

多元政绩竞赛：中国地方官员晋升的新解释^{*}

陈科霖 谷志军

内容提要：随着中国特色社会主义进入新时代，中国的干部选拔标准和地方官员的行为逻辑也发生了深刻的变化。基于注意力分配的视角，从“创造政绩的约束条件”以及“创造政绩的理性选择”两个维度出发，可以进一步认识到中国地方官员间的晋升竞赛的本质是地方官员在有限注意力前提下针对不同行政任务的注意力分配基础上的多元政绩竞争。对中国地方官员多任务竞逐的经验加以考察并进行类型学建构，可以发现地方官员面临着运动性任务、竞逐性任务、日常性任务以及约束性任务的多目标考核。在此基础上，中国地方官员的政绩竞争呈现出“直通赛”“锦标赛”“资格赛”“淘汰赛”并存的多元政绩竞赛格局。对“多元政绩竞赛”分析框架的“小切口”建构，有助于为进一步认识“地方官员行为与国家治理逻辑”的“大问题”提供新的进路及可能。

关键词：地方官员 政绩激励 多元政绩竞赛 注意力分配

郡县治，天下安。对于中国这样一个领土广袤、人口众多、区域差异巨大、政府层级庞杂的单一制大国^①而言，实现集中统一领导下的有效治理，必须依靠一支强有力的干部队伍。与西方“政治－行政”二分之下的“政务官－事务官”二分体制不同，中国国家治理在执政党的集中统一领导下有着一整套纵向逐级选拔晋升、横向多元调动交流的网络化干部管理体制。这种国家治理体制的差异也进一步塑造了中国地方官员之间激烈的政绩竞争行为。改革开放以来“中国治理奇迹”的出现，同样离不开干部人事制度规范下地方政府竞争的积极影响。

地方官员的政绩竞争行为的结果最终将体现为上级对绩优者的晋升。相比于其他激励方式，晋升激励因其范围的综合性、效果的外显性以及操作的可持续性，成为在实践中应用最为广泛且有效的操作策略。与此同时，晋升激励在实践中存在着四个方面的适用性：其一，晋升激励既是作为对绩优官员工作的肯定，又作为对绩优官员工作付出的回报，可以促使其在未来继续努力工作；其二，对绩优官员加以晋升，可以将其树立为榜样或典型，从而激励其他暂未获得晋升的官员努力工作，促使其他官员提升工作绩效；其三，绩优官员的晋升意味着其工作能力得到上级的认可，因此将绩优官员提拔至更为重要的岗位，有助于发挥其工作特长，利用其工作能力，推广其成功经验，并进一步落实“以事择人，人岗相适”的干部任用标准；其四，晋升激励是实现干部

* 本文为国家社会科学基金重大项目“新时代完善干部担当作为的激励机制研究”(20ZDA024)和国家社会科学基金一般项目“基于技术治理的精准问责有效机制研究”(20BZZ080)的研究成果。

① 陈科霖：《中国国家治理的三元结构与互动逻辑》，《公共行政评论》，2018年第6期。

队伍有序更替,保持重要领导岗位工作活力的重要途径。由此“政绩出干部”成为政绩在官员晋升中作用的真实写照^①。

但是,学术界针对地方官员竞争行为的研究多集中于对晋升竞争的考察,而对地方官员晋升竞争的考察则多采取“晋升锦标赛”的分析框架,并分成了“能力论”与“关系论”两种视角。尽管这一分析框架在一定程度上具有较强的解释力,但其仍存在着研究层级的局限性和结论的差异化、对激励机制的解读机械化,以及实证研究方法的恰当性问题^②。基于此,本文旨在就学术界针对地方官员晋升竞争的“能力论”和“关系论”进行批判性吸收和发展的基础上,引入注意力分配这一视角,结合新时代干部选拔任用机制的变化,构建具有解释力的新时代中国地方官员竞争行为分析框架,从而在理论框架层面推进该领域的研究。

一、“为晋升而竞争”:既有研究及其解释力的局限性

现代意义上的地方政府竞争研究起源于18世纪亚当·斯密(Adam Smith)的《国富论》。1956年,国外学者构建的“用脚投票”^③的理论假说进一步推动了这一领域研究的科学化。随后,国外相关学者先后提出的“最优模式”^④“分税体制”^⑤“分权定理”^⑥“偏好误识”^⑦等理论都进一步丰富和拓展了地方政府竞争领域的研究。

随着樊纲等提出“兄弟竞争”^⑧的概念后,国内亦开始了对地方政府竞争现象的研究。地方政府竞争的理论体系在传入中国的过程中,为了进一步契合中国国家治理的情境,其理论发展经历了“传统联邦主义”“市场保护型联邦主义”以及“晋升锦标赛”三个阶段。由于中国与西方在制度环境方面的差异,前两阶段的理论解释难以对中国等发展型国家的地方政府竞争现象给予较好解释^⑨。而相关学者就中国地方官员的经济绩效竞争开展的实证研究^⑩进一步验证了基于GDP等经济绩效考核的存在,由此形成的晋升锦标赛理论在随后的二十多年的时间中逐步成为解释中国地方官员竞争行为的主流分析框架。

针对中国地方官员的晋升竞争机制,近年来学术界的的相关实证研究主要聚焦“能力论”与“关系论”之论争。“能力论”突出强调能力因素在地方官员晋升中的关键作用,此类观点以“晋升锦标赛”为框架的相关研究为代表。由于中国相较于西方国家所具备的特殊政治与经济条件,锦标赛体制在中国的适用性以及对中国地方政府竞争的解释力尤为突出^⑪。相关学者依

① 陈家喜:《地方官员政绩激励的制度分析》,《政治学研究》,2018年第3期。

② 郦水清、陈科霖、田传浩:《中国的地方官员何以晋升:激励与选择》,《甘肃行政学院学报》,2017年第3期。

③ Tiebout, Charles, “A Pure Theory of Local Expenditures”, *Journal of Political Economy*, 1956, 64(5).

