

# 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究<sup>\*</sup>

周黎安

**内容提要:**本文研究了中国地方官员的治理模式——“晋升锦标赛治理模式”的性质与特征,并试图揭示这种特定模式与中国高速增长及其各种特有问题的内在关联。本文认为,晋升锦标赛作为中国政府官员的激励模式,它是中国经济奇迹的重要根源,但由于晋升锦标赛自身的一些缺陷,尤其是其激励官员的目标与政府职能的合理设计之间存在严重冲突,它目前正面临着重要的转型。

**关键词:**晋升锦标赛 地方官员的激励 中国经济增长

## 一、引言:中国经济增长之谜

中国经济自改革开放以来保持了近 30 年的高速增长,被世人誉为“增长奇迹”。中国经济增长奇迹一方面表现为 GDP 增长速度高、持续时间长。从增长速度来讲,自现代以来,目前还没有任何一个大国能在 30 年间保持每年将近百分之十的增长速度,日本的高速增长也只持续了 20 年。按照中国经济目前的发展趋势,许多学者估计,中国的高速增长很可能不止 30 年,有可能长达 40 年。但另一方面,从经济理论的角度看,这个奇迹的神秘之处在于其“非常规”的性质:经济增长理论所强调的若干增长条件,如自然资源禀赋、物质和人力资本积累以及技术创新能力,中国与其它国家相比并无独特之处,甚至处于低水平阶段,如人均资源禀赋、技术创新水平。也就是说,按照这些理论的预言,中国不应该有经济奇迹发生。

由于诺斯的开创性贡献(North and Thomas, 1971; North, 1981),近年来经济学家开始关注制度尤其是经济和政治制度对经济增长的重要作用。物质和人力资本的增长以及技术进步被认为只是增长的结果,而不是增长的内在源泉,更深层次的决定因素是一国的制度安排。最近有大量的研究表明,一国的司法制度对金融市场和经济的发展有着巨大影响,而政府的结构以及受到的权力约束也同样影响经济增长(Shleifer and Vishny, 1993; DeLong and Shleifer, 1993; La Porta 等, 1998)。Acemoglu 等人最近一系列的开创性工作再次提醒人们产权保护制度对于长期经济增长的关键性意义。<sup>①</sup>然而,这些重要文献的大量问世愈加彰显出中国的经济增长作为一种奇迹的意义。正像 Allen 等(2005)所指出的那样,按照西方主流文献所列出的评判标准,比如 La Porta 等(1998)和 Levine(2002),中国目前的司法和其它制度,如投资者保护、公司治理、会计标准和政府质量均位于世界大多数国家的后面。但是,中国在过去 20 多年里一直是世界上增长速度最快的国家之一,这又如何解释呢?

上述讨论是不是意味着产权保护、司法、金融体系还有其他的相关的制度安排就不重要了呢?制度安排显然是重要的,因为任何投资都需要在一定的激励下发生,如果经济参与人感觉到投资的

\* 周黎安,北京大学光华管理学院,北京大学莫里斯经济政策研究所,邮政编码:100871,电子信箱:zhoula@gsn.pku.edu.cn。青木昌彦教授多年来对作者从事本项研究一直予以巨大的支持和鼓励,并提出许多富有建议性的评论,在此深表感谢。在访问耶鲁大学经济增长中心期间,中心良好的科研条件为本文的写作提供了诸多便利。国家自然科学基金(项目批准号 70573008)提供了研究资助,在此一并致谢。同时也感谢匿名评审人的宝贵建议,当然文责自负。

① Acemoglu and Robinson (2004)对这方面的理论与实证研究的发展做了系统的文献综述。

收益会受到被剥夺的威胁,那投资的热情就会下降,甚至消失。William Easterly (2005)指出,增长需要提供“合适的激励”,因为人们确实对激励做出反应。影响这一激励的任何因素都会影响经济增长。也就是说,中国的高速增长的背后一定有与之相对应的激励和提供这些激励的制度安排。问题的关键在于,在中国,提供这些激励的制度与西方意义上的标准范式并不相同,为了解释中国的经济增长,我们需要寻找出这些具有中国特色的制度因素。

中国高速增长的另一方面的特征是各种增长的负面问题长期积累,程度相当惊人,比如粗放型增长问题、收入不平等问题、环境恶化问题、市场秩序紊乱与政府职能错位问题等等。这些问题的长期存在与中国高速增长背后的激励结构有何内在的联系呢?目前我们还没有一个前后内在一致的理论框架将增长的奇迹和问题同时予以解释。

本文关于中国地方官员治理的研究就是试图提供一种关于中国经济增长的政治经济学的解释,即所谓的增长的政治经济学,在这种解释中,我们强调中国解决政府官员激励问题的独特方式。我们可以看到,这 30 年间,中国地方政府在地区的经济增长中扮演了一个非常重要的角色,他们那种寻求一切可能的来源进行投资、推动地方经济的发展的热情在世界范围内也是罕见的。而事实上在很多发展中国家和转型国家,政府的表现并不令人满意。正是一些糟糕的政策和糟糕的政府,导致了这些地方的经济长期的落后。William Easterly (2005)甚至认为,在影响经济增长的各种因素中,头号杀手便是政府,政府的无能、腐败和低效对经济增长产生的阻碍作用是致命性的。那为什么中国的地方政府能有这么高的激励去推动地方的经济增长?为什么在大多数的发展中国家很难激励这些政府官员去推动当地的经济发展,而中国能做到这一点?中国是如何解决政府内部的激励问题的?

到目前为止,从政府体制角度解释中国经济增长奇迹最具影响力的理论是钱颖一、Weingast 等人提出的理论,即著名的“中国特色的联邦主义”(Federalism, Chinese Style)假说<sup>①</sup> (Montinola 等, 1995; Qian and Roland, 1998; Jin 等, 2005)。该理论认为,中国地方政府的强激励有两个基本原因,第一个是行政分权,中央政府从 20 世纪 80 年代初开始就把很多经济管理的权力下放到地方,使地方政府拥有相对自主的经济决策权。第二个是以财政包干为内容的财政分权改革,中央把很多财权下放到地方,而且实施财政包干合同,使得地方可以与中央分享财政收入。财政收入越高,地方的留存就越多,其中预算外收入则属于 100% 的留存。正是这两方面的激励使得中国地方政府有那么高的热情去维护市场,推动地方经济增长。所以,“中国特色的联邦主义”(Federalism, Chinese Style)假说也被表述为市场维护型联邦主义(market-preserving federalism)<sup>②</sup> Jin 等(2005)提供了支持该理论的一些经验证据。

虽然行政与财政分权确实构成地方政府激励的重要来源,但它们是否构成中国地方政府内部激励的最为基本和长期的源泉,这是值得进一步推敲和讨论的。<sup>③</sup> 比如,“中国特色的联邦主义”假说特别强调中央和地方的行政和财政分权必须具有高度的稳定性才能发挥激励效应。由于中国不是真正意义的联邦制国家,按目前的体制,中央和地方的分权只能属于行政管理性质的向下授权,下放权力随时可以收回。事实上,自分权改革以来,中央和地方的管理权限的划分一直处于调整和变动之中。比如自上世纪 90 年代中期以来中国陆续将许多原来由“块管”的权力变成了“条管”,如工商、质量监督、税收、土地管理等,银行也实现跨越行政区的大区管理模式,这种权力调整以后还会继续下去。在财政分权方面,情况也很类似。财政包干在 1994 年之后变成了分税制,财税利益

