

分类号         D035        

密级                                 

UDC                                 

学号         3106064001        

# 政府绩效与政治晋升：面向中国省委书记、省长的事件史分析（**2000-2004**）

学位申请人：        马 亮        

指导教师：        吴建南 教授        

学科专业：        公共管理学        

学位类别：        管理学        

2008年6月

# 西安交通大学

## 硕士学位论文

政府绩效与政治晋升：  
面向中国省委书记、省长的事件史分析（2000-2004）

申请人：马 亮

学科专业：行政管理

指导教师：吴建南教授

2008年6月

---



**Government Performance and Political Promotions:  
An Event History Analysis Towards Provincial Party Secretaries  
and Governors in Mainland China (2000-2004)**

A thesis submitted to  
Xi'an Jiaotong University  
in partial fulfillment of the requirements  
for the degree of  
Master of Management Science

By  
Liang Ma  
(Public Administration)  
Supervisor: Prof. Jiannan Wu  
June 2008



论文题目：政府绩效与政治晋升：面向中国省委书记、省长的事件史分析（2000-2004）<sup>1</sup>

学科专业：行政管理

申请人：马亮

指导教师：吴建南教授

## 摘要

本文以 2000-2004 年间中国 31 个省、市、自治区的省委书记和省长为研究对象，重点考察了各省年度政府绩效对省级官员政治晋升事件的影响。从事这项研究目的是为了深入探察中国政府绩效评估和领导干部晋升激励的内在逻辑，分析基于绩效的晋升和基于晋升的激励所存在的问题。本文收集整理了 2000-2004 年间中国各省的年度政府绩效和省份特征数据，以及样本期内省级官员的个人特征和政治晋升资料（共计 303 个分析单元），采用基于 Logistic 回归分析的事件史分析方法（EHA），考察了政府绩效对党政领导干部政治晋升的决定作用。本文获得的主要结论如下。

首先，省级官员的职位、任期、任期的平方和工作资历等变量对其政治晋升存在显著作用，民族、年龄、学历、党龄等变量的影响并不显著。这表明上级部门更加看重地方党政领导干部的业务能力和政治资本，而那些资历久、任期长的官员得到了更多的晋升机会。任期的倒 U 型影响得到了进一步的验证，说明最佳任期可能会存在。

其次，在领导干部的政治晋升中，关系网络的作用十分显著。曾在中央任职或现任中共中央政治局委员的省级官员的晋升概率更大，本地任职和共青团出身的作用并不显著，从而部分证实了“基于关系网络的晋升”假设。

再次，政府绩效会对领导干部的政治晋升产生显著影响，但政府绩效不同维度的重要性及其对政治晋升的影响不尽相同。公共服务绩效这个在以往研究中被忽视的变量的作用显著，但结果否定了经济绩效的显著作用，表明中央考核地方官员的标准正在发生结构性变化。

最后，不同职位的官员的绩效与晋升关系不尽相同，省委书记和省长两个样本组的模型回归结果存在显著差异。省委书记样本组的变量显著性更佳，表明二者的权力配置和选拔机制对其晋升等产生了重要影响，而分组区别考察是合理的。

此外，分地区样本组的回归结果也显示出显著的差异性，东部地区与中西部地区在官员晋升的决定因素上存在若干值得注意的不同。两个地区的官员晋升都受到公共服务绩效的影响，但东部地区的影响更大一些；经济绩效则对中西部地区的官员晋升影响更多一些；其他变量的影响也存在若干有趣的差异。结果表明中央考核地方官员

---

<sup>1</sup> 本研究得到教育部人文社会科学重点研究基地——中国人民大学中国财政金融政策研究中心重大项目“政府公共部门绩效评估体系研究：理论、方法和路径选择”（编号：05JJD790098）资助。

的尺度并非“一刀切”，而是有其战略考虑的。

本文的研究表明，进入 21 世纪，以科学发展观和正确政绩观为指导的政府绩效评估体系和领导干部人事管理制度的建立和完善，对于区域的全面、协调、可持续发展发挥了重要的推动作用。然而，其中也存在若干现实问题，特别是有可能导致政府竞争的无序乃至恶性，干部任用过程中的腐败和交易，以及“矮子中间挑高个”的问题。这些问题都需要通过创新和完善政府绩效评估体系，引入公众参与的领导干部人事管理与监督制度，并合理发挥基于绩效的晋升激励手段的积极作用等予以解决。

关键词：政府绩效；政治晋升；省级官员；科学发展观；事件史分析

论文类型：应用基础



**Title: Government Performance and Political Promotions: An Event History Analysis Towards Provincial Party Secretaries and Governors in Mainland China (2000-2004)<sup>1</sup>**

**Speciality: Public Administration**

**Applicant: Liang Ma**

**Supervisor: Prof. Jiannan Wu**

**ABSTRACT**

Based on the secondary data on provincial party secretaries and governors (totally 303 analysis units) in mainland China (2000-2004), applying event history analysis (EHA) methods based logistic regression, the relationships between government performance and political promotions were explored in the thesis. The purpose of the research is to investigate the inside logic of government performance evaluation (GPE) and cadre personnel management, as well as the real problems involved in such activities. The findings obtained in the thesis are as following:

Firstly, it was found that the position, tenure, square of tenure and longevity of provincial officials have significantly positive effects on political promotions, while the influences of nation, age, educational background and time as member of CCP are not significant. Central government stresses the experts and political capital of local cadres, and officials who have longer tenure are more likely to be promoted. The convert-U effect of tenure, however, implied that there may be premier tenure.

Secondly, *Guanxi* and social networks are key determinants of political promotions of local cadres. Provincial officials who have been working in units of central government, or who are now members of central political bureau, have more promotion opportunities; the effects of host position and members of CCYL are not significant, and the networks-promotion hypothesis is proved partly.

Thirdly, we found that government performance has significant effects on promotions of local cadres, while influences coming from distinctive dimensions of government performance are different. Public service effectiveness, which had been ignored in pervious researches, was found to influence political promotions positively and significantly. Contrary to former studies, economic performance of provinces doesn't have such effects. The results implied that the criteria of government performance evaluation has occurred structural

---

<sup>1</sup> Project *Research on Public Sector Performance Evaluation System in Governments: Theory, methods, and Path Choice* is Supported by the MOE Project of Key Research Institute of Humanities and Social Sciences in Universities — China Financial Policy Research Center, Renmin University of China (ID: 05JJD790098).

change.

Fourthly, government performance of cadres with different position has different relationships with political promotions. Provincial party secretaries' sample has stronger significance than governors' sample, implied that the power arrangement and promotion mechanism of both positions are different, and investigation in distinctive groups are proper.

Further more, samples of different areas have significantly difference in the determinants of political promotions, especially between eastern and central-western areas. Although political promotions of two areas are both influenced by public service performance, effect on provincial officials of eastern area is stronger. However, the influence of economic performance on political promotions is stronger in central-western area than eastern area. The comparative results implied that the criteria of evaluation by the central government are not the same among different areas, and some strategic consideration may be in mind.

The findings of the thesis implied that the government performance evaluation systems with the Orientation of Scientific Concept of Development and the View of Right Government Performance, as well as cadre personnel management institutions are vital to the people-oriented, overall, coordinated and sustainable development, especially since 21st century. There are, however, some real problems to be solved, such as government competition without order, corruption and exchange among the process of cadre promotion, and problems of selecting tall persons from homunculi. Those problems needs to be solved through innovations and improvements of government performance evaluation systems, adoption of public involved government performance evaluation and cadre personnel management and supervision, and facilitation of incentives based on promotions and promotions on performance.

**KEY WORDS:** Government Performance; Political Promotion; Provincial Officials;  
Scientific Concept of Development; Event History Analysis

**TYPE OF THESIS:** Application Fundamentals

目 录

1 绪论 .....	1
1.1 问题的提出 .....	1
1.1.1 研究背景 .....	1
1.1.2 现实问题描述与分析 .....	2
1.2 研究述评 .....	5
1.3 研究目的与意义 .....	6
1.3.1 研究目的 .....	6
1.3.2 研究意义 .....	6
1.4 论文内容与结构 .....	7
1.4.1 研究流程与方法 .....	7
1.4.2 本文结构安排 .....	7
2 研究综述、变量识别与理论构建 .....	8
2.1 研究综述 .....	8
2.1.1 职位晋升的决定因素研究 .....	8
2.1.2 政治晋升的决定因素研究 .....	9
2.1.3 综述小结 .....	13
2.2 变量识别 .....	15
2.2.1 对《干部任用条例》的解读 .....	15
2.2.2 因变量 .....	17
2.2.3 自变量 .....	17
2.3 假设生成与理论构建 .....	18
2.3.1 相互关系探讨 .....	18
2.3.2 模型构建 .....	20
2.3.3 假设生成 .....	21
3 研究设计 .....	23
3.1 研究对象 .....	23
3.2 操作变量设计 .....	25
3.2.1 官员晋升 .....	25
3.2.2 政府绩效 .....	26
3.2.3 官员个人特征 .....	29
3.2.4 省份状况 .....	30

---

3.2.5 其他控制变量.....	31
3.3 数据来源.....	33
3.4 数据分析方法与步骤.....	33
3.4.1 内容分析.....	33
3.4.2 频数分析.....	34
3.4.3 相关分析.....	34
3.4.4 基于 Logistic 回归的事件史分析.....	35
4 数据分析与结果讨论.....	37
4.1 描述性统计.....	37
4.1.1 样本整体概况.....	37
4.1.2 省级政府绩效评估.....	39
4.2 信度与效度检验.....	41
4.2.1 信度检验.....	41
4.2.2 效度检验.....	42
4.3 相关分析.....	42
4.3.1 公共服务绩效分析.....	42
4.3.2 其他变量的相关分析.....	43
4.4 事件史分析结果.....	44
4.4.1 官员特征与政治晋升.....	44
4.4.2 省份状况对官员政治晋升的影响.....	46
4.4.3 绩效—晋升假设的检验.....	47
4.4.4 分职位样本分析.....	51
4.4.5 分地区样本分析.....	52
4.5 小结.....	53
4.5.1 假设检验结果总结.....	53
4.5.2 对统计结果的进一步讨论.....	54
5 结论与政策建议.....	56
5.1 主要工作与理论贡献.....	56
5.1.1 本文工作总结.....	56
5.1.2 本文的理论贡献.....	56
5.2 政策建议.....	57
5.2.1 政府绩效评估体系有待于进一步的创新和完善.....	57
5.2.2 基于晋升的激励作用有待于更为合理的发挥.....	57
5.2.3 公众参与的政府绩效评估和领导干部选拔任用需要扩大和深化.....	57
5.3 研究不足及改进思路.....	58
5.3.1 研究不足.....	58

## 目 录

---

5.3.2 未来研究方向.....	58
致 谢 .....	59
参考文献.....	60
附 录 .....	63
攻读学位期间取得的研究成果 .....	66
声明	



## CONTENTS

1 Preface .....	1
1.1 Research questions .....	1
1.1.1 Background .....	1
1.1.2 Description and analysis of real problems .....	2
1.2 Research review .....	5
1.3 Research purposes and meanings .....	6
1.3.1 Research purposes .....	6
1.3.2 Research meanings .....	6
1.4 Structure and arrangements .....	7
1.4.1 Research processes and methods .....	7
1.4.2 Structure arrangements .....	7
2 Research Review, Variable Identification and Theory Construction .....	8
2.1 Research review .....	8
2.1.1 Research on the determinants of career advancement .....	8
2.1.2 Research on the determinants of promotions .....	9
2.1.3 Summary .....	13
2.2 Variable identification .....	15
2.2.1 Interpretation of ganbu renyong tiaoli .....	15
2.2.2 Dependent variable: political promotions .....	17
2.2.3 Independent variables: government performance .....	17
2.3 Hypothesis and theory .....	18
2.3.1 Discussion on relationship of variables .....	18
2.3.2 Model construction .....	20
2.3.3 Hypothesis .....	21
3 Research Design .....	23
3.1 Research Units .....	23
3.2 Operational variables design .....	25
3.2.1 Political promotions .....	25
3.2.2 Government performance .....	26
3.2.3 Cadres' traits .....	29
3.2.4 Provincial status .....	30
3.2.5 Control variables .....	31
3.3 Data and source .....	33
3.4 Methods and procedures of data analysis .....	33
3.4.1 Content analysis .....	33
3.4.2 Descriptive analysis .....	34

3.4.3 Correlation analysis .....	34
3.4.4 Event history analysis .....	35
4 Data Analysis and Result Discussion .....	37
4.1 Descriptive analysis .....	37
4.1.1 Summary .....	37
4.1.2 Government Performance .....	39
4.2 Reliability and variability test .....	41
4.2.1 Reliability test .....	41
4.2.2 Variability test .....	42
4.3 Correlation analysis .....	42
4.3.1 Analysis of PSP .....	42
4.3.2 Analysis of other variables .....	43
4.4 Results of EHA .....	44
4.4.1 The effects of control variables .....	44
4.4.2 The effects of control variables .....	45
4.4.3 Test of performance-promotion hypothesis .....	48
4.4.4 Sample analysis by position .....	51
4.4.5 Sample analysis by area .....	52
4.5 Summary .....	53
4.5.1 Summary of hypothesis test results .....	53
4.5.2 Deeply discussion of statistical results .....	54
5 Conclusions and Suggestions .....	56
5.1 Main work and theoretical contribution .....	56
5.1.1 Conclusions of work .....	56
5.1.2 Theoretical contribution .....	56
5.2 Suggestions .....	57
5.2.1 Innovation of government performance evaluation systems is needed .....	57
5.2.2 Incentives based on promotions need proper usages .....	57
5.2.3 Public involved GPE and cadre selection needs exploring and deepening .....	57
5.3 Research deficiency and future research .....	58
5.3.1 Research deficiency .....	58
5.3.2 Future research .....	58
Acknowledgements .....	59
References .....	60
Appendices .....	63
Achievements .....	66
Declaration	



## 1 绪论

测量什么，得到什么；评价什么，收获什么。——绩效评价活动遵循的原则之一<sup>①[1]</sup>  
组织成员总是趋向于晋升到其不称职的地位，因此，晋升是最糟糕的激励措施。  
——“彼德原理”<sup>[2]</sup>

### 1.1 问题的提出

#### 1.1.1 研究背景

以政府为代表的公共部门及其领导者和组织成员，是社会稳定和发展的重要力量。如何通过合适的方式对政府官员提供正确的激励，以使其能够为公共利益的增进而努力，是组织理论和公共管理学需要研究的核心问题之一。激励是为满足行为体的需要而存在的，只要行为体存在一定的动机，那么激励就能发挥作用。组织绩效评价作为对政府官员实施激励的前提条件，是实现组织良性运转的重要环境。根据绩效评价的结果实施金钱、政治、声誉等方面的奖惩，对政府官员提供有力的激励，也因而成为公共管理实践中最为常用的一种手段。

改革开放 30 年来，中国社会各方面都经历了巨大的变化和快速的发展，中国的迅速崛起也成为“最令人瞩目”的成就。<sup>[3]</sup>中国令人罕见地保持了长期、持续、高速的经济增长，成为世界经济发展的强力发动机。毋庸置疑，各级政府的努力、改革和创新在其中起着至关重要的作用<sup>[4]</sup>。与其他新兴转轨国家相比，中国各级政府表现出了极大的发展动力，政府千方百计搞经济、一心一意谋发展的势头也给国际观察家们留下了深刻的印象。政府为何具有如此旺盛的动力？是什么激发着政府为促进经济增长而不懈努力？政府的“援助之手”来自哪里？对此，国内外社会科学的许多学者都进行了多角度的研究和解释。

经济学者多认为，以财政包干为核心的财政分权制促进了政府竞争，激发了各级政府培育财源、争取财政收入的动力。<sup>[5]</sup>最近的研究则发现，基于政治晋升的领导干部人事激励是地方政府促进当地经济社会发展的源动力。<sup>[6]</sup>如果把政府及其代理人——各级政府官员视为理性人的话，那么我们有理由认为，正是对政府官员的强力激励促进了地方政府为经济社会发展作出贡献。<sup>[7,8]</sup>尽管这种激励类似企业人力资源管理中对组织成员的激励，但主要体现在职位晋升和金钱激励。而由于政治前途与金钱激励的职位“捆绑”效应，导致前者的效果远甚于后者。因此，以政府绩效评价和人事管理制度为纽带，政府行为与经济社会发展建立了强有力的联系，从而为中国的巨大变化埋

---

<sup>①</sup> 英文对应短语为“*What's Measured is What Matters*”，意为测量的是什么，什么就至关重要。该原则在许多绩效测量、评价和管理的著作中都有提及，最近的阐释可见 Bevan 和 Hood (2006)。

下了伏笔。

然而，与高速增长形成鲜明对比的是，经济增长的资源环境代价过大，城乡、区域和经济社会发展仍然不平衡，社会管理方面关系群众切身利益的问题仍然较多，等等，表明政府绩效整体不高且发展不平衡。政府绩效是特定情境下政府组织在实现其目标过程中的行为、产出与结果。<sup>[9]</sup>对政府绩效进行评价，并依据评价结果决定政府官员的任免升黜，是激励政府官员的重要手段。如果反思和分析当前的政府绩效评价制度，我们将发现上述绩效不高的表现正是绩效评价制度缺陷的反映。有学者指出，“在长期的实际应用中，这种绩效评估对政绩的界定往往局限于经济增长，考核的重心在于 GDP 增长率，招商引资数量、盲目攀比，引发的重复建设、资源浪费、数据造假、政绩工程等问题比较突出。”<sup>[10]</sup>此外，忽视社会公众的参与，主要以上级考核为主，加上干部任期制执行不力、职位频繁调动，种种因素综合在一起，导致政府官员重短期效应，轻长远发展；重“显绩”轻“隐绩”；重经济发展，轻社会发展和环境保护；唯上不唯下，等等。因此，与官员晋升捆绑在一起的政府绩效评价制度是带来中国经济增长奇迹的首要因素，但也是导致上述种种问题与隐患的根源所在。

### 1.1.2 现实问题描述与分析

中国在过去 30 年间保持了持续、高速、稳定的经济增长，但未来中国将面临可持续发展的严峻挑战。这种隐患已经浮现，而且由于中国对世界的影响举足轻重，中国可持续发展问题不仅危及国内长远未来，还将波及国际社会。如果不采取遏制措施，“污染噩梦”将会使中国的经济增长骤然停止，并会给全球社会、生态系统带来一场浩劫。中国的经济增长率并没有把对环境破坏考虑在内，有学者甚至认为中国每年给环境造成的破坏基本抵消了 GDP 的增长。<sup>[11]</sup>地方政府对经济增长热情高涨，但另一方面，政府投资冲动，大兴政绩工程，对社会发展、环境保护重视不够，导致可持续发展的经济、社会和环境“三环”无法对流；国内区域差异明显，经济一体化面临区域分割和地方保护主义的威胁。已有研究表明，政府绩效评价和领导干部政绩考核促进了经济的高速增长<sup>[7]</sup>，基础设施的完善<sup>[8]</sup>。但是，单纯强调 GDP 增长率和上级评价也导致官员只对经济增长冲动，唯上不唯下<sup>[12]</sup>。此外，政绩考核强调府际竞争，导致区域一体化难成气候，市场分割泛滥<sup>[13]</sup>。因此，政府绩效评价和政绩考核对区域全面发展有显著影响，而绩效评价和激励机制是问题的关键。

这种政绩考核和官员激励机制可以解释当前存在于中国社会中的种种“迷思”。对经济增长的强调导致地方政府热衷于上马重大项目，特别是一些高污染、高耗能的重工业，不仅带来环境污染，而且诱发投资泡沫。尽管中央政府早就认识到问题并施加压力，但地方官员往往对之熟视无睹。因为“更多的工厂意味着更多就业机会和更高的经济发展，而这又会提升他们自己在上一级领导眼中的形象。因此，中国出现了太多的工厂。”<sup>[14]</sup>

此外，有研究指出经济适用房价格的三分之二是由各项税费、土地出让金和配套费用构成的，如果政府在收入上让利，其价格将只有商品房的一半，但代价是 GDP 总

量将减少、地方政府的财政收入将减少。因此，改变以 GDP 增长为中心的发展观和政绩观，是老百姓住房得到实惠的前提。<sup>[15]</sup>各地政府也已认识到这一点，并积极探索新方法、新举措，改变以往单纯以“GDP 上升论英雄”的传统政绩考核规则。<sup>[16]</sup>不过，中国各级政府每年都要迎接种类繁多的考评，它们之间存在重叠、冲突乃至矛盾的现象，导致接受考评的政府无所适从，不得不在各种考评中权衡轻重缓急，而最后作出的选择很可能偏离了考评的初衷。更为重要的是，上级下达的指标往往会超出下级完成的能力，但下级又不得不完成时，弄虚作假就会发生。<sup>②</sup>如何规避地方政府在政绩考核中造假，使政府能够“原生态迎评”，真正实现“以评促建”，也是一个值得深入探讨的问题。<sup>③</sup>

如何激励组织成员为实现组织目标而努力，是组织管理中永恒存在的基本问题。对于像中国政府这样的规模庞大、结构复杂的组织体系而言，这个问题显得尤为重要。绩效评价作为一种控制、激励和管理手段，是破解上述问题的一把钥匙。设定某个期限的目标，签订绩效合同，定期跟踪监测目标完成情况，期终根据绩效结果实施奖惩，这样一套流程已经成为几乎所有组织管理的重要环节。作为代理人，组织成员都有着自利目标，很少会为组织“白忙活”，而绩效评价作为一个纽带，将代理人的利益与委托人的利益联结在一起，从而在一定程度上解决了委托—代理问题。尽管理想的绩效评价制度有着如此美妙的功效，但现实条件和诸多约束却使其理想功效难以发挥。首先，绩效本身是难以准确衡量的，因而如何评价和比较就成为首要难题。其次，代理人存在造假、目标替代等博弈的行为倾向，监督成本高昂以致很多时候监督流于形式。最后，即便绩效得到了测量并对代理人行为实施防范，委托人激励的手段却可能无法满足要求（比如，职位有限，无法满足代理人的晋升需求）。因此，从政绩考核和晋升激励的角度探察，上述现象的出现就不难理解了。

目前学者们对现行的政府绩效评价制度毁誉参半，既认为它是创造“经济奇迹”的发动机，又强调这种机制也导致了其他领域的发展失衡。不过，如果我们回顾中国政府绩效评价的历史演进的话，就会发现当前的政府绩效评价体系是适应了转轨时期的发展要求的。但伴随着经济和政治体制改革，中国各级政府绩效评价制度也发生了深刻的变化。就目前而言，我们可以将建国以来中国政府绩效评价制度划分为三个阶段，其间经历了两次转轨，而第二次转轨尚在进行之中。建国以后，“政治挂帅”决定了绩效评价主要以政治表现为主，相关的政治审查也成为主要评价方法。<sup>[17]</sup>1978 年开始的经济体制改革和政治体制改革开启了目标责任制考核的先河，随即席卷中国大地各级政府，“一竿子插到底”。以 GDP 增长率等经济增长指标为核心的考核制度尽管带

<sup>②</sup> 这一点在县乡两级政府最为多见，因为它们处于政府体系的最底层。有报道指出，每年乡镇都会接到上级下达的逐年递增的财政增收指标，这些指标设置不合理，往往超出乡镇的能力。为了完成任务，乡镇会把指标分解到每个干部身上，让乡镇干部出去买税完成任务，而且多买给奖，少买受罚。这种买税行为不仅造成大量征收成本，还带来了统计上的失真，并扭曲了乡镇干部的政绩心态。因此，必须改革县、乡镇政绩考核机制，克服财税收入崇拜。参见：李松涛，部分乡镇买税现象泛滥，中国青年报，2008-03-11。

<sup>③</sup> 中国科技大学党委书记郭传杰最早提出该词。参见：陈斌，高校评估呼唤“原生态迎评”，中国青年报，2008-03-08。

动了各级政府的积极性，为我国经济持续、快速增长提供了条件。但与此同时，环境、社会等可持续发展问题也开始浮现并日益恶化，表明单纯强调经济增长的考核方式难以适应新时期的发展需要。进入 21 世纪，中央提出树立“科学发展观”和“正确的政绩观”，并随之建立和完善了党政领导干部政绩考核体系。这表明，建国以来我国政府绩效评价的关注维度也发生了深刻的变化，从单纯的政治忠诚到对经济增长的强调，再到注重全面、协调、可持续发展；从注重绝对公平到突出效率，再到重新回归效率与公平的兼顾与均衡。以科学发展观和正确政绩观为指导的政府绩效评价制度代表着新阶段的发展要求，只不过这种新体系的建立、完善与推广还需要较长一段时间。

政府绩效评价的关键目的即在于通过评价结果的使用（如对外公开形成舆论压力、金钱奖罚、职位晋升等）激励评价对象（满足或剥夺其在金钱、政治、声誉等方面的需求），在评价对象之间形成激烈的竞争格局，从而激发评价对象的工作积极性和努力程度，并起到管理和控制评价对象行为的目的。<sup>[18]</sup>因此，绩效评价和管理同激励有着密切的关系，二者在某种程度上甚至是一体的。不过，尽管绩效评价的方式和方法多样，但政府激励的手段却极为有限，以致有学者甚至认为行之有效的仅有晋升激励。<sup>[19]</sup>随着社会发展和政府改革的逐步推进，包括金钱激励、声誉激励等在内的各种激励方式日益进入政府管理体系中。但不得不承认，基于晋升的政治激励仍然是当前政府管理中的核心内容。<sup>[20]</sup>而将官员的任期政绩与其职位晋升联系在一起，以绩效作为晋升的尺度和砝码，是促进官员有所作为并改善绩效的有效途径。

