

# 官员任期与政绩挤压： 中国政府人事的“试用期任职”<sup>\*</sup>

庞保庆 耿 曙

**内容提要** 本文探讨了我国官员“任期规定”与“政绩投入”间的关系。在本文中，“任期”被视为官员表现的机会集合，官员会在任期内极力表现，争取晋升或起码延任的机会。因此，有关任期的规定将左右官员如何施政。本文比较我国地方官员任期的“规定”与“实际”后发现：首先，我国地方领导的任期规则属“弹性任期”制度，官员无法确知其任期，必须及时展现政绩，否则届时不我予。其次，在地方领导的任命与提拔上，官员任职时间越久，其成功晋升的概率就会越低，官员因此倾向“小步快跑”。上述两者结合，形成了一个有效的“政绩挤压”体制，使地方领导处于类似“试用期”的任职，因此莫不兢兢业业，全力拼搏政绩。这样的体制，虽然有利于推动基础设施建设、促进经济增长，但是不利于施政规划，同时也产生诸如环境污染、不良贷款增多等流弊。鉴于目前体制的缺失，建议未来政府人事以“固定任期”为原则，“弹性任期”为补充，借此稳定官员的职务预期，促进施政长远规划。

**关键词** 公部门人事体制 官员任期 弹性任期 固定任期 晋升压力

DOI:10.16091/j.cnki.cn32-1308/c.2016.05.008

## 引 言

根据迄今相关研究发现，中国经济的关键在于地方政府（如 Montinola et al.，1995；Oi，1992；张军、周黎安编，2008）。由于政府决策主要是官员所为，针对政府行为的解释，自然离不开官员的偏好，特别是那些掌握决策的地方领导（周黎安，2008；徐现祥、王贤斌，2011；周业安、李涛，2013；姚洋、杨汝岱，2014）。进一步看，地方官员如何决策与施政，受到各种制度的激励与约束，有关任期的规定是其中极为重要的一环。由于他们只能在任期内有所表现（所谓“有权不用，过期作废”），因此，“任期”成为官员表现的机会集合（耿曙等，2016），他们将合理规划任上作为，借此实现其职务晋升的目标（Downs，1957；Nor-

dhaus，1975）。

就任期而言，政府人事体制可分两类：固定任期和弹性任期。“固定任期”指官员的任职时间有明确的规定，期满才能调任；而“弹性任期”指官员的任职时间没有明确的规定，官员任职中随时可能被调任。在这两类任期制度安排下，官员的行为会呈现出不同的趋势（耿曙等，2016）。在固定任期制度下，由于官员的任职时间确定，通常不会被提前调离，对官员的考核节点也是明确的。官员会根据时间节点来安排行为，往往形成“政治经济周期”（Nordhaus，1975；Rogoff，1990）。反之，在“弹性任期”制度下，官员的任职时间不确定，官员考核节点也不明确，上级随时可能进行考核，他们可能随时会被调任。因此无法形成明确预期与施政规划，官员行为“短期化”

\* 本文系国家社科基金青年项目“任期不确定与县级政府行为模式研究”（项目号：16CGL057）的阶段性成果。

倾向明显(卢小珠 2003; 耿曙等 2016)。

针对上述的政府人事体制,本文通过比较我国地方官员任期的规定与实际任期,辨识出我国地方政府官员的任期制度,并探讨任期长短与官员晋升、我国经济发展的成就与问题之间的关系。通过分析省、地级市和县级三级政府的主要领导官员(行政首长和党委首长)任期的数据,我们发现:首先,虽然相关法规规定我国地方政府官员的任期为五年一届,但实际执行的任期规则却是官员任期长短不一、随时迁调的弹性任期规则,由此导致地方政府官员上任之初便努力表现。其次,官员的任期越长离任时晋升的可能性越低、而降职的风险则迅猛增加,这会让每个官员都倾向于通过“小步快跑”的方式尽快实现晋升。上述两者结合,形成了一个有效的“政绩挤压”体制,使地方领导处于类似“试用期”的任职状态,他们因此莫不兢兢业业,全力拼搏政绩。这样的体制,虽然有利于推动基础设施建设、促进经济增长,但是不利于施政规划,同时也产生诸如环境污染、不良贷款增多等流弊。鉴于目前体制的缺失,建议未来政府人事以“固定任期”为原则,“弹性任期”为补充,借此稳定官员的职务预期,促进施政的长期规划。

