

# 官员任期制度与经济绩效

庞保庆 王大中

**内容提要:**本文关注中国官员任期制度与经济绩效的关系,中国实行的不固定任期制度强化了官员的晋升激励,由此导致官员任期与经济绩效间呈现直线型关系。在不固定任期制度下,官员无法预期上级的考核时点,只能预期上级时时都在考核,为了获得上级的认可,官员不断提供好的经济绩效。本文采用县级政府数据验证了上述假说。本研究从官员行为的时间维度丰富了当前解释中国经济增长的官员晋升理论,对于当前的干部人事制度改革、完善官员的任期制度也具有重要的参考意义。

**关键词:**官员任期;经济绩效;不确定任期;预期

## 一、引言

研究中国经济问题,最无法忽略的就是地方政府在其中发挥的重要作用,正是地方政府的激烈竞争促进了中国经济的飞速发展(Montinola et al., 1995; 周黎安,2008<sup>1-20</sup>;周业安和李涛,2013<sup>1-30</sup>)。中国的行政首长负责制,让学者关注的焦点从地方政府转移到地方政府首长(书记、省长)上来,探讨地方政府首长在经济发展中的重要作用(周业安和李涛,2013<sup>1-30</sup>;Landry, 2008<sup>5-35</sup>; Shih et al., 2012;徐现祥和王贤彬,2011<sup>3-18</sup>)。但地方政府首长并不是在真空中随意安排自己的行为,他们也是在现有制度约束下安排自身行为。在约束官员的诸多制度中,官员的任期制度是最重要的一项制度,由于任期制度涉及到官员如何安排自己的行为才能有效达致最终目的。而当前出现的地方债规模的剧增、烂尾工程的频现其实就是官员在任期制度约束下策略安排自身行为的一种表现,官员只要保证地方债不在自己任期内爆发就能坐享借助地方债引发经济增长的政绩,而媒体报道的:“上届领导借债搞工程,本届绝不还债”正是对该项行为的最好注脚。

所以要想切实了解中国经济发展成功及存在问题的原因必须关注官员的任期制度,从任期制度约束官员行为作为切入点来研究中国经济问题,探讨官员任期制度如何促进了中国经济的持续增长以及如何恶化了中国经济发展面临的各类问题,为现在面临的各类经济问题进行求解。此外,官员任期制度也是当前深化干部人事制度改革的重要内容,中共中央办公厅印发的《2010-2020 年深化干部人事制度改革规划纲要》指出要坚持和完善党政领导干部职务任期制。但是现有研究对当前的任期制度是如何影响官员行为的探讨重视的不够,所以亟需学界更多的探讨任期制度是如何影响官员的行为,只有切实了解现有的任期制度是如何引导官员行为的,才能为进一步深化干部人事制度改革提供切实可行的政策借鉴。

收稿日期:2015-01-19

作者简介:庞保庆,上海大学社会学院,博士后;王大中,中山大学管理学院,博士后。作者感谢西南财经大学杨良松博士、上海财经大学耿曙教授、钟灵娜博士生的宝贵意见和匿名评审专家的建议,当然文责自负。

从理论上,第一次比较规范地研究任期制度影响官员行为的是 Nordhaus (1975) 提出的政治经济周期理论<sup>①</sup>,该理论认为在固定任期制度下,官员为了赢得选举会策略性地安排政府支出以刺激经济增长,由此导致官员任期的前半段是通胀率比较低、失业率比较高的状态,等到选举临近时则会刺激经济达到通胀率比较高、失业率比较低的状态,由此“收买”选民选票而赢得竞选成功,此后经由 Rogoff (1990) 和 Drazen (2001)<sup>75-115</sup> 等进一步丰富和完善。但中国不仅官员任命制度和欧美有差异,而且任期制度安排也与其并不相同。欧美的官员任命权掌握在握有选票的选民手中,其实行的是基于固定任期制度的选举制,所以官员会在固定的时点(选举时)讨好选民、赢得选举,延续自身政治生命;而中国官员的政治命运掌握在上级领导手中,而且实行的是不固定任期制度(卢小珠,2003;韩强,2007;耿曙等,2015),官员只有满足上级领导的偏好才能延续自身的政治生命。虽然中国和欧美的官员要迎合的对象不同,但本质上都是迎合握有官员任免权的群体,所以不会有什么差别,其中的差别主要在于其任期制度不同,由此才会导致两类官员的不同行为。

