

# 晋升锦标赛

## 文献评述与研究展望

周黎安\*

**摘要:** 地方政府围绕着招商引资和经济发展而进行的激烈竞争无疑构成了中国经济奇迹最鲜明的特色之一。作为分析中国地方政府与地方竞争的主流分析范式之一,官员晋升锦标赛理论近年来吸引了越来越多的中外学者的研究兴趣,极大地拓展了关于官员激励、政府行为和中国经济的研究前沿。本文对官员晋升锦标赛的相关理论与实证文献做了较为详尽的评述,梳理了该类文献对于理解中国改革开放和经济发展的政经互动逻辑及其影响所做的重要贡献,并回应和澄清了一些常见的误解和质疑,同时也检视了现有研究的不足与问题,最后对未来可以拓展的研究方向和领域进行了展望。

**关键词:** 官员晋升锦标赛; 地方政府; 地方竞争; 中国经济; 政治经济学

**中图分类号:** F062.6; F061.5

### 一、引言

地方政府在中国过去四十多年改革开放和经济增长的过程中扮演了极为重要的角色,地方政府围绕着招商引资和经济发展而进行的激烈竞争无疑构成了中国经济奇迹最鲜明的特色之一。在此背景下,如何理解地方政府的激励及其广泛影响,吸引了越来越多中外学者的研究兴趣。纵观这方面的浩瀚文献,“中国特色财政联邦主义”理论与官员晋升锦标赛理论是其中两个主流的经济学分析范式。对于官员晋升锦标赛理论,一方面自提出以来吸引了众多中外学者的兴趣和关注,极大地拓展了关于官员激励、政府行为和中国经济的研究前沿,积累了十分丰富的研究成果;但另一方面,关于该理论的有效性和实证证据,学术界一直存在各种各样的争论、质疑和批评,也存在一些明显的误解和偏见。对于如何理解这个理论的内涵、意义、学术贡献以及面临的诸多批评与挑战,我们需要更深入地探讨和厘清。随着中国经济步入新发展阶段,官员的考核和激励模式也在经历重要而深刻的转型,关于官员激励、政府治理与中国经济的

\* 周黎安,经济学博士,教授,北京大学光华管理学院, E-mail: zhoulia@gsm.pku.edu.cn。通信作者及地址:周黎安,北京市海淀区颐和园路5号北京大学,100871。作者感谢匿名审稿人和编辑部的宝贵意见,当然文责自负。

研究也进入了一个关键节点，下一步如何挖掘其潜力，拓展其研究前沿，也亟须做出前瞻性分析与展望。

本文试图对官员晋升锦标赛理论的相关文献做一个评述，梳理其对于理解中国改革开放和经济发展的政经互动逻辑所做的重要贡献，检视其研究的不足与问题，同时对未来可以拓展的方向和空间进行展望<sup>1</sup>。在文献评述的过程中，本文强调几个方面。首先，我们必须区分晋升锦标赛的理论假说与关于该假说的实证检验，两者密切相关，但必须区别对待，过去人们经常将两者混淆。其次，我们关注了考察官员晋升与经济绩效的相关实证检验，但这些只是其中一部分，更为广泛和丰富的文献探讨了晋升锦标赛体制下官员的晋升激励对政府治理和中国经济诸方面所产生的深刻影响及其作用机制，例如政府多任务下的激励扭曲问题，地方官员激励与辖区内企业、产业、融资、土地规划、城市化、跨地区经济合作与一体化、投资周期和宏观经济等方方面面的内在关联。这些研究有助于揭示晋升锦标赛体制与中国经济增长的核心特征之间的内在关联，它们也是晋升锦标赛假说的重要组成部分。再次，我们强调了晋升锦标赛假说与“中国特色财政联邦主义”之间的“对话”，试图通过文献的梳理厘清晋升激励和财税激励作为两种关于地方政府的分析范式的内在关系、重要差异以及在实证上识别其差异的挑战与应对策略，与此同时，也讨论了在财政分权和晋升竞争双重体制下财税激励与晋升激励之间的共同作用对中国经济的影响。最后，对于晋升锦标赛理论现有文献的不足及未来可以拓展的研究方向，本文也进行了简要的分析和展望。

## 二、“晋升锦标赛”假说：理论背景、基本内涵与分析意义

自20世纪80年代以来，中国开始改革传统的计划体制，逐步引入市场机制和推动对外开放，中国经济步入快速增长的轨道。八九十年代乡镇企业的兴盛、90年代中后期开始的国企大规模改制、民营经济的崛起、地方吸引外商投资的热潮等，这些重要的经济现象陆续引起学术界的高度关注。关于中国经济的改革开放和高速增长进程，西方主流理论所强调的产权保护和契约实施（如North and Thomas, 1973; Acemoglu et al., 2001）难以给出令人满意的解答。在此背景下，钱颖一、Weingast等经济学家提出“中国特色财政联邦主义”假说，产生了广泛的影响力（Montinola et al., 1995; Qian and Weingast, 1997）。该理论认为中国的行政和财政分权改革，尤其是中央和地方的财政包干改革，为地方政府扶持乡镇企业和民营企业、吸引外资提供了强大的财税激励。分权改革赋予了地方政府关于经济管理事务的剩余控制权和财

1 限于篇幅，本文无法囊括所有相关文献，对于一些重要的研究成果也不得不有所取舍。所幸的是，已有学者在这方面做过出色的文献综述工作，例如 Xu (2011)、王贤彬 (2019)、王贤彬和黄亮雄 (2020) 等。

政收入的剩余索取权,促使地方政府有动力维护市场,扶持非国有企业,推动地方经济增长。张五常(2009)提出的“县际竞争”理论可以视为对“中国特色财政联邦主义”的一个拓展。“中国特色财政联邦主义”确实从一个崭新的视角为中国的“非常规”增长提供了一个重要的解释,但是财政分权和财税激励能否构成中国地方政府激励最持久和最基本的力量,仍然值得进一步推敲和讨论。

首先,即使在“财政包干”时期,中央也经常直接调整与地方的财政分成比例,或者以间接方式(如上收地方国企、向地方借钱)变相地增加中央分成收入;更关键的是,1993年之后的分税制改革更是让发达地区的地方政府处于相对不利的位置,这些调整直接有损于地方政府的财政利益,但地方政府推动经济增长的热情并没有因此受到显著影响(Cai and Treisman, 2006)。这说明在地方政府的行为背后还有一种除了行政与财政分权之外更基本的激励力量。其次,在方法论上,“中国特色财政联邦主义”假说(包括张五常的“县际竞争”理论)的一个重要假设是地方政府试图追求财政收入的最大化。这个假设在中国的制度背景下存在一个隐含的问题:地方政府追求财政收入(包括土地出让收入)最大化的微观基础是什么?财政收入不属于官员自己的私人收入,个体官员为什么要关心公共收入规模的大小?从地方政府的行为到组成政府的官员个体的激励之间似乎存在着一个理论鸿沟。为了更好地理解中国地方政府对于财政收入的追求,我们需要一个更微观的理论视角。

与关注地方政府的财政分权和财税激励相对应,一些经济学家和政治学家将研究视角逐渐聚焦到地方官员的晋升激励以及晋升竞争上。Maskin et al. (2000)认为,苏联的计划经济是一个U型管理架构,而中国的计划经济更接近一个M型结构,各省经济之间相对独立,且自成体系,这有助于地方政府之间的相对绩效评估。Blanchard and Shleifer (2001)在比较中俄经济转型的差异时提出,俄罗斯的联邦主义缺乏中央的集中人事控制,而中国通过集中的中央控制可以任命地方官员,使其对地区经济发展负责。Whiting (2001)在考察中国乡镇企业发展过程中发现,乡镇干部的晋升考核与乡镇企业的增长绩效有关,因此晋升激励发挥了重要作用。周黎安(2004)将中国地方官员置于一个关于经济发展绩效竞争的晋升博弈之中,正式提出了“政治锦标赛”的这个概念,强调地方官员作为“政治参与者”的特征,不仅在经济上为GDP和利税进行竞争,同时也在“官场”上为晋升而竞争,这为地方官员推动地区经济发展提供了强大的政治激励,但官员之间的晋升竞争因其零和博弈的性质又引发了地区之间的重复投资和地方保护主义等问题。张军(2005)提出,中国经济发展的制度基础是存在一个地方政府“为增长而竞争”的重要机制。周黎安(2007)正式将“官员晋升锦标赛”作为一种独特的官员激励和政府治理模式进行了理论概括和提炼,分析了其产生激励效应和治理作用的前提与条件,认为晋升锦标赛是与财税分成激励相区别,将政治(人事)集权、地方竞争与强激励兼容在一起、独具特色的政府治理和激励模式,并以此作为分析框架来解释中国经济增长之谜、中国增长模式的特征以及相伴随的诸多经济社会问题。周黎安(2008)将纵

向的行政发包制与横向的晋升锦标赛结合起来,分析了中国多层次官员激励和政府治理特征以及对中国经济的影响。周飞舟(2009)将锦标赛竞争的概念延伸到了“大跃进时期”地区之间围绕钢铁和粮食的高指标而展开的政治竞争。Xu(2011)提出了“面向地区分权的权威体制”的重要概念,其中经济分权与晋升锦标赛相互作用,构成了中国经济改革和发展的基本制度。在晋升锦标赛理论的基础上,周黎安(2018)进一步提出了“官场+市场”理论,认为围绕经济绩效的晋升锦标赛使得地方官员之间晋升竞争的命运与辖区企业市场竞争的命运紧密联系在一起,企业竞争的业绩是官员政绩的重要基础,而辖区企业的市场竞争业绩又依赖于处于晋升竞争的地方官员的赋能与助力,政治竞争和市场竞争的双重机制及其捆绑为辖区的政企合作提供了重要的政治激励、市场约束和信息反馈。

“官员晋升锦标赛”(或“政治锦标赛”)将经济学上的“锦标赛”概念应用于政府内部两个或多个层级之间(如中央与省、省与市、市与县)的关系,指处于同一级别的政府官员为了获得政治晋升而相互竞争的博弈,上级根据这些官员的相对绩效表现而决定优胜者(周黎安,2004,2007)。作为一种“官场竞争”,晋升锦标赛既可以发生在同一级别但分属不同辖区的地方官员之间,或者一个政府部门不同科室的同级官员之间,还可以发生在享受官员身份和待遇的国企高管之间<sup>1</sup>。目前的研究主要聚焦于第一种情况。在这种晋升竞赛中,竞赛优胜者将获得晋升,而竞赛优胜的考核内容和标准则由上级政府决定,可以是GDP增长率,也可以是其他可度量的指标,如财税增长、招商引资规模、出口创收、空气质量优良天数排名等。当然,在过去相当长的时间内,辖区经济发展的相关绩效指标,如GDP增长率、财税增长、招商引资规模在政绩考核中占据了极为重要的位置,这使得官员晋升竞争更多的是围绕着地区经济增长而展开。

目前学术界普遍存在的误解就是将晋升锦标赛假说简单地等同于官员晋升与辖区GDP增长的关系,这种看法的偏狭程度就如同将人力资本理论简单地等同于教育投资与经济回报之间的关系一样:前者是一种分析框架,而后者只是其中一个具体机制与特定表象。在分析意义上,我们需要区分作为一种激励机制的晋升锦标赛和“以GDP挂帅”为特征的晋升锦标赛,后者只是前者的一种具体表现形式而已;即使以后考核官员的主要标准变成了可测度的环境保护或民生指标,或者是多目标并行,也只是官员晋升激励的内涵发生了变化,晋升竞争作为一种激励机制并未发生根本性的改变,晋升锦标赛假说经过拓展仍然可以解析和预测地方官员在新的考核指标之下的理性反应、行为特征及其经济影响。

周黎安(2007)进一步给出了官员晋升锦标赛有效实施需要具备的条件,如不同辖区之间的绩效容易测度和比较、官员努力对于辖区绩效的重要性、官员之间合

1 近年来有学者在研究中国国企高管晋升与国企经营绩效的实证关系(杨瑞龙等,2013;刘青松和肖星,2015;张霖琳等,2015;Leutert,2018)。

谋的困难等,比较了晋升锦标赛作为一种激励机制区别于“财政包干”制度的一些核心特征,并对晋升锦标赛如何解释中国经济增长的独特现象进行了分析。

提出晋升锦标赛这个概念的核心意义在于强调政府官员所处官场的竞争性质如何塑造官员激励和行为,进而理解其对中国经济和社会的深刻影响。在此之前,学者更多的是在研究地方政府之间的竞争或者地方政府的财税激励。如钱颖一等经济学家提出的“中国特色财政联邦主义”和张五常提出的“县际竞争”理论,分析的聚焦点都在于地方政府,视地方政府为经济代理人,主要关心财政收入最大化。而晋升锦标赛将官员个体置于分析的焦点位置,突出晋升激励的意义,为我们分析地方政府的行为和表现、打开地方政府这个黑箱奠定了独特而重要的微观基础。按照这个视角,所有影响官场竞争的因素(如晋升标准、竞争程度的变化),所有影响官员晋升的因素(如官员的年龄、任期、职位),都将影响官员激励和行为的改变,进而影响地方政府的政策制定和实施效果。官场竞争、官员特征与地区经济发展之间就由此建立了一一对应关系,如同“函数映射”关系一样。这是晋升锦标赛理论所带来的区别于现存文献的新视角和新分析。

### 三、官员晋升与经济绩效:经验证据

官员晋升锦标赛假说所涉及的一个核心问题是,官员晋升是否与辖区经济发展的绩效密切相关。已有文献围绕这个主题展开了一系列的研究,其中也有批评和质疑。王贤彬(2019)对过去20年此类文献进行了详尽系统的回顾和评述,这里不再重复,只做一些补充性的说明,并对相关质疑和批评进行回应。

关于官员晋升与经济绩效的关联性的经验证据,我区分了三种证据来源。第一,日常的经验观察和官方的文件表述;第二,基于官员数据的实证分析;第三,基于地方官员和地方政府实证分析所提供的间接证据。我们先描述第一种和第三种证据来源,然后再集中讨论第二种证据来源。

日常的经验观察和官方的文件表述显然无法构成对于晋升锦标赛假说的严格验证,但它们也很重要,至少可以作为不可或缺的“旁证”,有助于避免学者纯粹的理论臆测和基于理论臆想的数据分析。在这方面,我想强调两点<sup>1</sup>。第一,长期以来,GDP无疑是中国各级地方官员最为关切的指标之一。中国是世界范围内唯一发布国家、省、市、县四级GDP统计的国家,长期以来GDP和财政收入的增长是政绩考核的重要指标,被地方官员视为“硬指标”,每年在各级地方政府发布的《政府工作报告》中,GDP增长指标和实际完成数字都是其中最重要的信息之一。中国地方官员在介绍辖区经济发展情况时,最爱援引的数据就是在省内或市内的GDP、财政收入

1 周黎安,2017. 转型中的地方政府:官员激励与治理 [M]. 2版. 上海:格致出版社,166-167.

