

经济增长、民生改善与地方官员晋升再考察^{*}

——来自 2000—2014 年中国省级面板数据的经验证据

朱建军 张 蕊

内容提要: 本文通过构建晋升 Probit 模型,采用中国 31 个省份面板数据(2000—2014),实证分析了传统经济增长、新经济增长和民生改善对地方官员晋升的影响。结果发现,近 15 年来,以固定资产增速反映的传统经济增长与省级官员晋升无显著正相关关系;金融发展与省级官员晋升呈 U 型曲线关系;互联网经济与省委书记晋升正相关,与省长晋升无关;环保绩效与省级官员晋升呈“倒 U”型曲线关系;民生支出与省委书记晋升呈 U 型曲线关系,与省长晋升无关。这些发现说明经济增长作为中央政府对地方政府激励结构的重要内容,激励指标已经开始逐渐回归理性,民生改善与社会公平也在地方激励结构中占据越来越重要地位,经济社会转型中地方政府围绕 GDP 增长的一元竞争模式开始逐步演变为以新经济增长和改善民生、社会公平为目标的二元甚至多元竞争模式。

关键词: 晋升激励 经济增长 民生绩效

一、引言

改革开放以来,中国经济保持了 30 多年的高速增长。与西方国家不同的是,我国经济高速增长并不是以资源禀赋、资本积累等条件为支撑实现的,我国的地方产权保护、政府管理质量等影响经济增长的正式制度安排和管理机制更是处于较为落后的水平(Allen et al, 2005),中国经济的表现成为众多经济学家难以破解的“谜团”。但正如 Easterly(2005)所指出的那样,“增长需要提供合适的激励才会发生,因为人们确实会对激励做出反应”。

财政分权与中国特有的官员治理制度是学者研究中国地方政府激励机制的两条主要路径。第二条路径由于以地方官员作为基本分析单元,更为深刻地考察了地方政府激励结构的形成过程而备受学者的关注与认同。以周黎安为代表的“晋升锦标赛”理论认为,我国中央政府制定的绩效考核体系是激励机制的核心,并形成“晋升锦标赛”——官员任期内

经济绩效越好,越容易获得升迁(周黎安,2005、2007、2010、2011)。中央政府可以通过晋升激励来引导地方政府实行有利于经济增长的行为,即“为增长而竞争”(张军,2005;张军、高远,2007)。此后以该理论为基础的一系列研究都证实经济增长是官员获得晋升的关键标准,并进一步论证这种“为增长而竞争”的锦标赛会导致地方政府片面追求 GDP,造成基本公共服务发展的失衡(傅勇、张晏,2007;贺军,2011;杨帆、屈浩,2011;杨冠琼等,2011)。

本文承认中央政府的绩效考核体系在官员晋升中所起的关键性作用,认同中央对地方官员的激励安排会对官员决策行为产生影响,进而对经济和社会发展带来影响。但与以往文献不同的是,本文认为,在所谓晋升锦标赛中(如果存在),中央政府所制定的制度和政策并非常量,即中央政府并非沉默的行为者,它会根据自身意图对地方政府行为加以调控和引导,当面对经济发展中诸如环境污染、教育、医疗服务短缺等一系列问题时,中央政府会采取一

^{*} 朱建军、张蕊,兰州大学管理学院,邮政编码:730000,电子邮箱:jayjohnzhu@163.com。本文受到国家自然科学基金项目“基于公共价值的政府绩效结构、生成机制及中国情景下的实证研究”(71373107)、国家自然科学基金项目“政府职能转变背景下绩效管理研究”(71433005)资助。感谢匿名审稿人的修改意见,当然文责自负。

系列措施引导地方政府从热衷于发展经济转向民生改善和社会公平。如十六届三中全会后,在科学发展观指导下,政府绩效评估指标设置初步实现了由政府本位到民生本位的转变。十七大提出关注民生、重视民生、保障民生和改善民生是贯彻落实科学发展观的核心内容,将民生为重点的社会建设摆在更加突出位置。2008年2月中共《关于深化行政管理体制改革的意见》中明确要求推行政府绩效管理 and 行政问责制度,“健全以行政首长为重点的行政问责制度”,以提高政府执行力和公信力。同年,中组部在官员绩效考核中首次加入民众满意度指标。十八大再次强调要加快健全基本公共服务体系,强化基本公共服务绩效考核和行政问责。2013年3月,中共中央、国务院印发《国家新型城镇化规划(2014~2020)》,明确提出建立生态文明考核评价机制,对限制开发区域和生态脆弱的国家扶贫开发工作重点县取消地区生产总值考核;12月,中组部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,正式宣布改革中国地方政府和官员的政绩考核办法。

这些政策或行为体现了中央政府对地方政府行为的调控与引导,地方政府也必定会根据所受激励与当地社会条件进行行为选择以回应中央政策。特别是近年来中国GDP增速开始回落,经济下行压力增大,中央政府推行全面深化改革的背景下,地方官员政治行为要考量的因素日益增多与复杂,推动经济增长(尤其是实现GDP高速增长)似乎不再是官员获得晋升的唯一或标准答案。我们不得不重新思考新形势下地方官员晋升的激励究竟是什么?中央对地方政府的激励安排是否经历着从经济增长(为增长而竞争)到民生改善(为和谐而竞争)的变化?地方政府及官员如何应对这种激励变化?只有理解了地方官员的真正动机,我们才能思考如何改变他们的行为。基于此,本文采用省级党政首长的官员数据,对新形势下地方官员晋升激励因素进行识别与再考察。

本文通过实证分析发现,近15年来(2000—2014),以固定资产投资增速反映的GDP增长与省级行政官员晋升没有显著正相关性,而以银行信贷反映的金融深度、以API反映的环保绩效以及民生支出等与官员晋升呈现U型或“倒U”型曲线关系,且同一经济或民生指标对省委书记与省长晋升产生的影响可能存在差异。

