

地方政府如何回应“推进‘一带一路’建设科技创新合作”？ ——一项比较案例研究

阎波¹ 程齐佳¹ 杨泽森² 武龙¹

(1. 西安交通大学公共政策与管理学院, 西安 710049;

2. 清华大学政治学系, 北京 100084)

摘要: 本文通过案例研究探讨了中央政策要求渐变过程中的地方政府回应, 采用“情势-主体-手段-目的”分析框架对推进“一带一路”建设科技创新合作政策背景下上海、陕西和西安的实践进行了比较分析和归纳。研究发现, 在中央政策要求渐变背景下, 地方决策者在“损失厌恶”偏好的影响下根据情势改变而相机决策、顺势而为, 做出动态和非同质化的回应, 展示出权变的主体、手段和目的组合。本研究基于对以往观点的整合提出了解析地方政府回应的系统分析框架, 揭示了地方政府回应多样性的成因, 有助于打开改革背景下地方政府决策的“黑箱”, 对于进一步推动全面深化改革具有重要的参考价值。

关键词: 地方政府回应 “一带一路”倡议; 政府间关系; 政府决策; 问责压力

DOI:10.14120/j.cnki.cn11-5057/f.2019.02.023

引言

在中国由政治-行政高度集中的传统体制向现代化转型的过程中, 地方政府对中央政策要求的回应历来是学术研究关注的一个焦点^[1-2], 也是存在诸多理论纷争且随时空情境动态变化的未解之谜。以往研究表明, 在中央与地方政府围绕特定政策要求不断互动的过程中, 地方政府的回应策略千差万别, 学者们也从不同学科背景和视角出发给出了众说纷纭的解读^[3-4], 然而对这些回应的解析仍缺乏统一的分析框架。更重要地, 在中央与地方政府间关系快速变革的“新时代”, 一方面中央凭借“问责风暴”和强力反腐等举措不断增强对地方的监管和控制, 另一方面又通过“放管服”等一系列改革“赋予省级及以下政府更多自主权”, 营造出张弛兼具和前所未有的制度环境。在此背景下, 许多超前于传统理论的地方政府回应现象开始涌现, 其中一个关键的问题是: 在中央政策要求渐变的过程中, 地方政府会如何做出回应?

事实上, 以往学者虽提出了“中国特色的财政联邦主义”、“政绩锦标赛”、“压力型体制”、“碎片化威权主义”和“科层试验”等卓有见地的观点, 但多为从相对静态、清晰的中央政策目标出发对地方政府行为进行宏观层面的描述, 对上述研究问题的回答仍不充分。在改革开放四十年承前启后的历史节点上, 从动态和中观视角分析梳理地方政府回应中央政策要求的行为特征及其潜在逻辑, 有助于打开地方政府运作与管理的“黑箱”, 理解影响地方决策的关键因素, 对于进一步推动全面深化改革具有重要的参考价值。为此, 本研究以具有国家重大战略意义的“一带一路”科技创新合作为案例分析场域, 识别地方政府回应中央政策要求的特征并做出理论归纳和解释, 为深化理解地方政府回应行为的逻辑提供启示。

研究回顾与分析框架

以往关于中国地方政府行为的研究成果可谓汗牛充栋, 为本研究提供了丰富而多样的理论基础, 但尚难以充分回答本研究的问题, 仍有待进一步整合和发展。

1、地方政府回应研究回顾

面对特定激励机制的主动回应是对地方政府回应行为的一个常见解释。持“中国特色财政联邦主义”观

收稿日期: 2018-06-19

基金项目: 国家自然科学基金项目(71473190); 西安交通大学“一带一路”研究重点项目(Xjj2017222)。

作者简介: 阎波, 西安交通大学公共政策与管理学院副教授, 博士生导师, 博士; 程齐佳, 西安交通大学公共政策与管理学院硕士研究生; 杨泽森, 清华大学政治学系博士研究生; 武龙, 西安交通大学公共政策与管理学院博士研究生。

点的学者将地方政府的行为简化为具有经济理性和信息优势的地方代理者谋求在政治集权而财政-行政分权稳定情境下的“标尺竞争(yardstick competition)”中胜出^[5]。与强调财政激励不同,“晋升锦标赛”假说则更为关注政治激励,将地方政府回应行为视为地方政府领导精英追求晋升的结果^[6]。这些研究将地方政府假定为行为模式相对单一化、同质化和主动追求收益最大化的理性行动者,用以解释地方政府回应经济发展政策要求的目的是和手段。这既得到了许多学者肯定和经验证据支持^[7-8],也引发了许多质疑和不同解释^[9-12]。诚然,财政激励和政治激励都是难以忽略的制度因素,但将激励作为地方政府回应的唯一动因显然过度简化了中国单一制中央集权体制特征和地方行动者的复杂行为动机。

将地方政府回应理解为其对问责导向的控制机制作出的被动反应则提供了另一个基本的视角。“压力型体制”学说将县乡地方政府视为被动的行动者,认为其回应行为是目标责任制自上而下压力传导和责任控制的结果,在政策任务目标明确和资源稀缺条件下,过度的问责压力会使基层干部的行为目的和手段出现偏差^[13,14]。另一些研究则依据“命令-遵从(command-compliance)”模型,认为地方政府会遵从于自上而下的问责压力^[15,16]。然而,这些描述同样过度简化了地方政府的决策理性与行为模式,并非在所有政策领域和组织场域都适用。例如,严格意义上的目标责任制主要存在于省级及以下地方政府,国务院并未对省级地方政府开展综合性的目标责任考核,近年来中央政府部门仅就安全稳定、环境保护等少数指标与省级地方政府签订了专项的目标责任合同,因而很难将所有地方回应行为归因于目标责任制的控制机制及其问责压力。

在融合“压力型体制”和“晋升锦标赛”的基础上,“行政发包制”假说进一步强调了拥有充分执行权和自由裁量权的地方政府在问责压力、财政激励和晋升激励共同作用下,将有限注意力用于最大限度地完成晋升考核的指标,从而导致一些中央政令要求形同虚设而另一些国家战略则能够严格落实^[17]。“渐进调适框架”假说同样没有将激励机制或控制机制视为解释地方政府回应行为的唯一因素,而强调地方政府行为是多重制度逻辑作用的动态后果,即地方政府在与多元利益相关者互动过程中对各类压力做出即兴回应和不断调适,以追求短期和累进收益的最大化^[18]。这些研究表明,在单一制中央集权体制下,强制性的问责压力、诱导性的财政激励和晋升激励以及人情关系等各种非正式因素令地方政府回应的方式呈现出高度的权变特征。