等指标的相对排名。第二，党的十八大以来，中央层面反复强调“淡化 GDP”考核，不再“以 GDP 论英雄”。例如，2013 年 12 月经中共中央批准、中央组织部印发的《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》，明确规定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，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。这些官方的重要论述和正式规定说明了党的十八大以来干部考核体系经历的重要变化，也从侧面印证了在党的十八大之前各地干部考核当中存在的普遍倾向，说明地方官员围绕 GDP 增长的竞争、GDP 排名以及将 GDP 排名作为政绩评定依据并不是一种纯理论猜测，而是在很多地区流行多年甚至走向了极端的具体实践，否则就不会出现始于中央层面的系统的纠偏行动。

还有一些间接证据支持晋升锦标赛理论在现实中的重要性。Yu 等（2016）使用中国地级市的数据，发现全社会固定资产投资的空间竞争效应与官员晋升锦标赛假说相一致，而与标尺竞争、空间溢出效应或税收竞争等假说相左。基于五年规划和年度经济增长目标的研究，周黎安等（2015）发现从第七个五年计划开始到“十二五”结束，这个期间经济增长目标平均说来省高于中央、市高于省、县高于市，出现了极为显著的“层层加码”特征。然而，2013 年以来中央强调“淡化 GDP”考核，地方政府之间围绕经济增长目标的“层层加码”程度就明显减弱了（Li et al., 2019）。后面我们还会详细综述一系列研究，它们基于不同政府层级（如省和市）、不同时期的样本，比较一致地发现，地区的信贷、投资、经济增长与官员任期、关键年龄节点和党代会周期存在显著而系统的关联，且与晋升锦标赛的解释相一致。还有一些研究发现，当环境保护作为一票否决制引入官员考核体系之后，虽然环境治理和官员行为发生了显著变化，但与经济增长目标之间的张力也明显存在，这也符合晋升锦标赛的“比较静态分析”的预测。所有这些研究虽然不是直接检验官员晋升与经济绩效的关系，但汇集在一起，却共同指向了晋升锦标赛体制之下地方官员群体的理性反应。

在王贤彬（2019）的基础上，就晋升锦标赛的经验证据方面，我想补充以下几点。第一，Bo（1996）是迄今所知道的最早考察地方官员晋升与区域经济绩效之间关系的实证文章<sup>1</sup>。该文利用 1949—1994 年省级层面的数据发现，省级领导人的晋升与辖区的经济绩效（如经济收入）存在相关关系，经济绩效表现越差的领导人被降职的可能性越大。然而，该文的实证分析在模型选取等方面也存在一些明显的缺陷，致使其实证结论难以评判和解释。首先，该文采用了 Multinomial Logit 模型（简称 ML 模型）回归，其隐含的假设是官员职位变化，如“晋升”“平调”“退休”或“降职”，并不存在优先序列，如同出行者选择不同颜色的公交车一样，这显然与现

1 受制于 2000 年初的文献搜索手段和所学专业的视野，我与合作者在撰写 Li and Zhou（2005）的时候主要关注了经济学方面的相关文献，而未能注意到政治学领域的这篇文章，这是我们当时的一大疏忽。

实情况相悖: 在考核者和被考核者看来, “晋升”与“降职”之间的职位变动有如天壤之别<sup>1</sup>。其次, 因为模型设定的原因, Bo (1996) 发现一省经济收入越高, 官员越有可能保住职位, 但同时也越不可能晋升。换句话说, 一省经济绩效的提升反而成了对关心仕途的地方官员的一种“惩罚”, 从正常的绩效考核看, 这是难以解释的<sup>2</sup>。最后, 该文回归分析覆盖的时期是 1949—1994 年的样本, 而未做任何分期的考察。1949—1994 年跨越了“计划经济”和“改革开放”两个极不相同的政经体制, 前一个时期还包含了“以阶级斗争为纲”的“文革”十年, 即使我们认同其回归结果, 也不知如何解读其含义, 因为很难相信官员晋升与经济绩效挂钩的考核与选拔贯穿了 1949—1994 年整个时期。

第二, 陶然等 (2010) 对官员晋升锦标赛的理论基础和 Li and Zhou (2005)、Chen et al. (2005) 的实证分析分别提出了质疑和批评。关于晋升锦标赛假说的质疑, 我简要回应如下。①晋升锦标赛作为一种激励机制发挥作用并不依赖是否存在完全量化的考核体系。这就像中学生评选“三好学生”不一定要有量化的考核指标一样, 只要老师和学生关于考核重点达成了共识, 就可以发挥激励学生的显著作用<sup>3</sup>。②官方文本上描述的干部考核标准 (如“德、能、勤、绩、廉”) 与实际执行产生偏差是完全可能的, 否则就不会出现如上所述的自上而下对“GDP 挂帅”和“以 GDP 论英雄”的批评与纠正。③官员晋升锦标赛作为一种理论简化, 并不至于认为, 现实中上级政府是完全按照官员竞赛指标的排名自动决定官员升迁, 当然还有其他因素的综合考虑<sup>4</sup>。委托人主要根据代理人 (如地方官员) 的经济绩效决定其是否晋升这种做法被认为是“自缚手脚”, 自动放弃了对于代理人的实际控制权, 看似是不明智的。殊不知, 委托人不是以最大化实际控制权为目标的, 对实际控制权的把握也必须与其追求的目标函数、监督成本等因素一起权衡考虑。否则, 为了最大化实际控制权, 委托人完全可以宣布代理人的晋升或奖励只由委托人主观决定, 与其代理人绩效无关。但问题是, 在这种情况下, 代理人将无所适从, 极有可能消极怠工。④晋升锦标赛确实会导致官员数据造假, 这也是被社会各界普遍诟病的问题<sup>5</sup>。但任何

1 这一切源于 ML 模型隐含的假设, 即“无关选择的独立性” (independence of irrelevant alternatives), 具体细节参见 (Green, 2000, 第 864—865 页)。

2 Bo (1996) 注意到了这个问题, 并试图去掉一些特定的职位流动样本来重新考察, 但这种基于因变量的样本选择除非在极端假定条件下否则会导致有偏的估计系数。

3 有学者 1998 年在中央党校通过随机抽样的方式对 121 名地 (厅) 级地方干部做了关于干部晋升决定因素的匿名问卷调查, 发现“政绩”“机遇”与“关系”列首选因素的前三位, 分别为 52.1%、21.5%、18.2% (谢志强和青连斌, 1999)。这些被调查者在其仕途发展过程中应该既扮演了考核者又扮演了被考核者的角色, 他们当中超过一半的人认为“政绩”是干部晋升的首选因素, 这说明关于干部考核以及晋升的决定因素还是存在一定共识的。

4 即使是最纯粹的体育锦标赛, 如百米赛跑, 也不是完全由运动员的跑步成绩自动决定的, 还取决于运动员是否服用兴奋剂、是否抢跑以及是否存在其他犯规动作的“综合判断”。

5 关于锦标赛竞争之下官员 GDP 数据造假的行为, 有不少相关实证研究, 最新的文献参见 Chen et al. (2021) 和 Xu et al. (2022)。

激烈的竞赛都会引发潜在的“造假”问题。即便最纯粹的体育比赛也一直面临服用兴奋剂等造假行为的困扰，学校考试永远面临学生作弊的问题，但并不能因为运动员（学生）有造假行为（事实上总有一定的发生概率）而取消体育比赛（考试），或者说体育比赛（考试）就不会产生显著的激励效应。晋升锦标赛最终发挥的激励效应取决于数据造假的成本和上级的应对方式<sup>1</sup>。从另一方面看，官员GDP数据造假行为本身恰恰说明了GDP数据对于其晋升还是很重要的，否则官员为什么要冒着政治风险去做一件收益不大的事情呢？⑤GDP统计及普及是1985年之后的事情，这个问题所涉及的是事后统计的GDP能否作为1985年之前采用的经济绩效指标（如工农业总产值）的代理变量，这是一个稳健性的问题，而不是根本性的概念缺陷。在现实生活中，上级考核官员经济绩效也是多指标的，GDP只是其中一个比较重要的指标而已。作为学者，我们永远只能用尽可能接近的代理变量去“模拟”其真实的考核过程。在实证检验上，这里涉及的细节问题比较多，限于篇幅<sup>2</sup>，我简要回应两点。①陶然等（2010）得出与我们不同的结果，除了数据来源不同之外，还有一个原因是他们关于官员晋升的定义与我们的定义不尽相同，对此我们持有异议<sup>3</sup>。②陶然等（2010，第23页，表6第4列）用他们自己的数据和晋升定义得到了与Chen et al.（2005）相似的显著结果，即发现官员晋升与其相对绩效（即本任移动平均的GDP增长减去前任平均的GDP增长）显著正相关，但他们认为还要从前任平均GDP增速减去同一时期的全国平均增速才能构成真正的“相对绩效”，经过重新定义之后发现系数不再显著，因而认为Chen et al.（2005）的结论不成立。他们建议的新的“相对绩效”可以看作一个新的尝试，但是，它的估计系数不显著，不能推翻前面的显著结果。因为没有任何先验的理由认为，现实中的晋升锦标赛的相对绩效标尺就应该是他们建议的复杂方式，而不是我们提出的更为简单易行的形式，这里只能“让数据说话”<sup>4</sup>。

第三，对于王贤彬（2019）未涉及的一些相关实证文献，本文做一些补充。

- 1 晋升锦标赛是比较代理人之间的相对绩效，因而可以将各代理人（地方官员“普遍”的数据造假作为一种“共同冲击”而剔除。另外，上级政府对于地方官员的绩效考核可能不仅仅满足于经济数据所呈现的绩效，同时也会参考数据之外的政绩“信号”（如口碑、重大项目推进、主观印象等）。
- 2 陶然等（2010）的英文版曾经投稿经济学期刊 *Economics Letters*，时任期刊主编 Eric Maskin 邀请我与合作者李宏彬进行回应，因此我们之间有过两轮正式的书面交流。
- 3 例如，他们把省长调任部长视为晋升，而把省长调任副部长视为平调。按照这个定义，一个副部长到某省做副省长 [历史上时有发生，如王君 1999 年从国家煤炭工业局副局长（副部长级）调任江西省副省长] 就变成了降职，而一个副省长调任副部长就视为晋升，这显然与现实不符。
- 4 这如同经济学的激励合约理论预测，基于最优的激励合约设计，代理人奖励（如奖金）与其绩效（销售收入）之间应该是极为复杂的非线性关系，但现实中我们经常看到的是简单的线性分成安排（Hart and Holmstrom, 1987）。我们不能因为理论上认为复杂的非线性关系是最优的合约设计，就否认线性分成合约这个经验事实的合理性和有效性。事实上，Holmstrom and Milgrom（1987）论证了在一定随机扰动过程（如布朗运动）假说前提下动态最优的激励合约是线性合约形式。

Choi (2012) 发现省委书记的晋升与经济绩效和关系网络都显著相关, 而省长的晋升则只有经济绩效发挥显著作用; Wu et al. (2013) 使用地级市数据发现书记和市长相对于前任的 GDP 增长率越高, 晋升概率越高。Landry et al. (2018) 考察了省、市、县三级地方官员与同期其他同级官员的相对经济绩效 (即 GDP 和财政收入增长), 回归分析显示, 相对经济绩效对晋升的正面作用随着行政层级下降而增大, 即市县官员围绕着 GDP 和财税增长的晋升竞争更为激烈。Persson and Zhuravskaya (2016) 揭示市级主政官的晋升与 GDP 增长有显著关系。Jia et al. (2015) 验证了在省级官员的晋升上关系网络与经济绩效的互补关系, Jiang (2018) 进一步考察发现, 具有省级关系网络的市级官员比缺乏此关系网络的官员会取得更快的经济增长, 说明关系网络对于经济发展产生了积极的赋能作用<sup>1</sup>。Luo and Qin (2021) 利用 2000—2018 年市级数据发现市级主政官的晋升与本市 GDP 增长显著相关, 对于市委书记尤为如此, 而且本任官员的晋升概率与前任官员和邻近地区的相对绩效成反比; 这些显著关联性在党的十八大之后发生了明显变化。陈硕和朱志韬 (2022) 基于 2000—2007 年的县级数据提供了相对绩效考核的证据, 即绩效排名的提高会增加县委书记获得晋升的概率, 但呈现了非线性特征; 财政收入指标对晋升的正向影响大于 GDP 增长指标, 同时该作用大小呈现逐年增加趋势。

总的来说, 关于地方官员晋升与经济绩效的关联性, 目前的实证文献给出的结论并非一致, 因地方政府的不同层级或者不同的数据来源、样本期限、回归模型、晋升定义而存在差异; 另外, 在方法论上, 当前的实证分析主要侧重在相关性的验证上, 对于内生性问题的识别挑战 (如官员与职位、地区的内生匹配) 并未加以系统的处理<sup>2</sup>, 而这也是这支文献现存的局限。与此同时, 除了关注官员晋升与经济绩效的一般性关系, 我们还需要注意地区和时期上的异质性。如果是省以下的地方政府, 因为“下管一级”的人事任命制度, 不同地区考核官员的指标体系本身就存在一定的异质性 (周黎安, 2018); 不同历史时期, 尤其是党的十八大以来, 干部考核制度和晋升标准也经历了重要变化, 这些异质性 (包括它们之间的相互影响) 对于理解晋升锦标赛体制的实际运行及其影响也很重要。

#### 四、中国特色的政经互动: 晋升锦标赛的影响与机制

关于官员晋升锦标赛假说, 很多学者经常把它狭隘地理解为官员晋升与经济绩

- 
- 1 已有文献倾向于把偏向同学、同事或同乡关系的提拔解释为“派系政治”或“裙带主义”, 与基于绩效的提拔放在二元对立的位置。其实, 在现实中这些关系也可能传导了更多的信任和信息, 有助于改善在信息不对称条件下的人才甄别和选用, 并不必然与带有消极色彩的“派系政治”和“裙带主义”相联系。Jiang (2018) 的工作有助于澄清这种较为普遍的偏见。
  - 2 采用相对绩效代替绝对绩效、控制官员个体固定效应等有助于剔除一些干扰 (confounding) 因素, 但仍然面临其他一些内生性挑战。

