

党政关系：一个人事制度视角 与经验证据

社会
2020·2
CJS
第40卷

周雪光 艾云 葛建华 顾慧君
李丁 李兰 卢清莲 赵伟
朱灵

摘要：党政关系是中国国家治理结构的核心所在。已有文献大多集中在“应然性”研究或官员层次的分析。本文提出一个基于人事制度的研究视角，从官员在党政领域不同职位和机构的任职、流动、兼职等事件和轨迹信息来测量党政机构和职位间的交融程度和关联程度，从不同侧面捕捉党政关系的实际运行状况。本研究提出了党政领域间人事流动的一系列分析概念和维度，如任期期限、职位和机构的知识通用性、交融性、关联性等。我们应用这一视角和相应的概念测量分析一个省份在省市县（区）层次机构主要官员的人事任期和流动信息，及其所折射的党政关系特点。

关键词：党政关系 人事制度 党政交融度 党政关联度

* 作者 1: 周雪光 斯坦福大学社会学系 (Author 1: ZHOU Xueguang, Department of Sociology, Stanford University) E-mail: xgzhou@stanford.edu; 作者 2: 艾云 中央财经大学社会与心理学院 (Author 2: AI Yun, School of Sociology and Psychology, Central University of Finance and Economics); 作者 3: 葛建华 中国人民大学商学院 (Author 3: GE Jianhua, Business School, Renmin University of China); 作者 4: 顾慧君 南京大学计算传播学实验中心 (Author 4: GU Huijun, Computational Communication Collaboratory, Nanjing University); 作者 5: 李丁 中国人民大学社会学与人口学院 (Author 5: LI Ding, School of Sociology and Population Studies, Renmin University of China); 作者 6: 李兰 北京工业大学文法学院高等教育研究院 (Author 6: LI Lan, Institute of Higher Education, Faculty of Humanities and Social Sciences, Beijing University of Technology); 作者 7: 卢清莲 香港城市大学商学院 (Author 7: LU Qinglian, College of Business, City University of Hong Kong); 作者 8: 赵伟 卡罗莱纳州立大学社会学系 (Author 8: ZHAO Wei, Department of Sociology, UNC-Charlotte); 作者 9: 朱灵 斯坦福大学社会学系 (Author 9: ZHU Ling, Department of Sociology, Stanford University)

除第一作者为执笔者外，其他同仁按姓名拼音字母顺序排列，其中李丁参与了资料分析，其他作者参与了本研究的资料整理和讨论。感谢斯坦福大学 APARC、IRISS、China Fund、VPUE 等机构的资助，感谢陈家建、冯猛、欧阳静、刘明兴、周黎安等学友的评价建议。文责自负。

The Party-Government Relationship in the Chinese Bureaucracy: Evidence from Patterns of Personnel Flow

ZHOU Xueguang AI Yun GE Jianhua GU Huijun

LI Ding LI Lan LU Qinglian ZHAO Wei ZHU Ling

Abstract: The party-government relationship is central in the governance of the People's Republic of China, with its key characteristic of the former dominating the latter. Focusing on personnel management practice and the resulting patterns of personnel flow across positions and offices in the party and government sectors, we examine the party-government relationship in light of personnel flows across the party-government sectors, and the offices/bureaus and positions therein, in a large Chinese bureaucracy.

Previous research shows two different lines of inquiry. The first focuses on personnel flows in the Chinese bureaucracy with an emphasis on individual-level career trajectories, mobility patterns, and the associated incentive mechanisms. But the party-government relationships are given minimum attention. The second tends to provide descriptive or normative accounts of party-government relationships and their historical evolutions but has not examined these relationships in a quantitative and analytical manner.

Our study builds on and goes beyond these existing studies in several ways. First, we proposed a perspective that focuses on personnel management and patterns of personnel flow across positions and offices in the party and government sectors. We take the existing party-government structures as our starting point and examine how these personnel flow patterns, or the lack thereof, provide information on the infusion and interconnectedness, or distance and separateness, between the party-government sectors, areas, and offices.

Second, we developed a set of analytical dimensions and measures to capture different aspects of the party-government relationship, such as the extent of stability and specialization in the party and government positions and offices. We also proposed measures of the diffusion and interconnectedness among the party and government offices.

Third, we applied these analytical dimensions and measures to systematically examine the multifaceted patterns of personnel flow and the resulting party-government relationships in a large Chinese bureaucracy at the provincial, municipal, and county levels in an entire province, between 1990 and 2008, with over 40 000 key officials and over 30 000 person-year records.

Our findings show that there are noticeable variations in patterns of personnel flow among party and government positions and offices, with the former experiencing higher rates of mobility and more generalist characteristics. On the other hand, we also find considerable infusion and interconnectedness among positions and offices between the party and government sectors. These findings suggest that, in the Chinese governments, those party-government positions are organized into an integrated hierarchical order whose boundaries are formal in structure but fluid in terms of personnel flows, especially in those key positions in different administrative jurisdictions.

Keywords: party-government relationships, personnel flow, interconnectedness among offices, bureaucracy

一、研究问题

在当代中国,党政关系是国家制度的核心所在,镶嵌在各类国家组织的不同层次上和不同领域中。政治学家恰如其分地将当代中国政体称为“党政体制”(景跃进、陈明明、肖斌,2016)。自1949年以来,在总体上,党的领导地位和党政主从关系未曾有过实质性变化,但两者关系在中华人民共和国历史上松紧起伏,具体形式经历了不同的演变阶段(陈红太,2003;陈丽凤,2007;刘杰,2011)。例如,在经济领域,建国初期的厂长负责制强调行政权力在业务和生产过程中的地位。在改革开放时期,党政关系在新型(股份)公司的治理结构中有了新的调整适应。近年来,则更多地强调党组织在国有企业和其他组织中的领导作用。

党政关系不仅在历史维度上多有演变,在各个领域中的安排配置也形式不一,或主次有别,或并存共生,或重叠交融。例如,我们熟悉的“M”型条块组织结构中有横向的行政层级与纵向的功能领域的双重权威,党政双重关系则嵌入在“M”型结构的各个环节和机构的组织安排中。在横向的行政层级上,党委(如市委)与政府(如市政府)各设机构但主次分明;在纵向的功能部门(如生态环境局)中,行政领导职位与党务领导职位并列共存,党委和党务组织(如党组、纪检小组)延伸入行政部门。

关于党政关系在中国政体中位置的问题已有大量讨论和解读

(朱光磊,2002;朱光磊、周振超,2004;李庄,2006;林尚立,2009;刘晓辉、吴祖刚,2015)。党政关系覆盖各个领域,贯穿不同时期,党政机构在国家治理中扮演各自的角色,可以从不同角度加以研究。王长江(2015)讨论了党政关系在计划经济体制和市场经济体制中的演变过程。黄晓春(2015)注意到,党的系统有超越条块关系和行政区隔加以整合动员的功能。周雪光(2012)提出,国家治理中的运动式治理机制编织进党政关系:党的系统服从自上而下的动员号令,在运动式治理中起主导作用;政府各机构各司其职,更多地行使常规式治理的功能。

已有的党政关系文献有两个类别。第一,许多研究大多止于对党政领域各个部门的组织结构和历史演变过程的一般性描述,或是搁浅于官方政策方针的学习心得,或只是“应然式”解读。在文献中关于党政领域及其关系的基础性知识难以寻觅,例如,党政领域中的不同机构、职位的规章制度和日常工作节奏是怎样的?这些机构和职位间党政权威关系实际状况是怎样的?相关的人事安排,如任期和流动状况是怎样的?在党政关系居核心地位的国家,这些基本问题至今仍缺乏系统研究,甚至可以说仍是一个黑箱,实在是匪夷所思。

第二,另外一类研究涉及党政职位或机构及其对官员职业生涯的影响,但其关注点不是党政关系。魏昂德等(Walder,1995;Li and Walder,2001)提出了官员职业生涯的双重轨道模式,在中国单位制度中区分了政治与业务两个轨道和不同的选择标准,前者以政治忠诚为重,后者则以业务能力为重(Zang,2004)。周黎安提出的“晋升锦标赛”强调职位晋升的激励作用,引发了在官员流动和晋升这一主题上的系列研究(Li and Zhou,2005;周黎安,2007;陶然等,2010;Shih,Adolph and Liu,2012)。这些研究大多集中在官员职位层次,关注影响官员任命或流动的因素,用以解读其职业生涯的不同发展轨迹。这些研究的思路是把各级政府的党政官员放在一个类别,只是在职位高低上加以区分。虽然这些概念上或测量上的处理针对其研究任务来说是合理的,但没有涉及党政关系这一主题。

本文提出一个人事制度视角来分析党政关系。党政关系一方面体现在组织结构位置和权威关系上,另一方面体现在人事制度和人事流动所产生的关联上。人事制度包括有关人事安排(录用、考核、晋升、流动)的规则以及由此产生的人事职位和流动轨迹。从人事制度来看,党

政关系反映在党政不同机构和职位上官员的任职期限和人事流动状况上。党政机构间人事流动(或不流动)的方向和规模及其衍生安排,如兼职,塑造了不同职位和机构的一系列特征,如稳定性、专业化程度、经验汇集(pool of experience),以及职位和机构间的交融与关联程度,提供了一个新的角度来认识党政关系的不同侧面。本文的贡献是:第一,提出从人事制度角度解读党政关系的一个分析框架,以及相应的分析概念和测量;第二,在此基础上,系统地描述和展示党政关系在一个省份中省市县各行政区域和层级上的状态、特点和演变,以此提供人事制度视角下党政关系的基础性知识。

