

地方官员政绩激励的制度分析^{*}

陈家喜

内容提要：“政绩出干部”揭示了政绩表现与官员晋升之间的密切关系，展现了地方官员在政绩激励下的行动逻辑。党管干部、分层考核和绩效晋升共同构成激励地方官员施政的制度要素，形成政绩激励的触动机制，决定地方官员升迁的基本规则。政绩评价指标体系本身可以区分为“正向和逆向”“强与弱”两个维度，并且随着政治情境的变化中央进行适应性的调整。地方官员是被政绩激励制度塑造的理性行动者，他们在不同政治情境下，根据政绩评价指标结构的变化和激励强度的调整而选择施政的重心和方向，寻求政绩指标的最大化。

关键词：政绩激励 地方官员 理性行动者

在中国政治情境下，“政绩出干部”浓缩了政绩评价与官员晋升的密切关系，突出的政绩是干部提拔重用的重要基础。有关地方官员群体的研究成果，如委托代理体制、压力型体制、晋升锦标赛、共谋现象、行政发包制等，都将官员政绩表现与职务升降挂起钩来，并由此考察他们的施政重心与决策方向。在晋升激励驱动下，各类地方官员的政绩扭曲现象层出不穷，如由GDP崇拜引发普遍性的“政绩锦标赛”，围绕政绩考核形成纵向政府间的“共谋现象”，为了防范一票否决采取“花钱买太平”，为了获得新政绩出现“新官不理旧账”，以及急功近利的“大拆大建”与“烂尾工程”等等。然而，伴随中央改革政绩考核制度的步伐，“不简单以GDP论英雄”，为官不为、懒政怠政现象开始在一些地方官员群体中滋生蔓延，政绩的指挥棒似乎正在失去应有的效力。因此，政绩能否“出干部”，何种政绩“出干部”，何种情形下政绩“出干部”，以及政绩如何“出干部”等，并没有得到很好的理论解构。

政绩是认识中国纵向权力关系和地方官员行为的锁钥。在条块结合的体制下，地方党政主要官员即党政领导人是各级政权的权力核心与责任主体，从中央到地方的政绩考核，也集中体现为对各级党政领导人个体的绩效评价，政绩自然成为左右地方官员行为的指挥棒。本研究尝试通过对政绩激励的制度体系、指标模型与运行机理的解构，探讨地方官员的施政偏好与政策选择，从而把握政绩激励的理论逻辑及政绩评估科学化建构的路径。

一、地方官员：中央的代理人抑或自主的行动者

地方官员的行动究竟受到何种因素左右？政治价值、上级指令、公众支持抑或施政绩效等，一直是理论界关注的热点因素。从比较的意义上看，公共选择理论基于个体理性主义的假设，将

^{*} 本文为国家社会科学基金重点项目“地方官员政绩激励的生成机制与政策引导研究”（16AZZ013）和广东省人文社科省级重大项目“广东省地方政府创新的经验梳理与模式拓展研究”（2014WZDXM025）的研究成果。

政治主体包括政治家、官僚以及选民,看成是精于利益算计的理性行动者。在竞争性政治环境中,政治连任、社会声望以及选票支持是政治人物的核心利益。^①“经济投票模型”也发现,理性的选民会根据经济状况决定他们手中选票的投向,那些任期内取得良好经济绩效的政治家及政党常常会得以连任。^②同样基于官僚个体理性的假设,新公共管理理论强调通过量化的绩效标准、严格的考核程序和明确的绩效奖赏克服行政官僚的低效与惰性。^③上述研究对于政治主体的行为理性,特别是对绩效追求的判断,带有特定的政治情境色彩,是基于西方竞争性选举体制以及政治与行政二分体制的基础之上。

尽管中西方存在权力结构与制度环境的差异,但是官员对于政治生涯的追求却有共通之处。建立在中国干部管理体制认识基础之上的委托代理理论认为,地方官员是中央政府的代理人而非地方政治家,中央政府通过绩效评估、职位流动以及政治升迁有效控制这一支代理人队伍,确保中央政策在地方的贯彻实施。^④基于相似假设的“压力型体制”理论认为,上级政府将重要的政策决议转化为政绩评价的“硬性指标”,再自上而下地逐级量化分解、放大和强化,并辅之以物质化的奖惩机制,从而确保上述政策在基层政府的落实。^⑤这一理论还衍生出相关研究结论,如“目标责任制”^⑥、“行政发包制”^⑦以及“上下分治的治理体系”^⑧等。

