

“地方法治竞争”的可能性

关于晋升锦标赛理论的经验反思 与法理学分析

李 晟*

摘 要 晋升锦标赛理论认为,在中央集权的控制下,地方政府官员会因为晋升的激励而围绕中央关注的考核指标展开激烈竞争。在此理论基础上,形成了关于地方法治竞争的预期。但是从实证数据与制度规范层面的分析,都无法充分证明晋升锦标赛在当代中国省级行政区域当中的存在。原因在于,社会转型中魅力型统治逐渐被法理型统治所替代,形式理性化法治的加强,削弱了中央集权对地方的控制,强化了科层制自身的运作,从而使得地方官员的晋升更少依赖中央,导致晋升锦标赛的效果无法发挥。因此,法治建设不仅不会以地方法治竞争的形式表现出来,还会减弱地方竞争。

关键词 晋升锦标赛 地方竞争 魅力型统治 法理型统治 科层制

引言:是否存在晋升锦标赛驱动的“地方法治竞争”

新中国建国以来,尤其是改革开放以来,面对中国的高速发展,学术界一直致力于从实践中提炼出理论解释,回答“中国做对了什么”〔1〕(或者也包括“做错了什么”)的问题。其中,地方政府竞争对于经济发展的激励作用,较早就得到了研究者的重视。钱颖一和许成刚在1993年指出,中国在改革以前就已存在的以区域“块块”为原则的“M型”多层次、多地区层级制组

* 南开大学法学院讲师。本文初稿曾提交“法律和社会科学2013年会”讨论,感谢冯象、刘思达、苏力、汪庆华等诸位师友的批评和建议,文中不足之处,文责自负。

〔1〕 参见周其仁:《中国做对了什么:回望改革、面对未来》,北京大学出版社2010年版。

织结构,突出了地方政府的作用,更好地调动了基层单位积极性,降低了地区实验成本,允许更多的制度实验,从而有利于经济转型与增长。〔2〕在此基础上,他们关于中国改革和转型中分权的研究,更进一步讨论了分权驱动之下的地方政府竞争,特别是在财政分权的背景之下,中国被描述为“市场维护型联邦主义”。〔3〕因此,地方政府间的竞争对于经济增长起到了重要作用。而为了解释变动的财政体制与分权格局为什么并未改变地方官员推动地方经济增长的动力,更深入的研究关注到了官员晋升的激励机制,将中国地方官员的晋升同地方政府竞争,尤其是经济增长的竞争联系起来,指出官员任期内的经济业绩同晋升存在正面联系,上级官员会主要依据经济增长来考核和提拔下级官员,从而激励下级官员为了获得晋升而追求更高速的经济增长。〔4〕这一基于实证的描述,被命名为“晋升锦标赛”模式。〔5〕“晋升锦标赛”这一理论概括,非常精炼而又生动地展示了经济增长与官员晋升之间的关联,描述了地方官员的行为激励,因而在提出之后得到了学界的普遍重视。虽然此后也有学者提出对于锦标赛理论较为有力的质疑,〔6〕但相关的争议似乎只局限于小范围的学术领域,晋升锦标赛这一理论模型几乎作为一种“共识”已经扩展到大众媒体和官方文献之中。〔7〕

形成于经济学研究中的晋升锦标赛这一理论模型,不仅在经济学领域得到重视,而且被扩展到政治学与社会学研究当中,被认为是高度中央集权的体制之下会自然出现的现象。〔8〕而正是由于这一理论表现出了很强的解释力,即使是针对晋升锦标赛的现实批评或是改革建议,也都以对该理论的核心逻辑的认可作为前提,重视地方官员围绕考核指标展开的竞争,期待通过对于考核指标的重新设定,能够促使“为增长而竞争”转型为“为和谐而竞争”。〔9〕这

〔2〕 钱颖一、许成钢:“中国的经济改革为什么与众不同”,《经济与社会体制比较》1993年第1期。

〔3〕 See Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “China’s Transition to Market—preserving Federalism, Chinese Style”, 1 *Journal of Policy Reform*, 149 (1996).

〔4〕 周黎安:“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问题长期存在的原因”,《经济研究》2004年第6期;周黎安、李宏彬、陈烨:“相对绩效考核:中国地方官员晋升机制的一项经验研究”,《经济学报》2005年第1期。

〔5〕 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。

〔6〕 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭:“经济增长能够带来晋升吗——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估”,《管理世界》2010年第12期。

〔7〕 2013年11月4日,中央党的群众路线教育实践活动领导小组印发的《关于开展“四风”突出问题专项整治和加强制度建设的通知》中有这样一段话:“坚决查处制造假情况、假数字、假典型、虚报工作业绩的问题。坚决纠正唯国内生产总值用干部问题。”2013年12月6日,中共中央组织部在《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》中进一步详细阐述:“政绩考核要突出科学发展导向。地方党政领导班子和领导干部的年度考核、目标责任考核、绩效考核、任职考察、换届考察以及其他考核考察,要看全面工作,看经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设的实际成效,看解决自身发展中突出矛盾和问题的成效,不能仅仅把地区生产总值及增长率作为考核评价政绩的主要指标,不能搞地区生产总值及增长率排名。中央有关部门不能单纯以地区生产总值及增长率来衡量各省(自治区、直辖市)发展成效。地方各级党委政府不能简单以地区生产总值及增长率排名评定下一级领导班子和领导干部的政绩和考核等次。”

〔8〕 周飞舟:“锦标赛体制”,《社会学研究》2009年第3期。

〔9〕 陈钊、徐彤:“走向‘为和谐而竞争’:晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁”,《世界经济》2011年第9期。

一思路在中组部印发的通知当中得到了明确的表达:

根据不同地区、不同层级领导班子和领导干部的职责要求,设置各有侧重、各有特色的考核指标,把有质量、有效益、可持续的经济发展和民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设、党的建设等作为考核评价的重要内容。强化约束性指标考核,加大资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产等指标的权重。更加重视科技创新、教育文化、劳动就业、居民收入、社会保障、人民健康状况的考核。^[10]

而正是基于通过转换经济增长之外的考核指标来重构地方晋升锦标赛的思路,法学研究也开始从晋升锦标赛这一理论视角进行考察,将各个地区的法治建设绩效纳入视野,地方法治建设的竞争被视为晋升锦标赛的新内容之一。关于“地方法治竞争”的解读,最初仍然是与经济增长的晋升锦标赛遵循相同逻辑,即由于法治建设的改进能够加强对于本地区投资者的保护,从而吸引外来投资,促进本地的经济增长,因而可以构成在晋升锦标赛中的激励机制。^[11]有地方官员详细阐述了此种逻辑:“当今区域经济发展的竞争……说到底还是法治环境的竞争。市场经济是法治经济,良好的法治环境是首要的经济发展环境。法治水平高,就意味着政府的服务水平高、办事效率高、诚信程度高,投资成本才会低廉,投资回报才会丰厚,区域发展才有竞争力。”^[12]与此同时,一些地方政府也采取了不同程度的法治改革,尝试采取某些不同于全国统一模式的政策,有学者称之为“先行法治化”。^[13]随着诸如“法治浙江”、“法治湖南”之类的话语在不同层级行政区域内的逐渐涌现,法治领域的改革与创新似乎已经脱离了“为经济建设保驾护航”的工具意义,而是得以自我目的化,成为竞争本身所追求的目标,而非实现其它目标的手段,因而也有了“法治GDP”的表述。^[14]从这样的视角出发,地方政府间将有可能在晋升的激励之下去展开法治建设方面的竞争,尤其是在中央政府一再宣示将转换政绩观念与考核机制的情况下,法治建设的绩效将可能成为晋升锦标赛的新指标,从而形成“为法治而竞争”的局面,像促进中国经济发展一样促进法治的发展。

基于晋升锦标赛这一理论逻辑,如果地方政府确实都参与到以法治为重要指标的晋升锦标赛竞争当中,法治建设确实有可能在地方试验与交流的基础上取得更多的进步,对此,法治的支持者自然是乐观其成。但在这一切尚未成为已经发生的现实之前,从理论的视角来看,有必要首先分析这种锦标赛的可能性。也就是在当前的中国,地方官员间是否存在着清晰的“晋升锦标赛”,即一种较为明确的基于某些方面的工作绩效考核而进行晋升竞争的机制,是否会在中央确立某种考核标准的激励之后促使地方官员为了实现这一目标而投入更多努力。由于最早关于晋升锦标赛的研究描述的就是经济发展与晋升之间的关联,并且经济方面的数据也较为容易获取。因此,本文将首先试图从经济发展这一方面来理解晋升锦标赛在现实中的运