我们的经验资料来自某省在省、地级市和(部分)县区主要领导官员及其所属部门(如省生态环境厅、市生态环境局、县生态环境局)主要负责人(正副局长、正副书记等)的人事流动信息。我们从这些不同层次和领域中各个职位和机构的人事安排和流动关系中解读其折射的党政关系。由于资料的限制,我们的研究发现和解读仅限于省、市、县行政层次上主要领导职位以及由此构成的常设机构。

与以往的研究取向不同,我们不着眼于个人层次的职业生涯,而是关注人事流动所展示的主要机构和职位的特点及其相互关系。耿曙研究团队(耿曙等,2014,2016;钟玲娜、耿曙,2018)的系列研究主要关注党政流动轨迹,分析了省、市、县党政主要职务的任职期限及其相应行为,提出了各种指标来辨识具体党政职位的不同权力地位,与本文主题最为接近。他们的研究更多着眼于行政层级上主要职位上的官员流动,而我们关注各层次、各机构及其职位间的系统性结构关联。个人层次上的任期期限因具体官员的具体情况和特定场景而异,但在整体上某一职位上汇集而来的平均任期反映了这一职位的特点以及其所在机构的特点,后者正是本文研究的着眼点。例如,某官员在市长职位的简短任期后得到晋升(如,晋升为市委书记)标志着个人的快速晋升轨迹,但市长这一职位上所有任期的平均值反映了这个职位的结构特点。在这里,某一市长的职位任期只是这一职位特征的一个信息点。换言之,在我们的研究中,个人层次的职业生涯轨迹(如,一位官员在某一职位或机构的任期和流动的来龙去脉)只是提供了关于这些职位和机构的一个信息点。这些职位和机构长时段的信息点的系统汇集,构成我们解读这些职位和机构及其关系的经验资料基础。

下面,我们首先提出从人事制度角度研究党政关系的基本思路、相应的分析概念和分析维度。在引进本文使用的资料信息和变量测量基础上,我们从党政领域中职位和机构的任期和流动状况入手,分析解读两者关系的各个侧面和特点。

二、党政关系:一个人事制度的分析视角

本文的中心任务是从人事制度视角识别和分析中国国家制度中的党政关系。在这一节,我们将讨论这一研究思路、相应的分析概念以及人事制度的不同侧面。据我们了解,本文的研究角度在现有文献中尚属首次,因此,我们并不能得益于已有研究中的分析概念、测量和系统研究工作。不过,研究这一主题的优势在于,党政关系存在于人们的日常工作环境,如政府机构、大学、公司等,有利于依据日常经验观察和归纳方法提炼党政关系的不同侧面和特点来指导我们的经验研究。

当代中国国家制度由一系列组织设施构成,包括执政党、政府机构、立法机构、检察司法机构,以及各种其他正式团体(如工商联、妇联等),其中,执政党的领导体制是凌驾于各个领域之上的统合机制。我们着眼于对党委领域和政府领域这两个主要领域进行具体分析。为了明晰起见,我们在术语使用上做如下界定:党政关系的一方即中国共产党各级组织机构,本文称为“党委领域”(党委机构、党务人员),包括:(1)共产党的专门机构;(2)在其他部门中专设的党务分支机构或位置(如,政府部门中的党委书记、纪检组长等);(3)在这些党务部门和位置上的具体工作人员,如市委中的各个职位和人员(如市委副书记、组织部长、党委办公室主任等)。党政关系中的另一方为政府组织,简称为“政府领域”,包括:(1)各级政府机构;(2)这些政府机构中的(非党务)业务职位;(3)在政府机构和业务位置上的具体人员。当然,国家制度中还包括人大、政协、社会团体等组织机构。本文聚焦于党政领域,将党政与其他领域间的关系留待后续研究。¹

1. 聚焦于党政领域这一分析策略有助于我们简化所涉及的研究对象和脉络梳理,但也因此忽略了经由其他领域(如人大、政协、社团)中间环节的人事流动所影响的党政领域人事关系。例如,一位官员可能有市委办公室—市共青团—市政府的工作经历,但在我们的研究设计中,其职业轨迹中的中间环节(如市共青团)没有出现在我们的分析中。

（一）研究起点：党政关系的结构位置

从组织制度角度来看，党政关系由各种正式的规章制度（如宪法、各类组织中的组织法、行政条例等）所规范，体现在具体的组织权威关系上，例如，中华人民共和国宪法确立了中国共产党在国家政体中的领导地位。在具体实践上，党政关系在不同行政层级上和领域中有不同的分布特点，我们可以从组织结构上勾勒出以下几个方面。

第一，在国家制度的各个行政层级都存在党政双重权威。党政中心有各自机构部门和专业分工。各级行政结构中有清晰可辨的党政分工，体现在具体的组织结构上。例如，在省、市、县三个行政层级上，同时存在党的领导机构（省委、市委、县委）和政府领导机构（省政府、市政府、县政府）。在党委领域中有常设部门机构，如组织部、宣传部、纪检委等；在政府领域也有常设部门机构，如发改委、财政局、生态环境局等。党政部门间的协调机构通常设置在党委领域，由党委领导主持，如政法委、农工委等，体现了党为主导的领导体制。

第二，党政机构、职务设置在条块结构中有不同的分布。在作为块的行政层次上，如上所述，党政分别设立各自机构，有完整的组织系统。在政府领域中，政府功能部门中党政领导职位单设，但在我们的研究时段（1990—2008）常常由同一人担任，例如，生态环境局局长兼任该局党委书记。党的领导、监察作用通过政府部门内部的党组、纪检组长等机构或职位实施。

第三，党政领域的分工随行政层次级别上升而逐级分化。在乡镇街道，党政各部门在工作分工、执行任务过程中边界模糊，交融互动程度高。在县市层次，党政机构有各自的中心任务和运作程序，边界清楚。另有一些机构在党委与政府之间有组织上的重叠，即“一套班子、两块牌子”，例如，一些行政层次上的政策研究室、党政办公室，等等。

概括来说，首先，执政党作为统领和协调角色，其主要组织机制体现在各级行政层次上的党委组织，如省委、市委、县委；其次，政府各部门中以政为主，体现在党政兼职；第三，党的领导通过其在具体领域中的领导协调机构（如政法委）和监察机构（如纪委）来实施控制和干预。这些结构性特点在不同历史时期多有调整。以上描述大致反映了本研究所涉及时段（1990—2008）的情况。

(二) 党政关系：以人事制度为着眼点

如上所述，在正式组织结构上，党政机构和职位（如市委/市政府、局长/局党委书记）相对独立，有各自结构与边界以及它们之间的权威关系。党政关系的另一个重要维度体现在人事制度上。人事制度的核心是人事安排，即关于官员在各个机构中、各个职位上的任命、任职和流动的政策和规则，体现在具体职位和机构上的人事录用、调动、晋升等一系列事件上。像中国共产党正式人事规定和已有研究所显示的那样，党政领域中的人事安排有多重的机制，包括政治忠诚的选择机制、官员激励机制、人力资源与专业知识等。另外，人事制度中的公务员条例等在任职回避制度、任期制度、交流制度等方面有一系列管理条例。²

与党政关系的结构分析相比，人事制度视角提出了一系列新的研究问题和研究方向。首先，党政关系体现在具体的组织部门和职位上，而这些机构和职位由具体的人事安排来填充和调整。党政部门间人事流动程度和方向在结构上反映了各部门间的关系，提供了其通用性程度和相对地位的信息。这些方面是通常的组织分析难以涉及和测量的。例如，从“市长”到“市委书记”职位的流动，而不是相反方向的流动，体现了两者之间的相对地位和权威关系。同样的，地级市某一部门的行政领导（局长）与党的领导（党委书记）的人事安排，体现了党政职位的相应关系。

第二，人事流动从不同侧面展示了党政各机构间的关联程度。从人事安排的层次来看，党政领域及其所属机构之间有各式各样、程度不一的人事往来关系，例如，党政领域与党政部门之间的人事流动（市长流动为市委书记）、同一机构中党政职务一肩挑、跨党政领域的兼职（如市长兼任市委副书记、统战部副部长兼任侨联主任等）等一系列特点。党委机构 A 与政府机构 B 可能有密切的人事流动，而政府机构 B 与政府机构 C 之间也可能鲜有流动。换言之，在边界明晰的组织结构背后可能是持续联接的人事关系。这一系列制度安排形成了党政交融的状况，即党中有政，政中有党。

第三，人事流动不仅反映了部门间、职位间的关系，也反映了某一

2. 参见：http://www.gov.cn/gongbao/content/2000/content_60412.htm，网址访问于 2019 年 7 月 6 日。

特定位置上党政关系的经验聚集特点，因为每个流动的官员都带着其特定的个体职业经历和相关工作经验进入一个具体职位和机构。例如，市委书记的位置可能由有政府经历的前市长来担任。这样，虽然市委书记职位属于党委领域，但在个人经历上体现了党政合二为一的情形，如此，党政关系就体现在官员的具体职业生涯中。在整体上，一个机构或一个职位的流动程度和方向提供了各种经历成分的构成状况。

