

干部基层工作经历与区域营商环境建设

——基于省委常委履历的实证研究

黄京磊¹, 燕阳², 杨竺松^{3,4}

(1. 清华大学社会科学学院, 北京 100084; 2. 柏林自由大学中国研究中心, 柏林 14195;
3. 清华大学国情研究院, 北京 100084; 4. 清华大学公共管理学院, 北京 100084)

摘要: 从“人本视角”揭示影响营商环境改善的结构性因素,以中国31个省、自治区和直辖市党委常委为例,检验了常委班子成员的个体特质和基层经历与各省营商环境改善间的关系。研究发现,省委常委拥有非政府部门基层工作经历有助于提升当地的营商环境,而且主要体现在对任职地政府效率、金融服务、市场环境和人力资源的改善方面,但并未发现省委常委个体特质和党政部门基层经历与地区营商环境改善间的明显联系。中国持续优化营商环境是培养新质生产力的基础性工作,应加强基层干部队伍建设、不拘一格用人才、配齐配强领导班子,从打造地区最优营商环境的长远目标出发,完善公共服务和创新环境为重点,提升领导干部的专业能力和履职水平能力,持续推动优化营商环境。

关键词: 国家治理; 高质量发展; 新质生产力; 营商环境; 干部培养

中图分类号: D262.3

文献标志码: A

文章编号: 1671-0398(2024)04-0077-13

营商环境是扩大国内需求、推动实现经济良性循环的基础,优化营商环境则是进一步解放和发展新质生产力,激发各类市场主体创造性与竞争力的必然要求。习近平总书记在中共中央政治局第十一次集体学习时指出,“要深化经济体制、科技体制等改革,着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点,建立高标准市场体系,创新生产要素配置方式,让各类先进优质生产要素向发展新质生产力顺畅流动。”^[1]中国营造良好的营商环境,既是为发展新质生产力提供沃土,奠定高质量发展基石,又是对各级地方政府深化体制改革、推动国家治理体系和治理能力现代化的考验^[2]。

一、文献综述

近年来,优化营商环境成为学界的研究热点之一,已有文献主要体现在三个方面。一是现状与对策类研究,通过案例分析总结我国各地区营商环境建设的现状或存在的问题,并提出相应的政策方案或展望。有学者研究聚焦党的十八大后,山西作为传统的资源型省份,以政府职能转变为抓手

收稿日期: 2024-03-28

基金项目: 国家自然科学基金面上项目(72373079); 清华大学公共管理学院基础研究种子基金项目(2023JCZZ003)

作者简介: 黄京磊(1998—),男,清华大学社会科学学院博士研究生;

燕阳(1992—),男,德国柏林自由大学中国研究中心博士后;

杨竺松(1985—),男,清华大学国情研究院副研究员,公共管理学院副教授。

推进地区营商环境改善的五点经验^[3]。二是指标与评价类研究,主张结合我国国情发展出能客观评价中国营商环境现状的指标体系。一些学者根据生态系统理论,从公共服务、人力资源、市场环境等7个维度出发构建了中国城市营商环境评价体系^[4],也有学者开发出专门针对区域或特定行业的营商环境评价体系^[5]。三是影响与机制类研究,尝试对营商环境改善的影响进行因果推断,还希望从经典的公共管理理论中寻求对地方政府优化营商环境行为的逻辑解释,从而塑造具有本土化的概念和理论模型。例如,有研究以某市推动“创文”和营商环境优化工作为例,发展出解释地方政府如何将“常规治理”嵌入“运动式治理”的理论框架^[6];还有学者尝试将“央地关系”引入营商环境优化案例中,指出地方政府在这一改革中面临着来自纵向与横向的双重“张力”^[7]。

学界已有研究多聚焦于讨论营商环境优化的意义、影响及其实现路径,而对会影响地区的营商环境的因素尚缺乏足够关注。地方党委政府作为在地方层面推动营商环境优化的责任主体,由于已有研究大多为规范性的案例分析,主要目的在于提炼和归纳各地营商环境建设的成功经验,因而这类研究的政策导向较为明显,而理论关照稍显不足。本文认为,政府如何改善营商环境作为一项重要治理议题,应该在现状描述、经验总结和影响评估的基础上,而进一步剖析影响营商环境优化的潜在因素,不仅有利于找到我国各地营商环境改善背后的制度成因,也能为营商环境优化工作提供更加精准和有效的政策启示,助力地方政府提升治理水平。

一方面,地方党政领导过往经历往往会对区域经济社会发展产生重大影响。学者研究发现,干部早期经历塑造着其主政所在地民营经济的发展格局^[8]。从政治理性的角度考虑,经济绩效有助于确保政治纽带薄弱情形下的政治生存^①^[9];从情感认同的角度,干部早期的困厄经历会激励其主政之后增加社会保障和医疗服务等公共服务的支出,进而对经济绩效产生影响^[10-11];此外,学者研究还表明,地方执政者的构成对干部任用、政府规模扩张、资源配置、公共政策等政府行为具有广泛影响^[12-13]。另一方面,地方官员作为辖区公共事务的决策者,掌握着影响地区经济社会发展的行政权力和资源,但鲜有文献系统考察这一群体与地区营商环境改善间的关系,这凸显出当前政策现实与理论研究间存在的“缺口”。营商环境优化作为一项兼具系统性和专业性的工作,其日常落实离不开地方党政领导干部的参与、决策和推进;同时,尽管地方官员是推动营商环境改善的“主力军”,但我们对官员的个体特质和工作经历是否会影响当地的营商环境知之甚少。本文从中国地方党委“集体领导”的政治现实出发,观察在营商环境优化问题上省级党委领导集体能够发挥怎样的作用,系统整理了全国31个省、自治区和直辖市党委2017年间在任的364名常委班子成员(简称省委常委)的履历信息,并将省委常委的个体特征和工作经历与相应省份的营商环境绩效提升数据相匹配,尝试作出回应。