<sup>①</sup> 强调在财政包干下的政府财税激励的文献还包括沈立人、戴园晨(1990)和 Oi (1992)等。

<sup>②</sup> 青木昌彦(2001)对此有详细的评述。

<sup>③</sup> 对于“中国特色的联邦主义”假说的有效性更多的质疑和批评,请参见 Cai and Treisman (2007)。

在中央和地方间的分配发生了重大变化,中央财税收入的比重大幅度上升。而即使在分税制改革之前,财政包干的合同也经常被中央事后调整,出现“鞭打快牛”的现象(Wong 等,1995; Ma, 1997)。虽然中央和地方的行政和经济管理权限一直处于变动和调整之中,在大多数场合,这些调整直接有损于地方政府的利益,但地方政府推动经济增长的热情并没有受到显著影响,这又是为什么呢?这说明在地方政府的行为背后还有一种超越了行政与财政分权之外,更基本的激励力量存在。

“中国特色的联邦主义”假说的一个重要方面是强调其维护市场(*market-preserving*)的功能。然而,事实上,在分权改革之后的近 30 年的今天,中国市场经济的发展仍然面临许多严峻的问题与障碍,比如区域市场的分割,食品与药品安全,行政垄断,政府对产业和企业的过度管制和干预等等。<sup>①</sup> 正如本文要重点强调的那样,目前中国治理地方官员的激励模式在深层次上与市场经济的培育和发展有着内在的矛盾。换句话说,这种激励模式与一个良好的市场经济所需的政府职能的合理设计之间存在严重冲突,使得行政与财政分权无法确保市场维护的合理激励。因此,为了更好地理解中国经济发展所面临的基本问题,我们需要一个新的理论视角。

解释中国地方政府激励还面临一个更根本性的问题:在政治体制上,中国在改革前后一直保持了行政、权力集中的模式,那为什么同一个或类似的政治体制下存在如此不同的经济增长绩效?中国的改革开放究竟改变了什么基本条件使得地方政府的行为如此不同?

本文试图从另一个不同的角度理解中国的政府体制的治理特征与高速经济增长的关系,并对上述问题做出回答。我们认为,从上世纪 80 年代开始的地方官员之间围绕 GDP 增长而进行的“晋升锦标赛”模式是理解政府激励与增长的关键线索之一。晋升锦标赛是由上级政府直至中央政府推行和实施,行政和人事方面的集权是其实施的基本前提之一,而晋升锦标赛本身可以将关心仕途的地方政府官员置于强力的激励之下,因此晋升锦标赛是将行政权力集中与强激励兼容在一起的一种治理政府官员的模式,它的运行不依赖于政治体制的巨大变化。但另一方面,晋升锦标赛作为一种强力激励,也产生了一系列的扭曲性后果,导致中国政府职能的转型和经济增长方式的转型变得困难重重。在相当程度上,由于晋升锦标赛自身的一些缺陷,尤其是其激励官员的目标与政府职能的合理设计之间存在严重冲突,中国目前的这种地方官员的治理模式又是当前经济面临的各种重大问题的主要根源。

从政府官员的晋升激励研究中国政府内部治理的特征是区别于“中国特色的联邦主义”理论的一种观点(Blanchard and Shleifer, 2001; Maskin 等, 2002; Whiting, 2001; Zhou, 2002)。这种观点认为,虽然财税激励无疑构成地方政府行为的一个重要动力,但作为处于行政金字塔之中的政府官员,除了关心地方的财政收入之外,自然也关心其在“官场”升迁的机遇,而这种激励在现实中可能是更为重要的。Li and Zhou (2005)、周黎安等(2005)运用中国改革以来的省级水平的数据系统地验证了地方官员晋升与地方经济绩效的显著关联,为地方官员晋升激励的存在提供了一定的经验证据。他们发现,省级官员的升迁概率与省区 GDP 的增长率呈显著的正相关关系,而且,中央在考核地方官员的绩效时理性地运用相对绩效评估的方法来减少绩效考核的误差,增加其可能的激励效果。周黎安(2004)从晋升激励的角度探讨处于政治晋升博弈之中的中国地方官员的“非合作”倾向,反映在跨区域经济互动上就表现为地方保护主义和重复建设问题。所有这些文献虽然从不同角度、程度不同地涉及到了中国晋升锦标赛的一些特征,但都没有单独对晋升锦标赛作为一种治理模式的系统特征及其影响做出研究,而这正是本文的重点所在。

本文需要系统回答如下一系列的理论问题:1)晋升锦标赛得以实施的前提和条件是什么?为什么中国特别适合采用这种治理模式?它的主要威胁是什么?2)晋升锦标赛如何解决政府组织内

<sup>①</sup> 关于中国分权改革的负面影响的系统检讨,请参见王永钦等(2007)。

部的激励问题、尤其是中国特定条件下政府官员的激励问题？这里我们特别需要关注的问题是，在政府官员的职责明显具有多重任务(multi-task)特征的情况下，为什么采取锦标赛这种强激励的形式？我们如何解释晋升锦标赛模式之下各地区之间的政府行为的差异？3)晋升锦标赛的潜在成本是什么？尤其是，它如何与中国粗放型经济增长方式以及一系列重大问题相关联？我们认为，在回答这一系列问题的基础上，我们可以理解晋升锦标赛作为一种激励模式成功运行的现实基础，它与中国经济增长和经济改革过程中一系列重要现象的内在关联，由此可以更准确地评价最近广为关注的地方干部晋升的GDP绩效观的功过是非，从而更深入地理解当前中央政府提出科学发展观的背景和意义。

## 二、晋升锦标赛模式：有效实施的前提

锦标赛作为一种激励机制的特性最早由 Lazear and Rosen (1981) 加以揭示。它的主要特征是参赛人的竞赛结果的相对位次，而不是绝对成绩，决定最终的胜负，因而易于比较和实施。各参赛人为了赢得比赛而竞相努力，以取得比别人更好的比赛名次，这是锦标赛的激励效果。在一定条件下（比如参赛人的风险倾向是中性的），锦标赛可以取得最优的激励效果。<sup>①</sup> 锦标赛激励在契约理论中通常被视为相对绩效评估的一种形式，相对绩效评估的好处在于，当多个代理人从事的任务中涉及某种共同的未被观察的因素，比较代理人的相对绩效可以剔除这些共同因素的干扰，增加评估的精确度，从而提高激励契约的激励强度。

在一个组织内部，提拔锦标赛的优胜者到更高的职位并不花费委托人的额外资源，职位在事前是固定的，如果有空缺的话，无论如何需要提拔一人填补它，因此在决出优胜者之后委托人没有改变事前承诺的激励，在这个意义上说，锦标赛对参赛人的奖励具有良好的事前承诺的性质 (Malcomson, 1984)。我们后面还要讨论这一点。

本文所定义的晋升锦标赛作为一种行政治理的模式，是指上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛，竞赛优胜者将获得晋升，而竞赛标准由上级政府决定，它可以是GDP增长率，也可以是其它可度量的指标。这里涉及的地方官员主要是各级地方政府的行政首长。<sup>②</sup> 晋升锦标赛作为一种激励和治理手段绝非改革开放以来的发明，在改革前的毛泽东时代就常被使用，如大跃进时期各省市竞相就粮食产量大放“卫星”，也可以看作是一种晋升锦标赛的现象。

改革开放以来晋升锦标赛的最实质性的变化是考核标准的变化，地方首长在任期内的经济绩效取代了过去一味强调的政治挂帅。这种转变的契机是党中央在十一届三中全会以来拨乱反正和全党工作重心从阶级斗争转向经济建设。经济改革和发展成为各级党委和政府的头等大事，经济绩效也就成了干部晋升的主要指标之一。在上世纪 80 年代初邓小平提出了改革党和国家领导制度的重要思想，包括强调干部队伍的年轻化、知识化和专业化，鼓励老干部的离休退休，引入任期制和年龄限制。1984 年中央决定适当下放干部管理权限，确定了下管一级的干部管理体制，使得省级政府可以通过任命权对下级政府发动经济竞赛。这一系列举措均为改革开放以来新型的晋升锦标赛奠定了制度基础。

