

【国民经济】

地方官员晋升与经济效率:基于政绩考核观和官员异质性视角的实证考察

蒋德权¹, 姜国华², 陈冬华³

(1. 武汉大学经济与管理学院, 湖北 武汉 430072;
 2. 北京大学光华管理学院, 北京 100871;
 3. 南京大学商学院, 江苏 南京 210093)

[摘要] 官员治理结构中晋升激励的应用构成了中国经济增长的重要来源,但也可能带来高昂的发展代价,目前尚未有文献定量检验地方官员晋升与辖区经济效率的关系。本文基于手工收集的2001—2012年中国地方政府领导人职务变动数据库,首次考察了地方官员晋升和地区经济效率的经验关联,并从政绩考核观转型、官员异质性两个角度对这一关系进行了进一步的研究。结果发现,地方官员晋升与任期内平均地区经济效率负相关,即政治晋升未能有效识别地方的经济效率。进一步研究表明,官员越年轻,任期越长,晋升竞争的激励影响越大,晋升与经济效率的负向关联越强。但是,在政绩考核观转型后,政治晋升与经济效率的负向关联有所减弱。本文的发现不仅为近年来地方官员考核机制改革提供了经验证据支持,也有助于增进对中国干部人事体制和政绩考核的理解。

[关键词] 地方官员; 晋升激励; 经济效率

[中图分类号]F120 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1006-480X(2015)10-0021-16

一、问题提出

改革开放30多年来,中国经济取得举世瞩目的成就,成功实现了由高度集中的计划经济向社会主义市场经济的过渡。中国的市场化进程具有明显的政府主导性,政府在促进经济增长、维护社会稳定以及相关制度建设等方面发挥了重要作用。作为经济政策和制度变迁的推动者和执行者,地方政府官员扮演着积极角色^[1],中国地方政府官员对地区经济发展所体现出的兴趣和热情,在世界范围内可能罕有其匹^[2]。省级官员的领导能力对于提升区域经济水平尤其重要,是影响中国各省份经济增长差异的重要因素^[3]。基于1945—1990年130个国家和地区的研究也发现,领导人变更显著

[收稿日期] 2015-08-06

[基金项目] 国家自然科学基金面上项目“隐性契约对中国公司治理的影响:理论与实证”(批准号71372032);国家自然科学基金面上项目“经济不确定性、企业投融资行为及经济后果研究”(批准号71472007);国家自然科学基金青年项目“国企高管晋升激励、集团内部资本错配与企业绩效:理论与实证”(批准号71502130)。

[作者简介] 蒋德权(1983—),男,江苏盐城人,武汉大学经济与管理学院讲师;姜国华(1971—),男,北京人,北京大学光华管理学院教授,博士生导师,北京大学研究生院副院长;陈冬华(1975—),男,江苏盐城人,南京大学商学院教授,博士生导师,教育部长江学者特聘教授。通讯作者:陈冬华,电子邮箱:dhchen@nju.edu.cn。

影响了经济体的政策选择和经济增长绩效^[4]。

地方官员对于经济发展至关重要，如何通过设计一系列管理控制手段来实现地方官员与经济绩效的激励相容，显得尤为关键。受传统官僚制的影响，中国实行的是科层式行政权力体制，中央拥有任命地方官员的绝对权威^[5]。地方官员的治理机制系统而复杂，包括发现、培养、选拔、使用、考核和监督等环节。为了确保对省级官员的绝对权威，中央会定期任命省级领导，同时通过晋升、轮岗、异地交流和卸任等方式来考察、监督与控制地方官员，使其服从中央的决策和方针^[6]。地方官员更替成为一种常态，是中国人事制度改革的必然趋势。

干部选拔任用居于干部人事制度的核心，决定干部的进退升黜，并会影响制度安排和权力配置。因此，政府官员的晋升模式成为国内外研究关注的焦点。现有文献也证实了中国存在一种称为“政绩观”的考核标准，即具有较好经济绩效的地方官员有着更多的升迁机会，地方官员职位变动或晋升激励会对辖区内经济增长产生系统性影响^[7,8]。这些研究表明，中国独特的政绩考核和干部晋升机制实现了对地方官员的强力激励，使晋升激励发挥出对经济发展的关键作用。地方政府竞争成为地方官员政治晋升利益诉求的表现形式，为了政绩，有竞争GDP的激励，可能会主动推行粗放型的经济增长方式^[1]，而与粗放型增长方式相伴的往往是低效率的经济增长。那么，一个重要的问题是：政治晋升激励在促进经济总量增加的同时是否会产生相应成本，地方官员的政绩诉求是否会伴随经济发展的低效率甚至无效率呢？

现有研究对地方官员政绩诉求引发的成本进行了较为丰富的研究。一些学者发现，地方官员出于对政绩的追求而出让土地，即“土地引资”^[9]。党代会召开后一年，土地的出让面积会增加约10.1%^[10]。当企业获取土地等关键资源的成本降低时，会产生扩张产能投资的冲动，造成地区过剩产能^[11]。同时，地方政府官员在政治晋升激励下，有动力通过投融资平台融资，从而增大地区债务风险^[12]，地方官员还会通过城商行来控制贷款发放量而影响信贷资源的优化配置^[13]。另外，地方官员的政治晋升激励制度使得承接产业转移中的地方政府过度竞争，降低产业转移的经济增长绩效^[14]，地方官员还会增大财政支出用来建设政绩工程^[15]。地方官员的决策行为在实现经济增长的同时，对当地的能源效率也产生了巨大的负面作用^[16]。上述研究为本文认识晋升激励的负面影响提供了非常重要的理论和现实依据，但对于地方官员晋升与地区经济效率之间联动关系的讨论却鲜有涉及。相比单个地区指标而言，经济效率涵盖更全面，也可以更准确地捕捉经济发展的质量。若中央政府更看重经济总量，地方官员在有限的任期内更可能选择“高投资、高消耗、低效率”的粗放型增长方式，如重复建设和低效率投资等。因地方官员晋升激励而促成的地区经济总量的增长是否伴随着经济效率的恶化？鉴于此，本文以2001—2012年中国省级官员变更为研究样本，从政绩考核的视角考察中国地方主政官员更替与地区经济效率之间的内在联系；在此基础上，从地方官员特质、政绩考核机制改革和地区差异三个视角做进一步剖析。本研究也试图为理解中国的干部人事体系和政绩考核提供新的认识。

本文的贡献主要体现在如下四个方面：①现有文献利用省级面板数据探讨了官员晋升激励的正面和负面影响^[7,11,12]，然而，官员追求经济增长绩效给辖区经济效率带来的影响却缺乏经验证据，

① 经济增长方式是指一个国家或地区经济的实现形式，包括两种形式：粗放型和集约型。前者是指主要依靠资金、资源的投入和扩大规模来实现经济增长；后者则是依靠生产要素的优化组合，依靠科技进步，提高生产要素的质量和使用效率来实现经济增长。与粗放型经济增长方式相比，集约型经济增长方式需要更多、更高、更难的实现条件，也需要更长的时间跨度。地方官员为了追求任期内GDP的增长目标，可能会更多地选择粗放型的增长路径。

