

“学而优则仕”还是“仕而优则学”？

——基于城市经济发展的视角

马学广 蒋 策

摘要：中国现实问题的日益复杂对地方官员的知识水平和专业能力提出了更高要求。通过构建2013—2021年中国地级市市委书记和市长的个人信息数据库，以学历连贯性为切入点划分官员类型，实证检验了不同类型官员对城市经济发展的影响。研究发现：学者型官员和能力型官员均能够显著带动所在城市经济发展，但前者的带动效应要强于后者；无论何种官员类型，市委书记比市长、高级别城市和东部地区城市的官员分别比普通城市和中西部地区城市的官员对城市经济发展的带动效应更强，且这种差异性在学者型官员中更为明显；与学者型官员和能力型官员相比，后发型官员更能显著推动城市经济发展。

关键词：学历连贯性；学者型官员；能力型官员；经济发展；政绩观

DOI：10.19836/j.cnki.37-1100/c.2026.02.018

一、引言

党的二十届四中全会提出，要“强化教育培训和实践锻炼，提高干部队伍现代化建设本领”^①。中国历来高度重视党政干部队伍建设，改革开放以来中国所取得的伟大成就，离不开地方官员在寻求投资和推动地方经济发展等方面发挥的重要作用^②。为锻造能力过硬的领导干部队伍，使其更好地推进社会主义现代化建设，中国进行了一系列改革和探索。例如，1982年邓小平在中央政治局会议上指出“实现干部队伍的革命化、年轻化、知识化、专业化，是革命和建设的战略需要”^③，此后“四化”方针被写入党章并成为党的干部工作的基本方针；2013年中共中央组织部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》，提出新时期政绩考核新导向；2021年中共中央发布《中共中央关于加强对“一把手”和领导班子监督的意见》，专门强调“一把手”是党内监督的重中之重；2024年中共中央办公厅印发《全国党政领导班子建设规划纲要（2024—2028年）》，明确了党政领导班子建设的工作原则和主要目标；等等。这一系列重要讲话和文件不断优化了地方领导干部评价标准，完善了干部队伍管理制度，激发了地方官员全身心投入经济社会发展的积极性与创造力。

在中国的政治现实中，地方官员在施政过程中拥有一定的经济社会事务管理权限和自由裁量空间，尤其是受长期活跃在组织制度中的“一把手效应”的深刻影响，地方官员特别是各级党委和政府的主官，在地方经济发展中扮演着关键角色^④。关于我国地方官员与经济发展之间关系的研究，多聚焦于地方官员推动经济发展的内在激励。Bo率先基于人事管理的视角考察中国地方官员的晋升机制，

作者简介：马学广，南开大学周恩来政府管理学院教授，博士生导师（天津 300350；maxg@nankai.edu.cn）；蒋策，南开大学周恩来政府管理学院博士研究生（天津 300350；jiangce@mail.nankai.edu.cn）。

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》，北京：人民出版社，2025年，第42页。

② Xu C., “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4), pp. 1076-1151.

③ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第396页。

④ 曹光宇、周黎安、翁翕：《官员更替对经济增长的影响及其作用机制——来自地级行政区的经验证据》，《经济学报》2019年第4期。

指出辖区内的经济基础、人口规模和税收贡献直接影响省级官员晋升^①。巧合的是,将行政分权和财政分权视为地方政府强激励基本来源的“中国特色的联邦主义”假说^②也在该时期盛行,导致众多学者忽视Bo的理论贡献转而关注该体制对地方官员发展经济的激励作用。受上述思想启发,周黎安提出了基于经济增长的晋升锦标赛理论^③,关注地方官员在给定激励结构下的具体行为和治理绩效,进而认为经济增长有助于官员晋升,同时晋升激励是地方官员推动地方经济发展的重要动力。后续学者进一步证实了这一模式^④,但也有研究对此提出了质疑^⑤,并指出对官员的考核机制从侧重经济绩效到高质量发展的综合绩效的转变有助于地方发展^⑥。更进一步地,众多学者探讨了地方官员个人特征对经济发展的影响。不可否认,除了政绩因素,个人特征也关乎官员的仕途前景,甚至会影响其政治晋升,进而作用于地方经济发展。地方官员本身所具有的一些异质性特征客观地决定了他们所具有的职业前景,而在相同的政治激励和竞争环境下,具有较好职业前景的地方官员被认为有更大的动力推动经济增长^⑦。现有研究详尽剖析了年龄、性别、学历、任期、任职经历、职位调动、异地交流、搭配互动^⑧等官员特征如何影响官员政治晋升与地区经济发展。

在诸多官员个人特征中,学历背景普遍被认为对地方官员的认知能力、专业能力以及决策能力等产生较大的影响,进而成为官员选拔的重要因素^⑨。一方面,中国干部选拔制度的核心是“选贤任能、德才兼备”,具有较高学历的官员往往会因较高的个人素质在“晋升锦标赛”中脱颖而出,这也会对官员提升学历起到激励作用。另一方面,自党的十八大以来,中央屡次强调领导干部要不断提升领导能力专业化水平,努力成为复合型干部,从而有力推进国家治理体系和治理能力现代化。那么,不同学历背景的官员究竟对地方经济发展产生多大影响?学者们通过实证研究尝试从公共投资^⑩、企业生产^⑪、治理效能^⑫等经济发展的不同方面回答该问题,普遍认为越高学历的地方官员对上述方面的正向效应越强。然而,现有研究虽然已经关注到了学历背景对官员晋升及地方经济发展的作用,但多是基于对官员学历层次的简单划分,鲜有研究进一步考察官员学历连贯性所产生的经济效应。根据学历获取是否连续,中国目前有两类官员值得关注:一种类似于古代“学而优则仕”^⑬,即已经取得较高学历后步入仕途的官员(称其为学者型官员);另一种类似于古代“仕而优则学”,即

① Bo Z. Y., “Economic Performance and Political Mobility: Chinese Provincial Leaders”, *Journal of Contemporary China*, 1996, 5(12), pp. 135-154.

