

干部选拔任用机制在纵向 地方政府间关系中的作用与限度

——基于浙江省市县党政负责人的问卷调查

郁建兴 蔡尔津 高翔

摘要：“依绩效提拔”的干部选拔任用机制是解释中国纵向政府间关系，乃至地方政府行为和地方治理绩效的一种重要理论。这种理论认为，“依绩效提拔”的干部选拔任用机制赋予了上级政府自上而下落实政令的权力。但浙江省 55 名市县党政负责人的问卷调查显示，目前的干部选拔任用机制是上级政府调控和引导地方政府行为的有限工具。第一，绩效的激励范围有限，表现为地方干部并不都认同“依绩效提拔”的判断，且有较稳定晋升预期的干部更不认同这一说法。第二，绩效的激励效果有限。一方面，“一票否决”指标的约束力不强，只有少数干部认为触犯“一票否决”指标会终止晋升之路。另一方面，其他类型绩效的激励效果差异显著，受访者认为重点工作比综合性考核排名、经济绩效更有助于晋升，而创新则被认为是展示治理能力的重要途径。“依绩效提拔”赋予了上级政府下达具体政策任务推进某些重点工作的较强权威，但并未给予上级政府设立绩效标准引导地方政府转变行为模式的有力影响。

关键词：干部人事制度；绩效；晋升；地方干部；纵向地方政府间关系

中图分类号：D630.3 **文献标志码：**A **文章编号：**1007-9092(2016)01-0012-010

一、问题的提出

“依绩效提拔”的干部选拔任用机制是解释中国纵向政府间关系，乃至地方政府行为和地方治理绩效的一种重要理论。黎安友指出，1978 年以后中国的干部选拔任用开始具备功绩制特征，意味着党更多依据绩效而不只是派系关系来选拔任用干部。中依绩效提拔的干部选拔任用方式不仅保证了国家统一和政权稳固，更型塑了“分权化威权主义”的纵向治理模式，是高层级政府调控和引导地方政府行为的重要政策工具。周黎安认为，高层级政府可以构建面向下级政府的晋升竞赛并设定竞赛标准，运用政治锦标赛激励地方干部落实政令。由于地方干部需要以绩效换取晋升，高层级政府可以通过把政策目标纳入竞赛标准来保证其落实。实践中，这些竞赛标准既可以是政治忠诚、经济绩效，也可以是辖区民意等。他们的实证研究验证了经济绩效与干部晋升的相关性。欧博文、李连江关于地方政府选择性政策执行的研究揭示，自上而下的干部考核是地方干部“尽职尽责履行不受村民欢迎政策”的原因之一。陈汉宣、高洁也发现，当高层级政府将死亡人数纳入考核指标体系后，安全生产就得到了较好的保障。

然而，“依绩效提拔”这一解释概念也受到了诸多质疑。首先，关于干部晋升的实证研究得到的并非都是支持性的结论。陶然、苏福兵等从逻辑和实证两个层面否认了政治锦标赛的适用性，指出并不存在显著证据支持经济增长带来干部晋升这一论断。陈婷和龚启圣的研究则显示，区域间的资源禀赋差异将消解“依绩效提拔”机制的有效性。其次，我们关于政策自上而下落实的案例研究也表明，当高层级政府提出服务型政府建设的施政纲领，并建立符合科学发展观的党政领导干部考核指标体系时，地方政府并未真正实现向服务型政府的转变，而是形成了“让社会政策为经济发展服务”的地方发展型政府新形态。各级政府 GDP 增长率层层加码的行为，更有可能是在分权财政体制下地方政府追求利润最大化的表现，而非上级政府下达考核指标下的产物。

如何解释“依绩效提拔”的干部选拔任用机制在影响地方政府行为时的矛盾现象？回答这一问题，需要跳出现有干部选拔任用机制有效与否的二元对立思路。的确，绩效以及与之相伴随的考核、奖励与晋升是地方干部决策时的重要考址：关键的问题在于，“依绩效提拔”中的绩效影响地方干部行为的程度和边界如何？事实上，“绩效”可区分为约束型绩效（对应任务型指标，如重点工作、“一票否决”）、激励型绩效（对应预测型指标，如经济绩效）等不同类型的。任务型指标是干部责任制的重要组成部分，主要指上级政府下达的具体目标或任务。预测型指标源自市场化改革后发生的新变化，它意味着高层级政府在某些领域不再给地方