④ George Stigler, “Tenable Range of Functions of Local Government”, In *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability*, Washington D. C. Joint Economic Committee. Subcommittee on Fiscal Policy, 1957, pp. 213—219.

⑤ Musgrave, R. A., *The Theory of Public Finance——A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill, 1959, pp. 11—24.

⑥ Oates, W. E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich Press, 1972, pp. 20—29.

⑦ Richard. W. Tresch, *Public Finance: a Normative Theory*, Business Publication, Inc, 1981, pp. 574—576.

⑧ 樊纲、张曙光、杨仲伟、张燕生、袁刚明:《公有制宏观经济理论大纲》,第154页,上海三联书店、上海人民出版社,1994年版。

⑨ 郭栋、胡业飞:《地方政府竞争:一个文献综述》,《公共行政评论》,2019年第3期。

⑩ Bo, Z. Y., “Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders”, *Journal of Contemporary China*, 1996, 5(12).

⑪ 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。

据有形的GDP等指标进行实证研究，证明晋升锦标赛机制在现实中的确存在^①，亦有学者分别在法治^②、脱贫^③等领域发现了锦标赛机制的证据，与此同时，地方政府还存在着“为和谐而竞争”^④、“为创新而竞争”^⑤、“为环保而竞争”^⑥、“为高质量发展而竞争”^⑦、“为人才而竞争”^⑧、“为卓越治理而竞争”^⑨等晋升竞争现象，这些实证研究充分表明，在中国的地方官员的晋升竞争过程中，确实存在着某种基于政绩的晋升激励机制。

但与此同时，一些学者认为，代表“非正式机制”的关系的作用则在干部晋升中发挥着主要作用。国外学者的相关实证研究在一定程度上已表明，在控制了能力这一变量的前提下，“关系”在中国官员的晋升中所发挥的作用十分显著^⑩；中国学者在针对基层官员的实证访谈中也得出类似的结论^⑪。与此同时，有国外学者指出干部队伍中“秘书群体”在晋升中的特殊性^⑫，亦有学者发现，有中央机关工作经验的干部更容易晋升到更高职位^⑬。可以看出，在一定程度上，“政绩出官”的观点也受到了来自实证研究的挑战^⑭。但是，“关系论”的假说并不符合中国干部选拔的标准与实践，它更多的是学者对未知的政治过程“黑箱”的一种猜测。因此，认识中国地方官员的晋升竞争机制及其内在逻辑，既需要超越传统的关系与能力之争，又需要从真实的行政情境出发，从而在对“真实世界”的观察与归纳中，寻找到中国地方官员晋升竞争的真实机制及其内在逻辑。

“能力论”与“关系论”之间并非是一对不可调和的矛盾。事实上，随着干部人事制度日趋完善，干部的晋升正在日益过渡到“能力与关系并重”的格局：一方面，能力是晋升的基础，“政绩”作为选拔干部的主要标准得到了干部队伍乃至社会的进一步认可与贯彻；但另一方面，在干部管理过程中，正常的上下级互动关系是干部考核，晋升必不可少的因素。依托正常的组织关系获取政绩导向等关键信息并产生更具有显示度的“政绩”，则成为“关系”影响晋升的重要通路。从这个意义上说，“能力”与“关系”作为一种“名与实”的干部选拔机制，分别在显性与隐性的层面发挥其作用，成为干部晋升竞争过程中的一对辩证关系。

为统一“能力论”与“关系论”之争，本文首先需要明确作为广义层面的“政绩”概念。“政绩”不同于狭义的作为可测量的工作“绩效”，对于“绩效考评”而言，并非所有的工作业绩均能够引发上级的注意与认可，例如勤勤恳恳的“老黄牛”的重要性较易为上级领导所忽略。而只有能够引发上级注意与认可的“绩效”，才能够成为下级官员得以晋升的“政绩”。因此，本文将“政绩”这一概念界定为“地方官员在诸种行政任务中分配不同程度注意力的基础上，最终得以引发上级领导关注与认可的有效工作绩效的加权总和”，这样就可以将地方官员“为晋升而竞争”中

^① 乔坤元：《我国官员晋升锦标赛机制：理论与证据》，《经济科学》，2013年第1期。

^② 李晟：《“地方法治竞争”的可能性——关于晋升锦标赛理论的经验反思与法理学分析》，《中外法学》，2014年第5期。

^③ 王刚、白浩然：《脱贫锦标赛：地方贫困治理的一个分析框架》，《公共管理学报》，2018年第1期。

^④ 陈钊、徐彤：《走向“为和谐而竞争”：晋升锦标赛下的中央和地方治理模式变迁》，《世界经济》，2011年第9期。

^⑤ 何艳玲、李妮：《为创新而竞争：一种新的地方政府竞争机制》，《武汉大学学报》（哲学社会科学版），2017年第1期。

^⑥ 王华春、崔伟、平易：《为环保而竞争：地方政府竞争的新解析》，《兰州学刊》，2020年第2期。

^⑦ 刘志彪：《为高质量发展而竞争：地方政府竞争问题的新解析》，《河海大学学报》（哲学社会科学版），2018年第2期。

^⑧ 赵全军：《“为人才而竞争”：理解地方政府行为的一个新视角》，《中国行政管理》，2021年第4期。

^⑨ 彭勃、赵吉：《从增长锦标赛到治理竞赛：我国城市治理方式的转换及其问题》，《内蒙古社会科学》，2019年第1期。

^⑩ Opper S. , and Brehm S. , *Networks versus Performance: Political Leadership Promotion in China*, Department of Economics, Lund University, 2007.

^⑪ 欧阳静：《“关系”如何、缘何影响基层官员晋升》，《甘肃行政学院学报》，2012年第1期。

^⑫ Li Wei, and Lucian W. Pye., “The Ubiquitous Role of the Mishu in Chinese Politics”, *The China Quarterly*, 1992, 132(4).

