

政治晋升激励可持续吗

李红梅¹, 李琦²

(1. 盐城工学院 大学外语部, 江苏 盐城 224051; 2. 盐城工学院 经管学院, 江苏 盐城 224051)

摘要:政治晋升激励在推动中国经济增长中发挥了重要作用,但由于地区异质性、外部冲击和统计质量问题,激励机制面临着较高的绩效噪声,收益递增、锦标赛激励效应传递放大机制和政治组织内生于委托人自身行动的任务特点进一步增强了绩效噪声,进而产生激励成本增加、激励效率损失、激励扭曲加大、宏观决策困难和特定情况下“激励失灵”问题,其可持续性正在下降。改革激励机制并最终让市场激励机制发挥作用,是中国未来改革的方向。

关键词:晋升锦标赛;可持续性;绩效噪声;晋升博弈

中图分类号:F062.5

文献标识码:A

文章编号:1671-5322(2012)04-0009-05

中国渐进式改革可以看作是一个中央政府主导和控制下的激励机制设计问题。从某种意义上讲,中国改革开放以来的高速增长在于通过政治晋升激励刺激各级官员“为增长而竞争”^[1]。周黎安将这一激励机制概括为政治晋升锦标赛^[2]。尽管政治晋升激励机制或政治晋升锦标赛在推动中国经济增长中发挥了巨大作用,但经济学家发现,由于政治组织多任务属性与单一维度激励之间所存在的无法调和的矛盾,这一机制引致了一系列激励扭曲问题,如地区间收入差距的持续扩大、市场分割、公共事业的公平缺失以及增长方式转型困难等^[3,4]。

本文关注政治晋升激励机制的可持续问题。因为对于像国家这样的政治组织来讲,它的目标任务始终是多维度的,由组织多任务属性引致的激励扭曲问题难以避免,通过“面多加水,水多加面”的“相机抉择”办法,阶段性地选择主要任务,可以最大程度地减少激励扭曲。因此,相对多任务条件下激励扭曲问题,激励机制的持续性问题也是机制设计的核心问题,也是未来中国改革顺利进行的關鍵。

我们发现,由于地区异质性、外部冲击和统计质量问题,中国的政治晋升锦标赛面临相当严重的绩效噪声问题,这些绩效噪声会通过收益递增

效应、锦标赛激励效应传递放大机制不断扩大,政治组织内生于委托人自身行动的任务特点也会加重绩效噪声,这加大了激励成本,降低了激励效率,形成了激励扭曲,加重了宏观决策困难,更为严重的是,政治组织任务内生性特点还会导致“激励失灵”的问题,这些问题使得激励机制的可持续性正在下降。因此,随着中国经济转型的进一步深入,激励机制也需要进一步转型。

一、绩效噪声与政治晋升锦标赛的可持续性

晋升在层级制组织中激励其成员为企业或组织的目标而努力起着关键性作用,然而由于信息问题,依据组织成员的绝对绩效并决定其在组织中的地位非常困难。得益于 Lazear 和 Rosen 的开创性研究,经济学家发现,通过比较代理人相互之间的相对绩效决定晋升的锦标赛制度是一种强有力的激励机制^[5]。这一机制既可以减少绩效评估中全局扰动的影响,便于低成本实施,同时可以通过引致组织成员之间的竞争来减少代理人隐蔽行动的影响。

在一个标准的晋升锦标赛模型中,均衡状态代理人的生产性努力水平主要取决于三个因素:效用差距、绩效噪声和努力的成本系数。效用差

收稿日期:2012-09-04

基金项目:江苏省社会科学基金项目(10EYB005)

作者简介:李红梅(1967-),女,江苏盐城人,副教授,硕士,研究方向:大学外语教学。

距指的是代理人得到晋升所增加的效用,如因晋升而带来的收入的增加、地位的提高以及其它与晋升职位相关的收益。绩效噪声是指外生于代理人努力的影响代理人业绩的不可测度的自然因素,它通常被表示为独立均匀分布的随机变量。努力的成本系数指的是代理人达到给定绩效所需要付出的努力程度,它通常与代理人自身的能力有关。

在上述三个因素中,如果代理人是同质的即努力的成本系数相同,给定一定的绩效噪声,效用差距越大,即代理人获得晋升的收益越高,代理人参与晋升竞争的积极性越高,均衡时代理人的努力水平越高;效用差距越小,均衡时代理人的努力水平越低。因此,组织中的破格提拔往往能给予官员非常大的激励。给定绩效噪声和效用差距,代理人努力成本系数的差异越小,不同代理人均衡时努力水平的差异就越小。