以往研究对回应的权变特征及其起源进行了多角度的解构。“碎片化威权主义”学说强调中国政府“条块分割”和中央政府“碎片化决策”的体制特征,说明在科层间纵向维度和部门间横向维度上存在着复杂的互动,给予地方政策变通的策略空间^[19,20],既可能导致地方政府的回应行为偏离中央意图^[21],也可能不会影响中央政府的战略落实^[22]。无独有偶,“科层试验”假说也强调央地互动对地方政府回应的影响^[23],认为央地双方各自的政策目标和手段都是在互动中形成的,中央甚至需要依赖于地方政府的回应来判断如何进一步优化调整政策^[24]。“运动式治理”研究则强调对地方政府动态的回应本身进行更细致的探讨,展示出回应者的集体行动具有“核心-边缘”结构^[25]和以调整资源配置为代表的不同手段组合^[26],如地方政府会根据地方环境规制的紧迫性与自身环境监测能力来调整对中央环境保护政策的执行程度^[27]。

总体上看,以往研究细致地刻画了地方政府对特定类型政策的回应策略,但缺乏统一的分析框架,反而形成了炫目的“概念丛林”,容易令人落入管中窥豹、只见一斑的陷阱。具体而言,在经济发展等中央意图鲜明、具有“强激励”特征的政策领域,学者们更倾向于描绘出主动的、进取型的地方政府形象;在“维稳”、环境治理和计划生育等中央政令严厉、具有“强问责”特征的政策领域,学者们更关注那些被动的、避责型的地方政府行为;在社会保障、节能补贴等中央政策要求具体但激励或问责机制乏力的政策领域,地方政府的回应常被描述为各式各样的变通。在这些研究中,中央政策要求往往是相对清晰的、静态的、迫切的,相应的地方政府回应也被描述为组织整体确定性的行为。但是,现实实践当中的情形可能更为复杂,不仅中央政策可能具有在模糊和清晰之间变换的时变特征,地方政府的回应也相当多样和易变,多元化的政策执行部门及其举措蕴含着随中央政策演变而产生的丰富变化,亟待研究者弥补在此议题上的空白。

2、SAME: 一个整合性分析框架

从以往研究来看,地方政府对中央政策要求的权变回应是一个面对多重制度约束的组织复杂决策问题,会因决策条件的演化而呈现出复杂的回应策略^[28]。中央政府的“一带一路”建设是新涌现的国家外交战略性议题,尽管向外界传递出强烈的意图,但起初并无明晰的具体政策目标,给地方政府决策带来了不小的挑战。对于推进“一带一路”建设科技创新合作这样衍生于国家战略、由多个中央政府部门联合推动并逐渐形

成的政策主题,中央政策要求存在由模糊到清晰的变化特征,而地方政府过去在此类事务中并不起主导作用^[29],却又不可能忽略中央意图。这种情形虽然并不罕见,但又不同于传统意义上政策执行,也不同于政策试验或试点,即地方政府在中央政府部门的“顶层设计”下实施具体政策或地方以创新实践来引发中央政策的改变^[30],难以简单套用传统的理论框架。

在此背景下,要更为准确和系统地理解在中央政策渐变过程中的地方政府回应,一个更具整合性的分析框架十分必要。组织理论中的“压力-回应”逻辑提供了一个分析地方政府回应中央政策要求的重要起点,指出面对广义制度压力的组织为了获得和维持其合法性(legitimacy,又译为正当性)与资源,会根据压力来源和潜在后果、制度要求及手段和不确定性等情境因素的差异而采用不同的回应策略^[31]。在公共管理领域,通常由多个部门来协同推进政策或实施改革,即政府回应是多个行为主体在特定情境下的共同表现^[32]。无论是问责导向的控制机制还是基于结果的激励机制,都会给予组织以压力,进而令能力、资源和文化不同的政府组织在变革情境中表现出创新等进取性(proactive)回应或被动应对等防御性(defensive)回应^[33]。从“压力-回应”视角看,可以将地方政府对中央政策的回应简约为地方行动者基于对中央政策要求的认知,在压力所代表的多重制度约束条件下进行的决策,如图 1 所示。

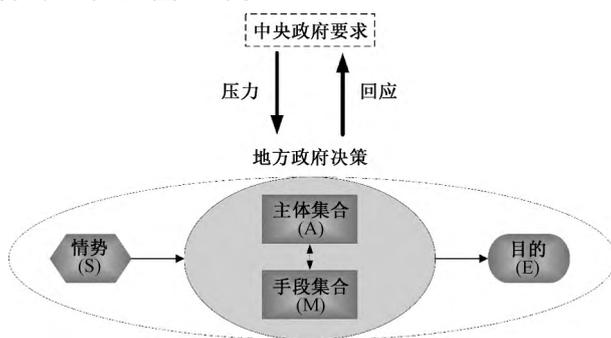


图 1 地方政府回应中央政策要求的分析框架

根据梳理以往研究和对实践的考察,本文提出地方政府的回应决策方案具有情势(situation)、主体(actor)、手段(means)和目的(ends)四个要素(简称 SAME)。情势即决策者所认知的具体时空情境因素,管理活动就是决策者在特定环境下面对具体情势而做出决策的过程^[34,35],管理的高度情境依赖特征决定了情势是决策方案的起点。根据对情势的判断,决策者配置相应的执行主体和手段,以实现预期的目的,这就形成了常见的“目的-手段链”(chain of means-ends)^[36]。前文综述的以往研究表明,地方政府在回应中央政策要求时的主体和手段具有高度多样化的组合,而这种变化既是基于情势的选择,也反映出特定的行为目的。SAME 框架表明,即使同样是面对自上而下的压力,处于不同情势的地方政府对其认知判断也可能不同,会以特定的参与主体及手段达成不同的目的,从而令人观察到不同的回应。

