

从国家创新型城市试点看中国实验主义治理*

章文光 宋斌斌

【摘要】中国的“国家创新型城市(试点)”政策实验在中央与地方反复互动中逐渐成熟并大范围推广到全国。本研究通过分析该项政策实验过程,对实验主义治理理论进行拓展,提出动态交互式中国实验主义治理框架。在该框架下中央与地方深入互动,通过整体式“试点—筛选—扩散”、融合式共同学习、动态式集(分)权和适应性识别等机制对公共政策进行验证、强化或纠偏,最终为国家政策的形成作出贡献。

【关键词】国家创新型城市;实验主义治理;政策扩散;政府间关系

【中图分类号】D035 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1006-0863(2018)12-0089-07

一、引言及文献综述

自20世纪80年代开始,世界经济由工业经济逐步向知识经济转型,创新作为经济增长的主要驱动因素,其作用日益增大。由于创新活动风险大、投入高、不确定性强及创新产品公共物品属性等因素,企业层面无法独立开展创新,政府在创新体系构建过程中的作用日益受到各国重视。^{[1]-[3]}通过创新治理构建国家创新系统,在探索中建立高效的科学技术知识的生产、扩散和应用机制,成为了许多国家政府的战略目标。中国政府也积极顺应这种潮流,推出了一系列以“国家创新型城市”为代表的“试点—推广”型政策实验。通过结合地方政策试点与中央政策推广的途径找到一条适合中国国情,能充分调动创新资源的创新治理体系。

“国家创新型(试点)城市”^①的政策实验从2004年开始,至2018年共确定了78个试点城市。这一政策实验的过程经历了地方自发动员,中央赋权认可,央地互动筛选,试点成熟扩散等多个阶段。在此过程中中央与试点地方,试点与非试点地方经历了权力下放与再集中,融合式共同学习与信息往复反馈等多层次多维度的交互过程,最终推进政策实验的成熟推广。“国家创新型城市”十多年的政策实验为探寻中国改革实践经验以及探索中国公共政策过程“黑箱”提供了一个难得的窗口。也为我们探索“央—地”互动模式

下的中国实验主义治理理论提供了契机。

(一)实验主义治理和政策扩散理论

传统的科层治理“命令—控制”型规制强调自上而下的权力传递与监督过程,往往无法适应当今社会经济环境日益增长的变动性和不确定性。^{[4]-[6]}基于西方发达国家的政策实践,理论界提出了实验主义治理的理论框架。^[7]实验主义本质上是一种递归决策,即多个公共行动主体为达成某种政策目标,在统一框架下分散决策、彼此互动,在不断的评估中相互学习,并根据自身环境及条件修正各自行动方案。^[8]在实验主义治理框架下,地方基层组织往往被赋予更大的能力和权力,其核心在于通过向下赋权来“改变现状”。^[9]概括来讲,“共同学习”是实验主义治理中协调各方合作行动的核心手段。实验主义治理下的“共同学习”包括四大要素:公共行动主体共同制定的广泛的框架目标,更低层级的主体获得较大自由裁量权,横向间的定期报告与评估,以及不断修订框架目标。^[10]

政策扩散是一个政府的政策选择被其他政府的政策选择所影响的过程。^[11]政府对其他政府政策的学习采纳主要由内部因素和外部扩散机制所决定。内部因素指某一地方政府辖区内的异质性特征,具体包括

^①2010年前以“国家创新型试点城市”名称批准地方试点,2010年后代之以“国家创新型城市”名称。后文均简称为“国家创新型城市”。

* 基金项目:国家社科基金重点项目“国家创新型试点城市的政府创新治理研究”(编号:18AGL20)

作者:章文光,北京师范大学政府管理学院教授、博士生导师;宋斌斌,北京师范大学政府管理学院博士生、河南财经政法大学讲师,北京 100875

人口结构、居民收入水平、产业结构和官员选举制度等经济、社会和政治因素。外部扩散机制涵盖纵向与横向机制。纵向机制通常包括:来自更高级政府(自上而下)的强制指令(Mandate)以及自下而上的联邦主义扩散效应;横向机制一般包括竞争、学习、模仿和社会化。这些扩散机制并非彼此独立,他们往往会同时存在,相互重叠。^{[12]-[14]}

