

官员晋升机制与经济社会发展

曾湘泉 李智 王辉*

内容提要 本文系统回顾了国内外关于地方官员努力对经济社会发展影响的研究文献，总结并考察了官员晋升机制与经济社会发展的关系。已有研究大都支持晋升锦标赛理论对此的解释，并聚焦在官员晋升决定机制和官员晋升努力对地方综合发展效应两个方向。经济发展始终是影响官员晋升结果的重要因素，近年来民生等综合因素也越来越受到关注。官员的晋升努力会对地方经济发展起到显著促进作用，但这一效果随着任期增加而趋于减弱。未来研究需进一步深化对晋升锦标赛标准本身的理论探讨，同时应在官员个人特质和成长经历分析基础上，结合市县层面数据，对官员晋升动机、晋升努力和晋升机制进行实证检验。

关键词 官员晋升 官员任期 经济社会发展

一 引言

改革开放以来，中国经济社会的快速发展超出人们的预期。一个40年前商品匮乏、人民生活水平低下的人口大国，经过快速发展已成为全球第二大经济体，社会治理也取得了长足进步。除了物质积累、劳动生产率提高、人力资本投入等传统经济学考虑的因素之外，经济体制和政治制度究竟发挥着怎样的作用？这已成为经济学家们研究和讨论的一个重要命题。

基于道格拉斯·诺斯的开创性贡献（North & Thomas, 1973; North, 1981），学者们开始关注制度，尤其是经济和政治制度对经济增长的重要作用，物质、人力资本增长及技术进步被认为只是增长结果，更深层次的增长决定因素是一国的制度安排。这

* 曾湘泉，中国人民大学劳动人事学院，电子邮箱：zengxq@ruc.edu.cn；李智，中国人民大学劳动人事学院，电子邮箱：ruelizhi@126.com；王辉（通讯作者），中国政法大学商学院，电子邮箱：wanghui_ruc@163.com。

些制度是多方面的，比如政府效率、金融监管、投资者保护、公平市场、公司治理等。显然，在解释中国经济短期内迅速起飞的原因时，经济要素之外的政治和制度因素无疑也应该是我们着重关注的对象。

干部制度作为中国特色社会主义制度不可或缺的重要组成部分，在经济社会发展中发挥着十分重要作用。作为一套复杂的系统，干部制度包括干部甄选、任用、考核、培训、调配、监督、奖惩、薪酬、退（离）休等。各部分之间相互配套衔接，承担着选拔任用、培养教育、考核评价、管理监督、激励约束等综合功能。改革开放以来，按照“革命化、年轻化、知识化、专业化”的“四化”方针，官员退休制、异地交流制、任前公示制、干部选拔任用制、任期制、绩效考核制等一系列制度创新，为建立具有中国特色的干部人事制度打下坚实的基础。

改革开放以来，中国从计划经济体制转向市场经济体制，地方政府在区域经济增长中扮演着十分重要的角色。地方政府是区域经济发展的直接推动者，也是引领制度创新的关键力量。目前，中国经济进入了中高速发展的新常态时期，产业结构和经济发展驱动要素正在经历关键转型，这一时期政府能否制定和执行科学有效的经济和产业发展政策、帮助产业顺利实现转型升级、找到新的经济增长驱动点，直接关系到国家未来的经济和社会的发展。在这一时间点上，对政府官员在经济发展过程中的作用和机制进行文献研讨，有着十分重要的理论和现实意义。本文主要基于晋升锦标赛理论视角，针对官员晋升机制，系统地梳理了地方官员与经济社会发展的相关研究文献，并基于对现有研究成果的总结，对未来研究进行了展望。

二 官员晋升与经济发展：晋升锦标赛的视角

早在20世纪90年代，学者们已经开始讨论政治制度和政府治理对地区或国家经济发展的作用（Barro, 1991；Shleifer, 1997；La Porta et al., 1999），这其中政府官员的角色和地位逐渐进入研究者视野（Jones & Olken, 2005），而中国官员的治理质量和效率对地区经济发展的作用更是引起了研究者兴趣（Blanchard & Shleifer, 2001），甚至有学者将其视为影响中国经济发展的根本要素（Li, 1998）。

之所以中国官员对经济的发展起到如此重要和关键的作用，现有研究认为主要有两方面原因。第一，中国官员特别是地方政府主政官员有足够的力量影响和推动经济发展。根据“中国特色的联邦主义”（Federalism, Chinese Style）假说（Montinola et al., 1995；Qian & Roland, 1998；Jin et al., 2005），中央政府将较大的经济管理权限下放至地方政

府，使其在经济发展过程中拥有较大的自主管理权限。中国政府向来高度重视对官员的培养和选拔工作，经过数十年干部管理工作实践和积累，形成了系统完备的管理人才选拔、培养、晋升和考察机制与工作方法，因此能够在庞大的公务员队伍中通过系统培养和层层选拔，挑选出具备丰富政府工作经验和较高综合管理水平的人员担任地方政府的主要领导职务，其个人素质能力足以承担和胜任推动地方经济发展的领导工作。根据政府的体制安排，地方各级政府管理过程中的重大决策一般由领导班子集体协商讨论决定，而其中“一把手”——即主政官员的能力和意志对领导班子的集体决策和施政效果往往起到了关键作用，这也为晋升锦标赛理论的合理性提供了先决条件。

