

甄选与激励：中国政府人事 层级细分的内在机制

钟灵娜 耿 曙 陈 玮*

【摘要】 尽管中国政府明确划分了行政级别，但在现有的行政级别内还存在着更细致划分的职务层级。论文提出了“层级细分”的概念来解释这一现象，并根据人事经济学的理论，阐释制度设计的原因：一是为了甄别竞争官员的实际能力，通过增设的层级，增加考核的机会并创造晋升的激励；二是为了强化竞争官员的晋升激励，通过增设的层级，划分竞争的组别并降低官员异质性。论文运用中共十五大以后省级领导的人事调动情况，对上述两项理论假设进行检证，藉此展示出中国政府甄选和拔擢官员的制度逻辑。

【关键词】 人事激励 甄选 层级制 官僚体制

【中图分类号】 D630

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2016) 05 - 0126 - 19

一、引言

任何官僚体制都需要科层等级来分担国家的行政权力和责任，为划清种类繁多的职务之间的位阶高下，尤需采用一套正式的规定来严格管理^①。根据

* 钟灵娜，上海财经大学公共经济与管理学院，博士研究生；通讯作者：耿曙 (skeng0731@163.com)，浙江大学公共管理学院社会学系，研究员；陈玮，华东理工大学社会工作与社会政策研究院，助理研究员。作者曾在北京大学举办的“比较政治经济学年会”上宣读过本文初稿，特别感谢浙江大学朱天飏教授、中山大学刘骥老师、复旦大学李辉副教授、上海财经大学吴一平副教授以及上海大学庞保庆博士等的宝贵建议。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：上海财经大学2014年研究生创新基金项目“官僚细分层级结构与晋升机制研究”(CXJJ-2014-408)。

① 如苏联的“干部职务名单制”(Nomenclature)，将最低至最高级别的干部都统辖到一定的机关管理当中，中共自建国后也仿照苏联建立了干部职务名单制(蔡如鹏，2014；Heilmann & Kirchberger，2000；Burns，1987)。此外，中国古代官职和品级制度也十分繁复，不仅历朝历代各不相同，同一朝代内部也有多次修订(张小稳，2010；阎步克，2009，2010)。

1992年颁布的《国家公务员法》，我国政府部门的领导职务明确划分为十个行政等级^①，但十个等级对分置大小官员太过疏简，同级之间存在差异的现象以及由此造成的官员晋升的潜在规律在实践中并不少见。有文献已经注意到地区间存在的晋升差异，但这些文献多停留在描述某些地区官员（如北上广津）进入中央任职几率较大的现象。一来未必从“迁转路径”上进行系统观察，研究结论仅是某些地区对晋升的“加持”（Bo，2002；李成，2010），二来也未说明上级政府为何如此安排，或只浅显论之以“培养”或“历练”（徐现祥、王贤彬，2011），并未寻根溯源形成理论。因此这些看似常识的规律，一直未曾上升到理论高度，难以与现有的人事经济理论^②进行对话。

其次，另一部分文献从官员交流出发涉及官员在不同地区间的流动（张军、高远，2007；徐现祥等，2007；周黎安，2008），认为官员在不同地区间的调动有利于交流工作经验（刘本义，1998）、向中央传达地方信息（Huang，2002）、减少地方勾结与行政腐败（周黎安，2008）等，这对研究级别内层级颇有启发。但上述研究并不将交流限定在同级职位范围内，而是混合了不同层级间的调动（如地市级调副省级，副省级调正省级）^③。徐现祥等（2007：19）观察到从“沿海发达地区到内地后发地区任职”的中国政府“人事变动明线”，但仔细研究定义可以发现，这些案例多是暂时过渡性质的平级调动，实际上是为紧接着的跨级别晋升做铺垫^④。从后文的分析可以看出，真正的级别内平行调动更多是

① 我国目前对公务员领导职务按照职位分为十个等级，从高到低依次是“国家级正职、国家级副职、省部级正职、省部级副职、厅局级正职、厅局级副职、县处级正职、县处级副职、乡科级正职、乡科级副职”，并利用职务名单表将各职务对应到该等级次序中。

② 人事经济理论中对职位等级、晋升与货币激励机制均有涉及（Lazear & Gibbs，2009），详见后文第三节的讨论。

③ 相关文献如张军、高远（2007）、徐现祥等（2007）。如果仔细分析文章对交流的定义会发现，这里的交流一般指省长（省委书记）是否从外地调任，并不严格考察来自外地的哪一级别的职位。大多数情况下，省长由副省级职位调任，例如根据耿曙等（2014）统计，1998—2012年间，省长来自于副省级职位的高达89.87%，书记由副职调任的也占到21.23%，因此有理由相信上述文献中的官员交流更多的是跨地区跨级别的交流。此外，最有力地辨识两个官员间能力高低的方式是类似周黎安提出的“对调”机制（周黎安等，2007），如将贵州省委书记与辽宁省委书记对调，以观察其相对绩效。但现实中“对调”的情况非常少。

④ 一些备受关注的省级官员调动案例的新闻报道，实际涵盖的是更为广泛的层级间的调动（如副省级调正省级）。例如，徐现祥等（2007）援引《南方周末》《南风窗》等的报道，认为“从孟建柱、陈德铭、王珉、于幼军到林树森，他们本身就是地区间沟通的桥梁，一定程度上都在后任地区复制或移植发达地区的经验”。但如果仔细考察以上案例则发现，孟建柱于2001年由上海市委副书记调任江西省省委书记，陈德铭于2002年5月由苏州市市委书记调任陕西省常务副省长，王珉于2004年10月由江苏省副省长调任吉林省省长，于幼

遵循相反的方向，即从内陆地区向沿海发达地区迁调。其他对同级别职位调动的考察集中关注利用调动识别官员对地区经济发展的个人效应（贾坤等，2013；姚洋、张牧扬，2013），对同级别调动的方向性及层级内部的梯度问题较少予以讨论。