二、文献综述与假说

(一)经济增长与官员晋升激励

周黎安(2008)指出,属地化管理、行政逐级发包制、晋升锦标赛和财政分权等因素为地方官员推动经济增长的强激励提供了关键性制度基础。从地方政府治理的角度看,经济增长与官员晋升激励的相关研究基本都是围绕中央政府制定的绩效考核体系展开。以周黎安、张军等为代表的学者认为中国领导干部绩效考核体系设立了优先实现经济增长的目标,而且能有效激励地方官员行为。在该研究框架和理论模式下,大量研究都致力于证实经济增长与官员晋升的相关关系(王贤斌、徐现祥,2008、2009;郑尚值,2012;刘佳等,2012;乔坤元,2013),或是对该理论进行有益补充(陈健、陆梦龙,2010;李维安、钱先航,2012;唐志军等,2013)。此外,对我国官员绩效考核体系持乐观态度的学者也赞同经济增长会促进官员晋升的观点。吴璟(2013)等人的研究发现,官员所在辖区GDP增长相对其前任的表现是官员获得晋升的最重要因素;皮埃尔等(2012)研究发现,经济增长绩效最佳的官员更有可能获得“外部”晋升,即调任其他区域或同一机关不同岗位。但他也发现,经济增长表现欠佳,官员并不因此受到惩罚。

也有学者对“晋升锦标赛”理论逻辑提出质疑,陶然、苏福兵等(2010)提出,中国政治体系内的权力配置、数据采集过程的扭曲机制以及个体官员政治网络强度等因素导致中国实际上并不存在一个政府提拔与主要经济指标直接挂钩的考核体系。姚洋、张牧扬(2013)发现在有效控制官员个人能力因素之后,没有发现经济业绩对官员晋升有显著作用。史宗翰(Victor Shih, 2012)及其同事研究了后来晋升为中央委员的高层官员在1982—2002年在省里工作的数据,发现晋升与经济绩效不相关。龚启圣(James Kung, 2013)同意史宗翰提出的经济绩效与官员晋升前景无关的观点,但他发现,土地销售状况对官员的职业晋升具有重要作用。李晟(2015)通过数据量化分析发现,地方GDP增长速度及相对表现与该地区整体晋升概率不仅没有显著正相关性,相反还存在微弱的负相关性。对我国官员绩效考核体系持悲观态度的学者认为,官员晋升更多地依赖政治恩庇(patronage)而不是经济绩效(Opper & Brehm, 2007)。王守坤(2013)也提出,中国省级官员在政治晋升激励下作出致力于辖区经济增长的反应会

因官员的政治网络强度而异。

实际上,无论晋升锦标赛是否存在,随着外部条件的变化,中央政府总会根据自身意图来调控和引导地方政府行为,即中央对地方政府的激励安排是可能发生变化的,我们对国内外文献进行梳理发现,几乎所有的相关研究都是以 GDP 作为考核经济增长的关键指标,这一点无可厚非,因为 GDP 是反映经济增长速度最为直接、最易度量的指标。但随着国内外经济环境发生重大变化,特别是近年来中国 GDP 增速开始回落,经济发展从重总量速度转向重质量效益,因此,应纳入新的经济内容加以研究。但未见学者对以金融和互联网为代表的新经济增长与官员晋升之间的关系进行实证研究。我们认为,环境与时代的变化对官员晋升的影响是不可忽视的。基于此,我们主要考察以 GDP 为代表的传统经济增长和以金融、互联网为代表的新经济增长对省级官员晋升的影响。

我们首先从统计上考察传统经济增长和新经济

增长对省级官员晋升是否存在差异。与以往研究不同的是,我们并没有选取 GDP 增长率,而是选择固定资产投资增长率作为核算传统经济增长的指标,因为固定资产投资能产生立竿见影的 GDP 增长,并为以后的财政收入赢得机会(王志浩,2013)。新经济方面,选取银行贷款额与 GDP 比值变动率和快递业务量变动率两个指标分别反映金融发展和互联网经济。银行贷款额与 GDP 比值可以反映社会整体融资规模,该指标的变动率可以反映资本投资力度,即金融发展深度。我们首先将 2000—2014 年任职的省级官员(包括省委书记和省长)分为晋升组和未晋升组,分别计算每位官员在某省任职期间内固定资产投资增长率、银行贷款额/GDP 比值变动率和快递业务量变动率三个指标平均占比,然后分别计算获得晋升组与未获得晋升组官员以上三个指标平均占比的平均值(见表 1)。需要强调的是,这种统计暂时未考虑其他因素的影响,有待回归的进一步检验。

表 1 2000—2014 年省级官员经济指标对比

		固定资产投资增长率	银行贷款/GDP 变动率	快递业务增长率
省委书记	晋升	18.35% (-0.1017)**	1.11% (0.0078)	232.66% (0.0945)*
	未晋升	21.84% (0.1017)**	1.54% (-0.0078)	183.69% (-0.0945)*
省长	晋升	22.37% (0.0820)*	10.82% (-0.0945)**	95.23% (-0.0327)
	未晋升	18.58% (-0.0820)*	31.40% (0.0945)**	278.43% (0.0327)

注:括号内为相关系数,***、**、* 分别表示在 1%、5% 和 10% 的水平上显著。晋升官员与未晋升官员相关指标的相关系数绝对值与显著性是一样的,仅方向不同,故后表仅列出晋升官员指标的相关系数及显著性。

从表 1 可知,传统经济增长与新经济增长对省委书记和省长晋升产生的影响可能存在差异。省委书记层面,晋升官员固定资产投资增长率低于未晋升官员,而以互联网经济为代表的新经济指标明显高于未获得晋升官员;省长层面,晋升官员固定资产投资增长率高于未晋升官员,而相关新经济指标明显低于未晋升官员,与省委书记表现刚好相反。

考虑到不同时期,经济增长对官员晋升产生的影响可能不同,我们将样本期缩短,分为 2000—2006 年和 2007—2014 年两个阶段,以期观察不同时期晋升与未晋升官员在新旧经济指标上是否存在差异(见表 2)。

从表 2 可知,在 2000—2006 年和 2007—2014 年两个不同阶段,传统经济与官员晋升之间关系未发生较大变化。省委书记层面,晋升官员固定资产

投资增长率均低于未晋升官员;省长层面,晋升官员固定资产投资增长率均高于未晋升官员。这说明相较省委书记,传统经济增长对省长晋升可能起到更重要影响。据此,我们提出研究假说 1a 和 1b:

假说 1a:传统经济增长与省委书记晋升无关,经济绩效好的未必能获得晋升。

假说 1b:传统经济增长与晋升正相关,经济绩效好的省长更容易获得晋升。

从表 2 还可以看出,在 2000—2006 年和 2007—2014 年两个不同阶段,新经济增长对官员晋升产生的影响在发生变化。省委书记层面,2000—2006 年,晋升与未晋升官员银行贷款与 GDP 比值变动情况都为负,2007—2014 年,两组人员该指标都为正值,不同阶段内,该指标对官员晋升的影响方向发生