相对模糊的中央政策要求给地方政府回应带来了很强的制度环境不确定性。研究表明,对不确定性的认知会影响决策者的行为反应^[37],地方政府决策者也不例外。面对不确定性,当地方政府决策者认为自己所处的情势不佳时,更可能以进取性回应来寻求收益(例如启动改革或常见于地方舆论的“追赶超越”),而当其处于相对优势时,则倾向于付诸更谨慎的防御性回应以规避损失,而这些回应都是以规避潜在的责任追究(blame-avoidance)为前提的^[38]。有限理性的决策者以所处情势为参照,在“损失厌恶”的偏好下会更关注于“避害”而非“趋利”。当惩罚性后果越严重时,政府决策者越可能以展示性(presentational)的进取性回应来营造更好的形象,从而规避责任^[39]。在那些具有相对较强探索性和较高风险的政策领域,地方政府回应的自主性更为鲜明^[40],其情势、主体、手段和目的的组合也更明显。例如,在政治舞台上,地方主政者会采用多种印象管理策略来凸显自己的竞争优势以获得关键受众的认可^[41]。

研究设计

1、研究方法

由于研究问题具有很强探索性,故本研究侧重于从现象中提炼理论观点并进行阐释,故而采用了案例研究设计,运用复制逻辑法则归纳案例中的理论命题^[42],而不是进行假设验证。具体地,本研究通过应用分析

框架和分析性叙事进行结构化的案例比较,以提炼潜藏在地方政府决策背后的规律^[43]。

2、案例选择

在“一带一路”建设所涉及的国内重点省市中,我们选取了上海、陕西与西安作为案例分析对象。其理由在于:第一,在中国的五级政府架构中,省级政府与副省级城市政府有较大的法定决策权,相对更符合本研究的旨趣。第二,上海与陕西分别处于中国的东部与中西部,具有明显的社会经济条件差异,而作为“一带一路”战略支点城市的上海与定位于“丝路节点城市”的西安又均为国家中心城市,在一定程度上可兼顾东西部地方政府的差异性与代表性。第三,目前公开发布了关于推进“一带一路”建设科技创新合作相关政策举措的地方政府并不多,其中上海、陕西与西安的数据资料最为完整,能够满足本研究需要。

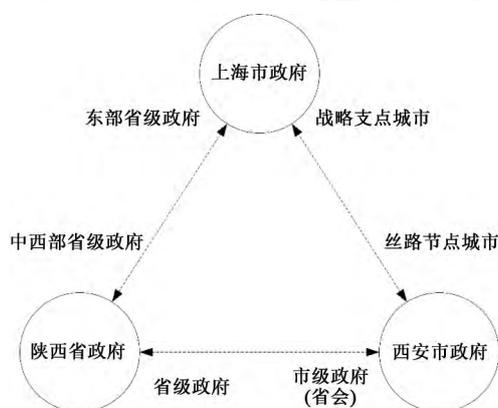


图2 案例选择策略

如图2所示,上海、陕西和西安三个案例之间具有可以成对比较的属性,可以反映出地方政府回应的层级差异(陕西-西安)、地区差异(陕西-上海)和城市差异(上海-西安)。为了兼顾分析的简约性以及解释力,结合“求同法”和“求异法”的优点,本研究采用了嵌套的配对比较(nested paired comparison)分析策略^[44],对三个案例进行两两比较。

3、数据收集与分析方法

本研究所用政策文本均取自相关地方政府公开的文件资料。由于科技创新合作只是“一带一路”建设中的一个具体议题,而各地发布的多为综合性政策文本,为了便于归纳,我们以科技部等四部委《推进“一带一路”建设科技创新合作专项规划》(简称《专项规划》)为参照,筛选了从2013年9月到2017年12月期间各个地方政府在推进“一带一路”建设中涉及科技创新合作事项的主要政策文本,如表1所示。

表1 政策文本基本信息

地区	时间	发文机构	名称	字数
陕西	2015.07	省政府办公厅	《陕西省“一带一路”建设2015年行动计划》	6564
	2016.05		《陕西省“一带一路”建设2016年行动计划》	4147
	2017.04		《陕西省“一带一路”建设2017年行动计划》	4522
西安	2015.12	市政府办公厅	《西安市“一带一路”建设2016年行动计划》	4568
	2017.01		《西安市系统推进全面改革创新试验打造“一带一路”创新中心实施细则》	10562
	2017.07		《西安市“一带一路”建设2017年行动计划》	2543
上海	2017.10	市发展和改革委员会	《上海服务国家“一带一路”建设发挥桥头堡作用行动方案》	9723

本研究采用基于文本分析的社会网络分析方法^[45,46]以展示地方政府回应主体的“核心-边缘”结构和权变的手段组合。具体地,我们由三位研究者分别独立对每个案例的政策文本等信息进行归纳和编码(存在异议的编码最后经由集体讨论确定),将质性资料转化为定量数据,进而运用Ucinet 6软件包中的Netdraw程序进行可视化分析。另外,在二手数据的分析过程中,我们选择了部分地方政府知情人士开展深度访谈,以满足数据的三角验证(triangulation)要求,并将所收集的证据与理论框架相联系。

案例分析

推进“一带一路”建设科技创新合作源自于 2013 年秋季习近平总书记提出的“一带一路”倡议,但是在一段时间内并未成为正式的中央政策要求,而是经历了从模糊到明确的过程,体现出中央政策要求渐变的特征。2015 年 3 月,国家发展改革委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(以下简称《愿景与行动》),形成了国家层面的第一份指导性政策文本,明确指出要“加强科技合作”“共同提升科技创新能力”。以此为分界点可以划分出两个时段:从 2013 年 9 月至 2015 年 2 月为政策酝酿期,尽管“一带一路”建设主题之一就是科技创新合作,但在本阶段中央政府只表达了政策意图而没有提出具体政策要求;在 2015 年 3 月《愿景与行动》出台之后为政策确定期,科技部等四部委于 2016 年 9 月出台的《专项规划》给出了相对明确的政策体系框架,并且国家主席习近平于 2017 年 5 月明确指出“要将‘一带一路’建成创新之路”,以“一带一路”科技创新合作为主题的政策体系变得清晰(如图 3 所示)。

