

# 新时代地方干部担当作为激励机制分析<sup>\*</sup>

段哲哲 陈家喜

**内容提要:**激励机制是影响我国地方干部行为的关键因素,本研究探讨了新时代干部激励机制三个方面:一是传统激励机制为何会减效?晋升锦标赛与压力型体制存在固有缺陷:“委托代理”结构的信息不对称难题与干部群体异质性问题;新情境破坏了传统激励机制效果发挥的条件,问责泛化可能打破传统激励机制的“信任博弈”均衡。二是当前干部担当作为激励机制是什么?根据“激励与约束”“厚爱与严管”维度将担当作为激励机制分为四类:赋能放权、有限责任、压力型体制与晋升锦标赛。三是当前干部激励机制效果如何?指标转化后的压力型体制与晋升锦标赛可以继续发挥“指挥棒”作用,但可能改变博弈性质;赋能放权、有限责任可以扩大激励范围,但带来“放权”悖论。

**关键词:**地方干部 担当作为 激励机制 理性行动者

治国之要,首在用人。地方干部是中国共产党治国理政的组织基础,如何对他们进行有效激励是干部队伍建设的中心环节。党的十八大以来打虎拍蝇、猎狐套狼、四风整治等反腐行动持续推进,党内监督制度体系逐步完善,但也随之出现“为官不为”的不良现象:“只挂帅不出征”“自身硬了不打铁”,“避责”替代“邀功”等层出不穷。这一不良现象严重影响干部整体士气,也影响中国特色社会主义事业的顺利推进。为此,干部担当作为被中央上升至选任评价干部时至关重要的指标。2018年习近平总书记强调,“干部敢于担当作为,这既是政治品格,也是从政本分。”<sup>①</sup>党的十九届四中全会提出要“完善担当作为的激励机制”<sup>②</sup>。如何有效激励干部担当作为已成为新时代进一步推进全面从严治党的一项紧迫议题。

干部担当作为可分为两个层面:一是行为层面“在其位,谋其政”,党政干部在法定职责范围内及时、有效履责;二是结果层面“权力运行没有受阻或异化”,公权力以应有的效率和质量来满足民众利益与需求。激励机制是影响地方干部行为的关键因素,稳定的制度安排和相应机制会塑造行动者解决问题的方式,诱导其相应微观行为,并在很大程度上规定了国家治理的

<sup>\*</sup> 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)的研究成果;广东省哲学社会科学规划专项“我国基层干部选任能体制显著优势研究”(GD20ZD04)的研究成果。

① 习近平:《努力造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍》,《求是》,2019年第2期。

② 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,第9页,人民出版社,2019年版。

轨迹、选择和后果<sup>①</sup>。新时代担当作为激励机制是中央调控地方行为的各类制度安排,地方干部是受到这一制度安排约束、激励的行动者。与强调干部勇担当、善作为的号召相比,促进干部担当作为的激励机制尚未有效激活,有关研究侧重内容型激励理论,如培养“百姓官”的行政伦理、物质激励、政治激励、精神激励和情感激励<sup>②</sup>。基于此,本研究拟对新时代干部激励机制在学理上探讨三个相关问题:传统激励机制为何减效?当前干部激励机制是什么?激励机制的效果如何?

## 一、传统激励机制减效的理论解释

关于中国政治情境下干部激励机制的研究,最具有代表性的是“晋升锦标赛”与“压力型体制”。本部分旨在说明这两种激励机制理论的内容以及在新情景下“减效”的原因。

### (一)传统激励机制内容及效应

中国取得改革开放成功的一个政治解释是中央以经济绩效作为地方官员升迁的标准,从而“把激励搞对”的结果<sup>③</sup>。当前我国以经济指标为核心的传统激励机制理论可分为两类:一是“晋升锦标赛”。该理论始于锦标赛理论,指个人在等级锦标赛中获得的奖励仅取决于他相对于其他人的相对绩效<sup>④</sup>;应用到中国政治情景,指干部为谋求职位变动而发展地方经济的晋升博弈过程。晋升激励被认为是对干部行为影响最大、最为直接的解释变量。它认为地方政府围绕招商引资、地方财税、国内生产总值(GDP)等经济指标竞争,本质上是地方干部出于晋升导向的政治竞争。二是“压力型体制”。该理论指上级政府将重要决策转化为绩效评价的“硬性指标”,再自上而下地逐级量化分解、放大和强化,并辅之以物质化或政治性奖惩机制,确保政策在基层落实<sup>⑤</sup>。该理论还衍生出其他形态,如“目标责任制”“行政发包制”“一票否决制”“上下分治”等。

上述两种解释机制分别用正向激励引导与负向激励约束干部,本质是通过“依绩效提拔”的外部诱因让地方干部“为晋升而努力”履行职责。理性行动者的地方干部通过获取最佳政绩创造晋升条件,或取得满意绩效确保职位安全。改革开放后相当长时间内,传统机制有效缓解了委托代理结构的部分问题:(1)可信承诺问题:委托人承诺“永远颁奖”,致力于指标体系和奖励结构优化;代理人可能对谁获奖有不同看法,但总有代理人获奖。(2)降低有能力者寻租的可能性:现代组织一般采用绩效薪酬,该制度下常常出现有能力者寻求租金、组织整体绩效水平向中间靠拢的情形;传统激励制度下还存在寻租空间,但奖励很高且不相称,增加了代理人寻租成本。(3)减少评估者的宽容心态:相对评估可以减少评估者“中心”或“宽大”偏见而给予每人相同等级的机会。(4)减少委托人的信息需求:任何单独合同都存在干扰因素,信息不准确且成本高昂;当一个风险中性的委托人与几个规避风险的代理人互动时,两种机制可以减少委托人的信息

① 周雪光、程宇:《通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》,《公共行政评论》,2012年第1期。

② 唐皇凤:《为年轻干部扎根基层构建四重激励机制》,《人民论坛》,2018年第29期。

③ 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,第4页,上海三联书店,2017年版。

④ Lazear, Edward P., and Sherwin Rosen, “Rank-order Tournaments as Optimum Labor Contracts”, *Journal of political Economy*, Vol. 89, No. 5, 1981.

