

中国的官员激励： 政府与市场经济学考察^{*}

张 军^{**}

【摘 要】本文从政府与市场经济学视角,系统考察了中国基层政府官员激励体系的历史渊源、制度演变,尤其是其对现代经济发展的效应。中国大一统国家的治理传统形成了以政绩考核为核心的政府官员激励结构:中央将财政稳定、社会秩序等治理目标转化为可观测、可度量的绩效指标,并与政府官员晋升紧密挂钩。改革开放以后,这一激励传统的核心指标从“钱粮”“治安”转向经济增长,财政包干制、分税制改革与干部考核制度化共同塑造了以经济增长为核心的单任务激励机制。在此制度下,地方政府围绕经济增长展开“晋升锦标赛”,通过基础设施建设、土地引资和金融资源配置等方式推动地方经济发展,显著降低了制度性交易成本,成为中国经济高速增长的重要制度支撑。然而,单任务激励也导致了公共服务和环境保护等领域投入不足的结构性偏向。进入高质量发展阶段,中国政府通过逐步引入环境、创新等多维指标,推动地方治理模式向多目标治理转型。本文认为,基层政府官员激励体系是大一统国家治理传统在现代经济增长条件下的制度延续,理解这一逻辑对于构建中国自主经济学知识体系具有重要意义,对于其他发展中国家乃至发达国家的经济发展也具有启示作用。

【关键词】政府官员考核激励体系;国家治理;政府与市场经济学

^{*} 本文基于作者在“政府与市场经济学系列讲座”第28讲所作演讲《国家与经济发展》的内容修改而成。

^{**} 张军,复旦大学文科资深教授、经济学院院长,E-mail:junzh_2000@fudan.edu.cn。

一、引言

改革开放以来不到半个世纪的时间里,中国经济快速发展,经济总产出和人均产出快速提高,百姓生活质量大幅度改善,工业化和城市化程度达到较高水平。中国经济深度融入全球经济,成为世界第一大货物贸易国。中国科技水平不断提高,在半导体、互联网、人工智能、生物医药、新能源等方面已站在世界前沿。中国拥有华为、阿里、腾讯、大疆、比亚迪、字节跳动、宁德时代等国际知名公司。在这个过程中,中国比较顺利地由原来的计划经济体制转变为社会主义市场经济体制。在过去 40 多年里,在所有发展中国家乃至发达国家中,唯一没有出现系统性经济和金融风险的国家,恐怕就是中国。

整个学界在四五十年前,无法预料中国今天的经济崛起,也完全没有为中国今天的经济崛起做过理论上的准备。为什么中国经济在过去几十年内快速发展,为什么中国的经济转型比俄罗斯、东欧更成功,为什么中国能够相对成功地实现从计划经济向市场化的转变? 在中国经济崛起已经接近半个世纪的时候回头看,需要对中国经济崛起的现象做出更好的理论解释。中国经济崛起背后有更深层次的原因,不能仅仅用企业家精神或私人部门的扩张来简单解释。

过去二三十年,经济学界大部分关于中国经济发展和体制转型的研究,有一个隐含前提——中国是一个拥有强大执行力的大一统国家,有强大的国家能力。但这个隐含前提却未被明确而深入地加以分析。大多数经济学家对中国的解释主要是围绕市场化而展开的。市场化固然非常重要,但即便是市场化本身,也离不开国家。所有发生在中国的市场化现象,都需要嵌入到一个大的国家结构中去理解。理解中国经济发展,一个关键问题是理解政府如何在市场秩序扩展当中发挥结构性作用。这个问题超越了所谓“市场经济还是计划经济”的二分法。否则,中国的经验就无法在知识层面得到充分总结和理论化。

弗朗西斯·福山(2015)在其《政治秩序与政治衰败》一书中,分析了主要国家从工业革命到现代的政治秩序形成、变化与衰落的历史。福山认为,对很多国家来说,要发展经济,政治制度的强大是非常必要的。因为大多数发展中国家,甚至很多在西方世界里面的国家,其政治不够强大,因而

陷入了暴力冲突、饥饿、贫困等困境。一个经济体要发展,非常重要的前提是有有一个强有力的政府,即行政上的集权政府,否则政策无法落地实施,更不用说制定长期战略了。国家能力要受到民主或法律制度的制衡,但它在受到制衡之前必须先存在。问题是,现在世界上大多数发展中国家的国家能力太弱,国家能力还没有真正在政治意义上存在,更谈不上去限制它。这些政治学观点对经济学家有重要启发。

今天没有经济学家会反对“国家能力对经济发展非常重要”这一看法。跨国的观察和研究会发现,国家能力几乎是东亚国家的一个“固定效应”(fixed effect)。萨拉-伊-马丁(Sala-I-Martin, 1997)曾在《美国经济评论》上发表过一篇文章《我做了200万个回归》。他在大量的回归分析中发现有一个系数非常稳健,这个系数就是“儒家文化”。这就是非常典型的固定效应。从所有影响经济发展的关键指标或变量来看,东亚是唯一一个在大量回归中都表现得稳健的地区。这就反映了东亚国家的国家能力在经济发展当中的重要性。

要真正理解像中国和其他东亚国家在经济发展上为什么那么成功,必须要看其国家传统,因为这些国家保全了国家能力,这一点相当重要。国家能力中,对行政官僚体系的激励是非常重要的内容。我们可能都接受了西方经济学家所说的政府是“攫取之手”(grabbing hand)的说法。那么如何把政府转变成“援助之手”(helping hand)? 很重要的就是要把对官僚体系的激励搞对,让政府把“攫取之手”收敛起来,更多地伸出“援助之手”。