本文选取2017—2018年作为研究时间段主要有两个方面的原因。一是2016年年末至2017年年初,我国大多数省份完成了省级党委的换届,且2017年间较少存在外生事件冲击,省委常委的班子结构和区域经济环境都较为稳定,发展经济始终是各省党委的主要任务之一;二是2018年1月3日,国务院常务会议明确提出,要借鉴国际经验,抓紧建立营商环境评价机制,逐步在全国推行^[14]。此后,我国各省是自治区营商环境评价体系逐步统一,营商环境改善工作驶入快车道。

学界已有研究大多关注地方党政主官对任职地经济社会发展的作用,本文选取省委常委作为研究对象,并重点考察常委班子中的成员特质对地区营商环境改善的潜在影响,为“官员作用论”补充了新的微观证据;同时,力图从“人本视角”揭示了可能影响地区营商环境的因素,从而为组织部门优化地方领导干部“选育管用”政策,特别是培养基层干部在营商环境建设工作中的专业能力和素质提供政策启示。

① 刘明兴等(2015)利用江浙数据发现,对于不具备早期革命经历从而不拥有非正式政治关系优势的官员而言,发展地方经济、“向下负责”是维持政治生命的“护身符”。

二、理论分析与研究假设

20世纪80年代,汉布里克(Hambrick)和曼森(Manson)提出“高层阶梯理论”,首次尝试利用决策者的个体特质来解释组织行为或组织绩效。该理论的基本假设是,管理者的许多人口统计学,诸如性别、年龄、籍贯、教育背景等均可以作为其心理特征的代理变量^[15]。由于高层管理人员高度个性化的行为和决策偏好都会外显在决策者的个体特质上,因此通过将高层管理者的年龄、经历、专业背景等变量操作化可以实证分析其对组织绩效的影响。

在公共管理领域,地方领导干部特别是党委政府“一把手”是组织中掌握决策权和行政资源配置的关键角色,那么其个体特质是否也会影响组织乃至公共治理的绩效?传统经济学理论更强调“制度”或整体意义上的“政府”对经济发展的影响,却相对忽略组织中官员特征和行为的作用。一些学者受到高阶理论的影响,认为官员在当代中国地方治理中扮演着极其重要的角色,甚至能够影响政策的实施效果,对这一问题的讨论逐渐形成了所谓的“官员作用论”,成为理解中国改革开放后经济奇迹和发展成就的重要解释框架^[16]。

学界大量研究对于地方官员特质对地区经济的影响提供了经验证据。例如,基于省委书记和省长面板数据的研究表明,拥有企业工作背景的书记和省长对于促进地区产业发展具有明显推动作用^[17];从官员籍贯来看,有研究发现,中央官员对其籍贯所属省区的经济增长有明显促进作用,并且这一作用是通过带动当地投资率实现的^[18];而考察中国地级市主官经历的实证研究也发现官员个人效应对城市经济增长的积极作用,并且这一效应随着官员年龄的增长而得到强化^[19];此外,还有研究发现,地方官员之前的任职经历^[20]、教育背景^[21]等去影响其施政思路和政策举措。

“官员作用论”并非仅局限于经济发展,还是体现在地区公共治理的方方面面。有学者研究发现,官员的个人特征和教育背景会显著影响政府“城投债”规模,并建议通过调整城市主官的年龄和配置结构来抑制“城投债”的扩张^[22];有学者基于城市PPP项目的研究表明,地方官员的年龄、任期、教育和籍贯等特征会增加其决策的矛盾性,进而影响了项目风险^[23];还有研究揭示了官员个体效应对地方政府土地出让行为的影响,并发现学历高、任期满、具有国土系统工作经历的官员更倾向于抑制土地出让总量、压低住宅用地出让价格以及提升工业用地出让价格^[24]。此外,新冠肺炎疫情的发生使学者们关注于地方官员在突发重大公共危机中所扮演的角色。例如,有学者将疫情防控期间上市公司财务数据和省级政府官员特征相匹配后发现,地方官员的金融、卫生专业背景在疫情防控期间对服务业企业发挥了“雪中送炭”的作用^[25];而学者基于地级市卫健委领导班子专业背景和任职经历的研究则表明,班子成员的专业背景及医院工作经历对疫情防控具有一定的积极作用,但“一把手”的作用并不显著^[26]。

党的十八大以来,优化营商环境已经成为全面深化改革的基础性工作,地方官员拥有参与和影响这项改革的主客观条件。一方面,营商环境优化已经逐渐成为各地方政府年度考核和领导班子政绩考评的重要内容,国务院历次大督查也将政府职能转变、区域营商环境改善作为重要考察内容,而且这些实质性奖惩机制的运用会促使地方官员越来越重视营商环境优化工作。因为作为地方领导干部工作实际的一部分与其职业晋升相联系,而这在当前破除“唯GDP论”、树立正确政绩观的新时代更加明显。另一方面,地方政府是落实营商环境优化改革的责任主体。地方官员掌握着相应的决策权和行政资源,对地区营商环境改善的影响是广泛的。学界研究表明,营商环境优化不仅能够降低企业成本、提高区域创新效率,还能激发企业家精神,带动地区经济发展质量的跃升。这不仅契合了地方政府和官员的诉求,而且增加了其在营商环境优化工作中主动作为的可能性。