有一系列现象的存在可以说明地方官员之间在晋升锦标赛下的激烈竞争行为。地方政府官员非常热衷于GDP 和相关经济指标的排名。与此相联系的，当上级政府提出某个经济发展指标(如

<sup>①</sup> 关于锦标赛更为详细的论述，读者可参见 Lazear (1995)。

<sup>②</sup> 有意思的是，晋升锦标赛不仅在各级地方政府被“复制”，同时也在一些“准行政”单位被复制。比如国有企事业单位，这些机构的领导和行政官员面临一样的仕途，经常“双向”流动，在同一个“官场”上竞争，因而在晋升激励上是类似的，同一行业的国有企业之间（如中国移动与联通）和事业单位（如几个重点大学）之间竞争的晋升锦标赛性质就非常明显。

GDP 增长率),下级政府就会竞相提出更高的发展指标,出现层层分解、层层加码现象。这方面的例子比比皆是,最近的一个例证是,在全国的“十一五”规划中,年均经济增长预期目标设定为 7.5%,而在全国 31 个省市公布的“十一五”规划中,预计平均 GDP 增速却是 10.1%,最高的达 13%,最低为 8.5%,以至于国家发改委紧急发文要求各省市为 GDP 增长“减速”。<sup>①</sup>

晋升锦标赛不是在任何一种政治体制下都可以发挥效力的,它至少需要以下几个技术前提。第一,上级政府的人事权力必须是集中的,它可以决定一定的晋升和提拔的标准,并根据下级政府官员的绩效决定升迁。第二,存在一种从委托人和代理人的角度看都可衡量的、客观的竞赛指标,如 GDP 增长率、财政收入、出口创汇量。如果委托人基于一些模糊和主观的标准决定参赛人的晋升,参赛人就会无所适从,最后胜负的决定也难以让参赛人心服口服。也就是说,竞赛指标越模糊,越主观,晋升锦标赛模式的激励效果就会越差。第三,各参赛主体即政府官员的“竞赛成绩”是相对可分离和可比较的。如果大家像是一个团队内的成员,彼此高度分工协作,个人的绩效无法单独衡量,那竞赛就失去了可以比较的基础。第四,参赛的政府官员能够在相当程度上控制和影响最终考核的绩效,这主要涉及到被考核的指标与参赛人的努力之间是否存在足够大的关联,如果关联度太弱,激励效果将会很小。最后,参与人之间不容易形成合谋。<sup>②</sup> 可以设想,如果所有参赛人通过私下合约使所有人的绩效都保持相同(如大家都偷懒),那大家就都成了胜者,平分最高奖,或以相同的概率得到晋升,这肯定有损于委托人的利益。集体偷懒主要发生在锦标赛的优胜者与非优胜者的奖励差异不大的场合。当两者差异足够大时,单个参与人会产生偏离合谋的激励,因为当其它人遵守合谋下的表现的情况下,一个人的努力工作将很容易脱颖而出,独得优胜奖。

要满足上述所有这些条件不容易。举例来说,Besley and Coate (1995) 利用美国州级水平的数据研究美国州长之间是否存在一种标尺竞争(yardstick competition),在他们的模型中,选民是委托人,州长是代理人,选民也许会以邻近州的税率和其它经济指标作为基准来判断他们所在州的州长是否胜任,从而在下次竞选时决定是否支持连任。这里的政治竞争似乎也可以看作是由选民发动的对州长们的晋升锦标赛,只是这里的晋升变成了连任。但是,这个模型与真正的晋升锦标赛还是有一定的距离的。首先,选民们的偏好各不相同,众口难调,相对可度量的税率只是其中的一个方面,这里既不存在集中的人事权,也不存在一个统一的可客观度量的绩效标准决定州长的政治命运。<sup>③</sup> 其次,州长的许多经济决策(如税率的设定)并非可以独立做出,州议会在其中的作用可能更大,上述的第四个条件也不满足,即使存在所谓的标尺竞争,由于州长无法直接控制或影响选民关心的税率和其它方面,最终的对州长的激励效果也是要打折扣的。

那么,中国具备哪些政治与经济条件因而特别适合采用晋升锦标赛的模式呢?第一,中国是中央集权的国家,中央或上级政府有权力决定下级政府官员的任命,即具有集中的人事权。第二,无论是省与省之间,还是在市、地区、县、乡之间都有非常相似的地方。这些地方政府所做的事情很相似,所以他们的绩效比较容易进行相互的比较。中国从计划经济时代就已显出端倪的 M 型经济结构使得各个省区(包括省以下的区域经济)的经济绩效具有相当程度的可比性,而前苏联的 U 型经济结构则难以在各区域之间进行经济绩效比较(Qian and Xu, 1993; Maskin 等, 2000)。这使得晋升锦标赛的第三个条件得以满足。在中国目前的行政体制下,地方官员对地方经济发展的具有巨大

<sup>①</sup> 《第一财经日报》2006 年 4 月 14 日。

<sup>②</sup> 当然还有一个条件需要提及,那就是在过去必须有足够的官员因为政治竞争而晋升或离开行政岗位。据周黎安等(2005)的统计,在 1979—2002 年涉及到 28 个省区直辖市在位的 187 位省(市)委书记和 157 位省(市)长中有 25.9% 的官员得到晋升,41.6% 的官员离开了主要岗位。

<sup>③</sup> 中国古代历朝皇帝治理地方官员就受制于当时的经济统计技术,难以真正使用锦标赛的方式,只能模糊地强调上缴税收和地方治安,GDP 的统计只是在二战之后才成为可能。

的影响力和控制力,一些最重要的资源,如行政审批、土地征用、贷款担保、各项政策优惠等等均掌握在地方政府的手中,因而满足第四个条件。最后,跨地区的地方政府官员之间的合谋在中国目前的晋升体制下不是一个现实的威胁,地方官员之间的高度竞争才是常态。原因在于,晋升与不晋升存在巨大的利益差异,这不仅表现为行政权力和地位的巨大差异,而且在政治前景上也不可同日而语:不晋升可能意味着永远没有机会或出局,而晋升意味着未来进一步的晋升机会。

我们还需要指出,晋升锦标赛在中国实施还有其它一些特殊的便利。首先,锦标赛的激励效果是逐层放大的。中国行政体制由中央、省、市(地区)、县和乡镇五级政府构成,晋升锦标赛可以发生在中央以下的任何一级地方政府之间,而中国“块块”行政管理体制在不同层次上的同构性使得晋升锦标赛得以普遍推行。比如说,在省一级干部之间采取以GDP为基础的锦标赛竞争的话,那么省级官员就必须提供较高的GDP增长水平。为此,他们可能会在辖区内的市一级推行GDP锦标赛竞争,而市又会在县一级推行锦标赛竞争,如此一层一层地往下推进。各级地方政府官员都在不断放大的锦标赛激励下,为了出人头地而努力。这可以很好地解释为什么中央颁布一个经济增长目标,下级政府就会竞相提出更高的增长指标,而且行政级别越低的地方官员提出的指标越高。其次,在相当长的时期内,中国政府官员处于一个非常封闭的“内部劳动力市场”,即一旦被上级领导罢免、开除,就很难在组织外部找到其它工作,作为官员个人也不能随意选择退出已有的职位,仕途内外存在巨大的落差,产生一种很强的“锁住”效应,造成一旦进入官场就必须努力保住职位并争取一切可能的晋升机会(Zhou, 2002)。其效果非常类似于日本企业终身雇佣制下的内部劳动力市场,一个雇员跳槽离开企业被外部市场认为是一个坏的信号,说明这个雇员能力有问题,致使雇员难以跨企业流动,而不得不在企业内部努力寻求晋升(Aoki, 1988)。近些年来,随着中国市场经济的发展,干部“下海”的情况逐渐增多,“锁住”效应才逐渐变弱。

