

中国地方领导任期与政府行为模式： 官员任期的政治经济学

耿 曙 庞保庆 钟灵娜*

摘 要 本文基于政治经济周期理论，通过地方领导的基建投入，考察任期制度如何塑造官员的行为激励。作者利用全国省级、地市与江苏县级数据，逐一检测官员任期影响政府行为的多项假说。发现由于缺乏明确任期，职务随时可能调整，地方领导十分类似“试用期”任职。也因此，官员甫任新职，便不断加码拼搏。由于缺乏任期保障，上级得以充分激励下级，中央也能有效调动地方，官员政绩压力发挥得淋漓尽致，中国经济增长因而不断拔高。

关键词 官员任期，地方政府，政治经济周期

DOI: 10.13821/j.cnki.ceq.2016.02.03

一、中国政府行为的时间维度

本研究论证中国官员的“弹性任期”制度，将如何激励他们创造政绩。更具体地说，作者一方面否定基于官员“固定任期”导致的“政治经济周期”(political business cycles, 下文简称“政经周期”，主张存在此类规律者，如张军和高远，2007¹；Guo, 2009)，另一方面则分析官员如何在随时考核的压力下，制造出逐步攀高的政绩走势。

(一) 地方领导激励与地方政府行为

论及中国经济体制，学者普遍侧重政府角色 (Naughton, 1995; Oi, 1992; 林毅夫等, 1999²; McNally, 2012)。但政府既由“人”组成，对于政

* 耿曙，华南理工大学公共管理学院；庞保庆，上海大学社会学院；钟灵娜，上海财经大学公共经济与管理学院、美国得克萨斯大学奥斯汀分校。通信作者及地址：庞保庆，上海市宝山区山大路 99 号上海大学社会学院，200444；电话：13585622545；E-mail: pangbaoqing@163.com。作者曾在多项学术研讨会宣读本文的初稿，特别感谢台湾政治大学寇健文教授、浙江大学朱天颢教授、上海交通大学陆铭教授、上海财经大学吴一平教授、复旦大学陈硕教授、上海财经大学陈玮博士、李勇博士诸位的宝贵建议。感谢两位匿名审稿人锐利、透彻的质疑与建议。

¹ 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”，《经济研究》，2007 年第 11 期，第 91—103 页。

² 林毅夫、蔡昉、李周，《中国的奇迹：发展战略与经济改革》（增订版），上海三联书店、上海人民出版社，1999 年。

府行为的解释,自然难免“人”的因素,特别是左右决策的政府领导,往往因为自身利害或偏好,影响政府施政方向。这类主题在中国经济研究中,往往占据重要地位(Huang, 1997; Whiting, 2001; 周黎安, 2008³; Lü and Landry, 2014)。例如影响广泛的“财政分权”解释,便从决策官员的财政激励入手,联系财政收入与产业政策,解释中国的高速增长(Walder, 1995; Montinola *et al.*, 1995)。与之相对应的“官员晋升”解释,则从决策官员的晋升激励着眼,结合考核方式与政策产出,同样说明中国的高速增长(周黎安, 2004⁴; Li and Zhou, 2005)。受到这些研究影响,决策官员激励为何(郭广珍, 2010⁵)、内容是否转变(唐睿和刘红芹, 2012⁶)、又如何影响政府行为(徐现祥和王贤彬, 2011⁷)等问题,被认为是解读中国增长的关键(张军和周黎安编, 2008⁸; 姚洋和杨汝岱, 2014⁹)。

(二) 领导激励与政府行为的视角维度

但在现有研究中,政府行为的“时间维度”(time frame)却未得应有的重视。其实,除了政府“想干什么?”(what to do),我们也关心政府“何时去干?”(when to do),而后者便属时间维度问题。政治经济领域中针对政经周期的研究,就是从时间维度入手,考察任期节点如何牵动景气起伏(Frey, 1997; Drazen, 2001)。这类研究反映保罗·皮尔逊(Paul Pierson)所言:“若将原因与结果放在时间背景中去理解,将会更清晰而精确地考察复杂的社会动态”(Pierson, 2004: 2)。因此,针对政经周期的研究,其实是更通则的“任期政治经济”的部分案例(Cain and Levin, 1999; Besley, 2006)。基于这样的思考,本研究将就时间维度,考察任期制度如何塑造官员激励,并进而影响政府资源投入与政策产出。

具体而言,本研究将参考政经周期研究中的“机会主义思路”(Nordhaus, 1975; MacRae, 1977; Rogoff, 1990),发展有关官员任期的多项假设,并利用全国省级数据进行检测,再以全国地市与江苏县级数据复测。根据作者研究,中国并未采行严格的任期制度,官员随时可能被调整职务,形成类似“试用期”的任职。处于随时考核的压力下,官员一旦接任新职,便得逐渐加码创造政绩,而且不会轻言放弃,直到下轮职务调整。由于缺乏任

³ 周黎安,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致/上海人民出版社,2008年。

⁴ 周黎安,“晋升博弈中地方政府的激励与合作:兼论我国地方保护主义和重复建设长期存在的原因”,《经济研究》,2004年第6期,第33—40页。

⁵ 郭广珍,“地方官员行为与经济发展:一个基于政治晋升、财政分权力与腐败的文献综述”,《制度经济学研究》,2010年第3期,第216—229页。

⁶ 唐睿、刘红芹,“从GDP锦标赛到二元竞争:中国地方政府行为变迁的逻辑——基于1998—2006年中国省级面板数据的实证研究”,《公共管理学报》,2012年第1期,第9—16页。

⁷ 徐现祥、王贤彬,《中国地方官员治理的增长绩效》,北京:科学出版社,2011年。

⁸ 张军、周黎安编,《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海:格致/上海人民出版社,2008年。

⁹ 姚洋、杨汝岱,《政府行为与中国经济结构转型研究》,北京:北京大学出版社,2014年。

期保障，上级对下级的控制充分贯彻，中央交付地方的任务有效落实，加诸官员的政绩压力极其巨大，中国经济因而不间断地提高。

因此，本研究一方面通过考察官员行为，确认实际实行的任期制度，另一方面则基于中国经验，作为比较任期研究的起点。本文后续内容如下：第二部分将基于机会主义式政经周期的思路，建立起官员任期型塑其行为激励的分析框架，并据此厘清“固定”与“弹性”两种任期制度的影响；第三部分将根据前述框架，发展出四项官员任期如何影响政府行为的假说，并导出第四部分的经验验证；中国实行弹性任期的缘由及其影响则是本文结论的内容。

二、任期制度、策略应对与政府行为：理论模型的尝试

根据政经周期理论，面对任期约束的官员，往往会进行策略规划，极大化其“任职回报”（Nordhaus, 1975）。¹⁰ 本文将依据上述思路，发展任期约束如何影响政府行为的解释框架。

（一）作为行为约束的“任期”：官员施政的机会集合

针对官员行为的研究，重点在其行为激励。对此，学者往往借助安东尼·唐斯（Anthony Downs）的推理。他基于“自利公设”（axiom of selfishness），主张：“官员必将利用在任期间，创造最佳绩效，借以增加续任（或晋升）的概率，极大化其任职回报”（Downs, 1957）。从这个角度讲，任期不只是官员作为的时间背景，也是官员行动的“机会集合”（opportunity set）：当事人必须趁机会在手，全力施展作为，讨好其“选任人”（selectorate，在美国是选民，在中国则是上级）。这正是威廉·诺德豪斯（William Nordhaus）所谓“政经周期的制度背景”（Nordhaus, 1975；Rogoff, 1990）。沿袭此一思路的研究，还针对：（1）官员任期前段后段；（2）官员职务首任次任（first or second term）；（3）是否限制官员续任（term limit）等，都被认为将塑造官员行为激励，影响政府施政方向，并牵动宏观经济波动（Besley and Case, 1995；Cain and Levin, 1999；Alt *et al.*, 2011；Smart and Sturm, 2013），成为政治经济研究热点。¹¹

上述涉及政经周期的研究，大多源起于美国之类定期换届的体制。但任期牵动的经济周期，是否只在上述背景下产生？之前学者莫衷一是，Valerie Bunce 则首开风气，以此分析非西方政体的政经动态。学者乃开始思考：体

¹⁰ “任职回报”可以是有形如物质激励、无形的如精神满足；可以是内在如抱负实现，也可以是外在如名声卓著，可参考 Nordhaus (1975)。

¹¹ 任期一般指官员任职掌权的时限，从制度角度看，任期也意味着考核的节点。因为一般情况而言，官员任期都是有限的，任期的结束意味考核的到来，如能顺利通过考核，也许可以另外展开一个任期。

