

党政分工、轮序晋升 与一元化精英发展模式^{*}

钟灵娜 耿 曙

内容提要 政治精英流动是政治体制的重要特征之一。本文利用省级党政职务地位高低与地区资源、官员个人资质等数据,从上级政府派任与考察官员的角度阐释了中国党政精英的发展逻辑。研究发现,各省书记一职的相对地位与该地区的资源禀赋密切相关;省长地位则不受地区综合资源影响,而是表现为与历任官员的个人资质密切相关。尽管党政系统分工有所不同,但从发展路径来看,二者紧密相连,省长处于考察阶段,条件好的省长可以进一步进入党务系统,党政之间轮序晋升,形成独具特色的一元化精英发展模式。

关键词 党政分工 二元精英 精英流动
DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2018.06.016

引 言

一般认为,地区资源禀赋越好,该地区领导的政治地位也越高。薄智跃基于各省领导进入中央委员会的情况计算了各省的中央委员指数,发现该指数与辖区大小、经济资源等密切相关,但薄氏的统计并未区分党政职位,似乎默认一省书记与省长在全国的地位一致(Bo, 2002)。而根据耿曙等人对各省书记与省长职位的测评^①,同一省的书记与省长在全国地位的排序并不完全一致(耿曙等, 2014),例如广东省书记的排名仅次于北京、上海之后,但省长排名却是在相对靠后的位置。福建、黑龙江等省书记的排名位列中后段,但省长的排名却十分靠前。

党政领导的地位落差从表面上看可能与党政分工与分途发展有关。瓦尔德和臧小伟等人建立了一个基于二元途径的精英流动理论来解释中国精英在改革开放之后的变化(Walder, 1995; Zang, 2004)。瓦尔德(1995: 309-328)认为,在中国精英中存在两种不同的职业路径:政治忠诚和专业技能,前者导向行政职位和政治特权,后者导向缺乏政治权力的各专业职位(例如大学教授、专家)。臧小伟(2004)将二元精英选拔模式进一步扩展到政治精英内部的党政部门之间,认为党政二元的领导体制本身赋予中国政体“政治治理”与“专业管理”的双重特性,因此能够灵活应对政治稳定与经济发展的挑战。但臧小伟只强调了党政部门间的分工,按照这样的发展模式,党务系统

^{*} 本文系华中师范大学中央高校基本科研业务费项目“中国地方治理现代化及国际比较研究”(项目号: CCNU14Z02008)及华中师范大学-丹桂计划项目“财政压力、官员激励与县级政府财政违规机理研究”(项目号: CCNU17A03054)的阶段性成果。在本文的写作修改过程中,曾得到上海大学庞保庆老师,华东理工大学陈玮、刘红芹、任超然等老师及匿名审稿人和编辑部的指导和建
议,在此表示感谢,感谢华中师范大学政治与国际关系学院谢芳同学为本文修订做出的贡献,文责自负。

与政府系统必然呈现分途发展的趋势,走向政治与技术的专业化。

就中国的实际情况而言,党政分工并不必然导致二元分途发展。首先,从升迁路径上看,官员所历党政职位呈现交替进行的模式(冯军旗,2010:100-101);其次,从职位兼任的情况来看,大多数政府首长和重要领导均同时担任同一层级的党委会内职务。此外,还存在大量党政一体、合署办公的单位。如果并不存在从遴选到派任的党政分途发展,中国这种独特的党政二元领导体制究竟如何实现分工协作,如何影响精英培养与精英流动,则可能需要进一步的研究。

本文将党政领导的地位落差归结于党政分工协作与轮序晋升这样一种制度安排上。在党政关系中,虽然坚持党的领导,但也同时强调二者分工,党政之间的分工,是领导权与行政权的分工。因此,在书记的安排上,中央倾向于调派党内地位较高的书记到资源丰富的地区任职,以掌控全局。与此同时,对省长的派任则尽量与资源无关,原因是省长尚处于培养锻炼阶段,需要尽量与辖区资源脱钩,否则难以看出个人能力。由于省长处于考察阶段,因此排名高低主要与个人资质有关。最后,省长经过历练以后,接续调任书记职位,这样的轮序晋升方式保证了地方官员“政治治理能力”与“专业管理能力”的双重锻炼,有利于党政官员分工协作,以共同应对政治稳定与经济发达国家治理现代化挑战。

党政精英流动模式:二元还是一元?