尽管地方官员拥有影响营商环境优化的主观愿望和客观条件,但是决策者对营商环境优化改革的影响很可能因官员个体特质而异。营商环境优化是我国改革进入“深水期”所面临的一项特

殊任务,对于大部分地方官员来说,完成这项工作实际上并无先例可循,而且更重要的是,不同地区、不同部门营商环境优化工作的重点、难点各不相同,因而这一工作具有一定的专业性和复杂性。如果按照高阶理论和官员作用论的一般逻辑,由于不同个人特质、任职经历的官员拥有不同的知识结构和专业能力,其在推动营商环境优化时很可能拥有不同的注意力偏好并选择不同的政策工具,进而带来差异化的政策绩效。

学界已有文献发现,干部童年时期接受到的教育,所处的社会、舆论环境,以及价值塑造时期的心理健康,都会对其之后的政策偏好产生长远影响^[27]。在营商环境的建设过程中,企业反映的突出问题便是办事困难、审批冗长、反馈无门,以及政策不确定性,而干部具备基层经历,特别是在非党政机关部门有任职经历,往往对企业面临的上述问题更为感同身受,情理上有理由具备更强烈的动机和更符合实践的认知基础,使其更好地急企业之所急、忧企业之所忧,推动为企业营造更有利的营商环境。

因此,本文提出待验证的假设,即:地方领导干部会给任职地的营商环境改善带来差异化影响,与领导干部的个体特质和早年工作经历密切相关。

三、数据与方法

(一)变量与数据

学界已有研究在实证分析“官员作用论”时大多聚焦地方党政主官,如省(市)委书记或省(市)长等。本文通过纳入更广泛的官员群体来检验核心假设,即考察省委常委班子成员的个体特征和工作经历,并将其与各省的城市营商环境评价数据相匹配,从而实证检验地方官员对地区营商环境的影响;而之所以将研究对象从地方主官拓展至省委常委领导班子,主要是因为营商环境优化工作的系统性和长期性,这项改革的推进有赖于地方党政不同部门的参与和协调配合,而不仅仅是政府部门的事务。本文以某省为例,列举了该省省委常委所在部门在推动当地营商环境优化工作中所扮演的角色,作为各省核心决策层的成员,省委常委们(除军籍常委外)均明显参与了当地营商环境优化的相关工作,并体现出其分管领域的特色(详见表1)。以利于更全面、客观地考察地方官员对地区营商环境的影响。

1. 核心变量

本文在明确研究对象后,根据研究假设设置了核心变量,并基于《中国城市营商环境评价》(简称《评价》)实现被解释变量的操作化。《评价》统计了全国290个地级及以上城市的营商环境指数^[28],其与《中国分省企业经营环境指数报告》^[29]、《中国省份营商环境研究报告》^[30]等同类评价指数相比,具有两个优势。《评价》以城市为基本单位可以更客观地呈现各省的营商环境水平,并且较为完整地涵盖了一省内所有城市,因而也比以往仅以省会城市来代表各省的整体营商环境更加合理;由于绝大多数企业的日常经营活动由于均在城市内开展,而直接以省为单位对营商环境进行测度,显然脱离了企业的具体经营环境。同时,从指标上看,《评价》也较为全面地体系测度了各地的营商环境状况,涵盖了政府效率、人力资源、金融服务、公共服务、市场环境和创新环境等6个方面共27项指标,综合度量了城市间的差异^[31]。

本文在具体的数据处理上,依次对2017年和2018年各省内“全体城市”和“一般城市”的营商环境指数取平均值^①,再计算2018年与2017年平均值的差值,之后用该差值除以2017年平均值便得到了各省全体城市和一般城市营商环境在省委常委上任后的提升比例,作为基准回归和稳健性检验的被解释变量。

① “一般城市”指不属于直辖市、省会城市或计划单列市的其他地级市,“全体城市”包括了一省内的所有城市。

表1 省委常委班子成员在营商环境优化工作中的职责分工举例

职务	职责分工
省委书记	作为省委全面深化改革委员会主任和省营商环境建设工作领导小组组长,全面领导本省深入优化营商环境和推进政府职能转变相关工作。
省长	作为省营商环境建设工作领导小组组长,负责制定、落实本省营商环境建设的具体政策举措。
省委副书记/ 常务副省长	作为省营商环境建设工作领导小组副组长,协助省委书记和省长并参与本省相关领域营商环境优化政策的制定和推进工作
省委组织部 部长	负责全省招商引资和营商环境建设的组织保障,如推动将营商环境工作纳入干部实绩考核、加强专业培训和基层党组织建设等。
省委宣传部 部长	负责本省营商环境建设的新闻宣传工作,如利用各种媒介营造改善营商环境积极氛围、组织开展媒体和舆论监督等。
省纪委书记	负责全省营商环境监督工作,如整治审批腐败和设租寻租、完善营商环境问题线索查处、整治干部不作为乱作为等。
省会城市市委书记	负责省会城市优化营商环境和推进政府职能转变工作的领导决策,为全省营商环境改善树立标杆。
省委政法委书记	负责推动本省法治化营商环境建设,如整合本省公检法资源推进本省涉企积案攻坚行动,帮助挽回企业经济损失等。
省委统战部长	发挥统一战线特别是挥民主党派、工商联的作用,加强营商环境建设领域咨政建言和民主监督,助力非公经济健康发展。
省委秘书长	负责省直机关窗口单位深化放管服改革工作,提高政务服务效率,并探索本省“党建+营商环境建设”工作。