政府分配具体任务，而是允许地方政府自行选定目标和实施手段。现有研究既没有确认绩效与晋升之间的相关性，也尚未比较不同类型绩效的影响效果。考虑到地方干部的时间和资源有限，且不同类型绩效之间还可能存在潜在冲突，地方干部就必然要在其中权衡选择。因此，以理解纵向政府间关系和地方政府行为逻辑为目标，我们需要了解：地方干部在多大程度上认同绩效会带来晋升，又认为何种绩效更能换取晋升呢？

本文旨在指出干部选拔任用机制在我国纵向地方政府间关系中的有效性与有限性。以往关于中国纵向政府间关系的研究侧重央地关系（或中央与省的关系），而较不重视省与地级市、县之间的关系。但这一以中央为起点的分析方式并不能完整刻画中国整体的分权状况。一方面，市县两级政府是直接面向民众且职能最为完备的政府层级，是影响我国政府治理绩效的最重要政府层级。另一方面，1984年干部人事制度“下管一级”改革后，干部选拔任用机制的作用集中体现在上下级的政府间关系之中。基于这样的认识，我们选取了长期实行干部省管县体制的浙江省为研究对象，在区分了综合性考核、经济发展、重点工作、创新、“一票否决”等不同类型的绩效的基础上，设计面向市县党政负责人的问卷调查。问卷调查结果显示：第一，绩效的激励范围有限，表现为市县党政负责人并未形成干部考核评价结果与晋升关系的一致意见，且有较稳定晋升预期的干部更不认同“依绩效提拔”的判断。第二，绩效的激励效果有限。一方面，“一票否决”指标约束力不强，只有少数干部认为触犯它会终止晋升之路。另一方面，其他类型绩效的激励效果差异显著，受访者认为实施创新、完成重点工作比改善综合性考核排名更有利于干部晋升，而经济发展指标的影响则相对较小。最后，我们讨论了上述发现对理解中国纵向地方政府间关系以及地方政府行为的贡献，以及对于改善七下各级政府间互动模式的启示。

二、干部选拔任用机制已有研究述评

以央地关系为核心的纵向治理是国家治理的核心命题之一，而干部选拔任用机制则被认为是中国在分权改革后得以有效推进经济发展的重要制度基础。Slanchard 和 Shleifer 认为，由于缺乏政治集权，俄罗斯中央政府未能有效控制地方政府的掠夺型行为，结果地方政府阻碍了经济增长。相反，中国在分权化改革的同时保留了强有力的政治集权，从而规制了地方政府的掠夺性行为，塑造了市场维护型联邦主义。李磊用分权化威权主义概括了中国的纵向治理机制，认为以干部人事制度为核心的政治集权是中央在分权背景下保持自上而下有效控制的重要工具。

那么，干部选拔任用机制究竟如何在纵向政府间关系中发挥作用呢？围绕这一问题，已有研究形成了两种互为补充的主要观点。第一种观点扎根于县乡治理的实践经验，侧重描述上级政府如何在分权的压力型体制下运用约束型指标实现自上而下的控制。第二种观点则以“政治锦标赛”理论为代表，更侧重分析高层级政府如何运用预测型指标激励、引导地方政府行为。

（一）干部责任制与约束型绩效

干部责任制是高层级政府用于控制和监督地方政府行为的重要途径。荣敬本等注意到，中央政府将财政权、组织人事权逐级下放给地方政府后，仍然保留了给地方规定的各项指标，由此使纵向治理体制从中央集中的动员体制过渡到了分权的压力型体制。在这一体制下，上级政府为了完成下达的指标，以责任状的形式，“采用数量化任务分解的管理方式和物质化的评价体系”向下级政府施加压力，要求地方干部为目标任务的完成情况承担个人责任。陈汉宜、高洁考察了陕西省西安市周至县 1988 年以来干部责任制的实施情况后也发现，自上而下分解指标任务是中国纵向治理体系中独特的绩效管理手段。它意味着地方政府不仅要履行法定职责，还要完成上级下达的一系列具体的目标任务，且其中不仅明确了地方政府应执行的内容，更规定了达标的量化标准。

值得指出的是，一些研究者认为中国并不存在自上而下的考核指标体系，但关于干部考核任用机制的实证研究否定了这一论断。高洁指出，绩效管理在中国国家治理体系中的运作包含了两个层面：一是中央政府将宏观政策纲领转化为具体政策目标，并通过行政体制逐级向下传达；二是县级政府将政策目标进一步细化为地方干部可执行的具体任务。这就是说，虽然以个人为主体的干部责任状主要发生在县乡政府，自上而下的政策任务分配和落实机制却贯穿了从中央到地方的全部纵向政府层级。这一判断与周雪光关于中国国家治理体系中运动式治理机制的研究相印证，即高层级政府会为特定政策的落实打破常规治理机制，为各级政府下达更为明