政绩评估的过程不仅体现为自上而下的指标下压与层层考核,还表现为上下行政层级的信息交流和组织互动。地方能动性理论认为,地方官员并非僵化地执行上级政令的“代理人”,他们还是具有自主意识和利益偏好的“能动者”^⑨和“战略性群体”^⑩。地方官员的能动性有着各种形态的表现形式,如执行任务时的欺上瞒下、造假应付、替换目标的上下串通行为,处置越级信访时上下串通的“销账现象”,以及更为常见的“上有政策,下有对策”的政策扭曲现象。当然,地方

- ① 詹姆斯·M·布坎南、戈登·塔洛克《同意的计算:立宪民主的逻辑基础》,第44~65页,中国社会科学出版社,2000年版。
- ② Michael S. Lewis-Beck and Mary Stegmaier, “Economic Determinants of Electoral Outcomes”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 3, No. 1, 1999; James E. Alt, David D. Lassen and John Marshall, “Credible Sources and Sophisticated Voters: When does New Information Induce Economic Voting?” *Journal of Politics*, Vol. 78, No. 2, 2016.
- ③ 戴维·奥斯本、特德·盖布勒《改革政府:企业家精神如何改革着公共部门》,第1~17页,上海译文出版社,2006年版;小威廉·T·格姆雷、斯蒂芬·J·巴拉《官僚机构与民主:责任与绩效》,第191~203页,复旦大学出版社,2007年版;James L. Perry, Trent A. Engbers and So Yun Jun, “Back to the Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and the Perils of Persistence”, *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 1, 2009.
- ④ Maria Edin, “State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective”, *The China Quarterly*, No. 173, 2003; Pierre F. Landry, Xiaobo Lü and Haiyan Duan, “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder”, *Comparative Political Studies*, 2017年9月17日, <https://doi.org/10.1177/0010414017730078>, 2018年5月23日。
- ⑤ 荣敬本等《从压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革》,第28~56页,中央编译出版社,1998年版;徐勇、黄辉祥《目标责任制:行政主控型的乡村治理及绩效——以河南L乡为个案》,《学海》2002年第1期。
- ⑥ Jie Gao, “Governing by Goals and Numbers: A Case Study in the Use of Performance Measurement to Build State Capacity in China”, *Public Administration and Development*, Vol. 29, No. 1, 2009; 王汉生《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》2009年第2期。
- ⑦ 周黎安《行政发包制》,《社会》2014年第6期。
- ⑧ 曹正汉《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期。
- ⑨ 杨雪冬等《地方政治的能动者:一个比较地方治理的分析路径》,《东南学术》2013年第4期。
- ⑩ Thomas Herberer and Gunter Schubert, “County and Township Cadres as a Strategic Group. A New Approach to Political Agency in China’s Local State”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 17, No. 3, 2012.

官员的能动性也有积极的方面,如创造性地落实任务而形成的政府改革与政策创新。^①

如果说政绩与晋升存在相关性,那么改革时期经济绩效无疑就成为政绩体系的核心指标。“晋升锦标赛”理论认为,中国经济增长的奇迹应当从政治因素而非经济因素中寻找,地方政府围绕招商引资、地方财税、GDP指标的经济竞争,本质上是一种地方领导人出于晋升导向的政治竞争。^②基于经济绩效的政治晋升理论也遭致许多质疑与批评,中央任用干部的裁量空间、经济数据造假与扭曲、关系背景与政治网络的存在^③,都削弱了这一理论的解释力。

上述成果为深化政绩激励研究提供了重要的理论基石,但从深化研究的角度看还存在三个尚待拓展的空间:一是现有研究只是考察了有限的政绩指标,如经济增长、信访维稳、政府创新等对地方官员的影响,对于其余几十项政绩指标如公共服务、科技创新、廉政建设缺乏回应和解析。这些政绩考核指标是否会对地方官员行为产生影响,以及产生多大的影响,现有研究较少涉及。二是多数研究先验性地把政绩评价看成是一成不变的制度,而忽略了政治情境变化对于政绩评价制度以及政绩激励机制的影响。三是地方官员究竟是“中央政府的代理人”还是“地方政治的能动者”?他们如何在两种冲突的角色间进行平衡?现有研究成果未能对上述问题提供清晰的思路,而且当前的研究还存在主题的分散性和结论的冲突性,使得我们对于地方官员政绩激励的认识处于“盲人摸象”的境地。