第二，中国地方主政官员有充分动机推动地区经济发展。“中国特色的联邦主义”假说认为，中国的财政分权改革使得地方政府可以和中央分享经济发展带来的财政收入收益，从而为地方政府致力于经济发展提供了很强激励。同时地区经济发展水平也成为中国政府干部考察和选任提拔的一个重要参考标准。自改革开放以来，中国政府的工作重心转移到了经济建设，地区经济发展水平无可置疑地成为地方政府主政官员业绩的重要内容，也自然成为评估其工作表现的一项重要标准。20世纪80年代中央政府提出了“选人主要看政绩”的干部选拔原则，能否积极响应中央经济建设战略、大力推动地区经济发展，成为地方主政官员能否获得进一步的提拔和晋升的重要参考内容。国内学者也开始逐渐重视这一方面的理论与实证研究，如Bo（1996，2002）发现省级领导人的升迁结果与辖区经济绩效有关，从而初步证明存在某种基于经济增长绩效的政治升迁机制。此后国内学者进一步研究证实了地方经济表现对主政官员职位晋升的正向影响（Li & Zhou，2005），并据此提出了中国地方官员的晋升锦标赛理论（周黎安，2007）。所谓“晋升锦标赛”是指处于同一级别的政府官员为了获取政治晋升而相互竞争的博弈。在这种竞赛中，竞赛优胜者将获得提拔，而竞争标准由上级政府决定，它可以是GDP增长率，也可以是其他经济社会发展指标。周黎安（2007）认为晋升锦标赛的机制设计正是中国地方官员致力于经济发展、形成中国经济奇迹的重要根源。也有学者提出能够获得晋升提拔的地方官员毕竟只是少数，而不努力发展经济却可能带来降职风险，因此地方官员致力于发展经济的动力源泉在于对惩罚忧惧，而不是对晋升奖励的追求（段润来，2009）。

三 官员晋升机制的经验研究

晋升是指个人在工作组织内沿着层级序次安排的管理职位路径而上升，这在政府等公共部门中既是一项重要的激励手段，也是人力资源管理的一项重要措施，其目的

在于将合适的人放到合适岗位上，提升人力资源的匹配效率。根据晋升锦标赛理论，官员晋升不仅关系到干部自身发展，还影响了当地经济社会的发展进步。通过一定的考核指标和选拔标准来决定官员的晋升，将官员政绩观与发展观联系在一起，有助于推动官员朝着特定的方向努力，进而实现既定的发展目标。可以说，对晋升的期望和晋升机制的设计在根本上形成了中国地方官员致力于社会经济发展的动力源泉，这已在国内学术界达成了相当程度的共识，但在具体的实证研究中，针对晋升锦标赛理论的适用范围、适用对象、时间和空间的具体表现等问题仍然存在大量的未知与讨论，也值得未来的研究进一步深入探讨。

（一）晋升锦标赛的可靠性：关系还是绩效

在政府官员晋升锦标赛的理论提出与早期实证研究中，学者们一般偏好使用省级经济发展状况和主要官员晋升结果数据进行研究，如 Bo（1996，2002）在国内学术界首次较为全面地分析了省级官员的年龄、党龄、籍贯、性别、民族、学历、原籍或外地工作、与中央的关系等，选取了各省人口、经济增长率、税收上缴或国家补贴等因素对省级官员政治升迁的影响和作用进行研究，发现省级领导人的升迁结果与辖区经济绩效，尤其是本省上缴中央的税收规模有关，从而最早证实了中国存在某种基于经济增长绩效的政治升迁机制。更加严谨和深入的研究则分别使用了当年经济发展指标和官员任期内经济发展平均指标对官员晋升的可能性进行比较检验，发现任期内平均指标具有更好的预测效果（Li & Zhou，2005）。周黎安（2007）正式提出中国官员晋升锦标赛理论之后，对这一理论的验证又分为两个方向：一个方向是对干部队伍的进行进一步细致分组，通过对省级官员级别的细分，发现官员任期内经济增长业绩对较低级别官员的晋升概率具有更强的影响，而较高级别官员的升迁则相对更多受非经济因素的影响（冯芸、吴冲锋，2013）。另一个方向是增加了对省级官员个人特征的关注，这其中又以研究省级官员的工作经历为主要代表，研究发现官员的工作历练与经济增长因素均显著影响了省级官员晋升，其中具有中央工作经历，具有企业工作经历且经济增长较快的省级官员的晋升概率较高（杜兴强等，2012）。

相比国内研究，这一时期的国外学者则把关注点更多地放在了政府官员的关系网络上，并对晋升锦标赛理论提出了挑战。研究者认为晋升锦标赛假设成立的前提是存在纯粹的 M 型组织结构，各省就像公司事业部一样享有完全的决策权，而中国政府的组织结构是一种破碎的 M 型组织，因此官员晋升的影响因素更多在于人际关系而不是经济绩效。基于此，国外学者关于中国官员晋升机制提出了两种主要理论模式：“派系主义模式”假定人际关系或部门利益决定官员晋升，而“地方主义模式”则认为原籍

