

选拔、培养和激励

——来自 CCER 官员数据库的证据

姚 洋 席天扬 李力行 王 赫 万 凤
张 倩 刘松瑞 张舜栋*

摘 要 官员选拔制度是我国政治制度的一个显著特征。利用“CCER 官员数据库”提供的 1994—2017 年曾任市级主官的官员的丰富履历信息, 本文为我国的官员选拔制度描绘了一个全景式图像, 发现了选拔、培养和激励三个因素自 1990 年代初期以来的规律性变化。官员选拔制度具有选贤任能的特征; 随着时间的推移, 培养变得更加重要, 但激励的角色在减弱。这些发现与我国发展阶段以及党的工作重心的变化是一致的。

关键词 政治选拔, 官员培养, 绩效激励

DOI: 10. 13821/j. cnki. ceq. 2020. 02. 12

一、引 言

自西汉以来, 我国就创造了一套系统和高效的官员选拔制度。在继承传统的基础上, 中国共产党继往开来, 结合时代的需求, 形成了极具特色的党政干部选拔任用制度。改革开放以来, 这个制度不断顺应时代潮流, 根据党的中心任务的变化而逐步完善。本文基于“CCER 官员数据库”收集的 1994—2017 年 24 年间所有曾任地级市主官的官员的丰富数据, 从选拔、培养和激励三个维度考察我国官员选拔任用制度的演变, 揭示其中的规律, 以期弥补文献中的空白, 并为决策部门总结和改进该项制度提供可靠的依据。

国际上的政治经济学研究揭示了领导人对于国家发展的作用 (Jones and Olken, 2005; Besley *et al.*, 2011; Shi *et al.*, 2017), 一些文献也开始关注官员能力的选拔 (Besley, 2005; Dal Bó *et al.*, 2017)。相较于西式选举制

* 姚洋、李力行、席天扬, 北京大学国家发展研究院; 王赫、万凤、张倩、刘松瑞、张舜栋, 北京大学国家发展研究院博士生。通信作者及地址: 姚洋, 北京市海淀区颐和园路 5 号北京大学国家发展研究院, 100871; 电话: (010) 62753103; E-mail: yyao@nsd.pku.edu.cn。感谢教育部基地重大课题“中外官员选拔及经济绩效比较研究”(16JJD790003)、国家自然科学基金项目“官员人事管理、组织结构和现代化国家治理能力的量化研究”(71874004) 以及国家自然科学基金面上项目(71773004) 的资助。

度,我国的官员选拔制度具有显著的特点(姚洋,2016)。第一,我国的官员选拔制度是由中国共产党领导和实施的,借用 de Mesquita *et al.* (2003) 的概念,中国共产党充当了“选拔团”的角色。第二,我国的选拔制度除了根据官员的业绩进行事后提拔外,还更多地关注对优秀官员的事前培养和选拔,这超越了西式选举制度仅以连任为核心的事后激励机制。候选人进入政治体制后,组织会根据其工作实绩不断考察官员的能力才干,量才用人。第三,组织部门有意培养部分年轻官员,通过岗位的调动,让他们到不同的环境中进行历练,以提高他们的执政能力。第四,选拔和培养构成对官员的正向激励机制,通过构建完善官员的考核体系,引导他们执行中央的决策、发展地方经济、改善民生。

国内外学者对我国的官员选拔制度进行了大量研究工作,其中多数研究集中在官员的经济表现与他们的晋升之间的相关性。李宏彬和周黎安发现省级官员的晋升与他们任期内的经济表现高度相关,进而认为晋升起到了激励官员发展地方经济的作用(Li and Zhou, 2005),一些学者进一步证实了他们的发现(如徐现祥等,2007)。另一些研究则把关注的官员拓展到市级主官(如 Yao and Zhang, 2015);有研究发现经济表现在低层级政府有更加显著的作用(如 Landry *et al.*, 2018),另一些研究则发现官员的政治联系和经济绩效在决定官员晋升的概率上存在互补的作用(Jia *et al.*, 2015),还有少数研究关注了官员的培养问题(如徐现祥,2011)。这些研究极大地丰富了学界对于我国官员选拔制度的认识。本文的目的不是发现新的因果关系,而是旨在完成两个目标:一是向学术界介绍 CCER 官员数据库,为官员研究提供一个全面的数据库;二是在理论梳理的基础上,利用 CCER 官员数据库提供的数据,对选拔、培养和激励在不同时期的表现进行系统的描述,力求发现一些规律性的东西,为未来的研究指明一些方向。

本研究团队收集的 CCER 官员数据库,是迄今为止最新、最详尽的中国官员履历数据库。该数据库覆盖了 1994—2017 年的 24 年间从中央到地市级主官 5 817 个官员的完整职业生涯履历。利用其中曾任和现任市级主官的官员数据,本文系统地从选拔、培养和激励三个维度解读中国官员选拔制度的特征及其动态变迁,突出该制度是如何与党的工作重心的转移相适应的。总体而言,一方面,官员选拔制度一直重视对官员的选拔和培养,较高能力、较高学历和经验更丰富的官员在其职业生涯中可以走得更远。另一方面,随着时间的推移,培养变得更加重要,主要表现是对官员的执政经验提出了更高的要求,反映在数据上,就是官员任职城市数和任职职能部门数都大大增加。最后,2012 年之前,官员的经济表现是决定官员升迁的一个重要指标,官员也积极响应这个激励措施,这尤其反映在临近退休的官员对政治周期的反应上;但是,2012 年之后,经济表现不再是决定官员升迁的显著指标,政治—商业周期基本消失。这些发现既与我国的发展阶段以及与此相关的国家发展

方向的调整是一致的，同时也符合党建和干部队伍建设工作重心的转变。

本文的结构如下。第二部分回顾官员选拔制度的变迁，并讨论相关的理论和经验研究文献；第三部分介绍 CCER 官员数据库以及变量的构造和描述；第四至六部分从选拔、培养和激励三个维度分析市级主官的特征及其随时代的变迁；第七部分总结全文。

二、官员选拔制度及其变迁

“治国之要，首在用人”。作为中国共产党制度的重要组成部分，官员选拔制度在吸收中国传统贤能体制的基础上，形成了一套完备和制度化的体系，具有鲜明的特点。同时，选拔制度也经历了完善和调整的过程，以适应各发展阶段和时代的需要。本部分通过梳理政策文件并结合相关文献，总结改革开放以来官员选拔制度的特征及其变迁，重点突出选拔、培养和激励这三个不同维度在不同时期的表现。

（一）官员选拔制度中的选拔、培养与激励

党管干部是我国政治制度区别于西方选举民主制度的鲜明特征。中华人民共和国成立之后，1954年《宪法》确立了党对政府人事任免的管辖权，并延续至今。改革开放之后，官员选拔制度更加制度化，并围绕党的核心工作不断完善。总体而言，官员选拔制度在各时期具有下面的普遍特性。

第一，官员选拔制度最突出的特征就是注重“选拔”。所谓选拔，其核心是注重从工作实绩出发，长时间、全方位地考察官员的德、能、勤、绩、廉，动态掌握官员的品性和能力，选贤任能，量才而用。¹党从革命年代开始就十分重视干部选拔，并制定了相关标准。毛泽东在抗战期间的六届三中全会上提出了任人唯贤的干部路线。中华人民共和国成立后，党更加重视干部的选拔。毛泽东指出，领导干部要做到政治和经济的统一、政治和技术的统一；党重视干部全方位的综合能力。这种重视事先选拔的选官模式，与西式选举制度注重以连任为中心的事后激励机制形成鲜明对比（Bell, 2015; Przeworski, 2016）。

第二，“培养”是中国官员选拔制度的另一个重要特征。官员选拔，并不止于静态地从众多候选人中甄别、考察并选择任用德才出众之人，而是主动去发现和培养有潜力的官员，为他们提供锻炼的机会，在实践中塑造和提升他们的能力。为了提升官员队伍整体的能力，制度设计中既有“选”，又有“培”。组织部门先挑选有潜力的年轻干部，把他们放到不同环境中历练，让他们既在实践中增长才干，又在实践中接受检验，其中的出类拔萃者成为选

¹ 中共中央组织部，《党政领导干部选拔任用工作条例》，2014年。

拔的对象。这就构成了以能力为核心的“选拔—培养—再选拔”的培养—选拔链。本文关注的重要的培养方式是干部交流。《党政领导干部交流工作规定(2006)》指出,干部交流的一类重要对象是“需要通过交流锻炼,提高领导能力”的干部。通过调动、交流,后备干部被放到不同的岗位上进行历练,增加经验,以达到培养的目的。