本文余下的结构安排如下:第二部分将对我国地方政府官员任期制度演变历程进行全面梳理,并详细描述地方政府官员的实际任期情况,阐述官员任期与其晋升压力之间的关系。第三部分论述我国地方政府官员任期规则引发的官员的一系列行为模式,不仅包括其促进经济发展的行为,也包括其行为导致的一系列流弊。第四部分则阐述在有五年一届的任期规则下,但在实际运行过程中变成了弹性任期规则的原因所在。最后是简短结论。

### 官员任期制度演变与晋升压力

官员任期制是指从制度上对各级党政领导干部规定一定的职务任期,任期届满,按规定程序自然解除领导职务,由任命机关根据其目标完成情况或任期表现重新予以任用(包括连任)。官员任期制既着眼于废除领导职务终身制,又能确保领导班子在任期内的相对稳定,使领导干部的“上”和“下”成为一种正常交替,体现了干部队伍建设的内在规律,具有重大的理论与实践意义。

#### 1. 任期的规定: 固定任期

1980 年之前我国在公共部门中施行的是干部任职的终身制,提倡活到老干到老。以 1980 年邓小平发表的《党和国家领导制度的改革》讲话为起点,我国开始进行废除领导职务终身制、尝试官员任期制的改革。党的十

二大前后,中央拉开了新时期干部人事制度改革的大幕,制定了我国干部队伍“革命化、年轻化、知识化、专业化”(简称“干部四化”)的方针。

1995 年开始我国陆续出台了多项有关干部职位任期的政策法规。2000 年 8 月中央公布了 2001 - 2010 年《深化干部人事制度改革纲要》。《纲要》明确指出:要“实行党政领导职务任期制。抓紧制定任期制法规。在严格执行《中国共产党章程》和有关法律规定的基础上,完善选任制干部的任期制”。2002 年十六大报告第一次在党的工作报告中明确提出:要实行党政领导干部职务任期制。2004 年的《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》规定“地方各级人民代表大会每届任期五年”、“地方各级人民政府每届任期五年”。

2006 年,中央发布《党政领导干部职务任期暂行规定》,该《暂行规定》中第三条规定“党政领导职务每个任期为 5 年”;第四条规定“党政领导干部在一个任期内因工作特殊需要调整职务,一般不得超过一次”。由此形成了实行于今日的干部任用制度体系。

#### 2. 任期的实际: 弹性任期

正式的相关法规规定官员的任期是五年一届,但是相关报道显示官员调任又比较频繁,<sup>①</sup>那么官员的实际任期如何?对此作者将通过省、地级市、县级官员的实际任职时间来说明官员的实际任期情况。

首先,省级官员的实际任期。<sup>②</sup>作者统计了 1994 - 2012 年间 31 个省、自治区和直辖市的(为简便统一称为省,其官员统一称为省长和省委书记)省长和省委书记的任期情况,具体如下图 1 所示。在 1994 - 2012 年间 31 个省份总计有 129 位省长,任期为 5 年的省长只有 25 人,占比为 19%,任期最短的只有 1 年,最长的为 12 年(云南省省长和志强),任期为 4 年的省长人数最多,为 27 人,占比为 20%,由此可以看出省长的实际任期并非确定的五年,而是长短不一、随时可能被调任。省长的平均任期为 4.47 年,变异系数为 47%。该时段内的省委书记有 126 人,任期为 5 年的省委书记也只有 21 人,占比为 16%,任期最短的是 1 年,任期最长的为 15 年(新疆维吾尔自治区书记王乐泉),任期为 3 年的省委书记人数最多,为 22 人,占比为 17%,由此可以看出省委书记的任期也并非确定的五年,与省长的任期一样都是长短不一、随时可能被调任。省委书记的平均任期为 4.84 年,变异系数为 56%。从平均任期来看,省委书记的任期要长于省长的任期,但是从变异系数上来看,省委书记任期的波动性更大。

