

# 中国党政干部晋升的政绩型体制

冯军旗

摘要：本文在 1978 年以来河南省中县干部晋升实践的基础上，提出了中国党政干部晋升的政绩型体制。这种体制以政绩作为干部晋升的基础性依据，以政绩论英雄，凭政绩用干部，通过目标任务层层分解的政绩考核体系，把各级干部引入到晋升锦标赛中，从而把干部的晋升与地方的发展紧紧缠绕在一起。政绩型体制从干部的角度为中国改革开放 30 年来的高速发展提供了政治经济学的解释。

关键词：政绩型体制；中心任务；政绩考核体系

中图分类号：D630 文献标识码：A 文章编号：1003-854X(2015)12-0062-04

## 一、政绩型体制的提出

在当下的中国，党政干部的晋升是一个极其复杂的过程，也是政治生活中被不断热议的话题。这其中既关系到政治体制、政治机构设置和晋升流动管道，也关系到个人的能力、人脉、机遇等因素，甚至个人的自然特征、性格特点等因素也会对干部的晋升产生不小的影响。虽然如此，干部的晋升仍存有普遍性的规则，仍可以对干部的晋升进行学术性的研究。美国政治学家普特南在《政治精英的比较研究》中提出了不同政治体系选拔政治精英过程中具有普遍意义的三条标准：政治上忠诚可靠；组织能力和说服能力；技术专长。而坊间流传的“50 年代，解放军；60 年代，造反派；80 年代，大学生”的用人标准，可视为当代中国选拔任用干部的具有普遍意义的规则反映。

本研究并不准备对干部晋升的所有因素进行探讨，而只是对影响干部晋升的“能力”因素也就是政绩进行实证性研究，这大致对应于干部“德才兼备”中“才”的范畴。本文认为，1978 年以来中国的政治体制改革基本上是增加政治活力的行政改革，其重要内容之一就是本文提出的党政干部晋升的政绩型体制，这种体制与“以经济建设为中心”的政治路线和党管干部的组织原则紧密相关。

政绩是干部在履行岗位职责的实践中所取得的成绩，是干部德才素质在实践中的反映。政绩在干部的政治生涯特别是晋升中起着基础性作用。在不同的年代，政绩有不同的内容和标准。在革命年代，中共面临的主要任务是军事斗争和暴力革命，这种革命型军功成为建国初期选拔任用干部的重要标准，也与中国历史上每次王朝建立初期，军功集团往往压倒性地盛于文官集团的特点相符<sup>①</sup>。“50 年代，解放军”正是以这种军事型军功为基础的。建国后特别是 10 年文革中，政治运动不断，运动中的表现成为

干部脱颖而出的重要标准，政治运动成为干部更替的重要方式，这时的政绩主要是运动型政绩，“60 年代，造反派”正是以这种运动型政绩为基础的。1978 年以来，中共的中心任务是经济建设，这时的政绩主要是经济—管理型政绩，“80 年代，大学生”正是以这种经济型政绩为基础的。虽然不同的政绩类型对应不同的认定标准，但从中共的干部实践来看，政治标准和能力标准，在革命、运动和建设中的态度，认成绩，则是一以贯之的。

改革开放 30 年来，以经济建设为中心指明了中共干部努力的方向，而凭政绩用干部的组织路线和用人导向，则使得干部的晋升与发展的政绩紧密相连，从而为经济发展提供了源源不断的干部动力和组织基础。以激励为主的干部政绩型体制，正是 1978 年以来的干部晋升逻辑。党管干部使得中共牢牢控制着干部任免和晋升的大权，凭政绩用干部则使得各级干部为发展而竞争，因发展而晋升。中共通过建立自上而下的政绩考核体系和设置自下而上的晋升竞赛，把各级干部投入到经济发展的竞技场中，通过可以比较的发展绩效来识别和选拔干部。相对于之前的政治忠诚和政治表现标准，转变为可以考核和量化的以经济—管理型为主的综合标准，这是行政管理的一场革命。