本文基于中国特殊的制度背景下,研究不固定任期制度影响下的官员行为对经济可能产生的影响。实行不固定的任期制度可以导致强激励的效果,任期不固定会强化官员在任期内的不安全感,官员采取的措施就是在任期内保持经济的持续高速增长,争取获取上级领导的认可(卢小珠,2003;韩强,2007;庞保庆,2014)。随后本文利用江苏、山东两个省份的县级数据验证了这种假说,并排除了与之相对的熟悉-控制假说<sup>②</sup>。本研究至少具有以下三层意义:(1) 现有文献研究官员任期与经济绩效的关系时或只关注于描述性分析(卢小珠,2003;韩强,2007),或只是在研究中附带探讨官员任期与经济绩效的关系(张军和高远,2007;王贤彬和徐现祥,2010;杨良松,2013)。本文结合现有的描述性分析,深入探讨了不固定任期是如何影响官员行为,进而导致与固定任期制度下不同的经济绩效。(2) 现有研究的分析单位基本上都是省级政府(张军和高远,2007;王贤彬和徐现祥,2010),本文则利用了县级政府的信息来探讨官员任期与经济绩效的关系,从推动中国经济发展的更基层政府出发来探讨制度对经济的影响。(3) 现有文献并未区分官员任期与经济绩效的关系到底是由于官员任期制度引发的官员谋求晋升的压力变大导致的还是由于官员任职时间长短不同产生的熟悉-控制逻辑导致的,本文对此进行了区分,并采用计量方法排除了熟悉-控制的逻辑假说。

文章其余部分安排如下:第二部分梳理了中国官员任期制度的变革历程;第三部分为文献评述及研究假说;第四部分则围绕假说设定了相关的计量模型,并对本研究所使用的数据进行了描述性分析;第五部分为实证结果及相关分析、讨论;第六部分为简短的结论。

## 二、官员任期制度变革历程

任期制是指一种有时间约束的人员聘任制度,而官员任期制度就是指官员担任某一职务是有时间限制的,不能无限制担任同一职务。目前世界上大多数国家的主要官员实行的都是任期制,比如美国总统的任期是4年,美国州长的任期也是4年为主,法国总统的任期是7年。中国从改革开放后也开始实行领导干部职务任期制。

1980年,邓小平发表《党和国家领导制度的改革》讲话,奠定了中国政治体制、包括干部制度的改革基础。从1984年起部分省份进行了党政领导职务任期制的试点,但试点力度不大、影响有限。1992年任期制试点范围扩大,影响也随着扩大(韩强,2007)。伴随党政领导职务任期制试点工作的不断推进,1995年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第六条规

<sup>①</sup> 凤凰网, [http://finance.ifeng.com/a/20130813/10424026\\_0.shtml](http://finance.ifeng.com/a/20130813/10424026_0.shtml), 2013年8月13日。Snowdon & Vane (2005)<sup>219-246</sup> 对该类文献提供了简明的文献综述。

<sup>②</sup> 熟悉假说是指官员任期越长,对本地情况越熟悉、控制的更好,导致经济的更快增长。

定:“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民代表大会每届任期五年。乡、民族乡、镇的人民代表大会每届任期三年”;第五十八条规定“省、自治区、直辖市、自治州、县、自治县、市、市辖区的人民政府每届任期五年。乡、民族乡、镇的人民政府每届任期三年”。2000年8月中共中央办公厅印发的《深化干部人事制度改革纲要》规定实行党政领导职务任期制。2002年十六大报告第一次在党的工作报告中明确提出:要实行党政领导干部职务任期制。2004年的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》则进一步规定:“地方各级人民代表大会每届任期五年”、“地方各级人民政府每届任期五年”。2006年,中央发布《党政领导干部职务任期暂行规定》规定:“党政领导职务每个任期为5年”。由此在法律文本上形成了比较完善的干部任期制度。

虽然中国从法律文本上看形成了比较完善的干部任期制度,规定干部的任期为5年,但是干部任期不满就被调离却是当代中国政治中的一个普遍现象。“邯郸现象”是中国干部任期不满就被调离的精彩写照,地处中国华北平原的河北省邯郸市,从1993年到2012年的20年中,邯郸市先后有12任市长,平均任期不到2年,邯郸市长成了“走马灯”,形成了“铁打的邯郸、流水的市长”的局面。杨光斌(2003)<sup>169</sup>也表示:20世纪90年代后期以来地方领导的任期越来越短,更替越来越快。省长的平均任期短于省委书记,这主要是因为省长通常要比省委书记年轻,具有更多的机会调动和升迁。耿曙(2013)指出,根据其团队的研究,从1994到2012年间,全国省级官员(书记和省长)的平均任期是4年,从2000到2010年间,全国地级市官员(书记和市长)的平均任期是3年左右,而1998到2010年间,江苏省县级官员(书记和县长)的平均任期是3年左右。2005年2月18日《新华网》刊文指出:某省委组织部有关调研显示,近年来该省90多个县、市、区中,只有一名县委书记在岗位上干满一届,其他党委一把手在任内纷纷被调动岗位,任期制的执行率只有1%<sup>①</sup>。而最近四川大学“干部人事制度”课题组研究人员表示,根据其调查发现县级官员的(书记和县长)平均任期是3.25年,工作1到2年的占26.3%,工作2到4年的占48.7%,没有一位前任任职时间在5年以上的<sup>②</sup>。