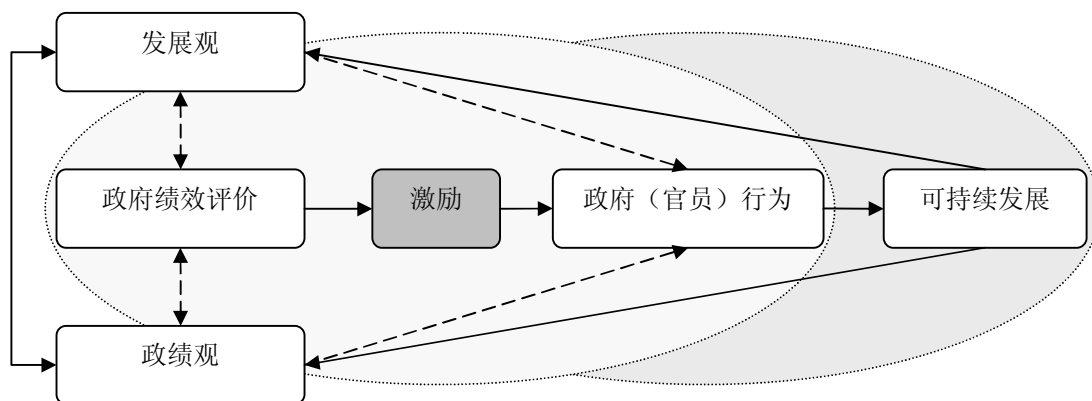


图 1-1 科学发展观、政绩观与政府绩效评价之间的关系

上述分析表明，政治激励与金钱激励的“捆绑”使得晋升激励成为当前对政府官员的主要激励手段，而政绩考核是这种激励机制的参考依据。图 1-1 显示，不同的科学发展观和政绩观决定了不同的政府绩效评价制度，进而形成不同的激励机制，并对政府（尤其是官员）行为和区域可持续发展产生影响。这其中，绩效指标最为关键，什么样的绩效指标决定了什么样的发展是最受到认可的，也会诱导评估对象朝向该方向努力。因此，深入探究绩效指标的内核，考察何种绩效维度对官员晋升及其激励的影响最大，将是破解“绩效—晋升”假设，并回答上述问题的一个关键。然而，究竟何种

绩效指标对政府官员的晋升产生重要影响？哪些指标的影响更大？这种影响的连续性是否因社会发展的不同时期而出现差异？这些问题都还有待于进一步的研究，以便创新政府绩效评价制度和官员激励机制，乃至促进政治稳定和政府绩效改进。

## 1.2 研究述评

上述问题涉及政府绩效评价、政府竞争、官员晋升、区域可持续发展等，每一个概念都牵连着许多深层次问题，并吸引国内外包括经济学、政治学、管理学、社会学等在内的各类社会科学学者的广泛注意。不过，以政府绩效评价与政治晋升激励作为主线，我们可以对这些研究作出梳理。政府绩效评价与管理是近些年来国内外实践界和学术界普遍关注的热点问题，围绕政府绩效评价指标体系构建、评价机制设计、评价方法分析等，学者们展开了一系列研究，有关政府绩效决定因素的研究也逐渐发展起来。<sup>[21]</sup>值得注意的是，学者们较多考察政府绩效评价的决定因素，分析哪些因素导致了政府绩效评价的实施和成功<sup>[22]</sup>，而对政府绩效评价引入后的结果和影响关注不够。作为一种强有力的管理工具，政府绩效评价对各级政府官员发挥着控制和激励作用。为此，国内学者从多个方面探讨了政府绩效评价对官员行为、政府运作、区域发展等的影响。由于难以对政府绩效评价进行很好的量化，问卷调查等截面数据分析也难以真实捕捉区域发展等宏观概念，因此该领域的实证研究往往难以开展。<sup>④[23]</sup>

围绕政府绩效评价的诸多正面影响和负面效果，国内外学者均进行了大量研究。值得注意的是，将政府绩效评价与官员晋升联系在一起，反推考察政府绩效对官员晋升的决定作用，从中发现政府绩效评价的关键指标，是从另一种视角切入该问题的研究策略。这方面的研究最早是由关注中国的国外政治学者完成的（如薄智跃<sup>[24]</sup>，黄亚生<sup>[25]</sup>），此后，经济学者也逐渐开展相关研究（如周黎安<sup>[26]</sup>，Oppen 和 Brehm<sup>[27]</sup>）。政治学者对中国政治中的领导干部管理机制感兴趣，相关研究尽管触及辖区绩效与干部流动之间的关系，但着重点仍然是放在后者而非前者。经济学家则更多是考察经济增长背后的驱动力，政府上级对下级的激励成为他们的重要解释工具。政治学者关注中国共产主义体制下领导干部晋升的决定因素研究，以及中央—地方关系的决定因素。经济学者则研究政绩考核下的官员晋升激励对经济增长的推动，以及财政分权和人事集权对政府官员行为的多种影响。

学者们的研究指出，政府绩效评价和政绩考核促进了经济高速增长，而对地方政府的激励机制设计使得中国拥有了较为完善的基础设施。然而，以 GDP 增长率为核心的政绩考核导致地方政府的投资冲动和经济增长激励，但却忽视了社会发展和环境保护，并导致一系列的“非绩效行为”<sup>[19]</sup>或“非职能行为”<sup>[28]</sup>。以目标责任制考核为主的上级评价，使地方政府唯上不唯下，缺乏创新<sup>[29]</sup>，或引发一系列以政绩工程为表现的“伪创新”<sup>[30]</sup>。政绩考核强调府际竞争和“锦标赛”<sup>[6]</sup>，导致区域一体化难成气候，市场分割泛滥，地方保护主义盛行<sup>[31]</sup>。可见，政府绩效评价模式与政府绩效、区域全

<sup>④</sup> Enticott 和 Walker (2005)的研究较为粗糙，变量操作也不尽理想。

面发展之间存在着一种紧密的关系，需要通过研究予以揭示。而真正将政府绩效评价作为研究的着重点和未来改进的制度方向的分析尚未发现。目前，公共管理学者的相关研究还不多见，但自 2000 年以来，随着政府绩效评价体系的改变，学者们已经开始探究这种制度变革对官员晋升的影响是否反映出来，以及哪些绩效指标、哪种评价机制在体系中的权重更大，这为我们的研究提供了基础。

## 1.3 研究目的与意义

### 1.3.1 研究目的

本研究旨在考察 2000 年至 2004 年间中国省级政府绩效的不同构造方式对省委书记和省长政治晋升概率的影响，以期探究政府绩效与政治晋升之间的因果关系，并为解释政府绩效评价与区域发展的关系提供经验证据。具体的研究目的将包括如下三点。

首先，构建中国省级政府绩效评价指标体系，综合多种渠道的数据来源进行实证分析。如何测量和评估政府绩效是一个世界性难题，也是一个热点问题，目前针对亚国家政府绩效（在中国为省级政府）的研究已经兴起（如美国“政府绩效项目”（GPP）所开展的卓有成效的研究），国内也涌现出相关研究，但综合性的考察尚未给出。本文在这方面将是一个尝试，对以往研究予以评述，并给出我们的分析框架。

其次，建立政府绩效与政治晋升的因果关系模型，并探讨该模型对区域发展的解释力。“基于绩效的晋升”在中国的政治体系是否发挥了其应有的作用？这种用于干部选拔的绩效指标是如何构造的？它对政府官员的政绩观和区域发展观的影响是什么？相关研究尽管已经有所触及，但系统性的梳理和更加全面的理论模型的构建还没有完成。本研究将在这方面作出贡献。

最后，实证研究政府绩效的不同构造方式对官员政治晋升概率的影响，并解释这种作用关系的发生机理。前文述评显示，目前针对该领域的研究未能全面考察不同政府绩效的构造方式对官员晋升的决定作用，本研究所构建的数据库将有可能解决该问题，并提供最新的经验证据并有可能发现新的规律性认识。

### 1.3.2 研究意义

#### 1) 实践意义

本研究的实践意义较为显著，首先就是它将揭示政治晋升与政府绩效的关系，为理解和解释中国现实公共管理实践中的普遍现象及其内在成因提供经验证据。其次，研究的应用性还体现在指导政府绩效评价体系构建和领导干部人事管理制度改革，促进公共管理者进一步认识绩效评价与激励机制的重要作用，以便谨慎使用基于绩效的晋升和基于晋升的激励等措施。著名的彼德定理认为，组织中每个成员都将晋升到他或她无法胜任的职位，最终导致晋升激励手段的失灵。<sup>[2]</sup>这个问题在今天是否依然如此？如何改善政府对其组织成员的激励效果？本研究将有助于这些问题的解答，并为改善公共管理实践提供理论依据。这样，本研究成果将有助于指导政府绩效评价制度的完善，有利于科学发展观的树立与落实，以及正确政绩观的确立和引导，进而促进

区域可持续发展。

## 2) 学术价值

就学术价值和理论意义而言，本研究是对该领域已有研究的有力补充，一定程度上也促进了人们对绩效评价与激励机制的理解。尽管已有研究对“绩效—晋升”假设进行了多角度的分析和检验，但研究结论尚未取得一致。政府绩效是一个复杂的多维构念，此前研究未能打开绩效概念，而仅是探讨经济增长、财政收入等传统绩效指标进行分析。科学发展观和正确政绩观的提出和落实表明，单纯探讨上述指标已经跟不上实践发展，该领域研究也需要引入新视角。本研究结合较新的数据，通过构造一个独特的数据库，相关的分析将为该领域研究提供新的知识，并为推进人们对政府绩效和官员晋升的理解提供基础。此外，就国内公共管理学科建设而言，本研究还将填补本学科相关研究的不足，包括在理论发展和研究方法的应用等方面。

## 1.4 论文内容与结构

### 1.4.1 研究流程与方法

本研究的对象为 2000-2004 年间中国 31 个省、直辖市、自治区的党委书记（省委书记、市委书记、自治区党委书记）和政府行政首长（省长、市长、自治区主席）的政治晋升事件。分析的因变量为省级官员晋升，核心自变量为该省政府绩效。为反映不同绩效维度和评价机制的相对影响程度，本文构造了配对绩效比较指标，如效果与效率，经济与社会，经济与环境等。其他自变量还包括官员个人特征变量（人口学特征、任期与资历、中央关系等）和省份状况变量（规模、地理位置、区域类别等）。

研究将聚焦中国省级政府，考察省委书记和省长政治晋升的决定因素，特别是政府绩效在其中的关键影响。本文运用事件史分析方法，考察省级官员晋升事件发生概率的影响因素，分析政府绩效改善、官员自身特征等对官员晋升概率的影响，从而为探究实际政府绩效评价的内在逻辑提供经验证据。

### 1.4.2 本文结构安排

本文以下部分安排如下。第 2 章对政府绩效、政治晋升等概念进行界定，并对相关国内外文献进行述评；在此基础上抽取本研究的因变量、关键自变量和相关控制变量，并结合已有理论及实证文献提出本研究的基本假设。研究设计将在第 3 章呈现，包括研究对象的选取、关键变量的识别与操作化，以及和研究方法的介绍。第 4 章报告统计分析结果并予以讨论，对照提出的假设进行检验和分析，并探讨统计结果的现实意义。最后，第 5 章给出研究结论及可能的政策建议，并指出本研究的不足之处及未来研究方向。

## 2 研究综述、变量识别与理论构建

### 2.1 研究综述

#### 2.1.1 职位晋升的决定因素研究

围绕职业发展和职位晋升，学者们对晋升的方式及影响因素进行了研究，考察了“基于绩效的晋升”或“绩效一晋升”假设，并分析了关系网络对晋升的影响，研究是“搞关系”重要，还是“干工作”更有用，而上级是任人唯亲还是任人唯贤。<sup>[27]</sup>这些研究集中在人力资源管理、人事管理经济学、劳动经济学等领域，意在分析个人特征（如年龄、性别、学历、资历、级别）、业绩（个人/团队）和关系网络（与上级、同级、下级等的人际关系）对职位晋升的决定作用。特别地，针对组织领导者晋升的研究重点在于企业 CEO 的不同调换方式对公司绩效的影响，如内部或外部继任者的来源和现任者退出的自愿或强迫方式等对公司绩效的影响；公司绩效对 CEO 职位变动的预测作用。

针对学术机构科研人员的学术晋升，学者们的研究问题是博士毕业、博士后出站后谁会较快得到晋升，成为副教授、教授，乃至获得终身教职。这方面，社会学者对科研人员获得晋升或终身教职等事件的影响因素的研究表明，年龄、性别、研究领域、博士毕业系所的声望和科研生产力等是关键决定因素。<sup>[32]</sup>社会学对社会流动的研究，主要考察人在不同社会阶级或阶层之间的流动。而学术晋升的相关研究其实是从科学学或科学哲学的角度来研究科学中的社会流动（Social Stratification）。此外，在学术晋升中，对性别差异关注有加，尤其是分析女性学者晋升的障碍。女性因其生理因素（生育）和社会规范（料理家务、抚养子女，所谓的相夫教子、贤妻良母），导致她们在婚姻和生育中占用大量时间，科研生产力也因此受损。有趣的是，相关研究发现发文数量而非发文质量是决定学术晋升的因素<sup>[33]</sup>，表明在国外也同样存在重数量轻质量的考核机制，只不过国内情况更加严重而已。这说明了考核者更加偏好容易考核和获得精确信息的方式，即便它会造成意想不到的负面影响。最后，利用学者的学术履历（CV）即可收集到几乎所有相关数据，从而开展基于事件史分析的研究。<sup>[34]</sup>

由于处于基本相同的人事管理体制下，国企董事长或总经理的晋升模式与地方政府官员极为相似。宋德舜<sup>[35,36]</sup>对 346 家国有控股企业董事长 1993-2003 年间的系列研究表明董事长是中国国有企业真正的 CEO，而对董事长的激励包括政治激励和金钱激励。董事长的晋升受到公司绩效、与上级关系、任期等影响，对董事长的政治激励对公司绩效的改善大于金钱激励的作用。

官僚与官僚组织居于国家社会主义政治经济制度的核心，而政治动态与官僚职业模式之间的联系是研究中国国家社会主义官僚制演进的一个切口。<sup>[37]</sup>组织内的晋升是



由职业路线的结构决定的，国家社会主义的职业路线是一个悖论性的存在，这在 Walder 等提出的双轨模型（dual-path model）中表现得十分清楚。<sup>[38]</sup>该模型认为，国家社会主义体制下的政治选拔过程包括政治忠诚和教育水平，晋升的一条路径强调专业和教育（而非政治），并导致专业技术专家（几乎没有决策权）；另一条路径强调政治忠诚（而不是高学历），引致有影响力的领导职位。即一条职业路线是政治/行政的，另一条是专业/技术的，它们属于两条不同的职业阶梯。也即，城市精英有行政管理 and 专业人士这两条职业路径，影响两条路径晋升的关键因素分别是政治标准和教育水平，并且“红”与“专”是两条分裂的路径。<sup>[39]</sup>

周雪光考察了 1949-1994 年间中国政府的进入和晋升模式，对中国 20 座城市的代表性样本的生活史研究显示，选拔标准随着时间在变化，在国家官僚体制内部及体制之间存在两种迥异的晋升模式，表明官僚是一个异质性的阶层。<sup>[37]</sup>Zhao 和 Zhou 将“晋升模式”（Promotion Patterns）界定为“工作组织内沿着科层序次安排的管理职位晋升的比率”。<sup>[40]</sup>他们认为研究晋升模式能理解中国组织的制度变革，因为人事管理一直受到中央政府的严格控制，以确保国家政策的有力执行。如果这些组织在这些年发生了重大转变，那么它将反映在晋升模式的变化上。他们比较了行政管理与专业人士两种不同职业路线上晋升概率的决定因素，考察改革前后的变化以及不同部门的差异。结合 6 省 14 座城市居民的工作史数据，Zhao 和 Zhou 对改革开放前后晋升模式的变迁进行了分析。在管理研究中一直强调组织特征、个体特征以及外部环境等对组织内部晋升的影响。中国组织的晋升模式的一大特点就是，它在很大程度上是“外部化的”（externalized），因为中央和地方政府对各类组织有着直接或间接的行政权威。因此，制度会对组织内晋升产生深远的影响，这在中国改革开放前后表现得极为明显。

他们扩展了 Walder 的双轨模型，区分了制度化—行政路线与专业化—职业路线这两种不同的晋升机制，发现中国改革前后的晋升标准和机会存在连续性和显著变化：在改革年代，较晚进入组织的高学历的管理人员的晋升概率最高，在职业路线和组织部门之间存在晋升模式的显著差异，表明制度维系和新兴市场力量的双重影响。可见，Walder、周雪光等社会学家的研究关注中国社会主义国家体制下不同部门（公共部门、国有企业、非公有制企业）精英在改革前后的职业路线和事业发展的差异和变迁，从而在组织社会学的角度拓展和深化已有的研究和理论。

### 2.1.2 政治晋升的决定因素研究

国内外学者积累了对中国地方政府“一把手”晋升模式的诸多研究。对政府官员的激励包括内在激励和外激励两种方式，学者们的研究主要关注外在激励，如物质激励和精神激励，金钱激励和政治激励等多种分类模式。薄智跃<sup>[24]</sup>较早对中国省委书记、省长（1949-1994）的研究考察了税收上缴额度、经济增长率社会和政治运动、官员特征、省份特征等对官员晋升的影响，发现税收上缴比经济增长对官员晋升的贡献更大。

在《1949 年以来中国省级领导人的政绩与升迁》一书中，薄智跃考察了 1949 年以

来中国各省省委书记、副书记、省长和副省长的政治升迁的影响因素，包括官员的年龄、党龄、籍贯、性别、民族、学历、原籍工作或在外地工作、有无政治运动、与中央的关系等，以及各省人口、经济增长水平、向国家上缴的税收或国家给予的补贴等十余个变量。<sup>⑤</sup>国外“精英研究”(Elite Studies)有两种理论模式占据主流，分别是“派系主义模式”(Factionalism)和“地方主义模式”(Localism)。它们要么假定人际关系或部门利益决定官员晋升，要么认为原籍任职与外地派遣对晋升有影响。薄智跃提出了“政绩模式”(Performance Model)，并通过经验分析否决了前两种理论的解释，验证了经济增长率(包括省增长率与在任期间平均增长率)与上缴税额(包括省缴税与在任期间平均上缴税)对留任和晋升的决定作用，发现经济增长率与晋升无关，但上缴税收越多越能晋升，表明中央关注各省上缴税收而不是单纯的经济增长率。<sup>[24]</sup>

周黎安对中国省委书记、省长(1980-1993)的研究，分析了GDP增长率(平均、移动平均、前现任比较)对官员晋升、平调和终止的影响，发现相对经济绩效考核对官员晋升影响最大。<sup>[26]</sup>周黎安等对省委书记、省长(1978-2004)的研究，延长了上述样本期但结果一致。他们的研究更多的是分析以经济增长为核心的官员政绩考核机制的重要作用，解释中国改革开放以来经济高速增长之谜。<sup>[7]</sup>这种研究也是对Lazer和Rosen<sup>[41]</sup>所提出的“相对绩效考核”的实证检验，表明了这种激励合约在实践中的普遍适用性和有效性。<sup>[42]</sup>

Landry对中国104座城市市长(1990-2000)的研究，分析城市绩效(经济发展、人力资本、生活质量、环境保护)、市长特征(任期、出生年份、性别、民族、学历)等对晋升的影响，发现经济绩效对晋升的影响不大。<sup>[43]</sup>研究发现，城市经济绩效仅对官员的政治命运产生有限的积极影响；其结果与薄智跃的发现一致，即增长本身并不能解释干部的晋升模式。任期、年龄等市长个人特征也对其晋升产生影响。Landry对辖区绩效的界定是较为全面的，有别于此前学者单纯考虑经济绩效或财政绩效，不过，他的分析结果显示辖区绩效对市长晋升的影响不大。

Guo对全国县级领导人(县长或县级市长、党委书记)(除重庆、西藏)(1995-2002)的研究发现，财政收入增长对晋升的影响远大于经济增长。<sup>[44]</sup>正如Guo所言，系统研究低层政府的理由是显而易见的：在中国这样一个幅员辽阔的国家里，多数省份的人口或辖区面积都比一些国家要大，省内差异也十分巨大，因此省可能是一个过于庞大的分析单位。越往下走、越远离省会，关系、腐败等“噪音”在官员任免中的作用更大，而经济绩效的影响可能会衰减。此外，尽管宪法和党章规定地方行政首长和党委书记的任期为5年，但实际上各级官员的离职率非常不同。虽然领导干部退休制已经得到了很好的贯彻，但任期制并未得到实质性的执行。特别是在县乡一级，不满5年的官员调动十分频繁，有时候调动过于频繁，甚至导致连当地政府人员都无法搞清楚在位者究竟是谁，多久以后又会是谁。这种任期的不确定性和调动的频繁程度，导致

<sup>⑤</sup> 在他的一次演讲中详细讨论了该书的主要内容，参与评论的学者也提出了许多意见，如忽视中国国情、研究方法不当、未考虑一些重要因素等。参见：薄智跃. 经济绩效和省级领导人的政治升迁. 天则 222 次双周记录, 2002.

地方官员更加倾向于注重短期行为，通过短期效应实现迅速的职位升迁。但也正因为如此，也为考察官员晋升的决定因素提供了现实条件。

Guo 发现，财政绩效显著影响官员晋升概率，官员任期与人员职位变动之间存在曲线关系，而少数民族官员晋升的可能性不大。研究还显示，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。这说明收入增加在地方官员仕途中的重要性——忠诚地向上级输送税收的干部受到奖励；经济增长尽管是令人期望的，但收入增长才能为上级政府提供真正有形的利益。所有绩效指标都没有对外地晋升产生显著影响，表明外地晋升比本地晋升远为复杂。

Opper 和 Brehm 认为，已有关于省级官员晋升的研究都没有控制其他竞争性解释，得出的结论也不一致。<sup>[27]</sup>“经济绩效假设”假定中国存在纯粹的 M 型组织结构，各省就像公司事业部一样享有完全的战略决策权。然而，像中国这样的联邦主义国家结构是一种破碎的 M 型组织，事业部仅享有有限的权力。各省都被嵌入到国家战略的框架内，受制于中央—地方的协调与常规干预。在这样一种组织形态下，经济绩效并不能提供一个有效的监督机制。相反，中央与各省的垂直协调需要人际信任与合作，以确保组织内部的融洽、承诺和秩序。因此，在这样一种破碎的 M 型组织结构中，官员晋升的决定因素是人际关系，正是它起到了事后监督个人信任和未来合作行为的作用。Opper 和 Brehm 对 1987-2005 年间省委书记、省长的研究发现，省级官员的关系网络对晋升的影响显著，而不是经济绩效，从而证实了“人际关系假设”。Opper 和 Brehm 的分析样本期与周黎安等的接近，但得出的结论却相反：后者发现经济绩效与省级官员晋升的显著正向关系，而前者则没有证实这一点，结果反而是负向的。导致这种结果不一致的原因在于两种研究对自变量的处理不同，控制变量的选取也存在差别。

James 和 John<sup>[45]</sup>考察了绩效信息公开对地方政府官员选举支持率的影响。由于在西方民主国家选民的支持是政府官员任免升黜的决定因素，“基于绩效的晋升”就有了现实的制度基础。公开有关地方政府公共服务的绩效信息越来越成为许多 OECD 国家的主要趋势，它在政治上影响深远，因为绩效信息的公开使选民能够利用它们来实施奖惩，从而会对现任地方政府的选举支持产生影响，这就弥合了选民与政府之间的问责链条。James 和 John 研究了英国地方政府“综合绩效评估”（CPA）的引入所带来的影响。CPA 总结地方政府的绩效信息并将之传达给选民，成为联结选民与现任官员之间关系的纽带。CPA 的分数范围在 0-60，排名等级分为糟糕、薄弱、一般、优秀、卓越。不同的信息公开方式将会对选举产生不同的影响，因此他们考察了三种模型，并认为分等级也许比连续的绝对分数对选民的启发更大，而或高或低的极端绩效也将比中间水平的绩效的影响更大。他们发现，控制未公开绩效指标随时间的变化，地方税收和经济状况的变化，以及地方现任官员是否属于中央政府执政党等，绩效信息公开的影响存在负向偏差（Negativity bias）。<sup>⑥</sup>绩效低下的地方政府官员在选举中所占的总

<sup>⑥</sup>负向偏差指在信息处理和政治结果中，对负向信息的权重大于同等规模正向信息的权重。负向偏差在对候选人的政治感知、公众舆论和经济投票中都有体现。

份额将会随绩效信息的公开而发生显著降低，而绩效最高组的官员则没有得到同等规模的奖赏。

理论上讲，选民会奖励表现优秀的政府，而惩罚表现不佳的政府。但现实是否如此？选民的理性是否能够施展？基于 148 个英国地方政府的面板数据（1999-2006），Boyne 等<sup>[46]</sup>分析了比例型（proportionate）、认知型（cognitive）、条件型（conditional）三种绩效对现任地方政府选民支持率的影响。“责任”假设（responsibility）或“奖惩”假设（reward-punish）指出，选民通过时刻注意绩效的升降并随之行动，从而达到监督统治者的目的。除非官员能够逃避糟糕的绩效，或者选民不得不依赖于利他主义或统治者的价值体系，而非再次当选的强力激励，那么这种联系就会奏效。经济投票（economic voting）是研究最多的领域，研究发现现任政府通常要对宏观经济绩效负责，并按照绩效的相对水平得到奖惩。民权、外交政策、公共服务质量、教育绩效、满意度等非经济因素也是重要的影响因素。但对现任政府绩效的选举反应的程度和方式是什么？这种奖惩式的反应是否会马上兑现？选民是否会给现任政府一次改进绩效的机会？选民是否成熟到懂得如何奖罚？Boyne 等的研究结果显示，测量的绩效并不能预测选票的份额，但对地方政府的满意度却可以预测。地方税收负向影响选票，表明选民会惩罚那些征税过高的地方政府。综合绩效评估中的负向偏差依然存在。上述发现较好地支持了现任评估的认知模型。