注:作者根据某省党委机关报上省委常委公开活动报道整理而成。

2. 核心解释变量

核心解释变量,即省委常委的个体特质和工作经历。本文参考学者的研究方法^[32],根据各省官方网站对领导简历的披露,对31个省、自治区和直辖市2017年在任省委常委的简历信息进行了数据化分析^①,从而形成了包括省委常委个体特质(包括性别、民族、年龄、党龄、学历等)和工作经历特征的数据集^②。

3. 控制变量

本文使用国家统计局发布的2018年各省地区生产总值和总人口数,以及2017年营商环境指数作为控制变量,而且由于变量分布有偏,且数据观测值相对较少,为满足小样本OLS的基本假设,对所有控制变量进行对数化处理,从而用于控制各省的经济发展、营商环境基础以及市场规模等。

(二) 模型设定

为了验证研究假设,本文基于最小二乘法(OLS)原理,构建了计量回归模型:

$$g_i = \beta_0 + \beta_1 \text{Character}_i + \beta_2 \text{BC}_i + \gamma_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

在式(1)中, i 代表省份。被解释变量 g_i 代表省份在最新一届省委常委上任后一年时间内营商环境的改善状况,并采用计算的该省2018年较2017年城市营商环境指数的提升比例作为代理变量。本文为稳健地揭示自变量对营商环境的影响,使用全体城市和一般城市的营商环境指数变化比例分别进行了基准回归和稳健性检验。

① 我国香港、澳门和台湾地区未纳入样本范畴。

② 本文在统计变量数据后按各省取平均数,得到了各省2017年省委常委履历的平均特征。

Character_{*i*} 代表核心自变量,包括两组具体变量。一组变量用于检验 2017 年省份 *i* 在任常委班子成员个体特质对营商环境的影响,包括性别、民族、年龄、党龄和学历;另一组衡量了常委班子的工作经历特征,即 2017 年在任班子成员中具有基层工作经历的比例。本文将这一基层经历进一步划分为“党政部门基层经历”和“非政府部门基层经历”。其中,“党政部门基层经历”指样本早年在基层党组织或政府部门的工作经历^①,而“非政府部门基层经历”则指样本早年在国有企业、高校和科研院所、学校、医院等事业单位业务一线的工作经历。本文重点关注干部的基层工作经历,因为省委常委群体的基层经历具有一定的特殊性,即 2017 年,省委常委班子平均年龄为 55 岁,有近 1/2 的常委出生在 1960 年前;在 1977 年恢复高考前,大多有农村公社或乡镇企业的工作经历,因而需要讨论这一特殊经历对他们走上高级领导岗位后决策实践产生的影响。同时,我国在干部管理实践中,基层岗位是培养、锻炼和识别优秀干部的重要平台,并为领导干部学习地方知识提供了宝贵机会,而营商环境优化工作又不可避免地需要和地方各类市场主体打交道。那么,干部在基层岗位实践中积累了相关工作经验,是否会给地区营商环境带来积极的改善。

BC_i 代表 2017 年省份 *i* 城市营商环境指数的对数值,用于控制当届常委上任前各地的营商环境状况, γ_i 代表其他控制变量。

本文通过比较 2017 年我国与一般城市平均营商环境指数的对数值发现,而直辖市、省会城市与计划单列市的营商环境水平明显高于一般城市,这表明了分别使用两组数据进行回归的必要性(详见表 2)。

表 2 计量回归模型被解释变量与控制变量的定义及描述性统计

变量	定义	观测数	均值	标准差	
被解释变量	省级营商环境指数(全体城市)提升比例	(2018 年指数 - 2017 年指数)/2017 年指数	31	-0.014	0.039
	省级营商环境指数(一般城市)提升比例	(2018 年指数 - 2017 年指数)/2017 年指数	26	-0.010	0.0482
	ln_2017 年省级营商环境指数(全体城市)	ln(2017 年全体城市省级营商环境指数)	31	2.389	0.706
	ln_2017 年省级营商环境指数(一般城市)	ln(2017 年一般城市省级营商环境指数)	26	1.957	0.349
解释变量	是否有非政府部门基层经历	是否具有非政府部门基层经历,具有为 1,不具有为 0	31	0.258	0.115
	是否有党政基层经历	是否具有党政基层经历,具有为 1,不具有为 0	31	0.245	0.139
	性别	男性为 1,女性为 0	31	0.906	0.034
	民族	汉族为 1,少数民族为 0	31	0.895	0.133
	年龄	2017 年的年龄	31	55.201	0.873
	党龄	2017 年的党龄	31	32.432	1.053
	是否具有本科学历	具有为 1,不具有为 0	31	0.939	0.077
	是否具有硕士学历	具有为 1,不具有为 0	31	0.805	0.128
	异地任职	异地任职为 1,否则为 0	31	0.701	0.144
	控制变量	ln_人均 GDP	ln(2018 年各省人均地区生产总值)	31	1.782
ln_人口		ln(2018 年各省人口数)	31	8.141	0.853