任职与外地派遣对晋升有影响。

整体而言,这一时期国内学者主要利用改革开放以来省级政府主政官员任期内的经济发展数据,对官员晋升和经济绩效的关系进行研究。虽然研究方法和侧重点各有不同,但都基本证实了省级官员层面晋升锦标赛理论的可靠性和适用性。国外学者的研究则强调了官员联系这一要素在官员晋升中的作用和意义,为我们审视与反思中国官员晋升机制提供了新的视角和方向,但还未能从根本上动摇晋升锦标赛理论在官员晋升和地方经济发展关系问题上的解释力。

(二) 晋升锦标赛的适用对象: 省级还是市县级

针对晋升锦标赛理论与实证研究的前期成果,国内学者也存在很多怀疑与反对的声音。与国外学者不同,国内学者大多承认晋升锦标赛理论本身的有效性,但对晋升锦标赛理论的适用范围持不同意见。陶然等(2010)就指出了其中存在的两点问题:第一,中央政府对省级主政官员一般通过“德能勤绩廉”等综合表现进行考察,而不是通过简单的经济发展指标进行考核,自2006年中央组织部印发《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》后才逐渐建立起了省级官员的指标考核体系,因此省级主政官员究竟有多大的动力像晋升锦标赛理论预测的那样为了晋升而致力于地方经济发展,值得怀疑。第二,通过招商引资发展经济的主体也主要为地市级或者县级政府,从这一点考虑省级政府究竟能对一省的经济发展起到多大的作用也是需要进一步讨论的,更遑论省级主政官员个人能产生的效应。因此,通过省级主政官员的数据来验证其对经济发展的影响可能存在严重的政府层级设定偏误。刘伟(2016)对这样的质疑表示赞同,认为相关结论仍需要在更广泛的市县层级数据中做进一步研究和验证。

相比早期的研究条件,近年来地市级政府主要官员的公开数据开始变得丰富和具体。数据的进步与发展使得研究者有更多的可能在地市级层面展开研究,如姚洋和张牧扬(2013)使用了1994-2008年中国18个省241个城市的数据,将市级官员个人效应和地区固定效应进行了剥离,证明市级官员个人确实能够对地方经济产生影响,从而在市级层面验证了地方官员的晋升锦标赛理论,但没有对官员个人特征、背景、任期等因素对经济发展的影响做更进一步的探讨。罗党论等(2015a)的研究则发现,现任官员与前任官员比较而得的相对经济发展增速能够更好地预测地市级官员的晋升结果,而具有高校或高管背景、拥有交流经历、政治生涯表现更好的官员晋升概率更大,但不会弱化经济绩效与晋升的关系。此外,市级官员经济绩效与晋升的关系也在不同地域上表现出差异性,经济绩效对东部地区市长的晋升有着正面影响,而在中西部地

区这一影响则正好相反（何淳耀、孙振庭，2012）。国外学者针对中国地市级官员的晋升研究也同样发现了不同的结论，Landry（2003）对中国104个城市市长数据进行研究，分析了城市绩效、市长特征等对晋升的影响，发现经济绩效对晋升的影响不大，任期、年龄等市长特征也对晋升产生了影响。

与省级、市级官员相比，由于数据获取难度和实际问题的复杂程度，关于县级层面官员晋升机制的研究成果并不丰富。已有的研究并没有证明经济增长绩效指标会对县级主要官员的晋升发挥显著影响（Guo，2007；吕凯波，2014），这显然对晋升锦标赛理论的适用范围提出了进一步的挑战。

总体来看，随着数据和方法的进步，研究者们能够在市县级层面对晋升锦标赛理论加以验证，整体上证实了经济发展绩效对地市级官员晋升的重要作用，县级官员的晋升却基本不受其影响。这显示出研究和解释不同层级主政官员的晋升问题时，需要对经典晋升锦标赛理论做更多的变化和发展，其中官员的晋升考核内容与标准显然是一个重要的方面。

（三）晋升锦标赛的适用范围：经济发展与其他指标

数据和方法的发展使得研究者能够深入至中国地市级和县级官员的晋升问题展开研究，晋升机制也变得更加复杂和多元化。对于省级官员而言，经济绩效就能够很好地解释其晋升的结果（Li & Zhou，2005；杜兴强等，2012；冯芸、吴冲锋，2013）；对于地市级官员而言，经济绩效虽然也在整体上对其晋升有显著的作用，但在某些条件下却并不适用，甚至产生相反的效果（何淳耀、孙振庭，2012）；对于县级官员而言，已有的研究则几乎不能支持经济绩效对晋升存在任何作用（Guo，2007；吕凯波，2014）。

鉴于晋升锦标赛理论在解释省级经济增长和官员晋升机制时所取得的巨大成功，研究者们并没有急于否定晋升锦标赛理论本身，而是考虑除了经济发展绩效指标之外，是否存在其他因素影响了主政官员的考核标准和晋升结果。从现实出发，这样的考虑也有充分的依据：与改革开放初期相比，中国经济发展从超高速转为中高速，经济高质量发展、产业转型升级、环境治理等方面都成为了经济发展速度之外的政府管理重要目标，因此经济绩效之外更多的指标可能会对官员晋升结果产生影响。比如交通基础设施投资对地市级官员晋升没有直接作用，但可以通过经济绩效对晋升产生间接推动作用，环境基础设施投资不利于取得更好的经济绩效，导致了官员晋升概率的下降（郇水清，2015）。通过地方政府交通基础设施投资和环保投资进行对比，研究者发现两者对官员晋升具有截然相反的影响（Wu et al.，2013）。在县级层面的研究则发现财政收入增长对晋升的影响更大，官员的本地晋升并非取决于农业或工业增长率，而在

