

# 地方官员的领导能力是如何炼成的？

来自我国省级官员的证据

徐现祥 王贤彬

中山大学岭南学院

**内容摘要：**现有文献通常认为地方官员在我国经济发展中扮演着积极角色，但并没有涉及，地方政府官员推动经济发展的领导能力是如何炼成的。本文发现，从中央各部委交流到地方任职的省长省委书记（民间称之为京官）是一个自然的观测平台，因为京官交流是“培养”与“使用”相结合。因此，本文收集整理了1978-2005年间我国京官交流样本，构造了京官与省区相匹配的面板数据，采用倍差法系统识别地方官员的培养，结果发现，京官交流是以培养为主，培养成本是辖区经济增长显著放慢了1个百分点左右；从初次分配的角度看，京官的培养学费主要是由政府支付的；一个任期的培养锻炼结束后，无论是从政治晋升还是经济增长角度看，培养后的绩效显著提高。

**关键词：**京官交流；经济增长；倍差法

How to Train Bureaucrats? Evidences from China

**Abstract:** The traditional wisdom believes that the local officials play active roles in the process of economic development in China. If so, how are they qualified? We find a natural experiment in China, that's a special kind of governors in China, who are rotation of personnel from the central, and usually labeled as *jingguan*. The main purpose of *jingguan* rotation is training. The training is not costless, and might be at expense of the economic growth in the provinces they govern. Therefore, we construct the *jingguan*- province matched panel data to systematically explore the direct effect of *jingguan* rotation on the provincial economic growth. We find evidence that the cost of training is not only statistically significant but also economically important, and that this cost, from the perspective of the primary distribution, is burdened by the government. Furthermore, we find that the training result in significant changes in economic performance and political promotion as well. Our findings are robust, might shed some highlights on the understanding of how to govern the local officials.

**Keywords:** *jingguan* rotation; political economic growth; difference in differences

**JEL Classification:** P160; O110

## 联系方式

中山大学岭南学院（510275）

徐现祥

电话：13926189594; 020-84110495

E-mail：[Lnsxuxx@mail.sysu.edu.cn](mailto:Lnsxuxx@mail.sysu.edu.cn)

## 感谢语：

本文的研究得到中山大学“985 工程”产业与区域发展研究哲学社会科学创新基地、全国优秀博士论文作者专项资金和广东省普通高校人文社会科学重点研究基地 2007 年重大研究项目的资助，在此表示感谢。

# 地方官员的领导能力是如何炼成的？

来自我国省级官员的证据

**内容摘要：**现有文献通常认为地方官员在我国经济发展中扮演着积极角色，但并没有涉及，地方政府官员推动经济发展的领导能力是如何炼成的。本文发现，从中央各部委交流到地方任职的省长省委书记（民间称之为京官）是一个自然的观测平台，因为京官交流是“培养”与“使用”相结合。因此，本文收集整理了1978-2005年间我国京官交流样本，构造了京官与省区相匹配的面板数据，采用倍差法系统识别地方官员的培养，结果发现，京官交流是以培养为主，培养成本是辖区经济增长显著放慢了1个百分点左右；从初次分配的角度看，京官的培养学费主要是由政府支付的；一个任期的培养锻炼结束后，无论是从政治晋升还是经济增长角度看，培养后的绩效显著提高。

**关键词：**京官交流；经济增长；倍差法

## 一、引言

改革开放以来，中国地方政府官员在辖区经济发展中一直扮演着积极的角色。因此，人们感兴趣的问题是，在中国，地方政府官员推动经济增长的激励来自何处？其实，主流经济增长文献越来越注重政府治理在经济增长中的重要性。Hall等和Acemoglu等实证分析了政府治理、法律秩序等制度因素对于解释国家间经济绩效差异的重要性，Frye和Shleifer比较了转型后的俄罗斯和波兰的经济表现之后，强调政府在经济转型中的中心地位。奥尔森更是明确指出，经济体的繁荣源于权力的有效分配、使用。

近年来，探索中国地方政府官员推动辖区经济增长的文献，给出了两种不同的解释。一是强调财政激励，以Qian等为代表的有中国特色的财政联邦主义，强调财政分权对维护市场改革和推动地方经济增长的重要性。另一种解释则强调政治激励。张军、徐现祥和周黎安认为改革开放后，中国出现了经济增长市场，在这个买方垄断的市场上，地方政府官员为增长而竞争，进行着政治锦标赛。Jin等指出这两种解释是互补的，Zhuravskaya、Blanchard等、Bardhan和周黎安也强调财政分权与中国特色的官员治理结合才能更好地解释地方政府官员的作为及其经济绩效。

这些理论是理解中国地方官员推动经济增长的重要文献，但并不能提供全部的答案。因

---

Hall, Robert E. and Charles I. Jones, "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?" *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 1999, pp.83-116. Acemoglu, Johnson, and Robinson, "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation." *American Economic Review*, 91, 2001, pp.1369-1401.

Frye, T., and A. Shleifer, "The Invisible Hand and the Grabbing hand", *American Economic Review*, 87, 1997, pp.354-358.

奥尔森：《权力与繁荣》（中译本），苏长和译，上海：上海人民出版社，2005年。

Qian, Y., and B. Weingast, "Federalism as a commitment to preserving market incentives". *Journal of Economic Perspectives*, 11, 1997, pp.83-92.

张军：《中国经济发展：为增长而竞争》，《世界经济文汇》2005年第4期；徐现祥：《渐进改革中的最优经济增长》，《数量经济技术经济研究》2005年第8期；周黎安：《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》，《经济研究》2004年第6期；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。

Jin, H., Y. Qian and B. Weingast, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style", *Journal of Public Economics*, 89(2005), pp.1719-1742.

Zhuravskaya, E. V., "Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style", *Journal of Public Economics*, 76, 2000, pp.337-68. Blanchard, O., and A., Shleifer, "Federalism with and without Political Centralization: china vs. Russia in Transitional Economics: How Much Progress?" *IMF Staff Papers* 48, 2001, pp.171-179. Bardhan, P., "Awakening Giants, Feet of Clay: a Comparative Assessment of the Rise of China and India", paper presented at International Conference on the Dragon and the Elephant: China and India's Economic Reforms, (July 1-2, 2006), Shanghai, China. 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。

为,“把激励搞对”固然重要,但官员是异质的,不同类型的地方官员发展辖区经济的领导能力不尽相同,结果同类级别的地方政府官员几乎面临相同的财政激励和政治激励,但他们对辖区经济发展的影响却未必相同。比如在省区层面上,王贤彬和徐现祥基于我国各省区1978-2005年间的省长省委书记样本做了细致分析,结果发现,不同类型的省长省委书记在任期间的经济增长绩效显著不同,控制了常见的省区经济变量和省长省委书记的自身特征后,仍然显著不同。

基于此,本文尝试系统考察,地方官员的领导能力是如何积累的?或者地方官员的能力是如何炼成的?坦白的说,系统地定量回答上述问题并不是一件很容易的事情。尽管早在2004年中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议,就审议通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,但由于观察样本缺乏等问题,至少在我们的知识范围内,还鲜有规范地考察地方政府官员领导能力建设的学术文献。

本文发现了一个能够回答上述问题的自然试验——干部交流,确切的说,是从中央部委向地方上的干部交流。我国一直重视干部交流工作。早在1942年,中央军委就提出了《关于干部交流的建议》,改革开放后,中央采取了一系列措施推进干部交流,特别是20世纪90年代以来,加大了干部交流制度化的步伐。目前,省级干部交流大致分为两类:一是横向交流,即地方与地方之间的干部交流,比如湖北省的前省委书记俞正声2007年交流到上海任市委书记,民间称之为平调;另一种是纵向交流,即中央部委官员到地方任职,比如2002年12月原中国人民银行行长戴相龙出任天津市(代)市长,民间称之为京官。

京官交流能够为考察地方官员领导能力的积累问题提供一个自然的观察平台。一是中共重视纵向交流。如表1所示,在1978-2005年间,合计326人次担任省长省委书记,其中京官是49位,即15%的省长省委书记是中央部委官员交流到地方任职。另一个是,京官交流的初衷之一就是“培养”。因此,本文利用京官交流这个自然试验,系统回答三个问题:培养地方官员领导能力的成本是多少?由谁承担?培养后的绩效如何?