综上所述,可以发现:虽然中国形成了比较完善的任期制度法律,但是实际情况却是官员调动过于频繁,任期不稳定。

### 三、理论与假说

研究官员任期对官员行为影响的文献可谓汗牛充栋,总体上,可以分成固定任期对官员行为的影响和不固定任期对官员行为影响两类。基于固定任期下的研究始于Nordhaus(1975)的经典文献,随后形成了丰富的理论成果,从政治经济周期到政治预算周期,结论基本一致,认为在固定任期制度下,官员为了谋求晋升激励,会策略性地安排自身行为,争取将最好的经济绩效提供给委托人,使其任期与经济绩效间呈现倒U型的关系,从而赢得选举。

而基于不固定任期下的研究基本上也是借鉴固定任期下的研究思路,认为官员为了晋升,会努力满足委托人的偏好,由此导致经济绩效随着任期而波动,但结论并不一致。有些学者认为,与固定任期一样,不固定任期下官员的任期与经济绩效倒U型的关系(张军和高远,2007;Guo, 2009),也有学者认为是U型关系(马亮,2013),有些学者则认为是直线型关系(钱先航等,2011;庞保庆,2014;耿曙等,2015)。但这些研究基本上都是利用省级作为分析单位,存在官员晋升激励弱甚至没有晋升激励的情况(周黎安,2008)<sup>199-200</sup>,更有甚者是可能省级根本就不存在经济绩效考核(陶然等,2010),由此导致结论的差异。此外,这些研究都没解决一个问题:即任期与经济绩效间的关系,到底是由于官员

---

① 新华网,“干部任期制执行率仅1%折射了什么?”,2005年2月18日,[http://news.xinhuanet.com/comments/2005-02/18/content\\_2583679.htm](http://news.xinhuanet.com/comments/2005-02/18/content_2583679.htm)。

② 南方周末,“县委书记和县长眼中的基层官场”,2013年10月18日,<http://www.infzm.com/content/95118>。



为了晋升而导致的还是官员任期内对本地情况熟悉后才产生的自然后果<sup>①</sup>。

为了解决是否存在晋升激励以及是否存在经济绩效考核的问题,本文以中国县级政府作为分析单位,以期在满足存在经济绩效考核和官员晋升激励的条件下来研究不固定任期条件下的官员任期与经济绩效的关系。在中国县乡政府层面存在经济绩效考核在学术界是有共识的<sup>②</sup>,从荣敬本等(1998)<sup>3-70</sup>最早关注县级政府考核到刘明兴(2013)<sup>215-260</sup>对县级政府考核指标的跨时、跨地区的系统研究都显示出考核体系的存在,以及在考核体系激励下县乡政府为满足考核指标而积极努力,促进了中国整体经济发展。习近平提出的不能再以GDP增长率作为官员考核的指标,更是从另一个角度证明经济绩效考核体系的存在。

县级官员是中国政府层级的基层官员,其在中国官员级别中属于第七级,上面有副厅、正厅、副省级等一系列职位,有良好的职业前景,晋升预期激励着县级官员努力完成上级政府布置的任务。官员所处的仕途级别和官员的晋升激励负相关:官员职位级别越低,晋升的前景越好,晋升激励就会越强(周黎安,2008)<sup>33-34</sup>。其次,中国的“官本主义”文化的影响(俞可平,2013)也会强化官员的晋升激励。官本主义是以权力为本位的政治文化和社会政治形态,在这种政治文化和社会政治形态中,权力关系是最重要的社会关系,社会中的各种分配主要是以权力为基础进行的。在这种氛围的影响下,官场中的每个官员都有很强的晋升激励去获得政治晋升,因此县级官员的晋升激励非常强烈。

既然县级政府官员满足经济绩效考核和有晋升激励的前提要件,那么不固定任期下的官员任期与经济绩效呈现何种关系呢?与之相关的问题是为什么国外普遍实行固定任期制,中国的国家领导人(主席、总理)的任期也是固定的五年一届,但地方政府官员的任期通常都不固定呢?本文认为中国对于地方政府官员采用任期不固定的安排,有利于最大限度发挥任期制度对官员的激励作用,从而达到上级发展经济的要求。