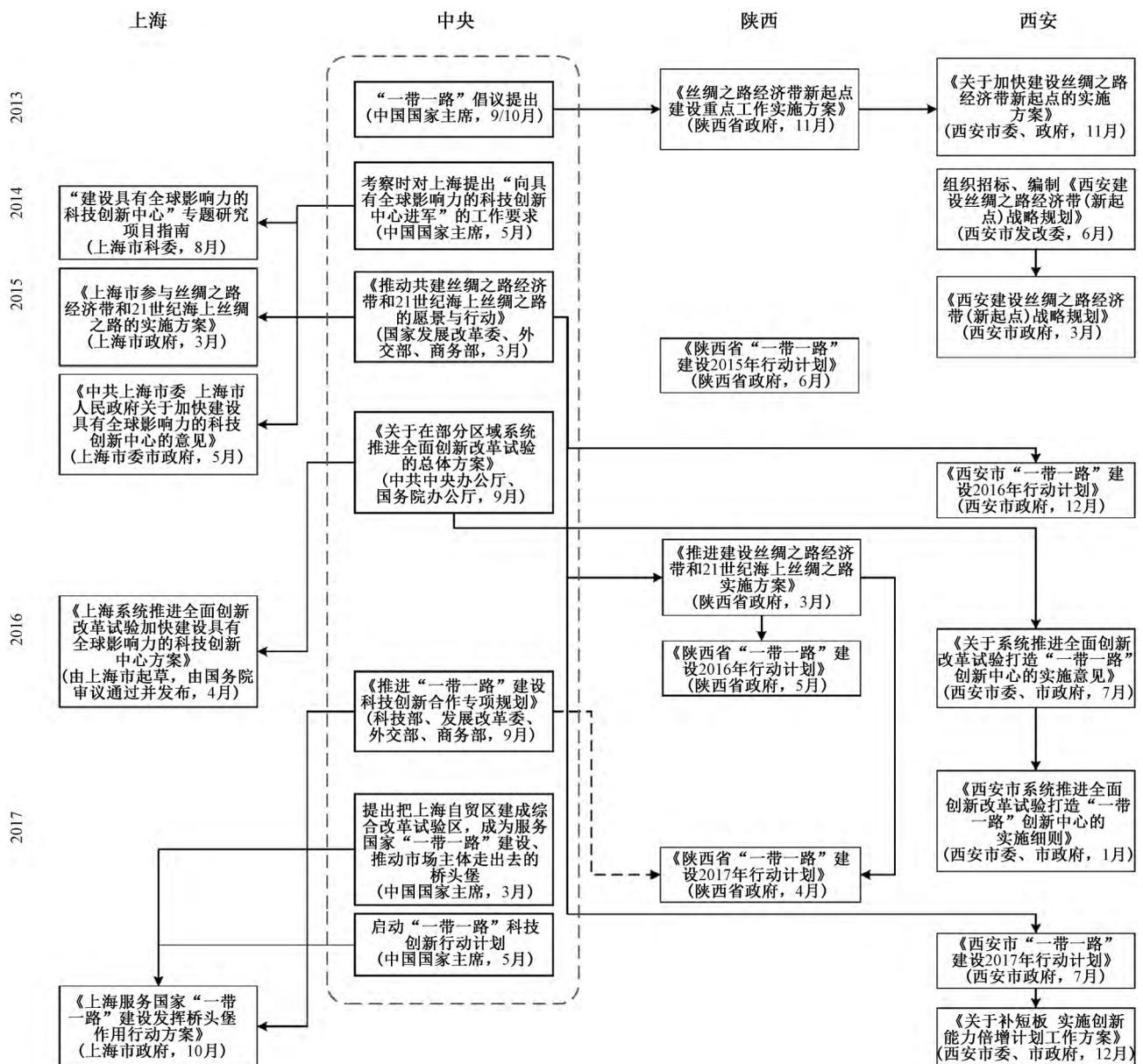


图 3 政策文件梳理

1、情势

从地缘和发展阶段特征上看,上海是国家中心城市、超大城市、首批沿海开放城市、长江经济带的龙头城

市和“G60科创走廊”核心城市,是中国科技创新水平最高的地区之一,建有国内首个自由贸易区,具备深度参与“一带一路”建设科技创新合作的竞争优势,自然地成为了落实中央政策意图的战略支点城市。同时,上海作为直辖市,其党政主要领导的政治位阶一般高于他省同级职务^[47],其政治定位也更高。相比之下,陕西位于内陆腹地,尽管其科技资源较为丰富但分布高度集中在省会西安,且陕西与西安近年来经济发展压力较大、劣势相对明显。例如,陕西2013年的人均GDP相当于上海的47.38%,而当年西安的人均GDP约是陕西的1.32倍。然而,2013年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和同年中央经济工作会议先后明确提出要推进丝绸之路经济带建设,这为作为古代丝绸之路起点的陕西和西安提供了难得的发展机遇。

从政策酝酿期到确定期,三个案例中的情势发生了戏剧性的变化。尽管“一带一路”沿线国家工业化、信息化水平大多不高,与中国开展科技创新合作并非易事^[48],但在政策酝酿期各地均对“一带一路”倡议作出了积极表态。由于国家主席习近平在提出“一带一路”倡议时专门提及了“陕西西安”^①,给予了陕西和西安有利的预期,也提供了相对明显的制度压力。相比之下,具有显著发展领先优势的上海则在此阶段缺乏明显的政策机遇和制度压力,没有必要在不确定性较强时做出进取性的回应。尽管2014年5月习近平总书记在上海考察调研时提出要建设全球科技创新中心,但没有证据表明这与“一带一路”建设存在直接关联,而据随后短期内密集的政府动态来看,上海也并未将科技创新中心建设与“一带一路”建设置于同一个政策框架之下。例如,当年的《上海市软科学研究计划“建设具有全球影响力的科技创新中心”专题研究项目指南》并未将“一带一路”议题纳入其中。

然而在政策确定期,随着中央政策要求的明朗化,促成上海作出进取性回应的情势趋于明显。2015年3月的《愿景与行动》中提及上海5次、西安2次、陕西1次,同年5月的《关于在部分区域系统推进全面创新改革试验的总体方案》将上海和西安列入国家系统推进全面创新改革试验区域,而陕西不在其中。次年的《专项规划》明确了中央政策的框架,而2017年的“一带一路”科技创新行动计划对地方政府提出了更具体的政策要求。其中最关键的制度压力体现在习近平总书记在2017年3月提出要把上海自由贸易试验区建设成为“服务国家‘一带一路’建设、推动市场主体走出去的桥头堡”,给予了上海明确的定位。与政策酝酿期对陕西和西安的“故乡”“起点”提法相比,政策确定期内中央对上海的期望最高、上海面临的不确定性也相对最低,作为陕西省会的西安次之,而陕西的情势趋于微妙。此外,陕西和西安的党政“一把手”均在此阶段先后更替,尤其是西安领导更替与中央反腐直接有关,上海则没有变化。