^⑬ Huang Y. , “Managing Chinese Bureaucrats: An Institutional Economics Perspective”, *Political Studies*, 2002, 50(1).

^⑭ 梅赐琪、翟晓祯：《“政绩出官”可持续吗？——挑战晋升锦标赛理论的一个新视角》，《公共行政评论》，2018年第3期。

付出的所有努力归纳为“引发上级领导注意力的‘政绩’”这一基本量纲。因此,从广义的“政绩”概念出发,地方官员之间基于“政绩”的政绩竞争仍然可以被视为是客观存在的。

不难看出,“注意力分配”视角在两个侧面统一了“能力论”与“关系论”:首先,对于下级官员而言,无论其采取“关系路径”抑或“能力路径”,都需要在不同行政任务中分配必要的注意力,前者意味着下级官员要将注意力更多地分配至营造关系网络之中,而后者则意味着下级官员要将注意力更多地分配至创造工作绩效之中。因此注意力分配是参与晋升竞争的必要条件。其次,对于上级官员而言,下级官员所创造的“绩效”并非天然地成为晋升的依据,只有得到上级官员“注意”进而“认可”的“绩效”,才能称之为下级官员得以晋升的“政绩”依据。反之,未得到上级“注意”的“绩效”,在考核过程中则无法体现权重,严重者,如工作重心偏离上级主要方向的下级官员,甚至会受到上级对其“绩效”的有意忽视甚至不认可,从而无法取得必要的晋升“政绩”。因此,以“注意力分配”作为基本量纲与测度对象,以“政绩”作为官员晋升的测度结果,将成为考察中国地方官员晋升的一条可行进路。

二、注意力分配与多任务竞逐:理解地方官员竞争行为的新视角

“地方官员晋升竞争行为的内在逻辑”这一命题作为公共行政的“管理进路”而言,是一个可供实证研究的科学问题;但将这一问题置于中国国家治理的“政治进路”之下,毫无疑问它又是一个极具现实性的政治问题。应当肯定的是,“管理进路”下丰富的实证研究为进一步清晰认识中国地方官员晋升问题提供了诸多科学支撑;但主流实证研究成果与党委组织部门在实际工作中的“政治进路”之间呈现出的巨大反差,使得寻找“中国地方官员竞争行为的真实逻辑”成为日益迫切的现实需求。有学者作出锦标赛模式向“资格赛”的拓展^①、有学者提出最优绩效、满意绩效与显著绩效并存的行为策略^②、有学者提出“顶格管理”与政策执行“游隙”的关系^③。上述研究为进一步反思中国地方官员晋升的理论建构提供了重要的理论与现实依据。基于前文对“政绩”的界定和注意力分配的研究视角,不难看出,考察中国地方官员的晋升竞争机制可以将其转化为考察地方官员的政绩竞争模式及其机制。如何认识地方官员之间的“政绩竞争”?从“创造政绩的约束条件”以及“创造政绩的理性选择”两个维度出发,可以对这一问题形成更加深刻的认识。

(一) 地方官员有限的注意力分配:创造政绩的约束条件

分析地方官员政绩竞争中的约束条件,可以从不同视角出发加以考察。但对于地方官员个体而言,其面临的约束条件千差万别。特别是在“关系论”与“能力论”的论争中,“关系”与“能力”的测度之间存在着无法直接通约的困境。因此有必要寻找新的要素来表征官员政绩竞争中的模式与逻辑之间的差异。在诸多约束条件中,地方官员的“注意力”可以被视作一个相对可比较的“量纲”——无论地方官员的行政级别、所在岗位,乃至性别、年龄、党龄等一系列维度在个体层面存在何种差异,其用于日常工作的“时间”或曰“注意力”往往存在着客观的生理极限。对于每一位地方官员而言,为了维持其工作的长久持续并兼顾增加其晋升的可能性,其每日的有效

① 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。

② 高翔:《最优绩效、满意绩效与显著绩效:地方干部应对干部人事制度的行为策略》,《经济社会体制比较》,2017年第3期。

③ 参见房宁:《没有条件硬要上,怎能不形式主义?》,2019年4月3日,https://www.guancha.cn/FangNing/2019_04_03_496159.shtml,2021年3月25日。

工作时间存在着客观的生理极限。因此，官员之间，尤其是同级官员之间可供分配的注意力总量在操作中可以视为相对客观、稳定的常量。而不同官员在注意力分配层面的差异，则决定了其工作绩效乃至被上级领导引发注意的“政绩”的主体间差异，并进而影响其晋升的概率与路线。

长期以来，注意力分配被社会科学领域视为一个重要的研究议题。认知心理学领域的相关学者曾提出过有关注意力的“过滤器模型”“衰减模型”与“刺激反应模型”；在管理学领域，有学者提出了“注意力搜寻理论”^①。此外，国外学者也关注到管理者注意力在认知科学以及企业管理领域的意义与应用^②。总的来看，心理学、经济学、管理学、组织学、社会学分别倾向于将注意力分配视为一种行动主体的大脑认知过程、激励过程、计划统筹过程、组织环境以及社会环境的产物^③。地方官员的注意力分配本质上是一个多任务的“委托-代理”模型及其基础上的不同排列组合^④。这些多元任务既有可能是互补的，也有可能是相互冲突的。当地方官员面临着相互冲突的任务时，就会面临着两难选择，即在某一个任务上分配较多的注意力必然导致与之相冲突的任务注意力分配降低^⑤。国内学者针对注意力分配与官员行为的关系进行了诸多实证研究，如有学者针对“领导高度重视”现象的考察^⑥、有学者针对批示的考察^⑦、有学者针对基层警员执法问题的考察^⑧、有学者针对城市市政支出的考察^⑨等。上述研究进一步验证了注意力分配差异导致的地方官员竞争行为现象的客观存在。

