



No. C2013002

2013-06

贤能体制下官员的调动和选拔

贾琬 姚洋¹ 张牧扬

No. C2013002 2013年6月6日

摘要：在中国的政治治理中，地方官员的频繁调动导致了系统性的官员任期缩短。本文通过一个动态政治选拔博弈的模型，证明了执政党通过调动官员可以更好地识别官员们的相对能力大小，但也会带来官员行为短期化的扭曲。当官员能力差别越大、官员行为短期化对长期性的公共投资的不利影响越小、高级别官员的职位收益越小时，最优的官员调动频率就越高。本文随后利用我国 2001-2008 年地市级官员调动的数据，对上述理论命题进行了实证检验。通过这一实证分析，我们还发现官员行为的短期化确与官员的调动相关。这可以视作政治选拔所产生的社会成本。

关键词：政治选拔 官员调动 地市级政府 贤能体制

¹贾琬，北京大学国家发展研究院博士研究生；姚洋，北京大学国家发展研究院中国经济研究中心教授；联系方式：北京市海淀区北京大学朗润园 165 号国家发展研究院，100871，010-62753103，yao@ccer.edu.cn。
张牧扬，北京大学国家发展研究院博士研究生。

一、引言

许多研究表明，使一个国家在位的政治家和官员具有长远的发展视野，进而产生为社会管理、公共服务和维护良性经济制度进行长期努力的激励，对于一个国家的持续进步和经济增长是至关重要的（Olson, 2000; Acemoglu 等, 2001）。现实中，有限任期是对公职人员长远视野的重要制约——当政治家或官员们在一个职位的任期接近结束时，更容易出现卸责、寻租等行为（例如，Alt 等, 2011; Besley and Case, 1995; Ferraz and Finan, 2011）。为了治理任期限制所导致的官员短视行为，许多国家通过不同形式的政治生涯激励机制，使得政治家们任期结束之后的收益与其在职期间的表现联系起来，其目的都在于延长政治代理人的决策视野（Diermeier 等, 2005）。

对比这些努力，中国的执政者在政治治理中频繁调动地方官员，导致其任期常被提前中止，就是需要解释的现象——根据作者收集的涵盖中国 18 个省 241 个城市 1994-2008 年之间的地级市市委书记和市长数据的统计表明，中国的地市级官员在单一城市的任期有半数以上不超过 3 年，30% 以上的任期甚至不超过两年（图 1），大幅低于其 5 年的法定任期。这说明在地市级层面上，中国地方官员任期的提前中止是系统存在的。从数据中还可以注意到，在任期低于 5 年的市级官员去向中，78% 被平级调动，14% 晋升，18% 因退休等原因离职，因此地市级官员的任期提前中止多与官员调动联系在一起。由于中国政治人事安排实行的是任命制，任期提前终止并不是官员们的个人选择，而是执政者在政治体系中自上而下有意实施的人事安排。但既然提前中止任期、频繁调动地方官员有导致其短视行为的危险，人事决策者这样做是出于何种考虑呢？

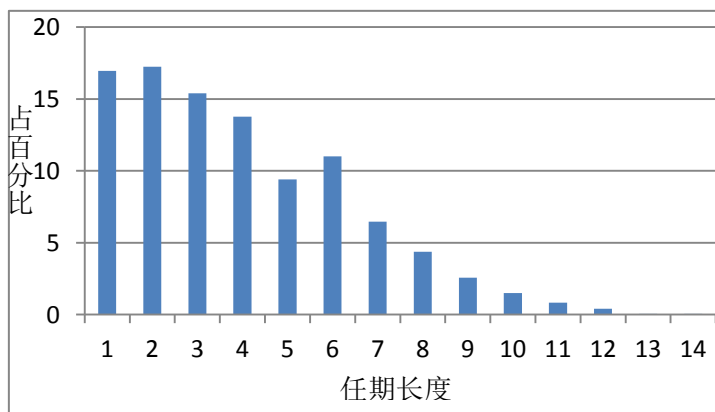


图 1：市级官员任期分布

对这一现象有一些常见的解释观点²。一类型解释是，通过官员调动有助于抑制地方官员的相互勾结，保障上级的政令畅通。的确，地方官员的勾结依赖长期关系的建立，调动可以打破这种长期关系。这种观点的问题在于其也许可以部分解释地方官员任期完整结束后的调动，但难以解释官员们的提前调动。除非某段低于 5 年的时长是官员们足以去建立长期关系的临界值。若真如此，为什么不干脆将法定任期缩减到这一临界值，而是要靠非制度化的人事安排来实施？其次，这种观点也不能解释提前调动对于不同官员个体的差别化执行。毕竟，还有一部分官员履行了五年甚至更长的任期，目前也没有证据表明任期较长官员及其下属相互勾结的道德风险低于任期较短的官员。另外，根据这一观点，当地官员任职时间越久，就越容易形成地方勾结，因此越有可能被调动。但我们通过对样本的统计发现，当市级官员在一地的任期到达五年以上时，其被调离的频率反而低于任期较短的官员（图二）。此外，中国的政治治理中已经实行了地方官员异地任职的回避制度，提前中止官员任期、频繁调动官员对于防止地方勾结在边际上还有多大程度的帮助令人存疑。