于收入增加的财政绩效，但这一指标并没有对外地晋升产生显著影响（Guo，2007）。关于生态文明建设对县级官员晋升影响的研究则发现，生态环境绩效对县委书记的晋升有显著的促进作用，而对县长的晋升影响不显著，经济绩效对县委书记和县长的晋升都没有显著影响（吕凯波，2014）。

总体而言，由于研究对象发生变化，晋升锦标赛理论在市县级官员晋升问题上整体依然适用，但市县官员面对的地方经济社会发展问题更为具体。因此，除了经济增长外，固定资产投资、财政支出、环境保护等社会发展指标也对市县级官员的晋升形成了重要的影响，相关研究也进一步丰富和发展了晋升锦标赛理论的内涵。

四 晋升机制对社会经济发展的影响

从政府治理的角度而言，地方官员的晋升锦标赛制度有几重好处：一是可以在相对公平的环境中从已有的干部池中将能力最强、热情最高的优秀干部筛选出来，委以重任，获得最优的选拔结果；二是可以反过来利用官员的晋升热情，在同级官员之间形成一定的竞争，有效促进地方的经济社会发展；三是中央政府可以随时调整晋升评价与考核的指标和标准，通过信号效应促使地方官员改变治理重心，有力地贯彻自身的战略意图。晋升锦标赛的机制显然也是一把双刃剑：任期的增加会不断降低官员的晋升预期，抑制官员发展地方社会经济的热情和动力；过于片面单一的官员晋升考核标准也会使官员过于追求相应的指标数据，而忽视了社会经济整体的发展平衡。研究者们显然注意到了这些问题，并着重从官员任期对地方社会经济发展造成的影响展开了研究和讨论。

在晋升锦标赛的理论指导下，官员上任之初虽然有着最强的发展经济动机，对当地的社会经济文化和相关工作本身都不够熟悉，无法对经济发展产生最强的推动效果。随着主政官员任期的增加，其对当地环境和相关工作更加熟悉，经验更加丰富，对地方经济发展的正向作用不断增大，但任期的增加拖慢其晋升速度，降低其晋升预期，不断降低主政官员努力工作的热情和动机，这又对地方经济发展造成负面影响。因此，整体效应就会表现为先上升、后下降的倒U型曲线。

（一）倒U型曲线：晋升机制对经济发展的影响

晋升锦标赛理论对官员任期和地方经济发展给出了倒U型曲线关系特征的预测，这在国内的实证研究中不断得到验证。张军和高远（2007）使用省级官员和经济发展数据发现官员任期与经济增长的关系呈现倒U型，且省级主政官员在职时间超过5

年后，其对地方经济发展效应变为负值。刘伟（2016）将这一结果和中央下发的《党政领导干部职务任期暂行规定》进行了比较，认为中央将地方主政官员的任职时间限制为5年或者一届任期之内是一个最优选择。从实际情况来看，受到官员任用体制和地方发展情况变化的限制，把官员任期统一固定为5年并不可行，中国地方领导的任期规则属“弹性任期”制度，地方领导处于类似“试用期”的任职，官员无法知道其明确任期，因此官员无法预期上级的考核时点，只能预期上级随时都在考核，为了获得上级的认可，官员不断提供好的经济绩效（庞保庆、王大中，2016）。

除了国内生产总值（GDP）增长外，研究者们也选取了更多经济发展变量对官员任期和经济发展之间的关系进行综合验证，其中固定资产投资成为了衡量地方经济发展的重要辅助指标。相关研究发现地方固定资产投资随省委书记和省长的任期也呈倒U型变化，转折点在3~4年左右，分税制改革后，官员任期的转折点有所提前，显示其行为更加短视（谭之博、周黎安，2015）。这一结论在王静芳（2017）的研究中得到了印证，即地区固定资产投资增长率随着任期增加呈现倒U型曲线的特征，同时固定资产投资增长率对辖区经济增长产生的正向影响呈现边际递减的规律，省委书记对辖区经济的影响相比省长对辖区经济的影响更强。也有研究采用第二产业产值增长率作为衡量地方经济发展的辅助指标，发现省长的任期与人均GDP的增长率、第二产业产值增长率之间存在倒U型关系，但与城镇居民人均可支配收入增长率不相关（段俊宇，2016）。

总体来看，官员任期对经济增长作用的研究是学者们关注的热点。无论是任期对GDP增长还是固定资产投资的影响，都能得出倒U型曲线的基本结论。这深刻地反映出了晋升锦标赛的双刃剑特征：如果主政官员迟迟不能获得晋升，其对地方经济的发展热情会不断下降，最终可能变成阻碍地方经济发展的因素。如果调整过快，同样也不能充分发挥官员发展地方经济的潜力。因此，在晋升锦标赛的理论指导下，我们需对官员晋升或调整时机加以科学设计，才能取得最好的效果。