本文首次利用省级面板数据检验并发现了官员的政绩诉求对经济效率的负面效应。②本文在强调官员的激励安排对官员决策行为影响的同时,进一步探讨了官员异质性的影响,发现晋升竞争的激励作用在不同年龄组和不同任期组的地方官员间均有系统性的显著差异。这有助于理解中国政府官员晋升激励的个体差异,对现有文献是一个有价值的补充。③本文识别并具体论述了官员晋升激励影响辖区经济效率的中间机制,这不仅为有效提高地区经济效率提供政策启示,也为地方官员考核机制改革提供证据支持,对于新常态下中国经济发展寻求内生动力具有一定的启发意义。④本文所构建的理论框架,有助于解释在中央把效率因素纳入考评体系后,能够促使地方政府在经济发展的“量”与“质”之间寻求更好的平衡。实证检验发现,在政绩观转型后,地方官员晋升与经济效率的负向关联有所减弱。实践中,建立“中央权威、地方官员和经济发展”三者联动的分析体系,才能更为全面、深入地理解中国现实的政治与经济。

二、理论框架

作为一个疆域辽阔、人口众多、各地区经济发展极不平衡的大国,中国不太可能完全由中央政府一竿子插到底进行经济管理(至少大部分领域是如此),总是要在统一领导下实行分级管理^[17]。许多迹象也表明,地方官员在推动经济体制改革、招商引资、发展民营经济、加强地方基础设施和区域合作等方面扮演着积极角色^[18-19]。处于转轨期的中国,地方政府在中央宏观调控中起到了市场化调整的作用,并在市场化改革中起着推动制度创新的积极作用^[20],增进了宏观调控的广度和深度。为了理顺中央与地方的财政关系,中国进行了多次改革尝试,譬如1980年的财政包干制、1983年的利改税和1994年的分税制改革等。随着财权和事权的下放,地方政府通过税收分享了当地经济发展的成果,也有了更多的自主权和资源支配权^①。

尽管对财权和事权进行分离,中国在政治上实行的却是集权制,体现在诸如中央任免省级官员的绝对权威,对地方政府发展战略和发展方向的控制等方面。中国官员的晋升模式显著有别于西方国家,地方官员能否升迁很大程度上依赖于上级政府的任命而非公众的投票,可以说,中国的官员是被察举(Selected)而非选举(Elected)出来的。中央在人事任免上的集权促成了中国特殊的干部晋升机制,在客观上也形成了地方官员积极推动地方经济增长的激励源泉,造就了地方政府推动经济增长的主体格局。中央考核地方官员的最主要手段就是政绩考评,包括GDP、上缴税收和吸引外商投资等,地方官员晋升与否与当地经济发展程度紧密相关。有关省级面板数据的研究也证明,地方官员的政治激励是提升辖区经济增长的重要因素。然而,已有文献多将研究的重心放在地区经济增长的问题上,较少关注政治激励带来的成本。

地方政府可以通过提高经济效率来增加经济总产出,但是,出于局部利益和当前利益的考虑,地方官员为晋升而采取的经济增长方式并不一定是有效率的。①如何精确衡量经济效率本身就是一个很复杂的问题,加之中央政府在获取地区信息方面处于劣势,经济效率考核可能不具备绩效考核的可行性。就经济增长方式而言,地方政府更热衷于粗放型的经济增长,不顾经济效率的粗放型增长很可能不符合经济的逻辑,但它却符合政治的逻辑^[22]。粗放型的增长忽视了为取得经济发展成果所付出的代价而仅仅关注产出,追求数量和规模而忽略质量和效益,这一片面的发展观也导致了资源高消耗、生态破坏和环境污染等问题。②现行晋升机制会带来一种激励扭曲,使得地方官员产生投资的冲动^[23]。投资、消费和进出口贸易历来被视为中国经济增长的“三驾马车”,共同影响经济

^① 有学者认为,在民主宪政缺乏的条件下实行分权会产生公共福利水平的下降甚至恶化,在极端的情况下甚至会带来腐败^[21]。

增长的态势。在三者之中,地方官员最易施加影响的就是投资,尤其在有限任期内,地方政府之间会展开“为增长”的竞争,追逐更多的投资是短期内实现经济快速增长最直接和最有效的手段。地方政府偏爱选择周期短、见效快的项目,而不计经济社会成本,经常出现诸如“形象工程”之类的事件,因为企业会计中的权责发生制并没有引入到地方的财政核算中,本届政府并不需要对下一届政府的债务负责。地方与中央的目标函数不尽相同,在政绩和地区经济利益的驱使下,地方官员的过度投资行为和重复建设可能会偏离社会福利最优的目标,如被国务院点名批评和严肃处理的内蒙古新风电厂项目的违规建设和发生的大施工事故。偏重于经济增长的考核机制迫使地方政府追求经济资源的扩张,出现了大量的盲目投资、过度投资和超前建设,造成了大量的设施闲置、资源浪费,严重影响投资决策的科学性,并最终损害地区经济效率。^③政治晋升是一种零和博弈,一人所得即为另一人所失,地方官员会采取保护性策略(如地方保护主义),以期从激烈竞争中胜出,而这种保护带来的价格扭曲必然造成经济发展的低效率。地方官员有着很强的激励去支持、保护、发展本地经济,不惜以资源高消耗、破坏环境及市场公平原则为代价;政绩评价与考核办法侧重于跟辖区内经济发展业绩挂钩,则可能强化这种短期和本位利益。基于上述分析,本文提出:

假设 1:在其他条件相同的情况下,地方官员获得晋升的概率与辖区的经济效率负相关。

随着传统政绩观的转型,中央考核地方官员不仅重效益,也会重效率;既看经济产出,也看经济投入。2006 年中央组织部(简称中组部)制定了新的具体目标考核体系^①,力图在地方官员绩效考核中打破以往的“唯 GDP 论”。2007 年 5 月 23 日国务院下发《关于印发节能减排综合性工作方案的通知》,明确提出要把节能减排指标完成情况作为政绩考评的重要内容,实行“一票否决”制。这些举措都是中央为加快经济发展方式转变而进行的重要制度探索^②。地方政府利用有限资源形成一定的产业结构和技术结构从而达到资源优化配置,会得到中央的鼓励和提倡。相比中央政府,地方各级政府在资源配置上具有信息优势,而且在中国市场化进程的推动下,地方政府的资源配置能力也得到增强。地方政府可以通过提高资源配置效率而推动经济增长,减少对低生产效率部门的投资、增加对高生产效率部门的投资来提高经济总产出。而在晋升机制的激励下,地方官员会努力优化资源配置,如更多地向基础设施投资,更少地向低生产率领域(如农业)投资,因为基础设施投资可以提高其他类型资本的生产率^[24],进而实现经济的持续增长。随着科学发展观的逐层落实,中央在评价党政干部时不仅仅关注经济总量,可能也会将经济发展的质量纳入考核范围,辖区经济效率高的官员可能更容易得到中央的青睐。基于上述分析,本文提出:

假设 2:在其他条件相同的情况下,政绩观的转型将会正向调节地方官员晋升概率与辖区经济效率的负向关联,即政绩观转型后,晋升激励对地区经济效率的负向影响强度降低。

围绕地方官员的绩效考核和地方竞争,现有研究发现官员为晋升而展开竞争,努力发展地方经济^[7],但同时,地方竞争也会导致地方保护主义、市场分割等负面影响,以及忽视环境保护、数字造假和政绩工程等其他后果。本文重点考察了政治晋升对地区经济效率的影响。在理论层面上,中央考

^① 参见中组部在 2006 年 7 月 3 日印发实施的《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》(中组发〔2006〕14 号)。

