

# 远近高低各不同： 如何分辨省级领导的政治地位？

耿 曙 钟灵娜 庞保庆

内容提要：自“晋升锦标”理论提出以后，学者对官员行为激励与模式有了更为清晰的认识，但对“何谓晋升”的讨论却一直未被重视。根据对各省领导在任及后任的“党内身份”的梳理，作者建立了一套系统的指标，考察每一职位的实际权力大小，帮助辨别同级别官员的政治地位。结果发现，在“[正]省部级”此一行政级别内，存在一些虽非正式但相对稳定的职务层级，这对理解中央调动省级领导人提供了新的思路。

关键词：官僚体制 层级结构 官员级别 晋升锦标

中图分类号：D08 文献标识码：A 文章编号：1003-3947(2014)05-0082-14

## 一、引言：如何分辨官员职级？

在官员职级问题上，“正式职级”与“实际分量”似乎存在一定落差。由于辖区大小不同、资源禀赋各异、战略地位也有别，即便职级相同，其政治影响、政治前景也可能相去甚远<sup>①</sup>。尽管学界对此已有所察觉，但长久以来苦无对策，大部分研究仍参照周黎安最初设定的“行政级别标准”判定职位高低，一方面不符合社会观感，难杜外界质疑之口，另一方面划分过于笼统，无助考察调动趋势。

本文以[正]省级的领导为研究对象，根据现兼党职，考量晋升潜力，再通过加权与平均，测算出各[正]省级领导职务的“地位/前景指数”，建立一套系统的职级排序。从结果来看，不同省份的领导人地位与前景高低不同，不仅如此，无论切分时间段加以验证，还是比照其他相关的研究结论，均得出这一职级排序的稳定性与制度化<sup>②</sup>的特征。本文此一努力方向，若能得到学界重视，携手投入官员职级的厘清，学者将更易辨别职务的层级、更

---

作者简介：耿曙，上海财经大学公共经济与管理学院公共管理系主任、副教授。钟灵娜，上海财经大学公共经济与管理学院博士研究生。庞保庆，上海财经大学公共经济与管理学院博士候选人。

① Bo(2002)在计算各省在中央委员会中的代表席位后指出，北京和上海以其“高得分”和“高变异”，当之无愧为中国最具有政治地位的两个直辖市。陶然(2010)针对“晋升锦标赛理论”提出的质疑也指出，同一行政级别的不同职务，权力大小也往往存在着显著差异。

② 学者就20世纪80年代以来中国政治的人事安排进行了讨论，尤其其中的“官员退休制度”与“异地交流制度”(张军、高远，2008)最受瞩目，并由此得到中国人事安排的“制度化”趋势(寇健文，2013)。

能考察领导的调动、更可验证现有的理论(周黎安 2004 2007; 陶然等 2010)。

除引言外,文章其余各部分安排如下。第二部分将指出现有职级划分方式的不足,第三部分在此基础上,提出依据官员现兼党职身份、纳入党职晋升潜力,作为考察官员职级的改进方案。根据上述方案的赋值与排序(下文命名为“地位/前景指数”)将报告于本文第四部分,并随后就排序进行“一致性/稳定性”检测。最后一部分为全文评述。

## 二、中国政府人事的传统解读:以“级别”看“晋升”

社会主义体制的特点在由政府/官僚协调整个经济与社会(Kornai, 1993)。官僚制又以高低有别的“等级结构”(hierarchy)为其重要特征(Weber, 1958; Williamson, 1979)。这是因为,首先,官僚必须通过一套层级式的“指挥系统”(chain of command)来传达命令和执行任务(Downs, 1994; Tullock, 1992);其次,官僚制中官员的行为激励,主要来自晋升黜陟,这也必须依循高下有别的“晋升阶梯”(Lazear, 1998)。尤其在中国,政府官员在经济发展中扮演了重要的角色,根据学者的看法,“晋升激励”乃是调动官员、投身经济的主要力量(Li & Zhou 2005; 周黎安 2008)。因此,清楚明确的“晋升阶梯”是研究晋升的重要前提之一。

尽管学者高度重视晋升激励,并采用各种实证途径加以验证,但对判定“晋升”(promotion)的前提——职级从高到低的次序——却普遍缺乏关注,表现为对“晋升”的认定过于轻率,研究结果也就不够精确与稳健(Shih, Adolph & Liu, 2012)。对于“怎么才算晋升”的问题,现有研究普遍以“职务调整前后的行政级别”为标准,或划分“升—降”两型(王贤彬、徐现祥等 2009、2011),或区别“升—平—降”三类(Landry 2003; Oppen & Brehm 2007; 周黎安等 2005),但总的说来都以“行政级别”作为官员层级划分的依据<sup>①</sup>。

为何学界普遍如此?首先,“行政级别”属法定职级(formal rankings),依照2006年公布的《公务员法》,每一职位都有对应的级别,且清楚明确,学界容易统一;其次,行政级别的信息公开透明,学者容易获取数据。基于上述两点,多数学者就便宜行事,将“[行政]级别变动”作为晋升与否的唯一判别标准(Lieberthal, 1988; Li & Zhou 2005),广泛应用于经济绩效、政治网络与官员特质等相关研究中(王贤彬、徐现祥等 2009、2011; Landry, 2003; Oppen & Brehm 2007),并被后来者相继采用。

除行政级别外,还有两项虽非法定但相对合理,且被广泛接受的“补充规则”,一是以地方党委书记为“一把手”,其地位高于作为行政首长的省(市)县长;二是将地方人大、政协等代议部门看作缺乏决策权力的职务,转任这类职务被判定为“退居二线”或“明升暗降”(周黎安等 2005; 王贤彬、徐现祥等 2009; 陶然等 2010)。

