

# 省委书记对教育财政支出水平的影响力： 晋升激励的社会政治经济学

赵琦 顾昕

内容提要：文章通过对地方政府官员财政支出行为的分析，考察晋升激励结构中结构性因素与个人性因素的相互作用。基于对1998~2014年省级面板数据的分析，文章有两个发现：（1）在晋升激励结构中既有经济发展主义也有社会发展主义因素，提升地方教育财政支出水平是体现后者的硬性要求之一，而面对同样的激励结构，相较于“空降”者，兼任政治局或“平调”省委书记更注重提升教育支出水平；（2）省委书记在当地是否有受教育经历这一个人性因素不仅对其财政行为产生影响，也影响着晋升相关性因素所发挥的作用。这些发现表明，在财政分权化和人事集权化的体制中，由财政行为表现出来的地方施政较政治锦标赛理论的发展主义刻画更为复杂，这为我们重新审视中国的财政制度与人事管理制度提供了新的微观视角。

关键词：地方官员 教育支出 晋升激励 政治锦标赛 经济发展主义

中图分类号：D630.3；F812.45

文献标识码：A

文章编号：1003-3947(2018)03-0156-10

## 一、引言

中国行政集权与财政分权相结合的政治经济制度，塑造着地方党政官员影响地方公共财政支出偏向的能力、激励和行为（杨良松，2013）。就中央与地方的财政关系而言，地方政府在财政收入上存在很大的约束，但在支出上拥有一定的自主性（World Bank，2002）。在财政分权化的过程中，地方政府在一定程度上获得了谋求地区利益和地方发展的政治权力和财政能力。

由于缺乏“用手投票”和“用脚投票”的机制，中国地方政府对当地居民偏好做出积极反应的激励是有限的。更强有力的激励因素来自自上而下的行政管控；尤其是集权化的干部人事管理体制，塑造着干部晋升机制，进而影响着地方官员的政治经济行为，包括财政支出行为（马骏、侯一麟，2004）。地方政府财政行为往往受到中央政府绩效考核标杆（“指挥棒”）的左右。如果考核以经济绩效为主，那么地方官员之间的晋升锦标赛就具有经济发展主义的特征（Li & Zhou，2005）；如果考核中加上一些社会指标（如教育发展）的“硬性要求”，那么晋升锦标赛就不一定呈现纯粹的经济发展主义色彩（左才，2017）。

地方政府的公共支出行为必须置于财政分权化与治理集权化的制度结构之中，才能得到更好的理解（Zhuravskaya，2000），强调这一点并不错，但依然不充分。无论是财政体制还是干部制度，对于所有地方党政官员来说，都建构出同样的激励结构。问题是面对同样的激励结构，个人经历背景迥异的官员是否会有不同的财政行为取向呢？这关涉到政治学和社会学中的一个中心议题，即结构（structure）与主体能动性（agency）如何互动，从而对社会经济发展产生不同的影响（Willmott，1999；Jacobs & King，

作者简介：赵琦，北京大学政府管理学院博士研究生。顾昕（通讯作者），浙江大学公共管理学院教授、博士生导师。

基金项目：教育部基地重大项目“公共部门中的组织创新与激励机制：事业单位去行政化的理论与实践”（项目编号：15JJD810002）。

2010)。在有关中国地方政府公共支出行为的研究中,我们有必要在制度性的结构因素之外深入考察这些因素如何与地方官员主体能动性的互动,并对地方政府的的行为产生不同的影响。

在有关社会经济发展的新制度主义文献中,政治制度(Acemoglu et al., 2012)与法律制度(La Porta et al., 1999)作为结构性因素成了最重要的外生解释变量,而政治精英的作用常被认为是无关宏旨的。这一看法经由国际畅销书《国家为什么会失败》(Acemoglu & Robinson, 2012)断然否定了政治精英对长期经济发展的影响力而广为人知。然而,这一看法本身是否成立需要加以实证研究,尤其是政治精英个人性因素对中短期社会经济绩效的影响,更值得加以检验,而这一检验既可以在国家层次也可以在亚国家层次上展开。

实际上,早在二十世纪中叶,政治科学中理性选择学派的奠基人威廉·芮克在探索联邦主义政治理论时就提出,出身于地方并在本地经过逐级历练的官员,更愿意致力于地方公共服务的提升(Riker, 1964),本文将此称为“芮克命题”。一项以德国各州为分析对象的研究发现,地方政府首脑的社会经济背景对各州的财政表现确有深刻的影响(Hayo & Neumeier, 2014),从而证实了芮克命题。但值得探究的是,“芮克命题”是否适用于仅在财政上接近联邦主义但在政治上依然高度集权化的中国?

本文以中国省级政府财政的教育支出为例,探寻这一问题,以更好地了解党政官员对地方财政支出发挥作用的微观机制。具体而言,本文所探究的问题是:既有的政治经济体制性因素究竟如何在微观上影响不同类型的地方官员的行为,从而影响到地方政府财政对教育支出的水平?换言之,地方官员的社会经济背景因素能否在一定程度上发挥独立的作用,对地方教育支出的水平产生不一样的影响?