了变化。同时,这两个阶段,晋升官员互联网经济增长指标均大于未晋升官员。省长层面,2000—2006年,晋升官员银行贷款与GDP比值变动率为负,

2007—2014年该指标均值为正值,且相关系数方向也发生了改变。而互联网经济方面,两阶段晋升官员快递业务增长率都低于未晋升官员。

表2 不同阶段省级官员经济指标对比

		2000—2006			2007—2014		
		固定资产投资增长率	银行贷款/GDP变动率	快递业务增长率	固定资产投资增长率	银行贷款/GDP变动率	快递业务增长率
省委书记	晋升	17.24% (-0.0988)*	-0.99% (-0.0038)	20.61% (0.1274)*	21.14% (-0.1078)*	1.97% (0.0134)	358.64% (0.1146)*
	未晋升	18.36%	-1.47%	10.94%	25.25%	2.90%	295.33%
省长	晋升	18.31% (0.0315)	-1.70% (-0.0967)*	11.45% (-0.1956)**	24.43% (0.1198)*	8.65% (0.1098)*	166.84% (-0.0986)*
	未晋升	16.31%	3.43%	18.52%	22.93%	4.64%	450.35%

注:括号内为相关系数,***、**、*分别表示在1%、5%和10%的水平上显著。

据此,我们提出研究假说2a、2b和3a、3b:

假说2a:金融深度与省委书记晋升呈U型曲线关系。

假说2b:金融深度与省长晋升呈U型曲线关系。

假说3a:互联网经济与省委书记晋升正相关。

假说3b:互联网经济与省长晋升无关。

(二)民生改善与官员晋升激励

大量研究官员晋升激励的文献认为,以GDP为核心的绩效考核使官员更关心任期内经济指标(主要是GDP)的高低,而涉及民生的教育、环保、卫生等公共服务投入需要在较长时间内才能显现绩效,不能带来“立竿见影”经济增长效应,因而对官员晋升概率均无积极影响。因此,民生问题虽为公众所关心,但无法得到官员关注。杨海生等(2008)研究显示,在财政分权和基于经济增长的绩效考核体系双重因素影响下,地方政府工作的重点是争夺流动性要素和固化本地资源,而非解决本地环境问题。于文超、何勤英(2013)利用中国1992—2006年省级面板数据,研究发现地方官员政绩诉求是造成辖区环境污染事故频发的重要因素之一。王洵等(2013)的实证研究发现,当地方官员政绩考核偏重经济指标时,财政自由度越大的政府,越有可能将原本属于民生性的公共物品转投到基础建设等经济性公共物品,导致民生恶化。蔡云、杨冠琼(2011)提出,锦标赛激励造成社会经济可持续发展的长期要素被严重忽视,从而导致基础教育发展失衡。可见,中央政府多年来重经济的绩效考核体系导致的政治激励偏失似乎成为解释中国环境治理失败、民生服务缺失等问题最合理的理由。

事实上,基于对我国经济发展所带来一系列负

面效应的深刻思考,中央政府一直试图把民生改善摆在突出的战略位置。如环境保护方面,2005年国务院发布的《国务院关于落实科学发展观加强环境保护的决定》指出,要把环境保护纳入领导班子和领导干部考核的重要内容,并将考核情况作为干部选拔任用和奖惩的依据之一。党的十七大首次提出了实现人均GDP翻两番的增长目标,但设置了一个前提条件,就是必须建立在降低消耗、保护环境的基础之上,明确突出了环境保护的地位,强调了生态指标在官员正确绩效观中的重要意义。党的十八大更进一步将生态文明建设提升至总体布局高度。

在中央政府的一系列治理措施与决心下,民生问题确实得到了一定改善。王洵(2013)的实证研究表明政绩考核中民生权重的增加以及中央“改善民生”的效果会促使地方政府努力改善公共品发展失衡局面;曾明(2012)经过案例研究也表明政绩约束在很大程度上可以有效地改变政府的支出结构,使之由经济建设型财政向民生型财政转变,建立公共财政体制。但关于民生改善是否会对官员晋升产生显著影响这一问题鲜有经验数据的支持。如果民生绩效改善对官员晋升有正向作用,就能在一定程度上验证“民生绩效考核制度”的存在性,这对我国由“为增长而竞争”走向“为和谐而竞争”具有重要意义。

本文主要从环境治理和民生支出两个角度考察民生改善对官员晋升是否存在差异。我们分别选取表征城市空气质量的指标——空气污染指数(API)和民生类支出(教科文卫)占预算总支出比重的变动率作为反映民生改善指标。先计算省级官员任期内两组指标平均值,然后分别统计、计算晋升组和未晋升组官员两组指标平均值(见表3和表4)。

表3 2000—2014年省级官员API对比

		2000—2006	2007—2014	2000—2014
省委书记	晋升	87.63 (0.1118) [#]	73.33 (-0.1303)**	80.06 (-0.0068)
	未晋升	84.54	81.31	83.31
省长	晋升	90.11 (0.2076)***	75.13 (-0.0417)	86.69 (0.0744) [#]
	未晋升	81.69	82.84	79.55

注:括号内为相关系数,***、**、*、#分别表示在1%、5%、10%和15%的水平上显著。

表4 2000—2014年省级官员民生类支出变动率对比

		2000—2006	2007—2014	2000—2014
省委书记	晋升	-1.86% (-0.1079) [#]	11.52% (0.1647)**	3.15% (0.0737) [#]
	未晋升	-1.38%	1.45%	-0.21%
省长	晋升	-1.68% (-0.0528)	8.72% (0.1205)*	1.51% (0.0826) [#]
	未晋升	-0.99%	1.51%	-0.40%

注:括号内为相关系数,***、**、*、#分别表示在1%、5%、10%和15%的水平上显著。

从表3可以看出,2000—2006年,获得晋升的官员(包括省委书记和省长)API均高于未晋升官员,说明该阶段环境质量差可能不会影响官员获得升迁,官员为获得晋升可能更关注环境治理之外的其他因素;2007—2014年,获得晋升的官员(包括省委书记和省长)API均低于未晋升官员,说明这一阶段,在中央关注环保绩效的情况下,环境保护方面的负面数据将直接对官员晋升产生影响,即环境绩效好不一定会获得晋升,但环境绩效差一定不会获得晋升。据此,我们提出假说4a和4b:

