

示范:政策高位推动的工具*

——基于国务院各部门的实证研究(2008—2019)

刘志鹏 高周易 马亮

内容提要:除了作为政策试点的阶段之一,示范通常被认为是政策执行和绩效考核的重要手段,但在实践中,示范项目则存在流于形式主义、浪费资源等问题。大量研究关注地方政府对示范项目评比的响应策略和行动逻辑,而国务院各部门频繁设立示范项目的深层次动机还有待挖掘。自1990年“国家卫生城市”评比开始,地级城市竞争性示范项目数量呈现震荡上升趋势。通过对2008—2019年国务院各部门的面板数据分析发现,部门历史悠久、部门之前设立较多示范项目、部门年度预算数额高、部门采用属地管理体制和受到高层干预等因素,共同构成政府部门设立示范项目的主要动力。从政治势能理论来看,示范项目的设立呈现出“弱势者造势,强势者借势”的政策执行机制:政府部门“高位推动”,运用政治势能中的“重力势能”,在此基础上利用“常规运动”增强政策执行的“动力势能”。

关键词:示范 政策试验 政府注意力 政治势能

一、引言

作为有着几千年政治文明历史的超大型国家,中国自古以来就面临着因为领土广袤而形成的公共治理问题。“典型示范”^①(Model Setting)作为一种治理工具,特别是人物示范,曾经在体量庞大的国家中为实现从“示范”到“规范”的转变发挥了重要作用^②。在古代,中国就有“崇贤旌善,王教所先”的说法,说明树立典型、表彰典型很早就重要的国家治理手段,是政治社会化必不可少的工具。近代以来,在战争时期,战斗英雄的光辉事迹常常成为激发人民为民族独立和

* 本文为北京市社会科学基金青年带头人项目(重点项目)“‘接诉即办’政府绩效管理与城市治理创新”(21DTR058)、国家自然科学基金项目面上项目“第三方评估如何提升组织绩效?——中国地方政府的实证研究”(71774164)的研究成果。感谢匿名审稿人的宝贵意见,文责自负。

① 在汉字意义上,典型、典范、榜样和示范虽有一定差异,但大体意思相近。本研究将这些词统一使用,不再区分。典型示范并非中国特有的现象,苏联、东欧国家也有类似的治理工具,美国20世纪60年代“伟大社会”工程、欧盟“绿色城市”工程和德国“乡村竞赛”也是“示范”项目。但是,中国是唯一使用行政力量并大规模、长时间推广评比示范的国家,因此值得学界关注。

② James L. Waston, Robert Chin and Ai-li S. Chin, “Psychological Research in Communist China: 1949—1966”, *Pacific Affairs*, Vol. 45, No. 3, 1969.

解放而献身的热情、提高人民必胜信心的榜样示范。中华人民共和国成立初期,在对农业、手工业和资本主义工商业进行社会主义改造的过程中,也曾采用典型示范、逐步过渡等方式,并常态化开展英模树立和学习活动。

典型示范除了有人物示范以外还有地区示范,如民国时期设置的“模范省”“模范县”,新中国开展的“农业学大寨,工业学大庆”等示范学习运动都属于地区示范。1989年,国务院公布《关于加强爱国卫生工作的决定》;1990年,评出第一批全国十佳卫生城市;1992年,该项目更名为“国家卫生城市”。从此,地区示范评比项目开始大规模出现。典型示范的设立方式从中央直接树立的单一模式,开始向地方公开竞争与中央直接设立并行的模式转变^①(如图1所示)。

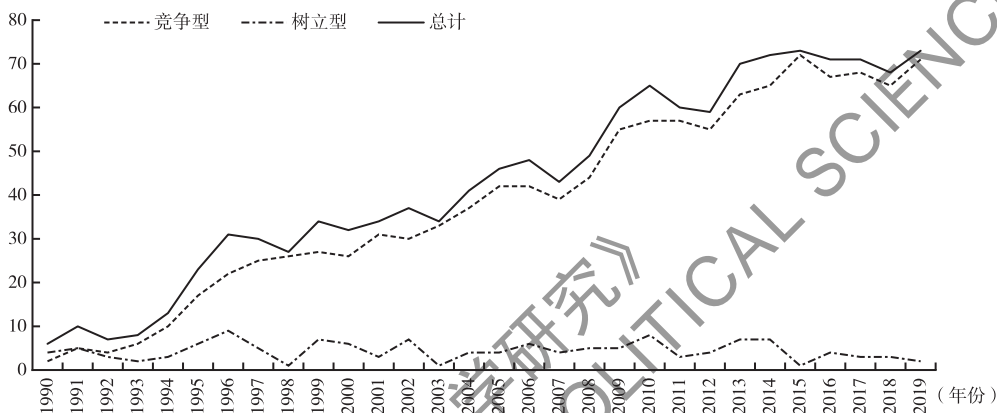


图1 国务院各部门分年度设立的地级城市示范项目数量(1990—2019)

数据来源:作者根据档案资料整理。

但是,有研究认为,示范的设立会干扰地方工作,多流于形式而成为政绩工程^②，“以评促建”未达到预期效果,甚至是失败的^③。2013年的调查显示,仅14.07%的人表示“文明城市创建”有一定效果,甚至还有9.64%的受访者表示从未听到过相关活动^④。因此,示范项目评比长期存在的原因值得深入研究,即需要探究作为发起方的国务院各部门设立各种示范项目的动机,及其反映的国家治理特征。

本文研究的对象为“竞争性示范项目”,即国务院各部门组织和认可的,以行政单位为特定对象,通过竞争性评比而产生的典型示范项目。因此,一些民间团体自行评选的示范项目不在本文研究范围内。

① 需要说明的是,目前学术界对示范项目的意义和作用还没有形成定论,这直接影响到对示范项目类型的划分和划分标准的制定。因此,本文将示范项目作为一个整体加以研究,重点关注示范项目设立的动机。对其内部分类进行阐述并分类讨论影响因素的差异,则留待后续研究完成。

② 刘林平、万向东:《论“树典型”——对一种计划经济体制下政府行为模式的社会学研究》,《中山大学学报》(社会科学版),2000年第3期。

③ Kristen E. Looney, “China’s Campaign to Build a New Socialist Countryside: Village Modernization, Peasant Councils and the Ganzhou Model of Rural Development”, *The China Quarterly*, Vol. 224, No. 224, 2015.