与其纠结于地方官员是中央的代理人还是地方能动者,倒不如考察政绩考评制度如何影响地方官员的行为及自主性空间。新制度主义提出,制度影响着规则、概念、行为以及结果;同时制度的形成与作用发挥又受制于其所处的环境。^④笔者认为,制度既决定地方官员的代理人属性,同时也赋予其能动性空间。现有的政绩激励制度框架,是激励地方官员行动的外部诱因;而官员在这一制度空间下如何作为,则可以看成是内部动力。影响地方官员的制度要素至少包括选拔标准、评价指标、考核方式、激励与惩罚措施等。而作为理性行动者的地方官员,可以熟悉制度、规避制度、利用制度,获取最佳政绩表现进而为晋升创造条件。因此政绩评价是中央调控地方的制度安排,地方官员是受到这一制度影响且具有一定自主性的理性行动者。

二、影响地方官员的政绩激励制度分析

政绩考核制度对地方官员行为发挥指引和导向作用,建立在三个潜在的假设基础之上:一是假定所有的干部都具有晋升的强烈欲望,愿意为晋升做出努力;二是假定干部晋升主要依据政绩考核的结果;三是假定上级有权并严格按照政绩考核的指标对地方干部进行考核。从官员绩效评价和晋升动机的现实运行来看,上述假定存在可能的例外情况:不是所有的官员都会具有晋升的冲动,比如即将退休的官员;也不是所有的晋升都基于高政绩表现,比如关系网络以及竞争者实力;也并非所有的考核都严格对照指标,比如某一关键性指标过于出众或者出现一票否决情况等等。但总体而言,党管干部、层级考核以及绩效晋升,共同构成纵向政治调控的制度结构,也为地方党政领导人谋取政绩提供了强

① 俞可平《应当鼓励和推动什么样的政府创新——对中国地方政府创新奖入围项目的评析》,《河北学刊》2010年第2期; Xufeng Zhu, “Inter-regional Diffusion of Policy Innovation in China: A Comparative Case Study”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 25, No. 3, 2017.

② 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。

③ 陶然等《经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》,《管理世界》2010年第12期; Victor Shih, Christopher Adolph and Mingxing Liu, “Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China”, *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1, 2012.

④ Adam Przeworski, “Institutions Matter?” *Government and Opposition*, Vol. 39, No. 4, 2004.

大动力,政绩激励的作用不言而喻。因此,上述假设能够基本概括地方官员政绩考核的实际情况。

(一) 政绩激励的制度框架

基于现有的干部选拔任用考核制度,我们可以对政绩激励的制度结构进行进一步分解。中央将宏观战略细化为绩效指标,分解下放到地方政府;同时辅之严格的绩效考核和绩效导向的晋升制度,共同构成驱动地方党政官员落实评估指标的强大动力。因此,完整的政绩评价制度包含党管干部、层级考核和绩效晋升三项制度组合,这一制度组合构成地方官员政治升迁的基本规则,因而也对其施政行为产生强烈的激励效用。

党管干部是党的执政权力的题中之义,集中体现为各级党委及其组织部门对于干部选拔考核、擢升和罢免的决定性权力。“党要管党,一管党员,二管干部。对执政党来说,党要管党,最关键的是干部问题,因为许多党员都在当大大小小的干部。”^①党管干部的内涵十分宽泛,在具体实践中体现在三个层面:一是根据政治情境的需要制定不同时期的干部路线和政策。一定的政治路线制定之后,干部就是决定性的因素。党根据不同时期的政策需求制定相应的干部选拔标准。比如革命时期对于政治背景和阶级成分的重视,改革开放初期对于干部年轻化和专业化的重视。^②二是构建包括选拔、考核、管理、监督、升降、任免等一系列干部管理制度规范,建立专门从事干部管理的各级党委组织部门。三是直接向各级党委部门、国有企业、事业单位和社会团体,乃至基层组织推荐各级各类干部。在实际工作中,民主党派、各级党代表、人大代表和政协委员等提名推荐以及选举过程,往往也有执政党在其中发挥重要作用。

分层考核是干部分级分类管理的具体体现。分层考核是指上级党委及组织部门有权对下级党政官员进行考核评价,以及在此基础上进行奖惩的制度安排。当前执政党实行下管一级、分层管理、层层负责的干部管理体制,即中央管理的干部包括中央国家机关部委和省一级的干部,以及部分关系到国计民生和国家安全的骨干企业以及事业单位的主要领导干部;省委管理的干部为地(厅)一级干部以及下辖县(市)党政正职;其他各级党委(党组)根据中央确定的原则,拟定自己管理的干部职务名称表,确定具体管理权限。凡在管理权限范围内的干部任免,都由该党委(党组)做出决定或提名推荐。^③中央先后多次颁布干部考核的制度规范,明确干部分层考核的程序,比如2009年颁布的《党政工作部门领导班子和领导干部综合考核评价办法(试行)》,2013年颁布的《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》以及2014年颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》都明确规定,党委(党组)及其组织(人事)部门按照干部管理权限,履行选拔任用和考核评价党政领导干部的职责。

