

# 地方官员的晋升逻辑:中国地级市市长的实证研究<sup>①</sup>

何淳耀 孙振庭

清华大学 北京 100084

内容提要: 本文运用中国地级市 1996 年至 2010 年的主要经济信息和历任 821 位市长个人详细信息的面板数据,考察了中国地级市市长的晋升机制。我们发现如下结果: (1) 纵向来看,中国各级官员的升迁并不存在一个全国统一的晋升机制。与省级官员面临强大的经济绩效激励不同,经济绩效对地级市市长的晋升有着负的但有限的影响; (2) 横向来看,地级市市长的晋升机制在区域之间存在一定的差异。与中、西部地区不同,经济绩效对东部地区市长的晋升有着正的但有限的影响; (3) 与年龄类似,市长的任期对其晋升可能性存在着非线性的影响。当使用其他经济绩效指标进行检验时,我们的研究结论仍然成立。

关键词: 晋升; 经济绩效; 非线性; 区域差异

## 一、引言

改革开放以来,中国在从传统的以国有制为基础的中央计划经济转变为基于多元产权制度的市场经济体制过程中,迅速发展成为世界上经济增长最快、最具经济活力的国家和地区之一,创造了“中国奇迹”(樊纲,1993;林毅夫、蔡昉、李周,1994)。经济学家们也一直都致力于探究与“中国奇迹”有关的诸多因素和条件。杨瑞龙(1998)、杨瑞龙和杨其静(2000)注意到,在中国制度变迁的过程中,地方政府的制度创新行为起到了很大的作用。Shleifer(1997)进一步指出,转型国家中地方官员在基础设施建设、招商引资等促进地方经济发展方面做出了极大的努力。因为政治制度的不同,中国的地方官员实际上比西方国家的地方官员有更大的政治影响力,并且他们对当地经济发展体现出了极大的兴趣和热情。如何解释中国地方官员的这种强大激励?中国地方官员激励方式的重要改革始于 20 世纪 80 年代初,官员升迁的考核标准由过去以政治表现为主变为以个人领导素质和经济绩效为主,并实行强制退休制度。将经济绩效与官员的政治升迁挂钩得益于中国经济独特的组织形式,即一种类似于 M 型组织结构,与前苏联的 U 型组织结构相对照(Qian & Xu,1993;Maskin,Qian & Xu,

收稿日期: 2012-08-08

作者简介: 何淳耀,清华大学经济管理学院博士,研究生;孙振庭,清华大学公共管理学院,硕士研究生。

① 本文得到李宏彬、魏尚进、肖志杰三位的支持和帮助,在此一并致谢,但文责自负。

② M 型组织结构的好处在于各分支(部)相对独立,各自的业绩相对可分离,便于相互比较,而在 U 型组织中,各个分支(部)按照功能的分工原则设立,其业绩无法比较。

2000)。<sup>②</sup>Li & Zhou(2005) 和 Chen, Li & Zhou(2005) 连续发表两篇实证文章指出,在经济改革与发展的过程中,中国政府采用了非常独特的激励方式来调动省级地方官员推动经济发展的积极性。这种激励方式就是将省级地方官员的政治升迁与当地经济增长绩效挂钩,并在绩效考核时采用相对绩效评估的方式,尽可能消除评估误差,加大激励效果。他们认为,正是这种强力的激励合同设计,为省级地方官员积极推动地方经济增长奠定了重要的制度基础。

然而,在过去的经济改革中,随着邓小平向地方分权策略的实施,中国省级以下的政府被赋予更多的经济权力,因而省级以下地方官员的角色也变得更加突出(Shirk, 1993)。另一方面,相对于省级以下的地方官员而言,省部级官员毕竟只占到了地方官员中很小的一部分,而且他们在很大程度上已经属于“中央干部”<sup>①</sup>,并不能完全揭示中国地方官员的晋升逻辑。本文认为,虽然 Li & Zhou(2005) 和 Chen, Li & Zhou(2005) 关于省委书记和省长晋升的研究非常具有启迪意义,但并不能全面地反映中国地方官员的动态变化。目前也有一些学者关注地方官员的升迁逻辑(Bo, 2002; Lin, 2003; Zang, 2004),但是除了 Li & Bachman(1989) 以及林挺进(2010)<sup>②</sup>,几乎没有研究是以地级市市长的升迁为研究对象的。

本文试图利用 1996—2010 年中国地级市的面板数据检验以下问题:(1) 是否存在全国统一的晋升机制,即中央对省级官员的晋升评估方式是否同样适用于省级以下部门?(2) 什么样的地级市市长获得了升迁?(3) 晋升考核标准是否存在区域间的差异?本文余下部分安排如下:第二部分介绍中国的地级市;第三部分介绍了数据收集过程并对变量进行统计性描述;第四部分进行计量模型的设定;第五、六部分分别给出实证证据和稳健性检验的结果;最后第七部分给出全文的总结。

## 二、中国的地级市

地级市,指作为地级行政区的市,属于第二级地方行政单位,因其行政地位和地区(地区行政专署)相当,故被称为“地级市”。改革开放以来,中国经济政治的工作重心都逐渐向城市转移,城市化进程也明显加快。1980 年,在当时城乡分隔、大城市基础设施滞后的情况下,全国城市规划工作会议提出了“控制大城市规模,合理发展中等城市,积极发展小城市”的城市发展总方针。为了贯彻上述政策,80 年代初,中国开始实行市(地级市)管县制度,地级市数量增加较快。随着地级行政区域改革的深入,至 1986 年,全国“地级市”达到 166 个,占地级行政区的 51%,取代“地区”和“盟”成为地级行政区的主要区划类型;截至 2011 年 12 月 31 日,中国共有地级行政区 332 个,其中地级市达到 284 个,占 85%。地级市包括较大的市、省会城市、副省级城市(含计划单列市),其辖域(一级行政区域)为县级行政区,包括市辖区、县(自治县)、旗(自治旗),代管县级市。<sup>③</sup>

与此同时,中国的地级市逐渐控制了全国大部分资源,也在经济发展中发挥越来越大的作用。2000 年的数据表明,中国地级市的 GDP、工业产值和服务业产值分别占到了全国的 51.8%、50.1% 和 76%(Jiang & Cui, 2001)。毋庸置疑,随着快速的经济增长,地级市市长在中国的政治舞台上的影响力也越来越大。因而,本文对地级市市长晋升机制的研究是对已有关于中国地方官员升迁模式文献的一个非常必要的补充。