西方政治学者对政府绩效与官员职业发展的研究，将选民对民选官员的问责置于首位，考察经济状况、社会发展等政府绩效指标的公开对选民关于官员政绩的感知的影响，从而在政府绩效公开、选民感知、选民投票、官员留任之间建立了联系。在实证研究中，政府绩效的公开（特别是一些十分容易辨识或感知的信息，如经济状况、生活水平、公民满意度）和选民投票支持率是最容易操作化的变量，也是检验上述因果关系的主要途径。<sup>[45]</sup>相较而言，尽管中国政府官员的任免在法定程序上是通过人民代表大会实现的，但是真正的人事任免权却在上级党组织，特别是上级党委书记手中。因此，政府绩效必须影响上级领导（而非选民），才能实现基于绩效的晋升。不过，多数选民与少数上级领导对绩效信息的获知、判断和利用的程度和方式是不同的，这种差异导致中西政治晋升的不同逻辑，尽管它们看似相同。因此，这种研究路径也为我们提供了借鉴，即由于决定政府官员任免升黜的主体（西方国家里选民说了算，而在中国上级党委起决定作用）不同，考察的主要内容和研究的方法也存在差异。此外，中国各级政府每年都会由行政首长向同级人民代表大会做工作报告，并向社会公开发布。因此，人民代表和社会公众都将能够对政府年度绩效作出感知，并会依据感知予以投票。但由于上级党委牢牢控制着下级党政一把手的人事管理权，它对下级政府绩效的评判才是决定其任免的根本，这也是中国有别于其他国家的特殊之处。最后，政府绩效的标杆得分和分级排序更加易于比较，也是现实中最多采用的模式。这种分析比相对绩效考核更进一步，因为排名或排序式的简单相对比较，显然比基于绝对数据的相对考核更为容易和便于观察，也更有可能是选民和组织部使用的策略。

### 2.1.3 综述小结

许多因素都会影响人的社会流动，针对特定组织内的特定人员，不同学科的学者们关注于略有差异的关键因素，并延伸出不同的理论和学术取向。单纯从某个角度进行探察，固然可以更为深入和聚焦，但却有可能因为忽视其他关键性因素而导致研究结论的偏差乃至错误。不过，若将所有因素同时纳入，却是许多研究所无法满足的条件。许多跨学科综合考察的学者都处在这种权衡之中，本文也不例外。在某些学科的学者看来是无关紧要的变量，或者仅仅作为控制变量或分类变量加以处理时，另一些学科的学者却认为他们才是最需要关注的因素。尽管社会学者们的研究发人深思，但我们更多是从组织管理学的角度出发，为组织绩效的改善而开展此类研究。因此，考察特定组织成员（在这里是地方政府的领导干部）的绩效评估和晋升激励，为改善政府绩效评估制度和领导干部激励机制提供经验依据，才是我们最需要解决的问题和最终的目的。

上述研究（具体见表 2-1）分别从县、市、省三级考察了政府绩效及其他因素对官员晋升的决定作用，但相关分析结论存在不一致乃至矛盾之处，若干解释也存在冲突，有必要进一步梳理。长期以来，我国各级政府顺应“以经济建设为中心”的发展方针，政府的合法性和官员的政绩均建立在 GDP 等经济增长数字上。自党的十六届三中全会提出“全面、协调、可持续发展”的新发展观以来，若干省份已经开始试点新的党政官员考核评价新体系工作。该体系除了经济发展内容外，还加入了环境保护、能源消耗、社会治安、公共教育等环境、社会内容。党政官员政绩考核体系的变化表明，表明政府正逐步从单纯注重经济增长向注重社会全面发展转变，也体现了政府治理理念正从“效率优先、兼顾公平”向“效率和公平并重”转变。<sup>⑦</sup>因此，上述研究对政府绩效的测量存在问题，未能真正打开这个复杂构念的内在结构，而体现科学发展观要求的绩效指标也未能纳入考察或控制之列，因此分析结果也受到影响。<sup>⑧</sup>

---

<sup>⑦</sup> 针对该问题的详细报道，参见：时论，官员政绩考核体系的新革命，21 世纪经济报道，2004-07-21。

<sup>⑧</sup> Landry (2003) 是一个例外，不过他的分析是不完整的，仍然集中在经济绩效。

表 2-1 已有研究清单

作者（年份）	研究对象	样本量	样本期	自变量	控制变量	因变量	简要评述
Bo (1996)	省委书记、省长	19627	1949-1994	税收上缴额度、经济增长率	社会和政治运动、官员特征、省份特征	晋升、其他	税收上缴比经济增长对官员晋升的贡献更大
Zhou (2002)	省委书记、省长	710	1980-1993	GDP 增长率（平均、移动平均、前现任比较）	年份虚拟变量	晋升、平调、终止	相对经济绩效考核对官员晋升影响最大
周黎安、李宏彬和陈焯 (2005)	省委书记、省长	1302	1978-2004	GDP 增长率（平均、移动平均、前现任比较）	年份虚拟变量	晋升、平调、终止	同上
Landry (2003)	104 座城市市长	—	1990-2000	城市绩效（经济发展、人力资本、生活质量、环境保护）、市长特征（任期、出生年份、性别、民族、学历）	人口、人均 GDP、服务业占 GDP 的份额、FDI 规模、年份虚拟变量、省份虚拟变量	晋升、其他	经济绩效对晋升的影响不大
宋德舜 (2004; 2005; 2006)	346 家国有控股企业董事长	2049	1993-2003	政治激励指数、公司绩效	与上级关系、任期	晋升、其他	对董事长的政治激励对绩效的改善大于金钱激励
Opper 和 Brehm (2007)	省委书记、省长	1101	1987-2005	人际关系指数、平均 GDP 增长率、官员特征	人口对数、人均 GDP 对数	晋升、其他	关系网络对晋升的影响显著
Guo (2007)	全国县长、县委书记（除重庆、西藏）	5913	1995-2002	年度人均农业增加值增长率、年度人均工业增加值增长率、人均财政收入	任期及其平方、年份虚拟变量、少数民族自治区虚拟变量	平调、本地晋升、外地晋升、其他	收入增长对晋升的影响远大于经济增长
James 和 John (2007); Boyne 等 (2007)	英国 148 个地方政府	257	1999-2006	英国地方政府“综合绩效评估”的不同构造组合	此前支持率、中央执政党、地方经济状况和边际选票	现任地方政府选民支持率	不同政府绩效信息的公开会对官员选举支持率产生不同的影响

## 2.2 变量识别

### 2.2.1 对《干部任用条例》的解读

规范中国党政领导干部选拔任用工作的制度是 2002 年 7 月 23 日由中共中央印发并施行的《党政领导干部选拔任用工作条例》(以下简称《干部任用条例》)。<sup>①</sup>1995 年,中共中央颁布了《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》,《干部任用条例》是在《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》的基础上修订的,它贯彻了中央对干部选拔任用工作的新要求,并吸收了干部人事制度改革的新成果。因此,《干部任用条例》是对《暂行条例》的补充和完善,二者在根本上是一脉相承的。此外,《宪法》、《中国共产党章程》也分别对行政机关领导干部和党的领导干部的选拔任用做了规定。通过解读上述政策文本,我们可以更为深入地理解干部选拔任用的程序和要求,从而为识别影响党政领导干部的政治晋升的决定因素提供条件。

《干部任用条例》规定,领导干部的选拔任用工作一般需要经过民主推荐、考察、酝酿、讨论决定、任职等 5 个步骤,并规定了依法推荐、提名和民主协商,公开选拔和竞争上岗,交流、回避,免职、辞职、降职,纪律和监督等方面的要求。制定《干部任用条例》的目的在于推进干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化,强调选拔任用党政领导干部应坚持党管干部、群众公认、注重实绩等原则,并应当注重选拔任用优秀年轻干部。《干部任用条例》规定,提任县(处)级以上领导职务的,一般应当具有在下一级两个以上职位任职的经历;地(厅)、司(局)级以上领导干部一般应当具有大学本科以上文化程度;提任党的领导职务的,应当符合《中国共产党章程》规定的党龄要求;党政领导班子成员一般应当从后备干部中选拔;地方党委、政府领导班子成员原则上应当任满一届。上述原则和标准显示,领导干部的年龄、任职资历、学历、党龄等都会对其选拔任用产生影响,需要在研究中考虑。而这也与社会常识的判断一致,因为人们多认为年龄、任职时间、文化程度等是任职资格的“硬杠”,而个人的工作实绩、社会评价等则是“软杠”,基本上没有太大的用处。<sup>②</sup>

《干部任用条例》还规定,组织(人事)部门在考察环节要对确定的考察对象进行严格考察,根据不同领导职务的职责要求制定具体考察标准,全面考察其德、能、勤、绩、廉,注重考察工作实绩。党政领导干部达到任职年龄界限或者退休年龄界限的,或者在年度考核、干部考察中民主测评不称职票超过三分之一、经组织考核认定为不称职的,一般应当免去现职。这些规定说明,党政领导干部的选拔任用和免职问责都是依据其工作实绩而决定的,特别是在民主测评环节。因此,大胆创新、努力工作以实现较为理想的政绩就成为政治晋升的重要途径,而对政府绩效的评估也成为干

<sup>①</sup> 以下相关内容可参见:新华网:《党政领导干部选拔任用工作条例》,2003 年 1 月 18 日,[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content\\_695422.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-01/18/content_695422.htm)。

<sup>②</sup> 参见石书军:《买官卖官者如何绕过《条例》监督》,新华网,2003-07-31;《安徽北部 18 位县委书记落马 原因多为买官卖官》,中国青年报,2007 年 12 月 10 日。

部选拔任用中的重要环节，需要通过制度创新实现预期目标。贯彻落实科学发展观，需要建立体现科学发展观要求的党政领导班子和领导干部综合考核评价体系。这一工作在 2006 年完成，是年 7 月 6 日，中央组织部印发并实施《体现科学发展观要求的党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》（以下简称《综合考核评价试行办法》）。<sup>③</sup>

《综合考核评价试行办法》共分 9 章 47 条，适用于县级以上地方党政领导班子换届考察、领导班子成员个别提拔任职考察。《综合考核评价试行办法》以科学发展观作为考核、评价和使用干部的重要指导思想和检验标准，坚持德才兼备、注重实绩、群众公认原则，明确了综合考核评价的指导思想、遵循原则和方法构成，要求综合运用民主推荐、民主测评、民意调查、实绩分析、个别谈话和综合评价等具体方法进行干部综合考核评价。以下则要点简述。

民主测评主要了解领导班子和领导干部履行职责情况及领导干部德才表现，设置相应的评价要点来考察。民意调查主要了解对领导班子和领导干部工作成效和形象的社会评价，包括在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设方面群众直接感受到的工作状态与成效。实绩分析主要通过有关方面提供的经济社会发展的整体情况和群众的评价意见，具体包括上级统计部门综合提供的本地人均生产总值及增长、人均财政收入及增长、城乡居民收入及增长、资源消耗与安全生产、基础教育、城镇就业、社会保障、城乡文化生活、人口与计划生育、耕地等资源保护、环境保护、科技投入与创新等方面的统计数据 and 评价意见，上级审计部门提供的经济责任审计结论以及群众评价。综合评价是在全面掌握考核信息的基础上，综合各个方面的评价意见并相互补充印证，通过考察组集体研究分析，对领导班子和领导干部作出客观公正的评价。

《综合考核评价试行办法》在 2004 年就已开始在多个省份试点，最初的动议和起草工作可以追溯到 2000 年。它是对《干部任用条例》中领导干部考察环节的深入和细化，二者也成为当前考核评价领导干部并决定其选拔任用的重要政策文本。从《综合考核评价试行办法》的规定中可以看出，领导干部在辖区或部门的组织绩效是考察的重点，上述民意调查和实绩分析是其显著代表。它表明，对地方党政领导班子和领导干部的政绩考核和选拔任用已经不再局限于单纯的 GDP 增长率、财政收入等经济绩效指标，而更加注重全面考察领导干部统筹协调以实现科学发展的能力。因此，反映辖区或部门全面工作的组织绩效是决定领导干部的政治晋升的关键因素，而绩效一晋升假设也在这里得以体现。

除此以外，1982 年颁布的《中共中央关于建立老干部退休制度的决定》和 1990 年颁布的《中共中央关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》是学者们认为具有里程碑意义的制度改革。<sup>[47]</sup>它们分别开启了官员退休制度和官员异地交流制度，

<sup>③</sup> 以下相关内容可参见：新华网：《中组部印发实施地方领导班子和干部考核试行办法》，2006 年 07 月 06 日，[http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-07/06/content\\_4803071.htm](http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-07/06/content_4803071.htm)。



是对中国官员治理模式产生深远影响的两项制度。1982年颁布的制度规定了65岁的强制退休年线，也成为学者们考察任期效应的临界点。而1990年实施的制度则为干部异地任职提供了制度保障，成为观察干部交流的效应的较好窗口。

### 2.2.2 因变量

#### 1) 官员的政治晋升

组织成员的职业流动一如组织战略的方向一样丰富，但大致可以按照进入、流出、上升、下降和内部轮岗五种模式。上述五种流动方向也会存在交叉，比如轮岗与升降的组合，进入与升降、轮岗的组合等。对于政府、国有企业等公共部门而言，往往存在着“流动刚性”，组织成员一般“能进不能出”，领导干部则“能上不能下”。任期制和退休制的建立和完善使得领导干部的正规流出开始制度化，而市场经济体制的建立和完善也为领导干部的其他去向打开了门户。尽管随着行政管理体制改革的逐步推进，“能进能出、能上能下”的公务员和领导干部职业管理机制已经开始确立，但向上晋升和水平调动仍然是领导干部最主要的去向。二者自然成为学者们最多考察的对象，如对政治晋升决定因素的研究<sup>[7]</sup>，以及领导干部水平调动对经济增长影响的研究。<sup>[48]</sup>

官员得到政治晋升不仅仅是一种单纯的政治激励，而且伴随着经济激励和荣誉激励，并预示着对其工作的肯定和褒奖，代表着一种政治信号。在官僚组织中，金字塔的组织结构和职位安排决定了政治晋升的稀缺性，“一个萝卜一个坑”是其可以实现稳态的条件。<sup>[49]</sup>领导干部的晋升，特别是组织高层的调动，常常会带来“连锁反应”，有可能导致组织内所有“萝卜”在几乎全部“坑”里的进进出出。民主集中制要求集体负责制，辖区政府或职能部门的组织绩效也是全体领导班子的工作成果，因此应该考察领导班子的集体绩效和政治晋升之间的关系。但是，由于政治晋升的连带性和象征性，政治领导班子与企业高层管理团队（TMT）一样，上级对下级“一把手”的擢升是一个信号或标志，表示对该级政府绩效的认可，而领导班子的其他成员也将随之晋升或得到其他奖励性补偿。因此，将“一把手”作为探察领导班子调整的标识，将是一个较好的替代性方案。

### 2.2.3 自变量

#### 政府绩效

在研究政治晋升的决定因素时，我们最期望考察的是政府绩效。决定官员晋升的政府绩效评价制度是什么？哪些指标起着决定性作用？那种类型的评价机制的影响较大？通过“绩效—晋升假设”的分析和检验，可以在一定程度上回答上述问题。尽管科学发展观和正确政绩观的提出和建立已经启动，但正如陈昌盛、蔡跃洲（2007：46）指出的那样，“整体而言，我国政府绩效评估尚处于探索阶段，……很大程度上依然是形式大于实质，主要仍然是上级对下级的评估为主，社会公众参与度很低；绩效评估没有真正为改善内部管理服务；虽然评估程序逐渐规范，但是在实际中却没有得以很好贯彻执行；评估方法上以定性为主，定量方法使用不足，而且量化过程中随意

性大，严肃性不强，导致评估结果缺乏解释力和科学性。更为重要的是，对政府职能定位和价值判断上仍然存在偏颇，政府依然把过多的精力和资源投放到经济领域，而公共服务投入却长期不足，服务型政府建设没有取得根本突破。”<sup>[10]</sup>因此，考察政府公共服务绩效对官员政治晋升的影响将是弥补此前研究的要点。

#### 官员的个人特征

决定官员晋升的首要因素是官员本身的个人特征，这包括诸多人口学特征（性别、年龄、民族、学历、党派等），官员的任期、资历和党龄，以及可能的中央关系和社会网络。人口学特征在人事经济学的许多研究中都得到了检验，也是实证研究中需要注意的变量。工作资历和政治资本是获得晋升的关键因素，它们的影响也需要控制。尽管溜须拍马、阿谀奉承为人所不耻，但获得上级的认可和支持却是开展工作并得到晋升机会的重要途径，因此与上级的人际关系是晋升的影响因素。在某些情况下，这些因素的作用可能大于绩效的影响。

#### 2) 官员所在辖区和组织状况

组织成员所在的地区和组织状况会对其职业发展产生影响，在朝阳产业、大型组织、著名或领先的组织中从业，会为其晋升提供支持。同样，对于辖区政府官员而言，辖区的规模、地理位置和发展水平等也会影响其晋升。在个人特征相近的情况下，那些在规模较大的、交通发达和发展较快的地区任职的官员的晋升机会会更多。

## 2.3 假设生成与理论构建

### 2.3.1 相互关系探讨

#### 政府绩效与政治晋升

绩效评估本身并非目的，它只是组织管理的手段之一，绩效评估有其特定的目的和定位。Behn 认为政府绩效评估至少存在 8 个目的，分别是，评估、控制、预算、激励、晋升、表扬、学习、改进等，不同的目的需要不同的绩效指标来支持。<sup>[18]</sup>2007 年末 2008 年初，一份针对我国市级政府绩效评估现状与未来的德尔菲问卷调查显示，通过使上级领导和同级人大确信政府做得很好而获得晋升机会的评估目的在目前使用的程度最高，优先权和重要性也最大，表明政府绩效评估的晋升激励导向十分显著。<sup>④</sup>

作为永恒的主题，激励是绩效评价最重要的目的，如何激励组织成员为实现组织目标而努力工作，是组织管理的核心问题。在政府及其他公共部门中，激励的主要手段就是控制组织成员的事业发展——政治晋升。尽管随着社会发展和体制改革，公共部门成员的流动性已经增加，职业选择也日趋多元化，但政治晋升仍然是公共部门成员的首要选择。因此，基于晋升的激励是公共部门最为常用、最为有效的手段。<sup>[50]</sup>这样，绩效评价与政治晋升之间的因果关系在理论上是成立的。

著名的“彼德原理”认为，组织成员总是趋向于晋升到其不称职的地位，因此，

<sup>④</sup> 该项调查研究由吴建南和 R. M. Walker 主持完成，引用资料为调查数据库和未刊文稿。

晋升是最糟糕的激励措施。<sup>[2]</sup>但尽管如此，它却是对政府官员唯一奏效的手段，因而其局限性也昭然若揭。从 1949 年至 1978 年，我国建立和不断强化的是一种政治导向型政府管理模式，它以党政一体化高度集权为体制基础，以权力单一中心和运行单向度为治理机制，以政治立场、觉悟和表现作为任用和评价官员的主要标准。<sup>[17]</sup>尽管 1978 年以来的政治体制改革使得这种管理模式发生了显著的变化，但党对政府的强有力的领导却一直未变，只不过对官员的评价标准由政治表现过渡到了经济绩效。<sup>[7,24]</sup>因此，“党管干部”（Nomenklatura System）是建国以来中国政治从未改变的事实<sup>[51]</sup>，而上级对下级的绩效考核也是领导干部选拔任用的关键程序和核心标准。

### 3) 个人特征与政治晋升

广义的人口学特征包括性别、年龄、民族、学历、党派等，它们都是职业发展和政治晋升的影响因素。性别是职业发展的重要决定因素，已有研究表明由于性别歧视和女性的生理特征和社会分工（相夫教子、家务活等），公共部门中女性的晋升机会远低于男性。<sup>[52]</sup>由于目前各级党政领导干部中女性的比例还很低，而越往上这种状况越严重，因此本研究将不考虑性别因素。

由于领导干部队伍年轻化、知识化和多元化战略的推行，年龄、学历、民族和党派等对政治晋升的影响也愈加显著。首先，年龄在政治晋升中极端重要，年龄界限往往是政治晋升的一道“门槛”，著名的“35 岁现象”、“59 岁现象”等即是其表现。年龄对晋升的影响可能是曲线的，年龄过小所反映的经验不足等问题会制约晋升，但年龄过大显然难于晋升。

其次，高学历逐渐成为干部晋升的要求之一，因此学历对晋升的影响是正向的。但已有研究发现高学历未必是晋升的决定因素，反而当学历较高时会起到相反的效果，因为求取高学历会占用领导干部的时间和精力，导致工作投入减少。<sup>[24]</sup>

再次，少数民族和少数民族对职业发展的负向影响已经得到了许多研究的证实，中国的汉族和少数民族的分野也会产生类似的效应。最后，随着执政党政权的逐步开放，民主党派、无党派人士等非中国共产党人士也开始进入党政领导干部的序列，但这种情况在高层领导干部中的分布并不明显，更多的仍然是象征性的。

领导干部的任期、资历和党龄等是其重要的职业和政治资本，会对晋升产生重要影响。那些较早入党和参加工作，较早进入领导干部岗位，并拥有丰富多元的工作资历的官员，其仕途前景将更为光明。长期的党政工作是对其工作能力和政治忠诚的考验，表明他或她已具备了更高层次领导工作的素养和经验，因而也会成为上级考察的首选对象。不过，任期的影响可能并非线性的，因为此前研究已经发现了它与经济增长<sup>[47,53]</sup>和官员晋升<sup>[43]</sup>的倒 U 型关系。因此，我们需要将任期的平方也纳入回归模型，以便考察可能的曲线关系。

最后，在一个关系型社会，包括人际关系、社会网络、身份背景等在内的广义的社会资本会对官员的政治晋升产生微妙的影响。<sup>[44]</sup>对于关系网络在晋升中的重要性及其作用的认识，尽管已经取得了部分共识，但仍然存在争议。作为理性人，为了寻求

个人利益的最大化，上级领导干部是不会完全任人唯亲的，也不会绝对任人唯贤，二者的中间状态取决于组织的外部监督和控制等环境因素。一般而言，关系网络包括籍贯、毕业院校、工作关系等显性的社会资本，以及许多隐性的身份背景性因素。<sup>[27]</sup>前者可以设置变量予以考察，后者却难以操作化。

#### 4) 辖区状况与政治晋升。

官员所在组织及辖区影响其职业发展，因为特定的资源禀赋会导致不同的职业路线和发展机遇。对于特定辖区政府的领导干部而言，辖区的总体规模、地理位置和发展水平等是重要决定因素。<sup>[7]</sup>那些规模庞大，地处平原、沿河沿海或交通发达地带，经济社会发展水平较高的辖区政府官员会得到上一级政府的重视，他们在职业博弈中的地位也更加牢靠，获得晋升的机会也更多。对于政府的不同职能部门来讲，部门的规模、重要程度、资源禀赋等也会使其领导者的地位不同，从而影响其晋升概率。因此，这些变量需要加以控制，以避免分析结果的偏误。

### 2.3.2 模型构建

本文的研究模型如图 2-1 所示。政府绩效的各种构造组合都会对官员的政治晋升产生正向影响，只不过由于它们在现实政府绩效评估体系中的地位和权重不同，以及绩效考核中的难易程度有所差异，会导致各自的决定作用不同。官员个人特征及官员所在辖区状况是本研究的控制变量，它们会对官员的政治晋升产生重要影响，因而需要纳入研究模型中予以考察。模型图中的实线表示本研究将检验的变量间关系及方向，而虚线则为自变量和控制变量之间可能存在的对应关系，但在本文中不予考察。

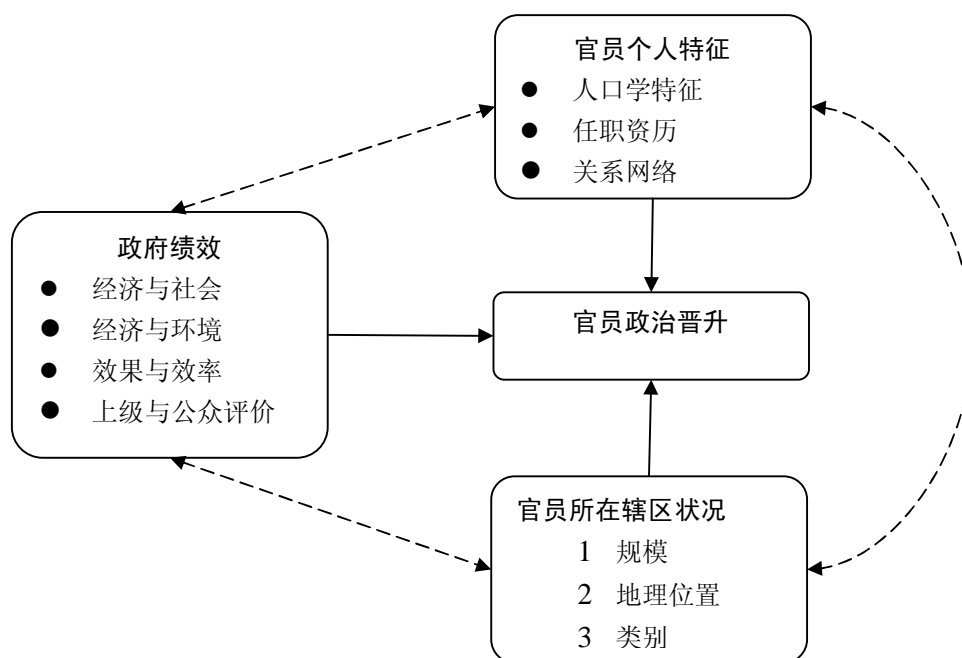


图 2-1 本文的研究模型

具体而言，本文采用第  $t-1$  年的政府绩效、第  $t$  年的官员个人特征和辖区状况来预

测第  $t$  年的官员政治晋升。图 2-2 是该模型的图像表示，它反映了现任官员与前任官员、其他地区或部门同僚之间的相对绩效比较及其对官员晋升的影响。显然，对官员选拔任用的考察并非以其过去一年的绩效为准，而更可能以其任期平均绩效来衡量，以避免短期绩效波动的偶然性影响。不过，距离考察期最近的绩效却是影响最大的绩效期，因为它们是最容易观察和比较的。因此，我们以官员前一年的政府绩效来预测其在下一年的政府晋升是合理的。