假说4a:环境治理绩效与省委书记晋升呈“倒U”型曲线关系。

假说4b:环境治理绩效与省长晋升呈“倒U”型曲线关系。

从表4可以看出,2000—2006年,晋升官员(包括省委书记和省长)整体民生支出变动是缩减的。2007—2014年,晋升官员组民生类支出是增加的,且增加的变动额远高于未晋升官员,相关系数的方向也都发生了由正到负的改变(这对省委书记与省长都是成立的),有可能表明民生绩效好的官员更容易获得升迁。据此,我们提出研究假说5a和5b。

假说5a:民生改善与省委书记晋升呈U型曲线关系。

假说5b:民生改善与省长晋升呈U型曲线关系。

三、数据与模型

我们以中国省长和省委书记为研究对象,利用

2000—2014年全国31个省份的省级面板数据来验证经济增长、民生改善对官员晋升激励的影响,计量模型为:

$$\begin{aligned}
 Promotion_{it} = & \alpha + \beta_1 \cdot invest_growth_{it} \\
 & + \beta_2 \cdot (loan/gdp)_{improve_{it}} \\
 & + \beta_3 \cdot IE_{improve_{it}} + \beta_4 \cdot API_{it} \\
 & + \beta_5 \cdot Livelihood_{improve_{it}} + \epsilon_{it}
 \end{aligned}
 \quad (1)$$

式中,下标*i*(*i* = 1, 2, ..., 31)和*t*(*t* = 2000, 2001, ..., 2014)分别代表第*i*个省份和第*t*年。Promotion代表官员晋升情况,invest_growth代表固定资产投资增长率,loan/gdp_improve代表金融深度,IE_improve代表快递业务量,API代表空气污染指数,Livelihood_improve代表民生情况。

模型采用面板数据结构,以分年度的省份样本作为分析单元。模型中的被解释变量Promotion_{it}为二元变量,反映省份*i*的官员在年份*t*的升迁情况,其中Promotion_{it} = 1表示晋升,Promotion_{it} = 0表示没有获得晋升。此处,官员晋升的判断标准参考李晟(2015)做法,主要包括以下几种情况:由省(市)长调任书记,无论调任哪一个省市;由不进入政治局的省市书记调任其他省市书记,调任时并未直接进入政治局,但是从此前惯例看该省市的书记将会进入政治局,此后也确实进入了政治局;不兼任政治局委员的省市书记直接成为中央领导人。除此之外均视为平调。

模型的主要解释变量分别是传统经济增长、新经济增长、环境绩效和民生支出,并以此来验证本文提出的八个理论假说。传统经济方面,选择固定资产投资增长率作为核算指标。新经济方面,选取银行贷款与GDP比值变动率指标反映信贷规模和金融深度,选取快递业务增长率(剔除人口规模影响)反映互联网经济。考虑到经济增长对晋升的影响可能有一定的滞后性,实证研究中,对以上3个经济指标进行滞后一期处理。

目前,中央政府考核地方官员环保绩效的指标主要有单位GDP能耗、污染治理投资额等,这些指标易取得,但实际效果不强(如可能发生官员为应付上级检查,做“表面文章”行为)。鉴于此,本文选择较能反映环境质量的实际效果指标——空气污染指数(API)^①作为衡量环保绩效的指标,这也是社会公众都能感知的指标。实践中,API是表征各城市空气质量的指标,本文以全国31个省份作为样本分析单元,但统计计算省份API不现实,也无实际意义。鉴于此,本文选取了31个省份省会城市的API作为该省API的代表。我们认为,各省的省委书记、省长都长期在省会城市工作、生活,相对其他城市,省会城市的环境质量肯定是这些官员们更为看重和关心的。公共服务方面,本文选取教科文卫四大支出占预算总支出变动率指标来衡量各省民生改善情况。

模型同时还控制了省级官员的个人特征变量,包括官员年龄、任期和受教育程度。官员的年龄,具体取值随年份变化而变化,我们采用省级官员年龄的实际年数衡量。对任期的认定主要参照王贤彬、徐现祥(2008)的做法,具体为若官员是在1~5月开始任职,将该年记为官员任期的第一年;如果官员在6~12月任职,将次年记为该官员任职的第一年;若官员在一年的1~5月离任,则该年的上一年记为其在任的最后一年;若官员在一年的6~12月离任,则当年记为其在任的最后一年。官员受教育程度,采用定序变量衡

量,具体按学历层次取值为:高中及其以下为1,大学本科或专科为2,硕士为3,博士取4。因可信度不高,我们在研究中没有考虑党校、干部培训班等在职学历。

省级官员数据来源于《中华人民共和国官志》和人民网、政坛网等网站公开资料。固定资产投资增长率、银行贷款与GDP比值变动率、快递业务量、民生支出占总支出比重等指标根据2001—2014年《中国统计年鉴》整理、计算得到,2014年数据取自各省2014年《国民经济和社会发展统计公报》。空气污染指数(API)数据取自中华人民共和国环境保护部网站重点城市空气质量日报^②,根据日报计算得到年平均数^③。由于这些数据都是公开来源的官方资料,为其他相关研究重复检验本文结果提供了条件。表5报告了主要变量的描述性统计分析结果。

四、实证分析与稳健性检验

(一)实证结果报告

由于被解释变量Promotion为二元变量,故本文采用Probit模型进行回归。在回归分析前,我们进行了相关性分析^④,发现个别变量之间相关系数较高,为避免回归时可能出现的多重共线性问题,本文进行方差膨胀因子(VIF)检验,检验结果显示,以省委书记为样本的数据平均VIF为 $8.67 < 10$,以省长为样本的数据平均VIF为 $6.49 < 10$,仅有教育程度变量VIF为 $11.02 > 10$,但该变量不是我们所关注的主要解释变量,所以即使VIF大于10,也不会对模型有显著影响,故未对该事项进行处理。为了避免可能的异方差,本文对Probit模型进行Robust稳健标准差处理。最后,为保证模型的有效性,获得更为稳健的结果,我们在模型中首先单独分析各经济、民生类指标对官员晋升的影响,然后考察同时控制所有解释变量和控制变量的影响。