② 杨其静、郑楠:《地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛》,《世界经济》2013年第12期。

③ 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 姚洋、席天扬、李力行等:《选拔、培养和激励——来自CCER官员数据库的证据》,《经济学》(季刊)2020年第3期。

⑤ 吕冰洋、陈怡心:《财政激励制与晋升锦标赛:增长动力的制度之辩》,《财贸经济》2022年第6期。

⑥ 刘伟江、刘冰琪、李轩:《地方官员晋升考核转型:从“GDP锦标赛”到高质量发展竞赛》,《中央财经大学学报》2025年第10期。

⑦ 王贤彬、徐现祥:《地方官员晋升竞争与经济增长》,《经济科学》2010年第6期。

⑧ 陈刚、钱李金莎:《女性官员的政策偏向——来自地级市的经验证据》,《南开经济研究》2022年第1期;韩啸、刘宇阳、赵欢欢:《地方主政官员对政府数字化转型的影响研究》,《管理科学》2024年第4期;Ji X. Q., Liu S., Lang J. Y., “Assessing the Impact of Officials’ Turnover on Urban Economic Efficiency: From the Perspective of Political Promotion Incentive and Power Rent-seeking Incentive”, *Socio-Economic Planning Sciences*, 2022, 82(B), No. 101264;黄少安、张靖和:《“南官北调”与地区经济增长——基于中国北方省份的实证研究》,《中国经济问题》2024年第6期。

⑨ Chai L., Wei J. W., Han Y., et al., “Political Elite Selection in Contemporary Chinese Higher Education”, *China: An International Journal*, 2020, 18(2), pp. 143-160.

⑩ 王学军、余浩然:《绩效目标、官员特征与地方政府PPP项目投资偏好》,《公共管理与政策评论》2024年第3期。

⑪ 林孝文、刘翰程:《制度型开放如何提升企业产能利用率——兼论地方官员特征和市场信息可得性的调节效应》,《现代财经》(天津财经大学学报)2025年第4期。

⑫ 文雁兵、郭瑞、史晋川:《用贤则理:治理能力与经济增长——来自中国百强县和贫困县的证据》,《经济研究》2020年第3期。

⑬ 目前学界对《论语·子张》中的“仕而优则学,学而优则仕”一句有两种理解:其一是把“优”译为“优良、优异”,其二是把“优”译为“宽裕、有余力”。本文倾向于前者。

已经在政界处于较高职级职位后进行学历再教育的官员(称其为能力型官员)。前一类官员普遍学历高、领悟力强、专业素养深厚,“官念”一般比较淡薄而事业感又相对强烈^①,经过党政工作的历练往往很快就能产生经济绩效,但也存在缺乏高超的领导才能和管理技巧等劣势。后一类官员往往已经具备了超越常人的政治素养、领导能力和工作技巧,在长期的岗位锻炼中可以凭借工作经验“对症下药”;同时,面对政治精英选拔门槛提升^②以及同侪竞争压力,该类官员尤其是年轻官员往往倾向于在外部更替压力较弱时进行学历再教育^③。这既有利于提升其自身竞争力从而获得政治晋升,也有助于其更专业更高效地解决地区发展矛盾。但再教育学习也容易滋生学历腐败、权学交易等不法行为,从而对社会风气和经济发展造成不良影响。因此,探究“学而优则仕”和“仕而优则学”两种模式的解释力及其在当代的呈现方式以及哪种模式更有助于地方经济发展,有助于拓展官员个人效应的研究成果。

基于上述分析,通过构建2013—2021年中国284个地级市党政一把手个人信息的面板数据,以官员学历连贯性为切入点,实证考察不同类型官员对城市经济发展的影响及其异质性,在此基础上试图突破传统的“学而优则仕”和“仕而优则学”政学观念,探寻更有利于城市经济发展的官员类型,以期为新时代优化干部选拔机制、打造领导高质量发展的高素质干部队伍提供理论借鉴和政策启示。