确的政策任务。

干部责任制的运行效果与考核情况对应的晋升后果有着重要关联。一般认为，地方干部如果未能完成责任状中的目标任务，就有可能受到包括免去参评年度先进或年度优秀的资格，乃至降职、审计或纪律调查等不同类型的惩罚。也正因此，完成上级政府下达的绩效目标常被认为是地方政府积极参与经济发展，甚至过分追求 GDP 等的重要原因。不过，也有研究者指出，由于考核指标多元、复杂且可能相互矛盾，地方干部难免出现无所适从的情形。金山爱发现，乡镇领导与县级政府签订的责任书中涵盖了工业发展、税费征收、计划生育等方方面面内容。海贝勒等提供的实证材料显示，莱西市所辖乡镇在其年度考核中面临了多达 19 项的目标任务。不同指标关联的奖惩力度既反映了高层级政府对政策的重视程度，也决定了地方干部的努力程度。已有研究揭示，县乡政府责任状中的指标大体可分为三类：一般性指标、硬指标和“一票否决”指标。其中，如果干部未能完成一般性绩效目标，上级政府可视情况决定是否惩罚。而假如地方干部未能完成硬指标，甚至触犯“一票否决”指标，那么他们就受到惩罚。目前尚不确定的是干部们将面临何种惩罚。物质激励毫无疑问是干部责任制赖以运行的基础之一，但是晋升激励呢？一方面，党的组织部门从未以正式文件下发过“一票否决”的考核指标，这意味着并没有明确证据表明触犯“一票否决”指标的干部就无法得到选拔任用。另一方面，研究者们仍然强调了任务型指标与干部晋升的相关性，认为上级政府会选拔任用那些表现良好的县乡干部，由此激励他们落实政策。海贝勒等也认为，一般性考核指标由于其内容的模糊性缺乏足够约束力，硬指标、“一票否决”指标等因为和晋升挂钩，对地方干部行为有较强约束。总的来看，研究者们倾向于认同干部责任制的约束力，即干部将由于触犯“一票否决”指标而失去晋升可能：

（二）政治锦标赛与激励型绩效

显然，建立在“否决”基础上的干部责任状应用范围有限：高层级政府很难将多少政策目标加入硬指标或“一票否决”指标的范畴之中。直到目前为止，被公认纳入“一票否决”的主要是计划生育、社会稳定、安全生产和环境保护等领域的少数指标。而上级政府下达的具有约束力的重点任务也不多。更为重要的是，压力型体制中层层分解指标的做法有着计划经济时代的突出烙印，已经难以适应市场化改革后的政府治理。金山爱注意到，上级政府通过年度工作计划或五年计划下达任务的做法正在发生变化，表现为预测型指标开始逐渐取代硬任务。这就是说，高层级政府不再明确规定地方政府在特定时间内的目标数值，而是开始允许地方政府根据当地实际情况自行预期可能达成的水平。这一变化意味着这些指标不再是不完成即惩罚的约束型指标。

中央政府推动任务型指标向预测型指标的转变，显然有着转变经济发展方式等考虑。不过，研究者们并不认为高层级政府就此放弃了对地方政府的干预和引导。他们指出，改革开放后高层级政府在扩大地方政府自主行为空间的同时，通过设立干部选拔任用的绩效标准为地方政府设置了“指挥棒”，从而型塑了政治锦标赛。由于关注的绩效指标类型发生了变化，政治锦标赛的运作逻辑也就不同于干部责任制下“完成任务”的达标逻辑。周黎安指出，中国中央一地方间的块状治理结构使得高层级政府可以构建地方政府间的政治锦标赛，设立竞赛标准并辅以晋升激励，由此激励地方干部争取相对最优绩效。与干部责任状相比，政治锦标赛中高层级政府并不规定明确的“达标”线，而是更侧重设立竞赛标准，强调相对绩效甚于绝对业绩，因而更加突出了地方政府的自主性、积极性。相应的，地方干部关心的不只是完成任务，而是如何竞优，其绩效也就有着更强的激励特征。需要指出的是，政治锦标赛的应用范围不是全体党员干部，而是主政一方的党政负责人。政治锦标赛理论认为，中国的纵向治理机制采用的是“行政发包”，或“中央治官、地方治民”的分级治理逻辑，这意味着地方党政负责人需要为地方治理绩效承担主要责任。在实践中，我国地方层面的权力形态也有着突出的“中心—边缘”结构特征，地方党委和政府在工作时间、工作内容和工作流程方面高度“耦合”，其党政负责人是影响区域经济社会发展的最重要行动者。相应的，研究者们多采用经济发展、社会发展等治理指标作为地方政府间横向竞争的竞赛标准，认为地方干部可以用这些绩效中的相对较好表现来获取晋升。