④ 数据来源:中国综合社会调查(CGSS)2013。

二、示范项目与政策执行

(一) 央地关系影响政策执行机制简述

央地关系是中国国家治理的一条重要线索,聚焦国家权力在不同层级政府间的安排^①,而完全分权或完全集权的体制均是不可行的^②。在政治统一的基础上,中央和地方进行“权力下放和集中控制的结合”,有利于治理绩效的改善^③。中央政府通过分散执政风险和调节集权程度保持政权稳定,也下放一定的行政权和财政权,赋予地方政府灵活处理的空间^④。

虽然上级政府财政转移支付与考核限制了下级政府自主权,但地方政府仍然可以利用其既有的行政权和财政权促进政策执行。但是,过度分权也会影响中央政策的执行^⑤,甚至会影响国家机构改革进程^⑥。为此,在现有行政体制下,中央政府通过控制官员晋升方式来影响地方政府政策执行并推进政策落实^⑦。中央政府通过改革让渡了很多权力,但依然保留制定规则的权力以及标准和导向,如税收制度调整、人员晋升控制等权力^⑧。

(二) 示范项目与项目制

除了上述官员晋升、财政体制调整等刚性制度约束外,在某些特定领域和公共事务上,中央政府还通过项目制这一超越科层制运行的方式,对地方政府进行竞争性授权。由此形成不同于传统“条线”运作的分级运作体系,用于提升政策执行效果^⑨。以此为基础,发展出项目制的不同形态,而示范项目便是其中一种。

1. 示范的性质。示范是政策试验的阶段之一。政策试验被认为是推动中国改革开放成功的重要因素^⑩,除地方自行开展的创新实验外,上级政府会选择一些政策条件良好的地区进行政策试点,成功后,试点地区就成为一种示范^⑪,实现“试点—推广”的目的^⑫。因而,试点也存在“地方竞标”的现象^⑬。示范也是政策执行的手段之一。示范的目的是国务院各部门将示范项目的

① 周雪光:《中国国家治理及其模式:一个整体性视角》,《学术月刊》,2014年第10期。

② 王绍光:《分权的底线》,《战略与管理》,1995年第2期。

③ Anjini Kochar, Kesar Singh and Sukhwinder Singh, “Targeting Public Goods to the Poor in a Segregated Economy: An Empirical Analysis of Central Mandates in Rural India”, *Journal of Public Economics*, Vol. 93, No. 7, 2009.

④ 曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》,2011年第1期。

⑤ Genia Kostka and William Hobbs, “Local Energy Efficiency Policy Implementation in China: Bridging the Gap between National Priorities and Local Interests”, *The China Quarterly*, No. 211, 2012.

⑥ 刘鹏、马亮、刘志鹏:《央地关系与政府机构改革——基于中国地级食品安全监管机构改革进度的实证研究》,《公共行政评论》,2016年第5期。

⑦ Yasheng Huang, “Central-Local Relations in China during the Reform Era: The Economic and Institutional Dimensions”, *World Development*, Vol. 24, No. 1, 1996.

⑧ Guangbin Yang, “Decentralization and Central-Local Relations in Reform-Era China”, In Lieberthal Kenneth, Li Cheng and Keping Yu, Eds. *China's Political Development: Chinese and American Perspectives*, Washington: Brookings Institution Press, 2014.

⑨ 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》,2011年第4期。

⑩ Sebastian Heilmann, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process”, *The China Journal*, Vol. 59, No. 59, 2008.

⑪ 刘伟:《政策试点:发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究》,《中国行政管理》,2015年第5期。

⑫ 宁骚:《政策试验的制度因素——中西比较的视角》,《新视野》,2014年第2期。

⑬ 黄飏:《当代中国政府的试点选择》,浙江大学博士论文,2018年。

先进经验加以总结,然后予以推广和扩散,实现政策可视化,最后实现国家政策在各地均得到良好执行的目的^①,是中国政策执行的“示范方式”^②。示范还是绩效考核的工具之一。几乎所有的示范项目都有着详细的指标,有助于弥补非经济部门对下级考核缺乏量化指标的缺陷^③,而获评示范称号地区的官员则更容易晋升^④。

2. 示范项目和项目制的比较。示范项目和项目制有一定的共同点,主要反映在两个方面,从基本思路来看,项目制强调“由点到面”和“点面结合”,其中“点”指“树典型”“立标杆”,通过示范项目的设立发挥提高项目质量与扩大宣传的功效,因此示范项目是项目制不可缺少的子部分^⑤。从运行效果来看,项目制与示范项目都是政策执行的重要工具,即政策示范是降低公共政策执行风险、实现政策意图有效转化的重要工具,示范城市成为重要的项目制载体^⑥。两者是相互嵌套的关系,在现有治理体系下地方政府往往以项目制为依托整合资源推进示范区建设,但项目制的“专款专用”与地方发展实际之间的矛盾难以调和也会阻碍示范效应的发挥^⑦。

项目制和示范项目还存在一定的区别,主要反映在两个方面:其一,从覆盖范围来看,由于普通项目都在申请阶段明确要求地方政府出具配套资金证明,天然地排除了经济发展条件较差的地区。而示范城市项目则面向所有城市展开竞标,且涵盖政治、经济、文化、社会、生态等多个领域,更加符合地方的差异化发展需求。其二,从发起主体来看,项目制需要依靠不归属于任何常规组织结构层级和位点的临时性组织,而示范项目的发起方往往是相对固定的国务院各部门。此外,并非所有示范项目评比都伴随着专项资金的下拨,这也在一定程度上规避了项目制下由于资金专门化与地方发展实际相矛盾所产生的选择性执行与资金浪费问题^⑧。