但这样的划分方式,仍然比较粗疏,另有学者在此基础上进行了进一步修订。这类修订大致分为两类:一是根据职务随附的实际权力,再进行个别职务的微调。例如陶然等(2010)将“省委书记/省长转往‘全国’人大和政协担任要职(常委会正副委员长与正副主

<sup>①</sup> 根据《国家公务员法》,我国领导干部分为国家级、省部级、厅局级、县处级和乡科级等五大行政级别,每级又细分为正职和副职两类,总共十个职级。此即国家法定的“行政级别”。

席”界定为晋升,理由是后者“对国家的政治生活仍具有重要影响”。杜兴强等(2012)将4个直辖市置于31个省级职务的顶层,并认为这是“实质重于形式”的体现。二是基于职务具有的特定影响,对经济决策权力进行加权。例如陶然等(2010)将中央经济部门副职与其他部门正职并列,额外拉高经济部门的层级。冯芸、吴冲锋(2013)将党委和政府置于人大政协与纪委之上,同样也是基于对经济影响的判断。由于不同作者微调的方式存在差异,作者将其中较具代表性的划分方式,简单列示于下表1。

表1:不同学者对省级以上官员职级的划分标准

层级	周黎安等 (Li & Zhou, 2005)	王贤彬等(2009)	陶然等(2010)	杜兴强等(2012)
一	国家决策层(总理/副总理/国务委员、政治局常委/委员)	中央省部级以上职位	国家决策层(总理/副总理/国务委员、政治局常委/委员)	国家决策层(总理/副总理/国务委员、政治局常委/委员)
二	省委书记、中央部委正职	省委书记、中央部级职位	全国人大常委会正副委员长、全国政协副主席	直辖市书记
三	省长	省长	省委书记、中央一般部委正职、经济部门正副职 <sup>①</sup>	直辖市市长
四	(其他)人大、政协职位	其他(省部级)职位	省长、中央一般部委副职	[非直辖市]省委书记
五			省级人大、政协职位	[非直辖市]省长
六				[其他]人大、政协要职

资料来源:根据学者的相关论文整理所得。

根据作者看法,上述“[行政]级别标准”存在两个重大问题。首先,行政级别优点本在简单明确,众议签同,但实际结果并非全然如此<sup>②</sup>(参考表1)。“以[行政]级别论英雄”过分拘泥于正式制度,“并不能完全真实反映官员实际权力和掌控资源能力的多寡”(陶然等,2010:20),而权力与资源才是学者所希望捕捉的<sup>③</sup>。因此学者在界定职级的过程中,往往犹疑于“正式制度”与“实际权力”间,结果不免左支右绌。若要求同时兼顾,就只能以“查缺补漏”的方式,极个别的逐一调整,结果当然各有依据,众说纷纭,无法建立逻辑一致的划分基准。

追根究底,问题的根源在级别标准未能反映“党的领导”原则,因此偏离据此配置的权力格局,形式的“级别”也才会与实际的“权力”产生落差。由于“党的领导”是我国党

① 陶然等(2010:223)认为经济部门副职与中央其他部门正职同级别。但经济部门的正职是否高于省委书记和一般部委正职,陶然等并未言明,此处也暂不区分。

② 从上表中可以看出,对于职级划分问题,诸家看法不一,彼此出入甚大,既然各有职级标准,所认定的晋升自然不同,研究结果也因此无法相互复测、彼此启发。因此,此处需要进一步辨析“同一行政级别”的地位高低。此外,由于学者界定不同,实证结果的差异就难以判断究竟是由于事实差异导致,还是界定不同导致(Shih, Adolph & Liu, 2012),结果,学者的研究就失去了对话的基础。

③ 在表1中,若观察其时间推移,可知有关职级划分问题,一方面不断细化化、复杂化,但另一方面也因此而逐渐悖离“以[行政]级别论英雄”的原则。

政关系的指导纲领(朱光磊 2008: 44 ~ 56), 而且细看上述“查缺补漏”, 也都反映此一原则。否则同为[正]省部级党委书记为何高于省长/市长? 直辖市书记/市长为何高于他省级同级职务? 省委书记/省长为何高于同省人大/政协要职, 却又低于全国人大/政协要职? 凡此, 背后逻辑似均以党职地位为其支撑<sup>①</sup>。因此, 根据作者所见, “查缺补漏”只是权宜之策, 要真正解决问题, 必须正视“党的领导”原则, 将党职身份纳入官员职级的考察。这方面的改进, 可以参考作者后续建议的做法。

其次, “级别标准”的另一个缺点是对职位的划分过于粗疏。若以行政级别来看, [正]省级官员内部只有“书记(中央部委正省级) — 省长”两个级别, 其余一律为平级, 但调动却不仅限于这两个级别之间。我们统计了 1994 至 2011 年间书记/省长的调任情况(如下表 2)。由表 2 可知, 现有划分标准的解释能力并不理想。对省委书记而言, 如果严格按照行政级别, 只有 21.23% 的调动算作“晋升”(主要为副职晋升正职), 其余均属平调, 无法判别其升降, 当然也没法展开分析。即便采取修正办法, 将书记职级判定高于省长, 结果仍然只能考察 60% 左右的官员调动, 无论“书记调任书记”或者“书记中央调任”仍然无法判读。对省长而言, 尽管多数由本省或外省副职(副书记或副省长)调任, 可以认定为“晋升”, 却也还有超过一成的调动遗落在外, 无法遽予评断其是升是黜。

表 2: 对省级领导之间调任情况的统计(1994 ~ 2011)

	书记由书记调任	书记由省长调任	书记由中央调任	书记由副职调任
人次	29	58	28	31
比例	19.86%	39.73%	19.18%	21.23%
	省长由书记调任*	省长由省长调任	省长由中央调任	省长由副职调任
人次	3	4	9	142
比例	1.90%	2.53%	5.70%	89.87%