综合注意力分配领域的相关研究可以看出，地方官员的晋升竞争是在注意力有限性前提下针对不同行政任务的注意力分配及其政绩的相互竞争。因此，地方官员“政绩”的产生机制，实质上是地方官员在对不同行政任务分配大小不等的注意力进而取得的各项绩效的加权汇总。从这个意义上而言，相对于单纯片面考察地方官员的可量化工作绩效，考察地方官员的注意力分配就成为一种更本质、更全面的认识地方官员间政绩竞争的可行的切入点。

（二）多任务竞逐、注意力分配与“多元政绩竞赛”：创造政绩的理性选择

虽然理论界对晋升锦标赛假说有着诸多争论，相关实证研究亦形成结论迥异的论据，但中国地方官员面临着激烈的政绩竞争的这一事实无疑是客观存在的。“上面千条线，下面一根针”——中国条块分割的行政体制决定了地方官员，特别是基层官员承接着来自条块两个方向不同的行政任务，这种复杂行政任务格局进一步塑造了地方官员在“多任务多级‘委托-代理’

- ① 参见吴建祖、王欣然、曾宪聚：《国外注意力基础观研究现状探析与未来展望》，《外国经济与管理》，2009年第6期。
- ② Daft R. L. , and Weick K. E. , “Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems”, *The Academy of Management Review*, 1984, 9(2); Ocasio W. , “Towards an Attention-Based View of the Firm”, *Strategic Management Journal*, 1997, 18 (S1); Davenport T. H. , and Beck J. C. , “Getting the Attention You Need”, *Harvard Business Review*, 2000, 78(5).
- ③ 练宏：《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》，《社会学研究》，2015年第4期。
- ④ 佟健、宋小宁：《多维政绩考核、冲突任务与“为官不为”——一个多任务委托代理模型》，《当代经济科学》，2018年第4期。
- ⑤ Holmstrom B. , and Milgrom P. , “Multitask Principal-agent Analysis: Incentive Contracts, Asset Ownership, and Job Design”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 1991, 7(1).
- ⑥ 庞明礼：《领导高度重视：一种科层运作的注意力分配方式》，《中国行政管理》，2019年第4期。
- ⑦ 陈思丞、孟庆国：《领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中2614段批示的研究》，《公共行政评论》，2016年第3期；陶鹏、初春：《府际结构下领导注意力的议题分配与优先：基于公开批示的分析》，《公共行政评论》，2020年第1期。
- ⑧ 韩志明：《街头官僚的时间政治——以基层执法人员的工作时间为例》，《甘肃行政学院学报》，2017年第2期；黄佳圳：《基层警员执法的注意力与时间分配研究——基于广东省F市S区公安分局的工作日志》，《公共管理学报》，2018年第4期。
- ⑨ 赖诗攀：《强激励效应扩张：科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争（1999—2010）》，《公共行政评论》，2020年第1期。

权力结构”之下的“多任务竞逐”^①机制。由于地方官员注意力的有限性,地方官员在复杂行政事务中的“多任务竞逐”实质上是一种多目标考核下的地方官员基于某种注意力分配并在该种注意力分配基础上产生的政绩之间的竞争,本文将地方官员之间的这种政绩竞争模式称之为“多元政绩竞赛”。这里的“多元”主要是强调地方官员在晋升竞争过程中“赛道”的多元性,即地方官员的晋升竞争的内在逻辑沿着“多目标考核”→“多任务竞逐”→“多赛道竞争”的进路展开。因此,“多元政绩竞赛”这一分析框架旨在对地方官员晋升竞争中所表现出的差异化进路予以解释,从而试图进一步精准概括地方官员多样化竞争行为的内在逻辑。

基于注意力分配视域下的“多元政绩竞赛”模型可以从外在层面统一中国官员晋升领域研究中的“关系与能力之争”。通过将“关系”与“能力”统一在“地方官员在政绩竞争中的注意力分配”这一观察视角下——不论地方官员因何晋升,其内在逻辑均可归因为地方官员在政绩竞争中的不同注意力分配模式的差异。从这个意义上而言,“注意力分配”将有可能作为衡量官员晋升的一个基本“量纲”。无论是“塑造并维持关系”,抑或“创造并提升业绩”,“能力论”与“关系论”的差异仅在于官员在有限时间精力下针对不同行政任务的注意力分配之分野。当然,“能力论”虽然以其实证研究的客观性、可测量性在当前的官员晋升领域的研究占据了主流地位。但既有研究在“一把手”的代表性及区分“组织绩效”与“个人绩效”方面的不足^②以及对副职晋升的“激励相容”问题的忽视^③,使得相关研究结论仍然难以在实践操作层面体现出较强解释力。因此,把“注意力分配”引入官员晋升领域,将有助于进一步深入探寻地方官员在政绩竞争中的行为逻辑本质,并挖掘新的理论增长点。

事实上,地方官员在政绩竞争中所面临的考核任务与考核指标千差万别,而且同一绩效指标在同一层级的不同官员^④,乃至不同层级的官员之间^⑤可能产生截然不同的影响。这种千差万别的行政任务和考核指标背后,实质上体现出地方官员所面临的行政任务属性的分野:首先是任务的可测量性,即行政任务的绩效可以在多大程度上并以何种方式加以测量,如党风廉政的“廉洁-腐败”二元评价与GDP绝对数值的大小高低比较评价则体现出不同的考核逻辑;其次是上级对行政任务的重视程度,即行政任务的绩效可以在多大程度上受到上级的重视并影响对该绩效的评价,如上级对中心任务与非中心任务的态度差异将直接转变为下级应对上级的策略。在实践中常见的干部分类考核、年度考核、单项考核、专项考核,特别是“德能勤绩廉”的考核标准,正是体现出针对不同任务属性必须采取分类考核的客观现实。特别是晋升激励所具备的四个方面适用性,更是为建立注意力分配、行政绩效、晋升激励与政策扩散之间的关系提供了可能。

三、中国地方官员的多元政绩竞赛及其内在逻辑

注意力分配与多任务竞逐塑造了地方官员的竞争行为。由于地方官员面临繁复的行政任

① 文宏、林彬:《“多任务竞逐”:中国地方政府间竞争激励的整体性解释——以粤港澳区域治理为例》,《江苏社会科学》,2020年第1期。

② 郦水清、陈科霖、田传浩:《中国的地方官员何以晋升:激励与选择》,《甘肃行政学院学报》,2017年第3期。

③ 曾明:《基层副职官员的晋升激励:官员晋升的激励相容》,《南昌大学学报(人文社会科学版)》,2012年第3期。

④ 左才:《社会绩效、一票否决与官员晋升》,《公共管理与政策评论》,2017年第3期。

⑤ Landry P. F., Lü X., and Duan H., “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder”, *Comparative Political Studies*, 2018, 51(8).

