
有效治理与有效选拔：

基于 1993—2013 年浙江县委书记选拔任用情况的分析*¹

张光梁 梓然 庄玉乙

【摘要】：中共领导干部的管理之道可概括为“有效治理、有效选拔”。这个制度既不同于西方的政府决策官员由胜选政治家及其任命者充任，公务员保持中立的政治与行政两分制度，也不同于以科举选拔官员的中国古代传统。它是一种在承担实际治理责任的官员中逐级选拔各级领导干部的制度。这个制度是中共自改革开放以来，通过废除领导干部终身制，建立任期制、交流制和后备干部等制度逐渐形成并完善的。在这个制度下，领导干部尤其是当政一方的地方党政领导，需要保持适当时长的任期以达到有效治理的目的，干部交流制度和后备干部制度体现了中共有效选拔领导干部所做的制度化努力。1993—2013 年浙江县委书记的任期和晋升数据为上述理论提供了经验支持。

【关键词】：有效治理；有效选拔；干部任期制；干部交流制；后备干部制度

【中图分类号】：D62 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007—9092(2018)04—0040—010

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2018.04.006

在过去的十余年间，官员晋升及其决定因素一直是政治学、经济学和社会学者关注的话题，相关研究成果也很多。以薄智跃^[1]和周黎安^[2]为代表的竞争锦标赛论者，力图把中共地方官员的职务晋升与他们治下地区的经济和社会发展绩效联系起来，并以此来解释改革发展时期中国经济快速增长的奇迹。但是，竞争锦标赛也遭到了众多的批评，有的试图从逻辑和实证两个方面论证经济增长决定官员晋升不成立^[3]，有的则主张是“关系”而非社会经济治理绩效决定了官员升迁^[4]，不一而足。

本文认为，上述各种观点在一定的范围和条件下成立，但都有局限。与斤斤计较经济增长等绩效指标、关系网络等人事变量与官员晋升之关系相比较，我们更需要把中国官员的晋升问题放在中国的政治和政府体制中加以考察，并在此基础上提出可以验证的假设。我们认为，改革开放以来，经过摸索和改革，中共形成的领导干部培养和管理制度，既不同于西方自近代以来实行的政治与行政两分的制度，也不同于传统中国和毛泽东治下的中国所采用的制度。这套制度需要处理的核心问题是如何在承担实际治理责任的官员中逐级选拔各级领导干部，如何处理有效治理和有效选拔这一对具有潜在张力的矛盾关系。

本文以 1993—2013 年期间在浙江省担任县委书记的干部在职和晋升的经验例证，来验证中共领导干部“有效治理”和“有效选拔”的逻辑关系。一方面，县委书记是担纲中共执政的“一线指挥部”的最重要的基层领导干部职务，承担了繁重的治理任务；另一方面，很多高级干部（如习近平、栗战书和韩正等）都有县委书记的从政履历，用习近平的话来说，县委书记这个职务是“锻炼和培养干部的好课堂”。

¹收稿日期：2018—05—08

作者简介：张光，政治学博士，三亚学院教授，厦门大学退休教授；梁梓然，厦门大学政治系硕士研究生；庄玉乙，政治学博士，厦门大学政治系助理教授。

基金项目：三亚学院中共高级干部数据库建设项目和中央高校基本科研业务费专项资金（编号：0220/ZK1050）。

一、理论、背景与假设

改革开放以来形成的中共党和国家各级领导干部培养和选拔体系，具有“治理与选拔”两位一体的特征。放在人类政治史的长河中考察，这个体系也是别具一格的。这个体系的生命力在于它以制度化的方式，有效地解决了在承担实际治理领导责任的官员中逐级选拔各级领导干部的问题，有效地解决了有效治理和有效选拔这一对具有潜在张力的矛盾关系。

一个国家如何在保证有效治理的同时，选拔各级政府的领导官员，从古到今，无论中外，都是政治理论和实践必须面对的核心问题。在中国先秦的封建制下，大小诸侯皆为世袭。自秦以来长期实行帝制，除皇帝等少数职位世袭外，其余官职皆由朝廷任命的官僚填充^[5]。在隋唐之前，这一任命或重家世(封建制残余)、或依军功。自隋唐至清，科举成为帝国各级官员产生的主要来源。在西方封建制下，世袭是产生执政者的基本方式。盛行于现代西方的政治选举制度可以追溯至古雅典民主制。然而，在一个超过城邦规模的国家中，通过民众选举产生从中央到地方各级政府行政领导人以及立法议员的制度，则始于获得独立后的美国。经过 200 余年的变迁，美国形成了各级政府的行政首脑以及代议机构成员经选举，政务官经任命而来，败选而去，另外政府工作人员则由终身制的官僚充任的政治与行政二分体系。这套制度随着美国的兴盛，特别是二战后的国际霸权地位，为其他西方国家所追随^[6]。古代中国的科举制和现代西方的选举任命制，有一相同点：即均在相对独立于治理过程之外的领域，创设一个甄别选拔体系，以解决领导官员的产生问题。