第三,政绩考核是选拔晋升的重要依据,考核与晋升也给官员提供了提高政绩的激励。组织部门通过设置和调整考核标准,引导官员的施政方向,是选拔制度中激励效应的特征。例如,2009年中央提出了建立促进科学发展的干部考核制度,要求“充分发挥干部考核对促进科学发展的导向作用”。激励的目的是促使官员提高政绩(如经济增长),因而效果可能是短期的,而选拔和培养关注官员的经验和能力的积累,效果是长期的。关于晋升激励如何发挥作用,现有文献已经有比较充分的讨论,并总结出了几种地方官员晋升竞争的模式,如标尺赛、锦标赛和资格赛等(杨其静和郑楠,2013)。

从学理上的角度来看,选拔、培养和激励有着各自不同、但相互补充的作用。一个政治组织想要达成预期的治理目标,需要做好两方面的工作:有效的激励和选贤任能,即经典的“激励和选拔”问题(Fearon, 1999; Maskin and Tirole, 2004)。激励的核心问题在于设计正确的制度规则,使得代理人按照委托人的意愿去行动(Holmstrom, 1979)。国家治理所涉及的任务是多维度的(Holmstrom and Milgrom, 1991),官员需要处理多方面的挑战,如经济增长(Li and Zhou, 2005; Xu, 2011)、环境保护(Chen *et al.*, 2018)、安全生产(Fisman and Wang, 2017; Shi and Xi, 2018)等。选拔也是政治经济学研究中的重要议题。选拔能力更强的人加入官员队伍,能够更有效地促进执政目标(Besley *et al.*, 2011),降低政府的机会主义风险(Xi *et al.*, 2018)。无论哪种政治制度,选贤任能都是政治组织的普遍诉求。Besley (2005)和Dal Bó *et al.* (2017)等文献研究了西方选举制下的选拔。Dal Bó *et al.* (2017)发现在瑞典的选举制中存在正向选拔机制(positive selection),即获选议员具有比落选者和普通民众更强的能力,而地方长官又具有比普通议员更强的能力。理论上,选举制的优势是拥有足够多、且多样化的候选人,因而,在完美情况下——信息完备、选民具备必要的分析能力且愿意去投票等——选举制应该可以选出高能力的领导人。然而,在现实的、更复杂的背景下,选举制能否总是做到这一点,仍然是值得研究的问题。相比之下,选拔制(姚洋,2016)的优势是拥有一个长期存在的选拔机构,用一致的标准培养和选拔领导人,从而可能克服候选人数量较少的弱点。Yao and Zhang (2015)通过实证分析中国市级地方官员数据,发现不同的官员对地方经济增长的作用是显著不同的,而那些真正能促进地方经济增长,即能力强的官员,在一定年龄段的晋升概率更高。

如上文所言,中国的选拔制度与其他体制还有一个显著的不同之处,即

对官员进行主动培养。管理学文献指出，公司通过工作轮岗达到培养员工的效果（Campion *et al.*，1994；Ortega，2001）。现有文献已经开始对中国官员选拔制度中的培养现象进行探究，如李振和刘治（2018）指出，干部交流有利于拓宽视野，丰富经验等，并通过描述1101位省部级干部的任职经历，发现干部交流制度呈现制度化特征，但同时兼顾灵活性。Li *et al.*（2019）通过研究1994—2017年的市长和市委书记的调动经历，发现担任市级主官之前的调动经历可以提高官员能力，而担任市级主官任上的调动经历对于官员的政治生涯成就有正向影响。

（二）选拔制度的变迁

党的选拔制度并不是一成不变的，而是随着党的工作重心的变化而改变。党内陆续颁布了大量关于干部选拔任用的规章文件，不断完善和调整干部选拔制度，以适应各发展阶段的需要。20世纪90年代，社会主义市场经济制度确立，官员选拔注重考察官员发展经济的能力。十六大后，官员选拔开始体现科学发展观的要求。十八大提出了全面深化改革的新要求，十九大把我国社会的基本矛盾重新定义为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，官员选拔也随之进入了综合考评的新阶段。

从选拔的角度来看，在确保干部的政治可靠性的基础上，选拔制度一向重视干部队伍的知识和专业化。由于十年动乱期间知识分子受到严重打压，干部队伍的学历水平普遍较低，中央因此在20世纪80年代初期提出了干部选拔的“四化”要求，其中特别强调了“知识化”和“专业化”。在“知识化”方面，选拔制度对领导干部的学历要求逐步提高；在“专业化”方面，为了与建设社会主义市场经济相适应，各项规定对官员的专业背景提出了要求。

在培养方面，选拔制度的变化更大一些。改革开放初期，干部的“年轻化”提上重要议事日程，紧接着，后备干部和人才储备成为一种制度，并得到战略高度上的重视。随着时间的推移，组织部门对干部的经验越来越重视。由于官员往往需要处理实际中较为复杂的各种问题，因此，更多的经验往往意味着干部能够更好地应对各种复杂情况。各版《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》对于县处级以上领导干部的工作经历做出了硬性规定。与此同时，干部交流也从强调地方和机关工作履历的多样性过渡到更加重视改革开放前线和艰苦地区工作的履历。党的年轻干部政策历来重视基层和艰苦地区的历练，如2013年习近平在全国组织工作会议上讲话中指出：“要形成一种风气，年轻干部都应该争先恐后到艰苦岗位、到基层去，要以此为荣。”

在激励方面，选拔制度对官员的考核不断完善，从以经济增长为导向，转变为综合考察；从晋升考核，扩展到常规考核。20世纪90年代，官员考核体现了以经济增长为导向的特征。《党政领导干部考核工作暂行规定》（中组

发〔1998〕6号)指出把与经济发展相关的考核放在若干考核领域中的首要位置。十六大后,在科学发展观的指导下,官员考核进行了调整,强调了“既注重考核发展速度,又注重考核发展方式、发展质量;既注重考核经济建设情况,又注重考核经济社会协调发展、人与自然和谐发展,特别是履行维护稳定第一责任、保护和改善民生的实际成效”。十八大之后,官员考核进入了新阶段。新时期官员考核与过去三十年的考核工作有了截然不同的新面貌,尤其是弱化了经济发展速度在考核体系中的地位,更加强调了发展的质量和效益,淡化了对经济增长速度的追求。²

三、CCER 官员数据库介绍

(一) 数据库构建

CCER 官员数据库是本研究团队收集的迄今为止最新、最详尽的中国官员履历数据库。数据库覆盖了1994—2017年24年间,从中央到地市级主官5 817个官员可获取的完整职业生涯履历。符合下述标准的官员是数据库的收集对象:曾任①各地级市市委书记或市长³,②各省政府发改委主任、国资委主任、环保厅厅长、公安厅厅长,③各省高级人民法院院长、高级人民检察院院长,④省委书记、常委、省长,⑤党中央、国务院各部委和直属机关部长、副部长,⑥中央委员、中央候补委员。数据的来源包括人民网地方领导资料库⁴、各省和各地市年鉴和其他网络资源。

数据库包括三个关联数据集:①官员年份—职位表,②以官员为观测单位的官员基本信息表,③以官员履历条目为观测单位的官员履历信息表。三个数据集通过唯一的官员编号进行连接。在官员年份—职位表中,拥有有效数据的官员样本量为5 817人。与全体官员名单相比,副省、部级及以上官员的覆盖率为99%,地市级主官的覆盖率为92%,其中1998年及以后的覆盖率为96%,2002年及以后的覆盖率为99%。官员基本信息表包括的信息有姓名、性别、出生年份、籍贯城市、非在职最高学历、大学名称和专业以及进入大学的年份、在职最高学历和专业、参加工作年份、第一份工作类型、上山下乡经历、海外留学经历和履历观测终止类型。官员履历信息表以一段时间内的工作履历为单位记录官员履历。每个官员履历从正处级开始到政治生涯结束或2017年12月为止。每段履历包括起止时间、就职地区、机关领域、职务和级别等信息。就职地区采用国标地区代码。研究团队对任职机关按照工作部门领域进行了详细分类与编码,中央机关则收录了完整的机关名目。