务，因此对部分行政任务的“选择性重点执行”或“折叠”^①，便成为地方官员在实践中普遍采用的应对方案。而不同行政任务“折叠”的程度，事实上取决于该类行政任务的绩效与其晋升之间的关系。因此，深入观察中国地方官员在不同行政任务中的注意力分配，就为解读中国地方官员的行为逻辑找到了“密码”。

在这个意义上，地方官员的注意力分配与晋升激励之间产生了相应的因果关系：一方面，对于注意力分配更加符合上级组织部门期待的官员，其工作实绩往往更加符合上级的考核要求，从而就能够得到更快的晋升；另一方面，上级组织部门对下级官员的选拔与晋升同样也是一个竞赛信号，这种晋升激励的事实会通过某种明示或默示的方式将竞赛规则传递给下级官员。这种“信号论”的现象如“典型晋升”“一票否决”、绩效竞争等一系列机制在现实的官员晋升中都有着大量的实例。可见，地方官员所面临的行政任务是多元、复杂且多向度的。

由此，本文基于学术界已有相关经验研究，并结合对东、中、西部及东北各一个代表性省（市、自治区）党委组织部的非结构化访谈和框架修正，进一步将中国地方官员纷繁复杂的行政任务加以抽象化，并依据注意力分配水平、激励强度、激励向度与目标导向等维度对中国地方官员的竞争行为开展类型学分析。

（一）运动性任务、发展性目标与中国地方官员的“直通赛”

地方官员面临着以脱贫攻坚、扫黑除恶、抗震救灾等为代表的运动性任务的考核指标。同时，诸如“三改一拆”“五水共治”“创文创卫”这些运动性的非常规任务往往在实际操作中被称为阶段性的“中心工作”。这类诸如“中心工作”的考核指标正如“信号论”所指出的那样，工作实绩排名突出的胜出者会被树立为“典型”，并进而获得直接晋升。依托“中心工作”考核提拔“典型”干部的方式，有利于促使地方官员在短时间将注意力高度集中于某一项考核指标上来。其组织形式也多体现为领导小组、联席会议、指挥部等组织形态。由于“绩效合法性”^②作为后发国家建构政治合法性的政治策略的有效性，中国以“发展型政府”^③为核心逻辑的行动战略决定了地方政府的治理逻辑呈现出以“任务驱动”为核心的动员模式，并进一步塑造了运动式治理的常规化^④。因此，从这个意义上而言，在干部选拔任用实践中，运动性任务长期以来作为一种最强烈的“信号”，在操作中以“大事要事难事”“急难险重任务”等政治性考核形式加以体现。对于地方官员而言，对这种运动性任务的考核往往是一种高注意力分配、正向强激励的晋升激励机制。

中国国家治理的结构性特征决定了“运动式治理”^⑤机制在当代中国的兴起，与此同时，由于“运动性任务”往往事关中央权威的合法性建构^⑥以及大政方针的执行，因此“运动性任务”处于最高的优先级，继而导致上级对“运动性任务”的考核，以及下级官员对“运动性任务”的竞争都将最为激烈。为了激励地方官员在“运动性任务”取得优异的绩效进而巩固执政合法性，并将这一激励机制进一步放大，采取晋升激励的方式显然更有助于“运动性任务”目标的达成。

^① 彭勃、赵吉：《折叠型治理及其展开：基层形式主义的生成逻辑》，《探索与争鸣》，2019年第11期。

^② 何显明：《绩效合法性的困境及其超越》，《浙江社会科学》，2004年第5期。

^③ 郁建兴、高翔：《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》，《中国社会科学》，2012年第5期。

^④ 倪星、原超：《地方政府的运动式治理是如何走向“常规化”的？——基于S市市监局“清无”专项行动的分析》，《公共行政评论》，2014年第2期。

^⑤ 唐皇凤：《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》，《开放时代》，2007年第3期；冯仕政：《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》，2011年第1期。

^⑥ 周雪光：《运动型治理机制：中国国家治理的制度逻辑再思考》，《开放时代》，2012年第9期。

因此,对于“运动性任务”的政绩竞争,其绩优者通常会被树立为“典型”,并可以直接获得晋升资格。这种竞赛模式与后文所述的“一票否决”截然相反,呈现出一种“一票晋升”的特征,因此本文结合其特征,并将这一模式概括为“直通赛”。

“直通赛”的赛制模式源于专项工作的运动式考核。由于常规科层机制所具有的固有缺陷,在面对超常规的行政任务时,既有的官僚体系往往显得力不从心^①,而只有通过突破既有的组织结构,以紧急动员过程为核心的运动式治理机制,才能够解决这一效率难题。运动式治理以及与其关联的“直通赛”考核的有机结合,使得基于绩效建构政治合法性的发展型政府模式得以进一步被强化;与此同时,上级亦可以通过突击式的绩效考核,超越承平时期“循资以进”式的“庸臣”,从而不拘一格选拔出有“竞进之风”的“能吏”^②。在这个意义上,“直通赛”的制度设计回应了中国当前处于“赶超型现代化”^③阶段对“发展型政府”模式的诉求,这一赛制的内在逻辑决定了其适用于对“发展性目标”的考核与激励。“直通赛”的本质是超越绩效合法性的运动式治理机制的产物,其目的则在于通过提高治理效率维系并巩固政权的合法性。