下面，我们将从人事角度讨论关于党政关系的几个侧面，提出与本研究相关的一系列概念和分析维度，用以指导我们的实证研究工作。

（三）党政职位和机构人事流动的基本概念和分析维度

在经验资料层次上，我们观察到官员在各个机构、各个职位上的任命、任职和流动。这些事件提供了几个基本的信息：（1）在某一具体职位上的任期期限；（2）该职位流动前后的入口和出口，即进入该职位前和离开该职位后的职位。从人事制度角度来看，人们在不同职位和机构中任职期限和流动的来龙去脉，即入口和出口，反映了这些职位和机构的一系列重要特点。如果将各官员在某一具体职位上的任期和流动人口和出口汇总起来，这些人事流动事件就提供了关于这些职位特征的信息，如职位的稳定性、职位间关系，等等。进而言之，这些职位镶嵌在具体的组织机构中，职位的特征汇总起来从整体上提供了所在机构的一些特征，如稳定性、人事来源与去处，以及机构间因人事流动而产生的关联程度，等等。

因此，我们的人事制度研究有两个相互关联的中心维度：（1）不同职位（如市委书记、市长、市生态环境局长）的人事安排；（2）不同机构（如市委、市政府、生态环境局）人事安排。两者都是基于具体官员在这些职位和机构任职和流动的信息汇总而来的。具体来说，我们可以根据各个官员在某一职位的任期来测量该职位的平均任期，进而可以将某一机构中所有职位的任期加以汇总以测量该机构的平均任期。在这个基础上，我们可以通过人事流动的方向、起始点和终止点、兼职等信息来测量和分析党政领域中各部门之间的关联程度，包括党政关系在条块关系中的体现。这种关联程度的一个极端可能是部门间没有人事往来，即互为分割、毫无关联，另一个极端则可能是人事来往频繁，高度交融关联。

本文的人事制度视角以及分析脉络可以用图 1 展示。箭头所示为

本文分析所用信息的流向,而不是因果关系。下面,我们以人事流动的经验观察为基础,提出分析党政关系的几个具体维度和它们在党政关系中的意义。

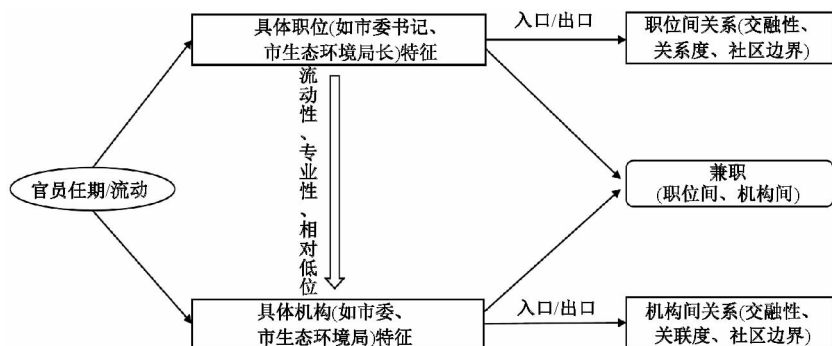


图 1: 人事制度视角下的职位与机构特征分析框架

1. 职位任期

我们首先考虑党政机构人事安排的一个基本信息:职位任期。从组织学角度来看,职位与权力、地位、激励密切相关,是人事管理的一个重要维度(耿曙等,2016)。一个直观意义是,任职期限反映了这一职位的流动性。在各种党政领导职位中,任期越短,流动性越高,也就是说,该职位处于官员职业生涯的“快道”之上。

职位任期的“快道”与“慢道”之别隐含了不同职位的地位差异。在同样级别的职位中,如果一个职位有更高的流动率,则意味着占据其位的官员有更好的职业前景。在以流动与晋升为主要激励机制的组织体制中,高流动率的职位通常有更高的地位。据此,我们可以进一步探究这一职位的入口和出口所在及其在官员职业轨迹上的位置。

职位任期的另外一个意义是关于该职位的专业化程度。比如,斯廷奇科姆(Stinchcombe,1990)提出,个人经验是组织知识的重要储存器。一个职位的任职期限越长,可能意味着该职位需要积累的知识和经验越多,也意味着该职位的专业化程度越高。换言之,如果一个职位有较长的任期时段,就可能意味着这个职位的特有结构地位或者需要知识经验积累,而不一定是因为官员的职业升迁受挫所致。

以上讨论指出了职位任期在流动率 and 专业化两个方面的意义。如

果党政领域之间的确有地位差异,那么我们预期,党委领域中的职位较之政府领域职位会有更高的流动率。在同一党委或政府领域中,那些地位高的机构(如党委领域中的“各级党委”、政府中的“各级政府”)应该有更高的流动率,而那些边缘部门有较低的流动率。如果从专业化角度来看,我们可以预期,职位的专业性越高,流动性就越低,即那些有高技术要求的职位或机构通常有较长的任职期限,反之亦然。这两者在党政体制中是一致的,即党委领域地位高,就会有更高的流动率。相对而言,政府领域地位低,而且专业化程度更高,就会表现出低流动率。在这里,流动率是表征,反映了不同职位间的相对地位和工作性质。换言之,职位任期长短与流动率高低可能受多重因素的影响,需要具体分析。

以上的专业化的角度引出了机构内部正副职领导职位任期的考虑。在当代政府组织中通常有政治任命与业务任命之分(political appointee vs. professional staff),前者多是政治任命,以“红”当先,着眼于政治忠诚,服从上级指令,也因此容易得到上级赏识而趋于快速流动。而各部门副职大多承担业务工作,趋于更长的专业任职。因此,我们期待,在那些业务性职位和机构中,党政机构中的正职比副职有更高的流动率。另外一个可能性是,有些职位(副职)位置是为了培训官员而设置和安排的,因此,这些(副职)职位会有更高的流动率。我们带着这些不同可能性的考虑来观察和解读实际经验资料中反映的趋势。

2. 职位和机构的知识通用性

我们可以进一步延伸人事流动与专业化关系这一思路,从人事流动的角度考量不同职位和机构的知识通用程度。一个职位和机构所应用的知识(经验)可分通用性知识与专用性知识(经验)(Jensen and Meckling, 1990)。组织管理的许多技能是普遍适用的,另外一些高度技术性的业务部门则需要有专用性知识方可胜任管理工作。同样,一些职位和机构中的工作内容涉及广泛,因此需要更为通用的管理能力(generalist),而另外一些职位和机构的任务比较专一(specialist),适合专用管理能力。例如,市委秘书长的职位(政府办公室机构)涉及协调不同部门、不同领域的工作和任务,因此需要更为通用的技能,而那些专业性机构(如气象局、地震局)及其职位可能需要更多的专业性知识。我们可以想象,不同的职位和机构处在知识通用性连续谱系的不同位置上,一端为高度专门性知识或技能,另一端为高度通用性知识或技

能。在中国的相关研究文献中已有这方面的研究尝试。³

区别通用知识与专用知识对于认识官员流动机制极有意义,但直接测量党政领域中各种机构和职位的通用或专用程度几无可能。人事流动的取向为我们提供了一个有益的角度:一个职位或机构人事流动的出口和入口的多样性(diversity)越大,即来自(或去向)不同类型的机构和职位的离散程度越大,则意味着该职位和机构的工作会有更大的多样性适用能力和范围。如此,职位或机构的入口和出口的多样性程度间接刻画了该职位或机构的知识(经验)通用程度。

党政领域中的不同机构在这个维度上是如何分布的呢?从党政分工的思路来看,与政府机构和职位相比,党务职位与自上而下的动员机制密切相关(周雪光,2012),具有通用型特点,因此,其职位或部门流动的异质性或离散性(diversity)较高。与此相对应的,我们期待那些通用程度较高的职位或机构有更高的流动率。另外,行政层级越高,其指导统领的角色就越重要,通用知识也更为适用,因此,我们期待同一领域的同一职位或机构的知识通用性随行政层次的提高而提高。以生态环境局局长职位为例,上述讨论意味着,生态环境厅职位的通用性大于市局,而市局大于县局。

3. 职位和机构的党政交融度

如果将以上关于职位多样性的讨论聚焦于职位流动的入口和出口,即党政具体职位的来源和去向这两个维度,则可以从人事流动视角观察某一机构或职位的党政交融程度。举例来说,“市委书记”职位属于党委领域,但我们注意到,进入这一职位的入口之一是“市长”,即政府领域中的职位。类似的,“市委书记”职位的出口在很大比例上是政府职位(如,副省长或省政府各厅厅长)。由此可见,市委书记这一职位有很高的党政交融性。我们将某一机构中主要领导职位的入口和出口的党政交融度加以汇总,用来测量该机构的党政交融度。

具体来说,我们将某一机构或职位的党政交融度的测量定义为其人事流动的入口和出口的各机构与职位来自党政领域的比例。一个极端的情形是,某一职位入口和出口的人事流动均来自所在领域(党委或

3. 李飞跃、刘明兴的论文“匹配与晋升:基于官员通用技能的经验分析”(未发表)与卢清莲(Lu,2018)的博士论文使用了更为精细的测量来分析讨论职业经历多样性对官员工作流动/晋升的影响。

政府),那么,该机构或职位反映了党政互为隔离、毫无交融的状况。另一个极端是,某一职位的入口和出口的人事流动均匀分配在党政领域。在这种情形下,该职位反映了党政高度交融的状况。⁴

党政交融度这一概念及其测量有重要的意义。从组织结构上来看,党政是两元相对的,但从人事流动角度来看,不同的职位及其机构又可能有深浅不一的党政交融度。一方面,它反映了该职位和机构的党政色彩浓淡和关联程度,另一方面,也反映了该职位和机构揉进的党政不同经验要素。例如,如果市委书记职位与政府的经济部门有高度的交融度,据此推断,那么这一党务职位可能更多地反映了经济工作经验,更多地为经济工作所影响。进一步来说,这一趋势可能表明该层次党委是以经济工作为中心的。