经济学对激励机制非常重视,“把激励搞对”是经济学家的共识。可是,在关于国家形成一套有利于市场化、有利于经济发展与增长的激励机制方面,经济发展相关文献的关注不够。经济发展是一个国家现象,因此研究经济发展就需要把经济发展的市场逻辑与国家发展或国家建设的动力有机联系起来。中国经济的市场化、对外开放,都与国家的建设目标完全一致。在这个意义上,国家需要有一套非常系统的、在国家层面和行政官僚层面上的激励机制,来确保国家的目标、国家建设的目标与市场逻辑、经济发展逻辑相一致。中国经济的成功恰好在这方面有所体现。历史上中国政府官员凭政绩获得合法性的传统,使得对政府官员的绩效考核变得相对自然。今天很多经济学家的研究也证明,在中国经济发展中,对政府官员进行政绩考核,把考核结果与职位升迁相挂钩,发挥了相当重要的

作用。

而改革开放以来中国的故事,与它作为一个拥有两千多年大一统国家的历史有着深刻的渊源。大一统国家的一些关键特征为今天中国经济崛起奠定了基础,并在当代实践中得到了发展。本文将围绕大一统国家对政府官员的激励展开分析^①。

本文将首先介绍中国历史上政府官员激励体系的基本特征,之后介绍改革开放以来中国政府官员激励体系的变化,接下来介绍政府官员激励体系对于经济社会发展的重要作用,最后是总结。

二、中国历史上的官员激励体系

中国长期以来是一个农耕文明的大一统国家。著名经济史学家安格斯·麦迪森(2008)在其著作《中国经济的长期表现》中指出:“中国在创建一个大一统、具有凝聚力的官僚制国家方面曾是先驱。就治理一个大国的行政能力而言,它在19世纪之前一直处于世界领先地位。”

在早期中国没有形成大一统国家的阶段,儒家伦理对官员的行为约束非常重要。事实上,古代大多数时期激励机制的设计,都是在儒家理念的约束之下把声誉、地位甚至家族的延续都与绩效捆绑在一起。形成大一统国家之后,特别是科举制形成并冲击了世家大族对官僚体系的独木桥式准入后,政绩考核体系在更大范围内得到巩固。随着科举制的不断完善,历代的政治精英必须被纳入“仕途锦标赛”的轨道当中,因为官职的升迁高度依赖官声及其他考核结果。

虽然中国古代历史上在形式上强调中央集权,但中央政权面对幅员辽阔、人口规模庞大的大一统国家,不可能直接管理所有地方事务,而必须依赖地方官僚体系来完成具体治理任务(周黎安,2022)。要维持这样一个大一统国家的运行,国家及其官僚机构必须具备持续控制财政风险、社会动荡风险与外部冲击风险的能力。这就是说,在大一统国家中,需要通过多层的委托-代理架构,将中央政府的风险治理目标转化为官僚体系的行动

^① 我们认为现代经济学在回答或思考像中国这样的大一统国家的经济成长现象时,没有把经济发展的逻辑与国家建设的动力统一起来。为此,我们近期提出了一个这方面的框架,试图把经济发展和国家建设结合起来加以分析。在框架中,我们强调了三个作用机制:长期资源匮乏的约束、激励机制的延续与创新、国家能力与市场秩序的协同(张军,2026)。限于篇幅,本文主要讨论第二个机制。

动力。

在这样一个层级化的治理体系中,中央政府面临的关键挑战在于如何确保代理人的行为与国家整体治理目标保持一致。由于地方信息高度分散,中央难以直接监督地方治理过程,因此必须将治理责任转化为可观察、可度量的绩效指标,并通过制度化的考核体系对地方官员的治理结果进行评估^①。在此基础上,中央进一步将绩效考核与官员的任免、晋升和奖惩相联系,从而形成一套以政绩为核心的激励机制。中央政府通过将治理绩效嵌入官员晋升激励之中,使地方官员在制度激励下持续承担治理责任。通过这种制度安排,地方官员在追求个人仕途利益的同时,也被激励去实现中央所要求的治理目标。有效的治理是古代社会政权合法性的根据。所以中国古代围绕处理委托-代理关系而形成的官员考核体系,也逐渐演化为维系国家治理合法性的关键制度基础。所以,在中国古代历史上,对基于政绩考核的官员晋升激励体系,有长期的探索和丰富的经验。

为了理解中国古代官员的考核激励体系,首先需要理解在多层级的委托-代理关系中,中央政府具体期待地方官员达到什么目标。与当代不同,古代中国王朝面临的主要挑战并非抽象的意识形态危机,而是具体而反复出现的各式各样的治理风险^②。

首先是财政风险。古代农业社会里,政府的税收高度依赖土地与人口,若财政征收失序或财政体系失衡,财政入不敷出,中央便难以维持军队,有效履行治水与赈灾等基本职能,中央政权的权威势必随之削弱。其次是社会动荡风险。即使没有重大自然灾害,社会日常运行中的人口流动、土地兼并、赋役不均等问题若得不到及时调节,极易积累尖锐矛盾,酿成民变乃至地方割据,进而冲击中央政权的统一结构。再次是外部冲击风险,包括边疆战争、游牧民族入侵,以及进入近代后的列强压力。应对这些风险,对国家的组织、动员和整合能力提出了很高的要求。此外,农业生产波动与自然灾害频发也构成持续性的经济停滞风险。粮食歉收不仅意味着财政收入下降,还可能导致大规模饥荒与社会失序。