本文的研究对象是严格意义上的平级调动，是指同一级别职务或同一职务不同地区间的调动，尽管这样的案例相对较少，但在政府部门及其他科层组织中仍普遍存在^①。本文试图提出的问题是，这些平调的职位间是否存在隐性的潜在差异？也即同一层级内部是否存在更为细致的层级划分？这样的层级划分与普遍存在的职级内调动有何关系？对政府人事激励与管理的意义何在？由于这一问题尚未引起学界重视，因此既没有针对性的系统分析，也缺乏相关的理论诠释。事实上，中国政府人事安排的制度化演进（寇健文，2013）为观察同一级别内地位高低提供了良好的契机（耿曙等，2014），通过对省级领导在中央委员会中地位的分析，我们发现不同地区领导在党内地位上落差较大，反映出不同地区间的确存在地位差异。本文在分析地区差异的基础上提出了“层级细分”这一概念，层级细分是指相同级别内部的潜在稳定等级，进一步的，我们将层级细分与官员平调结合起来，指出层级细分这一制度安排的人事经济学解释。

本文认为，层级细分这一现象充分体现出等级制的组织结构在甄选和激励人才方面的机动调整。（1）从甄选上看，细分后，可以增加在同一层级内考察官员的次数，逐级识别参赛者能力。能够胜任重要地区领导的官员，才有进一步晋升到上一级别的资格。（2）从激励上看，层级细分可以从两个方面强化激励：一是小幅升迁，也即通过调整参赛者的任职地实现对参赛者的隐性晋升；二是导向层内竞争（Sorting），由于同一层级内的地区条件相近，风险相似，同质性较大，因此能有效防止激励弱化的问题（Lazear，1998：246-249）。这一结论也得到了省级领导调动的实证证据支持。

除本节外，文章第二节考察了政府人事考核比较的困境，在存在风险不可

军于2003年5月由深圳市市长调任湖南省委副书记，林树森2006年6月由广州市委书记调任贵州省副书记，以上五个案例除孟建柱、王珉为跨级别调动（副省级到正省级）外，其余均由副省级调往副省级职位，其中林树森又在半年后升任贵州省省长，陈德铭与于幼军也在两年时间内顺利晋升到正省级职位。因此总的来看，以上从发达地区往落后地区的调动，实为“明调暗升”，并非平级调动中的典型案例。从后文图1的描述来看，同一级别间调动的规律恰好与之相反，更多是由不发达地区向发达地区的调动。

^① 例如本文统计的1998—2012年省委书记间的平调案例为28人次，另据作者统计，2000—2010年市委书记间的平调案例为129人次，说明同一职务不同地区间的调动渐趋制度化。

控与地区异质性的情况下，即便采用相对绩效考核仍难以清晰地辨别各官员的实际能力。第三节从实际现象出发提出“层级细分”这一概念，以弥补目前解释之不足，并从人事制度安排的角度解释了层级细分的经济学意义，在第四节中以省委书记为例考察了甄选与激励原则在官员升迁过程中的应用，并且说明了这一原则推广到各个政府层级的可能性。最后一节为结论。

二、政府人事考核的困境：风险不可控与地区异质性

改革开放以来，中国经济经历了近三十年的高速增长，被世人誉为“中国经济增长之谜”。中国特殊的政治经济制度成为解释该谜题的重要方向，李宏彬和周黎安（Li & Zhou，2005）认为，层层下压的绩效考核制度是促使地方经济发展的重要原因。上级领导通过考核下级官员所在辖区的经济表现来选拔才干之人，下级官员为了谋求政治晋升，必然不遗余力发展经济。自马斯金（Eric Maskin）等（Maskin et al.，2000）、李宏彬和周黎安（Li & Zhou，2005）等提出晋升锦标赛理论以后，对中国经济高速增长的解释开始被引导到中国特有的政治经济制度上来，官员作为推动中国经济发展的主体受到广泛的关注。周黎安的前瞻性工作引导了一系列探讨官员任内经济表现与仕途发展的文章，徐现祥等（2007，2011）、杜兴强等（2012）的实证研究均发现，官员任内的经济表现的确有助于获得更大的晋升机会。但也有学者反对晋升锦标赛理论，一方面，主要依据增长率大小来决定地方官员仕途的、完全契约性质的晋升机制与中国政治体制的内核并不相容（陶然等，2010）；另一方面，即便真的实施相对绩效评比，在实际操作上还存在的问题，例如晋升到底是一次性博弈还是多轮渐进式选拔（罗党论等，2015）？地区异质性导致的相对绩效考核噪音如何处理（王永钦、丁菊红，2007）？这些问题从理论和实证上都对现有文献提出了挑战。

（一）官员考核与风险不可控

周黎安（2008）认为，自党和政府的工作重心转向经济发展以后，在政府内部开始实行一种基于经济绩效的逐级淘汰的锦标赛模式，官员从最低的行政职位逐级提拔，“进入下一轮的选手必须是上一轮的优胜者，每一轮被淘汰出局的选手就自动失去下一轮参赛的资格”（周黎安，2008：90）。逐级淘汰意味着最终的胜出者必须在每一次竞争中都取得胜利，稍有松懈便错失机会，但前提是参赛的官员能够“在相当程度上控制和影响最终考核的绩效”，否则便会弱化

激励。如果竞赛过程中的风险不可控，很难单凭一次考核就认定最终结果^①，尤其在较高的政府层级上，试错风险陡增，人事甄选会更加趋于谨慎。

排除观测过程中的噪音的一个办法是将官员在多地间调任，观察他们在不同职务上的表现，以减少由于“禀赋”或“时运”带来的干扰（贾坤等，2013）。已有文献发现，在省级干部调动过程中，呈现出从沿海发达地区到内地、东北等后发达省份任职的趋势（徐现祥等，2007），正如前文所述，这些研究的对交流的定义并不限于在同一级别上的平调，如果中央需要通过调动官员来考察官员能力是否稳定可信，则应当在同一个级别上，最好是同一个职位上调动，例如省委书记调省委书记，省长调省长，以往这部分案例由于样本较少，并未被学者细加研究，但官员的平级调动，又实为理解中国政府人事变迁的重要环节。