绩效晋升是指根据党政官员的施政绩效和工作成绩对他们加以提拔任用的制度安排。改革开放以来,中央确定以经济建设为中心的同时也调整了干部绩效考核的标准,从以政治挂帅转变到以施政绩效为主。自20世纪80年代末以来,中央不断修订完善党政官员的考核制度,先后出台一系列干部考核评价的制度规范^④,逐步明确“德、能、勤、绩、廉”五个维度的考核内容,考核评价结果成为官员选拔任用、交流轮岗、奖励惩处和职务升降的重要依据。在五项指标当中,“德、

① 《邓小平文选》第1卷,第328页,人民出版社,1994年版。

② 陈家喜《我国干部选拔制度改革路线图——以全国组织工作会议为线索》,《社会科学研究》2017年第5期。

③ 本书编写组《党政领导干部选拔任用工作手册》,第97-98页,中国言实出版社,2014年版。

④ 包括《县(市、区)党政领导干部年度工作考核方案(试行)》(1988)、《党政领导干部选拔任用工作暂行条例》(1995)、《党政领导干部考核工作暂行规定》(1998)、《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002)、《体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法》(2006)、《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》(2013)以及《党政领导干部选拔任用工作条例》(2014)。

能、勤、廉”带有定性评价和基础评价属性,上述指标的失分会导致官员受到降级或惩处,但这些指标加分却并不必然帮助官员得到晋升和奖励。相比而言,“绩”相对于其他指标更具有可量化和加分评价的属性,绩效突出的官员也更容易获得提拔、重用及奖励。

党管干部、分层考核和绩效晋升的制度体系,共同构成了地方官员政绩激励的动力机制。这一动力机制的核心是晋升激励,是基于政绩越高越容易得到提拔重用的基本假设。干部的任用、考核和擢升主要采取自上而下的方式进行。在高度竞争的晋升金字塔当中,地方官员必须在同级别官员政绩锦标赛中脱颖而出,方能被上级组织部门提拔重用。因此,比拼政绩指标、创造核心政绩、营造特色政绩、弥补政绩短板等成为官员的必备功课。由于政绩还带有鲜明的官员个体色彩,新任官员往往面临前后对比的继任压力。为了创造带有本人鲜明标识的政绩,“新官上任三把火”“新官不理旧账”“萧规曹不随”的现象也就不难理解。^①基于上述判断我们不难看出,政绩激励是解构地方官员行动逻辑和中国政治运行机制的锁钥。

(二) 政绩激励的模型建构

政绩考核指标如何对地方官员形成激励效应?长期以来,对于党政官员的绩效考核大多停留在定性评价层面,这一状况随着绩效评价制度的不断完善而得到改观,不仅考核方式日趋规范健全,而且考核内容也趋于多元量化。1998 中央印发的《党政领导干部考核工作暂行规定》规定的有关党政领导的实绩考核指标趋于细化,包括:经济工作指标、财政收入、人民生活水平、教科文卫体事业发展、环境与生态保护、人口与计划生育、社会治安综合治理以及党的建设等各个领域。^②这些指标与此前定性评价的实绩指标如经济建设、改革开放、精神文明、党的建设等笼统表述差异显著,说明地方官员的绩效考核正从定性评价向定量考核转变。

从2006 年中央印发的《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》及配套的考核评价办法开始,党政官员的绩效考核指标得到进一步细化,涵盖经济发展水平与效益、城乡居民收入、基础教育、城镇就业、医疗卫生、城乡文化生活、社会安全,节能减排与环境保护、生态建设与耕地等资源保护、人口与计划生育、科技投入与创新等诸多方面。^③2014 年颁布的《党政领导干部选拔任用工作条例》,明确党政官员工作实绩的重点内容包括经济发展和民生改善、社会和谐进步、文化建设、生态文明建设、党的建设等,这些重点内容又被细化为劳动就业、居民收入、科技创新、教育文化、社会保障、卫生健康,以及资源消耗、环境保护、消化产能过剩、安全生产、债务状况等具体指标。^④目前针对地方官员进行的政绩考核,主要依据中央文件精神,一些地方会结合实际进行指标分解和增减,这些指标共同构成了左右官员行动的“指挥棒”。