资料来源: 根据作者数据库统计。\* 属于调职例外, 后续将进一步解释。

如果仅按“级别标准”来看, 自然难以判断省与省之间的差距, 书记调书记、省(市)长调省(市)长都只能算作平级调动。但如同本文开篇案例所示, 各省条件差异巨大, 各省领导的政治影响、政治前景经常相去甚远, 并且学界之外, 对省际差距早已颇多臆测<sup>②</sup>, 此

① 例如一般来看, 书记兼任的党内职务普遍比省长更高: 如有书记兼任政治局委员的, 但省长却几乎没有类似案例; 同理, 直辖市书记兼任政治局委员比例, 又比其他省委书记来得更高。寇健文(2013: 329)统计了第十一届到十七届的中央重要职位的党职分布。其中, 全国人大常委会委员长和政协主席在第十四届以后均由政治局常委担任。此外, 人大副委员长和政协副主席中也有相当比例的政治局委员与中央委员。由此可见, 两者政治影响未可小觑, 不能直接将其认定为“退居二线”。

② 例如学者观察家李成(2010)便曾分析“中国的 31 个省级行政区级别相同, 但它们并不平等。某些行政区在国家的社会经济和政治事务中承担比其它行政区更多的份量。”因此, “直辖市(北京、天津、上海和上一个十年加入的重庆)的市委书记按惯例在政治局中占有一席之地。中国最富有的省份广东同样如此, 广东省现任省委书记汪洋和之前的三任(谢飞、李长春、张德江)在担任省委书记期间都进入了政治局。过去 20 年间, 山东、江苏、浙江、福建、辽宁、河南、湖北、四川和新疆等省内这种情况也日益显著。例如 4 名现任政治局委员(贾庆林、习近平、贺国强和王兆国)之前都曾担任过福建省负责人。如果省级负责人职位是未来晋升的跳板, 那么在上述省或直辖市任职基本上可以视为进入政治局的入场券。”

时规范考察各省领导职位的层级显得尤为必要。为细致研判职级差距,作者另辟蹊径,纳入省级领导的党职身份——包括现兼党职与晋升潜力——帮助确认其权力层级,分辨其职级高低。下文将提出作者的改进方案,并以中国省级领导为例,进行职级排序及稳定性检测。

### 三、如何细致考察官员职级? 基于党职与晋升前景的赋值

#### (一) 辨别职级的原则: 纳入党职、兼顾前景

##### 1. 纳入党职考量

中国政治的核心在“党政关系”中的“党的领导”(朱光磊,2008:44~56;杨光斌,2003:23~52)<sup>①</sup>,中国政治体制的诸多制度设计都体现出这一原则。首先是“决策权力”的配置:为能贯彻党的领导,各级政社部门均设有平行的党组/党委,进行重大议题的讨论与决策(Lieberthal,2004:Chapter 7)。其次是有关“人事调动”的掌控:党政运作若有任何障碍,党组/党委可以随即调整撤换,这是非常关键的“党管干部”原则(Huang,2002)。再次为“职务派任”的要件:由于决策的需要,加上任免的权力,实权、要害的部门领导,几乎都兼具相应的党职身份(寇健文,2013:328),例如省委书记/省长多兼中央委员、主要部门领导多属政治局委员,而主要的“口/系统”则由政治局常委通过“中央领导小组”分管。党职身份成为膺任要职的先决条件<sup>②</sup>。

将“党职身份”纳入职级划分的做法,一方面有助于反映实际权力,另一方面又有利于辨别职级,有效解决前述“级别标准”的两大问题。但党职身份如何引入帮助辨别职级呢?首先,“党职身份”与“行政级别”间既有重叠,又不完全一致,即便同一职务,所兼党职可能大相径庭——有的省委书记兼任政治局委员,其余多数为中央委员或中央候补委员。其次,党内职务位阶清晰——依次为“政治局常委—政治局委员—中央委员/中央候补委员”——官员只兼单一党职,不太存在界定上的疑义。因此,只要将“行政职务”与“党务身份”彼此交叉,便能帮助辨别同级职务的权力位阶,分析大量的平级调动,从而有利于掌握政府内部的协调模式、行为激励的设计方案等。

##### 2. 兼顾职位前景

类似党务兼职,“晋升前景”也有助于进一步分辨级别相同的职务。首先,晋升前景在一定程度上“反映”现任职务的资源与权力,一般而言,越能顺利晋升者,其所掌握的资源往往也越多。其次,晋升前景不仅能“反映”资源,还能“创造”资源。就任前景远大的职务,必然影响旁人预期,带来更多的上级配合、同级支持与下属追随。从这个角度看,晋

<sup>①</sup> 此乃源于抗日战争期间(1942)的“党的一元化领导原则”,历经国共斗争,延续至今。

<sup>②</sup> 这样的权力配置常以不同形式展现。例如,政府或者其他部门的领导,经常担任党副职(如副书记),进一步体现“党的领导”原则。又如,凡是涉及正式场合的排名,党职身份优先于行政职级。此外,经常可见“省长/市长”升任同地的“省委/市委书记”,极少出现书记调任同阶的省长/市长。这样的安排无疑符合官僚体系“只上不下”的职务调整原则。换言之,党是权力核心,党职当然反映权力资源——诚如史宗瀚所言,相较“行政级别”(bureaucratic rank),“党职位阶”(party ranks)更能反映官员的实际权力(Shih, Adolph & Liu, 2012: 166),也因此,有关职务位阶的划分,必须考量官员的党职身份。

升前景不妨视为某项职务的“附加价值”,自然有助于分辨其资源与位阶。再次,从“职业前景”(career concerns)角度来看,越具有企图心的官员,与现任职务相比,越关心未来的潜力<sup>①</sup>,因此前景越好的职务,越能吸引干才官员,而后者又将职位进一步做高做大。如此反复实践,职务前景将逐渐拉抬现任职级。