²就本文作者所知，还没有严肃的学术研究去讨论这些观点，但在作者与其他学者和大众的交流中这些观点是较容易被提出讨论的。

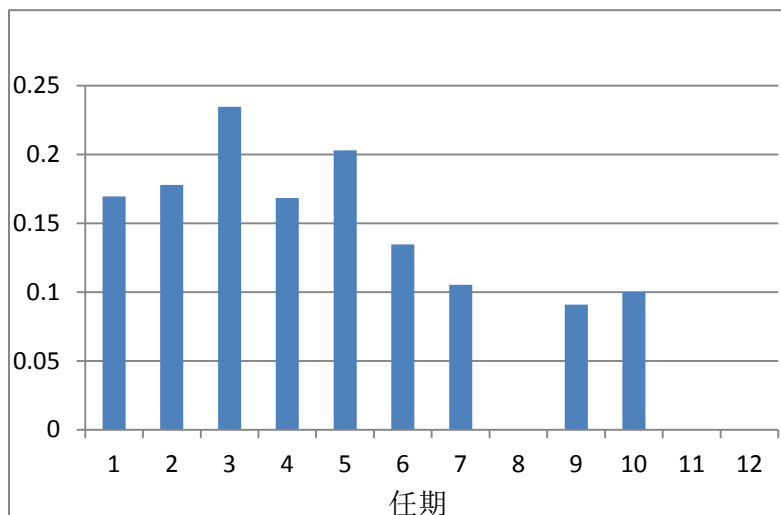


图 2：给定任期有调动与无调动官员之比

另一个可能的解释是，在中国的政治体系中，高级别领导人必须经由政治层级自下而上的逐级提拔来产生。为了能让组织认可的官员们在退休年龄之前有机会升任至较高政治级别，其在每一级别任职的时间不能过长。但这种观点可能只适用于那些最终升至高层的领导人³，相比于数千名地方官员群体，这部分最终被提拔的官员只占较小的比例⁴。此外，这一观点也无法解释大量提前中止任期的地方官员是被平级调动而非提拔晋升的事实。

鉴于现有理论对这一问题无法提供较好的解释，本文试图提出一个新的机制：中国执政者频繁调动地方官员的一个重要动因，是为了在政治选拔中解决官员能力的识别问题所采用的权宜。此种半制度化的人事安排可以形成不同的“官员—辖区—时间”的匹配变化。在以政绩为官员能力考核指标的逐层政治选拔中，这种匹配变化有助于将地域特定 (local-specific) 干扰因素和时间特定 (time-specific) 干扰因素的影响从官员的政绩中剔除掉，使上级能够更加准确地了解官员的个人能力并择优提拔。本文将构建理论模型来具体阐述这种识别机制，并通过经验研究来检验这一观点产生的推论。

本文的主要贡献有以下几点。首先，在政治经济学领域，非民选国家的政治选拔问题长久以来缺乏研究 (Besley, 2005)，本文为丰富这一主题的研究做出了尝试。第二，以往对中国地方官员治理的研究，无论是财政分权的视角 (例如，Qian 等, 1997) 还是政治锦标赛的视角 (例如，Li and Zhou, 2005)，其主要着眼于激励问题，本文以官员选拔问题为切入点，丰富了我们对于中国政治治理模式的理解。第三，在组织和人事经济学领域，集权组织的绩效考核和人事选拔中存在异质性的绩效扰动因素时，相对绩效评估方法难以有效使用 (Lazear and Rosen, 1981)。本文提出了可用以解决这一问题的一种机制，并分析了其利弊所在。

本文余下的内容结构如下：第二部分梳理了以往对集权政体下政治选拔问题的相关研究，并简要介绍中国政治选拔的背景及特点；第三部分借助理论模型阐述通过异地调动来识别官员能力的基本机制，并导出可供检验的推论；第四部分使用中国 25 个省的地市级官员调动数据对这些推论进行实证检验；最后进行评述和总结。

二、文献综述

³事实上，通过查看这些高级别领导人的履历不难发现，其在地市一级的任职反而相对稳定，其在一座城市的任期多数都超过我们的样本中位数。

⁴有过一次任期低于 5 年就被调离经历的官员，其后在我们的样本窗口期能够升迁的只占接近 30%。

2.1 集权政治下的政治选拔

最近的一系列识别影响经济发展的政治家或政府官员个人效应的研究（例如 Jones and Olken, 2005；姚洋、张牧扬, 2012）表明，在政治领域，选择问题与激励问题是同等重要的。但以往的政治经济学对于选择问题的研究，特别是集权体制下政治选拔的研究，远不及激励问题深入（Besley, 2005）。导致这方面研究相对不足的原因首先在于现实的不足——实践当中，集权常缺乏选贤任能的激励。Egorov 和 Sonin（2011）的分析指出，对于集权体制领导人而言，富有能力的官员既可能是高效的行政代理同时也是潜在的政治威胁，因此在政治选拔中面临着下属能力与忠诚之间的权衡。Bueno de Mesquita 等（2003）、Svolik（2012）则从另一个角度指出，很多情况下，集权体制中的领导人需要一些特定实权团体（军队、政治寡头、大地主等）的支持以掌握政权，政府权力或由权力衍生的租金在很大程度上要为这些利益集团分享，这给政治选拔留下了较小的操作空间。Acemoglu 等（2010）进一步在动态框架下分析说明，如果人事更迭的决定权集中在当权者自己手里，低品质政府形成后会难以进行人事更新从而长期停滞在低水平的人员构成上。

然而，一旦政治效忠和政治支持的问题在特定的制度和社会环境下得到缓解，集权体制中的政治选拔就成为一个需要解决的问题（Slater, 2010）。在个人能力是不完全信息的情况下，期望选拔人才的政府可以按照候选人在过去取得的某方面成绩（以及由此暗示或展现出的政治才能）作为选拔标准。这种人事制度常被称作“贤能体制”（meritocracy）。在政治实践中，实行贤能体制的政府会采用的一类参考标准是个人的学历或学术成就，新加坡就是一个典型的例子（Barr, 2006）。

以受教育水平作为政治能力的代理指标存在着一些问题。其中一种质疑是，学历未必是行政能力的完美代理变量，“学得好”未必能“干得好”。但一个更微妙的制约在于，政府是一个层级结构，其政治选拔通常包括对外招募和内部晋升两个阶段。如果政府在低等级的公务员招募中已经使用了学术指标作为选拔标准，那么入选的公务人员在学术指标上会表现出较高的同质性。这使得以后政府在更高级别的晋升遴选中难以再次使用学术指标对职位候选人进行区分。晋升选拔的级别越高，竞争者的级别也会越高，这些成员在之前经历过相似的低级别选拔就越多，同质性就越高，使用能力的代理变量进行甄别的效果就会越差。事实上，这一约束对所有以个体能力的代理变量为标准进行人员选拔的集权型组织都存在。