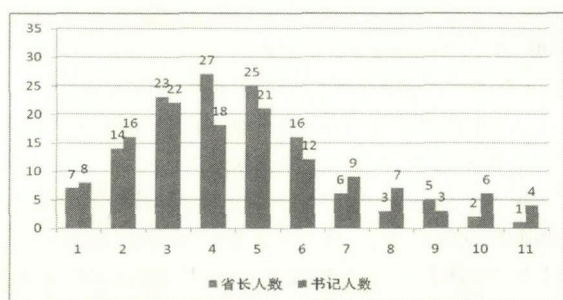


图1 省级官员(省长、省委书记)任期统计图  
(1994-2012年)

数据来源:作者构建的地方官员数据库。

其次,地级市官员的实际任期。我们统计了1998-2012年间333个地级市(包括地级市、盟、地区,为简便统一称为地级市,其官员统一称为市长和市委书记)市长和市委书记的任期情况,具体如下图2所示。在1998-2012年间总计有1217位市长,任期为5年的市长只有211人,占比为16%,任期最短的只有1年,最长的为11年,任期为3年的市长人数最多,为294人,占比为23%,市长的实际任期也并非确定的五年,而是任期长短不一、随时可能被调任。市长的平均任期为3.45年,变异系数为48%。该时期内的市委书记有997人,任期为5年的市委书记只有189人,占比为19%,任期最短的是1年,任期最长的为11年,任期为3年的市委书记人数最多,为232人,占比为23%,市委书记的任期也并非确定的五年,而是与市长的任期一样都是长短不一、随时可能被调任。市委书记的平均任期为3.98年,变异系数为44%。从平均任期来看,市委书记的平均任期要长于市长的平均任期,但是从变异系数上来看,市长的变异系数更大,换言之,与市委书记相比市长任期的波动性更大。

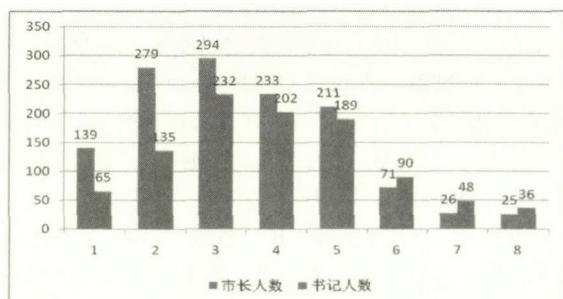


图2 地级市官员(市长、市委书记)任期统计图  
(1998-2012年)

数据来源:作者构建的地方官员数据库。

最后,县委书记的实际任期。我们统计了2000-2012年间县委书记(这里的县包括县、自治县、地级市的市辖区、县级市,但不包括四个直辖市)的任期情况,具体

如下图3所示。在2000-2012年间总计有8828位县委书记,任期为5年的县委书记只有879人,占比为10%,任期最短的只有1年,最长的为11年,任期为2年的县委书记人数最多,为2033人,占比为23%,县委书记的任期同样不是确定的五年,其任期长短不一、随时可能被调任。平均来看,县委书记的任期为3.01年,变异系数为56%,县委书记任期的波动性比省级官员和地级市官员都要大,也说明县委书记更替与省、地级市官员相比更加频繁。

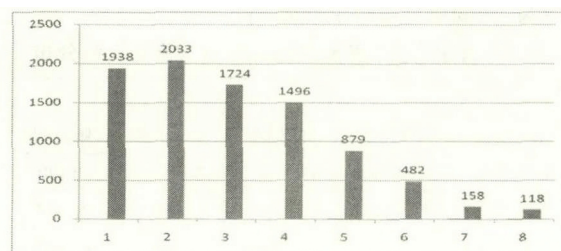


图3 县委书记任期统计图(2000-2012年)

数据来源:作者构建的地方官员数据库。

通过对省级官员(省长、省委书记)、地级市官员(市长、市委书记)和县级官员(县委书记)的实际任期的详细统计,我们有如下三点发现:首先,各级官员的调动都十分频繁,多数官员并未完成五年一届的任期,<sup>③</sup>经常屁股还没坐热,便已另调他职。其次,官员任期长短不一,彼此相去甚远,官员的职务调整,似乎没有明确的时间表。最后,从省级到县级官员,越是基层的官员其平均任职时间就越短,任期的波动性也越大。换言之,即便我国相关规定(de jure)官员任期应为五年,但具体实践(de facto)却有相当距离:官员任期并非为五年的固定任期,而是任期长短不一、随时迁调的弹性任期。