---

① 各省、自治区、直辖市党委书记,省长(自治区主席、市长)一般都为中国共产党中央委员会委员。每个省有 3 名省部级干部,分别是书记兼人大常委会主任、省长、政协主席,其中 5 个由政治局委员兼任书记的地区,人大常委会主任单设,实际上每个地方也是 3 名省部级干部。

② 林挺进(2010)的研究仅仅使用了 2005 年的截面数据,并不能很好地反映地级市市长的动态变化。

③ 因地级市是行政级别,宪法上的较大的市是行政区域,地级市是否是宪法上的较大的市,这点上有争议。比较主流的看法认为,较大的市的行政区划分为区和县,但是地级市也有少数并没有划分为区和县,因此有地级市管县违宪的争议。按照“缩省并县,省县直辖”的改革方向,地级市将逐步取消对县的管辖,使得地级市和县都直辖于省、自治区。

### 三、数据描述

本文运用的数据集涵盖了中国 27 个省或自治区<sup>①</sup> 1996 年至 2010 年的主要经济信息和历任的 821 位地级市市长(以后简称为市长)<sup>②</sup>的个人详细信息。个人信息包括这些市长的出生年、学历、就任前是否在中央或者省级部门任职、就任和离任的年月,以及他们离任时的升迁情况。市长的个人信息数据由多种来源收集而成,其中包括人民网中国副省、地市级领导人资料库、《中国城市年鉴》、《中国年鉴》、《人民日报》的相关报道以及百度百科。<sup>③</sup> 地级市的相关经济数据来源于 CEIC 中国数据库。<sup>④</sup>

表 1 列出了市长的政治命运,也就是本文中关于市长终止、平调或是晋升的测度。其中“晋升”和“平调”虽然分类较细,但是很容易定义和判别,而“终止”则需要做一些说明。本文所谓的“终止”,通俗地说就是指离开行政领导岗位,意味着一种行政权力的实质性终止,通常包括正式退休、调至人大或政协任职以及被免职这三种情况。很多领导干部在正式退休之前往往会有一个“过渡”,在人大或政协担任一定的职务,但因为这些职务并没有实质性的行政权力,我们仍然视其为一种“终止”。

表 2 给出了变量的统计描述。第一类变量是我们所关心的市长的政治命运。在 2594 个“市长一年”的样本中,5%左右获得了“晋升”,而“终止”政治命运的只占到了 1%左右,绝大多数的市长都处于“平调”的历练之中。通过对 1996 年至 2010 年期间市长“晋升”和“终止”的频数的观察发现,相对于“晋升”,终止“始终”维持在一个较低的水平;而“晋升”则体现出了一种周期性的特点,市长获得“晋升”的高峰期一般出现在中国共产党全国代表大会召开的前夕。1997 年、2002 年、2007 年以及 2012 年召开了或者即将召开党的全国代表大会,在此前一年左右地市级政府必须完成换届工作,这期间往往决定了市长的下一步去向。

表 2 中的第二类变量是市长的个人特征。截至 2010 年,最年轻的市长是 31 岁,而最年长的为 60 岁,平均年龄为 49.39 岁,标准差为 4.36。这比 20 世纪 90 年代末期的省级领导人年轻 10 岁左右(Li & Zhou 2005),体现出中国地级市市长呈现出“年轻化”的特点。更进一步,为了观察市长获得晋升与年龄之间的关系,我们给出了 1996 年至 2010 年市长获得晋升的年龄分布图,如图 1 所示。图 1 展示了一种倒“U”型的分布:随着年龄的增长,市长获得晋升的可能性越大,最容易获得晋升的年龄段为 48~52 岁,而超过了这个年龄段,获得晋升的可能性越来越小。学历方面,1996 年至 2010 年在任的所有市长几

表 1 市长的政治命运

政治命运	
终止	退休或免职
平调	1. 留任
	2. 至省内平级地级市
	3. 至省外平级地级市
	4. 至省内其他部门
	5. 至省外其他部门
	6. 至中央(厅局级)
晋升	1. 至本市市委书记 兼任市长
	2. 至本市市委书记
	3. 至省内平级地级市委书记
	4. 至省内其他部门
	5. 至省外其他部门
	6. 至中央(厅局级以上)
死亡	

① 直辖市与省份所辖地级市在管理体制上有较大差异,因而本文所使用的数据集不包括北京、天津、上海和重庆这四个直辖市。

② 1996 年至 2010 年期间,中国地级市城市的数目也一直在变动。我们地级市的样本从 1996 年的 73 个增长到 2010 年的 275 个。

③ 市长的个人信息收集是一项非常复杂的工作,我们主要根据人民网中国副省、地市级领导人资料库(<http://leaders.people.com.cn/GB>)的地级市列表,结合《中国城市年鉴》(中国城市发展研究会主办,1985—1992 年名为《中国城市经济社会年鉴》,1994 年开始改名为《中国城市年鉴》)以及通过各种渠道获得的市长个人简历进行整理。

④ 该数据库来自清华大学中国经济社会数据中心。

乎都持有大专及以上学历<sup>①</sup>；技术背景方面，35%左右的市长具有理工科的学习背景，远低于省级领导人的68%（Li & Zhou 2005），反映了中国共产党在地市级层面从工科治国到文科理政的转变。

表 2 变量的统计性描述

变 量	样本量	均值	标准差	最小值	最大值
晋升( =1 晋升; =0 其他)	2594	0.05	0.21	0	1
终止( =1 终止; =0 其他)	2594	0.01	0.10	0	1
年龄	2578	49.39	4.36	31	60
年龄 60( =1 年龄≥60; =0 其他)	2594	0.01	0.09	0	1
学历( =1 大专及以上; =0 其他)	2594	1	0	1	1
技术背景( =1 理工科学历; =0 其他)	2369	0.35	0.48	0	1
政治背景( =1 曾在中央、省级部门任职; =0 其他)	2594	0.52	0.50	0	1
任期	2589	2.46	1.47	1	11
长任期( =1 任期大于 5 年; =0 其他)	2594	0.02	0.14	0	1
GDP 年增长率	2414	0.13	0.08	-0.32	0.90
任期内 GDP 平均增长率	2255	0.13	0.06	-0.32	0.78
上一年人均 GDP( 千元)	1888	19.11	15.80	2.58	122.57