尽管指标类型、运作逻辑都与干部责任制有着较大的差异，预测型指标调控和引导地方干部行为的有效性同样建立在绩效与晋升的关系之上。显然，假如良好的绩效不能带来晋升，地方干部的努力程度就会大打折扣。Eaton、Kosta 发现，在干部轮岗频率较高时，尽管高层级政府把环境保护作为重要指标纳入了考核评价的指标体系，地方干部也并不会真正严肃地加以对待。原因就在于地方干部为环保做出的努力较难影响绩效，进而影响晋升。不过，激励型绩效能否带来晋升，也依旧是个充满争议的不确定结论。以省级层面干部晋升的研究成果为例，薄智跃发现省上缴税额与省长职务晋升呈显著正相关，而 GDP 增长率与干部晋升关系并不显著。

。周黎安等的多项研究则表明，省级领导任期内平均经济绩效等与晋升都有显著正相关。Choi发现，经济绩效与省长的晋升情况有正相关，而省委书记的晋升则同时受到了绩效与政治联系的双重作用。贾瑞雪等也发现，经济绩效和政治联系在省级领导的晋升中互为补充关系。^⑩不过，陶然等的测算发现，GDP增长率与省级领导晋升没有显著正相关，王贤彬、徐现祥运用包括人均GDP增长率、人口增长率等多种经济绩效指标计算后，也未找到实质性证据支持经济绩效与省级领导晋升之间的相关关系。在地级市、县级政府层面，实证研究的结果也未能形成绩效与晋升之间的一致发现。

（三）简短的评论

上述关于干部责任制和政治锦标赛的研究文献，为我们揭示了干部选拔任用机制嵌入中国纵向治理体系中的运作方式。已有研究表明，运用垄断的组织人事权，高层级政府既可以采用任务型指标严格控制地方政府行为，要求其落实具体政策目标，也可以运用预测型指标，激励地方干部因地制宜谋求善治。如果高层级政府能够将考核结果与干部晋升挂钩，就更有可能控制、激励地方干部落实该项政策。

尽管如此，干部责任制和政治锦标赛的已有成果都未能确认不同类型指标在纵向治理中的有效性程度，更未能说明在多种指标类型同时并存的情况下，地方干部将如何分配有限的时间和资源，权衡各项工作的轻重缓急。一方面，实证研究始终未能确定各类型指标与干部晋升之间的相关性。研究干部责任制的学者更重视描述这一制度的实施现状，强调了基层干部政策执行的优先次序有赖于其重要性，但未能明确各类型指标与干部晋升之间的关联程度。政治锦标赛的研究成果则表明激励型绩效与干部晋升之间的相关关系存在很大的不确定性。另一方面，已有研究成果注意到了地方干部面临了约束型绩效、激励型绩效等多种不同的考核指标，但尚未评估这些指标影响干部晋升的优先次序。相应的，已有研究也就未能回答，当地方干部面临上级政府下达的多项任务时，他们将如何决定政策落实的优先次序。

为了更加清楚地界定干部选拔任用机制在纵向地方政府间关系的有效性和有限性，我们设计了面向市县党政负责人的调查问卷，请他们判断不同类型指标将如何影响其提拔任用。相比第三方视角（高层级政府或是外部观察者），了解市县党政负责人对不同类型绩效与晋升关系的判断，能够更为直接地帮助我们预测地方干部应对上级下达指标时的应对策略：在问卷中，我们区分了约束型绩效（任务型指标，包括“一票否决”指标、重点任务）、激励型绩效（预测型指标，如综合考核评价、经济绩效等），请市县党政负责人逐个评价不同指标类型对其提拔任用的影响程度。由此，我们不仅可以了解市县党政负责人如何看待绩效与晋升的关系，更能够了解他们心目中不同指标类型的优先次序，从而更全面地判断省级政府运用干部选拔任用机制自上而下落实政令的效果。