### 3. 任期与晋升:小步快跑

在任期长短不一、官员随时都可能被迁调的弹性任期规则下,官员任期与其晋升、降职间会有怎样的关系呢?为了便于观察,我们以官员的平均任期为界,将官员任期分成了如下三类:任期较短(官员任期小于平均任期)、任期较长(官员任期介于两个平均任期值之间)、任期超长(官员任期超过两个平均任期)。

首先,省级官员(省长、省委书记)的任期长短与其晋升、降职的关系。具体见下表1。从省长来看,任期较短的省长离任时晋升的有63人,占比为66%,降职的有14人,占比为15%,但是任期较长的省长离任时晋升和降职的各有16人,占比都为50%,而任期超长的省长离任时降职的比例为100%,也就是说,随着省长任期的增加(在位时间越长),省长晋升的概率在下降,而降职的风险则



在迅猛增加。从省委书记来看，任期较短的省委书记离任时晋升的有 20 人，占比为 24%，降职的有 42 人，占比为 49%；但是任期较长的省委书记离任时晋升的只有 6 人，占比为 16%，降职的有 25 人，占比为 68%，而任期超长的省委书记离任时降职的比例同样为 100%。换言之，随省委书记任期的增加（在位时间越长），省委书记晋升的概率在不断下降，而降职的风险则迅猛增加。

由此可以发现：省级官员的任期越长，其晋升的概率在下降、降职的风险却在加速增长。

表 1 省级官员（省长、书记）任期与晋升概率分布

	省长		书记	
	晋升人数	降职人数	晋升人数	降职人数
任期较短	63( 66%)	14( 15%)	20( 24%)	42( 49%)
任期较长	16( 50%)	16( 50%)	6( 16%)	25( 68%)
任期超长	0( 0%)	1( 100%)	0( 0%)	4( 100%)

备注：括号内的为百分比，晋升和降职的比重加总并非 100%，因为尚有部分官员是平级调动。

数据来源：作者构建的地方官员数据库。

其次，地级市官员（市长、市委书记）任期长短与其晋升、降职的关系。具体见下表 2。从市长来看，任期较短的市长离任时晋升的有 543 人，占比为 80%，降职的仅有 38 人，占比为 6%；而任期较长的市长离任时晋升的有 369 人，占比为 75%，降职的有 61 人，占比为 13%，降职的风险增加了一倍；而任期超长的市长离任时晋升的仅有 24 人，占比为 46%，降职的有 22 人，占比为 42%，降职的风险是任期较短市长的 7 倍，是任期较长市长的 3 倍。也就是说，随着市长任期的增加（在位时间越长），市长的晋升概率在逐步下降，而降职的风险则在迅猛增加。从市委书记来看，任期较短的市委书记，离任时晋升的有 373 人，占比为 59%，降职的有 72 人，占比为 11%，而任期较长的市委书记中晋升的有 200 人，占比 57%，降职的有 60 人，占比为 18%，降职的风险比任期较短的市委书记增加了 1.64 倍；任期超长的市委书记，离任时晋升、降职的人数相同，均为 5 人，占比为 38%，任期超长的市委书记降职的风险是任期较短的市委书记的 3 倍，是任期长的市委书记的 2 倍多。

表 2 地级市官员（市长、书记）任期与晋升概率分布

	市长		书记	
	晋升人数	降职人数	晋升人数	降职人数
任期较短	543( 80%)	38( 6%)	373( 59%)	72( 11%)
任期较长	369( 75%)	61( 13%)	200( 57%)	60( 18%)
任期超长	24( 46%)	22( 42%)	5( 38%)	5( 38%)

备注：括号内的为百分比，晋升和降职的比重加总并非 100%，因为尚有部分官员是平级调动。

数据来源：作者构建的地方官员数据库。

由此同样可以发现：地级市官员的任期越长，其成功晋升的概率越低、失落降职的风险越大。

综合上述分析，我们得出如下结论：首先，我国官员的实际任期长短不一，地方官员的任期并非“固定任期”而是“弹性任期”。在弹性任期下，官员无法确知其任期，其最优选择是上任伊始就努力拼搏，期待趁早拿出政绩以实现晋升的目的（钱先航等，2011；耿曙等，2016）。其次，随着官员任期的增加，官员晋升的概率在下降、降职的风险却在迅猛增加。官员为了晋升的目的会选择“小步快跑”的方式谋求晋升（寇健文、蔡文轩，2016），而一旦错过任职前几年晋升的机会，随着晋升概率的降低、降职风险的增大，导致任期越长的官员，压力会越大。上述两者结合，形成了一个有效的“政绩挤压”体制，<sup>④</sup>使地方领导处于类似“试用期”的任职状态，莫不全力拼搏投入，希望趁早展现政绩。这样的体制，虽然有利于推动基础设施建设、促进经济增长，但是不利于施政规划，同时也产生诸如环境污染、不良贷款增多等流弊。