² 中共中央组织部:《党政领导干部选拔任用工作条例》,2014年,第二十七条。

³ 包括直辖市下辖区(县)的区委书记、区长,覆盖年份为1998—2017年。

⁴ <http://leaders.people.com.cn/>, 访问日期:2018年12月15日。

“地区+部门+领域+职务+级别”可以完整地识别一段履历。

目前,国内已有不少研究构建或使用了各级官员数据库,举例来说:自2007年以来,国内发表了一批使用省级主官数据的文献(张军和高远,2007;徐现祥等,2007;杜兴强等,2012;徐磊和王伟龙,2016;蒋德权等,2015;张尔升,2010);近年来,又有一些研究构建了地级市级别的主官数据(罗党论等,2015;卢洪友等,2011;杨海生等,2014;宋冉和陈广汉,2016)。陈硕和朱志韬(2019)则将官员数据扩展到了县委书记层面。此外,还有学者关注了政治局委员(张平等,2012)。除以上由学者各自搜集的数据外,目前也有少数对外公开的各级主官数据。其中,复旦大学团队发布了我国2000—2012年各地级市主官的个人信息数据(陈硕,2015);一些商业机构也对外出售类似的数据(如国泰安CSMAR经济金融研究数据库)。但遗憾的是,这些数据大多缺乏变量定义和搜集上的统一性,覆盖时间(尤其是市级数据)通常较短,且只包含各省、市主要领导(即省委书记、省长/市委书记、市长)的基本特征和相当有限的履历信息。从包含变量(尤其是履历信息)的丰富性和所覆盖官员的广泛性来讲,以上数据均没有达到CCER官员数据库的深度和广度。

(二) 官员基本特征及其描述性统计

本节仅以曾任市级主官(市长或市委书记)的子样本为例展示描述性统计。表1列出了这个子样本若干变量的描述性统计,观察单位是年份×城市×市长/书记。

表1 主要变量的描述性统计

变量	1994—2017年全样本			1994—2002年		2003—2012年		2013—2017年	
	观测值	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
年龄	14 169	50.9	4.2	50.0	4.8	50.8	4.0	52.4	3.6
第一学历:高中及以下	14 169	0.250	0.433	0.260	0.438	0.284	0.451	0.168	0.374
第一学历:大专	14 169	0.145	0.352	0.125	0.331	0.155	0.362	0.149	0.356
第一学历:本科	14 169	0.445	0.497	0.474	0.499	0.428	0.495	0.441	0.497
第一学历:硕士	14 169	0.060	0.238	0.020	0.139	0.052	0.223	0.129	0.335
第一学历:博士	14 169	0.013	0.115	0.004	0.063	0.012	0.110	0.028	0.166
大学专业:理工科	6 911	0.527	0.499	0.592	0.492	0.495	0.500	0.515	0.500
大学专业:人文科学	6 911	0.214	0.410	0.191	0.393	0.238	0.426	0.195	0.396
大学专业:政法经管	6 911	0.226	0.419	0.185	0.388	0.241	0.428	0.245	0.430
曾任职城市数	14 169	1.370	0.822	1.214	0.689	1.382	0.839	1.553	0.906
曾任职机关领域数	14 169	1.237	0.952	0.953	0.850	1.311	0.931	1.466	1.029
曾任区县领导	14 169	0.450	0.498	0.447	0.497	0.449	0.497	0.457	0.498

(续表)

变量	1994—2017 年全样本			1994—2002 年		2003—2012 年		2013—2017 年	
	观测值	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差	均值	标准差
省机关工作经历	14 169	0.584	0.493	0.479	0.500	0.616	0.486	0.661	0.473
中央机关工作经历	14 169	0.070	0.255	0.035	0.183	0.072	0.259	0.112	0.316
党政办公厅工作经历	14 169	0.278	0.448	0.208	0.406	0.288	0.453	0.350	0.477
财经金融发改委工作经历	14 169	0.174	0.379	0.133	0.340	0.194	0.396	0.185	0.389
公安政法纪检工作经历	14 169	0.105	0.307	0.073	0.260	0.108	0.310	0.144	0.351
组织宣传统战工作经历	14 169	0.184	0.387	0.145	0.352	0.186	0.389	0.232	0.422
党政其他部门工作经历	14 169	0.334	0.472	0.291	0.454	0.350	0.477	0.357	0.479

本文用到的变量分成两类。一类变量是官员的基本信息,包括年龄、第一学历和大学专业等。1994—2017 年全样本期间,市级主官的平均年龄是 50.9 岁,有 52% 的市级主官第一学历是大学本科及以上。对受过大学及以上教育的主官,他们的专业以理工科居多,占 53%;人文科学和政法经管各占 23% 和 21%。另一类变量是该官员在担任现职务之前(不包括现职务)的履历概况。包括曾任职的城市或机关的数量,是否在区县、省机关和中央机关任职,以及是否在某一类机关任职。这些变量都是从数据库中的原始履历信息中生成的。

在全样本中,官员在担任现市级主官职务前,曾任职过 1.4 个城市(在省、中央机关工作则不计入城市数,在区县工作则计算其所在地级市);平均任职过 1.2 个不同领域的机关(只计算各级党政机关的正、副职)。在担任现市级职务之前,45% 的市级主官曾有过基层区县领导的任职经历,58% 曾在省级机关工作过,7% 曾在中央机关任职。在曾任职过的各机关领域中,最多的是党、政办公厅,有 28% 曾在此就职过;其次是党的组织、宣传和统战部门,有 18%;在经济部门工作过的有 17%;另有 11% 曾在政法或纪检部门工作过。表 1 中还列出了各变量的分三个阶段的统计。第四部分将详细讨论官员特征的变化趋势。

CCER 官员数据库还包含了根据 Yao and Zhang (2015) 的方法计算的地方主官的能力。能力是在控制城市随时间变化的特征(人口和人均收入等)之后,官员任市级主官期间对经济增长率的贡献。具体计算方法如下:首先找到 1994—2017 年通过市级主官调动形成的最大的连通集⁵,在这个集合所属城市工作过的城市主官之间可以进行相对能力的比较。最大的连通样本集包括了 266 个城市和 2 179 个城市主官,占全部城市的 80%,占全部市级主

⁵ 在一个连通集中,任意一个城市都从其他某个城市调入过主官或向其他某个城市调出过主官。

官的 74%。然后，在该连通集上进行下述回归：

$$Growth_{ict} = \omega_i + \beta_1 \ln(beginGDPpc_{ict}) + \beta_2 \ln(Pop_{ict}) + \alpha_c + \eta_t + \epsilon_{ict}, \quad (1)$$

其中， $Growth_{ict}$ 是城市主官 i 在 c 城市 t 年 GDP 真实增长率， $beginGDPpc_{ict-1}$ 是官员上任之初时人均 GDP， Pop_{ict} 是当年的人口总量， α_c 是城市固定效应， η_t 是年份固定效应， ϵ_{ict} 是随机扰动项。官员固定效应 ω_i 是本文度量的官员能力。图 1 给出了它们的分布柱状图。其中，实线为拟合曲线，虚线为正态分布曲线，两者非常接近。

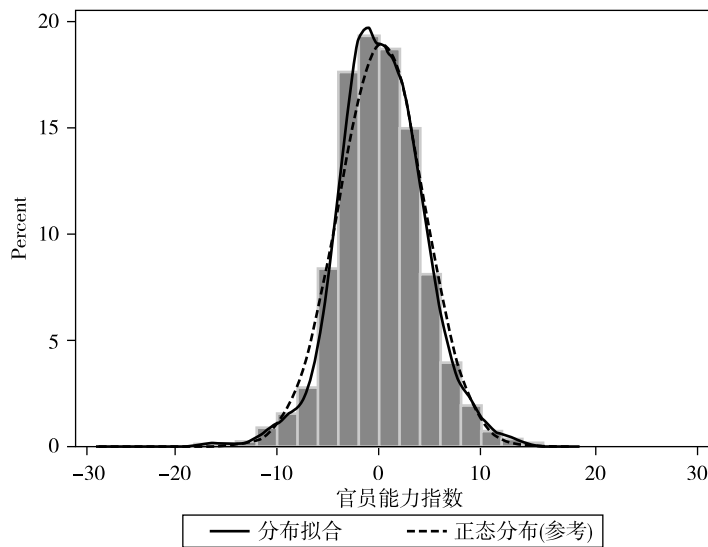


图 1 市级主官能力指标的分布

(三) 官员履历信息及履历路径描述

官员的履历数据清晰地展示出了每位官员的晋升路径。在这一小节，我们仅以市委书记为例，做简单的展示（图 2）。我们选取履历中的地点一、二级别两个维度，将官员履历按任职地的层级分成区县、市级和省/中央三层，结合级别共生成 13 个节点。每个节点的大小为每个节点的绝对中心度（绝对中心度为节点出度与入度之和），可视为曾任该职位人次数占总人数之比。节点与节点之间的连线代表着官员曾从一职位调任至另一职位，箭头代表调动方向，连线上的数字及粗细为特定两点之间调动发生次数占总人数的比例。

按照正处级就职地来分，市委书记的来源主要有三个地方：县主官 30%，市机关部门 26%，省机关部门 28%。⁶ 来源于县主官的官员中，其晋升的主要路径是到市级做副厅级的领导，然后晋升至市长再至书记。来源为市机关或