## 二、文献综述与研究假说

### (一) 文献综述

自改革开放以来,中国中央政府实施分权化,计划、财政、投资、金融等领域的诸多权力下放给地方政府。尽管1994年分税制改革使一部分征税权收回中央,但财政分权化得以制度化(World Bank, 2002),形成了事实上的财政联邦主义(Montinola et al., 1995)。在这一制度变革的背景下,地方政府施政权限拓展,地方官员有可能通过自身行为来影响地方发展(Li & Zhou, 2005)。一方面,地方政府开始肩负更多的公共支出责任和公共服务的供给责任;另一方面,制度性财政放权影响着地方党政官员的激励和行为(Qian & Roland, 1998),使他们有一定的自主空间从而在不同的社会经济施政目标上分配公共资源。

理论上,财政分权化应该能够激励地方政府提高公共产品的财政支出和供给水平,以提升其在地方居民中的支持度。但实际上,公共服务财政投入和供给水平的地方差异性在分税制改革后增大,不少地方的公共服务出现程度不等的恶化(Shue & Wong, 2007),其原因就在于财政分权后地方党政官员的激励与行为发生改变,从而导致不少地方政府对公共物品的财政支出呈现不足(傅勇, 2010)。

财政分权化固然赋予了地方政府一定的预算自主性,但政治激励结构制约着地方党政领导对地方财政支出结构的影响力。与俄罗斯财政联邦主义和政治分权化的制度结构不同,中国的财政联邦主义伴随着高度的政治集权化(Blanchard & Shleifer, 2001)。财政制度的特征固然是“分灶吃饭”,但其餐单却是由中央政府统一印发的(Tsui & Wang, 2006),这使得地方官员发挥能动性的空间有限。

更重要的是,中国人事管理制度的特色是高度行政化,地方官员的晋升取决于中央党政组织人事部门的考察。由此,官员晋升呈现出政治锦标赛模式,即显著且快速可提升的政绩成为寻求晋升的地方党政官员趋之若鹜的政治追求。对于地方党政官员来说,在其社会经济餐单中,相比于提升如教育等公共服务的供给水平,促进经济增长和提高财政收入这类短期可见成效的绩效目标,才是更重要的施政重点(周黎安, 2007)。本文将这一看法概述为“经济发展主义晋升激励命题”,而在新闻媒体和学术文献中,这种激励因素也常被称为“GDP主义”。

然而,在晋升激励中,经济发展主义的作用并非具有独占性。事实上,在中央对地方官员的考核指

标中,教育、医疗卫生、社会保障、环境保护等社会发展指标,也占有一席之地,而GDP主义在晋升激励中的重要性随着时间的推移而减弱。自2003年以来,社会经济协调发展就取代了经济发展主义,成为中央政府的施政纲领。社会指标在干部考核绩效激励中的权重有所增加,社会发展主义的激励效应有所强化(左才,2017)。如果官员基于晋升激励而对教育等社会事业的发展也给予重视,本文称之为“社会发展主义晋升激励命题”。无论是发挥主导性作用的经济发展主义,还是有一定的作用空间的社会发展主义,都会在地方政府的财政行为有所体现,即教育等社会政策领域的财政支出在公共支出中的占比有所变化。

在财政层面上,地方政府竞争或地方政治精英的晋升竞争表现为公共支出规模的扩张主义取向与公共支出结构的经济主义偏向(王贤彬等,2013)。以经济为中心的财政支出偏向使得地方政府更偏好生产性公共产品(即物质性基础设施)的供给上(傅勇、张晏,2007),而在非生产性公共产品(即社会性基础设施,如教育、医疗卫生、社会保护等)的供给上,则呈现出动力不足的格局(龚锋、卢洪友,2009)。当然,这种经济发展主义主导的晋升激励格局会随着社会发展主义激励因素在行政化政府绩效考核指标体系中的强化而有所改变(左才,2017)。

诚然,财政分权和政治晋升塑造地方官员影响地方公共产品支出的能力与偏向,但这一研究路径忽视了官员自身的主体能动性。就此而言,芮克命题在中国是否成立值得加以检验。

首先,作为一方主政者,地方官员是经济政策、制度变迁的推动者和执行者,他们在地方发展理念上有自己的偏好。在社会性基础设施当中,教育尽管不大可能在短期内对增加经济产值和财政收入有所贡献,但对经济社会的长期发展具有重要影响,受到各界精英和民众的普遍重视。地方政治精英中对教育发展情有独钟者并不鲜见,同时他们也会由于自身的个体性身份因素(如籍贯、受教育地点等)而对地方精英与民众对当地教育的重视程度做出不同的反应。