制迥异于美国的中国,是否也将出现政经周期(陶仪芬,2006¹²;Guo,2009)?由于中国官员任免与考核,主要为“由上而下”的甄拔,迥异于美国“由下而上”的竞逐。若以中国为对象,恰好可为源于美国的政经周期理论,提供一个关键的验证,发展更通则的任期理论。

(二) 固定任期 vs. 弹性任期:任期的产权经济学

对于在职官员来说,任期是创造政绩的机会集合。在一组委托-代理关系中(Besley,2006),无论委托方(“选任人”)为何,作为代理人的官员,只能在任期间有所表现,所谓“有权不用,过期作废”。从产权经济学(Barzel,1989)角度看,在职官员拥有“表现机会”的产权,但产权保护是否完整,关键在任期制度是否制度化。对此可以区分出两类任期制度:固定任期与弹性任期。前者任职时间固定,考核调职节点明确,官员的“表现机会”受到制度保护;反之,若属于弹性任期,考核随时进行,调职也无所谓预警,官员“表现机会”缺乏制度保护。

倘若处于“固定任期”制度下,官员对剩余时间的“贴现率”(discount rate)(Levi,1988)较低,不必急于收割政绩,可以安排最佳的“表现组合”(performance portfolio)。这便引发了机会主义式的政经周期:官员确知换届时间,会将考核节点发展为政绩高点,扩大续任/升任的机会(Guo,2009)。换言之,政经周期的前提在任期固定。倘若任期不甚明确,考核随时可能进行,调职也无法预知。此时当然无法规划政绩,也不至形成经济周期。换言之,不同的官员任期制度,不同的政府日程,自然造成不同的经济波动。

综合上述,“任期明确与否”问题,逻辑上先于“任内如何规划”问题。唯有任期明确,官员才能设定行动,才会出现规律周期。西方有关政经周期的研究,迄今已历三十余年(Drazen,2001),却始终未形成一般理论,问题便在缺乏不同体制的比较。¹³从这个角度看,“中国是否存在政经周期”问题(Guo,2009),具有相当的理论意义。

三、中国的任期规则与官员行为: 任期影响行为、行为反映任期

中国官员的任期制度为何?由于实践与规定存在落差,并不容易回答。本部分将首先对此进行分辨,再就固定任期、弹性任期与几种半固定任期的形式,发展出四项研究假说,帮助后续经验考察,再之后是本文验证设计,

¹² 陶仪芬,“政治权力交替与经济机会主义:集体行动与改革时期中国‘政治经济景气循环’”,《问题与研究》,2006年第3期,第77—101页。

¹³ 西方学者如 Bunce(1980)与 Roeder(1985)等的研究,仍局限于威权选举体制,严格说不算跨体制研究。

验证结果则报告于下一部分。

(一) 中国的官员任期：法规与实际之间

中国官员任期为何？学者对此莫衷一是(韩强，2007¹⁴；洪晓静和刘景良，2012¹⁵)。原来，自1978年针对领导干部职务终身制进行改革后，包括《中国共产党第十二次全国代表大会的政治报告》与《中华人民共和国宪法(1982)》(第五届全国人民代表大会第五次会议通过)都明确规定：中国采行领导干部职务任期制。换言之，任何官员职务均有明确、有限的任期。这个原则在2004年与2006年两项纲领性规定中得到最终体现，“党政领导职务每个任期为5年”。¹⁶

法规原则如此，实际情况又如何呢？对于中国地方官员任期的概况，可以参考表1。从中可知，即便法有原则规定(de jure)，具体实践(de facto)却有相当落差。首先，官员调动十分频繁，多数并未做满法定任期。其次，官员任期长短不一，彼此相去甚远。整体来看，官员职务似乎没有明确任期。

表1 中国三级地方领导任期的描述统计

	任期 1年	任期 2年	任期 3年	任期 4年	任期 5年	任期 6年	任期 7年	8年及 以上	平均值 (年)	标准差 (SD)	始于党代 (%)	终于党代 (%)
省级	书记 8 (7%)	16 (14%)	19 (17%)	18 (16%)	16 (14%)	8 (7%)	10 (9%)	18 (16%)	4.77	2.74	16 (14%)	36 (32%)
	省长 8 (7%)	14 (12%)	21 (18%)	25 (21)	21 (18)	16 (13%)	6 (5%)	8 (7%)	4.32	2.05	15 (13%)	42 (35%)
地市级	书记 100 (10%)	160 (16%)	284 (29%)	162 (17%)	141 (14%)	67 (9%)	41 (4%)	26 (3%)	3.6	1.74	132 (13%)	200 (20%)
	市长 119 (11%)	240 (23%)	317 (30%)	191 (18%)	118 (11%)	43 (4%)	15 (1%)	16 (2%)	3.21	1.52	140 (13%)	201 (19%)
县级	书记 31 (14%)	45 (20%)	44 (19%)	36 (16%)	39 (17%)	14 (6%)	13 (6%)	4 (2%)	3.53	1.81	15 (7%)	25 (11%)
	县长 27 (11%)	56 (24%)	55 (23%)	42 (18%)	40 (17%)	10 (4%)	4 (2%)	4 (4%)	3.34	1.62	33 (14%)	21 (9%)

注：表中首行是任期几年的人数，括号内是百分比，本表对官员任期的处理与相关文献一致。表中标阴影者为比例较高的类目，标黑为高类中位数。

资料来源：由作者构建的《中国官员资料库》整理，其中省级数据包括1994—2010年全国省级行政区领导，地市数据涵盖2000—2010年全国地市级行政区，县级数据则收录1998—2010年江苏省各县统计。任期不足1年者算作1年，任期超过8年者算作8年。换届启任、换届终任是指实际任期是否启动或终止于党委换届年份。

¹⁴ 韩强，“领导干部任期制的理论考察与反思”，《政治学研究》，2007年第1期，第105—111页。
¹⁵ 洪晓静、刘景良，“干部任期乱象的透析与反思”，《领导科学》，2012年第6期，第46—48页。
¹⁶ 首先是《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2004)第五十八条规定：“地方各级人民政府每届任期五年”。其次为中共中央发布的《党政领导干部职务任期暂行规定》(2006)，其第三条规定：“党政领导职务每个任期为5年”，第四条对此进一步强化：“党政领导干部在任期内应当保持稳定”。因此，就制度面而言，中国官员的任期问题其实规定十分明确。

(二) 检视官员任期：从官员行为反推任期规则

根据表 1 可知，在官员任期问题上，法规与实践之间存在落差。但由于利害攸关，为追求最大回报，官员对任期的认定，自会反映在行为之上。也因此，考察官员的实际行为，要比诠释法规或咨询专家更直接有效。基于此一思路，本文将通过官员行为/政府施政，考察“实践中的任期制度”，亦即官员所认定并据以行动的任期制度。

为能考察任期与行为的联系，先须厘清“固定任期”与“弹性任期”所造成的不同影响。所谓“固定任期”是官员具有稳定预期的任期，一旦考核与调离节点明确，官员基于理性抉择，上任之初可以不必过急，之后就得逐步加大投入，待到逼近任期结束之时，其努力与投入将有所下降，因为此时即便投入，产出也无法作为自身政绩，反为下任做了嫁衣，理性官员不致如此。如此便形成一种倒 U 形的投入模式 (Guo, 2009, 如图 1 所示)。

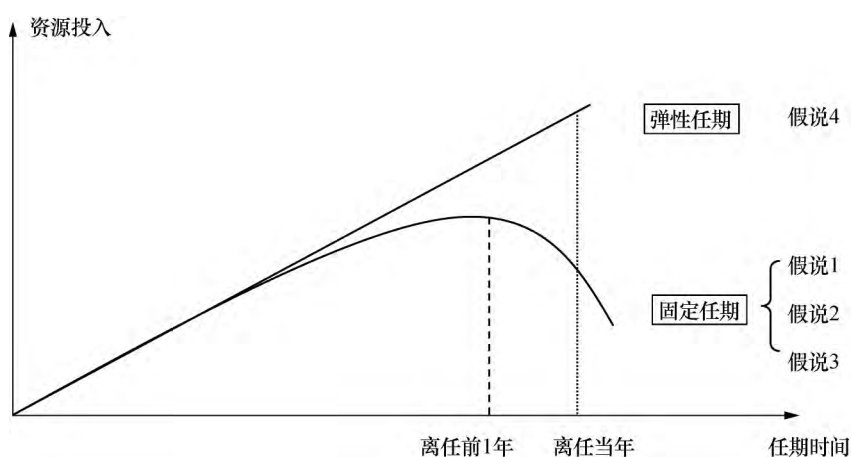


图 1 “固定任期”与“弹性任期”对官员行为模式的影响

与上述类似，虽然未必完全整齐一致的“固定任期”，可以表现为以下三种形式。(1) 法定规则：如果官员任期固定为 5 年，如张军和高远(2007)、王贤彬和徐现祥(2010)¹⁷等研究发现，省级官员任期与地方经济增长间存在倒 U 形关系，Guo(2009)进一步发现，县级官员的任期之内，政府财政投入也呈倒 U 形走势，并在任期第 3 或第 4 年出现投入高点，以便迎接第 4 至第 5 年到来的政绩考核。由此构成假说 1(H1)法定任期：若官员预期其任期普遍为 5 年，在他们任期的第 4 年，用来创造政绩的投入将会显著高于任期其他年份。

