

【研究紀要】

習時期中共地方治術：省委常委調整與組成分析（2012~2022）

曾 偉 峯

（國立政治大學國際關係研究中心助理研究員）

摘要

經濟發展績效是否影響中共省委常委的組成與調整？本文觀察習近平時期中共中央如何運用地方人事權治理地方。蒐整 2012 年至 2022 年省委常委資訊，本文觀察省委常委的中央下派與博士常委比例是否受到經濟績效的影響，並比較習兩任期的差異。統計結果指出，經濟發展績效越差會導致中央下派更多中央部委官員到地方任職，並任用更多的博士常委；此外，與習第一任期相比，習第二任期明顯較少下派中央官員，以及選任更多博士常委。進一步觀察省委人事與領導人考察之間的關係，分析發現一省有越多常委來自中央下派，習考察該省市的次數會顯著降低，顯示兩者或有互補效應。本文深化吾人對習時期中央地方關係之理解，也為將來分析習第三任期的地方治術提供了厚實基礎。

關鍵詞：中共、省委常委、習近平、地方治術

* * *

壹、前言

2022 年秋天中共召開的第二十屆全國代表大會（下稱「二十大」）宣告了中共政治的大轉向，中共從過去鄧小平時代強調集體領導制度，轉向以習近平最高領導人的個人領導時期，制度變遷走向一人獨大（Shirk 2018），「二十大」後中共

政治的鄧小平典範正式告終（張登及 2022），習時代的開始讓習近平現象成爲各界研究的重點，學者亦提出當前中共政治似回到改革開放前，有走向再毛化之趨勢（中央社 2022）。在習近平兩屆總書記任期的集權過程中，一個受到關注的重要問題是地方官員的角色更加凸顯。例如在「二十大」選出的中共中央委員會名單就凸顯出了地方官員對習時代政治甄補的重要性，新一屆政治局委員有一半以上屬於地方直升，而有 11 個省級黨委副書記進入了中央委員名單，在全部名單中，有 75 個來自於地方，甚至在政治局常委層次，僅有地方治理經驗的上海市委書記李強直接被拔擢爲國務院總理，省委常委明顯已經是中共中央領導幹部的「預備隊」，^①省委也是中共中央治理地方的重要環節。^②

儘管省委常委的重要性逐漸提升，目前對於中共如何管理省委常委的相關研究仍相對缺乏。許多研究中國大陸地方官員甄補之學術文獻，多以個人爲單位，且分析焦點多僅針對省級領導如省委書記與省長的更迭，少有分析省委常委的組成，而針對習時期的省委常委之探討目前學界更付之闕如。

對此，本文蒐整 2012 年至 2022 年，涵蓋習近平兩屆總書記時期共 1157 位省委常委的任職與個人特徵資訊，依此計算各省市常委組成在習時期的變化，觀察習時期中共中央地方治術的運用。^③基於兩個重要的治術邏輯——控制邏輯（logic of control）以及治理邏輯（logic of governance），本文探討中共中央如何運用人事權從中央下派常委人選，或提高專業組成比例，來回應地方經濟發展績效。

運用固定效應模型（fixed-effect model）分析經濟成長與上述兩個變項的關係。經驗分析結果指出，一個省市經濟成長率與中央下派常委比例以及省委常委有博士學位比例呈顯著反比，經濟發展越好，中央下派與博士常委比例越低，反之若經濟發展差，中央會下派更多官員，並且任用更多博士常委。此外，比較習近平第

註① 中國學者將省委常委稱爲「政治家集團預備隊」，見楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶（2021）。

註② 本屆中共省委常委從 2021 年 10 月開始進行換屆選舉，最早由新疆於 2021 年 10 月 25 日開始，到 2022 年 6 月 30 日北京市委換屆選舉完成後，全中國 31 個省市自治區完成了地方省委換屆選舉。直觀之，本次省委換屆選舉已經有大批 60 後與 70 後進入省委常委，60 前的常委幾乎都是一把手，包含了廣東省委書記李希（1956 年，一中全會後接任中紀委書記，升任政治局常委）、上海市委書記李強（1959 年，一中全會後接任總理，升任政治局常委）、北京市委書記蔡奇（1955 年，一中全會後接任中央書記處書記，升任政治局常委）、天津市委書記李鴻忠（1956 年）、江西省委書記易煉紅（1959 年）、河南省委書記樓陽生（1959 年）、貴州省委書記譚貽琴（1959 年）、新疆區委書記馬興瑞（1959 年）以及一位二把手西藏人大常委會主任洛桑江村（1957 年），其餘皆是 60 後。依此觀之，地方年齡梯隊接班的布局基本完成。

註③ 治術一詞泛指「治理國家的方法與策略」，漢語辭典釋義爲「馭臣治民之權術」。基於此，本文使用「地方治術」泛稱治理地方的方法與策略，亦指稱駕馭與管理地方官員之策略。

一任期與第二任期，也可以發現相較於第二任期，習近平在第一任期顯著更常指派中央官員任職來控制地方，第二任期則採更多使用博士學歷的省委常委，顯示中央領導人的集權程度顯著影響著中共運用地方治術策略。最後，觀察地方治術是否影響中央地方關係，尤其是中央領導人對地方的關注，本文發現，省委常委中越多中央下派者，習近平去該省市考察的次數就顯著較低。本文透過全面檢視習時期中共中央調整地方常委的方式，呈現了中共如何動態地調整地方常委的組成，來理順政策執行以及中央與地方的連結，也觀察到地方治術的運用如何影響中央領導人對地方之關注。

本文組織如下，下一節針對目前研究省級官員人事以及其如何影響中國中央地方關係的相關文獻做一個扼要回顧，並接著提出相關論點，產生可供檢驗的假設。接著再以敘述統計方式，測試地方經濟發展是否與中共地方治術顯著相關，及觀察習兩任期的差異，以及地方治術的運用是否會影響習近平下地方考察。接著討論中共地方治術運用的趨勢最後一部分為結論。

貳、文獻回顧

中共中央對於地方的掌控最重要的工具，是對地方官員幹部的人事任免權。過去研究指出中央控制省級領導班子的人事以確保中央政治權威（Landry 2008），而中共中央運用人事任免作為政策工具，可調控地方通貨膨脹（Huang 1996; 1999），重整央地財政稅收分配制度（Qian, Roland, and Xu 1999）或是有效執行環境保護政策（Kostka and Nahm 2017）等。此外，人事任免權也可以用以確保官員忠誠，例如研究發現地方領導是否屬於特定派系，或是如何展示對中央的忠誠是中央選任地方領導人的重要條件（蔡文軒 2010; Shih, Adolph, and Liu 2012）。地方領導是否可能形成威脅中央的地方勢力也是中央政府的主要政治考量之一（Egorov and Sonin 2011; Zakharov 2016），也讓政治忠誠與派系歸屬是菁英甄補的重要條件（陳德昇、王信實、周秣宸 2016; 趙建民、蔡文軒 2006; 黃信豪 2010; Landry 2008）。具體例子像是 2006 年上海市書記陳良宇落馬、2012 年重慶市委書記薄熙來被撤職，甚至 2017 年被視為習近平接班人的重慶市委書記孫政才被調查撤職，皆是威權領導人排除地方對其權力威脅的舉動。

雖然已有相當多對中共政治菁英管理制度的討論，但現有文獻針對中共地方黨政幹部的研究多集中在地方黨政領導上，鮮少對副職幹部省委常委群體進行研究

（向楊 2020；楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶 2021；Bulman and Jaros 2021）。例如 Jia, Kudamatsu 和 Seim（2015）研究省級領導的晉升模式，發現經濟績效與關係相輔相成，缺一不可。Landry, Lü 和 Duan（2018）則發現經濟績效跟地方領導的層級有關，越基層的官員經濟績效表現對其晉升的影響越大。上述研究多僅觀察省委書記或是省長的調整，並未涵蓋整個省委領導班子。

對省委常委之研究，多討論省委晉升。楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶（2021）的研究分析省委常委的個人特徵變項與幹部升遷之間的關係，透過分析 1983 到 2012 年 1563 位省委常委，他們發現省委常委的教育程度顯著影響官員升遷，而且隨著時代變遷，越高學歷對升遷影響越大。例如把 1983~1992 年擁有大學以上學歷對省委常委升遷具有相當顯著的影響，但到了 2003~2012 年，碩士學歷對省委升官逐漸減弱，博士學歷則逐漸增強。而任職經驗也對官員晉升有顯著影響，如有任職地市黨政一把手者晉升機率更高，同樣地在中央機關和國家部委官至副省級的官員也有更高的升遷機率，可見中央越來越重視央地交流經驗；而共青團背景以及高級領導幹部秘書經歷則對升遷沒有顯著的提升。向楊（2020）則蒐整 2019 年 31 個省市的省委常委並且回溯各常委的上一個職務，並且分析常委來源是本省拔擢、外省調入還是中央下派，其發現外省調入與中央下派官員通常擔任更重要的職務，而經濟發達省分通常有更多的本省拔擢常委。

有別於上述將個人作為分析單位，Bulman 和 Jaros（2020）將省委常委領導班子視為整體來分析中共中央的地方治理策略。他們分析 1996 年到 2013 年的省委常委組成中中央下派的比例作為測量中央對地方人事集權的指標，並且觀察地方的結構特徵如經濟總量、邊境省市與否、直轄市與否、社會人口特徵等是否與中央對地方人事集權有影響，他們發現中共中央的確會有策略的治理地方，地方特性越複雜者，中央越容忍在地常委，人事集權程度越低，但政治敏感度越高的省市如直轄市或邊境城市，則中央人事集權程度就越高。此外，在面臨危機時候，中央對地方人事集權程度也會顯著增加。他們在另一篇文章中，Bulman 和 Jaros（2021）用地方領導班子組成來分析習近平政權在任命省委常委，如何對抗地方主義勢力。他們發現，習政權更強調各省市在地與外地官員的選擇與派任，在地官員可能有更多的地方知識，但可能深耕地方，變成難以管控，而外地空降官員雖然較缺乏地方知識，但是卻更可以選擇忠誠者，指派外來官員反映的是領導人的政策偏好，在這情況下，官員選擇的條件更重要的在於忠誠以及對中央政策的敏感度，而非官員本身的專業或在地知識（Rothstein 2015）。

儘管目前省委常委的晉升與組成逐漸受到學界注意，然而對此議題仍有許多值

得挖掘處。首先，目前從省委觀察中共中央地方關係宏觀性分析仍相對不足，也未臻具體，現有分析多僅針對省委個體的晉升，僅有 Bulman 和 Jaros（2020）就省委組成觀察中共的地方治理策略，但他們企圖建構一個中央對地方人事集權的指標，相對忽視中共可能對省委人事安排會採取不同的治術策略。再者，當前的研究皆未涵蓋習的兩個任期，如楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶（2021）僅包含到 2012 年，Bulman 和 Jaros（2021）也只觀察到 2013 年，他們另一篇討論習任用地常委的文章也僅蒐集資料到 2017 年。第三，現有分析並未進一步觀察中央領導人集權程度與地方人事任免權運用的關係，以及中央領導人與地方領導班子組成之間的互動關係，甚為可惜。有鑑於以上不足，本文討論中共對於地方治理的模式，以及不同模式對於中央地方互動之影響，冀深化現有對省委之研究。