在集权组织的高级别选拔中识别组织成员能力的另一个办法是，依据个人在低级别职位内的工作表现作为其能力水平的参照。为了剔除掉个人能力之外的种种因素对于工作绩效的影响，组织可以采取相对绩效评估（亦被称为标尺竞争）的办法（Lazear and Rosen, 1981）。但在政治选拔中，标尺竞争也存在一定的局限性。因为在标尺竞争中，为了控制住外生因素对成员工作绩效的影响，进行比较的不同组织成员所处的工作环境和承担的工作任务必须高度相似。但是政府部门在同一层级、同一地区的重要管理职位通常按照工作任务划分，几乎不存在任务重叠的职位（例如，一个城市只有一位市长）。也许我们可以将不同地区、同类型职位的官员进行比较（例如 Besley and Smart, 2007）。但这一办法暗含的前提是，那些会影响官员能力考核指标的地区性的经济、社会条件在不同地区要非常相近。自然资源分布差异、受限制的要素流动、特殊的区域发展政策、财政转移支付不均等因素都可能导致这一条件在现实中难以成立。

2.2 中国的政治选拔

上述说明，在集权体制下，为执政者提供选贤任能的激励和识别官员能力的手段是两个不容易同时解决好的问题。改革开放后的中国则是一个为数不多的例外。自改革开放以来，中国领导人的提名和接替模式逐渐半制度化，这为高层政治稳定提供了相当的保障（Hu and Jia, 2010），也在一定程度上抑制了 Egorov 和 Sonin（2011）所提出的忠诚与能力的权衡问

题。而中国在改革开放前进行的一系列相对彻底的社会革命，使得在执政党之外不存在强有力的社会群体或者利益集团，这令执政者可以摆脱 Bueno de Mesquita 等人（2003）所说的利益集团要求权力分享的约束和影响（贺大兴、姚洋，2011）。以上这些原因使得中国的领导人能够把精力从政治斗争逐渐转移到经济建设上来，同时也就对中国的执政者提出了如何选拔出优秀的高级别官员的难题。对中国而言，政治选拔的核心问题仍然是官员能力的识别问题。中国结合使用了前述各种手段以解决这一问题。

首先是对受教育程度等代理变量的运用。在低级别的党员招募层面，受教育程度是一个重要的参考指标（Hu and Yao, 2012）。而在政府的公务员招募中，学历也逐渐成为报考职位的硬性条件⁵。然而，如前所述，当集权型政府的政治选拔上升到较高的级别时，受教育程度等代理变量的作用会受到限制。Li and Zhou（2005）对于中国省级官员晋升影响因素的研究中并没有发现受教育程度是一个显著的影响变量。类似地，Landry（2008）对于中国地市级官员的晋升研究中发现本科学历并没有显著的正面影响，但是研究生学历与官员晋升有显著的正相关性。这些发现证实了前面分析提出的集权组织高层级选拔中个人能力代理变量的使用约束问题。

随着政治选拔层级的上升，工作表现逐渐成为重要的考察内容。在以往对中国省、市、县等不同级别地方官员升迁影响因素的实证分析中，对于地方经济增长或者地方财政收入等经济指标的重要性均有所发现⁶（例如，Guo, 2007; Landry, 2008; Li and Zhou, 2005 等）。需要指出的是，这些研究的关注点是政治晋升锦标赛的激励效应，将其看作对官员卸责的道德风险的一种治理办法。但姚洋、张牧扬（2011）针对中国市级官员个人效应和政治升迁的研究发现，在控制了代表地方官员能力的个人效应后，官员任职地区的经济表现对于其晋升并没有显著作用。这一研究表明，政治晋升对于经济指标的纳入不仅是一种激励机制，也是将经济绩效作为官员个人能力度量的一种选拔机制⁷。

以经济绩效来衡量官员个人能力会遇到特定地区、特定时间影响因素的扰动。一些研究试图求证中国在政治选拔中是否采用了以辖区前任官员或者相邻辖区官员为参照的相对绩效评估的办法，并没有发现支持这一猜测的稳健结果（Chen 等，2005；陶然等，2010）。这暗示我们，在中国这样高速发展、变革的经济体当中，地域性的经济影响因素可能在较快的发生变化；同时，这一变化在不同的地区并不同步，中央对不同地区的政策和财政扶持力度以及不同地区自身经济社会条件的差异即使在相邻的地区可能仍然较大。在这种情况下，要同时剔除掉特定地区、特定时间影响因素的扰动，一种可行的办法就是通过频繁的官员调动并辅之以相对绩效考核来识别地方官员们能力。

三、模型分析

在理论分析部分，我们借鉴 Holmstrom(1999)的职业生涯模型以及 Lazear 和 Rosen(1981)的锦标赛竞争模型，构建一个无限期界、离散时间的动态政治选拔博弈。

3.1 模型设定

考虑某个由单一政党领导的国家。该国家由若干辖区构成，每个辖区又包含若干子辖区，为了讨论方便，不妨将两级辖区分别称为省与市。每个省或市分别由一名相应级别的地方官员施政。政党管理一个阶梯型的官员队伍，由后备官员、市级官员、省级官员三个梯次组成。官员的任免和晋升由政党决定。本文将着重考察由市级至省级的政治选拔。

⁵可参见人事部网站关于公务员考试的招生简章。

⁶由于个体数据、官员升迁定义等方面的差异，这些结论在不同的研究中并不完全一致，一些结果还存在争议。对于政治晋升锦标赛理论的一个挑战可以参见陶然等（2010）的研究。

⁷（这里的话可以放在结论部分）这种观点也可以部分程度上解释为什么政治晋升锦标赛的结果在不同的研究中并不稳健，因为当某些其他被控制的自变量可以更好的衡量官员能力的时候，经济表现就不再重要了。

政党的人事更替以届(term)作为时间单位,可以认为届也是地方官员的法定任期时间。在每一届开始时,政党从后备官员群体中随机选出各个市的市级官员。同时,从每个省上一届的市级官员群体中择优选出一位任命为本届的省级官员。在每一届结束时,除了将被提拔的官员以外,所有的地方官员退休。

每一届可以划分为两个时期。第 T 届的第 t 个时期记为 (T, t) 期。由官员 i 管理的城市 j 在 (T, t) 期的经济绩效 $y_{ij}^{T,t}$ 由下式决定:

$$y_{ij}^{T,t} = a_{ij}^{T,t} + \theta_i + \theta_p + \gamma g_j^{T-1,t} + \varepsilon_j^T + v_T.$$