这里的经验研究问题是,哪些机构和职位有更高的党政交融度呢?我们的期待是,块上层次的主要职位和机构有较高的党政交融度,条上层次和技术性较强的职位或机构党政交融度较低。另外,行政层次越高,党政交融度就越高。

4. 党政机构的关联度

以上讨论的党政交融度聚焦于具体的职位和机构,我们可以将这一思路延伸到党政机构之间的关联程度。我们假定,人事往来频繁的部门有更为密切的关系。如果党政机构之间有大规模、持续的人事流动,则说明两者间有高度关联,反之,说明两者间相互隔离。我们可以从跨机构人事流动规模和方向来进一步测量不同机构之间的关联程度。

这里需要回答的一个经验问题是,党政领域所属各机构或职位间在多大程度上有相互关联或隔离?一个可能性是,党政领域中的机构各自为政,边界高筑,极少有人员往来。如此一来,党政领域内部各系统间的流动率将高于党政领域之间的流动率。另外一个可能性是,某些机构因为功能性关联而有密切的人事往来。例如,经济领域中的政府部门可能有更为紧密的人事往来。还有一种可能性是,党政管理的知识随行政层级的提高而越来越通识化。我们的资料中的各种职位均为管理领导位置,管理技能的通用性可能更容易跨越不同领域和部门

4. 注意:在实际流动中,党政领域可能与其他领域(人大、政协、社团)有人事往来。我们的分析仅考虑党政两个领域入口和出口的比例。

的边界。在这里,我们没有具体的经验假设,而是通过经验材料来观察这些不同的可能性。

5. 党政领域间的兼职

党政关系的另外一个重要维度是跨党政领域的兼职,即通过同一官员身兼数职而导致不同领域部门发生关联。具体有以下两种情况:第一,同一官员(角色)跨党政领域兼职,例如,市长(政府)兼市委副书记(党委);第二,同一官员在同一机构中同时兼任党政两个职位,如生态环境局局长兼局党委书记。一方面,不同机构间的兼职类似于市场经济中大公司的互派董事(interlocking),有助于各部门的关联和信息流通,另一方面,在中国场景下,党政间兼职更多地体现了统领管理的权威关系。这些兼任的任命使得党政领域通过具体领导官员发生关联。需要指出的是,上述的兼职关联不是因人而定,而是因职位和角色而定,兼职状况因此反映了党政关系的结构性特点。我们通过经验材料分析试图回答下面两个问题:(1)兼职的分布情况;(2)兼职导致的机构间的关联程度。

三、资料与研究设计

(一) 资料

本文经验研究的资料来自笔者课题组收集整理“S省政府人事资料”。我们从公开资料(年鉴、地方志)中收集了1990—2008年S省在省、地级市、县(含区、县级市)的政府机构及其人事变动信息。资料中的部门机构包括省级所有主要党政、人大、政协等主要部门及厅局机构,所有13个地级市的主要党政机构、人大、政协,以及党政部门、办公室等;在区县层次,资料中包括所有区县主要党政机构(县委、县政府)和同级机构(县人大、县政协、县法院、县检察院)。在两个地级市中,我们收集了其管辖区域内12个区县层级上各机构、部门和办公室的资料,以及这些机构部门中主要负责人的姓名、职务和兼职的信息。总体上,我们资料约有4.1万名官员,累计31万条分年份的记录。

通过资料整理和构建,我们可以追溯不同部门职位上的人事变化,进而发现和刻画不同层级上、不同机构间人事流动的趋向及其形成的人事流动网络结构。在本研究中,不同政府机构以及其中的官员随他们职业生涯的演变在不同时间点进入或退出我们的分析资料。

在我们资料涉及的 1990—2008 年中，随着中国改革的不断推进，政府机构有几次大的调整，S 省的地级市、区县的行政边界也多有调整。我们根据已知的变更资料进行了相应的编码修订，以保证资料分析的前后一致性。1990—2008 年，有些地级市和区县的资料在个别年份缺失（没有年鉴发布的缘故）。根据我们的研究目的，这些资料的部分缺失应该不会影响本文的分析和主要发现。

本研究的实证分析着眼于在 13 个地级市和 12 个县区这两个层级上的官员流动。在分析人事流动所形成的关联结构时，我们集中在党政领域各部门中近 100 个常设机构之间的人事流动事件。

（二）主要变量的测量

党政领域 我们按照官方规定来区分党政领域及其各个机构、职位。在党政领域内部，我们进一步按照具体机构的功能而划分部门。有些机构属于“一套人马，两个牌子”（如党政研究室等），我们按照功能的判断而将其归于党委或政府领域。这类情况较少，我们的判断和划分不至于影响本研究的基本发现。

职位 按照官员所担任的具体职务而确定，如市委书记、生态环境局局长等，这些职位可以进一步区分为党委职位（党委书记、纪检委书记）或政府职位（县长、局长）。

职位任期 指在某一职位上所有官员任期的平均时长（年）。

机构任期 指某一机构中所有职位（如市委中的市委书记、副书记、秘书长等）任期的平均时长（年）。在我们资料中的职位均为各机构的主要领导官员，所以，这里的机构任期特别反映了主要领导官员（而不是一般工作人员）在该机构中的平均任期。

机构中的正副职官员 在一些分析中，我们区分了党政机构中的正副职官员。具体来说，我们把某一具体机构中的行政正职（局长、厅长、市长）和党务正职（局党委书记、纪委书记、市委书记）合为“正职官员”，而将这些机构中的相应副职合为“副职官员”。

行政区域 在本研究中是指属地政府所在区域的行政边界。在中国政府的行政等级结构中有乡镇、区/县、地级市、省等层级。低行政级别的区、县隶属于它们所在的更高行政层级的地级市。

职位和机构的党政交融性 我们用具体职位和机构人事流动的入口和出口的香农多样性指标（Shannon Index）加以测量：

$$H' = - \sum_{i=1}^S p_i \ln p_i$$

其中,S为所有入口或出口的职业或机构的数目, p_i 为某一具体职业或机构在入口或出口数目所占总入口或出口数目的比例。当入口/出口机构只有一个,即高度单一化时,其香农多样化指数为0。

跨职位和跨机构的兼职 我们根据原始资料中提供的信息来分析党政兼职状况,即具体官员在党政不同领域和机构中的兼职:(1)同一机构中不同职位上的兼职;(2)不同机构间的兼职。

行政层级 我们的资料有省、地级市、部分县区(包括县级市)和部分乡镇层级的资料。我们的分析集中在比较地级市和县区两个层级及其所属机构(如市生态环境局、县生态环境局)。省级官员流动有很大可能在跨省的更大范围进行,在我们的资料中无法捕捉测量,所以本文不做分析。

四、研究发现

依据上述人事制度,我们将从下面几个方面探究国家体制中的党政关系。首先,我们从描述统计上展示党政领域、职位和机构三个维度上的人员规模与分布;其次,我们讨论党政领域机构和职位的一系列特点:任职期限、职位和机构的知识通用性程度、党政交融度,以不同机构间流动和兼职趋向反映出的党政领域关联程度;最后,我们以纪检委系统为个案进行进一步的探索研究。

(一)党政领域与部门的结构分布

我们首先通过描述和展示党政部门中主要官员的位置来勾勒党政机构在不同领域中的分布、结构关系和人员规模。我们的资料由各个机构的主要领导和同等级别的人员(如市生态环境局局长、副局长及其同级别巡视员)构成。这里的人事规模不是指部门中所有人员的数目,而是指特定领导位置上的人员,以及与此级别相当的职位(如市局中的巡视员)。

由于各部门的领导编制(如部门正、副职领导)由上级编制办部门严格控制,每个市局中领导官员数目为编制所限,大致固定。因此,本研究中的“人事规模”更多反映了各部门中“领导”位置的数目规模和这些位置上在同样时段中的流动频率。人员规模间接反映了该机构的地

位,即级别高的机构通常有更为重要的地位和权力,也拥有更多的同等级别官员。不同领域中官员规模在不同时期的变化则反映了这些领域的相对重要性。需要注意的是,因为早期年份的资料不全,各地信息进入我们资料的时间年份也有所不同,绝对规模的逐年变化部分地因此受到资料缺失影响。在下面各图中,我们主要是比较各领域和部门间相对规模和趋势之间的变化。

图 2a 显示,1990—2008 年党政领域人员规模比例随时间的不同总体上呈不同趋势,政府领域人员规模呈增长趋势,而在党委领域,2000 年后人员规模比例呈下降趋势。在党委领域,我们区分了各行政层级党委、党务部门和协调部门。图 2b 显示,党务部门规模比例较之各级党委随年份有明显的上升。从图 2c 来看,在党务部门,纪检委的人员规模在 20 世纪 90 年代中期开始急剧攀升,而宣传部门在 1995 年中期后的比例逐步下降。在政府部门,我们区分了以下类别(图 2c):各级政府、经济、管制、社会福利、科教文卫。经济部门比例在 1997 年后人员规模比例略有下降,而管制部门人员规模比例增长最快。以上这些结构性演变趋势为我们下面的进一步分析提供了大的历史背景。