科举制由私学培养系统与官方考试系统共同构成。古代中国的政府官员，包括高级官员，产生的正常渠道是在私学系统中长期学习，然后经国家官方分级考试甄别择优产生。在科举制下，有志入仕的庶人可以长年读书(如范进中举)，所谓“两耳不闻窗外事，一心只读圣贤书”。一旦科举成功，通过乡试、殿试，即成为握有治理国家大小权力的官员，包括高级别官员，所谓“朝为田舍郎，暮登天子堂”。因此，帝制中国可以说在官员的实际执政或治理的体系之外，设置了一个官员入仕的教育和考试体系(学而优则仕)^[7]，通过把官员的选拔过程与官员的治理过程分离的方法，来协调治理和选拔的张力和矛盾。古代中国农业社会和皇权不下县的特征，决定国家只需要数万朝廷命官即可运行，而科举制大抵能够满足这一需要。当然，这些朝廷命官在实际治理过程中还需要幕僚、书吏的配合和支持，后者通常或多或少地与前者有人身依附的关系。这在某种意义上可以视作古代中国的政治和行政二分。

现代西方的政治选举和任命制度是在实在的国家治理过程之外，另起一套政治官员的选拔系统。政治选举通常需要依托政党组织筹划动员，政治任命人选一般也靠政党运作，鲜有脱离政党而能成事者。行政首长职位的竞选及胜选者的任命，对在野党而言，都不以实际的政治治理为前提，即便在执政党那里，现任行政首长竞选连任和任命(如果胜选的话)的行为，同他的执政治理过程也是分离的，尽管在理论和原则上，执政党抑或在野党何者胜选，可能部分取决于选民对执政者的治理实绩的判断和评价。因此，现代西方的政治官员执政过程和选拔过程的分离，通常会表现为选举与执政的分离，政党与政府的分离，执政党与在野党的区别，政治与行政的两分，以及因政治任命体制而产生的“旋转门”现象。

自建国以来，中国共产党作为列宁主义现代执政党，摒弃传统的科举制自不待言，而且始终拒绝执政和选举分离的西方政治制度，坚持实行在实际的治理过程中培养和选拔各级领导干部的制度。但是，这个制度的形成和完善经历了艰难曲折的探索过程。共和国成立后的头三十年，领导干部尤其是高级领导干部的职位高低，主要依据他们在革命战争时期的功绩大小分配，而且存在着事实上的干部终身制。文革前，由于党的各级领导干部正处壮年，终身制的弊端尚不显著。文革期间，众多老干部被打倒、靠边站，许多年轻人从工农兵的岗位直接跨进领导干部队伍。他们有的是劳动模范、战斗英雄，但更多的是因为“造反有功”的三种人。文革结束后，随着“三种人”被清除，大批老干部回到各级领导岗位上，领导干部队伍出现了严重老龄化问题。经邓小平、陈云、胡耀邦等首倡，江泽民、胡锦涛执政时期继续完善，中共逐步从制度上废除了干部终身制，实现了领导干部任期制、交流制和后备干部制，从而形成了中国特色“有效治理、有效选拔”的领导干部队伍管理制度。

废除事实上存在的领导干部职务终身制，是中共建立“有效治理、有效选拔”领导干部管理制度的第一步。1980年2月，中共十一届五中全会明确提出废除终身制。中共中央于1982年2月20日发布《关于建立老干部退休制度的决定》。1982年9

月中共十二大通过的新党章明确规定，党的各级领导干部的职务都不是终身的，都是可以变动或解除的，对年龄和健康状况不适宜继续担任的干部，应按规定离休或退休。

任期制引入最初与废除终身制密切相关。1982年通过的新宪法规定：国家主席等国家领导职务实行任期制，每届任期5年，连续任职不得超过两届。^[8]任期制在江泽民、胡锦涛担任中共总书记时期推广到中国所有党政领导岗位，并同干部交流和培养制度相结合，其意义已经超出废除终身制的范畴，对各级领导干部的履职和选拔形成强烈的约束。

2000年8月，中共中央下发的《深化干部人事制度改革纲要》提出要“实行党政领导职务任期制”。2002年十六大报告再次提出要“实行党政领导干部职务任期制”。2004年党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》再次重申要“实行党政领导干部职务任期制度”。中办发〔2006〕19号文件包括《党政领导干部职务任期暂行规定》、《党政领导干部交流工作规定》、《党政领导干部任期回避暂行规定》等三个法规文件，为党政领导干部任期制提供了一套相对完整的制度性规范。