面对诸多的政绩考核指标,官员对于政绩指标的优先排序、权衡取舍的依据是什么?我们可以采取“正向和逆向”“强与弱”两个维度,建构政绩激励的理想模型,以更准确地考察地方官员政绩指标的偏好选择与激励方向。首先,我们可以将现有的政绩考核指标按照“正-负”激励和“强-弱”激励两个标准,区分“正向强激励”“正向弱激励”“逆向强激励”以及“逆向弱激励”四个象限,详见图1。正负激励指标主要区分标准是考核指标对地方官员行为激励的方向。比如,经济发展、居民收入、招商引资和教育文化事业都可以看作是正激励指标,

① 陈家喜、汪永成《政绩驱动:地方政府创新的动力分析》,《政治学研究》2013年第4期。

② 《党政领导干部考核工作暂行规定》,《纪检监察法规政策全书》,第527~533页,中国法制出版社2016年版。

③ 《中央组织部印发实施〈体现科学发展观要求的地方党政领导班子和领导干部综合考核评价试行办法〉》,《人民日报》2006年7月7日。

④ 《党政领导干部选拔任用工作条例》,《人民日报》2014年1月16日。

这些指标越高表明地方官员的政绩越突出,也越容易得到上级积极评价。相比之下,资源消耗、安全生产、政府债务、综治维稳则属于负激励指标,这些指标越高,地方官员被问责追责的可能性就越大。

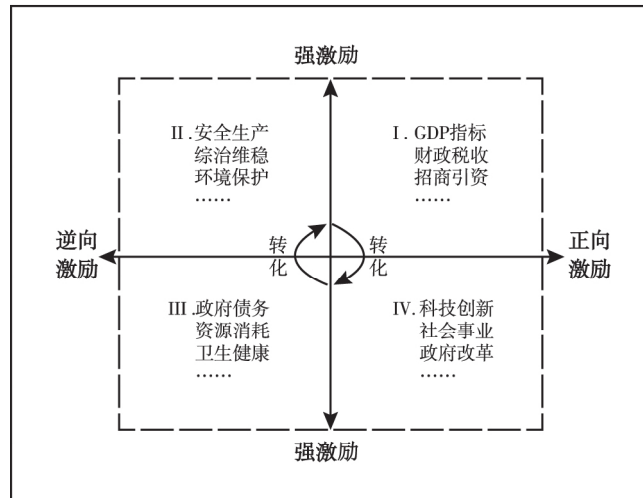


图1 地方官员的政绩激励模型图

在正负激励指标内部,各项指标权重不一,存在强弱之分。比如在正向激励指标当中,经济发展相对于社会事业、科技发展等具有更大的权重,属于正向强激励指标,这些指标越高,地方官员的政绩就越显著。而在负向激励指标当中,安全生产、综治维稳、环境保护作为“一票否决”指标,相对于其他指标如政府债务、耕地保护而言也具有更高的权重,属于负向强激励指标。这些“一票否决”指标一旦发生,地方官员当年度的绩效考核即被取消“好”的评选资格,甚至面临严肃追责的后果。政绩评价指标对于地方官员的“正负激励”和“强弱激励”进一步说明,并非所有的“政绩”都能“出干部”;只有那些“正向强激励指标”十分突出并且“负向强激励指标”达标合格的干部,才更有可能得到晋升。

三、官员政绩激励的历史检验

政绩考核和绩效晋升是执政党干部选用制度的重要内容。不同时期的政绩有不同的定义,被赋予不同的内涵,并且政绩指标的作用方向与权重大小也随着政治情境变化而变化。比如改革开放初期以GDP为核心的政绩激励体系,适应了“发展为第一要务”的政策需求。随着“科学发展观”的提出,综治维稳、安全生产、环境保护在官员政绩评价中占有越多越多的权重。党的十八大以来,随着全面从严治党的启动与展开,党建工作、廉政指标在官员政绩评价中得到了前所未有的重视。

20世纪80年代初期,中央提出“干部四化”的组织路线,突出强调准入条件而非绩效表现,革命化、年轻化、知识化和专业化是对进入干部队伍的资格限制。随着干部年龄和知识结构的改善提升以及改革开放事业的深入推进,官员个体的政绩表现与改革开放路线的实践成效形成越来越直接的关联。官员政绩特别是在贯彻改革开放路线上的表现,成为决定改革成效的重要因素。邓小平曾经指出,“我们现在就是要选人民公认是坚持改革开放路线并有政绩的人,大胆地