效的实证关系。事实上,不论如何重要,这只是其中的一个部分。该假说还包括另外一个核心内容,即在晋升锦标赛体制之下,地方官员的晋升激励将以特定方式影响地方政府治理、区域经济乃至宏观经济运行,使得晋升锦标赛体制与中国经济增长诸多重要特征形成内在关联;官员个体特征(如年龄、任期)在中国经济的运行轨迹上留下鲜明的“烙印”,与中国经济的方方面面形成丰富的“函数映射”关系(周黎安,2017)。因此,我们必须将文献评述的视野拓展到更广阔的相关领域,检视晋升锦标赛如何塑造了中国特色的政经互动过程与作用机制,最终又如何影响了中国经济改革与经济发展的诸多方面。

### (一) 官员激励与企业 and 产业发展

官员晋升锦标赛对官员行为造成的直接影响就是地方官员为了提高在“官场竞争”中胜出的机会而采取各种政策措施,发展本地经济,促进企业和产业发展,提高GDP、财税和招商引资的绩效。现有文献提供了一系列有关的经验证据。Cull et al.(2017)基于企业层面的实证分析表明,地方政府通过“帮助之手”,如提供产品信息和融资便利,克服“市场失灵”,改进企业的效率。地方官员推动地方经济发展的重要抓手是制定经济增长目标和产业政策。韩永辉等(2017)利用地方性法规和规章构建了产业政策的量度,发现产业政策有助于促进地区产业结构的合理化和高度化,这个正向效应受到地区市场化程度以及地方政府能力的强化影响。刘淑琳等(2019)利用地方政府工作报告披露的经济增长目标数据发现,经济增长目标每提高1个百分点,地区投资显著上升0.44个百分点,而且,东部地区地方政府制定的增长目标更能促进地区投资的增长。在吸引外资方面,王文剑等(2007)发现地方围绕FDI的竞争呈现地域性差异,东部地区地方政府之间存在一种全方位、深层次的竞争,而中西部地区则通过税收优惠、增加财政支出来获得效果。Huang and Tang(2012)比较了中国和印度在吸引外商直接投资方面的显著差异,利用世界银行的问卷数据显示,相比国内投资者,外商直接投资在印度会遇到更多监管和司法方面的障碍,而在中国地方官员则提供了更为友好的营商环境,在司法和融资方面相比内资并未受到歧视。

地方官员的政绩诉求以及面临的竞争压力会传导到当地企业的经营行为,尤其是国有企业。逯东等(2014)利用上市公司的数据揭示,以相对经济增长率、财政盈余等变量衡量的地方政府的政绩诉求显著影响地方政府对于当地国有企业的控制权。侯青川等(2015)发现,市场化程度较低的地区,地方政府更可能在政策上扶持国有企业,通过粗放型增长拉动地区经济。当然,这种政绩竞争的压力也会导致地方官员和相关企业进行数据操纵,“粉饰”当地经济绩效。Chen et al.(2020)发现,当一个省的GDP增长率低于国家目标或邻近省份的平均水平时,该省的上市公司比其他省份的上市公司更可能进行“盈余管理”,例如夸大营业额、过度生产,这些现象在国有企业、市场化程度低的地区、拥有更年轻省长的地区、紧邻官员更替

的年份更为明显。周黎安(2021)借助“官场+市场”的理论框架,揭示出中国地方官员与地方企业之间以“政绩-业绩纽带”为中心,形成了“地区增长联盟”,在总体上弥补了长时期国家层面对于民营企业产权保护的制度欠缺,为中国经济高速增长提供了重要的准制度基础。

晋升锦标赛的一个重要后果是,地方之间激烈的企业和产业竞争导致地方政府动用各种政策手段补助和扶持民营企业,使得预算软约束问题发生在非国有企业,区别于政府对传统国企的“父爱主义”而造成的预算软约束问题(周黎安,2007)。地方政府通过补贴、银行贷款、政策优惠,一方面吸引投资,做大地方经济;另一方面也可能造成产能过剩,甚至形成僵尸企业(江飞涛等,2012;张栋等,2016)。范子英和王倩(2019)进一步验证了政府补贴成为僵尸企业形成的重要渠道。

## (二) 官员激励与区域经济互动

### 1. 地方保护主义与区域一体化

针对 20 世纪八九十年代盛行的地方保护主义、重复建设和区域市场分割现象,周黎安(2004)首次从官员晋升竞争的视角给予了经济学解释<sup>1</sup>。在围绕着经济发展绩效的晋升竞争中,相对绩效排名决定了地方官员的晋升机会,这使得地方官员不仅有动力提升本地经济发展的绩效,在条件允许的情况下也有动力阻挠竞争对手绩效的上升。刘瑞明(2007)建构了一个理论模型,证明在官员追求政治控制权收益的晋升竞争之下,引入信息约束与风险规避假设,地方官员将理性地采取模仿竞争对手的发展策略,由此造成产业同构、重复建设和地方保护主义现象,之后还对此进行了经验检验。徐现祥等(2007a)区分了地方政府不同的地区发展战略——市场分割型或区域一体化,并给出了导致这种不同选择背后的条件。皮建才(2008)从发达地区出发,考虑地区一体化的正向溢出效应与官员晋升竞争之间“负向”合作动机之间的权衡如何决定了地区间的市场整合。周黎安和陶靖(2011)利用中国的县级数据发现,省交界地带的县比省内非交界地带的县更可能是贫困县,而且当交界两省的经济水平(如人均 GDP)比较接近时(“强强型”或“弱弱型”)更容易让交界县成为贫困县,其中“强强型”交界情况最可能导致贫困县的出现,这与晋升锦标赛的预测相一致。Fang et al.(2022)在地级市层面上发现,晋升竞争越是激烈的地方官员,越不会向竞争性城市的企业进行政府采购,属地企业(尤其是

1 地方保护主义和市场分割问题是中国区域经济发展和国内市场一体化所面临的长期问题,从 20 世纪八九十年代的原材料大战、市场准入障碍,到本世纪初以来更为隐蔽的监管、司法、产品标准等诸多领域的地方保护主义(周黎安,2017)。Eberhardt et al.(2016)利用企业水平的数据揭示了市场监管方面典型的地方保护主义行为,他们发现在查处违规医药广告的时候,政府监管机构明显偏袒本省企业,而把注意力放在外省企业上。Long and Wang(2015)以知识产权纠纷案件为例,发现地方法院审理本地企业所遭受的知识产权诉讼的明显存在偏袒的倾向。

国有企业) 也越不会在这些城市投资。

上述研究均假定晋升竞争发生在毫无关联的地方官员之间,各自均为纯粹的政治利益而竞争。曹春方等(2017)引入了地方官员与地区之间的非正式关联,从地方官员地区偏袒的新视角研究了地区之间的市场分割倾向。他们发现,相比非关联地区,地方官员对于有关联(受偏袒)地区倾向于采取更弱的市场分割策略,这种效应更多地体现在出生地、母校或下乡等官员成长关联地上,而非第一工作地、来源地等工作关联地。

地方竞争并非都是导致“以邻为壑”的非合作策略,在一定条件下地方官员可以形成合谋,以实现各自的最大化利益。例如,李学文等(2020)就发现,地方政府为获取超额建设占用耕地指标,通过土地发展权折抵交易而形成共谋。

## 2. 官员交流、更替与区域经济增长

上述文献提供了许多证据,表明在官员晋升竞争之中,地方官员有动力发展本地经济,但与此同时又激励“以邻为壑”的竞争策略。这里隐含的一个假设是,地方官员在职位上是不流动的,竞争对手也在职位上固定不动。在中国这个多层级的晋升锦标赛体制之下,官员的升迁和平调是内生的人事变动过程,甚至可以说,没有职位流动性就不会有锦标赛体制和相应的激励效应。另外,中央早在20世纪80年代就开始尝试将官员跨地区交流作为一项常规制度加以推行,目前已经高度常态化地安排(周黎安,2017)。如果官员跨地区流动,那么官员流动对地区竞争和发展的影响又会发生什么变化呢?或者说,官员的跨地区流动如何带动中国地区间的经济互动呢?探讨这个问题对于理解官员晋升体制对中国经济的影响极为重要。

这里存在两个地区发展效应:一是对流出地的影响,对流出地来说这属于官员更替,新官上任与旧官之间存在工作交接、政策衔接的问题,也有政企关系重构的问题,这些都会带来不确定性;二是对流入地的影响,官员跨地区流动可以实现官员人力资本、执政经验、政商关系与流入地的重新匹配,有助于地区间的学习交流与政策扩散,为流入地带来新的发展机会。目前的文献是把官员更替对流入地和流出地的影响分开进行研究,更像是局部均衡的分析,尚未看到结合两者进行综合评估的研究。

王贤彬和黄亮雄(2020)对官员交流的经济影响的文献进行了详细的综述,我就不再重复。官员更替的经济影响可以区分为官员更替对区域经济和企业的不同影响。首先,看对区域经济的影响。与官员交流对流入地的正向影响(徐现祥等,2007b;张军和高远,2007)形成鲜明对比的是,学者普遍发现了官员更替的负面影响。王贤彬等(2009)是一篇比较早的研究官员更替对区域经济增长影响的文章。作者发现,省长、省委书记更替对辖区(流出地)经济增长有显著的负面影响,这种影响依官员更替频率、更替官员的年龄等因素而呈现异质性。后续研究更多地集中在市级层面上。肖杰等(2015)发现市级主政官的更替,尤其是市委书记的更替,

对市财政支出增长率有显著的负面影响,且往往会加大财政支出的波动性。罗党论和余国满(2015)发现,官员更替会增加投资者的风险预期,进而抬升城投债发行的利率,降低发债规模。曹光宇等(2019)考察了市级官员更替对经济增长的影响及其可能的渠道,发现市委书记更替会导致 GDP 增长率下降,但此负面影响由于离任官员获得晋升和市长转任市委书记而有所减弱,但官员落马会放大此效应。

其次,官员更替的负面效应也体现在企业行为和绩效上。徐业坤等(2013)利用 2004—2011 年上市民营企业的样本,分析以市委书记更替为代表的政策不确定性,发现市委书记更替时民营企业会倾向于减少投资支出,国企在高层官员更替时也会明显降低投资支出<sup>1</sup>。An et al.(2016)也进一步验证了市级官员更替减少企业投资支出、增加企业投资波动性的结论。刘海洋等(2017)发现市级官员更替会显著增加企业倒闭概率。市级官员更替对跨国企业在中国的分支机构的经营绩效也会产生负面影响(Zhong et al., 2019)。徐业坤和马光源(2019)还发现官员更替会加剧辖区企业的产能过剩。

官员更替还会导致政企关系的重构,这本身也是增加交易成本的过程。申宇等(2015)利用中国上市公司的样本,以超额管理费作为企业寻租费用的代理变量,发现新书记上任会显著增加企业的寻租费用,且民营企业的寻租费用高于国有企业,低市场化程度地区的寻租费用高于高市场化程度地区,空降的市委书记引致的寻租费用高于内升的市委书记,临近退休的市委书记的寻租费用高于未临近退休的市委书记。钱先航和曹廷求(2017)检验了地方官员对地区间资金流动的作用,发现相比非任职年份,在官员任职期间,其出生地和来源地的资金会更多地流入任职地区,揭示了“钱随官走”的有趣现象。Shi et al.(2021)也发现企业投资随着地方官员调动而迁移的现象。新官上任也有可能对前任官员形成的政企合谋网络形成一次冲击和考验。梁平汉和高楠(2014)发现,地方领导任期越长,与污染企业越有可能形成合谋,地区的环境污染程度越严重,而地方领导更替会改善环境治理水平。郭峰和石庆玲(2017)利用城市日度空气质量指数与单项污染物浓度数据发现,市委书记更替之后,受政企合谋影响较大的空气污染物(如二氧化硫)浓度明显下降,而那些不受政企合谋影响的空气质量指数以及其他空气污染物浓度则没有明显变化。

没有官员流动性就没有锦标赛的激励效应,而流动性可能导致负面影响,这在某种意义上也是彼得原理(the Peter Principle)的一种表现<sup>2</sup>。晋升锦标赛体制的职位变动(如晋升、平调和退休)引发了官员的流动和更替,启动了整个职位体系的转动与变换。官员流动和更替如同一个硬币的两面,一地发生了官员跨地区流动,该地也就自然发生了官员更替;虽然反过来不一定成立,但确实有相当多的官员更

1 陈艳艳和罗党论(2012)考察了 2000—2008 年 277 个地级市主政官更替对企业投资行为的影响,发现官员更替虽然会导致辖区企业投资支出增加,但投资效率会下降,这对国有企业的的影响更为明显。

陈艳艳和罗党论(2012)关于国企的实证发现与上述文章不同,也许是企业样本的差异所致。

2 彼得原理是指一个人因绩效好而获得晋升,但晋升相当于把他提升到其不适合的岗位(职位)。

替对应着官员跨地区流动。上述研究从不同侧面和视角揭示了官员流动与更替所带来的显著经济影响，这本身就说明了地方官员群体超越了作为组织机构的地方政府，对于区域经济和企业经营施加了极具人格化色彩的重要影响力。另外，这些官员流动和更替所带来的收益和成本也有助于我们更全面、更系统地认识晋升锦标赛体制对于中国经济所产生的深刻影响和传导机制。

### 3. 官员激励与地方金融体系

地方政府与地方官员对于地方融资体系的深度控制和运作是中国政经体制的一大特色。在此背景下，面临晋升竞争压力的地方官员如何借助对地方金融体系的控制力，包括对城商行信贷、本地企业上市、地方债发行、投融资平台、土地财政等多方面的深度参与和运作，进而对企业/产业、区域经济乃至宏观经济产生广泛影响，自然成为一个极为重要且有趣的研究课题。