三、研究设计与数据来源

我们选取浙江省市县党政负责人为调查对象，发放问卷了解他们如何看待不同类型绩效对干部晋升的影响。第一，地级市和县级政府是中国政府职能的最重要履行者，而市县党政负责人又是影响其所在政府行为的最重要行动者，理解市县党政负责人眼中的绩效，对于我们理解中国地方政府行为逻辑有至关重要的作用。与乡镇政府相比，市县政府职能完备，承担了除国防、外交外几乎所有的政府职能。而乡镇政府在乡财县管后已被逐渐弱化，不但职能范围有限，行政编制较小，其自主行为空间也不大，在基层治理中更多扮演执行者而非治理主体的角色。与省级政府相比，市、县两级政府直接面向公众履行职能，在塑造地方治理绩效中有着至关重要的作用。第二，浙江省是调查市县党政负责人如何看待干部选拔任用机制的理想地区。浙江省长期实行省管县体制，市、县两级的党政负责人任用均由省委决定并组织实施。由此，浙江省的市县两级党政负责人选拔任用都面对同一主体，采用同种规则。以浙江省为研究对象，能够最大程度消除由于规则不一致带来的干扰（在市管县体制下，县级党政一把手的选拔任用由地级市决定，因而不同地级市之间可能存在执行规则上的差异）。

2015年3月，我们面向浙江省101个地级市、县（包括县、县级市、区）党政负责人发放了《党政领导干部选拔任用机制调研问卷》，请市县党政负责人填写问卷并邮寄返回。问卷包含四个部分，分别为受访者对干部选拔任用中不同类型绩效重要性的看法（第一部分）对地方党政负责人应有能力和特质等的看法（第二部分），受访者的职务晋升态度（第三部分），以及受访者性别、出生年月、政治面貌、民族、职务职级等基本信息（第四部分）。围绕研究问题，本文主要分析问卷第一部分和第四部分数据。为了了解市县党政负责人对绩效与晋升问

题的看法，我们在第一部分共设置了 3 组 7 个问题，分别用于描述受访者的晋升预期、受访者对绩效与晋升关系的总体看法，以及受访者对不同类型绩效在干部晋升中的重要性判断。截至 2015 年 5 月 5 日，我们共回收问卷 62 份。其中，有 4 份问卷的答卷人为党政系统副职（1 份）、部门副职（2 份）和人大、政协一把手（1 份），另有 2 份答卷人未填写职级。由于问卷对象不符合调查要求，我们剔除了这 6 份问卷。此外，还有一份问卷的答卷人所在政府层级（地级市）、职务类别（地方党政负责人）与职级（副厅，理应为正厅）不相符合，我们也将其作为无效问卷处理。最终，共有 55 份问卷进入正式分析。

表 1 概述了问卷调查的有效样本信息。其中，所有受访者均为地级市或县（包括县级市、县、区）的党政负责人。问卷显示，55 名受访者均为中共党员，民族均为汉族。从性别来看，男性占据了绝对主导地位：55 名受访者中只有 2 名女性。同时，受访者学历水平较高，除 2 名受访者是大专学历外，其余市县党政负责人均有本科或以上学历。从职务职级来看，55 名受访者中，有 8 名地级市党政负责人，均为正厅级；有 47 名县级党政负责人，其中有 17 名为副厅级，29 名为正处级。

表 1 有效样本特征

性别	男		女	
(N = 55)	53 (96.4%)		2 (3.6%)	
学历	大专	本科	硕士	博士
(N = 55, 缺失 1)	2 (3.6%)	23 (41.8%)	27 (49.1%)	2 (3.6%)
政府层级	地级市		县 (包括县级市、县、区)	
(N = 55)	8 (14.5%)		47 (85.5%)	
职级	正厅	副厅	正处	
(N = 55, 缺失 1)	8 (14.5%)	17 (30.9%)	29 (52.7%)	

四、研究发现

面对上级政府下达的多元绩效考核指标，地方干部如何权衡轻重，分配其有限的时间与资源？问卷调查从两个方面询问了地方干部对绩效与晋升关系的看法。首先是地方干部对“依绩效提拔”的总体看法。假如地方干部并不认同高层级政府会根据他们的绩效表现决定选拔任用的话，他们也就较不可能积极回应上级下达的政策指令。其次是地方干部对不同类型绩效影响晋升程度的判断。如果地方干部认为某项考核指标更有助于晋升，他们就更有可能会付出较多努力完成该项指标。以下是问卷调查的主要发现。