注：样本量的观测单位 “市长一年”

政治背景方面，超过 50% 的市长都曾经有过在中央或者省级部门工作的经历。1996 年至 2010 年期间，市长的最短的任期是 1 年，最长的任期达到了 11 年，平均任期为 2.46 年，这远远低于市长的法定任期。<sup>②</sup> Landry( 2003) 的研究认为，保持市长的流动性是为了加强对市长的晋升激励并能在一定程度上防止腐败。

表 2 中第三类变量是地级市层面的经济数据，主要包括实际的 GDP 年增长率、市长任期内实际的年均增长率以及反映该市初始经济发展水平的人均 GDP。GDP 年增长率和市长任期内的年均增长率在地级市层面存在很大的差异，但是均值都在 13% 左右。

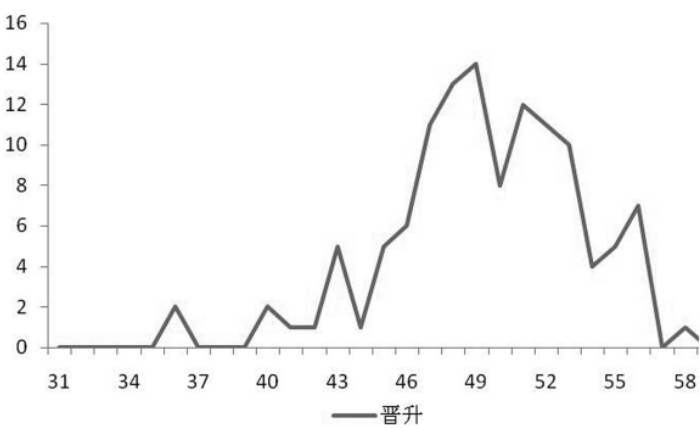


图 1 1996—2010 年市长获得晋升的年龄分布( 人次)

四、计量模型设定

本文从可观察的数据出发，利用 Ordered Probit 模型来研究市长升迁与地方经济绩效以及市长个

① 学历数据存在的一个问题在于它很缺乏变化，90 年代以后的市长几乎都具有大专及以上学历。然而样本中市长的最终学历有可能是通过在职学习或者函授的形式取得，并不能说明真实的学历。在最终的统计回归中，由于不具有足够的方差和说服力，我们并没有对学历加以控制。

② 根据《中华人民共和国地方人民代表大会和地方政府组织法》第 6 条规定，市长的正式任期是 5 年。为了保持地方领导任期的稳定性，中共中央组织部在 2006 年 8 月下发了《党政领导干部任期暂行规定》，该规定的第 3、4 条重申了地方组织法的规定，显示以上官员的任期是 5 年，并且要保持相对的稳定。此外，该规定还补充，领导干部担任同一个岗位一般不能超过两个任期（第 6 条），而且在同一级别的岗位上一般不超过 15 年（第 7 条）。经验数据表明，领导干部的实际任期要比文件规定的任期更加不稳定，这可能也正是中央下发上述文件的一个重要原因。

人特征之间的潜在关系:

$$y^* = X\beta + \varepsilon$$

我们假定,省级政府在对市长进行考核时,会根据其一系列因素(比如个人特征、在任期间的政绩等,用向量  $X$  表示) 计算出一个评分  $y^*$ , 然后根据  $y^*$  的大小, 做出对该市长的人事任免决定。虽然省级政府对市长的考核依据和提拔机制不能被直接观察到, 但是我们可以观察到每年市长升迁的实际结果, 用  $y$  表示: 如果  $y = 0$  表示市长政治生涯的终止; 如果  $y = 1$  表示平调; 如果  $y = 2$  表示市长得到晋升。同时假定,  $\varepsilon$  服从标准正态分布。

$$\begin{cases} y = 0 & \text{if } y^* \leq \alpha_1 \\ y = 1 & \text{if } \alpha_1 \leq y^* \leq \alpha_2 \\ y = 2 & \text{if } y^* \geq \alpha_2 \end{cases}$$

那么我们可以得到如下的概率(其中  $\Phi$  为标准正态分布函数):

$$P(y = 0) = P(y^* \leq \alpha_1) = P(\varepsilon \leq \alpha_1 - X\beta) = \Phi(\alpha_1 - X\beta)$$

$$P(y = 1) = P(\alpha_1 \leq y^* \leq \alpha_2) = \Phi(\alpha_2 - X\beta) - \Phi(\alpha_1 - X\beta)$$

$$P(y = 2) = P(y^* \geq \alpha_2) = P(\varepsilon \geq \alpha_2 - X\beta) = \Phi(\alpha_2 - X\beta)$$

于是, 自变量  $X_j$  对升迁概率的边际影响即可表示为(其中  $\varphi$  为标准正态密度函数,  $\hat{\alpha}_1$  和  $\hat{\alpha}_2$  为真实阈值  $\alpha_1$  和  $\alpha_2$  的估计值,  $\hat{\beta}_j$  和  $\hat{\beta}$  也是对应的估计系数):

$$\partial P(y = 0) / \partial X_j = -\hat{\beta}_j \varphi(\hat{\alpha}_1 - X\hat{\beta})$$

$$\partial P(y = 1) / \partial X_j = \hat{\beta}_j [\varphi(\hat{\alpha}_1 - X\hat{\beta}) - \varphi(\alpha_2 - X\hat{\beta})]$$

$$\partial P(y = 2) / \partial X_j = \hat{\beta}_j \varphi(\hat{\alpha}_2 - X\hat{\beta})$$

如前文所述, 我们关心的第一个问题是中央对省部级官员的晋升评估方式是否同样适用于中国各省内部, 因而省级政府对市长进行考核时的一个关键变量就是市长任期内的经济绩效。本文用市 GDP 增长率和市长任期内 GDP 年均增长率作为经济绩效的一种度量。实际上, 除了 GDP 增长率之外, 考核一个国家或地区的经济发展还有多种度量指标, 我们将在第六部分针对其他的经济绩效衡量指标做一个稳健性检验。