《党政领导干部职务任期暂行规定》明确：

(一)党政领导职务每个任期为5年；(二)党政领导干部在同一职位上连续任职达到两个任期，不再推荐、提名或者任命担任同一职务；(三)党政领导干部担任同一层次领导职务累计达15年的，不再推荐、提名或者任命担任同一层次领导职务。《党政领导干部交流工作规定》明确：(一)县级以上地方党委、政府领导成员在同一职位上任职满10年的，必须交流；(二)在同一地区党政领导班子中担任同一层次领导职务满10年的，应当交流；(三)新提拔担任县(市、区、旗)以上地方党委、政府领导成员的，应当有计划地异地交流任职；(四)县级以上地方纪检监察机关(监察部门)、组织部门、人民法院、人民检察院、公安部门的正职领导成员，在同一职位任职满10年的，必须交流；(五)新提拔的正职一般应异地交流任职。副职领导成员在同一领导班子中任职满10年的，应当交流。党政机关处级以上领导干部，特别是从事执纪执法、干部人事、审计、项目审批和资金管理工作的领导干部，在同一职位任职满10年的，应当交流。^[9]《党政领导干部任期回避暂行规定》就避免因血亲、姻亲等关系引起的利益冲突任职作了规定。

显然，这三个中央文件首先是为了“有效治理”制定的，但也着眼于“有效选拔”。任期制为领导干部的“有效治理”提供了正面的激励。一个任期5年，通常足以让领导干部熟悉管辖地区或领域的情况，从促进地方经济增长的角度来看，5年的干部任期也是最佳策略^[10]。同一职位连续任职不得超过两个任期，同一层次领导职务任职不得超过15年，是一种接近于目前我国精英高校青年教师“非升即走”的制度，促使领导干部必须在任职期间励精图治，做出政绩；同时，这些制度也有助于干部队伍流水不腐，新陈代谢。县级以上地方党委、政府等党政机关的领导成员异地交流规定，也是服务于“有效治理、有效选拔”目的的具有中国特色的制度。

必须指出的是，上述制度并非针对中国所有的党政机关行政工作人员，它们并不适用于在国家党政机关里工作的一般公务员即非领导职务公务员，而仅适用于领导干部。1993年通过的《国家公务员暂行条例》把公务员划分为领导职务和非领导职务两类。这一划分，在某种意义上，可比之于西方的政治和行政二分把官员分为政务官和事务官两大类。不过，与西方的政治家、政务官和事务官制度，是从他们获得职务的源头开始区分的做法不同，中国并没有在任何一个加入公务员队伍时规定他(她)属于领导职务或非领导职务类别，而是在他们的工作生涯中，由上级党委及其组织部门甄别区分。

当然，能进入领导职务干部序列的永远是少数。对这些关键少数的选拔成为中共治国理政的一个关键。在这个环节上，中共的后备干部制度发挥着重要的作用。这个制度的系统建立也始于改革开放初期。当时，由于党和国家各级领导干部严重的老龄化，邓小平、陈云、胡耀邦等中央领导同志提出建立后备干部制度。1982年中组部成立青年干部局，负责选拔、培养青年干部。1983年中组部下发《关于建立省部级后备干部制度的意见》，正式确立后备干部制度，要求在全国范围内选定共计1000名省部级后备干部。这个制度很快延伸至省部级之下的各级领导干部。2002年颁布实施的《党政领导干部选拔任用工作条例》规

定，“党政领导班子成员一般应当从后备干部中选拔”。2014年新版《党政领导干部选拔任用工作条例》指出，“应当注重培养选拔优秀年轻干部，注重使用后备干部，用好各年龄段干部”。虽然表述由“一般应当”改为了“应当注重”，但后备干部的晋升机会显然远远高于其他干部^[11]。

总之，建国后的中国共产党经过长期的实践，特别是改革开放以来的治国理政实践，在废除终身制、优化党的领导干部管理体制的进程中，通过任期制、交流制、后备干部制度等制度建设，形成了一套以“有效治理、有效选拔”为目的的领导干部管理制度。这套制度的核心是在承担实际治理的领导职务的官员中逐级选拔各级领导干部，同时兼顾“治理与选拔”两方的需要，但更重前者。在这套制度下，对领导干部特别是当政一方的地方党政领导，在任期和晋升问题上，可以提出如下3个假设，假设1针对“有效治理”，假设2和3针对“有效选拔”：

假设1:为保证有效治理，地方领导干部在同一个地方担任党政一把手的任期，应当达到或接近一个完整任期即5年。

假设2:地方党政干部是否晋升与其任期之间，可能存在倒U的关系，即任期过短或过长都不利于晋升，而那些处于或靠近5年的领导干部具有较高的晋升机会。

假设3:那些获得交流机会、进入上级党委后备干部名单的地方领导干部，具有较高的晋升几率。

二、数据与方法

我们使用1993—2013年浙江省县委书记数据库，来验证上述假设。尽管在中国的干部等级中，县委书记属于基层领导干部（县处级^[12]），但权责重大，同时是中共高级干部的主要来源。用习近平的话来说，县委书记承担着中共治国理政“一线指挥部”的指挥长职责，是“锻炼和培养干部的好课堂”。浙江省素以“强县经济”驰名，对于我们的研究目的来说，浙江县委书记是理想的研究对象。我们将分别使用描述性和推论性统计分析来验证上述三个假设。