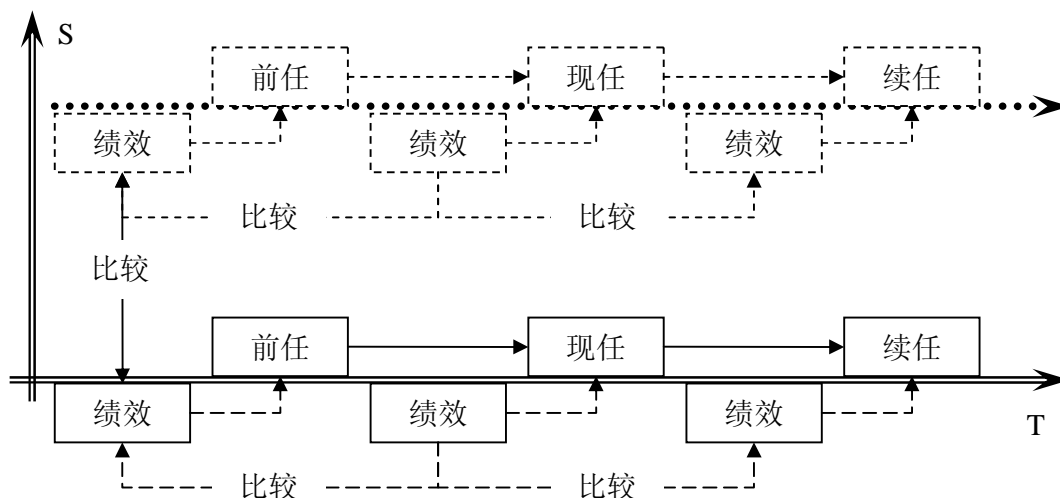


图 2-2 政府绩效与官员晋升的关系

该模型的公式表述如公式 (2-1) 所示。

$$\text{Promotion}_{i,t} = \text{Government performance}_{i,t-1} + \text{Official trait}_{i,t} + \text{Regional status}_{i,t} \quad (2-1)$$

式中：第  $i$  位官员在第  $t$  年的政治晋升概率 (Promotion) 是该名官员所在辖区第  $t-1$  年政府绩效 (Government performance)，该名官员在第  $t$  年的个人特征 (Official trait) 以及官员所在辖区在第  $t$  年的状况 (Regional status) 的线性回归函数。

### 2.3.3 假设生成

根据已有研究并结合相关理论和现实依据，本文形成了有待于检验的所有假设。本研究的所有假设如表 2-2 所示，包括假设的变量之间关系的预测方向和主要依据。这些假设有些已经得到了学者们的验证，但还存在差异；有些假设尚未得到完全的检验，有待于建立新的数据库来完成。

表 2-2 本文的研究假设

编号	假设	预测方向	主要依据
H1	政府绩效→官员晋升	+	基于绩效的晋升假设，总体正向
H1a	年度经济增长率→官员晋升	+	上级可以便捷考察的指标
H1b	年度税收上缴→官员晋升	+	上级可以便捷考察的指标
H1c	公共服务绩效→官员晋升	+	反映民意，官员考察中体现
H1d	政府管理绩效→官员晋升	+	官员政绩的内在因素
H1e	政府效率→官员晋升	+	官员政绩的内在因素
H2	个人特征→官员晋升	*	视具体变量而定
H2a	年龄→官员晋升	-	党中央倡导领导干部年轻化
H2b	民族→官员晋升	-	少数民族的晋升概率较低
H2c	学历→官员晋升	+	党中央倡导讲学习和干部知识化
H2d	党派→官员晋升	+	执政党员身份及党龄有利于晋升
H2e	工作资历→官员晋升	+	丰富多样的工作资历有利于晋升
H2f	任期→官员晋升	+	官员执政能力需要一定时间检验
H2g	任期的平方→官员晋升	-	任期拖长表明晋升机会降低
H2h	关系网络→官员晋升	+	“朝廷有人好做官”
H3	辖区特征→官员晋升	+	视具体变量而定
H3a	辖区总体规模→官员晋升	+	大地区政府官员的影响大，晋升多
H3b	辖区发展水平→官员晋升	+	发达地区官员晋升机会多
H3c	辖区地理位置→官员晋升	+	与外界接触越多，机会越多

注 a: “+”为正向影响;“-”为负向影响;“\*”代表方向未定。

## 3 研究设计

### 3.1 研究对象

本文的研究对象是中国 31 个省、直辖市、自治区的党委书记（省委书记、市委书记、自治区党委书记）和政府行政首长（省长、市长、自治区主席），考察省级政府绩效对省级官员晋升的解释力。关于“政府”一词，历来有广义和狭义两种解释。狭义的“政府”专指国家行政机构及其派出机构，但从我国社会主义政治体制的特征来看，应从广义上界定政府，也即一些学者所提出的“政府体系”。<sup>[54]</sup><sup>①</sup>中国组织体系的层次结构决定了每个组织都有一个最高负责人（俗称“一把手”），但当考虑到两职分离的情况时，问题就比较复杂。<sup>[36]</sup>比如在计划经济时代，在国有企业的厂长和党委书记的关系中，党委书记是最高负责人，厂长是执行人，因而是“党委领导下的厂长负责制”。现代公司股份制改革后，国有控股上市公司的董事长和总经理的关系仍然类似于计划经济时代，董事长是最高负责人，总经理是首席执行官，但董事长才是与西方国家公司 CEO 等同的首要负责人。对于地方政府而言，“党管干部”的传统一直未变，因而仍然属于党委领导下的行政长官负责制，党委书记是各级政府的最高领导人。<sup>[55]</sup>

关于研究对象的选择，这里需要做些说明。首先，选取省级官员的晋升作为研究对象是有着明显的劣势的，因为省级在五级政府体系中处于较高级别，官员晋升概率更低且难以观测；与省级以下相比，省级官员晋升的影响因素更为复杂，控制变量设计困难（如图 3-1 所示）。不过，其优势也同样明显，即历年数据的收集和分析较为便利。确定级别以后，选择政府和党委“双塔”的哪个部门的“塔尖”或“一把手”，或者两个都选？这也是一个值得探讨的问题。尽管宋德舜（2004）认为应该从中选择最终负责人<sup>[35]</sup>，但遵从以往研究，我们仍然选择省委书记和省长。而样本期的选择是由于数据限制，在该期内相关数据（尤其是政府绩效）较为完备。最后，考虑到实际权力的掌握情况<sup>[55]</sup>，关于省级政府及其官员的选取，这里需要做些说明。有些学者仅对党的机构进行研究，有些则同时对党的机构和行政机构进行分析，还有学者在总体考察两种机构的同时，比较党的机构与行政机构的差异。我们将对省委书记和省长总体进行分析，并比较两组样本的模型差异，以考察绩效—晋升假设的不同。

---

<sup>①</sup> 按照这种界定，中国地方政府的范围将包括省（直辖市、自治区）、市（自治州）、县（区、县级市）、乡（镇、街道）等各级中国共产党的机构，国家行政、立法和司法机构，民主党派和政协组织，人民团体组织及村级（社区）群众性自治组织。

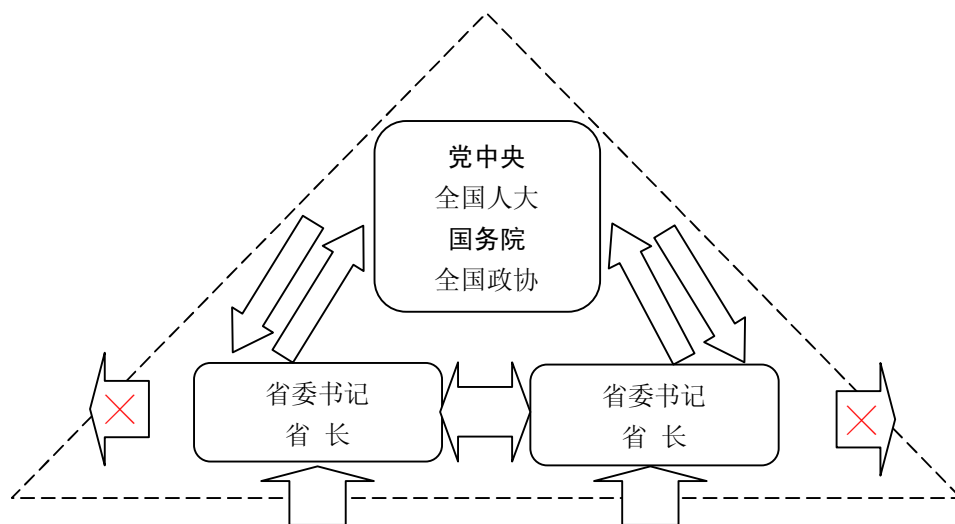


图 3-1 中国省级官员的职业流动图

依据经济发展水平与地理位置相结合的原则，我国被划分为东、中、西三大地区。<sup>②</sup>进一步，按照相对发展水平，我们还可以对所有省份继续细分，以便控制相对绩效评价的影响效力。<sup>③</sup>

中国政府体系包括中央、省（直辖市、自治区）、市（自治州）、县（区、县级市）、乡（镇、街道）五级，为何选取省级政府作为考察对象？我们的解释是，从现有统计数据的可及性和公认性来讲，省级层面的数据是最完备的，也是考察地区差异的时候学者们最优先使用的。由于省级以下政府数据的准确、公开和完整情况不尽人意，我们也选择省级政府作为分析对象。不过，层级越往上，官员晋升的政治考虑所占的分量越大，影响因素也更为繁多复杂；相比而言，较低层政府官员的晋升主要取决于政绩水平。<sup>④</sup>因此，如何控制这些影响因素（特别是有些因素是外人难以察觉到的），以反映政府绩效对官员晋升的解释作用，是首先需要解决的问题。我们这样做的理由是，在不同层级影响官员晋升的因素是不同的，但目前还没有经验数据说明这一点，更多的说法来自一些逸闻趣事。一项针对地（厅）级干部的抽样调查显示，影响干部职务升迁的主要因素依次是政绩、机遇和关系，并且干部选拔的逻辑与现实操作之间也存在矛盾：“理论上讲，一个干部有了政绩，遇到机遇，加上关系，就可能获得升迁，……但现实操作中往往是倒过来的，营造好关系，碰到机会，加上适当政绩，极有可能被

<sup>②</sup> 1986年，由全国人大六届四次会议通过的“七五”计划正式将我国划分为东部、中部、西部三个地区。1997年，重庆市升为直辖市，并被划入西部地区。2000年，内蒙古和广西两个自治区被纳入西部地区。目前，东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南等11个省（市）；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南等8个省（区）；西部地区包括四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古等12个省（区、市）。

<sup>③</sup> 沿袭Opper和Brehm(2007)的做法，还可将中国分为八大区。与上述划分形成“三大片、八大区”的地区格局。另有何传启等(2004)认为三大片为北方片、南方片和西部片。

<sup>④</sup> 感谢刘佳提醒笔者注意到了这一点。



提升。”<sup>[56]</sup>机遇难以衡量，但“关系”是可以操作化的，学者们考虑的也主要是后者，且多采用一级官员与上级部门的关系，如在上级部门任职或工作过。此外，国外学者有采用 CEO 与董事会成员的身份特征的相似性（籍贯、学历、工作经历等）来度量“关系”对晋升的影响。但是，由于这种联系并不明显，且数据难以获得，我们最终放弃了这种做法，转而采用省级官员与上级部门的任职关系作为度量指标。

最后，一级行政区划内的综合发展结果是否可以视为该级政府的绩效乃至政府主要负责人的政绩？一般认为，政府的产出与结果之间的关系并不清楚，且存在时滞，效果的改善难以归功于具体部门，还受到其他因素的影响。<sup>[10]</sup>因此，辖区综合发展难以视为政府绩效，并会受到被评部门的抵制，因为它已经超出了政府部门的控制能力。不过，如果从组织间网络的角度来看的话，每个组织运转的结果与影响将被视为“组织间网络绩效”的构成部分。<sup>[57]</sup>尽管没有一个组织为网络绩效负责，但组织间网络整体（在这里是省级政府及首席官员）将为此而负责。目前国内广泛开展的政府绩效评价活动（如目标责任制考核、行风评议），以及学者们提出的各种评价方案（如人事部研究院的通用评估体系、公共服务绩效评价、社会发展指数、“和谐指数”、“幸福指数”等），都是针对某个辖区所有公共部门构成的组织间网络绩效的综合评价。因此，将各省份政府绩效作为官员晋升的预测变量是可行的。

## 3.2 操作变量设计

### 3.2.1 官员晋升

鉴于省委书记和省长在中国五级行政序列中的职级较高，他们的晋升机会非常有限。成为中央政治局常务委员会委员（常委）、中央政治局委员是省级官员晋升的主要途径。政治局常委的人数一般控制在 10 人以内，政治局委员一般在 20-30 人，委员人数包括常委。这样，对于 31 个省份的省级官员而言，位少人多势必导致激烈的竞争，也为我们考察官员竞争背后政府绩效对晋升的影响提供了条件。参照以往研究的做法<sup>[27]</sup>，我们将省级官员的政治晋升变量（*promote*）定义如下：当省委书记成为中央政治局委员、常委或国家副主席时，即为晋升（编码为 1），否则为其他（编码为 0）。省长的行政级别低于省委书记，因此他们的晋升机会要多于前者，尽管成为中央政治局委员、常委或国家副主席的几率极低（在 Opper 和 Brehm (2007) 的样本期内未曾发生），他们却可以成为省委书记、中央政府部长、国务院直属机构、委员会或局的主席。参照对省委书记的处理方式，编码规则相同。尽管可以采取更为复杂的分类体系，如本地晋升、外地晋升、平调、终止等<sup>[58]</sup>，考虑到我们的研究更加关注于晋升背后的潜在因素，因此这种分类方法是可取的。

关于省级官员晋升为中央政府成员或其他省份官员是否是一种奖励，学者们还存在争议。如 Guo (2007)<sup>[44]</sup>认为，将县长调往其他县担任县委书记未必是一种奖励，很可能是一种惩罚，因为这样做等于是将他们“连根拔起”，使他们苦心多年经营的地方人际关系网络一夜之间崩塌废弃，而他们也不得不重新再来，但有时候调入地甚至不

会留给他们这种喘息的机会。此外，人们一般都认为将地方“一把手”擢升为上一级政府“副职”或人大、政协主席等，看似晋升，实则“明升暗降”。<sup>⑤</sup>还有上级出于官员考察的目的，将领导干部调换到情况不同的多个地区予以观察，评估官员的适应能力，以为今后任用做好储备。这些情况都是现实中存在的干部任用“潜规则”，但在研究中却难以捕捉。囿于资料限制，本研究对上述情况的分析只能止步于此，相关变量也将不进入模型中检验。

由于拟采用事件史分析，<sup>⑥</sup>因此官员晋升所属的年份需要界定。我们期望采用官员前一年或此前任期的平均绩效来预测其下一年的晋升情况，因此对第  $t$  年晋升的界定为第  $t+1$  年；以 6 月为界限，第  $t$  年 6 月至第  $t+1$  年 6 月的晋升归为第  $t$  年及此前平均绩效的结果，而第  $t+1$  年 6 月以后的晋升归为第  $t+1$  年绩效的结果，依此类推；样本期外的年份则归为此前一年绩效的结果，但预测年份不超过 1 年。

### 3.2.2 政府绩效

如何测量组织绩效或有效性，一直是组织理论的恒久难题。对于政府等公共部门而言，目标的多元、利益相关者的多样、产出与结果的难以衡量等导致其绩效的测量与评价工作成为一个“世界性难题”。经济学家认为，政府对市场经济的干预程度、公共部门效率、公共产品供给、政府规模和政治自由等是政府绩效的主要维度。<sup>[59]</sup>公共管理学者则认为政府绩效的内容更加复杂，如 Boyne 就认为政府绩效包括经济、效率、效果、公平、回应性、问责性等多个维度。<sup>[60]</sup>著名的 GPP 研究人员认为，可以从公共管理的各个子系统（如财务管理、人力资源管理、资本管理、信息技术管理和“为结果而管理”）的管理能力出发予以考察。<sup>[61]</sup>此外，关于究竟是采用客观结果指标还是主观感知指标来测量政府绩效，二者的关系如何，以及主观满意度指标的应用性等问题，也是学界争论的热点问题。<sup>[62]</sup>因此，我们难以找到一种公认政府绩效测量方法，而获得普遍认可的绩效指标体系也尚未出现。我们所能做的，就是对政府职能及其影响予以分析，从中发现政府绩效的主要维度，并通过关键绩效指标予以构建。

中国以往的党政领导干部和领导班子政绩考核制度多采用单一指标或少数几个权重指标进行评价。在这种政府绩效评价体系中，经济增长（如年度 GDP 增长率）、财政收入（尤其是国税上缴）等是最为关键的指标。政府的运转绩效（如财政盈余或赤字、行政管理费用等）也是考察的重点。而随着政府职能转变和服务型政府的建设，反映政府总体公共服务绩效的指标也在受到更多的关注。因此，需要将经济增长、税收上缴、公共服务等绩效指标进行比较，考察哪种绩效指标对官员晋升的影响最大。此外，还需要打开公共服务的结构，研究分项公共服务绩效（包括环境可持续发展、社会发展、公共安全等）的作用。具体到各项公共服务领域来讲，通过研究可以揭示上级政府更加关心基础教育、科技发展、社会保障，还是环境保护、公共安全（一票否决）、基础设施。

<sup>⑤</sup> 山西省长治市市委书记吕日周升任山西省政协副主席一事即被人们认为是这种情况。

<sup>⑥</sup> 后文详细介绍。

政府效率与政府效果。DEA 有效性考察政府将投入转化为产出的能力，而标杆尺度则在于评估政府满足当地发展需求的能力；前者着眼于政府的运转效率，后者主要考察政府运作的效果。分析将揭示上级政府在评价下级政府绩效时，更加偏重于投入、产出（效果）还是效率。

上级考核与公众评议。进一步，如果经济增长与财政收入对官员晋升起决定作用，上级部门主要依靠经济增长和财政收入来决定下级政府官员的晋升，此为上级考核。公众则主要通过当地政府公共产品和服务的提供数量和质量来评议政府绩效，此为公众评议。在这两者之间，哪种评议机制对官员晋升的决定作用更大，将决定官员的屁股坐在哪一边，决定官员是唯上还是唯下。

短期绩效与长期绩效。在官员晋升的绩效决定因素中，年度绩效和任期平均绩效，哪种绩效对官员的决定作用最大？如果是年度绩效，表明官员晋升的短期效应明显；但若是任期平均绩效，则可以认为长期绩效才是官员晋升的决定因素。

在本研究中，对政府绩效的测量还有其他要求，即要明确何种类型的绩效是上级考察下级官员的主要标准。周黎安等<sup>[7]</sup>提出了相对绩效标准的重要性，即一省官员与其前任的相对绩效差异，以及一省官员与其他省官员的相对绩效差异是决定该省官员能否得到晋升的标准。不过，目前有关“绩效—晋升”假设的讨论未能考虑绩效周期的影响，相关研究都把政府绩效界定为年度绩效，但并未将之与晋升周期相结合。宪法和组织法规定的换届周期是 5 年，而上级在决定是否擢升下级官员时，考察的也并非他在最近一年的绩效，也不是他在最近一个辖区内和职位上的绩效，而很可能是他在同级职位上的长期绩效。

省级官员一般都会在不同省份、部委任职，这就为我们考察他们的绩效造成了很大的难度。我们很难对一名官员在其职业生涯中的所有领导绩效进行测量，而这个问题也是上级组织部难以解决的。不过，晋升考察中的“近因效应”是值得关注的，即上级组织部最有可能、成本最低、效果也最好的考察方式就是对官员在最近职位上的绩效进行评价，并据此作出晋升决定。这样，我们的分析逻辑是成立的，不过未来仍需拉长绩效测量的周期，考察长周期内政府绩效的变化对官员晋升的影响，以便评估可持续发展在官员晋升中的比重。

因此，为了模拟中央任免省级官员的政绩考核依据，我们需要虚拟构造若干政府绩效指标和数据，使之能够更为精确地“捕捉”中央对省级官员考核的真实依据。官员选拔的参考绩效可以是官员前一年的业绩、在任期间的综合业绩和平均业绩、考察前在同级职位上的综合业绩和平均业绩（如果发生平调的话）。此外，由于相对绩效考核的普遍应用<sup>[7]</sup>，还需要构造官员在全部省份中的平均绩效、在相近省份中的平均绩效（以是否接壤为界定标准）、在可比省份中的平均绩效（以同属一个发展阶段的区域为范围，如东中西的划分），以及现任官员与前任官员平均绩效的差异，等等。这些评价标准都有可能为中央所采用，也是有待于检验的假说。如果能够进行比较考察，将会发现对官员晋升影响最大的绩效构造指标，而它也最有可能是中央控制省级官员的权

重指标。

为了达到上述模拟效果，学者们一般采用“移动平均法”（moving average）构造省级官员样本期内政府绩效的移动平均。<sup>⑦</sup>移动平均法是对简单平均法的一种改进方法，通过对时间序列逐期递移求得一系列平均数作为趋势值或预测值，有简单移动平均法和加权移动平均法两种（贾俊平等，2002）。简单移动平均法计算平均值时对移动期内的数据同等看待，而加权移动平均法（weighted moving average）是根据愈是近期数据对预测值影响愈大这一特点，对近期数据给予较大权数，对远期数据给予较小权数，以此弥补简单移动平均法的不足。这种处理方式符合人事任免程序的现实，对官员的考核往往以近期政绩为主，尤其是最近一两年业绩的权重最大，而移动平均则可以很好地拟合这种效果。

具体来讲，我们首先将分析传统的政府绩效考核指标，包括经济增长和财政上缴。经济增长以各省年度 GDP 增长率来代表，财政上缴以各省年度财政收入来代表。“提供公共服务是政府的核心职责，公共服务绩效是衡量政府绩效的最核心组成部分。”<sup>[10]</sup>与之对照，为反映公共服务在政府绩效体系中的比重，我们参照陈昌盛、蔡跃洲（2007）对政府基本公共服务绩效的界定，考察基础教育、公共卫生、社会保障、基础设施、科学技术、公共安全、环境保护、一般公共服务等八个子领域的公共服务绩效。尤其考察反映社会和环境两个维度的社会保障和环境保护，以便与经济维度进行比较。此外，一般公共服务主要体现政府的日常运转情况，也将作为一个维度来加以考量，以反映政府内部管理状况。最后，考虑到对公共服务绩效的测量包括基准评分和效率评价两个部分，分别反映了政府提供公共服务的效果和效率，因此将分析基本公共服务的效率与效果的预测差异。值得注意的是，针对公共服务绩效基准评分的结果还按照优秀、良好、不足四级进行排序，从而为我们进行等级绩效的影响分析提供了条件。

因此，反映省级政府绩效的变量包括：GDP 年增长率（gdpgro）、年度财政收入（revenue）、基础教育基准评分（BEB）、基础教育相对效率（BEE）、公共卫生基准评分（PHB）、公共卫生相对效率（PHE）、社会保障基准评分（SSB）、社会保障相对效率（SSE）、基础设施基准评分（IB）、基础设施相对效率（IE）、科学技术基准评分（STB）、科学技术相对效率（STE）、公共安全基准评分（PSB）、公共安全相对效率（PSE）、环境保护基准评分（EPB）、环境保护相对效率（EPE）、一般公共服务基准评分（OPSB）、一般公共服务相对效率（OPSE）、基本公共服务基准评分（BPSB）、基本公共服务相对效率（BPSE）。<sup>⑧</sup>

<sup>⑦</sup> 由于样本期过短和数据限制，我们没有如此处理。

<sup>⑧</sup> 所有公共服务绩效得分均小于等于 1，并存在负值。为了有利于回归分析，我们对所有公共服务绩效数据求  $e$ （自然对数的底）的幂次方，即其自然指数。后文分析将显示，这种处理不会影响分析结果，但会使其更加显性化。

### 3.2.3 官员个人特征

#### 1) 人口学特征<sup>⑨</sup>

##### (1) 年龄

官员的年龄 (age) 通过样本分析年份减去出生年份得出, 不考虑具体月份的影响。参照 1982 年建立的领导干部强制退休制度和已有研究<sup>[58]</sup>, 考察省级官员是否临界中央擢升的年龄高限——65 岁 (age65)。如果官员达到或超过 65 岁, 赋值为 1, 否则赋值为 0。此外, 对样本的分析发现, 省级官员在 60 岁左右的居多, 官员平调也多在此阶段, 因此结合已有研究<sup>[36]</sup>, 可以设置 60 岁为另一个虚拟变量 (age60) 来分别考察。