其中, $a_{ij}^{T,t}$ 表示在 j 地任职的地方官员 i 在 (T, t) 期的短期努力, $\theta_i \geq 0$ 表示官员 i 的个人能力, $\theta_p \geq 0$ 表示该市所在省的省级官员的个人能力。 $g_j^{T-1,t}$ 表示 $(T-1, t)$ 期在 j 地任职的地方官员做出的长期努力⁸, 该努力只会在 (T, t) 期提高 j 地的经济绩效, $\gamma > 0$ 为长期努力的收益率。 ε_j^T 表示 j 地在 T 届的地方性经济扰动, v_T 表示 T 届的全国性经济扰动。在 (T, t) 期, $y_{ij}^{T,t}$ 和 $g_j^{T-1,t}$ 是公共知识。而 $a_{ij}^{T,t}$ 、 $g_{ij}^{T,t}$ 只有官员本人知道。 θ_i 、 θ_p 、 ε_j^T 、 v_T 则是所有人都无法直接观察到的。 θ_i 的分布函数 $F(\cdot)$ 是公共知识。 ε_j^T 、 v_T 的分布则所有人未知。

地方官员做出短期努力和长期投资的成本函数为:

$$C(a^{T,t}, g^{T,t}) = \frac{1}{2}(a^{T,t})^2 + \frac{1}{2}(g^{T,t})^2 + \delta a^{T,t} g^{T,t}.$$

这里, $0 < \delta < 1$ 衡量了官员短期努力 a 和长期努力 g 的替代程度, δ 越大, 两者替代关系越强, 互补关系越弱。

政党的目标是最大化每个省的净产出的长期贴现和。为了简化书写, 此后我们以一个由 N 座城市构成的省份展开讨论。假设每一届之间的贴现率为 β ⁹, 该省净产出的长期贴现和为:

$$\sum_{T=0}^{\infty} \beta^T [\sum_{t=1}^2 \sum_{j=1}^N (y_j^{T,t} - C_j^{T,t})].$$

对于地方官员来说, 其只关心从政治职位上获取的职位租金(可能由收入、荣誉、租金、自我满足等组成), 为了简化起见, 我们将市级官员的职位租金标准化为 0, 省级官员的职位租金设为 R 。

3.2 官员调动与能力识别

为了识别市级官员的个人能力, 政党可以通过在每届中期, 也即 $(T, 1)$ 期结束后, 随机选择 K 名市级官员进行调动。考虑其中一次典型的调动, j 市的官员 i 调往另一位官员(不妨记为 $i+1$) 所在的城市(不妨记为 $j+1$ 市), 官员 $i+1$ 则调至某个其他城市。待 $(T, 2)$ 期结束后, 官员 i 在 $(T, 2)$ 期的政绩比其上任提高:

$$y_{i,j+1}^{T,2} - y_{i+1,j+1}^{T,1} = (a_{i,j+1}^{T,2} - a_{i+1,j+1}^{T,1}) + (\theta_i - \theta_{i+1}) + \gamma(g_{j+1}^{T-1,2} - g_{j+1}^{T-1,1}).$$

由这一式可以看到, 在调动后的官员相对政绩评估中, ε_j^T 、 v_T 这两项随机扰动都被剔

⁸因为模型中 a 和 g 都可以作为一个序数变量来理解。在后面的计算中, 我们允许 $a < 0, g < 0$,

⁹ 我们没有在同一届两个子时期之间引入贴现, 这对于本文结论没有任何实质性的影响。

除掉了。而 $g_{j+1}^{T-1,1}$ 、 $g_{j+1}^{T-1,2}$ 、 $a_{i,j+1}^{T,1}$ 、 $a_{i,j+1}^{T,2}$ 是可以观察到的，同时，在均衡中政党可以根据理性预期得到对 $a_{i,j+1}^{T,2}$ 、 $a_{i+1,j+1}^{T,1}$ 的推断，于是由上式就可以得到对 $\theta_i - \theta_{i+1}$ 的估计。也即通过调动，上级组织能够得到对于任意两名有过在同一城市任职经历的官员的相对能力大小的判断。

我们将有同一城市任职经历的两名官员称为**连通的**，将上级可以判断其相对能力大小的两名官员称为**能力可比的**，则由此定义可以立刻知道，“能力可比”这一关系是具有传递性的，因此，只要 K 名官员处在同一个连通的网络中，则所有官员的相对能力都是可比的¹⁰。在调动次数最节省的调动方式中¹¹， K 名官员每人调动1次就可以使得这些官员全部连通在一起。

在掌握了 K 名官员相对能力的基础上，组织选拔能力最高的市级官员作为下一届的省级官员。这位官员的能力值 $\theta_p(K)$ 相当于分布函数为 $F(\cdot)$ 的总体中抽出的 K 个独立随机样本组的最大次序统计量。此后，我们假设 θ_i 服从 $[-A, A]$ 上的均匀分布（ $A>0$ ）¹²， $\theta_p(K)$ 的期望值 $E\theta_p(K) = (K-1)A/(K+1)$ 。可以看出，被调动考察的市级官员总数 K （调动次数）越大，或者官员个人能力的变异度（以 A 衡量）越大时， $E\theta_p(K)$ 越大。

3.3 社会最优与博弈均衡

这一部分求解地方官员的最优策略以及博弈均衡。为了获得对比参照，先给出社会最优的结果¹³。

命题 1: 社会最优的地方官员努力程度为： $a^* = \frac{1-\delta\beta\gamma}{1-\delta}$ ， $g^* = \frac{\beta\gamma-\delta}{1-\delta^2}$ 。

$\beta\gamma = 1/\delta$ 这里， $\beta\gamma$ 衡量了官员长期努力的贴现回报率。 $\beta\gamma$ 越大，从社会最优角度来看，官员越应该将努力放在长期经济行为上。为了能够集中讨论与现实相符的情形，同时便于书写，此后我们令 $\beta\gamma = 1/\delta$ 。