此外, 市长本人的特征也是非常重要的影响因素。邓小平同志在 1980 年提出, 改革开放时期的领导干部需要知识化、专业化、年轻化和革命化。作为实践当中的一项政策, 邓小平的干部四化理论深刻地影响了干部的录用与升迁。本文将用年龄、技术背景、政治背景以及任期时间长短等变量来检验这项政策在地方层面的实施情况。

直观地看, 我们认为年龄与政治升迁有负相关的关系。年龄因素在 1982 年实施强制退休制度以后显得尤为重要, 为了进一步控制年龄可能产生的非线性影响, 我们引入了虚拟变量“年龄 60”, 如果市长当年的年龄大于或等于 60 岁, 赋值为 1, 否则赋值为 0, 这与地厅级干部 60 岁作为强制退休界限的规则相一致。<sup>①</sup>

由于技术官员在中国精英中扮演着重要的角色(Li 2001; Li & White, 1990), 特别是对于政府官员而言(Zang 2004), 逻辑上我们期望理工科专业背景将有助于市长们的政治升迁。同时, 我们用市长是否曾经有过在中央或者省级政府部门任职的经历来衡量其政治背景, 有理由认为这样的工作经历将有助于市长的升迁。

其次, 我们观察到 1996 年至 2010 年间, 市长的平均任期远低于法定任期。理论上市长是 5 年一

① 按照党和国家现行政策规定, 干部的离休退休年龄为: 中央、国家机关部长、副部长, 省、自治区、直辖市党委书记、省政府省长、副省长, 以及省、自治区、直辖市纪律检查委员会和法院、检察院主要负责人, 正职一般不超过 65 周岁, 副职一般不超过 60 周岁; 担任厅局长一级的干部, 一般不超过 60 周岁; 其他干部男年满 60 周岁, 女年满 55 周岁。身体不能坚持正常工作的, 经批准可提前离休退休。

个任期,连任不超过两任,但实际上省级政府有随时对这些市长进行人事调动的权力,长时间的在位而未获得晋升可能是能力低的标志,从而影响市长升迁的概率。

最后,我们的计量模型设定中也控制了省份和年度的固定效应。省份的固定效应和年度的固定效应本身就能在一定程度上影响省内各地区的经济绩效,控制这些效应之后,能更真实地为我们判断省级政府考核标准提供经验证据。值得一提的是,很多已有的研究都主要强调省际经济发展的不平衡(Tan,1997;Wang & Hu,1999),进而影响经济指标。本文所强调的省份固定效应指的是,各省在考核市长时有其固定的偏好或者特殊的考虑,比如经济相对发达的地级市对全省的贡献较大,从而这些地方的市长或许更容易得到晋升;又比如一些相对落后的地级市也可能成为一些政治上前景看好的重点培养对象锻炼能力的地方。虽然我们无法确定究竟存在何种可能性以及这些可能性的大小,但是控制了省份的固定效应显然有助于控制这些干扰因素。<sup>①</sup>

与此同时,市长的升迁情况也存在全国范围内的时间趋势特征。比如,每逢五年一次的中国共产大会,官员调动的频率都要高于平时。所以,控制年度的固定效应不仅能控制某些年份特殊事件的冲击,而且能在很大程度上缩小由于遗漏与时间相关的解释变量而可能导致的偏差。

## 五、市长晋升的逻辑:实证检验

### (一) 是否存在统一的晋升机制

根据 Li & Zhou(2005) 和 Li,Chen & Zhou(2005) 的研究,经济绩效对省级官员(省委书记、省长)的升迁有着显著的影响,且任期内的平均经济绩效较当年经济绩效影响更大,也就是说,中央政府在考核省级官员的政绩时,经济绩效在其中起到了重要作用。我们感兴趣的问题是,省级政府是否沿用了中央对他们的激励方式来考核地级市市长,或者说,是否存在全国统一的晋升机制?

我们利用 1996—2010 年中国地级市的面板数据进行了检验,表 3 报告了 Ordered Probit 模型的参数估计结果。<sup>②</sup> 第 1 列与第 2 列的区别在于是否控制省份和年度的固定效应。从回归结果来看,这些省份和年度虚拟变量的系数具有联合的显著性,即在考虑市长升迁的过程中,各省的特定条件和全国范围内的时间趋势是不能忽略的影响因素。同时,这些虚拟变量的控制几乎不降低其他变量参数估计的有效性。因此我们认为,在 Ordered Probit 模型设定中加以控制省份和年度的固定效应是合理的。

表 3 市长晋升的逻辑

	政治命运(0=终止;1=平调;2=晋升)					
	晋升(表 1 中定义)				晋升(市委书记)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
GDP 年增长率	-0.741 (-1.12)	-0.453 (-0.64)			-1.084 <sup>*</sup> (-1.65)	
任期年均增长率			-1.028 (-1.38)	-0.330 (-0.39)		-0.943 (-1.13)
上一年人均 GDP	-1.297 (-0.10)	-11.15 (-0.71)	-0.0263 (-0.00)	-17.42 (-1.07)	-18.34 (-1.18)	-22.98 (-1.39)
年龄	-0.0428 <sup>***</sup> (-3.17)	-0.0354 <sup>**</sup> (-2.57)	-0.0422 <sup>***</sup> (-3.02)	-0.0328 <sup>**</sup> (-2.34)	-0.0390 <sup>***</sup> (-2.78)	-0.0367 <sup>***</sup> (-2.58)
年龄 60	-3.106 <sup>***</sup>	-3.456 <sup>***</sup>	-3.175 <sup>***</sup>	-3.702 <sup>***</sup>	-3.472 <sup>***</sup>	-3.706 <sup>***</sup>

① 市长是由省级政府进行人事考核的,所以省级政府的某些特定偏好或者特殊考虑更能影响到市长的政治命运,这也是为什么我们选择控制省份的固定效应而不是地级市的固定效应。

