”的比例没有规定,也没有条例规定排名在末位的地方政府领导人将被评为“不合格”。

在现有制度安排下,形成强政治激励的考核制度应同时具备三个特征:(1)目标责任考核结果在年度领导干部考核中所占比重较大;(2)考核排在末位的地方领导将被评为“不合格”并且限制“优秀”的比例;(3)考核结果能在较大程度上影响地方领导的仕途。表3列出了不同层级地方领导人考核中目标责任考核结果所占比重的描述性分析。由于部分考核条例没有列出各考核要素所占比例,因此表3中的结果与现实情况可能存在较大偏差,但即便只分析一小部分数据仍然可以看出较大的地区差异:有些地方年度领导干部考核结果超过70%取决于绩效目标的完成情况,而有些地方绩效目标完成情况与领导干部考核结果没有关联。没有明确规定绩效目标完成情况在年度干部考核中比重的,将给上级党委在操纵考核结果和人事任免上更多的灵活性和空间(Gao 2009)。如果目标责任考核只关系到物质奖励,而不与官员最关心的仕途产生联系,则是一种偏弱的政治激励机制。

表3 目标责任考核结果在年度地方领导干部考核中所占比重

	样本中提供 相关信息的 条例数量	均值	标准差	最小值	最大值
省级考核条例 (对下辖地级领导人的考核)	11	.496	.260	0	.72
地级考核条例 (对下辖县级领导人的考核)	51	.445	.205	0	.72
县级考核条例 (对下辖乡镇级领导人的考核)	62	.438	.188	0	.72

数据来源:作者的条例数据库。

条例内容分析表明,大多数地方规定领导人拟提拔使用的,近几年的年度考核必须为称职以上等级,连续几年年度考核评为“不合格”的地方领导人将进行组织调整。一些条例规定在民主评议中得分较低或未完成“一票否决”指标将被评为“不合格”。其次,关于年度考核结果与最终届末提拔及干部任用的联系,大部分地区的条例虽规定年度考核结果是组织部门选拔任用干部的重要依据,但仅有极个别地方具体规定了年度考核

结果与干部任用的实质性联系。

综上,从正式制度设计来看,没有完成一些关键指标会使地方领导干部在一定时间内丧失晋升的资格,但目标完成得好并不能保证在年度考核结果中获得优秀,即便考核结果优秀在一些地区也不能保证在提拔中获得优先考虑。干部晋升及考核的正式制度中并没有引入符合标尺竞争理论的激励。干部考核正式制度中的激励配置主要是对没有完成发展目标的惩罚,而没有建立工作实绩与晋升的正向联系。

(二) 经济社会指标

现有研究认为目标责任考核中经济指标所占比重较大,即政治激励结构中重经济轻社会,是中国经济快速发展的同时社会政策领域发展滞后的主要原因。^⑨研究者习惯将指标根据其对应考核的影响程度由小到大划分为“软指标”、“硬指标”及“一票否决指标”(Edin, 2003)。经济发展、社会稳定、财政收入一般被视为“硬指标”,因为这些指标在考核及晋升中更受重视(刘明兴、侯麟科和陶然, 2003;周黎安, 2007;托马斯·海贝勒、雷内·特拉培尔, 2012; Liu et al., 2012; Li and Zhou, 2005; Lu and Landry, 2014)。这种对指标进行“软”、“硬”的区别主要是基于非正式制度安排及地方领导干部对不同指标重要程度的主观理解,在目标责任考核条例中,并没有直接的体现。

目标责任考核条例中除了列出目标内容外,还列出了每个指标在考核中所占的比重。表4列出了样本中省级目标责任考核条例指标权重的描述性分析结果。从表4中不难看出,指标权重在各地存在较大差异。经济类指标,在目标责任考核中的权重在样本地域中差异最大(标准差值最大,为0.098),变化区间从27%到64%。社会类,即非经济类指标的权重在各地的目标责任考核中也有较大的差异(标准差值为0.094),变化区间从24%到73%。在具体政策领域,地域差异最大的为环境保护类,从4%到40%不等,其次为社会保障及地区生产总值及增长率;教育类及招商引资比重的地域差异则比较小。由此可见,地方政府在制定社会经济发展计划上存在较大的自主性,在中央政府强调社会政策领域发展而不是单一的经济发展模式背景下,地方政府根据自身发展条件和环境等因素自主地选择和调整地区