表1、1978-2005年间省长省委书记的来源及其平均增长绩效

来源	人次	比重	1978-2005	1978-1991	1992-2005
本省晋升	192	0.59	10.55	9.76	11.10
外省晋升	39	0.12	10.96	9.98	11.20
平调	46	0.14	10.96	9.75	11.56
京官	49	0.15	9.54	8.17	10.56
合计	326	1.00			

数据来源于王贤彬和徐现祥(2007)中的表1和表3。

以下部分的结构安排是,第二部分是文献综述;第三部分是理论假说与实证模型;第四部分是数据;第五、六和七部分则实证分析地方官员能力培养成本的大小、由谁承担以及培养的绩效;最后是结论性评述。

## 二、文献综述

探索地方官员影响辖区发展的文献主要是从以下三个方面展开:一是从财政激励角度

王贤彬和徐现祥:《地方官员来源、去向、任期与经济增长》,《管理世界》2008年即将刊出。

1990年中共中央颁布《关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》;1994年党的十四届四中全会进一步强调,要认真推行领导干部交流制度,加大省部级干部交流的力度,继续推进地市县级干部交流;1999年中共中央办公厅印发了《党政领导干部交流工作暂行规定》。2006年8月6日,中共中央颁布了《党政领导干部交流工作规定》,为我国干部交流提供了更加系统性的指导和规定。

《党政领导干部交流工作规定》中已经明确,干部交流可以在地区之间,部门之间,地方与部门之间,党政机关与国有企业事业单位、人民团体、群众团体之间进行。

排除了1978年在任的省长省委书记样本,因为在样本区间内无法核实其之前的工作职位。

关于这一点的详细论述,请参考第三部分。

探索地方官员对辖区经济行为及其绩效的影响,即从财政分权视角探索地方官员对辖区经济行为及其绩效影响。沈立人等、Young、银温泉等、白重恩等和平新乔,分析了行政性分权和财政包干对中国“诸侯经济”、市场分割形成的影响,但Qian和Weingast, Qian和Roland, Jin、Qian and和Weingast, 史宇鹏和周黎安的研究表明, 财政分权也为地方官员发展当地经济提供了适宜的激励。

二是从政治激励视角探索地方官员对辖区经济行为及其绩效的影响,如Maskin等和Blanchard等。自20世纪80年代初,我国地方官员升迁标准由过去以政治表现为主变为以经济绩效为主。周黎安明确指出,在这种政绩观下,“地方官员合作困难的根源并不主要在于地方官员的财税激励及其他所处的经济竞争性质,而是在于嵌入在经济竞争当中的政治晋升博弈的性质”。不过,周黎安等和Li等同时强调,这种政绩激励也为地方官员发展当地经济提供了适宜的激励;张军提出,在这种政绩观下,地方官员为增长而竞争,会带来地方保护主义、重复建设等问题,但是区域之间的“贸易”联系却是不断加强的,而徐现祥、李郁和王美今则证明了在一定条件下,地方官员也会理性地选择合作。Bardhan和Zhuravskaya更是从国际比较的角度证实了,俄罗斯、印度与中国在上世纪90年代之后出现的经济成绩差异不是财政分权上的差异而是政府治理上的差异造成的。最近,周黎安系统地考察了中国地方官员的晋升锦标赛模式及其得失。

三是直接考察官员对辖区经济行为及其绩效的影响。可以说,现有文献令人信服地揭示了,我国现行的人事制度和财政体制安排形成了地方官员积极推动地方经济增长的主要激励基础。既然如此,那么系统而严谨地定量分析地方官员在地区经济行为及其绩效上影响,就成为文献的最新进展。徐现祥、王贤彬和舒元从地方官员横向交流的角度考察了地方官员对辖区经济发展的影响,结果发现省长交流能够使流入地的经济增长速度显著提高1个百分

---

沈立人、戴田晨:《我国“诸侯经济”的形成及其弊端和根源》,《经济研究》1990年第3期。Young, A., “The Razor’s Edge: Distributions and Incremental Reform in the People’s Republic China”, *Quarterly Journal of Economics*, 115(2000), pp.1091-1136. 银温泉、才婉如:《中国地区间市场分割成因和治理》,《经济研究》2001年第6期。白重恩、杜颖娟、陶志刚、全月婷:《地方保护主义及产业地区集中度的决定因素和变动趋势》,《经济研究》2004年第4期。平新乔:《政府保护的动机与效果——一个实证分析》,《财贸经济》2004年第5期。

Qian, Y., and B. Weingast, “Federalism as a commitment to preserving market incentives”. *Journal of Economic Perspectives*, 11(1997), pp.83-92. Qian, Y. and G., Roland, “Federalism and the Soft Budget Constraint”, *American Economic Review*, 88(1998), pp.1143-1162. Jin, H., Y. Qian and B. Weingast, “Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style”, *Journal of Public Economics*, 89(2005), pp.1719-1742. 史宇鹏、周黎安:《地区放权与效率:以计划单列为例》,《经济研究》2007年第3期。

Maskin, E., Qian, Yingyi, Xu, Chenggang, “Incentives, Information, and Organizational Form”, *Review of Economic Studies*, 67(2000), pp.359-378. Blanchard, O., and A., Shleifer, “Federalism with and without Political Centralization: China vs. Russia in Transitional Economics: How Much Progress?” IMF Staff Papers 48(2001), pp.171-179.

周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。

周黎安、李宏彬、陈烨:《相对绩效考核:中国地方官员晋升机制的一项经验研究》,《经济学报》2005年第1卷第1辑。Li, Hongbin, and Li-An Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics*, 89(2005), pp.1743-1762.

张军:《中国经济发展:为增长而竞争》,《世界经济文汇》2005年第4期。

徐现祥、李郁,王美今:《区域一体化、经济增长与政治晋升》,《经济学(季刊)》2007年第6卷第4期。

Bardhan, P., “Awakening Giants, Feet of Clay: a Comparative Assessment of the Rise of China and India”, paper presented at International Conference on the Dragon and the Elephant: China and India’s Economic Reforms, (July 1-2, 2006), Shanghai, China. Zhuravskaya, E. V., “Incentives to Provide Local Public Goods: Fiscal Federalism, Russian Style”, *Journal of Public Economics*, 76(2000), pp.337-368.

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。

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。

点左右。张军和高远 从官员任期的角度考察了任期长度与辖区经济绩效的关系，发现官员任期内的经济增长轨迹呈现倒U变动，同时也发现官员交流对经济增长也有积极的影响，从而印证了徐现祥等人的发现。王贤彬和徐现祥则更进一步，他们系统地、多维度地研究了地方官员治理对地方经济增长的影响，结果发现，不同类型的地方官员的经济绩效显著不同，控制了省区经济变量和地方官员自身特征后，地方官员间的经济绩效仍然显著不同。由于地方官员几乎面临着几乎相同的财政激励和政治激励，这种经济效应差异反映了地方官员是异质的，其促进辖区经济发展的领导能力是不同的。

其实，国际文献也是最近才开始严谨地定量识别领导人在经济发展中的作用，尽管人们早已认识到领导人或者领袖在社会发展中的影响，并对其作用大小存在争议。在国家领导人层面上，Jones和Olken 基于1945-1990年间130个国家或地区样本首次考察了国家领导人变更前后的经济增长表现，发现国家领导人变更能够显著地影响到经济体的政策选择及其经济增长绩效，而且国家领导人效应在缺乏权力约束的经济体里会更大。在企业家人层面上，Bertrand和Schoar 基于1969-1999年间美国800强企业数据，通过构造企业与职业经理人相匹配的面板数据，首次把职业经理人效应从企业固定效应中识别出来，发现职业经理人对企业的许多决策行为及绩效有显著的影响，而且不同类型职业经理人的影响也显著不同。

纵观上述文献，现有文献令人信服地揭示了，财政激励、政治激励以及领导能力决定了地方官员对辖区经济发展的影响，有助于我们从地方官员视角考察地区经济发展。经济活动主体会对激励做出反应，是经济学的基本原理之一。“把政府发展经济的激励搞对”对经济发展自然至关重要，伊斯特利 基于发展中国家的实践，令人信服地论证了，当没有把激励搞对时，外国援助、FDI、控制人口、扶植教育等致富之道在发展中国家都没有达到预期的效果，再次验证了这个基本原理。但是，令人遗憾的是，尽管早在2004年中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议，就审议通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》，由于观察样本缺乏等问题，至少在我们的知识范围内，还鲜有规范地考察地方政府官员领导能力建设的学术文献。

基于此，本文拟采用京官交流样本系统考察，地方官员的领导能力是如何积累的？或者地方官员的能力是如何炼成的？系统回答三个问题：培养地方官员领导能力的成本是多少？由谁承担？培养后的绩效如何？从而进一步拓展王贤彬和徐现祥的工作，他们发现了来自京官在地方经济增长绩效上处于劣势，但并未给出详细的考察和解释。

### 三、理论假说与实证模型

#### （一）理论假说：培养官员是有成本的

本文尝试从京官对辖区发展影响的角度度量中央培养地方官员的成本。京官是否对省区的经济增长产生了重要影响，牵涉到一个古老的命题，即个人是否在历史发展过程中能够产生重要影响。唯物主义史观并不否认个人在经济社会发展中的作用。

---

张军、高远：《官员任期、异地流动与经济增长》，《经济研究》2007年第11期。

王贤彬、徐现祥：《地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据》，《管理世界》2008年。

关于个人是否对经济社会发展产生重要影响是一个古老的命题，古今中外许多学者给出了多种多样的回答，系统综述这些文献已经超出了本文的研究主题。

Jones, B., and B., Olken, “Do Leaders Matter? National Leadership and Growth Since World War II”, *Quarterly Journal of Economics*, 120(2005), pp.835–864.

Bertrand, M., and A., Schoar, “Managing with Style: The Effect of Managers on Firm Policies” *Quarterly Journal of Economics*, 118(2003), pp.1169-1208.