注:本科学历与硕士学历的统计含非全日制学位项目。

① 包括干部在公社、村、镇、乡政府或城镇街道办事处,以及对应基层党组织的工作经历。

四、实证检验与结果汇报

(一) 基准回归

本文对省委常委个体特质变量与省级营商环境间的关系进行检验,在控制省份固定效应后,常委班子的性别比例、少数民族比例、平均年龄、平均党龄、具有本科和硕士学历的比例,以及是否异地任职等,均与本省营商环境指数提升无显著关联(回归结果详见表3)。

表3 省委常委其他特征对省级营商环境(含直辖市)的回归结果

变量	OLS						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
性别	-0.133 (0.174)						
民族		-0.078 (0.063)					
年龄			0.002 (0.004)				
党龄				0.002 (0.005)			
本科学历					-0.102 (0.071)		
硕士学历						0.136 (0.095)	
异地任职							-0.036 (0.065)
省级控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测数	31	31	31	31	31	31	31
p 值	0.452	0.227	0.708	0.670	0.163	0.165	0.578
R ²	0.141	0.178	0.132	0.134	0.170	0.305	0.144

注:括号内为稳健标准误,*、**、***分别表示在10%、5%、1%的统计水平上显著。

本文认为,这一结果可能与党的干部选任标准以及省委常委接受高等教育时的时代特征有关。一方面,我国自改革开放以来,干部选拔的主线是“选贤任能”,而性别、民族、年龄和党龄等基础信息尚不足以构成关于干部贤能程度的全部判定指标^[33];另一方面,尽管一般意义上的学历教育可以提升干部的人力资本积累和专业知识,但2017年在任省委常委绝大多数出生于1955至1965年间,其高等教育经历明显受时代背景的影响。例如,相当一部分常委们在20世纪70年代末恢复高考时,由于年龄等原因,未能接受全日制大学教育,而是在参加工作后,通过党校、函授等途径获得了在职大学学历,且常委们“在职学习”的研究生学历也十分普遍。因此,省委常委的教育履历并不能准确客观地捕捉其个人能力的真实水平,也很难从统计上判断其对省级营商环境的影响。此外,学者研究表明,干部是否为异地任职作为影响官员晋升的一大因素,在经济发展中作用并不明

显,其对营商环境的提升不具备显著影响^[8]。

表 4 汇报了省委常委基层工作经历对被解释变量的回归结果,第 1 列表明,在不控制省级变量的情况下,常委班子成员具有非政府部门基层经历的比例与省级营商环境提升比例在 5% 的显著性水平下呈正相关。而在引入控制变量后,关系依然成立,并且系数值有所增加。然而,无论是否控制其他变量,省委常委班子具有基层党政部门工作经历的成员比例对营商环境改善的作用相对较小,并且不具有统计显著性。

表 4 省委常委基层经历对省级营商环境(含直辖市)提升比例的回归结果

变量	OLS			
	(1)	(2)	(3)	(4)
是否有非政府部门基层经历	0.101** (0.049)	0.123** (0.049)		
是否有党政基层经历			0.075 (0.067)	0.071 (0.072)
省级控制变量	No	Yes	No	Yes
观测数	31	31	31	31
p 值	0.048	0.020	0.272	0.332
R ²	0.173	0.247	0.157	0.193

注:括号内为稳健标准误,*、**、*** 分别表示在 10%、5%、1% 的统计水平上显著。

直辖市市委常委相对于一般省份和自治区具有一定特殊性,为检验文章结论的稳健性,本文剔除了直辖市样本后重新进行基础回归(详见表 5),而且从表 5 与表 4 对比可知,尽管常委具有非政府部门基层经历的显著性有所下降,但主要结论保持稳健。

省委常委班子成员的非政府部门基层经历之所以对本省营商环境有显著提升作用。本文认为,省委常委的基层任职经历集中在 1975—1990 年这一时期,而当时我国民营经济仍处于萌芽阶段,因此相当一部分省委常委的基层任职经历集中在乡镇企业和地方国有企业。改革开放最初 10 年也是我国乡镇企业发展最迅速的时代。从 1978 年到 1991 年,乡镇企业的数量从 152 万激增

表 5 省委常委基层经历对省级营商环境(不含直辖市)提升比例的回归结果

变量	OLS			
	(1)	(2)	(3)	(4)
是否有非政府部门基层经历	0.107* (0.054)	0.124** (0.053)		
是否有党政基层经历			0.086 (0.081)	0.090 (0.085)
省级控制变量	No	Yes	No	Yes
观测数	27	27	27	27
p 值	0.059	0.030	0.301	0.300
R ²	0.107	0.186	0.097	0.155

注:括号内为稳健标准误,*、**、*** 分别表示在 10%、5%、1% 的统计水平上显著。

至1908万,就业人数也由2827万上升到9609万^①;然而,在从计划经济向市场经济转轨的过程中,由于产权保护、金融支持、司法保障以及市场监管等的不完善,大多数地方国有企业特别是乡镇企业在当时面临着极严峻的融资约束和不确定的发展环境。因此,省委常委们在地方国企和乡镇企业的基层任职经历可以使他们在职业生涯早期对企业经营发展所面临的困难有切身感受,更重要的是,在这些任职经历过程中积累的企业知识和解决企业发展问题的能力也会对其今后领导营商环境优化工作中发挥积极作用。