绩效噪声对代理人均衡努力水平的影响最为关键。绩效噪声越小,代理人的努力与相对绩效的排名的相关程度越高,委托人更能够准确地评估代理人的努力程度,晋升的激励效应就最大。因此,当代理人面临多任务时,会通常选择绩效噪声、努力的成本系数相对较小的任务付出更多的努力,对其它绩效噪声较高或努力的成本系数较大的任务不努力或付出较小的努力,这就是激励扭曲的问题。随着绩效噪声的增加,代理人的努力与业绩相关程度降低,给定效用差距的激励效应将会下降。因此,如果要维持对代理人的激励,委托人就必须提高效用差距,给予代理人更大的晋升收益。然而,一个组织的晋升效用差距总是有界的,所以,如果绩效噪声足够大或者随着晋升锦标赛的进行而不断扩大,政治晋升锦标赛将不可持续。

二、中国政治晋升锦标赛中的绩效噪声

1. 源自地区异质性的绩效噪声

地区异质性是中国政治晋升锦标赛绩效噪声的第一个重要来源。很容易理解,与那些先天发展条件较差的地区相比,先天发展条件较好的地区,其政府官员取得同样的发展绩效,付出的努力会相对较低。对于先天发展环境较差的政府官员来说,为了取得与发展条件较好地区相同的绩效,就要付出更多的努力。因此,源自地区异质性所产生的绩效噪声会产生所谓的极化效应,即在面

临相同的政治激励下,发展条件较好的地方官员会把财政收入更多地用于生产性支出而非消费性支出以期在竞争中胜出,条件较差预期晋升无望的官员会把财政收入更多地用于在职消费^[6]。

2. 源自外部冲击的绩效噪声

绩效噪声的第二个重要来源是外部冲击。晋升锦标赛产生激励作用的一个重要前提是代理人面临的冲击是共同的,或者差异较小,这样通过比较代理人之间绩效的相对排名就可以评估他们的努力水平。但经济系统是一个复杂的系统,由于各地的自然禀赋、经济结构等方面的差异,很难保证在面临相同的外部冲击时,其影响是共同的或者是没有差异的。

外部冲击对地方政府官员相对绩效的影响主要来自两个方面,第一个方面来自国外。一个典型的例子是 2008 年下半年国际金融危机的冲击。尽管各地都受到冲击,但外向度较高的省份如广东,受到的冲击更大。2009 年一季度,广东的工业增加值增速仅 0.9%,远低于全国 5.8% 的平均增速。第二个方面来自中央政府的宏观调控。由于各地的经济结构和金融发展水平的差异,中央政府宏观调控对各个地区的冲击并不是均质的。张晶对 1978—2004 年期间货币政策与财政政策在东部和中西部两个样本地区的作用进行了实证分析,发现货币政策和财政政策确实存在区域不对称效应,特别是货币政策^[7]。

3. 源自统计质量的绩效噪声

事实上,即使不考虑政治组织的多任务、地区差异和外部冲击非均质性的影响,中国现有的统计体系也不能提供准确的反映地方政府绩效的统计数据,这构成相对绩效噪声的第三个重要来源。以 GDP 核算为例。中国的 GDP 核算采取分级核算体系,由国家和地方分别核算,国家统计局负责对各省数据进行审核,而由于存在增加相对绩效噪声的激励,各地所统计的 GDP 数据并不准确,在很多时候存在较大的“水分”。比如,2004 年进行的第一次经济普查对 2004 年的地区生产总值进行了调整,全国 31 个省(市、区)有 19 个上调,12 个下调。

三、绩效噪声的放大机制

如果绩效噪声并不随政治晋升锦标赛的进行而放大,那么只要激励是有效的,机制本身并不存在可持续性。然而,由于收益递增、多级同构

性的行政体制下锦标赛激励放大机制和政治组织任务内生于委托人自身行动的特点,绩效噪声会不断放大。

1. 收益递增机制

很多经济学家认为,中国经济增长在局部存在着所谓的收益递增效应。在经济增长存在收益递增效应的情况下,上级政府很难区分地方的经济增长绩效是由收益递增机制造成的,还是官员努力的结果,相对绩效排名有可能不再成为评估官员努力水平的有效统计量。这时,如果统计数据无法被操纵的话,落后地区的官员有可能理性选择不努力策略,先进地区的官员也会降低努力水平,晋升锦标赛将难以产生应有的激励效应。

然而,由于中国的统计制度并不健全,数据操纵并不是一件十分困难的事。在这种情况下,落后地区的地方政府官员除选择不努力策略外,对数字“注水”是另一个可以选择的提高其相对绩效排名的最优策略。先进地区的官员预期到落后地区的政府官员操纵统计数据的策略性行动,并且这样的行动因为统计制度的原因而无法得到真正的严厉惩罚,为确保他们在晋升竞争中获胜,选择与落后地区同样的策略,即操纵统计数据也成为先进地区官员的理性选择。至此,绩效噪声通过收益递增机制和官员的策略性行动而不断得到放大。