从时间维度上来看,若能引入官员“晋升前景”,将让职级划分不致过分静态,局限于特定时间点。在具体考察上,晋升前景可以“贴现率”(discount rate)表述:担任过某项职务后晋升前景越好,该项职务的“贴现率”越低,现值越高,因此在职级排序上,越趋向于高位。

## (二) 职级划分与比较基础: 赋值—排序的办法

在作者考察职级的方案中,考察标的为官员职务,并且是具体的职务——如“北京市长”而非“市长”。考察方式则须借助担任该职的官员,通过他们任职时的党职与后续的晋升,帮助分辨政府职务的层级高低。具体的考察办法如下。

### 1. 考察基准的设定

本文鉴别对象是中国[正]的省级领导,因此将基准设为党的政治局委员及候补委员。这与其他研究者不尽相同(Bo 2002; Shih et al. 2012; 王守坤 2013),他们的焦点多在中央委员及候补委员层级<sup>②</sup>。但自党的十五大后,多数省级领导均兼任中央委员/候补委员<sup>③</sup>,“交叉任职”(cross-posting)成为制度化的安排,所以对省级领导而言,中央委员身份鉴别力有限<sup>④</sup>。兼任政治局委员及候补委员的省级领导虽然也不多,但由于作者方案纳入了发展潜力,而不论书记、省长,日后晋身政治局的机会并不低,所以能够较好地识别职位之间的级别差异。

### 2. 上下职级的赋值

具体来看,本文将政治局委员及候补委员作为基准(为便于考察,赋值为100分),向上扩及其所推选的政治局常委,向下纳入其所来自的中央委员及中央候补委员。三个层

① 因为根据 Holmstrom(1982)对经理人激励的分析:驱动他们尽职付出的,不仅在“现时的回报”,更重要的是“未来的回报”,如企业内“晋升机会”或企业外“邀聘待遇”。后者的逻辑如下:由于其他企业无法察知当事人的工作能力与付出意愿,只能就现有业绩进行推断,拟定对其的邀聘待遇。从这个角度讲,经理人努力投入,不仅是表现给上级看,也是给市场上潜在的雇主看。

② 如薄智跃(2002)采用的策略是计算各省领导获得中央候补委员以上党职的级别和人数,并进行赋值平均;Shih等(2012)采用的是直接考察中央委员的内部排名(通过两两比较的方式判定大小);但他们的关照点也不全在中央委员和中央候补委员上,而是基本遵从“政治局常委—政治局委员—政治局候补委员—中央委员—中央候补委员”的排序,只是以最低的中央候补委员为基准。本研究则以政治局委员做基准,向上向下进行折算,因此和薄智跃、Shih的方案相较,只是基准选取不同。相比之下,王守坤(2013)利用省级领导从中央候补委员晋级为中央委员前后的表现做“双重差分”(DID)模型,则关注中央委员和候补委员,模型虽然十分有趣,涉及层面却比较狭隘。

③ 每个主要的省级行政区在中央委员会中都拥有2个正式委员席位,这一政治标准自1997年党的十五大上开始实施,参见Li(2008)。

④ 首先,在中央委员会中,大部分地方领导为中央委员候补委员的,都会替补成为正式的中央委员,同理,在政治局委员中,候补委员一般都会在下届成为正式委员,为简化计算,此处暂不区分正式或候补。其次,在中央委员会中,政治局常委(PSC)和候补中央委员(ACC)虽有大小排序,除常委外的政治局委员和中央委员(CC)就没有高低之分,同样为简化计算,此处均不对常委和中央候补委员的内部排序作进一步辨析。

级间的“推举比例”,即按照推举人数占总体人数之比确定。例如,政治局委员一般为22~25人,从中产生7~9位政治局常委,当选概率约 $1/3$ <sup>①</sup>。因此,常委得分为委员3倍(即300分),同理,中央委员及中央候补委员的人数总计约为344~376人,中央委员/候补委员晋升政治局委员的概率约为7%,因此中央委员得分为7分。

### 3. 前后任期的赋值

本文通过计算现任职位的平均晋升概率来测度通过“晋升前景”联系起来的前后任之间的关系。首先,在省级领导中,唯省委书记可能跻身政治局,而据党的十五大到十八大的人事记录,通常每届书记兼任政治局委员者约6~7人,占书记总数约 $1/5$ 。因此,对于省委书记而言,下届晋身政治局的期望约为 $1/5$ ,参照委员身份赋值20分,同理,下下届再 $1/5$ ,赋值为4分。现职省长则由于无缘政治局,只能先向中央委员看齐,根据党的十五大到十八大的人事记录,具有中央委员和候补委员身份约占 $2/3$ 强,因此赋值4.7分,再下届则为3.2分。三届之外,时间跨度过长<sup>②</sup>,晋升前景难以预估,因此在涉及前景的考察中暂舍而不计。具体做法参照下表3。

表3:以政治局委员为基准的级别/届别党职身份赋值

党内职务	当届	下届	下下届
政治局常委	300	100	20
政治局委员及候补委员	100*	20	4
中央委员及候补委员	7	4.7	3.2

注释: \* 计算比值的基准点。

说明: 总体来看,不同党职层级之间的换算采用的是与全体之比,即以该级别的全部人员数(包括军方、省级、部委以及其他领导)作比;而前后任之间的换算采用省级领导人数作比(只看省级领导在各党职层级内的人数)。