^② 类似的举措有:中组部委托国家统计局自 2008 年起,每年在全国 31 个省份,以及中央和国家机关、中央企事业单位开展组织工作满意度民意调查,尝试在官员的绩效考核中加入民众的满意度。2013 年 12 月 6 日中组部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,要求“不能仅仅把地区生产总值及增长率作为考核评价政绩的主要指标”,更要“把有质量、有效益、可持续的经济发展作为考核评价的重要内容”,同时,“注意识别和制止‘形象工程’‘政绩工程’,防止和纠正以高投入、高排放、高污染换取经济增长速度”。

察地方官员时是否考核经济效率是一个非常重要的问题。但囿于无法获悉详实的考核数据,本文无法直接检验该问题。若中央政府在考核地方官员时未将经济效率纳入其中,极有可能引致地方官员在激烈的晋升竞争中忽视经济效率的行为。因此,本文依据这一理论,给出了研究假设,即地方官员晋升与辖区经济效率的负向关联关系。研究假设的检验结果是对该理论问题的经验证据呈述。本文试图从理论、实证层面探究经济效率是否是中央考核地方官员的重要指标。

三、实证分析

1. 样本、数据及描述性统计

本文收集整理了2001—2012年中国各省份正职书记和省长、自治区主席、直辖市市长(以下简称省长和书记)的任命和调动资料。资料来源于《中华人民共和国职官志》(2003)以及人民网、新华网等公布的干部资料。在筛选样本时,本文删除了以下三类情形:一是官员在2001年6月之前离任;二是官员患病或入狱;三是官员任期不满1年。整体而言,2001—2012年各省份总共有166人次出任各省区书记(省长)。本文研究的其他数据主要来自历年《中国统计年鉴》。

本文主要考察省级政府领导人变更是基于以下三点考虑:①为了与现有地方官员晋升激励的相关研究做比照分析,如张莉等^[9]、蒲丹琳和王善平^[12]。已有研究也发现,与省级官员面临强大的经济绩效激励不同,经济绩效对地级市领导的晋升的影响并不稳健^[25],甚至出现经济绩效与官员升迁负相关的计量结果^[26]。在晋升机制下,省级官员有着强烈的发展地区经济的激励,本文重点关注了与地区经济发展紧密相关的经济效率,这一新的视角可以提供该领域研究的增量理论贡献。②省在中国五级政府体系中处于较高级别,能够直接与中央互动,是中央政策的执行者和联接中央和地方(市、县和镇)的枢纽。已有研究也表明,省级地方政府在经济发展中起着至关重要的作用,以省级领导为研究对象有助于理解中国的干部考核体系和“经济发展之谜”。③无论是地区经济效率的计量还是地区官员个人信息的收集,省级层面数据的可及性和公认性是最完备的;就研究条件而言,选取省级官员进行考察也是合理的。

本文选取了一系列相关变量,具体定义如下:

关于官员升迁的度量。如何定义官员升迁是本文研究设计所要解决的核心问题之一。省长、省委书记离任后的去向比较复杂,参照以往研究^[7],本文认为省级领导进入中央核心领导层意味着提拔,因此,若省委书记或省长晋升为中央政治局委员或常委,则定义为政治级别的上升(*Turnover*)。具体而言,官员离任后,若政治级别上升,赋值为2;平调为1;其他为0。

关于经济效率的经验测度。有关经济效率的评价,即是使用较小的投入获得相同的产出水平,或是相同的投入达到更多的产出。参照现有研究,本文采用了数据包络分析(DEA)方法计算了地区经济效率的相对评价(*Efficiency score*)^①。投入指标主要选取了地区的资本存量(*K*)和劳动力总量(*L*),经济产出指标以地区的GDP衡量。

^① 相比其他的效率(投入产出比)评价方法,DEA方法具备一定的优势:比例分析法虽浅显易懂,但只能对单个评价单元进行比较,无法综合测评决策单元的整体效率;线性回归法具有一定的科学性和客观性,但它是建立在特定假设的基础上(如变量之间的线性关系),这限制了具体评价单元的多样性。此外,多目标分析法、模糊综合评价法和层次分析法等计量方法都需要预先设定各个指标的权数,主观性较强,且缺乏相应的理论和方法指导。相比之下,DEA方法可以很好地解决多投入的问题,并给出决策单元相对的整体效率值。DEA模型作为非参数方法,不需事先设定生产函数,简化了算法。同时,投入、产出的权重均由数学规划自行产生,避免了主观因素的影响。因此,本文用DEA方法来评价地区经济效率是相对科学、合理的。

关于控制变量。地方政府官员晋升的决定因素相当复杂,既包括官员所在辖区的状况和努力程度(如经济绩效和政治绩效),也涉及官员自身的素质和能力等。本文的控制变量如下:

(1)地区经济绩效和政治绩效指标。经济绩效指标包括地区经济效率、人均GDP、人均GDP增长率和地区市场化进程等。政治绩效指标包括地区开放程度、地区上解中央收入和官员中央任职经历。地方上缴中央的税收越多,获得晋升的概率越大^[27]。地区开放程度作为政绩的体现,可能也会影响官员仕途走向。曾经在中央任职的官员,更有机会建立与中央政府官员的非正式关系并且累积起中央层级的政治资源,更有利于晋升。具体地,人均GDP(*GDP*)以官员任期内该地区经物价调整后的人均GDP的自然对数衡量;官员任期内人均GDP增幅(ΔGDP)的计算公式为:(本年经物价调整的人均GDP—上年经物价调整的人均GDP)/上年经物价调整的人均GDP;官员任期内辖区市场化进程(*Market*)以樊纲指数刻画;地区开放程度(*Openness*)以官员任期内地区进出口总额/地区GDP衡量;地区上解中央收入(*Tcg*)以官员任期内地区上解中央收入/地区GDP表示;官员中央任职经历(*Link*)为哑变量,若官员有过在中央任职经历则赋值为1,否则为0。

(2)官员个人特征。现有研究发现,官员个人特质,如年龄、任期^①、教育程度等,会影响官员晋升的概率^[7,8,25]。官员特征变量包括官员年龄、官员任期和官员教育程度。在1982年中央实行强制退休制度后,年龄显得尤为重要。中央有随时调动省级官员的权力,如果长时间在位而没有晋升,可能是能力偏低的标志,影响升迁的概率。此外,官员教育程度度量了官员的人力资本,高学历可能对晋升有正向影响。在计量中,官员年龄(*Age*)以官员任期内年龄的自然对数表示;官员任期(*Tenure*)以官员在辖区任职年数的自然对数衡量;官员教育程度(*Education*)为离散变量,若官员为博士则赋值为3,硕士取值为2,学士为1,其他为0。

(3)官员个人网络。现有研究发现,关系网络对晋升的影响显著^[27]。官员个人网络变量主要包括官员团派背景和官员与时任中央政治局常委的关联。具体地,官员团派背景(*CCYL*)为哑变量,若官员有过在中央或省级共青团任职经历则赋值为1,否则为0;政治局常委关联1(*C-Region*)为离散变量,以政治局常委和官员有相同原籍的人数/政治局常委总人数刻画;政治局常委关联2(*C-U*)为离散变量,以政治局常委和官员毕业于相同院校的人数/政治局常委总人数衡量。