[10] 中共中央组织部《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》。

[11] 万江:“中国的地方法治建设竞争”,《中外法学》2013年第4期。

[12] 周强:“加强行政程序建设、转变政府职能、推动科学发展”,《行政管理改革》2009年第1期。

[13] 孙笑侠:“局部法治的地域资源——转型期‘先行法治化’现象解读”,《法学》2009年第12期。

[14] 马怀德:“‘法治GDP’比‘经济GDP’更重要”,载《法制日报》2011年8月31日,第9版。

作,借助于一些实证数据的分析,对于经济增长与官员晋升之间关联的复杂性做出描述,讨论经济增长的晋升锦标赛是否能成为足够有力的理论解释;接下来,则从对数据的描述引入基于制度和规范层面的分析,讨论地方官员行为逻辑的复杂性能否为晋升锦标赛理论所涵盖;最后,在描述和概括现实之后,将经济与政治方面的分析推进到法理层面,尝试提出立足于法学视角的理论解释,从而回答晋升锦标赛体制是否能够促进地方政府在法治方面的竞争以推动法治的进步。

一、晋升锦标赛的表现:数据层面的疑问

锦标赛理论中所谓的晋升锦标赛,是上级政府基于集中的权力,对于下级地方政府的官员以晋升作为激励手段来刺激其相互之间展开竞争,地方官员为了实现职位晋升这一目标,就需要在上级关注的考核指标竞争中取得优势,这种竞争可以围绕着各项不同的指标展开。随着改革开放确立以经济建设为中心,上级所关注的考核指标转向经济改革与发展的绩效,因此地方官员就为了追求晋升而积极展开“为增长的竞争”。而在经济增长方面,GDP增长率作为一个容易客观量化的指标,就被作为一个普遍采用的竞赛指标,同职务晋升之间形成关联,因而地方官员会展开围绕GDP增长率及其排名的激烈竞争。^[15]而这也就是公众与媒体中所说的“唯GDP论英雄”,甚至是更具讽刺意义的“数字出官,官出数字”。

基于经济增长的晋升锦标赛的开拓性研究,对官员个体的晋升概率进行了有序Probit模型的分析,考察了省GDP年增长率、本任省GDP年均增长率移动平均、年龄、学历、中央背景等解释变量对于省委书记和省长的晋升概率这项被解释变量的影响。^[16]而对该理论的质疑,也同样立足于对官员个体数据的实证重估。在选取同样的数据仅仅只按照统一标准修正了某些细节的情况下,发现只有官员任内GDP移动平均增长率和前任任期内年均增长率之间的绝对值差额可以成为支持锦标赛的解释变量,但这一变量又受到中国经济发展阶段性的很大影响,而从相对GDP增长指标来看,则无法发现官员升迁与经济绩效之间的联系。^[17]

作为一篇法学论文,本文并不试图对于上述两种实证统计与分析做出更深入的对比和评价。但值得关注的一个问题是:立足于个体的考察,是否能够形成足够有力的解释整体格局的理论模型?从统计的角度来说,确实在每一年具体到每一官员个体,都存在这样一个(0,1)的统计变量,0意味着没有获得晋升,1意味着获得了晋升。但是这个变量背后的意义,却并不像0和1那样简洁清晰。首先,作为主要考察对象的省委书记与省长,虽然在理论上以5年为一个任期,但在实际上任期却并不固定,相互之间差异很大,任期长的超过12年,而任期短的则只有3个月(排除临时代理、因违纪或重大责任事故免职的情形,只考虑正常调整)。^[18]因

[15] 周黎安,见前注[5]。

[16] 周黎安等,见前注[4]。

[17] 陶然等,见前注[6]。

[18] 和志强 1985年8月—1998年1月任云南省长,习近平 2002年10月—2003年1月任浙江省长。

此,相互之间很难做出任期内经济绩效的比较。其次,省部级官员作为“中管干部”,其任免并不集中于每年固定的党代会或人大会议期间,而是由“还讨论了其他事项”的中央政治局会议决定,因此时间节点各不相同,即使是截取职务调整的上一个年度,也很难做出横向比较。最后,省部级官员大多经历过异地交流,可能在好几个不同省份工作过,而这一点和任期的不确定结合在一起来看的话,如果某人在A省工作1年得到晋升,而此前在B省工作了5年,数据统计却只能考察A省的经济增长,无法将此前B省的情况包含在内。由于上述三个方面的复杂性,这种基于官员个体的实证分析,虽然有一定的解释力,但也存在着自身方法论上的欠缺。

既然从个体出发的实证分析存在着这样的问题,那么,从省级行政区的整体数据出发进行考察,或许就成为一种有意义的补充。如果基于经济发展的晋升锦标赛确实存在的话,那么能够得出的一个猜测是:整体而言,经济增长速度越快的省份,其党政主要领导获得晋升的概率应该越高。用这样的视角,可以一定程度上避免个体视角所暴露的问题。虽然随着中央政策的变化,经济增长率绝对值存在较大波动,但如果改革开放以来的长时段数据反映出某省级行政区的GDP年均增长率相对高于其它省份,则意味着当地历任主要领导更好地完成了中央所关心的考核指标。因此,假定锦标赛确实存在,当地领导就更有希望获得晋升。而任期的不确定,虽然会对个体造成比较的困难,却不会影响到集体,“前人栽树后人乘凉”的状况也可以被包容进来。即使考虑到异地交流的情况,也可以理解,因为干部在省级行政区之间的交流并非单向的,而是在进出之间大体平衡。某省市的经济增长绩效或许在某一个体身上会被外来的干部“摘桃子”,但从集体而言仍然会使得本省市干部有更多晋升机会。

事实是否符合上面的猜测?首先看以下两个省份的对照。其中一个省份在改革开放以来,先后完成任期的有7任省委书记与7任省长(当中有一任省长是书记兼任),其中在该省任上获得晋升的只有3人,也就是获得晋升的比例为23.07%;另一个省份则经历了6任书记与10任省长,在该省任上获得晋升的有7人,比例达到43.75%。后一省份的官员获得晋升比例几乎是前一省份的两倍,从基于经济增长的晋升锦标赛模式来看的话,很显然,后一省份应该是经济发展更为强劲的地区,而前者则会发展相对迟缓。可事实是,前者是广东省,后者是湖南省。

这样的两个数据或许是特例,但正是从这种有趣的反差出发,笔者对各省的书记与省长的职务变动情况进行了统计。数据包括了所有从1977年之后上任(排除了任期从文革中开始的情况)到2013年之前离任(排除了现在仍然任职的情况)的24个省、直辖市^[19]的182任书记与209任省(市)长(排除了曾经同时兼任党政一把手的情况,将其只作为书记任职计算),把其任职来源区分为本地晋升、外地(包括中央部委和其它省市)晋升、外地平调三种情况,把其任职后去向区分为晋升本地、晋升外地(包括中央部委和其它省市)、平调外地、退居二线、其它

[19] 排除了5个自治区,因为自治区的特殊性质使得其行政一把手很有可能为了补充该少数民族在党和国家领导人中的代表位置获得晋升,因而和其它省份官员的晋升逻辑不同,不容易体现出晋升锦标赛的作用;也排除了1988年才建省的海南和1997年才建市的重庆。

(指被撤职、免职或在任期内逝世)五种情况。^[20] 在这 391 任书记、省(市)长中,有 145 任的任职后去向为晋升,比例为 37.1%。

在统计了上述 24 个省(市)的情况之后,各省(市)的党政一把手获得晋升的比例可以做出如下对比:

| | 总任职人数 | 获得晋升人数 | 晋升比例 | 排名 |
|------|-------|--------|--------|----|
| 上海 | 17 | 14 | 82.35% | 1 |
| 北京 | 15 | 8 | 53.33% | 2 |
| 山东 | 15 | 8 | 53.33% | 2 |
| 安徽 | 20 | 9 | 45.00% | 4 |
| 湖南 | 16 | 7 | 43.75% | 5 |
| 河南 | 20 | 8 | 40.00% | 6 |
| 湖北 | 15 | 6 | 40.00% | 6 |
| 陕西 | 18 | 7 | 38.88% | 8 |
| 黑龙江 | 16 | 6 | 37.50% | 9 |
| 浙江 | 16 | 6 | 37.50% | 9 |
| 江西 | 14 | 5 | 35.71% | 11 |
| 天津 | 14 | 5 | 35.71% | 11 |
| 四川 | 15 | 5 | 33.33% | 13 |
| 河北 | 21 | 7 | 33.33% | 13 |
| 江苏 | 15 | 5 | 33.33% | 13 |
| 甘肃 | 19 | 6 | 31.58% | 16 |
| 辽宁 | 16 | 5 | 31.25% | 17 |
| 吉林 | 20 | 6 | 30.00% | 18 |
| 福建 | 17 | 5 | 29.41% | 19 |
| 贵州 | 17 | 4 | 23.52% | 20 |
| 青海 | 17 | 4 | 23.52% | 20 |
| 广东 | 13 | 3 | 23.07% | 22 |
| 山西 | 15 | 3 | 20.00% | 23 |
| 云南 | 11 | 2 | 18.18% | 24 |
| 全国数据 | 391 | 145 | 37.08% | |