总体而言,项目制“由点到面”的展开路径以及对规范化程序技术、理性目标管理与过程控制的追求意味着其在政策试验、政策执行以及绩效考核等方面均能发挥关键作用。因此,示范项目与项目制有着共通之处,即示范项目是项目制的特殊表现形式。

综上所述,学界对于作为一项政策工具的“示范”已经有相当程度的研究,但仍存在进一步完善的空间。从研究方法来看,目前的研究虽然有些采用定量研究方法,但往往局限于对某一项具体示范的观察,缺乏对示范的全面描述。从研究重点来看,目前对示范的研究重点仍停留在“示范”属性上而较少涉及“评比”属性。“示范”是针对结果状态的总结,而“评比”是针对产生过程的描述。这就使得目前研究主要着眼于示范过程诱发的地方政府行为去分析示范的功效,缺乏从中央政府的角度对各类示范项目的设立动机进行研究。示范作为一种特殊的项目制,其“评比”过程体现了政策“高位推动”的典型特点,有利于解决中国国土广袤与有效治理之间的矛盾。因此,本研究将集中于示范“评比”的视角,对示范这一政策工具加以梳理,探究其产生的动机,挖掘其背后的国家治理逻辑。

① Wei Liu and Wenzhao Li, “Divergence and Convergence in the Diffusion of Performance Management in China”, *Public Performance & Management Review*, Vol. 39, No. 3, 2016.

② 叶敏、熊万胜:《“示范”:中国式政策执行的一种核心机制——以XZ区的新农村建设过程为例》,《公共管理学报》,2013年第10期。

③ 刘思宇:《“评比表彰”的激励逻辑:基于创建全国文明城市的考察》,《中国行政管理》,2019年第2期。

④ 贺芒、陈彪:《“评比表彰”项目的地方执行逻辑:一个组织理论分析视角》,《中国行政管理》,2020年第11期。

⑤ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

⑥ 王绍光:《学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示》,《中国社会科学》,2008年第6期。

⑦ 李云新、袁洋:《项目制运行过程中“示范”断裂现象及其解释》,《华中科技大学学报》(社会科学版),2015年第5期。

⑧ 周飞舟:《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,《社会》,2012年第1期。

三、理论假设与研究设计

(一) 基本思路与分析框架

国务院职能部委往往是政策策源地、政策动议者,某些地方政府创新、试点行动的展开是国务院各部门意图的具体化。职能部委是实际上的示范项目启动者,正如项目运作过程是“自上而下”的正式给予与竞争机制所造成的“自下而上”非正式运作结合的产物,延续集权的控制逻辑的同时带有市场竞争色彩^①。其中,国务院各部门以共识和竞争两种形式展开“发包”,以此促使地方政府主动参与其政策意图的落实^②。作为项目制的一种特殊表现形式,示范项目具有“以评促建”的特性,通过“试点-筛选-扩散”的机制,来促进地方政府执行政策,改善本地绩效^③。这是政策“高位推动”的一种表现形式。因此,对于示范项目设立动机的研究,有助于我们讨论中国式的政策执行方式。

近年来,政治势能成为“高位推动”的代表性学理表达,这一分析框架强调并构建了“党的领导在场-构建权威-借势成事”的场域,在此场域下党政机关将“政治势能”转化为“治理动能”,应用于各级政府的治理当中^④。有学者提出,中国政策执行存在两大特征:一是党中央的权威领导;二是自上而下的力量推动,这是中国政策执行的重大优势^⑤。在政策执行领域也存在着政策发布单位和政策执行主体间的势差,而这种势差则形成了政策执行“高位推动”的“政治势能”。但是,虽然国务院各部门同处于高位,但其政策执行效果显然是不同的,“政治势能”的分析框架需要进一步完善。因此,笔者关注作为政策发布者的国务院各部门设立示范项目的行为动机。不同部门使用示范项目这一重要政策工具的积极性明显不同,集中体现在设立示范项目的数量差别^⑥。国务院各部门基于自身现实状况对使用何种政策工具是有偏向的,成为政策执行的动力势能(如图2所示)。

(二) 理论假设

示范城市评比项目是示范项目的重要组成部分,也是国务院各部门常用的代表性示范项目,因此,本文选择示范城市评比项目开展实证分析。笔者对国务院各部门设立示范城市评比项目的动机提出四个主要假设。

政府机构在处理政策问题方式上有各自的倾向,并且会倾向于选择其熟悉的工具^⑦,这可能源自其历史,及其对各个工具效用成败经验的累积^⑧。此外,过去制度环境塑造的组织及其行政方式^⑨会对后来的相关工作产生很大影响,即历史传统所带来的路径依赖效应。

H1:部门设立示范项目存在历史路径依赖效应。

H1a:历史上设立示范项目较多的部门,会更多地设立新的示范项目。

-
- ① 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》,2011年第4期。
- ② 周雪光:《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》,2015年第2期。
- ③ 章文光、宋斌斌:《从国家创新型城市试点看中国实验主义治理》,《中国行政管理》,2018年第12期。
- ④ 贺东航、孔繁斌:《中国公共政策执行中的政治势能——基于近20年农村林改政策的分析》,《中国社会科学》,2019年第4期。
- ⑤ 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》,2011年第5期。
- ⑥ 受篇幅影响,国务院各部门2008—2019年地级城市示范项目设立情况在文中省略,读者可向作者索要。
- ⑦ Giliberto Capano and Andrea Lippi, “How Policy Instruments are Chosen: Patterns of Decision Makers”, *Policy Science*, Vol. 50 No. 2, 2017.
- ⑧ 唐贤兴:《政策工具的选择与政府的社会动员能力——对运动式治理的一个解释》,《学习与探索》,2009年第3期。
- ⑨ Liang Ma and Tom Christensen, “Same Bed, Different Dreams? Structural Factors and Leadership Characteristics of Central Government Agency Reform in China”, *International Public Management Journal*, Vol. 22, No. 4, 2019.