(4)地区特征。地区特征变量主要包括地区治下人口、地区民族复杂性和地区面积。人口规模是衡量省份政治分量的指标,人口规模越大,在中央的话语权越大。此外,少数民族地区官员晋升模式也有别于其他地区^[8]。地区治下人口(*Population*)以官员任期内地区人口总数的自然对数表示;地区民族复杂性(*Nation*)为哑变量,若辖区为民族自治区则赋值为1,否则为0;地区面积(*Square*)以地区行政管辖陆地(含湖泊、河流)面积的自然对数衡量。

表1为相关变量的描述性统计,其中,*Turnover*变量的均值为0.8440;全国各地区的经济效率均值为0.6200,但差异明显,最大值为1.0000,最小值仅为0.2520,这表明中国部分地区仍然是“高投入、低产出”的粗放型经济增长方式;地区的人均GDP和人均GDP增长率均值分别为5.0820和0.1510。从表1中还可以看出,平均34.90%的地方官员有过在中央任职的经历,27.20%的地方官员

^① 官员开始担任某一职务的时间,通常是从某年中的某一月份开始。对于在一年中的1—6月上任的官员,本文将该年记为该官员在该地区所任职务的开始年份;对于在一年中的7—12月上任的官员,本文将该年的下一年记为该官员在该地区所任职务的开始年份。同时,对于在一年中的1—6月离任的官员,本文将该年的上一年记为该官员在任的最后年份;对于在一年中的7—12月离任的官员,则该年记为其在任的最后年份。之所以这样处理,主要是基于两个原因:一是官员在任期间对地区施加影响需要一定时间;二是确保官员变更数据与经济数据更好地匹配。

有团派背景。平均5.63%的地方官员与时任中央政治局常委有着地域上的联系,1.88%的地方官员与时任中央政治局常委毕业于相同院校。

表1 全样本描述性统计

变量	变量说明	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
Turnover	官员变更	604	0.8440	0.7230	0.0000	2.0000
Efficiency score	地区经济效率	604	0.6200	0.2170	0.2520	1.0000
GDP	人均GDP	604	5.0820	0.6970	3.3830	6.8230
△GDP	人均GDP增长率	604	0.1510	0.0576	0.0291	0.3270
Market	地区市场化进程	604	6.6140	2.0880	2.3700	11.8000
Openness	地区开放程度	604	0.3760	0.4900	0.0477	2.1490
Tcg	地区上解中央收入	604	0.0029	0.0034	0.0001	0.0235
Link	官员中央任职经历	604	0.3490	0.4770	0.0000	1.0000
Age	官员年龄	604	4.0800	0.0882	3.5840	4.2630
Tenure	官员任期	604	1.5710	0.4560	0.0000	2.6630
Education	官员教育程度	604	1.4010	0.8130	0.0000	3.0000
CCYL	官员团派背景	604	0.2720	0.4450	0.0000	1.0000
C-Region	政治局常委关联1	604	0.0563	0.0890	0.0000	0.3330
C-U	政治局常委关联2	604	0.0188	0.0762	0.0000	0.4440
Population	地区治下人口	604	8.1350	0.7930	6.2600	9.2680
Nation	地区民族复杂性	604	0.1090	0.3120	0.0000	1.0000
Square	地区面积	604	11.9900	1.1510	8.7350	14.3300

资料来源：作者整理。

2. 实证检验

虽然本文无法获取中央对地方官员的考核依据和提拔机制的内部资料，但可以观察到每年各省份领导人职位的变动、地区经济效率、经济绩效和官员个人特征等。本文试图从可观察的数据出发，研究地方经济效率与官员升迁之间的经验关系，采用如下的有序 Probit 模型来检验：

$$\begin{aligned} Turnover = & \alpha_0 + \alpha_1 Economic_performance + \alpha_2 Political_performance + \alpha_3 Personal_c \\ & + \alpha_4 Recruitment_n + \alpha_5 Controlvariables + \end{aligned} \quad (1)$$

式中，被解释变量 *Turnover* 为官员变更，主要的解释变量为 *Economic_performance*，包括地区经济效率、人均GDP、人均GDP增长率和地区市场化进程；*Political_performance* 为政治绩效指标，包括地区开放程度、地区上解中央收入和官员中央任职经历等变量；*Personal_c* 为官员特征，包括官员年龄、任期和教育程度等变量；*Recruitment_n* 为官员网络，包括官员团派背景和政治局常委关联变量；*Controlvariables* 为辖区特征，包括地区面积、人口和民族复杂性等变量。

本文采用了有序 Probit 回归方法对模型进行估计。表 2 列(I)报告了模型的检验结果，除了核心的解释变量(*Efficiency score*)之外，同时加入了地区经济发展、官员特征变量和其他控制变量。结果显示，地区经济效率变量显著为负，表明相比离任后其他去向的官员，离任后得到晋升的官员在任期内的地区经济效率更低，这支持了本文假设 1 的理论预测。考虑到经济发展效应的滞后性，本文同时选用了滞后的经济效率，在表 2 列(II)—列(IV)中，分别采用了滞后 1 期、滞后 2 期和滞后 3 期的官员任期内平均经济效率。结果同样显示，经济效率变量显著为负。这表明，在晋升机制的激励

下,地方官员为了更多的经济产出和更快的发展速度,可能牺牲了经济效率,晋升官员任期内的经济效率显著更低。

表 2 官员晋升与地区经济效率关联检验

	因变量: Turnover			
	(I)	(II)	(III)	(IV)
<i>Efficiency score</i>	-1.0956*** (0.4018)			
<i>Efficiency score_Lag1</i>		-1.1748*** (0.4021)		
<i>Efficiency score_Lag2</i>			-1.1693** (0.4643)	
<i>Efficiency score_Lag3</i>				-1.3483*** (0.5206)
<i>GDP</i>	1.1740*** (0.1609)	1.2379*** (0.1670)	1.4940*** (0.1980)	1.5979*** (0.2342)
ΔGDP	0.2323 (0.9860)	0.0214 (1.0051)	0.8044 (1.1637)	0.5592 (1.2788)
<i>Market</i>	-0.2906*** (0.0667)	-0.3100*** (0.0679)	-0.3062*** (0.0766)	-0.3048*** (0.0857)
<i>Openness</i>	1.3551*** (0.2083)	1.3362*** (0.2106)	1.1937*** (0.2397)	1.3146*** (0.2701)
<i>Tcg</i>	0.6468** (0.2652)	0.8303*** (0.2923)	0.9776*** (0.3546)	1.5045*** (0.3948)
<i>Link</i>	0.3426*** (0.1225)	0.2927** (0.1270)	0.4124*** (0.1479)	0.3859** (0.1671)
<i>Age</i>	-10.2822*** (0.9041)	-10.1367*** (0.9181)	-14.4950*** (1.2579)	-15.7685*** (1.4882)
<i>Tenure</i>	-0.3254** (0.1310)	-0.3054** (0.1423)	-0.4033** (0.1923)	-1.2146*** (0.2853)
<i>Education</i>	-0.1869** (0.0806)	-0.1873** (0.0817)	-0.2584*** (0.0968)	-0.2282** (0.1143)
<i>CCYL</i>	-0.3653*** (0.1338)	-0.3692*** (0.1371)	-0.4930*** (0.1587)	-0.7720*** (0.1877)
<i>Other control variables</i>	Yes	Yes	Yes	Yes
Cutoff point 1	-40.9493*** (3.8549)	-40.0091*** (3.8975)	-58.5314*** (5.2832)	-63.6993*** (6.2501)
Cutoff point 2	-38.8014*** (3.8117)	-37.8894*** (3.8551)	-56.1658*** (5.2128)	-61.3674*** (6.1723)
N	604	587	507	429
Log pseudo-likelihood	-408.6159	-398.7272	-300.3504	-241.6383