② 第一部分的结果来自传统意义上“晋升”的定义(表 1),第二部分我们主要关注晋升为市委书记的样本。

续表

	政治命运(0=终止;1=平调;2=晋升)					
	晋升(表1中定义)				晋升(市委书记)	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
技术背景	(-3.87) 0.0563 (0.50)	(-4.16) 0.110 (0.92)	(-3.95) 0.0283 (0.24)	(-4.18) 0.0907 (0.73)	(-4.11) 0.108 (0.89)	(-4.18) 0.0865 (0.68)
政治背景	-0.0928 (-0.90)	-0.0451 (-0.39)	-0.0787 (-0.74)	-0.00998 (-0.08)	-0.0333 (-0.28)	0.00331 (0.03)
任期	0.540*** (4.16)	0.598*** (4.11)	0.390*** (3.38)	0.393*** (3.33)	0.592*** (4.09)	0.383*** (3.21)
任期平方	-0.0501*** (-2.83)	-0.0602*** (-3.06)	-0.0250 (-1.61)	-0.0270* (-1.78)	-0.0593*** (-3.04)	-0.0257* (-1.66)
省份固定效应	否	是	否	是	是	是
年份固定效应	否	是	否	是	是	是
阈值1	-3.915*** (-5.70)	-3.994*** (-5.38)	-4.135*** (-5.83)	-4.063*** (-5.40)	-4.377*** (-5.90)	-4.445*** (-5.90)
阈值2	0.533 (0.77)	0.801 (1.07)	0.344 (0.48)	0.793 (1.05)	0.480 (0.65)	0.470 (0.63)
样本量	1733	1733	1696	1696	1733	1696

注: 括号内为基于稳健标准差计算的t统计量。\*\*\*, \*\*, \* 分别表示1%、5%和10%的显著性水平。

为了便于比较,我们首先选择当年市GDP的增长率作为经济绩效的指标。<sup>①</sup>作为我们考察的重要指标,当年市GDP增长率对升迁的影响在统计上低于正常的显著性水平,而且方向与省级官员样本的研究结论相反。也就是说,从统计意义上来说,省级政府考核市长政绩时,并不主要关注其所在市当年的GDP增长率;作为众多考核指标中的一项,甚至对市长的升迁存在负向但是有限的影响。这与已有的研究结论相悖,也与人们的观念相反。当然,省级政府很有可能理性地把市长们整个任期内的经济绩效都纳入评价之中,一方面是因为采用累积绩效作为评价指标可以减少由当年的随机影响而造成的评价失误,另一方面,也可以随着每年地方经济绩效的实现通过贝叶斯法则不断更新对省级官员能力的判断(Holmstrom, 1982b, 1999)。所以更进一步,第3、4列报告了市长任内GDP年均增长率作为经济绩效指标,但其结果与用当年市GDP增长率的结果并无实质性的差异。

基于上述的经验证据,我们可以判断,在中国各级官员的考核机制中,并不存在一个全国统一的官员晋升机制。也就是说,虽然中央政府在考核省级官员时把经济绩效作为其中很重要的一个指标,但是省级政府在考核市长时却并未赋予这一指标太多的权重,甚至倾向于不提拨任期内经济绩效较好的市长。

我们为这一异于人们直觉的现象提供了以下几种可能的解释:

其一,省级官员倾向于让“好”市长留任,继续推动全省的经济增长,进而使得自身在中央政府的官员考核中脱颖而出。中国的省级官员类似于一个M型公司的中层经理,近年来一些市长强调“经营城市”的领导理念,可视为两者相似性的一个佐证。但必须强调的是,在晋升激励方面,中国的省级官员与一个公司的部门经理的重要差别在于,前者处于一个全国统一的政治劳动力市场,只有一个“雇主”,一旦离开了这个市场,就很难再获得其他机会,所以他们不得不以最大的努力来寻求晋升机

<sup>①</sup> Li & Zhou(2005)和Li, Chen & Zhou(2005)的研究都选取了这一指标。此外,CEIC数据库中的经济数据一般都是名义数据,我们用全国的CPI数据(1980=100)进行了调整,所以本文中所使用的经济数据(增长率)都是实际数据(增长率)。

会。根据 Li & Zhou(2005) 和 Li ,Chen & Zhou(2005) 的研究,中央政府非常看重省级官员在推动地方经济发展方面的成绩,因而他们有足够强的激励去保持地方经济的持续快速增长。让经济绩效好的市长留任,不仅能降低主要领导更换可能带来的经济波动风险,而且能维持当地经济的持续增长,对省级领导来说,不失为一个上策。

其二,由于分工不同,实际上市长比市委书记在经济发展和管理方面要承担更多和更为具体的工作和责任。在中国,共产党具有绝对的领导地位,总的来说市委书记的权力要大过市长,书记具有各方面事务的最后决定权。但落实到具体工作,特别是在城市的经济建设和项目建设等方面,市长发挥的是更为核心的作用。表3中第二部分我们特别报告了只把从市长升迁为市委书记定义为晋升的结果。尤其是,第5列显著的估计系数印证了我们的猜想:由于省级政府倾向于把“好”的地方领导人留任,而市长又是具体主抓地方经济发展的负责人,所以省级政府更倾向于把他们留在能发挥其才能的“市长”职位上,从而帮助本省总体经济的发展,实现省级领导自身的晋升目标。这就解释了为什么会出现前文所述的显著的负向关系,亦即经济越发展,省级领导就越愿意让市长继续干下去。

其三,省级领导的流动性较大,所谓“一朝天子一朝臣”,市长们以往的政绩往往不能被新任省级领导马上完全认可,只能在原有基础上继续埋头苦干才有可能获得晋升的机会。以河北省为例,自2006年以来,前后五年换了五位省长,其调动之频繁程度可见一斑。<sup>①</sup>对市长们来说,省级领导的频繁变动有可能会延缓他们的升迁速度。在前任领导支持下上马的项目正在建设或者已经初见成效,但是如果新任领导调整了发展思路,市长们也只能另起炉灶。这种由中央政府在用人安排上缺乏长期规划性而进一步导致的地级市市长们升迁困境或许能在一定程度上解释上述的反直觉现象。

## (二) 影响市长获得晋升的因素

既然省级政府对市长进行人事任免考核时经济绩效并不是主要考核指标,那究竟是什么样的市长能获得晋升?市长的哪些个人因素会影响到他们的政治命运?