2、主体

地方政府推进“一带一路”建设科技创新合作的主体包括其负责决策的领导机构与负责具体政策的多个部门。从政策酝酿期到确定期,上海在领导机构设置上与中央政府保持了同步,而陕西和西安则呈现出明显差异。在中央政府层面上,“一带一路”建设工作领导小组于2015年上半年成立,组长由中共中央政治局常委、国务院副总理担任。同年,上海成立了市“一带一路”建设工作领导小组,由市委常委、常务副市长担任组长;次年,成立了由市委书记任组长的推进科创中心建设领导小组。陕西于2014年成立了以省长为组长的陕西省推进丝绸之路经济带新起点建设领导小组,副组长由常务副省长、分管副省长和西安市市长担任,而西安于2013年11月成立了全市落实共建丝绸之路经济带战略工作领导小组。在中央政府层面明确领导小组设置后,陕西在2年之后、西安在3年之后才各自将其领导机构调整或更名为“推进‘一带一路’建设工作领导小组”。相比之下,陕西和西安在政策酝酿期明显地表现出了进取性回应,但在政策确定期的回应则相对有了延迟。

另一方面,在政策确定期,三个案例中的参与部门呈现出不同的协同关系。总体上看,各地在政策酝酿期均未明确政策参与部门及其协同关系。在进入政策确定期后,陕西最早明确了部门分工,确立了以科技厅、发改委、商务厅和少数市区政府等为核心部门的协同体系,且其“核心-边缘”结构的逐年变化相对稳定(如图4所示),核心部门之间未见显著的地位差异。西安紧随陕西之后明确了部门分工,且一开始与陕西的参与部门高度对应,而随着2016年6月国务院批复同意《西安市系统推进全面创新改革试验方案》以及当年年底市委书记更替,参与部门发生了大幅度调整,但在次年又发生了戏剧性转变(如图5所示)。上海在中央明确其

^①2013年9月7日,国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学演讲时说“我的家乡陕西,就位于古丝绸之路的起点”,并在随后访问乌兹别克斯坦时多次称西安为丝绸之路起点和自己的故乡。

在政策酝酿期,陕西和西安的回应手段相对明确且具有自主性,主要关注于建设既有的本地科技创新平台。陕西及西安均在 2013 年出台了加快建设丝绸之路经济带新起点的举措,强调开发利用本地丰富的科技资源,但相关举措多沿袭了发展本地科技产业的传统思路,面向“一带一路”沿线国家科技创新合作的举措并不多。进入政策确定期后,随着中央政策要求趋于明确,陕西在 2017 年新增 6 条促进科教发展的具体措施,并且更加强调主动与“一带一路”沿线国家开展国际合作,其相关措施的外向性明显提升。但总体而言,陕西的回应手段改变相对平缓。

西安的政策手段变化与其参与部门基本上保持了同步,在 2017 年 1 月出现了数量激增,而随后又呈现明显回落趋势。在 2017 年初对接和细化《专项规划》政策要求之外,西安还增加了产业能力全面改革创新与提升、产业项目合作和企业发展等内容,呈现出更加积极主动的回应姿态。从西安提出的政策举措内容来看,落实这些举措不仅需要强大的地方财力配套,而且也需要得到省级政府的坚定支持,如若效果不彰反而会令主政者陷入被动。因而,这种激增可以看作领导履新后的展示性和进取性回应,而回落则在很大程度上反映出地方领导在获得关注之后的理性调整和谨慎。在引人关注的政策手段激增之后,“大西安建设”成为西安的主要施政目标,科技局、工信委等涉及“一带一路”科技创新合作的核心参与部门也在 2017 年上半年更替了主要领导,趋向谨慎的回应也就在情理之中。

进入政策确定期后,上海出台了一系列政策举措作为对中央政策的正式回应,较之于陕西和西安更为突出。2015 年,上海开始将具有全球影响力的科创中心建设与“一带一路”建设等国家战略联动,主要聚焦于经贸投资、金融合作、基础设施、人文交流等四个重点领域全面推进。随着“建设桥头堡”这一定位的明确,上海于 2017 年 10 月公开发布了《上海服务国家“一带一路”建设发挥桥头堡作用行动方案》,聚焦于包括科技创新在内的六个重点领域。与西安 2017 年初的回应相比,上海发布的科技创新合作政策举措与《专项规划》中的重点任务高度重合,丝毫未见逾越,其回应与中央政策要求较为同步。

4、目的

在政策酝酿期,上海起初定位于建设成为国际经济、金融、贸易和航运等“四个中心”,并未与推进“一带一路”建设科技创新合作相挂钩。作为对党中央“加快建设具有全球影响力的科技创新中心”要求作出积极回应,2014 年上海形成了“五个中心”建设目标。进入政策确定期后,针对中央全面深化改革领导小组第十二次会议提出的全面改革创新试验要求,上海形成了《上海系统推进全面改革创新试验加快建设具有全球影响力的科技创新中心方案》并获得国务院批复,将“建设全球有影响力的科技创新中心”与“全面改革创新试验”整合,制定了不同阶段的目标,尤其提到“形成一批向全国复制推广的改革经验”。2017 年,上海进一步将这些目标与自贸区建设等整合纳入“桥头堡”建设目标体系,明确提出“把服务国家‘一带一路’建设作为上海继续当好改革开放排头兵、创新发展先行者的新载体”。在回应中央政策要求的动态过程中,上海的目标定位虽发生了多次调整但始终与中央保持同步,推进“一带一路”建设科技创新合作的意涵愈加丰富。

与上海相比,陕西和西安的回应同样强调成为“中心”,但更集中于追求“新”,即新的区域发展定位。政策文本显示,陕西和西安在描述自身定位时,先后出现了“西部开发战略新支撑”、“丝绸之路经济带新起点”、“西部科学发展新引擎”、“内陆改革开放新高地”等政治修辞,反映出地方政府在回应时渴望摆脱发展滞后地区形象的倾向。西安一直试图破解其丰富的科技教育资源与滞后的经济发展之间“两张皮”现象,突出其作为“一带一路”重要节点城市的地位,希望通过该平台搭建联系实现科技创新的“西向合作”,并将积极参与丝绸之路经济带建设视为宣传西安的绝佳机会。陕西面临的情势与西安相似,在追求“新”定位方面与西安呈现出高度重合的状态。较之于上海,陕西和西安的回应更强调主动吸引中央政府的注意力及相应的资源投入,而不是突出对上遵从。