參、經濟發展與地方治術

一、省委常委與中央地方治理思維

省委常委對地方治理以至於對中央管控地方之重要性不言可喻。省委常委領導班子同時具有決策與執行的雙重職責，不同於中央政治局常委與政治局委員分別具有決策與執行的分工，省一級並無如中央書記處的「辦事機關」，因此省委常委同時具備決策以及執行雙重功能（楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶 2021），這樣的「副職分管」體制也賦予了省委常委在治理省市一級更重要的職能（向楊 2020）。同樣地，省委領導班子決定重要政策事項，如何因應重大危難，以及確保執行中央政策（Wang 2014; 楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶 2021, 30），如「三重一大」（重大事項決策、重要幹部任免、重要項目安排，大額資金的使用），皆須由領導班子集體討論做決策，因此省為中央以下地方權力的核心，也成為培養將來國家層級官員的重要人才庫（楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶 2021）。

中共中央對地方省委領導班子的組成與調整有最終決定權。基本上，省委常委的產生方式有兩種，一個是省委選舉後由中央批准，另一個是中共中央直接任命（向楊 2020）。第一個方式主要發生在換屆選舉，每五年一次的地方換屆選舉後，中央有批准名單的權力，第二個方式則稱為屆中調整，又包含了中央直接任命，以及省委提出人事調整在報批中央決定（向楊 2020），無論何種方式，中央都具有決定權，因此省委常委的組成與變動，很大程度上反映了中央對該省市政治的控制，也反映了中央治理該省市的思維。

二、經濟發展績效

改革開放以來，經濟發展已然成爲中共地方治理思維的核心指標之一。中國地理幅員廣大難以治理，中央一方面要確保對地方權力的控制，另一方面又必須賦予誘因提升地方發展。這也導致中共中央從未強硬向地方收權（Mertha 2005; Zheng 2007），目標就是要確保地方治理可以順利運作。有效的治理是中共維持強勢統治的重要條件（Chen 2012; Dickson 2016; Manion 2015; Sheng 2009），1978 年經濟改革後，地方政府被賦予更多的權力與自主性，作爲政策誘因來發展地方經濟（Oksenberg and Tong 1991; Montinola, Qian, and Weingast 1995; Oi 1999），而這樣的分權體制以及區域競爭，帶動了中國經濟迅速崛起（Li and Zhou 2005），在政治上，地方的經濟施政表現，也變成了官員要往上升遷的必要條件（Zeng 2016; Bulman and Jaros 2020）。而要達到此目標，政治甄補制度化以及有序地安排政治繼承則是關鍵（寇健文 2006; 2010; 黃信豪 2013; Nathan 2003; Fewsmith and Nathan 2019）。也因此，針對地方幹部的晉升的制度化，中共以施政表現——通常以經濟發展或是 GDP 成長爲指標——爲考核官員標準，以此決定官員是否從地方升遷到中央，甚至進入權力核心，學者稱之爲晉升錦標賽（周黎安 2004; 2007; Bell 2016）。

三、中共地方治術

中共對於地方人事權的運用推動地方經濟發展，可能採取的方式爲何？對此，Bulman 和 Jaros（2020）提出了兩種邏輯，一個是控制邏輯（logic of control），中共中央強化對地方領導班子的控制來確保政策執行成效；另一個是治理邏輯（logic of governance），中共中央選任更多有能力執行政策與推動地方治理的人才，來提升經濟發展。以下分別討論之：

（一）控制邏輯

省委常委的換屆選舉以及屆中調整，基本上仍不脫中央的組織意志（向楊 2020）。中央最直接控制地方的策略，體現在指派中央官員下地方任職。中共的幹部交流制度運作行之有年，而《黨政領導幹部交流工作規定》明確指出「幹部交流可以在地區之間、部門之間、地方與部門之間、黨政機關與國有企業事業單位、人民團體、群眾團體之間進行」，這樣的制度也讓中共可以直接派任中央官員下地方任職，確保地方施政更符合中央意志。Bulman 和 Jaros（2020）將之派任中央下地官員視爲中央集權化的重要作爲，研究也指出改革開放以來，中央下地官員持續增加，顯示中央更加主動運用省級幹部的任免權（楊竺松、燕陽、張雪君、張君

憶 2021）。此外，跟本省選拔的常委相比，中央下派任職常委通常擔任更重要職務，例如書記、副書記、紀委書記或組織部長等，更凸顯中央下派官員舉措的控制傾向（向楊 2020, 64）。依照此邏輯，本文提出假設 1：

假設 1：中共中央回應經濟發展績效差的省市，會下派更多官員進入省委常委領導班子，反之亦然。

（二）治理邏輯

除了透過派任官員作為提高地方經濟治理能力外，另一個合理的研判是中央會選任更多專業常委來擬訂地方發展對策，提升常委專業領導力。專業知識有利於判讀總體資訊，了解政策要求以及規劃政策，而從過去經驗來看，專業知識已經是中共選拔官員的重要條件，中共地方官員教育程度越高，升遷機會也顯著提升（楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶 2021; 林蓉蓉 2019; Yao et al. 2020），而隨著經濟快速成長，省委常委領導班子的學歷也逐漸顯著提升。儼然顯示中共為了強化地方治理的重要，更加要求官員具備一定程度的專業知識。對此，本文提出假設 2：

假設 2：中共中央回應經濟發展績效差的省市，會選任更多專業官員進入省委常委領導班子，反之亦然。

（三）中央領導人集權程度與地方治術

前述兩個邏輯預設中央對地方人事權永遠大權在握，但考量到中央領導人的權力集中程度有差別，中央對地方採取的策略也有異。決策理論已經證明，因為理性有限（Simon 1955），任何領導人決策不可能面面俱到，而進行決策的脈絡，也必須考量到決策者的環境與脈絡（Kahneman and Tversky 1979）。換言之，除了治理地方的考量，領導人還需要根據自身的政治需求，來安排與調整地方常委。

觀察習近平上任以來的決策脈絡，習的權力全面鞏固，普遍認為是在第二任期，尤其是 2018 年全國兩會將憲法中國家主席任期制的制度限制廢除後，習的權力達到高峰。然而第一任期，習近平權力尚未穩固，甫上任就透過反腐肅貪等大規模運動，來對黨內幹部進行整頓與清洗，相較與第二任期的權力鞏固期，習第一任仍處於權力集中時期。不同的決策脈絡對於領導人選擇治理地方工具的影響甚鉅。理論上，在權力不穩時期，控制邏輯理應優先於治理邏輯，為了配合領導人權力需求，因此會更多從中央下派地方常委，整頓地方領導班子，強化中央控制權力，例如習近平第一任期大規模進行反腐運動下，地方派任許多強硬且忠誠的官員（Kostka 2013; Kostka and Zhang 2018; van der Kamp 2021）。同時，反腐運動導致大量官員落馬，理應也會影響省委常委更多的調整與派任。相對地，習第二任權力

鞏固，人事清洗取得階段性成果後，領導人應更重視地方經濟發展，理論上在領導人權力鞏固期，治理邏輯應該大於控制邏輯。根據以上觀點，本研究提出以下假設：

假設 3：當中央領導人權力尚未穩固時，中央會下派更多中央官員；當中央領導人權力鞏固時，中央會任用具專業知識之常委。

基於以上假設，本文進一步蒐整習時期省委常委資料，下一節討論資料來源以及編碼方式，並呈現習時期中共地方治術的整體趨勢。

肆、資料來源與敘述分析

一、省委常委資料來源

本文蒐集 2012 年中共「十八大」前地方常委換屆選舉名單至 2022 年「二十大」前，地方常委換屆選舉結束為止共十一年的各省市常委名單（時間截至 2022 年 7 月 1 日），^④蒐整各常委的個人特徵資訊，包含了生日、學歷、省籍、族群等。特徵資料來源根據美國加州大學聖地牙哥分校中共政治菁英資料庫（Shih, Lee, and Meyer 2021），此資料庫針對中共歷屆中央委員以及候補委員進行編碼，然資料庫仍缺失許多非中央委員的地方常委資訊，對此，本研究亦參考政治大學的中共政治菁英資料庫^⑤、維基百科以及百度百科，補足缺失的常委個人資訊。^⑥最後蒐集 1157 位省委常委個人資訊。^⑦

從省籍觀察地方常委來源地，人才庫最大宗來自山東，共有 133 位屬於山東

註④ 「二十大」前換屆後的常委資料較新，主要蒐集自中共官方中國經濟網的「地方黨政領導人物資料庫」（中國經濟網 2022）。

註⑤ 資料可從「中共政治菁英資料庫」下載（國立政治大學 2012）。

註⑥ 儘管如此，仍有部分常委資訊無法獲得，資訊闕漏者多為戎裝常委，有些戎裝常委僅查得到軍階頭銜，其他資訊皆無公開。

註⑦ 此處 1157 位所指為常委人數，常委總人次則為 1996。本文盡可能交叉確認相同名字的常委，以避免在資訊蒐集時導致編碼錯誤，例子像是天津市委李軍與海南省委李軍同名，或是雲南省委王寧，與 2018 年北京市委王寧以及 2015 年的四川省委王寧同名，或是劉強，就有四位分別任職不同地方常委（重慶、山東、江西、陝西）。排除同名者，從資料觀察，有許多官員長期任職在地常委，並在習兩任任期皆耕耘在地，例如爾肯江·吐拉洪從 2008 年任新疆常委到 2017 年轉任湖北省委，整個資料期間皆是地方常委。另個例子像是吳存榮，從 2011 年任安徽省委，2017 轉任重慶市委直到 2022 年換屆選舉。長期任職同一地方常委的例子則有貴州省委譚貽琴、江蘇省委樊金龍、西藏常委洛桑江村、廣西省偉范曉莉、雲南省委趙金、西藏常委吳英傑、吉林省委高廣濱、青海省委王建軍等等。