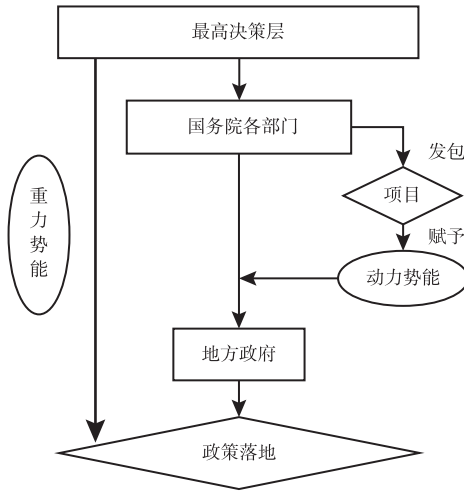


图2 分析框架图

H1b:成立时间越长的部门,会越多地设立新的示范项目。

理性选择制度主义认为,人们会通过政治行动(如设计制度和使用权)实现自身利益的最大化^①。对于一个部门来说,其基础性利益便是证明其存在的必要性。示范项目作为绩效考核工具,由上级政府直接控制并监督地方政府开展,以维持部门存在的正当性与合理性,从而在多轮政府机构改革中谋求“生存”^②。

H2:部门设立示范项目的动机是体现本部门存在的必要性。

H2a:当部门近期遭遇机构改革时,会更多地设置示范项目。

H2b:当部门历史上经历更多机构改革时,会更多地设置示范项目。

对于政府而言,注意力和财政资源、人力资源和信息资源一样,是有限的且宝贵的资源。在信息丰富的世界中,决策主体在面对决策信息时,理性的限度使得两者之间存在不对称^③。相对于垂直管理的部门来说,属地管理部门可以借助示范项目详细的考核指标,促使地方政府提高对中央政策的注意力。此外,示范项目还可能有助于增加本部门的预算^④。

H3:部门设立示范项目的动机是争取更多的资源。

H3a:采用属地管理方式的部门会更多地设置示范项目。

H3b:财政资源较少的部门会更多地设置示范项目。

国务院各部门虽然有一定的自主权,但仍需要接受党中央和国务院的领导,主动权仍在最高决策层^⑤。一方面,中央曾多次清理评比表彰达标项目,清理期间国务院各部门可能不会新增示

① William H. Riker, “The Political Psychology of Rational Choice Theory”, *Political Psychology*, Vol. 16, No. 1, 1995.

② 李振:《作为锦标赛动员官员的评比表彰模式——以“创建卫生城市”运动为例》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版),2014年第5期。

③ Bryan D. Jones and Frank R. Baumgartner, “Model of Choice for Public Policy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 15, No. 3, 2005.

④ B·盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘:《公共政策工具:对公共管理工具的评价》,第99页,中国人民大学出版社,2007年版。

⑤ Kai-Yuan Tsui and Youqiang Wang, “Decentralization with Political Trump: Vertical Control, Local Accountability and Regional Disparities in China”, *China Economic Review*, Vol. 19, No. 1, 2008.

范项目。另一方面,成功政策的示范有利于国家大政方针的执行^①,当各机构被要求承担重点任务时,示范项目便成为促进地方政府执行本部门政策的重要工具之一。

H4:部门设立示范项目会受到高层工作安排的影响。

H4a:当最高层要求清理示范项目时,部门会更少地设置示范项目。

H4b:当最高层要求部门承担重点任务时,部门会更多地设置示范项目。

(三) 样本选择和数据源

自1990年起,国务院各部门开始设立竞争性示范区,其中既有省级的,也有地市级和县级的。为兼顾数据的可及性和资料的代表性,本研究聚焦地市级示范区。自变量和因变量的数据来自2008年至2019年国务院各部门的相关基础数据和地方政府数据,包括各地年鉴、公开的政府文件、公开的数据库和政府网站信息。

(四) 模型设定

基于研究资料的性质,笔者采用面板数据进行回归分析。本研究的主要自变量大多都不随时间变化而变化,一般固定效应模型无法对其进行评估。因此,笔者决定采用组内-组间随机效应模型对其进行评估,这是将固定效应模型和随机效应模型合二为一的一种创新模型^②。组内差异可以用于描述给定个体在时间上的差异,而组间差异可以描述不同个体之间的差异。

考虑到因变量是计数变量,因此适合使用Poisson和负二项回归模型。但是,负二项回归模型无法拟合,因此笔者以Poisson回归为主回归,并使用OLS回归作为稳健性检验。检验显示,所有的自变量之间的Pearson相关系数均未超过0.7,而方差膨胀因子(VIF)在1.04到5.58之间,低于一般的警戒线10,说明不存在严重的多重共线性危险。

四、实证分析

(一) 描述性统计分析

本文主要变量的描述性统计分析见表1。

表1 变量的描述性统计分析

变量类别	变量名称	均值	标准差	最小值	最大值
因变量	示范项目设立数	4.08	4.74	0	25
自变量	历史项目总数	27.45	34.99	0	177
	部门存续时长	43.04	21.54	0	88
	历史改革次数	0.47	0.78	0	4
	上届进行改革(0=否,1=是)	0.18	0.39	0	1
	垂直管理体制(0=否,1=是)	0.49	0.50	0	1
	年度预算总数(取对数)	12.93	1.89	8.38	17.36
	2010年清理(0=否,1=是)	0.08	0.28	0	1
	2011年清理(0=否,1=是)	0.08	0.28	0	1
	2015年清理(0=否,1=是)	0.08	0.28	0	1
	重点政策牵头部门	0.90	2.43	0	34
重点政策参与部门	5.23	8.46	0	69	

① Chang Kil Lee and David Strang, "The International Diffusion of Public Sector Downsizing", *International Organization*, Vol. 60, No. 4, 2006.