曼昆，2005：《经济学原理》（中译本），机械工业出版社，2005年12月第7次印刷。

威廉·伊斯特利：《在增长的迷雾中求索》（中译本），姜世明译，北京：中信出版社，2005年。

王贤彬、徐现祥：《地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据》，《管理世界》2008年。

我国的行政管理架构不仅包括“条状”的职能部门，比如中共各部委，而且还包括“块状”的职能部门，比如各省区市等。相应地，我国省部级官员按工作任务的性质可分成单任务型和多任务型两种。中央部委官员属于单任务型，一般专于某一领域的管理；而地方省级官员则属于多任务型，需要管理一个地区的经济、社会和文化等众多方面，需要较为全面的管理经验。在中国现行的官员治理体系中，对于官员的任命，很少出现降级的情况，即使是从中央调到地方的官员，一般都是晋升或者平级调动，所以这些官员在中央任职时较难接触到全面管理经济的机会。因此，从官员管理能力的角度看，京官大多数缺乏全面管理一个地区社会经济事务的经验，而这种全面管理地区经济事务的经验和能力恰是作为省级官员成功治理一个省区所最需要的。

既然如此，那么为什么还委以重任呢？中央将中央部委官员空降到地方任职，锻炼培养干部是一个关键因素。1990 年颁布的《中共中央关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》开篇就阐明“有计划地对领导干部进行交流，是我们党的优良传统，是培养锻炼干部、提高干部素质的一个重要措施。”《深化干部人事制度改革纲要》提到“把干部交流同培养使用结合起来”，表明了中央将干部交流往往带有培养锻炼干部的倾向，既希望官员在地方做出一定成绩，也希望由此培养锻炼出更加出色的干部人才。作为干部交流的组成部分，中央地方之间的干部交流，在这点上显得更加重要。《中共中央关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》明确指出：“为了加强中青年干部的培养锻炼，中央组织部应会同中央党和国家机关各部委，各省、自治区、直辖市党委，有计划地抽调部分司(局)、厅(部)、地(市)级干部，在中央与地方之间及中央各部门之间进行交流。”中国人民大学毛寿龙教授认为：“在现有干部使用框架下，这种交流能培养高级干部，既有专业背景，又具宏观管理经验，条块兼备。中央部委领导和地方高官互调，有利于干部优缺点的互补。毕竟部委高官只是主管某一领域，而地方一把手就要抓全盘工作，这种锻炼还是很必要的。”张正干强调了交流对干部工作能力的培养作用：“多年来的实践证明，多一次经历就长一次才干，多一个岗位就多一分成熟。”

中央部委官员缺乏全面管理一个地区社会经济事务的经验，空降到地方任职，通常旨在培养干部。天下没有免费的午餐，培养锻炼干部是需要交学费的，当其他条件一样时，京官辖区的经济增长绩效难免会相对会较低些。

当然，京官调任到地方，也有出于促进地方发展的战略考虑。许多部委官员在某一领域的管理工作上具有独到的经验，中央进行官员纵向交流时会将部委官员工作背景和地方省区的需要结合起来考虑。此外，部委官员到地方任职，涉及到中央和地方之间的权力分配。改革开放以来，我国经历了一个相对分权的过程。实施分权，给予了地方政府更多的政策空间和权力自由，激励了地方政府大力发展当地经济；但中央和地方间存在着信息不对称，而且二者的利益并非完全一致。因此，中央需要引导、监督和控制地方政府行为，从中央空降官员到地方任职是最直接的做法。通常，中央实施此种意图时，会针对各地方所需要重视的特定问题选派具有不同背景的官员。所以，来自中央的某些地方官员承担了中央和地方之间信

---

Huang, Yasheng, 2002, “Managing Chinese Bureaucrats: An Institutional Economics Perspective”, *Political Studies*, Vol. 50, 61-79.

该决定还提到：“多年的实践证明，实行这项制度，有利于领导干部在更广阔的范围内经受锻炼，开阔眼界，丰富经验，增长才干，提高领导水平；有利于领导干部在新的环境中大胆放手地工作，振奋精神，转变作风，深入调查研究，密切联系群众。”

《深化干部人事制度改革纲要》规定，“逐步健全党政领导干部交流的激励机制和保障机制。把干部交流同培养使用结合起来，形成正确的政策导向，引导干部向艰苦地区和艰苦岗位交流。”《党政领导干部交流工作规定》也明确，“建立健全干部交流激励机制。坚持交流与培养使用相结合，采取有利于干部健康成长的政策措施，鼓励干部到艰苦边远地区、复杂环境、重点建设工程和基层经受锻炼，建功立业。”

许峰：《五省六部委人事调整》，《南方周末》，2005 年 9 月 8 日。

张正干：《干部交流中的问题解析》，《领导科学》2005 年第 21 期。

息沟通和政策协调的桥梁,有利于更好地协调中央地方之间的利益关系。毋庸置疑,中央与地方之间权力的合理分配,信息的畅通传达,对于地方经济的长期稳定和持续增长,具有深远的影响。

由以上两方面的分析可知,京官对辖区经济发展的影响是不确定的。因为,京官是“培养使用相结合”,其对辖区经济发展的影响取决于是“培养”还是“使用”为主。基于此,本文提出如下理论假说:

**理论假说:培养锻炼官员是有成本的。当京官以培养锻炼为主时,与其他类型的官员相比,京官相对地不利于辖区的经济增长。**

显然,如果采用京官交流效应这个概念,那么理论假说可重新表述为,我国存在负的京官交流效应。对于该理论假说,还有三点值得强调:一是,我们关注的是省长(省委书记)交流,而不是笼统的干部交流。在我国,干部交流的重点是县级及以上级别的干部,其中县(处)级干部一般在本市(地、州、盟)范围内交流,地(厅)级干部一般在本省(自治区、直辖市)内交流。显然,省长(省委书记)交流,通常是最引人注目的一类干部交流。

二是,理论假说只是强调存在负的京官交流效应,并没有涉及具体的京官交流效应是否相等。显然,正如“个人的作用归根到底是以一定的社会条件为转移的”一样,每个京官的省长交流效应也可能应因条件而异,未必一定相同。因此,总体上负的交流效应并不代表着具体的个人交流效应为负。

三是,理论假说强调存在负的京官交流效应其实也是强调省级官员对省区经济发展的影响程度。从方法论的角度看,直接定量识别省级官员对其管辖地区经济发展的影响程度,并不是一件很容易的事情。因为,从计量经济学的角度看,官员的影响与辖区的固定效应可能是完全共线的,从而很难把官员的影响从其辖区固定效应中识别出来。但是,干部交流却提供了一个自然的观测平台或自然试验。因为,通过追溯在同一省区不同省长(省委书记)构造省区与省长相匹配的数据,显然可以把官员的影响从其辖区固定效应中识别出来。满足这种要求的数据显然是官员交流样本。

## (二) 实证模型

直观上,要考察京官交流对流入省区经济增长的影响,就是要比较该省区在京官交流前后两个时间段的经济绩效。但是,直接进行简单比较可能无法得出恰当的结论,因为交流前后的经济差异可能不是交流进来的京官产生影响的结果,而是由其他因素引起的。本文拟采用倍差法(Differences in Differences)解决这个难题。

具体而言,我们构造有省长从中央交流过来的处理组 and 没有从中央交流过来的对照组,通过控制其他因素,比较京官交流发生后的处理组和对照组之间的差异,从而检验京官交流对流入省区经济行为及发展绩效的影响。在实际操作中,我们把样本划分为4组:交流前的对照组、交流后的对照组、交流前的处理组和交流后的处理组。我们设置两个虚拟变量来度量这种样本划分:一是  $du$ , 取值是:处理组的为1,对照组的为0;另一个是  $dt$ , 取值是:交流之前的为0,之后的为1。具体回归方程设定如下

$$g_{it} = \beta_0 + \beta_1 du_{it} + \beta_2 dt_{it} + \beta_3 du_{it} \times dt_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

其中, $i$ 和 $t$ 分别表示省区和时间; $g$ 和 $\varepsilon$ 分别是经济增长速度和扰动项。显然,我们最关心的是系数 $\beta_3$ ,它度量了京官交流对流入省区经济增长的影响,即京官交流效应。具体解释如下:

在对照组,即 $du_{it}=0$ ,由式(1)可知,京官流入前后的经济增长分别记为

$$g_{it} = \begin{cases} \beta_0 + \varepsilon_{it} & \text{当 } dt_{it}=0, \text{ 官员流入前} \\ \beta_0 + \beta_2 + \varepsilon_{it} & \text{当 } dt_{it}=1, \text{ 官员流入后} \end{cases}$$

Meyer(1995)对倍差法进行了详细的讨论,详见 Meyer, B., "Natural and Quasi-Experiments in Economics", *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol.13, No.2(1995), pp.151-161.