籍，其次是江蘇籍常委，有 85 位，另外產出 70 位以上常委的省市則有河南（79 位）、河北（73 位）、湖北（68 位）、湖南（62 位）。從學歷來看，地方常委知識化與專業化相當明顯，1157 位常委中有 281 位具有博士學歷，占 24%，537 位有碩士，占約 46%，換言之地方常委將近 7 成有碩士以上學歷，符合楊竺松等人（2021）研究發現中共選任地方常委傾向採用能力導向的幹部選任原則，但同時，比較 2012 年前後的省委常委學歷，可以發現學歷膨脹的現象，1983 年至 2012 年碩士以上比例僅有 43%（碩博士分別是 37% 與 6%），2012 年以後成長到 70%，顯示中共幹部專業化程度快速提高。^⑧少數民族常委有 122 位，^⑨約占總數 11.5%，女性常委有 87 位，約占 7.5%。與楊竺松等人（2021）統計 1983 年至 2012 年的常委資料相比（少數民族常委約占 10%，女性約占 8%），地方常委的族群與性別兩個組成特徵在習時期並沒有太大的變動（見表 1）。^⑩

表 1 不同時期省委常委特徵比較

特徵 \ 時間	1983~2012	2012~2022
常委個數	1563	1157
女性比例	8.10%	7.50%
少數民族比例	9.70%	11.50%
碩士以上比例	43%	70%

資料來源：參考楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶（2021），作者自行整理

註⑧ 值得一提的是，資料中有許多省委常委的碩士以上學歷屬於在職進修取得，因此儘管學歷可以做為專業能力參考依據，但學歷膨脹現象也使得中共官員必須花在職時間去取得更高學歷，方有利其升遷。

註⑨ 「二十大」前地方換屆選舉後的 393 個常委中，有 44 個屬於少數民族，其中藏族最多，有 8 位，其次為蒙古族，有 6 位，回族與壯族以及維吾爾族各有 4 位。其中許多少數民族的省分的常委統戰部長都是少數民族，包含了內蒙古常委統戰部長胡達古拉（55 歲）是蒙古族，西藏常委統戰部長嘎瑪澤登（55 歲）是藏族，新疆常委統戰部長祖木熱提·吾布力（57 歲）是維吾爾族，寧夏常委統戰部長馬漢成（54 歲）是回族。

註⑩ 值得注意的是，過去研究通常將地方常委選任女性，視為必須納入少數特定族群（Bo 1996; Landry 2003），但是在「二十大」女性代表須有一定比例的制度似乎已被打破，例如國務院副總理過去長期有一位女性擔任，在「二十大」後無女性副總理。若觀察「二十大」前女性省委常委比例，女性在省委常委的比例分布相對固定有 1 至 2 位，而是否選任女性常委，似乎未見有特定模式可循，僅可觀察到西藏與青海兩個西部省市有未有女性省委常委。而在中國地方順口溜將女性常委特徵稱為「無知少女」，即無黨派、知識分子、少數民族、女性，但不過這種具有特定偏見的說法被系統性分析駁斥，Chen（2022）分析兩屆的地方女性常委選任，發現女性常委的升遷與男性無二致，一樣是依照表現與才能，而女性常委較少的原因，主要還是社會上女性在教育與網絡上較為弱勢，導致較少女性進入政界有關。

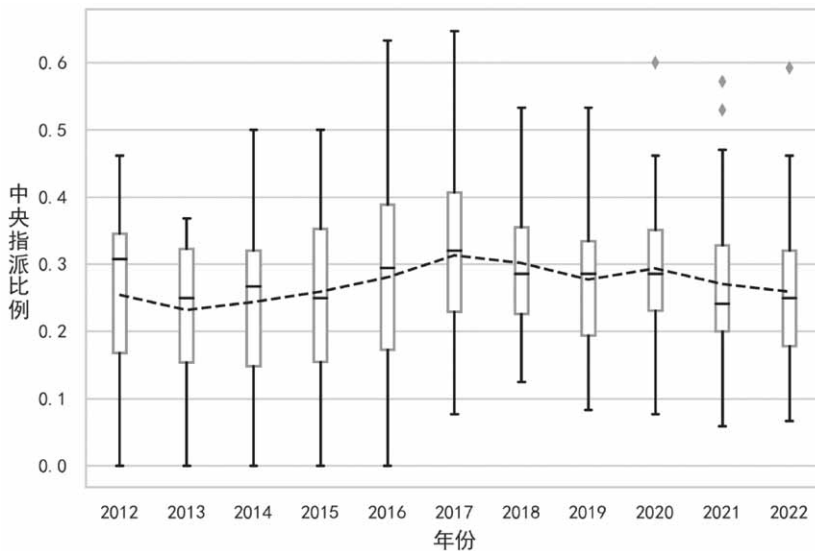
根據蒐整資料主體，本文進一步將之轉化成以省 - 年為分析單位的資料結構，就已建立的 2012 年至 2022 年的中共省委常委資料庫，計算每個省市自治區這十一年的省委常委組成特徵，並依此編碼為各個分析變項，以下說明相關變項編碼並呈現習時期中共中央管理省委常委的動態。

二、地方治術：中央下派與專業知識

（一）中央下派

中央直接指派中央機構官員下地方任職，是另一個中央針對省委常委的管控策略。計算中央下派比例，本文採取個別省委是否具有中央任職經驗，來編碼與計算各省市有多少常委屬於直接從中央指派下地方任職。^①觀察每個省委的履歷，可以看到許多常委雖然有中央任職經驗，有一些中央任職經驗已年代久遠，並且是早期的中央事務官員，這些經驗並不適合編碼成中央下派。因此，本研究以該官員任職常委的年度向前推五年，若這段時間有任何中央任職經驗，則將此官員編碼成中央下派。依此計算，共統計出 309 位常委為中央下派到地方的常委。

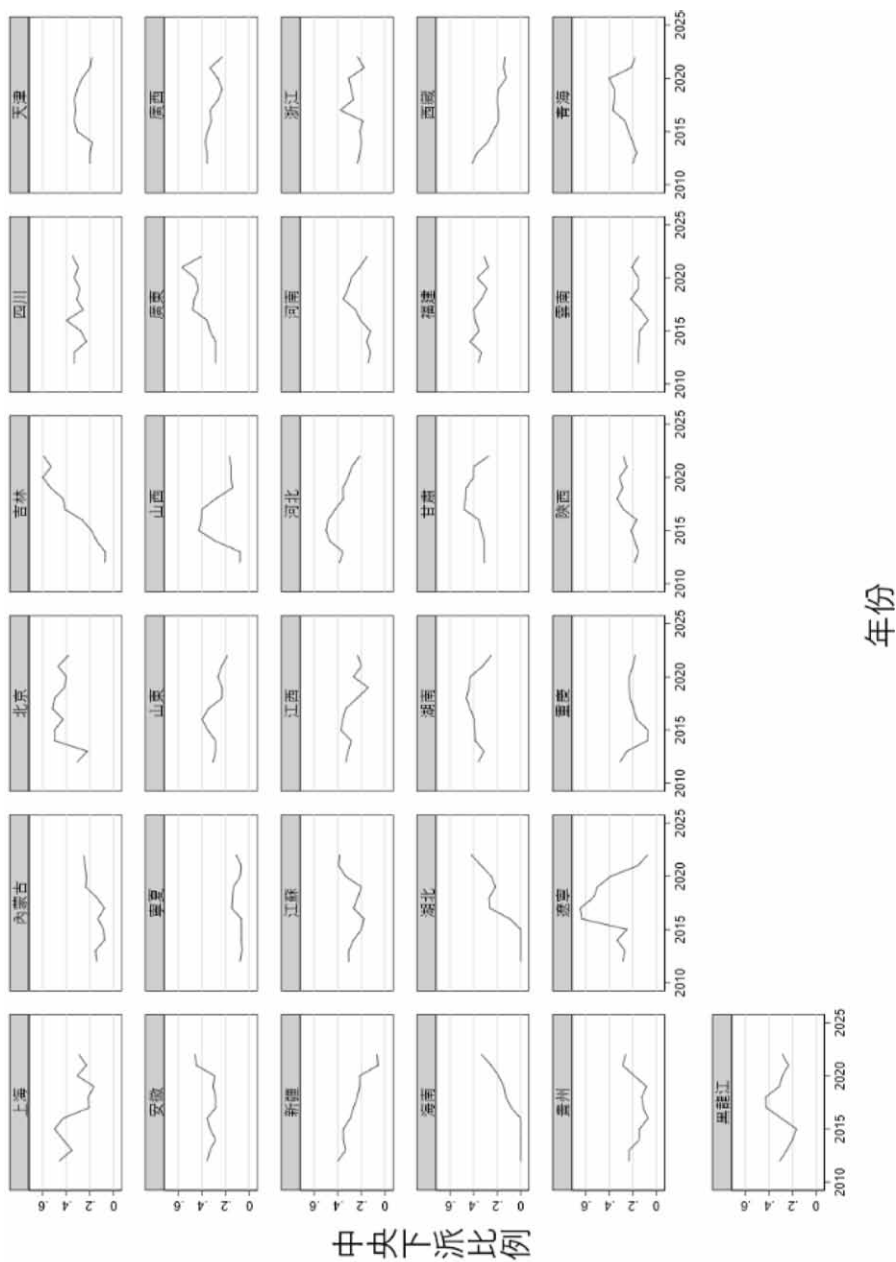
圖 1 省委常委來源為中央下地方任職之比例



資料來源：作者製圖

註① 此處所指的中央任職經驗，包含了任職中央黨政機構、央企與銀行的黨政幹部。

圖 2 各省市中央下派常委比例



資料來源：作者製圖

中央直接指派下地方任職官員的比例，可明顯看到習兩個任期間的差異。如圖 1 所示，習第一任期每一年各省市的差距相當大，有些省市無任何中央直接指派下地方任職的常委，但也有省市具高比例的中央下地官員，到了第二任期，幾乎都或多或少有中央直接指派任職官員，但是比例而言，兩任期的平均值並沒有太大差異，因此似乎可以看到趨勢是中央直接指派在第二任期已經有一定的制度化，第一任期則是依照各省市的差異來指派中央官員下地任職。若觀察各省的差異，中央直接派任下地官員比例逐年遞升的有吉林、海南、河北，而新疆、西藏則明顯地逐年遞減（見圖 2）。根據資料統計，這十一年來各省市省委常委中央下派比例平均為 27%，2017 年最高，平均有 31%，2013 年最低，平均約 23%，若比較各省市，最高者為北京，約為 42%，最低者為寧夏，平均僅有 9%。直觀上，從敘述統計無法觀察到是否符合前面假設 3 習兩個任期在下派官員上有顯著不同，此部分留待後面迴歸模型進行進一步的分析。