⑤ Gao, Xiang. “Promotion Prospects and Career Paths of Local Party-Government Leaders in China”, *Journal of Chinese Governance*, Vol. 2, No. 2, 2017.

需求,消除团队成员信息生产过程的相同干扰因素,降低信息处理成本。

国内外微观实验与干部管理实践均证明,这两种机制是实现组织与成员激励相容的有效方法<sup>①</sup>。我国干部奖惩制度充分使用了这两种机制,将经济类指标分解为 GDP、招商引资、投资数额等指标,并以 GDP 权重最大,后者甚至直接左右地方领导最终晋升,被称为“唯 GDP 主义”<sup>②</sup>。

## (二)传统激励机制为何减效?

任何制度设计都不是一劳永逸的。传统激励机制随着时间推移,其负向效应亦已凸显,主要体现在以下四点:

1. 传统激励机制无法彻底解决“委托代理”结构信息不对称的难题。晋升锦标赛与压力型体制基于公共选择理论假设,将政治主体(政治人物、官僚及民众)看成精于个人利益算计的理性行动者。20 世纪 90 年代席卷全球的新公共管理运动强调通过量化的绩效标准,严格的考核程序和明确的绩效奖赏,克服官僚的有限理性与惰性<sup>③</sup>。这也是传统激励机制的运行逻辑,将“晋升”作为影响干部行为的关键。但严格绩效考核无法彻底解决“委托代理”的信息不对称问题,代理人是具有自主意识和自身利益偏好的“能动者”,他们较委托人具有信息优势。在长期多次重复博弈中,具有能动性及信息优势的地方干部可能采取欺上瞒下、造假应付、替换目标的上下“共谋”行为<sup>④</sup>,越级信访中的“销账现象”<sup>⑤</sup>,以及“上有政策,下有对策”的扭曲现象。当绩效信息有赖于代理人提供时,代理人有提供虚假信息的动机与能力。基于经济绩效引发“数字出官,官出数字”造假行为削弱了传统激励机制的解释效果。如近几年揭露的辽宁、内蒙古以及天津等地方大比例虚增财政收入与 GDP 注水等经济数据造假行为,可能造成官场“劣币驱逐良币”的“逆淘汰”结果。

2. 干部群体异质性使传统激励机制的有效激励范围有限。干部群体在个体能力、风险偏好或效用估值方面存在异质性,任何科层组织的晋升职位是有限的,晋升激励只能激励少数人,且可能挫伤大多数人的积极性。有学者认为除非组织能在能力相同的个体之间进行比赛,否则锦标赛可能不会产生激励效果<sup>⑥</sup>;但过度考虑差异性又会无限增加管理成本。我国政治情境中,以 GDP 为核心的传统机制激励效果在干部群体间存在差异:(1)地区差异。经济发达地区如浙江省的地级市经济绩效能显著提高干部的晋升概率,中部省份如湖北省并不显著<sup>⑦</sup>。(2)竞争强度差异。竞争强度中等地区,晋升锦标赛作用才会显著;竞争强度偏低或过高均不显著<sup>⑧</sup>。(3)层级差异。GDP 晋升锦标赛适用于低阶干部(地市级及以下),高阶干部(省级及以上)中“政治关

① 毕睿罡、王铁云,《政企合谋视角下的环境治理——基于官员考核标准变化的准自然实验》,《当代经济科学》,2019 年第 4 期;Bottom, William P., et al. “Building a Pathway to Cooperation: Negotiation and Social Exchange Between Principal and Agent”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 51, No. 1, 2006.

② 尚虎平:《激励与问责并重的政府考核之路——改革开放四十年来我国政府绩效评估的回顾与反思》,《中国行政管理》,2018 年 8 期。

③ Perry, James L., Trent A. Engbers, and So Yun Jun, “Back to The Future? Performance-Related Pay, Empirical Research, and The Perils of Persistence”, *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 1, 2009.

④ 周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《开放时代》,2009 年第 12 期。

⑤ 于建嵘:《机会治理:信访制度运行的困境及其根源》,《学术交流》,2015 年第 10 期。

⑥ Whitford, Andrew B, “Incentives and Tournaments in Public Organizations”, *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 1, No. 3, 2018.

⑦ 梅赐琪:《专栏导语:地方领导干部的激励机制:作为管理工具的晋升》,《公共行政评论》,2018 年第 3 期。

⑧ Lü, Xiaobo, and Pierre F. Landry, “Show Me The Money: Interjurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China”, *American Political Science Review*, Vol. 108, No. 3, 2014.