（二）财政与企业发展：晋升机制的影响对象

在信号作用下，晋升锦标赛机制不但可以使地方政府主政官员致力于经济发展，也可使其重点和重心放在中央政府感兴趣的任何方面。因此研究者纷纷在经济指标之外寻找晋升锦标赛可能造成的影响，这其中财政和企业发展成为两个主要的研究方向。

财政在地方经济社会发展中发挥着举足轻重的作用，研究地方官员任期与财

政的关系有助于理解地方政府行为模式，财政分权体制下的地方政府支出行为也是研究者关注的热点问题之一。关于财政总体支出的研究发现，地方财政支出的扩张偏向随着地方官员的任期增加而呈现下降趋势（王贤彬等，2013）。针对科技和教育投入，研究发现省长任期对地方政府科技投入的影响效应不显著，而省委书记任期对地方政府科技投入的影响效应呈现出U型特征，且最低点出现在省委书记任期的第4.05年（卞元超、白俊红，2017）。同时任期越长的官员，提高地方经济业绩的动机越强，会减少辖区内的教育支出（宋冉、陈广汉，2016；易雯，2018）。

企业作为市场经济的主体，是经济发展的重要推动力量，因此也有研究关注官员任期与企业发展的关系。产业发展研究发现，官员任期与区域产业结构升级之间存在显著的正相关关系（傅利平、李永辉，2014）。服务业研究则发现，地方官员任期与服务业可持续增长呈U型关系，在换届过渡期，短视性政策行为会诱发政策的不连续，引发企业不确定性预期，对服务业可持续性增长产生负向影响，随着任期延续，政策环境趋于稳定连续，持续释放的政策红利有助于提升服务业可持续性增长能力（刘胜等，2016）。此外，还有不少学者把地方官员数据与微观企业数据进行匹配研究，发现官员任期与企业生产率之间呈倒U型曲线关系，官员的非正常换届对企业生产率具有负面影响（张豪等，2017）。官员任期与企业研发投入也呈倒U型曲线关系，适当延长官员任期有利于促进辖区企业研发投入，而过长的任期则会抑制辖区内企业研发投入（李后建、张宗益，2014）。

总体来看，由于地方财政、政府管理涉及的研究领域较广，官员任期与不同领域不同指标的关系也各有不同。官员任期与企业发展的关系更为复杂，无论是U型曲线还是倒U型曲线都不能完整描述他们之间的关系，官员任期对企业发展的影响机制还需要进行更加深入的研究和讨论。

（三）双刃剑：晋升标准与官员工作重点

在晋升锦标赛的信号作用下，地方政府出于政绩考核的需要，是否会出现“轻公共服务以及人力资本、重基本建设”的倾向，导致片面追求经济数据而忽视了社会经济整体均衡发展？早期的大量相关研究都给出了肯定的回答，如地方政府和官员为了达到经济增长的目的，会将原来放在文化、教育、卫生等公共服务上的资源转移到一系列生产性的投入上，从而造成政府的支出结构发生严重的偏向，教育支出也就相应减少（郑磊，2008）。由于教育对官员晋升没有直接帮助，干部管理体制下的地方官员会忽视教育支出。傅勇和张晏（2007）的研究发现，官员晋升激励的压力是导致科教

文卫支出比重下降的关键原因，而且这种地方政府支出结构的扭曲不会自动纠正，如果中国的激励结构不发生改变，那么地方政府就没有内在动力去提高教育支出在财政支出结构中的比重。同时，研究也发现在晋升激励下地方官员如何在地方财政支出上做出选择与官员的个人能力密切相关，能力相对较高的官员倾向选择容易表现出其能力的“经济性支出”，能力相对较弱的官员则会倾向于选择不容易表现其能力的“社会性支出”，在晋升激励下能力较强的官员在其任期内，其辖区内的财政在基础建设方面的支出比重增加，教育等方面的支出则显著下降（张牧扬，2013）。

随着中国经济发展进入新的阶段，公共事业发展、民生、环保等问题越来越受到中央政府的重视，晋升锦标赛的考核内容和标准随之发生了变化，从近期的研究能够找到越来越多的相关证据。在政府公共服务领域的相关研究发现，地方官员的民生投入与其在任年数呈现倒 U 型的关系，会倾向于在任期中期加大民生投入，而在任期初期及后期都缺乏民生投入的热情（罗党论等，2015b）。也有研究认为城市官员任期与公共服务供给效率呈现 U 型关系，当官员任期较短时，晋升压力会增强官员任期对公共服务供给效率的负效应，而当官员任期延长到对公共服务供给效率起到促进作用时，晋升压力的增大会缓解这一促进效应（杨刚强等，2020）。如果把公共物品区分为“可视型”公共物品和“非可视型”公共物品，研究者则发现市委书记和市长任期与“可视型”公共品支出呈现出显著的倒 U 型关系，但这种显著关系在“非可视型”公共品则不存在（吴敏、周黎安，2018）。在金融领域的研究发现，省级信贷投放随省委书记和省长的任期呈倒 U 型变化，这种关系在官员退休制度和分税制改革推行后更明显（谭之博、周黎安，2015）。在城市发展领域的研究同样发现，官员任期与城市房价存在倒 U 型关系，在官员任期较短时，政绩压力会加剧官员任期对城市房价的正向促进作用，而当任期较长时，政绩压力又会阻碍官员任期对城市房价的反向抑制作用（郭峰、胡军，2014）。