⁶ 其他的来源（包含中央部门、国企等）占 16%。

省机关的官员，其主要路径是在本层级内的机关逐级晋升，市级机关是先升至副市长或副书记，然后升为市长，最后是书记，省级机关则是到达正厅级后调任到市长或者直接任书记职位。然而，跨层级调动现象也比较常见，由此产生了从市级到区县或者到省级，以及从省级到市级的调动，后三类路径都属于这一类。这种调动可以用“机关—基层”或者“基层—机关”来概括。对于从市机关到区县主官，或者从省级机关到市级副厅级主官，都可以算作从机关到基层的轮岗，是为了培养机关干部，丰富其基层经验；而从市级机关或区县主官到省级机关的调动，则可以看作是为了培养基层官员，丰富其在机关任职经历，提升他们的综合能力。这与制度文件中在实践中通过机关—基层相互调动培养后备干部的规定是相对应的。

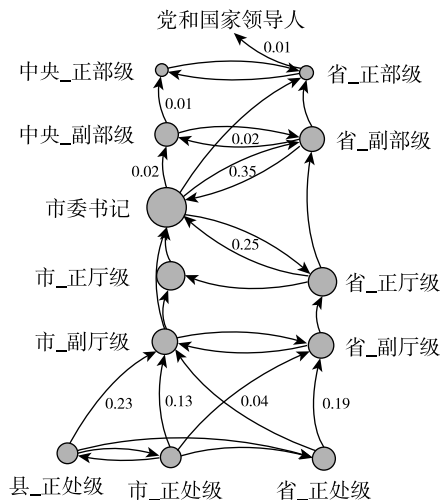


图2 市委书记的职业路径图⁷

总体而言，45%的市委书记还可以向上升迁。⁸从去处来看，市委书记的主要直接晋升去处有省副部（副省长、省委常委、省委副书记等）及中央副部（中央部委领导等），约3%的市委书记在升至副部级后继续晋升，达到正部级甚至最终成为党和国家领导人。关于他们的特征，后文将详细讨论。

四、选拔

在介绍数据之后，本文将从选拔、培养和激励三个维度，探讨市级主官的特征和之后的晋升规律，并描述其随时间的变化。我们选择市级主官这个样本，是因为市级主官职位是选拔和培养路径上重要的节点，研究市级主官，

⁷ 为清晰展示官员主要轨迹，职位结点有所删减。图中路径对应的数字表示官员从上一职位调任下一职位的概率。

⁸ 计算该值时，不包含副省级城市，且仅用已退休样本计算。

既可以发现选拔和培养的基本规律，也可以发现选拔和培养对于升迁至更高级别职务的作用。另外，市级主官全面掌握一个城市的经济发展，因而可以度量他们发展经济的能力。根据第二部分的讨论，选拔维度关注官员的初期能力、教育水平和专业背景；培养维度关注官员的调动和经验积累；激励维度聚焦在官员的任期内表现和晋升的关系。与此同时，我们将干部选拔和任用制度分为三个阶段，即2002年前以经济增长为导向的时期、2003—2012年的调整时期和2013年之后的综合评价时期。不同时期，选拔、培养和激励所占据的地位会有所不同。本部分探讨选拔的特征及其变化，后面两部分探讨培养和激励的特征及其变化。

选拔是为了挑选能力强的官员，而官员的能力往往难以直接度量，需要从表现中进行推断，文献中通常认为表现更好的官员能力更强。Holmstrom (1999) 的职业生涯模型提出，委托人可以根据代理人的多期表现来推断官员的能力，进而对能力强的代理人进行奖励。同时，官员为了长期的职业生涯和声誉考虑也会表现自己。在中国，官员要晋升，往往要经过各层级不同岗位的长期检验，上级党组织正是根据官员长期的综合表现来做出晋升决策的。因此，当我们谈基于能力选拔官员时，往往指的是官员的长期表现。利用 Yao and Zhang (2015) 方法构建的能力指标，是对官员能力最直接的刻画。这个指标综合了官员在市级主官各任期上发展经济的表现，并可以跨地域和跨时期比较。

除能力之外，根据1995年的《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》以及《中共中央关于抓紧培养选拔优秀年轻干部的通知》，干部选拔还应当重视干部的“专业化”和“知识化”。“专业化”主要是为了适应不同时期的发展需要。“知识化”主要体现在学历上。

首先，我们比较前文度量的市级主官的能力与其政治生涯成就的关系。相比其他文献中常用的相对经济增长速度，这个指标的优势是控制了地区和时间固定效应，可以更好地体现不同官员个体对促进经济发展的长期作用。如果能力是选拔的一个重要标准的话，能力更强的市级主官应该更可能获得更高的生涯成就。图3是1994—2017年所有曾任市长、市委书记的已退休官员的最高职业生涯职位与其能力之间的箱线图。由于达到副国级及以上的官员较少，所以图3仅比较最终级别为正厅级、副部级和正部级这三个级别的官员。从图3可以看出，市级主官能力的分布随着行政级别的提高而向上移动的现象。换言之，在市级主官位置上显示更强能力的人，今后可以获得更高的生涯政治成就。此外，相比正厅级和副部级之间的能力差距，正部级与副部级的能力差异要高一些。这是因为，从副部级升到正部级比从正厅级升到副部级要更加困难，晋升难度扩大了组间的能力差异。

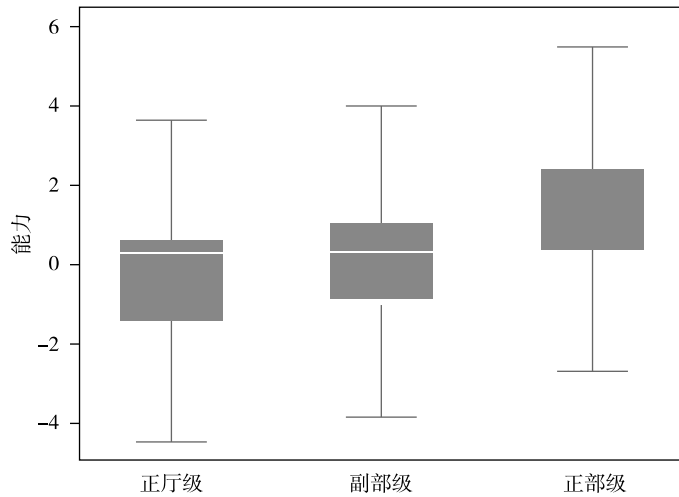


图3 政治生涯最高成就与市级主官能力的箱线图

其次，我们来研究市级官员的教育经历。劳动经济学中有大量文献讨论教育对于人的发展的作用，但聚焦在干部群体时，相关的文献并不是很多。一些研究发现，教育水平越高的官员，升迁的概率越大（Zhou, 1995；Walder *et al.*, 2000）；同时，技术官僚更容易被提拔（Cheng and White, 1998；Zang, 2001, 2006）。但这些研究没有反映教育和专业的作用如何随时间而变化，本节将对此进行补充。

图4是市级主官教育水平的分布图，该图描述了本科及以上学历占比和硕士及以上学历占比的变化趋势。柱状图的高度代表当年所有市级主官中第一学位和在职学位是本科或研究生水平的百分比，折线图上的每个点代表官员中第一学位为大学或研究生水平的百分比与同年龄段全部人口的相应教育水平的百分比之间的比例（倍数）。⁹对于第一学历，尽管20世纪90年代第一学历为本科的官员比例下降，但其与总人口中本科学历人口的比例之间的倍数却上升了；相反，尽管2003年之后官员的本科学历比例上升，但其速度却没有赶上总人口中本科学历比例的上升速度。即便如此，到2017年，市级主官中大学及以上学历的比例仍然是全国平均值的30倍。如果包括在职教育，官员中本科及以上学历的比例则一直是上升的。到2017年，几乎所有市级主官都通过在职教育获得至少大学学历。研究生第一学位的比例相较于全国均值在2008年前略有下降，但之后急剧上升，到2017年更是达到100倍。另外，相比于本科学历，更高比例的市级主官的硕士学历是通过在职教育获得的。总体而言，知识化在各个时期都得到关注，但2008年之后的作用更加显著；本科学历已经不足以让官员获得提拔，更高的学位才可以让提