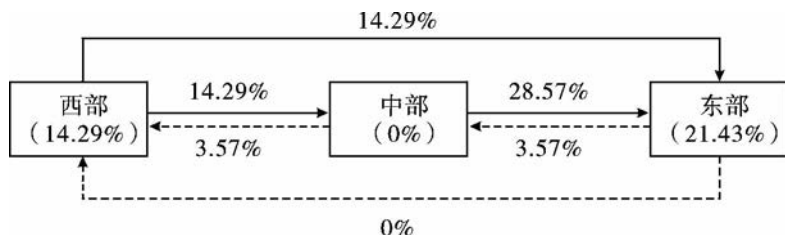


图1 1998—2012年省委书记平级调动的流向

注：这里定义的省委书记平级调动为一省省委书记调往他省省委书记。1998—2012年间，省委书记的平级跨省调动共28人次。

资料来源：作者自制。

为了检验省级官员同一级别内部的调动是不是从沿海到内陆，图1统计了1998—2012年省委书记内部^②的调动方向，发现同级调动最多的是东部地区内部的调动和中部地区向东部地区流动（分别为28.57%和21.43%），反向的调

① 有人可能会质疑，在官员任上，考核是不断进行的，但一个地区的经济表现在官员努力投入之后一段时间才能显现出来，因此必须经过一个较长的时间才能甄别官员的努力与绩效；此外，官员又不可能在一个地区待太长的时间以显示自己的政绩，从平均任期来看，省委书记平均一任为4.18年，这一时间既与法定任期（5年）接近，又足以显示官员的治理绩效。因此不存在官员在一任上面临多次考核的情况。

② 这里只考虑省委书记的调动，这是因为：第一，书记调书记的比例较高，根据耿曙等（2014）的统计，1998—2012年间书记来自于其他省书记的占19.86%，省长调他省省长的案例则较少，只占2.53%。第二，在中国政府人事调整中，书记内部的调动较制度化，省长调省长的情况，多见于其他省份省长调任北京市长，考虑到北京市的特殊性，以上调动可能会有其他特殊原因，因此本文主要讨论书记之间的调动问题。

动只有 7.14%（东部向中部，中部向西部调动），并且不存在东部向西部的调动，与已有的结论可谓大相径庭。同级别内的调动方向如此不同，因此需要建立一套新的理论加以阐释。

（二）官员考核与地区异质性问题

对公共部门相对绩效考核发挥作用的另一质疑是不同地方的绩效是否可比（王永钦、丁菊红，2007；陶然等，2010；贾坤等，2013）。相对绩效考核产生激励的一个重要前提是，参赛者之间的能力或者条件相近、面临的风险和冲击一致（Lazear，1998）。只有在这样的前提下，依照他们的相对表现决出高下才能对参赛者施以有效激励。如果参赛者的初始禀赋差异很大，受外部冲击影响的程度各不相同，将对产出绩效产生大量噪音，即便进行相对比较也无法排除外在干扰，导致产出与努力的脱节，弱化激励的效果（Cai & Treisman，2005）。像中国这样疆域广阔的国家，各地之间在自然、历史、社会等诸多方面千差万别，尤其在较高的层级上（如省部级），地区间的异质性使得绩效很难直接进行相对比较。一些不容易出经济绩效的地区，可能会转而回应中央对社会公平等其他目标的追求，以获得差异化竞争的效果（唐睿、刘红芹，2012），或者干脆放弃努力，将本该用于发展的财政资金用于增进个人福利（徐现祥等，2011）。而从发展的角度来看，上述地区又恰恰是最需要努力发展经济的地区，这可能会进一步加大大区间的差异。

尽管政府人事考核存在风险不可控与地区异质性的问题，但官员遴选仍然需要通过考核比较不同官员的表现来进行，由于公共部门只能通过内部人力资源市场进行干部选拔，因此在实际操作过程中，相对绩效考核制度仍然显著优于其他方式。即便不是严格按照官员经济绩效进行标尺化比较，也是在参照不同官员具体表现的情况下进行人才甄选^①。本文发现同一层级内部并非铁板一块，而是产生出稳定的细分层级，这在一定程度上缓解了由于层级划分过粗产生的甄选风险与激励弱化等问题，并形成一种与“扁平化”相反的组织结构方式。在下一节中，本文对“层级细分”这一现象进行了考察说明，并在其后进一步阐释这样的结构安排有利于解决官员相对绩效考核困境的原因。

^① 现有文献对晋升锦标赛理论的反驳，主要集中在绩效的测度指标上，例如经济增长率不能代表一个官员的能力，但并不否认相对比较的思路。

三、政府组织中的“层级细分”及其内在机制

（一）现象：省委书记中的细分层级

对官僚科层制的研究较少提及同一职位中的潜在差异问题，通常认为，层级间的等级高低不可逾越，上下级之间具有明确的从属关系，同一层级内的地位则完全相等。从历史上的官僚层级制度来看，同一层级内可能因为管理事务繁简不同而出现等级的差别。例如汉代郡守有“大小”之分，“大郡”人口众多、管辖范围广，郡守地位略高于“小郡”（阎步克，2010）。现代官僚制度虽未明文规定，但地域差异仍然显著。耿曙等（2014）的一项研究首次建立了不同地区领导职位间的地位比较，为分辨地位差异提供了线索。本文再次检视了该位阶排名，并将重点关注在内部差异较大的省委书记一职上。

尽管同样身为省委书记，但不同地区职位之间差异巨大。表1显示了不同地方领导地位得分的断层情况，表1的第5栏（“距离前一名相差的分数”）计算了该地区距离前一名的得分差距，具体为排名前一名的地区得分减去该地区得分。表1第6栏以第5栏的得分之差除以该地区得分，意味着与前一名之间的落差幅度。该值越大，意味着前后两个职位之间的得分差距越大。^①从表1可以看出，将31个省市从高到低进行排列，相邻两名得分之差超过50%的一共有两次，一次是在排序第5位的山东，一次是在排序第13位的吉林，说明书记地位得分在这两个地方出现了较大的断层，层间的地位差距明显大于层内的地位差距。

据此可以将各省书记大致划分为三个层次：第一层为北上广和天津，这4个省（市）的职位得分都在100分以上，其中北上广又并列位于这一层级的顶端；第二层为山东到河南，共8个省（市），这一层级为各区域的代表省份，其中西北以新疆、西南以重庆和四川为代表，中部为湖北，东北部为辽宁，东部为山东，东南沿海为浙江，以上省份的省委书记均有机会在本届或下届成为政治局委员，因此得分也较高。从吉林省到宁夏自治区为第三层级。总结来看，各省之间地位划等的基本规律是，最高为北上广津，次之为各区域代表省份，之后是其他地区，这样的层级划分结果符合对各省份重要性的一般观感。