其次,在行政化的政治晋升激励结构中,教育发展的影响力固然有可能弱于经济发展,但也并非无足轻重。在财税分权化的体制中,地方政府固然是教育支出的主要负担者,然而,中央政府也不断强调教育的重要性并要求地方政府加强教育投入。这说明,在公共财政支出中增加教育支出的比重,也是“中央菜单”中的主菜之一。

最后,即便晋升激励是最重要的影响因素,我们也应该考虑到不同地方政治精英的晋升可能性是不同的,因而他们对晋升激励的反应强度会有所不同。官员的某些个体性特征,如年龄、来源、学历等,会影响其晋升的空间。官员的任职经历也会对其行为产生这样的影响,有些地方精英是从中央下派的,俗称为“空降”;有些是从外省“平调”过来;有些则是从本省逐级晋升上来的。关注政治锦标赛下地方官员的主体能动性,有助于我们更好地理解地方政府竞争的微观机制。

综上所述,本研究通过对财政与人事制度中的结构性因素和地方官员主体能动性因素对当地财政教育支出的多元回归分析,探寻在中国式财政分权与政治集权背景下,地方官员对于公共服务供给所产生的影响,从而进一步丰富并拓展现有的文献。

## (二) 研究假设

本文将地方官员主体能动性特征分为两类:晋升相关性特征与纯个人性特征。与晋升相关的特征包括年龄、任职前经历、是否兼任政治局常委以及学历;纯个人性特征包括籍贯和本地教育经历(是否曾在当地接受教育),这些特征与晋升关系不大。

晋升性特征影响着官员的晋升空间。首先,地方官员的年龄对于他们晋升的空间有着显著影响(Li & Zhou, 2005)。由于省部级官员一般在年满65周岁后强制退休,所以年龄对晋升来说具有门槛效应。由于晋升激励强度不同,不同年龄的官员对财政支出结构的偏向应当有所不同,其中晋升概率不高者有可能降低对经济发展主义的热衷程度,也有可能保持惯性,对中央要求其增加教育投入充耳不闻。

其次,地方官员的来源及其与中央的关系对官员的行为会有一定的导向性。对地方官员的任命、提升、兼职和交流是中央控制地方的一个重要手段。地方官员有三种经历:来自中央(空降)、外省(平调)

和本地提拔,不同经历的官员执行中央政策的激励或许不同。空降官员有可能更积极执行中央政策;而本地官员的地方主义色彩可能更强(Huang 2002)。

最后,地方官员是否兼任中共中央政治局委员(或候补委员),也有可能对其发展观有深刻的影响,从而使他们超越经济发展主义。

由此,本文提出如下假设:

假设 1: 年龄越大,越接近退休年龄的官员越重视教育。

假设 2: 不同来源的官员对教育支出产生的影响不同,本地晋升的官员更倾向于增加当地政府财政对教育的支出比重。

假设 3: 兼任政治局的地方官员更重视教育。

学历对地方政府教育财政行为有可能产生两个不同方向的影响:一方面,干部学历的提高,有助于提升干部对社会经济协调发展的理解,使其更重视教育;但另一方面,也有证据表明,过高的学历(硕士以上)对地方政府官员在教育支出比重偏好上的边际正影响是下降的(林挺进 2009)。因此,本文提出如下两个竞争性假设:

假设 4a: 学历的提高将提高地方官员对教育支出的重视程度。

假设 4b: 学历的提高将降低地方官员对教育支出的重视程度。

官员的纯个人性特征也有可能影响着其地方发展的思路,进而对其财政行为产生影响。即便中国的政治体制与作为芮克命题背景的政治联邦主义无关,但中国人的乡土情结以及地方官员与当地社会网络的密切关系,使得他们回到出生地或求学地任职时,都有可能关注当地的教育等民生实事(王艺明等 2015)。由此,本文提出:

假设 5: 本地籍贯的地方官员更重视当地教育支出。

假设 6: 拥有本地教育经历的地方官员更重视当地教育支出。

### 三、研究设计

下文利用 1998~2014 年的省级面板数据,考察官员晋升相关性因素和纯个人性因素对当地财政教育支出的影响。在进行了面板数据分析所必需的一系列检验之后,本文采用双向固定效应模型,并采用逐步回归的方法:先控制结构性因素对教育支出的影响,构建模型 M1;后考察官员晋升性特征对教育支出的影响,构建模型 M2;再后加入官员纯个人性特征,构建模型 M3。

模型 M1:  $Edu_{it} = \alpha + \varphi \cdot X_{it} + \varepsilon_{it} + \mu_i + \eta_t$

模型 M2:  $Edu_{it} = \alpha + \beta \cdot Politic_{it} + \varphi \cdot X_{it} + \varepsilon_{it} + \mu_i + \eta_t$

模型 M3:  $Edu_{it} = \alpha + \beta \cdot Politic_{it} + \rho \cdot Indi_{it} + \varphi X_{it} + \varepsilon_{it} + \mu_i + \eta_t$