⁹ 总人口的教育水平来自2000年人口普查。

拔变得更可靠。

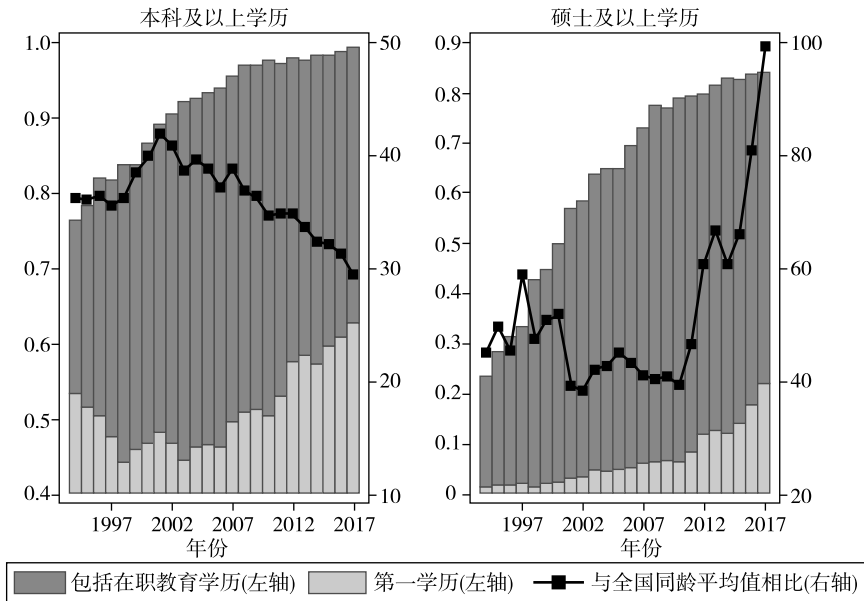


图 4 各时期市级领导教育水平与全国平均教育水平的差异

教育水平不仅是决定一位官员能否升至市级主官的一个重要因素，而且也是决定之后能够走多远的重要因素。图 5 列出了曾任市级主官的官员的政治生涯达到的最高级别与本科及以上学历经历占比的关系。图中选取的样本是截至 2017 年已退休且 1994 年以前曾任过市级主官的官员。可以发现，在最高级别为正厅级或副部级的官员中，具有大学本科教育经历的比例接近 60%，正部级中的比例则高很多，而职位达到副国级的官员都达到本科及以上学历。这体现了官员的教育对其长期晋升的作用。

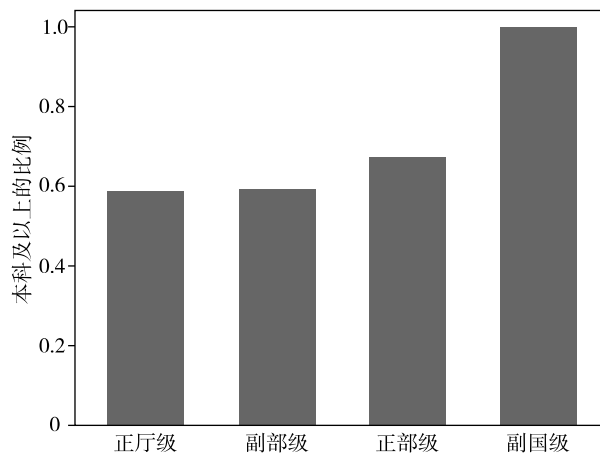


图 5 政治生涯最高成就与本科及以上学历占比

最后,我们讨论官员的专业背景。官员的专业背景体现了官员的专业素养,也体现了干部选拔的“专业化”,更是不同时期治国理念转变的一个缩影。图6显示了理工科、文史哲、经济管理和政治法学等专业背景的市级主官占比在三个时期的变化。可以看到,市级主官中理工科背景占比不断下降,与之相反的是,文史哲、经济管理背景占比不断增加。这些变化体现出干部选拔制度“专业化”的落实,也体现了国家治理目标从经济发展速度向经济发展质量、社会和谐稳定转变的过程。在以经济增长为导向的时期,大力发展第二产业带来了经济的飞速增长。这个时期,理工科专业背景的官员更能发挥作用。进入21世纪,理工科专业背景的市级主官占比下降,但经济管理、政治法学背景的市级主官占比上升,体现出从“理工治国”到“文科理政”的观念转变,经济管理、政治法学等知识背景与产业发展的联系不如理工科背景那么直接,但对社会治理、经济高质量发展等方面具有更多理论知识,有助于社会、经济、政治的多维度发展。

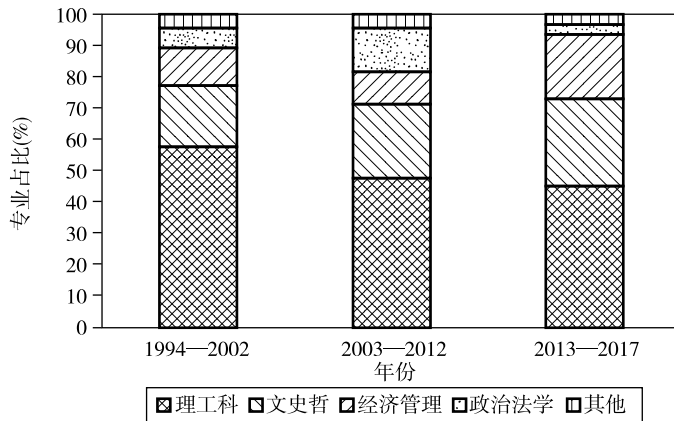


图6 市级主官本科教育专业分布

五、培 养

如前所述,本文把“培养”定义为上级组织部门通过人事调动提高党政领导干部的治理能力和人力资本的现象。中组部2006年颁布的《党政领导干部交流工作规定》对干部交流做出了具体规定,指出干部跨地域、跨部门交流“锻炼提高领导能力”。从政策文件来看,官员异地交流具有明显的“培养”意图,组织部门希望通过有计划地安排各级领导干部异地交流,汲取不同地区的治理经验,提高官员自身的能力水平。

我们利用CCER官员数据库中1994—2017年间市级主官的正处级及以上的履历信息,将官员调动分为M-form内调动(主要体现为跨城市调动)、

U-form内调动（主要体现为跨部门调动）和 M-form 和 U-form 之间的调动。¹⁰考察这些调动本身存在的规律及随时间变化的趋势，对于理解官员选拔中的培养体系具有重要意义。

图7展示了1994—2017年间市级主官的主要工作背景。我们将官员背景大致分为三类¹¹：一类是主要在“块块”任职的官员，包括区县及地市的党政领导班子成员；一类是主要在“条条”任职的官员，包括市机关部门、省机关部门；最后一类则在“条条”和“块块”都曾经任职。从图7可以看出，纯 M-form 和纯 U-form 的官员数量随时间逐步减少，而具备地方与机关双重经验的官员比例大幅增加。在1994年，兼具地方与机关工作经验的官员比例不到40%，到了2017年，该类官员占比接近70%。由此可见，经验的丰富性得到强化。

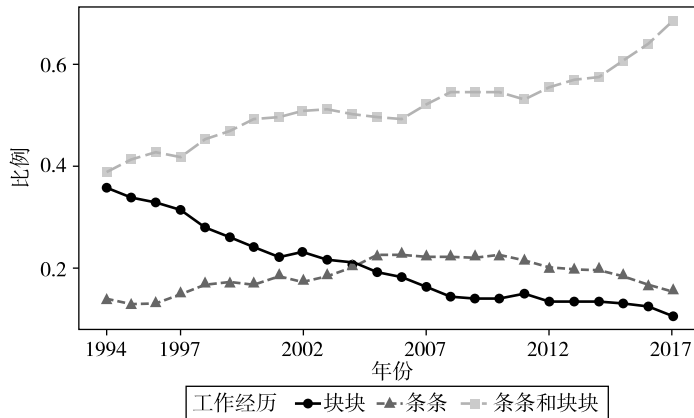


图7 市级主官的工作背景占比变化

由于我们的研究样本为市级主官，其任前的调动经历主要发生在省内，因此在分析调动经验时，我们主要考虑省内发生的两种调动：跨市调动与跨部门调动。图8是各年市级主官的平均城市任职经验与平均部门任职经验。从图中可以看出，1994年人均工作城市数刚过1个，而到了2017年，市级主官任前的城市工作经历高达1.6个，这表明，官员在担任市级主官前，跨城市调动的经历越来越多。同时，人均机关部门工作数也从0.7个上升至近1.5个部门，官员的跨机关部门工作经验同样得到增加。经验的丰富性有正反两方面的作用。一方面，被提拔的官员的经验更丰富，能力更强；另一方面，为在年龄到期之前升至一定的级别，他们在一个位置上待的时间缩短，从而不利于地方或部门的发展。如何解决这个矛盾，是组织部门需要认真考虑的问题。