中共中央政治局原常委吴官正同志曾谈到,其研究生毕业后工作于化工厂,履任技术员至厂革委会副主任,积累了丰富的工业企业经营经验^[34]。他在担任江西原省委常委期间,便努力为企业营造宽松、创新、法治的营商环境,避免不必要的行政干预和制度成本,成功盘活当地经济,并将该经验继续应用于之后履职的其他省份。2017年,山西作为煤炭大省,面临急迫的产业升级和转型。2016年11月,山西省完成省委班子换届,其中不少常委拥有在县建材厂、市钢铁厂、市建筑工程公司等多个地方国企和乡镇企业的任职经历。2017年,结合各自所感受到的企业经营难题,山西省迅速于出台优化营商环境实施意见,明确提出打造“审批最少、流程最优、体制最顺、机制最活、效率最高、服务最好”的“六最”营商环境,推动山西加快供给侧结构性改革,加快产业转型升级。干部们早期在企业基层的任职经历,促使其在日后更高领导岗位上推动改革时更加脚踏实地、有的放矢,成为促进地区营商环境改善的一个重要变量。

(二)进一步讨论

虽然省委常委非政府部门基层工作经历对本省营商环境改善的积极作用,却并未揭示基层经历到底会从哪些方面影响常委任职省份的营商环境。为此,本文进一步聚焦《中国城市营商环境评价》报告中2018年各城市的子类营商环境指数,在对这些指数按省份进行平均后取其对数值作为新的被解释变量,并在控制省级固定效应后进行OLS回归;结果表明,常委班子成员的非政府部门基层经历与政府效率、金融服务、市场环境和人力资源这四方面营商环境的改善有显著正向关联,且各模型 R^2 均较高,说明模型解释力度较强(详见表6)。

表6 省委常委基层经历对省级分项营商环境(含直辖市)的回归结果

变量	OLS					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	政府效率	金融服务	市场环境	公共服务	创新环境	人力资源
是否有非政府部门基层经历	1.060*	1.442***	2.034*	0.797	-0.311	3.022*
	(0.557)	(0.463)	(1.181)	(0.852)	(0.495)	(1.729)
省级控制变量	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
观测数	27	27	27	27	27	27
p值	0.070	0.005	0.098	0.359	0.536	0.094
R^2	0.779	0.737	0.708	0.696	0.814	0.757

注:括号内为稳健标准误,*、**、***分别表示在10%、5%、1%的统计水平上显著;受数据可得性限制,回归不包含新疆、西藏、海南、青海、香港、澳门、台湾。

本文一定程度上揭示了省委常委的非政府部门基层工作经历影响地区营商环境的可能路径。一是干部特殊的基层经历可以让省委常委更了解基层组织,特别是各类企事业单位在登记、审批、办事等方面面临的难点和痛点,从而有助于他们在营商环境优化改革中将服务型政府建设作为工

① 资料来源于2016年出版的《中国乡镇企业统计资料》。

作重点,并采取有针对性的措施提升政务服务效率,营造一个方便群众企业办事创业的市场环境。二是作为地区营商环境的重要组成部分,良好的金融服务对于服务实体经济、支持中小微企业发展壮大、降低企业融资成本具有不可替代的重要作用。由于早年的工作经历让省委常委们对基层单位所面临的“资金荒”和“周转难”等问题有亲身体会,因而非政府部门基层经历有助于他们在走上党政领导岗位后将金融体系建设作为改善当地营商环境的着力点。三是培育和发展劳动力、土地、技术、信息、数据等要素市场是推动市场在资源配置中发挥决定性作用的必要条件,也是打造公平透明、可预期营商环境的必然要求,而拥有更高比例非政府部门基层经历的常委班子对本省人力资源环境的改善有促进作用,这可能与改革开放初期在企业的工作经历使常委们意识到要素聚集,特别是人力资本对企业发展壮大的重要作用。

(三) 稳健性检验

一方面,本文为了判断回归结果的稳健性,使用“各省一般城市营商环境提升比例”作为被解释变量对模型再次进行回归;在更换被解释变量后,常委班子成员拥有非政府部门基层工作经历比例与被解释变量间正向关系的显著性虽有所降低,但系数值并无明显变化,而拥有基层党政经历比例对营商环境提升的影响依然不显著。另一方面,本文还单独提取了各省省委书记的基层工作经历作为解释变量进行回归。省委书记的非政府部门基层经历和党政部门基层经历对省级营商环境的提升作用都很小,且均未通过显著性检验。这再次说明区域营商环境的改善是一项系统工程,需要不同部门和领域的分工合作、协同推进。因此,政府机构只有当常委班子成员中拥有非政府部门基层工作经历的比例更高时,集体领导和分工协作对本省营商环境的提升作用才能充分显现。