(二)任职期限

我们现在把注意力转向人事流动的最基本信息,即官员在党政领域、职位和机构中的任职期限。任职期限指在某一职位(如市委书记、组织部部长)上的时间长度(年)。如前面讨论的那样,任职期限提供了有关这些机构和职位的重要信息。首先,任职期限是该位置在官员职业生涯中变动/升迁速度的测量,即某一职位的期限越短,变动/升迁速度越快,地位/重要性就越高;其次,任职期限提供了该机构/职位专业化程度的测量,即在某一职位上期限越长,其专业化程度则可能越高。在实际运行中,这两种因素可能同时存在,需要具体分析。

图 3a 报告了县区与地级市层级上职位任期的平均年数及其置信区间,图 3b 是其职位任期的箱型图分布。总体来看,地级市与县区层次上职位任期的平均年数在大多数部门都很接近,但也有一些明显的不同。例如,在各级党委职位上,区县高于地级市,但在若干政府部门(如社会福利、科教文卫、管制和经济领域),地级市高于区县。另外,从图 3a 各部门的平均任期分布可见,党委领域的职位时长低于政府领域的职位。图 3b 显示,各个部门的离散程度不一,反映了不同部门任期

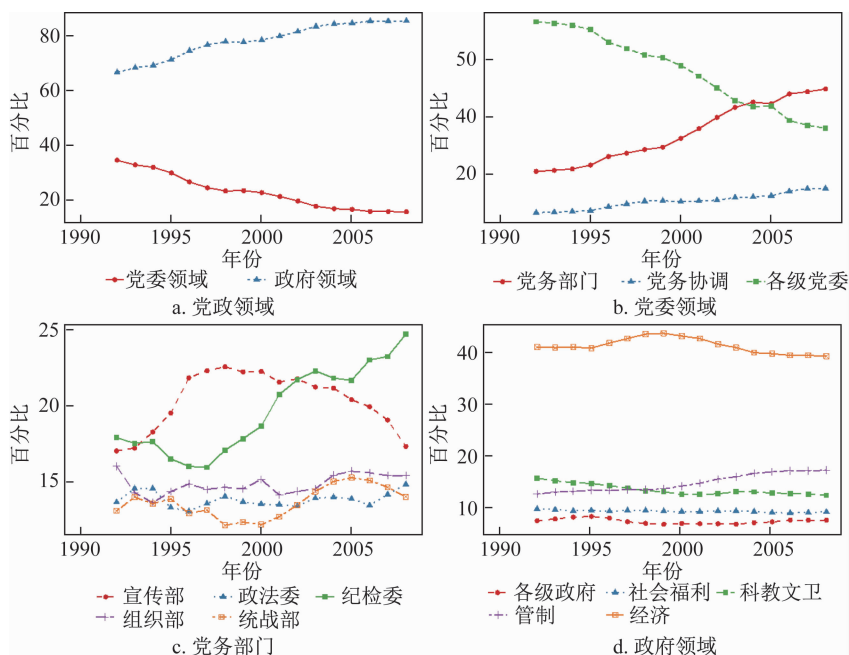


图 2：地级市层次上党政领域相对规模变化(1990—2008)

有可观的差异。其中，与区县相比，地级市的部门有更大的离散性。从党政领域来看，政府各部门比党委领域各部门有更大的离散性。总的来说，党政部门的领导岗位有较高的流动率，特别是那些主要的部门（各级党委、各级政府、经济部门等）。

接下来，我们进一步考虑各机构中不同职位的任职期限差异。我们区分各机构中的党政正职与党政副职。图 4a 展示党政不同部门正副职任期的平均年数及其置信区间，图 4b 显示其分布的箱型图。我们看到，正副职的任期在党务部门、各级党委、各级政府、社会福利等部门有显著不同。总的来说，在党政领域，副职有更长的任期，但从置信区间来看，这些差异并不显著。一个突出的例外是，在各级党委领域，副职与正职相比有显著的高流动率，这意味着党委副职可能具有“培训”的功能。

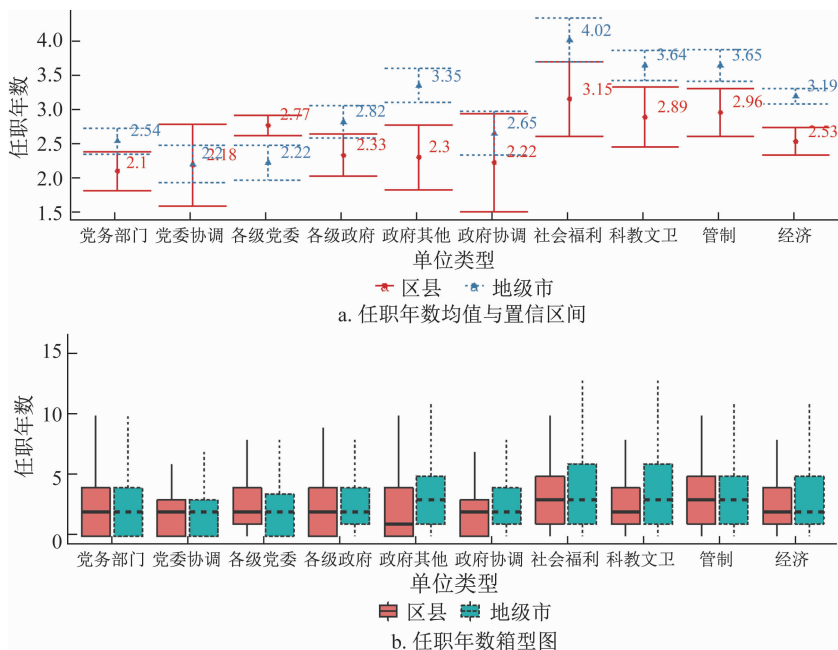


图 3：市县两级党政领域和部门的任职期限

在政府领域，各级政府部门中的正职比副职有更显著的高流动率。在大多政府部门中，正副职任职期限没有明显差异（管制、经济、科教文卫、政府其他）。社会福利部门中正职较副职有更显著的流动率，但横向比较来看，这一部门的正职流动率较其他部门的正职更低。

从时间段进行纵向比较，我们区分了 1990—1997 年、1998—2008 年两个时期。图 5a 和图 5b 显示，在后一阶段的所有党政各部门较前一阶段都有更短的任职期限即更高流动率，而且党委领域各部门的流动率较政府各部门为高。换言之，党政机构的人事流动在 2000 年以来有了更快的流动率。

（三）职位和机构的知识通用—专用程度

如前所述，党政领域中各种机构有不同的任务，需要不同的专业知识或经验和适应能力。我们用机构出口与入口的相应机构的多样性的香农指数(Shannon Index)来测量其通用—专用程度。在这一分析中，我们不考虑党政区别，而是考虑各种机构类型。如果某机构的入口、出

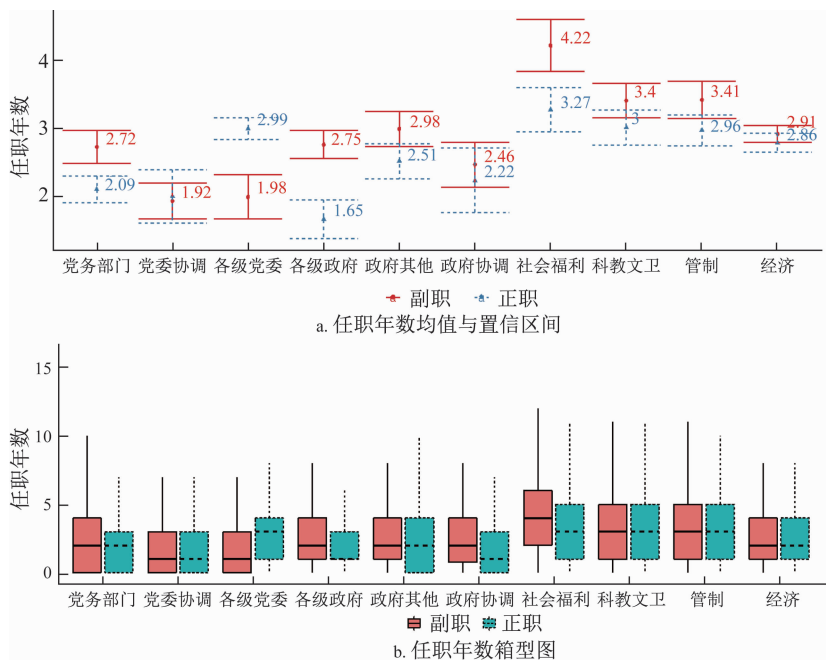


图 4 : 党政机构正副职任职期限

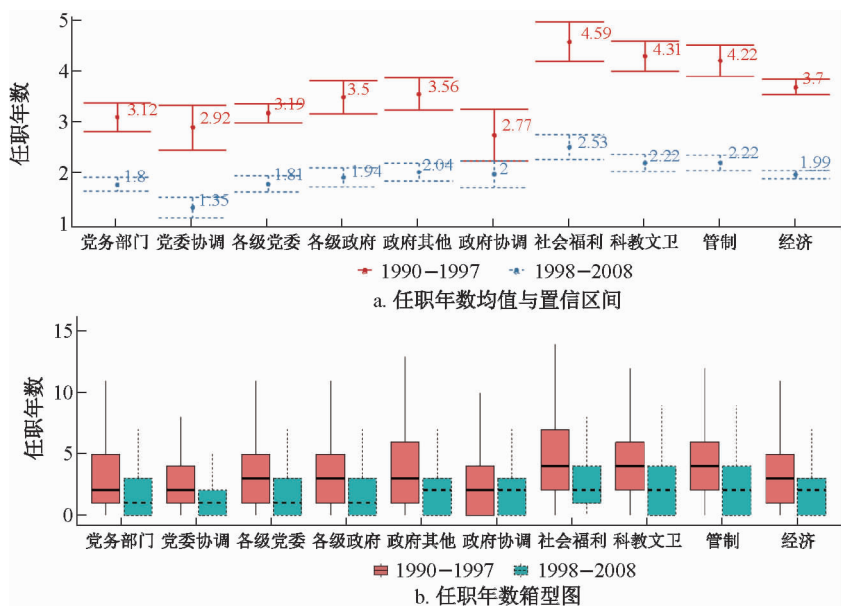


图 5 : 党政机构任职期限的时期差异(1990—1997 年和 1998—2008 年)