此外,考虑到公共支出具有很强的延续性,因此我们考察省委书记当期和滞后一期教育财政的影响。之所以未考察中长期(3 年以上)的影响,是因为省委书记的任期一般不长,且样本量不足以支撑对中长期效应的分析。因此,本文仅就滞后一期的影响,进一步构建了如下模型:

模型 M4:  $Edu_{it} = \alpha + \beta \cdot Politic_{it-1} + \varphi \cdot X_{it} + \varepsilon_{it} + \mu_i + \eta_t$

模型 M5:  $Edu_{it} = \alpha + \beta \cdot Politic_{it-1} + \rho \cdot Indi_{it-1} + \varphi X_{it} + \varepsilon_{it} + \mu_i + \eta_t$

其中,下标  $i$  ( $i = 1, \dots, 31$ ) 和  $t$  ( $t = 1998, \dots, 2014$ ) 分别代表第  $i$  个省份和第  $t$  年。 $Edu$  代表衡量地方教育重视程度的两个指标,  $Politic$  代表官员的晋升性特征,包括年龄、来源、是否兼任政治局以及教育程度;  $Indi$  代表官员个人性特征,包括籍贯与教育地;  $X$  代表其他控制变量,包括财政收入分权、财政支出分权、 $\log$  人均 GDP、进出口总额占比、国有经济占比、每千人口公务员数以及小学在校生占比,  $\varepsilon$  代表误差项,下文具体介绍模型的主要变量。

#### (一) 被解释变量

模型中的被解释变量是地方政府对教育支出的重视程度,由两个指标构成:(1) 各省教育事业费占

财政支出比重;(2)各省教育事业费支出占该省国民生产总值(GDP)的比例。前者表示各省财政在教育上的投入份额,下文简称为“财政教育支出比重”;后者表示在该省GDP中有多大比例是通过政府财政投入到了教育事业中,下文简称为“公共教育投入份额”。这两个指标反映了地方政府重视教育的程度(限于篇幅,后文将第二个指标的回归分析结果删节)。当然,考察政府对教育投入的重视程度,既可以用“财政性教育支出”也可以用“教育事业费”作为度量指标,前者的一部分来自非预算收入,而后者则完全来自预算。本文沿用杨良松(2013)和王蓉、杨建芳(2008)的方法,采用数据可获得性和一致性较好的“教育事业费”,其数据来自历年的《中国教育经费统计年鉴》。

## (二) 解释变量

解释变量包括地方党政精英的晋升性特征和个人性特征。本文以省委书记作为地方党政精英的代表,因为省委书记不仅是省级党政领导人中的“一把手”,而且相对于省长,省委书记在非经济领域尤其是社会政策领域多有较大的发言权和影响力。我们根据新华网、人民网、中国政府网等提供的简历构建了地方官员数据库。其中,省委书记的晋升性特征包括年龄、来源、是否兼任政治局以及教育程度;个人性特征包括籍贯和受教育地。

在这里,年龄指的是实岁。在任职来源上,本文只考察省委书记上任前一个职位,因为这最直接关系到中央对其的激励与控制的强度。本文将来自中央、外省、本地依次编码为3、2、1,由此进行分类,本省的地方自主性最强,其他两组与本省提拔者进行比较;其次,本文将是否兼任政治局的因素单列,单独考察省委书记行政级别的影响。此外,官员学历转化为最高教育程度,设为定类变量,大专及以下文化程度者赋值1,本科文化程度者赋值2,研究生及以上学历文化程度者赋值3,着重考察后两者与第一类的关系。最后,本文将籍贯、本地教育经历设为虚拟变量。

## (三) 控制变量

本文选择的控制变量均为结构性因素。除特殊注明外,这些变量的数据均来自历年的《中国统计年鉴》和《中国财政年鉴》。

第一,财政分权化是重要的结构性控制变量,本文沿用既有文献中常用的如下度量方法:

财政收入分权  $it = \text{省本级人均财政收入 } it / \text{中央本级人均财政收入 } it$ ;

财政支出分权  $it = \text{省本级人均支出 } it / \text{中央本级人均支出 } it$ 。

第二,经济发展水平可能会改变地方居民对公共服务的需求,并影响地方政府的财力,因而也可能对教育支出的水平及比重产生影响。模型中采用人均GDP的Log值作为地方经济发展水平的度量。

第三,从理论上说,对外开放程度会影响地方教育支出水平,但这种影响的方向有可能是截然相反的。一种可能是:在更开放的地区,经济发展模式更偏科技进步与创新,由此地方政府可能会更需要重视本地教育;另一种可能是,参与全球化影响着地方政府招商引资的水平,为了在政府间“标尺竞争”中胜出,地方争相发展物质性基础设施(张军等,2007),而可能削减教育卫生等社会性支出(杨良松,2013)。本文以进出口总额占GDP的比重衡量开放程度。

第四,地方政府有限的财力中,国有经济所需补贴越多,其他财政支出(包括教育)就可能减少,因而国有经济可能会对地方教育事业支出有挤出效应(王蓉、杨建芳,2008)。本文把国有经济固定资产投资占全社会固定资产投资的比例作为控制变量。