系”等其他变量解释力更强<sup>①</sup>。(4)时间差异。改革开放初期,推动地方经济发展作为干部绩效是一种零星实践,只有个别典型晋升案例成为组织认可的制度后,才能作为一种激励机制并展现激励效果;后期大部分地方干部行为与经济绩效越来越趋同,组织无法有效区分个体努力程度,激励效应衰减是必然结果<sup>②</sup>。

近些年干部群体异质性还体现在时代价值观方面。改革开放以来,我国经济高速发展,成长于富裕环境的年轻干部的价值观不同于他们的父辈,他们对锦标赛无兴趣或兴趣不足,更注重个人内心世界,高唱“岁月静好”、向往“诗与远方”,待在“舒适区”享受生活的恬静。一些高学历干部“抗压”能力弱,遇到压力过大的工作安排即要求转岗、转“非”,甚至义无反顾辞职。当前广受关注的个别年轻干部“拒绝提拔”现象是这种心态的直接反映。2018年云南省昭通市绥江县干部提拔工作中,该县会议镇财政所科员钟尚敏和县财政局企业统评股股长宛辛勤在被考察干部中分列第一、二名,县委拟将二人提拔为乡科级副职领导干部;但两人先后拒绝提拔,理由分别为“不愿意离开当时的工作岗位,比较好照顾家庭”与“基层工作责任大、任务重,加班也很多,领导不好当”。这种现象并非个案,各地陆续出现领导岗位与党委政府办、组织部等传统热门岗位难寻合适人才且不易留人的情形。

3. 晋升锦标赛与压力型体制激励效果发挥是有条件的。有学者总结出传统激励机制有效的5个条件:(1)上级政府人事权集中。(2)存在一种具体可量化的竞赛指标。(3)地方干部的“竞赛成绩”是相对可分离并可比较。(4)地方干部能够在相当程度上控制和影响最终考核绩效。(5)参与人之间不容易形成合谋(简称“5条件”)<sup>③</sup>。不同时期社会经济发展重心不同,传统激励机制指标体系经历了4个阶段:政治忠诚、偏向GDP、突破GDP及综合指标的变迁<sup>④</sup>。党的十八大后新的《党政领导干部选拔任用工作条例》(简称《任用条例》)要求“防止单纯以经济增长速度评定工作实绩”,将环保、民生、党风廉政、社会稳定、安全生产以及经济发展质量等纳入干部考核体系;将空气质量、房价等常态性指标纳入压力型体制的范围。

指标体系由“唯GDP”变为“重实干、重实绩”综合指标体系,影响“5条件”中的两个条件:(1)可能影响条件2。近些年,为解决经济数据失真问题,GDP核算权限由地方移交给中央,GDP成为可量化的、具有信度的指标,形成上级(委托人)与干部(代理人)间可信晋升承诺关系:地方干部相信上级是依据工作实绩(GDP)来选拔干部,专注完成实绩,无需将时间、精力浪费在其他事情上。而破“四唯”(唯票、唯分、唯年龄、唯GDP)后的多元指标难以客观测量,并可能造成晋升机制上的“关系”效应凸显<sup>⑤</sup>,破坏组织与个人间可信晋升承诺关系。(2)可能影响条件4。一元指标转为多元指标后,上级与地方干部间关系由单目标约束的博弈关系变为多目标约束的博弈关系,一定程度上改变委托代理博弈的性质。面对多个治理目标,地方干部可能会获得更多的折冲空间,造成了他们努力扭曲:重视“硬指标”、忽视“软指标”;重视权重大的、忽视权重小的;重视量化指标、忽视非量化指标;重视问责指标、忽视绩效指标。

① Landry, Pierre F., Xiaobo Lü, and Haiyan Duan, “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection Along The Chinese Administrative Ladder”, *Comparative Political Studies*, Vol. 51 No. 8, 2018.

② 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。

③ 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。

④ 尚虎平:《激励与问责并重的政府考核之路——改革开放四十年来我国政府绩效评估的回顾与反思》,《中国行政管理》,2018年8期。

⑤ Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu, “Getting Ahead in The Communist Party: Explaining The Advancement of Central Committee Members in China”, *American Political Science Review*, Vol. 106, No. 1, 2012.

4. 问责强化破坏原有激励机制的“信任博弈”均衡。党的十八大以来,全面从严治党治吏、强化监督约束,突出执纪追责等不断深化,问责干部迅速成为组织应对内外压力的管理工具之一,导致激励制度失衡:负向激励多、正向激励少;模糊激励多、精确激励少;考核评价多、奖励容错少。公共选择理论的“信任博弈”模型认为,官僚担当作为与否受三个因素影响:官僚“成本函数”显露与运用、组织“目标函数”风险分担以及政策管理“多重均衡”<sup>①</sup>。问责强化可能影响组织“目标函数”的风险分担:干部担当作为行为会面临不确定性,经济新常态下,获得良好绩效的概率偏低;当干部担当作为产生问题时,民众会要求政府负责,上级部门(委托人)有两个选择:委托人承担责任或对地方干部问责。如果上级部门与地方干部不能事前建立适当风险分担机制,那么追责干部是委托人卸责的最好方式。

近几年“一票否决”的滥用与过程性惩治问责成为上级部门管理干部的“万金油”,“问责泛化”现象兴起。于是,主动放弃“行政裁量权”,法律上保守行事,关键决策呈报上级裁定“避责”,成为地方干部的最优解;“央地关系”由 M 型变为 U 型,行政效能在地地方干部“多做多错,少做少错,不做不错”的认知中扭曲。因此,过度的“带高压线”不仅打破了上级与地方干部的“信任博弈”均衡,弱化传统激励机制效果;还会弱化内在激励,诱导部分干部“不求有功,但求无过”,追求满意绩效的“次优解”。