可见,在京官交流前后期间,对照组的经济增长的变动为  $dif1 = \beta_2$ 。相应的,在处理组,即  $du_{it} = 1$ ,由式(1)可知,京官流入前后的经济增长分别记为

$$g_{it} = \begin{cases} \beta_0 + \beta_1 + \varepsilon_{it} & \text{当 } dt_{it} = 0, \text{ 官员流入前} \\ \beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \varepsilon_{it} & \text{当 } dt_{it} = 1, \text{ 官员流入后} \end{cases}$$

可见,在京官交流前后期间,处理组的经济增长的变动为  $dif2 = \beta_2 + \beta_3$ 。因此,京官交流对所流入省区的净影响为,  $dif2 - dif1 = \beta_2 + \beta_3 - \beta_2 = \beta_3$ ,即交叉项  $du_{it} \times dt_{it}$  的系数  $\beta_3$ 。

由于操作简单且逻辑清晰,倍差法在公共政策分析和工程评估中被广泛使用,比如最近史宇鹏和周黎安采用该方法,以计划单列市为控制组,研究了行政放权对经济效率的影响,周黎安和陈烨采用该方法考察我国农村税费改革的政策效果,徐现祥、王贤彬和舒元采用该方法发现了我国改革开放以来省长平行交流对流入省区的经济增长有正面作用。采用倍差法评估政策变化的一个前提条件就是政策变化本身必须是外生的,不能与回归方程的误差项有相关性,即  $E[\varepsilon_{it} | du_{it} \times dt_{it}] = 0$ 。本文采用倍差法评估京官交流效应时直接假定京官交流是外生的,或者说我们忽视了京官交流可能存在的内生性问题。这主要是因为,京官交流属于中央决策,各省区并没有这方面的决定权,此外我们也无法确定京官交流是否直接以经济增长为标尺选择目标官员和省区。

在实证分析过程中,为了控制其它因素的影响,我们把回归方程设定为

$$g_{it} = \alpha + \beta_1 du_{it} + \beta_2 dt_{it} + \beta_3 du_{it} \times dt_{it} + \beta_4 \log(y_{i,t-1}) + \beta_5 \log(inv_{it}) + \beta_6 \log(n_{it} + \gamma_{it} + \delta_{it}) + \beta_7 east_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

其中,  $t=1,2$ ,表示发生交流前的时期1和发生交流后的时期2,  $i=1,2,3...$  则代表所考察的交流事件所对应的省区以及相应的对照组省区;  $y_{i,t-1}$  是每期(即交流前的时期1和交流后的时期2)期初的人均实际GDP,  $g_{it}$  是每个时期(时期1或者时期2)内人均实际GDP的几何平均增长率;  $inv_{it}$ 、 $n_{it}$ 、 $\gamma_{it}$  和  $\delta_{it}$  分别是时期1或者时期2的平均投资率、平均人口增长率、资本折旧率和技术进步率。这里的经济数据采取各时期的平均值,可以消除这些经济指标在短期内因为经济波动而带有的干扰因素,更好地提取我们关注的信息。 $east_i$  是代表省区地理位置的虚拟变量,沿海省区设置为1,内地省区设置为0。关于回归方程(2)还有四点值得进一步强调:

一是,在实证分析中,我们之所以把式(1)拓展为(2),是因为,如果不考察京官交流的影响,式(2)就是Mankiw、Romer和Weil基于新古典经济增长理论所发展的实证经济增长模型,现已成为实证经济增长文献的标准模型之一。因此,从一定意义上说,我们是把倍差法嵌入了标准的实证经济增长模型。此外,Meyer认为倍差法运用的有效性可能受到变量缺失的威胁,把倍差法嵌入标准的实证经济增长模型恰好解决了变量缺失问题。

二是,我们采用了人均量而不是总量。在当前政绩观下,官员关注的通常是辖区经济总产出的增长速度,但人均产出更关系到辖区内人们的收入水平和福利状况,而且实证增长文

具体计算公式是  $(\beta_0 + \beta_2 + \varepsilon_{it}) - (\beta_0 + \varepsilon_{it})$ 。

具体计算公式是  $(\beta_0 + \beta_1 + \beta_2 + \beta_3 + \varepsilon_{it}) - (\beta_0 + \beta_1 + \varepsilon_{it})$ 。

史宇鹏、周黎安:《地区放权与经济效率:以计划单列为例》,《经济研究》2007年第3期。

周黎安、陈烨:《中国农村税费改革的政策效果:基于双重差分模型的估计》,《经济研究》2005年第8期。

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。

《党政领导干部交流工作规定》在第二十一条中,明确规定“任何地方和单位必须执行上级党委(党组)关于干部交流的决定,不得以任何理由拒绝执行。...无正当理由拒不服从组织安排的,就地免职或者降职使用。”

Mankiw, N.G., D. Romer and D. Weil, “A Contribution to the Empirics of Economic Growth”, *Quarterly Journal of Economics*, 107(1992), pp.407-437.

Meyer, B., “Natural and Quasi-Experiments in Economics”, *Journal of Business and Economic Statistics*, Vol.13, No.2(1995), pp.151-161.



献通常是采用人均量。投资率是相应时期内各年投资率的算术平均值；人口增长率是年末人口相应时期内的年均增长率，假设  $\gamma_{it} + \delta_{it} = 0.10$ 。这样设定可能有点武断，但基于经济增长核算文献的相关发现，改变这个设定并不会对后面的实证结果带来实质性影响。

三是， $\beta_3$  是我们最关注的参数。当我们的理论假说成立时， $\beta_3$  为负号，即与其他类型的官员相比，京官不利于辖区的经济增长。

## 四、数据

### （一）数据来源及描述性统计

表 2、京官任职的省区分布

次数	流入省区	省区数量
0	辽宁、浙江、江西、山东、湖南、广东、广西、陕西、甘肃、青海、新疆	11
1	内蒙古、吉林、云南、西藏、宁夏	5
2	山西、黑龙江、江苏、福建、重庆	5
3	北京、天津、安徽、湖北、海南、四川、贵州	7
4	河北、河南	2
5	上海	1

我们搜集、整理了 1978-2005 年间全国 31 个省市区（不包括港澳台）党委书记以及省长（或市长、主席）的任命、调动资料。资料来源于《中华人民共和国职官志》（2003）以及人民网、新华网等公布的干部资料。在 1978-2005 年间全国 31 个省区，一共发生了 49 次京官交流，具有如下特征：

第一、在 1978-2005 年间京官任期普遍较短。由于 9 人 2006 年仍然在任，我们予以忽视，以 40 个样本计算京官的任期长度。如图 1 中的黑色曲线所示，京官的任期长度，分布在 1-10 年之间，其中任期为 3 年的高达 12 人次，所占比重大，为 30%。如果按照一个任期 5 年计算，则京官任期不大于 5 年的比重高达 75%。

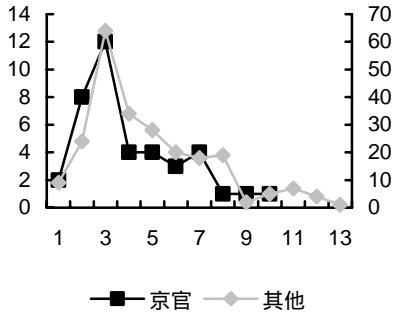


图 1、省长省委书记来源的任期分布

需要强调的是，任期较短并不是京官特有的现象。如图 3 中灰色曲线所示，其他类型的省长省委书记的任期分布几乎与京官的重合，这意味着，省长省委书记的任期普遍较短，不到一个任期。在 1978-2005 年间，京官的平均任期为 4.075，标准差为 2.21。尽管任期较短，但是不容忽视的事实是，4 年的任期足以使京官在省区发展中留下自己的“烙印”。

第二在 1978-2005 年间，京官交流涉及到 20 个省区，覆盖全国 2/3 的省区。由表 2 可

上述采用人均量的 Mankiw 实证模型可以直接由相应的新古典增长理论模型推出。

我们对本文所有关注变量做了基于总量的考察，结果及其稳健性基本没有变化。

附件报告了 49 位京官较为详细的信息。

关于官员任期的确定，做了以下处理。官员开始担任某一职位的时间，通常都不是某年的开始月份或者结束月份，而是在年中的某一月份开始的。对于在一年中的 1-5 月上任的，我们将该年记为该官员在该省份该职位的开始年份；对于在一年中的 6-12 月上任的，我们将该年的下一年记为该官员在该省份该职位的开始年份。我们之所以这样处理，是因为一个官员从上任到对该省的经济产生实际影响，需要一定的时间。这也意味着，如果一个官员在一年的 1-5 月份离任，则该年的上一年记为其在任的最后年份；如果一个官员在一年的 6-12 月份离任，则该年记为其在任的最后年份。这种做法，不仅每个官员在任年数都是整数，而且同一省区同一职位在某一年只会有一位官员在任，从而确保官员与年度经济数据相匹配。

2006 年仍然在任的 9 人次，假设他们的任期在 2006 年终止，则其任期分布在 2-6 之间，平均任期为 4 年，标准差为 1.12。

知,交流到上海的京官次数最多,为5次;河北和河南次之,都是4次;辽宁、浙江、江西、山东、湖南、广东、广西、陕西、甘肃、青海和新疆11个省区最少,为0次,即中央从来没有空降京官到这11个省区任职省长省委书记。

第三、在1978-2005年间,几乎每年都有京官交流到地方任职。图2中的左图报告了省长省委书记来源的逐年构成,在1979-2005年间,除了1982、1987、1989、1991、1992、1994和1996等7个年份外,每年至少都发生了一次京官交流。图1中的右图报告了省长省委书记来源的累计构成,从图形上看,1992年以前京官累计百分比呈下降趋势,在1992年达到历史最低点12.4%,随后稳步上升,2005年达到15%。

第四、在1978-2005年间,京官交流地是沿海和内地并重。图3报告了京官任职构成的变化趋势。从图形上看,在沿海任职的京官所占比重从80年代的60%多,逐步下降到目前的不到50%。这表明,京官交流随着时间推移逐步向内陆地区倾斜。