¹⁷ 王贤彬、徐现祥，“中国地方官员经济增长轨迹及其机制研究”，《经济学家》，2010 年第 11 期，第 34—43 页。

其次为(2)经验法则(rules of thumbs)。即便官员怀疑存在明确任期,仍可就他人经验,判断大致任期,规划最佳的政绩投入方案。根据表1统计,省级官员任期四年者最众,加上组织部门要求职务稳定,任职不足2年或3年者一般不加调整。根据上述逻辑可以建立假说2a(H2a)经验法则:若官员预期其任期一般可达3年或4年,他们任期的第3年创造政绩的投入将会显著高于任期其他年份;假说2b(H2b)经验法则:若官员预期其任期约略与该地前两任平均任期类似,其预期任期的离任前一年,用来创造政绩的投入将会显著高于任期其他年份。

再其次为(3)私有信息(private information)。即便任期未必准时5年,当事官员及其直属上级间¹⁸,对调节点可能存在不必言明的默契。一旦如此,当事官员可据其所掌握的信息,安排合理的投入规划,最佳方案是在调动前1年,政绩达到任内顶峰(约莫政绩考核期),借此增加调升机会。我们据此建立假说3(H3)私有信息:若当事官员探知在任时间长短,他们调任的前1年中,用来创造政绩的投入将会显著高于任期其他年份。

上述任期节点与资源投入的关系图示如图1。

不同于上述“固定任期”及其变形形式的是弹性任期。根据前述讨论,官员任内随时迁调,没有明确考核节点,他们实难有所规划。基于这样的预期,基于官员的理性抉择,接任不久便须争取表现(因为不知在任多久,必须保守打算),但之后若未顺利得到升迁或调整,政绩压力必将增大(错过一次机会,未来机会将减少),更要努力拼搏政绩,次年若未升迁,过程又将重来一次。所谓“做了过河卒子,只能拼命向前”。倘若如此,官员任内的投入将会逐步加码,而不致出现周期起伏。我们可以据此建立如下的假说4。假说4(H4)弹性任期:若官员无法预判其任期长短,他们会在上任之后便开始加码努力,之后用来创造政绩的投入还将逐年攀升。

需要补充的是,此时官员为何并非上任之初,旋即拿出最大投入,而是逐步加码、层层升高(如图1),原因有以下三种可能。

第一个可能是上级官员的“近因效应”。此乃基于上级记忆往往有限,“近期政绩”具有放大效果。这类倾向经常出现在“政经周期”文献中(Nordhaus, 1975; Alesina, 1987),但此类研究中的“考核方”是一般选民,对官员政绩的关心程度与识别能力均有局限。倘若“考核方”换做上级官员,在下管一级的格局下,他们对下级政绩的关心与识别,都不存在明显局限。因此,在“由上而下”甄别的体制下,前述“短视倾向”未必成立。有鉴于此,本文并不以此作为分析的预设。那为何官员的资源投入还会节节攀高?关键在于两个层面“棘轮效应”(ratcheting effect),前者缘于时间层面的不

¹⁸ 自1984年干部体制改革后,中国开始采用“下管一级”原则,在职官员主要由其直接领导考核任免,双方默契不难达成。

可逆性,后者来自政绩层面的不可坠性。

先说“时间层面的不可逆性”。这属于信息滞后问题,其症结在官员“信息更新”与“投入行为”间的时间落差。由于无法预知任期节点,官员只有到点才能确定尚未晋升(时间点为 t),此时往者已不再可追,只能下期加码投入(时间点为 $t+1$),借此提升其晋升概率。这个情况就像随时间前滚的棘轮,一轮轮驱迫官员们贾其余勇、奋力投入。

其次为“政绩层面的不可坠性”。这涉及政绩如何归因:究竟归功于官员还是运气(其他各种不可控因素的综合)?如果从任期展开来看,就任之初的政绩,或能归咎于其他因素(如地方禀赋或前任影响),越后期的表现,越联系官员个人因素(无论能力或努力),越适合作为考核依据。此外,官员政绩不但得拔高,还要求水平稳定。否则即便平均绩效不错,但表现却时起时落,其绩效易被视为其他因素所致。因此,对官员而言,其政绩表现只能逐步攀爬,尽量避免下坠或波动。但事实上施政存在各种变故,未必能尽如人意,为了逃避政绩下坠,当事官员最好:(1)任期之初,不求马上登顶;(2)政绩走势,维持上升势头;(3)任期后段,绝不容许闪失。将此三个原则加以结合,便形成基于“前一年表现”上的政绩棘轮,一轮轮驱迫官员们逐步拔高,奋力投入。

基于上述,我们可以得出如图 1 所示的两大类迥异的行为模式:在“固定任期”下存在中后期高点(Guo, 2009),而在“弹性任期”下则呈现节节攀升趋势。基于上述两种任期模式的影响所及,本文发展出上述四项假说,以备后续经验检测。

(三) 官员任期制度的经验检测

针对前述四项假说,本节将展开经验验证,借此确认中国采行的任期制度为何。对此,作者所设定的检测模型如下:其中因变量为“创造政绩的投入”,通过基建支出占财政支出的比重加以度量。¹⁹这当中还需要稍加说明的。首先,本文之所以采取“投入/努力”(如预算)而非“产出/成果”(如 GDP)作为考察对象,是因为“投入”属于可控部分,直接反映官员激励;反之,从“投入”到“产出”间干扰甚多,不易准确反映官员激励/努力。因此,本文将聚焦“政治预算周期”(political budget cycles),而非部分学者偏好的“政治经济周期”。

其次,在考察官员的政绩努力上,作者侧重官员掌握的资源,尤其是财政支出中的基建支出比重。我们的理由是:相对其他投资,决策官员最易控制政府预算;而基础建设的投资则有助创造经济绩效,最能反映代表官员政

¹⁹ 本文所指的基建支出,包括预算内财政支出中的(1)基本建设支出、(2)企业挖潜改造、(3)地质勘探费、(4)科技三项费用和(5)其他支出等的加总。

绩投入(郭庆旺等, 2003²⁰)。其他类似研究, 有的侧重企业投资(陈艳艳和罗党论, 2012²¹), 有的针对信贷投放(钱先航等, 2011²²), 但似都不如基建比重直接。此外, 批评者可能对本文的“预算内投入”有所质疑; 毕竟地方政府的基建投入, 未必只限预算内资金。但一方面, 预算外、体制外数据不易掌握, 另一方面, 若能在官员操作相对困难、运用约束较大的“预算内资金”找到明确线索, 更容易操作的预算外/体制外资金, 类似倾向理当更加明显。

本研究所检测的“任期-投入”关系, 主要是基于“官员晋升锦标”的研究范式(周黎安, 2004, 2008; 徐现祥和王贤彬, 2011), 也就是认为: 官员任内的经济表现, 将有利于其职位晋升, 所以有创造经济政绩的强烈冲动, 自然也会为政绩而支配预算。当然, 上述推论基于下列预设: (1) 任职官员心系职位晋升; (2) 职位晋升取决于经济表现; (3) 预算投入有助提升经济表现; (4) 预算分配取决于决策官员(周黎安, 2008)。其中受到质疑者有二: 其一为“表现 vs. 背景”, 其二为“能力 vs. 禀赋”。作者借此稍作说明。

首先, 质疑“职位晋升取决政绩表现”者, 主要侧重关系/派系的影响(如陶然等, 2010²³; Shih *et al.*, 2012; Oppen *et al.*, 2015), 认为晋升关键在背景, 绩效或者并不重要, 或者可以人为制造。后者以组织部门的流行说法为证: “有关系, 看关系; 没关系, 看政绩”。但根据作者访谈发现²⁴, 实际情况未必如此。首先, “没有背景的, [政绩] 压力当然大; 有背景的, 怕人说三道四, 压力不会小”。但是否政绩出色, 就一定飞快晋升? 当然未必, 但访谈又指出: “政绩只代表‘资格’, 但谁有把握拿到‘资格’? [官员] 能争取的必然会去争取。”换言之, 政绩肯定有所影响, 同时又属操之在己, 当事官员绝不致轻忽不顾。