二、新时代地方干部担当作为激励机制内容

针对新情景与新问题,2018 年以来中央及各省陆续出台激励干部担当作为的制度文件,根据“激励与约束”“厚爱与严管”维度将其类型化为四类:赋能放权、有限责任、压力型体制与晋升锦标赛(图 1)。

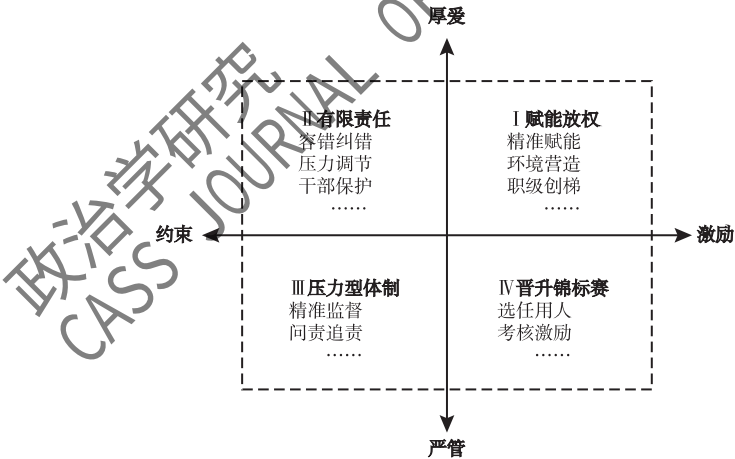


图 1 地方干部“担当作为”激励机制

(一)完善传统激励机制:压力型体制与晋升锦标赛的“指标替换”

传统激励机制:象限Ⅲ压力型体制与象限Ⅳ晋升锦标赛(见图 2)。压力型体制主要通过末尾淘汰制、一票否决制、目标层层分解等机制识别出落后者;晋升锦标赛通过党管干部、层级考核

① 陈敦源:《民主与官僚:新制度论的观点》,第 183 页,韦伯文化事业出版社,2002 年版。  
• 143 •

和绩效晋升等机制识别优胜者。完善传统激励机制主要体现为考核手段更新、指标转化及指标权重调整。

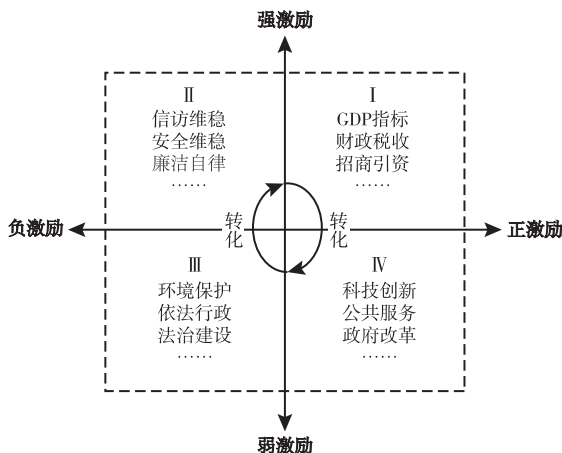


图2 压力型体制与晋升锦标赛的指标体系模型

1. 指标体系持续完善。基于“正向和逆向”“强与弱”维度，建立指标体系类型四象限模型（图2）：“正向强激励”“正向弱激励”“负向强激励”“负向弱激励”。正负是激励的方向，如GDP、招商引资、公共服务是正激励指标，这些指标越高表明实绩越突出；信访维稳、环境保护属于负激励指标，这些指标越高，干部被问责追责概率越大。指标权重不一，存在强弱之分：GDP较公共服务有更大权重，为正向强激励指标；“一票否决”的环境保护为负向强激励指标。完善激励机制保留传统机制运作逻辑，因为“竞赛标准由上级政府决定，可以是GDP增长率，也可以是其他可度量的指标”<sup>①</sup>。

各象限指标不是固定的，传统激励机制的完善体现为指标替换、象限转化与权重调整等变化，这些变化受中央在不同时期的战略部署和“注意力”分配的实际影响。改革开放后至党的十六大前，偏重招商引资、地方财税、GDP等经济竞争；十六大后，中央出台《关于促进科学发展的党政领导班子和领导干部考核评价机制的实施意见》，破除“唯GDP”，陆续取消农业税费、资源消耗、综治信访、安全生产、治安消防、计划生育等指标。党的十八大后修订的《任用条例》强调民生要求、党建工作、廉政反腐、绿色发展及扶贫开发等指标。最新激励干部担当作为的制度文件强调扶贫攻坚、乡村振兴、县域经济发展等指标。

2. 审慎使用“一票否决”机制。“一票否决”机制曾一度泛滥，据《半月谈》报道，有基层乡党委书记一年亲手签订20多份“责任状”，一旦有一项不达标，所有成绩都归零；“一票否决”为代表的压力型体制向地方政府与干部传导治理压力，可以有效扭转正向激励机制下地方干部的偏好行为扭曲、公共产品供给不足的情形<sup>②</sup>。但“一票否决”的滥用，让地方干部疲于应付，各地开始慎用“一票否决”机制。如浙江、云南明确提出严格控制和慎用“一票否决”。一些地方政府开始减少“一票否决”数量，如深圳市将原有的11项“一票否决”考核事项缩减为6项；湖南

① 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。

② 尚虎平、李逸舒：《我国地方政府“一票否决”式绩效评价的泛滥与治理——基于356个案例的后实证主义无干涉研究》，《四川大学学报》（哲学社会科学版），2011年第4期。

省压缩“一票否决”考核项目数量,集中“一票否决”权限:省级职能部门“一票否决”设立权限收回到省委,并承诺除中央和省委、省政府另有规定外,省直单位一律不再设立“一票否决”事项。