② Brandon L. Bartels, "Beyond 'Fixed Versus Random Effects': A Framework for Improving Substantive and Statistical Analysis of Panel, TSCS, and Multilevel Data", *The Society for Political Methodology*, No. 9, 2009.

续表

变量类别	变量名称	均值	标准差	最小值	最大值
因变量	示范项目设立数	4.08	4.74	0	25
控制变量	部门级别(1 = 副部级以下, 2 = 副部级, 3 = 正部级)	2.67	0.50	1	3
	政治职能(0 = 否, 1 = 是)	0.16	0.36	0	1
	经济职能(0 = 否, 1 = 是)	0.49	0.50	0	1
	文化职能(0 = 否, 1 = 是)	0.17	0.38	0	1
	社会服务职能(0 = 否, 1 = 是)	0.06	0.23	0	1
	生态保护职能(0 = 否, 1 = 是)	0.04	0.20	0	1
	咨询职能(0 = 否, 1 = 是)	0.07	0.26	0	1
	组成部门(0 = 否, 1 = 是)	0.35	0.48	0	1
	直属机构(0 = 否, 1 = 是)	0.18	0.39	0	1
	办事机构(0 = 否, 1 = 是)	0.06	0.23	0	1
	直属事业单位(0 = 否, 1 = 是)	0.18	0.39	0	1
部委代管局(0 = 否, 1 = 是)	0.22	0.42	0	1	

数据来源:作者根据资料整理。

(二) 回归分析

表2和表3以国务院各部门设立的地级示范城市评比项目数量为因变量,以部门历史、机构改革、资源获取和高层干预为自变量,分别报告了Poisson面板数据分析结果和线性回归分析结果,据此可以得出如下结论:

1. 部门历史影响到当前示范项目设立的假设得到验证,即历史上设立示范项目较多(H1a)和部门历史更为悠久(H1b)均有助于增加相关各部门设立的示范项目数。这充分体现了路径依赖的作用。

2. 无论是历史上的机构改革,还是刚刚发生的机构改革,都不能构成部门设立示范项目的动力,因此H2a、H2b没有得到支持。对此可能的解释是,部门需要把有限的资源分配到确保生存的基础工作之中,而非通过设立示范项目来表现自己存在的意义。

3. 资源的获取能够影响部门设立示范项目的动机。相对于垂直管理体制部门,属地管理体制的部门有更强的动力设立示范项目(H3a)。财政资源较多的部门也会更多地设立示范项目,这一点在多数模型中都得到了验证,与H3b相反。

4. 来自最高层的干预会明显影响示范项目的设立。研究显示,最高层对示范项目的清理会减少部门设立示范项目(H4a)。但十分有趣的是,最高层的清理在当年反而会对示范项目的设立起到反向作用,即最高层的清理反而会增加当年示范项目的数量。如2010年开展清理后,当年年度评比的示范项目反而从2009年的55个上升为57个;2015年开展清理后,当年年度评比的示范项目从2014年的65个上升到72个。项目清理的作用有一定的滞后性,一般在开展清理之后的第二年甚至第三年,示范项目的数量才有显著下降。

与此同时,最高层对部门下达的重点任务会促进部门设立示范项目(H4b),特别是重点任务的牵头部门更有动力设立示范项目。

控制变量方面,相对于其他类别的部门,国务院组成部门和直属(特设)机构更愿意设立示范项目。这可能与这些部门的职能责任更加重大有关,也可能与其行政决策权较大有关。从职能定位来看,承担经济职能和生态保护职能的部门更愿意设立示范项目。此外,部门级别与示范项目的设立无关。

表 2 Poisson 回归分析结果(组内-组间随机效应模型)

模型	(1)清理当年		(2)清理滞后1年		(3)清理滞后2年	
	组内效应	组间效应	组内效应	组间效应	组内效应	组间效应
历史项目总数	0.005(0.006)	0.021*** (0.007)	0.005(0.006)	0.021*** (0.007)	0.006(0.006)	0.021*** (0.007)
部门存续时长	0.018(0.023)	0.024** (0.011)	0.017(0.022)	0.024** (0.011)	0.014(0.023)	0.024** (0.011)
历史改革次数	0.092(0.061)	0.146(0.163)	0.084(0.062)	0.146(0.163)	0.074(0.064)	0.146(0.163)
上届改革情况	-0.054(0.091)	0.578(0.690)	-0.044(0.092)	0.578(0.689)	-0.036(0.094)	0.577(0.689)
垂直管理体制	-0.175** (0.084)	0.083(0.242)	-0.183** (0.086)	0.083(0.242)	-0.151* (0.087)	0.083(0.242)
年度预算总数	0.176*** (0.048)	-0.061(0.076)	0.169*** (0.049)	-0.061(0.076)	0.159*** (0.049)	-0.061(0.076)
2010年清理	0.071*** (0.024)	57.108(39.524)	-0.059** (0.028)	57.071(39.493)	-0.064** (0.026)	57.103(39.517)
2011年清理	0.085*** (0.027)	-	-0.057** (0.028)	-	-0.044* (0.024)	-
2015年清理	-0.008(0.043)	-	-0.109*** (0.029)	-	-0.002	-
牵头部门	0.005(0.008)	0.123* (0.072)	0.005(0.007)	0.123* (0.072)	0.004(0.007)	0.123* (0.072)
参与部门	0.001(0.005)	0.015(0.026)	0.001(0.004)	0.015(0.026)	0.001(0.004)	0.015(0.026)
部门级别	0.711(0.599)	0.439(0.303)	0.727(0.592)	0.439(0.303)	0.728(0.584)	0.439(0.303)
政治职能	-	0.215(0.423)	-	0.214(0.423)	-	0.214(0.423)
经济职能	0.519*** (0.124)	0.814(0.616)	0.542*** (0.120)	0.814(0.616)	0.565*** (0.120)	0.814(0.617)
文化职能	-	0.072(0.442)	-	0.071(0.442)	-	0.071(0.442)
社会服务职能	-	0.386(0.479)	-	0.386(0.479)	-	0.385(0.479)
生态保护职能	-	1.081** (0.430)	-	1.081** (0.430)	-	1.081** (0.430)
组成部门	0.287*** (0.093)	1.767*** (0.638)	0.274** (0.092)	1.767*** (0.638)	0.293*** (0.092)	1.766*** (0.638)
直属机构	-	1.396*** (0.501)	-	1.396*** (0.501)	-	1.395*** (0.501)
办事机构	-	0.163(0.652)	-	0.164(0.652)	-	0.162(0.652)
直属事业单位	-	0.539(0.710)	-	0.539(0.710)	-	0.539(0.710)
常数项	-7.916(4.910)	-	-7.912(4.906)	-	-7.914(4.909)	-
N	827	-	827	-	827	-
In alpha	-0.839(2.805)	-	-0.839(2.805)	-	-0.838(2.805)	-
Wald Chi ²	1861.283	-	1958.400	-	1783.588	-
Log likelihood	-1228	-	-1226	-	-1228	-