1. 省委书记的影响。我们首先分析经济增长、民生改善对省委书记晋升的影响。

表5 变量的描述性统计分析结果

变量	变量名称	均值	标准差	最小值	最大值
官员晋升	Promotion	(书记)0.4108	0.4925	0	1
		(省长)0.5333	0.4994	0	1
滞后一阶固定资产投资增长率	$\text{Lag}(\text{invest_growth})_{T-1}$	0.2159	0.1089	-0.0643	0.6593
滞后一阶银行贷款/gdp变动率	$\text{Lag}(\text{loan/gdp_improve})_{T-1}$	0.0145	0.0992	-0.3616	0.4458
滞后一阶银行贷款/gdp变动率平方	$\text{Lag}(\text{loan/gdp_improve})_{T-1}^2$	0.0100	0.2387	1.02e_09	0.1987

变量	变量名称	均值	标准差	最小值	最大值
滞后一期快递业务量	Lag(IE_improve) _{T-1}	1.5842	4.2456	0.0353	39.3426
空气污染指数	API	80.9248	20.8271	30.2329	177.5
空气污染指数平方	API ²	6936.610	3823.707	914.027	31506.25
民生支出占预算支出比重变动率	Livelihood_improve	0.0150	0.1049	-0.3359	0.8425
民生支出占预算支出比重变动率平方	Livelihood_improve ²	0.0112	0.0448	0.1128	0.7098
年龄	Age	(书记)59.2759	4.1699	47	70
		(省长)57.8796	4.1292	43	66
任期	Tenure	(书记)3.2845	2.2512	1	14
		(省长)3.0753	1.9030	1	10
教育程度	Edu	(书记)2.3060	0.8216	1	4
		(省长)2.3204	0.7241	1	4

表 6 省委书记晋升模型全样本回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Lag(invest_growth) _{T-1}	-1.16174** (-2.05)	-1.39084** (-2.29)	-0.88798 (-1.35)			-1.11868* (-1.64)
Lag(loan/gdp_improve) _{T-1}		-0.30940 (-0.38)	-0.54373 (-0.62)			-0.90430 (-1.04)
Lag(loan/gdp_improve) _{T-1} ²		5.83643* (1.72)	7.06754* (1.93)			9.71939*** (2.60)
Lag(IE_improve) _{T-1}			0.04173** (2.42)			0.04600*** (2.59)
API				0.04064** (2.37)		0.06176*** (2.79)
API ²				-0.00023** (-2.35)		-0.00034***
Livelihood_improve					-0.11408 (0.14)	-0.09065 (-0.11)
Livelihood_improve ²					4.86378* (1.65)	5.13012* (1.64)
Age	-0.0767*** (-4.65)	-0.07817*** (-4.72)	-0.08564*** (-4.62)	-0.08073*** (-4.83)	-0.07368*** (-4.30)	-0.08886*** (-4.74)
Tenure	0.09787*** (3.21)	0.09635*** (3.10)	0.09478*** (2.93)	0.09551*** (3.11)	0.09000*** (2.88)	0.08531*** (2.57)
Edu	-0.06876 (-0.86)	-0.07307 (-0.91)	-0.09531 (-1.07)	-0.11429	-0.07015 (-0.85)	-0.11784 (-1.30)
N	464	464	403	461	433	402
Pseudo R ²	0.0464	0.0527	0.0594	0.0523	0.0449	0.0897
FLR	29.12***	33.12***	32.69***	32.63***	26.55***	49.23***

注:括号内为异方差稳健的系数估计值的 z 值,***、**、* 分别表示在 1%、5%、10% 的水平上显著;限于篇幅未报告常数项。

从表6可以看出,固定资产投资增长率与省委书记晋升负相关($\beta = -1.119, p < 0.1$),也就是说,省委书记层面,经济绩效好的官员未必能获得更多晋升机会,而经济绩效不好的官员也能获得晋升,即传统经济增长不会对省委书记晋升产生正积极影响,H1a得到证实,这与“晋升锦标赛”及我们的“常识”是有出入的。金融方面,反映金融深度的银行贷款与GDP比值变动率指标与省委书记晋升负相关,但不显著,而该指标平方项却与官员晋升显著正相关($\beta = 9.719, p < 0.01$)。我们去掉平方项后,一次项与官员晋升回归结果仍不显著,说明金融深度与省委书记晋升是存在U型曲线关系的(图1),H2a得到证实。传统经济特别是计划经济时期,社会资源配置主要由政府进行和完成。随着市场经济的发展,社会资源优化配置开始渐渐由市场特别是资本市场承担,中央政府对金融市场发展和活跃程度的重视不断提高,地方政府及其官员主要通过增大贷款额度来增大金融市场交易量,调节金融市场规模和活跃度以刺激经济增长,对中央期望予以回应,反映出金融深度和省委书记晋升是先降后升的U型关系。互联网经济方面,快递业务增长率与书记晋升显著正相关($\beta = 0.046, p < 0.01$),H3a得到证实。环保绩效方面,API与官员晋升显著正相关($\beta = 0.062, p < 0.01$),平方项与官员晋升显著负相关($\beta = -0.0003, p < 0.01$),环保绩效与晋升呈“倒U”型曲线关系(图2),H4a得到证实。过去30年,中国经济快速增长是以环境恶化为代价的,以GDP为指挥棒的中央对地方考核指标是促成这一现象的重要原因,中央政府致力于纠正这一激励偏差,强调生态指标在官员正确绩效观中的重要意义。党的十八大进一步将生态文明建设提升至总体布局高度。在这种状况下,环境绩效好坏对官员晋升的“一票否决”作用开始显现。民生改善方面,民生支出变动与官员晋升负相关,但不显著,平方项与官员晋升在10%的水平上显著,去掉平方项后,一次项与官员回归结果为负向不显著,说明民生支出与书记晋升是存在U型曲线关系的(图3),H5a得到证实。

以省委书记为样本的实证结果表明,经济增长、民生改善确实会对官员晋升产生影响,且这种影响不是绝对的正向或负向关系,而是呈U型或“倒U”型曲线关系,一定程度上说明中央对地方激励安排确实是变化的,而地方政府及官员也采取措施对中央的政策予以回应。