### 4. 加总赋值的排名

按照上表赋值标准,根据“按人给分,分职合计”的方式,先将现届、下届与下下届的得分分别按照任职人数进行平均,加总得分即为该项职务的“地位/前景”指数(Status/Prospect Index/SPI,下文简称“职级指数”)。计算得分之后,即可展开排序与比较。但在此之前,尚有一项额外的问题,众所周知,在[正]省级职位中,存在“书记”与“省长”两个潜在的级别,即平均来看,书记也比省长要高出一截。这一点要如何在赋值过程中进一步体现呢?我们的方案是,将现届书记(省长)平均分数在31个省的平均作为“准职级”的加权。再将该项加分与基础分数汇总,得到各单项职务的总分,根据这一高低指数,即可精确考察职务变动的升降。

① 此处概率为条件概率,即对已经成为政治局委员的人而言,能够当上常委的概率。这里或许存在的疑问是,对政治局委员而言,晋升常委的概率在每个政治局委员间并不均等,但此处为简化计算,避免出现循环计算难题,暂按概率相等进行处理。同样的原则也适用于前后任之间的赋值比例。

② 省级领导的实际任期在1994至2012年间,书记平均为4.55年,省长平均为4.18年,三届平均近13年。

四、政制分层的制度化: 中国省级领导的“地位/前景指数”

本部分将就上述设计的赋值方案,以[正]省级领导职务为例,进行省级职级的排序,在此先介绍信息来源,再依次报告就书记与省长的“职级指数”所进行的赋值排序,以及相应的机制稳定性检测。

(一) 数据来源

本文对于省级领导职务的统计,时间范围从1998年至2012年,涵盖党的十五大到十七大的人事材料。之所以将考察起点设定为十五大,是因为自邓小平南巡讲话后,历经数年演进,无论就发展格局,或是晋升制度(陶然等,2010:16),均已逐步制度化,并沿用至今。有关官员职务与官员人事的信息,主要来自《中国年鉴》、新华网、人民网等资料库,剔除任期不满一年的官员(可能属于过渡性任职),共得257人次/任期,其中省委书记126人次/任期,省长131人次/任期。

(二) 中国省级领导的“地位/前景指数”

在前述材料的基础上,作者整理了相关官员的“党职身份”与“晋升轨迹”,并根据前述方案进行赋值,建立了省级领导的职级指数,其结果分别整理为表4的各省“书记地位/前景指数”(Provincial Secretary Status/Prospect Index, PSSPI,简称“书记指数”)与表5的各省“省长地位/前景指数”(Provincial Chief Executive Status/Prospect Index, PCESPI,简称“省长指数”)。

表4: 各省省委书记的“书记地位/前景指数”<sup>①</sup>

排序	具体职务	现届	下届	下下届	总分	省委书记加分	职位得分
1	北京书记	100.00	50.00	10.00	160.00	22.12	182.12
1	上海书记	100.00	55.00	5.00	160.00	22.12	182.12
1	广东书记	100.00	46.67	13.33	160.00	22.12	182.12
4	天津书记	69.00	40.00	0.00	109.00	22.12	131.12
5	山东书记	30.25	32.35	5.00	67.60	22.12	89.72
6	重庆书记	38.00	24.12	1.33	63.45	22.12	85.57
7	新疆书记	38.00	13.33	0.00	51.33	22.12	73.45
8	浙江书记	7.00	31.18	6.00	44.18	22.12	66.30
9	四川书记	32.00	11.18	0.80	43.98	22.12	66.10
10	辽宁书记	7.00	26.18	5.00	38.18	22.12	60.30
11	湖北书记	25.60	4.94	4.00	34.54	22.12	56.66
12	河南书记	7.00	21.88	4.64	33.52	22.12	55.64
13	吉林书记	7.00	10.00	5.00	22.00	22.12	44.12
14	陕西书记	7.00	12.35	2.00	21.35	22.12	43.47

<sup>①</sup> 此表有两点说明:1、对“现届”的党职情况,以在任期间最高党职为准,遇有跨届任职情况时(任期跨越全国党代会),如果经过两个完整的5年(10年及以上),则分两任进行计算;超过5年但不足10年者,归入下一任期。对“下届”和“下下届”的时间分割,将以官员任期结束后最近和下次党代会后五年为准,虽然一般在党代会上便能确定该官员的党内职务。2、党的十七大期间(2008~2012)卸任的官员,其后任发展只能统计到其下届(党的十八大)党职,由于这对迄今所有省份均如此,因此不会影响最终排序。



续表 4

排序	具体职务	现届	下届	下下届	总分	省委书记加分	职位得分
15	江苏书记	7.00	8.94	1.60	17.54	22.12	39.66
16	广西书记	7.00	8.23	0.00	15.23	22.12	37.35
17	安徽书记	7.00	5.68	1.33	14.02	22.12	36.14
18	青海书记	7.00	4.70	2.08	13.78	22.12	35.90
19	内蒙古书记	7.00	6.67	0.00	13.67	22.12	35.79
20	福建书记	7.00	6.18	0.00	13.18	22.12	35.30
20	贵州书记	7.00	6.18	0.00	13.18	22.12	35.30
20	湖南书记	7.00	6.18	0.00	13.18	22.12	35.30
23	西藏书记	7.00	4.70	1.44	13.14	22.12	35.26
24	海南书记	5.83	4.12	0.67	10.62	22.12	32.74
25	江西书记	7.00	1.57	1.33	9.90	22.12	32.02
26	黑龙江书记	7.00	2.35	0.00	9.35	22.12	31.47
26	山西书记	7.00	2.35	0.00	9.35	22.12	31.47
28	河北书记	7.00	1.57	0.53	9.10	22.12	31.22
29	甘肃书记	7.00	1.88	0.00	8.88	22.12	31.00
30	云南书记	7.00	1.57	0.00	8.57	22.12	30.69
30	宁夏书记	7.00	1.57	0.00	8.57	22.12	30.69
	平均数	22.12	14.63	2.29	39.04		