第五,党政行政机构人员密度需要加以控制,以考察“吃饭财政”影响地方财政支出结构的可能性。由于政府不同支出项目之间具有竞争性,政府规模越大,用于行政人员的公务费越多,教育等社会性支出就有可能被挤占(郑磊,2008)。本文采用每千人口公职人员数作为控制变量。

最后,小学生比重可近似度量各地的少儿抚养系数,以反映各地对义务教育支出的需求。在中国,小学分为普通小学和成人小学,成人小学数并不影响少儿抚养系数,因此指标用普通小学在校学生人数占当地人口比重进行测量。

限于篇幅,被解释变量、解释变量和控制变量的描述性统计结果从略。

#### 四、实证分析结果

##### (一) 省委书记对教育支出占比的影响

表1报告了财政教育支出比重当期和滞后一期的影响因素。通过对比当期模型M2、M3及滞后一期的M4、M5模型比较,我们发现二者的结果并没有显著的差异。首先,模型2表明:(1)兼任政治局的省委书记一上任就致力于增加教育投入,会使财政教育支出比重增加约1.4%,使公共教育投入份额增加约0.26%;(2)与大专学历相比,本科及研究生以上学历的省委书记反而更不重视教育。

表1:教育事业费占财政支出比重的影响因素

		M1	M2	M3	M4	M5
来源 (与来自本地 比较)	来自外省		0.0033 (0.0021)	0.0044* (0.0022)	0.0022 (0.0016)	0.0035* (0.0017)
	空降		0.0032 (0.0031)	0.0035 (0.0028)	0.0005 (0.0027)	0.0009 (0.0024)
是否兼任政治局			0.0138** (0.0064)	0.0147** (0.0069)	0.0157*** (0.0050)	0.0167*** (0.0058)
年龄			-0.0005 (0.0003)	-0.0006* (0.0003)	-0.0005** (0.0002)	-0.0006** (0.0002)
教育水平 (与大专相比)	本科		-0.0047* (0.0026)	-0.0044* (0.0024)	-0.0047* (0.0027)	-0.0044* (0.0026)
	研究生 及以上		-0.0085** (0.0036)	-0.0093** (0.0039)	-0.0078** (0.0034)	-0.0079** (0.0037)
籍贯				-0.0013 (0.0045)		0.0067 (0.0029)
有否本地教育经历				0.0102* (0.0049)		0.0022** (0.0035)
财政收入分权		-0.0103 (0.0079)	-0.0108 (0.0082)	-0.0092 (0.0076)	-0.0081 (0.0078)	-0.0062 (0.0073)
财政支出分权		-0.0022* (0.0012)	-0.0022* (0.0011)	-0.0026** (0.0010)	-0.0023** (0.0011)	-0.0025** (0.0010)
Log(人均GDP)		-0.0005 (0.0134)	-0.0016 (0.0133)	-0.0006 (0.0136)	-0.0006 (0.0140)	-0.0037 (0.0139)
进出口总额占比		-0.2218** (0.0836)	-0.2161** (0.0807)	-0.2369*** (0.0809)	-0.2086** (0.0767)	-0.2203** (0.0829)
国有经济占比		0.0192 (0.0158)	0.0145 (0.0167)	0.0183 (0.0166)	0.0055 (0.0163)	0.0094 (0.0177)
学生抚养比		0.1721 (0.1238)	0.1540 (0.1213)	0.1737 (0.1293)	0.2437* (0.1240)	0.2861** (0.1306)
党政行政机构 人员密度		0.0017** (0.0007)	0.0016** (0.0007)	0.0017*** (0.0006)	0.0020*** (0.0007)	0.0021*** (0.0006)
N		527	527	527	496	496
R <sup>2</sup>		0.4646	0.4973	0.5149	0.4565	0.4739

注:\*\*\*、\*\*、\*分别表示在1%、5%、10%的显著性水平下显著。

其次,本文考察省委书记籍贯和本省受教育经历对当地教育财政支出的影响。整体来看,在加入纯个人性特征之后,模型3解释力上升,且模型2中晋升相关性特征的影响力发生了变化,这说明,在主体

能动性特征中,某些晋升相关性因素和纯个人性因素的影响是至关重要的,而另外一些则无关紧要。具体来看,第一,纯个人性特征当中的籍贯因素并不重要,但具有本地教育经历的省委书记会更重视当地的教育,使得财政教育支出比重增加了1%。第二,在加入纯个人性特征后,外省平调官员对教育投入的影响力变得显著了。与本地晋升的官员相比,来自外省的平调官员比较重视对教育的投入,使财政教育支出比重增加约0.44%,而空降官员与本地晋升官员相比没有显著差别。同时,加入纯个人性特征后,年龄对财政教育支出比重有降低影响,这说明假设1不成立,即对教育的相对重视与地方政治精英是否接近退休年龄不相关。二者都说明如省委书记教育经历这一纯个人性因素会影响晋升相关性因素效力的发挥。第三,兼任政治局的省委书记更重视教育,在其主政下的省份,财政教育支出比重有所提高。