注:括号内为标准误,* p < 0.10,** p < 0.05,***p < 0.01。

表 3 线性回归分析结果(组内-组间随机效应模型)

模型	(1)清理当年		(2)清理滞后1年		(3)清理滞后2年	
	组内效应	组间效应	组内效应	组间效应	组内效应	组间效应
历史项目总数	0.090*** (0.034)	0.088*** (0.012)	0.091*** (0.033)	0.088*** (0.012)	0.092*** (0.033)	0.088*** (0.012)
部门存续时长	-0.019(0.042)	0.008(0.007)	-0.019(0.041)	0.008(0.007)	-0.033(0.042)	0.008(0.007)
历史改革次数	0.402(0.357)	-0.395(0.500)	0.363(0.358)	-0.395(0.500)	0.346(0.373)	-0.395(0.500)
上届改革情况	-0.269(0.402)	0.680(1.223)	-0.230(0.405)	0.680(1.223)	-0.208(0.407)	0.680(1.223)
垂直管理体制	-0.009(0.593)	-0.455(0.336)	-0.024(0.604)	-0.455(0.336)	0.119(0.608)	-0.455(0.336)
年度预算总数	0.543*** (0.189)	-0.054(0.071)	0.493*** (0.188)	-0.054(0.071)	0.482*** (0.180)	-0.054(0.071)
2010年清理	0.240*** (0.084)	14.578(23.874)	0.149(0.099)	14.578(23.873)	-0.254*** (0.099)	14.578(23.874)
2011年清理	0.240** (0.105)	-	-0.254** (0.103)	-	-0.162* (0.093)	-
2015年清理	-0.196(0.163)	-	-0.499*** (0.124)	-	0.082(0.168)	-

续表

模型	(1)清理当年		(2)清理滞后1年		(3)清理滞后2年	
	组内效应	组间效应	组内效应	组间效应	组内效应	组间效应
牵头部门	0.135**(0.052)	0.019(0.090)	0.135***(0.049)	0.019(0.090)	0.129**(0.051)	0.019(0.090)
参与部门	0.039(0.041)	0.118***(0.041)	0.038(0.039)	0.118***(0.041)	0.034(0.039)	0.118***(0.041)
部门级别	1.459(1.135)	-0.207(0.348)	1.464(1.108)	-0.207(0.348)	1.453(1.099)	-0.207(0.348)
政治职能	-	-0.751(0.505)	-	-0.751(0.505)	-	-0.751(0.505)
经济职能	0.175(0.360)	-0.218(0.359)	0.267(0.343)	-0.218(0.359)	0.359(0.347)	-0.218(0.359)
文化职能	-	-0.347(0.420)	-	-0.347(0.420)	-	-0.347(0.420)
社会服务职能	-	-1.504(1.061)	-	-1.504(1.061)	-	-1.504(1.061)
生态保护职能	-	0.769(0.487)	-	0.769(0.487)	-	0.769(0.487)
组成部门	0.766***(0.275)	2.382***(0.707)	0.703**(0.286)	2.382***(0.707)	0.818***(0.284)	2.382***(0.707)
直属机构	-	1.107**(0.469)	-	1.107**(0.469)	-	1.107**(0.469)
办事机构	-	0.172(0.481)	-	0.173(0.481)	-	0.172(0.481)
直属事业单位	-	0.023(0.449)	-	0.023(0.449)	-	0.023(0.449)
常数项	0.258(2.522)		0.258(2.522)		0.258(2.523)	
N	827		827		827	
R ² (within)	0.563		0.567		0.562	
R ² (overall)	0.886		0.886		0.886	
R ² (between)	0.939		0.939		0.939	

注:括号内为标准误,* $p < 0.10$,** $p < 0.05$,*** $p < 0.01$ 。

(三) 结果讨论

在经济学的论述中,政策工具的选择一直被描述为理性的、线性的、技术性的操作^①。而在公共管理学的视角下,行政机构天生有着扩大自身权力的偏好^②。示范作为行政机构与外部环境的联结点,也必然会体现行政机构的偏好和策略。

示范项目评比因其在“运动式”开展的基础上兼具周期性、可预测性和评估客观性,而成为一项“常规运动”^③。随着经济社会发展,传统权威和政治动员需要依托于科层组织,将政治权威转换为政府的专项运动及其组织机构,并自上而下地逐级进行任务分工和压力传递,表现为专项运动的常规化。