接下来计算博弈的均衡。在此博弈当中，在每个 $(T, 2)$ 期开始时，市级官员可以根据自己是否被调动这一信息更新自己的信念。由此定义函数 $m(i)$ ，当官员 i 在 $(T, 2)$ 期开始前被调动过，则 $m(i) = 1$ ，否则 $m(i) = 0$ 。该博弈的均衡为：

命题 2: 博弈的序贯均衡由最优决策序列 $\{K^e, a^{(1)}(K^e), g^{(1)}(K^e), K^*, a^{(2)}(K, m), g^{(2)}(K, m)\}$ 构成，此序列满足如下条件：

(1) **市级官员第一期的最优决策：**给定 K^e ，官员 i 将选择的努力程度为：

$$a_i^{T,1} = a^{(1)}(K^e) = \frac{RK^e}{2(1-\delta^2)AN}, \quad g_i^{T,1} = g^{(1)}(K^e) = -\delta a^{(1)}(K^e).$$

(2) **最优的中期官员调动数目** $K = K^*$ ，满足下式：

$$(K+1)^2 \left(1 + \frac{K}{N}\right) = \frac{16N\beta A^3(1-\delta^2)}{R^2}.$$

(3) **市级官员第二期的最优决策：**给定 K ，官员 i 将选择的努力程度为：

¹⁰ 作者根据现实中的调动情况将样本中有任职辖区重叠关系的官员连接起来得到官员们的调动连通网络，可以发现除过那些孤立点（没有调动经历的地市级官员），其余官员构成了节点数由11至558之间大小不同的19个调动连通网络。

¹¹ 容易发现，这时调动呈一个环形结构。

¹² 作均匀分布的假设主要为了得到最大次序统计量期望值的解析解。对于其他常见分布例如正态分布，最大次序统计量期望值与样本数和总体方差的单调关系依然成立，本文后面的结论也都是成立的。

¹³ 本文各命题的证明请见附录

$$a_i^{T,2} = a^{(2)}(K, m) = \begin{cases} \frac{R}{2(1-\delta^2)A}, & \text{if } m=1 \\ 0, & \text{if } m=0 \end{cases}, \quad g_i^{T,2} = g^{(2)}(K, m) = -\delta a^{(2)}(K, m).$$

(4) (理性预期) $K^e = K^*$ 。

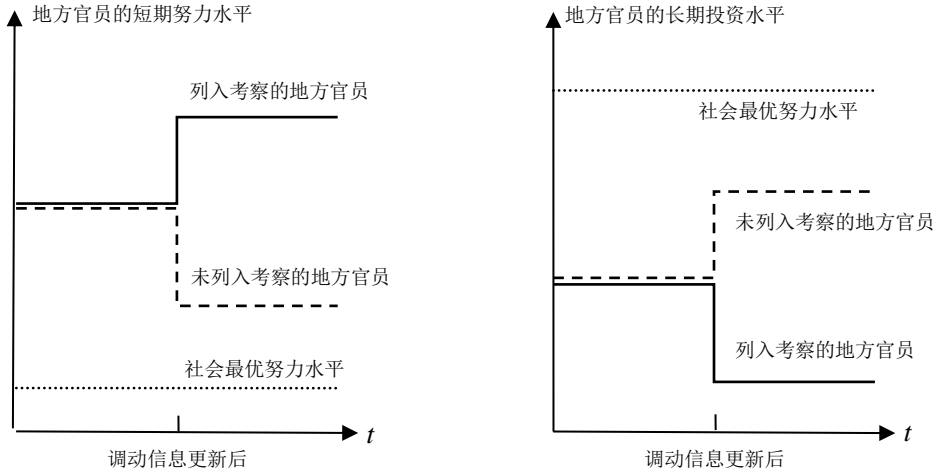


图 3：官员的行为变化

图 3 给出了均衡中官员长短期努力的变动轨迹。可以看到，在 $(T, 1)$ 期市级官员的政治竞争开始时，各个官员处于对等的竞争地位，他们所受的激励也是相同的，此时相对于社会最优水平，官员们短期努力过度，长期努力不足。在届中调动过后，官员的行为开始出现分化。那些进入到组织考察序列并被调动的市级官员，其政治晋升前景较本届前半期有所提高，因而通过增加短期努力以向组织显示个人能力的激励更强了，这也导致了其长期努力的进一步降低，这两方面的努力扭曲都会降低长期的经济净产出。而那些未被调动考察的官员则不再需要向政党发送有关自己个人能力的信号，因此会将精力从短期努力部分转移至长期努力上来，这会带来长期经济效率的部分改进。

在命题 2 基础上，可以得到有关市级地方官员最优调动比率的比较静态结论：

命题 3： 市级官员的最优调动频率 $(\frac{K^*}{N})$ 受外生变量的影响如下：

- (1) $\frac{\partial(K^*/N)}{\partial A} > 0$ ，地方官员的个人能力方差越大时，官员最优调动比率就越高。
- (2) $\frac{\partial(K^*/N)}{\partial R} < 0$ ，上级官员的职位收益越低，地方最优调动比率就越高。
- (3) $\frac{\partial(K^*/N)}{\partial \delta} < 0$ ，当官员短期努力和长期努力的替代性越强时，最优调动比率就越低。

本节理论模型所阐释的主要观点可以一致性地解释中国地方官员频繁调动的种种特征。首先，要在官员能力识别中剔除地域特定干扰因素，需要将官员置于不同地区、同一级别的职位进行考察。由于一届任期结束后就要进行选拔，那么能力的识别考察就必须在届中进行，这将导致一地任期的提前中止。此外，由于地域特定干扰因素可能随时间变化，特别是在一个经济快速增长的社会环境中。剔除地域特定干扰因素实质上需要比较同一地区不同时期的官员政绩，这也限制了官员在一个地区的任职时间不能过长。其次，政治上的择优选拔意味着要对每一级别的众多备选官员进行考察，从中选出最优者提拔到更高级别。而要考察一名官员就需要对其进行调动。因此，频繁调动的备选官员数量可能会大大超过最终晋升的官员数量。再次，调动考察的官员数量越多，最终选出的优胜者能力就越高。增加被考察官员数