（一）数据库

我们构建了1993年至2013年的浙江省县委书记履历数据库（不包含区委书记），共收录376条“县一人”数据，其中27人曾担任过两次或以上县委书记职务，数据库实际包含346人。数据库包含了官员个人信息、任职信息与地方经济数据。

数据来源于统计年鉴与网络资源。我们根据浙江各地级市年鉴构建了包含官员姓名与任职时间的县委书记名单，再根据名单于人民网、新华网、百度百科搜集官员的履历，进行编码与录入，由此建立了包含官员个人信息与任职经历的数据库^[13]。县委书记对应的地方经济数据来源于《浙江省统计年鉴》。

（二）变量的操作化

1. 任期与复合任期

本文涉及的任期是指干部出任县委书记一职的总时长，通过计算县委书记离任年月与上任年月的差值所得。具体而言，我们根据《浙江年鉴》报告的县委书记的上任年月与离任年月，将月份按年进行折算，再计算两者差值，并按照四舍五入的原则取整，最终得到以年为单位的县委书记任期。

我们发现52.5%的县委书记由同县的县长升任，因此有必要在县委书记任期之外，设置一个能够反映一个干部实际治理同一个县的时长变量：复合任期（同县县长任期+书记任期）。对于那些并非本县县长升任的县委书记，任期仍按担任书记任期计算。

根据前述假设 1，我们预期大多数县委书记的任期或复合任期分布在 5 年或接近 5 年的区域，任期均值接近 5 年。

2. 定义晋升

我们在判断县委书记是否晋升时，考虑了如下两个限制：第一，只考虑县委书记离任后的首任职务，根据该职务判断是否晋升；第二，对担任过多个县的县委书记者，只考察其第一次出任县委书记的情况，舍弃其在其它县的个案。

参考现有文献对晋升的处理方式^[14]并结合现实情况，我们将县委书记的晋升限定在“实质性晋升”的范畴之内，即只有县委书记离任后首份职务的行政级别提升了，且并非前往人大、政协任职（退居二线），才认定他（或她）获得了晋升，编码为 1。“平行调动”与“待遇性晋升”在本文中视为未获晋升；前者指县委书记离任后首份职务的行政级别不变，后者指县委书记离任后被调往地级市人大、政协任职。两种情况者均编码为 0。

在实践中，浙江省存在部分县委书记“高配”副厅级领导干部的情况^[15]，对于“高配”干部晋升与否的判断，我们仍然遵循“行政级别提升”与“非‘退居二线’”的标准。按照这一标准，普通的县处级县委书记调任由市委常委兼任的县委书记（副厅级）职务，编码为晋升；由市委常委兼任的县委书记（副厅级）调任市委常委的其他职务，编码为未晋升。总之，“行政级别的提升”是我们认定干部晋升的必要条件，无论“高配”与否，只有其离任后级别发生了变化，我们才认为该县县委书记获得了晋升。

表 1 县委书记晋升的定义与编码

分类与编码	定义	常见情形
晋升 (1)	县委书记离任后首份职务的行政级别（相较于县委书记时期）有所提升，但不包含被调往人大、政协任职的情况。	离任后升任地级市市委常委、升任地级市副市长。
未晋升 (0)	包括“平行调动”与“待遇性晋升”两类情况，即县委书记离任后首份职务行政级别不变，或行政级别提升但进入人大、政协任职	离任后调往其他县区任县（区）委书记、出任市局领导、出任市委副秘书长；出任市人大常委会副主任、市政协副主席。

3. 解释晋升

我们以晋升与否为因变量，建立逻辑斯特(Logistic)回归模型，验证前述假设 2 和 3。模型的关键解释变量包含任期（及任期平方），和上级党政部门工作经历。任期变量用于验证假设 2。根据该假设，任期平方变量的系数应为负，并通过检验，即存在短任期与长任期的晋升概率显著低于 5 年左右的适中任期的倒 U 关系。

我们以在担任县委书记之前，是否有在上级党政部门工作经历，来操作假设 3，即那些在担任县委书记之前有交流经验、进入省管干部后备名单有更高的晋升机会。通过观察数据库，我们发现在担任县委书记之前，有些样本拥有在上级机关（地级市或省）党委和政府的工作经历，另一些则没有。在拥有上级工作经历的干部中，有的是从省或市级党政机关空降到县一级的，有的则是从县级调到上级机关工作了一段时间后又调回县里。这两类交流无疑比那些没有交流经历、或仅在同级政府之间交流（从一县到另一县）的干部，进入省委组织部管理高级干部后备名单的可能性更大^[16]。因此，我们以县委书记任职前是否在上级党政机关任职来操作假设 3，期待这个变量以正的方向通过显著性检验。