其次, 讨论“能力 vs. 禀赋”问题, 这涉及官员能否支配预算。质疑者认为他们受到资源禀赋约束、上级下级限制, 未必能追求个人目标。但本文作者认为: 行动者莫不在约束下行动, 存在约束不代表没有回旋空间。问题关键也不在空间大小, 而在官员必须为结果负责, 由于责任无可逃避, 他们的激励将毋庸置疑。激励明确之后, 行动者自会创造行动空间——例如改善上下关系, 挤压资源等——来扩大投入可能。至于资源禀赋的约束, 一时固然难以改变, 但考核若采“相对绩效”标准(周黎安等, 2005²⁵), 地区禀赋

²⁰ 郭庆旺、吕冰洋、张德勇, “财政支出结构与经济增长”, 《经济理论与经济管理》, 2003年第11期, 第5—12页。

²¹ 陈艳艳、罗党论, “地方官员更替与企业投资”, 《经济研究》, 2012年第2期(增刊), 第18—30页。

²² 钱先航、曹廷求、李维安, “晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为”, 《经济研究》, 2011年第12期, 第72—85页。

²³ 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭, “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年第12期, 第13—26页。

²⁴ 作者曾就此类议题, 对江苏地方官员及研究政府人事的学者进行过多次访谈。

²⁵ 周黎安、李宏彬、陈烨, “相对绩效考核: 关于中国地方官员晋升的一项经验研究”, 《经济学报》, 2005年第1期, 第83—96页。

也不至削弱激励。

回到之前的模型。本研究自变量为地方领导(决策官员)的任期年数,其划分方式与类似研究一致(张军和高远,2007;Guo,2009;徐现祥和王贤彬,2011)。至于纳入模型检测的时间段,则为1994—2006年。因为根据一般看法,政绩考核体制(regime)大致成形于20世纪90年代中后期,比较适用于90年代后的官员行为(陶然等,2010)。作者于是以实行分税制的1994年作为起点,2002年十六大提出小康社会,2004年十六届三中全会则提出以和谐社会以为指导,改采多元政绩指标(唐睿和刘红芹,2012)。基于上述考虑,加上2007年财政收支科目划分的调整,为求数据口径一致,我们暂以2006年作为考察的终点。此外,由于“投入”到“产出”间,存在时间落差,我们先将时滞设定为1年,之后尝试放宽,检测2年或更久的滞后影响。

模型中其他的控制变量包括:(1)人均GDP:由于无论基础建设需求或基建成本,发达地区与落后地区都大不相同,我们通过人均GDP将地区发展水平纳入控制。一般而言,人均GDP越高的地区,其基建支出占财政支出比重越高。(2)人均财政支出、财政自主比例:即便地区经济的确发达,财政资源却未必丰沛;即便财政岁入丰沛,预算动支也许仍然不易。作者乃将“人均财政支出”与“财政自主比例”纳入模型;前者数额越大,代表地方财政越宽裕,后者比例越高,预算支配更自由。(3)官员年龄:由于中国官员的离退,一向采年龄划界(寇健文,2012²⁶),年龄越大,晋升前景越暗淡。因此官员年龄必须纳入控制。(4)国企比例:有时为配合扶助国企,地方政府必须提拨基建资金。因此,我们将辖区内国企产值占地方工业产值的比例纳入。一般而言,国企比重越大,地方投入基建的比例越高。(5)西部大开发:作为国家平衡发展战略的重心,2000年启动的西部大开发,重点在强化西部地区的资源投入,尤其基建投资。作者乃以虚拟变量将2000年之后属于西部省份纳入控制。至于模型检测的政府层级,本研究虽然主要关注省级政府,但接续加入全国地市及江苏县级数据,检测不同层级的地方情况。作者侧重省级的原因有二:首先,省级数据详细、完整,也更加可靠。其次,迄今的代表性研究多采省级数据(如周黎安等,2005;陶然等,2010;徐现祥和王贤彬,2011),本文期待与之对话。

最后,本研究的数据来源,基础统计部分主要来源于国泰安数据库和各年份的《中国统计年鉴》《全国地市县财政统计资料》。有关官员履历部分,主要来自作者构建的《中国官员资料库》,根据官员名录、各省年鉴、人民网、百度百科等信息来源所构建,并就各种资料进行参照校对。由于上述数据形式为面板数据,作者乃采取“双向固定效应模型”(two-way, fixed-effect model)。此一模型估计方法,已广泛运用于类似研究中(如Guo,2009;陶然等,2010;徐现祥和王贤彬,2011)。

²⁶ 寇健文,《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,2012年。

四、实践中的中国官员任期：固定任期还是随时迁调？

本研究的重心在通过经验数据，厘清官员任期制度。模型设定已经说明如前，本部分的目的是报告并讨论检测结果。本部分又再分四个小节：首先呈现描述统计，其次进行模型检测，再次为各种稳健性检测，最后为不同政府层级的一致性检测。

（一）官员任期与投入模式：描述统计

作为后续模型检测的准备，可以先参考图2。首先，就任期分布来看，书记与省长都以任期4年者为最多，占比分别为24.6%与24.2%。其次，若就平均任期来看，省长为3.91年，书记为3.93年；其中省长做满5年者为8%，书记比例稍高，但也只有12%。反过来说，若真预期自己5年换届，则省长犯错概率为92%，书记也高达88%。以省级领导的历练与睿智，断不致如此预设。这让我们强烈质疑假说1：法定任期。

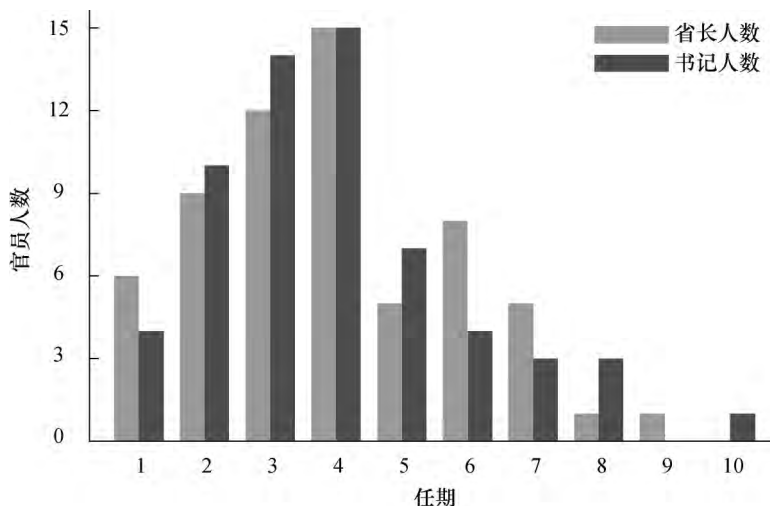


图2 两类省级领导的任期分布图

资料来源：作者自制。

接下来将省级领导的“任期年份”与其“基建支出”相互参照，请参考图3。从图3中可以清楚看到：首先，无论就省长还是书记的任期年份来看，均不符合假说1：法定任期所预测：任期第4年并非任内资源投入高点，也未以此为准表现出两端低中间高的倒U形走势。其次，上述趋势也不符合假说2：经验法则所描绘：因为任期第3年并非任内资源投入高点，也未以此表现倒U形走势。若剔除任期过长的特异/偏离案例(outliers)，则领导任期与资源投入间呈现逐步上升的走势，非常接近假说4：弹性任期的预测。上述的上