发展策略。

表4 省级目标责任考核条例中(即对地级市领导干部考核)指标权重的描述性分析

	样本中下辖地级市的数量	均值	标准差	最小值	最大值
经济类指标	700	.457	.098	.27	.64
招商引资	553	.023	.017	0	.06
固定资产投资	553	.044	.021	.01	.11
财政收入及增长率	553	.045	.028	0	.14
地区生产总值及增长率	492	.053	.030	0	.14
社会类指标	700	.471	.094	.24	.73
环境保护类指标	608	.139	.058	.04	.40
社会综合治理类指标	553	.022	.024	0	.09
安全生产	553	.021	.021	0	.09
药品或食品安全	553	.017	.023	0	.11
教育类指标	553	.020	.014	0	.06
社会保障	553	.035	.032	0	.15
党建指标	711	.074	.089	0	.32

注“城乡居民收入”这一指标归类为经济类指标“城市化”归类为社会类指标。表中的样本观察单位为地级市一年份

数据来源:作者的条例数据库。

目标责任考核中,指标权重针对不同层级政府的领导干部有所差异。如表5所示,对乡镇领导干部的考核,平均来说,经济指标的权重要超过社会指标的权重,而对地级市及县级领导干部的考核,社会指标的权重要超过经济指标。这种政府层级之间的差异在统计上是显著的。这种差异可能与不同层级地方政府的职权分布有关,县及其以上政府与乡镇政府相比在社会政策领域方面承担了更多的职能,因此在目标责任考核中,民生领域所占的比重更大。这与侯麟科等(2009)及刘明兴等(2013)对乡镇政府职能及对乡镇领导干部考核的发现一致。

表5 不同政府层级经济指标与社会指标权重差比较

权重差	省级考核条例 (N=76)	地级考核条例 (N=110)	T值	Pr(> t)
经济指标权重-社会 指标权重	-.031	-.020	-0.33	.740
权重差	省级考核条例 (N=76)	县级考核条例 (N=83)	T值	Pr(> t)
经济指标权重-社会 指标权重	-.031	.071	-2.74	.007**
权重差	地级考核条例 (N=110)	县级考核条例 (N=83)	T值	Pr(> t)
经济指标权重-社会 指标权重	-.020	.071	-2.43	.016*

注:* p<0.05,**p<0.01。N为条例数。

数据来源:作者的条例数据库。

总的来说,目标责任考核中不同绩效指标的

权重(即重要性),在不同地域、不同时期及不同政府层级之间都存在较大差异。简单地将地方目标责任考核定性为以经济发展为主显然已不符合现实情况。在分析地方领导晋升时,应该考虑到这些差异性。同时,差异背后的原因及导致的结果亟待进一步深入研究。

(三)目标责任制对地方治理的影响

由于单一制的央地集权关系,无论是基于晋升、财政收入、工作安全性等因素的考虑,下级都需要尽量满足上级的政策偏好。绩效目标的设计,尤其是各目标的权重,由上级政府确定,因此其能够传递出上级政府的政策偏好。目标责任制除了具有政治激励作用,也是一种信号机制,能有效并准确表达上级的偏好。在上文激励运作机制和激励结构的分析基础上,下文旨在通过运用系统的数据检验目标责任制对地方治理的影响。影响地方治理结果的重要途径之一就是调整政府在某些领域的投入,并且地方领导干部有能力影响财政支出。因而,如果目标责任考核是一种有效的激励或信号机制,那么考核指标的设计应该与政府支出有紧密相关性。基于此,提出如下假设:

假设1:经济领域指标权重与社会领域指标权重的差距与民生支出的增速负相关。

1.模型和变量

本文实证部分所使用的数据为2006-2013年的地级面板数据^⑩,利用条例数据库中关于地级市领导干部目标责任考核中的指标权重信息来验证指标设计对地方财政民生支出的影响,所采用的基本模型如下:

$$\text{Ratio}_{it+1} - \text{Ratio}_{it} = \alpha_{it} + \gamma \text{TRS}_{it} + \beta X_{it} + \text{year}_{t+1} + \varepsilon_{it+1}$$