^① 以天津为例，距离前一名（广东）的得分差距 = $160 - 109 = 51$ 分，相差分数占该职务得分的比重 = $51 / 109 = 46.79\%$ 。

表1 各省书记得分情况比较及层级细分

排序	层级	具体职务	得分 [*]	距离前一名相差的分数	相差分数占该职务得分的比重
1	1	北京书记	160	—	—
1	1	上海书记	160	0	0.00%
1	1	广东书记	160	0	0.00%
4	1	天津书记	109	51	46.79%
5	2	山东书记	67.6	41.4	61.24%
6	2	重庆书记	63.45	4.15	6.54%
7	2	新疆书记	51.33	12.12	23.61%
8	2	浙江书记	44.18	7.15	16.18%
9	2	四川书记	43.98	0.2	0.45%
10	2	辽宁书记	38.18	5.8	15.19%
11	2	湖北书记	34.54	3.64	10.54%
12	2	河南书记	33.52	1.02	3.04%
13	3	吉林书记	22	11.52	52.36%
14	3	陕西书记	21.35	0.65	3.04%
15	3	江苏书记	17.54	3.81	21.72%
16	3	广西书记	15.23	2.31	15.17%
17	3	安徽书记	14.02	1.21	8.63%
18	3	青海书记	13.78	0.24	1.74%
19	3	内蒙古书记	13.67	0.11	0.80%
20	3	福建书记	13.18	0.49	3.72%
20	3	贵州书记	13.18	0	0.00%
20	3	湖南书记	13.18	0	0.00%
23	3	西藏书记	13.14	0.04	0.30%
24	3	海南书记	10.62	2.52	23.73%
25	3	江西书记	9.9	0.72	7.27%
26	3	黑龙江书记	9.35	0.55	5.88%
26	3	山西书记	9.35	0	0.00%
28	3	河北书记	9.1	0.25	2.75%
29	3	甘肃书记	8.88	0.22	2.48%
30	3	云南书记	8.57	0.31	3.62%
30	3	宁夏书记	8.57	0	0.00%

注：^{*}表中省委书记得分以1998—2012年间各省书记的现届党职与后两届党职打分计算得出，计分的详细过程参见：耿曙等（2014）。简单来看，该文将政治局委员初始赋值为100分，其余党内职位参照人数比例进行换算，后两届党职得分按照晋升概率进行换算，详见文章表3，再计算每一职务历任官员党职得分情况加以平均，最后得出该职位的地位得分。由于以党内职位为参照，因此该得分和排名充分体现了各省一把手的实际地位（包括现任职位及晋升前景）。

资料来源：耿曙等（2014）。

（二）概念：嵌套在正式级别间的隐性层级

从上述现象中可以看出，尽管行政级别相同，但不同地区的领导职位之间存在一定的等级落差。这种同一级别不同地区间地位高低不同的情形，又可以称之为“层级细分”，泛指在粗疏的显性级别之内，根据一定的特征划分出地位落差的一种隐性且稳定的制度安排。这种“级别内的级别”并不呈现出正式科层制内上下级间的监管与领导关系（正式科层制下，上级与下级间有监管与监管、领导与被领导的关系），而是更多体现为政治影响力的高低不同。产生层级细分最直接的原因是正式级别架构过于粗疏，如果正式级别过多，使得代理链条太长，会导致严重的信息失真和代理成本（唐斯，2006；塔洛克，2010），但正式级别过少，同样会产生甄选困难（同一级别上的官员过多）和弱化激励的问题（大多数官员长时间待在同一层级上）^①，后文将对此展开详细论述。

组织结构中的层级细分具有隐性化与半制度化的特点。与明文规定的行政级别不同，层级细分一般存在于正式级别的内部，是同一级别内职位衍生出的等级细分。层级细分的隐性化可以规避正式层级过繁产生的代理链条过长的问題，尽管存在地位上的差别，但不同地区在行政级别上仍然相等，同样隶属于更高级别管辖，在横向管理范围与纵向管理链条上并无变化。细分出的层级更多影响的是地区获得资源倾斜的能力与对领导人升迁的助力，这一点在之后还会详细讨论。此外，层级细分与注重个人化的非正式关系（白鲁恂，1988；Dittmer，1995）略有不同，职位间高低由地区决定而非由所任官员决定，因此相对更加稳定。

层级细分如果是一种随意的组织结构安排，并不足以引起重视，倘若完全无法预料，毫无规律可言，可以直接视为随机产生的外生冲击。本文讨论的层级细分与地区的政治影响力密切相关，这里的政治影响力又可以理解为对上级而言的重要程度，尽管在不同的时期有所差异，但在较长时间内相对稳定。例如在传统农业生产时期，农业产量、人口等对国家税收和政权稳定相当重要，彼时等级的划分与土地质量、纳税总量、居住人口规模等密切相关。我国从计划经济转向市场经济以后，政府的工作重点从农业转向工业，地方经济发展水

^① 在历史上也出现过官职职级之外复加爵位、虚衔等区分不同官员地位的情况，并且官俸多少也能成为判别官员等级的标识。我国1993年颁布的《公务员法》中也规定公务员级别为23级，每级对应的工资不同，也即同一行政级别上的公务员级别和工资待遇略有不同。但对官员而言（尤其是中高级官员），工资待遇的激励与晋升激励相比微不足道，晋升阶梯上更高的职位带来的不只是物质上的奖励，更多是社会地位与政治影响力的提升。

平、工业化程度逐渐成为地区政治影响力的决定因素。由于层级细分与地区特征有关，因此进一步衍生出两个重要特点：一是地区间相对地位较为稳定，例如经济总量、发展水平、人口规模等短时期内变化不大。二是行政层级越高，地区间差异性越大，分层越明显。这种差异又进一步影响领导人的迁转，形成向上晋升的隐形“台阶”或“跳板”。

（三）内在机制：层级细分与政府人事甄选和激励

前述基于省级领导的研究发现：中国的人事体系中，除制度设计的“行政级别”外，还存在一些“级别内的级别”。但为何在管理实践中，衍生出这些细分的层级？根据作者看法，这与激励理论仍然有着密切的关系（Laffont & Tirole, 1993; Lazear, 1998; Laffont & Martimort, 2002; Lazear & Gibbs, 2009），尤其得参考人事经济学（Personnel Economics）的研究成果（Lazear & McNabb, 2004; Lazear et al., 2011）。^① 对此衍生的晋升阶梯，作者认为可从两方面考察：首先，从人事甄选的角度，应该多划层级，进行多次甄别；其次，从人员激励的角度，则必须细划层级，导向层内竞争。换言之，两者之目的，都在提升人事管理的效率。