## (二)新设计的激励机制:赋能放权与有限责任扩大激励覆盖范围

新的激励机制:象限Ⅰ赋能放权与象限Ⅱ有限责任(见图1)。新机制扩大激励覆盖范围,尝试解决干部群体异质性难题。

1. 赋能放权激发地方干部担当作为的内生性动力。赋能放权机制指赋予主体权力与能力,激发主体潜能的实践活动<sup>①</sup>。赋能放权主要对干部群体“赋能”与对地方政府“放权”,包括三类:(1)“精准赋能”指针对新形势下出现“本领恐慌”“能力欠缺型”的“为官不为”形态,通过培训体系精细化与“旋转门”(跨部门/地区干部调任、交流)培育干部专业知识,提高他们解决复杂现实问题的能力。一为“学中干”模式,让干部“干什么,学什么;缺什么,补什么”。体制转轨、社会转型与专业分工不断细化的情形下,干部队伍知识结构更新变得十分必要。当前的干部培训体系强调利用大数据手段、人才电子档案、党校培训系统及海内外名校(如南洋理工大学“中国市长班”、中组部在国内知名高校建立干部培训基地、哈佛大学肯尼迪学院“中国公共管理高级培训班”)等方式提供多样化、针对性、多层次培训,“精准实”推动干部知识体系迭代。二为“干中学”模式,强调特定岗位的历练或经历,经历驱动发展成为干部知识、经验、能力与技巧学习的重要方式。如青岛市2019年选派157名干部到深圳市社会组织与企业中进行“实训”,上海市2018年开始陆续选派干部参加国(境)外中长期培训和跨国公司、世界500强企业国(境)外总部实务培训,深圳市推行“商仕互转”即党政部门和国企干部流转。两种模式试图实现跨组织、跨区域知识传递或共享,弥补干部知识弱项、能力短板、经验盲区,赋能干部处理日益复杂公共事务的能力。(2)“职级薪酬”作为赋能保障因素,拓宽了干部职业发展通道,保证报酬动态合理增长,弥补传统机制激励范围有限的问题。长期以来,我国干部薪酬水平主要由职务决定,参与竞争激烈且比例有限的“晋升锦标赛”成为提升待遇的主要方式,大部分普通岗位干部面临职业通道狭窄与物质激励不足的问题。经过多层次试点后,2019年中共中央办公厅印发《公务员职务与职级并行规定》,将干部经济待遇分配主要由职务决定转向由职级决定;实行分类改革,设立独立的职业发展通道,一些行政执法类一线岗位薪酬甚至超过同部门领导岗位。该制度利用“宽带薪酬”为大部分干部提供保健因素,解决传统机制忽视的“固守的吏”激励问题。(3)环境营造包括鼓励作为的氛围营造与减负减压的流程再造,让干部感知“担当作为”的内外部压力,缓解“权小、责大、事多与资源困乏”的基层治理困局。2015年中央提出的“放管服”改革是行政流程优化的组织再造,近几年“简政放权”改革侧重点是向基层政府放权。无论是各省制定政府“权力清单”“权限指导目录”,还是北京市“街道吹哨,部门报到”的公共服务供给模式探索,均是通过直接赋权、委托下放、服务前移等方式向基层政府下放事权,属于行政体制改革的事权重新划分范畴。其本质是上级政府向基层政府下放行政权(主要为公共服务类的事权),让地方政府“权责”匹配,提升行政效率。

上级政府还试图充实基层政府服务民众的人财物等资源,让地方干部有担当作为的行政手段,打通连接顶层设计与民众服务的“最后一公里”。此外,为解决考核检查过多导致地方干部注意力错配问题,中央确定2019年为“基层减负年”,地方政府通过借助技术手段与压缩检查事

<sup>①</sup> Quinn R E, Bright D, Faerman S R, et al, *Becoming a Master Manager: A Competing Values Approach*, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2015, p. 208.

项等方式减少监督检查对基层干部“干事”的影响,鼓励干部将注意力放在本职工作上,营造“干实事”的组织文化与氛围。

2. 有限责任重塑委托人与代理人之间风险分担机制。有限责任机制指地方干部由于担当作为而被问责,上下级之间、组织与干部共同承担责任,体现“干部为事业担当、组织为干部担当”,“无限责任”变为“有限责任”。包括两个具体机制:(1)“容错纠错”机制指“事后”责任区分的制度安排,组织为承担具体干事责任的干部建立包容性的“内部就业市场”,实现“职位流动”“空间流动”等,让他们有再次参与“晋升竞争”的机会<sup>①</sup>。2016年10月党的十八届六中全会中首次明确提出“容错纠错机制”,之后各地探索建立相关制度,北大法宝数据库显示,2016年至今,省、市、县(区)等出台容错纠错政策文本共计99份。2019年中央在地方探索的基础上新修订《中国共产党问责条例》(简称《问责条例》),新增“不予问责或免予问责三种情形以及从轻或减轻问责三种情形”的容错纠错内容;并在程序设计上提出事后由上级组织、纪检监察机关裁定。尽管该机制内容模糊、程序不完善,但已应用到干部管理实践中。江苏省无锡市在疫情期间设立抗击疫情的“容错备案”机制,为担当干部实施容错备案44起、容错纠错3起。“被容错的干部”后续在评先奖优、表彰奖励、选拔任用等环节不受影响,给予他们再次参与竞争的机会。(2)“干部保护”是组织为地方干部担当作为提供支持。一是“事前”明确高风险性事务失败的责任由上下级、组织与个人共同承担。2019年《问责条例》规定“党组织和党的领导干部应当坚持把自己摆进去……不得向下级党组织和干部推卸责任……为担当者担当”<sup>②</sup>。各地的“简政放权”改革大都会列明“责任清单”,事前明晰上下级间责任归属;容错免责制度中列举的情形几乎都是高难度、矛盾多的“硬骨头”改革领域,有较高的失败风险。组织事前免责承诺的制度设计可以降低可能失利者预期成本。二是“事中”组织对地方干部提供关怀与支持。随着改革进入深水区,推动改革需要地方干部基于公利敢于触犯他人利益,但动人“奶酪”得罪人的干部可能在推荐考察和考核评比中得分不高,任用时“黑函”满天飞,从而影响干部仕途。对此,各地探索建立的快速查核处理机制与澄清关怀机制,要求组织基于事实为干部撑腰说话,避免“一张邮票、一个电话就弄得干部灰头土脸”,培养干部对组织的归属感与信任关系。