¹⁰ “条条”和“块块”的定义参见 Qian *et al.* (2007)。

¹¹ 这三类占市级主官人数约85%，其他种类如中央、国企占比约15%，在此不作考查。

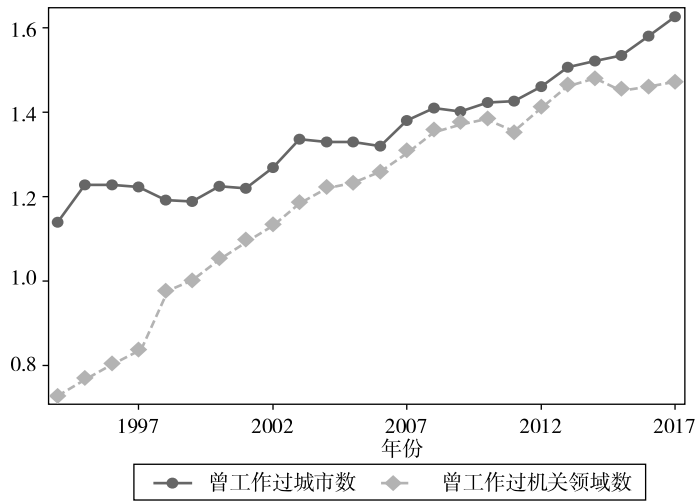


图8 市级主官调动变化

接下来的问题是：经验越丰富的官员，能力是否越强？图9给出了答案。图9显示的是市级主官任现职之前任职过的城市数量的分布及其与任市级主官期间能力之间的关系。多数官员的任职城市数在一到两个之间（任职城市数为0表示从机关直接升任城市主官），任职城市越多，官员的能力越强，说明培养的确是有效的。

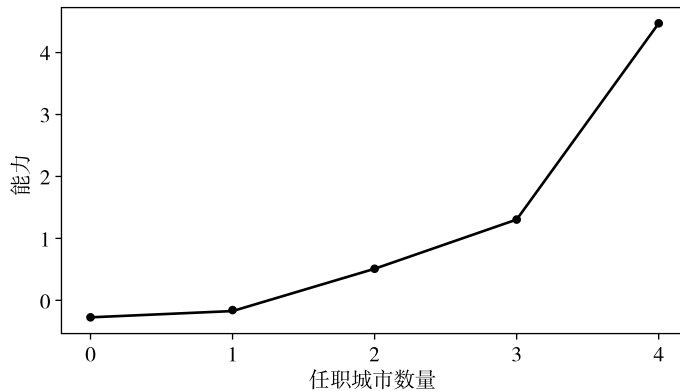


图9 市级主官之前任职城市数与官员能力

跨领域、跨地区和跨部门的调动，已经成为当今中国官员选拔体系中越来越重要的一环，然而，制度化本身具有两面性。一方面，制度化体现了制度的成熟化过程；另一方面，制度化也可能走向制度僵化的困境。当整个体制中所有规则都不得逾越，官员按部就班地完成政策文件中每一项关于其职业发展的必经步骤，才能获得提拔或晋升，而不视具体情况而定，便是僵化的一个体现。此外，上级党委对于干部的升迁起到决定性的作用，因而倾向

于把干部调到身边，以便观察和培养，这也可能导致选拔机制的僵化和无效。图 10 进一步分解了市级主官的机关工作背景，横轴为时间，纵轴表示不同机关，圆点大小代表人数占比。从图中可以清晰地看出，具有政务、办公厅工作背景的官员从一开始就占最高比例，而且，比例随着时间推移越来越大；另外，在组织人事部门工作过的官员的比例也变得较大；相比之下，在经济部门（发改委、财税、金融）工作过的比例没有大的变化。组织人事、政务和办公厅的工作多与文案或迎来送往有关，并不做具体的决策，因而不大可能对官员的能力提升有太大的帮助，由此可以猜测，从这些部门提拔比例的上升，与这些部门的工作容易与领导接近有关。这不仅意味着选拔体制在走向僵化，而且可能意味着它在脱离选贤任能的路径，值得组织部门重视。

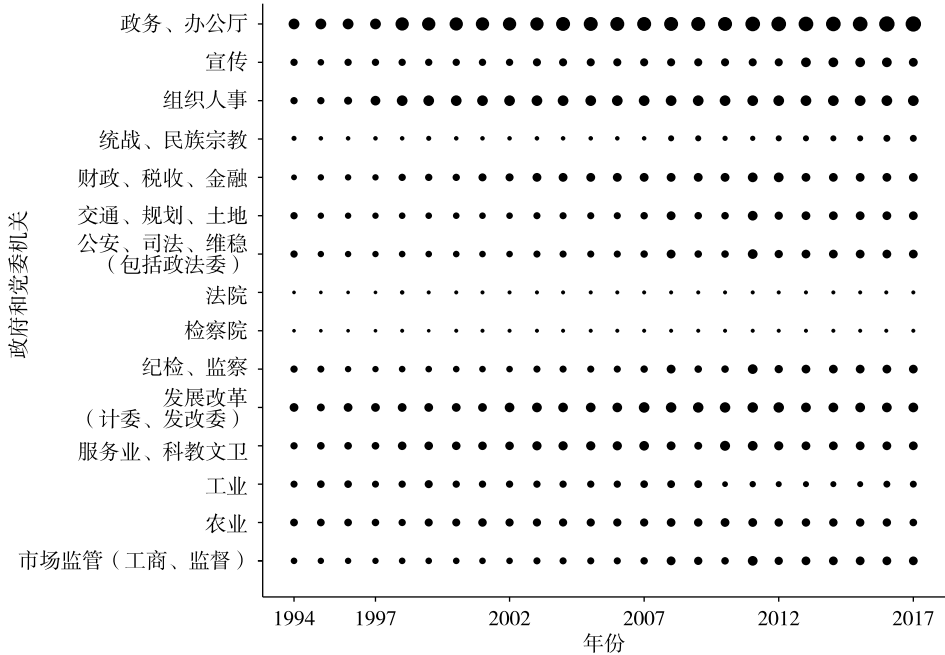


图 10 不同机关工作背景的市级主官比例

六、激 励

国家治理当中存在委托—代理关系。在中国的政治体系下，上级党组织是国家治理的委托人，下级官员是代理人，委托人给出晋升规则，以此激励代理人努力实现其治理目标。官员选拔中的一个重要问题是多任务下的激励问题，即国家面临着发展经济、稳定社会和保护生态等多方面的治理目标。

有些任务容易度量,有些任务不容易度量,激励容易偏向容易度量的任务(Holmstrom and Milgrom, 1991)。在现实中,经济增长是最容易度量的任务,也是地方最关注的事情,因此,官员晋升不可避免地落实到GDP增长竞争上来。周黎安(2007)将这个过程提炼为“晋升锦标赛”,即地方官员为了晋升而努力发展地方经济。一系列文献发现了官员晋升与地方GDP增长等经济表现之间的相关性(如Li and Zhou, 2005)。

官员的经济表现中既包含他们努力的成分,也包含他们能力的成分,激励关注的是努力的成分。能力在短期内是不会有太大的变化的,短期表现因而更可能反映官员的努力,因此,本文用官员短期表现与晋升之间的关系来验证晋升机制中存在的激励现象。我们用市级主官的任内年均GDP增速作为衡量官员短期表现的指标,根据任期结束时是否晋升分成两组,比较两组短期表现的分布的差别来反映晋升的激励效应。如果存在激励效应,那么晋升组的表现分布应该高于非晋升组。图11以市级主官的任期为观测单位,分晋升组和平调组画出任内年均GDP增长率(减去同期省内各市均值)的分布。¹²箱线图方框的中心线和上、下边界代表短期表现分布的中位数和上下1/4分位数。

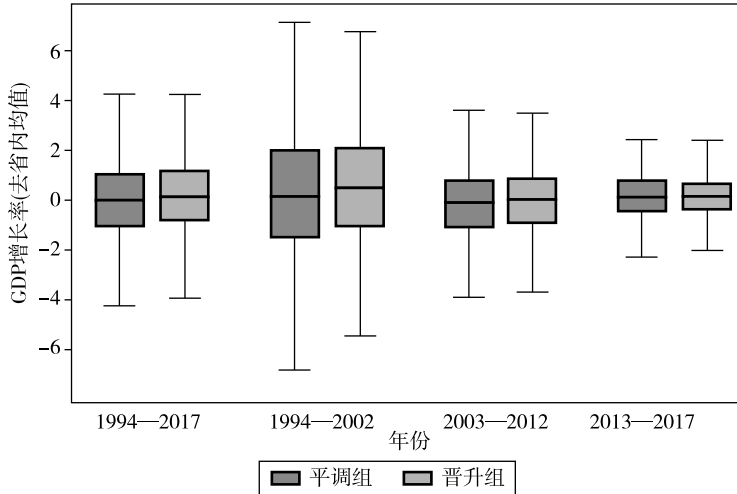


图 11 晋升组与平调组的任期内年均 GDP 增速分布

在 1994—2017 年全样本中,晋升组的短期表现整体上优于非晋升组。晋升组的中位数和上、下 1/4 分位数高出非晋升组约 0.2 个百分点,这支持了激励效应的假说。这与市级晋升的官员文献(杨其静和郑楠, 2013; Landry