本研究发现,作为年度重点工作的牵头负责部门更倾向于设立示范项目,甚至部分模型显示某些参与部门也有设立较多示范项目的动力。这说明示范的重要效果是促进政策执行。一方面,中央政府通过开展专项运动不断向地方政府贯彻高层的精神和重要指示,表明政策意图。另一方面,对于地方政府而言,通过参与“示范创建”等专项活动积极回应中央指示和号召,既能够以体现“上级精神”的话语陈述政绩,表现政治忠诚,又能建立上下级政府之间的纽带;还能够借助这种“仪式化”的运动,改善本地区治理绩效。因此,两者共同促使“常规运动”成为政策执行的重要载体。

① 戴维·L·韦默、艾丹·R·瓦伊宁:《公共政策分析:理论与实践》,第313—315页,中国人民大学出版社,2013年版。

② 戴维·H·罗森布鲁姆、罗伯特·S·克拉夫丘克、德博拉·戈德曼·罗森布鲁姆:《公共行政学:管理、政治和法律的途径》(第五版),第152—153页,中国人民大学出版社,2002年版。

③ 刘志鹏:《常规开展的“运动”:基于示范城市评比的研究》,《公共管理与政策评论》,2020年第4期。

综上所述,示范项目在由国务院各部门“高位推动”的基础上增加了“动力势能”,促使弱势部门通过发动“常规运动”造势,强势部门利用“常规运动”借势,推动本部门政策在地方的执行。

1. “弱势者造势”。理性选择促使机构选择可以提升自己利益和影响力的工具,处于弱势地位的国务院各部门自然不甘心一直弱下去,因此希望为本部门的政策执行造势。在中国的行政体制中,机构想要生存就必须受到高层的关注^①,具体体现在工作抓手上。属地管理的部门相对于垂直管理部门来说,受到属地政府影响更大,对于来自上级工作指导部门的政策执行意愿不强,因此属地管理的国务院各部门为了改变这种“弱势”地位,便需要寻找工作抓手,设立示范项目的动机更为强烈。

事实上,一些原本弱势的部门,的确因造势变成强势部门。如当生态保护上升为国家战略并成为公共政策的主要议题时,环保部门的作用就会凸显出来,成为政治势能位阶较高的部门,这也体现为生态环保职能部门更有动力设立示范项目。又如脱贫攻坚时期,扶贫办成为各级政府中话语权较大的部门之一。因此,弱势部门通过造势是可以改变自身地位的。此外,弱势部门在造势的目标指导下,会采取“未雨绸缪”的策略。这可以解释在高层清理示范项目的当年,示范项目总数不降反升的情况。通过设立更多的示范项目,相关部门在清理时可以选择性清理掉一些对政策执行促进效果不佳的项目,保证项目清理不会“伤筋动骨”。

2. “强势者借势”。强势部门也并非天生强势,也需要通过抓住各种机会,让地方政府感受到来自高层的执行“势能”,形成“强势者借势”的政策执行机制。

一方面,财政资源丰富为本部门设立示范城市项目评比奠定了物质基础;另一方面,国务院组成部门和直属机构这些话语权和行政权力较大的部门会进一步强化自身工作的必要性,希望地方政府能够持续高度重视本部门的工作,防止出现由于来自弱势部门的注意力竞争而造成本部门工作在地方上被忽视的情况。因此,为了持续强化本部门在地方的存在感,本身强势的国务院部门会更多设立示范项目,防止政策执行的“逆向歧视”。

历史常用的工具手段影响到当前工具的使用。究其原因,采用这些工具已经有着比较成熟的程序,对现有的政府结构影响不大,工具采用的成本较低。如成立于计划经济时代的部门,依旧较多地采用计划经济时代的方式手段开展监管;同时更愿意制定经济政策去规制市场主体行为^②。

一旦政府在某个职能领域制定了最初的政策或作出了制度选择,就会形成惯性。除非有足够的力量加以克服,否则这一惯性将持续下去,使机构、工具和政策倾向于沿着固定的轨迹演化,促使部门长期存在,这也是强势部门之所以要持续借势的重要考量。此外,强弱在一定条件下会互相转化,如果自恃本部门的强势地位而没有任何作为,就会被弱势者超越,最终丧失强势地位,甚至面临生存危机的处境。

笔者通过实证分析发现,国务院各部门会通过示范项目的“借势”和“造势”促进地方政府执行政策,这反映了国务院各部门的生存“焦虑”。组织需要获得合法性,以“符合社会的标准体系、价值体系和信仰体系及定义体系的需求”^③,使自身得以生存,特别需要降低组织外部压力对

① Sicheng Chen, Tom Christensen and Liang Ma, “Competing for Father’s Love? The Politics of Central Government Agency Termination in China”, *Governance*, Vol. 32, No. 4, 2019.

② 刘鹏、刘志鹏:《社会性监管机构的能力差异及原因——基于八个中央机构的定性评估》,《公共管理学报》,2017年第1期。

③ Mark C. Suchman, “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches”, *Academy of Management Review*, Vol. 20, No. 3, 1995.

组织的影响^①。从效果上来说,示范项目通过促进政策执行,提高国务院各部门的政策绩效,有助于提升项目设立部门的“合法性”;从机制上来说,示范项目本身的运作便使得国务院各部门的政令得以深入地方和基层,成为本部门工作的“抓手”,提高地方政府对国务院各部门委办事项的注意力,从而证明国务院各部门存在的必要性。

应用示范项目这样的政策工具,体现了具有中国特色的“强势者借势,弱势者造势”的“高位推动”机制。加之国务院各部门因其属性不同、所拥有的行政权限不同,可能催生部门存续的“马太效应”。拥有较多行政权限并可以独立设立示范项目的国务院部门,生存机会更大;办事机构、直属事业单位等部门则无法参与到项目的设立过程,会陷入“职能少-被弱化-职能更少-继续被弱化”的恶性循环^②。