口在香农指数趋于 0 的一端,这意味着该机构人员的入口、出口来自同一个机构,其工作性质有高度的专业性。如果处在香农指数的高端,则意味着该机构人员的入口、出口涉及不同机构,有高度的多样性。

图 6a 显示党政各机构在入口(x 轴)和出口(y 轴)上的位置分布,党委领域中的机构为圆形,政府机构为三角形。对角线上的位置意味着入口、出口的多样性程度大致平衡。⁵我们注意到几个特点:第一,大多数机构集中在图形右上端,意味着党政机构有较高的多样性或通用性特点,例如,市政府多样性在高端,也就是说,与其他机构相比,市政府主要领导来自更为多样的部门,他们离开市政府后流向更为多样的部门。在另外一个极端,我们看到“编制办”来自狭窄的部门,而且流向狭窄的部门。第二,我们注意到,党政部门间没有明显的系统差异,党委机构中大多有高多样性指数,但也有一些部门(如编制办、保密局)有较低的入口或出口多样性。同样的,大多政府部门有高多样性指数,但也有一些政府部门有低多样性(如电信局、无线电管理办公室等)。

在地级市和县区层级上,党政通用程度有显著差异。图 6b 显示,地市级的机构更为集中在右上角,而县区层级的机构相对分散在中部或左下角。这意味着,相对于县区层次机构来说,地级市层级的机构有更高的通用性,体现出更为多样的流动幅度。

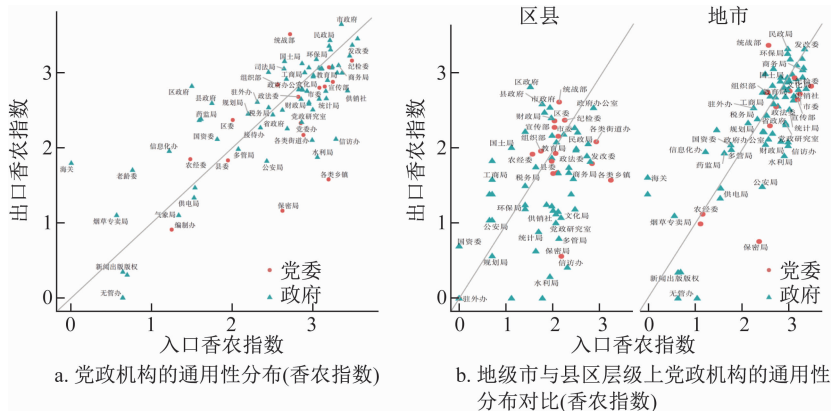


图 6: 职位和机构的知识通用—专用程度(香农指数)

5. 为了展示清晰起见,我们删去了部分党政机构。

党政职位和机构的职位任期和入口、出口关联反映了人事制度的具体实践,是我们进一步分析党政关系的基础信息。以上我们从两个方面分析了这些基础信息:(1)职位和机构的稳定性与流动性;(2)职位的专业性与通用性。我们看到,在党政领域和不同职位之间有不同特点,不能简单地一概而论。这些差异性反映了多重过程,例如,职位任期的长短可能反映了不同职位的相对地位以及晋升快慢道之别,但也可能与职位和机构的专业化程度有关,需要进一步的辨识分析。

(四) 职位和机构的党政交融度

以上的香农指标测量了机构人事流动入口、出口的多样性及其通用程度。我们可以进一步测量不同机构入口出口的党政职位和机构比例。例如,虽然市委书记职位属于党委领域,但我们不难注意到,这一职位常常是由市长这一政府职位晋升而填补的,也就是说,市委书记职位体现了一定程度的党政交融性。同样的,市委书记职位的出口不仅是党委领域(如省委),还包括政府领域(如省政府)或人大、政协领域。不同职位和机构可能有不同的党政交融程度。

我们用职位和机构人员流动入口和出口的党政职位与机构比例来测量其党政交融度,即:

$$\text{职业或机构交融度}_{\text{入口或出口}} = \frac{N_{\text{入口或出口党委数目}}}{N_{\text{入口或出口总数目}}}$$

图 7a 和 7b 展示主要职位和机构在入口和出口上党政交融度的位置。图中 x 轴的右端为人事流动的入口和出口完全来自党委,即党委比例为 1,左端则是完全来自政府领域,即党委比例为 0。当两方各半时,即党委比例为 0.5,党政交融度最高。

图 7a 报告部分职位的党政交融度分布。如我们预期的,块上的党委和政府主要职位大多集中在图 6a 的中间区域,意味着这些职位有相当程度的党政交融,如市委书记、市长。但党内系统中的负责人,如纪检委副书记、党务部长,政法委书记等,有更高的党委领域内部流动。

图 7b 是各机构的党政交融度分布。主要党务机构大多集中在图的中间部位,即有较高党政交融度。相比之下,大多政府机构集中在图的左下角,即这些机构大多在政府领域内部流动。这一趋势与图 6a 形成有趣的对比。虽然党政职位有类似的较高的党政交融度,但大多数政府机构处于相对独立的状况,即与党委领域的人事交流很是有限。

换言之，党委领域极少与处于图 6b 左下角的那些政府机构有人事交流。

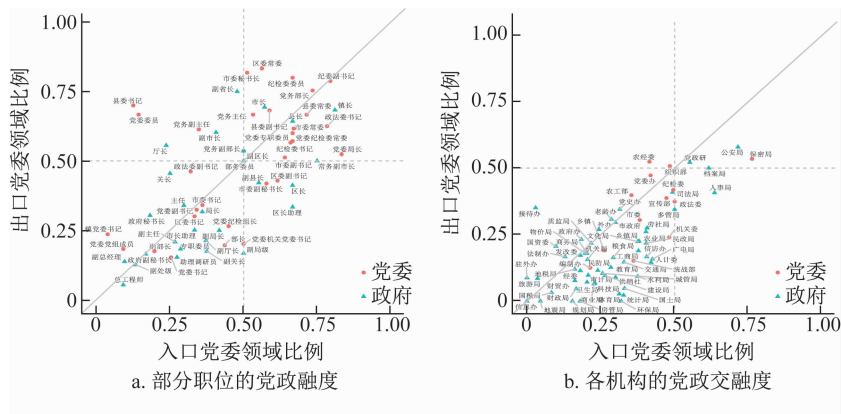


图 7：职位和机构的党政交融度排列

另外值得注意的是，许多职位和机构偏离对角线，即其入口和出口的党政比例不同，在对角线下方的位置意味着，其入口的党政交融度低于出口，反之亦然。例如，图 7a 中的“市委秘书长”的入口接近党政各半，其出口则更多地流向党委领域（大于 0.75）。这一趋势反映了不同职位和机构在党政领域关联和转换中的中介角色。

这些分布特点意味着，虽然党政机构和职位有明晰的结构边界和角色，但人事流动角度给了我们一个不同的印象，即许多重要的职位和机构都有很高的党政交融度。换言之，在看上去分明的结构边界下面，人事流动把这些部门连接在一起了。下面将讨论人事流动产生的机构之间的关联。

（五）党政领域的人事流动态势与党政机构关联度

我们用党政领域中各部门之间人事流动的规模和相应的方向来测量党政部门的关联程度。具体来说，我们用“社区辨识法”（fastgreedy community detection method）来识别人事流动而产生的社区边界。如果人事流动的党政领域间边界清晰的话，人事流动应该发生在党政领域各自内部的部门间，形成党政两大社区。如果党政领域有密切人事关联的话，我们就会发现不同于党政领域的社区边界。

图 8 展示了在整体上党政领域各部门间人事流动所产生的社区形

态。我们不难发现三个社区范围。第一个社区是在“各级政府”领域(白色);第二个以“各级党委”“各级政府”和“党务部门”之间的流动所构成(灰色区域),这个社区汇集了党政领域中最为核心的部门机构,在它们间有着频繁的人事流动;第三个社区包括大多数党政机构间。这三个社区依次镶嵌在一起,属于一个整体。在“各级政府”“各级党委”与“经济部门”间有很大规模的流动,如流动线条所示。这些状况意味着:(1)党委领域中的各个领域有更为密切的人事往来;(2)各级党委与各级政府以及经济领域有密切的人事往来,超越了党政边界。需要指出的是,使用不同的“社区识别方法”会呈现不同的社区结构和边界。总的来说,党政领域间的边界并不是清楚划分的,而是互有往来。