过去十多年，中外学者在这个研究领域积累了丰富的文献。有一些学者聚焦于官员激励与中国城商行信贷行为之间的关系。选择城商行作为研究对象，相比于五大国有商业银行的优势是，前者属于地方政府和官员可以直接控制的贷款渠道，一是对于缓解辖区企业的融资约束意义重大<sup>1</sup>，二是其信贷行为可以清晰地传递和反映地方主政官的晋升激励和决策倾向。钱先航等（2011）是较早研究地方官员的晋升激励对城商行贷款行为的影响的文献。作者发现，官员晋升压力大时，城商行会减少贷款，官员任期延长会减弱这一效应；进一步来看，由官员晋升传导的城商行贷款减少主要通过短期贷款，而中长期贷款反而会增加，同时减少批发零售业贷款而增加建筑、房地产业贷款，最终更可能形成不良贷款。纪志宏等（2014）利用更为齐备的城商行数据，分析了地级市主政官的晋升激励对城商行信贷规模和信贷质量的影响。该文的创新之一是利用中国地方官员“退居二线”的准规则，引入了一个衡量市级主政官晋升激励强弱的变量，即敏感或节点年龄。研究发现，银行信贷规模与地方官员年龄呈倒U形关系，信贷规模峰值出现在地方官员54岁左右，而这个年龄正好是地方官员仕途变化的敏感期，即在此年龄之后晋升机会开始大幅下降、“退居二线”概率开始大幅上升，此时，作为最后一搏的机会，地方官员存在较强的晋升激励<sup>2</sup>。王珏等（2014）也发现地方政府干预信贷配置，导致国有企业的信贷价格对于企业效益的敏感度下降，进而损害了资金配置效率。

除了借助城商行，推动本地企业上市、拓宽企业融资渠道也是地方官员发展本地经济的一个重要抓手。Piotroski and Zhang（2014）发现，在地方主政官晋升之前辖区企业（包括国企和民企）的IPO活动就会显著增加，揭示了官员晋升激励与加速

1 有证据表明，城商行对于辖区的信贷、出口与经济增长产生了显著的影响（郭峰和熊瑞祥，2018；Chen et al., 2020）。

2 在后续关于城市（副省级和地级市）官员激励的研究中，54-55岁经常作为测度城市官员晋升激励发生“断点式”变化的关键性变量，如Yu et al.（2016）、吴敏和周黎安（2018）、汪峰等（2020）、姚洋等（2020）。

企业上市之间的内在关联。王克敏等(2015)则发现,在市场化程度越低的地区,地方政府为公司IPO提供的政府补助就越多,而IPO公司获得政府补助越多,其盈余持续性就越差,相应的会计业绩和市场业绩也就越差。有些研究将官员晋升激励与地方债和项目融资行为联系在一起。冀云阳等(2019)发现,支出责任下移与标尺竞争机制共同驱动了地方政府债务扩张。汪峰等(2020)利用2014—2016年中国新增政府和社会资本合作(PPP)项目数据分析发现,市委书记在任时间达到3年及以上者,“明股实债”的PPP融资规模显著增加,这一现象主要集中在中西部地区、人口流出地区以及官员年龄在55岁以下的城市中。

#### 4. 官员激励、土地财政与经营城市

官员晋升激励与地方金融的关系其实还包括一个重要渠道,那就是土地财政、经营城市与经济发展相结合,形成中国特色的地方发展模式。Lichtenberg and Ding(2009)分析沿海地区的数据,发现城市建设面积随着城市用地价格和政府预算收入而递增,但与农业用地的价值成反比关系,揭示了城市官员进行土地配置和城市空间规划背后的经济动机。Zheng等(2014)基于中国城市经济开发区的数据发现,城市官员利用经济开发区的聚焦和辐射作用,通过精心选择在城市边缘地带建立开发区,一方面创造就业、提高企业效率、促进商业发展,另一方面又拉高了开发区周边房价的增长。Cai(2017)基于田野调查和120个城市的数据分析,发现任职时间长(或时间视野长)的城市主政官更倾向于将土地资源向工业部门投放,更少地投向第三产业,原因是工业部门能够在更长时间内创造稳定的工业附加值,而第三产业更容易在短期内创造更多的税收收入。近年来,随着国家加强对于土地竞价出让的要求和土地租金价格上升,各地在招商引资过程中日益注重亩均产值和税收的考核。汪冲(2019)发现,2009年后单位用地投资规模考核通过省内城市用地锦标赛竞争和投资生税示范效应,对本地土地出让产生了正向激励。单位用地投资规模考核遏制了单纯地扩大投资总规模和工业企业数量的冲动,促使地方政府“腾笼”和“培育”并行,最终提高了辖区内户均工业企业投资规模,这既能符合考核目标又能提高工业财政收入。Wang et al.(2020)将城市空间扩张的特征与城市官员的晋升激励、年龄特征联系起来,结合理论与实证分析,发现市委书记事前的晋升预期越高,城市的外延边界越远,住宅的容积率越低,但官员晋升激励过强会带来城市扩张的福利损失。这些研究说明,中国城市官员出于仕途的考虑将城市规划、土地利用与土地财政、工业化和经济增长紧密联系起来,在世界上最大规模的城市化过程中塑造了中国城市发展的独特的空间模式。

官员的晋升激励对于房地产市场和城市建设也产生了一些扭曲性的影响。朱英姿和许丹(2013)以我国34个大中城市为样本,研究了地方官员晋升压力对我国房地产价格的影响,发现地方官员的晋升压力对其辖区内主要城市房价的增长有正向作用,而且在政府资源控制力强的城市中,晋升压力对房价增长的促进作用更加明

显。刘斌等(2018)进一步表明,在GDP增长压力大的地区,地方政府对国有房地产企业干预更多,使其去库存意愿下降。这说明地方官员从自身的政治利益出发有维持和抬高房价的激励,进而影响国家宏观调控的效果。Ding et al.(2014)利用1999—2006年的城市数据实证研究了城市官员对于土地出让收入的支出偏好,发现土地出让收入作为一种预算外、较为灵活支配的收入来源更多地投向助力其政治晋升前景的用途,如投入到增长促进型的城市基础设施、有益提高城市形象的公共设施和开放空间以及便于凸显官员考核所倚重的经济发展政绩的方面。吴敏和周黎安(2018)也提供证据表明,市委书记和市长任期与可视性公共品支出(如道路、公园、绿化)呈现出显著的倒U形关系,最高点出现在第三年,但这种显著关系在非可视性公共品(如城市排水设施)上则不存在。

### 5. 官员激励、政治经济周期与宏观经济

“政治经济周期”作为一种系统现象在西方国家比较普遍,政治家为了获得连任而有意识地操纵通货膨胀与失业的更替,进而产生宏观经济的周期性波动(Nordhaus, 1975)。经济周期性波动与官员政治激励的系统关联在中国也得到确认,但发生的机制与西方民选国家迥然有别。学者注意到,改革开放以来,中国经济的周期性波动与党代会、人代会召开的周期之间存在密切关联,与此同时,地方官员任期与辖区经济运行也发生密切互动并产生宏观影响。由于党代会是地方主政官集中换届的时间,并且是可以预期的事件,因此官员在以经济增长为考核标准的体制下,会有很强的激励对地区经济进行适时干预,以便在集中换届之前拿出好的绩效,进而传导到中国宏观经济,引发周期性波动。近年来已有不少文献从不同角度验证了中国经济波动周期与党代会召开周期之间的显著关联。刘瑞明和白永秀(2007)认为,中国的经济周期本质上是地方官员的“晋升体制周期”和“宏观调控”结合的产物。王贤彬等(2010)的实证研究表明,我国改革开放之后出现了政治投资周期,地方官员更替倾向于推高全国总体的投资增长率,这种现象在20世纪90年代以来表现得更加明显。郭庆旺和赵旭杰(2012)将地方政府投资竞争、政府投资与非政府投资冲击、经济周期波动纳入一个分析框架,利用空间计量模型检验了地方政府投资竞争通过省份总投资冲击影响全国经济周期波动的作用机制。周黎安等(2013)考察了地方党代会周期与地区资源错配程度之间的关系;与大多数文献利用全国党代会作为政治周期的节点不同,该研究利用省级党代会作为重要节点事件,因而可以借助省级层面党代会时间的差异更好地识别政治周期的影响。计量分析发现,在省级党代会召开的当年和后两年,地级行政区的资源错配程度显著较高,而在接下来的两年有所降低。这说明资源错配与党代会周期的年份分布存在系统的相关性。梅冬州等(2014)利用1978—2008年中国省级面板数据分析发现,中国经济波动与每五年召开一次的全国代表大会密切相关。每次党代会召开前一年,各省名义GDP增速较平时下降约3.3个百分点,而党代会召开后一年,各省名义GDP增

速高出平时约 2.6 个百分点<sup>1</sup>。Xi et al. (2018) 研究了中国市级主政官的政治经济周期现象,发现能力较低的官员更可能会响应政治周期。姚洋等 (2020) 发现,在 2012 年之前,处于仕途关键窗口期 (即 55 ~ 58 岁) 的市委书记任期间的经济表现呈现出明显的政治经济周期,但 2012 年之后就明显减弱了,作者认为这与党的十八大之后强调淡化 GDP 考核应该是密切相关的。

另外,一些研究工作试图理解地方官员任期与区域经济增长和波动的直接联系。张军和高远 (2007) 利用省级水平的数据揭示官员任期与经济增长的关系呈现出倒 U 形的特征,王贤彬和徐现祥 (2008) 总体上也验证了这种关系的存在。干春晖等 (2015) 探讨了官员任期与企业产能过剩的内在关联,发现官员任期第四至第五年属于晋升的关键时期,会向企业提供相对较多的土地和融资优惠,国企获得的优惠尤为突出,因而容易形成产能过剩。谭之博和周黎安 (2015) 则发现,一个省份的固定资产投资与信贷投放都与该省主要官员 (省委书记与省长) 的任期呈现倒 U 形的关系,转折点发生在三至四年左右,略短于官员的平均任期;这种关系在官员退休制度推行和分税制改革之后表现得更加明显。这些研究有助于说明,地方官员的晋升激励和党代会前后的集中换届应该是导致中国经济波动与政治周期吻合的一个重要原因,为中国政治经济周期假说提供了较为直接的微观证据。

官员激励有可能通过影响地方政府的财政支出行为,进而与官员任期、党代会周期发生关联,形成中国特色的政治预算周期。这方面的实证研究始于 Guo (2009),该文使用 1997—2002 年中国县级官员的任期数据,发现县级政府支出的增长速度在县长和县委书记任职的第三到第四年达到最高峰,随后开始下降。Tsai (2016) 使用 1980—2006 年中国的省级数据,考察了党代会召开对全省财政支出的影响。作者发现,党代会召开前两年,地方政府更可能通过增加资本性支出使得总支出达到最高值;在党代会召开当年,总支出则开始减少。梁平汉和高楠 (2014) 使用 1991—2011 年的省级数据发现,在省委书记的任期内财政支出先上升再下降,峰值出现在第 2.9 年。作者认为,在任职初期财政支出的增加是基于晋升激励,而后期财政支出的下降可能是担心如果留任,本届的财政扩张将加重下一届的财政负担。Gong et al. (2017) 使用 1999—2010 年的数据,发现党代会召开前一年的支出增长率显著增加,党代会召开当年的财政支出增长率显著减少,党代会召开后一年和两年的估计系数并不显著。吴敏和周黎安 (2015) 区分了市本级预算与地级市加总预算 (前者属于市级官员可以控制的预算,后者属于不同层级政府预算的混合),同时借鉴纪志宏等 (2014) 使用省党代会周期作为解释变量。研究表明,相比省党代会的前一年,地级市本级政府的一般预算支出增长率在开会当年和会后第一年逐渐增加,会后第二年开始下降,第三年则进一步下降;市长任期与市本级一般预算支

1 Nie et al. (2013) 利用省级层面 2000—2010 年的月度矿难数据发现,地方两会期间矿难事故数量和死亡人数显著降低,而且有证据表明这是因为限制了煤炭产量而非加强了安全生产措施所致。

出增长率表现出显著的倒 U 形关系，最高点出现在市长上任大约两年左右。

有些研究将官员激励、晋升竞争与中国宏观经济运行的总体特征和问题联系起来，为我们理解中国特色的经济运行提供一个政治经济学的解释。柳庆刚和姚洋（2012）从官员晋升锦标赛的角度对中国低消费、高储蓄的经济结构失衡特征进行了解释。官员晋升锦标赛促使地方政府成为生产性政府，财政支出偏向于投资生产性公共品，挤压与民生福利密切相关的非生产性支出。这导致了公共部门的储蓄（投资）倾向，生产性公共品对企业部门形成间接补贴，鼓励后者的再投资倾向，最终导致低消费、高储蓄、经常账户盈余的经济结构。Du et al.（2014）结合理论和实证分析认为，中国“增长优先”战略和地方政府强调发展资本和技术密集型产业的超越战略（overtaking strategy）导致中国经济在收入分配上偏向资本、挤压劳动份额，政府支出上偏向基础设施、挤压民生福利支出。Xiong（2018）在标准的宏观增长模型中引入地方官员之间的锦标赛竞争，论证了锦标赛竞争一方面为地方官员创造了强大的职业前景激励（career concerns），使之有动力发展地区经济、推动增长，但另一方面也带来了影子银行所促成的地方高负债以及 GDP 数据造假的问题。该论文为研究中国的宏观政治经济学提供了一个基础性分析模型。

## 6. 官员激励与政府职能：多任务下的激励扭曲及其纠正

官员晋升锦标赛主要围绕着辖区经济发展绩效而展开，长期以来对地方公共服务的绩效并未获得同等的政绩考核权重，这势必引发多任务环境下代理人的激励扭曲问题（Holmstrom and Milgrom, 1991）。中国高速增长所面临的一系列政府职能“缺位”问题，如环境污染、教育和医疗供给不足、收入分配差距拉大等，都可以归因于多任务下晋升锦标赛强激励带来的负面影响（周黎安，2007）<sup>1</sup>。

傅勇和张晏（2007）通过构建财政分权和政府竞争指标，揭示了地方政府公共支出存在“重基本建设、轻人力资本和公共服务”的扭曲效应，并且政府竞争倾向于加剧财政分权对政府支出结构的扭曲。尹恒和朱虹（2011）基于县（市）财政数据验证了县级财政支出偏向于生产性支出，忽略民生福利的基本公共服务支出。林江等（2011）发现财政分权和地方官员的晋升激励对政府义务教育供给不足产生了负面影响。石庆玲等（2016）基于2013年12月至2016年3月的月度数据的实证分析发现，中国189个城市在政治敏感期——两会期间出现了空气质量的明显改善，作者称之为雾霾治理下的“政治性蓝天”。这从一个侧面说明在非政治敏感期地方官员为了保住辖区经济增长而忽略了环境问题的治理。王芳等（2021）利用地级市数据发现，地方官员的晋升激励能够显著提高辖区财政支出效率及基建效率，但对教育支出效率的影响不显著。