二、理论分析

关于官员对学历追逐的根源可追溯至知识与权力的关系。知识因其科学性和传播性而具有真理力量、话语力量和意志力量,自古以来被认为是一种治国的智慧,外化于统治和治理之中。在政治生活中,知识的获取与吸收可以使人们洞察世间万物,思考社会运行规律,从中习得解决现实问题的方法思路,从而积累处世经验、提升政治素养、锻炼履职能力、加强道德约束并逐步培养管理技能。因此,知识便自然成为普通人“进化”为政治精英的关键要素:一方面它与权力互渗互动、不可分割,另一方面它又蕴含着成为政治精英必须具备的思维图式。随着知识经济和信息时代的到来,学界也日益关注拥有一定学历的知识分子在社会治理中发挥的积极作用。例如,杨立华在解决集体行动和合作问题中引入了除政府模型、私有化模型和自治模型外的第四种模型——学者型治理模型。该模型将学者视为“在劳动分工和专业化背景下的一群相对具有信息和知识优势”的社会成员,在某些方面进行“以学者为基础的治理”或“学者参与性的治理”,并在三人开放系统和三人博弈的理论假设下证实其可以显著帮助人们走出集体和社会困境^④。后续研究进一步探讨“学者型治理”的机理与效用,认为无论“学者从政”还是“官员治学”,只要动机纯正、条件符合、程序规范,官员与学者身份的转变都可改良职场生态^⑤。但也有学者对此表示担忧,指出“学者从政”虽有利于优化官员队伍的层次、结构和风气,但近代中国的历史经验表明,相当一部分学者难以适应与学界迥乎不同的政治环境,面对复杂的实际问题无从下手、用非所长、清谈高论甚至误人误事,造成这一问题的根源在于学术逻辑和政治逻辑的深度扞格^⑥。这种判断虽不无道理,但随着中国现实问题的日益复杂,政府职能定位和治理模式在发生变化,对管理决策的专业化要求越来越高,加之“学以致用”即学习的应用导向性特征日益凸显,学术和政治之间的逻辑交融现象已成趋势。

① 孙应帅:《“学者型官员”的特征、价值及能力提升》,《人民论坛》2020年第19期。

② Zhao M. X., Ma L., Chan H. S., “The Illusion of Merit in Political Leadership Selection in China”, *The China Quarterly*, 2024, 257, pp. 38-58.

③ 杨芸榕、李洪涛:《官员特征、更替压力对再教育经历获取的影响》,《公共管理评论》2022年第1期。

④ 杨立华:《学者型治理:集体行动的第四种模型》,《中国行政管理》2007年第1期。

⑤ 郭文亮:《从当前政坛“旋转门”看中国政学关系》, <http://theory.rmlt.com.cn/2015/1221/412176.shtml>, 访问日期:2025年12月20日。

⑥ 刘超:《出山要比在山清?——现代中国的“学者从政”与“专家治国”》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。

在现代社会,拥有高学历的学者型官员往往是“理性人”和“实干家”的综合体。被称为“理性人”,是因为其擅长思考与“说理”,在刚步入官场时往意义气风发,勤于学习且虚心谦卑,并凭借过硬的知识技能感知和窥探社会运行的规律、趋势与问题,能够在文书、翻译、秘书等最初的工作岗位中大展身手,不断锻炼行政本领,积累工作经验;而也正是其内心强烈的事业感和进取心,驱使其积极投身经济发展事务中,即使面临繁杂的实际问题也会理性思考、迎难而上。这也是近年来中央选拔越来越多的高学历人才赴地方任职(尤其是“选调生”)的重要原因。因此,有理由相信学者型官员能够有力推动所在城市经济发展。毋庸置疑,能力型官员已经具备了成熟的工作经验和管理能力,通过学历再教育可以进一步提升自身专业素质和职业素养,更从容地面对复杂问题,因此该类型官员对所在城市经济发展也会起到推动作用。但与学者型官员相比,能力型官员往往由于缺少长期系统的知识学习和视野拓宽,对社会问题的敏锐性和公共决策的专业性较为欠缺,且易陷入官僚主义、经验主义或个人主义的漩涡。不可忽视的是,近年来“官员博士化”现象愈加突出,引发社会的广泛关注。官员热衷于取得高学历主要出于四种目的:提高专业水平、塑造个人形象、扩大社交范围、获得晋升优势^①。而就目前官员再教育现状来看,很大一部分官员获取高学历的直接目的不是获取知识,而是获取知识带来的权力,即用“博士帽”换取“乌纱帽”。这种对高学历的盲目追求体现了官员将知识化片面理解为“高学历化”,这既会造成官员的学历压力,又容易滋生学历腐败等不良现象,从而降低官员对地方事务的关注度和积极性。基于上述分析,提出以下假设:

假设1:学者型官员和能力型官员均能显著推动城市经济发展,但前者的推动作用更大。

在中国现行体制下,绝大多数地级市的市委书记和市长的行政级别同为厅局级,其中市委书记作为党在地级市的执政代表,主要负责总揽全局,在战略发展、体制机制、干部培养、环境建设、为民服务等地方事务上作统筹谋划和决定性的拍板,即管方向、管大局、管重点;市长为政府行政一把手,是市党委研究决策的执行人,在市党委领导下负责城市发展具体工作,包括经济建设和政务管理等^②,即抓生产、抓具体、抓落实。因此,在党委领导下的行政首长负责制背景下,市委书记是城市经济发展的领航人,拥有对经济发展各项工作的重大决策权,此后再将决策信号传递给市长,由市长领导政府部门进行贯彻实施。换言之,相比于市长,市委书记对城市经济发展的影响更为深刻。基于上述分析,提出以下假设:

假设2:不论何种类型官员,市委书记对城市经济发展的带动效应高于市长。

从行政区划的角度来看,由于要素禀赋的不同,不同行政等级城市的官员对城市经济发展的影响效应也具有差异性。一般而言,直辖市、副省级城市、省会城市等高行政级别城市具有普通城市难以比拟的资源禀赋、政策优势和战略地位,在该类城市担任党政一把手往往具有更加卓越的管理经验、专业能力和政治素养,更熟悉国家和地方经济运行规律从而更易带动地方经济发展。上述分析逻辑也可适用于中国东中西部地区。东部地区战略地位突出,经济基础雄厚,发展潜力巨大,得天独厚的政治经济环境使地方官员在任期间更易产出经济绩效;而这种环境优势又会转化为强烈的晋升激励,反哺地方官员创造经济绩效的热情,进而促使其在晋升竞争中获得优势。此外,东部地区经济的快速发展推动着政治体制的改革,党政不分现象相对较少,使得党和政府可以更好地发挥各自的职能^③,有利于推进经济社会高质量发展。基于上述分析,提出以下假设:

假设3:不论何种类型官员,高行政级别城市的地方官员对城市经济发展的带动效应高于普通城市。

假设4:不论何种类型官员,东部地区的地方官员对城市经济发展的带动效应高于中西部地区。

① 魏录:《“学而优则仕”还是“仕而优则学”——官员博士问题探析》,《领导科学》2012年第16期。

② 杨建坤、陈淑云:《环保考核下晋升激励与城市空气污染——基于官员年龄视角和模糊断点回归的研究》,《中国经济问题》2022年第5期。

③ 余泳泽、杨晓章:《官员任期、官员特征与经济增长目标制定——来自230个地级市的经验证据》,《经济学动态》2017年第2期。

三、研究设计

(一)样本选择

本文构建了2013—2021年中国284个地级城市(不含自治州、地区和省辖县级市)共计1949任市委书记和市长的个人信息数据库,包括931任市委书记和1018任市长(含市委书记同时兼任市长),形成了含有5112个“年份-城市-地方官员”观测值的非平衡面板。在选取样本时进行了如下处理:(1)为了确保样本的同质性,样本城市不包含北京、天津、上海和重庆四个直辖市。这是由于直辖市属于省级行政单位,定位特殊,经济发展水平远高于绝大部分地级市,市委书记和市长的行政级别也高于普通地级市,将其剔除可更大程度降低研究样本的异质性。(2)为了控制研究期内样本城市的可比性,剔除了山东省(原)莱芜市,海南省三沙市、儋州市,西藏自治区的日喀则市、昌都市、林芝市、山南市、那曲市,新疆维吾尔自治区的吐鲁番市和哈密市。三沙市在研究期内的数据缺失严重,其余城市则是在研究期内均有大幅度行政区划调整,包括撤销建制、撤县设市、撤地设市等,因此将上述城市剔除能够保证单个城市样本的纵向可比性,从而增强研究结论的科学性和客观性。(3)为了控制国内外制度环境的差异,并考虑研究时效性和数据可获得性,将样本期选定为2013—2021年。这是因为2013年是党的十八大胜利召开后的第一年,地方也开启了新一轮党政干部大幅调整和党建行政制度改革;与此同时,在这一时期我国面临的国际形势也较为稳定,国内外社会制度环境一致,从而可以精确识别出地方官员禀赋特征影响当地经济发展的净效应。(4)若某一年内有两任市委书记或市长任职,则以在位时间较长的市委书记或市长信息为准;若该年内两任市委书记或市长在位时间相同或难以比较,则以该年内最后上任的市委书记或市长信息为准。

(二)模型构建与变量选取

构建如下计量模型以评估官员学历背景对当地经济发展的影响:

$$ecoperfor_{it} = \alpha + \beta_1 scho_{it} + \beta_2 compet_{it} + \pi\theta_k + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it} \quad (1)$$

$$ecoperfor_{it} = \alpha + \beta_3 ordi_{it} + \pi\theta_k + \mu_i + \lambda_t + \epsilon_{it} \quad (2)$$

式(1)中, $ecoperfor_{it}$ 表示城市*i*在第*t*年的经济绩效, $scho_{it}$ 表示学者型官员, $compet_{it}$ 表示能力型官员, θ_k 表示包含官员特征和城市经济禀赋的控制变量集合, μ_i 为城市固定效应, λ_t 为时间固定效应, ϵ_{it} 为随机误差项。为凸显学者型官员和能力型官员相较于其他官员对城市经济发展的影响,在式(2)中引入普通型官员 $ordi_{it}$ 。模型中各变量说明如下:

1.被解释变量:城市经济绩效。现有文献多运用单一指标或复合指标测度城市经济绩效,存在数据量大、数据收集困难、指标选取存疑等问题。基于遥感卫星探测的夜间灯光影像能够客观呈现地表夜间灯光亮度,已逐渐成为反映人类活动的重要数据源。大量研究已证实夜间灯光强度能够有效衡量地区经济增长水平,其对城市建设、环境污染、能源消耗、公共安全等经济发展的诸多领域也具有良好的测度效力^①。因此,基于美国的“索米”国家极轨卫星伙伴卫星搭载的可见光红外成像辐射仪捕捉的夜间灯光影像(NPP/VIIRS),提取研究期内中国城市夜间灯光强度数据,并参考徐康宁等^②的方法,以夜间灯光密度(单位土地面积上夜间灯光强度)的几何增长率衡量城市经济绩效。

2.核心解释变量:官员类型。根据学历连贯性,将地方官员划分为学者型官员、能力型官员和普

① Zheng Q. M., Seto K. C., Zhou Y. Y., et al., “Nighttime Light Remote Sensing for Urban Applications: Progress, Challenges, and Prospects”, *ISPRS Journal of Photogrammetry and Remote Sensing*, 2023, 202, pp. 125-141.