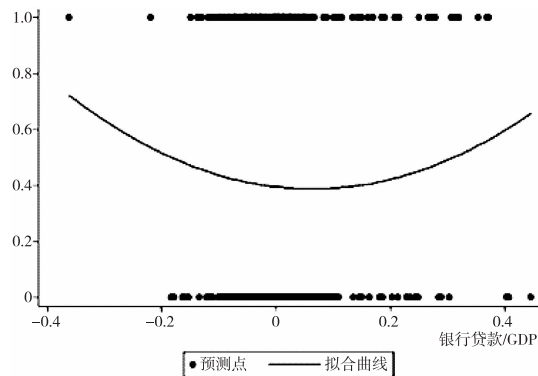


图1 金融深度与省委书记晋升散点拟合图

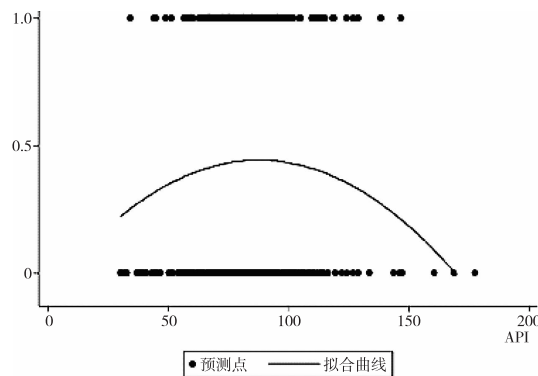


图2 API与省委书记晋升散点拟合图

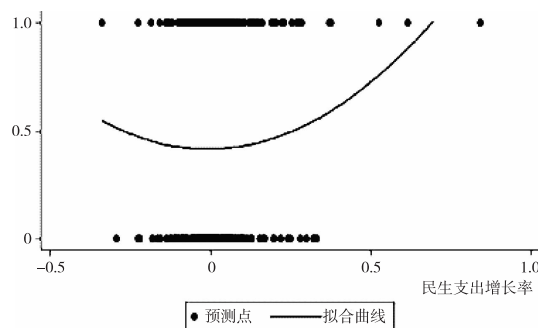


图3 民生支出与省委书记晋升散点拟合图

控制变量方面,不论是分次还是同时引入解释变量,年龄与省委书记晋升总是显著负相关,任期与晋升总是显著正相关,教育程度与晋升无关。

此外,我们在对原始数据进行整理的过程中也发现,不同地区晋升官员的经济、民生等相关数据是有差异的,如东部地区晋升官员人均固定资产投资增长率比中西部地区平均高2个百分点,民生支出高5~6个百分点。由此我们可以推断在官员晋升过程中,不同地区经济增长、民生改善对官员晋升产生的影响可能是不同的。因此,我们采用分组回归分析法分地区

表7 省委书记分地区回归结果

	(1)东部	(2)中部	(3)西部
Lag (invest _ growth) _{T-1}	-0.51492 (-0.42)	-2.55637* (-1.74)	-0.10263 (-0.08)
Lag (loan/gdp _ improve) _{T-1}	-4.32119** (-2.27)	1.25556 (0.67)	-0.28726 (-0.17)
Lag (loan/gdp _ improve) _{T-1} ²	17.63672** (2.52)	13.26935 (1.19)	3.28878 (0.46)
Lag (IE _ improve) _{T-1}	0.03842* (1.81)	-0.20041 (-0.82)	0.68434*** (3.14)
API	0.11976*** (3.05)	-0.59208*** (-3.28)	0.07233* (1.91)
API ²	-0.00069*** (-2.91)	0.00332*** (3.26)	-0.00039* (-1.75)
Livelihood _ improve	-1.04704 (-0.56)	-0.75463 (-0.44)	-0.29488 (-0.23)
Livelihood _ improve ²	10.70243 (1.15)	7.75341 (1.08)	8.63373* (1.69)
Age	-0.08187** (-2.40)	-0.06063 (-1.29)	-0.15486*** (-4.51)
Tenure	0.03910 (0.58)	0.04388 (0.47)	0.19183*** (3.54)
Edu	-0.60694*** (-3.40)	0.09656 (0.40)	0.08985 (-0.56)
N	142	104	156
Pseudo R ²	0.1634	0.2176	0.2077
FLR	32.16***	30.95***	42.55***

注:括号内为异方差稳健的系数估计值的z值,***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著;表中模型控制了年份虚拟变量和常数项,限于篇幅没有报告。

(东部、中部、西部)进行面板数据回归检验,以考察不同地区经济增长、民生改善对官员晋升是否存在显著差异。表7报告了省委书记分地区回归分析结果。

从表7可以看出,环保绩效对省委书记晋升的影响在中部地区显示了与东、西部地区截然不同的效果。东西部地区API与书记晋升呈倒U型曲线关系,中部地区呈U型曲线关系。

2. 省长的影响。从表8可以看出,传统经济方面,随着其他变量的逐渐加入,固定资产投资增长率对省长晋升的影响由显著变为不显著,未找到支持假说1b的证据。金融方面,银行贷款与GDP比值变化与省长晋升显著负相关($\beta = -2.772$, $p < 0.01$),该指标平方项与省长晋升正相关,说明金融深度与省长晋升呈U型曲线关系(图4),假说2b得到证实;互联网经济方面,快递业务增长率与省长晋升负相关,但不显著,假说3b得到证实;环保绩效方面,API与省长晋升显著正相关,API平方与省长晋升显著正相关,说明环保绩效与省长晋升呈倒U型曲线关系(图5),假说4b得到证实;民生方面,民生支出及其二次项与省长晋升无显著关系,未找到支持假说5b的证据。

控制变量方面,不论分次还是同时引入解释变量,年龄与省长晋升总是显著负相关,任期与省长晋升总是显著正相关,而与省委书记不同的是,省长的教育程度与晋升显著正相关,说明中央对省长的提拔和任命是很重视教育程度的。

表8 省长晋升模型全样本回归结果

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Lag (invest _ growth) _{T-1}	1.04847* (1.83)	0.92647 [#] (1.54)	0.78149 (1.14)			0.76269 (1.08)
Lag (loan/gdp _ improve) _{T-1}		-3.25173*** (-3.71)	-2.53912*** (-2.69)			-2.77164*** (-2.96)
Lag (loan/gdp _ improve) _{T-1} ²		10.80427*** (2.90)	10.07267** (2.44)			12.15281*** (3.01)
Lag (IE _ improve) _{T-1}			-0.00706 (-0.44)			-0.00516 (-0.32)
API				0.04337*** (3.23)		0.05228*** (3.31)
API ²				-0.00022*** (-2.96)		-0.00024*** (-2.69)
Livelihood _ improve					0.64598 (0.80)	1.00647 (1.13)