[20] 需要说明的是,“晋升”其实是一个模糊的概念,在具体的情形中可能对于不同个体有不同理解。为了简化分析,本文在统计中所指的晋升是指这样几种情形:①由省(市)长调任书记,无论调任哪一个省(市);②由不进入政治局的省(市)书记调任其它省(市)书记,调任时并未直接进入政治局,但是从此前惯例看该省(市)的书记将会进入政治局,此后也确实进入了政治局;③不兼任政治局委员的省(市)书记直接成为中央领导人。除此之外均视为平调。这样的简化忽略了很多情形,例如从一个相对落后的省份的省长调入发达省份的任省长,可能在实践中被视为晋升。而同样是调中央任部长,省长调任部长与书记调任部长的意义不一样,调任不同部委的意义也不一样。而在平调某一职务之后短时间内即获得晋升,则前一次平调可能本身就包含晋升的意味。后文的分析,将在一定程度上解释为什么上述问题并不干扰本文的论断。

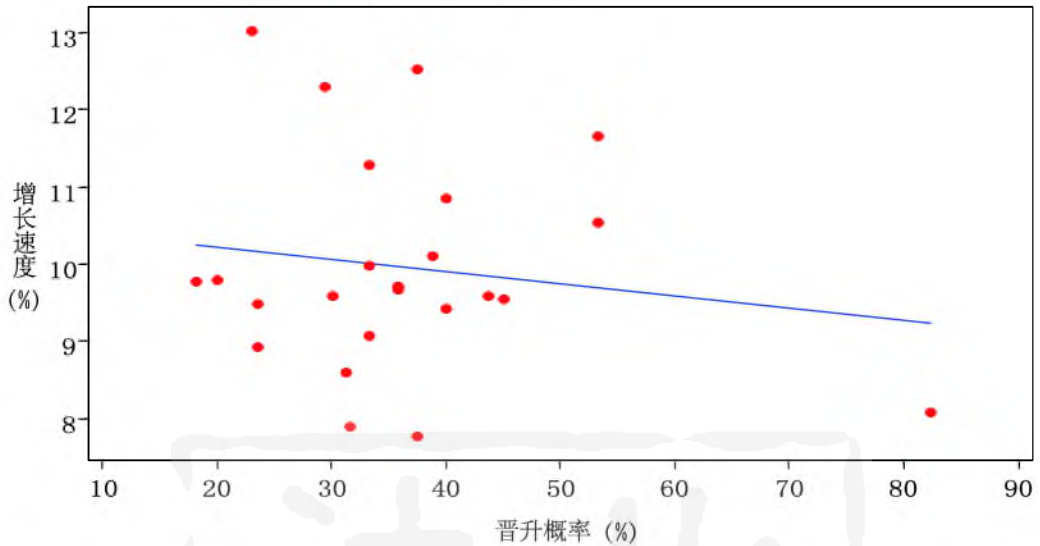
上面这个表格,非常直观地显示出哪些省市的官员更容易获得晋升,似乎与我们对于各省市经济发展速度的相对比较的认知并不完全一致。但为了避免“可得性启发”(Availability Heuristic)的干扰,还是使用数据作为进一步的对照。考虑到经济增长对晋升的影响可能有一定的滞后性,选择用于比较各省市经济发展水平的数据是上述24个省市1978—2008年的GDP年均增长率。^[21]把两方面数据结合起来,得到的对比如下:

| | GDP总量(亿元) | | 年均增幅(%) | 晋升概率(%) | GDP年均增速排名 | 晋升概率排名 |
|-----|-----------|-----------|---------|---------|-----------|--------|
| | 1978年 | 2008年 | | | | |
| 北京 | 108.84 | 11,115.00 | 10.54 | 53.33 | 7 | 2 |
| 天津 | 82.65 | 6,719.01 | 9.71 | 35.71 | 12 | 11 |
| 河北 | 183.06 | 16,011.97 | 9.97 | 33.33 | 9 | 13 |
| 山西 | 87.99 | 7,315.40 | 9.79 | 20.00 | 10 | 23 |
| 辽宁 | 229.20 | 13,668.58 | 8.58 | 31.25 | 21 | 17 |
| 吉林 | 81.98 | 6,426.10 | 9.57 | 30.00 | 15 | 18 |
| 黑龙江 | 174.81 | 8,314.37 | 7.76 | 37.50 | 24 | 9 |
| 上海 | 272.81 | 14,069.86 | 8.06 | 82.35 | 22 | 1 |
| 江苏 | 249.24 | 30,981.98 | 11.27 | 33.33 | 5 | 13 |
| 浙江 | 123.72 | 21,462.69 | 12.51 | 37.50 | 2 | 9 |
| 安徽 | 113.96 | 8,851.66 | 9.54 | 45.00 | 16 | 4 |
| 福建 | 66.37 | 10,823.01 | 12.28 | 29.41 | 3 | 19 |
| 江西 | 87.00 | 6,971.05 | 9.65 | 35.71 | 13 | 11 |
| 山东 | 225.45 | 30,933.28 | 11.64 | 53.33 | 4 | 2 |
| 河南 | 162.92 | 18,018.53 | 10.84 | 40.00 | 6 | 6 |
| 湖北 | 151.00 | 11,328.89 | 9.41 | 40.00 | 18 | 6 |
| 湖南 | 146.99 | 11,555.00 | 9.58 | 43.75 | 14 | 5 |
| 广东 | 185.85 | 36,796.71 | 13.01 | 23.07 | 1 | 22 |
| 四川 | 184.61 | 12,601.23 | 9.07 | 33.33 | 19 | 13 |
| 贵州 | 46.62 | 3,561.56 | 9.48 | 23.52 | 17 | 20 |
| 云南 | 69.05 | 5,692.12 | 9.76 | 18.18 | 11 | 24 |
| 陕西 | 81.07 | 7,314.58 | 10.09 | 38.88 | 8 | 8 |
| 甘肃 | 64.73 | 3,166.82 | 7.87 | 31.58 | 23 | 16 |
| 青海 | 15.54 | 1,018.62 | 8.92 | 23.52 | 20 | 20 |

基于上述表格中的数据,对于各省市的经济增速与其党政主要领导的晋升概率的相关性进行分析,结果是:年均增幅和晋升概率的 Pearson 相关系数 = -0.153, P 值 = 0.476。散点图则表现为如下状态:

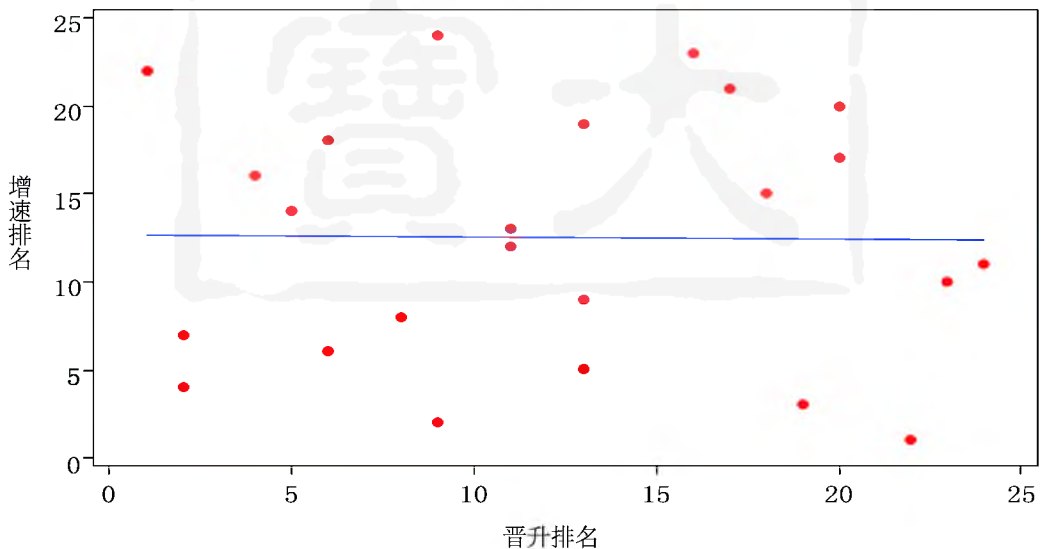
[21] 数据来源:国家统计局网站国家数据查询系统, <http://data.stats.gov.cn/index>, 最后访问日期:2014年5月15日。

增长速度与晋升概率的散点图



如果不看各省的绝对水平,而是进行相对水平的比较的话,从增长速度与晋升概率在 24 个省市间的相对排名上,看出的相关性结果是:增长排名和晋升排名的 Pearson 相关系数 = -0.016, P 值 = 0.942, 散点图如下:

增速排名与晋升排名的散点图



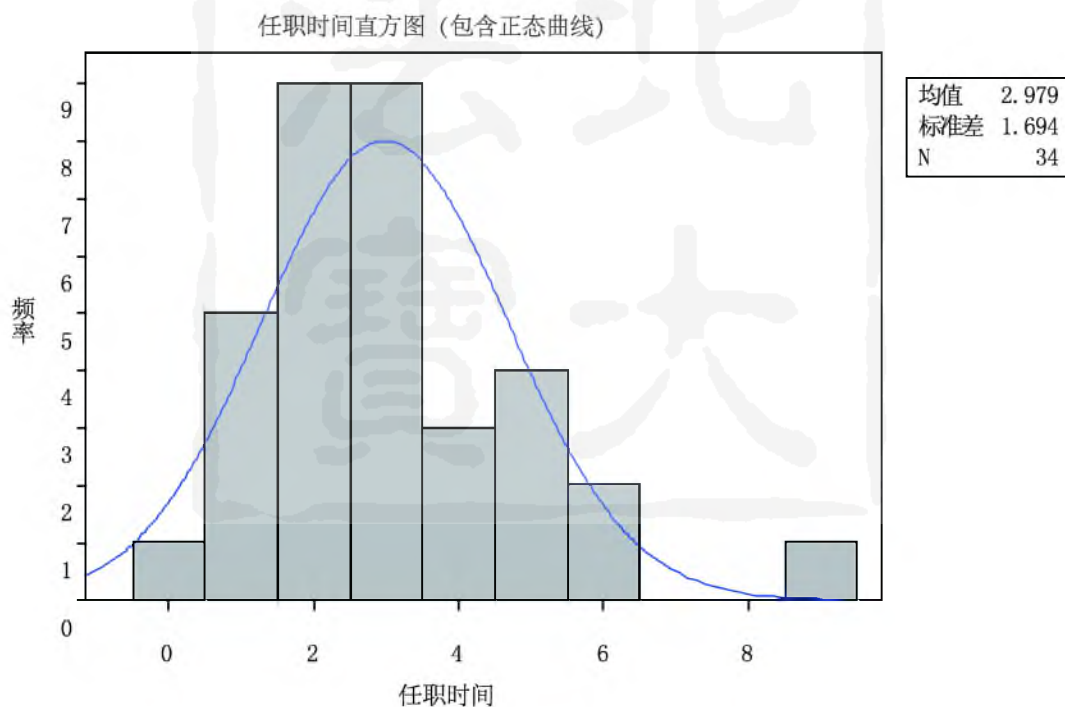
当然,上述的数据分析还非常粗糙,诸如财政收入之类的显示经济发展水平的变量并未引入讨论,也缺乏对于数据的分时段考察,但是,至少可以得出一个宏观的初步结论:对于省一级行政区而言,从总体上看,地方的 GDP 增长速度以及相对表现,对于该地区官员整体的晋升概率不仅没有显著的正相关性,相反还存在微弱的负相关性。因此,就省级比较而言,难以得出

存在着一个“唯国内生产总值用干部”的晋升锦标赛的结论。

为了更谨慎的检验这一结论,还需要注意到这样一点:在主要领导的分工中,政府领导比起党委领导承担着更多的经济工作职责,因而或许有必要将省(市)长和书记区分加以考察。^{〔22〕}而如果存在着以GDP增长率为指标的晋升锦标赛,那么由本省省长晋升为书记的例子,最能够体现在锦标赛中获得胜利。因此,在209任省(市)长中,本地晋升为书记的73人被挑选出来,进行进一步的分析。

这一方面的数据,仍然继续采用对于整体的关注,这并不是简单地为了减少统计个人任职期间经济绩效的工作量,而是基于和上面的分析保持一致的方法论考虑。在本地晋升为书记的73名省市市长中,其中就有34人担任省(市)长之前的上一个职务并不在该省市,占到46.58%。对这34人的任职时间进行统计分析的结果如下:

| 变量 | 平均值 | 标准误 | 标准差 | 方差 | 最小值 | 中位数 | 最大值 | 极差 |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 任职时间 | 2.979 | 0.290 | 1.694 | 2.869 | 0.250 | 2.665 | 8.580 | 8.330 |



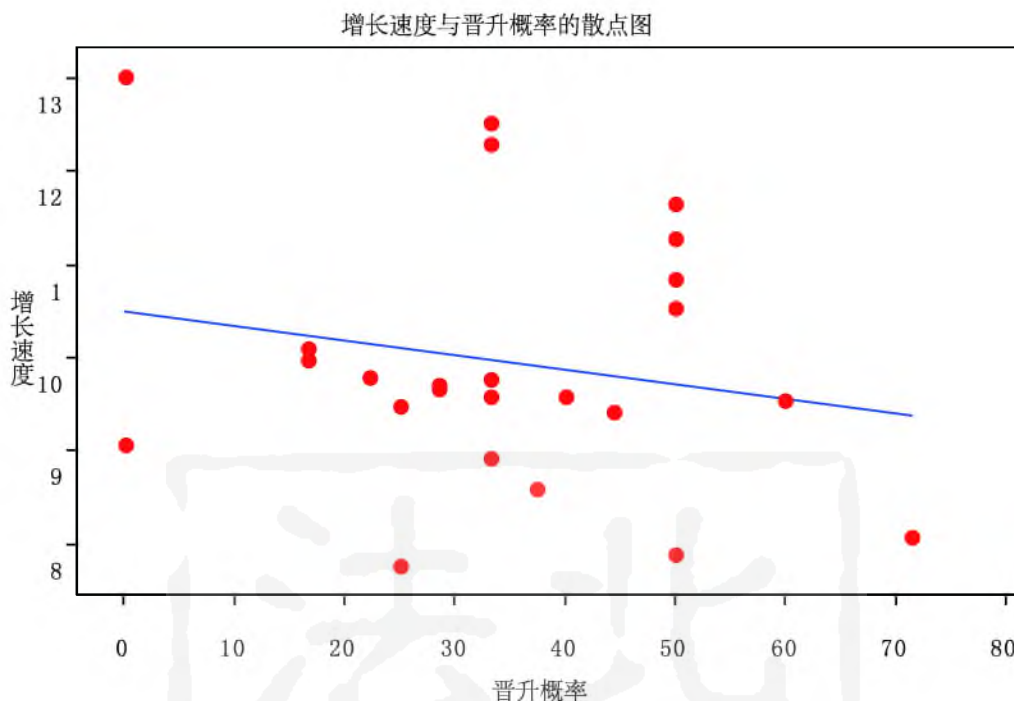
从上面这个分析结果看来,从外地调任之后任职时间的均值2.979年、中位数2.665年这两个数据,显示出这些由省(市)长晋升为本地书记的干部,在本省(市)的任职时间整体来说是比较短暂的。在这个时间内,对于一个省级区域的经济增长而言,要想获得比前任明显改观的

〔22〕 关于应当基于党政不同分工分别考察的这一分析视角,感谢刘思达提出的批评意见。

数据是很困难的,即使是大规模的基础设施投资这样的“政绩工程”,效果也很难充分显现出来。很有可能调来第一年的GDP数据还是前任留下的基础,而第二年的统计结果还没有出来就已经获得晋升,只有中间一年可以算是自己的政绩体现。而达到8.330的极差和1.694的标准差,也说明相互之间的任期差别较大,缺乏可以统一比较的尺度。因此,我们很难说对于这将近一半的晋升者而言,其晋升所依据的更多是在本省(市)取得的政绩还是此前其它地区的积累。如果说靠比较晋升前一年的相对数据就能够决定谁在锦标赛中胜出的话,那无疑是把政治运作看成了学校考试。在这种情况下,只强调个体间的数据分析,可能是刻舟求剑。而对整体概率数据的分析,则能更好的处理“前人栽树后人乘凉”的问题,从总体上把握地方竞争。因此,接下来仍然对整体数据进行考察,看看经济增长速度和行政领导在本地获得晋升的概率之间的关系。