因此,对于旨在维系并增进政权绩效合法性,且带有运动性特征的“发展性目标”而言,行政任务的发展性目标属性愈强,自上而下的行政任务愈体现运动性特征,下级官员的政绩竞争将愈倾向于采取高注意力分配、强激励的正向晋升激励竞赛模式。可以看出,直通赛的应用范围相较而言是最广泛的,只要某一项职能被列入运动式治理的专项任务,负责该任务的官员便可通过在该项任务中表现突出而获得晋升。

(二) 竞逐性任务、效率性目标与中国地方官员的“锦标赛”

地方官员还面临着以GDP、财政收入为代表的竞逐性任务的考核指标。正如既有文献所描述的“锦标赛”机制那样,在这些考核指标下,地方官员更为重视其工作业绩在同僚之间的排名,因而以“排名的相对位次”为工作目标。习近平总书记在2013年全国组织工作会议上的讲话中提出的“再也不能简单以国内生产总值增长率来论英雄了”^④,更是从一个侧面反映出,基于GDP等经济考核指标的政绩竞争事实上长期以来在干部考核与官员晋升中处于突出位置,影响着地方官员的注意力分配及其行为逻辑。长期以来国务院政府工作报告中关于GDP“保八”“保七”“保六”的表述,更是强化了地方官员在GDP等考核指标方面的“兜底竞逐”。在操作层面,这类基于数目字考核的领域一般也是地方政府乃至中央政府在诸多行政任务中的重中之重,这些考核指标的相对排名在很大程度上与当事官员的晋升有着较高的相关性。因此不难看出,对于地方官员而言,这种竞逐性任务的考核往往需要获得地方官员较高的注意力分配,同时也具有正向的较强烈的晋升激励效果。

“锦标赛”最早被应用于企业管理领域,其关注相对位次而非绝对成绩的竞赛模式使得这一手段被应用于委托人对代理人的激励当中^⑤。而由于诸如集中的人事权、可衡量的客观指标、竞赛成绩的可分离与可比较、参赛官员努力与其绩效的高度正相关性以及参赛者之间不易形成合谋等若干技术性前提的存在,中国的地方官员晋升极易采用这种模式^⑥。长期以来,大量的实证研究也表明,基于GDP、财政、税收等经济性量化指标的“晋升锦标赛”在中国地方官员的选拔中

① 徐明强、许汉泽:《运动其外与常规其内:“指挥部”和基层政府的攻坚治理模式》,《公共管理学报》,2019年第1期。

② 周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》,2009年第3期。

③ 冯仕政:《典型:一个政治社会学的研究》,《学海》,2003年第3期。

④ 中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),第344页,中央文献出版社,2014年版。

⑤ Lazear E. ,Rosen S. ,“Rank-Order Tournaments as Optimum Labor Contracts”,*Journal of Political Economy*, 1981,89(5).

⑥ 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。

是客观存在的；甚至在特定的时期，GDP 等经济性“硬指标”会临时性地转换为“直通赛”的评判依据。学术界针对锦标赛的相关研究已经充分呈现出中国地方官员所面临的“晋升锦标赛”的学术图景，因此本文不再赘述锦标赛的细节问题。

针对锦标赛模式，有一个延伸议题需要加以关注，即作为比锦标赛更为严苛的竞赛模式——“标尺竞赛”是否存在？相比于更常见的“锦标赛”，“标尺赛”的逻辑在于对参赛者之间业绩差异的衡量是基于“某种绝对值或者差额”，即将其他参赛者的绝对业绩作为评价基准^①；而“锦标赛”的测度方式应为“考察业绩排序前 n 的参赛者是否相较于其它参赛者有更高的晋升机会”^②。从这个意义上说，对中国地方官员“锦标赛”竞争研究中的相当一部分结论需要重新检视。借助统计学对“计量尺度”的划分，“标尺赛”的测量逻辑是“定比测量”（ratio measurement），而“锦标赛”的测量逻辑则更接近于“定距测量”（interval measurement）的方式。“锦标赛”的“定距变量”特征表明其具备着排名和测距的双重特性。从这个意义上说，锦标赛在官员晋升的过程中被大量运用，亦基于这两个技术性特点。而在“锦标赛”的具体应用层面，由于“锦标赛”的赛制设计可以促使参赛官员之间形成较为强烈的绩效竞争，故而“锦标赛”适合应用于针对主要行政任务的“效率性目标”之考核与激励导向。

因此，对于旨在通过制造下级间竞争激励以实现总绩效最大化的“效率性目标”而言，行政任务的效率性目标属性愈强，自上而下的行政任务愈体现竞逐性特征，下级官员的政绩竞争将愈倾向于采取较高注意力分配、较强激励的正向晋升激励竞赛模式。锦标赛的应用范围主要集中在政绩考核的关键指标领域，而且往往适用于地方“块块”部门的“一把手”，当地方“一把手”在诸如经济发展等重要指标表现优异时，往往能够得到相比于同僚优先的晋升机会。

（三）日常性任务、常规性目标与中国地方官员的“资格赛”