说明:书记指数的均值为61.16,标准差为46.10,变异系数为0.75。<sup>\*</sup>书记职务加分为现届书记得分的平均,由于书记职位是官员的现任职位,所以用现任党职的总分加以平均更能说明问题,省长职位加分也是如此。

表 5: 各省省长的“省长地位/前景”指数

排序	具体职务	现届	下届	下下届	总分	省长加分	职位总分
1	北京市长	30.25	40.00	11.00	81.25	7.58	88.83
2	上海市长	7.00	14.90	0.00	21.90	7.58	29.48
3	福建省长	7.00	6.82	8.00	21.82	7.58	29.40
4	河南省长	7.00	4.10	5.00	16.10	7.58	23.68
5	辽宁省长	7.00	7.35	0.00	14.35	7.58	21.93
6	黑龙江省长	7.00	6.82	0.00	13.82	7.58	21.40
7	青海省长	7.00	4.70	1.28	12.98	7.58	20.56
8	广西主席	7.00	4.70	1.07	12.77	7.58	20.35
8	天津市长	7.00	4.70	1.07	12.77	7.58	20.35
8	新疆主席	7.00	4.70	1.07	12.77	7.58	20.35
11	河北省长	7.00	5.54	0.00	12.54	7.58	20.12
12	湖南省长	7.00	4.70	0.53	12.23	7.58	19.81
13	内蒙古主席	7.00	3.53	1.60	12.13	7.58	19.71
14	甘肃省长	7.00	4.70	0.00	11.70	7.58	19.28
14	江苏省长	7.00	4.70	0.00	11.70	7.58	19.28
16	吉林省长	7.00	3.76	0.00	10.76	7.58	18.34
17	浙江省长	7.00	3.13	0.00	10.13	7.58	17.71
18	安徽省长	5.83	3.13	1.07	10.03	7.58	17.61

续表 5

排序	具体职务	现届	下届	下下届	总分	省长加分	职位总分
19	湖北省长	7.00	2.82	0.00	9.82	7.58	17.40
19	陕西省长	7.00	2.82	0.00	9.82	7.58	17.40
21	贵州省长	7.00	1.88	0.64	9.52	7.58	17.10
22	海南省长	7.00	2.35	0.00	9.35	7.58	16.93
22	山西省长	7.00	2.35	0.00	9.35	7.58	16.93
22	重庆市长	7.00	2.35	0.00	9.35	7.58	16.93
25	山东省长	5.25	2.35	1.00	8.60	7.58	16.18
26	广东省长	7.00	1.57	0.00	8.57	7.58	16.15
27	江西省长	7.00	1.18	0.00	8.18	7.58	15.76
27	云南省长	7.00	1.18	0.00	8.18	7.58	15.76
29	西藏主席	4.67	1.57	1.07	7.30	7.58	14.88
30	宁夏主席	7.00	0.00	0.00	7.00	7.58	14.58
30	四川省长	7.00	0.00	0.00	7.00	7.58	14.58
	平均数	7.58	4.98	1.11	13.67		

说明: 书记指数的均值为 21.25, 标准差为 13.04, 变异系数为 0.61。

### 1. 书记的“地位/前景”指数

由表 4 各省“书记指数”排序中可知, 全国 31 个省(市/自治区)可以大致分为三个主要阶层: 首先, 从北京市委书记到重庆书记书记共 6 省市的一把手为领先集团: 其中北、上、广似已锁定政治局委员名额(现届平均为 100 分), 甚至“入常”机会也不小; 而山东、天津和重庆的政治地位也不容小觑, 无论现任还是后任得分都颇高, 换言之, 这 6 个职务可说是今日“地方大员”。紧随其后的是新疆到河南共 6 省市的领导, 就“现兼党职”来看, 四川、湖北、新疆书记有机会与“领先集团”并驾齐驱; 再就“晋升潜力”来看, 浙江、河南、辽宁也仍然大有可为。因此, 这 6 个职务也可跻身“地方要员”之列。其他为吉林书记以下的 19 项职务。无论就“现兼党职”或“晋升潜力”看, 这些职务离政治局委员仍有差距, 起码需要 2~3 任的职务晋升, 才有机会列名其中。除此之外, 吉林到海南共 12 个省份的领导, 过去 3 任书记中曾有升任政治局委员的记录, 但江西到宁夏等 7 位书记则没有这样的机会。

书记职务高低可能与哪些因素相关呢? 首先是直辖市, 北京、上海固然毋庸置疑, 地位并不特别凸出的天津与重庆, 政治位阶上也远高过一般省级领导。其次是经济大省与人口大省。前者如广东与浙江, 比较让人不解的是名单上并无江苏与福建; 后者则如山东、四川、河南等。最后, 近年逐渐兴起的一个趋势似乎是区域代表, 如新疆之于西部地区、湖北之于中部地区、辽宁之于东北等。由此可见, 职务地位与辖区资源密切相关。反观排序靠后的省份, 则主要是中、西部欠发达地区与人口、疆域较小的省份。但并非中西部省份必定排名不佳, 像青海、贵州、西藏等地区, 可能因为比较艰苦, 领导的晋升前景反而较好, 排名并不低于一些东部省份。

### 2. 省长“地位/前景”指数

相较于书记得分, 省长职务的得分更平均(变异系数较小), 除北京遥遥领先外, 其余

职务地位都相对接近。进一步分析,省长职务依重要性也可以大约分成3区段。首先,北京市市长属于绝对领先,“京畿重地”领导地位突出。其次为上海到内蒙古等12个省长/主席,其中上海与福建十分接近,但上海市长在下届进入政治局的比例更高,福建省长和河南省长均有在3届内跻身政治局常委的案例,而辽宁和黑龙江则有进入政治局的情况,因此都排名靠前。若直接就现职来看,这个区段的职务大多都能兼任中央委员,因此得分较高。最后一个集团为甘肃到四川共18个省/自治区的省长/主席。或者现任,或者连后继续任职未必担任中央委员,因此整体排序靠后。