量的好处会由于官员的短视行为带来的政策扭曲所抵消。最优的官员考察数量是上级组织进行利弊权衡后的选择结果。当官员短视行为的边际成本随着考察官员数量的增加上升得足够快时，就会出现只调动考察一部分官员的情况。

四、实证研究

上一节的分析中可供检验的结论有两个。一是调动会使得受政绩考核压力的官员行为进一步短期化（命题 2）。另一个是上级决策者会根据其面对的不同约束条件选择不同的地方官员调动比率（命题 3）。这一节我们对这两个命题进行检验。

4.1 调动与官员行为

根据命题 2，地方官员在调动后与调动之前相比，长期努力下降、短期努力上升。本节中，我们一地的地方财政支出中用于不同支出项目的比例来衡量当地官员在长短期的相对投努力程度。需要注意的是，虽然地方官员对于地方财政有着重要的决定权，但他们也受制于各种财政规章制度。地方政府的财政收入可以分为本级收入和转移支付收入，其中转移支付收入中的一部分的支出方向在转移支付给予的时候即予以规定，地方政府不但不能挪用，通常情况下还必须给予部分配套资金。因此，对于地方财政支出偏向的考察必须基于地方政府可自由支配的财力。本节中，我们使用 2001-2005 年地市级财政转移支付和支出的分项数据¹⁴，数据来自于《全国地市县财政统计资料》。其中，选用教育支出作为长期努力的代表，将基本建设支出作为短期努力的代表¹⁵。

为了考察官员调动对可自由支配转移支付的支出方向上的影响，我们根据自行整理的地方官员简历中获得的信息来定义一个虚拟变量 $Postswch_{it}$ ：当一个城市的主要领导（市长或市委书记）是从其他城市调动过来的，并且在之前的城市担任市长或者市委书记的时候取为 1，否则取为 0。每个城市有一名市委书记和一名市长构成双重领导，但在样本中，相对于市长，有更多的市委书记是从异地的市委书记和市长调任到当前职位的，选取市委书记的调动经历作为影响官员行为更具有代表性。此外，张牧扬（2012）发现，市委书记和市长的个人能力对于地方财政支出的影响差异不大。所以我们以市委书记作为代表。由于地市官员调动由作者根据媒体资料手工整理而成。

具体回归方程为

$$Exp_{it}^k = \gamma_0 + \gamma_1 Dispen_{it} + \gamma_2 Postswch_{it} + \gamma_3 Postswch_{it} \times Dispen_{it} + \varepsilon_{it}$$

其中 Exp_{it}^k 为教育或基本建设支出， $Dispen_{it}$ 为当年该市可自由支配的转移支付（尹恒、朱虹，2011）。表 1 给出了我们的回归结果。

表 1

	(1)	(2)
	教育支出	基本建设支出
可自由支配转移支付	0.525*** (0.0154)	0.253*** (0.0200)
可自由支配转移支付*市委书记有过调动经历	0.164*** (0.0246)	0.253*** (0.0320)
市委书记有过调动经历	-5,469**	-14,468***

¹⁴2007 年起，财政预算决算科目进行了较大的调整，使得 2007 年的新科目设置方式与原先的科目设置方式的存在着较大的差异，其数据无法一一对应。由于数据来源的局限，作者亦未能获得 2006 年的地市级财政分项支出数据。

¹⁵郭庆旺等（2003）发现，基本建设支出对于经济增速的影响在下一年度最为显著，而教育支出对于经济增速的影响在三年之后才能显著体现出来。

	(2,297)	(2,985)
截距项	26,075***	9,785***
	(1,217)	(1,582)
城市 FE	控制	控制
样本容量	1,534	1,534
R 平方	0.545	0.200
城市数量	310	310

从表 1 所展示的回归结果来看，在地市级层面，没有调动经历的官员所在的城市可自由支配的转移支付每增加 1 元时，教育支出增加 0.525 元，基本建设支出增加 0.253 元，前者略超后者的 2 倍。相应，有调动经历的官员所在的城市可自由支配的转移支付每增加 1 元时，教育支出增加 0.689 元，基本建设支出增加 0.506 元，前者占后者的比例下降到 1.36 倍。这一现象表明，调动后的官员在财政支出上更加注重在短期能够拉动经济的基本建设上，从而验证了命题 2 的结论。

4.2 官员调动频率影响因素分析

命题 3 得出了地方官员调动比率与地市官员个人能力方差、省级职位租金、官员短期努力和长期努力的替代性三个参数之间的关系。在本节我们对这三个参数对官员调动比率的影响进行实证检验。

对于地市官员个人能力方差，我们选取该省地市官员的平均年龄作为代理变量。在本文的模型中，上级政府对于下级官员调动的主要目的是考察和甄别其能力的高低。考虑到政府官员进入政府系统的年龄差异不大，年龄越大的官员在政府系统内工作的时间越久，组织部门对其能力的了解程度也就越高，因此会将他们派往更合适的岗位任职。在这一意义上，如果一个省内的地市官员的平均年龄越高，我们认为他们个人能力的方差越小。

对于省级职位租金，我们选取樊纲等（2011）测算的省一级市场化指数中的“政府与市场关系”指数作为代理变量。该变量数值越大，说明该省市场化程度越高，即政府职位的租金越低。为了避免内生性问题，我们对这一变量取一阶滞后。

在官员短期努力和长期努力的替代性问题上，我们选取该省上一年度等级公路里程的对数值作为代理变量。所谓长短期努力的“替代性”，在模型中的含义是短期努力的提高是否会增加长期努力提高的难度。在本节中可以具体对应为（短期的）基础设施投资的增加在多大程度上会限制教育支出的增加。对地市级政府而言，教育支出主要来源就是财政收入，而基础设施除了财政以外还可以通过地方融资平台、银行贷款等方式获得融资。当地方的公路存量较多时，地方政府一方面可得到更多的路费收入和更高的路费权估值，另一方面由于交通便利使得土地价值较高从而获得更高的土地抵押价值或者土地出让收入，这都会提高地方政府为基础设施建设融资的便利，降低基础社会对财政收入的依赖，进而对财政其他支出的影响（郭励弘，2009）。相反，对那些基础设施水平落后的地区，地方政府只能较多依赖财政收入进行基础设施建设（罗松山，2010）。因此，等级公路里程所代表的地方的基础设施存量越高，地方政府短期努力和长期努力的替代性就越小，互补性越强。为了避免内生性问题，我们对这一变量取一阶滞后。