1. 甄别：层层选拔的人才甄选

不同行政级别间的提拔往往难以撇清职级本身带来的权责差别，因此不易判断官员在前后任上的表现是否一致，这是容易理解的。例如某官员从A省副书记调任B省书记，A省的经济的发展较难归因到该官员的努力，但如果从A省书记调任B省书记，则在前后两地的经济表现可以互相参照比较。这种同一级别内的调动给予上级更多观察官员表现的机会。尽管层级细分强调在级别内多划层级，但既然是在同一级别或同一职务上，职务内容、权责大小的差异必然缩减到最低，才有利于考察官员在不同职位上的表现。

从人才甄选的过程上来看，在同级职位上多次调动有助于获得对官员努力或能力的真实观察。由于甄选多仰赖于绩效考核，而绩效考核又可以分为两个部分：一部分是应该纳入考核的，例如当事人的能力与努力，是为考核“标的”；另一部分是最好排除的，例如当事人的机运与考核时的误差，亦即考核“干扰”（Noise）（Lazear & Gibbs, 2009: 290）。上级在判断当事人表现时，必须祛除“干扰”的影响，才能有效考核“标的”，甄选所需的人才，并且避免

^① 类似做法可以参考周黎安（2008：25-53）。

发送误导的信号 (Signaling), 以防止弱化其他人投入的激励。^① 实际操作中, 干扰因素与考核因素往往同时浮现, 一时间不易区分。但假设考核过程没有问题, 不存在系统性误差, 那么考核干扰主要是随机配置, 只要进行多轮考核, 便能有效判别, 此所谓路遥知马力。从这个意义上来讲, 上级需要在同一层级内多次调动, 才能得到有关官员实际能力的更稳健的结论。

此外, 即便行政级别相同的职位履行职务相同, 权责相似, 但不同职务之间还存在稳定的内部差异, 不然也不会存在如前所述的单向调动的情况。从人才选拔与培养的逻辑来看, 这是因为“甄别次数”与“晋升阶梯”需要互相搭配, 在多次调任的基础上, 不断增加任务难度, 从地位较低层级调整到较高层级, 则只有能力最强者才能过关斩将, 最终晋升到重要的职位, 其他能力较强但略输一筹的人则可能担任次重要的职位, 从而在整体上提高了资源的有效配置。从激励上来看, 完成一轮激烈竞争即给予赏罚 (晋级或出局), 对考核对象而言也是强大的激励^②。在重要职位的晋升决定作出之前所需经历的时间越长, 则最有能力的人赢得该晋升的可能性也越大 (Lazear & Gibbs, 2009), 这是因为最有才华的人将更多的时间和精力投入到工作上, 担心稍有疏忽马失前蹄, 而能力较差的人则选择主动放弃, 从而达到一种自然选择的过程。换言之, 考核过程越长、甄别次数越多, 晋升阶梯越多, 越能有效甄选所需人才, 同时强化投入的激励 (Lazear & Gibbs, 2009)。

2. 激励: 同质可比的晋升竞争

除有利于人才甄选外, 增加层级还有助于导正激励。这是因为, 在增加层级的同时, 亦归集了比较对象, 将条件相仿的地区划归为同一细分层级。在一组委托—代理关系中, 官员们的行为激励必然与考核他们的方案有关, 考核如果看“相对表现” (Lazear & Rosen, 1981; 周黎安等, 2007), 那么“与谁比较”就非常关键。针对这个问题, 我们可以区分两种考核办法: 一种是“同质间比较”, 一种是“异质间比较”, 前者竞争对手间实力相当, 后者则强弱立判。

^① 干扰因素往往是不可控的, 如果把晋升系于那些不可控的因素, 员工将缺乏投入的激励。换言之, 一次错误的晋升, 将给其他员工发送错误的信号 (Lazear & Gibbs, 2009)。当然, 如果那些因素是当事人可控的, 他们就会展开“职务寻租”的努力, 付出所谓“影响成本”, 这部分比较复杂, 就不在此讨论。

^② 所谓“信赏必罚”, 才能发送“可信承诺” (Credible Commitment), 形成有效的激励方案。这当中的机制, 可以参考拉齐尔 (Edward P. Lazear) 的讨论: (Lazear, 1998: 306 - 307)。事实上, 根据作为经典的锦标赛理论 (Tournament Theory), 赛事的奖金 (Prize) 必须事先约定, 绝对禁止事后调整, 这才能达到有效激励的目的 (Lazear & Rosen, 1981; Lazear, 1998)。

考核方式若采后者，强的一方胜券在握，往往因此懈怠，弱的一方则渺无希望，也容易放弃退出（Cai & Treisman, 2005），前后两段的投入激励都遭受弱化（Lazear & Gibbs, 2009），恰如“龟兔赛跑”，竞争对象的实力越悬殊，激励弱化的问题越严重。换言之，“异质间比较”容易弱化投入的激励，并非有效的竞争设计。现实中常见的做法是“分流竞争”（Sorting）：先以条件划分层级，再进行层内竞争，并避免跨层比较，以减少激励的弱化。表1中各层级内部的经济实力、资源禀赋差异明显小于未分层以前的各地差异，如此分层将有助于将异质竞争转化为同质竞争。

进一步看，如不分层，则晋升到上一层级的概率有限（例如省级到副国），加上部分竞争者已遥遥领先（例如直辖市书记）。此时，少数领先者固然高枕无忧，毋须全力以赴；多数落后者则明知与晋升无缘，恐怕也不再兢兢业业，始终奋战不懈。晋升激励所能调动的，只有其中“虽有信心、但没把握”的一小部分。反之，若将竞争参与者予以分类，细划若干晋升阶梯。当事者的竞争对象，全部是能力相近的对手，“人人有希望、个个没把握”，如此一来，晋升激励所能调动的，会是成员中的绝大部分。此种做法，类似于企业实施货币激励中的“中间型报酬”^①（Lazear, 1998: 248），有助于调动全体参与人的积极性。