这种逐层推行的晋升锦标赛也同时说明,从职务晋升路径来说,地方官员从最低的行政职位一步一步提拔,进入一个典型的逐级淘汰的锦标赛结构。<sup>①</sup>它的最大特征是,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。比如说从县长这一级你没有升上去,退休了,或者被罢免了,你不可能再进行下一轮市长的竞争,这就是逐级淘汰。为了进入下一轮,你必须在这一轮获胜才有资格。这样就给地方官员施加了很大的压力,形成一种非常残酷的政治竞争。<sup>②</sup>由于中央对每一级别的行政干部有任职的最高年龄的限制,所以从政者必须在一定年龄升到某个级别,否则就没有机会了。比如近年来中央对省部级干部的退休年龄规定为60岁,假设一任的时间正常为5年,这意味着一个普通从政者要逐级提升为省部级干部,在最顺利的情况下也需要20年时间,但通常来说远不止这些时间。近年来国家对干部任职的年龄要求越来越趋于年轻化,使得一轮竞争错过提拔机会就可能永远失去晋升机会,这势必影响到地方官员的晋升策略,比如可能采取“铤而走险”的冒险策略,甚至“跑官买官”。从这个意义上说,逐级淘汰制下的行政干部的任职路径和年龄限制均不能随意确定,其中的一些微小变化都会引起巨大的连锁反应,从而最终影响到政府官员的激励。

要有效推行晋升锦标赛,如何选择参赛人的规模,确定参赛组的构成,是极为关键的。当我们说中国同级区域处于以GDP增长为基础的晋升锦标赛之下,并不意味着所有的同级地区都应该属于“竞争对手”。中国幅员广阔,各地历史地理和经济发展条件差异非常之大,将一些并不属于“同一起跑线”的地区放在一起比较只会带来负面的激励效果:条件好的地区不用好好干也可以轻松胜

<sup>①</sup> Rosen(1986)对这种锦标赛的特征进行了深入研究。

<sup>②</sup> 这是中国政府官员与西方民主国家官员选拔的一个重要区别。西方国家的政治家参加竞选并不需要任何事先的政府部门的级别或经历作为前提。

出,而条件差的地区不管如何努力也无法赶超,其结果只能是条件好的地区不努力,条件差的地区也不努力,自暴自弃。因此,如何选择“可比地区”进行晋升竞争是采取锦标赛治理的重要内容。<sup>①</sup>另一方面,给定晋升职位是固定的,参与竞争的人数越多,晋升的几率越小,参加锦标赛的期望收入越低,为了保证参与人有适当的激励水平,同一组内的竞争者人数不能太多。因此,在晋升锦标赛作为主要的激励模式下,一级政府所辖的下级政府的数目必须存在一个合理的规模,过大和过小均不利于调动参与人的激励。也就是说,晋升锦标赛的优化设计必然内生地产生一个政府组织的层级结构,如一个省所辖的市(地区)的数目,一个市(地区)所辖的县的数目等等。

晋升锦标赛有效实施的现实威胁主要来自两方面:第一,晋升锦标赛不能公平、公正和公开地推行,地方官员的晋升与经济绩效无关,而是其它一些人为因素决定,如“跑官买官”,“关系”胜于“政绩”,使得锦标赛变得形同虚设。这类似于足球比赛中的“黑哨”,比赛的胜负取决于一些赛场之外的因素,运动员的激励完全被扭曲了。近年来黑龙江和辽宁的一些地区出现了大面积的“买官卖官”现象,导致这些地区经济长期不振,正是锦标赛规则被扭曲走形的例子。第二,地方官员失去参与竞赛的兴趣和热情,看淡晋升利益,只求保住位子。这种情况的发生,通常是利益关系人给予的经济贿赂超过了政治晋升的“诱惑”所致。从上级政府的角度来看,政府官员与地方利益相关人结成联盟,被外部的机会和利益所吸引而“主动”放弃比赛,是推行晋升锦标赛最大的一种威胁。<sup>②</sup>因此,如何满足地方官员的参与约束对于锦标赛设计来说至关重要。

### 三、晋升锦标赛如何解决政府内部的激励问题?

#### (一)政府治理的性质

晋升锦标赛如何解决政府官员的激励问题?与市场失效相对应的政府失效的核心是政府官员的激励未能与委托人的利益协调一致,也即在行政领域中的委托-代理问题。因此,设计一个合理的行政治理结构将有助于规范政府官员的激励,从而降低这些交易费用。治理官员的核心是如何将政治家(政府官员)的政治仕途与反映社会需求的一定的标准相联系。经济学家最近在反思“华盛顿共识”,有一些经济学家提出“制度共识”,“把激励搞对”(Easterly, 2005)。我们可以进一步提出“把政府官员的激励搞对”,因为这是政府治理的核心。

政府治理的特征源于政府官员的自由裁量权和政府所从事的职责的特殊性质。当政府权力不受或较少受到约束时,政府官员拥有巨大的随意处置权,而这些权力因为其垄断的性质而容易变成“合法伤害权”。<sup>③</sup>虽然市场个体消费者或企业也可能拥有一定的合法伤害权(如逆向选择和道德风险),但在影响范围和程度上与政府相比不可同日而语。换句话说,政府官员既可以成事,也可坏事,这就是文献里著名的“掠夺之手”与“协助之手”的区别(Frye and Shleifer, 1997)。行政治理的核心在于治理官员,如何激励政府官员、限制随意处置权成为合法伤害的可能性,无疑是非常关键的。另一方面,政府职责具有多维度、多任务的特征且不易量化(Tirole, 1994),政府目标需要考虑诸如消费者剩余、生产者利润、社会公正、环境污染等等,加之政府的许多服务具有相当的垄断性,如何激励政府官员成为各国行政治理的难题。

在中国,政府官员手中的自由裁量权更具特殊性:一是行政权力巨大,二是所受约束有限(如

<sup>①</sup> 周黎安等(2005)发现了中央运用省级官员的前任平均绩效和同期全国平均GDP增长率或邻近地区作为比较基准的经验证据,但在统计上,前者的显著性明显高于后者。这一方面反映了在中国省区之间差异性太大前提下中央政府理性选择一个合理“基准组”的努力,另一方面,我们作为研究者不知道中央如何具体选择参赛组和“可比地区”,这影响了统计估计的精确度。

<sup>②</sup> 前面提到,市场经济的发展促使官员下海逐渐增多,从满足官员参与晋升锦标赛的约束来看,其效果正反两方面都有,一方面市场经济的发展对于政府官员来说相当于外部机会变好,但另一方面经济发展之后政府权力的租金价值可能随之上升。

<sup>③</sup> 这里借用吴思(2003,第206页)在《血酬定律》中的用语。

“一把手”现象)。经济转型并没有彻底改变政府支配经济资源的方式和手段,虽然计划手段基本被取消了,但政府对重要的经济资源(如资金、土地和产业政策)的支配力和影响力仍然巨大。如果政府官员主要关心设立租金、收取贿赂和不作为,那么,随意处置权就用在了非生产性用途上,对地方经济发展就构成一种严重的障碍。另一方面,中国长期以来流行的属地化分级管理模式也赋予了地方政府相当的行政治理权力,地方政府所受的水平监督和制约非常有限,而主要靠上级政府对其进行监督和制约,但上级政府所拥有的信息有限,监督成本巨大。

## (二)政府内部的激励问题与中国特色的治理

随意处置权、垄断和监督问题使得驱使政府提供良好的公共服务变得困难,因此任何一种政府治理模式都需要解决信息不对称、监督和激励问题,区别只在于各国所面临的政治与经济的约束不同而已。