“试用期任职”：任期制度与政绩挤压

弹性任期规则形成的“政绩挤压”体制，使地方官员处于类似于“试用期”的任职状态，由此才使得官员政绩压力发挥得淋漓尽致，中国经济增长因而不不断拔高。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。

1. 试用期任职与中国经济增长

经济绩效，特别是 GDP 增长率是当前上级考核地方官员绩效的重要指标（Li and Zhou，2005；徐现祥、王贤彬，2011），官员为了实现晋升的目的会努力提供好的经济绩效。但官员只有在任期内呈现好的经济绩效才有效，在弹性任期规则下，官员的理性选择必然是上任伊始就争取表现（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，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”，由此导致任期越长、拼搏压力越大，经济绩效越好（庞保庆、王大中，2016）。

而在促进经济增长的诸多方式中，短期内最有效的方式就是加大基础设施投资。根据以上情况我们可以推测：在弹性任期规则下，官员的任期越长，其在基础设施建设方面的投资就会越多。下图 4 和图 5 分别给出了地

方官员任期与地区基本建设支出的关系。图4描绘的是省级官员(省长和省委书记)的任期与基本建设支出比重的关系,图4的结果显示不管是省长还是省委书记,随着其任期的增加,该省份的基本建设投资比重都会逐年增加,而且负责经济建设职责的省长在这方面的表现更为明显。图5描绘的是地级市官员(市长和市委书记)的任期与基本建设支出比重的关系,图5的结果显示不管是市长还是市委书记,随着其任期的增加,该地级市的基本建设投资比重也呈现逐年增加的趋势,而且负责经济建设职责的市长在这方面的表现也更为明显。

综上所述,我们可以发现在弹性任期规则下,官员任期越长,其晋升的压力越大,官员努力的程度也会逐步提高,而在上级重视经济绩效的情况下就表现为各地方的经济增长、基本建设投资都与官员任期呈现正相关的关系。而至于官员为何采取逐步加码、层层升高的方式,其中的原因可能在于两个层面的“棘轮效应”(ratcheting effect),前者缘于时间层面的不可逆性,后者来自政绩层面的不可坠性,具体可参考耿曙等(2016)的详细论述。

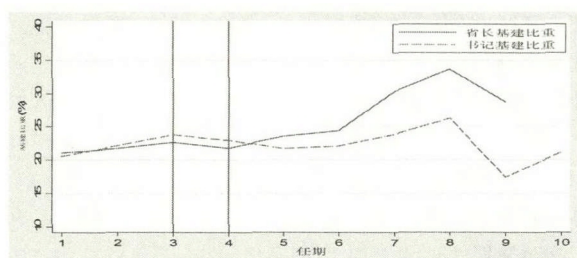


图4 省级官员的任期时间与资源投入关系图

资料来源:转引自耿曙等(2016)。

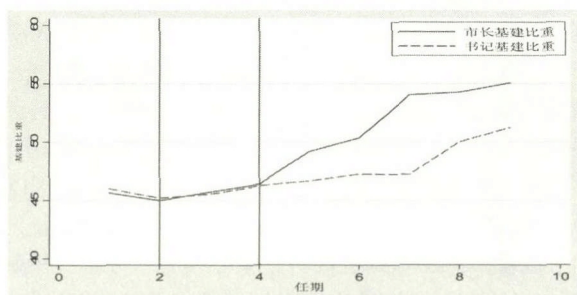


图5 地级市官员的任期时间与资源投入关系图

资料来源:作者自制。

## 2. 试用期政治与中国经济的成就与流弊

官员任期引致的压力增大确实在短期内促进了经济增长,创造出举世称羡的高速增长(周黎安,2004),<sup>⑤</sup>但也酿成部分流弊或不足,主要表现就是与经济增长不直接相关的都得不到应有的重视。