1. 精英分化的源起: 战略目标的紧张与调和

社会主义国家的精英分化源起于国家发展与管理的迫切需求。兴起于20世纪五六十年代,并在80年代又被重新提及的现代化理论认为,对共产国家而言,国家发展的必要性最终会压倒革命的理想主义(所谓的“发展对乌托邦”,development vs. utopia,Lowenthal,1970:33-116),使得社会逐步走向自由化与多元化。工业化所带来的劳动分工、社会的功能性分化和社会治理的复杂化,使得动员式的政治结构不再适应社会需要,传统统治方式在复杂的现代社会中难以有效施展,迫使国家重新调整官僚体制(徐湘林,2001)。

源起于20世纪30年代的技术精英理论认

为,随着工业化和现代科学技术的发展,在社会经济管理上将启用更多的科学家、工程师等专业人士从事高级管理工作。凭借自身的专业技术优势,这部分人将在原有的政治体系中形成新兴的技术官僚集团。技术官僚基于专业知识,而非像传统政治家基于价值和偏好进行政治决策,有利于提高社会管理的效率(Baylis,1974;Li and White,1988,1990)。尽管这一理论兴起于资本主义国家,但对社会主义国家而言,其后发压力更甚,对现代化与科学管理的需求更迫切。为了应对这一趋势,原有的政治精英通过给予专业人士某些特权的方式获得后者对政权的效忠与服务(Szelenyi,1987:103-144)。随之而来的是大量以管理技能和技术水平见长的精英被选拔进入政治系统当中,形成“政治—技术官僚”的二元精英联盟^②。

这一理论又称为“精英分割论”或“二元精英论”。精英分割的前提是技术官僚的“理性”与传统政治官僚“运动性”的对立。传统对政治精英的选拔,主要看重个人的党龄与经历,例如是否参与长征、抗日战争等经验,对马克思主义的信奉、参与阶级斗争的政治忠诚、无产阶级的背景等属性,这些要求直到80年代初期并未产生系统性的改变(Li and White,1988;徐湘林,2001)。改革开放以后,大量党政官员取代军方、大众组织精英进入中央委员会,中共从原来的“动员者”(mobilizer)、“意识形态倡导者”(ideologues),逐渐转变为管理者(managers),到十五大时,技术官僚(technocracy)成为中国政治的主导力量(Li and White,1998)。

2. 精英分化的结构: 不同出身,分途发展

尽管改革开放初期集中出现了大量技术官僚,但从长期来看并未形成对传统政治官僚的取代,更多迹象表明政治官僚与技术官僚之间存在分立与统一的关系。瓦尔德从社会流动的视角论述了政治精英与技术精英循环和流动的二元分化(Walder,1995),臧小伟将这一理论进一步与中国政治特有的党政二元结构结合起来,从制度安排的途径探讨了党务系统与政府部门甄补精英的差异,将政治精英与技术精英嵌入到党务系统与政府系统的国家政治体当中,因此党政二元不仅意味着精英的分野,而且划开了二者发挥作用的

场域(Zang 2004)。

臧小伟认为,在高度集中的等级制下,处于顶端的领导人无论是能力还是精力都十分有限,难以亲自管理国家大大小小的事务,尤其改革开放以后,领导人必须加强机构专业化以加快经济建设脚步,党务、政府部门的职能差异进一步放大,并且呈现出制度化的趋势:政府部门被赋予经济发展、建设的任务,产生专业治理人才的需求;党则是在意识形态上对政府提供政治指导。因此,在选拔上,对党政部门领导干部的甄选条件有不同的考量,前者注重官员的政治忠诚,后者看重官员的学历背景。臧小伟比较了中央与地方党政部门领导的党龄与学历分布,发现党务系统中的官员平均党龄比政府部门领导更长,但普遍学历却较政府部门领导更低,呈现出“政治—技术”二元精英的结盟(Zang 2004: 70 - 86)。

由于党务系统与政府部门职责要求的不同,政治与技术精英的仕途发展路径亦截然不同。臧小伟将人力资源市场分割理论运用到对精英仕途前景的分析中,认为具备不同专长的官员在不同的系统中分途晋升,更有利于能力的专业化,政治官僚与技术官僚各取所长、互补所短,从而在维持政党稳定的同时,积极有效地发展经济。从党务系统与政府部门甄选精英的构成情况来看,新选任的精英在两个系统之间也存在显著差异,在政府部门中,学历等因素更多地影响官员是否晋升,而在党务系统中,对政治忠诚的考察仍然是晋升的首要因素(Zang 2004: 87 - 106)。

对“党政”分野的讨论,目前的文献主要集中在二者的分工上,在研究地区经济增长与官员仕途前景的过程中,大量实证经验发现同一级别上的党委书记与行政首长之间的确存在显著差别,例如省长/市长对该地区的经济绩效负责,其升迁路径更仰赖在任期间的经济表现,但同一时期的经济表现对书记的影响则较弱^③。尽管如此,存在两个系统中的政治官僚与技术官僚是否如臧小伟所述之分途发展,仍然值得深入讨论。

3. 精英发展理论: 从专才到全才

对党政二元分途发展的反驳主要集中在对技术官僚地位的争议上,徐湘林(2001) 在分析新中国成立以后的红专问题讨论的基础上,反驳了“经济法则”的观点,认为经济的发展、现代化的

需要并不直接导致技术官僚的兴起,充其量只是促使变革的社会背景。真正导致技术官僚在 80 年代末到 90 年代初大量出现的原因是当时领导人的偏好和对技术治国的支持。这决定了中国的技术官僚从一开始就具有强烈的依附性色彩^④。反驳二元精英理论的另一观点是李博柏和瓦尔德提出的精英栽培理论^⑤,该理论认为,后备精英获得党的认可后,党可以通过提供他们深造的机会的方式增加他们的晋升优势,即便他们没有在一开始就受过高等教育,但也可能进入一条栽培、晋升的通道。他们强调中共改革开放后之所以重用具有专业知识、技能的技术官僚,实际来自党有意识的栽培与赞助。这些精英将同时具备政治忠诚以及专业技能的双重特征,兼具红与专的特点(Li and Walder 2001)。