这种引人注目的回应倾向还体现在陕西和西安对自身发展目标的定位呈现出主动探索而富于变化的状态。陕西于 2014 年明确提出建设国家科技创新中心,在 2017 年又提出要构建成为“一带一路”国际产能合作中心、科技教育中心及其他三个“中心”。由于这些目标在此前已经列入了本省“十一五”和“十二五”规划,故而陕西的定位并未推陈出新;相比之下,西安回应的主动性更为鲜明。西安于 2014 年提出逐步建成丝绸之路经济带的科技研发中心及其他五个“中心”,2016 年提出建设“一带一路”创新中心,接着在 2017 年初又向中央政府提出将其列入国家中心城市的诉求并获得肯定;随后,西安进一步提出“硬科技之都”的定位,而

2017年《关于补短板实施创新能力倍增计划工作方案》则提出将西安建设成为国家重要的科学原始创新中心、产业技术创新中心、创新环境和制度示范中心,到2021年进入国家创新型城市前列、成为“一带一路”创新之都。尽管中央政策要求由模糊转向清晰,但并未像对待上海那样将其发展正式升格为国家战略,给西安留下了不断探索最能体现自身亮点发展方向的空间。

结果讨论

上述分析表明,在中央政策要求渐变背景下,地方政府对中央政府要求的回应具有动态、权变和非同质化特征。在政策酝酿期和确定期,地方政府根据情势改变而相机决策、做出不同回应,展示出权变的主体、手段和目的组合。从案例分析来看,在中国特色的政府管理体制下,地方政府都会积极做出表态,但在回应渐变中央政策的行动方面要求至少包含三种倾向。第一种是跟随中央政策要求,与中央部委保持步调一致,完成自上而下的“规定动作”。第二种是在不违背中央政策意图前提下,主动寻求“政策之窗”,以较低成本最大限度地“蹭风口”。第三种介于上述二者之间,既非对中央政策要求亦步亦趋,也较少进行大幅度的突破,甚至会以“新瓶装旧酒”的方式因循已有举措。地方政府随着情势变化而选择性地做出回应,从而形成了央地互动的复杂图景。

要理解这种回应倾向的多样性就需要回溯到深层次的体制因素。中国政府管理体制的一个突出特征是向上负责制,它决定了地方政府会努力达成自上而下的意图^[49]。另一方面,中央政府通常会相机发布清晰指令和模糊指令^[50],使地方政府领导在决策时面临着较强的不确定性。由于地方政府领导的升迁首先取决于他能否获得进入下一阶段竞争的资格^[51],因而地方政府领导必须估量每一次回应决策的得失。如果不能对中央政策要求做出符合其预期的回应,地方政府领导可能面临着显在的惩罚(例如因违规导致的行政问责)或潜在的损失(例如丧失晋升机会)。相反,如果地方政府领导能够及时、恰当地做出回应,则能向中央政府显示其忠诚、可信^[10],从而增加获得竞争资格的可能性。尽管自改革开放以来央地关系一直处于调整之中,但这种带有政治淘汰赛色彩的管理体制始终发挥着巨大的作用^[52]。

因此,本研究形成的一个理论命题是:在“损失厌恶”偏好的影响下,当地方政府已经处于相对优势时,面对不确定性的决策者倾向于做出相对谨慎而非进取性的回应。上海在全国发展中具有巨大的领先优势,在推进“一带一路”建设科技创新合作领域具备相对优越的发展条件,其具有较高政治位阶的主政者也深知中央政府对上海寄予厚望。如果这些决策者在中央领导极为看重的议题上处置失当,不仅其合法性会遭受质疑,还可能面临一定的损失。由于推进“一带一路”建设科技创新合作涉及多个具有较强探索性和较高风险的政策领域,且缺乏成熟先例可循,当上海并不明确中央政策要求时,贸然推进并非明智之举。另一方面,在中央政策要求渐变过程中,情势特殊的上海又必须敏锐跟进。从单一制中央集权制的历史实践来看,中央政府历来都关注央地关系的平衡状况^[53],理性的地方政府也深谙此理。因此,积极表态并与中央部委保持同步成为上海回应中央政策要求的合理选择。

然而,当地方政府处于相对劣势时,其决策者更倾向于在不违背中央意图的前提下适时表现出富有进取性的回应,这构成了另一个理论命题。与上海等一线、发达城市相比,西安目前的发展水平存在较大差距,有学者将此类城市称之为“近代衰落政治型城市”^[54]。作为汉唐时代的全国行政中心和当代“亚欧大陆桥”中国段交通枢纽,西安具有鲜明的地缘特征、历史文化传统和较为丰富的科技、教育资源,具备实现美好发展前景的必要条件。“一带一路”倡议更透露出中央政府对西安的关注,尽管并未将其像上海一样升格至国家战略层面,但却为其打开了“政策之窗”。当察觉到中央政府向其开放政策机会时,背负压力的地方政策企业家(policy entrepreneurs)会将国家意图与地方发展目标打包整合,表现出较强进取性,在表达政治忠诚的同时争取政策资源,以较低成本最大限度地“蹭风口”。然而在具体回应行动上,地方决策者仍不失其谨慎与理性,在特定时期以展示性的方式吸引中央政府关注后,依然会选择适当收缩和调整方向。

第三个理论命题指向了回应中的印象管理,即情势不突出的地方决策者会以展示性回过来塑造其积极形象。与上海和西安相比,陕西在中央政策要求渐变整个过程中的回应似乎不具备太强的“存在感”,在推进“一带一路”建设科技创新合作中的参与度比较有限^②。无论在政策酝酿期还是确定期的情势方面,陕西面临

^②例如,根据国家信息中心在2016-2018年间发布的“省区市参与度指数”来看,上海连续三年位于第三名,而西北地区的省市参与度水平相对较低,其中西北地区得分最高的陕西在排名上也位于西南地区的云南之后。

的压力和不确定性都并非最突出的;在主体、手段和目的方面,陕西的回应表现中规中矩,既不像上海那样与中央高度同步,也不像西安那样展示出明显的自主性和变化,对“新”发展定位的追求相当有限。借鉴 Zhu 和 Zhao 关于地方政策目标和工具形成于央地互动过程的观点^[24],从中央政府将上海和西安列入国家系统推进全面改革创新试验区并先后批复同意其方案等事实来看,陕西对中央政策要求的回应特征的确伴随着相对淡化的央地互动;而从“损失厌恶”偏好的角度看,在科技创新合作领域主导性有限的省级政府遵循行政惯性,因循并整合既有政策体系,并适时突出遵从于中央指令的积极形象,恰恰是一种权衡利害、现实可行的方式。