| | GDP 总量(亿元) | | 年均增幅 (%) | 本地晋升 概率(%) | GDP 年均 增速排名 | 晋升概率排名 |
|-----|------------|-----------|-------------|---------------|----------------|--------|
| | 1978 年 | 2008 年 | | | | |
| 北京 | 108.84 | 11,115.00 | 10.54 | 50.00 | 7 | 3 |
| 天津 | 82.65 | 6,719.01 | 9.71 | 28.57 | 12 | 16 |
| 河北 | 183.06 | 16,011.97 | 9.97 | 16.67 | 9 | 21 |
| 山西 | 87.99 | 7,315.40 | 9.79 | 22.22 | 10 | 20 |
| 辽宁 | 229.20 | 13,668.58 | 8.58 | 37.50 | 21 | 10 |
| 吉林 | 81.98 | 6,426.10 | 9.57 | 33.33 | 15 | 11 |
| 黑龙江 | 174.81 | 8,314.37 | 7.76 | 25.00 | 24 | 18 |
| 上海 | 272.81 | 14,069.86 | 8.06 | 71.43 | 22 | 1 |
| 江苏 | 249.24 | 30,981.98 | 11.27 | 50.00 | 5 | 3 |
| 浙江 | 123.72 | 21,462.69 | 12.51 | 33.33 | 2 | 11 |
| 安徽 | 113.96 | 8,851.66 | 9.54 | 60.00 | 16 | 2 |
| 福建 | 66.37 | 10,823.01 | 12.28 | 33.33 | 3 | 11 |
| 江西 | 87.00 | 6,971.05 | 9.65 | 28.57 | 13 | 16 |
| 山东 | 225.45 | 30,933.28 | 11.64 | 50.00 | 4 | 3 |
| 河南 | 162.92 | 18,018.53 | 10.84 | 50.00 | 6 | 3 |
| 湖北 | 151.00 | 11,328.89 | 9.41 | 44.44 | 18 | 8 |
| 湖南 | 146.99 | 11,555.00 | 9.58 | 40.00 | 14 | 9 |
| 广东 | 185.85 | 36,796.71 | 13.01 | 0 | 1 | 23 |
| 四川 | 184.61 | 12,601.23 | 9.07 | 0 | 19 | 23 |
| 贵州 | 46.62 | 3,561.56 | 9.48 | 25.00 | 17 | 18 |
| 云南 | 69.05 | 5,692.12 | 9.76 | 33.33 | 11 | 11 |
| 陕西 | 81.07 | 7,314.58 | 10.09 | 16.67 | 8 | 21 |
| 甘肃 | 64.73 | 3,166.82 | 7.87 | 50.00 | 23 | 3 |
| 青海 | 15.54 | 1,018.62 | 8.92 | 33.33 | 20 | 11 |

对这一表格中的数据进行分析的结果是:增长速度和本地行政首长晋升概率的 Pearson 相关系数 = -0.192, P 值 = 0.36, 散点图如下:



这向我们展示的仍然是和上面相似的结论：对于省一级行政区而言，从总体上看，地方的GDP增长速度以及相对表现，对于更侧重于经济工作的行政首长在该地区获得晋升的概率，表现出较弱的负相关性。

二、晋升锦标赛的弱化和断裂：规范层面的解释

通过上面的数据分析，可以得出这样的结论：基于对省级行政区党政首长的职务变动整体情况的考察，无法发现在省级层面存在着以GDP增长速度为考核指标的“晋升锦标赛”。这样的结论似乎有悖于此前很长一段时间各类官方或是市场化的公共媒体为我们塑造的想象。如果经济增长速度与获得晋升的概率并没有太多的关联，地方官员又是受到什么激励去追求经济增长？为什么会有那么多关于“政绩工程”或是“数字出官”的批评？

因此，上面的数据分析虽然解释了为什么关注整体概率而非个体情况，但仍然不能回避这样的质疑：虽然从一个省市的整体情况来看，更高的经济增长速度不一定意味着该省官员的晋升概率更高，但是其中某一任官员在自己的任期内获得相对前任或者其它省份更高的经济增长速度就可以使之获得晋升，这与全省平均水平无关。要回答这一质疑，就需要结合数据更进一步的说明地方官员晋升的制度背景。对于145任获得晋升的书记与省(市)长的任职来源进行统计，可以发现其中有66人次是在本地晋升之后继续获得晋升，而来自外地平调的是53人次，来自外地晋升的是26人次。从比例上看，获得晋升的官员中有45.52%的人次任职有较强

的连续性,比较容易在一个省市中展现出他们的政绩,而更多的那一部分来自外地平调或晋升的官员,由于任期的不确定性,其政绩的表现就不那么容易确定了。更进一步统计全部被纳入视野的 391 任书记与省(市)长的任职来源,可以发现其中有 234 人的任职来源是本地晋升,比例达到了 59.82%。这一比例和前面的晋升比例存在着不小的反差,而更有意思的一个反差是,在非常罕见的被撤职、免职和降职的 9 人中,来源为本地晋升的达到了 8 人。这样的对比所反映出来的是,长期在一个省市工作的资历,对于其晋升实际上是不利的影响。基于这样的数据,也很难得出结论说,某一官员的晋升是其在任期中创造了本省市更好的经济发展表现的结果,更有可能来自于多个任职“阶梯”的积累。而且,即使是在数据中被列为“本地晋升”,只是考察其到达现任职务之前的上一个职务,其主要成长背景仍然可能是多元的,例如从 A 省副书记晋升 A 省省长,而再上一个职务可能是 B 省常务副省长,再往前或许又是 C 省省委常委。如果离开了多级阶梯的观察,只关注其某一个职务,则很难把握真实的逻辑。

而考虑到多级阶梯的话,又会引出一个质疑:锦标赛体制是弥散的,而且是逐级淘汰结构,并不局限于省市一级,在各省市内部,地市、县区、乡镇各级都在展开锦标赛,因此每一名得到晋升的官员都是此前的系列锦标赛的获胜者,获得晋升的官员之所以获得多级阶梯的积累,都是经过锦标赛逐级选拔上来的。^[23]从个体上来看,这一论断当然完全可以成立。但从各省市作为整体来看,这一论断也还存在问题。如果省内都是类似的锦标赛体制,那么可以推断,地市一级的竞争对于省一级的经济发展速度有着重要影响,经济发展速度较快的省更有可能涌现出锦标赛中的获胜者。如果说某个省市经济发展速度在长时间内明显超出了其它省市,那么其省级领导都是下一级锦标赛中的获胜者,作为一个整体来讲,进一步晋升的概率至少不应该会显著低于那些经济发展速度相对迟缓的省市,而这与现实的数据并不相符。

对此,存在着这样一种可能的解释:在下级锦标赛中获胜的官员被交流到另一省市,因而从省级数据中不容易发现晋升锦标赛的结果。这种可能性,似乎比较符合我们的直观经验。比如说广东省经济发展速度排名第 1,而省领导晋升概率排名仅为第 22,甚至没有一名省长能够在本地晋升为书记。这可以解释为,由于广东的发展速度快,许多广东的地市领导被交流晋升到外地,而不能在广东本地的晋升中体现出来。但是再看具体的个案,我们发现,在已经完成任期的 11 任广州市委书记和 9 任深圳市委书记中,分别仅有 2 任被交流晋升到广东省外,大部分还是在省内获得晋升。而如果下一级锦标赛的胜利者并没有高比例的交流到省外,那么他们在省一级的锦标赛中表现不突出,就说明在省级水平上没有表现出相对于其它省市的优势,而这个判断显然不符合现实,像广东这样的省份,如果 30 年中经济发展水平领先全国,如何解释为什么这一时段中的官员在晋升锦标赛中整体表现落后于全国?反过来,如果说外地交流到广东的官员在经济发展方面表现欠佳的话,在个体上也可能成立,但从长时间段上又无法解释为什么广东的经济增长速度还是领跑全国。因此,即使我们确实能够发现某些个体经验表明了经济绩效对于个人晋升的作用,也很难从理论上总结出一个“晋升锦标赛”的存在。

为什么来自于数据的分析无法支持晋升锦标赛的理论,进一步的分析将立足于相应的制度

[23] 参见周黎安,见前注[5]。

规范展开。首先,强调多级阶梯的影响,强调个体和整体之间的差异,引发了一个重要的问题,那就是“干部交流”。“干部交流可以在地区之间,部门之间,地方与部门之间,党政机关与国有企业事业单位、人民团体、群众团体之间进行。”^[24]因此,地方党政领导通常具有多个地区工作的经历。在地方政府间展开竞争时,“地方”是一个稳定不变的区域,除非中央决定对行政区划进行重大调整(例如海南从广东分出建省、重庆从四川分出建市),否则的话,一个区域的政府作为整体是延续的,始终和其它地方政府存在针对资源的竞争,获取更多资源对于政府自身和其中的官员都是有利的。但从一个地方的党政主要领导的角度来看,由于有多渠道的交流,同时又没有严格的任期限制,他与某个地区之间的关联其实并非是稳定的,他很少会将自己的晋升与在某一地区任职期间的工作绩效明确联系起来。而正是因为这一点,上面的数据选择用省一级的整体比较而不是官员个体之间的比较是有意义的,不会对于分析造成太大的干扰。各个地方作为稳定的整体,相互之间的竞争是存在的,但是这种竞争并不能称之为晋升锦标赛。

其次,当代中国的干部选拔任用体制,并不能对晋升锦标赛这种模式形成支持。《党政领导干部选拔任用工作条例》对于领导干部的提拔作出了非常细致的规定:“提任县(处)级领导职务的,应当具有五年以上工龄和两年以上基层工作经历。提任县(处)级以上领导职务的,一般应当具有在下一级两个以上职位任职的经历。提任县(处)级以上领导职务,由副职提任正职的,应当在副职岗位工作两年以上,由下级正职提任上级副职的,应当在下级正职岗位工作三年以上。”^[25]而这些规定和“新提拔担任县(市、区、旗)以上地方党委、政府领导成员的,应当有计划地易地交流任职”^[26]的要求联系在一起,使得绝大多数地方领导都是在各个地区之间的交流过程中逐级晋升的。这是一个高度连续性的过程,在某个地区的任期存在着很大不确定性,工作侧重点也不一样,很难割裂出某个阶段加以观察。而受制于经济发展的客观规律,在并不确定自己任期的情况下,地方官员如果只是抱着“唯 GDP 论英雄”的思想去追求经济方面的政绩,其实很难保证获得明显的效果。而如果要长期任职于某一地区来获得政绩的话,就很有可能在某一层级职务停留太久。考虑到“党政领导干部应当逐级提拔……不得在任职年限上连续破格。不得越两级提拔”,^[27]再加之多个同级职务的多岗位历练的需要,长期任职某一地区获得突出政绩显然并不有利于官员的晋升。因此,晋升锦标赛的理论模型,对于实践中的官员行为缺乏足够的解释力。