由于党政精英之间的位阶差异,极有可能是政府精英比党务精英更早进行专业化转型,因此看起来政府精英已经具备技术官僚的特征,而党务精英仍然保持传统政治官僚的特点(黄信豪, 2010: 1 - 33) ,这导致了臧小伟的误判。从年龄上看,党务精英明显稍大于政府精英,如果二者同时被选拔,应当不会产生这样持久的差异,但如果党政暗含晋升次序,则很可能出现这样的情况^⑥。传统考察党政分层的文献主要通过分析官员的晋升惯例得出,官员担任政府首长之后相当一部分会调任同一级别的党委书记,从晋升链条来看,后者地位明显大于前者,这也是为何但凡涉及官员的研究均认为书记要高半级的原因。本文从分析党政精英在全国的相对地位出发,也可以得出类似的结论,更重要的是,从本文的分析可以看出上级对两类职位的官员派任上的差异,从而在更宏观的层面上总结中央人事安排的制度特点。

地区资源 vs. 个人资质: 解释党政精英的地位差异

1. 书记省长地位落差

根据薄智跃的研究,省份地位与辖区大小、经济资源等密切相关: 一般而言,地区资源禀赋越好,该地区领导的政治地位也越高(Bo, 2002) 。薄智跃的统计并未区分党政职位,隐含的逻辑是一省书记与省长在全国的地位一致(分享同样的辖区资源禀赋) ,但根据耿曙等(2014) 对书记与省长相对地位的测评,同一省的书记与省长在全

国地位的排序并非完全一致,而是存在一定的落差。耿曙等(2014)对政治地位的评估采用1998至2012年各省历任官员兼任党职高低及后任党内发展情况来度量^⑦,标准相对客观,具有一定的参考价值,因此表1根据该文对各领导职位的赋值情况,对同省省委书记与省长的排名高低进行了进一步比对。需要说明的是,尽管原文中对省级领导职位计算了详细的得分,但本文关注的因变量为各省职位的相对排序,这主要出于以下几个方面的考量:首先,职位得分的计算可能与赋值规则设定有关,但无论赋值规则如何变动,计算出的相对次序应该是较为稳定的;其次,与具体的得分差异相比,考察各省份的相对位阶次序更具有现实意义。第三,本文的考察对象是导致书记与省长地位差异的潜在原因,采用职位排序可以统一两个组别的因变量,避免由于书记与省长整体得分的差异导致结果无法比较的情况。

表1 同省省委书记与省长职务位阶的高低对照

省份	书记排名	省长排名	排名差值	省份	书记排名	省长排名	排名差值
北京	1	1	0	安徽	17	18	1
上海	1	2	1	青海	18	7	11
广东	1	26	25	内蒙古	19	13	6
天津	4	8	4	福建	20	3	17
山东	5	25	20	湖南	20	12	8
重庆	6	22	16	贵州	20	21	1
新疆	7	8	1	西藏	23	29	6
浙江	8	17	9	海南	24	22	2
四川	9	30	21	江西	25	27	2
辽宁	10	5	5	黑龙江	26	6	20
湖北	11	19	8	山西	26	22	4
河南	12	4	8	河北	28	11	17
吉林	13	16	3	甘肃	29	14	15
陕西	14	19	5	云南	30	27	3
江苏	15	14	1	宁夏	30	30	0
广西	16	8	8	平均			8

资料来源:根据耿曙等《远近高低各不同:如何分辨省级领导的政治地位》,《经济体制比较研究》2014年第5期,表4、表5整理所得。

说明:此处只是考察书记与省长排名的差异,因此二者的排名差值以绝对值计算。

从表1来看,同省省委书记与省长的相对排名并不完全一致。以广东为例,尽管广东省书记在全国各省书记中的地位首屈一指,但该省省长的排名却在31个省(市、自治区)中位列倒数第五,仅高于云南、宁夏等地区。四川的情况更令人诧异,作为西南地区第一大省,书记排名位列第九无可非议,但省长竟然和宁夏同列最末位。而与此同时,书记排名并不看好的黑龙江、福建等省,

省长排名却相对靠前(福建省省长排名仅次于北京、上海,位居第三)。平均来看,同一省份省委书记与省长的排名之差达8名之多,有近三分之一的省份二者相差在8名以上,排名完全一致的仅有一头一尾的北京市与宁夏回族自治区,这与一般认为的同一省份书记与省长在全国地位一致的情况相去甚远。