中国古代社会中,化解这些风险或者说使得这些风险处在可控水平

^① 在分权治理结构中,中央政府负责总体政策目标,而地方政府负责具体政策执行。由于地方政府拥有更丰富的地方信息,分权有助于提高治理效率,但同时也需要通过制度化激励与监督机制来解决代理问题(Oates,1999)。

^② 尤怡文(2017)指出了帝制时期中国治理的三种风险,即财政失衡、社会动荡与外部安全风险。

上,保证社会平稳运行,就是中央政府需要地方完成的重要施政目标。若无法有效应对财政危机、社会失序或外敌入侵,中央政权即便形式上拥有至高权力,其统治基础也将迅速动摇。因此,如何将风险治理能力转化为可观察绩效指标,再将这些指标嵌入官员晋升与考核体系,使地方官员的个人前途与整体治理效果紧密相连,便成为中国古代社会治理机制设计的主要问题^①。

中国古代社会中,绝大部分情况下,最先感知各种风险的源头环节是地方官员而非中央政府;应对风险的各种措施的最终执行者也是地方官员,中央不可能亲自处理每一个具体治理事务。因此,为了持续应对上面所说的各种风险,就必须设计一种激励与考核制度,使地方官员的个人利益与整体治理目标保持一致。构建这种激励与考核制度要基于三条原理(张军,2026)。

原理一:在多层级的委托-代理关系中,中央政权的总目标是防范、控制和化解风险。古代中国中央政权的最主要目标便是持续控制关键治理风险,减少财政入不敷出、盗窃等犯罪、叛乱及外敌入侵。财政崩溃、社会动荡、外部冲击与经济停滞,都会直接动摇中央政权的稳定性。当国家能够维持财政稳定、社会秩序与经济运行时,中央政权便获得现实基础;一旦风险失控,中央政权就无法延续。

原理二:中央政权防控风险的目标要转化为清晰的绩效指标。中央政权应对治理风险的意图,必须通过可观察、可比较的绩效指标加以表达,才能在大规模官僚体系中实现评价与监督。只有把防范和化解风险的能力通过绩效指标呈现出来,才能引导和激励官员朝着这样的目标去努力,从而转化为切实的治理绩效。考核指标大致包括三个方面。一是财政绩效层面的指标。经济发展——在历史上主要表现为农业经济的发展——反映在财政绩效上主要就是税赋的可持续性。税赋是否可持续、国库是否充足,成为地方官员一个非常重要的政绩指标。二是秩序层面的指标。要社会稳定,减少盗窃等犯罪、叛乱及外敌入侵,有效防范水灾,赈济水旱等自然灾害以防范民变。三是伦理层面的绩效。官员是代表中央政权而施政

^① 当代的选举型政治结构中,执政者若无法回应民众需求,便可能在选举中失去权力。而在古代中国大一统体制下,中央政权合法性的检验并非通过投票机制完成,而是通过社会秩序是否稳定、财政是否可持续、经济是否运行顺畅等可观察结果来体现。

的,其行为、治理方式要符合仁政、天道等价值观叙事^①。

原理三:官员的绩效要和其晋升、奖惩等紧密挂钩。防范和化解各种风险的目标,必须嵌入官僚激励结构之中。即便应对风险的目标是清晰的,绩效指标是明确的,但若缺乏激励机制,化解风险的效果和官员的晋升和奖惩没有关系,指标评价体系也不会转化为切实的治理效能。因此,防范和化解风险的绩效必须与官员晋升和奖惩机制紧密绑定,使官员个人前途与其肩负的治理目标保持一致。通过将绩效嵌入晋升结构,中央政权的目标才能转化为官僚行为的内生动力。

基于上述三个原理形成的官员考核激励体系形成了闭环,支撑中央政权目标的落实。否则,绩效考核可能沦为形式,激励结构失去方向,风险治理能力也难以持续。按照这个逻辑开展的实践,在古代中国有悠久的历史并早已制度化。中央政府并非仅以忠诚或门第评价地方官员,而是围绕财政、秩序与民生等可观察绩效进行系统考核。

以下关注三个原理的实际应用。在具体考核内容上,中央政权关注的核心并非只是抽象的德行,更是具体的治理绩效。最重要的指标包括钱粮征收是否足额、赋税是否及时解缴、漕运是否顺畅、治安是否稳定、重大案件是否妥善处理,以及灾荒时期是否及时赈济。

在考核周期的安排上,从秦汉到清代逐步形成了较为系统的长短时间相结合的考核机制。地方官通常三年为一任,任期届满需接受“考满”;此外还有“三年一考”“六年一大计”等定期综合评估。这种周期性安排,意味着官员始终面临着考核压力(瞿同祖,2003)。

官员考核结果与其晋升紧密挂钩,从而构成了对官僚的重要激励措施。考核表现卓异者可能获得优先升迁机会,调入中央政府部门或要害岗位;政绩平平者可能长期滞留原级;失职或贪腐者则面临降级甚至刑责。而监察制度如御史巡视、密折上奏等,进一步拓宽了多层级委托-代理链条中上级的信息来源。此外,郡县长官虽在地方行使行政权力,但其任命、调任与罢免权均集中于中央。地方并不具备对高级官员的自主留任权,中央掌握最终任免权。这种纵向整合结构,使绩效考核具有真实约束力。