中央政府面临最大的问题之一是如何监督下级政府的行为。在一个权力集中的等级组织中,监督和制约只能产生于垂直方向,当控制指标比较模糊时,监督成本非常高。不仅如此,一个等级组织中的监督者与被监督者存在合谋的可能性,如何监督监督者?只有最高层有充分的激励监督下级,而对次高层以下的监督激励则依次递减。中国自改革开放以来推行的以经济增长为基础的晋升锦标赛,结合它在中国各级地方政府的放大机制,实际上让每一级政府都处于增长竞争格局,让每个官员的仕途升迁都与本地经济增长挂钩,调动其推动地方经济发展的积极性,这在相当程度上解决了监督激励依次递减和信息不对称的问题,大大节约了监督成本。

因此,晋升锦标赛最大收益之一是在地方政府之间引入了竞争机制,这种竞争随着各种生产要素(尤其是资本和人力资本)的流动性日益增大而加剧。地方政府间的激烈的行政竞争推动了地区间的经济竞争,彻底改变了政府部门对重要生产要素(如资本)的态度,政府部门的垄断租金大幅度被削减。中国在司法意义上的产权保护制度尚存在许多缺陷,尤其民营企业容易遭歧视,各种权益不被尊重;国际投资者也经常怀疑中国能否提供良好的商业和政策环境保护其合法权益。这是人们按照西方国家的标准检查中国正式制度安排可能产生的疑问。事实上,中国地方政府间围绕招商引资的各种形形色色的恶性竞争,比如“零地价”政策,使得中国这些年外资流入一直位于世界前列。国内民营资本也开始受到许多中西部地区政府官员的关注和追捧。因此,从根本上说,晋升锦标赛是企业产权得到保护、政策环境得以优化的行政基础。晋升锦标赛作为一种地方官员的治理机制提供了中国特色的产权保护和其它有助于企业发展的政府服务,它主要不是通过司法的彻底改革实现的,而是通过改变政府官员的激励实现的。在这种意义上说,晋升锦标赛是对正式的产权保护和司法制度的一种局部替代。

晋升锦标赛与中国行政体制的某些特征相结合有助于克服发展中国家经常面临的挑战,即所谓的“政治公有地悲剧”:每一个政府部门都想对企业进行“搜刮”,而不考虑到其搜刮对别的政府部门的负外在性,最终导致过度“搜刮”(Shleifer and Vishny, 1993)。在中国,地方政府的行政权力主要集中于各级党委,尤其是党委一把手,这导致了行政权力的过度集中;但另一方面,当权力过度集中到少数领导手中,他们所面临的增长激励就可以对所属各个政府部门形成强有力的约束,这比权力完全分散在各个政府部门、各自为政要容易避免“政治公有地悲剧”的产生。Frye and Shleifer (1997)认为中国政府扮演“协助之手”,而俄罗斯政府扮演“掠夺之手”的重要原因就在于中国政府的权力比后者更为集中。但权力集中本身仍然不能保证“协助之手”,以经济增长为基础的晋升锦标赛是“协助之手”的最终来源。

从政治经济学的角度看,政府官员可能受到各个利益集团的影响,使得政府出台的公共政策成为促进特殊利益集团的工具,即政府被利益集团“捕获”(Stigler, 1971)。在中国经济转型过程中,地方政府也难以摆脱各种潜在利益集团的影响,如在改革过程中,国有部门的利益诉求会阻碍地方民

营化和吸引外资的进程。在民主政体下,政治家和国会议员均接受利益集团的政治献金,企业、工会等利益集团有不同政策立场,竞相向决策和立法权力施加影响,使得一些不利于收入和经济增长的情况长期存在。比如在印度,一些政客出于竞选目的而权宜地出台一些其实是严重阻碍地方经济发展的政策法令,讨好某些特定的利益集团(如乞丐帮)。<sup>①</sup> 在中国,地方政府也会受到一些利益集团的影响,但是在晋升锦标赛体制下,这些利益集团或多或少对当地经济增长是有利的。这是因为,如果地方官员的根本利益在于政治晋升,在于辖区的经济增长,那么一切利益诉求必须与经济增长的要求相兼容。必须指出的是,在地方官员与地方利益集团极可能形成各种利益联盟的情况下,晋升锦标赛是一种限制政府官员被固定或狭隘利益集团的捕获而导致地区增长迟滞的治理手段。当然,中国的情况可能是走向了另一个极端,即许多与短期增长没有直接关系但又是民众迫切关心的问题(如环境污染、教育、公共医疗)被忽略了。

与行政和财政分权相比,晋升锦标赛的一个突出优点是奖励承诺比较可信。这种可信度来自两个方面:一是指标比较透明,各参与人都能观察到各自的业绩和委托人是否按照事前宣布的规则兑现承诺。设想上级领导完全根据主观感觉(也许他心里有一个确定的主观指标)提拔下属,下属并不知道领导究竟看重什么,也不知道是否每次都公正客观地实施了他自己的标准,可信承诺自然无从说起。二是提拔竞赛优胜者并不花费委托人的额外资源(Malcomson, 1984),因为职位在事前是固定的,如果有空缺的话,无论如何需要提拔一人填补它,因此在决出优胜者之后委托人没有改变事前承诺的激励。从这个意义上说,委托人做出的提拔优胜者的承诺比用巨额奖金奖励优胜者(如财政包干契约)的承诺要可信得多,因为后者取决于委托人的财政状况,而且事后容易滋生不兑现承诺的动机。上世纪 80 年代推行的“财政包干”可以看作是中央为地方政府设计的一种财政收入激励合约,如果财政收入超过某个水平,可以获得超额提成。但在执行过程中,中央政府因财政困难经常改变过去的合约承诺(Ma, 1997; Wong 等, 1995)。而行政分权也是可调整的和可逆转的,近年来中央与地方、省与地方的行政权限一直处在变动之中,所以分权承诺的可信度是相当有限的。

值得强调的是,晋升锦标赛还会内生地生产出一种维持这种激励制度的积极因素,从而较好地解决关于改革开放承诺的可信度问题。按照目前的晋升制度,经济竞赛的优胜者获得晋升的机会,提拔到更高一级的领导岗位,成为决定下级政府官员晋升命运的评判者。由于他们是这种激励制度的成功者,维护其正常运行自然符合他们自身的偏好和既得利益。中国特色的联邦主义理论无法令人满意地解释中央对分权和市场化改革的可信承诺。按照晋升锦标赛理论,这一点并不难以解释:随着越来越多的来自经济发展迅速和市场化程度高的省级领导人晋升到中央决策部门,在当前党的集体决策体制下,他们的偏好和利益决定了中国改革开放的基本政策的稳定性和承诺的可信度。

晋升锦标赛是一种强激励(high-powered incentives)的形式,政府官员的晋升高度依赖于一些可测度的经济指标。但政府的职责如前所述是多维度和多任务的,有些容易测度,有些不容易测度,晋升锦标赛等于将那些不容易测度的指标排除在考核范围里。根据 Holmstrom and Migrom (1991) 多任务下的委托-代理理论,如果激励的设计只是基于一些可测度的指标,很容易导致代理人的努力配置扭曲,即将精力完全集中在可测度的任务,而忽略不可测度但同样重要的任务。事实上,中国经济增长面临的许多问题正是这种配置扭曲的结果(后面将详细讨论)。所以在这种情况下,弱激励形式是一种常见的组织设计,将代理人的报酬与绩效基本脱钩,以谋求代理人对多任务低水平(因激励不足)但较为平衡的努力配置。这就产生了一个重要而有趣的问题:多任务下强激励在企

<sup>①</sup> 感谢姚洋教授与我分享他在印度访问的见闻以及关于民主体制下民粹主义倾向的观点。

业组织内也不常见,那为什么在中国的政府治理中会采用?