② 徐康宁、陈丰龙、刘修岩:《中国经济增长的真实性:基于全球夜间灯光数据的检验》,《经济研究》2015年第9期。

通型官员三类。通过梳理分析样本期内中国 284 个地级市党政一把手的学历背景,将学者型官员界定为:在担任市委书记或市长前,已具有研究生学历和博士学位,且在取得博士学位前未从事政企工作,取得博士学位后直接进入党政机关事业单位从事工作,或在高校、科研院所任教后直接进入党政机关事业单位从事工作的官员;将能力型官员界定为:在担任市委书记或市长前,已处于党政机关事业单位副县处级及以上领导职务级别(不包含企业、高校、科研院所同等职务级别),此后进行再教育学习并取得正式学历或学位的官员;将既不属于学者型又不属于能力型的官员视为普通型官员。需要说明的是,在地级市尤其是在县区一级中,副县处级一般被视为地方党政领导班子及下设机构的重要成员,甚至党政“一把手”的后备军,拥有较大的管辖权和话语权^①。此外,在中国政治现实中,副县处级及以上官员可以在一定条件内进行跨部门、跨组织流动和调配(如政企之间的干部流动),属于门槛职级。然而,在“金字塔”形的职务职级体系中,从低职级晋升到副县处级往往需要突出的能力和政绩,以及具有长期且激烈的晋升竞争。因此,考虑到研究样本以及地方政治的实际情况,将副县处级作为能力型官员的职级界定标准。

3. 控制变量。借鉴卢盛峰和王翀洋^②的做法,从官员特征和城市经济禀赋两个方面选取控制变量。官员特征方面选取年龄、性别、任期、基层工作经验、党政办公室工作经验、共青团工作经验、遵纪守法以及晋升压力指标,以考察官员个人因素对城市经济发展的影响程度;城市经济禀赋方面选取城市人口、产业结构、消费水平、财政收支以及城镇化水平指标^③,以考察城市经济基础对城市发展的影响程度。此外,通过城市固定效应和年份固定效应控制其他不可观测因素的影响。

(三)数据来源与处理

地级市市委书记和市长信息数据主要来源于网站资料整理,具体收集和处理流程为:(1)查阅各省、自治区年鉴,收集整理样本期内中国 284 个地级市市委书记和市长名单;(2)通过各地方政府官方网站以及新华网、人民网等中国主要新闻网站查询各市委书记和市长简历;(3)根据研究需要对简历进行电子化整理并进行多渠道比对补漏,形成现有数据库。数据库涵盖了各地级城市市委书记和市长姓名、性别、出生年月、上任时间、任期、学历学位、是否有基层工作经验、是否有党政办公室工作经验、是否有共青团工作经验、本科(或大专)硕士博士毕业院校及毕业日期、在任具有的更高行政等级职务、离任调动去向等信息。

夜间灯光数据来源于美国科罗拉多矿业大学发布的 NPP/VIIRS 夜间灯光影像数据集。该数据集的空间分辨率为 500 米×500 米,在空间分辨率、时间分辨率和辐射分辨率方面均优于发布时间较早的 DMSP/OLS(Defense Meteorological Satellite Program/Operational Linescan System)夜间灯光数据,可以有效克服 DMSP/OLS 无法检测城市弱光的缺点,大大提高了城市问题研究的精细度和客观性。该数据集在原始网站上分为“vcmsl”版本(月度合成影像)和“vcm”版本(年度合成影像)。由于年度合成影像目前仅有 2015 年和 2016 年两年的数据,因此选择月度合成影像,按照李启华和谭荣建^④的方法逐月合成 NPP/VIIRS 年度夜间灯光影像,并采用掩膜法和阈值法对夜间灯光影像进行降噪、去火光和去极光处理^⑤,最终得到中国 2013—2021 年逐年夜间灯光影像。

地级市经济数据来源于《中国城市统计年鉴》(2014—2022 年)以及样本城市及所在省份的历年统计年鉴,缺失值采用均值填充和热卡填充的方法补齐。

① 叶贵仁、王玥:《县级党政副职领导的成长规律研究——基于四种路径的比较》,《重庆社会科学》2023 年第 5 期。

② 卢盛峰、王翀洋:《官员特征、经济禀赋与经济发展——基于卫星灯光数据的研究》,《上海财经大学学报》2016 年第 5 期。

③ 因篇幅所限,各变量的具体测算方法及变量描述性统计不在文中提供,感兴趣的请联系作者。

④ 李启华、谭荣建:《NPP-VIIRS 年度夜间灯光数据合成方法》,《遥感信息》2023 年第 3 期。

⑤ Elvidge C. D., Zhizhin M., Ghosh T., et al., “Annual Time Series of Global VIIRS Nighttime Lights Derived from Monthly Averages: 2012 to 2019”, *Remote Sensing*, 2021, 13(5), pp. 1-14.