总体来看，早期研究大多显示出晋升锦标赛对地方社会经济均衡发展带来的不利影响。由于信号效应的强力刺激，多数官员会把精力投入经济发展，并削减教育、环保等公共投入。近年来的研究则显示随着干部考核制度不断完善，唯 GDP 论的发展倾向被慢慢扭转，官员对教育支出、环境支出等民生指标的重视程度也在不断上升，在可以预见的未来内，这一趋势还将继续持续下去。这就使得样本时期的选取变得十分重要，因为早期和近期的样本中官员发展社会经济的行为很有可能会出现不同的模式。

五 研究展望

本研究从官员晋升、官员任期等方面系统梳理了地方官员与经济社会发展的相关文献研究内容,寻找影响地方经济社会发展的官员行为和制度原因。总结起来已有研究主要聚焦在两个大的方向。

第一个方向关注于官员晋升机制本身,着力探讨哪些因素影响甚至决定了官员能否获得进一步的提拔。从这一点来说,晋升锦标赛理论提供了近乎完美的解释。事实上主政官员的业绩和企业员工的绩效有着某种相同之处,无非取决于能力和动机两个方面,而晋升锦标赛恰恰可以通过一个明确的,或者虽不明确但约定俗成的晋升标准,给所有身处赛道上的官员一个有效的激励,在大家动机相同的情况下,就可以根据其实际业绩表现,把那些更有能力的官员挑选出来,从而使得国家整体利益实现最大化。在这个框架之下,研究者纷纷展开了对晋升锦标赛的实证检验:针对晋升的标准或者规则的研究大都支持地方经济发展水平会对官员晋升产生显著的正向影响,而近期的一些研究成果则表明,民生、环境等非经济因素的发展情况也开始对官员晋升产生影响,显示出中国官员晋升锦标赛的标准可能正在发生变化。针对晋升动机的研究大都支持倒U型理论,即随着官员任期的增加,其对地方经济发展的正向作用会不断减弱,同时年龄的增长也会加剧这一弱化效果。针对官员能力的研究主要以学历、工作经历等因素为指标,也基本证明了能力对官员的晋升结果也会起到一定的作用。

总体而言,已有的中国官员晋升研究都很好地验证了晋升锦标赛理论的机制,这既可以说是这一理论的巨大成功,但也可以说是这一理论所面临的极大局限。从晋升锦标赛理论的机制而言,最为关键的部分就是起到指挥棒作用的晋升规则和标准。受到数据来源和研究工具的局限,现有的大多数研究仍然以经济增长为主要研究对象,但是现实中组织部门对干部的考察和选拔是非常全面和周密的。即使以传统的考察方式“德能勤绩廉”来看,“绩”是排在后面的,可以说地方经济增长肯定是决定官员能否获得提拔的重要因素,但绝对不是唯一的因素。明面上的业绩水平是重要的参考标准,但肯定不会是决定作用。一个官员如果没有能力,获得提拔的机会很小,但是即使能力很强,也不见得就会获得提拔,这才是符合现实情况的晋升锦标赛。可见,关于晋升锦标赛的标准和规则,仍然有很多需要进一步讨论和验证的地方。

另一个大的研究方向则在于晋升锦标赛机制的激励之下,官员为了获得提拔而努

力工作的行为对地方的社会经济发展产生怎样的影响。关于这个方向的研究主要形成了以下结论：首先是锦标赛的激励对地方发展，特别是经济建设起到了显著的促进作用，但是这种促进作用会随着任期的增长而不断减弱；其次是晋升锦标赛的激励机制会产生明显的信号效应，可能会导致主政官员过度关注片面指标的发展，反而忽视了地区整体发展的平衡，从而无法达到地区发展的最优结果。而从近期的实证研究来看，以往研究发现的官员片面追求短期经济发展效益的现象已经大大好转，越来越多的地方官员开始关注民生、环境等非经济发展因素。这既显示出晋升机制这一指挥棒所具有的巨大能量，反过来也可以说，如果不能科学合理地设计晋升机制，则可能产生不容忽视的负面影响或者风险。

随着经济社会不断发展，干部管理制度不断完善，官员行为模式也在不断发生变化，地方官员和经济社会发展的研究仍将是一个经久不衰的话题。基于对现有研究成果的总结，我们认为，未来进一步的研究可从以下几个方面展开：

第一，利用市县级层面官员数据开展研究。由于省级层面数据的可及性和公认性是最完备的，目前关于官员激励的研究尽管有一些已经涉及市县级官员，但主流的做法仍然是针对省级官员展开。然而，由于省级政府在整个行政体系中处于较高级别，对省级官员考核和任命都是由中央直接负责，研究省级样本对于研究地方政府管理体制和行为方式说服力有限。行政性分权和财政包干促成了行政权、经济管理权向地方政府的下放，强化了地方政府经济决策的自主地位和影响力。从1984年开始，中国进行干部人事制度改革，由原来的“下管两级”改为“下管一级”，中央只直接负责省部级干部的任命，而地市级干部的选拔和任命由省级政府负责。这一管理制度变化对我们研究地方官员提出了新的角度。中国幅员辽阔、市县众多，由于历史发展和资源禀赋的不同，不同地区的经济发展水平千差万别。地市级干部作为中国官员承上启下的中坚力量，对这一群体加强关注和研究，可以从更深入的层面研究官员晋升机制和地方经济社会发展之间的逻辑和关系，为相关的干部管理政策制定和实施提供依据。