升趋势,又以承担更大经济职责的省长更明显,尤其在他们任职满 4 年到 5 年之后,创造政绩的压力更增,投入的加码也更明显。

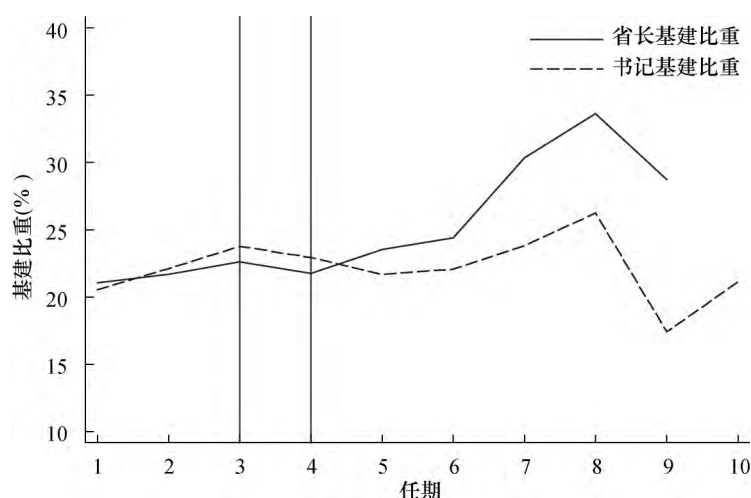


图 3 两类省级领导的任期时间与资源投入关系图

资料来源:作者自制。

我们再比对假说 3。这得反转考察省级领导的“离任年份”与其“投入方案”间的关系。图 4 根据离任时间倒推:依序为任期前 1 年、前 2 年等,依此类推。但图中并未显示明显的倒 U 形走势:离任前 1—2 年似乎投入稍高,但并非任内资源投入高点,也未呈现倒 U 形走势,其后第 3—4 年似乎略低,之后又逐渐上升,但超过 4、5 年之后,由于案例较少,时间又过久,恐怕非官员所能规划。总的看来,若问是否出现假说 3:私有信息所预测的趋势,答案并不明确。

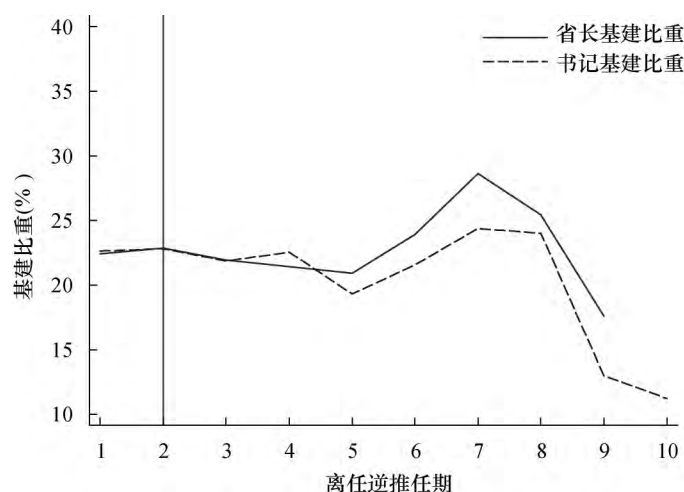


图 4 两类省级领导离任逆推的任期时间与资源投入关系图

资料来源:作者自制。

综合上述，我们可以发现，假说1：法定任期与假说2：经验法则明显与数据不符，尤其是假说1；当多数领导任期都不足5年时，基于5年任期的资源投放计划，怎么说都不现实？此外，假说3：私有信息虽然未被明确拒绝，但也缺乏证据支持。最符合实际的还是假说4：弹性任期。由于此处的讨论，只是初步的交叉比对，展现的关系缺乏控制与厘清，不能遽予接受或否定，还需要再通过计量模型实证。这将是下一小节的主题。

（二）官员任期与投入模式：模型检测

本研究的目的在于通过官员任内的资源投放，考察实行于中国的任期制度，具体的做法在通过计量模型，检测上述“任期-投入”的四项假说。但在检测之前，仍要处理的问题是：谁的激励发挥主要影响？是省长还是书记？针对此一问题，我们首先进行表2的四项检测。

表2 左右省级财政资源之手：省长抑或省委书记？

因变量	模型1 基建/财支	模型2 基建/财支	模型3 基建/财支	模型4 基建/财支
省长任期	0.325** (2.24)		0.319** (2.19)	0.514*** (2.72)
书记任期		0.125 (0.77)	0.046 (0.41)	-0.025 (-0.22)
省长年龄				-0.179 (-1.54)
人均GDP				11.265** (2.47)
常数	12.425*** (8.88)	14.065*** (11.63)	12.36*** (8.77)	-69.58* (-1.75)
样本数	230	236	230	230
R ²	0.596	0.531	0.596	0.620

注：(1) 括号内为t统计量。模型系数的假设检定在1%、5%、10%的显著性水平分别用***、**、*表示；(2) 为了考察官员完整任期内的行为，我们剔除1994年已经在任和2006年仍然在任的官员。

表2的模型1、模型2都是依据相关研究的既有做法(如Guo, 2009)，分别考察省长与书记任期的影响。模型3将两者都纳入，彼此相互控制；模型4则加入其他控制变量。基于表2的检测结果可知：在省级领导层面，书记任期对基建投入作用并不明确，反之，省长任期则不论是否控制书记任期，都具有显著影响。对此应如何理解？针对预算支配的讨论，部分学者侧重能力(杨良松和庞保庆, 2014²⁷)；另一些学者则强调激励(杜兴强等, 2012²⁸)。根据作者看法，能力解释未必成立。首先，预算核定必须经过常委会审议，会

²⁷ 杨良松、庞保庆，“省长管钱？论省级领导对于地方财政支出的影响”，《公共行政评论》，2014年第4期，第72—111页。

²⁸ 杜兴强、曾泉、吴洁雯，“官员历练、经济增长与政治擢升”，《金融研究》，2012年第2期，第30—47页。

议由书记主持拍板。其次,书记是政府工作的一把手,没有不能过问之事。反正,作者认同的“激励解释”则基于两委分工:书记负责整体,省长主抓发展。省长更对经济绩效负责,也因此有更强激励去左右基建预算;既然省长必须为此负责,书记自然不妨予以尊重。²⁹ 因此,对于省级政府的资源投放,背责任的省长理当具有较大影响。

倘若省长更具影响基建支出的激励,那么其“任期年份”与“投入模式”的关系为何?究竟支持上述何种假说?此处验证的结果报告于表 3。各组模型均以基建支出占财政支出比例为被解释变量,并依序纳入“任期第 4 年”(假说 1:法定任期)、“任期第 3 年”(假说 2a:经验法则)、“以前两任任期为准的调任前 1 年”(假说 2b:经验法则)、“调任前 1 年”(假说 3:私有信息)与“任期年份”(假说 4:弹性任期)为解释变量,配合控制变量,进行假说验证。

表 3 官员任期与资源投入:利用省级政府数据验证各项假说

因变量	模型 1(假说 1) 基建/财支	模型 2(假说 2a) 基建/财支	模型 3(假说 2b) 基建/财支	模型 4(假说 3) 基建/财支	模型 5(假说 4) 基建/财支
省长任期	0.337* (1.87)	0.394** (2.23)	0.394** (2.22)	0.350* (1.96)	0.391** (2.21)
任期第 4 年	0.835 (1.51)				
任期第 3 年		-0.729 (-1.62)			
以前两任任期为准的 调任前 1 年 [#]			-0.226 (-0.45)		
调离前 1 年				0.683 (1.55)	
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y
常数	-190.56*** (-5.09)	-185.87*** (-4.99)	-190.56*** (-5.09)	-186.81*** (-5.66)	-185.49*** (-4.95)
样本数	230	230	230	230	230
R ²	0.723	0.723	0.719	0.723	0.719

注:(1)括号内为 t 统计量。模型系数的假设检定在 1%、5%、10% 的显著性水平分别用***、**、* 表示;(2)表中“任期第 4 年”表示“任期第 4 年为 1,其余为 0”的虚拟变量,其余类同;(3)“以前两任任期为准的调任前 1 年”指的是单个官员以其前两任平均任期作为自己任期的推估;(4)控制变量包括省长年龄、人均 GDP、财政自主度、人均财政支出、国企比重、西部大开发等。

此处模型的验证结果分列于表 3。其中代表假说 1、假说 2、假说 3 的模型,其解释变量均不显著,未得经验支持,与描述性统计趋势一致。假说 4 的“任期年份”不但在各个模型中每每通过模型检测,而且“省长任期”对

²⁹ 当然,还有一项可能的原因:省长年龄一般小于书记,晋升机会更多些,经常能进一步向本省书记迈进;相较于省长,书记作为仕途终点的比例更大。由于晋升前景不同,省长影响基建预算的动机应该更强。

“基建投入”的影响系数，始终维持在0.3左右。换言之，官员任期每增加1年，基建投资的比重稳定增加0.3个百分点。除此之外，其余各控制变量的效果，也基本符合相关文献的预期。

再回头进行其他假说。其中，假说1：法定任期其实只要比对描述统计，便知其难以成立。假说2：经验法则与假说3：私有信息虽认为官员可就“既有经验”或“私有信息”做出判断，但据作者访谈了解：对于官员而言，影响因素太多，调动时间实在不易掌握：“就算有人想要提拔[某人]，但什么时候走完程序？新位子何时空出？随便出个事[都有影响]，所以什么时候上任，任谁都无法掌握。”也因此，以上三项假说所预设的固定任期，并不符合中国现实。