四、实证分析

(一)基准回归结果

表1报告了基准回归结果。其中,第(1)列和第(3)列分别汇报了在控制城市固定效应和时间固定效应后学者型官员、能力型官员、普通型官员对城市经济绩效影响的估计结果。不难发现,在不考虑其他因素的情况下,学者型官员和能力型官员均对城市经济绩效产生了显著的提升效应,而普通型官员对城市经济绩效的提升效应明显弱于两者,这表明具有高学历的地方官员以及地方官员的再教育学习会对城市经济发展产生积极的推动作用,反映出官员的学历连贯性在城市经济发展中发挥了重要作用。经过横向对比可发现,学者型官员对城市经济绩效影响的估计系数要高于能力型官员,表明学者型官员对城市经济发展的推动作用要强于能力型官员,这也印证了近年来中央大力选拔培养高学历人才担任地方党政管理岗位的科学性和前瞻性。

进一步控制官员其他个人特征及城市经济禀赋,在此基础上考察三种类型官员对城市经济发展的影响。结果如第(2)列和第(4)列所示,学者型官员和能力型官员仍对城市经济发展产生显著的正向推动作用,且前者的正向效应仍强于后者,而普通型官员的影响作用却不显著,假说1得以验证。结合回归结果和研究需要,后文主要对学者型官员和能力型官员的影响作用进行实证分析。

表1 基准回归结果

变量	(1)	(2)	(3)	(4)
学者型官员	0.158*** (0.267)	0.189*** (0.301)		
能力型官员	0.132** (0.337)	0.141** (0.306)		
普通型官员			0.044** (0.329)	0.059 (0.318)
控制变量	否	是	否	是
城市固定效应	是	是	是	是
时间固定效应	是	是	是	是
调整后的 R ²	0.644	0.798	0.645	0.796
样本量	3538	3538	1574	1574

注: *、**和***分别表示在10%、5%和1%的水平上显著,括号内为标准误。下表同。

(二)稳健性检验^①

为确保研究结论的可靠性,进行如下稳健性检验:第一,排除无关因素干扰。加入城市与年份交互项进一步控制地区层面随时间变化的不可观测因素,且后续稳健性检验均在此基础上展开。第二,替换被解释变量。为了处理经济绩效度量中可能存在的测量误差问题,分别使用基于物价平减后的GDP和人均GDP衡量城市经济绩效。第三,考虑官员滞后影响。考虑到部分官员在调入基年存在非完全匹配问题,比如某一年年中调入,此时将当年的经济绩效与该官员匹配同样将导致一定偏误。因此,进一步剔除官员刚调入年份的基期样本。第四,调整样本期。党的十九大以来,习近平新时代中国特色社会主义思想为干部队伍建设提供了根本遵循,《2018—2022年全国干部教育培训规划》等系

^① 因篇幅所限,相关数据和图表不在文中提供,感兴趣的请联系作者。

列文件的印发颁布也为新时代干部选拔培养开创了新局面。根据市委书记和市长个人信息数据库统计,党的十九大以来学者型官员和能力型官员的数量明显增多,尤其是具备高学历的学者型官员担任地方党政一把手呈现显著增长趋势。因此,将样本期调整为党的十九大后,即2018—2021年,构建新的非平衡面板数据进行稳健性检验。结果显示,五种方法得到的估计结果与基准回归结果保持一致,表明上述研究结论的稳健性。

(三)内生性检验^①

研究的核心目的是识别官员学历连贯性与城市经济发展之间的因果关系。虽然使用的回归模型和较为全面的控制变量能够在一定程度上缓解内生性问题,但官员学历连贯性和城市经济发展之间依然可能存在难以克服的内生性。例如,某位官员拥有较为丰富的家庭资源或社会关系,则其短期内有可能更容易获取较高学历,同时也更有可能分配至经济较为发达的城市,甚至可能更容易获取更高级别政治职位^②。因此,官员的学历连贯性和城市经济发展同时受官员家庭资源或社会关系的影响。然而,该类内生性问题往往难以找到合适的变量进行量化分析。基于此,尝试使用双重差分方法检验此类内生性问题。地方官员的更替可能会影响地方发展政策的延续性^③,特别是当前后两任官员的认知水平和政策偏好不同时,会使得经济政策出现较大变化,从而对当地经济发展产生较大影响。因此,将官员更替视为外生冲击,选取在研究期内地方官员由学者型官员变为能力型官员或由能力型官员变为学者型官员的城市作为处理组,一直为学者型官员或能力型官员的城市作为控制组,构建如式(3)所示的双重差分模型,以检验官员更替对城市经济发展的影响。

$$ecoperfor_{it} = \alpha + \beta did_i + \pi \theta_k + \mu_i + \lambda_t + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

其中, did_i 为官员变动估计量,如果城市*i*为处理组,则 $did_i=1$,否则 $did_i=0$ 。其余变量与式(1)相同。结果表明,无论是否加入控制变量, did 均通过了5%的显著性检验且系数为正,官员更替确实显著推动了城市经济发展,这也说明在经过内生性处理后,核心结论仍然成立。

(四)异质性分析^④

进一步按照官员职位、城市等级和所在地区进行子样本回归检验,分析学者型官员和能力型官员对城市经济发展影响的异质性。

1. 职位异质性。在地方政府管理和经济发展决策中,市委书记和市长的职能具有显著差异,其对城市经济发展的作用程度也可能会有所不同。因此,分别讨论在市委书记和市长子样本中,学者型官员和能力型官员对城市经济绩效的影响。结果表明,无论何种类型官员,市委书记对城市经济发展的带动效应均高于市长,这反映出在党委领导下的行政首长负责制背景下,地方党委一把手在城市经济发展中扮演着总揽全局的核心作用,既把控着经济发展方向,又统筹协调各部门在经济发展中承担的职责工作,验证了假说2。