中国政府体制的特征是权力的一体化和等级化,地方政府主要面临上级政府的垂直监督,所受的水平方向的监督和制约非常有限,尤其是政府公共服务的直接对象——民众与企业不能直接影响地方官员的任命,虽然他们是最有信息监督和评价政府服务质量的主体。而中国长期以来的属地化分级行政管理体制又强化了地方政府的实际权力,尤其是自由处置权。给定政府目标的多维性和多任务特征,如果上级政府采用弱激励方式,让官员的晋升与当地经济增长或其它可测度的经济指标脱钩,采取一种模糊和主观的评价方式决定官员的政绩,那势必导致地方官员的自由处置权最终变成了官员偷懒、受贿或不作为的特权。这里最大的困难在于,如果人事任免权和对官员的考察权均在上级政府,上级政府获得有关下级地方官员的能力和服务质量的信息的成本将是非常高昂的,这种成本越高,地方官员手里的自由处置权(合法伤害权)的自由度也就越高。因此,在这种背景下,采用以GDP增长为基础的强激励的晋升锦标赛是对地方官员手中不受监督和制约的自由处置权的一种强制引导。虽然带来努力扭曲、政绩工程等等问题,但至少换来了相当水平的经济增长,这比弱激励下政府的不作为甚至偷懒、腐败要好。除非公众对政府服务的评价意见能以某种方式进入官员绩效的考核之中,使得上级政府面临的信息约束放松,从而减少对晋升锦标赛的依赖,否则这种两害相权取其轻的取舍就不可避免。进一步说,在中国目前的政府体制下,晋升锦标赛的推行与上级政府面临的信息和监督约束,或者说地方官员面临的监督方式直接相关,主要以垂直监督为主,还是以水平监督(如媒体和公众)为主,对政府治理模式的选择影响巨大。

### (三)晋升锦标赛与地方政策实验、创新和违规

有一种观点认为,行政分权和M型经济结构有助于地方进行局部政策实验,如果实验成功,则可以向全国推广(Qian and Xu, 1993)。Cai 和Triesman(2007)指出,这种局部实验并不是行政分权和M型经济的特权,集权模式下也会存在局部政策实验的情况;最重要的是,局部实验的设计、部署和推广正是在一个中央集权的结构下才是可能的。这两种观点都有可取之处,但有一个关键性问题没有回答:如果不是来自中央的指令,地方自主推行政策试验的激励何在?如果实验面临失败风险,政策创新需要大量投入,为什么要冒险实验和创新?中国近30年改革历程说明:在“发展才是硬道理”的总体背景下,创新和试验总是被鼓励,如果成功,创新者会受到额外的奖励,即使失败也不太会被惩罚。事实上,长期以来,地方政府一直在一些政策领域与中央政府博弈和周旋,如土地批租、宏观调控、开发区建设等方面,虽然中央三令五申,地方政府的“擦边球”和在“灰色地带”的博弈行为屡禁不止,对违规者的明确惩罚却非常少见,说明了中央政府对绩效观的隐性承诺。<sup>①</sup>所以晋升锦标赛内在地鼓励地方政府的政策创新行为,当然这也不可避免地导致了地方违规行为。<sup>②</sup>

### (四)晋升锦标赛与行政和财政分权的关系

晋升锦标赛必须与一些其它改革措施相配套才能发挥作用。在一种严格的中央计划体制下不可能出现真正意义上围绕经济增长的政治竞争。地方官员必须拥有一定的经济决策权力,能够支配一定的经济资源,即拥有较大的行动空间,才能真正对地方经济发展负有行政责任。此时,激励地方官员推动经济增长与发展才有意义。但另一方面,对于地方官员来说,保住行政职位也是财政和行政激励发挥作用的前提。如果地方官员预期自己很快就要退休了,那么行政和财政分权的利益与个人的联系将减弱不少,影响后者的激励效果。因此,两者存在明显的互补关系。

<sup>①</sup> 直到最近,一些省份的高层官员因违规批地和上项目被点名批评,而这又恰逢提倡科学发展观、检讨GDP政绩观之时,是值得注意的发展趋向。

<sup>②</sup> 在每一轮宏观调控的时候均有不少地区“顶风”上项目,投资热情不减。这是一种增长竞争中的博弈策略:谁都希望别的地区服从调控而减少投资,而自己可以通过增加投资使经济增长提速,以获得更高的晋升机会。

虽然两者是互补的关系,但是晋升锦标赛下政府官员的晋升激励是比财政和行政分权所带来的激励更为持久和基本。政府官员作为政治参与人,最关心的是行政晋升和仕途,而非地区的财政收入。只有从晋升激励出发,我们才可以很好地解释为什么从上世纪 80 年代以来财政体制在中央和地方的行政分权一直在变化之中而地方官员推动区域经济增长的激励没有改变,因为晋升锦标赛的基本模式一直没有改变。给定晋升主要取决于经济增长,财政体制由财政包干制变成对中央政府有利的分税制对地方官员来说并不是不能接受,而在财政包干期间中央一再改变某些省份的分成比例也不可能影响地方官员追求更高经济增长的动力。

## 四、晋升锦标赛的成本

### (一) 政府官员的激励扭曲

1. 偏好替代。晋升锦标赛治理最大的问题是缺乏辖区居民的偏好显示,以 GDP 指标代替居民的偏好。在经济发展和市场转型的早期,这种偏好替代有一定的合理性;当绝大多数人的温饱问题没有解决时,经济发展和收入提高是绝大多数人的最大需求。随着人们收入大幅增加、生活条件不断改善,人们的偏好和需求趋于多样化,此时 GDP 增长、甚至绿色 GDP 增长已不能准确代表辖区内居民高度多样化的偏好结构,这些多样化偏好最后如何传导为政府的公共服务内容就成为中国地方行政治理最大的挑战之一。最重要的问题是,直接承受地方政府治理后果的居民和企业无法直接影响地方官员的仕途,具有任免权的机构在上级政府,所以目前的官员任命机制无法保证地方官员对居民和企业的多样化偏好做出足够和有效的反应。因此,未来改革方向是如何让辖区的公众的满意度以恰当方式进入地方官员的政绩,成为左右官员仕途升迁的重要因素。

2. 多任务下的激励扭曲。这主要表现在晋升激励下的地方官员只关注那些能够被考核的指标,而对那些不在考核范围或者不易测度的后果不予重视。GDP 竞争会导致一些地区的政府官员热衷于搞政绩工程,劳民伤财,甚至编制经济增长数字,这种情况在缺乏经济资源和机会的落后地区尤为明显。一些地区因经济基础差,按实际增长难以和较发达的临近地区进行竞争,给上级政府创造一个良好印象,这可能导致一些急于晋升的地方官员“穷则思变”,采取“铤而走险”的竞争策略,搞一些华而不实的工程项目,并对下级政府层层加码,下达达标任务。这方面的例子特别多。比如在河南省上世纪 90 年代初以来一度流行的所谓的“富民工程”,一些县乡政府官员在考察了江浙一带的发展经验之后认识到乡镇企业的重要性,于是强行让乡村两级兴办企业,最后大都以失败告终。<sup>①</sup> 注意在中国多级同构性的行政体制下,省级政府的晋升激励会一级一级地转化为地区(市)、县和乡(甚至村)的增长激励。如果它在上层是扭曲性的激励,就会在下面多级行政治理中放大。另一方面,高速增长同时带来了严重的环境污染和高昂的能源消耗问题,这也是晋升锦标赛导致数量扩张冲动的后果之一。晋升锦标赛使得政府官员只关心自己任期内所在地区的短期经济增长,而容易忽略经济增长的长期影响,尤其是那些不易被列入考核范围的影响。有些官员为了在晋升竞争中获胜甚至不惜造假,操纵统计数据,致使民间有“数字出官,官出数字”之说。

除了上述扭曲之外,晋升锦标赛还使得政府官员同时在经济上和政治上竞争,经济竞争由于受到以零和博弈为特征的行政竞争的支配而出现了资源配置扭曲的现象,如中国区域发展中的政府非合作倾向,包括我国长期存在的地方保护主义和重复建设问题(周黎安,2004)。