首先,环境污染得不到重视,环保评估形同虚设。日

益严重的环境污染问题已成为我国社会 and 经济发展过程中的突出问题,而该问题与地方政府在晋升激励下谋求经济发展有紧密的关系。在弹性任期规则下,官员任期越长,其晋升的压力就越大,为了创造政绩,官员会更倾向于与当地企业形成合谋(聂辉华、李金波,2006),由此降低对环境保护的监管,忽视环保评估,以本地居民的长期利益来换取短期内的经济绩效、实现自身晋升的目的。市长任期的不确定确实对法规的执行产生重要影响(Eaton and Kostka, 2014),市长任职时间越长,辖区内水污染事件次数越多,市长在任时间每增加一年,水污染事件将增加5.4%(梁平汉、高楠,2014)。

其次,土地供给结构偏差。依靠土地开发来促进城市化、拉动经济增长成为地方政府使用的主要手段之一(陶然,2013;孙秀林、周飞舟,2013;庞保庆、陈硕,2015),但地方政府在土地出让过程中会策略性地调整土地供给结构:低价、大量出让工业用地,高价、限量出让住宅用地。低价出让工业用地可以吸引企业落户当地,从而带动本地经济发展、增加财税收入;而高价、限量出让住宅用地则可以抬高住宅用地的出让价格,从住宅用地出让中获取更多收益。因为低价出让工业用地才能换取高价出让住宅用地的收益,所以地方政府官员有较多出让工业用地的动力,而任期越长的官员,其任职的压力越大,出让工业用地的动力也会越强(杨继东、杨其静,2016)。

最后,不良贷款增多、坏债率增加。金融资源是政府促进经济发展的重要手段,尤其是在财政资源捉襟见肘的情况下。1994年的分税制改革导致地方政府财政资源日益下降,为此地方官员纷纷将注意力转到金融资源,尤其是银行体系的信贷资源的控制上来(周立、胡鞍钢,2002)。由于地方政府干预国有商业银行信贷导致的不良贷款大概占到国有商业银行不良贷款的40%(周小川,2004)。除了直接影响国有银行信贷的配置外,官员还会影响城市商业银行的信贷投放(因为地方政府是城市商业银行的第一大股东)。任期越长的官员,其晋升压力越大,越会将更多的贷款配置到建筑和房地产行业,越会让城市商业银行贷款的集中度高、关联贷款多。由此形成较多的不良贷款、增加坏债率的比重(钱先航等,2011)。

我国经济发展的上述特征,归根结底都是由于在弹性任期的制度规则下,官员处于一种不断加压的压力型体制下,这种政绩挤压体制使得官员全力拼搏政绩;这种体制虽然有利于推动基础设施建设、促进经济增长,但是不利于施政规划,同时也会产生诸如环境污染、不良贷款增多等流弊。

## 中国为何采用“试用期任职”？

### 官员任期不确定的原因

既然不确定的任期制度是引发上述问题的原因，而我国也有五年一届的任期规则，为何在实践过程中出现偏差？根据作者看法，关键在“固定任期”无法充分满足国家与上级掌握人事的需要。从“委托—代理”的框架来分析（Besley, 2006），首先，宏观层次的官僚控制存在于“国家—官员”间：国家为了提振经济绩效，必须强力激励地方官员；其次，微观层次的控制发生于“上级—下级”间：上级为了创造依附，往往借机掌控下级。换言之，为了达成两个层面的强效控制，委托方必须弱化代理人的制度保护，削弱本来明确的任期规则，终于形成中国实践中的“弹性任期”。

国家为何必须提振经济绩效？这涉及政权性质问题。从某个角度看，社会主义革命可以视为对发展落后的回应，目的在摸索非西方式的现代化道路。因此，社会主义政权多少都有“经济民族主义”色彩：政权的目的在于强国富民。带着这样的使命，进入改革开放时代后，政权合法性（韦伯意义的 legitimacy）自然转而侧重经济增长表现（杨宏星、赵鼎新，2013）。但环顾中外古今，官僚常因循敷衍（Lindblom, 1959; Zhou, Ai and Lian, 2012），为督促他们积极投入，奋力创造绩效，作为“委托方”的国家，必须进行强力有效的控制。为此首先必须奖惩，奖惩又必须及时；及时才能责任明确，及时还可放大威吓。此外，对官场中人言，最有效的奖惩莫过于提升或贬斥：不但奖善罚恶、杀一儆百（发送信号 signaling），还将确认绩效体制（merit-based system，基于绩效甄拔）。因此，及时调整职务便成为控制官员、督促投入的主要工具（周黎安，2004），这却有悖于固定任期制度，因此必须弱化后者。