### 三、地方干部担当作为激励机制效应辨析

本部分从学理与部分证据分析激励机制如何影响干部行为。

#### (一) 晋升锦标赛与压力型体制的“指挥棒”“避风港”之争

新时代中央及各地出台的干部担当作为激励制度安排保留了传统激励机制,并加以完善,“不简单以GDP论英雄”体现激励指标发生了转化与更新。指标替换后的两种机制是否有效?已有研究聚焦经济发展、信访维稳、环境保护等有限指标,结论却见仁见智。

1. 人事权集中与科技应用让转化后的指标体系“指挥棒”作用强化。传统激励机制中的一元指标转为多元指标后,可能改变博弈性质,但“5条件”本质没有改变,2个条件还强化:(1)“央地”分权格局没有变化,反而通过一系列制度设计强化了上级人事权限。一是“央地双向交流任

① 周雪光、艾云、葛建华等人:《中国地方政府官员的空间流动:层级分流模式与经验证据》,《社会》,2018年第3期。

② 人民网-人民日报:《中国共产党问责条例(全文)》,2019年9月5日, <http://fanfu.people.com.cn/n1/2019/0905/c64371-31337580.html>, 2020年9月27日。



职”成为常态。为了遏制“下管一级”干部管理带来的地方主义倾向,2010年中组部启动改革开放以来中央与地方干部间最大规模的“双向交流任职”,并已成为常态。二是领导干部“异地交流”成为原则。2019年的《任用条例》明确提出党政领导干部“异地交流”原则,“推进地方与部门之间、地区之间、部门之间”交流任职,该年年底“厅官”大规模跨省调整成为我国干部管理的新趋势。三是考核标准与考核权限向上级集中。“指挥棒”考核指标由上级部门确定,各级党委根据实际制定具体考核标准,“一票否决”指标的调整与设定权限向各级党委集中。党的十八大后干部任期前的试用、任期中对考核内容,考核方式的细化、任期后的监察等环节权限,进一步向组织部门与监察部门集中。这些改革体现了上级部门“加强工作统筹”的改革取向,各级党委对政治性资源控制进一步强化。(2)新科技应用扩大了“数字化管理”的作用范围,大量指标可以客观量化。信息科技(大数据、云计算)与统计手段(遥感技术、地理信息系统)等技术进步,推动干部考核“数字化管理”完善:一是组织层面宏观指标更加精准。借助技术手段,上级政府统计经济发展、耕地保护、环境保护等指标数据的准确性与及时性提升,如国土资源部使用卫星遥感监测等技术手段确保“18亿亩”耕地红线,结合“天上看”“地上核”方法核查违法用地行为。二是个人层面微观指标更全面综合。近些年各地探索建立自上而下、开放统一的大数据平台,整合跨部门信息,包括廉政(纪检部门)、交通违法(交管部门)、信用评价(银行与法院)、个人重大事项(组织部门)、行政违法等各类信息,全面考核干部,防止“带病提拔”。这大幅度降低了组织处理各类指标的信息成本,有效缓解了地方政府数据造假的合谋行为与干部个体的信息隐藏行为。

因此,权力向上级更集中与“数字化管理”的扩大,指标转化后传统激励机制的“指挥棒”作用更大,如环境质量和能源利用效率、社会领域的政策创新及安全事故等纳入指标体系后,均显著改变了地方政府的资源配置偏好以及地方干部的注意力分配<sup>①</sup>,实现上下级、组织与个人“激励相容”。

2. 经济领域竞争拓展到其他领域的局限性与干部群体的“避风港”策略。传统激励机制以经济指标为主指标体系扩展后,可能违反有效激励的部分前提条件:(1)一元指标转为多元指标改变了原有博弈均衡点,提供“差异化达标”空间。单一目标博弈模型与多目标博弈模型有本质的差异,作为理性行动者的干部可能会在不同目标的平衡中获得更多的缓冲空间,实际上选择性完成单向或若干项绩效。在完成时限、资源配置以及指标之间相互冲突的多重约束下,基层干部可能不能完成所有指标,基于任务属性(难易程度、问责程度)、组织环境与主观认知,将考核指标所要求的最低限度作为核心目标,“选择性作为”“拼凑应对”成为最优解:部分指标“实绩达标”、部分指标“名义达标”“数字达标”、部分指标“象征性达标”、部分指标通过变通方式上下“合谋”达标。可见,地方干部“差异化达标”的行为逻辑以及基层组织“形式主义”的蔓延势头有广泛的制度基础。(2)综合指标中部分指标的定性特征、干部问责的强化以及晋升中非制度性因素,可能破坏组织与个人的晋升可信承诺。党的十八大以来,绩效考核从“经济指标结果性导向”转向“程序性导向”,触发“问责困境”。综合指标中的量化指标区分效度降低,让负向指标成为区分干部绩效的关键因素,诱发“为官不为”“为官避责”行为;定性指标(如党建工作、政治安全)模糊化与不确定性,减弱了考评体系与“晋升锦标赛”的外生激励机制效应,可能使重视资历的韦伯式官僚体系