将省长与书记的排序进行对照不难看出:首先,各省省长的职务排名与该省书记排名并不完全一致。例如直辖市的优越地位并未完全体现,除北京、上海外,天津和重庆市长就未见任何优势,重庆甚至排名垫底。其次,根据上表的排序,目前常见的划分方式,如杜兴强等(2013)将“他省省长”调任“直辖市市长”都算做晋升,做法并不准确。此外,薄智跃(2002)就“省份地位”推估“职务地位”,容易将省长与书记混为一谈,与现实不符。除却重庆不说,其余例如广东、山东、四川等薄智跃所谓的“精英省份”,其省长地位同样靠后。猜测省长与书记不同的原因,可能由于省长职务属于“能力考核”的阶段,因此,其党内职务特别是其晋升潜力与“个人能力”关系密切,却未必反映在其所任现职上,而书记则更明确是该省一把手,堪以地方大员视之,故其职务位阶充分反映其辖区资源与重要。

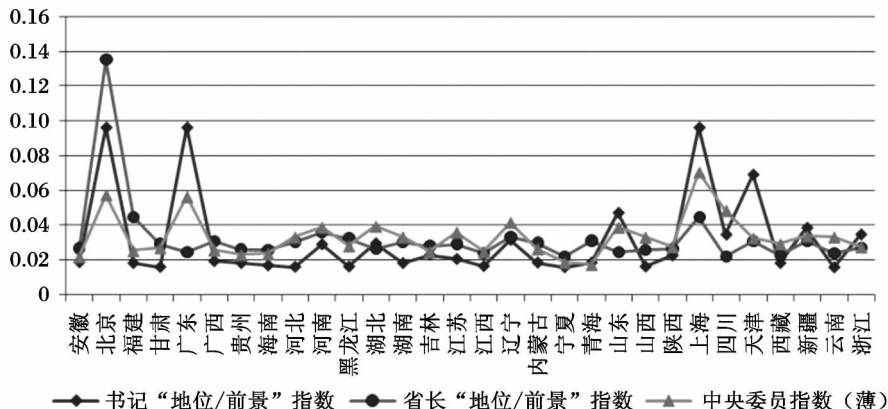
### (三)“级别内有级别”体制的一致性与制度化

#### 1. 赋值指标一致性:与其他指标的参照比较

前述按照兼任党职、晋升前景所得的“职级排序”是否合理?判别方法之一是与社会观感相对照;判别方法之二是与其他已有研究的排序“交叉检查”(cross examination)。前者可以从一些实例进行検証。

首先,不论按传统级别标准或后续调整方案,省委书记调任直辖市市委书记都算是平级调动,但是按照作者的架构(参考表4),湖北省委书记得分56.66,排第11名,而上海市委书记得分182.12,排名第一。换言之,根据作者的职级划分,这无疑是次巨幅的跃升。省或区委书记到发达省份任书记的交流,如内蒙古得分35.79,排名第19,广东与上海同列第一,又是次明显的调升。可见,本文的划分框架较符社会观感。

其次,省级领导的“地位/前景指数”还可与其他研究中的类似指数进行“交叉检查”,如薄智跃在《中国省级领导人》一书中所提出的“中央委员会指数”(CCindex,简称中央委员指数)。薄智跃根据中央委员会中各省领导的人数及地位,按照从低到高分别赋值1~6分并加总,测算出省份的权力指数。图1为“中央委员指数”与“书记指数”、“省长指数”三者的折线图。由图1中不难发现:(1)书记指数与中央委员指数高度吻合,两者相关系数高达0.829。省长指数与中央委员指数也大致吻合,两者相关系数为达显著标准的0.440。由此可知,薄智跃结合书记、省长所进行的“精英省份”排序,与作者的书记指数几乎一致,却与省长指数有限契合。两者分开进行考察,似乎有助于我们区分两项职务的性质。(2)薄智跃研究的样本取自1969至1997年,本研究的数据时间范围为1998~2012年,两者结果一致,可见其中内在稳定与相互呼应的影响。



相关系数	中央委员指数 & 书记指数	中央委员指数 & 省长指数
	0.829***	0.440*

说明: 1. 由于薄智跃的分值算法不同,三者不易直接比较,此处另做“标准化”处理,以该省得分除以各省总分,得到该省的得分比重,以此做为基础进行比较。

2. 由于薄智跃统计的时间为1969到1997年,重庆尚不是直辖市,上表未将其列入。

3. \*, \*\*, \*\*\* 分别代表5%、1%和0.1%的显著性水平。

图1: 薄智跃“中央委员指数”与作者的书记/省长“地位/前景指数”的对照

## 2. 职级位阶制度化: 历届人事的排序

为验证上述职级排序(或“细分的层级”)是否趋于稳定/制度化,我们进行了拆分样本的检测,将原样本拆分为十五、十六和十七届3个“子样本”分别进行赋值与排序,并从整体稳定性和相邻届别相关性两方面进行检测,结果如表6。从表6可以看出,首先,无论就书记或省长进行的历届排序,其得分与排名的“一致性”高于可接受水平,其中由于“得分”的区辨性高,稳定度也更加明显<sup>①</sup>。其次,从连续两届的相关系数来看,平均在0.7左右,再次显示职级排序的高度稳定一致。

表6: 十五至十七届省级领导“地位/前景”指数的稳定性与相关性检测

稳定指标 (Cronbach's Alpha)	15~17届省委书记		15~17届省长	
	三届得分	三届排名	三届得分	三届排名
	0.805	0.703	0.749	0.720
一致指标(相关系数/ Correlation Coefficient)	15与16届书记	16与17届书记	15与16届省长	16与17届省长
	0.572**	0.696**	0.760**	0.823**