##### (2) 民族

中国 56 个民族中, 一般将之粗略地分为汉族和少数民族。中央在少数民族自治区的政策较为特殊, 干部任用也有别于省、直辖市。已有研究表明, 官员的民族会对其晋升产生影响。<sup>[44]</sup>因此, 对省级官员的民族属性 (nation) 进行编码, 少数民族编码为 1, 汉族编码为 0。

##### (3) 学历

此前研究均将学历作为考察官员晋升的一个控制变量, 而在学术晋升的研究中, 学历甚至是一个至关重要的变量。我们对官员学历的划分也沿袭已有研究, 将之分为研究生及以上学历 (包括研究生同等学历、硕士、博士), 大学学历 (包括大专、本科及同等学历), 高中及以下学历 (包括中专、高中、初中、小学及同等学历等)。采用虚拟哑变量方式 (1, 0) 分别编码, 高中及以下学历为基线 (0, 0), 大学学历 (college) 为 (0, 1), 研究生及以上学历 (graduate) 为 (1, 0)。

#### 2) 职业特征

##### 一.1.1.2.1 官职

党委书记和行政首长的选拔任用程序和晋升空间是不同的, 前者在行政级别上略高于后者, 因而后者可以晋升为前者。在选拔任用方面, 党委书记可由上级党委任命, 也可由同级党代会选举产生; 行政首长由党委提名, 同级人民代表大会选举产生。因此, 控制官职变量是必要的, 也有助于我们探察不同官职的晋升规律和决定因素的差异。本文采用省委书记和省长两个虚拟职位变量 (position), 如为省委书记, 编码为 1; 如为省长, 编码为 1; 其他情况均为 0。

##### (4) 任期和资历

任期 (tenure) 方面, 不计此前职位任期, 而只计算官员担任省长或省委书记的时间。此前研究已经揭示了任期与经济增长和官员晋升的倒 U 型关系, 因此设置任期的平方作为工具变量, 来考察这种曲线关系。采用具体年数是一种策略, 而划分阶段也是另一个较好的方式。因为国家宪法规定干部任期为 5 年, 但频繁的调动使这项规定形同虚设。不过, 考察干部是否任满 5 年, 在哪一年的调动概率最大, 也是一个十分

<sup>⑨</sup> 目前省级领导干部中女干部的比例过低, 本研究将不予考虑性别的影响。如果样本可以扩大 (包括时间上的延展和干部级别的扩大), 未来研究将会考虑该变量。

有趣和有意义的分析。因此设置是否届满 5 年发达任期虚拟变量 (tenure5), 5 年及以上任期为 1, 否则为 0。

工作资历 (longevity) 的考察以省级官员进入省级行政或党的序列的年数为标准, 即样本分析年份减去该位官员成为省委副书记或副省长的年份。这个变量对官员任期的测算是较为忠实的。

### (5) 党派及党龄

目前在中国党派序列中, 中国共产党、民主党派、无党派人士是主要的三种形式。不过, 在省部级层面, 民主党派和无党派人士还很少成为“一把手”, 尽管这种情况已经开始出现。<sup>⑩</sup>因此, 本研究也将不予考虑该变量, 但党龄将是一个值得关注的变量。党龄 (party) 为加入中国共产党的时间, 计算方式是以样本分析年份减去入党年份, 不计月份。

### 3) 关系网络

人际关系网络对于一个人的事业成功 (尤其是仕途) 起着至关重要的作用, 对此本研究将此纳入控制的范围。学者们认为, 官员与其上级在籍贯、毕业院校和工作关系等三个方面的趋同性或相似性将确定其关系网络的强弱。如果官员与其上级是同乡 (在同一个小范围地区出生或成长), 或是校友 (毕业于同一所院校, 或学习理工科/文社科这样的同一个大科目), 又或者曾经是同事 (在同一个地区或单位工作, 在同一种系统中工作, 如共青团、妇联等), 那么他或她得到提拔和重用的机会将远远大于其同侪。中国建国以来中央政治历史上著名的“湖南派”、“上海帮”、“清华系”、“理工科”和“共青团系统”等就是其典型代表。

为了反映省级官员的关系网络, 我们选取三个变量来测度。首先, 设置中央关系变量 (center), 如果某位官员曾在党中央、国务院的部委任职, 或现为中央政治局常委或委员, 则认为其与中央的组织关系更为紧密, 并赋值为 1, 否则为 0。其次, 考虑到中国共青团在干部培养和储备上的“摇篮”作用, 我们设置中国共青团虚拟变量 (ccyl), 如果官员曾在共青团中央或省级共青团任书记、副书记, 则赋值为 1, 否则为 0。最后是省级官员的地方工作关系变量 (host)。以是否本地任职来考察其与本地其他官员的关系及获得的地方支持。若是本地任职则为 1, 若是异地任职即为 0。

## 3.2.4 省份状况

### 1) 辖区规模

省份规模以人口规模 (population) 来替代, 具体以样本分析年份的人口总量计算, 单位为千万人。中国建国以来共实施了五次全国人口普查,<sup>11</sup>2001-2004 年数据为人口变动情况抽样调查推算数, 即为本研究的数据依据。为了解决变量之间可能存在的多重共线性问题, 我们对该变量进行对数变换, 形成人口对数 (log population)。

<sup>⑩</sup> 科技部长万钢即是一例。

<sup>11</sup> 时间分别在 1953、1964、1982、1990、2000 五个年头。

## 2) 富裕程度

人均 GDP 反映一地区的静态经济总量，而 GDP 增长率则是动态经济活力的体现；前者多作为地区富裕程度的表现，后者则是本研究的对比自变量。因此，本文以样本分析年份的人均 GDP (per capita GDP) (剔除物价因素，单位为万元/人) 来表征各省经济社会发展水平。同样，出于可能的多重共线性问题，我们也对该变量进行对数变换而成为人均 GDP 的对数 (log per capita GDP)。

## 3) 地理位置

地理位置会对经济社会发展带来显著影响，并会对官员晋升产生重要作用。本文按照一般做法设置了东部、中部、西部的虚拟变量，以中部地区为参照系 (0, 0)，东部 (east) 和西部 (west) 分别赋值为 (1, 0) 和 (0, 1)。此外，还可以根据对外开放程度设置沿海和内陆虚拟变量<sup>12</sup>，但考虑到中部与西部地区的差异较小，以及样本规模较小，我们将中部与西部样本合并，考察东部与中西部的差异性。<sup>13</sup>

## 4) 省份类型

省、直辖市、少数民族自治区在经济发展水平、城市化进程、地理位置、区域规划与发展定位等方面都存在较大差异，因此本文设置省份类型虚拟变量。以省为参照系 (0, 0)，直辖市 (city) 和自治区 (municipality) 分别设置为 (1, 0) 和 (0, 1)。

### 3.2.5 其他控制变量

#### 1) 省份虚拟变量

不同省份可能会对省级官员晋升产生影响，如某地多出官员，某地可能从未出过官员。这既是人们的常识性猜测，也是客观存在的事实。比如，历史上北京市、上海市等地的官员就比较容易获得晋升。本文以《中国统计年鉴》最后一个省份新疆为基点，31 个省份分别设置虚拟变量，观测省份的可能影响。

#### 2) 年份虚拟变量

以 2000 年为基期，2001、2002、2003、2004 分别设置年份虚拟变量 y01、y02、y03、y04，考察年份的可能影响。由于领导干部换届多在党的代表大会召开前后进行，因此 2002 年召开的党的十六大将是一个分水岭，该年及前后一两年的官员流动事件发生得更为频繁，影响也可能更大。

#### 3) 控制变量的设置及固定效应的控制

上述控制变量，除人口的对数和人均 GDP 的对数在以往研究中没有疑义外，其他变量的设置存在差异，需要考虑如何控制若干固定效应的影响。有学者指出，大量基于中国省级面板数据的研究往往只控制了地区固定效应，而没有控制更加细微的省别固定效应。控制省别固定效应会使结果更加稳健，但也存在虚拟变量过多，从而影响核心变量的显著性的缺点，因此需要相对大的数据样本才能采用。而许多实证研究未

<sup>12</sup> 沿海地区包括濒临渤海、黄海、东海、南海的省份，即辽宁、河北、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、广西、海南等共计 11 个省份，其他为内陆地区。

<sup>13</sup> 这样处理的结果是与沿海—内陆的分类大致相同，仅广西从地处沿海地区但归为西部地区。

能如此处理，很大的一个原因就是由于样本规模较小，回归方程的自由度大幅下降会对结果的显著性产生较大影响。<sup>[47]</sup>

基于上述考虑，本文有关省份地理位置、省份类型的控制变量将予以删减，仅纳入省份地理位置虚拟变量，即考察东中西三个地区的固定效应。省份虚拟变量不予纳入，年份虚拟变量则仅考察影响最大的 2002 年。这样处理，显然会降低模型的稳健性，但为了能够更好地展现核心变量的影响，我们认为这种处理方式是合理的。<sup>14</sup>本研究的所有变量、代码、单位及出处等见表 3-1。

表 3-1 研究变量一览表

变量类别	变量名称	变量符号	变量定义	
因变量	政治晋升	promote	哑变量，参照组为未晋升	
	职位	position	省长为参照组	
	民族	nation	汉族为参照组	
	年龄	age	样本分析年份－出生年份	
	年龄 65	age65	哑变量，参照组为不满 65 岁	
	学历	graduate、college	哑变量，分别为研究生及以上、本专科，参照组为高中及以下	
	党龄	party	样本分析年份－加入中国共产党年份	
	任期	tenure	样本分析年份－获得本任工作年份	
	任期 5 年	tenure5	哑变量，未满 5 年为参照组	
	资历	longevity	样本分析年份－获得省级职务年份	
	中央关系	center	哑变量，曾在中央任职或现任中央职务	
	中国共青团	ccyl	哑变量，中央或省级共青团书记	
	本异地任职	host	哑变量，异地任职为参照组	
	GDP 年增长率	gdpgro	剔除物价因素，上一年为 100。	
	年度财政收入	revenue	剔除物价因素	
	自变量	基本公共服务基准评分	BPSB	各省年度基本公共服务综合绩效指数
		基本公共服务相对效率	BPSE	各省年度基本公共服务效率指数
人口对数		log population	年末省份人口的对数	
人均 GDP 的对数		log per capita GDP	剔除物价因素，年度人均 GDP 的对数	
地区分布		east、west	哑变量，中部为参照组	
省份类型		city、municipality	哑变量，省为参照组	
省份虚拟变量		省份名称的拼音	哑变量，新疆自治区为参照组	
年份虚拟变量		y01、y02、y03、y04	哑变量，2000 年为参照组	
控制变量		地区分布	east、west	哑变量，中部为参照组
		省份类型	city、municipality	哑变量，省为参照组
	省份虚拟变量	省份名称的拼音	哑变量，新疆自治区为参照组	
	年份虚拟变量	y01、y02、y03、y04	哑变量，2000 年为参照组	
	年份虚拟变量	y01、y02、y03、y04	哑变量，2000 年为参照组	

<sup>14</sup> 为了做进一步比较，我们在后文的统计分析中将试探性地纳入这些变量，以便观察模型的变化情况。



### 3.3 数据来源

本研究的数据全部为二手数据，数据来源分为两个方面。省级官员晋升数据来自中国共产党官方网站“人民网”<sup>15</sup>和中国中央政府授权新闻发布机构网站“新华网”<sup>16</sup>的“中央和地方领导干部资料库”。此外，“军政社区”网站定期更新的《各省市历任主要领导名录》也为本研究提供了更加详细的数据查阅条件。<sup>17</sup>在确定了样本期后，对上述网站资料进行检索并下载，经过校对后形成样本期省级官员简历资料库。

省级政府政府绩效资料及其他省份特征数据来自样本期《中国统计年鉴》<sup>18</sup>和陈昌盛、蔡跃洲（2007）编著的《中国政府公共服务：体制变迁与地区综合评估》。<sup>[10]</sup>该书包括中国31个省份共5年（2000—2004）数据，涉及基本公共服务及其8个子领域（基础教育、公共卫生、社会保障、基础设施、科学技术、公共安全、环境保护、一般公共服务）的基准评分（Benchmarking）及效率评价（DEA）情况。基准公共服务指在充分考虑各种约束条件的情况下，地方政府应该和能够保障的基本公共服务水平，回答特定阶段应该提供多少、提供什么质量的基本公共服务的问题。由此形成的基本公共服务综合绩效指数，考量公共服务的覆盖范围、政府的努力程度以及实际提供水平相对基准要求的实现程度，是政府公共服务绩效水平的全面反映。公共服务投入—产出效率指数则运用运筹学中的数据包络线（data envelopment analysis, DEA）方法，考察多投入、多产出条件下的相对效率，反映政府公共服务绩效的效率维度。这样，基准评分和效率评分分别从公共服务的效果和效率两个维度来评估政府绩效，是目前较为全面的测量方式。

中国省级公共服务绩效指标体系共计包括165个指标，分投入类、产出类、效果类三种指标，指标数分别为45、61、59。投入类指标主要是各省在相应领域的人、财、物三个方面的投入相对数量，产出类指标为相应领域实际生产或提供的公共产品和服务的数量和质量，而效果类指标则是对应领域的服务效果及影响。这些指标均为客观绩效指标，数据来源为国家有关部门公开出版的各类统计年鉴、年报，保证了数据的权威性和开放性。

### 3.4 数据分析方法与步骤

#### 3.4.1 内容分析

由于本研究中有关省级官员晋升及其个人特征的变量均从官员个人简历中抽取，因此需要对官员个人的简历信息进行编码、校验和预分析。在将定性资料转换为定量数据方面，内容分析发挥着重要作用。内容分析（Content analysis）也称文本分析（Text analysis），属于无干扰研究的一种，是指研究者借助各种书面出版物（如政府或企业文

<sup>15</sup> 网址为：<http://politics.people.com.cn/GB/shizheng/252/9667/9684/6577914.html>。

<sup>16</sup> 网址为：[http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-02/20/content\\_476046.htm](http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-02/20/content_476046.htm)。更新略快于人民网。

<sup>17</sup> 网址为：<http://www.chinajunzheng.com/bbs/simple/index.php?t238.html>。更新时间：2008-01-06。

<sup>18</sup> 1999-2005年间的《中国统计年鉴》网络版，见国家统计局/统计数据（<http://www.stats.gov.cn/tjsj/>）。

件、报刊、书籍等，统称为“文本”)发现和分析问题，将“文本”中的文字、图像等“内容”从零碎和定性的形式转换为系统和定量的形式。它和问卷法、访谈法一样，都将零碎和定性的输入资料转换为系统和定量的输出数据。<sup>[63]</sup>虽然这种研究方法距离真实的问卷调查尚有一定距离，但它是一种“准调查研究”。相较问卷调查法，文本分析采用二手资料，既保证研究资料的真实性，又降低成本、节省时间。更为重要的是，如果编码(Coding)规则是一定的，那么内容分析可以多次重复实施而无需太大的成本，这就保障了研究的信度检验。<sup>[64]</sup>

本研究首先确定了需要分析的变量及其编码原则，通过抽样选取3个省份(东中西三个地区的第一个省份：北京、山西、四川)进行试编码，然后根据编码效果调整编码原则，并根据新的编码原则对所有省份进行全编码。信度保证主要依靠另一位编码员的二次编码和编码员间信度检验。由于中国官员个人简历都是程式化的，我们省却了编码员间信度检验，转而通过编码员二次编码和校对来完成。对于两次编码出现歧义的变量，我们重新根据简历内容和编码原则作调整。上述程序将能较好满足研究信度的要求。

### 3.4.2 频数分析

针对构造的数据库，本研究将首先采用描述性统计分析来了解相关变量的频数、频率和分布图。频数也称为频次，是指变量的每个取值出现的次数。频率则是特定取值出现的频数占变量所有取值的百分比。根据频数和频率而形成的分布图(如散点图、曲线图)将可以更加形象地展现变量的样本分布情况。

由于本研究的对象是省级官员的晋升及其决定因素，因此频数分析将有助于揭示省级官员的各方面特征、晋升的基本情况，以及政府绩效等自变量的分布特点等，为初步分析变量属性及变量间关系提供了依据。

### 3.4.3 相关分析

相关关系或统计关系是变量之间密切关联但又无法用函数关系精确表达的关系。相关分析是研究变量之间线性相关关系的密切程度和方向的一种统计方法，相关系数( $r$ )是刻画这种相关关系强弱程度和方向的统计量。根据分析变量的测度等级和数据分布情况，常用的相关分析可以分为皮尔逊(Pearson)、斯皮尔曼(Spearman)和肯德尔(Kendall)三种。皮尔逊相关系数是最简单的相关分析，适于正态分布的定距变量之间的相关分析；而斯皮尔曼和肯德尔相关系数是皮尔逊相关系数的非参数形式，适合定序数据或不满足正态分布的定距数据。对于定类变量之间或定类变量与定序变量之间的相关系数，则需要列联分析的品质相关分析来完成。

上述相关系数的取值范围在-1~1之间，绝对值越大表明变量之间的相关性越强；符号代表相关的方向。因此，相关系数的最大绝对值为1，不相关则为0。但是，由于抽样误差的存在，样本中变量之间的相关系数不为0，不能说明总体中这两个变量之间的相关系数也不为0。这就需要通过假设检验来予以证实，通常采用t值检验。

本文对政府绩效各个指标的测量都是连续的定距变量，因此选用皮尔逊相关系数来考察指标之间的相关关系。由于本文分析的其他变量多为定类变量和定序变量，因此采用斯皮尔曼和肯德尔相关系数。

### 3.4.4 基于 Logistic 回归的事件史分析

最后，本研究利用事件史分析（Event History Analysis, EHA）来考察自变量对因变量的贡献，并做因果关系的检验。事件史分析在于考察某个事件发生的方式及其决定因素，相关称谓有生存分析（survival analysis）、动态分析（dynamic analysis）或持续期分析（duration analysis）等，意在解决传统 OLS 回归中删截案例（censored cases）造成的估计偏误问题。<sup>[65]</sup>事件史分析包括连续时间 Probit 方法和离散时间 logit 方法，后者属于二分因变量的 Logistic 回归，也是本研究所采用的方法。离散时间策略特别适于分析官员晋升，因为中国官员的晋升通常多发生在一年年末或下一年年初，这一方面是由于领导班子换届多发生在这一时段，另一方面也有利于权力的顺利交接，便于新任领导在新的一年重新部署安排并开展工作。

Logistic 回归模型是模型是对数线性模型的一种特殊形式，它的因变量为二分类变量（即  $y=1$  或  $y=0$ ）。这种线性回归模型也称线性概率模型，是对事件发生与否的概率估计和解释。<sup>[66]</sup>因此，它对事件史分析而言有着天然的适应性。其基本模型可以表述如公式（3-1）。

$$\ln(P_i / [1 - P_i]) = \alpha + \beta_k X_k \quad (3-1)$$

式中： $P_i$  为第  $i$  个案例发生事件的概率，取值范围为  $0 < P_i < 1$ ，它是一个由解释变量  $x_i$  构成的非线性函数，但可以转变为线性函数，不过需要估计事件的发生比。事件发生概率（ $P_i$ ）与事件不发生概率（ $1 - P_i$ ）之比为事件的发生比（odds）。将 logistic 函数进行自然对数转换，就成为 logit 形式，即  $y$  的 logit，而自变量也成为对数发生比。<sup>[66]</sup>这样，借由该模型，我们就可以预测事件的发生概率了。

事件史分析的数据库有别于一般的时间序列和水平截面数据，它的基本分析单位是分析对象/时间单位（在本研究中是人/年），变量包括动态（随时间变化）和静态（样本期内不变）两种。目前的初步数据收集表明，5 年内共有近 120 位省级官员任职，样本量达到 300 余个，这样形成的人年观测量将能满足事件史分析的样本要求。

由于事件史分析的数据库是横向截面数据和纵向时间序列数据的集合，可称为“汇聚截面时间序列分析”的数据，对第  $t$  时间发生事件的预测是基于第  $t-1$  时间的变量，因此事件史分析的结果满足了因果关系的先后顺序和影响作用，可以被解释为变量之间的因果关系。<sup>[67]</sup>本研究在样本期内考察省级官员在第  $t-1$  年的工作绩效与其第  $t$  年的职位晋升之间的因果关系，从而确立了样本期内省级官员绩效与晋升的对应关系。此外还可以通过不同年份的绩效组合（如第  $t-1$  年的绩效与兄弟省份的移动平均值，或者官员在第  $t$  年之前的任期平均绩效，等等）来预测基于绩效的晋升逻辑。

此前的诸多研究已经显示了事件史分析的优势，表明它可广泛用于社会科学的各

种研究领域。如针对美国各州政策创新扩散的研究就发现，事件史分析能够考察政策创新扩散的内部决定因素与外部扩散因素同时发生作用的情形，用以解释政治行为发生的概率，即便它们的发生是极其罕见的。<sup>[68]</sup><sup>19</sup>更为重要的是，事件史分析尤其适用于各种社会流动的研究，如人口的地区迁徙、社会阶层流动、职位晋升<sup>[65]</sup>、学术晋升<sup>[33]</sup>、升学<sup>[66]</sup>，等等。因此，引入事件史分析，将能较好地解释政府绩效与官员晋升的关系。

---

<sup>19</sup> 即便样本内事件的发生率仅为 3-5%，事件史分析也是可以实现分析效果的，即它对变量的变异是十分敏感的。

## 4 数据分析与结果讨论

### 4.1 描述性统计

#### 4.1.1 样本整体概况

2000年至2004年间,中国31个省份的省委书记和省长的清单在表附录1-1中已经列示,表4-1是样本的描述性统计结果。包括官员的个人特征、省份状况、省级政府绩效水平和官员晋升情况等。

表 4-1 描述性统计结果

变量名	样本量	最小值	最大值	平均值	标准差
晋升	303	0	1	.12	.324
基本公共服务 基准评分	303	1.40	1.99	1.5301	.11203
基本公共服务 相对效率	303	1.79	2.61	2.2524	.13602
GDP年增长率	303	6.50	19.40	10.7581	2.02082
年度财政收入	303	.05	14.19	2.8825	2.71941
民族	303	0	1	.12	.328
年龄	303	41	65	57.99	4.231
65岁线	303	0	1	.02	.128
60岁线	303	0	1	.38	.486
研究生及以上	303	0	1	.20	.404
大学学历	303	0	1	.79	.411
职位	303	0	1	.51	.501
任期	303	1	10	3.06	1.872
任期平方	303	1	100	12.83	15.468
5年任期	303	0	1	.20	.402
工作资历	303	1	21	8.83	4.532
党龄	303	8	44	32.10	6.732
中央关系	303	0	1	.37	.483
共青团	303	0	1	.13	.332
本地任职	303	0	1	.24	.428
人口对数	303	2.48	3.99	3.4863	.38430
人均GDP对数	303	2.43	3.74	2.9516	.25377

如果将 5 年内 31 个省份的所有省委书记和省长包括的话，那么样本将为 310 个 ( $31 \times 2 \times 5 = 310$ )。但由于部分官员任期不满 6 个月，或者在样本估计期内存在职务犯罪行为，我们最终获得的样本量共计 303 个。<sup>①</sup>样本中省长 150 位，占 49.3%，省委书记 154 位，占 50.7%。少数民族官员共计 37 位，占 12.2%。从年龄的分布上看，省级官员的年龄范围主要在 56-60，并呈现出非正态曲线分布。达到 65 岁的省级官员仅有 5 位，只占 1.6%，表明 65 岁年龄线可能未必是一个很好的鉴别界限。有报道称目前中央提拔省部级官员的年龄界限已经降至 63 岁，甚至会继续推进干部年轻化战略。<sup>②</sup>样本中小于 60 岁的占 62%，大于等于 60 岁的占 38%。因此，选取 60 岁作为临界值来考察年龄阈值对官员晋升的影响，将是一个更为可取的策略。但目前正式执行的强制退休年龄线仍然是 1982 年设定的 65 岁，因此后面的分析将仍然将此作为参照变量。<sup>③</sup>