① Zheng, Siqi, et al. “Incentives for China’s Urban Mayors to Mitigate Pollution Externalities: the Role of the Central Government and Public Environmentalism”, *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 47, No. 3, 2014; 姜雅婷、柴国荣:《目标考核、官员晋升激励与安全生产治理效果——基于中国省级面板数据的实证检验》,《公共管理学报》,2017年第3期。

特征在干部管理中浮现<sup>①</sup>、非正式关系网络可能大于治理绩效<sup>②</sup>。

在这种约束条件下,经济指标成为干部的“避风港”。党的十八大后提出“四不唯”(不唯票、不唯分、不唯 GDP、不唯年龄),但经济指标仍是核心指标之一;面临综合性考核体系,地方干部控制和影响最终考核绩效的程度下降,守住“经济绩效”成为选择之一;事实上,将非经济指标纳入考核体系后,这些指标未受干部系统性的重视,而经济指标继续显著的“吊诡”现象<sup>③</sup>。这是地方干部保住经济绩效“基本分”的理性选择:经济指标不是“指挥棒”而是“避风港”,保住基本绩效、“少犯错”成了取得晋升优势的策略之一。

## (二)赋能放权与有限责任导致“信任博弈”再均衡与“放权”悖论

赋能放权与有限责任两种机制扩大了激励覆盖范围,给予基层作为空间与激发干部内生动力。

1. 赋能放权带来权责能匹配效应,衍生“政治控制”与“专业自主性”之间的平衡难题。赋能放权机制包括干部能力开发、职级工资、行政权力划分以及相对宽松自主的环境等,通过组织流程再造为担当作为的干部提供制度性支持,实现地方干部“权责能”匹配。当前制度改革分为两个维度:一类针对干部群体“赋能”,通过“能岗匹配”,提升他们处理公共事务的技能,解决干部“不会担当”的问题。担当作为需要干部能控制自己的工作,具备政策企业家精神,发挥专业自主性解决繁杂现实问题;现代文官体系专业自主性有三个条件:专业技术权威与专业伦理规范的专业能力、稳定职业发展通道以及绩效薪酬<sup>④</sup>。“干中学”和“学中干”提升了干部专业能力,职级薪酬制度提供了干部专业能力提升与薪酬合理增长之间的强关联关系。

另一类向基层组织“放权”,通过行政体制改革重塑政府事权分配实现“权责匹配”,解决了干部“不能担当”的问题。行政体系中上下级权责不对等以及属地化管理让基层干部承担“兜底治理”责任,地方干部陷入“看得见的管不着”“有责无权”等低效治理困境。“简政放权”的行政体制改革将物(社会资源、财政资源)、事权(管理权限和民生服务)及人(编制)下放到基层,组织层面的人、事、权统一让地方干部“权责”匹配,有行政手段做到担当作为。授权激励理论认为长远激励和员工能力开发可以培养个体员工能力感知、控制感知,健全个人在组织中的发展路径可以建立行动者与组织心理联系,“权责匹配”组织设计为员工提供主观与客观上的自主控制权,三者是建立高承诺组织系统基础。高承诺工作组织是大规模组织内员工发挥专业自主性的组织基础<sup>⑤</sup>。赋能放权机制可以为干部提供高承诺系统组织,实现组织与干部权责能匹配,融合内生、外生激励工具诱导了地方干部担当作为。

然而,赋能放权提升了地方干部自主性,但也会触发官僚“政治控制”与“专业自主性”之间如何平衡的经典难题。拥有自由裁量权、有限理性的干部,可能利用其优势选择最能实现自身目标而非民众需求的政策。建立多维问责制度对官僚进行“政治控制”,被公共选择学派视为

① Rithmire, Meg E., “China’s “New Regionalism”: Subnational Analysis in Chinese Political Economy.” *World Politics*, Vol. 66, No. 1, 2014.

② Jia, Ruixue, Masayuki Kudamatsu, and David Seim, “Political Selection in China: The Complementary Roles of Connections and Performance”, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 13, No. 4, 2015.

③ 唐睿、刘红芹:《从 GDP 锦标赛到二元竞争:中国地方政府行为变迁的逻辑——基于 1998—2006 年中国省级面板数据的实证研究》,《公共管理学报》,2012 年第 1 期,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。

④ Evans, Tony, “Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy”, *The British Journal of Social Work*, Vol. 41, No. 2, 2010.

⑤ Lin, Yi-Ting, and Nien-Chi Liu., “Corporate Citizenship and Employee Outcomes: Does a High-Commitment Work System Matter?”, *Journal of Business Ethics*, Vol. 156, No. 4, 2019.