2. 多级同构性的行政体制下锦标赛激励放大机制

中国行政体制由中央、省、市(地区)、县和乡镇五级政府构成,行政管理体制在不同层次上的同构性使得晋升锦标赛得以普遍推行,同时也使得锦标赛的激励效果逐层放大^[3]。以GDP为基础的锦标赛竞争为例,政府官员在辖区内进行GDP锦标赛,下级官员会在其下一级推行同样的锦标赛竞争,如此一层一层地往下推进。为了在竞争中获胜,下级政府需要制定出高于上级政府的增长指标,才能提高在同级竞争中获得晋升的可能性。我们很容易理解,为什么中央颁布一个经济增长目标,下级政府就会竞相提出更高的增长指标,而且行政级别越低的地方官员提出的指标越高。因此,在晋升激励一层一级地传导并放大到基层组织的同时,各种来源的绩效噪声也会同步放大。越处于底层的组织,其相对绩效包含的噪声也越高。

3. 内生于委托人自身行动的任务机制

与来自国外的冲击不同的,由国家宏观经济政策变化所产生的冲击,不但加大了绩效噪声,增加激励成本,更为重要的是,冲击使得相对绩效在激励系统中成为一个与委托人行动相关的内生变量。这就造成了作为委托人的中央政府在特定阶段、特别是在实施紧缩政策期间遇到相当大的绩效噪声问题。我们看到,一方面,冲击对各地的影响是非均质的,上级政府很难区分地方政府的绩效是由政策冲击造成的,还是政府官员努力的结果;而在另一方面,实施紧缩政策客观上对地方政府的绩效构成负面冲击,而激励机制又给予了正向的激励,这时绩效噪声会随着宏观政策的力度加大而不断放大,中央政府在实施政治晋升锦标赛将处于“两难”境地,因而在理论上由于这种内生性所导致的激励难题是很难通过激励系统本身加以解决。

四、中国政治晋升激励的可持续性

尽管绩效噪声及其放大机制给上级政府实施政治晋升锦标赛带来诸多困难,但上级政府通过增加下级官员策略性行动的成本和一些隐性制度安排,使得政治晋升锦标赛能够在一个较长时期内继续存在并产生较大的激励效应。应该指出的是,高绩效噪声下围绕晋升激励机制的博弈行动已导致了相当严重的后果,其面临着较大的成本与效率损失,使得这一激励机制的可持续性正在不断下降。

第一,不断增大的激励成本。周黎安认为,提拔锦标赛的优胜者到更高的职位并不花费委托人的额外资源^[3]。我们认为,这只是绩效噪声外生给定情况下的特例。由于中国的政治晋升锦标赛存在着诸多来源的绩效噪声和放大机制,在难以对下级绩效作出正确评估的情况下,上级政府不得不通过一些正式或隐性的制度安排,增加额外的资源来保持政治晋升对下级官员的激励,进而使激励成本不断增大。比如广为诟病的干部“能上不能下”制度。作为一种官场潜规则,“能上不能下”发挥着类似于日本企业“终身雇佣制”的作用,因为在上级政府无法确定相对绩效排名靠后是否与官员不努力相关的情况下,通过干部“能上不能下”这样的隐性制度安排,保留了没有得到晋升官员下一轮继续参与晋升竞争的机会,进而保留了他们在下一轮竞争中付出努力获得晋升

的激励,这可以在一定程度上能避免极化效应的发生。

第二,激励效率损失。由于地区异质性、外部冲击和统计质量的影响,上级政府经常无法将官员异质性与其它影响官员绩效的因素区分开来,通过隐性制度安排在减少极化效应的同时,对能力较高且工作努力的官员的积极性形成了挫伤,这就带来了较为严重的效率损失问题。更为严重的问题是,由于官员绩效可能内生于上级行动的原因,一些明显存在较大过失的官员,也难以得到真正的惩罚并且大部分能够“复出”甚至得到进一步重用,进而形成“唯上”的官场风气。在上级作出错误决策的情况下,这会导致效率损失的成倍扩大。

第三,激励扭曲问题。已有的文献详细讨论了政治组织多任务下的激励扭曲问题,我们完全同意他们的分析,但除了由多任务所带来的问题外,由政府官员策略性行动所产生的扭曲问题也不容忽视。在高绩效噪声的环境下,上级政府理性地将不断寻求噪声相对较低的相对绩效指标对下级官员进行考核,但是,由于新的指标并不能做到与原有指标完全相关,上级政府这样的策略性行动就有可能成为扭曲性激励新的来源。比如,一段时期,一些地区将用电量指标作为考核下级政府绩效的重要参考指标,与 GDP 或财政收入增长相比,它是一个很难为地方政府操纵并与经济增长存在较大相关性的指标,但这一指标的缺陷是明显的,因为它会引致下级政府更多发展一些高能耗的产业,而这些产业未必就是这些地区具有比较优势、更能推动经济增长的产业。