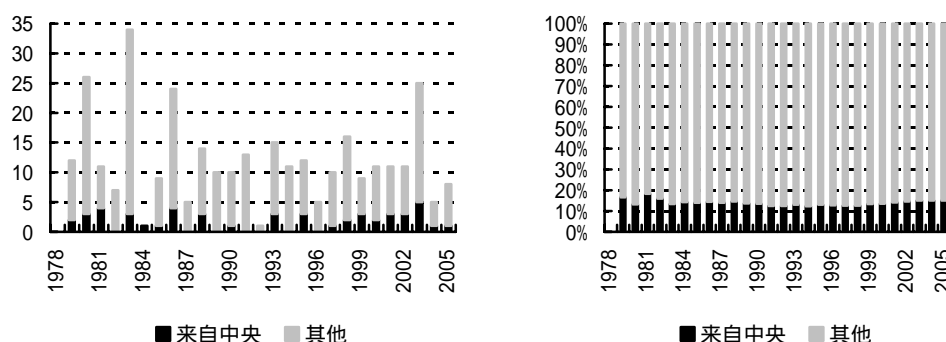


图2、省长省委书记来源的构成

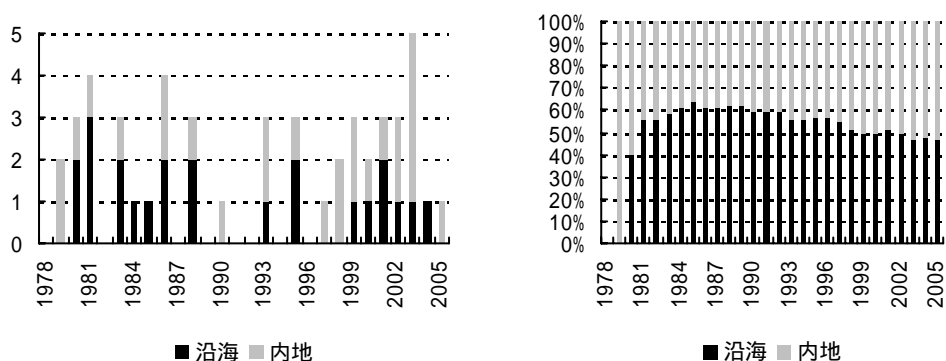


图3、京官任职地的空间构成

最后要指出的是,本文所采用的经济变量数据,1993-2004年间的GDP数据来自国家统计局根据全国经济普查调整后的《中国国内生产总值核算历史资料1952-2004》,1978-1992年间的GDP数据以及1978-2004年间的其它经济数据来自《新中国55年统计资料汇编》,2005年的所有经济数据来自《中国统计年鉴》(2006)。由表1可知,京官的经济绩效比其他类型的地方官员大致低一个百分点。

## (二) 构造省区与京官相匹配的面板数据

由前面讨论可知,采用倍差法识别京官交流对流入省区经济增长的影响,必须根据京官交流的具体情况,对 $dt_{it}$ 和 $du_{it}$ 具体赋值,构造省区经济变量与京官相匹配的一个具有2时期和多截面的面板数据结构。

首先考察 $dt_{it}$ 的赋值策略。对有京官交流的 $i$ 省区而言, $dt_{it}=0$ 表示京官交流事件发生前,

根据本文定义的任期的第一年计算,详见下一脚注。

记为时期 1； $dt_{it}=1$ 则表示京官交流发生后，记为时期 2。其中，时期 1 的时间跨度是相同的；而时期 2 的时间跨度不完全相同，因具体官员的任期长度而异。三点需要进一步交待：一是，在实证分析中，时期 1 将统一设定为 3、4、5 年等三种不同的时间跨度。这主要是考虑到，我国改革开放以来官员的任期集中于 3-5 年；而且尽量减少样本损失。比如，时期 1 的时间跨度设定为 3 年，那么在样本区间内，时期 2 的最早起始年份只能是 1982 年，从而将忽略发生在 1982 年以前的京官交流样本。显然，时期 1 的时间跨度越大，我们将损失更多的京官交流样本。二是，剔除了那些交流后任期不到 2 年的京官交流样本。因为，我们很难期望一个在任不到两年的省长能够对省区经济行为及其绩效带来实质性影响。当然，这种做法也意味着，在样本区间内，2005 年发生的京官交流样本将不予考虑，但实际上 2005 年并没有发生京官交流。三是，在少数省区，出现了京官交流连续或重叠的情况。比如，一个从中央交流来的省长离任后，紧接着新省长从中央空降交流来该省；或者从中央交流来的省长在任期间，省委书记从中央空降交流来任职。由于时间上交错重叠，无法把他们各自的影响区分开来，我们将视为同一次京官交流。因此，在这种情况下，时期 2 的时间跨度一般较长。在 49 次京官交流中，有高达 14 次交流样本出现重叠或者相接，有 2 次京官交流的任期不足 2 年，因此最后构造出 33 个可考察的独立的交流样本。在这 33 个独立交流样本中，有 3 个任期仅为 2 年，样本中任期不短于 3 年的独立样本为 30 个。

接着，考察如何设置处理组和对照组。在样本区间内，辽宁、浙江、江西、山东、湖南、广东、广西、陕西、甘肃、青海和新疆这 11 个省区从来没有省长直接从中央空降过来，自然成为对照组的理想选择。因此，本文中对照组由 11 个省区构成，有 4 个沿海省区样本，也有 7 个内地省区样本，与我国沿海省区和内地省区数量比例基本一致。

最后，考察处理组与对照组的匹配。当省区  $i$  在某个时期发生京官交流时，我们将按照上述讨论的规则赋值  $dt_{it}$ ；辽宁等 11 个省区（记为  $-i=1,2,\dots,11$ ）也按照相同的规则赋值  $dt_{-it}$ ，同时计算我们所关注的经济变量。例如，四川在 2000 年发生了京官交流，并在任 3 年。在这种情况下，2000-2002 年自然成为时期 2；如果时期 1 的长度设定为 3 年，那么时期 1 的时间跨度将是 1997-1999。我们感兴趣的经济变量，比如经济平均增长速度、平均投资率等等，将分别基于四川这两个时段的经济数据计算得到，辽宁等 11 个对照省区也做同样处理。

## 五、实证分析

### （一）基本结果

由表 3 中的回归结果可知，与我们的理论预期一致，在 1978-2005 年间存在负的京官交流效应，即京官交流显著地减缓了流入省区的经济增长。

具体而言，由表 3 中的第 1 列可知，当不存在任何控制变量时，我们最关心的系数  $\beta_3 = -0.01$ ，能够显著水平为 1% 的检验。这表明，与不存在京官交流的对照组相比，京官交流使流入地的经济增长速度降低了 1 个百分点。显然，该回归结果，与表 1 中传递的信息是一致的，但我们现在可以把这种相对较低的经济增长归因于京官。

在第 2 列中，我们引入了控制变量，这时我们最关心的参数  $\beta_3$ ，仍然为负号，而且显著。就控制变量而言，每个控制变量都是显著的，其中  $\log(y)$ 、 $\log(n+0.1)$  和  $\log(inv)$  的符号与新古典经济增长理论预测和现有实证经济增长文献的发现一致； $east$  的符号显著为正，也与大量的实证文献一致。

---

实际上，接近 1978 年的交流样本，空降官员的中央任职经历大部分时间处在改革开放前，所以这些样本被忽略。

这属于从中央空降的省委书记（省长）已经在任，而省长（省委书记）是新近从中央空降来的情况。由于本文的主要目的不在于考察每次京官交流的具体作用，所以这样的处理是合理的。

表3、 1978-2005年间的京官交流效应

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
常数	0.0851*** (117.7)	-0.0792*** (-6.00)	-0.0530*** (-4.14)	-0.0791*** (-6.94)	-0.1602*** (-11.32)	-0.1222*** (-7.993)	-0.1469*** (-9.647)
$du$	0.0042** (2.33)	-0.0022 (-0.889)	-0.0037** (-2.16)	-0.0024 (-1.51)	-0.0046*** (-2.73)	-0.0023 (-1.495)	-0.0011 (-0.858)
$dt$	0.0090*** (8.80)	0.0044*** (5.74)	0.0044*** (5.88)	0.0044*** (7.44)	0.0012* (1.936)	0.0004 (0.563)	-0.0032*** (-4.617)
$du \times dt$	-0.0101*** (-3.94)	-0.0071* (-1.96)	-0.0045* (-1.74)	-0.0054** (-2.34)	0.0024 (1.047)	0.0034** (1.975)	0.0017 (1.396)
$\log(y)$		-0.0058*** (-7.47)	-0.0071*** (-8.45)	-0.0049*** (-6.95)	-0.0106*** (-18.03)	-0.0094*** (-11.66)	-0.0097 (-13.88)
$\log(n + \gamma + \delta)$		-0.0968*** (-16.2)	-0.0895*** (-15.7)	-0.0943*** (-19.8)	-0.1512*** (-23.72)	-0.1284*** (-17.94)	-0.1444*** (-20.89)
$\log(inv)$		0.0130*** (6.79)	0.0143*** (7.25)	0.0145*** (9.90)	0.0200*** (12.50)	0.0160*** (8.967)	0.0213*** (13.38)
$east$		0.0259*** (32.7)	0.0265*** (27.7)	0.0253*** (33.18)	0.0282*** (39.089)	0.0272*** (25.28)	0.0270*** (29.18)
$adj - R^2$	0.948	0.984	0.986	0.989	0.992	0.984	0.998
$D - W$	1.85	2.11	2.16	2.08	1.91	2.12	2.09
第一期跨度	3年	3年	4年	5年	3年	4年	5年
第二期跨度	$\geq 2$ 年	$\geq 2$ 年	$\geq 2$ 年	$\geq 2$ 年	$\geq 2$ 年	$\geq 2$ 年	$\geq 2$ 年
对照组	11省区	11省区	11省区	11省区	11省区	11省区	11省区
样本量	648	648	624	624	623	574	550