而且,锦标赛模式的观察还忽略了一个重要的因素。作为某一专业系统的“条条”与作为某一行政区域的“块块”之间的关系是中国的中央与地方关系当中的一个重要形态,地方官员的晋升并非仅仅从“块块”逐级晋升,而很有可能是在“条条”与“块块”之间往返流转。^[28]而

[24] 《党政领导干部交流工作规定》第12条。

[25] 《党政领导干部选拔任用工作条例》第8条。

[26] 《党政领导干部交流工作规定》第5条。

[27] 《党政领导干部选拔任用工作条例》第9条。

[28] 关于“条块关系”,现有的研究并未充分展开,具有启发性的相关讨论,参见刘忠:“条条与块块关系下的法院院长产生”,《环球法律评论》2012年第1期。虽然该文只讨论法院院长的产生问题,但对于地方党政领导而言,也具有同样的参考意义。

纳入“条条”这一因素的话,其相比较于“块块”的经济方面的表现就更难以测度了。一名地方官员获得的晋升,不仅可能不是在某一省市任期内的经济绩效的结果,也有可能不是此前在某个“块块”的锦标赛结果,而是来自于其在某一“条条”工作期间的表现,这个“条条”领域的表现甚至完全无法用经济指标来衡量。

从上面的分析来看,由于当代中国官员的选拔任用体制要求官员的晋升需要经历多个不同任职,并且又需要严格的逐级提拔,同时还往往在不同地区、不同系统间交流,因此,这样的制度背景,可以解释为什么晋升锦标赛这一理论模型从省一级的数据来看无法得到证明。虽然并不能因此就完全否定晋升锦标赛的存在逻辑,但至少可以说,这样的理论在省的层级上并非最合理的解释。或许可以得出这样一种可能:现实中的锦标赛体制在不同层级间是断裂的,市县级别的锦标赛与省级并非同构,在省一级的晋升中其实并不强调锦标赛的逻辑。^[29]

从制度层面的分析出发,即使不借助于数据,也可以理解随着职务的晋升,锦标赛的作用会逐渐弱化。在基层地方间竞争时,由于官员的任职经历相对还比较简单,比较容易从某一个方面的表现来加以考察,而资历却不容易比较出差异,因而获得晋升的因素中会突出锦标赛的作用。但随着职务逐渐向上晋升,经历了多地区多部门的交流之后,其全面的能力就很难用锦标赛体制来加以衡量了。^[30]而且,因为经济总量较低,某个大的工程项目或外来投资所发挥的影响就比较突出,相对来说改变一个县、市的经济增长速度也比改变一个省要显得更为容易。因此,即使我们还能够在现实中发现许多“政绩工程”,晋升锦标赛体制还可以对市县级地方政府行为有较强的解释力,但到了省一级与更低层级的差别与断裂就非常明显,很难以此来解释省级官员的行动逻辑。如果要说是锦标赛的话,这或许是一个“马拉松”比赛,不同于低层级的短跑比赛,比的不是表现的积极程度,而是比谁能够坚持下去不掉队。而既然比拼的是如何不掉队,学者却解释他们会如何积极表现,这就可能存在着很大的误区。

如果经济增长速度这一很容易观察并且确实一直被中央领导人所重视的指标都很难成为省一级官员为了晋升而积极追求的目标,那么“地方法治竞争”的可能性就更值得怀疑了。当一名官员经历了足够的台阶达到某一省级领导位置时,他更多地会考虑到之后的晋升是经历

[29] 对市、县级别是否存在典型的晋升锦标赛这一问题,需要进一步深化到市、县层级的数据分析来回答,但对于本文所关注的问题而言,这并不是必要的前提,因而可以留待今后的研究中展开。对于市一级数据的研究,参见姚洋、张牧扬:“官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据”,《经济研究》2013年第1期;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。姚洋等人的研究指出,官员个人效应比起地方经济数据更能影响市县级领导的晋升概率。杨其静等人的研究则指出,经济增长业绩对于市委书记的晋升最多只能起到一个非常宽松的资格赛作用,而且作用限于一部分缺乏个人禀赋的市委书记。

[30] 因此,另一个对立于是晋升锦标赛的重要理论视角是关注官员的个人禀赋,而个人禀赋中最核心的是“关系”,和最高层领导的政治关系才是决定晋升的最主要因素。关于这一理论视角的开创性研究,Oppen, Sonja and Brehm, Stefan, 2007, “Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China”, Lund University, working paper. 更细致深入的研究,Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu, Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China, 106 *American Political Science Review*, 166(2012)。

了多类型职务之后水到渠成的结果,而不会过多去考虑要采取具有地方特色的创新尝试来与其它同级别的官员竞争,无论是法治还是其它方面均是如此。例如周强从湖南省委书记晋升为最高院院长,主要原因不会是因为他提出了“法治湖南”的概念,以此创新理念和其它省委书记展开竞争,而是因为他担任过“条条”中的司法部办公厅主任与团中央书记处书记、第一书记,又担任过“块块”中的湖南省长与书记,到2013年已经累计担任正部级职务达到15年,在同样的省委书记中资历相当老。依照规定,他甚至已经到了如果不能晋升就需要退休的程度:“党政领导干部担任同一层次领导职务累计达到15年的,不再推荐、提名或者任命担任第二条所列范围内的同一层次领导职务。根据干部个人情况和工作需要对其工作予以适当安排。”^[31]而显然,一个没有犯错误的正部级领导,不可能在53岁就退休。

而从官方表述来说,地方官员的晋升要关注的指标也非常之多。对于地方党政领导班子的考核,从数据角度要分析“人均地方生产总值及增长、人均地方财政收入及增长、城乡居民收入及增长、资源消耗与安全生产、基础教育、城镇就业、社会保障、城乡文化生活、人口与计划生育、耕地等资源保护、环境保护、科技投入与创新”,此外还需要考察民意调查反映的情况。^[32]关注的指标多了,必然形成这样一种结果:任何一个地方都可能在某一数据上有闪光点,但也可能在某一数据上表现较差。因此,这些数据更有可能成为地方官员获得或是无法获得晋升之后给出的事后解释而非事前原因。还须注意,“中国是一个政治经济发展不平衡的大国”,^[33]由于这一基本国情,各地区之间也存在政治经济文化各方面的巨大差别,并非对地图的几何分解,不能当作同质化构成的简单经济组织来理解。各省市不是都以同样的方式与中央相联系,例如黑龙江或甘肃比起安徽和河北,自然同石油部或国防部形成了更密切的关系。^[34]因此,中央也必然对于不同省市领导的工作绩效有不同的关注要点,而很少会将其纳入整齐划一的数据锦标赛之中。

三、为什么无法形成法治竞争的锦标赛:理论视角的分析

晋升锦标赛的理论围绕着经济方面的指标提出,而从对于经济绩效与晋升概率之间的数据相关性的分析,却无法有效的支持这一理论。基于上述的分析,本文所得出的判断是:省一级地方官员的晋升很难说是某一方面表现在竞争中胜出的结果,而更多是多类型职务不断积累的产物,地方政府的官员并不会因为追求晋升而特别关注于某些指标的相对比较。因此,在当代中国,至少在省一级层面,晋升锦标赛并不构成对于地方政府竞争的主要激励。这种判断所依据的不仅仅是数据,更重要的是相应的制度结构与国情背景。由于干部交流制度使得省

[31] 《党政领导干部职务任期暂行规定》第7条。

[32] 《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》(中共中央组织部2006年7月3日印发)第27条。

[33] 毛泽东:“中国革命战争的战略问题”,《毛泽东选集》第一卷,人民出版社1991年版,页188。

[34] Lynn White III, Chinese Constitutional Currents, 36 *Modern China*, 107 (2010).