除了上述关键自变量外，我们还引入若干其他变量，对学界提出的有可能影响官员晋升的因素进行控制。“晋升锦标赛”是解释我国官员晋升的主流论调，因此对县委书记任期内县的经济表现有必要纳入模型。我们参考李宏斌和周黎安^[17]、陈焯等^[18]、李磊(PierreF. Landry)等^[19]的做法，考察了县委书记任期内 GDP 年均增长率、与前任相比较的 GDP 相对年均增长率，将二者视为县委书记执政期间地方的经济业绩。此外，为了验证郭钢^[20]与李磊(PierreF. Landry)等^[21]发现的财政增长与晋升的正相关关系，本文将财政年均增长率、财政相对增长率纳入考察。

此外，考虑到县委书记任职县自身的经济地位^[22]、县委书记卸任时的年龄^[23]可能对晋升产生影响，我们对各县 GDP 在省内排名变量、县委书记的离任年龄予以控制。

最后，官员之间竞争的激烈程度、晋升名额的多寡很有可能对晋升造成影响。尽管浙江省实行的是“省管县”的干部管理制度，省委组织部在任免干部的过程中，依旧会征求地级市市委的意见，与此同时，实践中浙江省大部分的县委书记职业生涯都限制在同一个地级市^[24]，故地级市内官员之间竞争的激烈程度仍有可能影响县委书记的晋升。参考吕晓波与李磊(PierreF. Landry)的做法^[25]，我们用各县所在地级市下辖县区总数来衡量县委书记区域竞争的激烈程度。

表 2 回归模型自变量及其操作化

类别	变量	操作化
任期	任期	离任年月与上任年月之差，按照四舍五入原则取整
	任期平方	任职时长(年)的平方
是否有交流或为后备高级干部经历	省/市任职经历	1=就任县委书记之前，该干部曾在省或市的党政机关(包括党委、政府、职能部门群众团体)任职。只要拥有上述任意一种任职经历(无论次数)，记为 1 0 = 没有上述任何一项任职经历
执政期间县的经济、财政业绩	GDP 绝对增长	任期内 GDP 年均增长率
	GDP 相对增长	任期内 GDP 年均增长率与前任 GDP 年均增长率之差
	财政绝对增长	任期内财政年均增长率
	财政相对增长	任期内财政年均增长率与前任财政年均增长率之差
控制变量	离任年龄	干部卸任县委书记一职时的年龄
	GDP 省内排名	2003 年各县 GDP 总量在浙江省的排名
	上级市下辖县区数量	县所属的地级市下辖的县区数量总和

注：经济变量均以 1993 年的价格为基数进行不变价处理。

三、统计结果与讨论

在这一节里，我们首先报告对上述变量的描述性分析结果，并重点观察县委书记的任期分布情况，以验证假设 1。然后，以县委书记是否获得晋升为因变量，建立逻辑斯特回归模型，验证假设 2 和 3。

(一)描述性分析结果

表3 报告了对所有变量做的描述性分析结果。由于不同的变量上可获及的数据存在不同的缺失情况，因此，各个变量分析结果所依据的观察数不等。表3 表明，高达95%的浙江县委书记是男性。约90%达到大学或以上教育水平。上任平均年龄43.7岁，离任平均年龄为47岁。57%获得了实质性晋升。在担任县委书记之前，93%有在县及以下政府部门工作经历，74%有在省或地市级工作经历(273个观测值中，有11个曾在省级机关任职，174个曾在市级机关任职)。53%的县委书记由同县县长升任。

表3 1993—2013年浙江省县委书记群体基本情况

变量	观察数	均值	标准差	最小值	最大值
性别(1=男, 0=女)	346	0.94	0.23	0	1
上任年龄	293	43.73	3.92	32	53
离任年龄	298	47.03	4.01	35	57
大学以上学历(1=是, 0=否)	200	0.90	0.30	0	1
任期(年)	311	3.62	1.29	1	8
复合任期(年)	311	5.14	2.19	1	12
是否晋升(1=是 0=否)	247	0.57	0.50	0	1
省或市级工作经历(1=有, 0=无)	243	0.74	0.43	0	1
本县县长升任(1=是, 0=否)	253	0.53	0.50	0	1