最后，我们再回头推敲前述假说4：弹性任期。就经验数据考察，可以确认逐步上升的趋势，但这是任期塑造的官员激励，还是其他因素所致？此处还须排除“职务交接”的影响：由于预算按年编列，新任领导无法左右首年预算；但对前任领导言，再怎么也是别人的政绩，毕竟，“我走后，哪管洪水滔天？”。因此，模型是否会因偏低起点，形成高升的趋势？对此作者将任期首年投入剔除，再次考察任期与投入的关系。其结果报告于表4。根据其中模型1，我们可以看到，即使将任期首年剔除，任期因素仍然对基建支出造成显著影响，影响系数还上调为0.683。

表4 控制“熟悉/掌控”所造成干扰的进一步检测

因变量	模型1(剔除首年) 基建/财支	模型2(任期与出身交互) 基建/财支
省长任期	0.683** (2.67)	0.363* (1.91)
省长出身(外省调入=1)		-0.737 (-0.89)
省长任期×省长出身		-0.225 (-0.89)
控制变量	Y	Y
常数	-180.8*** (-3.52)	-192.03*** (-5.15)
样本数	170	230
R ²	0.701	0.727

注：括号内为t统计量；模型系数的假设检定在1%、5%、10%的显著性水平分别用***、**、*表示。

更严重的干扰可能来自任职期间的“熟悉/掌控”效果。由于从任职官员角度看，政绩压力始终都在，但是随任职越久，越能掌握辖区人事，越能动员基建投入。但这类影响必须与官员激励区分，区分方式是就省长出身进行分类：部分在晋升省长之前，已在本省工作(多为常务副职)；部分则自外省调入，环境、人事都不熟悉。依据前述“熟悉/掌控”逻辑，两者基建支出的

模式,应显著有别才是。检测结果报告于表 4。根据该表模型 2 的结果,由于无论“省长出身”或“省长出身”和“任期年数”的交互项均不显著,说明任期周期内基建支出的逐年上升,应非导致于“熟悉/掌控”因素。

其次,由于治理经验随任期展开不断积累,也可能促使基建投入逐年上升,仍会造成与本文“激励解释”的混淆。但“经验”会随着任期增加而逐步增长,“激励”则因晋升机会而有不同,我们可就此分辨上述混淆。做法是根据官员派任的“年龄划线”原则:省部级官员若年龄超过 63 岁,倾向于安排退居二线。作者乃针对届龄官员群体,考察“仍有一搏机会”(62 岁、63 岁)和“晋升基本无望”(64 岁及之后)两类官员基建投入的差别。数据结果显示,62 岁到 63 岁的平均基建投入从 10.02% 上升到 11.00%,可见奋力一搏的决心;但在跨过 63 岁后,便从 11.00% 又降回 10.38%。按照之前的逻辑,任职越久本当经验更富、熟悉更增,但基建投入为何不升反降?显示此非治理经验所致。

综上所述,作者通过各种模型检测,反复推敲、考察前述各项假说,结果扼要总结于下。首先,经验数据明确否定假说 1:法定任期,同时,假说 2:经验法则与假说 3:私有信息也缺乏足够经验支持。换言之,中国不存在明确或约略的固定任期制度。其次,无论基于官员任期的分布,或者政府支出的模式,在经过反复推敲后,可以接受假说 4:弹性任期。换言之,中国采行的官员任期制度,可以推定为“任期弹性,随时迁调”。在这样的制度下,官员们似乎都有心理准备,随时接受上级指派,调整至其他职务,若一时未有机会,唯有再加努力。

(三) 稳健性检测: 改换数据、模型与方法

为避免因模型设定、样本分布、检定方法等偶然得到前述结果,却在调整检测方式后得到不同的结论,作者乃就模型的主体部分,进行四步稳健性检测(robustness test),包括(1)模型设定:检测最优任期与可能时滞;(2)样本分布:剔除特殊单位与异质案例;(3)排除干扰:剔除非完整任期的案例;(4)改进控制:控制官员“个体效应”。但由于篇幅所限,作者只能报告检测结果,无法将检测表格附上,但会在发表后将此公布于作者个人网页。

1. 模型设定: 检测最优任期与可能时滞

首先,在模型设定部分,我们希望再次确认(1)是否存在任期高点,(2)是否存在其他时滞可能。就前者来说,政经周期的重点在规律起伏。因此,不论固定或半固定的任期,均存在资源投放高点——任期年数与资源投放间存在倒 U 形关系,并可通过“任期平方”加以捕捉(张军和高远,2007; Guo, 2009)。对此,作者一方面进行模型重设(reset test, Ramsey, 1969)。所得 P 值为 0.09,显示模型并未遗漏重要变量。另一方面在模型中加入“任期平方”,结果显示其并不显著,且与“任期”存在高度共线(相关系数为

0.96)。最后，由于假说4：弹性任期屡次得到验证，显示官员任内的资源投放，属于层层加码的走势，自然不应存在任期高点。

其次有关时滞问题，也就是投入与产出的时间差，但其未必固定为1年。作者因此修订表3各项模型，将时滞设定为2年：即资源投入的高点会出现在任期第3年（假说1）、任期第2年（假说2）、离任前2年（假说3）等，整个模型的检测结果与之前并无不同，除假说4外的各项假说，均未得经验支持。

2. 样本分布：剔除特殊单位与异质案例

为免少数特殊/偏离案例(outliers)影响整体样本，混淆检测结果，作者再就研究样本进行筛检与复测。由于直辖市性质不同，经济结构也不同，作者乃将直辖市样本剔除，其结果显示：官员任期仍然显著为正，且影响系数提升至0.4。原因可能源于都会城市特性——产业以服务而非制造为主——增长未必有赖基建投入。由于此非本文重点，只能另待他文再行考察。样本筛检的第二部分，涉及任期特殊的案例。由于多数省级领导任期不足5年，长期在职者也许别具原因（如主持新疆政务的王乐泉）。为免此类因素混淆，作者将任职6年或以上的案例剔除。检测结果显示，虽然任期的影响系数略小于之前，但仍然显著为正。最后需要筛检者为届退案例影响。由于存在年龄划线，官员任期的规划可能为年限所截？对此，作者剔除年龄大于63岁的省级领导后再检测。结果仍与之前一致，官员任期对基建投资的影响高度稳定。

3. 排除干扰：剔除非完整任期的案例

官员任期上长短不一，调任未必事先知悉，因此不能排除官员按“法定任期”或“经验法则”安排资源投入，却被突如其来的职务调整所打断；倒U形前半段的攀升被误认为“逐渐拔高”。上述对立假说，虽然反证“弹性任期”存在，但政绩攀高的原因却非源自“弹性任期”创造的激励。基于此一可能，作者针对做完法定任期的官员样本，再进行类似的检测。结果发现这类官员任期的第4年，并未显著成为其资源投入的高点。其次，再假设官员鉴于同侪经验，可能采取保守策略。作者再将检测范围设为做满4年者，并检查其资源投入的高点是否在任期第3年出现。检测结果一如之前，同样未见显著影响。反而无论如何重设模型，结果均稳定支持前述“逐步加码”投入趋势。

4. 改进控制：控制官员“个体效应”

前述模型检测的基础，都是所谓“标准做法”：将所有官员任期的第N年跟其他官员任期的第N-1年相比较，为进一步确保研究结论的可靠，作者又再比较特定官员任期第N年与其第N-1年的投入情况。此时控制的不再是地区效应而是官员“个体效应”。模型检测结果如表5，其中模型1是经历完整任期的官员样本，模型2中剔除任期超过6年的案例。前者显示在控制官员个体效应和时间效应后，以任期第一年为比较的基准，此后每年的系数均显著为正，且不断增大。说明随任期增加，官员压力增大，投入幅度也逐步

提升。模型 3 再纳入未经历完整任期的官员样本,检测结果与模型 1 基本一致。此外,我们在模型中再加入“任期平方”,成为表 5 的模型 4,结果显示官员任期仍显著为正,而任期平方仍不显著。³⁰ 通过控制官员的个体效应,假说 4 的理论预期再次被证明。