第二，全面把握官员的个人特质和成长经历。目前实证分析中的一个常见问题是，官员的领导特质难以刻画，特别是反映其性格、态度等方面的主观因素无法测量；另外一个主要问题在于官员成长的完整经历信息往往在研究中被忽略，而只把关注点放在一次职务变动或某一种工作背景上。传统的数据处理手段显然难以胜任这样的工作，而大数据技术的不断发展也为分析官员经历的海量数据提供了技术上的可能。未来在研究地方官员与经济社会发展关系时，可以综合考虑官员的个人特征、政治背景、政

府绩效、辖区状况等多方面因素，并通过抽样调查等方法，对官员的人格特质进行衡量，最后通过数据挖掘等手段，充分挖掘官员的经历信息，从而进一步分地区、分发展阶段进行衡量。

第三，恰当选择样本时期。自改革开放以来，中国的干部人事制度改革经历了从初步建设到逐步完善的发展。由于经济社会发展形势的不同，干部人事制度改革的重点关注内容有所不同，对官员的考核、激励措施也不相同，地方官员的行为模式也在不断发生变化。因此，在研究过程中应充分考虑样本时期所处的历史阶段，才能正确把握研究结果所反映的现实情况。这其中几个关键时间节点值得关注。2000年，中央出台了《深化干部人事制度改革纲要》，对干部人事制度改革做了全面部署。2006年，作为中国干部人事管理中的第一部基础性法律，《中华人民共和国公务员法》正式实施，同年中央组织部印发《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》，并在地方领导班子换届考察中普遍运用，在这份比较详尽的试行办法中，构建了一套全新的考核评价体系。2009年，中央办公厅印发了《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》（简称《意见》），同时中央组织部制定了《地方党政领导班子和领导干部综合考核评价办法（试行）》、《党政工作部门领导班子和领导干部综合考核评价办法（试行）》、《党政领导班子和领导干部年度考核办法（试行）》，与《意见》一起形成促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制。这一系列重要文件的出台勾勒出了新世纪以来干部人事制度改革的主要成就。在每个重要文件背后，干部人事政策也发生了具体的变化，在晋升锦标赛的机制下改变了晋升考核的内容和标准，对地方官员行为模型都可能造成深刻的变化，需要在研究官员晋升和经济社会发展关系时加以重点关注。

参考文献：

- 卞元超、白俊红（2017），《官员任期与中国地方政府科技投入——来自省级层面的经验证据》，《研究与发展管理》第5期，第147-158页。
- 杜兴强、曾泉、吴洁雯（2012），《官员历练、经济增长与政治擢升——基于1978-2008年中国省级官员的经验证据》，《金融研究》第2期，第30-47页。
- 段俊宇（2016），《省级地方官员的任期与经济增长》，《经济资料译丛》第1期，第

1-20页。

段润来 (2009), 《中国省级政府为什么努力发展经济?》, 《南方经济》第8期, 第16-25页。

冯芸、吴冲锋 (2013), 《中国官员晋升中的经济因素重要吗?》, 《管理科学学报》第11期, 第55-68页。

傅利平、李永辉 (2014), 《地方政府官员晋升竞争、个人特征与区域产业结构升级——基于我国地级市面板数据的实证分析》, 《经济体制改革》第3期, 第58-62页。

傅勇、张晏 (2007), 《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》, 《管理世界》第3期, 第4-12页。

郭峰、胡军 (2014), 《官员任期、政绩压力和城市房价——基于中国35个大中城市的经验研究》, 《经济管理》第4期, 第9-18页。

何淳耀、孙振庭 (2012), 《地方官员的晋升逻辑：中国地级市市长的实证研究》, 《中国经济问题》第6期, 第13-24页。

李后建、张宗益 (2014), 《地方官员任期、腐败与企业研发投入》, 《科学学研究》第5期, 第744-757页。

郇水清 (2015), 《公共投资对官员晋升的影响及其作用机制》, 硕士学位论文, 浙江大学公共管理学院。

刘胜、顾乃华、陈秀英 (2016), 《制度环境、政策不连续性与服务业可持续性增长——基于中国地方官员更替的视角》, 《财贸经济》第10期, 第147-161页。

刘伟 (2016), 《经济增长与地方官员晋升激励的研究脉络》, 《经济学动态》第1期, 第90-99页。

罗党论、佘国满、陈杰 (2015a), 《经济增长业绩与地方官员晋升的关联性再审视——新理论和基于地级市数据的新证据》, 《经济学(季刊)》第3期, 第1145-1172页。