^① 中国的天文知识在历史上相对比较发达,且有“天人感应”学说,所以中国古代也将天象作为绩效评价的重要维度。背后的逻辑是,政策到底怎么样,天也在看并且会做出反应。目前有研究开始关注中国古代天象观测与经济社会重大现象之间的因果联系,如孙程九等(2021)。

中国古代社会对官员的考核和激励体系,并不是当代政治学意义上的监督或制衡概念,而主要是为了让地方官员在面临约束的情况下,通过对考核体系的响应来确保所谓中央政权和各级官员“激励兼容”,从而降低系统风险,达到维护中央政权的目的。

中国历史上官僚激励与考核的制度传统,在现代国家建构过程中被重新编码与再制度化,从而在当代政治条件下得以延续,并转化为当代官僚体系的运行逻辑。在传统农业社会中,治理主要围绕生存型风险展开。钱粮征收关系到国家财政与军费供给,是维持中央政权的基础;治安状况反映社会秩序是否稳定;粮价波动与灾荒救济直接影响基层民生;边疆安全则关乎中央政权的延续性。这些变量共同构成古代政绩考核的核心指标,其背后所对应的是财政风险、社会动荡风险与外部冲击风险等基本治理挑战。地方官员的仕途前景,取决于其在这些变量上的治理表现。近代以来,随着工业化与市场经济的发展,国家面临的风险结构发生变化。财政来源不再仅依赖土地税收,而更多依赖工业生产与商业流通;社会稳定不再仅受粮食波动影响,而与就业、收入与产业结构密切相关;外部竞争从边疆军事冲突转向全球产业与技术竞争。在这种背景下,治理的中心议题也需要相应转变。比如,把生产总值及其增长率作为衡量经济增长与财政能力的重要指标。再如,近年来把节能减排与数字化水平等指标纳入考核体系中,则是对资源环境可持续性问题 and 新技术革命所带来的治理问题的回应。

不过,治理中心议题的变化并不意味着治理结构逻辑的断裂,而恰恰要求延续激励与考核的基本结构:中央通过设定关键治理变量,将其嵌入官员评价体系,再通过晋升与奖惩机制,将地方官员的个人利益与中央政府整体目标绑定。古代考核钱粮与治安,现代考核经济增长与创新,本质上都是将中央政府的治理目标转化为“可观察绩效”,再转化为“晋升资本”。这种结构稳定性背后的逻辑是:国家在不同发展阶段识别主要风险,将其量化为可考核指标,再通过制度化激励机制,引导资源配置方向。改革开放初期,面对工业基础薄弱与外部竞争压力,经济规模扩张成为治理的主要目标,因此国内生产总值与投资成为核心变量。进入高质量发展阶段,单纯规模扩张已无法应对资源约束与技术竞争风险,于是创新、绿色与数字化被纳入考核体系。

因此,从历史的角度看,中国现代官员激励制度并非脱离传统而另起

炉灶,而是在现代国家框架下对传统激励结构的重构与再编码。换言之,中国改革开放后在中央与地方之间普遍引入对官员的晋升激励机制,并非偶然的政策选择,而是大一统国家长期制度传统在工业化阶段的现代化表达。

三、改革开放以来中国的政府官员考核激励体系

新中国成立后,在计划经济时期中国政府官员激励机制主要建立在“党管干部”和层级考核制度之上,偏重考察干部的政治忠诚和落实政治任务的政绩。中央通过掌握干部任免权,将政治忠诚、政策执行能力和组织纪律作为评价政府官员的重要标准,并通过分层管理与逐级考核形成纵向控制结构。各级党委及其组织部门依据干部管理权限,对下级政府官员进行考核、任免与提拔,从而形成自上而下的政治激励体系(陈东辉,2010)。

改革开放以后,中国逐步从计划经济体制转向社会主义市场经济体制。在这一过程中,国家不仅调整了资源配置方式,也逐步重塑了政府官员体系的激励结构(陈雪莲,2018)。随着经济建设成为国家发展的核心目标,干部考核与选拔制度开始更加重视地方经济发展绩效,并逐渐形成以经济增长为重要指标的政府官员晋升激励机制。通过将地方经济发展绩效纳入干部考核体系,并与政府官员晋升机会相联系,中国逐渐形成了一种以经济发展绩效为核心的官僚激励结构。这种制度安排不仅改变了地方政府的行为方式,也深刻影响了中国经济发展的路径与模式。

改革初期,中央首先通过干部制度改革重塑政府官员考核激励体系的基本结构。20世纪80年代初,中国启动干部制度改革,按照“革命化、年轻化、知识化、专业化”的标准,选拔一批具有专业知识和改革意识的干部进入地方治理体系。与此同时,中央通过财政体制改革与经济管理体制调整,为地方政府创造了新的经济激励。20世纪80年代中期实施的财政包干制,将部分财政收入留成权下放给地方政府,使地方政府能从地方经济增长中获得直接财政收益。在这种制度安排下,地方政府通过发展工业、扩大税基和吸引投资,可以显著增加地方财政收入,从而形成推动地方经济发展的激励机制。刘畅等(2024)的研究表明,在财政包干体制下,地方财政收入和支出在全国财政中的比重明显上升,地方政府在经济管理中的自主性显著增强,这一制度安排在一定程度上激发了地方政府发展乡镇企