说明: 1. 一般而言, Cronbach's Alpha 值若高于0.7, 属于高信度/高一致; 相邻两届间的相关系数平均若在0.7左右, 说明相关程度较高。

2. \* 表示相关的显著水平为0.5(双尾); \*\* 表示相关的显著水平为0.01(双尾)

综上所述, 从上述省级领导的“地位/前景”排序中可知, 就行政级别属[正]省级的级别内, 还可进一步区分出一些稳定的职级。也因此, 省委书记间看似平级的调任, 前后职

<sup>①</sup> 此处说明一下, 依照作者的划分办法, 得分是基础, 排名则是后续的延伸。

级上或许存在巨大的差异。这些“级别内的级别”,受辖区性质、资源禀赋、战略地位、个人能力等影响所形成,虽不算正式制度,却确实存在且十分稳定。一旦开始区别这“级别中的级别”,许多昔日无法厘清的职级变化,都将迅速清晰可辨,这将有助于深化涉及官员晋升的相关研究。

## 五、结论与评述

中国经济运作的要角在政府,政府人事体系可说为高速增长提供了制度保证,引发了学者对“官员晋升激励”的重要考察(Li & Zhou, 2005)。但已有研究在涉及判定晋升的标准时,简单以行政级别为标准,判定结果过于粗疏。有别于传统“级别标准”,本文引入官员的党职身份,同时考量其晋升前景,通过简单的赋值规则,细致地分辨官员职级。本文以中国[正]省级领导为例,逐一排序各省书记/省长的职级高低,结果发现,在这些职位内部还存在着一些稳定的层级。因此,表面看起来属于平级调动、异地交流,其实更像是一个多次考核、稳步晋升的政府人事管理过程。

为何会出现正式级别外的“细划层级”的制度安排呢?从强化激励的角度来看,只有层级更加细化,才能采用频繁调动的方式作为奖惩手段,促使地方官员努力发展经济。若从这一角度入手,那么本文的层级划分不仅可以作为晋升标准的一个修正,也能为政府人事管理的研究引入新的框架。此外,导致省级领导职级高低不同之客观原因,推断可能与辖区禀赋、官员社会网络等密切相关,后续若能对此展开分析,不仅能对话前人的研究,亦有助于解读“大国地方”的政治地位。

### 参考文献:

- 杜兴强、曾泉、吴洁雯 2012 “官员历练、经济增长与政治擢升——基于1978~2008年中国省级官员的经验证据”,《金融研究》2012,2:30—47。
- 寇健文 2013 《中共菁英政治的演变:制度化与权力转移(1978~2010)》,台北:五南图书。
- 刘俊生 2008 “‘60后’省部级干部成长路径分析”,《人民论坛》2008,12:10—12。
- 刘瑞明、白永秀 2007 “晋升激励、宏观调控与经济周期:一个政治经济学框架”,《南开经济研究》,2007,5:19—31。
- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭 2010 “经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估”,《管理世界》2010,12:13—26。
- 王贤彬、徐现祥 2008 “地方官员来源、去向、任期与经济增长”,《管理世界》2008,3:16—26。
- 王永钦、丁菊红 2007 “公共部门内部的激励机制:一个文献述评——兼论中国分权式改革的动力机制和代价”,《世界经济文汇》2007,1:81—96。
- 徐现祥、王贤彬、舒元 2007 “地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据”,《经济研究》2007,9:18—31。
- 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》2007,11:91—103。
- 张军、周黎安编 2007 《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海:上海人民出版社。
- 周黎安 2004 “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’,《经济研究》2004 6: 33—40。

周黎安 2007 “中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》2007 7: 36—50。

周黎安 2008 《转型中的地方政府: 官员激励与治理》,上海: 格致出版社。

周黎安、李宏彬、陈烨 2007 “相对绩效考核: 中国地方官员晋升机制的一项经验研究”,《经济学报》2007 1: 83—96。

朱光磊 2008 《当代中国政府过程》,天津: 天津人民出版社。

[美]戈登·塔洛克 2010 《经济等级制、组织与生产的结构》柏克、郑景胜译 北京: 商务印书馆。

Bo, Z., 2002. *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Guo, G., 2007. “Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China.” *Political Research Quarterly*. 60(3): 378—90.

Huang, Y., 2002. “Managing Chinese Bureaucrats: An Institutional Economics Perspective.” *Political Studies*. 50: 61—79.

Landry, P., 2003. “The Political Management of Mayors in Post – Deng China.” *Copenhagen Journal of Asian Studies*. 17: 31—58.

Li, H., and L. – A. Zhou, 2005. “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role and Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics*. 89: 1743—62.

Oppel, S. and S. Brehm, 2007. “Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China.” Working paper, Lund University.

Shih, V., C. Adolph, and M. Liu, 2012. “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China.” *American Political Science Review*. 106(1): 166—87.

## Distinguishing the Political Rankings of China’s Provincial Leaders

Geng Shu, Zhong Lingna & Pang Baoqing

(Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai)

**Abstract:** Since the model of competitive appointments was proposed, lots of publications have targeted the issue of how promotion affects the performance of China’s local officials. But not many of them have touched upon the question of “what really counts in a promotion.” Without the proper clarification of that issue, however, there is no way to make sure whether those research findings are analytically rigorous and robust. Given this limitation, this paper aims at establishing an index system to distinguish the political rankings of China’s provincial leaders, by taking into account of the officials’ Party ranks and promotion potentials. After calculating all sorts of weighted averages, the paper offers two full rankings of China’s provincial leaders. As a by-product, the authors also find that there are additional ranks within the official government ranks.

**Key words:** Bureaucracy; Hierarchy; Political Ranking; Competitive Appointment

(责任编辑: 李砚忠)