3. 晋升博弈下的软预算约束问题。在晋升锦标赛下,地方政府的预算软约束问题有可能会恶化,而企业的软预算约束问题则会以新的形式出现。首先,为了在经济竞争中获得有利地位以增进政治晋升的机会,地方官员会动用一切政策手段(包括财政和金融工具)支持企业和其它商业扩张,

<sup>①</sup> 参见曹锦清(2000)《黄河边的中国》,第 265—269 页。

这种只重数量而非质量的扩张很容易形成企业经营绩效低下和政府的财政赤字和负债。因为我们无法看到中央或上级政府让地方政府陷于财政破产的境地,这种预期又进一步助长地方政府粗放型的财政支出行为。目前在县乡一级面临的严重的政府债务问题在一定程度上是这种预算软约束的反映。其次,在晋升锦标赛下,不仅国有企业,甚至一些民营企业的预算约束有可能软化。常州铁本事件是一个很好的例子。常州市政府为了实现经济赶超的目标,“强行”将一个中等规模的民营钢铁厂短时间里变成一个超大型企业,为此提供了一系列政策优惠,包括政府信贷担保。一个企业,不管其所有制性质,一旦变成地方政府实现其经济赶超的工具,就不可能在硬预算约束下经营。过去唯有国有企业存在预算软约束问题,现在民营企业也可能染上此病,原因就在于晋升锦标赛改变了地方官员对民营企业的态度。

## (二)晋升锦标赛与政府职能转变

中国治理地方官员的晋升锦标赛模式在深层次上与市场经济的培育和发展有着内在的矛盾,或者说这种特定的激励政府官员的模式与建立一个良好的市场经济所需的政府职能的合理设计之间存在严重冲突,导致政府在市场化过程中的角色冲突和转变政府职能的困难。

1. 市场化过程中的角色冲突。晋升锦标赛让地方官员对本地经济发展负责,也使得他们不惜一切手段去获得经济发展,这其中包括一些不利于培育和维护市场秩序的手段,如纵容本地企业生产假冒伪劣产品,违规为企业办理市场进入手续或信贷担保。我们经常说政府扮演裁判员与运动员的双重身份,导致市场秩序难于真正建立。事实上,更为准确的描述是,在晋升锦标赛下,地方官员一方面是地区经济增长的参赛运动员,同时又是辖区内市场竞争的裁判员,这双重身份使得地方政府急于利用裁判员的身份做运动员的事情,这是中国经济市场化过程中面临的最严重的障碍之一。

中国在上世纪 90 年代中期陆续改革了一些政府部门的管理模式,由“块管”变成“条管”,如工商、质量监督、税收、安全生产监督等,银行也实现跨越行政区的大区管理模式。这些改革本身就有限制和纠正地方政府干预市场的“越位”行为的考虑。但是,这些改革并没有从根本上改变地方政府对这些职能部门的影响力,原因在于,在晋升锦标赛下,地方官员仍然需要这些部门对本地经济发展做贡献,一旦这些部门的做法(如严格质量监督与市场秩序管理)与本地的局部利益相冲突,地方官员仍然可以动用许多地方资源对这些“条管”部门施加有效的压力。晋升锦标赛进一步强化了地方官员与地方利益的联盟,使得中央的一些旨在改革政府职能、完善市场秩序的努力(如建立良好的市场秩序和全国共同市场)失去效力。近年来在媒体广为曝光的煤矿安全生产问题,这里既有官煤勾结、收受贿赂的腐败问题,也有其它根源,其中之一是地方政府的政绩观。一些地方政府为了GDP 的增长和税收增长,认为安全监管过于严格会干扰地方经济的发展,因而对安全监督工作直接进行干预,采取放松执法、消极对待违规生产的企业甚至偏袒保护这些企业的态度。在这样的环境下,安全生产监管的执行过程必然会偏离其真正的监管目标。

2.“建设性”财政体制向“公共财政”体制转型的困难。1998 年中央提出财政体制从传统的“建设性”财政向“公共财政”转型,强调政府公共支出的重点由过去的经济建设支出(如基建投资)逐步过渡到以教育、医疗卫生与福利等公共产品的支出。然而,这一转型显得非常艰难而缓慢。据统计,从 1998 年到 2005 年,全国在教育、科学、医疗卫生等领域的财政支出比例不但没有上升反而下降。由于公共财政的执行在很大程度上依赖于地方政府的参与,导致这一转型困难的根源在于地方政府目前的激励性质和结构与这个巨大转型之间存在基本的冲突。晋升锦标赛把考核的焦点放在一个地区的经济发展,地方官员更关心的是任期内的经济指标的高低,而教育、科技和医疗卫生这些投入均是在长期内发生影响的,短期内无法“兑现”为经济增长。虽然公众对于教育、医疗和住房问题的关心超过任何其它方面,但他们无法直接决定地方官员的任免,所以这些议题很难像经济

增长那样被地方官员所关注。

### (三)晋升锦标赛与中国经济增长方式的转变

中国过去近30年取得了举世瞩目的经济成就,经济总量已经挤入世界前列,被誉为“世界工厂”,外汇储备逾万亿美元。然而,在这一系列的光环之下,中国传统的增长方式与日益高昂的成本引起人们的批评和质疑。中国企业普遍缺乏世界知名品牌,也没有掌握什么重要的核心技术,与此相联系,绝大多数企业的R&D投入非常低,主要优势体现在加工的成本优势,“制造大国”更多表现为“加工大国”。

更为严重的是,高速增长不仅直接带来了严重的环境污染和能源消耗,而且构成中国企业主要竞争优势——加工的成本优势也在相当程度上建立在长期人为扭曲的要素价格上。比如在地方政府招商竞争中,土地价格被人为压低,经常出现“零地价”;资金成本因利率过低或政策贷款或担保也被人为压低,与此同时,劳动力成本因劳动保障和社会福利不健全被压低,企业生产的环境成本也因为地方政府的纵容而人为地被压低。人民币被低估加上出口退税推动中国出口急速增长。可以看出,所有这些要素价格的扭曲均与地方官员在晋升激励下的增长冲动紧密联系在一起,甚至主要由后者所造成。由于晋升职位总是有限的,晋升锦标赛具有一种“赢家通吃”和“零和博弈”的特征,一人提升势必降低别的竞争者的晋升机会,因此,这种激烈的政治竞争就会转化为为了政治收益不计经济成本和效益的恶性经济竞争(周黎安,2004),所有这些人为的要素扭曲正是这种由晋升激励主导的恶性经济竞争的结果。在这个意义上说,晋升锦标赛是中国粗放和扭曲型经济增长的制度根源之一。

## 五、总结及政策含义

政府官员的治理机制是决定经济增长的重要的制度安排。本文研究了改革开放以来中国解决地方官员激励问题独特的治理方式,并将这种方式与中国近30年的高速增长以及面临的各种问题联系起来。近年来人们对对中国政府官员的GDP绩效观提出了许多疑问,但一直缺乏统一的分析框架,如何系统地认识这一人事控制与激励机制的作用与局限无疑是一个重要的理论与现实问题。

以经济增长为基础的晋升锦标赛结合了中国政府体制和经济结构的独特性质,在政府官员手中拥有巨大的行政权力和自由处置权的情况下,提供了一种具有中国特色的激励地方官员推动地方经济发展的治理方式。从国际比较的角度看,如果说地方政府在中国经济增长奇迹中作用巨大的话,那么这种作用的制度基础就是晋升锦标赛模式。