其次，上级为何试图掌控下级，这得追溯传统政治文化。对此，一般以韦伯的“支配类型”（韦伯，2010）为起点。根据韦氏的划分，无论基于人身依附的“传统式支配”（如家产承袭制 patrimonialism），或者本于领袖神魅的“卡理斯玛支配”，都不同于现代社会的“法制—理性式支配”（legal-rational authority），后者特别强调制度治理，强化行为可预期性（North, 1990）。反观常见于中国官场的“神魅/卡理斯玛支配”与“传统式支配”，因此抗拒制度化的推进：前者必须排斥制度影响，才能加强个人神魅，凸显天威难测；后者则必须削弱制度保障，才易建立人身依附，形成个人扈从（patron-client relations, Walder, 1988）。换言之，权力一旦“个人化”（personalization），必

然排斥“制度化”。受传统官场习气影响，部分领导偏好树立个人权威/个人忠诚。后者必须仰赖“个人化”的控制：毕竟，若不能赏罚予夺，如何招募个人扈从？若还能任意为之，又更易树立个人权威。一旦体制走向“常规化”（routinization, 韦伯，2010）或“制度化”，个人化支配就必须让位于制度：职务按时考核交接，奖惩依据客观标准。换言之，“照制度办事”的结果，恐怕会让部分领导有所焦虑，感觉权柄旁落、威风尽失。这是为何树立个人权威/个人忠诚，也将部分削弱固定任期的原因。

### 结 论

任职时间是官员表现的机会集合，任期规定是影响官员决策的主要变量之一。通过系统梳理有关我国官员任期的法规和官员任期的实际情况，我们发现：首先，我国地方政府官员的实际任期并非五年一届的固定任期，而是弹性任期：官员的任期长短不一，任期内可能随时被迁调。其次，地方政府官员任职的时间越久，离任后晋升的概率就会越低，而降职的风险则会迅速增大，因此官员都希冀通过“小步快跑”的方式在短期内实现晋升。上述两者结合，在我国地方政府官员中就形成了一种挤压政绩的“压力型体制”（参考荣敬本等，1998），在这种体制下，每个地方政府官员都处于“试用期”任职状态，逼使他们莫不全力拼搏投入、希望尽快展现政绩。这样的体制，虽然有利于推动基础设施建设、促进经济增长，但是不利于施政规划，同时也产生诸如环境污染、不良贷款增多等流弊。

我国在地方政府官员中实行的“弹性任期”相较多数国家实行的“固定任期”对官员行为的激励产生了巨大的影响。官员可以在任期内合理规划其任内施政。基于此，我国未来的官员任期制度改革，首先要考虑的并不是官员任期具体是几年，而应该是先明确官员任期是否确定，尽量趋近法规规定的五年任期，但因特殊原因必须予以调整者，也可以保有一定弹性，这样一方面可以促使官员合理施政，又可以激励官员全力投入，更能引导官员平衡施政。2006年颁布的《党政领导干部职务任期暂行规定》强调党政领导干部每个任期为5年，党政领导干部在任期内应当保持稳定，个中缘由或许就是想通过“固定官员任期”来稳定官员预期。但这样立意良善、兼顾周全的立法，还没有得到全面充分的落实，这是未来可以努力的方向。☞

①③例如南方周末报道的某项针对“干部人事制度”的课题，曾



就全国 28 个省份的 235 位县委书记、211 位县长进行了问卷调查,并对他们前任的任职时间做了统计,结果发现:“10.8%的前任县委书记和县长在原职位上工作不满一年就调走了,工作 1-2 年的占 26.3%,工作 2-4 年的占 48.7%,没有一位前任任职时间在 5 年以上。”(褚朝新、罗婷 2013)。