业和吸引外资的积极性。

1994年实施的分税制改革进一步重塑了中央与地方之间的财政关系。分税制改革在形式上增强了中央财政收入能力,但在财政支出责任方面仍然保持了较高程度的地方分权。地方政府在基础设施建设、产业发展和公共服务等方面承担了大量支出责任,这使地方政府必须通过推动经济增长来扩大财政收入来源。换言之,分税制改革形成了一种新的激励结构:中央在宏观层面集中财力,而地方政府则在经济发展和税收增长方面承担主要责任。地方经济规模越大,税基越广,地方政府能够获得的财政资源也越多,从而强化了地方政府推动经济发展的动力(张晏和龚六堂,2005)。

在干部考核制度方面,20世纪90年代以后,中国逐步建立起更加制度化的领导干部考核体系(陈家喜,2018)。1998年,中共中央组织部出台《党政领导干部考核工作暂行规定》,明确提出要对领导干部的政治素质、履职能力和工作实绩进行定期考核,并将考核结果与干部任用、奖惩和培训相结合。随后,1999年,《中共中央组织部关于进一步做好公开选拔领导干部工作的通知》印发,推动公开选拔和竞争性选拔机制的发展。2000年6月,《深化干部人事制度改革规划纲要》出台。2002年7月,《党政领导干部选拔任用工作条例》颁布实施,进一步规范了干部选拔任用程序,使干部管理制度逐步走向制度化和规范化。

随着这些制度安排的推进,干部选拔和考核体系逐渐形成多种考核方式相结合的制度结构。例如,通过民主推荐、民主测评、实绩分析、个别谈话和综合评价等方式,对地方领导干部进行综合考核。在这一制度框架下,地方经济发展绩效逐渐成为评价干部工作表现的重要指标。地方政府推动经济增长的能力,不仅关系到地方财政收入和区域发展,也直接影响地方政府官员的职业晋升机会。

此后,干部考核制度进一步向制度化和综合化方向发展。2006年,中组部印发实施《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》,在原有经济绩效考核基础上引入更多发展指标,以推动地方政府更加关注协调发展和公共治理能力。

进入新时代以后,中央对干部政绩考核体系进行了进一步调整。2013年,中组部印发《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》。2014年《党政领导干部选拔任用工作条例》修订,提出纠正单纯以经济增长率评价政绩的倾向,同时强调长期发展绩效和公共治理能力的重

要性。随后,《中国共产党纪律处分条例》《中国共产党问责条例》《关于新形势下党内政治生活的若干准则》《中国共产党党内监督条例》等一系列制度文件相继出台,进一步强化了干部监督与问责机制。

以上制度变迁表明,在以经济增长为核心指标的政绩考核体系下,中国地方政府形成了强烈的发展激励,并在多个关键领域取得了显著成果。研究发现,地方政府官员的晋升概率与其辖区的经济表现之间存在显著关联。地区经济增长率越高,当地政府官员获得晋升的可能性越大,从而形成了以经济绩效为核心的政府官员激励机制(周黎安,2007)。

在这一制度结构下,地方政府围绕经济增长展开竞争,并通过多种政策工具推动地方经济发展(张军,2026)。

第一,在基础设施建设方面,中国形成了规模巨大的投资体系。在晋升激励的推动下,地方政府往往将基础设施建设视为促进经济增长的重要政策工具。(张军等,2007)交通、能源以及城市基础设施不仅能直接提升地区生产效率,还能够降低交易成本、吸引企业投资并促进产业集聚。因此,地方政府在高速公路、铁路、工业园区和城市基础设施等领域展开了大规模投资,这些投资显著改善了中国的经济发展条件,并为制造业扩张提供了重要支撑。

第二,在土地资源配置方面,地方政府利用土地出让制度,使土地资源成为重要的发展工具。在晋升激励驱动下,地方政府往往通过土地政策吸引企业投资。由于地方政府掌握土地一级市场的供给权,因此可以通过低价供应工业用地、建设产业园区等方式吸引企业进入本地,从而推动投资和产业发展(张莉等,2011)。在以经济绩效为核心的政府官员激励体系下,地方政府出让土地的重要动机并非单纯获取财政收入,而是通过“土地引资”吸引企业投资并扩大经济规模。

第三,在金融资源配置方面,晋升激励同样影响地方信贷行为。纪志宏等(2014)的研究发现,当地方政府官员面临更强的晋升压力时,地方政府往往通过金融体系扩大投资规模。例如,地方政府会向城市商业银行的信贷投向施加影响,为企业投资提供资金支持,从而进一步推动地方经济增长。

第四,在企业发展与产业升级方面,地方政府的激励机制产生了重要影响。在地方政府官员晋升和经济绩效挂钩程度较强的地区,政府往往通过招商引资、财政补贴以及产业政策等方式支持企业发展,并在一定程度

上促进企业技术创新。晋升激励不仅推动企业数量增长,也影响企业创新活动的方向和强度,从而推动产业结构升级和技术进步。程仲鸣等(2020)发现,地方政府官员的晋升压力曾显著抑制了企业技术创新,但是政绩考核新标准实施后,政府官员晋升压力对企业技术创新的抑制效应得到缓解。

不难看出,在中国改革开放后的经济追赶阶段,地方政府的政绩考核体系长期以经济增长为核心指标,这种制度可以理解作为一种以经济增长为主导的单任务激励机制。在这一机制下,上级政府通过相对绩效考核决定地方政府官员的晋升机会,而GDP增速由于具有明确、可观测和可比较的特点,成为最关键的政绩指标。地方政府官员因此围绕经济增长展开竞争,通过扩大基础设施投资、促进工业化和吸引资本等方式提高地区经济增速,从而提高晋升概率(Li and Zhou, 2005)。这种“增长型锦标赛”机制在经济追赶阶段有效地激发了地方政府推动经济发展的积极性,也成为中国经济长期高速增长的重要制度基础。