将他们放进新的领导机构里,要使人民感到我们真心诚意搞改革开放。”^①这一讲话精神随后在党的文件和制度规范中得到体现。党的十四大报告提出,“对坚决执行党的基本路线,有高度革命事业心和为人民服务的强烈责任感,在改革开放和现代化建设中政绩突出,群众信任的干部,要委以重任”。1995年中共中央组织部下发《关于加强和完善县(市)党委、政府领导班子工作实绩考核的通知》,明确提出把实绩考察作为考察评价干部的基础性条件。该通知提出要全面了解干部的德、能、勤、绩,同时更注重考核工作实绩,“把考核工作实绩情况作为了解德才的重要途径,把实绩考核结果作为评价干部的重要依据。”^②由此不难看出,这一时期工作实绩在干部考核中上升为首要因素,是评价德才的基础条件。

在发展作为“硬道理”和“第一要务”的政治情境下,地方官员实绩被进一步简化为经济增长的指标。经济增长的数据如GDP总量、财政收入、招商引资、人均收入等便成为考核官员的“正向强激励指标”。干部晋升过程中对于经济绩效的重视也形成层层强化的态势。“晋升锦标赛”理论强调,如果省一级干部之间采取以GDP为基础的锦标赛竞争,那么这些省所在的市、县、乡镇的官员也会参与这一锦标赛,并且GDP指标也会被逐级分解和放大,进而形成更大范围的GDP竞赛。^③然而,由于缺乏量化统计、第三方评估和考核监督制约机制,上级政府对下级的经济绩效考核主要靠听取汇报、查看统计报表等方式进行,一些地方官员采取编制假情况、假数字、假政绩获得“政绩”。^④在这一情形下,“政绩出干部”演化成“数字出干部”以及“干部出数字”的吊诡现象。

党的十六届三中全会确立科学发展观,把稳定和发展置于同等重要的地位,“和谐”渗透到社会管理的各个领域,和谐社会、和谐社区、和谐企业、和谐单位、和谐家庭等各种创建活动得到广泛推广。影响社会和谐的不利因素如综治信访、安全生产、治安消防、计划生育等也开始成为官员绩效考核的重要指标,甚至是左右官员升降的“负向强激励指标”。2009年中央印发《关于建立促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的意见》,明确要求干部绩效考核要“充分体现科学发展观和正确政绩观的要求”,特别是“履行维护稳定第一责任”“保障和改善民生的实际成效”。在这一精神指引下,各地围绕“综治维稳”出台一票否决的制度规范,比如明确党政领导班子对社会治安综合治理和维护社会稳定“负总责、负全责”,各部门、各单位党政一把手是社会治安综合治理和维护社会稳定的“第一责任人”,负“首要领导责任”,被上级综治委一票否决的地区责任人不予晋级晋升不得评优。^⑤在这一刚性维稳的体制下,为了实现“小事不出村、大事不出乡、矛盾不上交”的目标,一些地方政府或是采取强制手段截访,或是采取“怀柔”手段如“销号”、陪访、金钱收买、欺骗拖延等^⑥。研究者也将这种上下政府间串通、持续互动的行为概括为“共谋行为”^⑦。当综治维稳指标成为影响地方官员的负向强激励因素,进而可能造成其职业危机和仕途中断时,一些地方政府出现“共谋行为”便有了十分合理的解释。

① 《邓小平文选》第3卷,第300页,人民出版社,1994年版。

② 《1995关于加强和完善县(市)党委、政府领导班子工作实绩考核的通知》,中共中央纪委干部室编《纪检监察干部工作手册》,第463~467页,中国方正出版社,2002年版。

③ 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。

④ 中共中央组织部研究室(政策法规局):《2000年组织工作研究文选》(上册),第356页,党建读物出版社,2001年版。

⑤ 《综治维稳成效纳入绩效考核》,《南方日报》2010年11月5日《关于江西省社会治安综合治理及维护社会稳定领导责任制实施意见》,中央社会治安综合治理委员会办公室编《中国社会治安综合治理年鉴2004》,第553~555页,中国长安出版社,2004年版。

⑥ 于建嵘《“信访综合症”背后的潜规则》,《人民论坛》2010年第15期。

⑦ 周雪光《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》2008年第6期。

党的十八大以来,中央强力推进反腐败进程和全面从严治党,不仅带来干部选拔制度的重大调整,也对干部政绩考核影响深刻。经济指标的重要性下降,党的建设与廉政建设开始进入强激励指标的象限。具体来看,包括以下几个方面:

一是提出不唯GDP的考核标准。官员政绩的评价指标,全方位覆盖经济、政治、文化、社会、生态文明建设和党的建设等内容,而不再是单纯或者重点以GDP为核心的经济指标;并且在对外经济指标的评价方式上也趋于客观全面,要区分经济绩效取得背后的主观努力与客观条件、前任基础与现任业绩、个人贡献与集体作用、发展成果与成本代价等。^①在实际执行过程中,一些地方政府将经济发展程度实行分类考核,不同类型考核对象的指标设置各有侧重,城市圈突出经济绩效指标,文化旅游圈强调环境保护绩效指标^②;一些地方政府将环境保护作为GDP的替代指标,实行“生态保护优先评价”^③。从上述现象可以看出,尽管经济指标没有从正向强激励的指标象限中移出,但其对于官员的激励效用大为下降。