官员都是根据预期来安排自身行为,任期制度安排会影响官员的预期结果。如果是固定任期,官员会预期在任期结束前上级会考核自身的表现决定是否晋升自己(如同民主选举体制下的政治经济周期),但如果任期是不固定的(任期的长短很大程度上取决于上级领导是否认可官员的行为表现),官员则无法准确预期上级什么时候进行考核,只能是预期上级一直在考核自己,导致官员时时努力遵照上级要求来安排行为。卢小珠(2003)利用经济学中的成本收益分析比较了不固定任期、固定任期对官员的激励效果,发现不固定任期对官员的激励效果最好。Khemani(2000)也证实了不固定任期对印度官员的强激励效果,认为由于官员时时存在被调离的可能,所以官员的晋升压力变大,行为出现短期化倾向。基于此,本文认为不固定任期对官员的激励效果最强,在不固定任期条件下,官员的晋升压力会不断增强,由此导致任期越长提供的经济绩效越好,这也可以由此解释为什么中国在地方政府间实行的是不固定任期制度。

基于上述分析,本文提出如下假说:官员任期与经济绩效间存在直线增加的关系。

## 四、计量模型、变量和数据介绍

### (一)模型设定

计量模型的设定重点是为了探讨官员任期与经济绩效间的关系,即检验经济运行是否受到官员任期的影响,基于现有研究(张军和高远,2007;Guo, 2009;王贤彬和徐现祥,2010;杨良松,2013;庞保庆,2014;耿曙等,2015),本文建立如下回归模型:

① 耿曙等(2015)是第一篇首次在论文中处理该问题的文章,但其所用的数据是省和地市数据。

② 即使陶然等(2010)批判官员晋升的文献也指出:虽然在中国省级政府间不存在经济绩效考核但是在县级政府间确实是存在经济绩效考核的。

$$y_{it} = \alpha + \beta_1 tenure_{jit} + \beta_2 \log(pergdp_{i-1}) + \eta X + \lambda_i + \mu_t + \varepsilon_{it} \tag{1}$$

其中,下标*i*和*t*分别代表各个县级政府和时间,*j*代表官员, $\alpha$ 是常数项, $\varepsilon$ 是残差项。 $\beta_1$ 和 $\beta_2$ 是系数, $\eta$ 为系数矩阵。 $\lambda_i$ 和 $\mu_t$ 分别是固定个体效应和固定时间效应。因变量(*y*)为各县级政府的经济增长率<sup>①</sup>。

官员任期(*tenure*)是本文最关注的解释变量。由于大部分官员并非在年初就职或者在年末离职,一般是在年中的某个月份就职或离职的,依据现有文献的一般处理方式(张军和高远,2007;Guo,2009;王贤彬和徐现祥,2010;杨良松,2013;庞保庆,2014;耿曙等,2015),本文的任期测量方式为:如果官员是在某年的1-6月份之间上任的,那么上任当年为官员任期的第一年,若是7-12月份上任的,则上任的第二年为该官员任期的第一年;官员离任时,如果是在1-6月份离任的,则离任的前一年为任期的最后一年,如果是在7-12月份离任的,则离任的当年是其任期的最后一年。

*pergdp<sub>i-1</sub>*是各地区的期初人均GDP,控制该变量主要是观察经济发展水平对经济增长率的影响,同时也考察同一省份内部各个县级政府间是否存在经济收敛效应。

*X*是各县级政府的投资率。根据Mankiw et al. (1992)基于新古典经济增长理论所发展出来的实证经济增长模型,如果要观察变量对经济增长率的影响,主要是控制各地区的投资率和人口增长率<sup>②</sup>。

模型中的 $\beta_1$ 是本文最关注的参数。预计 $\beta_1$ 的符号为正号,即官员的经济绩效与官员任期呈现线性关系。

(二)数据介绍

本文运用1998-2010年江苏、山东两省139个县级政府<sup>③</sup>的主要经济信息和402位县委书记的个人信息。主要经济变量来自于江苏省统计年鉴、国研网县级数据库和全国地市县财经统计资料,而官员的个人信息主要是包括官员的学历和任期,资料来源于两省年鉴和百度百科、人民网、新华网等网络资源。表1给出了基本变量的描述性统计,从表1可以看出,按照逐年来排序,数据总共有1362个观察值,如果按照官员的人数来统计,总共有402个观察值。官员的任期从1年到9年不等,虽然中国规定每个官员的任期为5年,但现实中任期的均值为3.7年。

表1 数据描述性统计

变量名	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
gdp 增长率	1362	16.24	7.51	-30.4	86.28
官员任期	1362	2.90	1.61	1	9
是否本地晋升	1362	0.46	0.50	0	1
期初人均 GDP	600	19696.58	23924.64	2643	218984
固投增长率	600	6.32	13.46	-53.38	79.57
基建支出比重	273	33.9	7.24	17.75	52.48

① 这里采用经济增长率而并未通常采用的人均GDP增长率主要是因为上级政府考核的是经济增长率而非人均GDP增长率,这可以从刘明兴的调查和习近平(2013)的讲话中得到佐证。