从理论上,这一时期地方政府的行为可以理解为在单任务激励结构下最大化一个以经济增长为核心的政绩合法性函数。由于考核目标相对单一,地方政府的政策工具——尤其是政府投资——会集中用于提高经济增长速度,并在地区间竞争中形成“为增长而竞争”的格局。在这种激励结构下,政府投资不仅直接推动本地经济增长,而且通过地区间竞争形成放大机制,从而强化了增长导向的发展模式。在以经济增速为主要考核指标的时期,地方政府会通过扩大公共投资来缩小本地区与竞争地区之间的增长差距,从而形成围绕经济增长展开的政策反应函数^①。

然而,随着经济发展阶段的变化,这种聚焦经济增长的单任务激励机制逐渐暴露出明显的局限性,改善生态环境、促进社会和谐、提高百姓生活水平、保障安全生产、促进创新等目标的重要性也日益突出。越来越多的“一票否决”被纳入对政府官员的考核评价与激励体系中。多任务委托-代理理论指出,当代理人需要同时完成多个政策目标时,激励结构会发生明显变化。如果绩效评价集中于单一指标,代理人往往会将资源集中投入于该指标相关领域,而忽视其他难以量化但同样重要的任务。而在多指标评

^① 当然,“为增长而竞争”也导致地方政府公共支出结构“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的明显扭曲。参见傅勇和张晏(2007)。

价体系下,代理人理性地将努力集中于那些能够被清晰记录、横向比较并直接影响晋升结果的绩效指标,从而导致资源配置的结构性偏向(Holmstrom and Milgrom, 1991)。

将这一理论逻辑置于中国的制度情境中,可以得到更为清晰的解释。在改革开放早期的经济追赶阶段,经济增长速度由于具有高度的可观测性、可统计性和跨地区可比性,成为最适合嵌入晋升考核体系的核心指标。相比之下,环境质量、公共服务水平和社会治理绩效往往具有滞后性、难以量化或难以在不同地区之间进行标准化比较,因此在早期考核体系中的权重相对较低。在这种“指标可观测性差异”与“晋升激励绑定”的共同作用下,地方政府官员的最优策略,便是将有限资源优先投入能够显著提升经济增长指标的领域,从而形成以增长为核心的行为偏向。所以,在中国财政分权的体制框架与经济增长单任务考核的制度环境中,地方政府往往更倾向于增加交通、工业基础设施等“增长型公共物品”的投入,而对教育、医疗、环境保护等“非经济性公共物品”的供给则相对不足(傅勇和张晏, 2007)。

为纠正这一偏向,党的十八大之后,中央政府逐步调整地方政府官员考核体系,弱化经济增速指标的权重,并将环境保护、资源消耗和生态治理等指标纳入政绩考核体系,于2013年印发《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》,并于2014年修订《党政领导干部选拔任用工作条例》,改变了以前以经济增长为主的政绩考核体系,提高了环境保护等约束性指标在考核体系中的权重,形成了同时包含经济增长、环境保护和公共治理等多个维度的多任务激励结构。在这种新的激励框架下,地方政府需要在不同政策目标之间进行权衡,政府投资和政策资源不再单纯用于推动经济增长,而是逐渐向生态治理、公共服务和技术创新等领域分散。这一制度转型标志着中国地方治理模式从“增长导向型的单任务激励”向“多目标治理型激励”的重要转变。

四、改革开放以来对政府官员的激励与发展绩效

现代市场经济当中,政府已经成为最重要的主体,政府作为对经济发展至关重要,市场的培育离不开政府,市场运行需要政府匡正(李稻葵和马斯金, 2025)。这是因为市场是有摩擦的,是不完美的,经济发展过程中在

很多领域需要克服这些摩擦才能确保企业家的投资与创新活动拥有正当的预期回报。在一些具有强烈正外部性的领域如基础设施,其供给难以达到合理水平,因而需要政府参与以提高其供给水平。所有这些都是经济发展不可或缺的条件。

在改革开放后的发展环境中,对政府官员的激励机制主要是通过将政绩与升迁挂钩来实现的。杨瑞龙(1998)指出,改革开放后随着央地财政关系的变化和地方政府决策自主权的增大,地方政府便具有了追求本地经济快速增长以及响应获利机会进行制度创新的动机。周黎安(2007)的“晋升锦标赛”理论提出,在以经济增长绩效为核心的考核体系下,地方政府官员的晋升机会与其辖区经济表现密切相关。由于晋升名额有限,各地政府官员不仅需要实现经济增长,还需要在相对绩效上超过其他地区,从而形成一种类似锦标赛的竞争结构。在这一机制下,地方政府之间围绕经济发展展开激烈竞争,并通过多种政策工具推动本地区的投资和产业发展。

张五常(2017)在《中国的经济制度》一书中指出,中国基层政府之间的竞争在客观上能够促进要素的有效配置。特别是在许多制度安排尚不完善的情况下,一些原本存在的高昂交易成本往往难以通过中央层面的制度改革迅速降低,而地方政府之间的竞争却能够在实践中使这些制度性成本显著降低。例如,在招商引资过程中,各地政府为了吸引企业进入本地,会主动改善基础设施条件、简化行政审批程序并提供产业配套服务,从而降低企业投资和经营的制度成本。随着这种竞争不断展开,土地、资本和劳动力等要素便逐渐流向制度环境更为有利的地区,从而提高整体资源配置效率。