②由于年中的任何月份,都可能发生官员就任或离职,为处理数据方便,凡任期并非“整年数”时,我们以 6 个月为单位,超过便计为一年,未超过则不计。类似做法亦见相关研究(如张军、高远 2005; Guo 2009; 耿曙等 2016)。

④我们这里的“政绩挤压”比荣敬本等(1998)提出的“压力型体制”在内涵上更明确,尤其荣敬本等只对任职压力加以描绘,本研究则指出压力的来源。

⑤这当然与地方官员脱不了干系。根据作者访谈,“好几个 Forbes 世界 500 强的高管都说过,走遍世界各地,很少见到像昆山这样,有这么努力招商、这么努力发展的地方领导。”

#### 参考文献

- 褚朝新、罗婷《县委书记和县长眼中的基层官场》,《南方周末》2013 年 10 月 18 日。
- 耿曙、庞保庆、钟灵娜《官员任期的政治经济学》,《经济学(季刊)》2016 年 15 卷 3 期。
- 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。
- 卢小珠《任期制的经济学分析》,《改革与战略》2003 年第 10 期。
- 聂辉华、李金波《政企合谋与经济发展》,《经济学(季刊)》2006 年第 6 卷第 1 期。
- 庞保庆、陈硕《央地财政格局下的地方政府债务成因、规模及风险》,《经济社会体制比较》2015 年第 5 期。
- 庞保庆、王大中《官员任期制度与经济绩效》,《中国经济问题》2016 年第 1 期。
- 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。
- 荣敬本、崔之元等《从压力型体制向民主合作制的转变:县乡两级政治体制改革》,中央编译出版社,1998 年。
- 孙秀林、周飞舟《土地财政与分税制:一个实证解释》,《中国社会科学》2013 年第 4 期。
- 陶然《土地融资模式的现状和风险》,《国土资源导刊》2013 年第 8 期。
- 韦伯《支配社会学》,康乐、简惠美译,广西师范大学出版社 2010 年。
- 徐现祥、王贤斌《中国地方官员治理的增长绩效》,科学出版社 2011 年。
- 杨宏星、赵鼎新《绩效合法性与中国经济奇迹》,《学海》2013 年第 3 期。
- 杨继东、杨其静《保增长压力、刺激计划与工业用地出让》,《经济研究》2016 年第 1 期。
- 姚洋、杨汝岱《政府行为与中国经济结构转型研究》,北京大学出版社 2014 年。
- 张军、周黎安:2008《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,格致/上海人民出版社 2008 年。
- 周立、胡鞍钢《中国金融发展的地区差距分析:1978-1999》,《清华大学学报(社科版)》2002 年第 2 期。
- 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。
- 周黎安《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致/上海人民出版社 2008 年。
- 周小川《完善法律制度,改进金融生态》,《金融时报》2004 年 12 月 7 日。
- 周业安、李涛《地方政府竞争和经济增长》,中国人民大学出版社 2013 年。
- Besley, T., *Principled Agents? The Political Economy of Good Government*, Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, New York: Harper and Row, 1957.
- Eaton, S., and G. Kostka, “Authoritarian Environmentalism Undermined? Local Leaders’ Time Horizons and Environmental Policy Implementation in China”, *The China Quarterly*, 218 (2014): 359-380.
- Li, H. and L.-A. Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 89.9(2005): 1743-1762.
- Lindblom, C., “The Science of ‘Muddling Through’”, *Public Administration Review*, 19.2(1959): 79-88.
- Montinola, G., Y. Qian, and B. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, 48.1(1995): 50-81.
- Nordhaus, W., “The Political Business Cycle”, *Review of Economic Studies*, 42.2(1975): 169-190.
- North, D., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Oi, J., “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, *World Political*, 45.1(1992): 99-126.
- Rogoff, K., “Equilibrium Political Budget Cycles”, *The American Economic Review*, 80.1(1990): 21-36.
- Walder, A., *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, Berkeley: University of California Press, 1988.
- Zhou, X., Y. Ai and H. Lian, “The Limit of Bureaucratic Power in Organizations: The Case of the Chinese Bureaucracy” *Research in the Sociology of Organizations*, 34(2012): 81-111.

作者简介: 庞保庆, 上海大学社会学院博士后。上海 200444; 耿曙, 浙江大学公共管理学院社会学系研究员, skeng0731@163.com。杭州, 310058

(责任编辑: 王 婷)