## 二、政绩型体制的个案考察：中县的实践

### 1. 政绩考核体系

1978 年以来，中共的工作重心转移到经济建设上来，以经济建设为中心成为各级干部的意识形态和行动法条，这是具有里程碑意义的伟大转型。而 1978 年对于中县具有转折意义的一个事情就是：从这一年开始，中县的连续性统计资料开始建立，并一直延续到今天<sup>②</sup>。

1978 年以来，中县的中心任务和政绩考核受到大气候和小气候的影响，大气候就是中央和河南省的大政策和

大形势，小气候则是北山市的政策和形势以及中县本身的实际。中国行政管理的“行政逐级发包制”以及目标任务逐级分解制，很大程度上决定了中县干部们“干什么”以及“怎么干”的问题，这使得中县 30 年来的发展深深打上了体制性烙印。

在经济建设为中心任务的形势下，中县每任县委书记的施政理念和中心任务都是继承和创新并举。很具有特色

的是，对于棉纺、蔬菜和畜牧等中县的支柱产业，以及党的建设、精神文明建设等软任务和软指标，历任县委书记基本是一张蓝图绘到底。而对于经济和社会发展等一些硬指标，历任县委书记则是各绘蓝图，各有其理念和主张。下面对中县 1985 年以来历任县委书记的中心任务进行统计分析（见表 1）。

中县对干部治理的主要方法是目标管理，也就是政绩

表 1 1985 年以来历任县委书记中心任务一览表

姓名	任期	中心任务	综合评价
陈大军	1985.12—1991.6	农业：棉花，小麦 工业：棉纺业，乡镇企业 经济体制改革	为中县任职时间最长的县委书记，作风稳健，比较清廉，被树为廉洁典型，不揽权。
武强立	1991.8—1993.12	农业：农业开发，区域化规模种植 工业：棉纺业，乡镇工业	中县人，比较谨慎，务实，不追求政绩工程，重视农业，比较维护中县利益，不折腾。保守守成。
陈遵义	1993.12—1994.12	农业：农业 6 大系列开发，公司加农户 工业：乡镇企业	懂经济，重点抓农业结构调整，以两圈（猪圈、羊圈）闻名。经济冒进，损失较大。和前任县委书记宿怨极深。
陈道白	1994.12—1997.3	工业：组建 6 大集团，大办经济实体和个体私营经济 农业：高产高效示范区，小康村建设	提出“工业立县”，大力发展工业，以两园（工业园、工贸园）著称。急躁冒进，损失惨重。干部使用力度大，能上能下。
李朝中	1997.3—2000.5	工业：棉纺业，大力发展非公有制经济 农业：高效农业，蔬菜	踏实稳健，提出“休养生息”，因地制宜，主抓蔬菜和棉纺，部分干部认为其“无大的作为”。调整干部过多过频。
杨玉琴	2000.5—2004.2	农业：高效农业行动计划，规模种植 工业：非公有制经济	以农为主，高效规模农业种植。一刀切，不因制宜，损失大。部分干部使用不当。
林庆生	2004.2—2008.1	工业：棉纺，招商引资，工业园区，民营经济 农业：蔬菜，畜牧，棉花，新农村建设	稳健谨慎，工业发展明显，产业集群形成，城镇化建设突出。但经济体系单一，招商引资一刀切。

资料来源：县档案局和访谈。

考核。从 1985 年开始，中县对乡镇领导和县直领导逐步建立了完整的考核体系。每年年初，县里会把任务和目标分给各个乡镇和县直单位，年终则会对完成情况进行考核，然后根据得分情况进行排名，并召开隆重的表彰大会，奖励先进，惩罚落后。通过在干部中引入竞赛机制和数字目标管理，并以晋升作为强激励，从而构成了地方发展的制度性基础。

1984 年，中县一位县委副书记带队，到河南河夏市西县和山西长子县学习目标管理和岗位责任制经验。1985 年 1 月中县下发《关于党政机关工作实行目标管理和岗位责任制的决定》，标志着中县实行目标管理的开始。决定中要求：对各乡镇和县直部门确定任务指标，以岗位责任制的形式分解到单位领导和工作人员。上对下实行任务承包，下对上作出保证，组织对目标进行管理。经过 1 年多的运行，1987 年，中县制订了《1987 年目标管理总体方案》，初步建立了物质文明建设和精神文明建设的目标体系。目标体系经过不断的修订和完善，一直运行到今天。