这个意义上的基层政府竞争,其实是中国历史上官员考核激励体系在现代条件下的一种延续。政府官员考核激励体系包含两个关键要素:一是中央对地方的财政分权,使地方政府能够在资源配置和经济管理方面拥有一定的自由裁量权;二是通过绩效考核与政府官员晋升机制挂钩,将地方经济发展绩效与政府官员个人仕途紧密绑定。改革开放以后,中国先后通过财政包干制和分税制改革,在保持中央权威的同时扩大了地方政府在经济发展中的政策空间,并逐步形成以经济增长为重要指标的政府官员考核体系。在这一制度结构下,每个县和每个城市在某种意义上都像一个独立的“经济主体”,围绕招商引资、产业发展和基础设施建设展开竞争,从而形成一种类似市场竞争的地方政府发展竞赛。

正是在晋升锦标赛与地方政府竞争机制的共同作用下,中国地方政府逐渐形成了一种以改善投资环境和推动产业发展为核心的治理模式。一方面,在以经济增长为重要考核指标的制度环境中,地方政府官员的晋升机会与地区经济表现密切相关,因此地方政府普遍具有强烈动力通过改善基础设施条件来吸引企业投资并促进经济增长。另一方面,中国地方政府在基础设施建设方面表现出的积极性,很大程度上可以从地方政府之间围绕经济增长展开竞争的逻辑得到解释(张军等,2007)。地方政府通过建设交通网络、工业园区以及城市公共设施,不仅改善了地区生产条件,也显著降低了企业在物流运输、要素流动以及市场进入方面的成本。随着这种竞争在各地不断展开,中国逐渐形成了覆盖广泛且质量较高的基础设施体系。

地方竞争当然也会有代价,就像企业竞争有代价一样,但只要竞争带来的经济增长的收益远超代价,这种激励驱动的地方竞争就是约束地方政府攫取之手的重要机制。这种激励的作用机制之一是降低经济活动中的制度性交易成本(周黎安,2008)。以企业家的活动为例,一些额外的非生产性成本如当地基础设施薄弱、政策多变、审批时间长等,往往限制了项目投资的执行。正是由于存在这套激励体系和竞争机制,地方政府有动力积极回应投资者的抱怨,改善投资环境、提高办事效率,通过设立产业园区等方式降低企业的进入成本。这些制度改进帮助企业提高了投资的预期回报率,从而显著促进当地的资本支出需求与就业创造。

当然,也要看到,中国的政府官员考核和激励体制,虽然激发了地方政府之间的竞争,但并未损害中央政府层面为了应对重大危机而统一动员、调度和配置资源的能力。比如,中国已经形成了一个以国家为核心的信息整合结构,使得国家有了系统性风险的识别能力。这一点在金融领域当中非常典型。金融体系以国有大银行为主体,信贷资源、资产负债结构、跨机构业务现在都处在较强的监管覆盖之下,尤其是央行推出的宏观审慎政策框架,已将表内表外统一纳入监管。这对经济长期持续稳定发展非常重要。中国在经济的发展上能做到这一点,大多数发展中国家根本不可能做到。再比如,中国在非常规状态下,具有迅速整合资源、重构激励、集中推进特定目标的超常规的治理能力。在过去近50年的经济发展过程中,外部冲击没有对经济带来剧烈震荡,也没有形成内部的重大事件冲击或危机,某种意义上也与中国拥有的组织动员能力有很大关系。

当然,任何事物都有两面性。将政绩与晋升捆绑起来的官员激励方式,同样会带来负面效应,对此经济学已有大量研究。超强的组织动员能力也有其代价。但不可否认的是,在中国改革开放以来直到目前的发展阶段上,这些机制确实有积极的、正面的影响。

五、总结

中国改革开放以来近半个世纪的经济崛起,是人类经济史上一个令人瞩目的现象。对这一现象的全面解释,应该超越市场化、全球化或人口红利等一般性因素,深入考察其背后的制度基础,尤其是大一统国家传统下形成的政府官员激励体系。本文试图阐明,中国之所以能够在转型过程中保持经济持续快速发展,快速推进工业化和城市化,背后的一个关键因素是中央通过将治理目标转化为可观察、可考核的绩效指标,并将其与地方政府官员的职业晋升紧密挂钩,从而形成了一套针对政府官员的有效的考核和激励机制。

这一机制并非改革开放之后的凭空创造,而是有着深厚的历史渊源。古代中国实现大一统之后,必须通过多层级的委托-代理架构来施政。中央将财政稳定、社会安定和灾害赈济等目标转化为具体的绩效考核指标,并与政府官员的晋升、奖惩相绑定。

改革开放以后,有着悠久传统的政府官员考核激励体系在当代条件下得到了重新编码与延续。随着国家工作重心转向经济建设,这套激励结构的核心考核指标相应地从传统的“钱粮”“治安”转向了经济增长。财政包干制、分税制改革与干部考核制度的制度化建设,共同塑造了以经济增长为核心的单任务激励机制。在这一制度安排下,地方政府之间围绕经济发展展开了类似锦标赛的激烈竞争,通过基础设施建设、土地引资、金融资源配置和政策创新等多种方式,显著降低了企业投资的制度性交易成本,推动了经济产出的快速追赶。