事实上,在中央政策要求渐变过程中,尽管地方政府的回应倾向不局限于以上三种类型,但本研究已在 Modell^[32]和 Verhoest 等^[33]研究基础上初步廓清了分析地方政府回应的一个基本框架。在由情势、主体、手段和目的所构成的决策集合中,各项要素的变化组合使得地方决策者的回应展现出诸多富于特色的表现,令人不再局限于从单一视角对地方政府回应做出描述。这些回应倾向都是有限理性的地方决策者相机决策、顺势而为的结果,也呼应并发展了 Hood 等学者^[38,39]关于决策回应的理论观点。

结 语

本文通过案例研究探讨了中央政策要求渐变过程中的地方政府回应,采用“情势-主体-手段-目的”分析框架对推进“一带一路”建设科技创新合作政策背景下上海、陕西和西安的实践进行了比较分析和归纳。研究发现,在中央政策要求渐变背景下,地方政府根据情势改变而相机决策,做出动态和非同质化的回应,展示出权变的主体、手段和目的组合。这些回应是有限理性的地方决策者在“损失厌恶”偏好的影响下顺势而为的结果:当地方政府已经处于相对优势时,面对不确定性的决策者倾向于做出相对谨慎而非进取性的回应;当地方政府处于相对劣势时,其决策者更倾向于在不违背中央意图的前提下适时表现出富有进取性的回应。

在以往研究纷繁、观点多样但缺乏统一的分析框架的背景下,本研究基于对以往观点的整合提出了解析地方政府回应的系统分析框架,从情势、主体、手段和目的四个方面分析地方政府对自上而下压力的回应特征。以往研究多从相对静态、清晰的中央政策目标出发对地方政府行为进行宏观描述,或就地方政府对特定类型政策的回应策略进行细致刻画,难以令人更全面地理解地方政府回应渐变中央政策要求的行为特征及其潜在逻辑,而本研究弥补了这一缺憾。本文的案例展示出了地方政府在中央政策要求渐变过程中的决策倾向,揭示了地方政府回应多样性的成因,有助于打开政府决策的“黑箱”,理解改革背景下地方决策的关键影响因素,对于进一步推动全面深化改革具有重要的参考价值。

作为探索性研究,本研究受数据资料可获得性等限制,尚难以运用大样本数据和更复杂的定量分析工具对地方政府回应进行探究。在未来研究中,我们拟结合更多案例比较来进一步精炼和拓展理论,运用更多技术手段对理论假设进行检验,进一步强化理论的解释力和可靠性。

参考文献:

- [1] 王沪宁. 中国变化中的中央和地方政府的关系: 政治的含义[J]. 复旦学报(社会科学版), 1988(5): 1-8
- [2] 李芝兰. 当代中国的中央与地方关系: 趋势、过程及其对政策执行的影响[J]. 国外理论动态, 2013(4): 52-61
- [3] Gong T., Wu A. M. Central Mandates In Flux: Local Noncompliance in China[J]. Publius: The Journal of Federalism, 2012, 42(2): 313-333
- [4] Yan H., Van Rooij B., Van Der Heijden J. The Enforcement-Compliance Paradox: Implementation of Pesticide Regulation in China[J]. China Information, 2016, 30(2): 209-231
- [5] Jin H., Qian Y., Weingast B. R. Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89(9-10): 1719-1742
- [6] Li H., Zhou L. Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China[J]. Journal of Public Economics, 2005, 89(17): 43-62
- [7] Bo Z. China's Elite Politics: Governance and Democratization[M]. Singapore: World Scientific, 2010
- [8] Yu J., Zhou L. A., Zhu G. Strategic Interaction in Political Competition: Evidence from Spatial Effects Across Chinese Cities[J]. Regional Science and Urban Economics, 2016(57): 23-37
- [9] Guo G. Retrospective Economic Accountability Under Authoritarianism: Evidence from China[J]. Political Research Quarterly,

2007, 60(3): 378-390

- [10] Oppen S., Nee V., Brehm S. Homophily in the Career Mobility of China's Political Elite [J]. *Social Science Research*, 2015, 54(3): 32-52
- [11] 陶然 陆曦 苏福兵 等. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思 [J]. *经济研究*, 2009, 4(7): 21-33
- [12] Wong S. H. W., Zeng Y. Getting Ahead by Getting on the Right Track: Horizontal Mobility in China's Political Selection Process [J]. *Journal of Contemporary China*, 2018, 27(109): 61-84
- [13] Edin M. State Capacity and Local Agent Control in China: Ccp Cadre Management from a Township Perspective [J]. *The China Quarterly*, 2003, 173(3): 35-52
- [14] 王汉生, 王一鹤. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑 [J]. *社会学研究*, 2009, 24(2): 61-92
- [15] Wu J., Zuidema C., Gugerell K., et al. Mind the Gap! Barriers and Implementation Deficiencies of Energy Policies at the Local Scale in Urban China [J]. *Energy Policy*, 2017, 106(20): 1-11
- [16] Li L. C., Painter M. Shirkers or Toilers? Local Strategic Action and Education Policy Under Fiscal Abundance [J]. *Journal of Contemporary China*, 2016, 25(102): 851-866
- [17] Zhou L. A. The Administrative Subcontract: Significance, Relevance and Implications for Intergovernmental Relations in China [J]. *Chinese Journal of Sociology*, 2016, 2(1): 34-74
- [18] Zhou X., Lian H., Ortolano L., et al. A Behavioral Model of "Muddling Through" in the Chinese Bureaucracy [J]. *China Journal*, 2013, 70(4): 120-147
- [19] Lieberthal K. G., Lampton D. M. *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China* [M]. Berkeley: University of California Press, 1992
- [20] Mertha A. "Fragmented Authoritarianism 2.0": Political Pluralization in the Chinese Policy Process [J]. *The China Quarterly*, 2009, 200(4): 995-1012
- [21] Qian J., Mok K. H. Dual Decentralization and Fragmented Authoritarianism in Governance: Crowding out Among Social Programmes in China [J]. *Public Administration & Development*, 2016, 36(3): 185-197
- [22] Huang D. Top-Level Design and Fragmented Decision-Making: A Case Study of an Soe Merger in China's High-Speed Rail Industry [J]. *Journal of Contemporary China*, 2018, 27(109): 151-164
- [23] Heilmann S., Shih L., Hofem A. National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China's Torch Programme [J]. *The China Quarterly*, 2013, 216(4): 896-919
- [24] Zhu X., Zhao H. Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China [J]. *Policy Studies Journal*, 2018, In Press
- [25] 刘骥 熊彩. 解释政策变通: 运动式治理中的条块关系 [J]. *公共行政评论*, 2015, 8(6): 88-112
- [26] Kennedy J. J., Chen D. State Capacity and Cadre Mobilization in China: The Elasticity of Policy Implementation [J]. *Journal of Contemporary China*, 2018, 27(111): 393-405
- [27] Wang R., Wijen F., Heugens P. P. M. A. R., et al. Government's Green Grip: Multifaceted State Influence on Corporate Environmental Actions in China [J]. *Strategic Management Journal*, 2018, 39(2): 403-428
- [28] Teets J. C., Hasmath R., Lewis O. A. The Incentive to Innovate? The Behavior of Local Policymakers in China [J]. *Journal of Chinese Political Science*, 2017, 1(1): 1-13
- [29] 周黎安. 行政发包制 [J]. *社会*, 2014, 34(6): 1-38
- [30] Mei C., Liu Z. Experiment-Based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China [J]. *Policy Sciences*, 2014, 47(3): 321-337
- [31] Oliver C. Strategic Responses to Institutional Processes [J]. *The Academy of Management Review*, 1991, 16(1): 145-179
- [32] Modell S. Performance Measurement and Institutional Processes: A Study of Managerial Responses to Public Sector Reform [J]. *Management Accounting Research*, 2001, 12(4): 437-464
- [33] Verhoest K., Verschuere B., Bouckaert G. Pressure, Legitimacy, and Innovative Behavior by Public Organizations [J]. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 2007, 20(34): 69-97
- [34] W.K. Kellogg Foundation. *Using Logic Models to Bring Together Planning, Evaluation, and Action: Logic Model Development Guide* [M]. Michigan: W.K. Kellogg Foundation, 2004
- [35] Biddle J. C., Koontz T. M. Goal Specificity: A Proxy Measure for Improvements in Environmental Outcomes in Collaborative Governance [J]. *Journal of Environmental Management*, 2014, 145(2): 68-76
- [36] Wijen F. Means Versus Ends in Opaque Institutional Fields: Trading off Compliance and Achievement in Sustainability Standard