级领导通常经过多个省市,并且难以充分预测自己在某个省市的任期,而且既需要多岗位锻炼又需要逐级晋升使得他们很难在某一职位上任职太久。结合“条条”与“块块”的复杂关系,再加之中国各个区域之间所存在的显著不平衡特征,都使得省级地方官员无法通过某个方面相对于其他人更突出的政绩为自己争取晋升优势。不仅在经济方面如此,在法治方面更是如此,因为地方法治建设也不可能一蹴而就,不可能仅仅通过制定某些地方性法规或地方规章就表现出该地区的法治建设取得相对于其它地区的突出绩效。

但是,我们又确实可以在实践中看到地方政府对于某些绩效指标层层加码的追求,明显表现出了锦标赛的逻辑,最明显的莫过于“大跃进”当中各省争相在钢产量或是粮产量方面“放卫星”。^[35] 这样的历史事实和上文的理论分析似乎仍然构成矛盾。不过值得注意的是,在“大跃进”这样一个地方政府非常积极的投入到锦标赛之中的时期,其时间背景所蕴含的意义。当时,新中国成立还不到十年,社会主义改造刚刚完成,国家的工业化也是起步阶段,而国家与社会的转型要求又十分紧迫,正如毛泽东所指出的:“要在这个国家里改变历史方向和国家面貌,要在大约三个五年计划期间内使国家基本上工业化,并且要对农业、手工业和资本主义工商业完成社会主义改造,要在大约几十年内追上或赶上世界上最强大的资本主义国家。”^[36] 在这样的时间背景下,就必然成为了一个高速的社会转型时期。出于高速转型的需要,某些经济指标就变得更为突出,被中央领导人所关注。更重要的是,经济方面的表现会从政治层面加以评价,如毛泽东对“反冒进”的批评,就尖锐地指出扫掉了“多快好省”、“农业发展纲要四十条”、“促进委员会”,并将“反冒进”讽刺为“促退委员会”,“国民党是促退委员会”。^[37]

因此,在这样的时期中,地方官员对于中央领导人所关注的经济指标是否重视,是否积极投入地区之间的相对竞争之中,反映的是政治忠诚度而不是工作能力。在这样一个高速的转型时期,因为政治尚未完全稳定下来,向何处去的发展方向也并不明晰,“接班人究竟是谁,是伯恩施坦、考茨基,还是赫鲁晓夫,不得而知”。^[38]

因此,对于地方官员的晋升,就特别看重是否能够成为“接班人”。中央政府在决定地方官员的晋升时,关注的是“在革命的大风大浪中挑选和培养接班人”。而地方官员在某一方面努力实现并超过中央提出的指标,体现出来的正是其对于中央现行路线的坚定遵循与忠诚,从而表明是能够继承中央的现行路线的接班人。而转型时期的魅力型政治,又使得魅力型的领袖有很高的权威,这种权威能够不借助复杂的中间组织就从最高领袖传递到最基层的公众,从而保证对地方官员强有力的控制。

正是这样的背景,决定了锦标赛体制能够发挥其作用。这样的分析,同样也就可以解释改革开放初期各个地区之间展开的围绕招商引资和经济增长的竞争。因为这同样是一个高速的转

[35] 对于“大跃进”中地方政府行动所表现出来的锦标赛的逻辑,参见周飞舟,见前注[8]。

[36] 毛泽东:“在中国共产党全国代表会议上的讲话(一九五五年三月)”,《建国以来毛泽东文稿》(第6册),中央文献出版社1992年版,页62—63。

[37] 毛泽东:“做革命的促进派”,《毛泽东选集(第五卷)》,人民出版社1977年版,页474—475。

[38] 毛泽东与胡志明的对话,引自薄一波:《若干重大决策与事件的回顾》,中共中央党校出版社1993年版,页1167。

型时期,招商引资和经济增长方面的表现,体现的是迅速从“阶级斗争为纲”转换到“以经济建设为中心”的中央新路线,是否坚定拥护改革开放,同样是政治忠诚度的反映,而晋升的激励也就与政治忠诚度结合了起来。

而且,在“大跃进”时期,新中国建立时间不长,从革命战争中成长起来的官员还没有在官僚体制中稳定下来,资历也并未得到多少积累,而由于革命战争的影响,总体上都非常年轻,没有形成年龄梯队。因此,这样一种整体上很年轻的年龄结构,意味着各层级的官员很难在科层制的官僚体制当中顺利的流动和更替。而到了改革开放之初,由于此前一系列政治斗争的影响,大批高级官员上上下下,在同一级别上积累了许多人,年龄也是非常接近,资历也都是相当丰富,难以使之相互区分。而如果没有一个较为简化的机制对官员的晋升与否做出选择的话,在缺乏其它竞争机制的境况下,就很有可能陷入无休止内耗的恶性循环。而在一个尚未稳定下来的高速转型时期,这种内耗就不是简单的办公室政治,而是严重的政治斗争,甚至破坏国家的稳定与统一。在这种情况下,锦标赛的作用就体现出来,因为这种筛选机制比较明晰,能够简化信息,让地方官员对于谁更好的表现出了政治忠诚度有一个清晰的比较,因而将自己的精力更多投入到这一公开的竞争而非私下的斗争当中。因此,中央会关心地方政府在锦标赛中的表现,并以晋升来激励地方官员。

但是这样一种急剧的转型时期不会长期持续。转型的意义,就是建设一个现代化的强大国家,而不是永远处于转型当中“不断革命”。因此,社会将会向更加稳定和常规化的方向发展。当社会变得更加稳定和常规化时,形式理性化的现代法治被逐渐建立起来,形成了一种不同于传统型或魅力型统治的新的支配方式,科层官僚制作为一种持续性的、受到法律约束的公务机构来实施法理型统治。^[39]形式理性化的法治作为一个形式的概念,并不说明法律制定的来源,也不说明实质意义的公平与正义,而只是依靠自身的可预期、公开、清晰、稳定等技术性特征来建构合法性。^[40]即使是从自然法的角度去强调法律与道德的关联,作为“法律的内在道德”的合法性原则,也仍然是形式性的。^[41]这种形式理性化的法理型统治同过去的魅力型统治相比,权力的组织形式和层级更加复杂,最高层领导无法直接面向最基层群众传递其魅力和随之而来的权力,合法性的基础也更依赖于规则而非魅力。^[42]在这种法理型统治的科层官僚制当中,官员的晋升如果不是通过竞争性的选举而是中央集权的自上而下选拔,那么就会发生这样几方面的变化:第一,科层的复杂化与固定化,意味着晋升要经历的层级更多;第二,规则的细致和严格,使得跨越某一层级的破格晋升更加困难;第三,地方官员对中央的服从,从对领袖个人魅力或是集体奉行的意识形态的忠诚转为对形式理性化规则的遵守。

因此,中央在决定哪些地方官员获得晋升时不能像过去一样只依赖于最高领导的个人魅

[39] See Max Weber, *Economy and Society*, eds. G.Roth and C.Wittich, Berkeley, University of California Press, 1978, pp.217-223.

[40] Joseph Raz, *The Authority of Law: Essays on Law and Morality*, Oxford University Press, 1979, pp.214-218.

[41] 参见(美)富勒:《法律的道德性》,郑戈译,商务印书馆2005年版,页49-111。

[42] See Max Weber, *Supra* note 39, pp.247-249.

力或中央集体的意识形态权威做出的政治判断,而必须给出能够让下级信服的形式化理由。为此,晋升的规则就需要更加明确,从而向地方官员提供预期,让其相信进行理性化的算计,达到规则的条件就可以获得晋升。这样的变化也就大大改变了工作中某一方面绩效的相对竞争所表现出来的意义:过去体现的是政治忠诚,现在反映的是本职义务;过去是人格化的,现在是非人格化的。^[43] 因此,也就无法再形成过去那样的锦标赛体制,无论其内容是经济增长还是法治建设。在魅力型统治的时代,毛泽东和邓小平都比较容易动员治下的地方官员投入到晋升锦标赛之中,可以坚决的表示“不换脑筋就换人”。中央有能力将经济上的放权与政治上的集权结合在一起,利用强大的权威,对地方进行非科层化的控制。^[44] 而在他们之后,法理型的统治使得地方官员无需全力投入晋升锦标赛,而是可以按照形式化的规则稳健行动,“积跬步以至千里”。意识形态方面更多元的填充与更自由的控制,也使得中央没有那么强大的意识形态力量控制地方,只能通过规则展示出自己手里的“胡萝卜”与“大棒”。

正是在形式理性化的法治逐步建立的背景下,为了理性化算计的方便和对下级官员精细的控制,晋升需要表现出其程序公正的一面,能够更为精确的分解其中的步骤,对当中的每一个小环节进行观察和把握。因此,各个“条条”和“块块”的职位获得了更细致的区分,出现了大量的“隐形阶梯”,看起来是同一级别的职务,但是重要性却并不相同。^[45] 于是,地方官员向省部级晋升的典型状态,或许是先要成为副省长,再到常委,在常委中从相对次要位置到重要位置,再是小省省长、大省省长、小省书记、大省书记,中间或许还要穿插与“条条”的部委的交流。虽然不是每个人都完整的走完这样的历程,但却都是以此模式来规划和算计自己的发展。在这个过程中,突出某一方面的工作表现并不那么重要,重要的是在长期的过程中尽量多积累“隐形阶梯”。经历过多个位置的历练,在“隐形阶梯”上不断前移自己的顺位,比起在某一个职位上长期工作获得突出的业绩,更有利于晋升。如果继续以锦标赛模式来加以描述的话,或许可以说,这是一个不追求向前出线而是追求不向后掉队的锦标赛。“不折腾”,就是对这种弱化后的锦标赛的最佳描述。