1987 年的目标体系包括物质文明考评指标和精神文

明考评指标，物质文明考核指标包括农业、工业和财政 3 大类 12 小项，共 600 分，其中农业方面 300 分：农业总产值 100 分，粮食 80 分，农民人均纯收入 40 分，经济作物 20 分，林业 10 分，畜牧水产 20 分，扶贫 30 分。工业方面 250 分：工业产值 110 分，乡镇企业 70 分，预算内工业企业 40 分，商品零售和外贸：30 分。财政 50 分。精神文明考评指标 8 小项，共 400 分，包括：党的建设 90 分，文明单位 40 分，计划生育 70 分等。

1993 年开始，对乡镇党委政府统一考核，实行 2000 分制，主要考核指标包括经济和社会发展目标任务以及精神文明建设两大类。县直部门 1000 分制，主要包括业务指标和精神文明建设指标。这个分值体系一直延续到今天。1992 年开始实行计划生育一票否决，1994 年实行计划生育、农民负担和社会综合治理一票否决。

1995 年，随着新的县委书记上任，中县目标考核体系大修订，1997 年，逐渐形成了新的目标体系。对乡镇和县直部门实行综合目标考核，并引入单项竞赛目标。乡镇综合目标分 15 项子目标，共 2000 分，包括：农业 300

分，乡镇企业 200 分，财政收入 200 分，引资 100 分，农民人均收入 100 分，环境保护 80 分，土地控制 50 分，党的建设 200 分，精神文明建设 200 分，社会稳定 350 分，小康村建设 50 分，县委政府交办工作 100 分。

2000 年，新的县委书记上任，中心任务是农业产业化，贯彻执行北山市农业行动计划，所以 2000 年乡镇目标考核体系中，农业发展提高到了 580 分，主要是蔬菜、畜牧和棉花。对县直部门的考核中，积极参与《行动计划》，创建高效农业示范园区提高到了 300 分。

2008 年的中县目标考核已经和 21 年前的 1987 年有了根本性的变化，在对乡镇工作 2000 分的目标考核中，主要经济指标 200 分，包括：生产总值增长、非公有制经济比例、限额工业增加值和利润增长、农民人均现金收入和全社会固定资产投资增长等。重点工作目标 1000 分，包括：工业经济 350 分，新农村建设 160 分，城镇化建设 140 分，财政工作 150 分，招商引资 100 分，社会保障及可持续发展 100 分。党建精神文明及社会稳定 800 分，包括：领导班子和基层组织建设 100 分，党风廉政 100 分等。

显然，工业和招商引资成为中心工作，而社会稳定也已经成为基层工作的重中之重。

而北山市 2008 年度县市区责任目标考评体系总分为 1000 分，分为 45 个子目标，主要包括：地区生产总值 60 分，限额以上工业 40 分，地方财政 50 分，重点项目建设 50 分，城镇化建设 30 分，就业和社会保障 40 分，新农村建设 60 分，环境保护 40 分，精神文明建设 30 分，党风廉政建设 30 分，信访工作 30 分，安全生产 80 分。同时计划生育和社会综合治理一票否决。

从中县和北山市 2008 年的目标考核体系来看，同构性很强，主要指标体系基本相同，这就是具有中国特色的政绩考核体系：河南省把主要工作目标下达给北山市，北山市把主要工作目标下达给中县，中县则把主要工作目标下达给乡镇，这种自上而下的政绩链形成了富有特色的“政绩同构”现象。政绩同构意味着一旦一个任务纳入目标考核体系，就会成为各级政府共同的工作目标，一荣俱荣，一损俱损。它既可以解释为什么 30 年来中国地方翻天覆地的巨变，也可解释为什么虚假政绩和政绩工程不断出现，因此，它导致地方的很多成就和问题都是全局性的。