② 由于中国存在大量流动人口,而人口统计基本上都是统计的户籍人口或常住人口,并不能反映各地的实际人口情况,所以本文未控制人口增长率。

③ 选择江苏、山东两省是由于两省的经济发展快、县域经济强(两省在2013年全国百强县占据了45席)、从两省晋升的官员也较多。此外,耿曙等(2015)采用省级和地级市的全部样本对官员任期与基建投入的关系进行了研究,发现全国的趋势是一样的,所以我们认为虽然本文采用的是江苏、山东两省的数据,但是可以认为该种关系对全国各县级政府应该都是成立的。

续表

变量名	样本数	均值	标准差	最小值	最大值
人均财政支出	273	964.03	1115.87	190.69	9219.48
财政自主度	273	51.44	12.88	22.25	85.53
官员任期	402	3.7	1.7	1	9

资料来源:经济变量主要来源于历年的江苏年鉴、山东年鉴、国研网县级数据库和全国地市县财经统计资料。官员信息主要来源于江苏年鉴、山东年鉴和网络。

为了更详细的了解官员任期的分布,表 2 给出了官员任期分布的频数表。从表 2 可以发现官员任期 4 年的人数最多,为 88 人,占统计的官员人数的 22%,而任期三年和五年的为 71 人,占统计的官员人数的 18%。总体来看,是前五年的官员比较多,而超过五年的官员比较少。

表 2 官员任期和人数分布统计

官员任期	1 年	2 年	3 年	4 年	5 年	6 年	7 年	8 年	9 年
官员人数	47	62	71	88	71	36	22	4	1

资料来源:主要来源于江苏年鉴、山东年鉴和网络。

五、实证结果和稳健性检验

本文的理论假说、实证模型和数据来源已在第三、四两部分进行了介绍,本部分将首先给出基本的实证结果,然后是结果的稳健性检验。

(一)基本的实证结果

本节报告了官员任期对经济绩效的影响,具体结果如表 3 所示。表 3 的模型 1 是基本的 OLS 回归结果,结果显示官员任期确实对经济绩效有显著的正向影响;模型 2 是在模型 1 的基础上控制了时间效应和地区效应的结果,在控制住时间效应和地区效应后,结果显示官员任期仍然对经济绩效有显著的正向影响,系数为 0.398。而模型 3 是在模型 2 的基础加入了其他控制变量后的结果<sup>①</sup>,结果显示官员任期对经济绩效仍然有显著的正向影响,平均来看,官员任期每增加一年,经济增长将提高 0.18 个百分点。

从其他控制变量来看,各地的期初人均 GDP 与经济增长速度呈现显著的负相关关系,系数稳定在 5.7 左右。也就是说,对于绝大多数的观察点来说,人均 GDP 越高,经济增长率越低,亦即各地的经济发展水平存在收敛的可能。但是投资增长率不显著,其中的理由或许是由于资本数据的质量不高导致的,因为资本统计时未统计中国国内资本的跨地区流动情况。在投资增长率不显著的情况下,对其系数符号和大小的讨论就没有太大的意义了。

基于上述分析,本文认为官员任期与经济绩效间呈现正向关系,即官员为了晋升会不断满足上级政府偏好,表现在目前的中国就是提供好的经济绩效,而不确定的任期制度安排,使得官员无法准确预期上级考核的时间节点,所以只能预期上级时时在考核自身表现,在这种预期下,任期越长、晋升的压力就会越大,想要获得晋升只能不断推动经济增长率,由此导致官员的经济绩效随着任期的延长越来越好。

① 由于山东省份的投资数据缺失,所以模型 3 的所用的数据只是江苏省的县级政府数据,由此导致的样本量减少到 600 个。

表 3

官员任期与经济绩效

	gdp 增长率		
	模型 1	模型 2	模型 3
官员任期	0. 2471 ** (0. 1154)	0. 3980 *** (0. 1167)	0. 1801 ** (0. 0687)
期初人均 GDP			-5. 7187 *** ( 1. 5798)
固投增长率			-0. 0339 (0. 0424)
常数	15. 53 *** (0. 3985)	13. 89 *** (0. 6127)	61. 85 *** ( 14. 9396)
N	1362	1362	600
方法	OLS	双向固定效应	双向固定效应
地区效应	未控制	控制	控制
时间效应	未控制	控制	控制
R <sup>2</sup>	0. 003	0. 215	0. 373