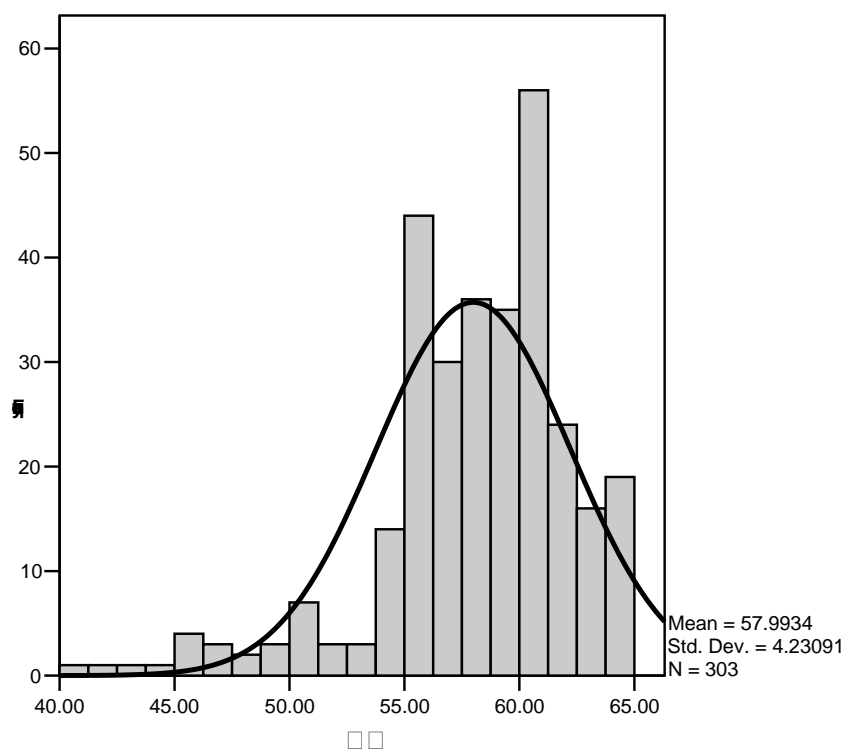


图 4-1 省级官员年龄分布图

研究生及以上学历的官员有 62 位，占 20.4%；大学学历最多，为 239 位，占 78.6%；

<sup>①</sup> 剔除样本的省级官员共 7 位，包括：内蒙古自治区区政府主席云布龙，2000 年因车祸不幸殉职，属非正常终止；福建省省委书记卢展工，2002.10-2004.12 任福建省省长，同期任福建省省委书记（04.02—），按照周黎安等（2005）的处理方式，仅记录其作为省委书记的信息；湖北省省长张国光，2001.01-2002.10 任职，2004 年因违法违纪被查处；海南省省委书记汪啸风，同期兼任海南省省长，2003 年不予计算；贵州省省委书记刘方仁，2001 年因受贿罪被查处；云南省省长李嘉廷，2000 年因受贿被查处。

<sup>②</sup> 参见香港《大公报》的报道，2005。

<sup>③</sup> 本文曾按照 60 岁阈值进行后文报告的所有回归分析，发现其效果优于 65 岁阈值变量。但考虑到与已有研究保持一致，且为了比较的方便，我们仍然以 65 岁作为阈值来考察强制退休制度的效应。

高中及以下学历的仅有 3 位。党龄的分布没有表现出明显的特征，8 年至 44 年各个年数的分布较为均衡。省级官员任期也较为短暂，从 1 年到 10 年，显现出逐年递减的特征。届满 5 年任期仅占 20.1%，表明任期制并未得到很好的履行，但也为监测基于绩效的晋升提供了较好的条件，因为频繁的调动是密切观察官员晋升的较佳窗口。

工作资历的分布较为凌乱，难以描述。中央关系方面，有中央关系的官员达 111 位，占 36.5%。样本中有 73 位省级官员是本地任职，占 24%，且多数为少数民族自治区，说明异地任职成为当前中国官员的主流去向。<sup>④</sup>共青团系统的比例也不高，仅为 12.5%。晋升的概率上，36 位官员在样本期内得到晋升，占 11.9%。也即，超过 10% 的官员得到晋升，显现出较高的晋升概率。这种状况表明省级官员的晋升机遇并非像人们通常所认为的那样稀缺，而如此高的晋升概率也为我们应用事件史分析提供了条件。

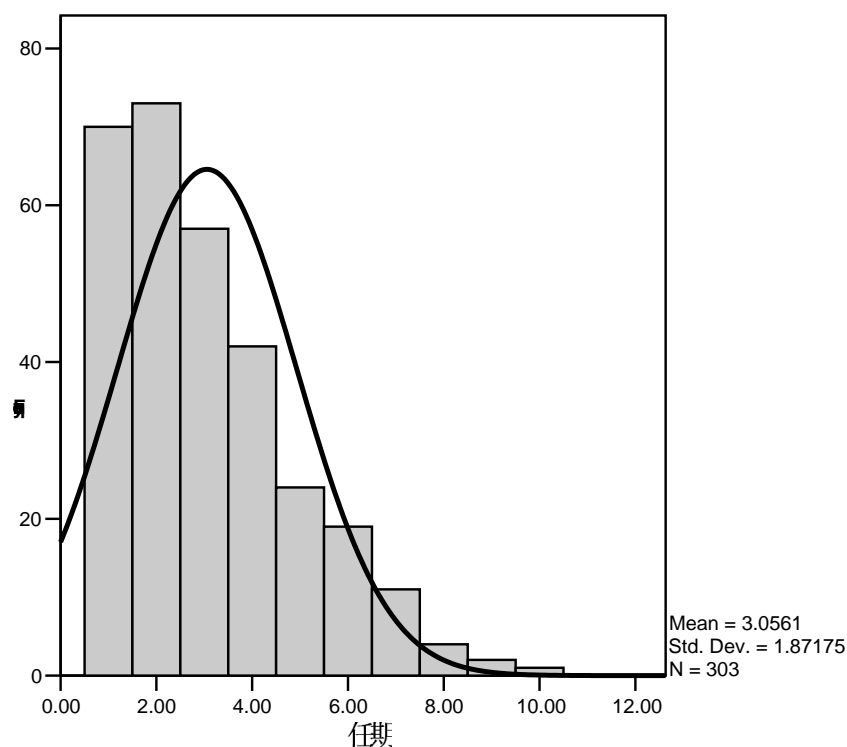


图 4-2 省级官员任期分布图

需要说明的是，本文所做的数据分析是以人/年为分析单位的。因此，上述分析难免出现与实际不符的现象。着眼于每年状况的分析将可以避免上述处理方式的缺陷，但也限制了分析的样本量。

#### 4.1.2 省级政府绩效评估

经济增长率和财政收入的研究已在许多研究中有所展现，本文不做深入分析。这里重点对各省基本公共服务综合绩效进行评估和分析。

<sup>④</sup> 不过江苏省、浙江省等长江三角洲省份的本地任职比例也较高。

表 4-2 各地各类基本公共服务绩效等级分布 (2000-2004) <sup>[10]</sup>

省份\领域	BE	PH	SS	ST	I	PS	EP	OPS	BPS
北京	5	4	3	4	3	3	2	5	4
天津	4	3	2	3	3	2	2	4	3
河北	3	3	1	1	1	2	2	3	2
山西	3	3	2	1	2	2	2	3	2
内蒙古	3	2	2	1	1	2	2	3	2
辽宁	3	3	2	1	2	2	2	4	2
吉林	3	2	2	1	1	2	3	3	2
黑龙江	3	2	2	1	1	2	2	3	2
上海	4	4	4	3	4	3	3	5	4
江苏	3	3	2	2	2	2	2	4	3
浙江	4	3	2	1	2	2	2	4	3
安徽	3	2	1	1	1	1	2	3	2
福建	3	3	1	1	2	2	3	4	2
江西	3	2	1	1	1	1	2	3	2
山东	3	3	2	1	1	2	2	3	2
河南	3	2	1	1	1	1	2	3	2
湖北	3	2	1	1	2	2	2	3	2
湖南	3	2	1	1	2	2	2	3	2
广东	3	3	1	2	2	2	2	4	3
广西	3	2	1	1	1	2	2	3	2
海南	3	2	1	1	1	2	3	3	2
重庆	3	3	1	1	1	2	2	3	2
四川	3	2	1	1	1	2	2	3	2
贵州	3	2	1	1	1	2	2	3	2
云南	3	3	1	1	1	2	2	3	2
西藏	3	2	1	1	2	2	3	3	2
陕西	3	2	1	2	1	1	2	3	2
甘肃	3	2	1	1	1	2	1	3	2
青海	3	2	2	1	2	2	2	3	2
宁夏	3	2	1	1	2	2	2	3	2
新疆	3	2	1	1	1	2	2	3	2
最大值	5	4	4	4	4	3	3	5	4
平均值	3.2	2.5	1.5	1.3	1.6	1.9	2.1	3.3	2.3
标准差	0.45	0.63	0.72	0.75	0.76	0.44	0.43	0.60	0.58



整体分析显示，我国当前政府公共服务整体绩效呈现出的“总体水平偏低、发展不平衡、效率低水平趋同”等基本特征。<sup>[10]</sup>首先，各地区公共服务投入的增长速度落后于总体财政支出的增长速度，公共服务事业的发展速度落后于整体经济增长速度，而公共服务的供给数量和质量也落后于广大公众的现实需求，呈现出整体水平偏低的状态。

其次，直观地看，中国公共服务绩效地图是一幅镶着金边的“公鸡”——代表公共服务绩效良好和一般的蓝色和黄色仅出现在中国版图的东南沿海地带，而内陆地区均为反映公共服务不足的粉色。<sup>⑤</sup>基本公共服务综合绩效等级评比结果显示（表 4-2），优秀等级空缺，北京、上海属于良好等级，天津、浙江、广东、江苏位于一般等级，而其他省份则属于不足，体现出中国各地区政府公共服务供给的显著差异。这种地区差异在样本期内都较为稳定，各地排名变动较小，表明基本公共服务绩效涉及经济社会发展的方方面面，与各地的经济发展状况、开放程度、现代化程度等紧密相联，是长期积累的结果，有较强的惯性，短期内差距难以扭转。

最后，各类基本服务内部的 8 个子系统之间也存在发展不平衡的问题，相对于备受社会关注的基础教育、公共卫生问题，社会保障、公共安全、环境保护等基本公共服务的供给不足问题更为严峻。上述三个领域也是当前问题较多并引发诸多突发性事件的重点领域，已经引起了社会的广泛关注。人口老龄化和农民工流动、自然和社会风险的省级和密集爆发、公共危机事件的频发和难以治理，这些都在向脆弱的政府管理体系和公共服务模式提出了严峻的挑战。

公共服务效率的“低水平趋同”表现在各地区基本公共服务投入—产出相对效率没有显著差异，政府基本公共服务整体属于“投入型”而非“效率型”，而地区公共服务差距也主要表现为投入差距。这也提醒我们，按照这种排名方式所计算的结果必然是“矮子里挑高个”，“矮子里的高个”并不比“矮子里的矮子”高明多少，而据此设定的奖惩措施也很可能是误导性的。<sup>⑥</sup>

## 4.2 信度与效度检验

### 4.2.1 信度检验

信度检验主要是分析变量测量和数据获得的可重复性，在本文中主要是如何处理内容分析中的编码问题。一般的解决方式是利用两名以上的编码员分别独立进行编码处理，分项（各变量）进行编码对照，计算一致性比例，高于 85% 视为通过信度检验。然后，逐项针对不一致的编码选项进行重新编码，直到两位编码员一致同意编码处理结果。这种处理方式是严格遵照一般内容分析方法的程序，可以保证编码的准确性和可重复性，重测信度很高。

<sup>⑤</sup> A 级（绿色）代表优秀，B 级（蓝色）代表良好，C 级（黄色）代表一般，D 级（粉色）代表不足，E 级（红色）代表匮乏。A 到 E 分别以 5、4、3、2、1 表示。

<sup>⑥</sup> 后文将作深入探讨。

不过，正如前文所言，考虑到中国省级政府官员个人官方简历的标准化和程式化程度非常高，简历的结构和内容也十分规范，除了反映官员晋升的变量需要详加分辨以外，其他变量都是一目了然的。因此，我们仅通过二次编码校验，将两次编码出现的不一致数据进行比较和分析，确定最为合适的判别标准。这样的处理方式是可以满足本研究的信度要求的。

#### 4.2.2 效度检验

效度检验，考察变量操作化过程中所构造的变量测量指标能否反映研究者所想要测量的内容，主要检验的变量为政府绩效和官员晋升。与一般通过问卷调查的方式获得的数据不同，本研究中采用的政府绩效数据完全来自公开出版的统计资料，经过科学方法处理后整理而得，因此较之依靠主观评价的问卷调查等方式有其合理之处。

政治晋升的界定是一个较难的问题，因为存在客观评定和主观评定两种方式，前者主要从现行行政级别的升降来判断官员是否晋升，后者则多依赖被评官员的主观认知。除了绝对的层级跃迁以外，许多职业流动都发生在差异不大的两个职位之间，因此难以确定是否“晋升”。此外，由于“明升暗降”的现实和“宁做鸡头，不做凤尾”的观念的存在，从某级“一把手”晋升为上一级“副手”或虚职，或者从富裕地区升任贫困地区官员，或者从富裕地区升任中央部门官员，这些都有可能被视为“明升暗降”。不过，我们无法一一询问当事人的主观感受，因此只能借助文献中的已有先例，通过客观指标来构造官员晋升指标。这在某种程度上降低了该变量的效度，但也是目前来讲最为合理的处理方式。<sup>⑦</sup>

### 4.3 相关分析

#### 4.3.1 公共服务绩效分析

陈昌盛和蔡跃洲（2007）对基本公共服务综合绩效的评价是对 8 个领域结果的加权平均，其中基础教育、公共卫生、社会保障、一般公共服务分别给予 15% 的权重，而基础设施、科学技术、公共安全、环境保护分别给予 10% 的权重。但是，作者并未报告上述权重的依据是什么，只是说“给各部分赋予相应的权重”<sup>⑧</sup>。公共服务效率评价仍然采用 DEA 法来完成。为了进一步考察公共服务绩效内部各个领域的相关关系，我们对不同领域的基准评分和相对效率进行相关分析。

在公共服务绩效基准评分内部，除环境保护领域以外，各个领域之间都存在高度

---

<sup>⑦</sup> 政治晋升其实包含了官员的自我感受，其标准既有严格的、客观的职级上升（不考虑实权，如省委书记调任全国人大常委会副委员长），又有官员的主观认识（从“清水衙门”调任“机要部门”，或从偏远省份调任国务院部长）。而且，江苏省、上海市等规模大、财力富有和影响力大的省份领导人的晋升概率更大，因为它们是“跳板”省份，他省的平调也应该视为晋升，因为这是他们未来晋升预期的最好体现。因此，政治晋升带有一定的自我建构（self-constructive），采用既有客观又有主观的综合方法比较符合人们的心理预期，但却难以得到实证支持。上述观点受惠于雷云的建议。

<sup>⑧</sup> 着重号为引者加注。

的相关关系，相关度均大于 0.7，且多集中在 0.8 以上，都在 0.01 的水平上显著。仅有环境保护领域的基准评分与其他领域存在较低的相关度，普遍小于 0.4，但也都在 0.01 的水平上显著。这表明公共服务综合绩效内部各个领域之间存在高度的正相关关系，但环境保护需要做个别考虑。需要指出的是，基本公共服务作为其他 8 个领域的综合反映，其结构内部的相关关系也较强。除环境保护以外，它与其他领域的相关度都在 0.8 以上。因此，以下我们重点考察基本公共服务与环境保护的绩效。

我们对公共服务的 8 个领域基准评分进行因子分析（抽取方法为主成分分析），只能产生一个因子，累积率为 74.7%，低于 80% 的一般接受水平；成分值中环境保护得分小于 0.4，表明该因子的代表性不好。剔除环境保护以外的 7 个领域进行因子分析，效果较好，累积率为 83.6%，各成分均大于 0.85。基于因子值，我们获得一个与环境保护对照的其他领域综合绩效得分。<sup>⑨</sup>

对公共服务相对效率内部相关关系的分析没有能够观察到特定的分布规律。整体而言，公共服务内部各个领域之间在服务效率方面的差异较大，相关度不高。可能的解释是效率的影响因素较多，不同公共服务领域对应于一级政府内部的不同职能部门，而二者的差异可能是部门施政能力差异所致。值得注意的是，一般公共服务与基本公共服务的相对效率相关度为 0.501，且在 0.01 的水平上显著，表明政府内部管理的好坏与公共服务效率关系密切。此外，环境保护与其他领域相对效率的相关度仍然不高，而且出现较多负相关，再一次说明了该领域与其他领域的异质性。

对每个公共服务领域的基准评分与相对效率之间的相关分析显示，公共服务供给效果与效率的相关关系存在差异。相关分析结果如下：基础教育 -0.061 (.289)，公共卫生 0.253 (.000)，社会保障 0.026 (.654)，基础设施 0.195 (.001)，科学技术 0.554 (.000)，公共安全 0.174 (.002)，环境保护 0.137 (.017)，一般公共服务 0.491 (.000)，基本公共服务 0.157 (.006)。<sup>⑩</sup>结果显示，除基础教育的效果与效率之间存在不显著的微弱负相关外，其他领域的效果与效率之间都为正相关关系。科学技术、一般公共服务的效果与效率的相关度较高，其他都较低，但只有社会保障领域未通过统计显著性检验。

因此，进入回归模型的公共服务绩效数据将设置如下：我们首先采用基本公共服务绩效基准评分和效率评分的数据进行分析，作为考察公共服务的效果与效率的变量。然后再采用因子值考察综合绩效中的环境与非环境公共服务绩效，分析环境保护作为有别于其他公共服务领域的异质性。

#### 4.3.2 其他变量的相关分析

首先分析自变量之间的相关关系，以便在回归分析前规避可能的多重共线性问题。其次，对自变量与因变量之间的相关关系进行分析，考察二者的关系是否为假设所预期的方向。<sup>11</sup>

<sup>⑨</sup> 限于篇幅，因子分析的细节未报告。KMO 检验值为 0.897，且高度显著。

<sup>⑩</sup> 括号前为皮尔逊相关系数，括号内为显著水平，双尾检验。

<sup>11</sup> 采用斯皮尔曼相关系数分析。限于篇幅，相关分析结果均为报告。

政府绩效的所有观测变量与政治晋升的相关关系都是正向的，但相关度较低，且只有基本公共服务基准评分、除环保外绩效因子值与晋升的相关关系通过显著性检验。GDP 年增长率、年度财政收入与晋升的相关关系微弱，但二者与其他公共服务绩效指标的相关关系较强，说明公共服务绩效与经济绩效存在很高的共振性。人均 GDP 对政治晋升之间存在显著正向的相关关系，表明富省官员的晋升概率可能更高。人均 GDP 与各个政府绩效指标的关系也是高度显著的（均通过 0.01 的显著性水平），除与基本公共服务相对效率、环境保护基准评分的相关度不高外，其他均非常高。

个人特征与政治晋升的相关关系不高，仅有任期、工作资历、中央关系三个变量通过显著性水平。学历虚拟变量内部，研究生及以上学历同大学学历之间高度负相关（-0.971），说明省级官员在二者之间非此即彼，即高中及以下学历尽管存在，但鲜有。因此，我们在后文分析中将仅纳入研究生及以上学历虚拟变量。本地任职与民族存在显著正相关关系，与职位、中央关系存在显著负相关关系，说明少数民族官员多在本地任省长，且中央关系不强。年龄、党龄、任期、工作资历 4 个时间变量之间存在较高正相关关系，表明年龄较大的官员党龄较大，工作资历更久，任期也更长。

特定年份与政治晋升的相关分析显示，仅有 2002 年与政治晋升的相关度为显著正向，其他年份均为负向且不显著，说明我们此前仅将换届年份纳入来控制时间固定效应的处理方式是合理的。最后，省份特征变量与政治晋升的相关度不高，但预测方向均符合研究假设。分析再一次说明了我国经济社会发展上的地区差异，如就人均 GDP 来讲，直辖市、东部地区与之存在显著正相关关系，而自治区、西部地区则刚好相反。

上述分析说明，公共服务绩效与经济绩效之间存在很高的正相关关系，但环境保护仍然是一个例外。因此，后文的分析将不会同时将二者纳入同一个模型，以避免多重共线性问题。

## 4.4 事件史分析结果

### 4.4.1 官员特征与政治晋升

在 Logistic 回归分析中，我们采用 SPSS 12.0 for Windows 作为主要统计软件<sup>[69]</sup>，统计结果如下表所示。<sup>12</sup>Logistic 回归分析报告了回归方程的似然函数值（-2 Log likelihood, -2LL），回归系数的估计值（B）、标准误（S.E.）、Wald 统计量、自由度（df）显著性水平（Sig.）和幂值（Exp(B)）等。似然函数值是对整体模型的检验，该值越小意味着模型的拟合程度越好。Wald 检验值越大表明该自变量的作用越显著，但当回归系数很大时会导致 Wald 检验值变小。<sup>[70]</sup>为简便起见，我们在回归模型中仅列出回归系数、标准误、似然函数值、卡方值和显著水平，用于反映模型的整体拟合程度和各个变量的作用强度。

本文首先将官员的个人特征变量作为自变量送入回归模型，将政治晋升作为因变

<sup>12</sup> 我们还用统计软件 SAS for Windows 进行了检验性分析，但结果基本一致，因此未报告。感谢杨子豪的帮助。

量，进行初步检验。然后送入省份控制变量和地区、年份虚拟变量，控制固定效应（如表 4-3 所示）。

表 4-3 官员个人特征对政治晋升的影响

协变量	M1-1	M1-2	M1-3
职位	-1.539*** (.492)	-1.539*** (.497)	-1.530*** (.530)
民族	-.550 (.820)	-.552 (.832)	-1.063 (.905)
年龄	-.042 (.052)	-.039 (.053)	-.058 (.057)
65岁线	-19.785 (17676.4)	-19.755 (17633.8)	-18.922 (17429.90)
研究生及以上	.384 (.517)	.400 (.516)	.323 (.563)
党龄	.018 (.037)	.025 (.039)	.025 (.044)
任期	.797* (.417)	.817* (.424)	.706 (.470)
任期平方	-.082 (.050)	-.087* (.052)	-.088 (.058)
5年任期	1.036 (.763)	1.033 (.773)	1.195 (.829)
工作资历	.157*** (.053)	.153*** (.056)	.190*** (.067)
中央关系	1.036** (.450)	.995** (.497)	1.167** (.560)
共青团	-.094 (.672)	-.018 (.684)	.052 (.728)
本地任职	-1.323** (.667)	-1.292* (.674)	-1.031 (.728)
人口对数		-.299 (.564)	-.204 (.697)
人均GDP对数		.310 (.847)	1.900 (1.496)
东部虚拟变量			-1.166 (.816)
西部虚拟变量			.037 (.678)
2002年虚拟变量			1.921*** (.437)
常数项	-2.857*** (2.710)	-3.128 (4.542)	-7.385 (6.752)
-2 Log likelihood	182.180	181.696	160.439
卡方 (Chi-square)	38.738***	39.222***	60.479***
自由度 (d.f.)	13	15	18
人年 (Person Years)	303	303	303

a. \*.  $\alpha=0.10$ ; \*\*.  $\alpha=0.05$ ; \*\*\*.  $\alpha=0.01$  (如无特别说明, 下同)。

b. 括号外为回归系数, 括号内为标准误 (如无特别说明, 下同)。

c. 自变量中, 职位的参照组为省长, 民族的参照组为汉族, 学历的参照组为本科及以下, 中央关系的参照组为无, 中国共青团的参照组为无, 本异地任职的参照组为异地任职, 东部、西部虚拟变量均以中部地区为参照组, 2002年虚拟变量以其他年份为参照组 (如无特别说明, 下同)。

M1-1 的结果显示, 样本的 89.1% 得到了正确的估计。其中职位、任期、工作资历、中央关系和本异地任职的影响是统计显著的。职位的影响最大, 但是负向的, 表明省长的晋升概率更高。交叉列联表的分析也显示如此, 149 位省长中有 20 位得到晋升, 而 154 位省长中仅有 16 人得到晋升。因此, 下一步分职位的回归模型是合理的。

任期对晋升的正向作用较高，但任期的平方与晋升呈现负相关关系，尽管不显著，但接近于 0.1 的显著水平 ( $\approx 0.102$ )。这说明任期与晋升的倒 U 型关系是存在的，只不过分布为右偏。任期 5 年虚拟变量的预测方向为正，但不显著。工作资历对晋升的影响也是显著正向的，显示出政治资本的累积效应。

领导干部的关系网络对其晋升有显著影响，特别是中央关系的影响最大。本地任职变量的预测方向为负，说明异地任职的晋升概率大于本地任职，与民族的预测方向一致。少数民族自治区的省级官员（尤其是省长）多由少数民族担任，与汉族干部相比，其晋升的概率较低。此外，年龄、学历、党龄等的预测方向与假设一致，但不显著。年龄 65 岁的预测方向为负，但其标准误较大，Wald 值为 0，说明由于年龄分布上的非正态性，导致该变量的影响微弱。最后，出身共青团系统不会对政治晋升产生显著影响，反而会带来负向影响。

在 M1-2 中，我们加入人口对数和人均 GDP 对数，结果几乎不变，但任期平方开始显著，表明任期与换届的关系在模型中得到了体现。此外，人口对数和人均 GDP 对数的影响一负一正，均不显著，说明大省官员的晋升机会未必多，而富省官员的晋升概率可能会较高。

在 M1-3 中，我们在 M2 的基础上加入地区和年份虚拟变量。任期及其平方的作用都变为不显著，共青团的作用方向变为正，但仍然不显著。本地任职也变为不显著。地区虚拟变量的预测方向刚好相反，东部地区为负，西部地区为正。20002 年换届作用明显，反映了该年对晋升的显著正向作用。交叉列联表的分析结果相似，即在 2002 年的 61 位官员中有 20 位得到晋升，其他年份则均不超过 6 位，充分显示出换届选举的作用。

上述分析显示，年龄 65 岁的标准误太大，对模型的解释力不够。而将年龄 60 岁、任期 5 年纳入模型后，整体模型拟合较好，没有出现以上模型出现的问题，模型解释力和显著性也更强。

#### 4.4.2 省份状况对官员政治晋升的影响

单独将人口对数和人均 GDP 对数纳入模型（如表 4-4 所示），人口对数不显著，但人均 GDP 对数显著正向（M2-1）。在 M2-2 中，单独送入地区虚拟变量，作用不显著，但方向预测正确。在 M2-3 中，将省份类型变量单独送入模型，作用不显著，但预测方向正确。上述两个模型的似然函数估计值也偏高，表明这些省份状况变量对官员晋升的解释力较低。在 M2-4 中，将所有省份状况变量纳入模型，发现人均 GDP 对数仍然显著，但其他变量均不显著，在省份类型变量的预测方向上，直辖市和自治区均为负向；东部地区变量为负值，西部地区为正值。