在中县，县委中心任务一旦确定，就要在全县贯彻执行，整个干部队伍全年工作必须围绕中心任务进行，而干部的仕途也和中心任务息息相关。

2. 政绩与干部仕途

对于政绩在干部的仕途中的基础性的作用，本文将根据中县乡镇党委书记晋升状况对政绩型干部晋升机制进行实证研究。

中县对乡镇实行的是以经济指标为基础的综合性目标考核，每年年底都会进行考核排名，然后第二年年初进行表彰。本文收集了 1987—2008 年乡镇表彰名单（见表

2），然后和 1987—2008 年晋升为县领导的乡镇党委书记进行比对，以发现政绩与晋升之间的关系以及乡镇党委书记晋升的基本模式。

通过比较，可以得出几个结论：（1）晋升的乡镇党委书记基本都分布在排名靠前，被奖励的乡镇。（2）晋升具有时间后延性，也就是往往一个乡镇党委书记做出突出政绩之后才被提拔。（3）对比充分证明了政绩型的干部晋升机制。可以看到，夏店乡 1987 年的第 2 名，1988 年的第 1 名，带来的结果是 1989 年乡党委书记张望贵的被提拔，此后，夏店乡基本没有获得奖励，其乡党委书记也再也没有提拔。白阁乡 1989、1990 年的第 2 名，1991 年的第 1 名，带来的是 1992 年乡党委书记贺步鹏的提拔。白阁乡 1992、1993、1994 连续 3 年的第 1 名，带来的是乡党委书记张道北的提拔。西城乡 1998 年以来连续 4 年的第 4 名，从一个有名的穷乡逐渐变成富乡，带来的是 2002 年乡党委书记邵祝道的提拔。南方镇 1999、2000 两年的第 1 名，2001 年的第 2 名，带来的是 2002 年镇党委书记王洛的提拔。西城乡 2002 年以来连续 3 年的第 2 名、连续 2 年的第 1 名，带来的是乡党委书记曹岩的提拔。这说明从 1987 年以来（实际是从 1978 年以来），组织部门的用人导向很明确：就是政绩导向。

从晋升的乡镇党委书记来看，从其它乡镇党委书记平调的 9 人，占 50%；乡镇长晋升的 4 人，占 22%；关键部委办副职和乡镇副职晋升的 5 人，占 28%。这说明，乡镇党委书记内部“官僚市场”存在一个流动现象，就是党委书记从一般乡镇向重点乡镇流动；而乡镇长内部“官僚市场”也存在一个流动现象，就是乡镇长从一般乡镇向重点乡镇流动。这种流动就形成了乡镇党委书记的晋升模式：先在一般乡镇培养锻炼，政绩突出之后流动到重点乡镇，然后获得晋升，从而形成了富有特色的双强晋升模式（强党委书记、强乡镇）。

双强晋升模式较好地解释了为什么几个乡镇不断产生县领导，而一些乡镇不产生一个县领导。它同时也可以具体解释为什么南方镇奖励次数为 18 次，只产生了 2 名县领导，因为它的精英强度还不够。而北方镇奖励 10 次，晋升 0 人次，因为它是次精英乡镇。但是，在晋升的 18 名党委书记中，有 3 名曾任北方镇党委书记，说明了一般乡镇的党委书记位置是培养和识别干部的摇篮。

实际上，现在中县形成了一个精英乡镇集团，县领导基本从这个精英乡镇集团的党委书记职位上产生。其包括大门镇、南方镇、城关镇、西城乡和团结乡。这其中，城关镇、西城乡和团结乡是经济因素，经济实力和财政雄厚。而大门镇和南方镇则主要是政治因素，大门镇是中县的北大门和交通要道，是中县的口子镇；南方镇与湖北省接壤，是宣传河南省和北山市形象的省界口子镇。这两个镇党委书记职位被北山市明确为副县级，从而使得这两个乡镇政治地位高于其它乡镇，也成为乡镇党委书记竞争和晋升的高地。这也说明精英乡镇集团是政治因素和经济因