¹² 晋升定义为任期结束时官员级别上升或市长晋升为市委书记;平调定义为任期结束时未晋升,且非退休、降职或停职。图中剔除了任期结束时退休、降职、停职或 2017 年任期尚未结束的样本。图中也剔除了任期少于两年的样本。

et al., 2018) 的结论也一致。图 11 还按三代领导集体时期划分了三个子样本, 以反映激励效应的动态变化。在 1994—2002 年的子样本中, 晋升组的表现明显优于非晋升组。晋升组的下 1/4 分位数高于非晋升组 0.5 个百分点, 中位数高于非晋升组约 0.3 个百分点, 上 1/4 分位数的经济增速也高于非晋升组。在 2003—2012 年的样本中, 晋升组表现略高于非晋升组, 但差异远不如 1994—2002 年间显著; 而在 2013—2017 年的样本中, 晋升组和非晋升组之间看不出明显的差别。值得注意的是, 箱线图的分布宽度随时间不断下降, 因此增加一个百分点 GDP 在不同时期代表着不同的政绩水平。尽管如此, 比较两组间的相对差异在时间上的趋势也会发现激励效应越来越不明显。

以上发现与党的工作重心的转变是一致的。2012 年之前、特别是江泽民时代, 我国的人均收入还比较低 (2002 年我国才进入中等收入国家行列), 经济发展因此是党和国家的第一要务, 体现在官员激励机制上, 经济增长自然成为最重要的指标。2013 年之后, 反腐成压倒之势, 干部队伍的纯洁性成为党建和干部制度的重中之重, 官员的提拔不再唯 GDP 论, 反映在我们的数据上, 就是增长的激励效应消失。

图 12 从政治—商业周期的角度, 进一步展示了基于短期表现的激励随时间的变化。政治—商业周期指的是, 由于临近政府换届时——通常是党代会附近的年份——官员调动和升迁比平时更频繁, 所以官员会有动机在临近换届前更积极地响应组织考察的指标。Xi *et al.* (2018) 研究了中国市级主官的政治—商业周期现象, 发现能力较低的官员会更可能响应政治周期。在图 12 中, 我们把 55—58 岁临近退休的市委书记和更年轻的其他书记作对比。市级主官的年龄与晋升有明显的关系 (Yao and Zhang, 2015), 58 岁是一个重要的年龄节点, 55—58 岁之间面临着政治生涯的最后升迁机会, 因此在临近退休前, 官员更有动机积极响应考察的指标, 争取提拔机会。图 12 中的纵坐标是城市在当年省内标准化后的 GDP 增长率, 即本市的增长率减去省内均值后再除以省内标准差得到的值。这样的处理使各年份之间的数值具有可比性。可以明显看出, 在 2012 年之前, 55—58 岁的市委书记任期间的经济表现呈现出明显的政治—商业周期, 而更年轻的市委书记却没有。在 1997、2002 和 2007 年这三次换届年份, 55—58 岁市委书记的增长率分别高于同期年轻书记 0.22、0.10 和 0.18 个标准差。值得注意的是, 这个现象在 2012 年之后明显弱化。在 2012 年, 55—58 岁市委书记的增长率高出年轻市委书记仅 0.6 个标准差; 到了 2017 年, 政治—商业周期已然消失。这些结论与上述党的工作重心的转变是一致的。

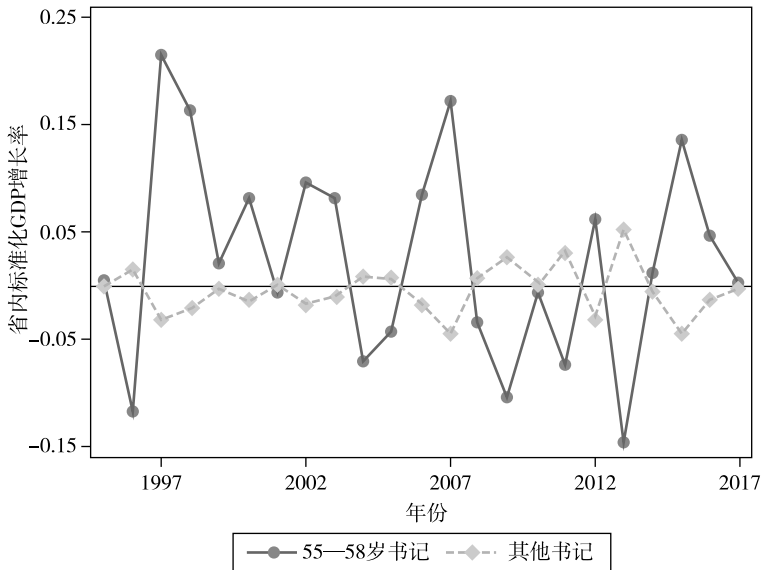


图 12 临近退休的市委书记对政治周期的响应

七、总 结

本文介绍了 CCER 官员数据库, 并利用这个数据库从选拔、培养和激励三个角度描述了 20 世纪 90 年代初期以来中国的官员选拔制度, 进而阐述了不同时期国家治理的逻辑。通过分析曾任市级主官官员的特征和履历信息, 我们主要得到以下四方面的结论。第一, 官员选拔效果在官员的能力和教育的上都有明显的体现。高能力和受过大学教育的官员在长期的晋升中有明显优势。从时间趋势上看, 官员的教育水平在扣除“文化大革命”影响后是在不断上升的, 官员知识化比例越来越高, 专业分布上理工科比例明显下降, 这与政府治理理念从注重生产到加强治理的转变相一致。第二, 培养机制是目前官员晋升文献所忽略的一种重要机制, 培养主要通过调动实现, 调动增加了官员的治理能力和人力资本。本文发现, 无论是就职地区、还是就职部门, 1994 年以来的省、市级党政领导人的履历都在不断丰富。第三, 1994—2002 年的官员经济表现显著影响晋升, 2002 年之后弱化, 2012 年之后二者不再存在显著关系。可见, 在市级主官晋升考核中 GDP 增速的重要性在逐渐降低, 经济领域的激励效应在逐渐下降。第四, 由于强调经验的积累, 官员晋升路径变得更加复杂, 而且, 办公厅和组织人事部门成为升迁路径上重要的一环。这些发现表明, 我国的官员选拔制度有走向僵化的危险, 需要引起组织部门的关注。

中国的政体有别于西方的民主体制。在西方民主体制中, 官员由民众投

票选举产生；在中国，中国共产党承担起官员选拔的责任，其本身不仅受到党章的约束，也受到全国人民代表大会和中国人民政治协商会议的监督（Yao, 2016）。因此，不同于民主体制下的官员对选民的迎合，党对官员选拔的标准是中国官员需要达到的目标。而官员选拔标准的制定，直接由国家治理以及党建目标决定。20世纪90年代，经济增长是国家最迫切的需要，官员的选拔主要围绕业绩和能力指标展开；通过选拔有能力的、知识结构更符合增长需要的人才，中国的经济得到了高速增长。之后，随着收入水平的提高和国家治理目标的多元化，晋升作为激励手段的作用下降。无论是在哪个时期，培养一直是官员选拔的重要手段。培养是一个长期的过程，通过不同职位的历练，官员的治理能力得到加强。这只有在中国这样以党为核心的体制下才可能实现。培养意味着更注重长期的发展，避免短期得失的影响。这在民主选举制度下是无法实现的。当然，在关注成功的结果时，我们也需要不断地调整和革新，以避免体制的僵化。

本文的研究成果只是初步的，其中一些问题值得进一步深入研究；另外，由于篇幅所限，本文也遗漏了一些议题，如个人关联在晋升中的作用、不同层级和不同地区之间的差异，等等。本文旨在抛砖引玉，期待更多的高质量的研究出现。