此外，现实中还存在着“被动性调动”的情况，即由于某地的官员因年龄原因退休，或者因贪污腐败以及责任事故被免职的情况下出现的调动。这类调动并不在本文模型研究的机制之中，但在实证分析的时候我们也控制了该省每年被动性调动的比例数来排除这一因素对实证结果的干扰。

我们利用 2002-2008 年我国除新疆、西藏和 4 个直辖市外的 25 个省、自治区的地市级

官员（市委书记和市长）调动的数据。由于各省所辖城市个数差异较大，我们使用调动次数与城市数之比作为被解释变量以控制这一异质性的影响。具体回归模型为：

$$\text{Chg}_{it} = \beta_0 + \beta_1 \text{AvgAge}_{it} + \beta_2 \text{Infra}_{i,t-1} + \beta_3 \text{Mktgov}_{i,t-1} + \beta_4 \text{Retire}_{it} + \epsilon_{it}$$

其中被解释变量为当年该省所辖地市中更换市委书记和市长的个数与地市个数之比，解释变量如上文所述。考虑到各省之间可能存在异质性，我们对 ϵ_{it} 采取不同的设定，包括混同 OLS、单向固定效应和双向固定效应模型进行回归估计。

本节中的各项数据来源如下：地市官员调动次数、年龄和去向由作者根据《中国城市年鉴》、各省、自治区统计年鉴以及媒体报到经手工整理而成。“政府与市场关系”指数来自樊纲等（2011），等级公路里程来自相应年份的《中国统计年鉴》。表 2 给出了上述变量的描述性统计。需要注意的是，样本中每个城市每年有市委书记和市长两名官员，因此调动次数与城市数之比正好是调动次数与职位数之比的两倍。从表 2 的结果看，平均而言每年有 31% 的官员进行了调动，而被动调动的比例约为 3.5%。

表 2

变量	观察值数	均值	标准差
省内调动次数与城市数之比	175	0.6173	0.3650
省内地市官员平均年龄	175	50.33	1.306
被动调动与城市数之比	175	0.6914	0.9326
等级公路里程对数值	175	10.99	0.6551
政府与市场关系指数	175	7.72	1.444

表 3 展示了这一回归的结果。在使用混同 OLS 回归时，所有解释变量的系数均不显著。但是，在控制了省的固定效应之后，调动次数与官员平均年龄负相关，滞后一期的等级公路里程对数值与调动次数正相关，均在 1% 水平下显著。当我们进一步控制年度固定效应之后，滞后一期的政府与市场的关系指数与调动次数负相关，在 10% 水平下显著。这三个系数的符号与命题 3 的结论一致。此外，被动调动次数的系数虽为正，但统计上并不显著。这说明官员由于年龄原因退休和被免职所造成的职位空缺并不是决定调动的主要因素。

表 3

模型	(1)	(2)	(3)
	混同 OLS	单向固定效用	双向固定效用
	调动次数与城市数之比		
官员平均年龄	-0.0369 (0.0227)	-0.194*** (0.0370)	-0.188*** (0.0387)
被动调动次数与城市数之比	-0.0305 (0.0330)	0.0591 (0.0683)	0.0306 (0.0663)
滞后一期的等级公路里程对数值	0.0704 (0.0521)	0.639*** (0.130)	0.342* (0.185)
滞后一期的政府与市场的关系指数	-0.00510 (0.0203)	-0.0407 (0.0364)	-0.109* (0.0652)
截距项	1.768 (1.237)	3.703* (2.163)	6.942** (2.846)
观察值数量	175	175	175
R 平方	0.032	0.259	0.361

注：括号内为标准误，*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1。

五、评述与总结

大量研究业已表明,官员的任期限制会在一定程度上导致官员的短视和行为扭曲,对社会经济产生不利影响。因此,中国自改革开放以来较为频繁的中止地方官员任期并调动就是一个值得研究的现象。本文从政治选拔问题切入,通过理论分析和实证研究阐释了这一现象背后的一个动因可能来自于中国的执政者在政治选拔中为解决地方官员能力识别问题所采取的策略。通过有计划地组织待提拔干部进行异地交流任职,该制度能够起到的一个作用是实现了不同的“官员—辖区—时间”的匹配变换。如果多数官员在其未调任的大部分时间内并不能准确预知自己被调任的时间和未来任职地点,通过结合对照那些在时间或辖区上有过重叠任职经历的官员的表现,这种匹配变换就类似于一种可以控制特定地区、特定时间影响因素从而较为准确地识别官员能力的准随机实验。

这一政治选拔机制要产生效果需要一定的前提条件。政府能将各级干部在不同地区、不同职位较为顺利地调动轮转,必须依赖集权政治和强有力的中央权威。但就像前面提到的,为这样的威权执政者提供选贤任能的激励本身就是一个困难。同时,各级官员必须有一定的经济资源和施政空间以展现自己的行政能力,因此,这又要求中央向地方进行一定程度的财政分权和行政分权。这一分权的要求可能会削弱中央权威,从而降低了中央调动地方官员的便利,也会降低地方官员谋求升迁的积极性,因而与政治集权存在一定的矛盾。如何有效地解决这一矛盾构成了另外一个困难。现行的中国体制是一种在人事上集权、行政和财政上分权的威权主义体制(Xu, 2011),这为中国式的政治选拔机制提供了较为有利的条件。