对于党政精英地位落差的生产原因,推断可能与党政精英的分工有关,但无论如何,地区资源禀赋应当是影响领导地位的重要因素之一。因此,我们首先以地方综合资源禀赋作为主要自变量,验证其对地方领导排名的影响。由于地区资源禀赋的代理变量之间(如地区生产总值、财政收入等)存在共线问题,我们对地区综合资源的度量采用因子分析方法提炼主要影响因子,涉及的指标包括“地区生产总值”“地方财政收入”“人均GDP”和“人口总量”,指标的因子权重分别为0.21、0.28、0.34和0.02。

除地区综合资源外,与职位地位联系较多的主要是官员未来的晋升前景,考虑到晋升前景与官员个人的晋升潜力密切相关,本文以官员年龄、任职经历等指标构建官员个人特征变量。首先,年龄是影响仕途发展的重要因素,从已有研究来看,受“年龄天花板”的限制,越年轻的官员往往晋升预期越高(钱先航等,2011:72-85),对上级而言,年龄较轻的官员具有比其他人更充裕的培养和考察时间,受到更少的年龄限制(Kou and Tsai, 2014:153-171),并且,年轻官员晋升到同样的位置花费的时间更少,说明他们的能力比其他同龄人更胜一筹。

其次,有过中央工作经历的官员,一方面到地方任职可能出于“交流、培养和考核”的目的,晋升概率固然比其他官员要大,另一方面也可能由于已建立的与中央的“关系”,更容易获得晋升(杜兴强等,2012:30-47),表现为具有中央经历的地方官员,被重新调回中央并不一定需要良好的经济绩效(王贤彬,徐现祥,2008:16-26),甚至从京官的表现来看,其对地方经济发展的促进作用要远低于从地方上晋升的官员(王守坤,2013:34-42)。中央经历显著提升官员晋升预期的现实使其成为度量官员个人资质的重要指标。

我们进一步将年龄与中央背景作为官员个人

资质的指标纳入模型中。对官员个人资质采用综合指标的方式,具体而言,首先计算出各省历任官员距离退休年龄的平均年限,将大于9年的赋值为2,大于5年小于9年的省份赋值为1,其余的赋值为0,同理计算出各省历任官员中具有中央经历的比例,将60%以上省份的赋值为2,40%到60%的省份赋值为1,其余省份赋值为0。最后将二者赋值相加,得到对官员个人资质的度量(0到4的整数)。

除地区综合资源与个人资质外,控制变量中另加入了直辖市与自治区的虚拟变量,主要考虑到以上两类地区可能具有特殊的政治地位,从而对地区领导的排名产生影响。此外,我们还加入了开放程度这一指标(以FDI占GDP的比重度量),以控制外向型经济导向下,地区开放程度对省级领导地位的影响。

2. 辖区综合资源、官员个人条件对官员位阶的影响

表2的模型(1)是地区资源禀赋对书记、省长全样本的回归,从回归结果来看,地区资源禀赋对省级领导的排名具有显著的正向影响,但如果分书记与省长两个子样本来看,则结果大相径庭:地区资源禀赋对书记排名的影响十分显著,但对省长排名的影响较弱。模型(4)(5)进一步考虑官员个人资质的影响,从模型(5)可以看出,官员平均个人资质越好,省长的地位也越高,而与模型(3)相比,地区资源禀赋对省长排名的影响无论是系数还是显著程度都没有太大变化。同时,官员个人资质对书记排名的影响虽为负向影响,但并不显著,并且加入官员个人资质之后,地区资源禀赋的系数与显著性都没有太大变化。此外,直辖市对省长和书记的影响都显著为正,自治区的影响却不甚明显。

需要说明的是,以上模型中存在反向因果的可能性并不高,原因是地方领导或许能对一地的发展速度产生影响,例如带来更多的财政资源或政策支持,但对辖区内资源总量在全国范围内的相对排名影响有限。事实上,各省经济资源的历年排名是十分稳定的。因此,更大的可能是地区的资源禀赋影响某一地区领导的地位,而非相反。同样的,官员的个人资质会通过晋升前景提升地区的地位,反过来地区地位提升个人资质则是较为困

难的。

表2 地区资源禀赋、官员个人资质对省级领导地位的影响

	因变量为省级领导排序				
	全样本 (1)	书记 (2)	省长 (3)	书记 (4)	省长 (5)
地区资源禀赋	2.456** (1.196)	4.437*** (1.036)	0.475 (1.882)	4.502*** (1.089)	0.0537 (1.831)
官员个人资质				-0.542 (0.899)	3.594*** (1.018)
直辖市	9.798*** (2.388)	12.50*** (2.634)	7.097 (4.209)	12.60*** (2.711)	6.198** (2.652)
自治区	0.615 (2.638)	1.365 (4.254)	-0.135 (3.361)	1.534 (4.261)	0.0747 (2.758)
开放程度	7.485* (4.368)	4.142 (6.104)	10.83* (6.303)	3.649 (6.433)	14.29*** (4.531)
常数项	12.04*** (1.852)	12.72*** (2.284)	11.35*** (3.140)	13.74*** (3.153)	4.658 (3.360)
N	62	31	31	31	31
R ²	0.388	0.587	0.273	0.592	0.507