1. 年龄的增长对晋升有显著的负影响,强制退休政策得到了彻底贯彻。观察表3中第2列和第4列,“年龄60”前在5%的显著性水平下为负的估计系数说明随着年龄的增长,市长获得晋升的可能性越来越小。更进一步,“年龄60”前的估计系数分别达到了-3.456和-3.702,且都具有1%的显著性水平。这说明强制退休政策在地级市层面得到了很好的执行,而省级官员的强制退休政策并未能严格地执行(Li & Zhou 2005)。

2. 任期对市长晋升的影响是非线性的,呈现出一种先升后降的趋势。观察表3中的第2列(或者第4列),市长“任期”前的估计系数为0.598,“任期平方”前的系数为-0.0602,都在1%的显著性水平下显著地异于0。这说明,市长获得晋升的可能性随着任期时间的增加而提高。但是当任期过了某个临界值之后,晋升的可能性反而随着任期时间的增加而降低。结合表2中关于市长任期的统计描述,市长的平均任期不到3年,我们不难推断:在法定的第一个任期内,市长获得晋升的可能性随着任期时间的增加而提高;而如果在法定的第一个任期结束后仍然没有获得晋升,那么在他的第二个任期内,随着时间的推移他获得晋升的可能性越来越小。这在直观上很容易理解,长时间未获得晋升从另一侧面反映出该市长低能力的信号,加上市长所面临的任期限制和极为有限的晋升机会,迫使他们中的大多数在任期满后终止政治职业生涯。

3. 理工科技术背景对市长晋升有着正的但是有限的影响,反映出地级市层面从理工治国到文科理政的政治趋势。当今中国的“党和国家的领导人”确实大部分出身于理工科大学(比如中央政治局九位常委中就有七人出身于理工科大学),这只能说是特定历史时期的产物,今后未必总是如此。在

---

<sup>①</sup> 2006年10月季允石离任,郭庚茂接任;一年半后的2008年4月,郭庚茂离任,胡春华接任;20个月之后的2009年12月,河北省省长又换成了陈全国;又是20个月之后,陈全国调任西藏自治区党委书记,张庆伟成为河北省代省长。其中有的省长在河北任职仅仅不到两年。



较年轻的 200 多名正副职省长、主席、市长中,高达 76% 的比例拥有人文或社会科学学历背景,所学专业涵盖法律、政治、经济、管理、中文、新闻等专业。从地级市层面的数据来看,理工科技术背景对官员晋升的影响在统计上并不显著(表 3 中第 2、4 列),影响已经非常有限。传统理工科出身的干部所形成的“工程师主政”局面正日益改变。通常情况下,发展中国家在初期多倾向于学理科的工程人员治国,到一定时期则变为学人文或社会科学的社会管理人员主政。

4. 市长的政治背景并未能显著提高其晋升的可能性。由于本文所定义的政治背景是市长是否曾经有过在中央或者省级部门工作的经历,这可能并不能准确地刻画出市长的政治背景。这是因为:其一,核心部门(比如组织部门)的任职经历更能反映市长的政治背景,而宽泛的任职经历有可能并无实际帮助(表 2 数据描述表明,高达 52% 的市长都拥有这种“政治背景”);其二,大部分真正拥有雄厚政治背景的市长本身并不需要上述的任职经历,这也是我们所不能观测到的。

5. 市长所在地级市的初始经济发展水平对其晋升有着负向但有限的影响。表 3 中(第 2、4 列)地级市“上一年人均 GDP”前的估计系数分别为 -11.15 和 -17.42,接近 10% 的显著性水平。这说明,被任命到一个初始经济发展水平较高的地级市任职对市长来说并不算是一个好消息,因为这意味着很难在前任的基础上更进一步。相反,被任命到一个相对落后的地级市去历练反而更有可能获得晋升。

### (三) 区域差异

我们还感兴趣的是,在不同的经济区域里,由于不同的自然条件、资源状况以及社会经济发展状况,地方官员的晋升考核标准是否也会有较大的差异?

根据国家统计局 2011 年 6 月 13 日的划分办法,为科学反映我国不同区域的社会经济发展状况,为党中央、国务院制定区域发展政策提供依据,根据《中共中央、国务院关于促进中部地区崛起的若干意见》、《国务院发布关于西部大开发若干政策措施的实施意见》以及党的十六大报告的精神,将我国的经济区域划分为东部、中部、西部和东北四大地区。<sup>①</sup> 由于东北地区只有三个省份,本文中东北包括在东部经济区,这也与传统意义上我国经济区域的划分方式一致。

表 4 报告了 Ordered Probit 模型分东、中、西部地区子样本的参数估计结果。表中第 1~6 列衡量市长经济绩效指标的“GDP 年增长率”以及“任期 GDP 年均增长率”的估计系数都不显著地异于 0,这与表 3 中用全国所有市长样本的回归结果相一致。值得注意的是,东部地区估计系数分别为 0.159 和 1.077,这表示东部地区市长任内的经济绩效对其晋升有着正的、但有限的影响;而中、西部地区的这些估计系数符号则与全国样本的回归结果相一致。换句话说,由于东部地区工农业基础雄厚,在整个经济发展中发挥着龙头作用,该地区的省级政府在对地级市市长进行考核时,也倾向于将市长们任期内的经济绩效纳入公开的考核体系之中,以激励市长们促进当地的经济发展,保持东部地区经济发展的龙头地位。这种激励机制与中央政府对省级官员的晋升激励类似。

同时,东部地区“上一年人均 GDP”前的估计系数分别为 -20.37 和 -22.94,且接近 10% 的显著性水平;而中、西部地区的这一估计系数为正。这意味着,对中、西部地区的地级市市长而言,被任命至一个初始经济水平相对较好的地区任职,更有可能是一种福音;而东部地区由于整体发展水平较高,一个较高的初始水平反而不太容易干出成绩。

值得注意的是,西部地区样本中市长的“技术背景”和“政治背景”前的系数分别在 1% 和 5% 的显著性水平下为正。也就是说,在西部地区,拥有理工科技术背景和曾经在中央或者省级部门任职的市长更容易获得晋升。直观来看,由于西部地区经济和社会水平相对较低,技术型官员更能推动西部地区经济的起飞;同时随着国家“西部大开发”战略的实施,更多拥有“政治背景”的官员被任命至

---

<sup>①</sup> 东部包括:北京、天津、河北、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南;中部包括:山西、安徽、江西、河南、湖北和湖南;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、宁夏和新疆;东北包括:辽宁、吉林和黑龙江。

西部地区进行历练,以获得未来更大的晋升空间。

总的来说,晋升考核标准确实存在着地域间的差异。东部地区更倾向于考察市长在经济发展方面所作出的成绩,而中、西部地区市长的经济绩效并不能显著增加其晋升的可能性,特别是对于西部地区的市长而言,“技术背景”和“政治背景”是其能否获得晋升的关键。