第四,宏观决策困难。在一个高绩效噪声环境下的政治晋升锦标赛,下级官员具有加大绩效噪声的激励,这种策略性行动会导致经济系统的信息混乱、失真乃至发出错误的信号。事实上,中国经济经常会出现宏观与微观形势相背离的情况,我们经常可以观察到的现象是,有时宏观数据如增加值、固定资产投资增速等表现良好,但在微观领域却出现大量企业经营困难乃至出现大规模的倒闭潮现象。显然,经济系统信息混乱严重干扰了上级政府特别是中央政府的宏观决策,增加了中央政府宏观调控的难度。这是目前学术界对

于中国宏观调控有效性产生争议的重要原因。

第五,是内生于委托人自身行动的任务所面临着激励难题。自改革开放以来,中国经济经常处于一种“过热”的状况,这显然是与政治晋升激励下地方政府的投资冲动有关。为什么晋升激励机制在通过紧缩政策减少地方政府投资冲动这一问题上显得办法不多呢?答案在于一些内生于委托人自身行动的任务会面临着“两难”的激励问题。这方面的例子还很多,但最具挑战性的问题在于如何在现有的政治晋升激励机制下解决推动中国经济发展方式的转型。以推进技术进步为例,由于技术进步未必能在短期内带来生产率的同步提高,这使得上级很难对下级政府的增长转型绩效作出科学评估。因此,解决内生委托人自身行动的任务所面临着“激励失灵”问题,是政治晋升锦标赛在未来能否持续的关键。

五、相关政策建议

政治晋升锦标赛作为一个推动经济增长的重要激励机制,目前由于多种来源的绩效噪声及其放大机制,其可持续性正在下降。尽管如此,要从根本上减少对晋升锦标赛模式的依赖尚待时日,因此,必须对现有的政绩评价体系作出改革。首先,严格统计纪律、改革统计制度,最大程度地提高统计数据的准确性和权威性。第二,要下决心实行真正的干部问责制,给晋升博弈中官员一个可信承诺,减少其策略性行动的发生,进而提高晋升锦标赛的激励效率。第三,借鉴西方国家用选民投票来决定官员任免的机制,一方面解决目前激励机制所存在的“重增长、轻民生”等扭曲问题,另一方面减少上级政府在官员绩效评估中不对称信息的影响,提高激励水平。第四,规范各级政府的行为,避免出现内生于委托人自身行动的任务,减少“激励失灵”现象的出现。

上述思路只能代表对现有晋升激励机制的一种局部改进,并不能从根本上解决政治晋升激励机制的可持续性问题。因此,未来的改革方向应该进一步深化政治体制改革,在通过晋升激励解决政府领域各种突出问题的同时,让市场这个最基本的激励机制发挥作用,推动中国在新的起点上实现更大的发展。

参考文献:

- [1] 张军. 分权与增长:中国的故事[J]. 经济学,2007(1):21-52.
- [2] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [3] 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[J]. 经济研究,2004(6):33-40.
- [4] 王永钦,张晏,章元,等. 中国的大国发展道路:论分权式改革的得失[J]. 经济研究,2007(1):4-16.
- [5] Lazear, Edward, Sherwin Rosen. Rank Ordered Tournaments as Optimal Labor Contracts[J]. Journal of Political Economy,1981(89):S. 841-864.
- [6] 徐现祥,王贤彬. 任命制下的官员经济增长行为[J]. 经济学,2010(4):1447-1466.
- [7] 张晶. 我国货币财政政策存在区域效应的实证分析[J]. 数量经济技术经济研究,2006(8):36-46.

Is Political Promotion Incentive in China Sustainable

LI Hong-mei¹, LI Qi²

(1. College English Department, Yancheng Institute of Technology, Yancheng Jiangsu 224051, China;
2. School of Economics and Management, Yancheng Institute of Technology, Yancheng Jiangsu 224051, China)

Abstract: We find that there are several sources of performance noise, including regional heterogeneity, external impact, and statistical quality. We also find that there are several strengthening mechanisms of performance noise, and several strategic actions for promotion among governments in a high performance noise environment, which brought about serious problems, including more incentive costs, higher loss of efficiency and incentive distortion, more difficulty in macro decision-making, and incentives failure in particular circumstances. These problems above are influenced the sustainability of political promotion tournament in China. So to reform the incentive system and bring the market, which is a fundamental incentive mechanism, into play, is the path to future reform.

Keywords: promotion tournament, sustainability, performance noise, promotion game

(责任编辑:李 军)

版 权 声 明

本刊已许可本刊合作单位以数字化方式复制、汇编、发行、信息网络传播本刊全文,相关著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。作者向本刊提交文章发表的行为视为同意我刊上述声明。