说明: 括号内为标准差,* p<0.10,** p<0.05,*** p<0.01。

(1) 地方资源禀赋、官员个人资质、开放程度均为1998-2012年的平均值。

(2) 考虑到层级较多且连续,模型采用OLS而非次序probit模型进行估计。

同时,如果职位排序拆分为当前党职地位的排序与前景党职地位排序,我们可以推测,地区资源禀赋对书记地位的影响在当前职位与前景职位中都将发挥重要作用。一方面,在重要地方任职的书记党内地位应当更高,以体现地区的重要性;另一方面,在重要地区任职过的书记也比较容易晋升到更高的职位。而个人资质影响省长地位则主要是通过官员的晋升前景起作用。由于耿曙等(2014)对省级领导职位赋值时分别计算了现届党职得分与下届、下下届党职得分,因此我们根据现届党职得分计算当前党职排序,同时将下届与下下届得分加总,根据加总后的得分计算前景党职排序,分别考察地区资源与官员资质对地方领导地位影响的作用机制,其结果与上述推断基本一致。表3模型(1)(2)的结果显示,地区资源禀赋对书记当前及前景党职排序的影响均较为显著,而比较模型(3)和(4)则发现,官员个人资质主要通过影响省长的前景党职排序来提升该职位的相对地位。

表3 地区资源禀赋、官员个人资质对省级领导
当前与前景地位的影响

	当前党职排序 书记 (1)	前景党职排序 书记 (2)	当前党职排序 省长 (3)	前景党职排序 省长 (4)
地区资源禀赋	3.222* (1.576)	4.969*** (1.173)	1.140 (1.689)	-0.351 (2.098)
官员个人资质	-0.218 (1.163)	-0.0899 (0.850)	1.598 (1.035)	3.546*** (1.136)
直辖市	15.12*** (2.532)	10.47*** (3.238)	10.70*** (3.292)	5.298 (3.890)
自治区	2.006 (5.225)	-0.565 (3.155)	-4.208 (4.270)	2.486 (3.419)
开放程度	-3.578 (5.953)	3.574 (7.302)	3.382 (6.798)	13.65** (5.323)
常数项	15.34*** (3.585)	13.64*** (2.944)	11.64*** (3.381)	4.654 (3.411)
N	31	31	31	31
R ²	0.413	0.609	0.366	0.414

说明: 括号内为标准差, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。

(1) 地方资源禀赋、官员个人资质、开放程度均为 1998 - 2012 年的平均值。

(2) 考虑到层级较多且连续, 模型采用 OLS 而非次序 probit 模型进行估计。

从以上模型的结果可以看出, 对书记而言, 根

据所负责的辖区资源推断其职务位阶具有一定的合理性, 而对于省长, 辖区资源对省长地位的影响则不如个人资质的影响大。因此不能笼统地根据地区资源大小推断该地区领导的地位。现有文献大多集中于官员仕途升迁与地区资源或个人特质之间的关系, 使用微观数据进行检测而未及分辨职位等级及派任模式, 难以系统考察中央培养、派任官员的过程。

3. 稳健性检验

尽管各职位间的相对职位排序是我们关注的重点, 但我们也同时关注职位差异的程度, 表 4 的模型(1)和(2)利用原文中各职位的得分进行了进一步验证, 其结果与表 3 基本一致, 地区资源与综合实力对书记得分有显著的提升作用, 但对省长地位的提升却不明显。同时, 省长的个人资质对职位得分的影响显著, 而书记的个人资质对职位得分没有显著影响。在模型(3)和(4)中, 我们用次序 probit 模型对主要结果进行了验证, 其结果与表 2 中 OLS 估计的结果差异不大。在模型(5)和模型(6)中, 我们对书记与省长职位进行了分层级处理, 将书记分为 4 个层级, 省长分为 3 个层级^⑧, 发现我们的主要解释变量对职位所处层级的提升有十分稳定的作用。

表4 稳健性检验

	职位得分		职位排序(次序 probit 模型)		职位层级(次序 probit 模型)	
	书记 (1)	省长 (2)	书记 (3)	省长 (4)	书记 (5)	省长 (6)
地区资源禀赋	25.90*** (9.103)	1.381 (1.452)	0.964*** (0.274)	0.0936 (0.242)	0.971*** (0.341)	0.0484 (0.282)
官员个人资质	-1.501 (2.289)	4.747* (2.364)	-0.0241 (0.128)	0.662*** (0.209)	-0.0336 (0.164)	0.910*** (0.265)
直辖市	97.45*** (18.08)	21.10 (13.25)	3.803*** (0.648)	1.682** (0.708)	7.885*** (0.652)	1.597** (0.769)
自治区	15.27 (11.00)	-0.374 (3.461)	0.317 (0.693)	0.200 (0.373)	0.660 (0.537)	1.615* (0.943)
开放程度	-14.37 (16.31)	-2.816 (8.066)	0.238 (0.908)	2.031*** (0.657)	-0.459 (1.241)	2.768*** (1.025)
常数项	51.06*** (6.933)	12.90*** (3.501)				
N	31	31	31	31	31	31
R ²	0.771	0.501				