最终的回归结果显示，省份虚拟变量的显著性都很差，作用方向也十分混乱，无法解释。很可能是省份虚拟变量与省份类型变量发生多重共线性问题，需要分别进入模型。

#### 4 数据分析与结果讨论

表 4-4 省份状况对官员政治晋升的单独影响

协变量	M2-1	M2-2	M2-3	M2-4
人口对数	.035(.511)			-.411(.759)
人均GDP对数	1.702**(710)			2.781*(1.675)
直辖市虚拟变量			.531(.504)	-.666(.915)
自治区虚拟变量			-.410(.540)	-.658(.934)
东部虚拟变量		.375(.470)		-.484(.666)
西部虚拟变量		-.406(.511)		.096(.712)
2002年虚拟变量	2.027***(.388)	1.961***(.380)	1.951***(.379)	2.065***(.393)
常数项	-7.888***(2.985)	-2.674***(.415)	-2.670***(.293)	-9.195*(5.134)
-2 Log likelihood	189.349	191.890	192.973	188.325
卡方 (Chi-square)	31.569***	29.028***	27.945***	32.593***
自由度 (d.f.)	3	3	3	7
人年 (Person Years)	303	303	303	303

#### 4.4.3 绩效—晋升假设的检验

##### 经济绩效与政治晋升

以下分析政府绩效与领导干部政治晋升之间的因果关系（如表 4-5 所示）。首先，将 GDP 增长率与财政收入单独送入模型，作用方向均为正，但不显著，整体模型也拟合不好（M3-1）。其次，将两者与官员个人特征变量一同送入模型进行回归分析（M3-2）。结果显示 GDP 增长率与财政收入的作用仍然不显著，但财政收入的作用方向为负。统计显著的变量仍然只有职位、任期 5 年、工作资历和中央关系。最后，我们在 M3-2 的基础上，将省份特征变量纳入模型，分析结果基本相同。从回归系数来讲，GDP 增长率远大于财政收入，说明前者对政治晋升的影响更大一些。

总体而言，经济绩效对政治晋升的整体显著作用未能得到验证，说明 2000 年以来领导干部人事制度改革已经开始显示出对以 GDP 增长率和财政收入为核心指标的政府绩效考核体系的抵制。

表 4-5 经济绩效与政治晋升

协变量	M3-1	M3-2	M3-3
人均年GDP增长率	.101(.109)	.181(.118)	.144(.131)
年度财政收入	.008(.087)	-.028(.106)	-.030(.145)
职位		-1.487***(.519)	-1.491***(.521)
民族		-1.207(.892)	-1.201(.899)
年龄		-.078(.058)	-.073(.058)
研究生及以上		.065(.566)	.087(.569)
党龄		.017(.043)	.019(.044)

表 4-5 经济绩效与政治晋升（续）

协变量	M3-1	M3-2	M3-3
任期		.279**(.121)	.245*(.130)
工作资历		.176***(.066)	.181***(.067)
中央关系		1.294**(.563)	1.262**(.565)
共青团		-.226(.722)	-.198(.731)
本地任职		-1.035(.745)	-.985(.745)
人口对数			-.147(.898)
人均GDP对数			.855(1.808)
常数项	-3.753***(1.200)	-2.477(3.123)	-4.279(7.668)
-2 Log likelihood	190.932	165.189	164.718
卡方 (Chi-square)	29.986***	55.729***	56.200***
自由度 (d.f.)	5	15	17
人年 (Person Years)	303	303	303

a. 控制了地区和年份的固定效应。

#### 4) 公共服务绩效对政治晋升的影响

既然经济绩效对政治晋升的影响不显著，那么公共服务绩效的影响是否显著？它们的作用是否开始显现？这些问题是本部分的任务（如表 4-6 所示）。首先，单独将基本公共服务基准评分（BPSB）、基本公共服务相对效率（BPSE）送入回归模型的分析显示，二者的作用方向均为正，但仅有基本公共服务基准评分通过 $\alpha=0.1$ 的显著性检验，且作用强度远大于相对对效率。结果表明总体而言，公共服务绩效对领导干部的政治晋升有显著影响，但作用不够明显。

然后，我们将官员个人特征变量纳入分析，结果显示公共服务绩效的影响仍然显著，但仅是效果而非效率，表明在政府绩效的维度中，效果的重要性远大于效率，干好事情是首要的，花多少钱则是次要的。其他控制变量均保持如前状态，无需赘言。

最后，我们将省份控制变量纳入模型，发现基本公共服务基准评分和基本公共服务相对效率都不显著，但基准评分的影响接近 0.1 的显著性。表明，随着省份变量的引入，由于变量间相关关系的作用，导致公共服务绩效的解释力下降。

表 4-6 公共服务绩效对政治晋升的作用（1）

协变量	M4-1	M4-2	M4-3
BPS基准评分	3.508*(1.963)	3.063*(2.351)	2.237(4.775)
BPS相对效率	.792(1.788)	.734(1.992)	1.030(2.107)
职位		-1.424***(.515)	-1.426***(.516)
民族		-.967(.893)	-1.004(.911)
年龄		-.072(.056)	-.070(.057)
研究生及以上		.159(.551)	.148(.552)



4 数据分析与结果讨论

表 4-6 公共服务绩效对政治晋升的作用 (1) (续)

协变量	M4-1	M4-2	M4-3
党龄		.020(.043)	.021(.044)
任期		.242**(.119)	.230*(.128)
工作资历		.178***(.066)	.181***(.066)
中央关系		1.147**(.556)	1.203**(.566)
共青团		-.280(.726)	-.224(.732)
本地任职		-.963(.724)	-.901(.736)
人口对数			-.343(.753)
人均GDP对数			.317(2.718)
常数项	-9.711*(5.826)	-7.138(7.178)	-6.399(7.586)
-2 Log likelihood	188.792	165.749	165.525
卡方 (Chi-square)	32.125***	55.169***	55.393***
自由度 (d.f.)	5	15	17
人年 (Person Years)	303	303	303

a. 控制地区和年份的固定效应。

表 4-7 公共服务绩效对政治晋升的作用 (2)

协变量	M4-4	M4-4	M4-5
除环保外绩效因子值	.403*(.214)	.311(.246)	.222(.495)
环境保护基准评分	-1.418(2.282)	-.155(2.567)	-.497(2.687)
职位		-1.425***(.516)	-1.430***(.518)
民族		-.991(.891)	-1.025(.904)
年龄		-.072(.056)	-.070(.057)
研究生及以上		.163(.554)	.150(.557)
党龄		.021(.043)	.021(.044)
任期		.241**(.119)	.231*(.128)
工作资历		.176(.067)	.177***(.067)
中央关系		1.127**(.559)	1.161**(.565)
共青团		-.299(.727)	-.256(.734)
本地任职		-.977(.724)	-.939(.732)
人口对数			-.264(.736)
人均GDP对数			.354(2.658)
常数项	-.381(3.496)	-.571(5.125)	-.264(9.637)
-2 Log likelihood	188.317	165.802	165.657
卡方 (Chi-square)	32.601***	55.116***	55.261***
自由度 (d.f.)	5	15	17
人年 (Person Years)	303	303	303

我们还将除环保外绩效因子值和环境保护基准评分同时单独纳入模型进行分析，发现除环保外绩效因子值通过显著性检验，且为正向，而环境保护基准评分的作用方向为负，但不显著（如表 4-7 所示）。这似乎说明了环境保护不受重视，其对官员晋升的影响也是反向的，即那些致力于环境保护的“保守”官员受到了上级的惩罚。当我们将其他变量纳入模型进行分析时，除环保外绩效因子值的显著性下降至不显著，但接近 0.05；环境保护基准评分仍然不显著。最后将绩效排名纳入模型的分析发现影响虽为正向，但强度微弱。<sup>13</sup>可能是由于绩效排名采用 5 年平均值进行回归分析所导致的。

#### 5) 政府绩效与政治晋升

最后，我们将 GDP 增长率与财政收入也一同纳入模型进行回归分析，考察经济绩效与公共服务绩效分别对政治晋升的作用（如表 4-8 所示）。单独将两类绩效指标纳入模型，仅有基本公共服务基准评分是显著正向的，其他均不显著。

表 4-8 政府绩效对政治晋升的作用

协变量	M5-1	M5-2	M5-3
BPS基准评分	3.528*(1.831)	2.868*(2.570)	4.569(5.145)
BPS相对效率	1.108(1.567)	1.067(2.028)	1.218(2.166)
人均年GDP增长率	.064(.111)	.159(.122)	.185(.139)
年度财政收入	-.033(.090)	-.061(.113)	-.050(.157)
职位		-1.476***(.523)	-1.469***(.525)
民族		-1.084(.906)	-1.038(.913)
年龄		-.077(.058)	-.082(.059)
研究生及以上		.125(.561)	.123(.562)
党龄		.021(.044)	.026(.045)
任期		.257**(.122)	.282**(.137)
工作资历		.183***(.067)	.178***(.068)
中央关系		1.246**(.567)	1.250**(.573)
共青团		-.200(.723)	-.193(.729)
本地任职		-.944(.750)	-.949(.756)
人口对数			-.082(1.053)
人均GDP对数			-1.310(3.048)
常数项	-11.246**(4.913)	-9.026(7.537)	-8.023(8.920)
-2 Log likelihood	188.752	163.948	163.761
卡方 (Chi-square)	32.166***	56.970***	57.157***
自由度 (d.f.)	5	17	19
人年 (Person Years)	303	303	303

<sup>13</sup> 限于篇幅，结果未报告。

结果表明，仅有公共服务绩效的影响是显著的，且回归系数最高。这就证实了进入 2000 年以来中国地方政府绩效评估体系的转型，特别是经济绩效指标的衰微和公共服务绩效的崛起。将官员个人特征纳入模型后，发现结果依然如此，但绩效指标的解释力在下降。最后，当把省份控制变量纳入后，绩效指标仍然不显著，而个人特征中若干变量显著性较高，如职位、任期、工作资历、中央关系，说明它们的影响远大于政府绩效，其较强的变异性使绩效变量的影响减弱。

此外，由于其他公共服务绩效指标之间存在较高的显著相关关系，我们没有对它们进行回归分析。<sup>14</sup>不过，分别单独对它们进行回归分析，考察基础教育、公共卫生、社会保障、基础设施、科学技术、公共安全、环境保护、一般公共服务等对政治晋升的作用，并分析效果与效率在各个绩效指标上的分布，将是十分有意义的。最后，还可以通过逐步回归和交叉项回归等完成更为复杂的分析，以便考察自变量和控制变量等的不同影响和交互作用。

#### 4.4.4 分职位样本分析

上文指出，职位在所有回归模型中均存在显著作用，因此需要将省委书记和省长两个样本组进行分别检验（如表 4-9 所示）。

表 4-9 按职位分组回归分析

样本分组	省委书记样本组		省长样本组	
	协变量	M6-1a	M6-2a	M6-1b
BPS基准评分		4.721***(1.787)		.814(2.009)
BPS相对效率		.198(2.100)		.609(1.794)
人均年GDP增长率	.023(.144)		.024(.125)	
年度财政收入	.154*(.087)		-.038(.099)	
常数项	-2.925**(1.496)	-9.948*(5.344)	-2.013(1.307)	-4.488(4.764)
-2 Log likelihood	98.904	96.380	117.360	117.197
卡方 (Chi-square)	3.832	6.357**	.926	.318
自由度 (d.f.)	2	2	2	2
人年 (Person Years)	154	154	149	149

对省委书记样本组的分析结果与上述分析一致，但公共服务绩效的作用更加明显和显著。但是，对省长样本组的分析则相反，不仅所有政府绩效变量的作用不显著，而且 GDP 增长率的作用方向变为负向，且影响微乎其微。

这种回归结果表明省委书记与省长的晋升受到不同因素的影响，它们的政治晋升也遵循不同的轨迹，但互补性的回归结果最终使总体模型的解释力提高。由此，我们也可以看出省委书记作为省级政府“一把手”的作用，即正是对他们的基于绩效的晋

<sup>14</sup> 对此我们进行了相关分析、因子分析等，但限于篇幅，结果未报告。

升激励才导致了政府绩效的改善，从而实现了党管干部和中央控制的双重目的。

#### 4.4.5 分地区样本分析

由于中国东部地区与中西部地区在经济社会发展水平上差异较大，我们对两个地区进行分组回归分析，以期发现中央人事管理上的可能的地区差异性（如表 4-10 所示）。对公共服务绩效的分组回归分析显示，公共服务基准评分在东部和中西部地区都显著正相关，而公共服务相对效率在东部地区显著，在西部地区不显著。这说明公共服务绩效在东部和中西部地区的重要性基本一致。

另外，我们对经济绩效的影响进行了分析，发现人均年 GDP 增长率仅在中西部地区显著正相关，且系数较小。其他绩效变量的方向不变。这说明，中央政府在考核地方政府时可能对东部和中西部地区采取不同的方式和参照依据，而并没有“一刀切”。

表 4-10 按地区分组回归分析

样本分组	东部地区		中西部地区	
	M7-1a	M7-2a	M7-1b	M7-1b
BPS基准评分	10.826*(5.544)		17.207*(9.22)	
BPS相对效率	16.465**(8.238)		1.267(2.556)	
人均年GDP增长率		.415(.291)		.268*(.147)
年度财政收入		-.155(.157)		-.181(.337)
职位	-2.054(1.523)	-2.027(1.346)	-1.882***(.687)	-2.071***(.716)
民族	-.019(2.320)	-.213(1.852)	-1.401(1.270)	-1.872(1.296)
年龄	.079(.191)	.087(.155)	-.285**(.113)	-.276**(.113)
研究生及以上	.744(1.16)	.602(1.139)	-1.867(1.267)	-1.790(1.222)
党龄	-.123(.122)	-.127(.102)	.089(.063)	.126*(.068)
任期	.007(.381)	.070(.337)	.329**(.164)	.367**(.166)
工作资历	.420**(.192)	.382**(.169)	.044(.104)	.014(.104)
中央关系	3.619(2.212)	3.285*(1.777)	-.063(.872)	.015(.875)
共青团	-19.958(8594.502)	-18.837(9176.650)	.768(1.121)	.763(1.105)
本地任职	1.320(1.77)	.116(1.681)	-2.239(1.092)	-2.354*(1.128)
常数项	-67.517**(31.006)	-13.859(9.227)	-17.189(15.120)	7.027(5.439)
-2 Log likelihood	41.267	45.497	98.679	99.237
卡方 (Chi-square)	52.768***	48.537***	25.891**	25.334**
自由度 (d.f.)	13	13	13	13
人年 (Person Years)	108	108	195	195

其他变量方面，职位变量在中西部地区的影响十分显著，省长的晋升更多一些，而东部则没有这种现象，尽管预测方向一致。其次，年龄在中西部地区的影响更为显著，且为负值，而东部地区的影响则为微弱的正值。这或许是因为中央政府对中西部

地区崛起的迫切期望，因而选派较为年轻的官员成为首选。<sup>15</sup>任期的影响都为正，但中西部地区的官员通过显著性检验，且系数更高，说明该地区官员要付出更多的努力（时间成本）才能有晋升的希望。最后，中央关系上，东部地区的官员受到的影响更大一些，且有一个为显著的，很可能是已有历史积累的原因。

## 4.5 小结

### 4.5.1 假设检验结果总结

本文的假设在基于 logistic 回归分析的事件史分析中均得到了检验，总体结果报告如下。首先，在官员个人特征方面，发挥主要作用的是职位、任期和工作资历，以及关系网络（尤其是中央关系）。这表明，上级更加看重地方党政领导干部的业务能力和政治资本，那些工作资历久、任期更长的官员得到了特别的观照，他们此前的长期任职也证明了自己的素质和能力，其绩效表现也更加不会受到偶然性因素的干扰。因此，他们是上级最看重的后备干部队伍。

在领导干部的政治晋升中，关系网络的作用表现得十分明显。曾在中央任职或现为政治局委员或常委的省级官员晋升的概率更大，“朝廷有人好做官”的常识性认识也在这里得到了检验。从而我们进一步证实了已有研究对“关系网络还是经济绩效”的论断。<sup>[27]</sup>这种晋升安排未免是对多数领导干部工作积极性的挫伤，因为拥有雄厚或“管用”的关系网络的官员毕竟是少数，绝大多数领导干部都难以获得稀缺的社会资本，而基于关系网络的晋升则会打消他们“向上爬”的念头，基于绩效的晋升激励也因而无法发挥其应用的作用。

其次，结果显示省份状况变量并未显示其理论假设的作用，绝大多数都不显著。但是，经过有选择的筛选处理后，一些省份状况变量开始发挥显著影响，但总体作用仍不明显。这表明，尽管上级擢升下级时会考虑其所在辖区的规模、经济实力等，但由于水平职位流动的频繁发生，使得这种省际差异开始缩小。上级更加看重那些曾经在多个不同类型的省份工作的领导干部，而这与官员任期和工作资历的显著影响一致。

就政府绩效对政治晋升的影响而言，此前研究所发现的经济绩效对政治晋升的显著影响没有发现，而公共服务绩效的显著作用则得到了部分证实。这个结果说明了 2000 年以来中央政策的调整和政策作用的发挥，它们已经改变了政府绩效评估的结构以及领导干部人事管理的实质。

值得注意的是，财政收入的影响始终是负向的，可能的解释是：一方面，在经济高速增长和财政收入大规模扩大的情况下，中央并不缺少资金<sup>[71]</sup>，中央对地方政府财政上缴的关注已经开始下降，而由中央政府担负的财政支出职能和转移支付等反而增加，这种影响也愈加强化。另一方面，财政收入的增加必然带来税负的提高，而这是辖区居民和企业所不愿意看到的，中央政府如果对此有所察觉，那么西方民主国家中

<sup>15</sup> 这与此前的描述性分析一致，即目前较为年轻的省级官员多在中西部地区出现。

税负与选举支持率之间的关系在中国也可以应用。<sup>[45,46]</sup>

本文比 Opper 和 Brehm 的研究更加关注于 2000 以来的相关关系,而他们未能像薄智跃或周黎安等那样分期考察,观察社会变迁和制度改革的可能影响,因而其结论也需要鉴别。另外,本文的发现表明,并非如他们的研究所展示的那样,经济绩效不发挥作用,之所以作用不显著,原因在于未能全面考察政府绩效。所以,绩效与网络都在发挥作用,而资历、任期等也应该是个人素质和关系网络的体现,因为任期越久,编织的关系网络可能就会越加厚实和宽广。这些都是自变量。

#### 4.5.2 对统计结果的进一步讨论

本文对绩效—晋升假设的检验表明,政府绩效的确会对领导干部的政治晋升产生影响,而且这种作用是十分明显的。在政府绩效的内部,不同的维度的重要性及其对政治晋升的影响不尽相同。我们发现了公共服务绩效这个在以往研究中被忽视的变量的显著作用,但却否定了经济绩效的显著作用,从而对已有文献做了补充和深化。这种状况说明,在政府绩效评估体系的内部,“结构性变化”已经发生并将持续下去,GDP 开始“走下神坛”,<sup>[72]</sup>而以社会民生和环境保护为核心的可持续发展指标开始进入政府绩效评估的视界,并得到逐步的重视。经济绩效与公共服务绩效在政府绩效评估体系中的地位开始出现变化,天平已经偏向以科学发展观和正确政绩观为导向的政府绩效评估和领导干部人事管理制度。

晋升在组织中发挥资源配置和激励的双重作用:首先,它有助于将人员安排到他们对组织绩效贡献最多的职位上;其次,晋升可以作为激励和薪酬来使用。<sup>[50]</sup>如何发挥和调和两者的效应,是公共部门管理的核心命题。彼德原理即是对晋升的双重作用的诠释,表明将晋升作为激励的手段必然导致其资源配置功能(在这里是稀缺的人力资源的)的失灵。<sup>[2]</sup>晋升在多数组织中都被作为主要的激励手段加以使用,但与基于红利的激励计划相比,基于晋升的激励计划劣势较多,优势较少,因为晋升的两种作用可能会发生冲突。<sup>[73]</sup>然而,尽管晋升的激励作用会与高效安排雇员工作发生冲突,但组织为什么还会选择晋升而不是货币红利去激励成员? Fairburn 和 Malcomson<sup>[74]</sup>提出这个问题,并通过建模推理对此作出了解释。

当绩效难以证实时,利用晋升能减少管理者受到势力活动的影响,这些活动会钝化货币红利的效果。当雇员是风险中性时,利用晋升激励就不需要扭曲任务安排。而当雇员是风险厌恶时,如果条件充分,它就会扭曲任务安排。这种扭曲要么会使更多雇员得到晋升,以致造成低效(彼德原理的效应开始发挥);要么就是导致晋升更少,但这同样低效。<sup>[74]</sup>可见,尽管彼德原理在各种个样的组织中不断上演,但基于绩效的晋升和基于晋升的激励仍然是目前采用最多的手段。这种状况是有其合理性的,即绩效评估的困难和晋升的监测作用同时存在,也在二者之间建立了长久的联系。“搞对政府的激励”是公共部门经济学的研究主题之一<sup>[8]</sup>,也是公共管理实践所面临的关键问题之一。本文的研究表明,基于绩效的晋升有其存在的合理之处,即它激发了政府官员的工作积极性,并为他们树立了适应发展要求的战略和绩效目标。不过,这种基于绩

效的晋升激励也并非无懈可击，如经济学者已经揭示的那样，它也导致政府之间和官员之间的过度竞争和合作无效，<sup>[75]</sup>以及可能的绩效目标替代。<sup>[76]</sup>这些问题都还有待于深入的研究，以便为政府绩效评估和领导干部人事管理提供可行的解决方案。

## 5 结论与政策建议

### 5.1 主要工作与理论贡献

#### 5.1.1 本文工作总结

本文以 2000-2004 年中国各省的省委书记、省长为研究对象，收集整理了中国各省 2000-2004 年的政府绩效和省份特征数据，以及省委书记和省长的个人特征和政治晋升资料，采用基于 logistic 分析的事件史分析方法，考察了各省政府绩效对省级官员政治晋升的影响。从事这项研究目的是为了深入探察中国政府绩效评估和领导干部晋升激励的内在逻辑，分析基于绩效的晋升和基于晋升的激励所存在的问题。

本文考察了辖区政府绩效对领导干部政治晋升的决定作用，相关的工作和结论如下。首先，省级官员的任期和工作资历对其政治晋升存在显著作用。上级更加看重地方党政领导干部的业务能力和政治资本，那些工作资历久、任期更长的官员得到了更多的晋升机会。

其次，在领导干部的政治晋升中，关系网络的作用十分显著。曾在中央任职或现任中共中央政治局委员或常委的省级官员的晋升概率更大，从而证实了“基于关系网络的晋升”假设。

再次，研究发现政府绩效会对领导干部的政治晋升产生影响，但在政府绩效的内部，不同维度的重要性及其对政治晋升的影响不尽相同。我们发现，公共服务绩效这个在以往研究中被忽视的变量的显著作用，但却否定了经济绩效的显著作用。

最后，不同职位的官员的绩效与晋升关系不尽相同，省委书记和省长两个样本组的模型回归结果存在显著差异，但二者的互补却使总模型的效果较好。

此外，不同地区也显示出差异性，东部地区与中西部地区在官员晋升的决定因素上存在若干值得注意的不同，比如两个地区的官员晋升都受到公共服务绩效的影响，但东部地区的影响更大一些；经济绩效则对中西部地区的官员晋升影响更多一些，表明中央考核地方的尺度并非“一刀切”，而是有其战略考虑的。

#### 5.1.2 本文的理论贡献

本文在理论意义和学术价值上具有三点贡献。首先，本文是对已有关于“绩效—晋升”假设和“绩效—选举支持”假设的进一步验证，将该理论纳入中国这样一个中央集权的单一制国家体制背景中进行考察，并分析了典型的“中国特色的联邦主义”和政治单一制的混合体下该套理论的适用性和变化趋向。研究肯定了已有关于经济绩效的重要作用的论述，并将公共服务绩效引入研究框架中，从而丰富了已有的实证研究，并进一步澄清了相关实证结论。

由于中国处于转轨时期，各种制度创新和体制改革正在改变中国的政治体制和行



政管理体制，对官员晋升的考察也需要分阶段进行。目前关注最多的就是将 1978 年作为分界点，考察改革开放前后中国党政领导干部绩效考核和政治晋升标准的延续和变迁（如周黎安等，2005；周雪光，2001；Bo, 1996）。进入 21 世纪，科学发展观等一系列国家重大发展战略主导思想的提出、贯彻和落实，已经悄悄改变着中国政治和行政体制的运行轨迹，党政领导干部晋升的内在逻辑也开始发生转向。因此，本文对 2000 年至 2004 年间中国省级官员政治晋升与省级政府绩效的关系研究，填补了该阶段的研究空白，从而进一步延伸了“绩效—晋升”的因果关系逻辑，并赋予二者全新的内涵，充实了现有理论。

最后，从公共管理和政府绩效评估的视角对“绩效—晋升”假设进行研究，考察基于绩效的晋升和基于晋升的激励的重要作用和深远影响，并采用事件史分析方法予以检验，本文丰富了国内公共管理研究，也进一步深化了国内政府绩效研究。它表明，融汇其他集成社会科学的理论和方法，探察公共管理基本议题的研究是可取的，也是能够产生更加坚实和有意义成果的。