1 王永钦等（2007）提供了一个分析框架，认为政治集权下的经济分权为地方政府提供了发展的强大动力，而内生于这种激励结构的相对绩效评估又造成城乡和地区间的收入分配差距拉大、市场分割以及公共服务的不足。

鉴于晋升竞争的强激励对于政府运行和中国经济带来的扭曲性影响,中央从 2013 年开始对地方官员的考核体系进行了重要调整,强调弱化 GDP 的考核权重,加强环境保护等方面的考核。近年来,不少学者开始研究考核体系调整 and 环境保护规制的变化对于官员行为和区域经济社会的影响。Zheng et al. (2014) 提供实证证据表明,中央政府和公众对于环保问题的关注度上升,促使城市官员选择降低空气污染的程度。Kahn et al. (2015) 从中国城市交界处的水污染治理的变化来看环境考核变化所带来的影响,分析表明,自从上级的政绩考核重视环境保护之后,城市交界处的水污染问题得到明显改善,但减少的污染物主要是上级考核的治理目标,而对考核目标之外的污染物(如重金属污染)却无显著变化。Chen et al. (2018) 基于中国 2005 年开始提出节能减排目标、实施“两控区”政策的事实,实证分析了地方官员在面临多任务考核条件下如何通过减缓 GDP 增长换取二氧化碳排放量的下降。黄溶冰等(2019)利用 2015 年自然资源资产离任审计试点作为一次准自然实验,发现试点城市相比非试点城市,约束性指标(如 PM10、PM2.5)的排放浓度和一些敏感性污染物的排放量有所下降,但城市的空气质量未见全面整体性改善。这说明地方官员在追求经济增长目标的同时只是兼顾了环保的压力。余泳泽等(2020)利用城市政府工作报告中关于环境目标的约束数据发现,中央将环境绩效纳入官员考核之后,地方产业转型升级效果较为明显;另外,环境目标约束使得地方政府通过加强环境规制、调整产业政策和财政支出结构等行为推动当地产业转型升级。张军等(2020)通过模型和定量分析显示,当官员考核体系发生结构性调整之后,地区间的经济竞争趋于弱化,地方政府的投资和经济增速均出现下调,社会福利与环保力度之间出现倒 U 形关系。王芳等(2020)还发现环境视察有助于提高地方政府环境保护支出的数量及比重。Cao et al. (2020)利用 2015 年以来许多城市规定城市空气质量优良天数最低要求这一制度性安排,聚焦城市提前完成目标和注定无法完成目标的时间节点,通过断点回归方法考察城市空气质量变化的特征,发现城市官员的策略反应与环境考核“一票否决”的激励特征高度一致,同时也与地方官员面临的发展经济的压力以及政治激励强度产生交互影响,体现了地方官员在多目标考核之下的权衡与取舍。韩超等(2021)从环境规制垂直管理改革的视角研究城市工业污染排放的变化及内在机制,实证分析发现,垂直化改革显著减少了工业污染排放,而且对中西部污染减排效应更为显著,污染减排压力越大的地区,改革的影响也越明显。

综合起来,上述这些研究从不同视角揭示了如下几个重要发现。第一,中央调整官员考核体系确实显著改变了地方官员的激励与行为,在相当程度上起到了预期的效果,说明官员考核体系作为“指挥棒”发挥着至关重要的引导作用。第二,地方官员进入多元化考核体系时代之后不得不在一种内在张力中权衡得失:一方面要改善环境质量,避免过去只重视增长、忽略环境保护的情况;另一方面在维持环保最低要求之后还要维持和促进经济增长。官员对环境保护的投入更多地体现了环境

考核“一票否决”的性质和要求。第三，实证文献中揭示的这种内在张力从一个侧面说明，在新的考核体系推行之前，地方官员确实是以经济增长为主而牺牲环境的，改革之后也并没有放弃追求经济增长的目标，只是在更多约束下去追求这个重要目标。在晋升锦标赛体制中引入“一票否决”指标所带来的新的利弊权衡和官员的理性反应，无论从理论上还是实证分析上都值得进一步研究。

当前这支文献的研究主要还是从锦标赛体制下“多任务激励扭曲”的视角切入。随着中国经济进入新发展阶段，从上到下强调高质量发展，地区经济增长必然与生态环境目标（包括“双碳”目标）、区域协调发展、科技创新、产业链安全等多重目标相结合，过去相对单一目标（如GDP）的晋升锦标赛已经过渡到多目标的锦标赛体制。这已经超越了“多任务激励扭曲”的分析框架所能刻画的范围。在多目标的考核体系和地方竞争格局之下，地方官员的激励结构与行动策略如何随之变化并对中国经济产生影响，以及如何设计最优的多目标考核体系和竞争机制，都是未来可以拓展的重要研究方向。

## 五、区分晋升激励与财税激励

官员晋升锦标赛理论最早是针对“中国特色财政联邦主义”而提出的另外一种解释中国地方政府激励与行为的理论假说，从此之后财税激励和晋升激励就成为学者分析中国地方政府行为与地方竞争的两种平行的解释性视角。这就产生了两个重要问题。第一，在理论层面，财税激励与晋升激励在许多场合导致极为相似的行为预测，如地方政府对于非国有企业的政策扶持、积极投资基础设施等。如何有效地识别和区分这两种分析性假说<sup>1</sup>？两者各自的理论边界在哪里？第二，在具体运作层面，财政分权与晋升竞争是两种不同的制度安排，财税激励与晋升激励并非相互排斥，可以形成不同的组合协同发生作用。那么，财政分权与晋升竞争、财税激励与晋升激励如何相互作用，进而对地方竞争和中国经济产生影响呢？

关于第一个问题，即两种理论的识别条件和有效边界的问题，在目前的文献中，有一些研究从不同侧面触及，但深入和系统讨论的并不多见。识别的问题可以从下述两个方面去考虑。首先，“中国特色财政联邦主义”或者财税激励假说均是建立在地方政府最大化财税收入这个假设的基础上，其聚焦的行动主体是作为一个整体的地方政府，而不是官员个体，后者恰恰是晋升锦标赛理论的聚焦点，所以，官员特征尤其是诸如年龄、任期、职位的特征应该与财税激励无关，而与官员的晋升激励紧密相关（周黎安，2004，2007）。如果观察同一个地方政府，我们发现，不同主政

1 导致财税激励和晋升激励难以识别的另一个制度原因是，中国地方政府无法确定税率、税种，地方征管权也在一定程度上受限于中央政府的管控（如国税局的征管范围）。与此同时，中国政府的主体税是增值税。因此，一个地区的GDP是税收规模的主要决定因素，财税收入最大化与追求GDP增长将产生极为相似的地方政府或官员行为。

官不同的政治特征导致了显著的政府行为（如公共支出规模、结构、招商引资和营商环境政策）差异，且与晋升激励的解释一致，那么，我们可以认为，这更可能是晋升激励所驱动的，而非财税激励。反过来，如果政府行为与官员政治特征无关，且与财税收入最大化假设一致，则说明是财税激励所致。前述文献提供了实证证据，一个地区发生官员流动或更替，对流入地和流出地均产生了显著的经济影响，这说明同一个地方政府之下不同的官员个体将带来不同的经济结果。另外，证据显示，在官员关键年龄节点上，城商行的信贷数量和质量呈现系统变化，这与晋升激励解释相一致；还有关于政治经济周期和政治预算周期的文献提供了相当的经验证据，说明地方官员在任期或党代会周期内通过影响投资、预算支出等变量以换得自己更好的晋升前景，这是支持官员晋升激励的实证证据。

其次，财税激励假说只关心地方政府所获得财税（包括土地租税）收入最大化，并不关心它与其他地方政府的相对收入规模或排名。周黎安（2004）在解释地方保护主义和重复建设的原因时，强调地方政府在有可能面临亏损的前景时仍然鼓励企业进入与竞争地区相似的行业，这应该是与晋升激励更相一致的现象。周黎安和陶靖（2011）发现，省交界地带的贫困发生频次与交界省的经济相对位次有关，“强弱型”低于“强强型”或“弱弱型”，其中“强强型”反而最高。对于这种现象财税激励难以解释，而晋升竞争更容易加以解释。张莉等（2011）在解释地方官员土地出让行为时区分了作为财税激励的土地财政激励和作为政治激励的土地引资。在理论模型的基础上，他们采用省级面板数据发现，地方官员热衷于土地出让背后是出于招商引资的政治激励，而非出于土地财政的财税激励<sup>1</sup>。Yu et al.（2016）利用空间计量模型估计中国城市之间投资关联及其影响因素，发现一省之内经济规模相近的地级市比地理相邻的城市呈现出更高的投资关联效应，一个城市与本省内的城市投资关联度高于两个省相邻的两个城市之间的投资关联度。这也是与晋升激励假说更趋一致的经验发现。

当然，中国特殊的政经体制为财税激励与晋升激励的识别带来了特殊的挑战。在官员考核体系中，GDP、财税收入都是评判官员政绩的重要指标，追求财税收入增长率本身就属于晋升锦标赛体制的一部分<sup>2</sup>。如此一来，地方政府追求财税收入最大化的行为既可以解释为财税激励，也可以解释为晋升激励，但本质上可以视为晋升激励的延伸。但是，目前的文献对于这一挑战并未予以足够的重视。基于上面的

1 范子英（2015）提供了进一步的支持性证据，该研究利用新任部长作为外生冲击，基于新任部长倾向于增加来源地中央转移支付的事实，检验了地方政府土地出让行为背后是财政压力还是投资冲动，发现土地财政的真实动因是投资冲动，即使是中央指定用途的转移支付都被用在了生产性基础设施上。

2 如前所述，陈硕和朱志韬（2022）利用县级层面的数据发现，县级官员的晋升与辖区财政收入显著相关；Landry et al.（2018）则发现在市级和县级层面，相对财政收入增长率均显著提高官员的晋升概率。

讨论,我们可以观察地方政府追求财税收入最大化是否与官员的政治特征或地区排名位次紧密相关,从而加以区分。

针对第二个问题,即关于财政分权和晋升竞争如何共同作用、塑造中国特色的地方政府行为,中外学者进行了一系列有趣的研究<sup>1</sup>。方红生和张军(2009)用省级面板数据揭示了中国地方政府周期性政策反应特征,即无论是总政府支出还是分项支出,地方政府都呈现出在衰退期比繁荣期更为积极的扩张偏向的财政政策,而这背后是中国式官员晋升竞争与预算软约束相结合的产物。贾俊雪等(2012)发现,中国独特的财政分权体制和官员晋升制度造成了地方政府支出行为呈现明显的全国反周期和省份顺周期的特征。乔宝云等(2014)基于一个中央和地方政府的序贯博弈模型研究了官员晋升锦标赛和财政分成体制作为两种激励模式的治理效果和社会福利影响。周亚虹等(2013)在理论上考察了地方教育支出存在标尺竞争的情形,即上级通过观察地方政府的教育支出来评判其教育政绩的相对表现,以此决定官员连任;同时,通过实证分析验证了教育标尺竞争的存在,而且经济距离相近地区之间的标尺竞争强于地理相邻地区;但是,财政分权显著减少了地方政府的公共教育支出。谢贞发和范子英(2015)研究了中国式共享税制下中央税收征管权集中对于地区间税收竞争的影响,实证分析表明地区间存在税收横向竞争关系,但中央税收征管权集中会弱化地区间的税收竞争程度。地区间税收竞争的驱动因素是财政激励还是晋升激励或者两者兼而有之,文章未能加以区分。Che et al.(2017)建立了一个理论模型来考察分权与政治晋升激励之间的关系:中央和地方的权力分配,一方面决定了地方官员政治晋升激励的强度(即地方官员晋升到中央的吸引力),另一方面这些政治激励能否传导到生产性用途上。该文利用中国作为一个案例分析了这两个因素的权衡如何决定了最优的分权程度。许敬轩等(2019)探讨的是,在经济增长和税收收入均作为考核指标下,晋升激励是否会促使税收征管的“逐底竞争”或“争优竞赛”?他们通过理论论证,在绩效考核更看重经济增长的情况下,晋升激励会促使地方政府放松税收征管,出现税收的“逐底竞争”;实证分析发现,以市辖区个数所代表的晋升竞争程度与税收征管力度之间出现U形关系,由此折射出在样本期间(1998—2013年)经济增长是相对更重要的考核指标<sup>2</sup>。

1 Xu (2011) 在“面向地区分权的权威体制”这一理论框架下系统地讨论了经济分权与政治集中、晋升锦标赛之间的互动及其影响,并对相关文献进行了综述和讨论。

2 Lü and Landry (2014) 利用1999—2006年的县级面板数据却得到一个不同的发现,即市辖区的数目(代表官员晋升竞争的激烈程度)与县人均财政收入(代表税收征管力度)之间是一个倒U形关系。作者的解释是,地方官员以收集的税收收入作为向上级显示其忠诚和能力的信号,因而晋升竞争会导致更强的税收征管力度。正如许敬轩等(2019)所指出的,使用县级人均财政收入和财政收入占GDP的比重作为衡量地方政府税收征管强度的指标存在问题,Lü and Landry (2014)所使用的税收收入是县级政府的税收分成收入,难以衡量地方税收征管强度。

## 六、把“组织”带进来: 锦标赛理论的拓展与展望

目前绝大多数与晋升锦标赛有关的研究主要聚焦于官员晋升与经济绩效的关系, 或者由此产生的晋升激励所带来的经济社会影响。在现实生活中, 晋升锦标赛嵌入在中国的行政组织之中, 呈现一个多层次、多职位的结构。委托人对多个代理人的绩效进行评估, 除了客观绩效的评估之外, 也可能还有主观绩效评价, 甚至受到政绩“可视性”或印象政绩的影响。政府与企业的一个根本性区别就是它的多目标, 多目标之下的锦标赛体制如何运转并产生影响, 值得深入研究。现实中的政府组织是一个多层次的金字塔结构, 多层次的晋升体系以及职位(岗位)体系意味着委托人在考虑一个官员的升迁时不仅要考虑其政绩, 还要考虑如何将他放到合适的职位(岗位)上。因此, 从长期来看, 还需要把官员的培养、选拔与激励、晋升的流动性与公平性综合加以考虑。从被评价的官员来说, 政绩考核和相对绩效评估塑造了官员的晋升激励和职业前景激励, 但可能还有社会声誉、内在驱动的因素在起作用。这一切都说明, 把晋升锦标赛嵌入一个多目标、多层次、多职位的真实组织之中, 考察其组织逻辑、运行机制和行为影响, 有可能产生许多重要和有趣的研究拓展。