注：估计方法是Pooled EGLS，即用广义最小二乘法修正了横截面异方差；括号内为t值，\*\*\*、\*\*和\*分别表示通过显著水平为1%、5%和10%的统计检验；前四列是基于真实样本进行回归；后三列的处理是，首先把京官交流时间前置2期，然后按照同样的规则构造京官与省区相匹配的面板数据，然后进行回归。

## (二) 稳健性检验

首先，我们考察京官交流前后时间跨度的影响。改变时期1的时间跨度，比如从3年变为4年、5年，对回归结果基本没有实质性影响。由表3中的第3、4列可知，反映京官交流效应的系数 $\beta_3$ 为负号，大小略微变化，仍然显著。控制变量 $\log(y)$ 、 $\log(n + 0.1)$ 、 $\log(inv)$ 和 $east$ 的系数无论是显著水平还是估计值大小都没有发生什么变化。

表4 1978-2005年间的京官交流效应：进一步分析

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
$du \times dt$	-0.0086** (-2.17)	-0.0050* (-1.86)	-0.0062** (-2.54)	-0.0114*** (-7.936)	-0.0029 (-1.254)	-0.0042*** (-2.876)	-0.0115*** (-6.86)	-0.0045* (-1.85)	-0.0048** (-2.58)
固定效应	无	无	无	有	有	有	有	有	有
一期跨度	3年	4年	5年	3年	4年	5年	3年	4年	5年
二期跨度	$\geq 3$ 年	$\geq 3$ 年	$\geq 3$ 年	$\geq 2$ 年	$\geq 2$ 年	$\geq 2$ 年	$\geq 3$ 年	$\geq 3$ 年	$\geq 3$ 年
样本量	600	600	600	648	624	624	600	600	600

注：本表报告了基于回归方程(3)的部分回归结果；对照组是11个省区。

将样本限制为京官在流入地的任期长度不短于3年，对回归结果也没有实质性影响。由表4中的第1、第2和第3列可知，当任期长度限制到3年及以上时，样本数量尽管有所减少，但系

数  $\beta_3$  仍然显著, 而且估计值稳定在-0.005左右, 与表3中的相应回归结果相比, 没有发生多大变化。

接着, 我们考察如果京官交流日期发生变化, 京官交流效应将会如何变化。这种检验是有意义的。因为, 如果京官交流后的较慢增长确实可以归因于京官自身, 那么人为地改变京官交流日期, 比如京官交流时间前置, 我们将观察不到这种负的京官交流效应。在表3中的最后三列中, 我们报告了京官交流时间前置2期对京官交流效应的影响。从回归结果看, 这时, 控制变量没有发生任何实质性变化, 但我们最关系的系数  $\beta_3$  却发生了实质性变化, 符号是正号而不是负号, 而且甚至能够通过显著为5%的统计检验。

最后, 我们将考察, 固定效应对京官交流效应的影响。正如我们前面强调的, 省长省委书记对辖区经济增长的影响通常是与固定效应混合在一起的, 但到目前为止, 我们还没有考察固定效应对京官交流效应的可能影响。考虑到在本文构造的面板数据结构中, 若不分离固定效应有失偏颇, 我们做了如下处理: 首先将各省区1979-2005年的实际人均GDP增长率作为因变量, 进行仅有常数项作为自变量的双向固定效应面板回归; 然后把回归残差加上共同的常数项, 从而得到了剔除固定效应后的实际人均GDP增长率; 最后基于这个增长率重新构造京官与省区相匹配的面板数据, 并做回归分析。表4中的最后6列报告了部分的回归结果, 显然我们最关心的参数  $\beta_3$  没有发生任何实质性变化, 仍然显著为负, 大小在-0.01~-0.005之间。

以上分析标明, 京官交流确实是有成本的, 相对而言会对辖区经济增长带来负面影响。

### (三) 京官交流效应: 分阶段考察

分时段考察不仅能够识别不同时期的京官交流效应, 还能更准确地度量这种效应。因为我们在构造省区与京官相匹配的面板数据时是将发生在不同时期的京官交流视为同一时点处理的, 忽视了不同时期的经济增长特点。显然, 分段考察能够提高样本时间趋势的一致程度, 增强结果可信程度。

表5 1978-2005年间官员交流效应: 分阶段考察

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
	1978-1991			1992-1998			1999-2005		
$du \times dt$	-0.018*** (-6.3)	-0.006** (-2.3)	-0.008* (-1.7)	-0.011 (-0.91)	-0.030*** (-4.0)	-0.021*** (-7.7)	-0.002 (-0.7)	-0.009*** (-5.9)	-0.006*** (-2.9)
$adj - R^2$	0.986	0.983	0.984	0.914	0.943	0.989	0.996	0.999	0.998
$D - W$	1.89	1.88	1.94	2.64	2.77	2.69	1.38	1.53	1.76
一期跨度	3年	4年	5年	3年	4年	5年	3年	4年	5年
样本量	216	192	192	120	120	120	264	264	264

注: 本表报告了基于回归方程(3)的部分回归结果; 估计方法与表4中的后四列相同; 第二期的跨度都是不少于2年; 对照组是11个省区。

具体而言, 我们将1978-2005年分成了1978-1991、1992-1998与1999-2005年三个阶段进行考察。表5报告了不同阶段的京官交流效应。在表5中的处理方式与表4中的最后6列相同, 尽可能地把京官交流效应从固定效应中分离出来。

从回归结果看, 我们最关心的回归系数  $\beta_3$  显著为负, 即存在负的京官交流效应。分段考察, 在80年代, 第一期的时间跨度无论是3、4、5年,  $\beta_3$  都显著为负, 相对而言, 大致使流入地的省区经济增长下降1个百分点。在90年代,  $\beta_3$  仍然是负号, 当第一期的时间跨度为

由于我们在两期的京官与省区相匹配的面板数据时, 一期跨度为3、4或5年, 当一期跨度为5年时, 1978-1991年间的其实就是1984-1991年的京官交流样本。1992-1998年与1999-2005年都为实际的7年样本。这样划分使得3个阶段的时间跨度基本相等。另外, 1978-1991年也可以看成改革开放第一阶段。

在实证分析过程中, 我们也估计了忽视固定效应影响的京官交流效应, 结论大致是一致的。

4、5年时，能够通过显著水平为1%的检验，且绝对值超过了0.02。尽管这一阶段的京官效应较为突出，但这一阶段的京官交流较少。进入新千年后， $\beta_3$ 的符号和显著程度与90年代相似，但绝对值明显下降。在显著的情况下，系数 $\beta_3$ 大小介于-0.006和-0.009之间。因此，进入新千年后，尽管存在负的京官交流效应，但是其影响程度已经减弱。

#### (四) 京官交流效应：分地区考察

在本部分，我们将考察京官交流效应的空间模式，即把全国省区划分沿海和内地，分别考察沿海和内地的京官交流效应，回归结果见表6。

表6 1978-2005年间官员交流效应：分地区考察

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
流入地区	沿海地区	沿海地区	沿海地区	内地地区	内地地区	内地地区
$du \times dt$	-0.013*** (-5.2)	-0.008** (-2.2)	-0.009** (-2.3)	-0.007*** (-2.7)	-0.0012 (-0.5)	-0.003 (-1.2)
$adj - R^2$	0.999	0.995	0.996	0.999	0.998	0.997
$D - W$	2.10	2.13	2.11	1.90	1.98	2.05
一期跨度	3年	4年	5年	3年	4年	5年
样本量	288	264	264	384	384	384

注：本表报告了基于回归方程(3)的部分回归结果；估计方法与表4中的后四列相同；第二期的跨度都是不少于2年；对照组是11个省区。

首先考察沿海地区的京官交流效应。在1978-2005年间，交流到沿海任职的京官一共是22次。为了准确地考察京官交流效应，我们采用了两类对照组：全国范围内没有京官交流的11个省区和沿海地区没有京官交流的4个省区，即辽宁、浙江、山东和广东。基于这两类对照组的回归结果是一致的，在表6中，我们只是报告了前者的回归结果。从表5中的(1)-(3)列看，我们最关心的系数 $\beta_3$ ，是负号，至少能够通过显著水平为5%的检验，大小介于-0.008到-0.013之间。这意味着，在沿海地区存在负的京官交流效应。

接着，考察内地的京官交流效应。在1978-2005年间，交流到沿海任职的京官一共是27次。为了准确地考察京官交流效应，我们采用了两类对照组：全国范围内没有京官交流的11个省区和内地没有京官交流的7个省区，即江西、湖南、广西、陕西、甘肃、青海和新疆。基于这两类对照组的回归结果是一致的，在表6中，我们只是报告了前者的回归结果。从表6的(4)-(6)列看，我们最关心的系数 $\beta_3$ ，是负号，但几乎不显著。这意味着，内地可能不存在显著的京官交流效应。