2. 城市等级异质性。不同行政等级城市中的地方官员会面临不尽相同的晋升激励,从而可能会影响其发展经济的路径和效率。将样本城市中的副省级城市和省会(自治区首府)城市视为高行政级别城市,将其他地级市视为普通城市,并对其进行分样本回归。结果表明,无论何种类型官员,高行政级别城市中的地方官员对城市经济发展的推动作用均强于普通城市,尤其是在高行政级别城市中任职的学者型官员,其回归系数显著高于在普通城市任职的学者型官员和能力型官员的回归系数,反映

① 因篇幅所限,相关数据和图表不在文中提供,感兴趣的请联系作者。

② Wang Z. G., Yao Y., Zhang J. N., “The Competence-loyalty Tradeoff in China’s Political Selection”, *Journal of Comparative Economics*, 2022, 50(2), pp. 2369-2393.

③ 钟粤俊、董志强、张天华:《官员更替、营商环境与企业非生产性负担》,《经济科学》2023年第4期。

④ 因篇幅所限,相关数据和图表不在文中提供,感兴趣的请联系作者。

出学者型官员在高行政级别城市中更易将自身的专业素养与良好的城市发展基础相结合,从而产生更大的边际效用,验证了假说3。

3.地区异质性。将样本城市按照其所在的经济地理区域划分为东部地区城市、中部地区城市和西部地区城市^①,并对其进行分样本回归。结果表明,无论何种类型官员,东部地区的地方官员对城市经济发展的推动作用强于中西部地区,假说4得以验证。

(五)拓展性讨论:是否存在更有利于城市经济发展的官员类型

为进一步探讨官员学历连贯性的经济效应,尝试找寻比学者型官员和能力型官员更能推动城市经济发展的官员类型。通过对构建的市委书记和市长的个人信息数据库梳理发现,在普通型官员中存在这么一类官员,他们虽然在大专或本科毕业后就进入党政机关工作,但在较短时间内(一般在成为副处级干部之前)便进行了再教育学习,取得了硕士或博士学位。该类官员样本在普通型官员样本中的占比约为62.71%。一般认为,从学校毕业初入职场是一个人职业生涯中好奇心和进取心最强的时期之一^②。而对于刚步入政界的毕业生来说,其最初往往从事基础性或辅助性的工作,尚未触及核心管理岗位,责任压力较小且自由时间较多,具有相对宽松的学习环境,且其延续着求学时期的个性和认知,踏实肯干且学习能动性较强,在面临同侪压力时更有动力和耐心去补充知识、提升自我,从而能够提高行政素养与畅通晋升通道。因此,与学者型官员相比,该类官员已经积累了一定的工作技能与实践经验,在处理实际问题时更游刃有余;而与能力型官员相比,该类官员又往往能够平衡好工作和学习时间,学习高效且学有所用,从而作用于管理决策与辖区经济发展。

基于上述分析,在普通型官员的基础上增加如下限定:将在大专或本科毕业后直接进入党政机关事业单位工作,并在担任副处级(不包含企业、高校、科研院所同等职务级别)领导职务前接受学历再教育并取得硕士或博士学位的官员,命名为后发型官员。为检验后发型官员对城市经济发展的影响效应,在式(1)的基础上,引入后发型官员虚拟变量 $latemov_{it}$,并进行回归检验,估计结果如表2所示。不难发现,后发型官员对城市经济绩效产生了显著的提升效应,且其回归系数要大于学者型官员和能力型官员的回归系数。这表明与学者型官员和能力型官员相比,后发型官员对城市经济发展的带动作用更强,也从侧面提供了官员培养选拔的一条可行路径,即候选者在从政后短时间内接受再教育学习,一方面可以激发其求知欲和进取心,将理论和实践充分结合,既能强化专业认知又能提高工作效率,最大程度确保“工作学习两不误”;另一方面还可以在在一定程度上排除官员在职学历可能造成的负面问题,树立“真才实干”的官员培养导向。

表2 后发型官员与城市经济绩效

变量	(1)	(2)
学者型官员	0.184*** (0.301)	0.199*** (0.333)
能力型官员	0.149*** (0.274)	0.162*** (0.259)

① 中国经济地理区域的划分参考中国国家统计局提供的划分方案。具体而言,东部地区包括河北、辽宁、山东、江苏、浙江、福建、广东、海南8个省级行政区,中部地区包括黑龙江、吉林、内蒙古、山西、河南、安徽、湖北、湖南、江西、广西10个省级行政区,西部地区包括四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、宁夏、青海、新疆9个省级行政区。

② Lall-Trail S. F., Salter N. P., Xu X., “How Personality Relates to Attitudes Toward Diversity and Workplace Diversity Initiatives”, *Personality and Social Psychology Bulletin*, 2023, 49(1), pp. 66-80.