表 5 研究发现的稳健性检测:控制官员个体效应

因变量	模型 1 基建/财政	模型 2 基建/财政	模型 3 基建/财政	模型 4 基建/财政
任期第 2 年	0.834* (1.83)	0.856* (1.86)	0.734* (1.67)	
任期第 3 年	1.612*** (3.12)	1.655*** (3.12)	0.932*** (1.97)	
任期第 4 年	3.405*** (5.60)	3.423*** (5.51)	1.991*** (3.85)	
任期第 5 年	5.215*** (6.42)	5.281*** (6.22)	2.994*** (4.15)	
任期第 6 年	6.296*** (6.98)		3.748*** (4.38)	
任期第 7 年	5.362*** (3.91)		2.579** (2.03)	
任期第 8 年	14.42*** (5.33)		8.370*** (4.09)	
任期第 9 年	10.72*** (4.13)		6.321** (2.24)	
省长任期				0.799** (2.13)
任期平方				0.061 (1.20)
常数	13.27*** (15.18)	13.26*** (14.38)	17.80*** (34.43)	12.49*** (12.68)
样本数	230	210	358	230
R^2	0.74	0.74	0.592	0.74
官员个体效应	控制	控制	控制	控制
时间效应	控制	控制	控制	控制

注:括号内 t 统计量。1%、5%、10% 的显著性水平分别用 ***、**、* 表示。控制官员个体效应之后,为防止变异度太小,此处未放其他控制变量。此外,控制官员个体效应本身就已经控制与地区和与官员有关的其他因素。

³⁰ 控制官员个体效应后,更清楚地拒绝倒 U 形的投入模式,这与之前多数学者的发现不同。但为何会如此?首先,之前所发现的倒 U 形的走势,都是就“所有样本、完整任期”所进行的简单观察。因此,倒 U 形走势可能源于:(1) 上任初期政绩水平较低。因为官员上任之初,往往来不及影响预算分配、调整发展规划,加上投入到产出的时间落差,政绩表现尚未明显起色;(2) 任期后段政绩水平较低。这是因为在所有样本中,纳入部分即将届龄(年龄等于或大于 63 岁)的官员,缺乏拼搏政绩的激励,拉低任期后段的整体表现。基于上述可能情况,必须通过额外检测,即删去任期第一年样本以及届龄官员的样本,才能清楚确认“任期”与“政绩”间是否存在倒 U 形走势。前述研究均未进行类似检测,作者利用本研究数据进行复测,发现在采用上述样本时,任期平方对 GDP 增长率具有微弱的正向作用,但在删除此类样本后,任期平方随即不再显著。这说明作者的上述疑虑是合理的。

（四）一致性检测：不同政府层级

本研究关注的对象为地方领导干部的任期影响，但是前述考察仅限省级领导。其他政府层级是否也存在类似趋势？官员任期制度的影响，是否出现在不同政府层面？对此，作者就之前各项假说，进一步用“地市”与“县市”数据进行检测。在检测之前，再次面临“两委关系”问题。检测结果发现，地市与省级情况类似，县市却与省级不同：前者由行政首长主导预算，后者却由党委领导支配。其中原因可能在“党政职能分工”上。一般而言，政府层级越低，党政分工越不明显，一把手主导的倾向越强：例如县市层级的政务，县委书记往往是决策核心，所谓“党委决定、各方去办”（樊红敏，2013³¹）。但在较高的政府层级——如地市、省市、尤其中央——党政分工的趋势相对明显，两委各有执掌，互相尊重。这样的“职权分工”也反映在预算编列上，如马骏（2005：第239—244页³²）基于两省调研发现，省级预算权力比较分散，於莉（2010：第113—117页³³）则针对三市调研总结，地市预算权力相对集中。基于此一认识，后续各项检测中，地市层级将以行政首长的任期为基准；而县市层级则以党委领导任期为对象。

基于上述认定，作者仿照之前表3的模型，再次进行地市数据的复测，其结果发现：假说1（任期第4年）、假说2（任期第2年）、假说3（调任前1年）等均未获得经验支持，而假说4则得到与类似省级模型的结果。任期系数显著而稳定地维持在0.15左右的水平。同样，作者再根据平行的框架与逻辑，进行县市数据的复测，其结果再次显示：假说1（任期第4年）、假说2（任期第2年）、假说3（调任前1年）等均未获得江苏县级数据支持，假说4却再次获得确认，任期系数显著而稳定地维持在0.26—0.28。

通过上述检测，我们可以发现：无论在省级、地级或县级，地方政府的基建投入，均一致随领导任期推移而逐年加码。其他现有研究的发现，也从不同角度支持作者的解释，如钱先航等（2011）有关信贷投放的研究，梁平汉和高楠（2014³⁴）有关环境污染的研究等。但上述研究对其背后原因讨论过于简略，作者直指此均乃“弹性任期”的制度后果。

五、结 论

通过基于美国经验的“政经周期”理论，我们了解到官员任期如何塑造

³¹ 樊红敏，“政治行政化：县域治理的结构化逻辑”，《经济社会体制比较》，2013年第1期，第107—117页。

³² 马骏，《中国公共预算改革：理性化与民主化》，北京：中央编译出版社，2005年。

³³ 於莉，《省会城市预算过程的政治：基于中国三个省会城市的研究》，北京：中央编译出版社，2010年。

³⁴ 梁平汉、高楠，“人事变更、法制环境和地方环境污染”，《管理世界》，2014年第6期，第65—78页。

官员激励,同时切割出政府施政的时间节点,进而引发规律的政治经济周期。本文则针对中国地方政府行为,发现比“任期如何产生影响”更重要的是“是否存在(制度化的)任期制度”。本文从这个角度考察了中国省、市、县三级政府的财政投入,发现实践于中国的任期制度,属于“任期弹性,随时迁调”的性质。这一方面有助于解读中国发展的特征,另一方面或能启发更通顺的任期政治经济研究。就后者而言,诚如前引皮尔逊所言,本研究在引入时间维度后,将能更清晰地展现中国高速增长的动力。

发现“弹性任期”后的另一问题是,既然法规规定了明确的任期制度,实践过程中为何出现权变?根据作者看法,关键在固定任期无法满足中央与上级控制官员的需要。若从委托-代理角度来看,首先,宏观层次的控制存在于“中央-地方”间:中央为提振合法性,必须驱使地方官员配合;其次,微观层次的控制发生于“上级-下级”间:上级为创造依附,往往借此掌控下级。换言之,为了在两个层面上分别完成“强效控制”,委托方必须限缩代理人的制度保护,削弱本来明确的任期,最终形成“弹性任期”制度。

为了满足官员控制的需要,中国实际的任期制往往表现为类似“试用期”的任职:考核压力无时不在,加上官员竞争、任务层层下压(荣敬本、崔之元等,1998³⁵);重重高压之下,官员只能全力拼搏政绩,加上时间有限,必须短期速成,结果固然创造傲人的增长速度,但也产生不少流弊,例如官员在任期间施政偏颇、短期行为以及不同地区官员间的恶性竞争、各自为政等(周黎安,2004),近年来这些流弊已经引起广泛关注。

总结上述,考察今日中国的官场,锐意改革、全心建设的故事固然迭有所闻,但作风浮躁、举债浪费的事端也不算少见,两者的心态、做法固然大不相同,却源于类似的制度与激励。官员政绩压力下的地方政府行为,也成为中国发展经验的重要特征,影响所及,可说是成也“任期”,败也“任期”了。

参 考 文 献

- [1] Alesina, A., “Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game”, *Quarterly Journal of Economics*, 1987, 102, 651—678.
- [2] Alt, J., B. de Mesquita, and S. Rose, “Disentangling Accountability and Competence in Elections: Evidence from US Term Limits”, *Journal of Politics*, 2011, 73, 171—186.
- [3] Barzel, Y., *Economic Analysis of Property Rights*, Cambridge University Press, 1989.
- [4] Besley, T., *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford University Press, 2006.
- [5] Besley, T., and A. Case, “Does Electoral Accountability Affect Economic Policy Choices? Evidence from Gubernatorial Term Limits”, *Quarterly Journal of Economics*, 1995, 110, 769—798.