### (一) 客观与主观绩效评估: 可视性与印象政绩

目前的主流文献所考察的官员晋升锦标赛几乎都假定上级政府采取了客观绩效评估, 以此选择优胜者。周黎安(2007)也强调晋升锦标赛的有效实施依赖客观清晰的考核指标, 基于绩效晋升的可置信承诺等条件。然而, 在现实生活中, 上级在考核官员绩效的过程中, 不仅会基于客观的绩效情况(如GDP增长、财税收入、招商引资)做出评判, 也会结合主观绩效评估的方式来考核那些不容量化的绩效维度(如增长质量、民生福祉), 以主观评估补充客观绩效评估之不足(如在GDP数据可能有水分的情况下参考其他维度的信息)。我们经常看到, 上级领导会定期或不定期地到下级单位视察工作, 听取汇报, 为下级官员的能力和绩效打“印象分”。我们也经常看到, 下级官员为了给领导视察留下好印象而精心准备、细致策划, 这说明上级领导的“印象分”对于地方官员的仕途至关重要。如果考虑到行为经济学所揭示的“有限注意力”(limited attention)和“显著性偏差”(saliency bias), 上级官员考核下级官员受到主观印象的影响就更加可能了。当主观绩效评估引入之后, 官员晋升与客观绩效的关系可能会弱化, 但有助于引导官员朝着上级关心的主观绩效维度(如增长质量、政策创新)而努力。

近年来有一些研究开始探索官员绩效评估的主观维度及其影响。前述的吴敏和周黎安(2018)引入了“可视性”(visibility)概念, 区分了城市建设方面的可视性和非可视性公共品: 城市道路、桥梁、轨道交通、园林绿化以及市容环境卫生, 因为易于被上级官员和民众看到而定义为可视性公共品; 供水、燃气、集中供热系统

以及排水、防洪设施，因为通常处于地下、不易被看到而定义为非可视性公共品。在晋升激励的作用下，给定有限的财政资源，地方官员自然会倾向于在可视性高的公共品上分配更多的资源，而对可视性不足的公共品（如地下管线和防洪设施）则投入有限，即所谓“重地上、轻地下”的城市建设特征。以前的主流文献主要聚焦于官员政绩考核的“核心指标”（如GDP和财税增长）和“非核心指标”（如教育、医疗和环境）的区分及其对官员激励和行为的影响。吴敏和周黎安（2018）进一步区分了“可视性”与“非可视性”政绩。这两种视角既有重叠，如GDP增长既是“核心指标”，又是“可视性”政绩，但也有重要区别。例如，经济发展属于政绩考核的“核心指标”，经济发展质量（如生产率和增长潜力）却又具有“非可视性”；而城市园林绿化和环境卫生属于“非核心指标”，却又是“可视性”政绩。该研究提供实证证据表明，即使非核心维度的主观性绩效评估仍然对官员的激励产生显著影响，这是过去文献所忽略的方面。王芳等（2020）考察了上级领导环境视察对地方政府环境保护支出的影响，拓展了纯粹的环境质量检测与客观评估的影响，强调了绩效的“可视性”维度与主观绩效评估可能带来的影响。

近年来，中国城市基层政府日益强调公共服务与公共管理等社会治理职能，但是在这方面，缺乏像GDP增长率、招商引资、公共财政收入等客观可测的政绩指标，使得基层政府之间的政绩竞赛缺乏清晰可比的标准。在现有的政绩评估体系下，这意味着上级“块块”政府很难直接对基层政府进行评估与激励，不得不更多地借助于熟悉基层政府具体业务工作的“条条”汇报等更具主观性的考核过程，形成一种“印象政绩”。传统的基于客观经济绩效的“块对块”的考核，在社会治理领域正转变为日趋分散的“条对块”的主观考核，后者高度依赖于下级的书面和口头汇报以及讲述和演绎故事的能力。黄晓春和周黎安（2019）通过案例访谈研究了我国城市基层治理创新中“印象政绩”对基层官员的激励和行为的影响。

在晋升锦标赛体制之下，客观绩效评估与主观绩效评估如何互动，多目标考核体系如何影响锦标赛体制运行以及官员的激励和行为，无论从理论还是实证的角度都是重要的研究问题。现有文献只是做了一些初步的尝试，结合主观绩效评估理论、行为经济学理论，未来还有可以探索的广阔空间。

## （二）培养、选拔与激励

政治选拔（political selection）近年来在政治经济学文献中成为一个热点议题（Besley, 2005）。在政治选拔上，中国是典型的官员选拔制，而非西方国家的民主选举制。与西方国家的民主选举制以连任提供事后激励相区别，中国的选拔制更强调事前的培养、选拔所提供的事前激励（姚洋, 2016; 姚洋等, 2020）。在中国，一个官员一般要在多个职位（岗位）、多个地区历练，实现良好的政绩标准，才可能获得晋升和重用。在此过程中，培养、选拔与激励“三位一体”，共同塑造了官员的仕途和成长轨迹，使其知识、经验和能力得以发挥，推动地区的经济和社会发展。前述

的官员交流与地区增长的文献也可以解读为官员培养与选拔的证据。杜兴强等(2012)利用1978—2008年省级主政官的数据发现,官员的历练和经济增长均显著提高了其晋升的概率。Yao and Zhang(2015)利用市级主政官在多个地区流动任职的信息,估计出官员的个体固定效应,以此作为官员对于地区经济增长的贡献能力,进而考察官员能力对地区增长的影响以及在晋升考核过程中的重要性。还有研究发现,官员的教育背景(如是否具备经管类专业基础)和工作履历(如是否在企业任职CEO或拥有综合工作经验)对于辖区经济绩效(如经济增长、脱贫)具有显著的正向影响(徐磊和王伟龙,2016;文雁兵等,2020)。姚洋等(2020)用一个大型官员数据库揭示出20世纪90年代初以来中国官员选拔具有选贤任能的特征,官员的经济增长激励显著,但是在党的十八大之后,培养的重要性凸显,而经济增长激励则趋于减缓。

官员的选拔、培养和激励嵌入在多层级的职位系列和晋升体系之中。当一个层级的主政官获得晋升,进入更高的职位层级,这既涉及对其过往绩效的奖励,也涉及如何将其配置到合适的岗位(既适合其能力类型,又有培养、历练的考虑),以克服“彼得原理”的诅咒。因此,一旦将培养和选拔引入晋升锦标赛体制,就会引发晋升激励、能力匹配(matching)和培养等一系列关键环节衔接配合的动态过程。这确实可以打开中国组织考核、选拔和培养干部的黑箱,将真实的组织带进目前尚过于抽象和简化的晋升锦标赛体制。上述提及的文献已经开启了这方面的探索,积累了一些重要发现,但还有很多工作可以拓展和深化。

### (三) 多层级锦标赛: 跨层级互动、流动性与公平性悖论

在中国,地方官员之间的晋升锦标赛是一个多层级、逐级晋升和淘汰的过程。中国的行政体制由中央、省、市(地区)、县和乡镇五级政府构成,晋升锦标赛可以发生在地方政府层面上同一级别、同一官场的地方官员之间,而中国“以块为主”的行政管理体制在不同层次上的同构性使得晋升锦标赛得以多层级、多区域同时推行。比如说,如果在省一级干部之间采取以GDP为基础的锦标赛竞争,那么省级官员就必须提供较高的GDP增长水平。为此,他们可能会在辖区内的市一级推行GDP锦标赛竞争,而市一级又会在县一级推行锦标赛竞争,如此一层一层地往下推进。这里我们不仅看到一个层级的地方政府如何跨地区相互竞争,还看到不同层级的地方官员的激励如何相互影响,由此可以进一步理解中国各层级区域经济的经济增长情况。

官僚体系内部的“层层加码”现象是人们广为关注的一个问题。周黎安等(2015)、Li et al.(2019)系统地刻画和分析了中国多层级政府围绕着GDP增长指标的“层层加码”现象,并从多层级晋升锦标赛互动的视角加以解释。前述的黄晓春和周黎安(2019)不仅考虑了多层级的互动,还引入了中国独具特色的“条块”关系,研究在“印象政绩”考核的领域上级“条条”部门(如区民政局)如何与下级

“块块”（如街道政府）结成对子，形成“结对竞赛”。这种“上下条块、结对竞赛”的现象既与传统的“条块”分割相区别，也与传统的以“块块”为中心的晋升锦标赛相区别，体现为条块纵向互动与竞争的特征。

目前的文献更多地侧重在官员的晋升激励及其对中国经济的影响，而对晋升锦标赛体制本身的组织特征及内在逻辑研究很少。周黎安（2017，第181-186页）对此有过一些定性的讨论，这里概述其要。在一个多层级的政府结构中，依靠晋升激励去调动官员积极性会遇上一个结构性难题：对于晋升机会渺茫的人来说，锦标赛体制将失去正向的激励效应。在中国具体的制度环境下，这个问题在两个官员群体间比较突出，分别表现为“激励不足”和“激励衰竭”。首先，处于中国行政金字塔底部的基层官员晋升机会相对较少，竞争激烈，而且过了一定年龄就会失去升迁机会。其次，对于那些经过多年努力、晋升到较高职位的官员来说，因为年龄和晋升机会的限制，晋升激励也面临衰竭的危险，而身处高位的官员责任重大，从社会角度来看，其激励衰竭的机会成本非常高昂。与此相联系，晋升锦标赛还面临晋升流动性与公平性的悖论问题。例如，为了增加晋升流动性而大力提拔年轻干部，但这会让年龄偏大的干部更早地让位，失去晋升机会，对后者又是一种不公平。然而，为了维持晋升公平性，又势必会造成人人按照年功序列排队，时间一长，官员晋升流动性就会下降，削弱晋升激励效应。

这些讨论旨在说明，晋升锦标赛体制一方面涉及绩效考核指标及其执行，进而影响晋升激励和经济发展，另一方面也涉及晋升机会与职级（职位）结构的设计与得失权衡，后者决定晋升流动性与公平性，反作用于绩效考核和晋升激励的影响。前面讨论的官员选拔、培养与激励问题也必须置于这个结构性背景之下考察，才能真正揭示晋升锦标赛的组织逻辑和运行机制。这些重要的研究题目还有待破题。

#### （四）晋升激励、社会声誉与内在驱动

行为经济学的迅猛发展使得经济学家近年来开始关注外在激励与内在驱动的关系。Bénabou and Tirole（2006）区分了三种激励方式：基于自尊和内心爱好而努力的内在驱动（intrinsic motivation）、基于物质报酬的外在驱动（extrinsic motivation）和基于良好社会形象和群体认同的社会声誉或声誉动机（reputational incentive）。目前文献所聚焦的地方官员的晋升激励更多被看作是一种接近于物质激励的外在驱动，提升辖区经济绩效是为了获得更大的晋升机会，如同提高经营业绩可以获得更多的奖金一样。但事实上，上级的政绩考核、相对绩效评估与地区间的政绩竞争也可以引发官员的社会声誉激励，甚至内在驱动。周黎安（2018，第9页）论及，虽然我们强调晋升激励是地方官员行为背后的重要驱动力，但这并不意味着我们否认地方官员还有其他的行为驱动因素，如社会荣誉感、事业心和奉献精神。尤其是当地方官员群体形成了为经济绩效而竞争的强烈氛围之后，地区之间的经济绩效排名本身就会在地方官员心目中产生荣誉感或挫败感，即使这个排名结果并不直接导致晋升

或仕途挫败,也会显著影响官员的努力程度。

在这个意义上,追求一个相对好的排名,创造让人钦佩的政绩,或者留下好的名声,而不一定非是职位晋升本身,有可能构成地方官员的行为驱动力。这如同百米比赛最后只有极少数运动员获得奖牌,但每位运动员都会尽全力,争取一个相对好的名次;即使无物质奖励的业余比赛也会吸引许多参与者激烈角逐。这种激励的性质超越了物质激励(狭义的晋升激励),接近社会声誉激励或者社会声誉激励与内在驱动的某种混合。Charness and Grieco (2018)利用实验的方法考虑不同的激励方式对创新活动的影响,他们比较了三种激励方式:①不对创新活动进行排名,所有人平均分配奖金;②对创新活动进行排名,但平均分配奖金;③对创新活动进行排名,再根据排名分配奖金。实验证据表明,第二种激励显著好于第一种激励,第三种激励对于那些“封闭式”任务的正向作用好于前两种,但在“开放式”任务上并不比第二种要好。这个实验说明纯粹的排名(不与物质奖励挂钩)本身虽然属于典型的弱激励,但仍然具有激励参与者努力的显著效果。

Persson and Zhuravskaya (2016)根据官员任职的来源地区把地级市主政官群体区分为“内部人”(本地晋升)与“外部人”(从外地调入),他们发现本地晋升的官员更加关注民生福利支出(如教育、医疗)。Cao et al. (2020)也发现,在条件相同的情况下,本地晋升的市级官员相比外地调入的官员更加偏好环境保护。周广肃等(2020)发现,具有本地任职经历的市委书记更加愿意增加公共转移支付收入,降低居民的消费不平等。这些公共支出偏好超出了单纯的晋升激励所能解释的范围,应该属于社会声誉或内在驱动性质的激励。当然,这些研究所揭示的“本地经历”效应背后的传导和作用机制尚需进一步验证。

由此,我们可以进一步拓展关于晋升激励和晋升锦标赛对于官员行为影响的理解。首先,按照Bénabou and Tirole (2006)的分类,我们区分官员的狭义的晋升激励(与晋升等奖励处罚紧密挂钩)、广义的晋升激励(即为获得好的排名或评估结果但不一定指向晋升奖励的激励)和内在驱动。其次,晋升锦标赛也可以进一步拓展为“政绩锦标赛”,区分为狭义和广义晋升锦标赛两种,前者是相对绩效评估结果与职位晋升紧密挂钩,后者是相对绩效评估结果与职位晋升可能是弱关联,但官员仍然为追求相对好的绩效排名(或好的社会声誉或群体认同)而相互竞争。这两种锦标赛都导致官员为提高政绩而竞相努力,虽然程度上可能会有差异。