参 考 文 献

- [1] Bell, D., *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton University Press, 2015.
- [2] Besley, T., "Political Selection", *Journal of Economic Perspectives*, 2005, 19 (3), 43-60.
- [3] Besley, T., J. Montalvo, and M. Reynal-Querol, "Do Educated Leaders Matter?", *The Economic Journal*, 2011, 121 (554), F205-227.
- [4] Campion, M., L. Cheraskin, and M. Stevens, "Career-Related Antecedents and Outcomes of Job Rotation", *Academy of Management Journal*, 1994, 37 (6), 1518-1542.
- [5] Chen, Y., P. Li, and Y. Lu, "Career Concerns and Multitasking Local Bureaucrats: Evidence of a Target-Based Performance Evaluation System in China", *Journal of Development Economics*, 2018, 133, 84-101.
- [6] 陈硕, "从治理到制度: 央地关系下的中国政治精英选拔, 1368—2010", 复旦大学工作论文, 2015年。
- [7] 陈硕、朱志韬, "相对绩效考核与自由裁量权: 中国县级官员治理考察", 复旦大学工作论文, 2019年。
- [8] Cheng, L., and L. White, "The Fifteenth Central Committee of the Chinese Communist Party: Full-Fledged Technocratic Leadership with Partial Control by Jiang Zemin", *Asian Survey*, 1998, 38 (3), 231-264.
- [9] Dal Bó, E., F. Finan, O. Folke, T. Persson, and J. Rickne, "Who Becomes a Politician?", *The Quarterly Journal of Economics*, 2017, 132 (4), 1877-1914.
- [10] De Mesquita, B., A. Smith, R. Siverson, and J. Morrow, *The Logic of Political Survival*. MIT

- Press, 2003.
- [11] 杜兴强、曾泉、吴洁雯, “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”, 《金融研究》, 2012 年第 2 期, 第 30—47 页。
- [12] Fearon, J., “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types Versus Sanctioning Poor Performance”, *Democracy, Accountability, and Representation*, 1999, 55-61. Cambridge University Press.
- [13] Fisman, R., and Y. Wang, “The Distortionary Effects of Incentives in Government: Evidence from China’s ‘Death Ceiling’ Program”, *American Economic Journal: Applied Economics*, 2017, 9 (2), 202-18.
- [14] Holmstrom, B., “Moral Hazard and Observability”, *Bell Journal of Economics*, 1979, 10 (1), 74-91.
- [15] Holmström, B., “Managerial Incentive Problems: A Dynamic Perspective”, *The Review of Economic Studies*, 1999, 66 (1), 169-182.
- [16] Holmstrom, B., and P. Milgrom, “Multitask Principal-Agent Analyses: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1991, 7, 24-52.
- [17] Jia, R., M. Kudamatsu, and D. Seim, “Political Selection in China: The Complementary Roles of Connections and Performance”, *Journal of the European Economic Association*, 2015, 13 (4), 631-668.
- [18] 蒋德权、姜国华、陈冬华, “地方官员晋升与经济效率: 基于绩效考核观和官员异质性视角的实证考察”, 《中国工业经济》, 2015 年第 10 期, 第 21—36 页。
- [19] Jones, B., and B. Olken, “Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II”, *The Quarterly Journal of Economics*, 2005, 120 (3), 835-864.
- [20] Landry, P., X. Lü, and H. Duan, “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder”, *Comparative Political Studies*, 2018, 51 (8), 1074-1105.
- [21] Li, H., and L. Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, 2005, 89 (9-10), 1743-1762.
- [22] Li, L., F. Wan, T. Xi, and Y. Yao, “Rotation for Promotion: Political Human Capital and Economic Performance in China”, Manuscript, Peking University, 2019.
- [23] 李振、刘治, “中国干部交流机制的历史演进与运行逻辑——以 1101 位省部级领导干部任职经历为案例”, 《中国政治学》, 2018 年第 2 期, 第 14—18 页。
- [24] 卢洪友、卢盛峰、陈思霞, “关系资本、制度环境与财政转移支付有效性——来自中国地市一级的经验证据”, 《管理世界》, 2011 年第 7 期, 第 9—19 页。
- [25] 罗党论、余国满、陈杰, “经济增长业绩与地方官员晋升的关联性再审视——新理论和基于地级市数据的新证据”, 《经济学》(季刊), 2015 年第 14 卷第 3 期, 第 1145—1172 页。
- [26] Maskin, E., and J. Tirole, “The Politician and the Judge: Accountability in Government”, *American Economic Review*, 2004, 94 (4), 1034-1054.
- [27] Maskin, E., Y. Qian, and C. Xu, “Incentives, Information, and Organizational Form”, *The Review of Economic Studies*, 2000, 67 (2), 359-378.
- [28] Ortega, J., “Job Rotation as a Learning Mechanism”, *Management Science*, 2001, 47 (10), 1361-1370.
- [29] Przeworski, A., “Democracy: A Never-Ending Quest”, *Annual Review of Political Science*, 2016, 19, 1-12.
- [30] Qian, Y., G. Roland, and C. Xu, “Coordinating Reforms in Transition Economies”, *The Economics of Transition: The Fifth Nobel Symposium in Economics*. Palgrave Macmillan, 2007.

- [31] Shi, X., T. Xi, and Y. Yao, "Better than On-the-Job Training: Experience and Leaders' Economic Performance", Working Paper, 2017.
- [32] Shi, X., and T. Xi, "Race to Safety: Political Competition, Neighborhood Effects, and Coal Mine Deaths in China", *Journal of Development Economics*, 2018, 131, 79-95.
- [33] 宋冉、陈广汉, "官员特征、经历与地方政府教育支出偏好——来自中国地级市的经验证据", 《经济管理》, 2016年第12期, 第160—180页。
- [34] 徐磊、王伟龙, "省级政坛 CEO 与地方经济增长: 商而优则仕?", 《管理世界》, 2016年第1期, 第29—43页。
- [35] Walder, A., B. Li, and D. Treiman, "Politics and Life Chances in a State Socialist Regime: Dual Career Paths into the Urban Chinese Elite, 1949 to 1996", *American Sociological Review*, 2000, 191-209.
- [36] Xi, T., Y. Yao, and M. Zhang, "Capability and Opportunism: Evidence from City Officials in China", *Journal of Comparative Economics*, 2018, 46 (4), 1046-1061.
- [37] Xu, C., "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature*, 2011, 49 (4), 1076-1151.
- [38] 徐现祥、王贤彬、舒元, "地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据", 《经济研究》, 2007年第9期, 第18—31页。
- [39] 徐现祥, 《中国地方官员治理的增长绩效》。北京: 科学出版社, 2011年。
- [40] 杨其静、郑楠, "地方领导晋升竞争是标尺赛, 锦标赛还是资格赛", 《世界经济》, 2013年第12期, 第130—156页。
- [41] 杨海生、陈少凌、罗党论, "政策不稳定性与经济增长——来自中国地方官员变更的经验证据", 《管理世界》, 2014年第9期, 第13—28页。
- [42] Yao, Y., and M. Zhang, "Subnational Leaders and Economic Growth: Evidence from Chinese Cities", *Journal of Economic Growth*, 2015, 20 (4), 405-436.
- [43] 姚洋, "解读中国选拔制", 《战略与管理》, 2016年第2期, 第115—146页。
- [44] Zang, X., "University Education, Party Seniority, and Elite Recruitment in China", *Social Science Research*, 2001, 30 (1), 62-75.
- [45] Zang, X., "Technical Training, Sponsored Mobility, and Functional Differentiation: Elite Formation in China in the Reform Era", *Communist and Post-Communist Studies*, 2006, 39 (1), 39-57.
- [46] 张尔升, "地方官员的企业背景与经济增长——来自中国省委书记、省长的证据", 《中国工业经济》, 2010年第3期, 第129—138页。
- [47] 张军、高远, "官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据", 《经济研究》, 2007年第11期, 第91—103页。
- [48] 张平、赵国昌、罗知, "中央官员来源与地方经济增长", 《经济学》(季刊), 2012年第11卷第2期, 第613—634页。
- [49] Zhou, X., "Partial Reform and the Chinese Bureaucracy in the Post-Mao Era", *Comparative Political Studies*, 1995, 28 (3), 440-468.
- [50] 周黎安, "中国地方官员的晋升锦标赛模式研究", 《经济研究》, 2007年第7期, 第36—50页。

Selection, Training and Incentivizing —Evidence from the CCER Officials Dataset

YANG YAO* TIANYANG XI LIXING LI HE WANG FENG WAN
QIAN ZHANG SONGRUI LIU SHUNDONG ZHANG

(Peking University)

Abstract The promotion of officials is one of the key features of China's political system. Using the personal career data provided by the CCER Officials Dataset for officials who served as city officials in the period 1995–2017, we describe a full picture of China's promotion system and discovers important trends regarding three key components of promotion, namely, selection, training and incentivizing. While selection on ability and education has always been important, the role of training has been enhanced and incentivizing has become less important. These findings are consistent with the changes of China's development stage and the shift of the party's priorities.

Key Words political selection, sponsored promotion, local government incentives

JEL Classification P26, D73, O43

* Corresponding Author: Yang Yao, National School of Development, Peking University, No. 5 Yiheyuan Road, Haidian District, Beijing, 100871, China, Tel: 86-10-62753103; E-mail: yyao@nsd.pku.edu.cn.