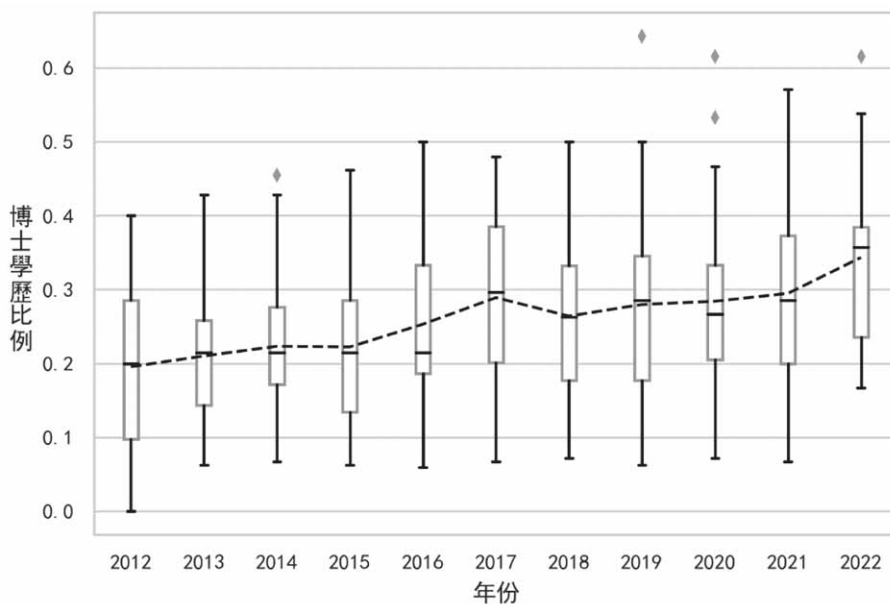
（二）專業知識

本文以個別省委是否具有博士學歷編碼，依此計算各省每一年度的省委組成中具有博士學歷常委之比例。一般而言，教育程度是最可以立即觀察到的人力資本，也是了解官員專業知識最主要依據。觀察「二十大」前 393 位省委常委，幾乎沒有大學（本科）以下，而有碩士學位者占了 134 位，博士更有 90 位，顯見高學歷已是趨勢，在競爭激烈的中共官場，學歷儼然是一個重要敲門磚。¹²對此，本文以學歷博士以上的比例，計算省委常委組成的專業知識化程度，專業知識的分布趨勢見圖 3。可以看到，省委常委具博士學位的比例逐年遞增，2022 年省委常委平均而言具有最高的博士常委比例。若觀察各省市，幾乎皆呈現博士常委比例上升的趨勢（見圖 4）。整體而言，這十一年來平均各省市博士常委比例有增加趨勢，儘管不是逐年增加，但總體向上，從最低的時候 2012 年僅 19.5%，到了 2022 年博士常委

註¹² 若觀察「二十大」前最新一屆省委常委的專業組成，商（主要是工商管理與經濟學背景）、法政（主要為中央黨校背景）以及工（主要是工程與機械）為大宗，此亦與過去研究指出經濟與理工相關學科的地方官員升任省委常委機會較高的觀察相符合（楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶 2021），尤其是省委書記與省長兩位省委領導，幾乎皆是工與商背景。另外，值得注意的是本屆有三人醫科背景的常委，其中兩位是省委書記，包含了福建省委書記尹力（「二十大」後調任北京市委書記）、海南省委書記沈曉明、一位常委則是衛健系統出身的山西常委李鳳岐，其中尹力任四川省長期間抗擊新冠肺炎疫情效率快速，並且採用「網格化管理」，頗受官方讚賞，後來更調任北京市委書記，進入中央政治局，新冠肺炎的治理可能成為考核官員能力以及決定升遷的的一部分，此趨勢在中共防疫解封後是否仍持續，有待未來觀察。

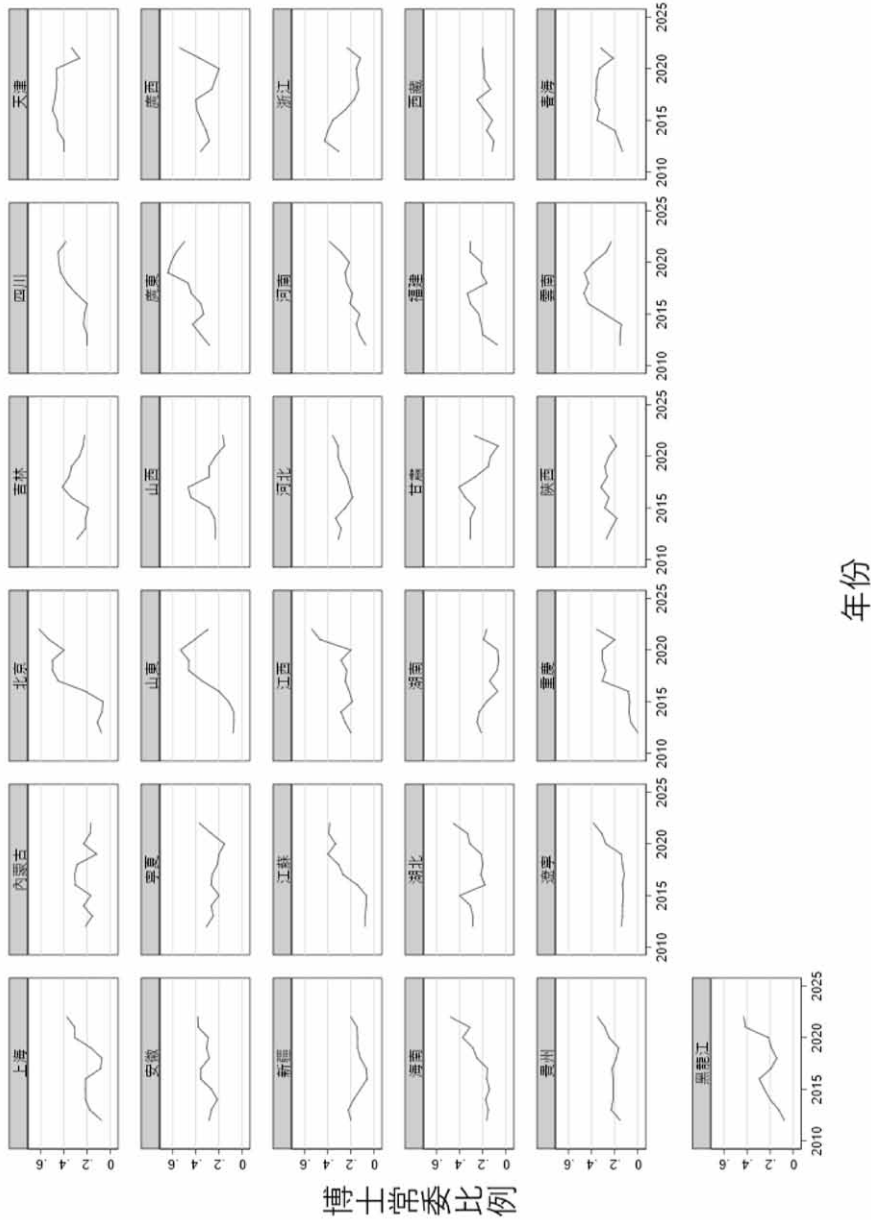
比例平均已達到 34.3%。若觀察各省市，平均最高者為廣東，有 45%，最低者為新疆，僅 14%。

圖 3 省委常委有博士學歷之比例



資料來源：作者製圖

圖 4 各省市常委員博士學歷比例趨勢



資料來源：作者製圖

三、自變項：經濟發展績效與領導人集權程度

經濟發展績效是主要自變項，測量方式為計算每個省市該年的經濟成長率。¹³ 因此，如果經濟發展績效是中共考量省委常委組成的重要影響因素，吾人應該可以觀察到當地方經濟發展越差，中共中央越會有系統地進行中共省委常委的中央下派，或是提升省委組成的專業化。

本文比較習近平第一任期以及第二任期，也就是編碼習兩屆任期的虛擬變項（dummy variable），來觀察中央領導人的集權程度是否會有系統地影響中共中央調整省委組成作為地方治術。此變項主要產出一個新的二元變項，習近平第二任期編碼為 1（2018 年~2022 年），第一任期則編碼為 0（2012 年~2017 年）。若領導人權力弱勢讓中央更強調地方權力控制，則吾人應該可以觀察到習任期的變項與省委常委下派比例有顯著負相關，若權力強勢後讓領導人更重視地方治理，則應該可以觀察到習任期與博士比例有顯著正相關。

四、地方治術如何影響中央地方關係：習赴該省市考察次數

除了觀察政策執行績效是否影響省委常委之調整與組成，本文亦希望可進一步觀察這些地方治術是否影響中央地方關係，亦即中央領導人如何看待地方政府。觀察地方治術是否影響中央地方關係，本文使用中共總書記習近平對各省市的考察次數，作為評估該省市是否受到中央領導人注意之變項。若地方治術有影響中央地方關係，則可以看到中共的地方治理策略如中央下派比例與博士比例會有系統地顯著影響習近平的考察意願，若對中央地方關係無影響，則應該不會看到任何統計上的顯著關係。

五、控制變項

除了上述主要自變項與應變項，幾個控制變項亦加入模型。一個是地方的財政收入，財政收入被認為是中共地方官員彼此競爭的重要績效指標之一，尤其是地方官員的升遷很大程度與財政收入高低有關（Lü and Landry 2014; Shih, Adolph, and Liu 2012; Kennedy 2007; Bo 2002），基於其重要性，本文將之納入分析模型。失業問題是習上任以來的重要政策議題，習甫上任，就強調「就業是民生之本」，並且稱「解決就業問題根本要靠發展」（人民網 2013）。2018 年 7 月，中央經濟工

註¹³ 即該年（國內生產總額（GDP）-前一年的國內生產總額）/前一年國內生產總額。

作會議上，中共更首次提出「六穩」（穩就業、穩金融、穩外貿、穩外資、穩投資、穩預期），並把就業放在優先。有鑑於失業可能是中共考量地方治理績效的重要依據，本研究納入失業率作為控制變項。另外，生態文明是習上任以來強調的政策理念。擔任中共總書記後，習強調「綠水青山就是金山銀山」，動員地方大搞生態文明建設。Jaros 和 Tan（2020）的研究發現，習近平上任以來強調生態與環境治理仰賴地方政府進行評估、執行與監督（Kostka 2013; Kostka and Nahm 2017; Donaldson 2016），而生態治理績效也已經是黨政幹部考核的標準之一。^⑭為了納入生態文明的政策考量，本文使用造林面積做為評估省市生態發展的控制變項。

上述經濟發展、財政收入，失業率以及造林面積等跨省市的跨時資料，主要從中國大陸官方的「國家數據」資料庫獲得，整理後編碼為相關變項，「國家數據」資料庫屬中國國家統計局（2022a），涵蓋各項中國國家統計資訊，並且包含全國性以及省市地方的資料，其資訊完整，也是學術研究使用的主要省市特徵資料來源。^⑮習近平地方考察資訊，則透過蒐整官方報導與自行編碼方式進行資料蒐集。^⑯變項的敘述統計可見表 2。