注:括号内为标准误,***、** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平上显著。

资料来源:作者计算整理。

以表2列(I)的回归结果为准,观察其他变量的影响。结果发现,GDP系数显著为正,这也契合了现有研究的发现^[7],官员任职地区经济绩效对晋升有着显著正的影响。市场化进程变量(Market)显著为负,说明市场化进程较快地区的官员并没有得到更多晋升机会。地区的开放程度(Openness)和上解中央收入(Tcg)显著为正,表明地区官员获得晋升的概率更大,这也印证了已有的发现^[27]。中央任职经历变量(Link)显著为正,说明官员在京履历有助于其实现仕途的高升。年龄变量(Age)和任期(Tenure)均显著为负,说明官员晋升概率会随着其年龄和任期的增加而降低。此外,地方官员与时任政治局常委的联系(C-Region 和 C-U)均显著为正,这也验证了官员晋升的“关系论”^[28],政治关系网络有助于提高省级领导的升迁概率(限于篇幅,未列示结果)。此外,地区民族复杂性和地区面积变量均显著为负(限于篇幅,未列示结果)。

表2表明任期内经济效率较低的官员被提拔的可能性更大。地方官员的政治晋升其实是地方政府和中央政府博弈的过程。一方面,中央政府制定考核标准对地方官员进行考察;另一方面,地方政府事前也会通过游说中央影响标准的制定以求受惠更多。就本文而言,是否包含经济效率是中央政府考核标准在现实中的映射,而官员职务晋升是地方政府行为的直接体现。实践中,中央的考核标准正式确定后,短期内地方政府再影响考核标准的可能性很小(当然,在长期动态中,这一影响肯定是存在的,但这一因素对本文的研究结论不会有显著影响)。官员理性的选择是在既定的考核观下,通过经济发展实现个人政治收益最大化。在发展经济的过程中,因为贪大求快和政绩等原因,经济效率会受影响以致损失。因此,经济效率影响政治晋升的逻辑链条较为清晰和明确。当然,为了解决可能的内生性问题,本文也控制了滞后1期、滞后2期和滞后3期的经济效率变量。表2列(II)—列(IV)显示,经济效率均显著为负。此外,本文也采用了非线性 Ordered Logistic 模型进行了检验,经济效率变量仍然显著为负,研究结论保持不变。

考虑到GDP与市场化程度和地区开放程度变量之间的相关性,本文进一步观察了研究变量的VIF值,发现VIF的最大值为7.04,平均值为2.46。本文也在有序Probit回归中逐步剔除市场程度变量和地区开放程度变量,经济效率均显著为负,主要研究结论保持不变。本文将政治级别的上升定义为省委书记或省长晋升为中央政治局委员或常委。现实中,唯有省委书记可能跻身政治局。省长一般先升迁至中央委员,只有在极特殊情况下,省长才会直接进入中央政治局。因此,本文将所有研究样本分为省长组和省委书记组,发现官员晋升与经济效率的负向关联主要存在于省委书记组。当本文在稳健性测试中拓宽政治级别上升的界定范围时,两者的负向关联同时存在于省长组和省委书记组。此外,中央对晋升政治局的官员可能一开始也有锻炼、培养的意图,本文在模型中也控制了官员任职地的影响,研究结论依然成立。

同时,考虑到地区间市场化进程的快慢,社会稳定和充分就业对于西部欠发达地区也很重要。中央在考核西部地区官员时可能会将维稳和辖区就业等社会指标纳入考核范围,亦即中央政府的考核标准存在差异性。本文在检验中加入了地区哑变量,控制了区域的影响,结果显示经济效率仍然显著为负。进一步地,本文认为考核标准的差异性会较少地体现在经济发展指标上,因为经济发展对于每个地区都极其重要,尤其在西部地区。譬如,国务院在2004年3月颁布《关于进一步推进西部大开发的若干意见》,要求“推动西部地区经济持续快速协调健康发展”。2009年9月国务院又发布《关于应对国际金融危机保持西部地区经济平稳较快发展的意见》,提出“西部地区要更加注重深化改革开放,化解国际金融危机影响,继续保持经济平稳较快发展”。经济的发展有助于维持社会稳定和促进地区充分就业,进而实现民族团结和边疆稳定。因此,经济发展极有可能是中央重要的考量指标,且地区间差异较小。

为了考察政绩观转型对官员晋升与地方经济效率关系的影响,结合政策发布的时间点并参考相关研究,本文分别选择了2007和2008年两个分界点,设立两个变量:① $Transition1$,若年份为2007年以后则赋值为1,否则为0;② $Transition2$,若年份为2008年以后则赋值为1,否则为0。采用 $Transition1$ 变量的回归结果如表3列(I)和列(II)所示。结果显示,在政绩观转型之前,经济效率变量(*Efficiency score*)在1%水平上显著为负;而在科学发展观推行以后,经济效率为正但不显著。列(III)考察了经济效率和政绩考核转变的交叉变量,系数显著为正,这与分组检验的结果一致,说明政绩考核观的改变有效地抑制了晋升激励的负面作用,假设2得到支持。采用 $Transition2$ 变量的回归结果如表3列(IV)—(VI)所示,基本结果保持不变。为了排除政策发布的混杂效应(Confounding Effect),本文剔除了2006和2007年的样本,分别检验了2001—2005年与2008—2012年的情况。检验仍然发现,经济效率和政绩考核转变的交叉变量在1%水平上显著为正。因此,本文的研究发现是稳健的。

3. 进一步检验:官员年龄、任期的影响

在现有官员任期制下,官员的年龄与任期是影响行为动机的重要因素。当官员因年龄限制而降低晋升的可能性时,就会改变其自身的行为方式和目标函数,弱化晋升激励水平。地方官员晋升竞争的激励效果也会因任期而存在差异,任期的适度延长会激发晋升作用的发挥。本文构造了年龄和任期两个变量:①年龄哑变量(*OldA*),若官员年龄超过中位数则赋值为1,否则为0;②任期哑变量(*LongT*),若官员任期超过中位数则赋值为1,否则为0。

从表4列(I)和列(II)的回归结果可知,晋升竞争的激励对地方经济效率的负面影响会因官员年龄而异。官员的年龄越小,其未来晋升的空间越大,因此,晋升竞争的激励作用越明显。列(II)的经济效率变量显著为负,说明年龄优势激化了地方政府官员恶化经济效率的冲动。相反,当官员的年纪较大时,未来晋升空间有限,晋升期望的降低也影响了晋升激励的作用,列(I)的经济效率变量不显著。列(III)考察了年龄哑变量和经济效率的交叉变量,结果显示交叉变量在5%的水平上显著为正,与分样本检验的结果较为吻合。表4列(IV)和列(V)列出了官员任期调节效应的检验结果。列(IV)的结果表明,当官员的任期较长时,晋升竞争的激励效果更强,经济效率变量在1%水平上显著为负。理论上,随着任期的增加,官员整合资源的能力和政治资本明显提高。官员的竞争力也随之增强,更愿意参与到晋升竞争当中,晋升的激励效果更明显。列(V)的检验显示,当任期较短时,经济效率变量并不显著。列(VI)检验了任期哑变量和经济效率的交叉变量,结果显示交叉变量在15%水平上显著,与分样本检验的结果基本契合。然而,若官员在同一职位上任期过长,意味着其进一步晋升的空间减少,晋升竞争的激励作用也将越来越弱。官员任期对激励作用的关系理应呈现“倒U型”关系,但本文并没有发现任期对晋升竞争激励的“倒U型”影响。