续表 2

变量	(1)	(2)
后发型官员	0.254** (0.220)	0.288** (0.246)
控制变量	否	是
城市固定效应	是	是
时间固定效应	是	是
调整后的 R^2	0.671	0.739
样本量	4524	4524

五、结论与启示

通过构建 2013—2021 年中国 284 个地级市市委书记和市长个人信息数据库,运用固定效应模型实证分析了官员学历连贯性对城市经济发展的影响。研究发现,学者型官员和能力型官员均能够显著带动所在城市经济发展,但前者的带动效应强于后者。无论是学者型官员还是能力型官员,市委书记比市长对城市经济发展的带动效应更强,高行政级别城市和东部地区城市的官员分别比普通城市和中西部地区城市的官员对城市经济发展的带动效应更强,且这种差异性在学者型官员中更为明显。后发型官员比学者型官员和能力型官员更能显著推动城市经济发展。

基于上述结论,可以得出如下对策启示:

第一,辩证看待政学关系。政学之间不应是完全对立的,而是辩证统一的,应立足中国现行政治体制和社会发展趋势,运用发展的眼光看待“学者从政”“官员治学”等普遍现象,不应仅凭个别历史事件或人物而一味鼓吹“政学分离”等观点;同时,政学之间亦不可过于“紧密”,要批判性看待“仕而优则学,学而优则仕”中蕴含的政学两界“低门槛”观念,既要杜绝政界的书呆子和空想家,又要避免学界的官僚化和衙门化。

第二,加强干部教育学习。首先,注重培养选拔高学历、有本领、能吃苦、敢担当的年轻干部成为地方主要党政领导干部的后备军,不断优化干部队伍结构和政治生态。其次,持续推进领导干部教育学习与培训制度建设,既要积极鼓励引导官员在闲暇之余进行学历再教育,通过削减业务量、设立集中学习日、聘请专家指导等方式保证其有充足的学习时间,又要通过各级党校(行政学院)、社会主义学院等机构单位的培训提升其思想理论水平。

第三,规范完善干部培养选拔机制。首先,建立完善多元化的干部评价考核机制和选人用人高质量发展评价体系,在重视干部教育水平和学习能力的基础上,注重考察官员的道德素养和综合能力,做到“重能力不唯学历”。其次,建立完善的领导干部长效培养教育机制,有针对性地地方党政领导班子成员进行重点培养;同时还要充分结合领导岗位要求和干部禀赋的差异,分级分类精准赋能,重塑新时代干部成长培养路径。

第四,分类引导干部树立和践行正确政绩观。对学者型官员,侧重强化理论落地与实践导向,实行基层历练与实践绩效双挂钩机制,引导其将学术优势转化为治理实效,防止理论空转、脱离实际。对能力型官员,侧重强化系统思维与长远导向,完善重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制和长远效益评估机制,提升其战略谋划与依法治理能力,克服经验主义与短期行为。同时,健全常态化监督和追责问责机制,严肃查处政绩观错位、弄虚作假等问题,营造风清气正的干事创业生态。

“A Good Scholar Will Make an Official” or “a Good Official Will Make a Scholar”? —From the Perspective of Urban Economic Development

Ma Xueguang Jiang Ce

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, P.R.China)

Abstract: Over the past 40 years of China's reform and opening-up, the positive actions of local officials have had a broad and profound impact on economic and social development. In China's political reality, local officials possess extensive authority and discretion in managing economic and social affairs during their governance processes. Especially influenced by the “top leader effect” that has long been active in organizational systems, local officials, especially the principal officials of committees of the Communist Party of China and governments at all levels, play a pivotal role in local economic development, even serving as navigators and helmsmen to some extent. At the same time, the increasingly complexity and diversity of China's practical issues also pose higher requirements for the knowledge and professional abilities of local officials. Among the various personal characteristics of officials, education background is generally believed to have a significant impact on their cognitive, professional, and decision-making abilities, thereby becoming a key factor in official selection. Existing research has explored the impact of official education background on economic development, but little attention has been paid to the important role and heterogeneity of academic coherence of officials in it. Therefore, this study constructed a personal information database for municipal party secretaries and mayors of 284 prefecture-level cities in China from 2013 to 2021, and took advantage of nighttime light data to measure urban economic performance. On this basis, the paper classified the types of officials into scholar-oriented officials, competence-oriented officials, and ordinary officials based on academic coherence, and empirically tested the impact of different types of officials on urban economic development. The results show that both scholar-oriented officials and competence-oriented officials can significantly drive the urban economic development, but the driving effect of the former is stronger than that of the latter, and this conclusion still holds after controlling for other personal characteristics and urban economic endowments. Secondly, whether it is scholar-oriented or competence-oriented officials, the municipal party secretary has a stronger driving effect on urban economic development than the mayor, officials in high-level cities and eastern regions have a stronger driving effect on urban economic development than those in ordinary cities and central and western regions, respectively, and these differences are more evident among scholar-oriented officials. Thirdly, compared to scholar-oriented officials and competence-oriented officials, the other type of officials found in the study, namely late-mover-oriented officials, can better promote urban economic development. Finally, this study proposed policy recommendations such as dialectically viewing the relationship between politics and academia, further strengthening official education and learning, and improving the official training and selection mechanism, with the aim of providing theoretical references and policy insights for optimizing China's official selection mechanism and building a high-quality cadre team for leading economic and social development.

Keywords: Academic coherence; Scholar-oriented officials; Competence-oriented officials; Economic development; Correct understanding of governance performance

[责任编辑:李清杨]