通过本文的分析,可以注意到,地方官员的交流任职结合相对绩效评估的政治选拔模式有几方面优点。首先,通常的对比前任或者对比相邻辖区的相对绩效评估只能剔除特定地区和特定时间影响因素中的一种,而结合了官员调动后的相对绩效评估可以同时剔除特定地区和特定时间这两种影响因素的干扰。即便特定地区的影响因素会随时间发生变化,只要采取适当的官员调动频率,同样可以在绩效评估中剔除掉。其次,即使想对较大范围内的官员群体进行比较,也并不需要穷尽或者遍历所有的官员与辖区的匹配组合。本文的理论分析部分说明,为了识别一组官员的相对能力所必需的调动次数远远小于要产生理论上的全部组合的调动次数。再次,这一方法可以在任何层级的政治选拔中用以衡量和比较官员的个人能力,同时,如果官员的能力会随着从政历练而增长,这种方法同样可以在更高级别的政治选拔中用以识别其增长后的能力。这些作用都是以通常学历等个人能力的代理变量作为甄选手段的一般性的“贤能体制”所无法实现的。综合这些特点,我们可以将中国采取的这种结合了干部交流制度和相对绩效评估的政治选拔体系称为“务实的贤能体制”。

本文的实证研究表明,频繁调动地方官员确实导致了地方官员一定程度的短视,这与其他一些关于中国官员行为的研究结论是一致的(例如,张军、高远,2007)。因此,这种政治选拔模式也只能是特定政治、社会条件下的权宜之计。导致中国政治治理中官员激励问题和选择问题相冲突的深层次原因是当前仍然较大的地区差异、部分地区相对落后的基础设施水平以及在后备干部考察中对上级组织意见部门较多的依赖。在经济方面,通过经济改革的不断推进,地区间的经济壁垒得以降低,生产要素的地区间流动更加通畅,公共资源的地区分配更加公平,在长期就可能降低地区差异,官员能力和绩效评估中的地方性扰动就会降低。在人事制度方面,设计更加完备的官员考察体系,考虑党内的民主选拔机制,政治选拔有望从频繁调动官员的模式逐渐转向传统的标尺竞争模式。

参考文献

1. 樊纲、王小鲁、朱恒鹏,2011,《中国市场化指数——各地区市场化相对进程2011年报告》,经济科学出版社。

2. 郭励弘, 2009, 《实施债权人对融资平台的信用评级》, 《中国金融》第 20 期。
3. 郭庆旺、吕冰洋、张德永, 2003, “财政支出结构与经济增长”, 《经济理论与经济管理》第 11 期。
4. 贺大兴、姚洋, 2011, “社会平等、中性政府与中国经济增长”, 《经济研究》第 1 期。
5. 罗松山, 2010, 《地方政府融资创新的思路》, 《中国投资》第 3 期。
6. 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭, 2010, “经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估”, 《管理世界》第 12 期。
7. 姚洋、张牧扬, 2012, “官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据”, 《经济研究》待刊。
8. 张军、高远, 2007, “改革以来中国的官员任期、异地交流与经济增长”, 《经济研究》第 11 期。
9. 张牧扬, 2012, “晋升锦标赛下的地方官员与财政支出结构”, 《世界经济文汇》待刊。
10. Acemoglu, Daron, Georgy Egorov and Konstantin Sonin, 2012, “Dynamics and Stability of Constitutions, Coalitions, and Clubs”, *American Economic Review*, 102(4):1446-76.
11. Acemoglu, Daron, Simon Johnson and James Robinson, 2001, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation”, *American Economic Review*, 91(5): 1369-1401.
12. Barr, M.A., 2006, “Beyond technocracy: The culture of elite governance in Lee HsienLoong’s Singapore”, *Asian Studies Review* 30, 1–17.
13. Besley, Timothy and Anne Case, Anne, 1995, “Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits”, *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 769-98.
14. Besley, Timothy and Michael Smart, 2007, “Fiscal restraints and voter welfare”, *Journal of Public Economics*, 91(3-4):755-773.
15. Besley, Timothy, 2005, “Political Selection”, *The Journal of Economic Perspectives*, 19(3) :43-60.
16. Bruce Bueno de Mesquita, Alastair Smith, Randolph Siverson and James D. Morrow, 2003, *The Logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
17. Chen, Ye, Hongbin Li and Li-An Zhou, 2005, “Relative performance evaluation and the turnover of provincial leaders in China”, *Economics Letters*, 88(3):421-425.
18. Devarajan, S., V. Swaroop, and H. Zou., 1996, “The Composition of Public Expenditure and Economic Growth”, *Journal of Monetary Economics*, 37:313-344.
19. Diermeier, Daniel, Michael Keane and Antonio Merlo, 2005, “A Political Economy Model of Congressional Careers”, *American Economic Review*, 95(1): 347-373.
20. Egorov, Georgy and Konstantin Sonin, 2011, “Dictators and their Viziers: Endogenizing the Loyalty-Competence Trade-off”, *Journal of European Economic Association*, 9(5): 903-930.
21. Ferraz, Claudio and Frederico Finan, 2011, “Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments”, *American Economic Review*, 101(4):1274-1311.
22. Guo, G, 2007, “Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China”, *Political Research Quarterly*, 60(3): 378- 390.
23. Holmström, Bengt, 1999, “Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective”, *Review of Economic Studies*, 66(1):169-182.
24. Hu, Yunzhi and ShenJia, 2010, “Skipped-Generation Nomination, Political Stability and

- Social Efficiency: Checks and Balances under Non-Democracies”, Working Paper.
25. Hu, Yunzhi and Yang Yao, 2012, “Elitism and Returns to CPC Membership in China”, CCER Working Paper.
 26. Jones, Benjamin and Benjamin Olken, 2005, “Do Leaders Matter? National Leadership and Growth Since World War II”, *Quarterly Journal of Economics*, 120(3): 835-864.
 27. Landry, Pierre, 2008, *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. Cambridge University Press.
 28. Lazear, Edward and Sherwin Rosen, 1981, “Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts”, *Journal of Political Economy*, 89(5): 841-64.
 29. Li, Hongbin and Li-An Zhou, 2005, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personal Control in China”, *Journal of Public Economics*, 89(9-10):1743-1762.
 30. Olson, Mancur, 2000. *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Oxford University Press.
 31. Qian, Yingyi and Barry Weingast, 1997, “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, *Journal of Economic Perspectives*, 11(4):83-92.
 32. Svobik, Milan, 2012, *The Politics of Authoritarian Rule*, Cambridge University Press.
 33. Slater, Dan, 2010, *Ordering Power: Contentious Politics and Authoritarian Leviathans in Southeast Asia*. Cambridge University Press.
 34. Xu, Chenggang, 2011, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 49(4):1076-1151.