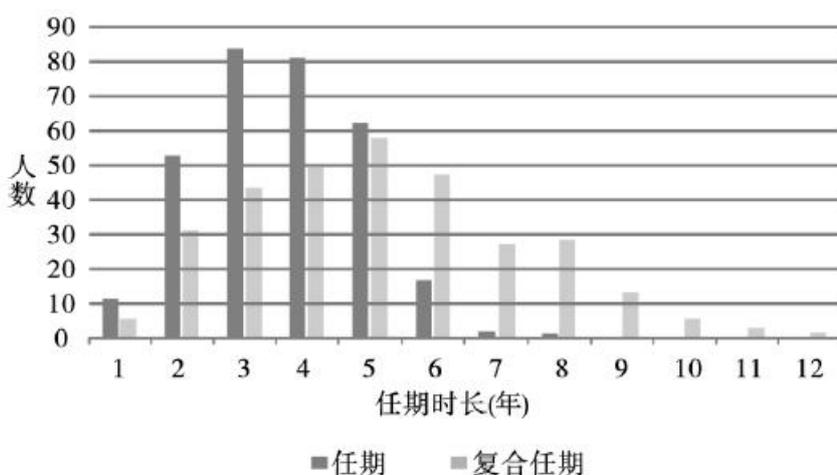


图1 1993—2013年浙江省县委书记任期分布

浙江省县委书记平均任期为3.62年，若将同县县长职位晋升为书记的情况考虑在内，复合任期平均值达到5.14年。图1以直方图的形式，报告了县委书记任期和复合任期的分布，从中我们看到，按县委书记任期计算，任期在3—6年之间的个案占

总数的 78.5%，按“县长+县委书记”复合任期计算，任期 3—7 年占总数的 72%。两个任期数据分析结果证明假设 1 为真。

(二) 推论性分析结果

表 4 报告了 1993—2013 年浙江县委书记晋升决定因素的 5 个逻辑斯特回归模型。5 个模型的样本不等，是因为它们纳入的自变量有所不同，而不同自变量拥有的观察数据缺失情况不同。包含 GDP 和财政相对增长率(即相对于其前任下的增长率)的样本最小，乃是由于样本中不包含数据库中每个县的第一任县委书记个案。5 个模型的一 2LL 和 H—L 检验值表明，模型引入的变量对县委书记是否获得晋升具有预测和解释力。

表 4 1993—2013 年浙江省县委书记晋升回归结果

	(1)	(2) G_1	(3) G_2	(4) F_1	(5) F_2
任期	0.154 (1.166)	0.128 (1.136)	0.041 (1.042)	0.082 (1.085)	0.214 (1.239)
任期平方	-0.016 (0.984)	-0.002 (0.998)	-0.006 (0.994)	0.008 (1.008)	-0.023 (0.977)
省/市工作经历	0.76** (2.138)	1.085*** (2.96)	0.89** (2.434)	1.099*** (3.001)	0.846* (2.331)
地级市辖	-0.229***	-0.27***	-0.399***	-0.278***	-0.406***
县区数量	(0.796)	(0.763)	(0.671)	(0.757)	(0.666)
离任年龄		0.033 (1.033)	0.057 (1.059)	0.042 (1.043)	0.071 (1.074)
GDP 省内排序		-0.012 (0.988)	-0.014 (0.986)	-0.012 (0.988)	-0.013 (0.987)
GDP 绝对 增长率		-0.031 (0.97)			
GDP 相对 增长率			0.033 (1.034)		
财政绝对 增长率				0.021 (1.021)	
财政相对 增长率					0.002 (1.002)
N	207	170	141	169	139
-2 Log Likelihood	251.244	197.925	152.235	195.775	151.265
H—L 检验 (P 值)	0.93	0.44	0.55	0.84	0.65

注：1. * p<0.10, **p<0.05, ***p<0.01, 括号内为胜算比(Odds Ratio)。2. 经过检验，不存在多重共线

性问题。3. GDP 与财政增长率是以 1993 年价格为基年价格的实际增长率。4. 相对增长率指该县委书记任内平均增长率与前任任内平均增长率的差值。

我们首先来看看控制变量的回归结果。用来检验晋升锦标赛的多个变量，包括 GDP 绝对和相对增长率、财政绝对和相对增长率、GDP 省内排序均未通过显著性检验，这表明经济和财政增长状况以及经济规模大小并非决定县委书记是否获得晋升的决定因素。此外，离任时年龄较小的县委书记并无明显的晋升优势。地级市下辖县区数量这个变量以负的方向通过显著性检验，符合常识预期，即在那些具有较少下辖县区地级市担任县委书记的干部，获得晋升至副厅级领导干部的机会，要大于在具有较多县区地级市担任县委书记的干部。下面，让我们来分析和解说操作假设 2 和 3 的变量：任期和上级党政机关工作经历。

1. 任期：治理重于选拔

县委书记任期和任期平方在 5 个模型中都没有通过显著性检验，意味着县委书记任期长短对他们的晋升没有影响，因此，假设 2 未得到经验数据的支持^[26]。看来，对于县委书记这一重要的基层领导职务，浙江省委更加重视的是有效治理的需要，不会在官员的升迁上着重考虑任期长短的因素，这也符合我国地方领导干部“任期弹性，随时迁调”的特点^[27]。如上所述，样本县委书记的平均任期接近 4 年，如果考虑众多县委书记由同县县长职务晋升而来的情况，则其平均任期略超 5 年一个完整的任期。此外，即便从培养高级干部的角度看，大多数获得晋升的县委书记的仕途停留于地厅级^[28]，不必“小步快走”。