说明: 括号内为 t 统计值, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。

(1) 地方资源禀赋、官员个人资质、开放程度均为 1998 - 2012 年的平均值。

(2) 出于简化表格的原因, 模型(3) - (6) 中的阈值未报告在表格中。

基于党政“分工—分层”结构的一元精英发展模式

从上述模型结果可以看出,党政精英的派任与考察逻辑并不完全相同,这也可能是导致省委书记与省长地位落差的主要原因。党政精英的流动并非二元分途发展,而是既存在分工协作,又存在轮序晋升,其中,分工协作来源于派任模式的差异,表现为书记地位与资源相关,而省长地位与资源不相关;而轮序晋升来源于官员考察上的差异,表现为省长地位与资质相关,书记地位与资质不相关,由于考察先于派任,推出时序上由省长调任书记,从而实现轮序晋升。在党政分工与轮序晋升的基础上,进一步形成独具特色的一元精英发展模式。

1. 党政分工协作: 基于派任模式的差异

如果要观察党政精英任职的结构化差异,则需通过派任的途径加以考察,与官员晋升强调个体差异不同,派任主要考虑地区整体的情况与派任官员是否匹配。在考虑是否提拔某个官员之外,主管人事权的上级官员需要考虑的另一个重要问题是如何安排下级官员的职位,例如将何人调往何地主政。

薄智跃认为,中国的政治是大省的政治,辖区的经济、人口规模和税收贡献更能反映官员的政治影响力,原因是这些总量特征反映了各个辖区在上一级政府中的经济权重和政治影响力。由于省份资源总量的大小决定其在全国的地位,而该资源又由书记最终控制和负责(于莉,2010),中央在安排省委书记一职时,必然会考虑按照官员的才干进行派遣,如将经验丰富有才干之人派往薄氏所谓“精英省份”以维持当地的经济发展和社会稳定^⑨,徐现祥等将之称为“极化效应”(徐现祥、王贤彬,2010)。体现在书记职务的相对位次上,则表现为书记位阶与地区综合实力密切相关。同时,与书记主要考虑地区发展的战略性问题相比,省长的工作多集中于执行和操作的细节层面,因此,省长位阶并不必然与地区综合实力相关。

从实际的情况来看,派党内地位较高的官员到资源大省“主政”,符合“以党领政”的原则。党内职位越高,与中央的联系越紧密,派这样的干部到重要的地方任职,有利于中央加强对这些地区

的控制^⑩。在以党领政的原则下,上级通过匹配党委书记的地位与地区重要程度来确保政权稳定,同时对政府首长则采取激励、观察、考核的态度——他们年富力强,比书记有着更高的晋升预期,更愿意在职位上做出政绩。一方面,书记“一把手”的权威可以制约省长,防止其过于激进的做法;另一方面,省长在书记主政下积极进取,又有利于突破陈规、促进地方经济发展^⑪。二者互相配合与钳制,因此出现了臧小伟所言的稳定而高速的发展。

2. 党政轮序晋升: 基于考察模式的差异

党政精英之间究竟如何进行结构化的流动,是本文关心的另一问题,这一问题与二元分途发展还是一元化发展密切相关。一般而言,在以地区资源多寡分派官员之前,首先需要历练与考察官员的能力。从书记与省长的模型检测中可以发现,省长仍处于仕途中期阶段,以历练、考察为重,而相比之下,书记则更像是处于仕途后期,以主导一方为重。

首先,省长地位与地区资源并不相关,这可能有两方面的原因:从历练的角度看,对官员能力的培养包括多个方面,除经济发展外,对维护地方稳定、解决各方矛盾能力的培养也十分重要。将官员派往资源较少、条件艰苦的地区(如边疆地区)有时更能起到锻炼的作用(杜兴强等,2012: 30-47),因此历练既包括地区综合实力强的,也包括地区实力差、条件艰苦的,对潜力官员的派任与地区综合资源不一定相关;从考察的角度看,既然是考察能力,就要尽量与辖区资源条件脱钩,在不同的环境历练往往才能看出个人的实际能力(贾坤等,2013),由此也能推出省长地位与地区资源的相关性较低。

其次,省长的地位排序与官员的平均个人资质显著相关,而书记与官员个人资质不相关。由于我们的模型中采用的是历任官员的平均资质作为自变量,这说明在同一省份内官员个人特质的趋同度较高。从采取“相对考核”的角度来看,向同一省份派遣资质相近的官员(如年龄相近,或都具有中央背景)更容易比较出前后任之间的努力程度,排除由于个人资质导致的干扰。因此从一个较长的时段上看,省长一职的地位排序与历任省长的平均个人资质相关——尽管中央在派遣

省长时并不偏向资源丰富或稀缺的地区,但在时序上倾向于将资质相近的省长派往相同省份。而在书记职位中,平均的个人资质与书记地位不相关,可能是同一省份历任官员的个人特质并未趋同,也可能是个人资质对仕途前景的影响不大,但无论哪种原因,均说明在书记一职上,按能分派的逻辑要大于历练考察的逻辑。