综上，中国政府的人事体制中，之所以形成“级别内的级别”，而且演化成半制度化的“晋升阶梯”，原因可能在其既有利于人才甄选，又有助强化行为激励。这或许也是为何广受赞誉的“[逐级]锦标赛/排名赛”（Tournament）激励方案（Lazear & Rosen, 1981），往往要求进行精确排名。因为如此一来，参与者只需要与排名接近者竞争，而每轮考核后也不难微调排名。在后续一节中，作者以十五大以来省委书记的人事调动为例，进一步检证层级细分安排中的“甄选”与“激励”逻辑。

① 在货币激励中，通过采用一种“倾斜的工资结构”来增强激励，意即较高工作层级上的绝对工资比较低工作层级上的绝对工资要高出很多，譬如公司CEO的工资比部门经理高很多，原因是部门经理除了实在的货币工资外，还具有进一步晋升的可能性（晋升机会），使他们愿意在有限的工资水平下努力工作，而CEO通常已经处于晋升阶梯的顶端，不再有晋升机会。工资结构的“倾斜”程度通常与竞争者能力异质性有关，当竞争者异质性较高时，大多数人感觉自己没有机会晋升到最终的高位，因此选择懈怠，这时候就需要设立一些中间职位，也即中间型报酬，调低工资结构的倾斜程度。在以晋升为主要激励手段的情况下，同样也是如此，增加层级安排，也就意味着增加更多的中间阶梯，使得预期自己无法晋升到最终职位的人也能继续努力晋升到中间层级。

四、层级细分原则的应用：以省委书记为例

（一）甄选：按照细分层级逐步晋升

有关官僚等级制度的研究表明，迁转路径实际也是一种隐性的等级（阎步克，2010；冯军旗，2010），因为等级制度下通常只升不降，迁转后的职位只会比迁转前的职位更高。考察层级细分的一个方式是梳理同级别间的平调案例。表2统计了1998—2012年间共28位省委书记平行调动的情况。传统认为，在不同地区之间有一个大致的等级高低，即“东部>中部>西部”。如果将层级较低地区调往层级较高地区视为晋升（西部调东部、中部调东部、西部调中部），同层级内部调动视为平调（东部调东部、中部调中部、西部调西部），将从高层级往低层级的调动视为降职（东部调西部、东部调中部、中部调西部），会发现57.14%的书记地区间调动是晋升，也即从较低层级调往较高层级，有35.71%的情况是在层级内部调动，其余为反向调动。由于在科层制中，职位调动具有“多升少降”的规律，超过一半的案例算作升职，说明东中西部的划分方式能大致反映地区地位的高低。表2第二列利用表1划分的三大层级重新进行统计（见表2注释b），发现上述案例中的晋升比例上升为64.28%，其余为平调，没有被划分为降职的情况。表2的第三列用各省份的地位排名进行了再次验证，发现如果直接按照得分排名来计算平调过程中发生的潜在升降（见表2注释c），晋升的比例上升到85.71%。说明按照前述地位得分进行排名或分层，比传统东中西部的粗略划分方式更接近实际的细分层级，论证了表1地位划分的合理性。

进一步地，通过考察省委书记的来源和去向也可以一窥官员在不同隐性层级间调动的实际情况。通过对比可以看出：第一层级省委书记来自外省书记调任的情况最多（50%），其次是第二层级（37.31%），第三层级这样的情况则相当少（13.95%）；其次，来自中央部委的官员集中在第二层级和第三层级（分别是17.95%和15.79%），不存在中央直接派人担任第一层级书记的情况，第一层级书记一半来自外省书记的调入，另一半来自本省省长的晋升。从去向上看，第一层级的书记职位往往是进入国家级领导人群体的入场券（68.75%），其直接进入国家领导层的概率远大于后面两个层级。第三层级的书记有三分之

一继续调往外省任书记或省长^①，而这样的情况在前两个层级非常稀少。此外，三个层级的淘汰率并没有显示出太大的差别（分别为31.25%、47.5%和42.37%），说明没有哪个层级可以一劳永逸，均面临激烈的竞争^②。

表2 1998—2012年省委书记平级调动的升降比例

升降比例	按“东中西部” ^a 划分	按“三层级” ^b 划分	按“排名” ^c 划分
晋升比例	57.14%	64.28%	85.71%
平调比例	35.71%	35.71%	0%
降职比例	7.14%	0%	14.29% ^③

注：1. a) 东中西部的划分：东部包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、山东、福建、广东、海南；中部包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河北、湖北、湖南；西部包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆。b) 按照表1划分为三大层级，第一层级包括北京、上海、广东、天津，第二层级包括山东、重庆、浙江、四川、辽宁、湖北、河南，第三层级包括吉林、陕西、江苏、安徽、青海、福建、贵州、湖南、海南、江西、黑龙江、陕西、河北、甘肃、云南。从低层级向高层级调动为晋升，反之则为降职，不变为平调。c) 按照表1的排名划分升降，排名从低到高为晋升，从高到低为降职，排名未发生变化为平调。

2. 这里只统计了省委正职书记的调动情况，由于省长在实践中通常认为比省委书记“低半级”，为将样本严格控制在同级别之内，此处不包括省长调任书记的情况。此外，理论上省长调任外省省长也应包含在同级别调动内，但这样的案例太少，并非常见的做法，因此在统计时亦不予考虑。

资料来源：作者根据1998—2012年28位省委书记的职位变动自行计算。

① 以实际的情况来看，主要是北京市市长。因此，即便第一层级本省长直升书记的情况较多，也不必然意味着本省长没有其他地方领导的工作经历。

② 从另一方面来讲，相近的淘汰率反过来可以进一步印证我们有关层级的推论：如果层级之间有高下之分，那么行政级别下的平调，在大多数情况则应被归为“晋升”（多升少降），官员去向可以因此笼统的分为“晋升”和“淘汰”，“淘汰率”相近，意味着“晋升率”也相近，说明每一层级内的晋升率是相似的。前述各层之前晋升比例差异巨大的情况，实则不存在。

③ 对于为什么在严格按照排名计算下的降职比例大于按照东中西部划分和分三个层级划分，作者认为这是由于划分排名后，各省之间都有细微的差别，所以平调的情况减少了（0%），使得降职比例略有上升。