表 2 1987—2008 年获奖乡镇排名统计表

年份	第 1 名	第 2 名	第 3 名	第 4 名	第 5 名	第 6 名
1987	城关镇	夏店乡	大水乡	李庄乡	华生镇	南方镇
1988	夏店乡	城关镇	团结乡	六月乡	西城乡	南方镇
1989	城关镇	白阁乡	团结乡	夏店乡	六月乡	大水乡
1990	大水乡	白阁乡	六月乡	城关镇	南方镇	团结乡
1991	白阁乡	六月乡	大水乡			
1992	白阁乡	六月乡	城关镇	大门镇	西游乡	
1993	白阁乡	大门镇	城关镇	南方镇	庞庄乡	大水乡
1994	白阁乡	南方镇	六月乡	城关镇	大水乡	西城乡
1995	白阁乡	六月乡	城关镇	团结乡	华生镇	大水乡
1996	六月镇	南方镇	白阁乡	北方镇	大水乡	夏店乡
1997	南方镇	北方镇	大水乡	华生镇	夏店乡	大门镇
1998	白阁乡	南方镇	北方镇	西城乡	团结乡	城关镇
1999	南方镇	白阁乡	团结乡	西城乡	六月镇	北方镇
2000	南方镇	团结乡	北方镇	西城乡	六月镇	白阁乡
2001	团结乡	南方镇	北方镇	西城乡	李庄镇	西游镇
2002	城关镇	西城乡	大门镇	南方镇	北方镇	团结乡
2003	城关镇	西城乡	南方镇	白阁镇	大门镇	团结乡
2004	城关镇	西城乡	南方镇	白阁镇	夏店乡	团结乡
2005	西城乡	城关镇	南方镇	白阁镇	团结乡	北方镇
2006	西城乡	团结乡	南方镇	城关镇	北方镇	白阁镇
2007	团结乡	西城乡	城关镇	南方镇		
2008	城关镇	团结乡	西城乡	南方镇	北方镇	白阁镇

资料来源：《北山干部任免名录 1949—2000》、《中县年鉴》。

素的双元路径。

三、结束语

1978年以来，中国党政系统实行了一种激励和惩罚并用，并以激励为主的政绩型干部晋升体制。通过对中县1978年以来的干部晋升的纵贯研究，本文提出并实证了干部晋升的政绩型体制。以政绩论英雄，凭政绩用干部，是这种政绩型体制的形象表达。通过晋升这一强激励杠杆，通过可以量化排名的政绩考核体系，这一体制把各级干部投入到经济建设的竞技场中，为发展而竞争，为晋升而发展。政绩型体制通过任务分解、锦标赛排名以及奖优惩汰，并伴以观摩、检查和督察等方式来实施。这种激励为主的政绩型官员治理体制，激励主要通过政治激励、经济激励和社会激励等方式进行。在各种激励方式中，晋升等政治激励是最强的，它可以最充分地调动干部创造政绩的积极性。面对各种排名，面对恩威并用的奖励和惩罚，面对各种大会表彰发言，或者惩罚性检讨，每个领导干部都如过江之鲫，争先恐后，从而为中国30年来的高速发展提供了干部因素的解

释以及政治经济学路径的探讨。把激励搞对，把政治搞活，这种以激发活力为目的的行政改革是中国30年来政治体制改革的主题之一。

干部晋升的政绩型体制既来自于列宁主义的先锋党学说，也深植于中国选贤任能的政治传统，更与1978年以来的经济发展这一时代任务相符。这种以能力主义为基础的选拔任用标准为干部的晋升提供了政治合法性。但凭政绩用干部的导向，一定会带来政绩真伪的问题。而政绩真伪的判断，则是一个非常复杂的现实问题。

注释：

① 但其后，却往往都有一个文官集团逐步取代军功集团的演变过程。

② 当我去中县统计局查找统计资料时，从1978年开始，每年的统计资料都单独成册，整齐摆放，一些资料上还印有“绝密”二字，而1978年以前的统计资料则空空如也。这从一个侧面说明了1978年是重建秩序的转折之年。

作者简介：冯军旗，男，1976年生，河南汝南人，政治学博士，中国社会科学院当代中国研究所，北京，100009。

(责任编辑 张卫东)