³⁵ 荣敬本、崔之元等,《从压力型体制向民主合作制的转变》。北京:中央编译出版社,1998年。

- [6] Bunce, V. , “The Succession Connection: Policy Cycles and Political Change in the Soviet Union and Eastern Europe”, *American Political Science Review*, 1980, 74, 966—977.
- [7] Cain, B. , and M. Levin, “Term Limits”, *Annual Review of Political Science*, 1999, 2, 163—188.
- [8] Chen, Y. , and D. Luo, “Changes in Local Cadres and Local Businesses’ Investments”, *Economic Research Journal*, 2012, 2, 18—30. (in Chinese)
- [9] Downs, A. , *An Economic Theory of Democracy*, Harper and Row, 1957.
- [10] Drazen, A. “The Political Business Cycle after 25 Years”, *NBER Macroeconomics Annual 2001*, Vol. 15. MIT Press, 2001, 75—138.
- [11] Du, X. , Q. Zeng, and J. Wu, “Cadre Training, Economic Growth and Political Promotion”, *Journal of Financial Research*, 2012, 2, 30—47 (in Chinese)
- [12] Fan, H. , “Political Bureaucratization: The Structuration Logic of County Governance”, *Comparative Economic and Social Systems*, 2013, 1, 107—117. (in Chinese)
- [13] Frey, B. ed. , *Political Business Cycles*. Edward Elgar, 1997.
- [14] Guo, G. , “China’s Local Political Budget Cycles”, *American Journal of Political Science*, 2009, 53, 621—632.
- [15] Guo, G. , “Local Cadres and Economic Development: A Review of the Literature on Promotion, Decentralization and Corruption”, *Studies of Institutional Economics*, 2010, 3, 216—229. (in Chinese)
- [16] Guo, Q. , B. Lv, and D. Zhang, “The Structure of Fiscal Expenditure and Economic Growth”, *Economic Theory and Economic Management*, 2003, 11, 5—12 (in Chinese).
- [17] Han, Q. , “Theoretical Investigation and Reflections on the Term of Office of Political Leaders”, *Journal of Political Science*, 2007, 1, 105—111. (in Chinese)
- [18] Hong, X. , and J. Liu, “Studies and Reflections on the Problems of the Terms of Cadres”, *Leadership Science*, 2012, 6, 46—48. (in Chinese)
- [19] Huang, Y. , *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era*, Cambridge University Press, 1997.
- [20] Kuo, J. , *The Evolution of Chinese Elite Politics: Institutionalization and Power Transition, 1978—2010*, Taipei: Wunan, 2012. (in Chinese)
- [21] Levi, M. , *Of Rule and Revenue*, University of California Press, 1988.
- [22] Li, H. , and L. Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 2005, 89, 1743—1762.
- [23] Liang, P. , and N. Gao, “Personnel Changes, Legal Environment and Local Environmental Pollution”, *Management World*, 2014, 6, 65—78 (in Chinese)
- [24] Lin, J. , F. Cai, and Z. Li, *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*, Shanghai Sanlian/Shanghai Renmin, 1999, Rev. Ed. (in Chinese)
- [25] Lü X. , and P. Landry, “Show Me the Money: Inter-jurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China”, *American Political Science Review*, 2014, 108, 706—722.
- [26] Ma, J. , *Public Finance Reforms in China: Rationalization and Democratization*, Central Compilation & Translation Bureau Books, 2005. (in Chinese)
- [27] MacRae, D. , “A Political Model of the Business Cycle”, *Journal of Political Economy*, 1977, 85, 239—263.
- [28] McNally, C. , “Sino-Capitalism: China’s Reemergence and the International Political Economy”, *World Politics*, 2012, 64, 741—776.

- [29] Montinola, G., Y. Qian, and B. Weingast, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, 1995, 480—481.
- [30] Naughton, B., *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978—1993*, Cambridge University Press, 1995.
- [31] Nordhaus, W., "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*, 1975, 42, 169—190.
- [32] Oi, J., "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics*, 1992, 45, 99—126.
- [33] Oppen, S., V. Nee, and S. Brehm, "Homophily in the Career Mobility of China's Political Elite", *Social Science Research*, 2015, 54, 332—352.
- [34] Pierson, P., *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, 2004.
- [35] Qian, X., T. Cao, and W. Li, "Pressures for Promotion, Term of Office, and the Allocation of Loans City Commercial Banks", *Economic Research Journal*, 2011, 12, 72—85. (in Chinese)
- [36] Ramsey, B., "Tests for Specification Errors in Classical Linear Least-Squares Regression Analysis", *Journal of the Royal Statistical Society. Series B (Methodological)*, 1969, 31, 350—371.
- [37] Roeder, P., "Do New Soviet Leaders Really Make a Difference? Rethinking the 'Succession Connection'", *American Political Science Review*, 1985, 79, 958—976.
- [38] Rogoff, K., "Equilibrium Political Budget Cycles", *American Economic Review*, 1990, 80, 21—36.
- [39] Rong, J., and Z. Cui, *Transition from Bureaucratic Pressure System to Democratic Cooperative System: Political Reforms in County-and Township-Level Governments*, Central Compilation & Translation Bureau Books, 2005 (in Chinese).
- [40] Smart, M., and D. Sturm, "Term Limits and Electoral Accountability", *Journal of Public Economics*, 2013, 107, 93—102.
- [41] Tang, R., and H. Liu, "From GDP-Centered to Dural Performance Criteria: The Logic of the Changes in the Behavior of Local Governments Based on the Panel Data Collected from Provincial Governments, 1998—2006", *Journal of Public Management*, 2012, 1, 9—16. (in Chinese)
- [42] Tao, R. et. al., "Can Economic Performance Lead to Political Promotion?: Reassessing the Theoretical Logic and Provincial Data of Tournament Hypothesis", *Management World*, 2010, 12, 13—26. (in Chinese)
- [43] Tao, Y., "Political Power Transition and Economic Opportunism, Collective Action and 'China's Political Business Cycles' in the Reform Era", *Issues & Studies*, 2006, 3, 77—101. (in Chinese)
- [44] Shih, V., C. Adolph, and M. Liu, "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China", *American Political Science Review*, 2012, 106, 166—187.
- [45] Walder, A., "Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy", *American Journal of Sociology*, 1995, 101, 263—301.
- [46] Whiting, S., *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*, Cambridge University Press, 2001.
- [47] X. Wang, and Xu, X., "The Study of the Development of Cadre-Led Growth and Its Mechanisms", *The Economist*, 2010, 11. (in Chinese)

- [48] Xu, X., and X. Wang, *Governance of Local Cadres and Their Economic Performance in China*, Science Publisher, 2011. (in Chinese)
- [49] Yang, L., and B. Pang, "The Governors' Money? The Influence of Provincial Leaders and Local Fiscal Expenditure", *Journal of Public Administration*, 2014, 4, 72—111. (in Chinese)
- [50] Yao, Y., and R. Yang, *Government Behavior and the Transformation of Economic Structure in China*, Beijing: Peking University Press, 2014. (in Chinese)
- [51] Yu, L., *The Politics of the Budgetary Process in Provincial Capitals: A Study of Three Provincial Capitals in China*, Central Compilation & Translation Bureau Books, 2010. (in Chinese)
- [52] Zhang, J., and Y. Gao, "Term of Office, Cadre Transfer, and Economic Growth: Evidence from Provinces", *Economic Research Journal*, 2007, 11, 91—103. (in Chinese)
- [53] Zhang, J., and L. Zhou eds., *Competition for Growth: The Political Economy of China's Economic Growth*, Gezhi/Shanghai Renmin Press, 2008. (in Chinese)
- [54] Zhou, L., "Incentives and Cooperation among Local Governments in the Competition of Cadres' Promotion: On the Cause of Local Protectionism and Redundant Construction in China", *Economic Research Journal*, 2004, 6, 33—40. (in Chinese)
- [55] Zhou, L., *Local Government in Transition: Cadres' Incentives and Governance*, Gezhi/Shanghai Renmin Press, 2008. (in Chinese)
- [56] Zhou, L., H. Li, and Y. Chen, "Relative Performance Assessment: An Empirical Study of the Cadre Promotion in China", *China Journal of Economics*, 1, 2005, 83—96. (in Chinese)

The Political Economy of the Term Factor in China: The Term of Local Cadres and the Behavior of Local Governments

SHU KENG

(*South China University of Technology*)

BAOQING PANG *

(*Shanghai University*)

LINGNA ZHONG

(*Shanghai University of Finance and Economics*)

Abstract Following the opportunist tradition in the study of political business cycles, the paper examines the term-punctuated pattern of infrastructure investments to clarify the *de*

* Corresponding Author; Baoqing Pang, No. 99, Shanda Rd. Baoshan District, School of Sociology and Political Science, Shanghai University, Shanghai, 200444, China; Tel: 86-13585622545; E-mail: pang-baoqing@163.com

facto term of office in today's China. The authors find that without the protection of fixed terms, these officials tend to devote investment to achieving their performance and keep adding to their inputs as long as they stay in office. As a result, the control of the state and superiors over these local cadres tends to be most effective, and so are the roles of local governments to promote economic development.

Key Words term of office, local government, political business cycles

JEL Classifications H11, P35, R51