表 2 變項敘述統計

	N	平均數	標準差	最小值	最大值
中央下派	341	0.271109	0.124726	0	0.647059
博士比例	341	0.259904	0.118789	0	0.642857
經濟成長率	310	0.082095	0.036971	-0.05638	0.210472
習任期	310	0.5	0.500808	0	1
習考察次數	310	0.296774	0.603916	0	6
財政收入（億元人民幣）	341	2728.531	2344.375	54.76	14103.43
城鎮失業率 ^⑰	279	3.217563	0.632922	1.2	4.6
造林面積（千公頃）	279	124.1529	109.0365	0.86	584.55

資料來源：作者自行整理

註⑭ 生態政策成效作為官員績效考核標準，有學者認為這代表中國已建構一套環境威權主義（authoritarian environmentalism），習時期中國對生態環保的重視更讓外界認為威權制度有時候更有利於強制推行環境政策。關於環境威權主義的討論，可見 Eaton and Kostka（2014）與 Gilley（2014）。有關造林與環境威權的關係，可見 Zhu and Lo（2022）。

註⑮ 中國國家統計局資料可參考「國家數據」資料庫網頁（中國國家統計局 2022b）。

註⑯ 習考察次數主要使用中共官方「人民數據」資料庫中紀錄的習近平的「領導人活動」報導專頁中的「考察參觀」內容蒐整後進行編碼。

註⑰ 由於官方統計資料有部分遺失，因此樣本數最終僅有 279。

伍、分析結果與討論

一、經濟發展、地方治術與中央領導人集權程度

爲了解經濟發展與中共地方治理策略的因果關係，本文採用固定效應模型（fixed-effect model）來分析現有的追蹤資料（panel data）。¹⁸固定效應模型可控制時間以及地域的固定效應，處理未知但非隨機的因素，例如地形、氣候、省市分類以及時間趨勢等影響。另外，考量到實際上中共中央的政治決策以前一年的績效表現爲主，因此在變項設定上，統計分析中所有獨立變項皆採用前一年的資訊（one-year lag），藉此更明確觀察前後因果關係。爲了處理異方差（heteroskedasticity）對參數估計的影響，本研究使用 Huber-White 途徑計算的穩健標準誤（robust standard error）來估計參數顯著性，統計分析的結果見表 3。

從表 3 可以看到經濟成長率與省委常委的調整與組成顯著相關。模型 (1) 與 (2) 觀察經濟績效是否影響省委常委中有中央部委下地方任職的比例，並且顯示顯著性未受特定控制變項影響。顯著負相關表示當省市前一年的經濟成長率越低，隔年中央下地任職的省委常委比例就會越高。估計參數指出，在所有條件相等下，若一個省市前一年經濟成長率增加一單位（即達到 100% 成長），則該省市中省委常委的中央直接下地任職官員的比例會減少 70%。可以看的出來經濟成長績效對中共地方治術具有相當程度的影響，符合假設 1 的論點。

模型 (3)、(4) 指出經濟發展政策績效表現差，會顯著增加一省市省委常委的博士比例。估計參數指出若一個省市經濟發展減少一單位（即 GDP 降幅達到 100%），則該省市的隔年省委常委的博士比例會增加 8 成以上。顯示中共中央對於省委常委的組成有著強烈的治理邏輯，而省委常委專業知識是中共中央特別重視的治理地方之條件，符合假設 2 的觀點。

上述結果顯示中共治術的控制邏輯以及治理邏輯中，經濟發展政策績效明顯影響著中共從中央下派省委以及調整省委的專業知識組成，與既有的經濟績效論基本相呼應，然而統計結果證明其他控制變項未達到統計顯著，財政收入、就業政策以

註¹⁸ 本文也用隨機效應模型（random-effect model）進行回歸，隨機效應模型的統計結果與固定效應模型基本上一致。此外，本文運用變異數膨脹因子（Variance Inflation Factor, VIF）觀察多重共線性（multicollinearity）問題，發現財政收入具有過高 VIF 值，因此將財政收入排除後再觀察迴歸係數，分析結果基本一致。

表 3 固定效應模型參數估計

	(1) 中央下派	(2) 中央下派	(3) 博士比例	(4) 博士比例
經濟成長率	-0.678**	-0.705*	-0.716*	-0.847**
	(0.240)	(0.268)	(0.304)	(0.299)
習任期	0.0254	-0.284***	0.131***	0.294***
	(0.0314)	(0.0302)	(0.0277)	(0.0224)
財政收入	—	-0.0000109	—	0.0000314
		(0.0000260)		(0.0000212)
失業率	—	0.0323	—	0.0325
	—	(0.0243)	—	(0.0319)
造林面積	—	-0.000129	—	-0.000236
		(0.000105)		(0.000154)
常數	0.310***	0.244*	0.293***	0.168
	(0.0256)	(0.106)	(0.0366)	(0.132)
樣本數	310	279	310	279
省市固定效應	有	有	有	有
年份固定效應	有	有	有	有

說明：括號內為穩健標準誤，* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：作者製表

及造林面積的政策績效對省委常委組成不顯著，過去文獻強調這些政策指標，然從省委整體觀察並未發現這些指標會影響中共地方治理策略。因此，總體觀察，一個省市的經濟成長表現仍然是中共中央對於地方治理最重視的政策指標之一。

此外，統計模型也證實了本文提出的中央領導人權力動態會影響其運用地方治術的策略。從模型 (2) 到模型 (4)，都可以看到習近平任期的虛擬變數對中共中央地方治術有顯著的影響，基本上符合假設 3 觀點。不過模型 (1) 中習的虛擬變項並未顯著，顯示顯著性對控制變項特別敏感，模型 (2) 則可以看到，放入控制變項後，與第一任期相比，習近平第二任期顯著較少調整省委常委之頻次。當所有條件都一致，平均而言，習第二任期的省委常委為中央部委下來任職的比例比第一任期顯著低了 28%。但因顯著性不一致，因此對此結論仍採保守推斷。

若從治理邏輯觀察，對博士常委比例的分析亦符合本文假設，模型 (3) 與 (4) 可以發現，習的第二任期顯著比第一任期任用更多的博士省委常委，平均而言，當所有條件都相同的情況下，習第二任期的省市博士常委比例比第一任期高了 30%，代表習在第二任期，尤其是權力鞏固後，更願意採用治理邏輯擬定地方治術的策略，且納入更多高學歷的官員進入省委領導班子。

綜而言之，上述統計結果有幾個重要的意涵。首先，GDP 的成長率顯著影響地方省委的調整與組成。然而中央領導人的集權程度亦相當重要，經驗分析結果發現習的權力集中與否確實對其施展地方治術有顯著影響。比較習兩個任期的地方治術，可以看到習在第一任期的確派任更多的中央部委官員下地方任職，「控制邏輯」主導著第一任期的地方治術，隨著習第二任期權力集中與鞏固，可以發現中共中央更多選任博士學歷的官員進入省委領導班子，此時可以說是轉向「治理邏輯」。由此觀察，習進入第三任期後，其全面個人集權，且可確保所有在地常委的忠誠之政治氛圍下，中共中央方會全面採取「治理邏輯」。

二、地方治術對中央地方關係的影響

習時期中共中央的省委常委調整策略對中央地方關係的影響為何？更具體論，地方治術是否影響中央領導人對地方的態度？本文進一步透過統計模型觀察兩者關係。本文以上述地方治術變項與習近平赴各省市考察次數進行迴歸分析，來觀察是否地方治理策略會影響習近平下鄉考察之行爲。由於考察次數屬於記數資料（count data），因此不適合使用線性回歸，因此在參數估計上，採用固定效應泊松模型（fixed-effect Poisson model），統計結果見表 4。表 4 包含了三個模型，模型 (5) 觀察習考察次數與各個地方治術變項的關係，模型 (6) 僅看習第一任期的考察次數，模型 (7) 觀察習第二任期的考察次數與各個變項之關係，以下討論分析結果。

從表 4 可以看到，習近平時期的個人下地方考察與中央下地方任職官員比例有顯著的負相關。模型 (5) 指出，中央下派官員比例越高，習近平考察該省市的次數就越低，平均而言若中央下派官員比例減少 50%，則習當年就會赴該地考察至少 1 次，似乎顯示中央下派官員與領導人下地方考察有顯著互補效應。若將習第一任期與第二任期分開來看，可以發現第一任期顯著，越高比例中央下派官員，習考察該省市次數越低，第二任期則未見類似關係。若觀察歷年的考察分布與中央下派比例，可以看到最典型的時間是 2015 年（見圖 5），當年若有省市省委中有 25% 以

表 4 固定效應泊松模型參數估計

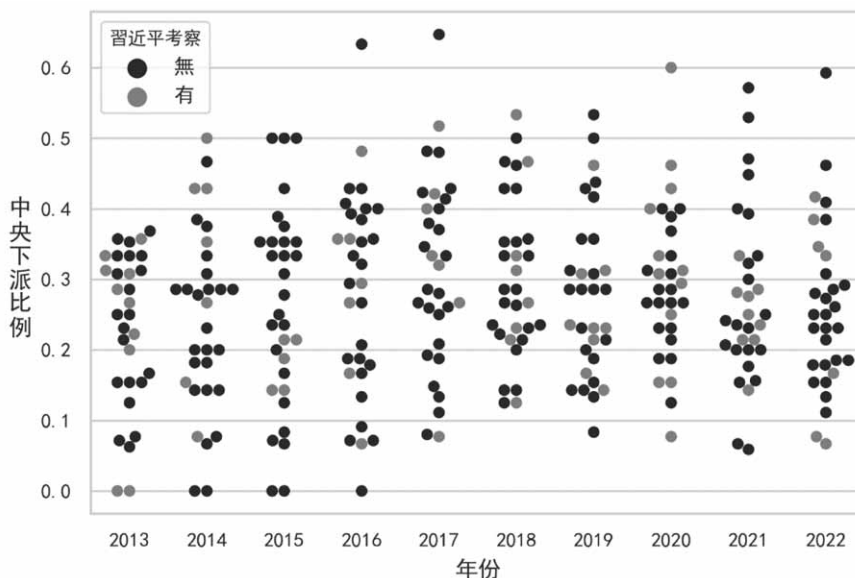
	(5) 習考察	(6) 第一任期	(7) 第二任期
中央下派	-2.261*	-4.035**	-2.478
	(1.141)	(1.298)	(2.272)
博士比例	0.0619	6.020*	-4.607
	(0.654)	(2.616)	(2.861)
經濟成長率	-0.124	0.402	-3.313
	(4.301)	(7.041)	(5.944)
財政收入	-0.000123	-0.000805*	0.000571
	(0.000188)	(0.000382)	(0.000545)
城鎮失業率	-0.348	0.975	-1.190
	(0.329)	(1.135)	(0.717)
造林面積	-0.00223	0.00190	0.000643
	(0.00220)	(0.00348)	(0.00494)
習任期	0.178	—	—
	(0.224)		
N	279	145	116
省市固定效應	有	有	有
年份固定效應	有	有	有