但是晋升锦标赛也是一把双刃剑,它的强激励本身也内生出一系列的负作用,比如行政竞争的零和博弈的特性导致区域间恶性经济竞争;在政府职能呈现多维度和多任务特征时,晋升锦标赛促使地方官员只关心可测度的经济绩效,而忽略了许多长期的影响;晋升锦标赛使得地方官员是地区间晋升博弈的运动员,同时政府职能要求他们又必须是辖区内市场经济的裁判员,这两者存在内在的角色冲突,政府职能转换之艰难便源于此。另外,通过晋升激励支撑的对企业的扶持和产权保护肯定不如通过健全的司法保护更透明和更持久。诸如此类的问题随着中国经济的日益发展和市场经济的进一步完善而显得日趋严重,晋升锦标赛模式到了不得不面临转型的时候。

给定晋升锦标赛存在的这一系列的问题,中国地方官员的治理方式如何转型?改变考核地方官员的指标体系是目前的一种改革思路,由一种比较单一的增长指标变成更具综合性的指标体系,纳入环境质量及相关要素,如绿色GDP指标,以尽量减少地方官员的努力配置扭曲。这无疑是对过去传统考核方式的一种改进。但另一方面,根据我们前面的分析,这种转变也有其潜在的成本。一是我们不得不将一些不容易量化的指标加以量化,会有测量误差;二是只要有量化的考核指标和

不能被量化的维度,官员努力配置的扭曲就不可避免;<sup>①</sup>最后,指标体系越复杂,因素越多,在执行过程中就越主观(比如权重的确定可能因人因时而异),标准就越模糊,激励效果将随之降低。所以这只能代表一种局部的改进。如果按照中央的科学发展观以及和谐社会的要求,一种更根本的解决之道是让政府公共服务的对象——公众对政府施政的满意度进入官员的考核过程,比如进一步发挥人大和政协在监督和问责政府官员方面的作用,引入差额选举的方式,让辖区内的公众意愿能够影响官员的仕途,并适当增加新闻媒体的监督作用。这样可以大幅度降低上级政府在考察官员所需的信息成本和设计指标的困难,从而从根本上减少对晋升锦标赛模式的依赖。

## 参考文献

- 曹锦清,2000,《黄河边的中国》,上海文艺出版社,第265—269页。
- 青木昌彦,2001,《比较制度分析》,中译本,上海远东出版社。
- 沈立人、戴国晨,1990,《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》第3期。
- 吴思,2003,《血酬定律:中国历史中的生存游戏》,中国工人出版社,第206页。
- 王永钦、张晏、章元、陈钊、陆铭,2007,《中国的大国发展道路:论分权式改革的得失》,《经济研究》第1期。
- 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》,《经济研究》第6期。
- 周黎安、李宏彬、陈烨,2005,《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》第1期第1辑。
- Acemoglu, Daron, and James Robinson, 2004, “Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth”, NBER Working Paper.
- Allen, Frank, Jun Qian, and Meijun Qian, 2005, “Law, Finance, and Economic Growth in China”, *Journal of Financial Economics* 77: 57—116.
- Aoki, Masahiko, 1988, *Information, Incentives and Bargaining in the Japanese Economy*, Oxford University Press.
- Besley, Timothy, and Anne Case, 1995, “Incumbent Behavior: Vote Seeking, Tax Setting and Yardstick Competition”, *American Economic Review* 85, 25—45.
- Blanchard, Oliver., and Andrew Shleifer, 2001, “Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia”, *IMF Staff Papers* 48, 171—179.
- Cai, Hongbin, and Daniel Treisman, 2007, “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?” *World Politics*, forthcoming.
- DeLong, J. Bradford, and Andrei Shleifer, 1993, “Princes and Merchants: City Growth Before the Industrial Revolution”, *Journal of Law and Economics* 36, 671—702.
- Easterly, William, 2005, *The Elusive Quest for Growth: Economists’ Adventures and Misadventures in the Tropics*, The MIT Press.
- Frye, Timothy, and Andrei Shleifer, 1997, “The Invisible Hand and the Grabbing Hand”, *American Economic Review* 87, 354—358.
- Holmstrom, Bent, and Paul Milgrom, 1991, “Multi-Task Principal Agent Analyses”, *Journal of Law, Economics and Organization* 7, Special Issue.
- Jin, Hehui., Yingyi Qian, and Berry Weingast, 2005, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics* 89, 1719—1742.
- Lazear, Edward, 1995, *Personnel Economics*, The MIT Press.
- Lazear, Edward., and Sherwin Rosen, 1981, “Rank-Ordered Tournaments as Optimal Labor Contracts”, *Journal of Political Economy* 89, S. 841—864.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., A. Shleifer, and R. Vishny, 1998, “Law and Finance”, *Journal of Political Economy* 106, 1113—1155.
- Levine, Ross, 2002, “Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which is Better?” *Journal of Financial Intermediation* 11, 1—30.
- Li, Hongbin, and Li-An Zhou, 2005, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”,

<sup>①</sup> 据新华网北京3月3日电,由于“十一五”规划明确提出了我国经济社会发展的环境约束性指标,如到2010年,单位国内生产总值能源消耗降低20%,主要污染物排放量减少10%,自2007年始,这两项约束性指标已经层次分解落实,直至县政府、有关行业和重点企业。以这种行政的定量方式限制经济发展的环境后果是否一定最优(如发放污染许可证、允许市场交换也可能是一种思路),我们暂且不讨论,但显然还有许多发展目标(如企业自主创新)是无法用定量方式激励或惩罚的。

*Journal of Public Economics* 89, 1743—1762.

- Ma, Jun, 1997, *Intergovernmental Relations and Economic Management in China*. New York: St. Martin's Press.
- Malcomson, James, 1984, "Work Incentives, Hierarchy, and Internal Labor Markets", *Journal of Political Economy* 92, 486—507.
- Maskin, Eric., Yingyi Qian, Chenggang Xu, 2000, "Incentives, Scale Economies, and Organization Forms", *Review of Economic Studies* 67, 359—378.
- Montinola, G., Yingyi Qian, Berry Weingast, 1995, "Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China", *World Politics* 48, 50—81.
- North, Douglas C., 1981, *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton Co.
- North, Douglass C. and Robert Paul Thomas, 1973, *The Rise of the Western World: A New Economic History*, Cambridge University Press.
- Oi, Jean., 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics* 45, 99—126.
- Qian, Yingyi., and Chenggang Xu, 1993. "Why China's Economic Reforms Differ: the M-Form Hierarchy and Entry/Expansion of the Non-State Sector", *Economics of Transition* 1, 135—170.
- Rosen, Sherwin, 1986, "Prizes and Incentives in Elimination Tournaments", *American Economic Review* 76, 701—715.
- Shleifer, Andrei, and Robert Vishny, 1993, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics* 108, 599—618.
- Stigler, George, 1971, "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics* 2, 3—21.
- Tirole, Jean, 1994, "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers* 46, 1—29.
- Whiting, Susan, 2001. *Power and Wealth in Rural China: The Political Economy of Institutional Change*. Cambridge University Press.
- Wong, C., C. Heady, and W. Woo, 1995, *Fiscal Management and Economic Reform in the People's Republic of China*, Hong Kong: Oxford University Press.
- Zhou, Li-An, 2002, *Career Concerns, Incentive Contracts, and Contract Renegotiation in the Chinese Political Economy*, Ph.D. thesis, Stanford University.

## Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model

Zhou Li-an

(Guanghua School of Management and IEPR, Peking University)

**Abstract:** This paper investigates the nature and characteristics of the governance structure of China's local governments, which is termed as "promotion tournament model", and tries to link this model with China's growth miracle and many social and economic problems associated with the miracle. We argue that promotion tournaments, as an incentive system governing Chinese local officials, are a critical source of China's miraculous growth, but in the meantime, due to its internal limitations, it is also the root of many profound and pressing problems challenging China's policy makers.

**Key Words:** Promotion Tournament; Incentives of Local Officials; China's Economic Growth

**JEL Classification:** H110, H770, P350

(责任编辑:詹小洪)(校对:芝山)