最后,本文也分析了控制变量的影响。结果表明,财政支出分权程度产生了负面影响,且结果相当稳健。全球化的参与度对教育财政支出有负面影响。党政行政机构人员密度越高越有利于增加教育投入。国有经济的占比并非影响因素。

## (二) 对结果的讨论

首先,本文关注地方政治精英晋升性特征的影响。经济发展主义晋升激励命题认为,为晋升而开展竞争的地方政治精英会更加关注经济绩效的晋升激励效应,因此重视能够带来快速且显著经济增长的基建投入等。鉴于教育投入对经济发展的影响是滞后且缓慢的,晋升空间较大的地方官员不重视教育投入。此外,由于官员交流是政治晋升的一个重要因素,来自外省、中央以及兼任政治局的官员因为交流更频繁,因而属于重点培养对象,会更关注经济绩效以获得晋升(徐现祥等,2007)。

本文实证分析结果证明上述经济发展主义晋升激励命题在一定程度上是成立的,但其微观机制远比既有文献的阐述更为复杂、曲折,而且社会发展主义也在晋升激励中发挥一定的作用。尤其是在中央政府不断强调社会经济协调发展的大背景下,教育财政已成为中央专项转移支付的重点领域之一,同时在2003~2014年间中央还明确要求地方安排配套资金。这样,增加教育投入实际上成为地方财政的硬性要求。因此,对于注重中长期晋升机会的地方政治精英来说,推进经济与教育事业的平衡发展有利于其生涯发展。

本文发现,省委书记来自外省或兼任政治局能够显著增加教育投入,只有“空降型”省委书记在教育投入的增加上无所作为。这说明,对于不同身份的地方精英来说,晋升激励发挥作用的机制是不同的。兼任政治局委员的省委书记在短期内进一步晋升的可能性已经不大了,而其晋升为国家领导人的可能性一般要在若干年后实现,因此此类地方政治精英倾向于从全局和大局的视野推进地方的经济社会发展,对教育发展自然不会怠慢。从外省平调来的省委书记也不大可能预估自己在短期内获得晋升,因此不大倾向于采取短平快的经济发展主义型财政政策。“空降型干部”则不同。一般来说,在中央政府部门或中央级别的国有企业任职的干部“空降”或“外派”到地方任职,这是组织部门让其增加历练以获快速晋升的一个强烈信号,具有极强的短期激励效应。作为反应,空降型干部成为地方政治精英后有可能滋生短期施政行为,在经济发展主义或GDP主义的道路显得较为急进。

其次,本文发现,年龄越大的省委书记,反而有削减教育投入的倾向。按经济发展主义晋升激励命题的逻辑,年龄越大,晋升机率越小,地方政治精英理应不再唯GDP主义,但实际情况并非如此。这说明,一方面,既有的经济发展主义晋升激励命题有欠全面,忽视了社会发展指标在晋升激励中应有的作用;另一方面,晋升激励的确重要,而那些晋升无望的地方政治精英,对于晋升激励中亦属于硬性要求的社会指标(例如教育)反而会漠然视之。

本文还关注纯个人性特征的影响,以考察晋升性激励与其他因素如何互动。籍贯对教育支出没有影响,但有本地教育经历却能显著促进教育投入的增加。这说明,有比纯故乡情结更重要的因素对省委书记的决策偏好起作用,这可能是人际关系网络与地区非政治精英的政治影响发挥了作用,即省级领导人与当地精英之间的社会关系能够显著影响政府行为(Persson & Zhuravskaya, 2016)。拥有本地教育

经历的省委书记与本省教育界有着千丝万缕的关系,从而使他们更重视当地教育投入的增加。

本文发现高学历省委书记并不一定重视教育投入。这可能说明两点:(1)对教育重要性的认知并不限于高学历人群,因此导致学历因素无关紧要了;(2)随着中国干部人事制度中越来越把高学历当作晋升的基础性条件之一,拥有较高学历的地方政治精英更受晋升激励的影响,从而更倾向于将施政重心放在经济发展而非社会事业上。结合进出口开放程度对教育支出的负影响结果,本文认为当前我国各地经济发展模式主要处在加工型制造业为重心的阶段,对教育发展的要求并不高,这也制约了省委书记的决策偏好,学历相对较高、晋升机会相对较多的省委书记会更加关注发展经济,积累财富,而不是发展教育。