注:括号内为标准误;\*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5%、1% 的水平下显著。

与之相关的问题是,官员任期和经济绩效间的正向关系是否是由于官员任期越长,对本地的情况越熟悉,对本地的掌控也比较充分,由此导致任期越长经济绩效越好呢? 假设接受“熟悉-掌控逻辑”,即是预期对本地情况越熟悉的官员的经济绩效越高,那么从本地晋升的官员相比从外地调入的官员来说,对本地情况更熟悉,这两类官员的经济绩效应该会有显著差异。如果这两类书记的经济绩效没有显著差别,则可以拒绝熟悉-掌控逻辑,而接受晋升压力的逻辑。表 4 的模型 4 按照县委书记的来源情况对官员进行了分类,分成本县晋升和县外调入两类,检证官员来源是否对经济绩效有显著影响的模型结果。

表 4

熟悉-控制逻辑的检证

	gdp 增长率	
	模型 4	模型 5
官员任期	0. 3474 ** (0. 1654)	0. 4362 *** (0. 0132)
是否本地晋升	0. 3954 (0. 7908)	
官员任期 * 是否本地晋升	0. 1061 (0. 2526)	
gdp 增长率的滞后项		0. 2663 *** (0. 0036)
常数	13. 76 *** (0. 6699)	10. 403 (0. 0614)
N	1362	1362
方法	双向固定效应	SYS-GMM
地区效应	控制	控制
时间效应	控制	控制
R <sup>2</sup>	0. 212	
AR(1)		0. 000
AR(2)		0. 813
Sargan Test		0. 844

注:括号内为标准误;\*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5%、1% 的水平下显著。



在模型 4 中,加入了是否本地晋升和官员任期的交互项,发现该项并未通过显著性检验。据此,可以拒绝熟悉假说而接受不固定任期的强激励假说。所以说官员任期越长经济绩效越好,并非是由于官员熟悉本地情况导致的,而是在不固定任期制度下,官员不确定上级政府何时考核,只能时时努力,提供更好的经济绩效吸引上级领导的注意,以此来获得晋升机会。

此外,可能存在的另外一个疑问是:任期与经济绩效之间的关系并非本文揭示的,而是官员的经济绩效越好,官员的任期延长,或许正如何淳耀、孙振庭(2012)提出的上级会将经济绩效好的官员留在原位,让官员更加努力发展经济。针对此疑问,本文尝试从逻辑上和实证上来解决。首先,从逻辑上来讲,如果官员的经济绩效越好,官员的任期越长,那么官员发展经济的动力来自何处?现有的关于官员发展经济的推理前提都是认为官员发展经济是为了晋升,如果经济越好反而导致官员任期越长,则与其分析的前提相矛盾。而且现有文献(Kou & Tsai, 2014; 耿曙等,2014)发现中国官场中的隐形台阶在不断增加,在每个职位上经历较短的任期才能更好地晋升,如果经济绩效越好任期越长,则官员不会努力发展经济。但现实情况是中国经济在不断发展,所以该种假说与实际情况是相背离的。其次,在无法找到很好的工具变量来解决任期与经济绩效间的孰因孰果时,采用动态面板模型是一种替代的方法。为此,本文采用动态面板模型来重新运行模型。模型结果如上表 4 的模型 5 所示,模型 5 显示该模型通过了 AR 检验和 sargan 检验,可以采用动态面板模型进行估计,估计结果显示官员任期越长,该县的 gdp 增长率就越高。该模型结果进一步支持了本文的研究假说:即任期越长,官员预期的压力越大,经济增长率就会越高,而并非相反。

## (二)稳健性检验

### 1. 是否存在最优任期?

现有文献也有认为中国政府官员任期与经济增长是 U 型或倒 U 型的关系,即存在一个任期的最优值,验证两者关系时应该加入任期的平方项。针对此疑问,本文进行了模型设定的 Reset Test(Ramsey, 1969)检验。该检验的原假设是模型设定是完善的,不需要加入自变量的高次项。检验结果是  $F(3, 1357) = 0.95$ ,  $P = 0.4179$ ,接受原假设,即模型中不需要加入任期的平方项,亦即不存在最优任期。其中理由大概正是中国的这种任期不固定的安排导致的,由于官员不知道自己的任期什么时候结束,所以没办法像西方固定任期制的官员那样策略性地安排自己的投资、发展决策,进而在规定的时点提供最优经济绩效。

### 2. 子样本回归的稳健性检验

为了保证模型结果的可靠性,本文进行了子样本回归。首先,由于整个样本区间是 1998-2010 年,这个时间段内中国经历了国家领导人的更替,更替前后可能有差别,所以下面利用 2003-2010 年的子样本进行了回归,模型结果是表 5 的模型 6,结果显示官员任期与经济绩效的关系仍然是显著的正向关系。其次,由于样本期的官员任期从 1 年到 9 年不等,但大于 7 年的官员比较少,任期和绩效间的直线关系可能是由于任期过长官员的绩效导致,而并非整体现象。因此,本文将官员任期大于 7 年的样本删除<sup>①</sup>进行回归,模型结果是表 5 的模型 7,模型的结果和之前的结果基本无差别,官员任期与经济绩效间仍然呈现正向关系。