与书记相比,省长仍处于仕途中期,普遍会继续晋升到下一个职位,因此个人资质通过提升晋升前景显著提升了该职位的相对地位。而书记大多处于仕途末尾,代表晋升预期的个人资质对该职位实际地位的提升相对有限。由于考察必须先于派任,与书记相比,省长更像是处于历练与考察期的后备干部,省长的下一晋升职位通常是同省或他省的书记。由此带来两个好处:一是书记经过了省长阶段的历练与拣选,往往具备良好的治理能力,不会出现直到改革开放初期仍存在的政治官僚缺乏治理经验的问题;二是省长在与书记的长期配合中,提前了解了书记工作的主要内容与形式,为之后的角色转换提供了便利。

3. 一元精英发展模式

从上述分析可以看出,党政之间既存在分工协作又存在层级落差,这样的“分工—分层”结构使得人事安排可以按照“政—党”顺序轮替调动。党政之间的分工与分层进一步印证了精英轮替更早开始于政府部门的假说,因此才会短时间内呈现出臧小伟认为的党政分别拔擢和晋升的现象。在政府部门率先提拔年轻有才的官员,其目的不仅仅是改善政府部门的工作效率,更重要的是筛选出合适的人才向上输送至党务部门。在政府部门中,中共以实现政策目标的考量来甄补政府精英(王鹏,2010;徐湘林,2001),因此政府部门成为率先吸纳符合新政策目标的成员的场所(如经济管理专长、公共治理专长)。在考核这些技术官僚的组织表现与政治忠诚之后,那些被党认可的精英可以进一步进入到党务系统之中,成为又红又专的政治精英,因此中国的精英转换更倾向于一元发展路径而非二元分途模式。

结 论

党政二元的领导体制作为中国政治的重要特色之一,历来被研究社会主义政治精英选拔的学

者所关注。考察党政分层结构有两种途径,一是从下而上研究精英拔擢与升迁,二是从上而下考察官员派任。从晋升途径来看,党务部门与政府部门需求不同,精英组成亦存在差异,政治官僚与技术官僚似乎泾渭分明;但如果从精英派任的角度加以检视,则会发现,尽管党政精英有所分工,但对政府部门精英的考核,实则是为党务系统挑选人才,体现在精英的派任上,一方面,中央倾向于将党内地位较高的官员派任到资源富集的地区任职,另一方面在政府系统中将党职地位与资源剥离,晋升条件好的官员才会进一步跻身党务系统中。

随着时间推移,具有全新特色的新一代政治精英会逐渐替代党务系统中的老一辈精英,从而完成精英从下到上的更替,这样既可以确保党执政的稳固,又可以适应社会发展的需要,更重要的是,党政二元结构下的精英交错轮替,可以避免职业分工以后传统党务精英与技术官僚两轨并行的隔阂。从这一角度,有助于解释改革开放以后中国政治精英多次转换的顺利进行,以及经济高速发展下党政体制的稳定性。另一方面,随着新一代具有技术官僚特质的精英逐步进入现有的政治体系,完成对传统政治官僚的替换,新生代官员无疑具有“又红又专”的特质,不仅普遍具有高学历和专业知识,并且政治忠诚、宏观掌控的能力也经得起考验,从而进一步增强了中国政治精英遴选的制度化。

①耿曙等利用省级领导兼任中央委员会内党职的情况进行量化分析,得到1998—2012年间各省书记与省长职位的地位得分。具体赋值过程详见:耿曙、钟灵娜、庞保庆:《远近高低各不同:如何分辨省级领导的政治地位》,《经济社会体制比较》2014年第5期。

②Szelényi(1987)等认为,与传统政治官僚不同,“这些”技术专家的典型形象是“工程师”,对他们而言,一个理性的秩序对于技术专家和工程师们具有很大的吸引力,“他们”倾向于认为自己是“技术知识”或实质理性的担纲者”。这些技术专家是典型的知识分子(intelligentsia)群体,他们因此只会选择与官僚集团联合起来,形成一个更加广泛的行动者的联盟。

③例如省长/市长对该地区的经济绩效负责,其升迁路径更仰赖在任期间的经济表现,但同一时期的经济表现对书记的影响则较弱(杨良松、庞保庆,2014),同时,书记对财政支出结构的影响比同级别的政府首长更大(Landry et al., 2017)。

④王鹏(2010:141)认为当代中国政治精英共经历了三次较大的转换过程,分别是80年代的“中青年知识—技术性精英”、

90年代“经济管理型官僚”和21世纪以后的“公共治理型官僚”,每一次精英转换过程都是由于国家领导人的推动,因此大部分干部官僚想要得到升迁必须依附于高层政治领导人。政治精英转换是政治领导人根据自己利益的需要和政策的的要求来选择那些能符合领导人要求的干部,从而促进政策的贯彻执行。