续表 8

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Livelihood_improve ²					2.85333 (0.99)	2.10631 (0.72)
Age	-0.1005*** (-5.50)	-0.10086*** (-5.46)	-0.11436*** (-5.45)	-0.10392*** (-5.53)	-0.11038*** (-5.59)	-0.12135*** (-5.47)
Tenure	0.08513** (2.34)	0.06939* (1.89)	0.06679* (1.69)	0.08390** (2.28)	0.06886* (1.82)	0.07519* (1.85)
Edu	0.29592*** (3.25)	0.31411*** (3.36)	0.33158*** (3.12)	0.31846*** (3.43)	0.32484*** (3.30)	0.37308*** (3.35)
N	465	465	404	462	434	403
Pseudo R ²	0.0939	0.1177	0.1267	0.1057	0.1132	0.1656
FLR	60.3***	75.62***	69.73***	67.48***	67.30***	91.00***

注:括号内为异方差稳健的系数估计值的t值,***、**、*分别表示在1%、5%、10%的水平上显著;限于篇幅未报告常数项。

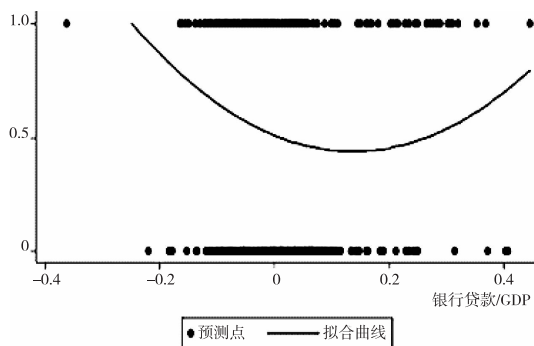


图4 金融深度与省长晋升散点拟合图

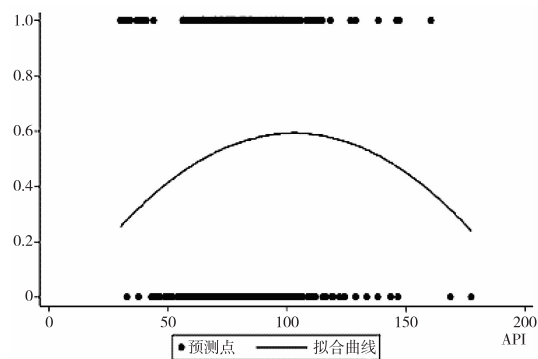


图5 API与省长晋升散点拟合图

从表9可以看出,中部和西部地区固定资产投资增长对省长晋升影响产生了截然不同的效果。中部地区传统经济增长与省长晋升显著正相关,西部地区显著负相关。

(二) 稳健性检验

考虑到模型的稳健性问题,本文采用Logit回归方法分别对省委书记和省长两组研究样本进行回

归分析^⑤。结果表明,省委书记层面,固定资产投资增长率与官员晋升负相关;金融深度与官员晋升呈U型曲线关系;快递业务增长率与官员晋升正相关;API与官员晋升呈“倒U”型曲线关系;民生支出与官员晋升呈U型曲线关系。省长层面,固定资产投资增长率与官员晋升无关;金融深度与官员晋升呈U型曲线关系;快递业务增长率与官员晋升无关;API与官员晋升呈“倒U”型曲线关系;民生支出与官员晋升无显著相关关系。主要研究结果与前文保持一致,说明模型具有一定稳健性。

表9 省长分地区回归结果

	(1)东部	(2)中部	(3)西部
Lag(invest_growth) _{T-1}	0.91034 (0.74)	3.50780** (2.25)	-0.99364* (-1.74)
Lag(loan/gdp_improve) _{T-1}	-1.40277 (-0.83)	0.30173 (0.15)	-3.80253** (-2.04)
Lag(loan/gdp_improve) _{T-1} [#]	10.19633 [#] (1.50)	6.47649 (0.56)	9.25074 (1.06)
Lag(IE_improve) _{T-1}	-0.02132 (-1.14)	-0.52928** (-2.13)	-0.37744* (-1.82)
API	0.04011* (1.89)	0.18094 (1.21)	0.07128 [#] (1.51)
API ²	-0.00022* (1.79)	-0.00110 (-1.33)	-0.00025 (-0.92)
Livelihood_improve	-2.4204 (-1.07)	3.31687 (1.59)	2.25491 (1.31)

续表 9

	(1)东部	(2)中部	(3)西部
Livelihood_improve ²	17.41083 (1.50)	9.18767 (0.88)	-4.32764 (-0.65)
Age	-0.08024** (-2.19)	-0.04291 (-6.71)	-0.23943*** (-4.99)
Tenure	0.12060* (1.81)	-0.18047 (-1.22)	0.06578 (0.88)
Edu	0.35286* (1.67)	0.74984** (2.34)	0.59689*** (3.20)
N	143	104	156
Pseudo R ²	0.1322	0.2438	0.4363
FLR	24.92***	30.19***	93.46***

注:括号内为异方差稳健的系数估计值的z值,***、**、*分别表示在1%、5%、10的水平上显著;表中模型控制了年份虚拟变量和常数项,限于篇幅没有报告。

五、结语

研究显示,近15年来(2000—2014),以固定资产投资增速反映的GDP增长对省级行政官员晋升没有显著正向影响,而以银行信贷反映的金融深度、以API反映的环保绩效以及民生支出等与官员晋升呈现U型或“倒U”型曲线关系,且同一经济或民生指标对省委书记与省长晋升产生的影响可能存在差异。

经济增长方面,以固定资产投资增长率为代表的传统经济增长对省级官员晋升无显著正面影响,甚至该指标与省委书记晋升负相关;以金融深度为代表的新经济增长与省级官员晋升呈现U型曲线关系,该曲线关系对省长和省委书记都成立;以快递业务增长率为代表的互联网经济与省委书记晋升正相关,但对省长晋升无显著影响。国内有大量文献对固定资产与经济增长的相互关系进行了实证研究,认为两者存在显著正相关关系。2000—2014年,全国固定资产增长率平均保持在20%(从2012年开始出现滑落趋势,2014年为14.8%),衡量固定资产投资不仅要看速度,更应看质量。长期以来,我国固定资产投资增长率虽高但最终消费量明显偏低。由于缺乏明确有效监督机制,一些地方政府为盲目追求GDP增长而造成的重复建设和破坏性建设拉低了对经济增长的正效应,以固定资产投资增长率来评判地方官员经济绩效好坏并不客观。从固定资产增长率对省级官员晋升影响来看,中央