4. 稳健性检验

本文主要从五个角度对地方官员晋升与辖区经济效率呈现负向经验关联这一基本结论进行稳健性测试:

(1)DEA方法适用性的讨论。由于DEA方法是某决策部门相对于一组决策部门中效率值最大的决策部门而言的效率值,决策部门之间必须同类可比。因此,本文在衡量地区经济效率时是分年度计算的。此外,由于西藏、青海和新疆等地与北京、上海和广东等经济发达地区情况迥异,在大多数情况下是不可比的。为了减少经济效率指标的偏误,本文也将西藏、青海和新疆等样本剔除后进行了稳健性测试,实证结果基本保持不变。

本文还发现DEA模型无法对同时有效的决策单元做出进一步的评价和比较,为此,采用了超

表3 政绩观转型对官员晋升和地区经济效率关系的调节作用检验

	因变量: Turnover					
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)
	Transition1 = 0	Transition1 = 1		Transition2 = 0	Transition2 = 1	
Efficiency score	-2.5441*** (0.5384)	1.1272 (0.7873)	-1.9627*** (0.4608)	-2.0114*** (0.4822)	1.1839 (0.9220)	-1.7251*** (0.4412)
Transition1			-2.1083*** (0.4192)			
Efficiency score×Transition1			2.2456*** (0.5961)			
Transition2						-1.8015*** (0.4433)
Efficiency score×Transition2						2.2294*** (0.6468)
GDP	2.0114*** (0.3493)	1.8525*** (0.3704)	1.8482*** (0.2276)	1.4979*** (0.2893)	1.7715*** (0.4579)	1.5853*** (0.2220)
△GDP	-1.1572 (1.3058)	-0.1382 (2.2453)	0.3048 (1.0052)	-0.4402 (1.2307)	-0.0110 (2.4110)	0.3070 (1.0078)
Market	-0.3525*** (0.1042)	-0.4901*** (0.1384)	-0.3907*** (0.0714)	-0.3039*** (0.0943)	-0.4536*** (0.1567)	-0.3692*** (0.0727)
Openness	1.2204*** (0.2739)	1.3799*** (0.4779)	1.1822*** (0.2187)	1.3225*** (0.2580)	1.3847*** (0.5207)	1.2804*** (0.2164)
Tcg	0.8749** (0.3414)	-0.5621 (1.0170)	0.4370 (0.2888)	0.9231*** (0.3173)	-0.2226 (1.2265)	0.6150** (0.2854)
Link	0.4560*** (0.1604)	0.4907** (0.2468)	0.3480*** (0.1241)	0.4173*** (0.1485)	0.4740* (0.2757)	0.3436*** (0.1238)
Age	-10.4147*** (1.2177)	-15.9870*** (1.9620)	-10.6292*** (0.9335)	-9.9198*** (1.0857)	-15.9422*** (2.3381)	-10.3270*** (0.9154)
Tenure	-0.4412*** (0.1692)	-0.3823 (0.2614)	-0.3527*** (0.1327)	-0.3290** (0.1540)	-0.5455* (0.3057)	-0.3590*** (0.1321)
Education	-0.1482 (0.1064)	-0.3479** (0.1565)	-0.1720** (0.0823)	-0.1155 (0.0963)	-0.3891** (0.1840)	-0.1685** (0.0816)
CCYL	-0.7068*** (0.1980)	-0.2950 (0.2263)	-0.3658*** (0.1362)	-0.5841*** (0.1748)	-0.3275 (0.2549)	-0.3808*** (0.1351)
Other control variables	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Cutoff point 1	-36.9497*** (5.0997)	-66.7520*** (8.5959)	-40.4392*** (3.9668)	-37.0058*** (4.6280)	-66.4067*** (10.4375)	-39.8636*** (3.9383)
Cutoff point 2	-34.5973*** (5.0396)	-64.0157*** (8.4411)	-38.2023*** (3.9212)	-34.7300*** (4.5741)	-63.7888*** (10.2842)	-37.6649*** (3.8947)
N	387	217	604	437	167	604
Log pseudo-likelihood	-246.1633	-115.6943	-393.9261	-286.2005	-91.2999	-399.8887

注:括号内为标准误,***、** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平上显著。

资料来源:作者计算整理。

表 4 官员年龄和任期对晋升与地区经济效率关系的调节作用检验

	因变量: Turnover					
	(I)	(II)	(III)	(IV)	(V)	(VI)
	<i>OldA=1</i>	<i>OldA=0</i>		<i>LongT=1</i>	<i>LongT=0</i>	
<i>Efficiency score</i>	-0.9253 (0.7098)	-2.1088*** (0.6077)	-1.8109*** (0.4818)	-2.2180*** (0.7281)	0.1482 (0.6173)	-0.7955* (0.4835)
<i>OldA</i>			-1.2657*** (0.3592)			
<i>Efficiency score</i> × <i>OldA</i>			1.3818** (0.5366)			
<i>LongT</i>						0.3575 (0.3565)
<i>Efficiency score</i> × <i>LongT</i>						-0.6426 (0.5373)
<i>GDP</i>	1.4088*** (0.3230)	1.1890*** (0.2228)	1.1545*** (0.1632)	2.0612*** (0.3127)	0.6485*** (0.2276)	1.1883*** (0.1619)
ΔGDP	-2.6720 (1.7956)	1.0750 (1.4028)	0.1070 (0.9961)	-0.5418 (1.5627)	0.8676 (1.5345)	0.2068 (0.9868)
<i>Market</i>	-0.2972*** (0.1075)	-0.1583 (0.1043)	-0.2520*** (0.0675)	-0.4647*** (0.1083)	-0.2118* (0.1124)	-0.2951*** (0.0670)
<i>Openness</i>	1.3964*** (0.3741)	1.2539*** (0.2898)	1.2795*** (0.2086)	0.9991*** (0.3209)	2.6155*** (0.4307)	1.3674*** (0.2103)
<i>Tcg</i>	0.2480 (0.3980)	1.5497*** (0.4113)	0.6805** (0.2666)	0.5871 (0.3877)	0.1468 (0.4417)	0.6809** (0.2697)
<i>Link</i>	0.4536** (0.1916)	0.2859 (0.1907)	0.3479*** (0.1230)	0.8692*** (0.2167)	-0.0493 (0.1838)	0.3276*** (0.1236)
<i>Age</i>	-19.4582*** (3.9195)	-8.7166*** (1.2899)	-8.8751*** (1.0461)	-17.0793*** (2.0489)	-9.1089*** (1.4116)	-10.1391*** (0.9139)
<i>Tenure</i>	-0.6424*** (0.2471)	-0.1255 (0.1816)	-0.3160** (0.1312)	-0.3261 (0.4341)	-0.2266 (0.2345)	-0.2967 (0.1832)
<i>Education</i>	-0.5012*** (0.1838)	-0.1019 (0.1074)	-0.2294*** (0.0816)	-0.4492*** (0.1491)	0.1932 (0.1236)	-0.1796** (0.0812)
<i>CCYL</i>	-0.4681 (0.2856)	-0.4336** (0.1763)	-0.3732*** (0.1348)	-1.1195*** (0.3067)	-0.0930 (0.1781)	-0.3595*** (0.1343)
<i>Other control variables</i>	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
Cutoff point 1	-80.6445*** (15.9037)	-29.4134*** (5.6781)	-35.5000*** (4.5050)	-67.7173*** (8.2818)	-32.4412*** (5.7869)	-40.1971*** (3.9239)
Cutoff point 2	-79.2591*** (15.8777)	-26.4532*** (5.6169)	-33.3308*** (4.4699)	-65.6957*** (8.2129)	-29.6476*** (5.7123)	-38.0538*** (3.8815)
N	276	328	604	287	317	604
Log pseudo-likelihood	-167.1997	-188.8779	-401.2817	-158.1881	-190.7387	-407.8851