罗党论、佘国满、邓可斌 (2015b), 《地方官员任期与民生投入》, 《中山大学学报(社会科学版)》第5期, 第185-194页。

吕凯波 (2014), 《生态文明建设能够带来官员晋升吗? ——来自国家重点生态功能区的证据》, 《上海财经大学学报》第2期, 第67-74页。

鹿保庆、王大中 (2016), 《官员任期制度与经济绩效》, 《中国经济问题》第1期, 第14-24页。

- 宋冉、陈广汉 (2016), 《官员特征、经历与地方政府教育支出偏好——来自中国地级市的经验证据》, 《经济管理》第12期, 第149-169页。
- 谭之博、周黎安 (2015), 《官员任期与信贷和投资周期》, 《金融研究》第6期, 第80-93页。
- 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, 第13-26页。
- 王静芳 (2017), 《官员任期与辖区经济增长》, 硕士学位论文, 厦门大学经济学院。
- 王贤彬、张莉、徐现祥 (2013), 《什么决定了地方财政的支出偏向——基于地方官员的视角》, 《经济社会体制比较》第6期, 第157-167页。
- 吴敏、周黎安 (2018), 《晋升激励与城市建设: 公共品可视性的视角》, 《经济研究》第12期, 第97-111页。
- 杨刚强、程恒祥、吴斯 (2020), 《晋升压力、官员任期与公共服务供给效率——基于中国70个城市的实证》, 《云南财经大学学报》第2期, 第89-100页。
- 姚洋、张牧扬 (2013), 《官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据》, 《经济研究》第1期, 第137-150页。
- 易雯 (2018), 《官员特征、晋升激励与地方财政教育支出行为》, 《西安财经学院学报》第5期, 第13-19页。
- 张豪、戴静、张建华 (2017), 《政策不确定、官员异质性与企业全要素生产率》, 《经济学动态》第8期, 第49-61页。
- 张军、高远 (2007), 《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》第11期, 第91-103页。
- 张牧扬 (2013), 《晋升锦标赛下的地方官员与财政支出结构》, 《世界经济文汇》第1期, 第86-103页。
- 郑磊 (2008), 《财政分权、政府竞争与公共支出结构——政府教育支出比重的影响因素分析》, 《经济科学》第1期, 第28-40页。
- 周黎安 (2007), 《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》, 《经济研究》第7期, 第36-50页。
- Barro, Robert (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *The Quarterly Journal of Economics*, 106 (2), 407-443.
- Blanchard, Olivier & Andrei Shleifer (2001). Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia. *IMF Staff Papers*, 48 (1), 171-179.

- Bo, Zhiyue (1996). Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders. *Journal of Contemporary China*, 5 (12), 135 – 154.
- Bo, Zhiyue (2002). *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility Since 1949*. New York: M. E. Sharpe Press.
- Guo, Gang (2007). Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China. *Political Research Quarterly*, 60 (3), 378 – 390.
- Jin, Hehui, Yingyi Qian & Barry Weingast (2005). Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style. *Journal of Public Economics*, 89 (9 – 10), 1719 – 1742.
- Jones, Benjamin & Benjamin Olken (2005). Do Leaders Matter? National Leadership and Growth Since World War II. *The Quarterly Journal of Economics*, 120 (3), 835 – 864.
- La Porta, Rafael, Florencio Lopez-de-Silanes, Andrei Shleifer & Robert Vishny (1999). The Quality of Government. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15 (1), 222 – 279.
- Landry, Pierre (2003). The Political Management of Mayors in Post-Deng China. *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 17, 31 – 58.
- Li, David (1998). Changing Incentives of the Chinese Bureaucracy. *The American Economic Review*, 88 (2), 393 – 397.
- Li, Hongbin & Lian Zhou (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. *Journal of Public Economics*, 89 (9 – 10), 1743 – 1762.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian & Barry Weingast (1995). Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics*, 48 (1), 50 – 81.
- North, Douglass (1981). *Structure and Change in Economic History*. New York: Norton Press.
- North, Douglass & Robert Thomas (1973). *The Rise of the Western World: A New Economic History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qian, Yingyi & Gérard Roland (1998). Federalism and the Soft Budget Constraint. *The American Economic Review*, 88 (5), 1143 – 1162.
- Shleifer, Andrei (1997). Government in Transition. *European Economic Review*, 41 (3 – 5), 385 – 410.

Wu, Jing, Yongheng Deng, Jun Huang, Randall Morck & Bernard Yeung (2013). Incentives and Outcomes: China's Environmental Policy. *NBER Working Paper*, No. 18754.

Promotion Mechanism for Officials and Economic and Social Development

Zeng Xiangquan¹, Li Zhi¹ & Wang Hui²

(School of Labor and Human Resources, Renmin University of China¹;
Business School, China University of Political Science and Law²)

Abstract: This article systematically reviews research literature on the impact of local officials' efforts on economic and social development at home and abroad, and it summarizes and examines the relationship between the promotion mechanism for officials and the development of economy and society. Most of the existing studies support the explanation of the promotion tournament theory by focusing on two dimensions: official promotion decision mechanism and the effect of promotional efforts on local comprehensive development. Local economic development has always been an important factor for official promotion. In recent years, more comprehensive factors, including local people's livelihood, have been given increasing weight in promotional decision-making. Efforts for promotion will significantly promote local economic development. But this effect tends to weaken as the term in office extends. Future researches need to deepen the theoretical discussion on the promotion championship standard. At the same time, further empirical examination on officials' promotion motivation, promotional efforts, and promotion mechanism should be conducted with the data from city and county level based on a comprehensive understanding of personal characteristics and promotional trajectories of officials.

Keywords: promotion of officials, tenure of officials, economic and social development

JEL Classification: O15, P27, H11

(责任编辑: 封永刚)