說明：括號內為穩健標準誤，* $p < 0.05$ ，** $p < 0.01$ ，*** $p < 0.001$

資料來源：作者製表

上由中央直接下地方任職，習皆未對該地進行考察，而是考察中央下派比例較低的省市。

圖 5 中央下派比例與習考察歷年趨勢



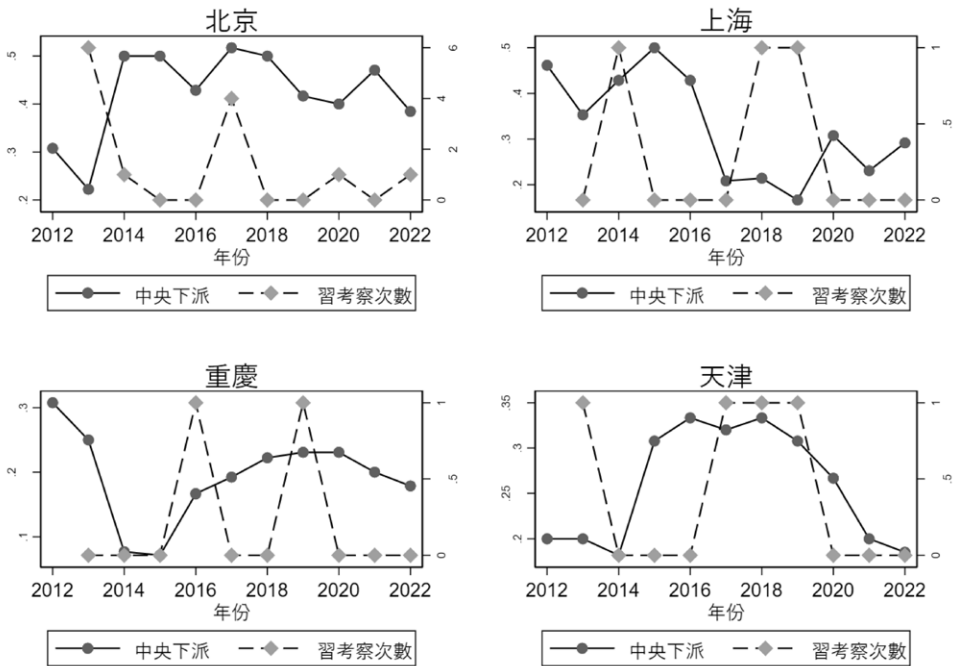
資料來源：作者製圖

模型 (6) 同時顯示博士比例以及財政收入與習考察次數顯著相關，在習第一任期，一個省市的博士比例越高，習隔年赴該地考察的次數越多，而若財政收入越高，習隔年去該省市進行考察調研的次數就會顯著減少。不過，細查各個省市，仍有微妙差異。以直轄市為例，中央下派官員與習近平赴該地考察之間的關係各不同，如圖 6 所示，習考察北京次數與中央下派的比例有明顯的消長關係。此關係在北京事實上相當合理，北京為中央政府所在地，中央下派北京官員更方便，首都基本上也在中央的掌控之中，而習雖然因北京地利之便經常考察，然次數一般而言每年皆一到兩次，惟 2017 年次數增加較多，主要也是首都相關會議活動的增加所致。

其他直轄市如北京，亦可看到高比例中央下派官員與較少次數的習考察，但有些許差異。例如上海，2014 年有高比例的中央下派官員，但習近平仍去上海考察，究其原因，當時主要是為了展示領導人對於科技發展的重視，習赴上海自貿區考察；重慶 2017 年則是典型案例，當時重慶書記孫政才落馬，而重慶常委除了習近平直接指派的陳敏爾任書記外，常委還包含曾在中國兵器工業集團公司擔任總經理張國清，以及曾擔任監察部副部長的陳庸，甚至戎裝常委也包含曾任解放軍總參軍訓部紀檢委書記的陳代平，說明了中央下派官員執行領導人意志，同時也是領導

人時間精力有限，無法全面下地方視察的制度補充。至於天津，則可以看到 2017 到 2019 年間，同時存在高比例中央下派常委以及習連三年考察的案例，天津自 2015 年港口發生大爆炸後，成為中共中央關注的治理重鎮，隨後 2017 年底重慶常委張國清赴天津任職，或是 2022 年陳敏爾接任天津書記，都顯示習近平對於天津的重視，或許因為天津是習特別關注的重要城市，相較於其他省市，需要同時透過中央下派以及親赴考察來作為確保對其控制。

圖 6 直轄市的中央下派比例與習考察次數



資料來源：作者製圖

陸、趨勢討論

習近平的第三任期已經呈現出個人高度集權的局面，在此態勢下中共地方治術將會如何調整？換言之，黨內沒有政治挑戰者的情況下，中共決定各省常委組成與調整是否不再考量怎麼強化「控制」，而是更需要動員常委的治理能力？前述系統

性分析已經發現，習近平時期中共中央的地方治術，的確受到習權力集中程度的影響，而經濟發展成效仍是中共的優先政策考量。習第三任期中央地方關係會如何變化，仍值得持續關注。

2012年習近平上任以來，中共強化地方服從，針對地方腐敗與怠政問題零容忍（Kostka and Nahm 2017; Chen 2017），也因此透過中共建政以來最大規模的反腐打貪（Wedeman 2017; Manion 2016），以運動式治理的方式，拉下了數以百萬計的地方官員。而為了確保地方服從以及腐敗問題可以解決，因此更強化中央對地方的人事掌控。對此，有學者認為惟 GDP 論的官員任命標準，或許已經逐漸轉變，地方官員的忠誠對習反而更重要（Bulman and Jaros 2020）。不過本文統計資料發現，習第一任期強調強化控制，第二任期更強調省委的專業知識。那麼由此觀之，第三任期可能持續這個趨勢，會將更多的資源投注提拔在技術官僚與專業知識的省委常委身上。特別是當習已經確保省一級的官員已經完全忠誠與服從時，地方治術的控制邏輯將會逐漸讓位給治理邏輯。

此外，中央下派官員赴地方任職的控制邏輯，也與習特別考量地方勢力坐大有關。從資料觀察，省委常委在地比例（省委籍貫與任職省市相同）可謂逐年遞減。習特別謹慎派任在地常委，主要有兩個需求，一個是反腐鬥爭，為了避免在地常委因有在地優勢，且若長期任職可能把持在地利益，形成腐敗結構，因此習時期，中共似乎特別注意省委常委的本地產生比例。第二個需求是習時期更強調官員的異地交流（徐胤揚 2021），異地交流指的是在地官員可以在不同的地區磨練，有此經驗方可爬到更高的位置。在習時期，根據學者研究，習時期的異地交流制度更受重視，不僅需要異地交流的官員層次變高，跨的區域、領域以及總人數都有增加的趨勢（沈士光 2020），以此檢視「二十大」前的省委常委名單可以發現同樣的現象。首先，在各省紀委中，沒有任何一位在地常委，明顯地是確保反腐工作不受到官員在地網絡影響仍是重點，基本延續「十九大」前的地方紀委安排規則，根據統計，2012年「十八大」前的省常委紀委書記中，仍有 48.4% 是本省出生官員，但是到了 2017年「十九大」前夕的省委換屆選舉中，各省紀委書記全數為外省籍，紀委在地方的角色持續重要（張執中、楊博揚 2021），並延續到「二十大」前夕維持不變。

不過值得注意的是，中央仍需要少數民族常委來增加其在少數族群較多的省市之代表性。從「二十大」前換屆選舉後的省委常委出生地分布來看，新疆有 5 位本地出身的常委，西藏有 4 位，青海、雲南、貴州與內蒙古都各有 3 位本地常委，而有些人口與經濟大省，像是江蘇與河南，也有 5 位本地出生常委，湖北也有 4 位本

地常委。

另外，對省委常委高專業知識的要求已然成爲主要趨勢，習近平第二任期中央下派省委顯著比第一任期低，但採用博士學歷比例持續升高。在第一任期習更需要重新集中權力，因此會更多使用政治邏輯去控制地方，到了第二任期，權力已經鞏固與集中，已無需透過人事調整來進行清洗官員幹部以及指派忠誠者，而此時期更多的是需要強化地方治理，因此可以看到此時中共中央偏好博士學歷常委組成領導班子，其中不乏習自己的親信。以「二十大」前的省委常委爲例，習大量任用技術官僚，例如新疆書記馬興瑞（66 歲）。馬興瑞有航天背景，過去任職軍工央企，隨後進入廣東省委常委，升至廣東省長，馬是 30 年來首位空降的廣東省長（非本省籍亦非本省長期任職後受拔擢者），2021 年底馬出任新疆書記，確定可以取得政治局委員門票，仕途也更受到外界關注。其他如河北省委書記倪嶽峰（58 歲），被認爲是習信任的清大幫，且有自動化系統工程博士學歷，遼寧省委書記張國清（58 歲），是屬於軍工航太背景，亦有清大經濟學博士學歷，另外像是山東省委書記李干杰（58 歲），具有清大碩士，且專業是核工程，而前已提及的海南省委書記沈曉明（59 歲）有醫衛背景，西藏書記王君正（59 歲）亦是清大博士，他先前在新疆任職被西方制裁，此次任西藏黨委書記顯示其強勢政策被中央認可，明顯可見在習權力鞏固後，將來高學歷技術官僚省委常委任用將持續地大幅提升。

柒、結論

本研究分析了中共 2012 年至 2022 年省委常委的調整與組成特徵，並且觀察經濟發展績效是否對中共採取地方治術策略有所影響。本文發現，經濟發展績效仍顯著影響中共下派省委常委與任用博士常委，統計結果也指出，一個省市常委中有多少中央下地方任職的常委，顯著與習近平下該地考察呈現負相關。從「二十大」前地方換屆選舉的結果來看，中共的確如上述分析觀察的趨勢，更重視省委常委的專業化，以及較少的進行省委的調整頻次，因此可研判習近平第三任期全面掌權後，對於地方的管控也達到了一定程度的鞏固。

本文對於習時期省委常委的調整與組成分析有幾個貢獻。首先，本文提供了觀察中共地方治理的量化視角，本文採用量化統計分析途徑，並以省 - 年爲分析單位，可以更好的觀察中共中央如何以省爲考量，用大局考量並全盤式來調整地方治術的策略。再者，在經驗資料上，本文蒐整習時期的常委資訊，將現有對於省委常委

委的了解更新到最新，更能讓吾人了解習時期的中央地方關係的互動模式與權力動態。最後，本文進一步討論地方治術如何影響中國的中央地方關係，尤其是中央領導人與地方的互動，增加吾人對習時期領導人治理地方策略的理解。

未來的研究可以在本文基礎上，持續深化了解中共中央如何調整與平衡地方治術策略中的「控制邏輯」與「治理邏輯」。將來研究者可以從省委組成中挖掘更多可能的地方治術，並且觀察其他政策績效指標是否對中共中央調整省委常委組成有顯著影響；此外，未來分析亦可觀察不同指標與特定職務的調動，如各省市宣傳部長、組織部長、統戰部長或是副書記，是否與省市的宣傳工作、反腐工作或是少數民族統戰工作的績效成果有顯著的相關，將有助於吾人更深入了解習時期的地方用人邏輯。隨著習近平連任第三任中共中央總書記，政治制度化已然走向另一個方向，在習全面掌權下，中共官員選任模式將如何大幅變動將是更加重要的研究問題，期許學界持續投入更多心血觀察政治制度，進行理論建構，增進各界對於中共政治動態之理解。

* * *

（收件：112年1月10日，接受：112年8月1日）

【Research Note】

Does Economic Development Influence the Decision-Making of the Communist Party of China (CPC) Regarding Appointments and Adjustments of Provincial-Level Party Standing Committee Members?