地方官员同样面临着以日常性任务为代表的考核指标，除科学、教育、文化、卫生、民政、市场监管等条线部门外，一些常态化、程序性的行政任务往往并未居于地方官员注意力的核心。这些日常性任务的考核指标在既有的针对官员晋升的实证研究中往往呈现出不同的研究结论：这些指标的绩效与晋升概率之间或正相关，或负相关，抑或在统计学意义上不够显著。这类日常行政任务所具备的特征是：首先，这类行政任务往往隶属于业务性较强的“条线”业务范畴；其次，在“块块”系统的纵向考核中，这类业务通常并不作为考核重点；再次，“日常性任务”存在着向“中心任务”快速转化的机制，这种任务转化往往以该项任务成为上级党政主管部门的“阶段性中心工作”为标志，从而转化为第一类“运动性任务”，其操作方式多体现为“任务戴帽”^③从而使下级官员产生短暂重视。由于纵向业务“条线”部门对“日常性任务”的重视程度高于属地“块块”部门，而下级官员的人事权却高度集中于上级“块块”部门，因此在这样的博弈格局下，下级官员往往对考核指标的完成缺乏足够的重视，但官员会将这些指标的完成维持在一个适度的区间内，绝大多数官员并不以此指标完成的“优秀”为自身努力的目标。对于地方官员而言，这种日常性任务的考核与其晋升之间的关系更为间接，当地方官员的政绩超过该项任务的“及格线”时，其业绩的相对排名并不必然决定下一步的选拔和晋升；而只有当地方官员的政绩未达到基本的“及格线”时，才会对其晋升产生较为明显的负作用。因此对这种日常性任务的考核是一种较低注意力分配、兼向弱激励的晋升激励机制。

^① 黄纯纯、周业安：《地方政府竞争理论的起源、发展及其局限》，《中国人民大学学报》，2011 年第 3 期。

^② 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。

^③ 练宏：《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》，《社会学研究》，2016 年第 4 期。

相比于“直通赛”与“锦标赛”，“资格赛”的激励程度相对更弱。由于地方官员面临着大量超出自身注意力极限的行政任务，因此地方官员对诸多行政任务的注意力分配及其绩效目标之间也必然存在着“厚此薄彼”式的差异化格局。长期以来，在科教文卫、环境保护等领域，地方官员的政绩更多地受到纵向“条条”部门的关注，而来自“块块”的属地上级组织部门自上而下的考核又对上述领域工作缺乏足够考核权重，因此这些隶属于“条线”的“日常性任务”在操作层面则激励不足，特别是该类任务的绩效与晋升之间的相关性的降低，使得“资格赛”的竞争格局呈现出“争夺资格”的特征。

“资格赛”体现出了一种在有限注意力分配之下，上下级之间针对相对次要的“常规性目标”的应对方式：一方面，对于上级领导而言，由于工作的重要性排序必然使一部分行政任务处于相对被“忽视”的地位。因此，将有限的“绩效考核”以及“晋升资源”赋予关键行政任务中的绩优者就成为理性的选择。通过这种激励方式塑造的上下级互动有利于进一步明确不同行政任务的重要性分级及其注意力分配的潜在导向。另一方面，对于下级官员而言，最佳方案则为将有限的注意力用于关键行政任务，而对次要行政任务则投入相对较少的注意力。由此，理性的下级官员将有可能实现政绩的最大化。可见，“资格赛”的应用场景多为日常性的行政任务，由此也塑造了“资格赛”的内在逻辑，即通过对参赛人进行排序，当地方官员对“常规性目标”的完成绩效达到某一“及格线”时，该官员即具有了晋升的可能性，但该任务在及格线之上的业绩高低，与其晋升概率并不具有必然的相关性；而达不到“及格线”的地方官员，则因无法入围“及格群体”而丧失晋升资格。

因此，对于维持地方治理日常运转，但未列入中心工作或主要工作任务的相对次要的“常规性目标”而言，行政任务的常规性愈强，自上而下的行政任务愈体现日常性特征，下级官员在政绩竞争中愈倾向于采取低的注意力分配、激励程度一般的兼向晋升激励竞赛模式。锦标赛的逻辑主要以“老黄牛”式干部为代表，由于日常性任务难以有效引起上级领导的注意力，因此也引发了地方官员在该类行政事务中的“树典型”现象，即通过地方政府创新的形式吸引上级领导的注意力，从而使其“资格赛”的政绩受到上级领导关注从而获得晋升。

（四）约束性任务、合法性目标与中国地方官员的“淘汰赛”

地方官员也面临着以维稳、党风廉政等约束性任务为代表的考核指标。在干部考核的各种目标与手段中，以“末位淘汰”“一票否决”“问责制”等为代表的“淘汰”式考核同样十分常见，其中最具有代表性的即为“一票否决制”。虽然“一票否决制”的问责考核滥用现象在实践层面产生了所谓“上面千把刀、下面一颗头”的不良影响，但“一票否决”对地方官员注意力分配极强的导向功能仍然决定了这种考核指标在干部选拔，特别是在政治品德、担当作为等关键要素考察过程中的机制优势。这种“约束性任务”同样为地方官员发出了“信号”——即通过明确“一票否决指标”，将最为核心、关键、重要的行政任务明确为地方官员需要确保完成的首要目标。当这些“约束性任务”的要求未能达成时，地方官员其他行政任务的绩效便失去了考核过程中的衡量价值（即权重归零）。因此地方官员需要在工作中投入大量注意力来“避免出错”。由于中国的干部系统类似于一个“封闭劳动力市场”^①，这也就意味着地方官员确立了其行为逻辑的最低标准——“不求有功但求无过”。在这样的影响机制下，这种约束性任务意味着地方官员需要分配极高的注意力，而约束性任务对地方官员晋升激励的影响则是负向的。

^① 张晖、李世杰：《我国地方官员隐性激励的扭曲与重构——基于政治内部劳动力市场的分析》，《产经评论》，2017年第1期。

“约束性任务”在实践操作层面往往以“一票否决制”的形态出现。“约束性任务”与“运动性任务”的共同点在于，它们都涉及国家治理的合法性维度，而区别则在于前者为消极向度而后者则为积极向度。对于积极向度的行政任务而言，通过“一票晋升”的方式给予下级官员强烈的正向晋升激励，塑造了“直通赛”的运作逻辑；相反地，对于消极向度的行政任务，则需要施加更强的负向激励，从而避免地方官员因行政失误而危及国家治理的合法性基础。