（一）干部的晋升预期及其时“依绩效提拔”的看法

我们首先询问了受访者的晋升预期。面对“只要不出现被问责事项，我就能按部就班获得提拔任用”这一题项，有 35 名受访者（63.7%）选择“不太同意”或“很不同意”，有 8 名受访者表示“没感觉”，但也有 12 名受访者（21.8%）选择“比较同意”题项叙述。相关分析显示，受访者的晋升预期与他们所在的政府层级、职级并没有显著相关。这一结果表明，市县党政负责人有着差异化的晋升预期，但大多数市县党政负责人并没有稳定的晋升预期。我们认为，较不稳定的晋升预期意味着地方干部需要付出更多努力来换取晋升。

问卷调查的结果验证了我们的猜测。在问卷调查中，我们请受访者分享了他们对“依绩效提拔”，即干部考核评价结果与晋升关系的看法。结果发现，浙江省市县党政负责人并未就干部考核结果与其晋升情况的关系形成一致判断。面对“虽有明确的干部考核评价指标，但考核结果并不是影响我晋升的重要因素”这一叙述时，55 名受访者中有 28 名（50.9%）选择“非常同意”或“同意”题项的表述，有 3 名受访者（5.5%）不置可否，另有 23 名受访者（41.8%）选择“不太同意”或“很不同意”题项叙述。特别值得注意的是，受访者对“依绩效提拔”的看法与他们的晋升预期之间存在显著相关（表 2）。分析结果显示，那些有着更为稳定晋升预期的受访者，更倾向于弱化或否定干部考核评价结果对晋升的影响。而那些认为自己并不能够按部就班得到提拔任用的受访者，更加倾向于认为绩效，即干部考核评价结果是影响他们晋升的重要因素，即更认同“用绩效换晋升”。

表 2 受访者的晋升预期与他们对
“依绩效提拔”看法的回归分析

模型		非标准化系数		标准系数	t	Sig.
		B	标准误差	试用版		
1	(常量)	.966	.502		1.923	.060
	晋升预期	.549	.139	.481	3.958	.000

a. 因变量：党政负责人对“依绩效提拔”(即干部考核评价结果与晋升关系)的看法

(二) 什么样的绩效更能影响晋升？

干部责任制和政治锦标赛的研究成果表明，不同考核指标在纵向治理中的作用机制大不一样，突出表现为约束性指标（特别是“一票否决”指标）更侧重惩罚，即干部会因为未完成任务、触犯“一票否决”指标而遭到降职，或失去晋升机会。其他类型的指标，包括重点任务、激励型绩效等，则更侧重奖励，即表现较好的干部更有可能获得提拔。相应的，我们在问卷调查中区分了两种指标的提问方式：针对前者，我们请地方干部判断其对晋升的约束力；针对后者，我们则请地方干部判断其对晋升的影响力。

1. “一票否决”指标约束力有限

“一票否决”指标是已有文献中认为高层级政府调控、引导地方政府行为时最行之有效的指标类型。与其他类型绩效相比，“一票否决”指标是否定性指标，意味着官员如果无法达到指标要求，就会带来否定性的后果。这一后果有可能是评奖资格的取消，也有可能是晋升机会的终结。目前，正式纳入“一票否决”的指标包括社会稳定、安全生产、计划生育等。我们请受访者评价他们在多大程度上同意以下叙述“一旦触犯‘一票否决’指标，地方党政负责人的晋升之路就会终止”。

结果显示，“一票否决”指标的影响可能并不如想象的那么大。55 名受访者中，各有 3 名（5. 5%）、10 名（18. 2%）受访者选择“非常同意”或“比较同意”题项叙述，有 17 名受访者（30.9%）选择“没感觉”，但有 24 名受访者（43.6%）表示不太同意题项叙述，还有 1 名受访者选择了“很不同意”。综合来看，只有不到四分之一的受访者同意触犯一票否决指标会终止地方干部的晋升路径。

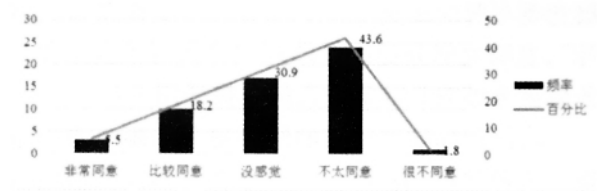


图 1 受访者对“一票否决”指标与
晋升关系的看法

2. 不同绩效指标对晋升影响程度差异显著

相比“一票否决”这样的约束型指标，上级政府下达的任务和综合考评（包括经济发展绩效）更倾向于正向影响干部晋升。已有研究文献指出，出色完成上层级政府下达的任务，或是在高层级政府设置的竞赛标准中取得相对最优绩效，地方干部就更有可能获得提拔任用。也正因此，这类指标更像是地方政府行为的“指挥棒”。