以上分析表明，在1978 - 2005年间，沿海地区存在显著的负的京官交流效应，内地几乎不存在显著的京官交流效应。

## 六、京官的学费由谁承担？

到目前为止，我们已经发现，在1978-2005年间，我国存在负的京官交流效应，即培养锻炼干部是有成本的，是要交学费的。因此，一个有意思的问题是，京官的学费究竟由谁支付或承担？在本节，我们试图从初次分配中寻找答案。

按照我国现行的国民经济核算口径，各省区各产业的收入法 GDP 的计算公式为，

$$GDP = \text{劳动者报酬} + \text{生产税净额} + \text{固定资产折旧} + \text{营业盈余}$$

其中，劳动者报酬就是劳动者因从事生产活动所获得的全部报酬；生产税净额是指生产税减去生产补贴的差额，是政府所得；固定资产折旧是指为弥补固定资产在生产过程中的价

许宪春(2002)详细讨论了我国的国民经济核算。许宪春：《中国国内生产总值核算》，《经济学(季刊)》，2002年第2卷第1期。

值损耗而提取的价值或虚拟计算的价值；营业盈余是增加值扣除劳动者报酬、生产税净额和固定资产折旧后的余额。

考虑到固定资产折旧是按照统一规定的折旧率计提的，我们予以忽略，重点考察考察京官交流对劳动者报酬、企业净营业盈余和政府生产税净额的影响，即对劳动所得、资本所得和政府所得的影响。

表7报告了京官交流对三大初次分配所得的影响。首先考察对劳动者报酬的影响，由表7中的第一列可知，当一期跨度为3年时，我们最关心的参数系数  $\beta_3$ ，是负号，通过显著水平为1%的统计检验，绝对值约为0.017。当一期跨度为4年或5年时，系数  $\beta_3$  仍然为负，但变得很不显著。这说明，在1978-2005年间，京官交流并没有显著地影响到劳动者报酬，但总体上仍然是一个负面的影响。

表7 1978-2005年间官员交流与初次分配

	劳动者报酬				营业盈余		生产税净额		
$du \times dt$	-0.009** (-2.50)	-0.001 (-0.292)	-0.001 (-0.291)	-0.003 (-0.24)	0.018 (1.64)	0.016* (1.90)	-0.023** (-2.51)	-0.012* (-1.81)	-0.025*** (-7.42)
$adj - R^2$	0.988	0.980	0.977	0.956	0.967	0.941	0.976	0.978	0.986
$D - W$	2.09	2.26	2.37	2.15	2.20	2.24	2.13	2.15	2.16
一期跨度	3年	4年	5年	3年	4年	5年	3年	4年	5年
样本量	644	619	619	644	619	619	644	619	619

注：实证模型为  $g_{it}^j = \alpha + \beta_1 du_{it} + \beta_2 dt_{it} + \beta_3 du_{it} \times dt_{it} + \beta_4 east_{it} + \varepsilon_{it}$ ， $j = 1, 2, 3$  表示劳动者报酬、营业盈余和生产税净额，其他的与式（3）相同；因变量为实际劳动者报酬等三种分配所得的实际增长率；估计方法与表4中的后四列相同；第二期的跨度都是不少于2年；对照组是11个省区。

表7中的第4-6列报告了京官交流对营业盈余所得的影响情况。从回归结果看，当一期跨度为3年时，反映京官交流对营业盈余所得影响的系数  $\beta_3$ ，是负号，但非常不显著，且绝对值接近0；当一期跨度为4年或5年时，系数  $\beta_3$  的符号为正，大小超过了0.015，甚至能够通过显著水平为10%的统计检验。这意味着，在在1978-2005年间，京官交流并没有对资本所得产生任何实质性的负面影响，甚至有利于资本所得。

最后考察京官交流对政府所得的影响。表7中的最后3列报告了京官交流对生产税净额的影响情况。从回归结果看，我们最关心的系数  $\beta_3$ ，全部显著为负，大小约为-0.02。这说明，在1978-2005年间，京官交流显著地使政府所得的增长降低了两个百分点。

以上分析表明，从初次分配的角度看，京官交流的影响主要表现为，政府所得的增长速度显著下降，劳动所得的增长速度也下降，但并非特别显著；资本所得的增长速度几乎没有下降，甚至还上升。因此，从初次分配的角度看，京官的学费主要是由政府支付的，不是由企业、居民在初次分配中的要素所得支付的。

## 七、京官培养的绩效

既然培养地方官员的领导能力是需要成本的，那么中央支付成本后培养绩效如何呢？在本小节，我们通过政治晋升和经济发展两个视角考察京官培养后的绩效。

通过培养锻炼，京官离任后相对而言具有更大的晋升可能性。由表1可知，在能够明确确定来源的326位省长省委书记中，京官是49位，所占比重仅为15%，并未成为地方省级官员的主要来源。但是由表8可知，从省长省委书记离任后的去向看，京官获得了更大的晋升可能性。在1978-2005年间，全部能够确定去向的307名省长省委书记中，调入中央的比重是1/3；同期，剔除9位仍然在任（未有离任去向）的京官样本，在40位京官中，调入中央的比重是1/2，远高于总体比例（约1/3）。这意味着，来自中央部委的京官，在地方上培养锻炼后到中央任职的可能性更大些。

表 8、1978 - 2005 年间中国省长省委书记离任后的去向

全部官员去向	人次	比重	京官去向	人次	比重
调入中央	105	0.34	调入中央	20	0.50
平调	45	0.15	平调	4	0.10
退居二线	133	0.43	退居二线	15	0.38
其他	24	0.08	其他	1	0.02
合计	307	1.00	合计	40	1.00

注：“调入中央”指调入中央任职，“平调”指交流到新省区任省委书记或省长，“退居二线”指到全国或地方人大、政协、顾委会任职而不再担任实质性党政职务，“其他”指去向为军队、企业、在任逝世、犯错误被撤职以及少数难以确定的情况。

稳健起见，我们做了最简单的二元Probit回归分析，即

$$P = -0.435 + 0.435 \text{rotation} \quad \ln L = -177, N = 275$$

(2.02)\*\*

其中  $P$  和  $\text{rotation}$  分别为是否调入中央的虚拟变量（调入中央为1）和是否京官的虚拟变量（是京官为1）。由回归方程可知，京官离任后调入中央的边际效应为0.168，即京官在地方培养锻炼后其调入中央的概率显著地增加约17%。

表9、京官培养锻炼后的经济绩效

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
常数	0.095*** (32.9)	-0.207*** (-6.3)	-0.224*** (-7.4)	-0.203*** (-6.7)	0.088*** (25.1)	-0.805*** (-11.5)	-0.568*** (-6.1)	-0.539*** (-6.2)
$du$	-0.013 (-0.8)	-0.034*** (-4.6)	-0.032*** (-2.8)	-0.029*** (-4.0)	-0.014 (-0.8)	-0.027*** (-3.0)	-0.067*** (-9.1)	-0.054*** (-7.6)
$dt$	-0.004 (-1.1)	0.001 (0.5)	0.007*** (2.9)	0.011*** (3.61)	-0.029*** (-6.0)	0.010* (1.7)	0.021*** (3.0)	0.023*** (3.3)
$du \times dt$	0.031 (1.2)	0.022** (2.2)	0.018 (1.12)	0.016 (1.6)	0.049** (2.1)	0.0001 (0.007)	0.022** (2.1)	0.010 (1.1)
$\log(y)$		-0.002 (-0.7)	-0.002 (-0.6)	-0.004 (-1.4)		-0.013** (-2.2)	-0.040*** (-4.5)	-0.042*** (-4.9)
$\log(n + \gamma + \delta)$		-0.154*** (-19.3)	-0.157*** (-21.4)	-0.154*** (-20.6)		-0.447*** (-22.2)	-0.440*** (-24.5)	-0.433*** (-23.8)
$\log(inv)$		0.032*** (4.8)	0.03*** (5.2)	0.029*** (4.7)		0.015 (1.4)	0.055*** (3.5)	0.055*** (3.7)
$east$		0.030*** (7.4)	0.031*** (7.9)	0.031*** (7.2)		1.361*** (6.6)	0.092*** (8.5)	0.084*** (7.8)
$adj - R^2$	0.910	0.982	0.979	0.966	0.853	0.928	0.969	0.969
$D - W$	1.61	2.03	1.927	2.04	1.99	1.67	1.47	1.922
第一期跨度	3年	3年	4年	5年	3年	3年	4年	5年
第二期跨度	≥1年	≥1年	≥1年	≥1年	≥2年	≥2年	≥2年	≥2年
对照组	10省区	10省区	10省区	10省区	10省区	10省区	10省区	10省区
样本量	66	66	66	66	44	44	44	44

注：估计方法是Pooled EGLS，即用广义最小二乘法修正了横截面异方差；

括号内为t值，\*\*\*、\*\*和\*分别表示通过显著水平为1%、5%和10%的统计检验。

计算方法参考了 William H.Greene: Econometric Analysis, 5th Edition, 2003, pp.668。



另一方面,通过一任的培养锻炼,京官交流效应不再显著为负。坦白的说,度量京官培养锻炼后的经济绩效并不是一件容易的事情。因为,正如表8所揭示的,京官离任后绝大多数是调入中央和退居二线,中央各部门与省区市在职能上差别较大,无法比较京官培养前后的经济绩效。京官离任后调任其他省区任省长省委书记的4位,样本比较少,但为我们考察京官培养锻炼的经济绩效提供了可能,毕竟这具有可比性。