Wei-feng Tzeng

Assistant Research Fellow, Institute of International Relations
National Chengchi University
Taipei, Taiwan, ROC

Abstract

This article delves into the impact of economic development on the decisions of the Communist Party of China (CPC) regarding the selection and alteration of members within provincial-level Party standing committees. The study investigates how the CPC leverages its authority in personnel management to bolster local governance. By analyzing an exclusive dataset encompassing CPC provincial-level standing committee members from 2012 to 2022, this article assesses the repercussions of provincial economic growth on the adjustment of Party members within provincial-level standing committees.

Specifically, the study examines the proportion of members appointed by the central government and the proportion of members holding doctoral degrees. The findings of the research indicate that a province with a lower economic growth rate tends to witness an increase in the percentage of its CPC standing committee members who have prior experience working within the central government before their current appointment. Additionally, a lower economic growth rate corresponds to a higher percentage of standing committee members possessing doctoral degrees within provincial-level CPC standing committees. Furthermore, the research also reveals that, in comparison to Xi's first term, during Xi's second term, the CPC significantly decreased the number of central officials dispatched to provincial governments while simultaneously promoting more officials with doctoral degrees to positions within Party provincial-level standing committees. Additional analysis suggests that in provinces with a higher representation of standing committee members originating from the central government, the likelihood of Xi Jinping conducting an inspection tour to that province diminishes. This observation suggests that personnel management serves as a compensatory measure for Xi's direct inspections. This article not only contributes comprehensive research to deepen our comprehension of central-local relations within the Xi era but also establishes a foundation for future studies investigating how the central government strategically employs personnel management to enhance local governance during Xi's third term.

Keywords: Communist Party of China, Standing Members of Provincial-Level CPC Committee, Xi Jinping, Local Governance

參考書目

- 人民網，2013，〈習近平在天津考察時強調：穩中求進推動經濟發展，持續努力保障改善民生〉，<http://cpc.people.com.cn/BIG5/n/2013/0516/c64094-21498366.html>，查閱時間：2022/10/17。People's daily. 2013. "Xi Jinping zai Tianjin kaocha shi qiangdiao: wenzhong qiujin tuidong jingji fazhan, chixu nuli baozhang gaishan minsheng" [During His Inspection in Tianjin, Xi Jinping Emphasized: Seek Progress While Maintaining Stability to Promote Economic Development, and Continue to Work Hard to Ensure and Improve People's Livelihood]. (Accessed on October 17, 2022).
- 中央社，2022，〈吳玉山：習近平10年統治，中國出現「再毛化」〉，<https://www.cna.com.tw/news/acn/202210120267.aspx>，查閱時間：2022/10/17。CNA. 2022. "Wu Yu-Shan: Xi Jinping 10 nian tongzhi, zhongguo chuxian 'zaimaohua'" [Wu Yushan: After Xi Jinping's 10-Year Rule in China, "Re-Maoization" Emerged]. (Accessed on October 17, 2022).
- 中國國家統計局，2022a，〈國家數據〉，<https://data.stats.gov.cn/>，查閱時間：2022/07/30。National Bureau of Statistics. 2022. "Guojia shuju" [National Statistics]. (Accessed on July 30, 2022).
- 中國國家統計局，2022b，〈國家數據：分省年度數據〉，<https://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=E0103>，查閱時間：2022/07/30。National Bureau of Statistics. 2022. "Guojia shuju: fensheng niandu shuju" [National Statistics: Annual by Province]. (Accessed on July 30, 2022).
- 中國經濟網，2022，〈地方黨政領導人物庫〉，<http://district.ce.cn/zt/rwk/index.shtml>，查閱時間：2022/07/01。China Economic Net. 2022. "Difang dangzheng lingdao renwuku" [Character Database of Local Party and Government Leaders]. (Accessed on July 1, 2022).
- 向楊，2020，〈大國幹部調配：中國省級黨委常委的來源〉，《理論與改革》，3：60-71。Xiang, Yang. 2020. "Daguo ganbu diaopei: zhongguo shengji dangwei changwei de lai yuan" [The Deployment of Cadres in Great Powers: The Source of Provincial Party Committee Standing Committee Members in China]. *Theory and Reform*, 3: 60-71.
- 沈士光，2020，〈幹部異地交流的結構性變化及其政治分析：以省級地方黨委常委會為例〉，《哈爾濱工業大學學報：社會科學版》，22 (3)：14-20。Shen, Shi-guang. 2020. "Ganbu yidi jiaoliu de jiegouxing bianhua jiqi zhengzhi fenxi: yi shengji difang dangwei changweihui weili" [Structural Changes and Political Analysis of Cadre

- Exchange: Taking the Provincial Party Committee Standing Committee as an Example]. *Journal of Harbin Institute of Technology (Social Sciences Edition)*, 22 (3): 14-20.
- 周黎安，2004，〈晉升博弈中政府官員的激勵與合作：兼論我國地方保護主義和重複建設問題長期存在的原因〉，《經濟研究》，6，33-40。Zhou, Li-an. 2004. “Jinsheng boyi zhong zhengfu guanyuan de jili yu hezuo: jianlun woguo difang baohu zhuyi he zhongfu jianshe wenti zhangqi cunzai de yuanyin” [The Incentives and Cooperation of Government Officials in Promotion Games: Discussion on the Long-term Existence of Local Protectionism and Redundant Construction Issues in China]. *Economic Research*, 6: 33-40.
- 周黎安，2007，〈中國地方官員的晉升錦標賽模式研究〉，《經濟研究》，7：36-50。Zhou, Li-an. 2007. “Zhongguo difang guanyuan de jinsheng jinbiaosai moshi yanjiu” [The Promotion Tournament Model of Chinese Local Officials]. *Economic Research*, 7: 36-50.
- 林蓉蓉，2019，〈人力資本如何影響官員晉升：基於 1990~2013 年省級領導晉升過程的研究〉，《政治學研究》，1：91-105。Lin Rong-rong. 2019. “Renli ziben ruhe yingxiang guanyuan jinsheng: jiyu 1990~2013 nian shengji lingdao jinsheng guocheng de yanjiu” [How Does Human Capital Affect the Promotion of Officials: A Study Based on the Promotion Process of Provincial Leaders from 1990 to 2013]. *Political Science Research*, 1: 91-105.
- 徐胤揚，2021，〈中共省級黨委常委組成與特性：胡錦濤與習近平時期的比較分析〉，臺北：國立政治大學東亞研究所碩士論文。Hsu, Yin-yang. 2021. *Zhonggong shengji dangwei changwei zucheng yu texing: hujintao yu xijinping shiqi de bijiao fenxi* [The Characteristics of the Standing Committees of the CCP's Provincial-Level Committees: A Comparative Analysis of Hu Jintao and Xi Jinping Eras]. Master's Thesis, East Asian Studies, National Chengchi University, Taipei.
- 國立政治大學，2012，〈中共政治菁英資料庫〉，<https://cped.nccu.edu.tw>，查閱時間：2021/3/1。National Chengchi University. 2012. “Zhonggong zhengzhi jingying ziliao” [CCP Political Elite Database]. (Accessed on March 1, 2021).
- 寇健文，2006，〈中共與蘇共高層政治的演變：軌跡、動力與影響〉，《問題與研究》，45 (3)：39-75。Kou, Chien-wen. 2006. “Zhonggong yu sugong gaoceng zhengzhi de yanbian: guiiji, dongli yu yingxiang” [The Evolution of High-level Politics in the Chinese Communist Party and the Soviet Communist Party: Trajectories, Dynamics, and Influence]. *Issues and Studies*, 45 (3): 39-75.

- 寇健文，2010，《中共菁英政治的演變：制度化與權力轉移，1978~2010》，臺北：五南圖書出版股份有限公司。Kou, Chien-wen. 2010. *Zhonggong jingying zhengzhi de yanbian: zhiduhua yu quanli zhuanyi, 1978~2010* [The Evolution of Elite Politics in the Chinese Communist Party: Institutionalization and Power Transfer, 1978~2010]. Taipei: Wu-Nan Book Inc..
- 張執中、楊博揚，2021，〈組建「巡邏隊」：中共中央與省級紀檢菁英結構與流動分析〉，《政治學報》，71：61-98。Chang, Chih-chung, and Bo-yang Yang. 2021. “Zujian ‘xunluodui’: zhonggong zhongyang yu shengji jijian jingying jiegou yu liudong fenxi” [Forming the CCP’s “Police Patrols”: The CCDI and Provincial CDIs Elite Structure and Mobility in China]. *Journal of Political Science*, 71: 61-98.
- 張登及，2022，〈中共「二十大」外交路線與近期國際動向〉，<https://ws.mac.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvMjk1L2NrZmlsZS8yZWE4ZTJjOS0zMTJhLTQ2MzktOWM5NS11YWZlZTNhMjZlNGlucGRm&n=NOW8teeZu%2bWPIuS6jOWNgeWkp%2bWgseWRiuWkluS6pOWLleWQkS5wZGY%3d>，查閱時間：2022/12/1。Chang, Teng-chi. 2022. “Zhonggong ‘Ershida’ waijiao luxian yu jinqi guoji dongxiang” [The CCP 20th Congress’s Foreign Policy Principle and International Affairs]. (Accessed on Dec. 1, 2022).
- 陳德昇、王信實、周秣宸，2016，〈中共中央政治局委員菁英甄補研究：「十六大」至「十八大」實證分析〉，《中國大陸研究》，59 (4)：49-79。Chen, Te-sheng, Shinn-shyr Wang, Li-chen Chou. 2016. “Zhonggong zhongyang zhengzhiju weiyuan jingying zhenbu yanjiu: ‘shiliuda’ zhi ‘shibada’ shizheng fenxi” [Elite Recruitment for Politburo Members in the Chinese Communist Party: An Empirical Assessment of the 16th-18th Party Congresses]. *Mainland China Studies*, 59 (4): 49-79.
- 黃信豪，2010，〈有限活化的中共菁英循環：黨政領導菁英組成的跨時考察〉，《中國大陸研究》，53 (4)：1-33。Huang, Hsin-hao. 2010. “Youxian huohua de zhonggong jingying xunhuan: dangzheng lingdao jingying zucheng de kuashi kaocha” [Limited Renewal within CCP’s Elite Circulation: A Trend Analysis on Political Elite Formation]. *Mainland China Studies*, 53 (4): 1-33.
- 黃信豪，2013，〈制度化下的中共菁英晉升：接班人栽培的觀點〉，《中國大陸研究》，56 (1)：33-60。Huang, Hsin-hao. 2013. “Zhiduhua xia de zhonggong jingying jinsheng: jiebanren zaipi de guandian” [Elite Promotion of the CCP under Institutionalization: A Notion of Successor Cultivation]. *Mainland China Studies*, 56 (1): 33-60.