当然,任何制度安排都有其代价。以经济增长为核心的单任务激励在推动高速增长的同时,也导致了地方政府在公共服务、环境保护等领域的投入相对不足,形成了“为增长而竞争”的结构性偏向。新时代以来尤其是进入高质量发展阶段后,中央逐步调整政绩考核体系,引入了环境保护、社会治理、技术创新等多维指标,推动地方治理模式从单任务激励向多目标

治理转型。

综合起来看,地方政府官员的激励体系,既是中国历史上大一统国家治理悠久传统的体现,也是改革开放以来中国经济快速发展、保持经济金融与社会稳定的重要制度支撑。可以预期,未来该体系也将随着发展阶段和重点目标的变化而相应调整并继续发挥作用。解释这一激励结构的逻辑与演变,对于发展中国自主经济学知识体系具有重大意义,也将为其他发展中国家乃至发达国家的经济发展提供重要启示。

参考文献

- 安格斯·麦迪森. 2008. 中国经济的长期表现: 公元 960—2030 年[M]. 伍晓鹰, 马德斌, 译. 上海: 上海人民出版社.
- 陈东辉. 2010. 新中国干部考核评价机制的历史演变及启示[J]. 上海党史与党建, (5): 16-18.
- 陈家喜. 2018. 地方官员政绩激励的制度分析[J]. 政治学研究, (3): 72-80, 128.
- 陈雪莲. 2018. 改革开放以来干部考核选拔机制变迁研究[J]. 经济社会体制比较, (3): 136-144.
- 程仲鸣, 虞涛, 潘晶晶, 等. 2020. 地方官员晋升激励、政绩考核制度和企业技术创新[J]. 南开管理评论, 23(6): 64-75.
- 弗朗西斯·福山. 2015. 政治秩序与政治衰败: 从工业革命到民主全球化[M]. 毛俊杰, 译. 桂林: 广西师范大学出版社.
- 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, 22.
- 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.
- 李稻葵, 埃里克·马斯金. 2025. 什么是政府与市场经济? [J]. 政府与市场经济研究, 1(1): 1-46.
- 刘畅, 吴敏, 周黎安. 2024. 财政包干制时期的财政分权与经济增长: 县级层面的证据[J]. 中国经济史研究, (3): 186-196.
- 瞿同祖. 2003. 中国法律与中国社会[M]. 北京: 中华书局.
- 孙程九, 焦建华, 代谦, 等. 2021. 灾异、天人感应与政治权力——来自东汉的证据[J]. 经济学(季刊), 21(3): 1103-1122.
- 杨瑞龙. 1998. 我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新

- 行为[J]. 经济研究, (1): 3-10.
- 尤怡文. 2017. 中华帝国治理的“不可能三角”与治乱周期: 从“风险论”出发[J]. 社会, 37(3): 85-102.
- 张军, 高远, 傅勇, 等. 2007. 中国为什么拥有了良好的基础设施? [J]. 经济研究, (3): 4-19.
- 张军. 2026. 大一统国家的发展经济学[M]. 上海: 上海人民出版社, 格致出版社.
- 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.
- 张五常. 2017. 中国的经济制度[M]. 2版. 北京: 中信出版集团股份有限公司.
- 张晏, 龚六堂. 2005. 分税制改革、财政分权与中国经济增长[J]. 经济学(季刊), 5(1): 75-108.
- 周黎安. 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, (7): 36-50.
- 周黎安. 2008. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 格致出版社, 上海人民出版社.
- 周黎安. 2022. “一体多面”: 中华帝制时期的国家—社会关系再研究[J]. 社会, 42(5): 1-36.
- Holmstrom B, Milgrom P. 1991. Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design[J]. Journal of Law, Economics, & Organization, 7(Special Issue): 24-52.
- 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(9/10): 1743-1762.
- Oates W E. 1999. An essay on fiscal federalism [J]. Journal of Economic Literature, 37(3): 1120-1149.
- Sala-I-Martin X X. 1997. I just ran two million regressions[J]. The American Economic Review, 87(2): 178-183.

Incentives for Officials in China: An Examination from the Perspective of Government and Economics

ZHANG Jun

(School of Economics, Fudan University)

Abstract: From the perspective of Government and Economics, this paper

systematically examines the historical origins, institutional evolution, and economic development effects of China's incentive system for grassroots officials. It argues that the governance tradition of China's unified state has shaped an official incentive structure centered on performance evaluation; the central government transforms governance goals such as fiscal stability and social order into observable and measurable performance indicators and tightly links them to official promotions. After the reform and opening-up, the core indicators of this incentive tradition shifted from "tax revenues and public order" to economic growth. The fiscal contracting system, the tax-sharing reform, and the institutionalization of cadre evaluation jointly shaped a single-task incentive mechanism with economic growth as its core. Under this institutional arrangement, local governments engaged in a "promotion tournament" around economic growth, promoting local economic development through infrastructure construction, land-based investment attraction, and financial resource allocation, which significantly reduced institutional transaction costs and served as a key institutional foundation for China's rapid economic growth. However, single-task incentives also led to structural biases such as underinvestment in public services and environmental protection. In the era of high-quality development, the central government has gradually introduced multi-dimensional indicators including environmental protection and innovation, promoting a transition toward multi-task governance. The paper concludes that the incentive system for grassroots officials represents the institutional continuation of China's unified state governance tradition under modern economic growth conditions, and understanding this logic is of great significance for constructing China's independent economic knowledge system, and for the development of other developing and developed countries.

Keywords: official incentives; state governance; government and economics