其中,下标*i*(*i*=1,⋯, *n*)和*t*(*t*=2006,⋯, 2012)分别代表第*i*个地级市和第*t*年。被解释变量为民生领域支出占总财政支出比例的增加值,其中民生领域支出包括教育、社会保障、医疗卫生支出。数据来源为各年份的《区域经济统计年鉴》。由于统计年鉴中在地级单位基础设施、环境保护等方面财政支出信息缺乏多年的数据,无法检验目标责任制中这些具体指标权重与相关领域财政支出的联系,因此被解释变量主要为民生领域财政支出的变化。

模型的主要解释变量(TRS)为地级市领导干

部目标责任考核中经济指标权重与社会指标权重的商值,这个商值越大,表明赋予经济指标的权重越高于社会指标的权重。由于当年的考核指标要到当年底或次年初才正式发布,因此当年支出的调整主要受前一年指标设计的影响。

除此之外,模型还需控制其他变量的影响。由于被解释变量是一个增长值,因此模型中控制了下列变量的增长率(X):地区年末总人口、地方财政收入、人均生产总值、市场化程度、经济对外开放程度及财政自主度。经济发展水平将改变地方居民对于民生的需求,并影响地方政府的财力,因而可能对于民生支出的变化产生影响。市场化程度及经济对外开放程度可能导致地方政府之间为了吸引民间投资及FDI,削减民生支出以降低企业劳动力成本。计量模型中分别使用FDI额在GDP中的比重及1减去国有单位职工在当地人口中的比重和来衡量地区的经济对外开放程度和市场化程度。其次,专项转移支付主要集中在民生领域,包括教育和社会保障等,因而财政上越依赖上级转移支付的地区政府有可能在民生领域的投入越多。由于统计年鉴中缺乏地级市政府获得上级转移支付的具体数据止于2008年,因而用地方政府预算内财政收入占财政总支出的比值来衡量地方财政自主度。地方政府财力情况及人口的增长也直接影响到民生支出的比例,因此也需要控制住这些变量的影响。为了解决互为因果问题,上述所有变量的增长率均为滞后一年值。为了控制年份对民生支出的影响,模型中加入了年份的固定效应(year)。ε为误差项。各变量的描述性统计及变量之间的相关系数,请参见附录中的表1。为了消除异方差的影响,回归使用了稳健标准误差。

2. 实证结果

如表6所示,目标责任考核中的指标设计的确与政府财政支出显著相关。经济指标的权重大于社会指标不利于民生支出占财政总支出比例的提高,经济指标与社会指标的权重商与民生支出比例增长率呈负相关,并且这种负相关在统计上显著。这支持了前文提出的假设。经济指标权重与社会指标权重的商值变化解释了民生支出占地方财政总支出的比例变化的7%^①。其他变量的变化与民生支出比例的变化均没有统计上显著的

相关性。

3. 稳健性检验

为了得到更稳健的结论,模型中加入了其他可能影响民生支出比例的变量的绝对值及增加率:城市化水平、地级市委书记和市长的任期和年龄。加入这些变量后,实证结果未变。同时,用其他方式来衡量经济指标与社会指标的差距,包括二元虚拟变量和经济指标权重与社会指标的权重的差值,其与被解释变量仍然统计上显著负相关。

表6 回归结果

被解释变量:政府支出中民生比例的增加(政府支出中民生比例 _{t+1} - 政府支出中民生比例 _t)		
解释变量	系数值	稳健标准差
经济指标的权重	-0.018**	.006
社会指标的权重		
地区人均生产总值增长率	-0.008	0.009
地方财政收入增长率	-0.012	0.012
年末总人口增长率	0.003	0.006
地区市场化程度增长率	0.000	0.001
经济对外开放程度增长率	0.000	0.000
财政自主度增长率	-0.005	0.006
年份固定效应	有	
N	382	
Adjusted R ²	0.580	