### 3. 官员任期与其他经济变量的关系

本文采用当年基建支出占财政支出的比重、本地区吸引的人均 FDI 作为经济增长率的替代变量,来进一步验证不固定任期条件下官员任期对经济变量的影响。模型 8 是以基建支出比重为因变量的模型结果,研究发现官员任期与基建支出比重的关系是正向关系,和官员任期与经济绩效的关系一样;模型 9 是以人均 FDI 为因变量的模型结果,结果显示官员任期与人均 FDI 同样呈现正向关系。

---

① 为了结果的稳健,本文也将任期大于 5 年的样本全部删除,结果基本一致,为了节省篇幅,这里没有汇报结果,感兴趣的读者可联系作者索取。



(详见表6)

表 5	稳健性回归	
	gdp 增长率	
	模型 6	模型 7
官员任期	0.3948 *** (0.1324)	0.3662 *** (0.1137)
常数	16.7523 *** (0.7389)	13.97 *** (0.8961)
N	1112	1356
方法	双向固定效应	双向固定效应
地区效应	控制	控制
时间效应	控制	控制
R <sup>2</sup>	0.195	0.216

注:括号内为标准误;\*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5%、1%的水平下显著。

表 6	官员任期与基建支出比重和人均 FDI 的关系	
	基建支出比重 <sup>①</sup>	人均 FDI
	模型 8	模型 9
官员任期	0.2871 * (0.1669)	0.0819 *** (0.0267)
期初人均 GDP	-7.2921 *** (2.4803)	-0.1302 (0.4341)
财政自主度	0.0141 (0.0471)	
人均财政支出	15.0001 *** (2.8249)	
常数	7.1121 (21.5518)	5.4733 (3.8009)
N	273	649
方法	双向固定效应	双向固定效应
地区效应	控制	控制
时间效应	控制	控制
R <sup>2</sup>	0.326	0.604

注:括号内为标准误;\*、\*\*、\*\*\* 分别表示在 10%、5%、1%的水平下显著。

六、结论

在研究中国政治经济问题时最无法忽略的群体就是地方政府官员,中国的地方政府官员在推动

① 文章所用的基建支出是指预算内财政支出的基本建设支出、企业挖潜改造、地质勘探费、科技三项费用、其他支出的总和。由于财政支出科目数据的限制,本文只用了 2000-2005 年的数据。

中国转型、经济发展中发挥着主导作用。官员群体的行为方式会受到当前官员任期制度的影响,但是系统研究官员任期制度是如何影响官员行为、进而产生一系列经济后果的文献较少。本文认为在中国当前的不固定任期制度条件下,官员的任期与经济绩效间呈现直线增加的关系,并且利用 1998—2010 年县级政府的数据对上述假说进行了验证。而且该实证结果是稳健的,并不能被任职时间越长、对本地情况越了解的熟悉—控制假说所解释。

在不固定任期制度下,官员任职时随时可能被调离现在的岗位,官员无法预期上级领导在哪个时点进行考核,因此官员自身可以掌控的只能是坚持不懈地提供好的经济绩效。但是这种增长基本上都是由投资、要素投入拉动的粗放型经济增长方式带来的,并非中央要求的和谐发展、可持续发展。现有的环境污染(孙海婧,2013)、房地产价格高涨、土地紧缺(王云帆,2008)<sup>135-156</sup>等都是这种增长方式带来的相应后果。这种任期制度安排与固定任期制度下对官员的激励是有显著差异的,在固定任期制度下,官员可以准确预期到上级领导的考核时点,所以只要在考核前竭力满足上级领导的偏好就可以,考核过后则可以关注更长期的事情。基于此,中国应该尝试强化建立固定任期制度,合理引导官员行为。2006 年颁布的《党政领导干部职务任期暂行规定》强调党政领导职务每个任期为 5 年,党政领导干部在任期内应当保持稳定,其中的原因大概就是想通过固定官员任期来稳定官员预期,合理引导官员行为,减轻当前任期制度不固定引发的官员短期行为,减弱中国经济运行中遇到的诸如地方债、环境污染等一系列问题。