五、结语

(一) 研究结论

本文将《中国城市营商环境评价》报告数据与党的十九大召开前(2016—2017年)全国各省级党委换届当选的省委常委履历数据相匹配,实证检验了常委班子成员个体特质和基层工作经历对本省城市营商环境的影响;同时,实证结果表明,常委班子成员的非政府部门基层工作经历有助于各省营商环境的改善,但并未发现常委们的个体特质和政府部门基层经历与本省营商环境水平间存在关联的证据;此外,省委常委们的非政府部门基层经历对当地营商环境优化的积极作用具体体现在提高政府效率和金融服务水平,改善当地市场环境和人力资源供给等四个方面;同时,发现揭示了领导干部在营商环境优化改革中所扮演的关键角色,表明在确立了打造最优营商环境、着力转变政府职能的战略目标后,配齐配强领导班子,激励干部在相关工作中主动担当作为的必要性。

(二) 政策启示

1. 重视探索基层干部队伍培养建设新机制

我国应重视基层干部队伍建设,健全针对基层干部“选育管用”的各项体制机制,从源头上为持续优化营商环境、打造服务型政府提供坚强的组织保障和人才储备,领导干部们的基层经历特别是在非政府部门工作经历对提升他们在营商环境优化工作中的专业能力至关重要。因此,我国可以加强基层组织的营商环境知识培训和能力建设,使之成为基层干部成长过程中的必修课,并通过定期考核提升他们的专业化水平,促使其形成对营商环境优化工作的责任感和紧迫感;探索基层干部交流轮岗的新机制,推动基层政府部门和非政府单位间的干部交流常态化,让更多基层干部有机会进入地方国有企业和事业单位学习、工作,增强他们的专业能力和工作阅历,为今后参与营商环境优化工作做好知识储备。

2. 拓宽选人用人的视野和渠道,确保干部能力与事业发展需求的有效衔接

组织部门应不拘一格用人才,根据各地营商环境优化工作实际科学配好班子,并根据成员背景明确分工,以更好释放集体领导合力,实现人尽其用,而且班子成员中拥有非政府部门基层经历的比例更高将有助于地区营商环境的改善,而班子成员的个体特质并非影响营商环境的有效变量。因此,我国应进一步拓宽选人用人的视野和渠道,地方党政领导班子的核心成员既可以从党政部门内产生,也要注意从企业、科研院所和社会组织当中甄别选拔;更重要的是加强班子成员专业素养和地区工作需要之间的匹配度,在确定职责分工时,可以让那些在非政府基层部门有任职经历的干部更多参与营商环境建设相关工作,确保干部能力与事业发展需求的有效衔接。

3. 提升完善领导干部的专业能力和履职水平

我国从地区打造最优营商环境的长远目标出发,以提升地区公共服务和创新环境为重点补齐领导干部在专业能力和履职水平上的短板。营商环境优化是全面深化改革的重点和难点,也是培育新质生产力的基础工作,不仅覆盖了党和政府的不同职能部门,还涉及政策过程的方方面面。干部非政府部门基层经历对营商环境优化的积极作用主要集中在政府效率、金融服务、市场环境和人力资源等四个方面,而对地区公共服务和创新环境的推动作用并不明显,这就要求组织部门在干部管理实践中突出对领导干部这两方面能力的培养。我国相关部门可以进一步探索建立基层干部主动对接政务服务部门和企业的体制机制,倒逼其提升服务意识和服务水平;对于打造地区创新环境,则可以加强不同省市间的互动交流,为更多基层干部学习发达地区营商环境建设的成功经验提供平台,从而培养他们的开放意识和创新精神;此外,组织部门也需要建立容错纠错机制,明确基层干部在营商环境优化工作中的职责和方向,使其在面对本地区、本单位工作作风和营商环境问题时,具备“干事不避事、担责不塞责”的精神。

参考文献:

- [1] 习近平. 在企业家座谈会上的讲话[J]. 中华人民共和国国务院公报, 2020(22): 5-8.
- [2] 赵剑波. 数字经济高质量发展:理论逻辑与政策供给[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023, 23(4): 78-92.
- [3] 董江爱, 梁俊山. 政府职能转变视角下的资源型地区营商环境优化路径研究——以山西省为例[J]. 中国行政管理, 2020(5): 20-25.
- [4] 中国城市营商环境评价研究课题组, 李志军, 张世国, 等. 中国城市营商环境评价的理论逻辑、比较分析及对策建议[J]. 管理世界, 2021, 37(5): 98-112.
- [5] 南京大学课题组, 孙武军, 徐乐. 我国保险业营商环境评价体系构建——基于江苏省的应用分析[J]. 保险研究, 2020(5): 34-49.
- [6] 文宏, 杜菲菲. 借势赋能:“常规”嵌入“运动”的一个解释性框架——基于A市“创文”与营商环境优化工作的考察[J]. 中国行政管理, 2021(3): 100-106.
- [7] 郎政, 权一章. 财政竞争与债务幻觉:双重张力下营商环境的建设逻辑[J]. 中国行政管理, 2020(9): 29-37.
- [8] 章奇, 刘明兴. 民营经济发展地区差距的政治经济学分析:来自浙江省的证据[J]. 世界经济, 2012, 35(7): 142-160.
- [9] 刘明兴, 张冬, 章奇. 区域经济发展差距的历史起源:以江浙两省为例[J]. 管理世界, 2015(3): 34-50.
- [10] GUO S, GAO N, LIANG P. Winter is coming: early-life experiences and politicians' decisions[J]. The Economic Journal, 2024, 134(657): 295-321.
- [11] LI C, WANG L, ZHANG J. Politician's childhood experience and government policies: evidence from the Chinese great famine[J]. Journal of Comparative Economics, 2024, 52(1): 76-92.