注: * p < 0.5, ** p < 0.1, *** p < 0.01。

数据来源: 作者的数据库及各年的《区域经济统计年鉴》。

结 论

目标责任制作为一种政治激励,其强弱程度在各地存在差异。不容忽视的是,干部考核中实绩目标完成情况只是其中一部分,在某些地方,甚至都不构成主要部分。而且其作用机制主要是通过惩罚在关键指标上未达标的领导人,而并没有将工作实绩与晋升前景紧密对应起来。目标责任制另一个没有得到重视的功能是信号表达。作为信号机制,目标责任制中的绩效目标体系,包括目标内容和权重等,可信地传递出上级的政策偏好,为集权和层级体制下地方政府对上一级政府设定的发展目标保持一致提供前提条件。

其次对政治激励的单一化假设,即以经济发展为主,已经与现实存在较大出入。尤其对地级市及县级领导来说,许多地方的目标责任考核中社会领域的指标权重已经超过经济指标。对干部晋升及行为的研究应该重视这种政治激励结构的地区差异。这种差异不仅限于经济社会指标的权重,还包括目标责任考核在晋升中的重要性。后

者反映了干部晋升中工作成绩和能力的重要程度,也是干部选拔制度化的体现。本文揭示的政治激励结构在不同时期、地域及政府层级间的差异,能在一定程度上解释现有关于干部晋升文献中发现的不一致性。

最后,本文分析显示目标责任制的确是一种有效的激励机制,考核指标权重与地方相应政策领域政府支出之间存在紧密联系。不同于选举这种政治激励机制,目标责任制是一种自上而下的机制,但同样能有效约束政府行为。今后的研究也应更多关注怎样科学合理地设计目标责任考核

中的指标内容和权重以改善地方治理。

本文的不足之处在于没有解释政治激励强度和结构在不同地区、时期以及政府层级之间的差异,哪些因素影响了政治激励结构的设计和变化,这些问题还值得进一步研究。另一个相关的问题是,绩效目标的制定,尤其是具体目标值的确定,是上下级政府沟通的过程。如果存在讨价还价,在哪些政策领域讨价还价的余地更大,哪些因素影响下级政府讨价还价的能力和结果。这些问题将启发干部人事制度中正式制度与非正式制度之间互动的探讨。

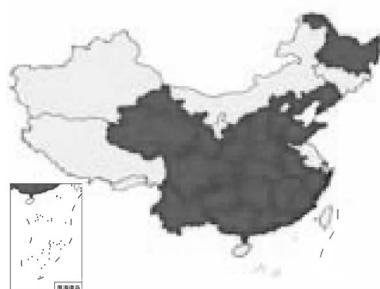


图 1a 省级条例涵盖的省



图 1b 地级条例涵盖的地级单位



图 1c 县级条例涵盖的县级单位

图 1 条例数据库覆盖区域

注:黑色标注为条例数据库覆盖区域

附录:

表 1 模型中变量的描述统计及其相关系数

	观察值	均值	标准差	最大值	最小值	地区人均 生产总值 增长率	地方财政 收入增长率	年末总人口 增长率	市场化程度 增长率	经济对外 开放程度 增长率	财政自主度 增长率
被解释变量	422	0.002	0.044	-0.156	0.248						
经济指标的权重	704	1.034	0.366	0.370	1.830						
社会指标的权重											
地区人均生产总值增长率	645	0.208	0.459	-0.822	4.156	1.000					
地方财政收入	增长率	638	0.276	0.236	-0.562	2.931	0.049	1.000			
年末总人口增长率	639	0.013	0.129	-0.731	2.756	-0.026	0.032	1.000			
地区市场化程度增长率	553	-0.161	.03988	-8.578	0.985	-0.003	-0.004	0.323***	1.000		
经济对外开放程度增长率	579	1.481	23.490	-1	561.724	-0.018	-0.015	-0.005	0.006	1.000	
财政自主度增长率	645	0.109	1.658	-0.797	41.095	0.020	0.570***	-0.030	-0.001	-0.003	1.000

注:*** $p < 0.001$.