表 4 市长晋升的逻辑: 区域差异

	政治命运( 0 = 终止; 1 = 平调; 2 = 晋升)					
	晋升( 表 1 中定义)				晋升( 市委书记)	
	( 1)	( 2)	( 3)	( 4)	( 5)	( 6)
GDP 年增长率	0. 159 ( 0. 14)		-0. 696 ( -0. 54)		-1. 624 ( -1. 11)	
任期年均增长率		1. 077 ( 0. 60)		-0. 304 ( -0. 16)		-0. 865 ( -0. 88)
上一年人均 GDP	-20. 37 ( -1. 09)	-22. 94 ( -1. 17)	26. 69 ( 0. 53)	12. 31 ( 0. 23)	21. 06 ( 0. 65)	33. 66 ( 0. 87)
年龄	-0. 0602*** ( -3. 01)	-0. 0610*** ( -2. 97)	-0. 0289 ( -1. 11)	-0. 0170 ( -0. 66)	0. 0221 ( 0. 77)	0. 0197 ( 0. 66)
年龄 60	-2. 803*** ( -2. 84)	-2. 810*** ( -2. 84)	-8. 011*** ( -12. 03)	-8. 687*** ( -13. 69)		
技术背景	-0. 180 ( -0. 98)	-0. 226 ( -1. 21)	0. 132 ( 0. 58)	0. 171 ( 0. 72)	0. 866*** ( 2. 96)	0. 850*** ( 3. 01)
政治背景	-0. 150 ( -0. 93)	-0. 123 ( -0. 75)	-0. 196 ( -0. 90)	-0. 138 ( -0. 65)	0. 513** ( 2. 03)	0. 537** ( 2. 05)
任期	0. 742*** ( 3. 64)	0. 462*** ( 2. 78)	0. 779** ( 2. 51)	0. 498* ( 1. 96)	0. 370 ( 1. 62)	0. 344 ( 1. 50)
任期平方	-0. 0686*** ( -2. 65)	-0. 0272 ( -1. 26)	-0. 0989** ( -2. 40)	-0. 0477 ( -1. 59)	-0. 0378* ( -1. 82)	-0. 0336 ( -1. 47)
省份固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
阈值 1	-5. 076*** ( -4. 71)	-5. 616*** ( -5. 34)	-2. 765** ( -2. 09)	-2. 574* ( -1. 88)	0. 0219 ( 0. 01)	0. 163 ( 0. 10)
阈值 2	-0. 344 ( -0. 32)	-0. 823 ( -0. 79)	1. 974 ( 1. 47)	2. 220 ( 1. 59)	6. 482*** ( 3. 80)	6. 582*** ( 3. 55)
样本量	733	723	496	489	504	484

注: 括号内为基于稳健标准差计算的 t 统计量。\*\*\*, \*\*, \* 分别表示 1%、5% 和 10% 的显著性水平。

## 六、稳健性检验: 其他经济绩效指标

虽然 GDP 是公认最为重要的衡量一个地区经济发展水平的经济绩效指标,但是也有很多学者在研究中使用了其他指标来评价一个国家或地区的经济发展情况。比如 Barro( 1991) 利用实际人均 GDP 来检验 1960—1985 年期间 98 个国家的经济发展情况; 林挺进( 2010) 也试图建立人均 GDP 增长率与市长晋升之间的因果关系; Landry( 2003) 提出了服务业占 GDP 比重、经济开放程度以及 FDI 等指标来衡量一个地区的经济增长。在本文这一部分,我们选择以下几个指标对地方官员的晋升逻辑做一个稳健性检验: 居民财富( 人均 GDP 增长率)、经济开放程度( 进出口总额占 GDP 比重的增长率) 以及房地产市场发展( 房价的增长率)。

我们认为, GDP 增长率所反映的更多是一个地区经济总量的增长情况,考虑人均 GDP 增长率则

更能全面地衡量经济增长给全体居民带来的福利改善;经济开放程度是反映一个地区的对外贸易活动对该地区经济发展的影响和依赖程度的经济分析指标,从中国的现状来看,外贸作为拉动经济增长的三驾马车之一,在很大程度上能衡量一个地区的经济发展情况;中国的房地产市场作为一个新兴的投资市场,自1998年中国正式取消福利分房制度以来,十几年间走完了很多国家花费五十年甚至上百年的房地产发展之路。在过去五年间,中国的平均房价涨幅高达77%(刘利刚,2010)。因此,我们也非常感兴趣省级政府在地级市市长的政绩考核中如何评价过热的房市。

利用上述经济绩效衡量指标进行的稳健性检验回归结果与表3中的结果一致,所有的经济绩效衡量指标都呈现出对市长晋升的负向影响。

特别值得注意的是,市长任期内人均GDP的年均增长率的回归系数为-1.347,达到了10%的显著性水平,市长任期内房价的年均增长率的估计系数为-0.148,也达到了10%的显著性水平。这进一步印证了我们之前的判断:经济绩效对市长的晋升有着负向的影响。也就是说,与中央政府利用经济绩效激励省级官员不同,实际上省级官员更倾向于把那些善于发展地方经济的市长留任,让他们在岗位上继续促进地方经济的持续快速发展。需要补充的是,持续走高的房价容易导致房地产市场的泡沫,进而通货膨胀甚至是更严重的后果,因而省级政府对此进行惩罚也是很不难理解的。

## 七、总结与讨论

本文运用中国275个地级市1996年至2010年的主要经济信息和历任的821位地级市市长个人详细信息的面板数据,考察了中国地级市市长的晋升机制。我们发现如下结果:(1)纵向来看,中国各级官员的升迁并不存在一个全国统一的晋升机制。与省级官员面临强大的经济绩效激励不同,经济绩效对地级市市长的晋升(终止)有着负(正)的但有限的影响。(2)横向来看,地级市市长的晋升机制在区域之间存在一定的差异。与中、西部地区不同,经济绩效对东部地区市长的晋升(终止)有着正(负)的但有限的影响。此外,西部地区市长的理工科技背景以及与中央、省级部门的政治联系对其晋升有着非常显著的正向影响。(3)与年龄类似,市长的任期对其晋升可能性有着非线性的影响。在上任初期,随着任期的推移市长获得晋升的可能性增大;在任期末期,市长获得晋升的可能性越来越小。当使用其他经济绩效指标进行检验时,我们的研究结论仍然成立。