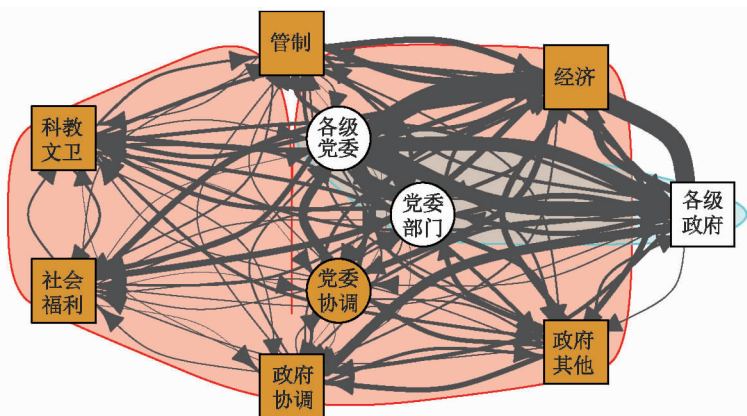


图8:党政领域的人事流动“社区”状况

(六) 兼职与党政相互关联

人事安排上的党政兼职是党政关系的一个重要组成部分。我们考察以下几种兼职的情况。首先,同一机构内部的党政兼职状况及其在不同领域的分布;其次,跨党政领域的不同机构兼职状况在不同领域的分布情况。我们的分析仅限于党政两个领域间的兼职,党政领导在人大、政协、社会团体中也有各种兼职,但不在我们的分析范围内。

关于兼职处理的一个困难是如何确定各种兼职之间的主从关系。我们根据在资料涉及阶段党政关系实际运行的日常工作观察经验做如下判断:按照职位的重要性确定兼职的主从关系,如市长兼市委副书记,政府机构中局长兼党委书记,则前者为主,后者为辅;在实职与虚职

之间，如纪检委书记兼党委副书记，则以实职的前者为重；在有多个兼职工作中，我们只考虑最为重要的两个工作，即主要职位和一个主要兼职。

在官员逐年记录(人一年)的资料中，近 20% 有兼职的记录(见图 9a)。在兼职中我们区分四种情形及分布如下(见图 9b)：(1)党委—党委兼职(17.8%)；(2)党委(为重)—政府兼职(6%)；(3)政府—政府兼职(40.2%)；(4)政府(为重)—党委兼职(36%)。我们看到，大多兼职发生在政府领域内部，其次为政府—党委的兼职。

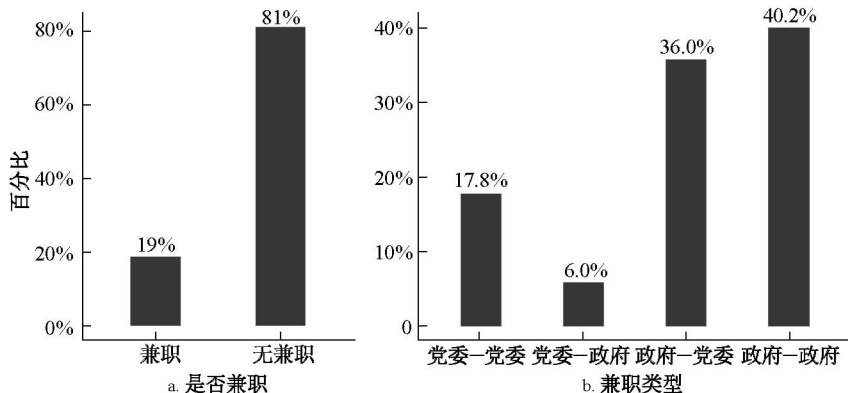


图 9：党政领域兼职比例及分布状况

我们进一步考虑在党委和政府具体领域中党政兼职的比例变化(见图 10)。在党务部门，兼职大多发生在党委领域内部；在党委协调部门中，党政兼职占近半比例；在各级党委层次上，兼职大多发生在党委领域，在政府领域中我们看到相反的情况；在各级政府与政府协调领域中，政—党兼职占较大比例，且以政府位置为重；在其他领域，大多数兼职发生在政府内部各机构或职位上。

这里呈现的画面是，党政兼职只是各类兼职的一个较小组成部分，而且主要体现在块上政府(各级政府)和党政领域的协调机构上(党委协调、政府协调)。其他机构大多以各自业务为主，与党政关联没有明显关系。政府官员在党委领域兼职(通常为副职)而不是相反的情形，这一普遍趋势表明党委有更高的地位。⁶

6. 应该指出的是，我们依据的年鉴资料中关于党政兼职的记录的准备程度仍有待确认。

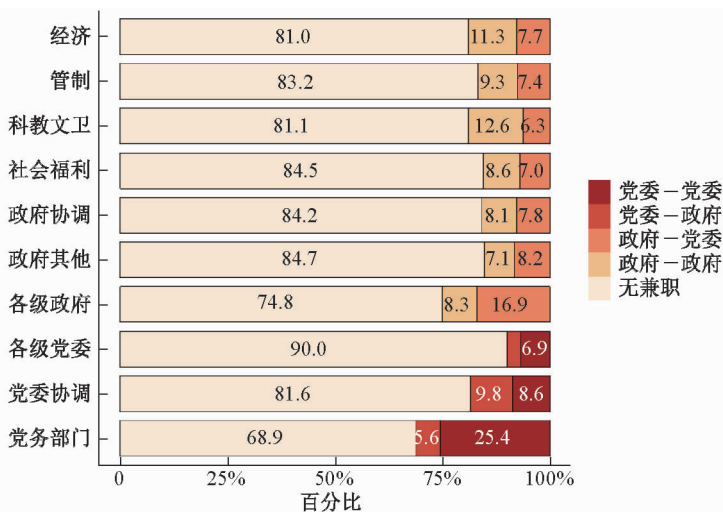


图 10 : 兼职类型在党政各部门的分布

(七) 个案研究: 纪检委

在近年的反腐运动中,中国共产党纪律检查委员会系统及其所属机构(简称“纪检委”)成为党委领域引人注目的机构。我们通过分析这一系统在 1990—2008 年的人事流动状况来展现这一机构的特点和演变趋势,并展示本文讨论的分析概念和测量在该系统的具体应用。

从人员规模及其增长趋势来看,正如前面的图 2c 所示,纪检委规模在 1990—2008 年有急剧增长。第一个增长期在 1990 年后期,第二个增长期在 2003 年以后。从纪检委在不同领域中的人事分布来看(见图 11 a),纪检部门中比例最大的是政府部门中的专职纪检人员(如纪检小组长),专职纪委官员也有很大比例。在政府领域中,纪检委人员在经济部门中的比例最高(47.1%)且增长最快,其次为管制部门(17.9%)和教科文卫部门(14.2%)(见图 11b 和图 11c)。

在前面的通用性分析中(图 6)我们可以发现,纪检委机构在入口和出口两个方面都有较高的通用性。也就是说,纪检委官员比较广泛地来源于不同机构,他们离开纪检委后的去处也比较广泛,这一人事流动特征与地市级和县区级颇为类似。

我们进一步比较来纪检委入口和出口通用性香农指数逐年变化趋势以及与市委、市政府和商务局的差异(见图 12)。在这些趋势图中,

早期年份与晚期年份的较大起伏与资料缺失有关,不宜过度解读。一个明显趋向是,在通用性维度上,纪检委部门的入口大于出口。这意味着,纪检委官员的录用范围广泛,来自不同机构,但有了纪检委工作经历后的出口较为集中,有更为专职性的流动去向。这一趋势可能是因为纪委的急剧扩展,需要从其他领域部门汲取人才。另外,我们注意到在 2000 年前后纪检委系统的多样性指数有一个大的起伏,这可能与领导层官员更替有关。

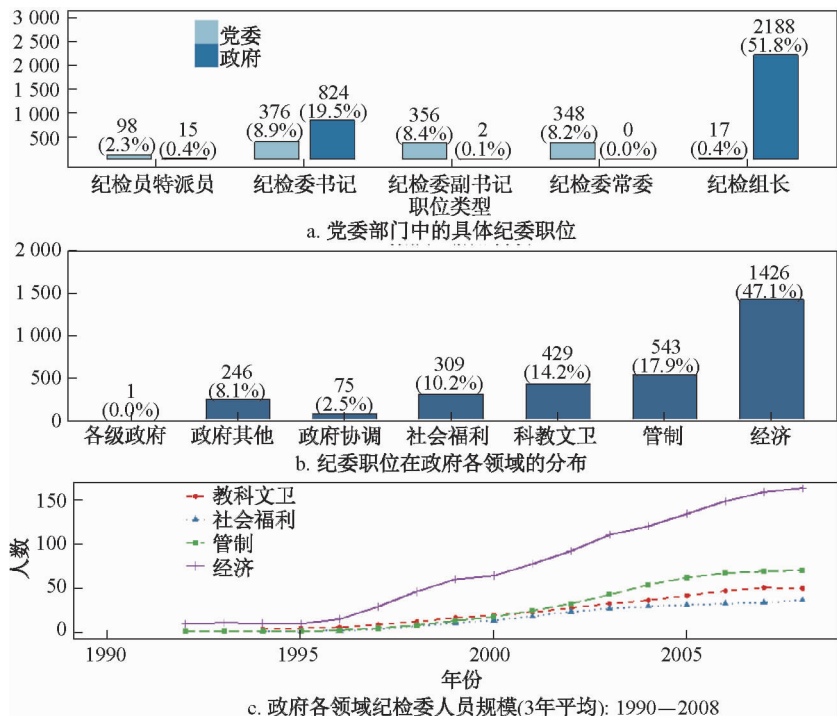


图 11 : 纪委职位在党政部门、政府领域的规模分布与增长趋势(1990—2008)

如图 12 显示,与纪检委相比,市政府官员的出口通用性大于入口通用性,即市政府官员的向外流动比其流入机构类型更为多样。与此相对的是,市委官员的入口与出口大致相当。商务部作为另外一类专业性机构,自 1990 年中期后,其入口大于出口,与纪检委的状况有类似之处。