因此，对于未完成则会威胁政治合法性、且列入一票否决制的“合法性目标”而言，行政任务的合法性目标属性愈强，自上而下的行政任务愈体现约束性特征，下级官员的政绩竞争将愈倾向于采取分配极高注意力、负向激励程度极强的晋升激励竞赛模式。“淘汰赛”的逻辑主要体现在组织对于涉及自身合法性基础的工作实行严格约束乃至“零容忍”的考核之中，因此，毫无疑问，淘汰赛的赛制是针对全体地方官员的。“淘汰赛”的赛制设计提供了相较于“直通赛”更为强烈的激励机制，作用主要通过负激励的方式加以实现：通过对负面的约束性行政任务的考察，一旦官员触碰“约束性任务”的底线，则该官员在其他三项政绩竞争中的业绩均归为零。

基于前文对运动性、竞逐性、日常性与约束性四种任务模式的分析，可以进一步抽象提炼出中国地方官员“多元政绩竞赛”的分析框架，如表1所示：

表1 中国地方官员“多元政绩竞赛”的分析框架

模式	比较维度				
	行政任务	注意力分配	激励强度	激励向度	目标导向
直通赛	运动性任务	高	强	正向	发展性目标
锦标赛	竞逐性任务	较高	较强	正向	效率性目标
资格赛	日常性任务	低	一般	兼向	常规性目标
淘汰赛	约束性任务	极高	极强	负向	合法性目标

对于上述四种行政任务及其塑造的政绩竞争模式，可以纳入由“注意力分配（激励强度）”与“激励向度”两个维度构成的象限图加以直观比较，如图1所示。不难看出，对中国地方官员政绩竞争的研究，有望从“绩效或关系→获得晋升”的视角转向“发出‘信号’→下级注意力分配→创造‘政绩’→引发上级注意力→衡量‘政绩’→获得晋升”的因果逻辑。“多元政绩竞赛”的分析框架通过将地方官员的晋升竞争问题转化为地方官员的注意力分配与政绩创造问题，由此形成的四种政绩竞争模式将对地方官员的行为逻辑问题提供多元化的解释进路。

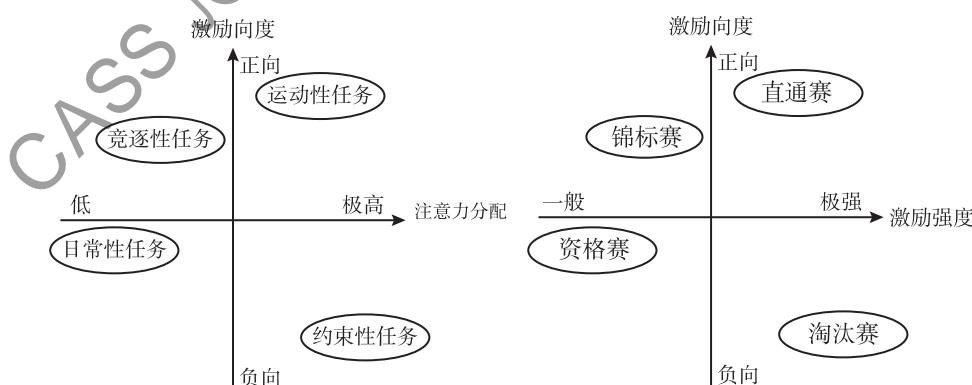


图1 中国地方官员“多任务竞逐”及“多元政绩竞赛”的比较

四、结论与讨论

作为行为科学领域的研究视角，“注意力分配”的引入为考察中国地方官员竞争行为逻辑提供了新的可能，也为超越“晋升锦标赛”假说，构建中国地方官员晋升竞争行为的分析框架奠定了重要基础。本文的研究表明，地方官员在多任务竞逐的客观环境之下，其对不同任务的注意力分配差异，成为影响地方政府在不同领域治理绩效的关键因素。地方官员在对运动性任务、竞逐性任务、日常性任务、约束性任务采取不同的注意力分配模式的基础上，以其“发出‘信号’→下级注意力分配→创造‘政绩’→引发上级注意力→衡量‘政绩’→获得晋升”的内在逻辑，进一步塑造了直通赛、锦标赛、资格赛与淘汰赛四种竞争模式及其对应的治理效果。

虽然“多元政绩竞赛”为地方官员提供了多元化的竞赛“赛道”，但上级领导意志或注意力的变化，则往往会不断转换行政任务的重要性，由此也导致了政策科学领域的“间断—均衡”现象^①。在“多元政绩竞赛”框架下，这一现象的本质体现为领导人或上级官员注意力的转移，及其所导致的下级官员在政策执行中的游戏规则转换，从而在外化层面导致公共政策的不稳定性。

作为一个解释性的分析框架，“多元政绩竞赛”本身并不带有价值层面的导向，但在“多元政绩竞赛”逻辑下，地方官员的政绩观却往往随上级领导的注意力而转移，这就进一步带来对民众绩效感知和实际治理效果有所忽视的风险。因此，实现地方官员将“政绩”与“实际治理效果”以及“民众满意度”的正向结合，将成为破解“多元政绩竞赛”模式负面效应的可行之策。为此，在干部考核的制度设计中，要进一步提升上下级之间以及政府与民众之间对行政任务属性的共识、将对行政任务的考核进一步规范化与制度化，使绝大多数的行政任务不以上级领导的意志或人事更替而转移，从而加强公共政策的稳定性；与此同时，府际关系的法治化、行政体制的科层化亦能为规范地方官员的行为提供重要的制度化、法治化保障。在这个意义上，如何确保中央与地方“两个积极性”共同得到发挥，将成为深刻回应“地方官员行为与国家治理逻辑”这一“大问题”的重要努力方向。

作者：陈科霖，深圳大学当代中国政治研究所（广东省深圳市，518060）

谷志军（通信作者），深圳大学廉政研究院（广东省深圳市，518060）

（责任编辑：林立公）

^① Baumgartner F. , and Jones B. ,*Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1993, p. 3.