- 楊竺松、燕陽、張雪君、張君憶，2021，〈中國共產黨幹部選任的能力導向：來自省委常委的證據（1983~2012年）〉，《政治學研究》，3：26-41。Yang, Zhu-song, Yang Yan, Xue-jun Zhang, and Jun-yi Zhang. 2021. “Zhongguo gongchandang ganbu xuanren de nengli daoxiang: laizi shengwei changwei de zhengju (1983~2012 nian)” [Ability Orientation in the Selection and Appointment of Chinese Communist Party Cadres: Evidence from Provincial Committee Standing Committee Members (1983~2012)]. *Political Science Research*, 3: 26-41.
- 趙建民、蔡文軒，2006，〈中共菁英政治的「結構-行動者」模式〉，《中國大陸研究》，49 (1)：1-26。Chao, Chien-min, and Wen-shuen Tsai. 2006. “Zhonggong jingying zhengzhi de ‘jiegou-hangdongzhe’ moshi” [Elite Politics in the People’s Republic of China: A “Structure/Agent” Model]. *Mainland China Studies*, 49 (1): 1-26.
- 蔡文軒，2010，〈解釋中國大陸省級的政治改革：「政績/派系」模式的思考〉，《政治科學論叢》，44：105-144。Tsai, Wen-hsuen. 2010. “Jieshi zhongguo dalu shengji de zhengzhi gaige: ‘zhengji / paixi’ moshi de sikao” [Explaining Political Reform in China’s Provinces: A New Perspective from a “Performance/Faction” Model]. *Journal of Political Science*, 44: 105-144.
- Bell, Daniel A. 2016. *The China Model: Political Meritocracy and the Limits of Democracy*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Bo, Zhiyue. 1996. “Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders.” *Journal of Contemporary China*, 5 (12): 135-154.
- Bo, Zhiyue. 2002. *Chinese Provincial Leaders: Economic Performance and Political Mobility since 1949*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Bulman, David J, and Kyle A Jaros. 2020. “Loyalists, Localists, and Legibility: the Calibrated Control of Provincial Leadership Teams in China.” *Politics & Society*, 48 (2): 199-234.
- Bulman, David J, and Kyle A Jaros. 2021. “Localism in Retreat? Central-Provincial Relations in the Xi Jinping Era.” *Journal of Contemporary China*, 30 (131): 697-716.
- Chen, Minglu. 2022. “‘Innocent Young Girls’: The Search for Female Provincial Leaders in China.” *The China Quarterly*, 251: 751-775.
- Chen, Xi. 2012. *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.
- Chen, Xuelian. 2017. “A U-Turn or Just Pendulum Swing? Tides of Bottom-Up and Top-Down Reforms in Contemporary China.” *Journal of Chinese Political Science*, 22 (4): 651-673.

- Dickson, Bruce. 2016. *The Dictator's Dilemma: The Chinese Communist Party's Strategy for Survival*. New York, NY: Oxford University Press.
- Donaldson, John. 2016. *Assessing the Balance of Power in Central-local Relations in China*. New York, NY: Routledge.
- Eaton, S., and Genia Kostka. 2014. "Authoritarian Environmentalism Undermined? Local Leaders' Time Horizons and Environmental Policy Implementation in China." *China Quarterly*, 218: 359-380.
- Egorov, Georgy, and Konstantin Sonin. 2011. "Dictators and Their Viziers: Endogenizing the Loyalty-Competence Trade-Off." *Journal of the European Economic Association*, 9 (5): 903-930.
- Fewsmith, Joseph, and Andrew J Nathan. 2019. "Authoritarian Resilience Revisited: Joseph Fewsmith with Response from Andrew J. Nathan." *Journal of Contemporary China*, 28 (116): 167-179.
- Gilley, B. 2014. "Authoritarian Environmentalism and China's Response to Climate Change." *Environmental Politics*, 21: 287-307.
- Huang, Yasheng. 1996. "Central-Local Relations in China during the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions." *World Development*, 24 (4): 655-672.
- Huang, Yasheng. 1999. *Inflation and Investment Controls in China: The Political Economy of Central-Local Relations during the Reform Era*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jaros, Kyle A, and Yeling Tan. 2020. "Provincial Power in a Centralizing China: the Politics of Domestic and International 'Development Space'." *The China Journal*, 83 (1): 79-104.
- Jia, Ruixue, Masayuki Kudamatsu, and David Seim. 2015. "Political Selection in China: The Complementary Roles of Connections and Performance." *Journal of the European Economic Association*, 13 (4): 631-668.
- Kahneman, Daniel, and Amos Tversky. 1979. "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk." *Econometrica*, 47 (2): 263-292.
- Kennedy, John J. 2007. "The Implementation of Village Elections and Tax-for-Fee Reform in Rural Northwest China." In Elizabeth J. Perry and Merle Goldman, eds., *Grassroots Political Reform in Contemporary China*, pp. 48-74. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Kostka, Genia, and Chunman Zhang. 2018. "Tightening the Grip: Environmental Governance under Xi Jinping." *Environmental Politics*, 27 (5): 769-781.
- Kostka, Genia, and Jonas Nahm. 2017. "Central-Local Relations: Recentralization and

- Environmental Governance in China.” *The China Quarterly*, 231: 567-582.
- Kostka, Genia. 2013. “Environmental Protection Bureau Leadership at the Provincial Level in China: Examining Diverging Career Backgrounds and Appointment Patterns.” *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15 (1): 41-63.
- Landry, Pierre F, Xiaobo Lü, and Haiyan Duan. 2018. “Does Performance Matter? Evaluating Political Selection along the Chinese Administrative Ladder.” *Comparative Political Studies*, 51 (8): 1074-1105.
- Landry, Pierre F. 2003. “The Political Management of Mayors in Post-Deng China.” *The Copenhagen Journal of Asian Studies*, 17: 31-58.
- Landry, Pierre F. 2008. *Decentralized Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.
- Li, Hongbin, and Li-An Zhou. 2005. “Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China.” *Journal of Public Economics*, 89 (9-10): 1743-1762.
- Lü, Xiaobo, and Pierre F. Landry. 2014. “Show Me the Money: Interjurisdiction Political Competition and Fiscal Extraction in China.” *American Political Science Review*, 108 (3): 706-722.
- Manion, Melanie. 2015. *Information for Autocrats: Representation in Chinese Local Congresses*. New York, NY: Cambridge University Press.
- Manion, Melanie. 2016. “Taking China’s Anticorruption Campaign Seriously.” *Economic and Political Studies*, 4 (1): 3-18.
- Mertha, Andrew C. 2005. “China’s ‘Soft’ Centralization: Shifting Tiao/kuai Authority Relations.” *The China Quarterly*, 184: 791-810.
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics*, 48 (1): 50-81.
- Nathan, Andrew J. 2003. “Authoritarian Resilience.” *Journal of Democracy*, 14 (1): 6-17.
- Oi, Jean Chun. 1999. *Rural China takes off: Institutional foundations of economic reform*. Berkeley: University of California Press.
- Oksenberg, Michel, and James Tong. 1991. “The Evolution of Central-Provincial Fiscal Relations in China, 1971~1984 the Formal System.” *The China Quarterly*, 125: 1-32.
- Qian, Yingyi, Gerard Roland, and Chenggang Xu. 1999. “Why is China Different from Eastern Europe? Perspectives from Organization Theory.” *European Economic Review*, 43 (4-6):

1085-1094.

- Rothstein, Bo. 2015. "The Chinese Paradox of High Growth and Low Quality of Government: The Cadre Organization Meets Max Weber." *Governance*, 28 (4): 533-548.
- Sheng, Yumin. 2009. "Authoritarian Co-optation, the Territorial Dimension: Provincial Political Representation in Post-Mao China." *Studies in Comparative International Development*, 44 (1): 71-93.
- Shih, Victor, Christopher Adolph, and Mingxing Liu. 2012. "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China." *American political science review*, 106 (1): 166-187.
- Shih, Victor, Jonghyuk Lee, and David Meyer. 2021. "The Database of CCP Elite. San Diego: 21st Century China Center." <https://chinadatalab.ucsd.edu/resources/ccp-elites-database/> (July 30, 2022).
- Shirk, Susan L. 2018. "China in Xi's 'New Era': The Return to Personalistic Rule." *Journal of Democracy*, 29 (2): 22-36.
- Simon, Herbert A. 1955. "A Behavioral Model of Rational Choice." *The Quarterly Journal of Economics*, 69 (1): 99-118.
- van der Kamp, Denise. 2021. "Can Police Patrols Prevent Pollution? The Limits of Authoritarian Environmental Governance in China." *Comparative Politics*, 53 (3): 403-433.
- Wang, Yuhua. 2014. "Empowering the Police: How the Chinese Communist Party Manages Its Coercive Leaders." *The China Quarterly*, 219: 625-648.
- Wedeman, Andrew. 2017. "Xi Jinping's Tiger Hunt: Anti-corruption Campaign or Factional Purge?" *Modern China Studies*, 24 (2): 35.
- Yao, Yang, T Xi, L Li, He Wang, Feng Wan, Qian Zhang, Songrui Liu, and Shundong Zhang. 2020. "Selection, Training and Incentivizing: Evidence from the CCER Official Dataset." *China Economic Quarterly*, 19: 1017-1040.
- Zakharov, Alexei V. 2016. "The Loyalty-Competence Trade-Off in Dictatorships and Outside Options for Subordinates." *The Journal of Politics*, 78 (2): 457-466.
- Zeng, Qingjie. 2016. "Control, Discretion and Bargaining: The Politics of Provincial Leader Rotation in China." *Chinese Political Science Review*, 1 (4): 623-644.
- Zheng, Yongnian. 2007. *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*. New Jersey: World Scientific.
- Zhu, Liyuan, and Kevin Lo. 2022. "Eco-Socialism and the Political Ecology of Forest Conservation in the Greater Khingan Range, China." *Political Geography*, 93: 102533.