二是提升党建工作的评价权重。在全面从严治党的政治情境下,党建工作成为“最大的政绩”,党建工作不仅要和中心工作一起部署考核,对党员领导干部的考核也“首先是看抓党建工作的实效”^④。在中央的推动下,一些地方出台党建责任清单,参照政府责任清单形式细化党建工作责任,使党建责任可评价可考核;一些地方将抓好党建工作上升为“一把手”的主体责任,对于抓党建考核不合格者要进行问责追究。^⑤一些地方开展抓基层党建工作述职评议,对党组织书记抓党建工作进行考核评价,并把考核结果作为评先评优、选拔任用干部的重要依据。^⑥由此,党建工作从原先的正向弱激励指标变成正向强激励指标,党建考核也由虚到实,由松到严,成为衡量党员领导干部的核心政绩之一。

三是廉政成为重要的评价指标。以反腐败为重点的全面从严治党行动,带来干部考核制度的重要变化。清正廉洁成为对官员考核评价的重要指标,财产申报、离任审计、“凡提必审”等做法得到推广实施。中组部修订干部任免事项守则,将廉政指标直接纳入干部提拔的具体环节,要求“凡提四必”:即对拟提拔干部档案必审、个人有关事项报告必核、纪检监察机关意见必听、线索具体的信访举报必查。中纪委要求各级党委书记承担党风廉政建设主体责任、第一责任和首要责任,全面领导本地区、本单位党风廉政建设和反腐败工作,事实上确定地方党委领导人对于下属官员的腐败行为负有连带责任。^⑦在上述制度规范下,党风廉政建设成为负向强激励指标,成为提拔地方党委领导人的重要考核内容。

总体上看,党的十八大以来政绩考核的变化突出体现了党的组织路线的变化,贯彻清廉、务实、担当的干部选拔标准,扭转过分突出经济指标的倾向,突出全面综合性的政绩评价;同时也呼应了党的十八大以来全面从严治党的政治要求,将党建工作和廉政表现提到了前所未有的高度。然而,在一些地方官员群体当中,从邀功到避责,从积极作为到为官不为以及“廉而不为”、懒政

① 中共中央组织部《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,《人民日报》2013年12月10日。

② 《湖北省(州)党政领导班子和领导干部年度考核评价办法(试行)实施细则》2012年2月2日,中共恩施土家族苗族自治州委组织部网站,http://www.eszwzb.gov.cn/2012/0202/63887.shtml,2018年5月23日。

③ 陆培法、杨明方《环保不作为当心乌纱帽——中国官员考核环境权重首超GDP》,《人民日报海外版》2017年2月21日。

④ 习近平《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》,《人民日报》2014年10月9日。

⑤ 仲组轩《一些地方实行责任清单制度压实基层党建责任》,《中国组织人事报》2015年12月2日。

⑥ 沪组轩《找准新时代基层党建发力点突破口——上海召开书记抓基层党建工作述职评议会》,《中国组织人事报》,2018年2月9日。

⑦ 陈丰林《党风廉政建设“两个责任”探析》,《中国纪检监察报》2014年2月11日。

怠政的现象开始滋生。^①为此,中央到地方先后出台领导干部能上能下、容错免责等一些制度规范,以消除“不敢担当、不負責任、为官不为、庸懒散拖”等情形。^②上述现象也恰恰说明,地方官员既不是纯粹的中央代理人,也不是完全的地方能动者,而是理性的政治行动者。在政绩评价指标不断变动的背景下,他们选择最有利于自身的行动方式和施政策略。