## 五、结 语

新制度主义在社会科学中的兴起将研究者的关注点从个体行为转向为制度的约束力,政治精英对于社会经济政策的影响力遭到一定程度的忽视。然而,制度对于所有个体来说都是同样的结构性因素,不同的个体在同样的制度结构依然会有不同的行为;换言之,结构性因素与主体性能动性因素的互动至关重要。政治科学中理性选择学派的奠基人芮克早在二十世纪中叶就提出,在联邦主义的政治经济体制中,出身于当地并在当地竞选公职成功的地方政治精英会更倾向于促进地方的公共服务。本文发现,在政治上实行单一制、政府官员晋升高度行政化但财政上分权化的中国,芮克命题依然是成立的。但由于政治集权化与经济分权化的制度组合所造就的激励结构完全不同于政治经济双联邦主义所造就的激励结构,芮克命题在中国的具体表现,与美国或德国相比较,也是有所不同的。

基于对1998~2014年省级面板数据的计量分析,本文发现,政治集权与财政分权下的地方官员具有一定的预算自主性,能够对当地教育财政支出水平产生显著的独立影响。首先,与晋升激励相关的主体性特征会影响地方官员的财政行为,在此,经济发展主义晋升激励命题是部分成立的,但GDP主义并非唯一重要的影响因素。除了促进经济发展之外,提高教育投入水平,促进当地教育发展,也是干部绩效管理中的硬性指标。因此,那些短期晋升取向较弱、但中期晋升有望的地方官员有可能采取增加教育财政支出水平的施政方略,来自外省“平调”以及在政治局兼职的省委书记倾向于如此作为;而从中央“空降”到地方任职的官员,由于接收到了短期晋升的强信号,会做出强反应,倾向于采取短平快的经济发展主义型财政政策,从而忽视地方教育。至于接近退休年龄的官员,不仅对晋升激励中经济发展主义因素反应迟滞,对于晋升激励中属于硬性要求的社会绩效指标(如教育)也会反应懈怠。省委书记的教育程度对官员教育投入呈现负向影响,这不仅与我国目前粗放型经济发展模式有关,也是我国党政干部知识化趋势下的异化反应。拥有高学历的地方政治精英可能更受晋升激励中经济发展主义因素的影响而更重视经济而非社会事业的发展。

其次,纯个人性特征也可能有效影响地方官员的财政行为。具有本地教育经历的省委书记更积极地提升当地教育投入的水平,这与他们在当地积累的人际关系网络及其地方精英的交往有关。

财政激励与政治激励是理解中国政府官员行为的核心。基于地方政府官员晋升竞争的政治经济学文献,本文引入了省委书记的政治社会身份因素作为其财政行为的解释变量,发现了地方官员的财政行为在政治集权和财政分权体制下呈现出的多样性特征。可以看到,在同样结构性因素的约束下,地方政治精英自身的主体性特征(包括晋升相关性特征和纯个人性特征)对于财政支出结构的影响至少同样重要。在学术上,这一发现启示我们将未来的研究重点放在地方政治精英主体能动性与当地社会结构性因素的互动之上,从而使既有的政治经济学研究取向转变为社会政治经济学的研究取向,以更好地理解政府官员公共选择行为的影响因素。在公共政策上,这一发现为我们改变目前扭曲的经济发展主义财政支出结构提供了另一种思路——可针对空降型省委书记,在其执政绩效管理中对于社会发展主义的激励因素稍加强化。这一具有针对性的轻推作用,远比笼统地强调提升干部队伍的“知识化”水平更为有效。



当然,本文的研究还有相当的局限性,这主要体现在对社会发展主义晋升激励命题的分析只限于教育领域。我们在未来的研究中将把这一分析拓展到医疗卫生健康、社会保障与就业以及社会服务领域。