- [12] 高楠, 梁平汉. 为什么政府机构越来越膨胀? ——部门利益分化的视角[J]. 经济研究, 2015, 50(9): 30-43.
- [13] 梁平汉, 高楠. 实际权力结构与地方政府行为: 理论模型与实证研究[J]. 经济研究, 2017, 52(4): 135-150.
- [14] 李克强主持召开国务院常务会议[N]. 人民日报, 2018-01-04(01).
- [15] HAMBRICK D C, MASON P A. Upper echelons: the organization as a reflection of its top managers[J]. *Academy of Management Review*, 1984, 9(2): 193-206.
- [16] 郭瑞, 文雁兵, 史晋川. 地方官员与经济发展: 一个文献综述[J]. 管理评论, 2018, 30(12): 247-256.
- [17] 张尔升. 地方官员的企业背景与经济增长——来自中国省委书记、省长的证据[J]. 中国工业经济, 2010(3): 129-138.
- [18] 张平, 赵国昌, 罗知. 中央官员来源与地方经济增长[J]. 经济学, 2012, 11(2): 613-634.
- [19] 姚洋, 张牧扬. 官员绩效与晋升锦标赛——来自城市数据的证据[J]. 经济研究, 2013, 48(1): 137-150.
- [20] 王贤彬, 徐现祥. 官员能力与经济发展——来自省级官员个体效应的证据[J]. 南方经济, 2014(6): 1-24.
- [21] 张三保, 熊雅. 中国地方官员与区域经济发展研究[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(6): 33-41.
- [22] 龙志和, 莫凡. 官员个人特征对地方政府债务的影响——以“泛珠三角”地级市党政正职为考察对象[J]. 软科学, 2019, 33(7): 139-144.
- [23] 彭以忱, 仲为国. 转轨情境下 PPP 项目风险的微观机制——基于公共部门行为个体特征的视角[J]. 江海学刊, 2021(4): 109-114.
- [24] 彭山桂, 孙昊, 王健, 等. 地方政府土地出让行为中的官员个人效应[J]. 资源科学, 2021, 43(1): 134-147.
- [25] 黄帅. 地方官员专业背景在应对新冠疫情冲击中的作用: 基于企业业绩视角[J]. 南方经济, 2020(8): 33-48.
- [26] 刘杨, 马亮. 内行领导还是外行领导: 专家型领导对组织绩效的影响——中国城市新冠肺炎疫情防控的实证研究[J]. 公共管理评论, 2022, 4(1): 78-105.
- [27] FENG X, JOHANSSON A C. Living through the great Chinese famine: early-life experiences and managerial decisions[J]. *Journal of Corporate Finance*, 2018, 48: 638-657.
- [28] 李志军. 中国城市营商环境评价[M]. 北京: 中国发展出版社, 2019: 1-405.
- [29] 王小鲁, 樊纲, 胡李鹏. 中国分省企业经营环境指数 2020 年报告[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020: 1-233.
- [30] 张三保, 康璧成, 张志学. 中国省份营商环境评价: 指标体系与量化分析[J]. 经济管理, 2020, 42(4): 5-19.
- [31] 刘丽娟. 县域城镇化的区域差异及高质量发展路径[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023, 23(5): 65-76.
- [32] 杨竺松, 燕阳, 张雪君, 等. 中国共产党干部选任的能力导向——来自省委常委的证据(1983—2012年)[J]. 政治学研究, 2021(3): 26-41, 160.
- [33] 麻宝斌, 仇赟. 中国共产党“选贤任能”道路选择与实践研究——基于“任人唯贤”“德才兼备”干部路线和标准的政治学分析[J]. 治理研究, 2018, 34(4): 12-21.
- [34] 吴官正. 闲来笔谭[M]. 北京: 人民出版社, 2013: 36-42.

Cadres' Grassroots Working Experience and Regional Business Environment Construction: An Empirical Study Based on the Resumes of Standing Committee Members of Provincial Party Committees

HUANG Jinglei¹, YAN Yang², YANG Zhusong^{3,4}

(1. School of Social Science, Tsinghua University, Beijing 100084, China;

2. Institute for Chinese Studies, Free University Berlin, Berlin 14195, Germany;

3. Institute for Contemporary China Studies, Tsinghua University, Beijing 100084, China;

4. School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract: This study reveals the structural factors that influence the improvement of the business environment from a humanistic perspective. Using the example of provincial party committee members, it examines the relationship between individual characteristics and grassroots experiences of these members and the improvement of the business environment in various provinces. The research has found that provincial party committee members with grassroots work experience in non-governmental sectors contribute significantly to the enhancement of the local business environment. This enhancement is particularly evident in the improvement of governmental efficiency, financial services, market environment, and human resources in their jurisdictions. However, no significant correlation has been found between the individual characteristics or grassroots experiences in party and government departments of these members and the improvement of the regional business environment. Therefore, continuously optimizing the business environment is fundamental to cultivating new productive forces. China should strengthen the construction of grassroots cadres, employ talents without prejudice, and build robust leadership teams. Aiming at creating the optimal business environment from a regional long-term perspective, the focus should be on enhancing public services and the innovation environment, improving the professional capabilities and performance levels of leading cadres, and continuously promoting the optimization of the business environment.

Key words: national governance; high-quality development; new quality productive forces; business environment; cadre training

(责任编辑: 冯 蓉)