实现“善治”的贵胄。十八大以来,日益“制度化、规范化、程序化”的党纪党规等制度规范增加了“政治责任”“终身问责制”的约束性机制,地方干部自主空间进一步压缩。各国公共管理实践显示,公务员的专业自主性与实现善治、提供高效服务和提升民众满意度等目标相关联。担当作为的政治要求以及复杂的公共管理实际,需要制度设计者提供干部发挥专业自主性的空间,让他们遵守特定规范及行为操守,享有一定的独立自主性,依专业知识准则进行决策判断且承担责任。

2. 有限责任实现“信任博弈”均衡,责任边界模糊产生“错杀好干部”与“放过坏干部”的平衡难题。“不担当作为”原因之一是当前组织“目标函数”风险更多分担给地方干部:随着改革进入深水区,改革边际成本逐步提高,边际收益逐渐减少,干部担当作为失败风险大增,获得业绩概率偏低;全面从严治党背景下,事前风险分担机制缺失,导致向下级推卸责任成为部分组织的理性选择;向下问责泛化、简单化让地方干部担当作为被问责的概率增大。“一降一升”让精于利益算计的地方干部,通过成本收益的综合效用分析可能做出“对抗性博弈”的选择。有限责任机制可以发挥两方面作用,促进“信任博弈”再均衡:(1)解决事前没有“风险分担”承诺的问题。中央及各地纷纷制定并细化“容错纠错”制度,是委托人发出的事前风险分担承诺信号,承诺组织与个人共同面对担当作为后的不确定性与各类风险,有效降低基层干部担当作为失败成本,提高其相对效用,缓解有意“退出者”的压力,一定程度上矫正有限职位晋升带来的激励失灵问题<sup>①</sup>。一些地方政府提出要让组织成为干部的“家”的理念,关心干部身心健康以及家庭生活,这种事中的组织关怀是上级或组织对地方干部的信任信号。信任是唤醒内在激励的核心要素之一,干部一旦感受到来自组织的信任,会表现出积极的合作态度与行为,降低彼此机会主义行为及道德风险预期。(2)事后容错纠错制度落地与执行让承诺“可信”。委托人(组织)是信任产生的起始源,当信任信号没有被代理人(干部)所接受时,担当作为行为还是受到单方面抑制或螺旋式下降。“容错纠错”机制的制度化、规范化与程序化,容错纠错与干部保护制度层级提升,各地容错纠错案例,可以让这种事前承诺变得“可信”。组织主动释故事前事中事后风险分担的信号,可以让地方干部感觉到自己处在信任的组织生态环境中,信任感可以弥补组织风险分担正式制度不完善之处,建立风险分担与风险控制力之间的相对平衡,达到风险分担的帕累托最优<sup>②</sup>。需要干部“担当作为”的领域往往是不确定和充满失败风险的,具有可信的、合理风险分担机制产生的被信任感会触发皮格马利翁效应,促使干部履行组织期待的角色内外行为。

但有限责任机制面临实务操作难题:有限责任范围与“容错”的错如何界定?当前“容错”由各地组织部门与纪检监察部门认定,但它们并没有司法体系的公信力可言。行政部门的自由裁量权又该如何监督呢?实务中如何防止激励变纵容、保护变庇护,防止容错免责成为违纪违法的“挡箭牌”?这涉及如何找到防止“错杀好干部”(Ⅰ型错误)与避免“放过坏干部”(Ⅱ型错误)最佳平衡点的经典制度设计难题。

## 四、结论

本文结合理论与证据从三方面深化了新时代地方干部担当作为激励机制的研究:第一,解释

① 向杨:《治域进阶:一种独特的中国地方官员激励模式》,《经济社会体制比较》,2019年第6期。

② Lin, Xialing, and Patric R. Spence, “Others Share This Message, so We Can Trust It? An Examination of Bandwagon Cues on Organizational Trust in Risk”, *Information Processing & Management*, Vol. 56, No. 4, 2019.

了传统激励机制减效原因。传统激励机制为晋升锦标赛与压力型体制,它们一度具有广泛解释力,但无法解决其固有缺陷:“委托代理”结构的信息不对称难题与干部群体的异质性。在新情境下,指标变化破坏了机制效果发挥的条件,干部问责泛化破坏“信任博弈”均衡。第二,提出了干部激励机制整体性框架。设定“激励与约束”“厚爱与严管”维度类型化干部激励机制:赋能放权、有限责任、压力型体制与晋升锦标赛。第三,理论推演了当前激励机制的效果。新时代背景下,指标转化后传统激励机制的“指挥棒”“避风港”效应观点,均有行为逻辑与实证证据;新的激励机制扩大了干部激励范围,也衍生两个经典管理平衡难题:“政治控制”“专业自主性”,“错杀好干部”“放过坏干部”。

本文研究呈现的矛盾解释难以全面展现地方干部对实绩指标的价值偏好、先后排序以及激励效度,干部激励是一项复杂的系统工程,任何激励政策都面临资源有限约束与价值选择难题。未来需要使用严格因果推论分析干部激励机制利弊得失,找出干部“担当作为”与组织目标一致的、全覆盖的(“流动的官”“固守的吏”)整体性激励相容制度安排。这种制度安排可能涉及调整中央与地方、地方政府上下级间纵向权力关系与政府内部横向协作关系,但要完善绩效指标结构、考核方式和评价主体,明确新的激励机制的界定范围、适用条件与操作标准,平衡冲突价值等各方面。制度是处理不确定性的良方,制度上遇到的问题可以通过持续实践探索与改革完善;最优的激励机制存在于国内外实践探索中,通过经验总结与制度调试,可以找到克服行动者有限理性的制度设计,实现干部“担当作为”行为与组织目标的激励相容。

作者:段哲哲、陈家喜,深圳大学城市治理研究院(广东省深圳市,518060)

(责任编辑:刘杰)