为了评价不同“指挥棒”的激励效果，我们区分了三种指标类型。一是基于经济、社会、民生、政治等多个维度的综合性考核，这也是官方文件中明确规定的考核指标体系；二是经济发展指标，它是综合性考核的组成部分，但考虑到经济建设在改革开放后长期占据政府工作中心地位，我们在问卷中将其单列出来；三是重点任务，即干部责任制中上级政府下达的有明确政策目标、内容的任务。

结果显示，受访者对不同类型绩效指标影响晋升的程度判断有着很大差异。在回答“综合

性考核排名会显著影响地方党政负责人的提拔任用”这一问题时，有 2 名（3.6%）受访者选择“非常同意”，有 23 名（41.8%）受访者选择“比较同意”，但也有 16 名（29.1%）受访者选择“不太同意”，表明市县党政负责人并不完全同意综合性考核排名更靠前的干部将更有可能得到提拔任用。受访者对经济发展指标的重要性程度判断更低。当被问到“地区生产总值（GDP）等经济发展指标是选拔任用党政负责人的重要依据”时，只有 16 名（29.1%）的受访者表示“比较同意”，分别有 23 名（41.8%）、3 名（5.5%）的受访者选择“不太同意”或“很不同意”，还有 12 名（21.8%）的受访者表示不置可否。

相比之下，浙江省市县党政负责人更倾向于肯定重点工作对晋升的影响。各有 9 名（16.4%）、37 名（67.3%）的受访者选择“非常同意”、“比较同意”如下题项叙述：“与日常工作相比，出色完成上级党委布置的重点工作更加有利于党政负责人晋升”，表明大部分受访者（83.7%）认可重点工作任务会显著影响党政负责人的选拔任用。

均值和标准差比较的结果更为清晰直观地呈现了三者差别（表 3）。从受访者对不同类型绩效影响晋升的重要性程度判断来看（非常同意记为 1 分，分值越低表明重要性程度越高），重点工作任务的均值、标准差均最低，表明受访者较为一致地认可它在党政负责人选拔任用中有着更为重要的作用。相比之下，受访者对综合性考核排名、经济发展指标对晋升的影响看法一致性程度相对较低，但综合性考核排名被认为要高于经济发展指标的重要性程度。

表 3 受访者对不同类型绩效影响晋升程度的看法及其均值			
绩效类型	均值	标准差	样本量
综合性考核排名	2.80	0.919	54
经济发展指标	3.24	0.950	54
重点工作任务	2.09	0.776	55

3. 创新与晋升

在问卷中，我们还询问了受访者如何看待地方政府创新。尽管很少被干部选拔任用机制的研究者所提及，创新已经成为当代中国地方治理中最引人瞩目的现象之一。海贝勒发现，地方干部会开展政策试验或政策创新等活动，且高层级政府也鼓励地方政府这么做。一项关于浙江省地方政府创新的实证研究也显示，浙江省各个地级市都开展了形式多样的创新实践，涉及了公共服务、社会治理等方方面面的内容。那么，创新会有助于地方干部晋升吗？

受访者的答案肯定了这一判断。分别有 18 名（32.7%）、32 名（58.2%）的受访者选择非常同意和比较同意如下题项叙述：“创新是展示地方党政负责人治理能力的重要途径”。只有 5 人（不到 9.1%）选择了不太同意或非常不同意的题项叙述。而且，受访者对创新重要性程度判断的均值是 1.87（标准差为 0.883），显示其重要性程度不仅显著高于综合性考核排名、经济发展指标，甚至比重点工作任务更高。

五、结论与讨论

干部选拔任用机制是分权改革后高层级政府实施纵向政府间治理的重要工具，本文旨在判断它的作用成效与限度。相比于已有从外部观察者视角出发的研究成果，我们选取市县党政负责人为研究对象，采用关键行动者的新视角，更为直接地分析了不同类型绩效指标如何影响干部选拔任用，进而塑造纵向地方政府间的互动模式。