表3 1998—2012年省委书记来源和去向（分三个层级考察）

来源 ^a					
	外省书记	本省长	外省省长	副职晋升	中央部委
第一层级	50.00%	50.00%	0.00%	0.00%	0.00%
第二层级	37.31%	34.23%	1.92%	3.21%	17.95%
第三层级	13.95%	32.28%	18.95%	10.18%	15.79%
去向 ^b					
	外省书记	外省省长	国家级领导人	中央部委	其他 ^c
第一层级	0.00%	0.00%	68.75%	0.00%	31.25%
第二层级	15.00%	0.00%	25.83%	11.67%	47.5%
第三层级	29.30%	2.11%	10.53%	15.70%	42.37%

注：a) 在统计书记来源与去向时，层级划分依照表1进行。b) 在统计书记来源时，由于自治区的书记一般不会由本省长直接晋升，可能导致偏误，因此统计中剔除了5个自治区。c) 在统计书记去向时，其他一项包括①调往其他中央职位（非正部级），②退居二线（如调往本省人大、政协职位）和③非正常卸任（如意外死亡、因腐败被查处等）。

资料来源：作者自制。

从以上的情况可以梳理出一个省委书记内部调动的大致规律：第一，第二、三层级是中央历练观察干部的先期场所（中央派出的比例更高）；第二，在更低的层级表现较好的书记将会被调往更高的层级^①（外调书记的比例从高到低逐渐增大）；第三，在第一层级表现良好将会最终进入国家领导层，从而呈现出梯度调升、逐级升迁的特点；第四，无论哪个层级，在任上表现欠佳的官员将面临退居二线的淘汰，以为新晋的干部腾出空位。

（二）激励：组内考察重于全局考察

出现层级细分的另一原因是将官员比较范围限定于细分层级内部，缩小比较对象间的异质性。据表4统计，如将全国各省份按表1分为三个组别，则分组后，晋升与经济的关系更为密切（GDP增长率排名与晋升排名的相关系数从0.57上升到0.82），说明在考核经济发展时，确有更大的可能将条件相近的省份进行比较。此外，从全局来看，地位的排名与GDP增长率的排名相关系数仅为0.32，也进一步说明，上述地位的分别并不完全由经济表现导致，而更

^① 在这里包括三种情况：从第三层级调往第二层级，第二层级调往第一层级，或第三层级直接调往第一层级。

可能由长期来看更为稳定的一些因素，如地理环境、人文条件等决定。

表4 晋升情况、地位高低与GDP增长率的分组相关性

	晋升情况 组内排名	晋升情况 全局排名		地位高低 组内排名	地位高低 全局排名
GDP 增长率	0.826	0.696	GDP 增长率	0.795	0.774
组内排名	(0.000)	(0.000)	组内排名	(0.000)	(0.000)
GDP 增长率	0.582	0.572	GDP 增长率	0.484	0.320
全局排名	(0.001)	(0.001)	全局排名	(0.006)	(0.079)

注：1. 括号内为相关系数的P值。2. 有学者指出官员晋升与当地经济总量也有关系，因此我们也统计了GDP总量的组内排名与晋升组内排名、GDP总量的全局排名与晋升全局排名之间的关系，发现二者相关性均很低（-0.1606和-0.2866），且均不显著。

资料来源：作者自制。

五、结论

尽管各地方领导的行政级别相同，但由于各地自然、文化、历史、社会等方面的巨大差异，在国家战略、资源禀赋等方面的千差万别，使得地区之间并不能全然等同，从各地省委书记的地位差异就能看出这一事实，地方首长由于地区差异而有高下之别在历史上并非鲜见。此外，地区间的层次细分在省以下的政府层级也普遍存在，尽管大多数文献并未言明，但从其数据处理过程来看，也认为各行政区域之间地位略有不同。例如在地市一级，相关文献多区分副省级城市、省会城市与其他城市（钱先航，2011；杨其静、郑楠，2013；庞保庆、陈硕，2015），或利用下级行政区距离上级政府所在地的距离来控制该行政区的地位特征（Landry et al., 2015），尽管这是粗略的考量，但仍反映了各地区间地位不等的现实。冯军旗（2010）与欧阳静（2011）的质性研究更证实了从乡镇领导到县级首长存在曲折的隐性晋升阶梯，并成为一套稳定的内部流动惯例。这说明在更低的层级（县、乡）该现象也普遍存在。

长期以来，组织层级安排的问题并未引起学者重视，其原因多半在于现有的人事经济理论侧重管理手段却轻忽组织架构，^①但实际上，组织架构从根本上

^① 例如拉齐尔在讨论晋升激励时，虽然涉及组织架构/图，对此却语焉未详。其他有关的内容可参考：（Lazear & Gibbs, 2009: Chapter 16）。

◆ 论文

制约了管理手段，因此是机制设计最核心的部分。厘清层级细分的内在机制，有助于理解中国政府人事制度安排的灵活之处。中国的政府从一个比较“扁平”（Flat）的组织结构，发展为一个比较“等级”（Hierarchical）的组织结构（Lazear, 1998: 554），是对参赛者异质性较大的情况下采用相对绩效考核办法的有效改进。并且隐性化的制度安排，一方面减少了增加正式层级带来的交易费用，另一方面增加了位阶调整的灵活性，对已有的人事经济理论形成重要补充。

参考文献

- 白鲁恂(1988). 中国政治的变与常. 胡祖庆译. 台北: 五南图书出版社.
- 蔡如鹏(2014). 干部职务名单制的建立. 中国新闻周刊: http://hlj.sina.com.cn/newsgnzh/2014-09-05/1035143996_2.html. 2016年10月10日访问.
- 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, 2: 30-47.
- 冯军旗(2010). 中县干部. 北京大学社会学系博士学位论文.
- 戈登·塔洛克(2010). 柏克、郑景胜译. 经济等级制、组织与生产的结构. 北京: 商务印书馆.
- 耿曙、钟灵娜、庞保庆(2014). 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, 5: 82-95.
- 贾坤、姚洋、张牧杨(2013). 贤能体制下官员的调动和选拔. 工作论文.
- 寇健文(2013). 中共精英政治的演变: 制度化与权力转移 1978—2010. 台北: 五南图书.
- 刘本义(1998). 党政领导干部交流的实践与探索. 组织人事学研究, 3: 8-10.
- 李成(2010). 中国领导层的中期角逐: 加速备战 2012. 布鲁金斯学会会议论文. 参见: <http://www.brookings.edu/zh-cn/research/papers/2010/02/china-leadership-li>. 2014年6月1日访问.
- 罗党论、余国满、陈杰(2015). 经济增长业绩与地方官员晋升的关联性再审视——新理论和基于地级市数据的新证据. 经济学季刊, 14(3): 1145-1172.
- 欧阳静(2011). 策略主义: 桔镇运作的逻辑. 北京: 中国政法大学出版社.
- 庞保庆、陈硕(2015). 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, 5: 45-57.
- 钱先航、曹廷求、李维安(2011). 晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为. 经济研究, 12: 72-85.
- 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, 9(1): 9-16.
- 唐斯(2006). 官僚制内幕. 北京: 中国人民大学出版社.

- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭 (2010). 经济增长能够带来晋升吗? ——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估. 管理世界, 12: 13-26.
- 王永钦、丁菊红 (2007). 公共部门内部的激励机制: 一个文献评述. 世界经济文汇, 1: 81-96.
- 徐现祥、王贤彬、舒元 (2007). 地方官员与经济增长——来自中国省委书记、省长交流的证据. 经济研究, 9: 18-31.
- 徐现祥、王贤彬 (2011). 中国地方官员治理的增长绩效. 北京: 科学出版社.
- 徐现祥、王贤彬、高元骅 (2011). 中国区域发展的政治经济学. 世界经济文汇, 3: 26-58.
- 阎步克 (2009). 品位与职位: 秦汉魏晋南北朝官阶制度研究. 北京: 中华书局.
- 阎步克 (2010). 中国古代官阶制度引论. 北京: 北京大学出版社.
- 杨其静、郑楠 (2013). 地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛. 世界经济, 12: 130-56.
- 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, 1: 137-50.
- 张小稳 (2010). 魏晋南北朝地方官等级管理制度研究. 北京: 九州出版社.
- 张军、高远 (2007). 官员任期、异地交流与经济增长. 经济研究, 7: 91-103.
- 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, 1 (1): 83-96.
- Bo, Z. (2002). *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Burns, J. P. (1987). China's Nomenclature System. *Problems of Communism*, 36(5): 36-51.
- Cai, H. & Treisman, D. (2005). Does Competition for Capital Discipline Governments? Decentralization, Globalization and Public Policy. *American Economics Review*, 95(3): 817-830.
- Dittmer, L. (1995). Chinese Informal Politics. *The China Journal*, 34: 1-34.
- Heilmann, S. & Kirchberger, S. (2000). *The Chinese Nomenclature in Transition*. Available at (Oct. 10 2016): <http://chinapolitik.de/files/analysis1.pdf>.
- Huang, Y. (2002). Managing Chinese Bureaucrats: An Institutional Economics Perspective. *Political Studies*, 50: 61-79.
- Laffont, J - J. & Martimort, D. (2002). *The Theory of Incentives: The Principal - Agent Model*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Laffont, J - J. & Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. Cambridge, MA & London: MIT Press.
- Landry, P. F., Lü, X. & Duan, H. (2015). *Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder*. APSA 2014 Annual Meeting Paper. Available

◆ 论文

- at(Oct. 9 , 2016) : <https://ssrn.com/abstract=2452482> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2452482>
- Lazear , E. P. & Rosen , S. (1981) . Rank – Order Tournaments as Optimum Labor Contracts. *Journal of Political Economy* , 89(5) : 841 – 864.
- Lazear , E. P. & Gibbs , M. (2009) . *Personnel Economics in Practice*. Hoboken , NJ: John Wiley & Sons.
- Lazear , E. P. & McNabb , R. Eds. (2004) . *Personnel Economics*. Cheltenham , UK & Northampton , MA: Edward Elgar.
- Lazear , E. P. (1998) . *Personnel Economics for Managers*. New York: John Wiley & Sons.
- Lazear , E. P. , Altmann , S. & Zimmermann , K. F. Eds. (2011) . *Inside the Firm: Contributions to Personnel Economics*. Oxford & New York: Oxford University Press.
- Li , H. & Zhou , L. – A. (2005) . Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role and Personnel Control in China. *Journal of Public Economics* , 89: 1743 – 1762.
- Maskin , E. , Qian , Y. & Xu , C. (2000) . Incentives , Information , and Organizational Form. *Reviews of Economic Studies* , 67(2) : 359 – 378.

责任编辑: 黄冬娅

services is needed. The reform paths include the following aspects. First , the state must develop social assistance services , and establish the assistance service system for needy families. Secondly , the state must adopt the idea of “social investment” , and expand the scope of benefits of social services. Third , based on social services , the state must establish a social security system with Chinese characteristics to promote the construction of a social service state in China.

Key Words Social Service State; Social Service; Benefits in Cash; Social Policy; Social Investment

Sorting and Incentives: Why Do We Need More Thresholds in China’s Government Hierarchies

..... Lingna Zhong , Shu Keng & Wei Chen

Abstract While clearly divided administrative levels in the Chinese government exist , this paper shows further divided ranks and levels inside each administrative level. Why does the Chinese government need these additional ranks and levels in its governmental hierarchies? Using the theories of personnel economics , this paper gives two theoretical explanations for the additionally established ranks and levels. First the incorporation of more assessments of an official’s abilities gives the candidate more incentives to pass the assessments. Second , additional levels reduce the chance of competition among unequal candidates and thus increases incentives. Using personnel transfer data at the provincial level after the 15th National Congress of the CCP to test these two theoretical hypotheses , the paper further illustrates the economic logic of the structural design of Chinese government.

Key Words Incentives; Sorting; Hierarchies; Bureaucracy; Chinese Government

Jurisdiction Size and External Political Efficacy: A Study Based on China’s County Data

..... Yanhua Deng & Jian Huang

Abstract The body of literature on political efficacy is large. But most studies explore its formation and consequences with individual factors. What’s ignored , for the most part , are the macro and structural factors. Using the 2010 CGSS data and relevant county information , this paper explores the impact of county size on political efficacy. We find that , on average , external political efficacy declines with the size of the county’s jurisdiction. Via a quantile perspective , we observe heterogeneity in the effect of county