数据来源:各年《区域统计年鉴》和作者的数据库。

①还有学者在强调“压力”与“激励”功能的同时,将目标责任制视为地方各级政府之间政治沟通的渠道:上级政府通过考核把任务按一定的优先顺序下达给下级政府,下级政府根据禀赋等选择性完成某些指标以最大化地展示其工作能力和

提高晋升概率(托马斯·海贝勒、雷内·特拉培尔,2012)。

②关于政府绩效与官员晋升关联的研究总结,可参见吴建南、马亮(2009)。

③标尺竞争(yardstick competition)最早由经济学家 Andrei Shleifer 提出(Shleifer 1985)。学者研究表明,中国的中央-地方

- 关系及干部考核和晋升体制深刻影响并塑造了中国式的锦标赛体制和政治标尺竞争(周飞舟 2009;王哲、顾昕 2016)。
- ④样本中90%的考核条例是2008年及以后制定的。考核条例一般包括考核的安排、过程、考核结果的运用等内容。
- ⑤个别地方也有例外,实行“下管两级”,比如2015年江西省委、省人民政府办公厅下发的《2015年度市县科学发展综合评价考核评价实施意见》规定了江西省所有县的考核标准。
- ⑥据记载,“最先在辽宁省抚顺市的一些单位建立了机关岗位责任制。1982年,劳动人事部发出了《关于建立国家行政机关工作人员岗位责任制的通知》,接着吉林、山西、安徽、黑龙江、湖南、陕西等绝大多数单位建立了岗位责任制。摘自《领导干部考察考核实用全书》(上卷),中国人事出版社,1999年,第101页。
- ⑦参见2006年《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合评价试行办法》及2009年《地方党政领导班子和领导干部综合评价办法》。
- ⑧部分地区将年度领导干部考核、年度目标责任考核及廉政考核融为一体。
- ⑨也有研究发现,干部管理体制总体上有利于增加教育支出,参见杨良松(2013)。
- ⑩选择2006年到2013年间的数,主要是由于2006年中央开始调整地方干部考核标准,比如出台了《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合评价试行办法》而现有最新《区域经济统计年鉴》的数据为2013年的,故该部分的研究数据终于2013年。
- ⑪统计回归中,比较常用的计算解释变量影响大小的公式为:某自变量回归系数*该自变量变化区间(即自变量最大值减最小值)与被解释变量变化区间(即被解释变量最大值减最小值)的商值的绝对值。

参考文献

- 蔡芸、杨冠琼《晋升锦标赛与中国的基础教育发展失衡》,《中央财经大学学报》2011年第6期。
- 侯麟科、刘明兴、陶然《中国农村基层政府职能的实证分析》,《经济社会体制比较》2009年第3期。
- 刘明兴、侯麟科、陶然《中国县乡政府绩效考核的实证研究》,《世界经济文汇》2003年第1期。
- 刘瑞明《晋升激励、产业同构与地方保护:一个基于政治控制权收益的解释》,《南方经济》2007年第6期。
- 马亮《官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究》,《公共管理学报》2013年第10期。
- 荣敬本、崔之元、王拴正等《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社,1998年。
- 唐志军、向国成、谌莹《晋升锦标赛与地方政府官员腐败问题的研究》,《上海经济研究》2013年第4期。
- 托马斯·海贝勒、雷内·特拉培尔《政府绩效考核、地方干部行为与地方发展》,《经济社会体制比较》2012年第3期。
- 徐勇、黄辉祥《目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效——以河南L乡为个案》,《学海》2002年第1期。
- 王汉生、王一鸽《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。
- 王贤彬、徐现祥《地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长和省委书记的证据》,《管理世界》2008年第3期。
- 王哲、顾昕《政治标尺竞争理论:地方政府的激励效应》,载岳经纶、朱亚鹏主编《中国公共政策评论》(第10卷)(待出版)格致出版社。
- 魏四新、郭立宏《晋升激励下地方政府虚假绩效信息产生与治理》,《科技管理研究》2011年第6期。
- 吴建南、马亮《政府绩效与官员晋升研究综述》,《公共行政评论》2009年第2期。
- 徐现祥、王贤彬《任命制下的官员经济增长行为》,《经济学》(季刊)2010年第4期。
- 杨良松《中国干部管理体制减少了地方政府教育支出吗?》,《公共管理学报》2013年第2期。
- 杨良松、庞保庆《省长管钱?——论省级领导对于地方财政支出的影响》,《公共行政评论》2014年第4期。
- 张军、高远《官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据》,《经济研究》2007年第11期。
- 周飞舟《锦标赛体制》,《社会学研究》2009年第3期。
- 周黎安《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。
- 卓越、张红春《绩效激励对评估对象绩效信息使用的影响》,《公共行政评论》2016年第2期。
- Bo, Zhiyue. 1996. “Economic performance and political mobility: Chinese provincial leaders”, *Journal of Contemporary China*, 5(12), 135-154.
- Edin, Maria. 2003. “State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township perspective”, *China Quarterly*, 173: 35-52.
- Gao, Jie. 2009. “Governing by Goals and Numbers: A Case Study in the Use of Performance Measurement to Build State Capacity in China”, *Public Administration and Development*, 29(1): 21-31.
- Guo, Gang. 2007. “Retrospective economic accountability under authoritarianism: evidence from China”, *Political Research Quarterly*, 60(3), 378-390.
- Landry, Pierre. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Leng, Ning and Cai (Vera) Zuo. 2016. “Intergovernmental Bargaining: Endogeneity in Local Target Responsibility Sys-