- Adoption[J]. *Academy of Management Review*, 2014, 39(3) : 302-323
- [37] 张敏. 时间压力下个体无法忍受不确定特征与创新行为关系的实验研究[J]. *管理评论*, 2014, 26(11) : 67-75
- [38] Vis B. , Van Kersbergen K. Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms? [J]. *Journal of Theoretical Politics*, 2007, 19(2) : 153-172
- [39] Hood C. , Jennings W. , Copeland P. Blame Avoidance in Comparative Perspective: Reactivity , Staged Retreat and Efficacy [J]. *Public Administration*, 2016, 94(2) : 542-562
- [40] Tsai W. H. , Dean N. Experimentation Under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan , China [J]. *The China Quarterly*, 2014, 218(3) : 39-58
- [41] 阎波 吴建南. 问责、组织政治知觉与印象管理: 目标责任考核情境下的实证研究[J]. *管理评论*, 2013, 25(11) : 73-83
- [42] Eisenhardt K. M. , Graebner M. E. Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges [J]. *Academy of Management Journal*, 2007, 50(1) : 25-32
- [43] Levy J. S. Case Studies: Types , Designs , and Logics of Inference [J]. *Conflict Management and Peace Science*, 2008, 25(1) : 1-18
- [44] Tarrow S. The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice [J]. *Comparative Political Studies*, 2010, 43(2) : 230-259
- [45] Liguori M. , Steccolini I. , Rota S. Studying Administrative Reforms Through Textual Analysis: The Case of Italian Central Government Accounting [J]. *International Review of Administrative Sciences*, 2018, 84(2) : 308-333
- [46] Lecy J. D. , Mergel I. A. , Schmitz H. P. Networks in Public Administration: Current Scholarship in Review [J]. *Public Management Review*, 2014, 16(5) : 643-665
- [47] 耿曙 钟灵娜 庞保庆. 远近高低各不同: 如何分辨省级领导的政治地位? [J]. *经济社会体制比较*, 2014, 4(5) : 82-95
- [48] 王继民 王若佳 曾兰馨 等. 1996-2015 年“一带一路”沿线国家科研合作网络的演化分析 [J]. *图书情报工作*, 2017, 61(16) : 76-83
- [49] 周雪光. 国家治理逻辑与中国官僚体制: 一个韦伯理论视角 [J]. *开放时代*, 2013, 4(3) : 5-28
- [50] Ang Y. Y. *How China Escaped the Poverty Trap* [M]. Ithaca: Cornell University Press, 2016
- [51] 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 [J]. *世界经济*, 2013, 4(12) : 130-156
- [52] 渠敬东 周飞舟 应星. 从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析 [J]. *中国社会科学*, 2009, (6) : 104-127
- [53] 钱穆. *中国历代政治得失* [M]. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2001
- [54] 吴珂. 近代内陆政治型城市发展动力机制研究——以西安为中心的考察 [J]. *西南民族大学学报(人文社科版)*, 2009, 30(11) : 265-270

How does Local Governments Respond to the Requirements for Promoting the Scientific and Technological Innovation Cooperation under the Belt and Road Initiative?
 ——A Comparative Case Study

Yan Bo¹ , Cheng Qijiazhi¹ , Yang Zesen² and Wu Long¹

(1. Xi'an Jiaotong University , School of Public Policy and Administration , Xi'an 710049;

2. Department of Political Science , Tsinghua University , Beijing 100084)

Abstract: This paper explores the local government response in the process of gradual change of central policy requirements through a case study. By means of a “situation-actor-means-ends” analytical framework , we compare the local practices of Shanghai , Shaanxi and Xi'an in promoting the scientific and technological innovation cooperation under the Belt and Road Initiative. The study finds that with the central policy requirements change gradually , local decision-makers make dynamic and non-homogeneous responses according to the situation change under the influence of the “loss aversion” preference , and they engage in different responses via contingent combination of various actor , means and ends. In contrast with previous literature , this study proposes a systematic framework to analyze local government response. It reveals the causes of diverse local government responses , and helps to further understand the “black box” of local government decision-making within the reform.

Key words: local government response , the Belt and Road Initiative , inter-government relationship , government decision , accountability pressure