当然,就像主观绩效评估要发挥作用必须与客观绩效评估紧密结合一样,基于相对绩效的评比排名激发的物质激励(外在驱动)与追求竞争名次的胜负欲、荣誉感(社会声誉)也存在某种相互依存关系。追求好的政绩所产生的荣誉感或社会声誉激励高度依赖于制度化的公平绩效考核、优胜者可能获得奖励(包括评奖评优和社会口碑)和地区竞争氛围的形成。如果官场生态主要是靠人脉关系或跑官买官决定政治晋升,完全与官员的能力和政绩无关,政绩优胜者也难以获得上级、同行或社会的称赞,那么就不可能让人产生创造政绩、争取好名次的荣誉感和强大动力。

在这个意义上,广义的晋升锦标赛不可能完全脱钩于狭义的晋升锦标赛而独立发挥作用。这些讨论旨在借鉴行为经济学的最新发展,进一步拓展我们关于晋升锦标赛和晋升激励及其影响的理解,这方面的理论和实证研究还未真正开始,尚有很大的发展空间。

## 七、简短的结论

从国际比较的视角看,地方竞争是中国经济转型与发展过程中最鲜明的特征之一,而地方竞争背后的关键性驱动力是地方官员的晋升激励。晋升锦标赛假说旨在提供一个分析框架,系统研究地方官员的晋升激励、理性反应及其对政府治理和中国经济的综合影响,揭示中国独具特色的政经互动机制与过程。本文所综述的相关文献清楚地表明,要想绕开地方政府和地方竞争去深入分析中国经济是难以想象的;同样,要想绕开地方官员的晋升激励去理解中国地方政府和地方竞争也是难以想象的。

中国各级行政体制的日常运行为研究晋升锦标赛提供了一个极其独特的组织场景和数据来源。各级政府的主政官及主要官员的履历信息、职位变动,各级政府公布的政府工作报告、领导讲话与行程动态等,还有地区层面极其丰富的经济社会统计数据,这一切如同打开了一个超大型组织的黑箱,让学者可以近距离观察其内部的人员流动、组织结构、运行特征及其影响。这是当前与晋升锦标赛相关的学术研究得天独厚的数据来源和分析基础。虽然相关文献已经积累了相当丰富的研究成果,但问题和不足也是显见的,应该说已有研究还处于“初级阶段”,未来尚有许多可以拓展和深化的空间。随着理论研究的深入,各类政府数据的进一步公开,加之数据挖掘、文本分析以及计量技术的进步,我们期待更多高质量的研究成果涌现。

## 参考文献

- [1] 曹春方,张婷婷,范子英,2017.地区偏袒下的市场整合[J].经济研究,52(12):91-104.
- [2] 曹光宇,周黎安,翁翕,2019.官员更替对经济增长的影响及其作用机制:来自地级行政区的经验证据[J].经济学报,6(4):102-126.
- [3] 陈硕,朱志韬,2022.相对绩效考核与自由裁量权:中国县级官员治理考察[J].经济学(季刊),待刊.
- [4] 陈艳艳,罗党论,2012.地方官员更替与企业投资[J].经济研究,47(S2):18-30.
- [5] 杜兴强,曾泉,吴洁雯,2012.官员历练、经济增长与政治擢升:基于1978—2008年中国省级官员的经验证据[J].金融研究,(2):30-47.
- [6] 范子英,2015.土地财政的根源:财政压力还是投资冲动[J].中国工业经济,(6):18-31.
- [7] 范子英,王倩,2019.财政补贴的低效率之谜:税收超收的视角[J].中国工业经济,(12):23-41.
- [8] 方红生,张军,2009.中国地方政府扩张偏向的财政行为:观察与解释[J].经济学(季刊),8(3):1065-1081.
- [9] 傅勇,张晏,2007.中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价[J].管理世界,(3):4-12.

- [10] 干春晖, 邹俊, 王健, 2015. 地方官员任期、企业资源获取与产能过剩 [J]. 中国工业经济, (3): 44-56.
- [11] 郭峰, 石庆玲, 2017. 官员更替、合谋震慑与空气质量的临时性改善 [J]. 经济研究, (7): 155-168.
- [12] 郭峰, 熊瑞祥, 2018. 地方金融机构与地区经济增长——来自城商行设立的准自然实验 [J]. 经济学 (季刊), 17 (1): 221-246.
- [13] 郭庆旺, 赵旭杰, 2012. 地方政府投资竞争与经济周期波动 [J]. 世界经济, (5): 3-21.
- [14] 韩超, 孙晓琳, 李静, 2021. 环境规制垂直管理改革的减排效应: 来自地级市环保系统改革的证据 [J]. 经济学 (季刊), (1): 335-360.
- [15] 韩永辉, 黄亮雄, 王贤彬, 2017. 产业政策推动地方产业结构升级了吗? ——基于发展型地方政府的理论解释与实证检验 [J]. 经济研究, (8): 33-48.
- [16] 侯青川, 靳庆鲁, 陈明端, 2015. 经济发展、政府偏袒与公司发展: 基于政府代理问题与公司代理问题的分析 [J]. 经济研究, 50 (1): 140-152.
- [17] 黄溶冰, 赵谦, 王丽艳, 2019. 自然资源资产离任审计与大气污染防治——“和谐锦标赛”还是“环保资格赛” [J]. 中国工业经济, (10): 23-41.
- [18] 黄晓春, 周黎安, 2019. “结对竞赛”: 城市基层治理创新的一种新机制 [J]. 社会, 39 (5): 1-38.
- [19] 纪志宏, 周黎安, 王鹏, 等, 2014. 地方官员晋升激励与银行信贷: 来自中国城市商业银行的经验证据 [J]. 金融研究, (1): 1-15.
- [20] 冀云阳, 付文林, 朱磊, 2019. 地区竞争、支出责任下移与地方政府债务扩张 [J]. 金融研究, (1): 128-147.
- [21] 贾俊雪, 郭庆旺, 赵旭杰, 2012. 地方政府支出行为的周期性特征及其制度根源 [J]. 管理世界, (2): 7-18.
- [22] 江飞涛, 耿强, 吕大国, 等, 2012. 地区竞争、体制扭曲与产能过剩的形成机理 [J]. 中国工业经济, (6): 44-56.
- [23] 李学文, 张蔚文, 陈帅, 2020. 耕地非农化严格管控下的地方合作、共谋与制度创新: 源自浙江省土地发展权折抵指标交易政策的证据 [J]. 经济学 (季刊), (3): 797-824.
- [24] 梁平汉, 高楠, 2014. 人事变更、法制环境和地方环境污染 [J]. 管理世界, (6): 65-78.
- [25] 林江, 孙辉, 黄亮雄, 2011. 财政分权、晋升激励和地方政府义务教育供给 [J]. 财贸经济, (1): 34-40.
- [26] 刘斌, 黄坤, 王雷, 2018. 谁更愿意去库存: 国有还是非国有房地产企业? [J]. 经济研究, (6): 112-126.
- [27] 刘海洋, 林令涛, 黄顺武, 2017. 地方官员变更与企业兴衰: 来自地级市层面的证据 [J]. 中国工业经济, (1): 62-80.
- [28] 刘青松, 肖星, 2015. 败也业绩, 成也业绩? ——国企高管变更的实证研究 [J]. 管理世界, (3): 151-163.
- [29] 刘瑞明, 白永秀, 2007. 晋升激励、宏观调控与经济周期: 一个政治经济学框架 [J]. 南开经济研究, (5): 19-31, 52.
- [30] 刘瑞明, 2007. 晋升激励、产业同构与地方保护: 一个基于政治控制权收益的解释 [J]. 南方经济, (6): 61-72.
- [31] 刘淑琳, 王贤彬, 黄亮雄, 2019. 经济增长目标驱动投资吗? ——基于 2001—2016 年地级市样本的理论分析与实证检验 [J]. 金融研究, (8): 1-19.
- [32] 柳庆刚, 姚洋, 2012. 地方政府竞争和结构失衡 [J]. 世界经济, (12): 3-22.
- [33] 逯东, 孙岩, 周玮, 等, 2014. 地方政府政绩诉求、政府控制权与公司价值研究 [J]. 经济研究, (1): 56-69.
- [34] 罗党论, 余国满, 2015. 地方官员变更与地方债发行 [J]. 经济研究, (6): 131-146.
- [35] 梅冬冬, 王子健, 雷文妮, 2014. 党代会召开、监察力度变化与中国经济波动 [J]. 经济研究, (3): 47-61.
- [36] 皮建才, 2008. 中国地方政府间竞争下的区域市场整合 [J]. 经济研究, (3): 115-124.
- [37] 钱先航, 曹廷求, 2017. 钱随官走: 地方官员与地区间的资金流动 [J]. 经济研究, (2): 156-170.
- [38] 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 [J]. 经济研究, (12): 72-85.
- [39] 乔宝云, 刘乐峥, 尹训东, 等, 2014. 地方政府激励制度的比较分析 [J]. 经济研究, (10): 102-110.
- [40] 申宇, 傅立立, 赵静梅, 2015. 市委书记更替对企业寻租影响的实证研究 [J]. 中国工业经济, (9): 37-52.
- [41] 石庆玲, 郭峰, 陈诗一, 2016. 雾霾治理中的“政治性蓝天”: 来自中国地方“两会”的证据 [J]. 中国工业经济, (5): 40-56.
- [42] 谭之博, 周黎安, 2015. 官员任期与信贷和投资周期 [J]. 金融研究, (6): 80-93.

- [43] 陶然,苏福兵,陆曦,等,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 [J]. 管理世界, (12): 13-26.
- [44] 汪冲,2019. 用地管控、财政收益与土地出让: 央地用地治理探究 [J]. 经济研究, 54 (12): 54-69.
- [45] 汪峰,熊伟,张牧扬,等,2020. 严控地方政府债务背景下的 PPP 融资异化: 基于官员晋升压力的分析 [J]. 经济学 (季刊), 19 (3): 1103-1122.
- [46] 王芳,曹一鸣,陈硕,2020. 反思环境库兹涅茨曲线假说 [J]. 经济学 (季刊), 19 (1): 81-100.
- [47] 王芳,刘红芹,陈硕,2021. 官员激励与政府支出效率: 来自地级市的证据 [J]. 经济学报, 8 (3): 173-198.
- [48] 王珏,骆力前,郭琦,2015. 地方政府干预是否损害信贷配置效率? [J]. 金融研究, (4): 99-114.
- [49] 王克敏,杨国超,刘静,等,2015. IPO 资源争夺、政府补助与公司业绩研究 [J]. 管理世界, (9): 147-157.
- [50] 王文剑,仇建涛,覃成林,2007. 财政分权、地方政府竞争与 FDI 的增长效应 [J]. 管理世界, (3): 13-22.
- [51] 王贤彬,2019. 中国地方官员晋升的经济学研究: 20 年回顾与展望 [J]. 重庆工商大学学报 (社会科学), (4): 25-35.
- [52] 王贤彬,黄亮雄,2020. 官员交流与经济发展: 中国情景研究的回顾与展望 [J]. 产业经济评论, (6): 70-85.
- [53] 王贤彬,徐现祥,2008. 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 [J]. 管理世界, (3): 16-26.
- [54] 王贤彬,徐现祥,李郁,2009. 地方官员更替与经济增长 [J]. 经济学 (季刊), 8 (4): 1301-1328.
- [55] 王贤彬,徐现祥,周靖祥,2010. 晋升激励与投资周期: 来自中国省级官员的证据 [J]. 中国工业经济, (12): 10-26.
- [56] 王永钦,张晏,章元,等,2007. 中国的大国发展道路: 论分权式改革的得失 [J]. 经济研究, (1): 4-16.
- [57] 文雁兵,郭瑞,史晋川,2020. 用贤则理: 治理能力与经济增长——来自中国百强县和贫困县的经验证据 [J]. 经济研究, (3): 18-34.
- [58] 吴敏,周黎安,2018. 晋升激励与城市建设: 公共品可视性的视角 [J]. 经济研究, (12): 97-111.
- [59] 吴敏,周黎安,2015. 地方政府的政治预算周期再研究 [J]. 经济学报, 2 (2): 33-55.
- [60] 肖洁,龚六堂,张庆华,2015. 市委书记市长变更、财政支出波动与时间不一致性 [J]. 金融研究, (6): 94-110.
- [61] 谢贞发,范子英,2015. 中国式分税制、中央税收征管权集中与税收竞争 [J]. 经济研究, (4): 92-106.
- [62] 谢志强,青连斌,1999. 影响干部职务升迁的主要因素——一项对地 (厅) 级干部的调查 [J]. 中国行政管理, (2): 22+30.
- [63] 徐磊,王伟龙,2016. 省级“政坛 CEO”与地方经济增长: 商而优则仕? [J]. 管理世界, (1): 29-43.
- [64] 徐现祥,李郁,王美今,2007a. 区域一体化、经济增长与政治晋升 [J]. 经济学 (季刊), 6 (4): 1075-1096.
- [65] 徐现祥,王贤彬,舒元,2007b. 地方官员与经济增长: 来自中国省长、省委书记交流的证据 [J]. 经济研究, (9): 18-31.
- [66] 徐业坤,马光源,2019. 地方官员变更与企业产能过剩 [J]. 经济研究, (5): 129-145.
- [67] 徐业坤,钱先航,李维安,2013. 政治不确定性、政治关联与民营企业投资: 来自市委书记更替的证据 [J]. 管理世界, (5): 116-130.
- [68] 许敬轩,王小龙,何振,2019. 多绩效考核、中国式政府竞争与地方税收征管 [J]. 经济研究, (4): 33-48.
- [69] 杨瑞龙,王元,聂辉华,2013. “准官员”的晋升机制: 来自中国央企的证据 [J]. 管理世界, (3): 23-33.
- [70] 姚洋,2016. 解读中国选拔制 [J]. 战略与管理, (2): 115-146.
- [71] 姚洋,席扬扬,李力行,等,2020. 选拔、培养和激励: 来自 CCER 官员数据库的证据 [J]. 经济学 (季刊), 19 (3): 1017-1040.
- [72] 尹恒,朱虹,2011. 县级财政生产性支出偏向研究 [J]. 中国社会科学, (1): 88-102.
- [73] 余泳泽,孙鹏博,宣烨,2020. 地方政府环境目标约束是否影响了产业转型升级? [J]. 经济研究, 55 (8): 57-72.
- [74] 张栋,谢志华,王靖雯,2016. 中国僵尸企业及其认定: 基于钢铁业上市公司的探索性研究 [J]. 中国工业经济, (11): 90-107.
- [75] 张军,樊海潮,许志伟,等,2020. GDP 增速的结构性下调: 官员考核机制的视角 [J]. 经济研究, (5): 31-48.