干部选拔任用一直是现行体制下管理队伍、推进工作、决定干部个人升迁的重要制度安排。基于 55 名浙江省市县党政负责人的问卷调查结果，我们发现，“依绩效提拔”的干部选拔任用机制是上级政府实行纵向治理的有限工具。2014 年中央印发的《党政领导干部选拔任用工作条例》明确规定，要在全面考察干部的德、能、勤、绩、廉后才能决定是否提拔任用。在政治、廉洁不出问题的情况下，绩效（政绩）仍然被认为在干部晋升中占据了很大权重。但调查结果显示，绩效的激励范围和激励效果等也存在限度。从激励范围来看，市县党政负责人并不完全认同干部人事制度“依绩效提拔”的判断。那些有着较稳定晋升预期的干部更倾向于弱

化或否认绩效在党政负责人选拔任用中的重要性。这一发现与马亮、唐凰凤等的研究发现相印证，即只有少部分地方干部认为绩效是影响他们晋升的主要因素。也正因此，考核绩效并非所有地方党政负责人的“指挥棒”：当地方干部并不认为他们需要绩效来换取晋升时，自上而下绩效考核的激励作用就会大打折扣。

退一步说，即便地方干部总体上接受“依绩效提拔”的判断，由于不同类型考核指标影响干部晋升的程度差异非常显著，高层级政府也只能对地方干部行为形成有限的影响。一方面，“一票否决”指标的约束力有限。只有不到四分之一的受访者同意触犯“一票否决”指标会终止他们的晋升之路。我们的访谈也显示，尽管有些地区的确存在因“一票否决”而影响干部使用的情形，组织部 n 却并未出台过任何正式文件规定“一票否决”指标与干部选拔任用相挂钩。实际上，真正影响党政领导干部选拔任用的是问责。《关于实行党政领导干部问责的暂行规定》明确指出，如果地方干部因决策严重失误、工作失职等造成重大损失或恶劣影响，或对群体性、突发性事件处置失当等，他们需要以“公开道歉、停职检查、引咎辞职、责令辞职、免职”等方式实行问责。同时，引咎辞职、责令辞职和免职的党政领导干部，一年内不得重新担任与其原任职务相当的领导职务。“一票否决”指标对应的惩罚，主要限于地方政府每年的先进个人评选和合规奖金发放。研究者之所以会形成“一票否决”与干部晋升之间相关关系的认识，可能是因为在现实生活中许多“一票否决”事件会导致干部被处以行政问责。另一方面，其他绩效指标对地方干部的激励作用有限。除了重点任务、创新被认为是展示能力、谋求晋升的重要途径，综合性考核排名与经济发展指标的重要性程度都没有想象的那么高。由于考核评价指标与干部晋升的弱相关性，绩效指标只是作用有限的“指挥棒”。

高层级政府尽管总体上很难运用绩效考评来引导地方政府达成善治，但干部选拔任用机制在纵向治理中并非无用武之地。受访者较为一致地同意，完成上级布置的重点任务将有助于他们的晋升。而是否有利于晋升则决定他们的工作状态。这意味着在一些具体政策领域，高层级政府仍然可以对地方政府形成强有力的约束。近年来，浙江省将“三改一拆”、“五水共治”纳入省委省政府重点工作，相应的，各级地方政府的拆违建工作、水域治理工作等都得到了实质性推进。同时，由于重点工作任务的强势推进，有些地区陷入了治理困境。对乡镇街道等基层政府而言，他们同时面对了高层级政府下达的各类指标，其中既包括社会稳定等“一票否决”指标，也包括工程建设类的重点任务。而正是由于“一票否决”指标的约束力不强，重点工作任务却能显著影响职务晋升，地方干部完成任务的压力始终强于维持稳定的压力。地方政府在治理过程中，经常遇到群众利益诉求甚至导致群体性事件，这时基层治理要稳定还是要发展？实践中更多出现的是稳定让渡于发展，以维稳逻辑保持社会稳定，而较少改变疾风骤雨式推进、落实重点工作任务的方式。

综上所述，干部选拔任用机制是高层级政府调控和引导地方政府行为的有限工具，它赋予了高层级政府下达重点任务推进某些重点工作的较强权威，但并未给予上级政府设立绩效标准引导地方政府转变行为模式、全面推进善治的有力影响。当前，我国已经进入彻底转变政府职能、全面建设法治政府的新时代，高层级政府需要超越以组织人事权为核心的行政命令式治理逻辑，探求以法治为准绳的纵向政府间互动新模式。

（责任编辑：严国萍）