## 参考文献:

- [ 1 ] Drazen A., 2001, *The Political Business Cycle After 25 Years*, NBER Macroeconomics Annual, MIT Press, Cambridge MA.
- [ 2 ] Guo G., 2009, “China’s Local Political Budget Cycles,” *American Journal of Political Science*, 53(3): 621–632.
- [ 3 ] Landry P., 2008, *Decentralized Authoritarianism in China*, Cambridge University Press.
- [ 4 ] Montinola G., Yingyi Qian, and B. Weingast, 1995, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, 48(1): 50–81.
- [ 5 ] Nordhaus W., 1975, “The Political Business Cycle,” *The Review of Economic Studies*, 42(2): 169–190.
- [ 6 ] Kou C. W., and Tsai W. H., 2014, “Sprinting with Small Steps” Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System,” *The China Journal*, 71: 153–171.
- [ 7 ] Rogoff K., 1990, “Equilibrium Political Budget Cycles,” *American Economic Review*, 80(1): 21–36.
- [ 8 ] Snowdon B., and H. Vane, 2005, *Modern Macroeconomics: Its Origins, Development and Current State*, London: Edward Elgar.
- [ 9 ] Shih V., C. Adolph, and M. Liu, 2012, “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China,” *American Political Science Review*, 106(1): 166–187.
- [ 10 ] Khemani S., 2000, “Political Cycles in a Developing Economy: Effect of Elections in the Indian States,” World Bank: *Working Paper*.
- [ 11 ] 耿曙,市县党政领导的任期制度亟待落实,第一财经日报,2013 年 11 月。
- [ 12 ] 耿曙,庞保庆,钟灵娜,2015,《官员任期的政治经济学》,工作论文。
- [ 13 ] 耿曙,钟灵娜,庞保庆,2014,“远近高低各不同:如何分辨省级领导的政治地位?”,《经济社会体制比较》,第 5 期,第 82–95 页。
- [ 14 ] 韩强,2007,“领导干部任期制的理论考察与反思”,《政治学研究》,第 1 期,第 105–111 页。
- [ 15 ] 何淳耀、孙振庭,2012,“地方官员的晋升逻辑:中国地级市市长的实证研究”,《中国经济问题》,第 6 期,第 13–24 页。
- [ 16 ] 刘明兴,2013,《中国农村财政体制改革与基层治理结构变迁》,北京:人民日报出版社。
- [ 17 ] 卢小珠,2003,“任期制的经济学分析——兼议我国干部任期制的改革”,《改革与战略》,第 10 期,第 21–23 页。
- [ 18 ] 马亮,2013,“官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究”,《公共管理学报》,第 2 期,第 28–39 页。
- [ 19 ] 庞保庆,2014,“政治预算周期与省级官员行为”,《新政治经济学评论》,第 25 期,第 25–44 页。
- [ 20 ] 钱先航、曹廷求、李维安,2011,“晋升压力、官员任期与城市商业银行的贷款行为”,《经济研究》,第 12 期,第 72–

- 85 页。
- [21] 荣敬本、崔之元、王拴正等,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- [22] 孙海婧,2013,“任期限制与地方环境规制中的短期行为——基于代际的视角”,《经济与管理评论》,第3期,第43-47页。
- [23] 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭,2010,“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》,第12期,第13-26页。
- [24] 王贤彬、徐现祥,2010,“中国地方官员经济增长轨迹及其机制研究”,《经济学家》,第11期,第34-43页。
- [25] 王云帆,2008,《长三角大悬念》,杭州:浙江人民出版社。
- [26] 徐现祥、王贤彬,2011,《中国地方官员治理的增长绩效》,北京:科学出版社。
- [27] 杨光斌,2003,《中国政府与政治导论》,北京:中国人民大学出版社。
- [28] 杨良松,2013,“中国干部管理体制减少了地方政府教育支出吗?——来自省级官员的证据”,《公共管理学报》,第2期,第41-51页。
- [29] 俞可平,什么造成社会的官本文化,凤凰网,2013年5月。
- [30] 张军、高远,2007,“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》,第11期,第91-103页。
- [31] 周黎安,2008,《转型中的地方政府》,上海:格致/上海人民出版社。
- [32] 周业安、李涛,2013,《地方政府竞争和经济增长》,北京:中国人民大学出版社。

## Officials' Tenure System and Economic Performance

PANG Baoqing<sup>1</sup>, WANG Dazhong<sup>2</sup>

1. Shanghai University, Shanghai, 200444;

2. Shanghai University of Finance and Economics, Shanghai, 200433.

**Abstract:** This paper focuses on the relationship between government official's tenure institution and the economic development. China has implemented the unfixed tenure system to strengthen officials' promotion incentives which led to officials' tenure and economic performance showed a linear relationship. Because under unfixed tenure system, officials were unable to anticipation the assess point which the higher officials assessment. In order to obtain higher officials recognition, they have no choice but to provider good economic performance. The hypothesized linear relationship was tested using counties data. And we reject the hypothesis that the relationship between tenure and economic performance is due to officials familiar with the local situation. This paper enrich the official promoted theory from the time dimension. This paper can help us understand China cadres' management system.

**Key Words:** officials' tenure; economic performance; unfixed tenure; anticipation

[责任编辑:宋 涛][校对:万 威]