- [76] 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 [J]. 经济研究, (11): 91-103.
- [77] 张军, 2005. 中国经济发展: 为增长而竞争 [J]. 世界经济文汇, (4): 101-105.
- [78] 张莉, 王贤彬, 徐现祥, 2011. 财政激励、晋升激励与地方官员的土地出让行为 [J]. 中国工业经济, (4): 35-43.
- [79] 张霖琳, 刘峰, 蔡贵龙, 2015. 监管独立性、市场化进程与国企高管晋升机制的执行效果: 基于 2003—2012 年国企高管职位变更的数据 [J]. 管理世界, (10): 117-131.
- [80] 张五常, 2009. 中国的经济制度 [M]. 北京: 中信出版社.
- [81] 周飞舟, 2009. 锦标赛体制 [J]. 社会学研究, (3): 54-77.
- [82] 周广肃, 张牧扬, 樊纲, 2020. 地方官员任职经历、公共转移支付与居民消费不平等 [J]. 经济学 (季刊), (1): 61-80.
- [83] 周黎安, 2004. 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 [J]. 经济研究, (6): 33-40.
- [84] 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.
- [85] 周黎安, 2008. 转型中的地方政府: 官员激励与治理 [M]. 上海: 格致出版社.
- [86] 周黎安, 2017. 转型中的地方政府: 官员激励与治理 [M]. 2 版. 上海: 格致出版社.
- [87] 周黎安, 2018. “官场 + 市场”与中国增长故事 [J]. 社会, 38 (2): 1-45.
- [88] 周黎安, 2021. 地区增长联盟与中国特色的政商关系 [J]. 社会, 41 (6): 1-40.
- [89] 周黎安, 刘冲, 厉行, 等, 2015. “层层加码”与官员激励 [J]. 世界经济文汇, (1): 1-15.
- [90] 周黎安, 陶婧, 2011. 官员晋升竞争与边界效应: 以省区交界地带的经济发展为例 [J]. 金融研究, (3): 15-26.
- [91] 周黎安, 赵鹰妍, 李力雄, 2013. 资源错配与政治周期 [J]. 金融研究, (3): 15-29.
- [92] 周亚虹, 宗庆庆, 陈曦明, 2013. 财政分权体制下地市级政府教育支出的标尺竞争 [J]. 经济研究, (11): 127-139, 160.
- [93] 朱英姿, 许丹, 2013. 官员晋升压力、金融市场化与房价增长 [J]. 金融研究, (1): 65-78.
- [94] ACEMOGLU D, JOHNSON S, ROBINSON A, 2001. The colonial origins of comparative development: an empirical investigation [J]. The American Economic Review, 91 (5): 1369-1401.
- [95] AN H, CHEN Y Y, LUO D L, et al., 2016. Political uncertainty and corporate investment: evidence from China [J]. Journal of Corporate Finance, 36: 174-189.
- [96] BÉNABOU R, TIROLE J, 2006. Incentives and prosocial behavior [J]. The American Economic Review, 96 (5): 1652-1678.
- [97] BESLEY T, 2005. Political Selection [J]. Journal of Economic Perspectives, 19 (3): 43-60.
- [98] BLANCHARD O, SHLEIFER A, 2001. Federalism with and without political centralization: China vs. Russia [J]. IMF Staff Papers, 48: 171-179.
- [99] BO Z Y, 1996. Economic performance and political mobility: Chinese provincial leaders [J]. Journal of Contemporary China, 5 (12): 135-154.
- [100] CAI H B, TRESIMAN D, 2006. Did government decentralization cause China's economic miracle? [J]. World Politics, 58 (4): 505-535.
- [101] CAI M N, 2017. Revenue, time horizon, and land allocation in China [J]. Land Use Policy, 62: 101-112.
- [102] CAO G Y, WENG X, XU M W, et al., 2020. Minimum performance target as a response to multitasking problems: theory and evidence from China's air pollution controls [R]. Working paper.
- [103] CHARNESS G, GRIECO D, 2018. Creativity and Incentives [J]. Journal of the European Economic Association, 17 (2): 454-496.
- [104] CHE J H, CHUNG K S, LU Y K, 2017. Decentralization and political career concerns [J]. Journal of Public Economics, 145: 201-210.
- [105] CHEN S, QIAO X, ZHU Z T, 2021. Chasing or cheating? theory and evidence on the reliability of China's GDP [J]. Journal of Economic Behavior & Organization, 189: 657-671.
- [106] CHEN Y J, LI P, LU Y, 2018. Career concerns and multitasking local bureaucrats: evidence of a target-based performance evaluation system in China [J]. Journal of Development Economics, 133: 84-101.

- [107] CHEN Y , LI H B , ZHOU L A , 2005. Relative performance evaluation and the turnover of provincial leaders in China [J]. *Economics Letters* , 88 ( 3 ) : 421 – 425.
- [108] CHEN Z , PONCET S , XIONG R X , 2020. Local financial development and constraints on domestic private-firm exports: evidence from city commercial banks in China [J]. *Journal of Comparative Economics* , 48 ( 1 ) : 56 – 75.
- [109] CHOI E K , 2012. Patronage and performance: factors in the political mobility of provincial leaders in Post-Deng China [J]. *The China Quarterly* , 212 ( 4 ) : 965 – 981.
- [110] CULL R , XU L X , YANG X , et al. , 2017. Market facilitation by local government and firm efficiency: evidence from China [J]. *Journal of Corporate Finance* , 42: 460 – 480.
- [111] DING C R , NIU Y , LICHTENBERG E , 2014. Spending preferences of local officials with off-budget land revenues of Chinese cities [J]. *China Economic Review* , 31: 265 – 276.
- [112] DU J L , FANG H S , JIN X R , 2014. The “growth-first strategy” and the imbalance between consumption and investment in China [J]. *China Economic Review* , 31: 441 – 458.
- [113] EBERHARDT M , WANG Z , YU Z H , 2016. From one to many central plans: drug advertising inspections and intra-national protectionism in China [J]. *Journal of Comparative Economics* , 44: 608 – 622.
- [114] FANG H M , LI M , WU Z N , 2022. The downside of tournament-style political competition: evidence from China [R]. Beijing: Institute of New Structural Economics.
- [115] GONG L T , XIAO J , ZHANG Q H , 2017. Promotion incentive: corruption and its implications on political budget cycles in China [J]. *Procedia Engineering* , 198: 621 – 632.
- [116] GREEN W H , 2000. *Econometric analysis* [M]. 4th ed. New Jersey: Prentice-Hall.
- [117] GUO G , 2009. China’s local political budget cycles [J]. *American Journal of Political Science* , 53 ( 3 ) : 621 – 632.
- [118] HART O D , HOLMSTROM B , 1987. *The theory of contracts* [M] // BEWLEY T. *Advances in economic theory ( fifth world congress )*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [119] HOLMSTROM B , MILGROM P , 1987. Aggregation and linearity in the provision of intertemporal incentives [J]. *Econometrica* , 55 ( 2 ) : 303 – 328.
- [120] HOLMSTROM B , MILGROM P , 1991. Multi-task principal agent analyses: incentive contracts , asset ownership , and job design [J]. *The Journal of Law , Economics and Organization* , 7: 24 – 52.
- [121] HUANG Y S , TANG H W , 2012. FDI policies in China and India: evidence from firm surveys [J]. *The World Economy* , 35 ( 1 ) : 91 – 105.
- [122] JIA R X , KUDAMATSU M , SEIM D , 2015. Political selection in China: the complementary roles of connections and performance [J]. *Journal of the European Economic Association* , 13 ( 4 ) : 631 – 668.
- [123] JIANG J Y , 2018. Making bureaucracy work: patronage networks , performance incentives , and economic development in China [J]. *American Journal of Political Science* , 62 ( 4 ) : 982 – 999.
- [124] KAHN M , LI P , ZHAO D X , 2015. Water pollution progress at borders: the role of changes in China’s political promotion incentives [J]. *The American Economic Journal: Economic Policy* , 7 ( 4 ) : 223 – 242.
- [125] LANDRY P , LYU X B , DUAN H Y , 2018. Does performance matter? evaluating political selection along the Chinese administrative ladder [J]. *Comparative Political Studies* , 51: 1074 – 1105.
- [126] LEUTERT W , 2018. The political mobility of China’s central state-owned enterprise leaders [J]. *The China Quarterly* , 233: 1 – 21.
- [127] LI H B , ZHOU L A , 2005. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China [J]. *Journal of Public Economics* , 89: 1743 – 1762.
- [128] LI X , LIU C , WENG X , et al. , 2019. Target setting in tournaments: theory and evidence from China [J]. *The Economic Journal* , 129: 2888 – 2915.
- [129] LICHTENBERG E , DING C R , 2009. Local officials as land developers: urban spatial expansion in China [J]. *Journal of Urban Economics* , 66 ( 1 ) : 57 – 64.
- [130] LONG C , WANG J , 2015. Local judicial protectionism in China: an empirical study of IP cases [J]. *International Review of Law and Economics* , 42: 48 – 59.

- [131] LUO W J , QIN S K , 2021. China's local political turnover in the twenty-first century [J]. *Journal of Chinese Political Science* , 21: 1 - 24.
- [132] LYU X B , LANDRY P F , 2014. Show me the money: interjurisdiction political competition and fiscal extraction in China [J]. *American Political Science Review* , 108: 706 - 722.
- [133] MASKIN E , QIAN Y Y , XU C G , 2000. Incentives , scale economies , and organization forms [J]. *Review of Economic Studies* , 67: 359 - 378.
- [134] MONTINOLA G , QIAN Y Y , WEINGAST B R , 1995. Federalism , Chinese style: the political basis for economic success in China [J] *World Politics* , 48: 50 - 81.
- [135] NIE H H , JIANG M J , WANG X H , 2013. The impact of political cycle: evidence from coalmine accidents in China [J]. *Journal of Comparative Economics* , 41 ( 4) : 995 - 1011.
- [136] NORDHAUS W D , 1975. The political business cycle [J]. *The Review of Economic Studies* , 42: 169 - 190.
- [137] NORTH D C , THOMAS R , 1973. The rise of the western world: a new economic history [M]. Cambridge: Cambridge University Press.
- [138] PERSSON P , ZHURAVSKAYA E , 2016. The limits of career concerns in federalism: evidence from China [J]. *Journal of the European Economic Association* , 14: 338 - 374.
- [139] PIOTROSKI J D , ZHANG T Y , 2014. Politicians and the IPO decision: the impact of impending political promotions on IPO activity in China [J]. *Journal of Financial Economics* , 111: 111 - 136.
- [140] QIAN Y Y , WEINGAST B R , 1997. Federalism as a commitment to market incentives [J]. *Journal of Economic Perspectives* , 11 ( 4) : 83 - 92.
- [141] SHI , X Y , XI T Y , ZHANG X B , et al. , 2021. "Moving umbrella": bureaucratic transfers and the comovement of interregional investment in China [J]. *Journal of Development Economics* , 153.
- [142] TSAI P H C , 2016. Fiscal incentives and political budget cycles in China [J]. *International Tax And Public Finance* , 23 ( 6) : 1030 - 1073.
- [143] WANG Z , ZHANG Q H , ZHOU L A , 2020. Career incentives of city leaders and urban spatial expansion in China [J]. *Review of Economics and Statistics* , 102: 897 - 911.
- [144] WHITING S , 2001. Power and wealth in rural China: the political economy of institutional change [M]. Cambridge: Cambridge University Press.
- [145] WU J , DENG Y H , HUANG J , et al. , 2013. Incentives and outcomes: China's environmental policy [R]. New York: National Bureau of Economic Research.
- [146] XI T Y , YAO Y , ZHANG M Y , 2018. Capability and opportunism: evidence from city officials in China [J]. *Journal of Comparative Economics* , 46 ( 4) : 1046 - 1061.
- [147] XIONG W , 2018. The mandarin model of growth [R]. New York: National Bureau of Economic Research.
- [148] XU C G , 2011. The fundamental institutions of China's reforms and development [J]. *Journal of Economic Literature* , 49 ( 4) : 1076 - 1151.
- [149] XU G , XU L C , SI R C , 2022. Bureaucrats , tournament competition , and performance manipulation: evidence from Chinese cities [R]. Washington: World Bank.
- [150] YAO Y , ZHANG M Y , 2015. Subnational leaders and economic growth: evidence from Chinese cities [J]. *Journal of Economic Growth* , 20: 405 - 436.
- [151] YU J H , ZHOU L A , ZHU G Z , 2016. Strategic interaction in political competition: evidence from spatial effects across Chinese cities [J]. *Regional Science and Urban Economics* , 57: 23 - 37.
- [152] ZHENG S Q , KAHN M E , SUN W Z , et al. , 2014. Incentives for China's urban mayors to mitigate pollution externalities: the role of the central government and public environmentalism [J]. *Regional Science and Urban Economics* , 47: 61 - 71.
- [153] ZHONG W G , LIN L Y , GAO D X , et al. , 2019. Does politician turnover affect foreign subsidiary performance? evidence in China [J]. *Journal of International Business Studies* , 50: 1184 - 1212.

# Promotion Tournaments

## Literature Review and Future Directions

ZHOU Li-an\*

(Guanghua School of Management, Peking University)

**Abstract:** Intensive regional competition for investment attraction and economic development has been one of the most salient features of China's economic miracle in the past decades. As one of mainstream analytical approaches to analyzing Chinese local governments and bureaucrats, the promotion tournament theory has attracted increasing attention from international and domestic scholars, and greatly enhanced the research frontiers about bureaucratic incentives, government behavior, and the China's economy. This article provides a comprehensive review of theoretical and empirical studies along this line of research, assesses their contributions to understanding the institutional logic of China's reforms and opening policies and economic development, and clarifies some common misunderstandings and confusions about this approach. This article also evaluates the limitations and problems of the existing literature and suggests future directions of research.

**Keywords:** Promotion Tournaments; Local Government; Regional Competition; Chinese Economy; Political Economy

**JEL Classification:** H70; P35; R11

---

\* Corresponding Author: ZHOU Li-an, 5 Yiheyuan Road (Summer Palace Road), Haidian District, Beijing 100871, China; E-mail: zhoula@gsm.pku.edu.cn.