- ⑤精英栽培理论引用了 Ralph H. Turner 所提出的“赞助式流动”概念,提出“政党赞助式流动”(party-sponsored mobility)的观点。
- ⑥按照臧小伟的观点,只有政府精英进行了轮替,所以政府精英的平均年龄更低,平均学历更高;但如果政府精英是向党务精英输送的话,也会出现这样的情形。
- ⑦具体的赋值过程及计算结果,请读者参阅耿曙、钟灵娜、庞保庆:《远近高低各不同:如何分辨省级领导的政治地位?》,《经济社会体制比较》2014年第5期。
- ⑧根据现届得分与下两届得分的具体情况,我们将书记分为四个等级(具体论述可见《远近高低各不同:如何分辨省级领导的政治地位?》一文):第一等级:北京、上海、广东、天津、山东、重庆;第二等级:新疆、浙江、四川、辽宁、湖北、河南;第三等级:吉林、陕西、江苏、广西、安徽、青海、内蒙古、福建、贵州、湖南、西藏、海南;第四等级:江西、黑龙江、山西、河北、甘肃、云南、宁夏。同理,将省长划分为三个等级:第一等级:北京、上海、福建;第二等级:河南、辽宁、黑龙江、青海、广西、天津、新疆、河北、湖南、内蒙古;第三等级:甘肃、江苏、吉林、浙江、安徽、湖北、陕西、贵州、海南、山西、重庆、山东、广东、江西、云南、西藏、宁夏、四川。
- ⑨我们统计了1998至2012年省委书记兼任政治局委员的情况,发现有60%的官员先成为政治局委员,再被派任到省委书记职位上。或者也可以理解为,必须要为这些地方大员配备足够的党内地位,才能有利于中央对地方的控制,有利于这些中央的“代理人”贯彻执行中央的指令。
- ⑩在我们的模型中,无论是地区资源变量,还是代表性区域选项,都体现的是对重要地区的控制,以上模型显示均显著。
- ⑪根据王贤彬、徐现祥(2008)、杨良松、庞保庆(2014)等人的研究,经济绩效往往也表现出与省长更加相关。

参考文献

1. 杜兴强、曾泉、吴洁雯《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年第2期。
2. 冯军旗《中县干部》北京大学社会学系博士学位论文,2010年。
3. 耿曙、钟灵娜、庞保庆《远近高低各不同:如何分辨省级领导的政治地位》,《经济社会体制比较》2014年第5期。
4. 黄信豪《有限活化的中共菁英循环:党政领导菁英组成的跨时考察》,《中国大陆研究》2010年第53卷第4期。
5. 贾坤、姚洋、张牧杨《贤能体制下官员的调动和选拔》,工作论文,2013年。
6. 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。
7. 王鹏《精英转换:西方理论局限与中国视角》,《理论与改革》2010年第2期。
8. 王守坤《中国省级官员晋升与辖区增长绩效——基于政治网络强度的经验判断》,《浙江社会科学》2013年第9期。
9. 王贤彬、徐现祥《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》2008年第3期。
10. 徐现祥、王贤彬《任命制下的官员经济增长行为》,《经济学(季刊)》2010年第9卷第4期。
11. 徐湘林《后毛时代的精英转换和依附性技术官僚的兴起》,《战略与管理》2001年第6期。
12. 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。
13. 于莉《省会城市预算过程的政治》中央编译出版社,2010年。
14. AG. Walder, “Career Mobility and the Communist Political Order”, *American Sociological Review*, No. 3, Vol. 60, 1995.
15. B. Li, AG. Walder, “Career Advancement as Party Patronage: Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, 1949—1996”, *American Journal of Sociology*, No. 5, Vol. 106, 2001.
16. C. Li, L. White, “The Thirteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Form Mobilizers to Managers”, *Asian Survey*, No. 4, Vol. 28, 1988.
17. C. Li, L. White, “Elite Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan: Empirical Data and the Theory of Technocracy”, *The China Quarterly*, No. 121, Vol. 121, 1990.
18. C. Li, L. White, “The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-fledged Technocratic Leadership with Partial Control by Jiang Zemin”, *Asian Survey*, No. 3, Vol. 38, 1998.
19. CW. Kou, WH. Tsai, “‘Sprinting with Small Steps’ Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System”, *China Journal*, No. 1, Vol. 71, 2014.
20. I. Szelenyi, “The Prospects and Limits of the East European New Class Project: An Auto-critical Reflection on the Intellectuals on the Road to Class Power”, *Politics & Society*, No. 2, Vol. 15, 1987.
21. PF. Landry, X. Lü, H. Duan, “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection Along the Chinese Administrative Ladder”, *Comparative Political Studies*, 2017.
22. R. Lowenthal, “Development vs. Utopia in Communist Policy”, *Change in Communist Systems*, Stanford: Stanford University Press, 1970.
23. TA. Baylis, *The Technical Intelligentsia and the East German Elite: Legitimacy and Social Change in Mature Communism*, University of California Press, 1974.
24. X. Zang, *Elite Dualism and Leadership Selection in China*, RoutledgeCurzon, 2004.
25. Z. Bo, *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility Since 1949*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2002.

作者简介:钟灵娜,华中师范大学政治与国际关系学院讲师,zhonglingna1988@163.com。武汉430079;耿曙,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师。杭州310058

(责任编辑:成婧)