四、结论

本研究试图通过对地方官员政绩激励的制度体系、指标模型和作用机制的梳理,解析“政绩出干部”的制度基础和运行逻辑,试图在三个方面对现有的研究进行深化和拓展:一是修正晋升锦标赛理论。政绩对于官员行为具有激励作用,但是政绩本身在不同历史时期具有不同的内涵。晋升锦标赛理论(其实是GDP锦标赛理论)可以解释特定时期或者特定区域地方官员间的政绩竞争关系。随着不同时期政治情境的变化,社会和谐、党的建设乃至廉政建设等指标对于官员也具有强激励的效用。二是解构政绩激励生成的制度要素:党管干部、绩效晋升和政绩考核制度。长期以来,我们过多地突出绩效与晋升的直接关系,忽略了党管干部的制度安排以及政绩考核的机制运行对于官员政绩评价及其晋升的影响。特别是由于政绩评价制度决定着地方官员升迁的基本规则,从而建构起政绩激励的触动机制。但是,在不同的政治情境下,执政党会适时地修正其组织路线,不仅带来干部选拔制度的变化,也带来政绩评价指标构成及其影响权重的变化。三是回应了地方官员形象的研究。现有研究将地方官员或是看成被动的中央代理人,或是被看成自主性的地方能动者。本研究提出地方官员是政绩制度塑造的理性行动者,在党管干部和绩效晋升的综合作用下,政绩考核体系成为激励地方官员施政的指挥棒。作为理性的政治行动者,他们需要在制度结构、资源禀赋和个体偏好的综合考量基础上,选择施政的重心和方向,寻求政绩指标的最大化。

基于上述研究发现,构建更为科学合理的政绩评价与激励制度,化解政绩激励的现实悖论,势必要求破除“只改指标,不改制度;只改程序,不改权力”的传统思维,形成整体性的优化框架。一是在宏观上,要根据政治情境变化调整政绩评价中的纵向权力关系,进一步强化政绩评价中的地方自主性和公众参与性。特别是拓展社会公众参与官员政绩评价的机会,让社会公众评价官员绩效发挥实际效力。二是在中观上,完善干部选拔、绩效评价和政治监督的制度体系,强化地方党政领导人对上的执行力和对下的回应精神。三是微观上,围绕地方党政领导人政绩考核的指标结构、权重分配、考核方式以及结果运用等,形成更具科学性的操作机制,特别是要优化考核指标的设计,发挥正负激励和强弱激励的作用;加强考核方式的科学性,引入客观统计数据、第三方评估以及公众满意度调查数据,让考核结果真实有效。

作者:陈家喜,深圳大学城市治理研究院、当代中国政治研究所(深圳市 518060)

(责任编辑:孟令梅)

^① 倪星、王锐《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》2017年第2期;何增科《廉能政治是更高目标》,《领导科学》2017年第27期;金太军、张健荣《“为官不为”现象剖析及其规制》,《学习与探索》2016年第3期。

^② 《中共中央办公厅印发〈推进领导干部能上能下若干规定(试行)〉》,《人民日报》2015年7月29日;《中办印发〈关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见〉》,《人民日报》2018年5月21日。

An Institutional Analysis of Local Officials' Achievement Motivation in China..... **Chen Jiaxi**(72)

Abstract: The view “political achievement facilitates promotion” reveals the close relationship between political achievement and officials' mobility , and the action logic of local officials motivated by political achievement. Institutional factors of achievement motivation include “party's control over cadres” , hierarchical evaluation system and performance-based promotion; these factors form a triggering mechanism of achievement motivation , determining the ground rule of political mobility. The indicator system of political achievement is divided into two dimensions—forward-inverse and strong-weak , which can be adjustable in accordance with the political context. Local cadres are rational actors shaped by the achievement motivation system. In different political contexts , they rationally chose the focus and direction of administration according to the indicator structure of political achievement as well as the intensity of motivation , seeking the maximization of political achievement indicators. This findings provide explanations for not only the “GDP tournament” and collusion among local governments in maintaining stability but also the views on political achievement in terms of party building and the non-feasance of officials.

Key words: achievement motivation; local officials; rational actors

A New Reality of Western Politics: Ethnic-Religious Pluralism as a Challenge to Western Liberal Democracies**Bao Gangsheng**(103)

Abstract: In Western countries , there have been increasing political cleavages among their voters , the rise of right-wing or far-right political forces and the decreasing stability of their party system in the recent several years. This new political reality in the Western is driven by the diversification of their population and the rise of ethnic-religious pluralism. The increasing demographic diversity is more likely to lead to more political cleavages and potential political conflicts within Western countries. In fact , there is an asymmetrical political structure between ethnic-religious pluralism and liberal democratic systems. Paradoxically , the principle of liberty and the idea of equality in Western liberal democracies led to the emergence of cultural pluralism , but cultural pluralism might undermine Western liberal democracies unless a great number of minority ethnic citizens or immigrant citizens could form their national identity and support the existing constitutional systems and political order in the Western countries where they moved in. This article argues that Western countries will probably shift to more conservative , nationalistic and realist positions on the internal and external policies of immigration , border , ethnicity and religion issues in order to deal with the challenges of ethnic-religious pluralism effectively.

Key words: Ethnic group; Religion; Cultural Pluralism; Democracy; Assimilation