我们认为,本文研究结论并不与已有中国地方官员晋升体系研究的文献相冲突,反而是对后者的一个有力的补充,即:我们能够更清楚地看到从中央到省级、从省级到地级官员晋升体系的运作方式。如何激励政府官员一直以来都是一个非常棘手的问题, Li & Zhou(2005)的研究表明,中央政府采取的是一种以经济增长绩效为基础的晋升竞争方式,在很大程度上为中国各省的发展提供了良好的政治条件。正是由于省级官员面临着这种强大的激励,所以他们更倾向于把那些经济绩效好的市长留在原地,不予提拔,这实际上是一种扭曲的激励,没有把人力资源配置到效率最高的地方去。如此一来,地级市市长就不能持续保持发展地方经济的热情,进而可能消极怠工,甚至滋生腐败犯罪等问题,不利于地方乃至全国经济的持续快速发展。

此外,地方官员的晋升“锦标赛”还会导致以邻为壑的恶性竞争,相互攀比而引致地方保护主义和重复建设(周黎安,2004),过度关心政绩工程而忽视增长的质量等问题。地方官员对于当地公众提供的服务应该是多任务和多维度的,而不能只侧重某一维度,如何引入一种更为全面且有效的晋升机制,仍然是一个值得继续研究的方向。

### 主要参考文献:

- [1] Shleifer A. 1997. Government in transition[J]. *European Economic Review* 41 pp. 385-410.
- [2] Holmstro B. 1982b(1999). Managerial Incentives Problems: A Dynamic Perspective[J]. *Review of Economic Studies*.
- [3] Li C. 2001. China's Leaders: The New Generation[J]. *Lanham: Rowman and Littlefield Publishers*.

- [4] Li C ,Bachma D. 1989. Localism ,Elitism and Immobilism: Elite Formation and Social Change in Post-Mao China [J]. *World Politics* 42( 1) .
- [5] Li C ,White L. 1990. Elites Transformation and Modern Change in Mainland China and Taiwan: Empirical Data and the Theory of Technocracy [J]. *The China Quarterly* ,121. 1-35.
- [6] Tan C. 1997. *Research on China's Regional Economic Disparities* [M]. Beijing: Zhongguo Jingji Press.
- [7] Li H ,Zhou L 2005. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China [J]. *Journal of Public Economics* 89 pp. 1743-1762.
- [8] Maskin E ,Qian Xu. 2000. Incentives ,Scale Economics and Organization Forms [J]. *Review of Economic Studies* 67 , pp. 359-378.
- [9] Jiang M ,Cui R. 2001. *Overview of the Economic and Social Developments of China's Cities in 2000* [M]. China Urban Yearbook 2001 ,Beijing: China Urban Yearbook Publishing ,178-180.
- [10] Blanchard O ,Shleifer A. 2001. Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia in Transitional Economics [J]. *IMF Staff Papers* 48 pp. 171-179.
- [11] Landry P F. 2003. The Political Management of Mayors in Post-Deng China [J]. *The Copenhagen Journal of Asian Studies* ,17.
- [12] Barro R J. 1991. Economic Growth in a Cross Section of Countries [J]. *The Quarterly Journal of Economics* ,Volume 106 ,Issue 2 ,407-443.
- [13] Wang S ,Hu A. 1999. *The Political Economy of Uneven Development: The Case of China* [M]. Armonk ,NY: M. E. Sharpe.
- [14] Shirk S L. 1993. *The Political Logic of Economic Reform in China* [M]. Berkeley: University of California Press.
- [15] Lin T. 2003. Economic Performance and Political Mobility: A Case Study of L City in Zhejiang Province [D]. *Master's dissertation Peking University*.
- [16] Zang X. 2004. *Elite Dualism and Leadership Selection in China* [M]. London and New York: RoutledgeCurzon.
- [17] Chen ,Li ,Zhou. 2005. Relative performance evaluation and the turnover of provincial leaders in China [J]. *Economics Letters* 88 pp. 421-425.
- [18] Qian Xu. 1993. Why China's Economic Reforms Differ: the M-form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector [J]. *Economic of Transition* 1 pp. 135-170.
- [19] Bo Z. 2002. *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949* [M]. Armonk ,NY and London: M. E. Sharpe.
- [20] 樊纲. 1993. 两种改革成本与两种改革方式 [J]. *经济研究* ( 1) : 3-15
- [21] 林挺进. 2010. 中国地级市市长职位升迁的经济逻辑分析 [J]. *公共管理研究* ( 5) : 45-68
- [22] 林毅夫 蔡昉 李周. 1994. 中国的奇迹: 发展战略和经济改革 [M]. 上海人民出版社.
- [23] 刘利刚. 2010.06.17. 中国房地产市场的前景 [N]. 财经网.
- [24] 孙景宇 何淳耀. 2008. 论对外开放与分权改革的互动 [J]. *当代经济科学* ( 6) : 1-9
- [25] 杨瑞龙 .1998. 中国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为 [J]. *经济研究* ( 1) : 3-10
- [26] 杨瑞龙 杨其静. 2000. 阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度创新变迁中的作用 [J]. *经济研究* ( 3) : 24-32
- [27] 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长期存在的原因 [J] *经济研究* ( 6) : 33-40

## Logic of Political Turnover: Evidence from Prefectural Mayors in China

He Chunyao ,Sun Zhenting  
Tsinghua University ,Beijing ,100084

**Abstract:** Using a large panel turnover dataset of 821 prefectural mayors in China between 1996 and 2010 ,this paper examines the logic of political turnover for prefectural mayors in China. An ordered probit model of mayor turnover suggests that: 1. The economic performance of cities has negative but limited substantive impact on mayors' promotion or removal from office , which differs from the result of provincial level. Hence a nationwide unified mechanism does NOT exist; 2. For the East of China ,the economic performance of cities has positive but limited impact on turnover ,but it is not the case for the Middle and West of China. Therefore there does EXIST regional differences; 3. As Mayors's age ,tenure has a nonlinear effect on turnover. Our findings are robust with different economic performance indicators.

**Key words:** promotion; economic performance; nonlinear; regional differences

(责任编辑: 林金忠)