2. “有效选拔”逻辑下后备干部和交流干部的优势

在所有的模型中，省/市工作经历变量均以正的方向通过了显著性检验，表明那些有上级党政部门工作经历的县委书记具有更高的晋升概率。以模型 2 的结果为例，在控制其他变量的情况下，拥有省、市工作经历的县委书记晋升的概率是没有此项经历干部的 2.96 倍(图 2)。这些干部中，有的是“空降交流干部”，即长期在省市任职，后被调往县区一级担任党政正副职，积累一定经验后担任县委书记职务的干部；有的是“本土干部”，其政治生涯虽然集中在县的范围，但曾经一次或多次被调往地级市或省级部门任职。在我国，“固守的吏”是多数，“流动的官”为少数，大部分基层官员通常在本行政区域内部固守或流动，“只有处于这一层次最高位置的极少数官员有机会向外地或上一层级流动”^[29]。这些获得纵向交流机会的干部，显然比那些仅获得横向同级(如县与县)交流、以及没有获得任何交流机会的干部，更有可能进入省管高级干部后备名单。因此，表 5 报告的模型为假设 3 提供了证据。

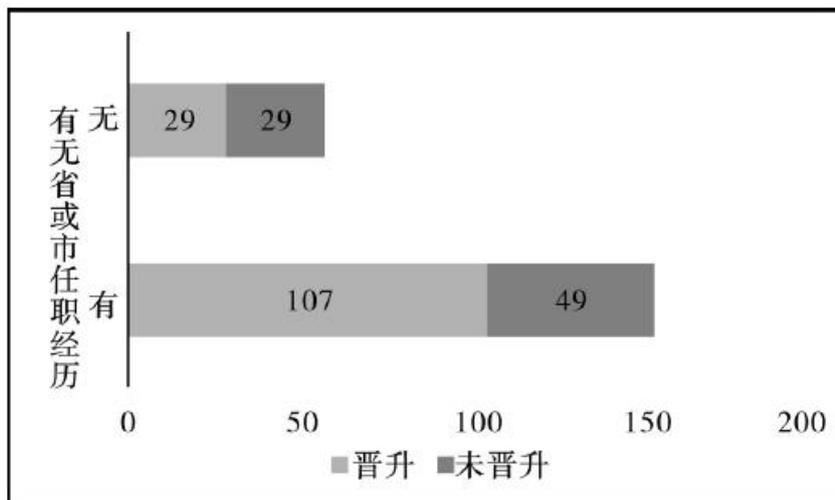


图 2 有无省市工作经历的县委书记的晋升情况对比

相对于上级单位工作经历只停留于地级市的县委书记而言，那些具有省级机关工作经验的干部更具优势。与从中央交流到地方的官员类似，这些从省下派到县级任县委书记的干部可以视为被组织重点培养的明日“政治明星”，他们往往肩负着组织较高的期望。我们的数据库中仅有 11 位(4%)的县委书记拥有省级机关的任职经历，任职单位包括省政府下属职能部门(7 人)、省共青团(2 人)、省政府办公厅(1 人)、省委宣传部(1 人)。这 11 人中离任县委书记后晋升的有 9 人，晋升率高达 81.8%。

四、结论

我们以“有效治理、有效选拔”来概括改革开放以来中共领导干部的管理之道。这个制度不同于古代中国科举制和现代西方的选举任命制把治理和选拔二分的做法。它是一种在承担实际治理的领导职务的官员中逐级选拔各级领导干部的制度。这个制度是中共自建国特别是改革开放以来，通过废除事实上存在的领导干部终身制，建立任期制、交流制和后备干部制度等逐渐形成并完善的。在这个制度下，领导干部尤其是当政一方的地方党政领导，需要保持适当时长的任期从而达到有效治理的目的。干部交流制度和后备干部制度反映了中共在达到有效选拔目的上所做的制度化努力。而且，在两者之间，中共重有效治理甚于有效选拔。

我们使用 1993—2013 年浙江省县委书记的数据对上述理论进行了经验验证。数据分析表明，浙江县委书记的平均任期接近 4 年，如果算上由同一个县的县长升任县委书记的情形，则平均任期略超 5 年一个完整的任期。这一发现对有效治理的命题提供了支持。对县委书记晋升决定因素的回归分析模型发现，GDP 增长、财政收入增长与他们是否晋升并无显著的相关关系，从而证明为众多学者追捧的竞争锦标赛理论，在 1993—2013 年之间的浙江县委书记的晋升案例中得不到支持。我们用来操作干部交流和后备干部制度的变量——出任县委书记前是否有上级政府的工作经历，均获得了通过显著性的正向系数，而县委书记任期和任期平方则未通过检验。这些发现表明，中共倾向于在保证有效治理的前提下考虑地方领导干部的有效选拔问题。对于作为执政党的中共来讲，有效治理始终是第一位的，有效选拔是第二位的。对于官员个人而言，前者构成他们升迁的基础，但自上而下的选拔、上级党委和组织部门的着意培养，也在官员晋升中发挥重要的、甚至决定性的作用。

注释：

[1]Bo, Zhiyue, “Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 5, No. 3, 1996.