## 5.2 政策建议

### 5.2.1 政府绩效评估体系有待于进一步的创新和完善

本文的研究表明，公共服务绩效已经进入政府绩效评估体系之中，并且开始发挥其显著的作用，尽管与官员个人特征相比其作用并不明显。这就表明，政府绩效评估制度的改革和创新，特别是地方和基层政府的探索性创新以及上级和中央政府对成熟创新的制度化，都有利于政府绩效评估活动的积极效应的发挥。因此，未来的研究仍需要积极探索可行的创新方式，使得政府绩效评估体系更具包容性，更加体现科学发展观和正确政绩观的内涵和要求。目前各地纷纷探索和试点的绿色 GDP、和谐指数、幸福指数、基于科学发展观的政府绩效评估指标体系等，尽管尚未成熟和推广，但却都是有益的尝试，值得鼓励和推广。

### 5.2.2 基于晋升的激励作用有待于更为合理的发挥

如何发挥基于绩效的晋升和基于晋升的激励机制的积极作用，消除其消极影响，这项任务还需要很多研究。尽管在本文中我们发现彼德原理的影子，基于绩效的晋升发挥了应有的积极作用，但并不表示它在现实中没有问题。已有文献已经揭示了它的诸多负面影响，而在领导干部人事管理中，这种问题仍需要更加深入的研究，以期促进激励手段的效果发挥。

### 5.2.3 公众参与的政府绩效评估和领导干部选拔任用需要扩大和深化

在上下级政府和公众之间存在着复杂的博弈关系，但公众的广泛参与、透明公开等却是促进政府绩效评估制度创新，推进领导干部选拔任用机制改良的重要手段。公众是政府提供的公共产品和公共服务的直接消费者，也是政府的直接委托人，因此公众对于政府活动和官员工作有着重要的发言权。邀请公众参与政府决策和管理之中，

将能进一步扩大政府绩效评估的积极影响，使基于绩效的公众问责落到实处，而公共服务型政府的建设也将得到推动。

## 5.3 研究不足及改进思路

### 5.3.1 研究不足

本文的研究尽管弥补了此前实证研究的若干缺陷，并提供了针对“绩效—晋升”假设的新的经验证据，但仍然存在若干不足。首先，囿于数据采集的困难，本文的样本分析期被显著在了 5 年以内，而此前研究无论是在样本规模还是纵贯时期上都优于本文。样本分析期的短暂也决定了样本规模的窄小，无法开展更深入的分析，一定程度上限制了实证研究的进一步发挥。

其次，虽然本文提出了各种绩效构造和组合对政治晋升的假设和验证方法，但仅对相对绩效考核进行了检验，其他假设和理论未能得到证实。政府绩效的不同构造方式需要更为细致的分类和比较，以便考察已有文献的其他方面的假设。

最后，本文采用 logistic 回归分析的方法来完成事件史分析的有关工作，由于该回归模型本身的问题，一些结论的获得和比较还需要进一步的考察。而更为复杂的统计分析方法，比如交叉项、嵌套模型的分析等。

### 5.3.2 未来研究方向

未来针对“绩效—晋升”假设验证的实证研究可以在本文的研究不足方面予以展开。首先，根据政府绩效测量与评估的理论与方法，重新构造新的政府绩效截面—时间序列数据库，使之能够贴近现实，并充分反映现实政府绩效评估的实际。在此基础上完成有关研究，将会深化本文的若干分析。

其次，针对省级以下党政领导干部政治晋升的研究已经开始，但仍然少见且不够深入和系统。基层政府组织和党政领导干部的行动逻辑虽然引起了财政管理、绩效管理等领域研究的关注，但在本文触及的研究领域中还未能得到全面的考察。未来的研究如果能够收集到基层政府组织的有关数据，聚焦特定区域和区域间比较的研究将是十分富有价值的，尽管它们十分困难。

再次，政府绩效与政治晋升之间的因果关系已经得到了许多检验和验证，但二者之间的作用机理和影响路径尚未得到更为深入的剖析和验证。按照组织管理的研究方法和路径，未来的研究可以选取可能的中间变量或干扰变量，探察绩效与晋升之间的内在关系和中介环节，并分析绩效与晋升因果关系的前因后果，为管理实践提供更有实际操作性的研究发现。

## 致 谢

首先，感谢我的导师吴建南教授，他在为人处世、学术研究、做事的方式方法等各个方面都为笔者率先垂范，他的悉心指导和热诚教诲也令笔者受益匪浅、受用终生。吴老师的鼓励和肯定、指导和批评都令笔者如沐春风，也为本文的完成提供了直接的学术养分和研究支持。同时，吴老师在学习、研究、工作和生活上的关怀和帮助使笔者后顾之忧，对此笔者感激不尽。

感谢西安交通大学公共政策与管理学院的朱正威教授、张思锋教授、李怀祖教授、李树苗教授、杨东朗教授、雷战波教授、耿庆茹教授、董新宇副教授、黎洁副教授、张胜副教授、刘波副教授、陈春会副教授、刘慧君讲师等，西安交通大学管理学院的李垣教授、孙卫教授、樊耘教授、郭菊娥教授、赵西萍教授等在笔者求学期间的授课和指导，他们在研究方法、学科基础研究、公共管理相关议题分析等方面的造诣给予笔者极大的启发和正确的指引。感谢樊耘教授、姚小涛副教授对论文的评阅及建议。

其次，感谢国家自然科学基金管理学部、教育部人文社会科学重点研究基地——中国人民大学中国财政金融政策研究中心、西安交通大学研究生院研究生创新基金等为本研究及本人提供资助。感谢西安交通大学公共政策与管理学院、绩效管理研究中心、图书馆等机构为笔者完成此项研究所提供的诸多便利条件。感谢中国社会科学院冯兴元研究员为笔者提供他的英文论文。感谢本文参考文献中诸多专家学者为本研究所积累的学术文献，他们的开创性研究为本文的构思和撰写提供了最根本的支持。此外，感谢笔者曾经参与的多次学术研讨会、讲座和报告会的主办方及参与者，向他们的学习、与他们的研讨、同他们的切磋等都使笔者受益良多。

再次，感谢徐根望、王长军、孟凡蓉、胡春萍、阎波、章磊、刘佳、杨宇谦、梅红、段延锦、柴晓军、黄欣、王芸、黄中恺、王维、刘凯凯、王琦玮、白波等绩效管理研究中心的同门师兄师姐、师弟师妹们的理解、帮助和支持。在与他们的频繁讨论、深入沟通乃至激烈争辩中，笔者对本文的思路有了更为清晰的认识。同时，他们在本研究中所提出的宝贵建议和热心帮助也令笔者心存感激。

感谢秦瑞雪（中山大学）、刘飞（南京大学）、杨兆芳（西安交通大学）、雷云（复旦大学）、李晓方（华中科技大学）等同学为笔者提供的文献资料，他们在百忙中如此热心，着实令笔者感动。感谢唐远志、杨子豪、权希、连传鹏等硕 673 班同班同学的帮助，他们在数据处理、学术探讨等方面对笔者给予了诸多帮助。

最后，感谢我的父母、爷爷、奶奶、弟弟、妹妹等亲人在我求学期间的一贯支持和理解，他们的坚毅、乐观和豁达是我在外向学问路的安定后方和坚强后盾。感谢我的女友孙晓燕及其家人的长期理解和支持。

## 参考文献

- [1] Bevan G, Hood C. WHAT'S MEASURED IS WHAT MATTERS: TARGETS AND GAMING IN THE ENGLISH PUBLIC HEALTH CARE SYSTEM[J]. *Public Administration*, 2006, 84 (3): 517-538.
- [2] Peter LJ. 彼德原理：为何事情总是弄砸了[M]. 台北：远流出版事业股份有限公司，1992.
- [3] 欧福钦. 中国改革开放成就“最令人瞩目”[N]. 参考消息：北京，2008.
- [4] 世界银行. 变革世界中的政府[M]. 北京：中国财政经济出版社，1997.
- [5] Montinola G, Qian Y, Weingast B. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China[J]. *World Politics*, 1995, 48: 50-81.
- [6] 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).
- [7] 周黎安, 李宏彬, 陈烨. 相对绩效考核：中国地方官员晋升机制的一项经验研究[J]. *经济学报*, 2005, 1 (1): 83-96.
- [8] 张军, 高远, 傅勇等. 中国为什么拥有了良好的基础设施?[J]. *经济研究*, 2007, (03).
- [9] 吴建南, 阎波. 政府绩效:理论诠释、实践分析与行动策略[J]. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 2004, (03).
- [10] 陈昌盛, 蔡跃洲. 中国政府公共服务：体制变迁与地区综合评估[M]. 北京：中国社会科学出版社，2007.
- [11] 雅克·莱斯利. 中国“污染噩梦”令人担忧[N]. 参考消息，2008.
- [12] 周业安. 地方政府竞争与经济增长[J]. *中国人民大学学报*, 2003, (01).
- [13] 贾让成, 楼伟波, 李龙. 政府绩效考核机制:长三角经济一体化中政府竞争的源泉[J]. *上海经济研究*, 2007, (05).
- [14] 比尔·鲍威尔. 中国制造业面临前所未有考验[N]. 参考消息，2008.
- [15] 董伟. 北京蓝皮书揭秘房地产市场怪现状[N]. *中国青年报*, 2008.
- [16] 刘世昕. 政绩考评不以GDP论英雄[N]. *中国青年报*, 2008.
- [17] 褚添有. 政治导向型政府管理--1949年至1978年中国政府管理模式研究[J]. *公共管理学报*, 2008, (1).
- [18] Behn RD. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures[J]. *Public Administration Review*, 2003, 63 (5): 586-606.
- [19] 尚虎平. “绩效”晋升下我国地方政府非绩效行为诱因——一个博弈论的解释[J]. *财经研究*, 2007, (12).
- [20] 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, (06).
- [21] 吴建南, 张翔. 政府绩效的决定因素:观点述评、逻辑关系及研究方法[J]. *西安交通大学学报(社会科学版)*, 2006, (01).
- [22] Yang K, Hsieh JY. Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model[J]. *Public Administration Review*, 2007, 67 (5): 861-879.
- [23] Enticott G, Walker RM. Sustainability, performance and organizational strategy: an empirical analysis of public organizations[J]. *Business Strategy and the Environment*, 2008, 17 (2): 79-92.
- [24] Bo Z. Economic performance and political mobility: Chinese provincial leaders[J]. *Journal of*

- Contemporary China, 1996, 5 (12): 135-154.
- [25] Huang Y. Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-local Relations During Reform Era[M]. New York: Cambridge University Press, 1996.
- [26] Zhou L-A. Career Concerns, Incentive Contracts , and Contract Renegotiation in the Chinese Political Economy[D]: Stanford University, 2002.
- [27] Oppen S, Brehm S. Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China. 2007.
- [28] 傅小随. 地区发展竞争背景下的地方行政管理体制改革 [J]. 管理世界, 2003, (02).
- [29] 卢攀辉. 目标责任制、创新与组织绩效: 面向中国乡镇政府的探索性研究 [D]. 西安: 西安交通大学, 2007.
- [30] 金太军, 袁建军. 地方政府创新博弈分析 [J]. 江海学刊, 2005, (05).
- [31] 姚先国, 谢晓波. 长三角经济一体化中的地方政府竞争行为分析 [J]. 中共浙江省委党校学报, 2004, (03).
- [32] Long JS, Allison PD, McGinnis R. Rank Advancement in Academic Careers: Sex Differences and the Effects of Productivity[J]. American Sociological Review, 1993, 58 (5): 703 -722.
- [33] Long JS, Allison PD, McGinnis R. Entrance into the Academic Career[J]. American Sociological Review, 1979, 44 (5): 816-830.
- [34] Dietz JS, Chompalov I, Bozeman B, et al. Using the Curriculum Vita to Study the Career Paths of Scientists and Engineers: An Exploratory Assessment[J]. Scientometrics, 2000, 49 (3): 419 -442.
- [35] 宋德舜. 国有控股、最高决策者激励与公司绩效 [J]. 中国工业经济, 2004, (03).
- [36] 宋德舜. 国有控股、经营者晋升和公司绩效 [J]. 南开经济研究, 2006, (03).
- [37] Zhou X. Political Dynamics and Bureaucratic Career Patterns in the People's Republic of China[J]. Comparative Political Studies, 2001, 34 (9): 1036 -1062.
- [38] Walder AG. Career Mobility and the Communist Political Order[J]. American Sociological Review, 1995, 60 (3): 309-328.
- [39] Li B, Walder AG. Career Advancement as Party Patronage: Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, 1949-1996[J]. The American Journal of Sociology, 2001, 106 (5): 1371 -1408.
- [40] Zhao W, Zhou X. Chinese Organizations in Transition: Changing Promotion Patterns in the Reform Era[J]. Organization Science, 2004, 15 (2): 186-199.
- [41] Lazear EP, Rosen S. Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts[J]. The Journal of Political Economy, 1981, 89 (5): 841-864.
- [42] 爱得华·拉齐尔. 人事管理经济学 [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店; 北京大学出版社, 2000.
- [43] Landry PF. The Political Management of Mayors in Post-Deng China[J]. The Copenhagen Journal of Asian Studies, 2003, 17: 31-58.
- [44] Guo G. Retrospective Economic Accountability Under Authoritarianism: Evidence from China[J]. Political Research Quarterly, 2007, 60 (3): 378-390.
- [45] James O, John P. Public Management at the Ballot Box: Performance Information and Electoral Support for Incumbent English Local Governments[J]. J Public Adm Res Theory, 2007, 17 (4): 567-580.
- [46] Boyne GA, James O, John P, et al. Happy consumers, loyal voters: Voter reaction to incumbent performance in English local governments, 1999-2006[C]. the 57th Political Studies Association Annual Conference: Bath, 2007.
- [47] 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 [J]. 经济研究, 2007, (11): 91-103.
- [48] 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, (09).

- [49] 安东尼·唐斯. 官僚制内幕[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2006.
- [50] 姜树林, 颜燕, 阮杨. 资源配置与激励:关于晋升的文献综述[J]. 世界经济文汇, 2002, (05).
- [51] Chan HS. Cadre Personnel Management in China: The Nomenklatura System, 1990–1998[J]. The China Quarterly, 2004, 179: 703-734.
- [52] Naff KC. Through the Glass Ceiling: Prospects for the Advancement of Women in the Federal Civil Service[J]. Public Administration Review, 1994, 54 (6): 507 -514.
- [53] 王贤彬, 徐现祥. 地方官员来源、去向、任期与经济增长[J]. 管理世界, 2008, (3): 16-26.
- [54] 陈红太. 当代中国政府体系与政治研究法[M]. 北京: 经济日报出版社, 2002.
- [55] 科尔奈 雅. 社会主义体制--共产主义政治经济学[M]. 北京: 中央编译出版社, 2006.
- [56] 谢志强, 青连斌. 影响干部职务升迁的主要因素--一项对地(厅)级干部的调查[J]. 中国行政管理, 1999, (2): 21,29.
- [57] Provan KG, Milward HB. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems[J]. Administrative Science Quarterly, 1995, 40 (1): 1-33.
- [58] Li H, and Zhou, L. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive. Role of Personnel Control in China[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89 (9-10): 1743-1762.
- [59] La Porta R, Lopez-de-Silanes F, Shleifer A, et al. The Quality of Government[J]. Journal of Law, Economics and Organization, 1999, 15 (1): 222-279.
- [60] Boyne GA. Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales[J]. Public Money and Management, 2002, 22 (2): 17 -24.
- [61] Affairs TMSoCaP. 政府绩效评估之路[M]. 上海: 复旦大学出版社, 2007.
- [62] Poister TH, Henry GT. Citizen Ratings of Public and Private Service Quality: A Comparative Perspective[J]. Public Administration Review, 1994, 54 (2): 155 -160.
- [63] 李怀祖. 管理研究方法论[M]. 西安: 西安交通大学出版社, 2004.
- [64] Neuendorf KA. The content analysis guidebook[M]. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2002.
- [65] 梁在. 事件史分析[G]. In: 郭志刚, editor. 社会统计分析方法——SPSS 软件应用. 中国人民大学出版社: 北京, 2003.
- [66] 王济川 郭志刚. Logistic 回归模型方法与应用[M]. 北京: 高等教育出版社, 2001.
- [67] Allison PD. Discrete-Time Methods for the Analysis of Event Histories[J]. Sociological Methodology, 1982, 13: 61-98.
- [68] Berry FS, Berry WD. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis[J]. The American Political Science Review, 1990, 84 (2): 395 -415.
- [69] 卢纹岱, editor SPSS for Windows 统计分析. 电子工业出版社: 北京, 2006.
- [70] 郭志刚. logistic 回归[G]. In: 郭志刚, editor. 社会统计分析方法——SPSS 软件应用. 中国人民大学出版社: 北京, 2003.
- [71] 陈志武. 中国的政府规模有多大? . 中国经济网[EB]: 北京, 2008.
- [72] 刘伟, 蔡志洲. 走下神坛的从 GDP: 经济增长到可持续发展[M]. 北京: 中信出版社, 2006.
- [73] Baker GP, Jensen MC, Murphy KJ. Compensation and Incentives: Practice vs. Theory[J]. The Journal of Finance, 1988, 43 (3): 593-616.
- [74] Fairburn JA, Malcomson JM. Performance, Promotion, and the Peter Principle[J]. Review of Economic Studies, 2001, 68 (1): 45-66.
- [75] 严冀, 陆铭. 分权与区域经济发展:面向一个最优分权程度的理论[J]. 世界经济文汇, 2003, (03).
- [76] 西奥多·H.波伊斯特. 公共与非营利组织绩效考评: 方法与运用[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

## 附录

表 附录 1-1 样本期省级官员列表

序号	姓名	任期	职务
	贾庆林	97.08—02.10	北京市市委书记
	刘淇	02.10—	北京市市委书记
	贾庆林	96.10—99.02	北京市市长
	刘淇	99.02—03.01	北京市市长
	孟学农	03.01—03.04	北京市市长
	王岐山	03.04—07.11	北京市市长
	张立昌	97.08—07.03	天津市市委书记
	李盛霖	98.05—02.12	天津市市长
	戴相龙	02.12—07.12	天津市市长
	王旭东	00.06—02.11	河北省省委书记
	白克明	02.11—07.08	河北省省委书记
	钮茂生	98.11—02.12	河北省省长
	季允石	02.12—06.10	河北省省长
	田成平	99.06—05.07	山西省省委书记
	刘振华	99.07—04.01	山西省省长
	张宝顺	04.01—05.07	山西省省长
	储波	01.08—	内蒙古自治区区委书记
	乌云其木格	00.08—03.04	内蒙古自治区政府主席
	杨晶	03.04—	内蒙古自治区政府主席
	闻世震	97.08—04.12	辽宁省省委书记
	张国光	98.01—01.01	辽宁省省长
	薄熙来	01.01—04.02	辽宁省省长
	张文岳	04.02—07.12	辽宁省省长
	王云坤	98.09—06.12	吉林省省委书记
	洪虎	98.09—04.10	吉林省省长
	徐有芳	97.07—03.03	黑龙江省省委书记
	宋法棠	03.03—05.12	黑龙江省省委书记
	宋法棠	00.01—03.04	黑龙江省省长
	张左己	03.04—07.12	黑龙江省省长
	黄菊	94.09—02.10	上海市市委书记
	陈良宇	02.10—06.09	上海市市委书记
	徐匡迪	95.02—01.12	上海市市长
	陈良宇	01.12—03.02	上海市市长
	韩正	03.02—	上海市市长
	回良玉	00.01—02.12	江苏省省委书记
	李源潮	02.12—07.10	江苏省省委书记
	季允石	98.09—02.12	江苏省省长
	梁保华	02.12—08.01	江苏省省长
	张德江	98.09—02.11	浙江省省委书记
	习近平	02.11—07.03	浙江省省委书记

表 附录 1-1 (续)

序号	姓名	任期	职务
	柴松岳	97.04—02.10	浙江省省长
	吕祖善	03.01—	浙江省省长
	王太华	00.01—04.12	安徽省省委书记
	许仲林	00.01—02.10	安徽省省长
	王金山	02.10—07.12	安徽省省长
	陈明义	96.10—00.12	福建省省委书记
	宋德福	00.12—04.02	福建省省委书记
	卢展工	04.02—	福建省省委书记
	习近平	99.08—02.10	福建省省长
	卢展工	02.10—04.12	福建省省长
	舒惠国	97.04—01.04	江西省省委书记
	孟建柱	01.04—07.11	江西省省委书记
	舒圣佑	95.04—01.04	江西省省长
	黄智权	01.04—06.10	江西省省长
	吴官正	97.04—02.11	山东省省委书记
	张高丽	02.11—07.03	山东省省委书记
	李春亭	95.02—01.12	山东省省长
	张高丽	01.12—03.01	山东省省长
	韩寓群	03.01—07.06	山东省省长
	马忠臣	98.03—00.10	河南省省委书记
	陈奎元	00.10—02.12	河南省省委书记
	李克强	02.12—04.12	河南省省委书记
	李克强	99.02—03.01	河南省省长
	李成玉	03.01—	河南省省长
	贾志杰	94.12—01.01	湖北省省委书记
	蒋祝平	01.01—01.12	湖北省省委书记
	俞正声	01.12—07.10	湖北省省委书记
	蒋祝平	95.02—01.01	湖北省省长
	张国光	01.01—02.10	湖北省省长
	罗清泉	02.10—07.12	湖北省省长
	杨正午	98.10—05.12	湖南省省委书记
	储波	98.11—01.08	湖南省省长
	张云川	01.08—03.03	湖南省省长
	周伯华	03.03—06.09	湖南省省长
	李长春	98.03—02.11	广东省省委书记
	张德江	02.11—07.11	广东省省委书记
	卢瑞华	96.02—03.01	广东省省长
	黄华华	03.01—	广东省省长
	曹伯纯	97.07—06.06	广西壮族自治区区委书记
	李兆焯	98.01—03.04	广西壮族自治区政府主席
	陆兵	03.04—07.12	广西壮族自治区政府主席
	杜青林	98.02—01.08	海南省省委书记
	白克明	01.08—02.11	海南省省委书记
	王岐山	02.11—03.04	海南省省委书记
	汪啸风	03.04—06.12	海南省省委书记



附 录

表 附录 1-1 (续)

序号	姓名	任期	职务
	汪啸风	98.02—03.10	海南省省长
	卫留成	03.10—07.01	海南省省长
	贺国强	99.06—02.10	重庆市市委书记
	黄镇东	02.10—05.12	重庆市市委书记
	包叙定	99.06—02.10	重庆市市长
	王鸿举	02.10—	重庆市市长
	周永康	00.01—02.12	四川省省委书记
	张学忠	02.12—06.12	四川省省委书记
	张中伟	99.06—07.01	四川省省长
	刘方仁	93.07—01.01	贵州省省委书记
	钱运录	01.01—05.12	贵州省省委书记
	钱运录	99.01—01.01	贵州省省长
	石秀诗	01.01—06.07	贵州省省长
	令狐安	97.08—01.10	云南省省委书记
	白恩培	01.10—	云南省省委书记
	李嘉廷	98.01—01.06	云南省省长。
	徐荣凯	01.06—06.11	云南省省长
	陈奎元	92.10—00.10	西藏自治区区党委书记
	郭金龙	00.10—04.12	西藏自治区区党委书记
	列确	98.05—03.05	西藏自治区区政府主席
	向巴平措	03.05—	西藏自治区区政府主席
	李建国	97.08—07.03	陕西省省委书记
	程安东	94.12—02.05	陕西省省长
	贾治邦	02.05—04.10	陕西省省长
	孙英	98.04—01.01	甘肃省省委书记
	宋照肃	01.01—03.08	甘肃省省委书记
	苏荣	03.08—06.07	甘肃省省委书记
	宋照肃	98.04—01.01	甘肃省省长
	陆浩	01.01—06.10	甘肃省省长
	白恩培	99.06—01.10	青海省省委书记
	苏荣	01.10—03.08	青海省省委书记
	赵乐际	03.08—07.03	青海省省委书记
	赵乐际	99.08—03.10	青海省省长
	杨传堂	03.10—04.12	青海省省长
	毛如柏	97.08—02.03	宁夏自治区区党委书记
	陈建国	02.3—	宁夏自治区区党委书记
	马启智	97.12—07.05	宁夏自治区区政府主席
	王乐泉	94.10—	新疆自治区区党委书记
	阿不来提·阿不都热西提	93.12—03.01	新疆自治区区政府主席
	司马义·铁力瓦尔地	03.01—07.12	新疆自治区区政府主席

## 攻读学位期间取得的研究成果

- [1] 吴建南, 马亮, 杨宇谦. 中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析[J]. 管理世界, 2007, (8): 43~52. (摘录转载于《中国社会科学文摘》, 2008年第1期)
- [2] 榆林政府创新项目课题组(执笔人: 吴建南、马亮). 积极推动政府创新 全面提升政府绩效——关于地方政府管理创新的回顾与前瞻. 榆林市政府决策咨询, 2007-6-25 (转载于《绩效管理动态》, 2007年5月第2期)
- [3] 吴建南, 马亮, 杨宇谦. 中国地方政府创新: 基于多案例的文本分析[C]. 第三届全国行政哲学研讨会暨“行政发展观研讨会”会议论文, 上海, 2006-11.
- [4] 吴建南, 马亮, 杨宇谦. 地方政府创新及其属性: 引入绩效理论的多案例分析[C]. “政府绩效评估与行政管理体制改革研讨会”会议论文, 兰州, 2006-9.
- [5] 吴建南, 马亮. 测量政府绩效, 亦需解释政府绩效——兼评罗伯特·帕特南的《使民主运转起来》[C]. “治理评估的理论与实践学术研讨会”, 中共中央编译局比较政治与经济研究中心, 北京 2008-4-26.