- tem”, Working Paper.
28. Li, Hongbin and Li'an Zhou. 2005. “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 89:1743 – 1762.
29. Liu, Mingxing, Zhigang Xu, Fubing Su, and Ran Tao. 2012. “Rural Tax Reform and the Extractive Capacity of Local State in China”, *China Economic Review*, 23(1):190 – 203.
30. Lu, Xiaobo. 2015. “Disaggregating China’s Local Political Budget Cycles “Righting” the U”, Paper presented at the 2015 annual conference of American Political Science Association.
31. Lu, Xiaobo and Pierre Landry. 2014. “Show Me the Money: Inter – Jurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China”, *American Political Science Review*, 108 (3): 706 – 722.
32. Manion, Melanie. 1985. “The cadre management system, post – Mao: The appointment, promotion, transfer and removal of party and state leaders”, *The China Quarterly*, 102, 203 – 33.
33. O’ Brien, Kevin, and Lianjiang Li. 1999. “Selective Policy Implementation in Rural China”, *Comparative Politics*, 31(2): 167 – 186.
34. Smith, Graeme. 2013. “Measurement, promotions and patterns of behavior in Chinese local government”, *The Journal of Peasant Studies*, 40(6), 1027 – 50.
35. Sheng, Yumin. 2010. *Economic Openness and Territorial Politics in China*. Cambridge: Cambridge University Press.
36. Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu. 2012. “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China”, *American Political Science Review*, 106(1):166 – 187.
37. Shleifer, Andrei. 1985. “A Theory of Yardstick Competition”, *The RAND Journal of Economics*, 16(3): 319 – 327.
38. Thøgersen, Stig. 2008. “Frontline soldiers of the CCP: the selection of China’s township leaders”, *The China Quarterly*, 194, 414 – 423.
39. Tsui, Kai – yuen and Youqiang Wang. 2004. “Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China”, *China Quarterly*, 177(1): 71 – 90.
40. Whiting, Susan. 2001. *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
41. Zheng, Siqi, Matthew Kahn, Weizeng Sun and Danglun Luo. 2013. “Incentivizing China’s urban mayors to mitigate pollution externalities: the role of the central government and public environmentalism”, <http://www.nber.org/papers/w18872>. Accessed December 2014.
42. Zhong, Yang. 2003. *Local Government and Politics in China: Challenges from Below*. Routledge.
43. Zuo, Cai (Vera). 2015. “Promoting City Leaders: The Structure of Political Incentives in China”, *China Quarterly*, 224: 955 – 984.

作者简介: 左才, 复旦大学国际关系与公共事务学院助理教授, 复旦大学社会科学高等研究院2016年驻院研究员, czuo@fudan.edu.cn。上海, 200433

(责任编辑: 王 婷)