[2]周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》，2007 年第 7 期。

[3]陶然等：《经济增长能够带来晋升吗？——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》，《管理世界》，2010 年第 12 期。

[4]OPPER Sonja. , NEE, Victor and Brehm Stefan, “Homophily in the Career Mobility of China’ s Political Elite”, *Social Science Research*, Vol. 54, 2015.

[5]王亚南：《中国官僚政治研究》，中国社会科学出版社 1981 年版。

[6]J. 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社 1987 年版；马克斯·韦伯：《经济与社会》，上海人民出版社 2010 年版。

[7]瞿同祖：《清代地方政府》，法律出版社 2003 年版。

[8]在 2018 年 3 月召开的十三届全国人大一次会议上，全国人大代表通过《中华人民共和国宪法修正案》，将宪法第三章

《国家机构》第七十九条第三款“中华人民共和国主席、副主席每届任期同全国人民代表大会每届任期相同，连续任职不得超过两届”中“连续任职不得超过两届”删去。

[9]虞崇胜、刘远亮：《任期制：国家权力和平有序更替的制度保障》，《福建行政学院学报》，2017年第1期。

[10]张军、高远：《官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据》，《经济研究》，2007年第11期；王贤彬、徐现祥：《地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据》，《管理世界》，2008年第3期。

[11]Tsai, Wen-Hsuan and Kou, Chien-wen, “The Party’ s Disciples: CCP Reserve Cadres and the Perpetuation of a Resilient Authoritarian Regime”, *China Quarterly*, Vol. 221, 2015.

[12]在我国，县委书记一般为正县处级，部分县委书记职务“高配”为副厅级或正厅级。

[13]为了检验网络信息的可信程度，我们将年鉴中的任职时间与网络上的官员任职信息进行比对，发现两者是一致的，一定程度上保证了互联网上官员履历的准确性。

[14]Bo, Zhiyue, “Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders”, *Journal of Contemporary China*, Vol. 5, No. 3, 1996. ; Li, Hongbin and Zhou, Li-An, “Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9 - 10, 2005.

[15]本文数据库中有34名县委书记是由地级市委常委兼任，行政级别实为副厅级。另有10名县委书记虽不是市委常委，但履历中明确标注其为副厅级。

[16]浙江省长期实行省管县体制，因此，它的所有县委书记和县长人选都应都进入过省管后备干部名单。（感谢匿名审稿人指出这一点。）我们认为，浙江省委组织部的后备干部应该是有层次的区分的。担任县委书记前具有上级党政机关工作经历的干部，比没有这一经历的干部，更有可能进入较高级别的后备干部名单。我们用高级干部（地厅级及其以上）来描写这一状况。

[17]Li, Hongbin and Zhou, Li-An, “Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9 - 10, 2005.

[18]Chen, Ye. , Li, Hongbin and Zhou, Li-an, “Relative Performance Evaluation and the Turnover of Provincial Leaders in China”, *Economics Letters*, Vol. 88, No. 3, 2005.

[19]Landry Pierre F. , Lü, Xiaobo and Duan Harirui, “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder”, *Comparative Political Studies*, 2017.

[20]Guo, Gang. , “Retrospective Economic Accountability under Authoritarianism: Evidence from China”, *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 3, 2007.

[21]Landry Pierre F. , Lü, Xiaobo and Duan Harirui, “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder”, *Comparative Political Studies*, 2017.

[22]杨其静、郑楠：《地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛》，《世界经济》，2013年第12期。

[23]Kou, Chien-wen and Tsai, Wen-Hsuan, “ ‘Sprinting with Small Steps’ Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System”, *China Journal*, No. 71, 2014.

[24]Gao, Xiang. , “Promotion prospects and career paths of local party-government leaders in China”, *Journal of Chinese Governance*, Vol. 2, 2017.

[25]Lü, Xiaobo and Landry, Pierre F. , “Show Me the Money: Inter jurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China”, *American Political Science Review*, Vol. 108, No. 3, 2014.

[26]我们将县委书记的复合任期而非其单纯任期加入模型，同样也没有通过检验（统计分析结果这里未报告）。

[27]耿曙等：《中国地方领导任期与政府行为模式：官员任期的政治经济学》，《经济学季刊》，2016年第3期。

[28]Gao, Xiang, “Promotion prospects and career paths of local party-government leaders in China”, *Journal of Chinese Governance*, Vol. 2, 2017.

[29]周雪光：《从“官吏分途”到“层级分流”：帝国逻辑下的中国官僚人事制度》，《社会》，2016年第1期。