政府显然已经意识到了这一点。而金融深度能直接衡量金融市场的发达程度,在1993年金和莱文(King & Levine)的经典文献中,通过80个国家1960—1989年数据已证实金融中介对经济增长起先导作用。本文选取银行贷款与GDP比值的变动率来反映金融深度,该指标与官员晋升的U型曲线关系说明,中央政府对金融市场发展和活跃程度的重视不断提高,地方政府及其官员主要通过增大贷款额度来增大金融市场交易量,调节金融市场规模和活跃度以刺激经济增长,对中央期望予以回应。

民生改善方面,环保绩效与官员晋升呈“倒U”型曲线关系,以教科文卫为代表的民生支出与省委书记晋升呈U型曲线关系,这说明随着政府职能转变和体制改革的深入推进,加强社会管理,提供良好公共服务成为中央考核地方政府及官员的重要内容。如环保绩效对官员晋升“一票否决”的效应已经开始显现,政府治理开始关注对公众需求的回应,政府改革的价值理性正在逐渐回归。

注:

- ①空气污染指数是根据空气环境质量和各项污染物的生态环境效应及其对人体健康的影响来确定污染指数的分级数值及相应的污染物浓度限值。空气污染指数划分为0~50、51~100、101~150、151~200、201~300和大于300六档,对应于空气质量的六个级别,指数越大,级别越高,说明污染越严重。
- ②<http://datacenter.mep.gov.cn/>。
- ③需要说明的是,2013年起,根据新的空气质量标准(GB3095—2012),国家规定使用空气质量指数(AQI)代替原有空气污染指数(API)。环境保护部网站仅公布了2013年重点城市1月份API,但未报告2013年AQI指数。鉴于此,本文从2014年《中国统计年鉴》中查取SO₂、NO₂和PM10三项数值,根据API计算公式计算各省会城市2013年API;2014年API数据作缺省值处理。
- ④限于篇幅,此处未报告相关分析结果。
- ⑤限于篇幅,此处仅报告稳健性分析结果,具体数据可向作者索取。

参考文献:

- 唐志军 谢沛善,2010:《试论激励和约束地方政府官员的制度安排》,《首都师范大学学报》第2期。
- 周黎安,2010:《官员晋升锦标赛与竞争冲动》,《人民论坛》第15期。
- 周黎安 陶婧,2011:《官员晋升竞争与边界效应:以省区交界地带的经济发展为例》,《金融研究》第3期。
- 张军 高远,2007:《官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据》,《经济研究》第11期。

- 傅勇 张晏,2007:《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》第3期。
- 贺军,2011:《官员晋升锦标赛的外部效应与基本公共服务发展的失衡》,《湖湘论坛》第5期。
- 杨帆 屈浩,2011:《激励锦标赛的历史与泡沫化倾向》,《湖湘论坛》第5期。
- 杨冠琼 罗植 刘雯雯,2011:《解决官员晋升锦标赛问题促进基本公共服务发展的对策》,《湖湘论坛》第5期。
- 唐睿 刘红芹,2012:《从GDP锦标赛到二元竞争:中国地方政府行为变迁逻辑——基于1998—2006年中国省级面板数据的实证研究》,《公共管理学报》第1期。
- 周黎安,2008:《转型中的地方政府官员激励与治理》,上海人民出版社。
- 王贤斌 徐现祥,2008:《地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据》,《管理世界》第3期。
- 刘佳 吴建南 马亮,2012:《地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析》,《公共管理学报》第4期。
- 郑尚植,2012:《标尺竞争、地方官员自理行为与财政支出结构偏向》,《产经评论》第5期。
- 马亮,2013:《官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究》,《公共管理学报》第4期。
- 乔坤元,2013:《我国官员晋升锦标赛机制:理论与证据》,《经济科学》第1期。
- 陈健 陆梦龙,2010:《晋升锦标赛起了多大作用——兼论地方官员的激励导向》,《河北经贸大学学报》第3期。
- 李维安 钱先航,2012:《地方官员治理与城市商业银行的信贷投放》,《经济学(季刊)》第4期。
- 唐志军 向国成 湛莹,2013:《晋升锦标赛与地方政府官员腐败问题研究》,《上海经济研究》第4期。
- 皮埃尔·兰德里 狄波拉·戴维斯 王石如,2012:《中国农村的选举:没有其他政党参与的竞选》,张静波 冯雪勇(译)《国外理论动态》第4期。
- 陶然 苏福兵 陆曦,2010:《经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》,《管理世界》第12期。
- 姚洋 张牧扬,2013:《官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据》,《经济研究》第1期。
- 王守坤,2013:《中国省级官员晋升与辖区增长绩效》,《浙江社会科学》第9期。
- 王志浩,2013:《1000万地方官员受什么激励》,http://opinion.caixin.com/2013-05-22/100531237.html。
- 杨海生 陈少陵 周永章,2008:《地方政府竞争与环境政策——来自中国省份数据的证据》,《南方经济》第6期。
- 于文超 何勤英,2013:《辖区经济增长绩效与环境污染事故——基于官员政绩诉求的视角》,《世界经济文汇》第2期。
- 王淘 孟望生 张为杰,2013:《财政分权、晋升激励与民生公共品偏向——基于全国省级面板数据的实证研究》,《云南财经大学学报》第4期。
- 蔡芸 杨冠琼,2011:《晋升锦标赛与中国的基础教育发展失衡》,《中央财经大学学报》第6期。
- 曾明 任昌裕,2012:《政绩晋升效应与地方财政民生支出——一个案例研究》,《公共管理学报》第3期。
- 刘金全 印重,2012:《我国固定资产投资与经济增长的关联性研究》,《社会科学辑刊》第1期。
- 江克宁,2015:《地区生产总值与固定资产投资关系的实证分析》,《统计观察》第17期。
- 周志忍 徐艳晴,2014:《基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视》,《中国社会科学》第7期。
- Allen, F. et al(2005), "Law, finance, and economic growth in China", *Journal of Financial Economics* 77(1):57-116.
- Easterly, W. R. (2002), *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*, MIT Press.
- Zhou, L. A. (2005), "Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China", *Journal of Public Economics* 89(9):1743-1762.
- Opper, S. & S. Brehm(2007), "Networks versus performance: Political leadership promotion in China", Lund University Working Paper, 19.
- Shih, V. & C. S. Adolph(2012), "Getting ahead in the Communist Party: Explaining the advancement of central committee members in China", *American Political Science Review* 106(1):166-184.
- Wu, J. et al(2014), "Incentives and outcomes: China's environmental policy", *Capitalism and Society* 9(1):1-33.

(责任编辑:陈建青)