在我们的探索研究中,我们还分析了纪检委人员的具体机构来源

和去向,发现在这两个方向上都有明显的党政交融度,即纪检委人员来自党政不同机构,他们的去向也涉及党政不同机构。因为篇幅关系,我们不在这里具体展示与讨论。

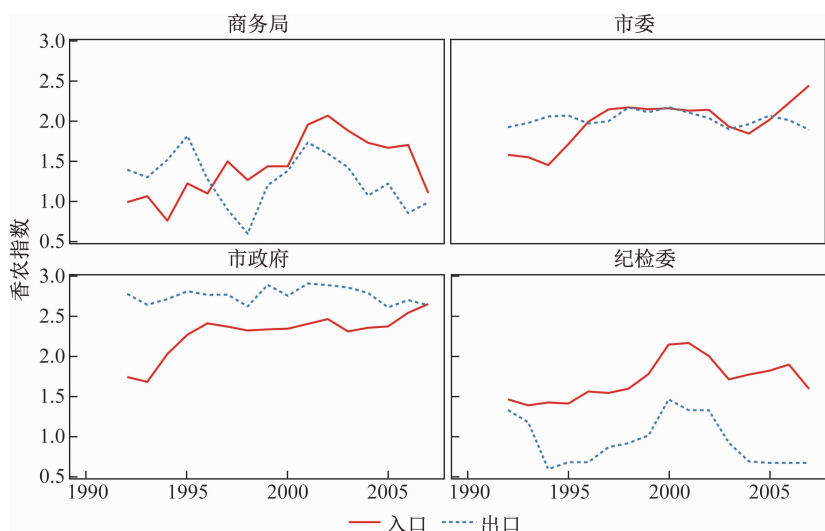


图 12: 纪检委历年人事流动入口和出口通用性香农指数

以上有关纪检委人事流动的分析表明,我们提出的有关党政领域中人事流动的分析概念和测量可以用来分析和比较不同领域、不同部门之间人事流动的特点,作为进一步相关研究的起点。当然,我们在这里的展示只是一个初步的尝试,而不是系统的研究或结论。

五、讨论与结论

党政关系是中国国家治理的核心所在。本文提出一个人事制度的分析角度来认识、解读党政关系,即从不同领域中人事任命、流动等事件以及相应的任职期限,流动的入口和出口等信息,来分析各职位、机构的特点及其相互关联。与以往关于官员流动的研究不同,我们的关注点是个人层次上流动带来的职位和机构的结构特点。在这个意义上,我们的研究是经验层次与结构层次的结合:从个体职业生涯事件上收集信息,并加以汇总,以便捕捉到各职位、各机构稳定的特点和相互间关联。我们提出一系列的分析概念和测量,并基于某一个省份的省、

市、县党政机构和职位上主要官员的任期和流动信息进行经验研究。虽然我们的分析集中在某一个省份，但考虑到中国党政领域人事和编制的高度集中规划和管理的特點，我们有理由推测，本文报告的主要发现也大致适用于其他省份和区域。下面简要总结本文的主要发现。

第一，我们的研究表明，人事流动导致了党政领域中职位和机构的高度交融关联状况，可谓党中有政，政中有党。这一发现与一般性经验观察吻合。本研究的贡献在于提出了各种量化维度，将这一观察加以度量刻画，为研究在时间维度的变化趋势和不同领域的特點提供了分析工具。

第二，我们的分析发现党政不同领域中具体部门间有显著差异。党务部门（组织部、宣传部）更趋于党委领域内部的流动，大多政府部门也倾向于在政府部门的交流。但块上党政领导机构和职位有高度交融性。我们也注意到，党政领域的人事流动在任职期限上、党政机构间关联的方向和强度在不同层级上，都有明显差异。这些差异性的发现为进一步深入分析党政互动或分隔过程提供了线索。

第三，党政领域的职能性部门划分与实际人事流动有很大差异，例如，党政部门间流动规模和方向形成了不同的社区，但这些社区与通常的功能部门并不吻合（见图8）。这些差异部分地来自我们对机构归类的处理，部分地来自我们使用的社区识别模型，但在更大程度上反映了实际情况，即党政部门间的流动并不是以党政领域为主要分界的。这里展示出的图景是，虽然党政各个职位和机构间人事流动状况在各自专业性特点上有不同程度的体现，但在更大程度上，这些流动事件是人事制度和官员体制整体安排的一个部分，是政治统制、绩效激励和职业生涯等机制互动产生的结果。在这个意义上，频繁的人事流动在实际运行过程中降低和弱化了党政体制的二元组织结构和边界。

本文分析还有两个局限性。第一，为了突出重点，分析和呈现简化的考虑，上述报告集中在党政两个领域，即党委领域和政府领域。其他领域如人大、政协、人民团体等领域也存在党政关系延伸交融的情景，而且可能成为党政交流的中间环节。我们的分析没有考虑这些其他领域作为中间环节对党政领域间流动的影响。第二，本文报告的各种分析集中在地级市和县區两个层次，我们的分析大多同时包括省、市、县各层级资料以便将跨层级的职位和机构流动考虑进来，但因为我们只

有部分县区资料,这里反映的流动关系是基于县区层级不完全资料之上的。因此,本文的发现有待以后在更为完整资料的基础上加以验证。

对党政职位、机构及其相互间关系的系统描述引出了进一步的研究课题。例如,党政交融和关联的这些特点和方式对各个职位和机构的日常工作有怎样的影响?党的领导落实在这些具体人事制度上的意义是什么?本文的发现与中国政府制度中层层节制、多委托人、动员机制有怎样的关系?我们的研究工作集中在各机构部门的主要负责官员。如果考虑到整个国家机构,进一步的问题是,这些具体部门中的事务人员是否稳定?如果稳定的话,流动的官与固守的吏之间是什么关系?党政高度交融性意味着,党政领域在结构边界之外有更为密切的人事关系,在党政的具体职位和机构中,有党务和政务在个人层次上各种经验的汇集。这些特点对于党政二元结构有怎样的影响?例如,李侃如和兰普顿提出的“碎片化的权威主义”模式(Lampton, 1987; Liberthal and Oksenberg, 1988)在解释中国官僚体制文献中有广泛影响。我们的分析指出了不同职位不同机构在人事流动基础上的交融和关联。这一观察提出了进一步审视上述模型的必要性。本文只是一个初步的尝试,在分析概念、分析手段和经验资料方面都有许多局限性。另外,本文着眼于人事制度,以职位和机构任期和流动为经验材料加以分析,其中隐含的正式制度规定与实际经验材料间的关系还有待研究。我们希望这个探索性研究可以起到抛砖引玉的作用,引起其他研究者在这个研究方向上的兴趣和进一步的学术挖掘和积累。

参考文献(References)

- 陈红太. 2003. 从党政关系的历史变迁看中国政治体制变革的阶段特征[J]. 浙江学刊(6):79-89.
- 陈丽凤. 2007. 中国共产党领导体制的历史考察:1921—2006[M]. 上海人民出版社.
- 耿曙、庞保庆、钟灵娜. 2016. 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[J]. 经济学(季刊)(3):893-916.
- 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? [J]. 经济社会体制比较(5):82-95.
- 黄晓春. 2015. 当代中国社会组织制度环境与发展[J]. 中国社会科学(9):146-164.
- 景跃进、陈明明、肖斌. 2016. 当代中国政府与政治[M]. 北京:中国人民大学出版社.
- 李庄. 2006. 关于理顺党政关系的理论思考[J]. 求实(6):14-18.
- 林尚立. 2009. 政党、政党制度与现代国家——对中国政党制度的理论反思[J]. 中国延安干部学院学报(5):5-14.
- 刘杰. 2011. 党政关系的历史变迁与国家治理逻辑的变革[J]. 社会科学战线(12):4-11.

- 刘晓辉、吴祖刚. 2015. 当代中国政党关系和政党制度研究[M]. 北京:人民出版社.
- 陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭. 2010. 经济增长能够带来晋升吗?[J]. 管理世界(12):13-26.
- 王长江, 主编. 2015. 党政关系研究[M]. 北京:中共中央党校出版社.
- 钟玲娜、耿曙. 2018. 党政分工、轮序晋升与一元化精英发展模式[J]. 学海(6):91-99.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究(7):36-50.
- 周雪光. 2012. 运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考[J]. 开放时代(9):105-125.
- 朱光磊. 2002. 当代中国政府过程(修订版)[M]. 天津人民出版社.
- 朱光磊、周振超. 2004. 党政关系规范化研究[J]. 政治学研究(3):51-57.
- Jensen, Michael and William H. Meckling. 1990. "Specific and General Knowledge, and Organizational Structure." In *Contract Economics*, edited by L. Werin and H. Wijkander. Oxford, England: Blackwell.
- Li, Bobai and Andrew G. Walder. 2001. "Career Advancement as Party Patronage: Sponsored Mobility into the Chinese Administrative Elite, 1949-1996." *American Journal of Sociology* 106(5):1371-1408.
- Li, Hongbin and Li-An Zhou. 2005. "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics* 89(9-10):1743-1762.
- Lampton, David M. 1987. *Policy Implementation in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth and Michel Oksenberg. 1988. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing 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.
- Stinchcombe, Arthur L. 1990. *Information and Organizations*. Berkeley: University of California Press.
- Walder, Andrew G. 1995. "Career Mobility and the Communist Political Order." *American Sociological Review* 60(3):309-328.
- Zang, Xiaowei. 2004. *Elite Dualism and Leadership Selection in China*. New York: Routledge Curzon.

责任编辑:张 军