#### 参考文献:

- 陈诗一、张军 2008:“中国地方政府财政支出效率研究:1978—2005”,《中国社会科学》2008 4。
- 陈硕 2010:“分税制改革、地方财政自主权与公共品供给”,《经济学(季刊)》2010 4。
- 陈硕、高琳 2012:“央地关系:财政分权度量及作用机制再评估”,《管理世界》2012 6。
- 傅勇 2010:“财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给”,《经济研究》2010 8:4—15+65。
- 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”,《管理世界》2007 3:4—12+22。
- 龚锋、卢洪友 2009:“公共支出结构、偏好匹配与财政分权”,《管理世界》2009 1:10—21。
- 林挺进 2009:“地级市市长对于预算内教育经费支出的影响”,《公共行政评论》2009 1:175—190+205—206。
- 马骏、侯一麟 2004:“中国省级预算中的非正式制度:一个交易费用理论框架”,《经济研究》2004 10:14—23。
- 平新乔、白洁 2006:“中国财政分权与地方公共品的供给”,《财贸经济》2006 2。
- 乔白云、范剑勇、冯兴元 2005:“中国的财政分权与小学义务教育”,《中国社会科学》2005 6。
- 王蓉、杨建芳 2008:“中国地方政府教育财政支出行为实证研究”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2008 4:128—137。
- 王贤彬、张莉、徐现祥 2013:“什么决定了地方财政的支出偏向——基于地方官员的视角”,《经济社会体制比较》,2013 6:157—167+180。
- 王艺明、刘志红、杨雨迪 2015:“地方官员的地域偏袒与教育供给”,《经济管理》2015 8:12—22。
- 徐现祥、王贤彬、舒元 2007:“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 9:18—31。
- 杨良松 2013:“中国的财政分权与地方教育供给——省内分权与财政自主性的视角”,《公共行政评论》2013 2:104—34+180—81。
- 尹恒、徐琰超 2011:“地市级地区间基本建设公共支出的相互影响”,《经济研究》2011 7。
- 袁飞、陶然、徐志刚等 2008:“财政集权过程中的转移支付和财政供养人口规模膨胀”,《经济研究》2008 5。
- 张光 2011:“测量中国的财政分权”,《经济社会体制比较》2011 6。
- 张军、高远、傅勇等 2007:“中国为什么拥有了良好的基础设施”,《经济研究》2007 3:4—19。
- 郑磊 2008:“财政分权、政府竞争与公共支出结构——政府教育支出比重的影响因素分析”,《经济科学》2008 1。
- 周飞舟、赵阳 2003:“剖析农村公共财政:乡镇财政的困境和成因——对中西部地区乡镇财政的案例研究”,《中国农村观察》2003 4。
- 周黎安 2007:“中国地方官员的晋升锦标赛模式研究”,《经济研究》2007 7:36—50。
- 左才 2017:“地方领导干部激励机制的运作与绩效”,《学海》2017 3:137—145。
- Acemoglu, D. and Robinson, J. A., 2012. *Why Nations Fall? The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown.
- Acemoglu, D., Simon Johnson and Robinson, J. A., 2012. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation: Reply.” *The American Economic Review*. 102(6).
- Blanchard, O. and Shleifer, A., 2001. “Federalism with and without Political Centralization: China versus Russia.” *IMF Staff Papers*. 48:171—79.
- Hayo, B. and Neumeier, F., 2014. “Political Leaders’ Socioeconomic Background and Fiscal Performance in Germany.” *European Journal of Political Economy*. 34:184—205.
- Huang, Y., 2002. “Managing Chinese Bureaucrats: an Institutional Economics Perspective.” *Political Studies*. 50:61—79.
- Jacobs, L. R. and King D. S., 2010. “Varieties of Obamaism: Structure, Agency, and the Obama Presidency.” *Perspectives on Politics*. 8:793—802.
- La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., Vishny, R., 1999. “The Quality of Government.” *The Journal of*

*Law, Economics, and Organization*. 15(1).

Li, H., and Zhou, L. A., 2005. "Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China." *Journal of Public Economics*. 89:1743 – 62.

Montinola, G., Qian, Y. and Weingast, B. R., 1995. "Federalism, Chinese Style: the Political Basis for Economic Success in China." *World Politics*. 48:50 – 81.

Persson, P. and Zhuravskaya, E., 2016. "The Limits of Career Concerns in Federalism: Evidence from China." *Journal of the European Economic Association*. 14:338 – 74.

Qian, Y. and Roland, G., 1998. "Federalism and the Soft Budget Constraint." *American Economic Review*. 88:1143 – 62.

Riker, W. H., 1964. *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston: Little, Brown and Co.

Shue, V. and Wong, C., ed., 2007. *Paying for Progress in China: Public Finance, Human Welfare and Changing Patterns of Inequality*. London and New York: Routledge.

Tsui, K. Y. and Wang, Y., 2004. "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China." *The China Quarterly*. 177:71 – 90.

Willmott, R., 1999. "Structure, Agency and the Sociology of Education: Rescuing Analytical Dualism." *British Journal of Sociology of Education*. 20:5 – 21.

Zhuravskaya, E. V., 2000. "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style." *Journal of Public Economics*. 76:337 – 68.

## The Impacts of Party Chiefs upon Fiscal Expenditures on Education at the Provincial Level: The Sociopolitical Economy of Promotion Incentives in China

Zhao Qi & Gu Xin

(School of Government, Peking University, Beijing; School of Public Management, Zhejiang University, Hangzhou)

**Abstract:** This paper examines the roles of promotion incentives by analyzing the impacts of local leaders upon fiscal behaviors. Based on provincial panel data of 1998 – 2014, this paper has two major findings. First, there are both economic and social developmental factors in the promotion incentive structure. Facing the same incentive structure, local leaders who serve in provinces other than their native provinces or hold a concurrent post in the Political Bureau of the CPC Central Committee are inclined to promote local fiscal spending on education, compared with those who come down from the posts in the central government. Second, those who have strong connections with local educational circles attach importance to local education finance. These findings indicate that within the institutional structure of fiscal decentralization and personnel centralization, local leaders still enjoy a certain degree of fiscal autonomy, and their fiscal behaviors are far more complicated than the picture the political tournament model describes it to be. This paper offers a micro perspective for reexamining China's fiscal and personnel systems.

**Key words:** Local Leaders; Education Expenditure; Promotion; Political Tournament; Economic Developmentalism

(责任编辑:王燕燕)