注:括号内为标准误,***、** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平上显著。

资料来源:作者计算整理。

效率 DEA 模型重新计算了经济效率值。本文在检验模型中分别放入经济效率变量、滞后 1 期、滞后 2 期和滞后 3 期的经济效率变量。检验结果见表 5,4 个变量的系数均显著为负,本文的研究发现没有发生改变。

表 5 基于超效率 DEA 计算经济效率的检验

	因变量: Turnover			
	(I)	(II)	(III)	(IV)
Efficiency score_Super	-0.6034** (0.2386)			
Efficiency score_Super_Lag1		-0.6796*** (0.2403)		
Efficiency score_Super_Lag2			-0.5691** (0.2759)	
Efficiency score_Super_Lag3				-0.6381** (0.3106)
GDP	1.1379*** (0.1592)	1.2030*** (0.1653)	1.4476*** (0.1952)	1.5558*** (0.2318)
△GDP	0.4456 (0.9777)	0.2609 (0.9954)	0.9793 (1.1551)	0.7719 (1.2673)
Market	-0.3030*** (0.0659)	-0.3219*** (0.0672)	-0.3239*** (0.0756)	-0.3327*** (0.0842)
Openness	1.2996*** (0.2050)	1.2758*** (0.2072)	1.1444*** (0.2371)	1.2501*** (0.2657)
Tcg	0.6628** (0.2703)	0.8702*** (0.2998)	0.9698*** (0.3673)	1.4831*** (0.4025)
Link	0.3352*** (0.1222)	0.2825** (0.1268)	0.3898*** (0.1476)	0.3290** (0.1660)
Age	-10.0852*** (0.9019)	-9.9191*** (0.9166)	-14.2767*** (1.2476)	-15.3400*** (1.4529)
Tenure	-0.3238** (0.1309)	-0.3037** (0.1422)	-0.4210** (0.1911)	-1.2451*** (0.2832)
Education	-0.1634** (0.0791)	-0.1631** (0.0803)	-0.2273** (0.0944)	-0.1829* (0.1103)
CCYL	-0.3551*** (0.1336)	-0.3556*** (0.1369)	-0.4929*** (0.1586)	-0.7616*** (0.1869)
Other control variables	Yes	Yes	Yes	Yes
Cutoff point 1	-39.8178*** (3.8359)	-38.7535*** (3.8839)	-57.2573*** (5.2218)	-61.4644*** (6.0758)
Cutoff point 2	-37.6777*** (3.7947)	-36.6403*** (3.8436)	-54.9139*** (5.1549)	-59.1675*** (6.0040)
N	604	587	507	429
Log pseudo-likelihood	-409.1294	-398.9708	-301.4349	-242.9509

注:括号内为标准误,***、** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平上显著。

资料来源:作者计算整理。

(2)官员变更的重新度量。为了增加研究结论的稳健性,本文进一步拓宽了政治晋升的界定,若省委书记或省长晋升为中央政治局委员或常委、省长升任省委书记、直辖市市长升任直辖市市委书记、经济欠发达地区省长或省委书记升任经济发达地区省长或省委书记、非政治局委员地区省长或

省委书记升任政治局委员地区省长或直辖市市长、省长或直辖市市长或自治区政府主席升任中央部委正部级领导岗位,则定义为地方官员政治级别的上升(*Turnover2*)。采用 *Turnover2* 变量进行检验,研究结论与上文 *Turnover* 保持一致。

(3)地区经济效率的重新度量:基于中国工业企业数据的经验测度。最优的投资意味着在高成长性行业追加投资,在低成长性行业减少投资^[29]。换言之,对效益处于上升(下降)的行业增加(减少)投资就意味着经济效率的改善。本文借鉴 Wurgler^[29]的面板数据模型,通过求解行业投资对行业增加值的弹性系数来反映经济效率的高低。模型如下:

$$\ln \frac{I_{i,t}}{I_{i,t-1}} = a_i + h_i \ln \frac{V_{i,t}}{V_{i,t-1}} + e_i \quad (2)$$

式中, I 表示实际总固定资产形成, V 表示实际产出增加值, i 表示地区, t 表示年份。 h 即投资反应系数, h 越大表示地区的经济效率越有效。变量构建所用的数据是来自 2001—2007 年中国工业企业数据库披露的各省份固定资产投资和工业增加值数据。本文使用各省份工业企业的数据测算出了地区经济效率,在检验中采用该变量进行检验时,研究结论依然稳健。

(4)剔除民族复杂性的重新检验。考虑到不同地区民族的复杂性,中央可能不会“一刀切”,对所有地区采用同一标杆。官员绩效有多方面的衡量,除了经济绩效外,还有政治绩效、社会绩效等,在少数民族地区,地区维稳而非经济发展可能是中央首要考核指标。本文剔除了少数民族地区的样本做稳健性测试,主要结论未发生改变。

(5)剔除北京的样本。考虑到北京作为中国的政治中心,官员所处的政治生态远比其他地区更为复杂。包含北京市领导变更的样本可能会导致研究结论的偏差,剔除这部分样本后的检验结果同样支持本文结论。同时,考虑到中国 4 个直辖市政治地位的特殊性,本文在回归中剔除北京、上海、天津和重庆的样本后,本文的主要研究结论依然成立。

四、结论与启示

1. 结论

在中国,中央拥有察举、选任及升降地方官员的绝对权威,从而形成了对地方官员独特的激励和约束机制。近年来,许多学者从地方官员晋升激励的视角考察了中国官员治理的特征^[5,7,8,27,30],令人信服地揭示了地方官员在发展当地经济中的动力和机制。如 Li and Zhou^[7]发现省级官员的升迁概率与省份 GDP 增长率显著正相关,为地方官员晋升激励的存在提供了重要的经验证据。现有研究也发现了地方上缴的财税显著影响着地方官员的晋升^[8,27]。然而,与以往研究专注于经济产出不同,本文侧重从经济效率的视角来考察官员晋升对地方经济增长的影响。地方官员为仕途不断追求较好的政绩,贪大求快的思想可能会催生大量耗资巨大而又不实用的政绩工程。地方政府可能也会忽视投入和成本等经济增长的代价,而仅仅关注了经济总量和增速。地方官员为晋升而增长所造成的效率损失理应得到学者的关注,但国际或国内较少有考察地方官员晋升与地区经济效率经验关联的文献。

本文从理论和实证两方面考察了中国地方官员任期内的辖区经济效率。理论上,本文认为,在晋升机制的激励下,地方官员为了追逐更多、更快的经济产出而牺牲经济效率。实证上,本文收集整理了 2001—2012 年中国省长、省委书记的样本,并将省长、省委书记与其所管辖地区的经济效率匹配起来,较为深入地探析了地方官员晋升和辖区经济效率之间的经验关联。结果发现,官员晋升与任期内地区经济效率显著负相关。这意味着地方政府官员在热衷于提高经济总量和经济速度时,未