基于上文的分析,可以发现,法治的强化正是加强政治的常规化,使得一切都变得更有章可循,也就没有那么多竞争的变数。晋升锦标赛看起来是一种公司的逻辑,但背后却不能离开

[43] (德)施路赫特:《理性化与官僚化:对韦伯之研究与诠释》,顾忠华译,广西师范大学出版社2004年版,页87。

[44] 周飞舟统计了1957—1964年的省委第一书记和省长的职务变动情况,发现1958、1959两年是省级领导调动最为频繁的两年,反映出大跃进的锦标赛当中非科层制的政治运作发挥着重要影响,参见周飞舟,见前注[8]。虽然这个调动数据和今天相比并没有太大的差距,但是在毛泽东和邓小平时代,都有中央对地方官员出人意料的破格提拔或是降职处理,而在此之后,除了以纪检或司法手段所处理的明确存在违纪或违法情形的人之外,没有任何省级地方官员的职务被意外调整。

[45] 而这也回应了为什么前面的数据统计中简化的对“晋升”的定义并不至于干扰后续的分析。如果一名省长从人口规模、GDP总量都较小的省调动到另一个大省担任省长,在现实中都可能理解为晋升而不是平调。但因为锦标赛比较的是相对绩效考核,各省市的基础条件差异是被淡化的,只要相对绩效突出就可以获得晋升。从“小省”调往“大省”,并不等于容易获得更好的相对绩效,也就不容易在锦标赛中胜出。因此,现实中对此作出晋升的理解,事实上也就是对锦标赛理论的否定,而是更看重积累“隐形阶梯”的重要性。

魅力型领袖和意识形态的支持。因此,可以预期的是,只要中国现行的发展方向不变,随着法治的加强,更容易预期和计算的形式理性化规则推理和民意调查会在地方官员晋升中发挥的作用越来越大^[46],地方官员受到晋升锦标赛的影响也就会继续弱化下去,地方竞争不会再像过去那样表现。既然法治的强化本来就是削弱地方竞争的锦标赛体制,那么,以法治建设竞争为内容的晋升锦标赛出现的可能性就更小了。正是法治自身的发展,否定了这种法治竞争的晋升锦标赛的可能性。

在此基础上,最后还要补充的一点余论是,正是由于本文的问题意识来自于法学与法治,因此,上面的分析突出了形式理性化的法治这一分析视角,而并非在地方官员晋升的“政绩”与“关系”这一政治学当中的二元范式之间做出选择。否定突出“政绩”的锦标赛,不等于转向了“关系”的视角。“关系”范式看似与“政绩”相对立,事实上却分享共同的理论前提,即强调集权体制中的中央绝对权威,这种权威保证了可以对地方官员的职务进行较为容易和自由的调整,区别只在于前者关心“谁是自己人”,后者关心“谁更有能力”。因此,“关系”范式的代表性研究,或是关注省委书记、省长与政治局常委之间的地缘、学缘与工作交集关联,^[47]或是关注中央委员与候补委员和最高领导人之间的关系形成的不同集团(faction),^[48]和认为中央会晋升那些锦标赛中的优胜者一样,都强调了中央权威的影响。而本文的分析最后所要指出的是,随着政治的常规化,来自于领袖个人或者意识形态的权威都会淡化,合法性来源转向形式理性的规则,无论从“政绩”还是“关系”都不能够简单的控制官员晋升。科层制的官僚体系最初虽然是为贯彻最高领导人的权威建立起来,但却逐渐会在运作中完成自我的功能分化,从而赋予自己以独立的生命,并进而形成对社会的全方位支配。^[49]充分发展的科层制较之于其它的组织形式有着明显的优势,正如机械化生产较之于非机械化生产的优势一样。^[50]官员在复杂的科层制阶梯中的晋升虽然仍受制于更高层级的权威,但同时也是整个区域内的组织机构一种群体性合谋的产物,自上而下的力量并不容易那样随心所欲的运作,反倒是自下而上的力量在有些情形中事实上能够占据主导地位。^[51]无论是“政绩”还是“关系”的视角,看到的都是外来介入的“培养”,但却忽视了内生的“进化”,突出了个体的特性,但却忽视了科层制“非人

[46] 例如,中组部已经研发了“干部综合考核评价信息处理系统”,在各级组织部门推广使用这一软件。或许,将来理想的组织干部,也会失去其意识形态特性,而是像韦伯所设想的现代司法中的理想型法官一样,成为“自动售货机”。

[47] Stefan et al., *Supra* note 30.

[48] Mingxing Liu et al., *Supra* note 30.

[49] 马克思预言了科层官僚制的发展就是人类在社会现代化过程中的异化的表现,其发展最终会导致权力支配整个社会,将全社会改造成为组织严密的资本主义。而不同于马克思对于异化之后的革命可以实现解放的乐观主义,韦伯更悲观的设想了官僚制稳定之下的“理性的铁笼”。而从历史当中,当看到即使像毛泽东这样的魅力型领袖也会感慨“只改变了北京周围几个小地方”的时候,可以更清楚的理解科层官僚制自我组织与发展的力量。

[50] Max Weber, *Supra* note 39, p.973.

[51] 注意到这一点,将有助于理解为什么近来屡屡被曝光的一些年轻干部违规破格提拔的现象。在这些情形中,往往并不一定是要自上而下的选择具体的一个人,而是要自下而上的推出符合条件的某个人。

格化”的一面。^[52] 这样一种科层制内生的进化,正是一个典型的社会当中的“自组织”现象,在这个自组织的过程中,科层制的官僚体系中所运行的那套形式理性化的规则,就表现出法律自我指涉的反身性,通过程序运作确立自身的正当性。^[53]

四、结 语

针对从来自于经济学的晋升锦标赛理论所推导的“地方法治竞争”这一假设,本文致力于探讨其存在的理论可能。首先,从对于数据的分析出发,可以发现就省一级而言,地方经济发展的绩效同本地官员获得晋升的概率之间,并不存在具有统计意义的正相关性。因此,晋升锦标赛这样一种模型,很难准确地描述地方官员的行动逻辑。虽然这一统计局限于省级而未必适用于更低层级,但从规范层面对此可以做出的解释是,由于当代中国的领导干部选任体制要求干部需要多地区、多部门的交流任职才能获得晋升,因此,地方领导任期短并且不稳定,很难将其晋升同某一地区任职期间的经济绩效具体关联起来,而是应理解为长期多个台阶层叠积累的结果。这样的制度,决定了当下的地方官员在晋升驱动之下,更主要关注的是“不折腾”而非积极创新的竞争。而从这一基础上,进一步的理论分析指出,这一现实现象是从魅力型统治向法理型统治的常规化转型造成的结果。魅力型统治的背景下,最高领导会将工作绩效同政治忠诚度联系起来,用以决定地方官员的职务调整,因而需要锦标赛体制,中央的绝对权威也保障了锦标赛体制的有效运作。而在形式理性化的法理型统治的背景下,由于中央很难借助于最高领导的魅力和意识形态的权威实施治理,因此会越来越弱化地方竞争的晋升锦标赛,而是依靠更为技术化和程序化的标准来选拔晋升官员,遵循一系列确定的并且易于预期的规则,这也会使得地方官员在晋升方面对中央的依赖有所减弱。因此,本文并不否认锦标赛这一理论模型的理论价值,但要指出这一理论更适合用于解释高速转型过程中,中央集权更为强大的背景下的地方官员行动,而难以作为一个稳定的模型继续描述中国当下的状况。既然经济方面的地方竞争已经弱化,那么法治建设的地方竞争的可能性就更小,虽然某些地方政府仍然有可能从地区利益出发采取某些法治建设方面的局部尝试,但是很难以晋升锦标赛去解释其行动逻辑,也难以预期各个地方政府都会参与到法治建设的地方竞争中来。在此基础上所要进一步指出的是,随着法治建设的发展,形式理性化法治会更加强化源于法治的权威而削弱意识形态的权威,从而更抑制那些另类的竞争者的创新,使他们个人魅力的翅膀无法飞出“理性的铁笼”。通过突出规则的作用,更强化科层制官僚体系的自我运作。而也正是从这样的理论视角出发,本文的问题意识关切并非晋升锦标赛理论本身,而是形式理性化的法治所发挥的影响,这决定了本文仍然是一篇法学论文,而不是一篇经济学抑或政治学论文。

(责任编辑:章永乐)

[52] 可以参见韦伯对于科层制的“非人格化”和“可计算性”的分析。Max Weber: *Supra* note 39, p. 975.

[53] 参见(德)尼克拉斯·卢曼:《法社会学》,宾凯、赵春燕译,上海世纪出版集团、上海人民出版社2013年版,页267-278、308-316。