五、结论

自1990年“国家卫生城市”评比开始,中国地级城市竞争性示范项目数量呈现震荡上升的趋势,特别是2008年之后有大幅上升。可见,这种利用示范进行治理的手段愈发普遍。笔者通过数据分析发现,从部门特征的视角出发,部门历史悠久且历史上设立较多示范项目、部门年度预算数额高、采用属地管理体制和高层干预等因素,共同构成国务院各部门设立示范项目的动力。这说明以示范项目为代表的政策执行“高位推动”的发生条件,即政治势能中的“弱势者造势,强势者借势”。在“高位推动”运用政治势能中的“重力势能”的基础上,国务院各部门利用“常规运动”增强政策执行的“动力势能”。

更为重要的是,为了提升组织存续的“合法性”,组织必须采用那些在制度环境下被“广为接受”的做法,而无论它们对组织运作是否有效^③。因此,作为促进政策执行的工具,示范项目在其设立之初,便成为弱势部门获取存续“合法性”的手段。这也带动强势部门的学习和竞争,又反过来激励弱势部门的跟进。最终,越来越多的部门加入这场以“政策执行”为旗号的“生存竞赛”,并期望在其中获得胜利(如图3所示)。如中国最早的地级城市竞争性示范项目“全国十佳卫生城市”(后更名为“国家卫生城市”)和“全国双拥模范城”,分别由卫生部门和民政部门牵头,这两者在更加强调经济建设和发展速度的20世纪90年代初期显然都是弱势部门。在2003年前后,以经济发展为主要职能的部门开始大量设立示范项目,便是对弱势部门更多设立示范项目的回应。

本文的发现有助于从三个方面与现有政策工具理论进行对话。

第一,本文提出了以示范项目为代表的政策执行“高位推动”的具体机制。相关研究创造性地提出“政治势能”是中国政策执行的重要体现,对政治势能的内涵、运行机制有一定的研究,但是缺乏对其适用动机和条件的量化分析。笔者从国务院各部门作为示范项目设立者的视角,论证了基于部门特征的示范项目设立动机,提出了“动力势能”的机制,丰富了“政治势能”的运行条件。

第二,本文充实了中央政府的行为动机研究。近年来的研究多关注地方政府的行为动机,而

① John W. Meyer and Brian Rowan, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, 1977.

② Ma Liang and Tom Christensen, “Mapping the Evolution of the Central Government Apparatus in China”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 86, No. 1, 2020.

③ 周雪光:《组织社会学十讲》,第50页,社会科学文献出版社,2003年版。

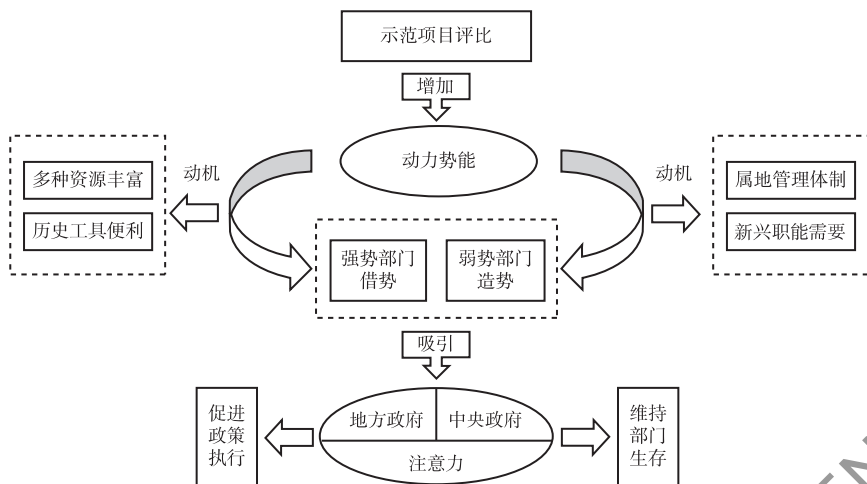


图3 国务院各部门设立示范项目的动机示意图

往往认为中央政府可以掌控全局,“高位推动”似乎是无往而不利的。本研究则提出,国务院各部门在设立示范项目时也需要基于本部门的实际情况运用“政治势能”。而“政治势能”中的借势和造势不一定是顺序关系,是处于不同情况中的国务院各部门根据自身特点采取的不同策略。

第三,本文希望借此探讨试点和示范的区别,对政策试验理论提供边际创新。试点的设立部门一般都具有开创精神,希望通过试验试点打开局面,改善治理绩效。但是,本文发现设立示范其实更是一种成熟的权力宣示策略,国务院各部门以此促进地方政府执行政策。这显然和推行试点的部门行为导向相异,因此示范能否简单地被看成试点的一个阶段还需进一步研究。

总体而言,中央政府通过树立符合国家治理目标的示范项目,来指导地方政府治理方向,同时将地方政府治理活动纳入国家治理的过程,整合通过试错、“泥泞前行”(Muddling Through)所获得的经验和评比所取得的绩效,供后来者学习,最终将国家意志贯彻到地方,实现治理目标。从示范的政策工具应用来看,它已经成为发起部门的一项成熟的政策工具,实现了降低行政成本、促进地方政府执行本部门政策、获取更多资源的多重目标。综上所述,示范可将顶层设计和“泥泞前行”相联系,从而探寻出一条“示范前行”(Modeling Through)的现代中国国家治理之路。

限于资源和精力,本文也存在一定不足:一是本文主要基于量化分析,缺乏深度访谈了解项目设立动机影响示范项目设立的具体机制。二是本研究将所有示范项目统一进行分析,没有进行分类,而不同类型示范项目的设立动机可能不同。三是量化模型还需要进一步优化,增加中介变量和调节变量,丰富量化模型呈现的事实,探寻更加扎实的示范项目设立动机。尽管存在上述研究不足,本文从国务院各部门视角对示范项目的设立动机进行定量研究,为廓清政策示范的行动逻辑提供了理论和经验依据。

作者:刘志鹏、高周易,北京师范大学政府管理学院(北京市,100875)

马亮(通信作者),中国人民大学公共管理学院(北京市,100872)

(责任编辑:林立公)