由表9中的可知,京官经过培养锻炼后,在随后任期内的京官交流效应不再显著为负。具体而言,京官在随后的任期内,与原先的对照组相比,京官对辖区经济增长都由正面影响,甚是显著的正面影响,在表9中表现为,反映京官对新辖区经济增长影响的系数 $\beta_3$ ,是正号,而且在一些情况下还是显著的。

京官经过培养锻炼后在新辖区上的京官交流效应不再显著为负,与现有文献的发现是一致的。因为,京官在一个省区培养锻炼后到另外一个省区任职,显然就是省长省委书记在地区间交流,徐现祥等(2007)和张军等(2007)都已发现,省长省委书记在地区间交流有利于辖区的经济增长。

以上分析表明,无论是从政治晋升还是经济发展的角度看,京官经过一个任期的培养锻炼后绩效显著提升。考虑到培养锻炼前后,地方官员所面临的政治激励和财政激励并没有发生显著变化,这种绩效的显著提升大致可以归因于领导能力和管理能力得到了锻炼提升。

## 八、结论性评述

改革开放以来,我国地方政府官员一直在经济发展中的扮演着积极的角色。地方官员的促进辖区经济发展的领导能力不同,其对辖区经济发展的影响也难免“因人而异”。因此,对地方官员领导能力的培养锻炼就是一个要紧的问题。在官方文件里称之为执政能力建设,比如在2004年中国共产党第十六届中央委员会第四次全体会议就审议通过了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》。但由于观察样本缺乏等问题,至少在我们的知识范围内,还鲜有规范地考察地方政府官员领导能力建设的学术文献。

本文发现,京官交流为我们考察地方官员领导能力建设问题提供了一个自然试验。尽管京官是中央和地方之间信息沟通和政策协调的桥梁,有利于更好地协调中央地方之间的权利分配、利益关系,但京官通常缺乏全面管理一个地区社会经济事务的经验,空降到地方任职,是在培养干部,难免要交学费,不利于辖区的经济发展。其实,在官方文件里,京官交流的目的也被明确界定为“培养使用相结合”。在1978-2005年间,15%左右的省长省委书记是从中央各部委交流到地方任职的,即京官,十六大后,中央越来越重视京官交流。基于此,我们采用京官交流样本,从经济发展的角度考察地方官员的领导能力是如何炼成的,系统回答三个问题,地方官员培养的成本是多少?培养成本是谁承担的?培养后的绩效如何?

在实证上,本文收集整理了1978-2005年间我国京官交流样本,构造了京官与省区相匹配的面板数据,采用倍差法系统识别京官交流对流入省区经济增长的影响,结果发现,相对于非京官而言,京官交流显著地降低了流入省区的经济增长速度,而且该发现是相当稳健的。这个发现意味着京官交流是以培养为主,培养成本是辖区经济增长显著放慢了1个百分点左右;从初次分配的角度看,京官的培养学费主要是由政府支付的,不是由企业、居民在初次分配中的要素所得支付的;一个任期的培养锻炼结束后,政治晋升可能性提高了17%,开始促进辖区经济发展,甚至是显著促进辖区经济发展。

不可否认,我国的地方官员治理是相当复杂的。因此,进一步对此做出有效的研究,将能够给我国社会长期稳定和经济持续发展提供有益的见解。

---

为了可比性,我们仍然采用相同的对照组,但是由于辽宁省为有官员平行交流进来的省份,所以将其从对照组中剔除。

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。张军、高远:《官员任期、异地流动与经济增长》,《经济研究》2007年第11期。

附录：京官列表

官员	来自中央部门	到任省份	交流时间	去向
白克明	中央宣传思想工作领导小组成员,人民日报社社长	海南	2001.08	河北省委书记；2007.08全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员
陈国栋	粮食部部长	上海	1980.03	上海市顾委会主任
戴相龙	中国人民银行行长	天津	2002.12	在任；2008.01全国社会保障基金理事会理事长
段君毅	铁道部部长	河南	1978.10	北京市委书记
高扬	农垦部部长	河北	1982.06	中共中央党校校长
郭树言	国家科技委员会副主任	湖北	1990.03	国家计划委员会副主任(正部长级)
韩培信	轻工部副部长	江苏	1982.07	全国政协常委
洪虎	国务院经济体制改革办公室副主任	吉林	1998.09	全国人大法律委员会副主任委员
胡富国	能源部副部长	山西	1992.08	国务院扶贫开发领导小组副组长(正部长级)
胡锦涛	共青团书记处第一书记	贵州	1985.07	西藏党委书记
胡启立	共青团书记处常务书记、全国青年联合会主席	天津	1980.06	中共中央办公厅主任、中央书记处书记、中央政治局委员
江泽民	电子工业部部长(正部级)	上海	1985.07	中共中央政治局常委，中共中央委员会总书记
蒋祝平	中国民用航空总局副局长	湖北	1995.02	全国人大教科文卫委员会副主任
焦若愚	第8机械工业部部长	北京	1981.01	北京市顾问委员会主任
金明	国务院秘书长兼国务院机关党委书记	河北	1979.12	中顾委委员
李克强	共青团书记处第一书记	河南	1998.07	辽宁省委书记
李锡铭	城乡建设环境保护部部长	北京	1984.05	全国人大常委会副委员长
马忠臣	农业部常务副部长	河南	1992.12	中央农村工作领导小组副组长、中央财经领导小组副秘书长
毛如柏	建设部副部长、机关党委书记	宁夏	1997.08	全国人大环境与资源保护委员会副主任委员
倪志福	国务院机械委员会副主任	天津	1984.10	全国人大副委员长
钮茂生	水利部部长(正部级)	河北	1998.11	全国政协民族和宗教委员会主任
阮崇武	劳动部部长	海南	1993.02	全国人大常委
芮杏文	国家计划委员会副主任	上海	1985.06	中央书记处书记
石秀诗	国务院副秘书长	贵州	2001.01	在任；2006.06第十届全国人大财政经济委员会副主任委员
宋德福	中央组织部副部长	福建	2000.12	中央人才工作协调小组副组长
汪道涵	国家进出口管理委员会副主任	上海	1980.10	国务院上海经济区规划办公室主任，上海市政府顾问，中顾委委员
王金山	全国供销合作总社党组书记	安徽	2002.10	在任；2008年换届仍在任，任中共安徽省委书记
王森浩	煤炭工业部总工程师	山西	1983.04	中国统配煤矿总公司总经理、煤炭工业部部长、党组书记
王旭东	组织部副部长	河北	2000.06	信息产业部部长(期间有5个月担任

				副部长)、党组书记
王兆国	中央书记处书记	福建	1987.09	中央台湾工作办公室主任、国务院台湾事务办公室主任
卫留成	中国海洋石油有限公司董事长	海南	2003.10	在任；2008年换届仍在任，任中共海南省委书记
尉健行	中共第十四届中央政治局委员、书记处书记,中纪委常委、书记	北京	1995.04	中共第十五届中央政治局常委、中央书记处书记,中纪委书记、常委
吴亦侠	农业部副部长	贵州	1996.07	在任逝世(1998.09)
伍精华	国家民族事务委员会党组副书记	西藏	1985.06	国家民族事务委员会副主任
徐光春	宣传部副部长;国家广电总局局长	河南	2004.12	在任；2008年换届仍在任，任中共河南省委书记
徐荣凯	中国国际减灾委员会副主任	云南	2001.06	在任；2006.10全国人大教育科学文化卫生委员会副主任委员
徐有芳	林业部部长(正部级)	黑龙江	1997.07	中央农村工作小组副组长
俞正声	建设部部长(正部级)	湖北	2001.12	在任；2007.10中共上海市委书记
张皓若	对外贸易经济部副部长	四川	1988.01	国内贸易部部长
张劲夫	财政部部长(正部级)	安徽	1979.12	国务委员兼国家经委主任,中央财经领导小组秘书长
张学忠	人事部部长(正部级)	四川	2002.12	在任；2006.12全国人大内务司法委员会副主任委员
张左已	劳动和社会保障部部长(正部级)	黑龙江	2003.04	在任；2007.12离任
郑斯林	对外贸易经济合作部副部长	江苏	1994.09	国家经济贸易委员会副主任、党组成员(正部长级)
周惠	交通部副部长	内蒙古	1978.10	中顾委委员
周永康	国土资源部部长(正部级)	四川	2000.01	中央政治局委员、中央书记处书记，公安部部长、党委书记
周子健	第一机械工业部党组书记	安徽	1981.03	国家计委特邀顾问
朱镕基	国家经济委员会副主任	上海	1988.04	国务院副总理兼国务院生产办公室主任、党组书记
黄镇东	交通部部长(正部级)	重庆	2002.10	十届全国人大内务司法委员会副主任委员
包叙定	国家发展计划委员会副主任、党组成员(正部级)	重庆	1999.06	全国政协常委（退休后任中国国际工程咨询公司总经理）
注：去向中的“在任”是指2005年末、2006年初仍然在该省区担任省委书记（省长）的情况。				