给予经济效率以足够的重视。但随着中央政府逐步将地区的经济效率纳入考核范围,官员晋升与经济效率之间的负向关联有所减弱。

2. 启示

地方官员在晋升竞争的巨大压力下,片面重视经济总量和经济增长速度,给经济发展带来了负面影响,辖区较低的经济效率是其重要后果之一。根据研究结果,本文提出以下政策建议:

(1)加快干部人事体系管理的改革,优化对地方官员的激励设计,逐步改变“唯 GDP”的政绩观。但是,淡化经济指标并不意味着经济指标的重要性下降;相反,中央要把经济指标提升到“重量更重质”的高度,从纯粹的数量考核转为数量与质量结合的考评。实践中,将 GDP 能耗等指标作为干部考核的约束性指标,有助于调动地方政府提高经济效率的积极性,从而优化经济发展结构。

(2)考虑到经济效率影响的滞后性,在地方官员政绩考核方面还应延长考核年限。中央不仅要对地方官员任期内的效率指标进行评价,还应结合任期结束后原辖区经济效率变化的情况,建立官员的问责机制。此举会对地方政府在任期内盲目追求经济增长的行为起到一定的纠正作用,也能提高政绩考核的合理性、科学性。此外,地方官员禀赋特征有所差异,政治晋升与经济效率的关系也有所不同。这意味着要从差异化的视角来分析地方官员的晋升激励问题,避免“一刀切”。

(3)政绩考核观转型后,地方政府应摒弃地方保护主义,协调地区间的紧密合作,从而提高地区资本和劳动力的利用效率。同时,增强公众的监督意识,让更多的社会力量参与地方官员的政绩考评。如中组部委托国家统计局对中央企业开展组织工作满意度的民意调查就是一个创新的、有益的尝试。社会公众对政府监督的加强,可以减弱官员在晋升竞争中对负外部性的利用,从而抑制“高投资、高消耗、低效率”的粗放型增长方式,推动经济发展的成功转型。

[参考文献]

- [1]Chen, Y., H. Li, and L. Zhou. Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China[J]. *Economics Letters*, 2005, 88(3):421–425.
- [2]周黎安,李宏彬,陈烨. 相对业绩考核:中国地方官员晋升机制的一项经验研究[J]. *经济学报*, 2005,(1):83–96.
- [3]Tan, Q. Growth Disparity in China: Provincial Causes[J]. *Journal of Contemporary China*, 2002, 11(33):735–759.
- [4]Jones, B. F., and B. A. Olken. Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II[J]. *Quarterly Journal of Economics*, 2005, 120(3):835–864.
- [5]Blanchard, O., and A. Shleifer. Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia[R]. NBER Working Paper, 2000.
- [6]王贤彬,徐现祥,李郇. 地方官员更替与经济增长[J]. *经济学(季刊)*, 2009, 8(4):1301–1328.
- [7]Li, H., and L. Zhou. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China[J]. *Journal of Public Economics*, 2005, (89):1743–1762.
- [8]Guo, G. Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China [J]. *Political Research Quarterly*, 2007, 60(3):378–390.
- [9]张莉,王贤彬,徐现祥. 财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为[J]. *中国工业经济*, 2011, (4):35–43.
- [10]余靖雯,肖洁,龚六堂. 政治周期与地方政府土地出让行为[J]. *经济研究*, 2015, (2):88–102.
- [11]干春晖,邹俊,王健. 地方官员任期、企业资源获取与产能过剩[J]. *中国工业经济*, 2015, (3):44–56.
- [12]蒲丹琳,王善平. 官员晋升激励、经济责任审计与地方政府投融资平台债务[J]. *会计研究*, 2014, (5):88–95.
- [13]钱先航,曹廷求,李维安. 晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为[J]. *经济研究*, 2011, (12):72–85.
- [14]罗若愚,张龙鹏. 承接产业转移中我国西部地方政府竞争与经济增长绩效[J]. *中国行政管理*, 2013, (7):112–116.
- [15]Guo, G. China's Local Political Budget Cycles[J]. *American Journal of Political Science*, 2009, 53(3):621–632.
- [16]仲伟周,王军. 地方政府行为激励与我国地区能源效率研究[J]. *管理世界*, 2010, (6):171–172.

- [17]沈立人,戴园晨. 我国诸侯经济的形成及其弊端和根源[J]. 经济研究, 1990, (3):12–19.
- [18]徐现祥,王贤彬,舒元. 地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据[J]. 经济研究, 2007, (9): 18–31.
- [19]罗党论,李晓霞. 官员视察与企业联盟——基于中国制造业上市公司的经验证据[J]. 会计与经济研究, 2014, (3):3–20.
- [20]洪银兴,曹勇. 经济体制转轨时期的地方政府功能[J]. 经济研究, 1996, (5):22–28.
- [21]Litvack, J., J. Ahmad, and R. Bird. Rethinking Decentralization[R]. Washington: World Bank, 1998.
- [22]Shirk, S. L. The Political Logic of Economic Reform in China [M]. California: University of California Press, 1993.
- [23]周黎安. 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[J]. 经济研究, 2004, (6):33–40.
- [24]林毅夫,刘志强. 中国财政分权与经济增长[J]. 北京大学学报, 2000, (4):5–17.
- [25]Landry, P. F. The Political Management of Mayors in Post-Deng China [J]. The Copenhagen Journal of Asian Studies, 2003, (17):31–58.
- [26]何淳耀,孙振庭. 地方官员的晋升逻辑:中国地级市市长的实证研究[J]. 中国经济问题, 2012, (6):13–24.
- [27]Bo, Z. Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders [J]. Journal of Contemporary China, 1996, (12):135–154.
- [28]Opper, S., and S. Brehm. Economic Performance and Networks: Political Careers in China's M-Form State[R]. Working Paper, 2007.
- [29]Wurgler, J. Financial Markets and the Allocation of Capital [J]. Journal of Financial Economics, 2000, 58(1): 187–214.
- [30]Maskin, E., Y. Qian, and C. Xu. Incentives, Scale Economies, and Organization Forms [J]. Review of Economic Studies, 2000, (67):359–378.

Local Leaders' Promotion and Economic Efficiency: An Empirical Study from the Performance Evaluation and Heterogeneity Perspectives

JIANG De-quan¹, JIANG Guo-hua², CHEN Dong-hua³

(1. Economics and Management School of Wuhan University, Wuhan 430072;
2. Guanghua School of Management of Beijing University, Beijing 100871;
3. Business School of Nanjing University, Nanjing 210093)

Abstract: Local leaders' promotion incentive plays a key role in the economic development in China. However, this development can also incur big cost and there are little literatures in recent years exploring the relationship between promotion incentives and economic efficiency. Based on the manually collected database of job changes of Chinese local government leaders from 2001 to 2012, this study investigate the impact of promotional incentive on regional efficiency firstly. The empirical results show that the promotion of local leaders is negatively related to the average regional economic efficiency, which means that the evaluation system cannot identify the economic efficiency. Furthermore, we study the moderate effect of transition of evaluation system and the characteristics of leaders. The findings are robust. We hope to provide empirical evidence for the central government's personnel reform and enhance the understanding of China's personnel system's operating mechanism.

Key Words: local leaders; promotion incentive; economic efficiency

JEL Classification: O11 P21 P48

[责任编辑:覃毅]