(二) 中国实验主义治理的实践

长期以来,中国政府通过多样化的政策实验推动中国经济持续发展。^[15]中国从“政策试点”到“政策筛选”再到“政策推广”的渐进式改革作为一种典型的政策实验方式,被视为改革开放取得丰硕成果的重要因素。^{[16]-[18]}一部分学者从分权角度,如“市场维修型联邦主义”“地区分权威权主义”“财政联邦制”^{[19][20]}来解释中国政策实验的独特机制。另一部分学者从集权角度,如“行政发包制”“项目制”“层级制下的政策试验”“吸纳—射式政策试验”将中国式政策实验的成功归结为强有力的中央权威。^{[21]-[23]}还有学者认为不同的战略治理理念通过选定地方试点来检验政策有效性。^[24]在政策实验与扩散动力机制上,很多学者从中国官员任命制度,压力响应体制和官员晋升激励角度探讨中央与地方的互动关系。^{[25]-[27]}也有学者从央地关系和政策目标与政策工具模糊性等多个视角探讨中国情境下的实验主义治理框架。一些学者认为,从1949年到1978年改革开放前,这种中央与地方相互作用以制定政策的实验主义治理方法也大量存在。有些研究甚至将这种方法追溯到1949年前的革命经验。^[28]

需要注意的是,中国政策的决策激励明显区别于西方国家。其决策过程缺乏西方官员基于政治周期和竞选压力的动力机制,中央政府尤其关注经济政策,试图通过制定促进经济增长的政策来展示制度优越性和政治合法性。在地方,民众虽然很少通过直接投票向地方政府展示公共偏好,但在各地方政府彼此竞争的环境下,随着社会开放程度和流动性的增加,稀缺的经济、社会和创新资源通过“用脚投票”(Voting with feet)的机制不停流动。地方官员不仅需要回应民众对经济发展的诉求,还要考虑上级权威对自身政策实验的认可。中央与地方间的这种内在激励是贯穿中国实验主义治理过程的重要线索,也是探索中国情境下实验主义治理适用性和可拓展性的钥匙。^[29]

以上学者的研究为我们提供了丰富的视角和侧面。总体来看,现有关于中国政策实验的研究存在两点局限,一是缺少理论拓展,很多研究关注于将政策试点作为解释政策适应性发展和中国经济奇迹的原因。较多强调中国政策过程的独特性和复杂性,侧重经验总结和实践介绍,较少将中国政策实践与公共过程理论对接。二是缺乏宏观统合,现有文献往往研究政策试点、政策扩散等单一过程。但在中国政策实验中,中

央和地方存在大量的互动关系,在政策试点、政策筛选和政策扩散三个层面并非彼此隔离,而是相互影响、彼此渗透的螺旋式结构。本研究试图通过描述“国家创新试点城市”所体现出的中国政策“试点—筛选—扩散”过程,以中央—地方动态交互的视角对中国实验主义治理的理论框架进行拓展,结合中国情境分析中国政策实验发生的流程、机制、动力、集(分)权、评估等问题。

二、国家创新型城市试点的历史阶段

“国家创新型城市”政策作为一项“地方试验—中央认可—央地互动推广”的政策实验是中国政府构建国家创新治理体系的重要举措。也是中国政府试图转变经济发展方式,形成创新驱动模式的重要手段。自2003年党的十六大提出科学发展观,到2017年党的十九大提出加快建立创新型国家发展战略以来,随着政府对创新治理的重视,围绕“国家创新型城市”政策实验,中央与地方政府在长期互动,动态集(分)权和共同学习的过程中,逐渐形成较为全面、清晰的政策实验脉络。总体而言,中国“国家创新型城市”政策实验分为三个阶段。

(一) 政策实验小规模试验阶段

2003—2010年为小规模试验阶段,中央释放政策信号,地方政府分散试验,中央与地方共同学习形成明确政策目标。2003年党的十六大将科学发展观写入党章,中央将创新驱动作为中国经济转型的重要目标。但如何制定创新政策,促进创新驱动,中央尚无明确具体的发展蓝图。2004年深圳和杭州等城市借鉴世界银行《东亚创新型城市研究报告》的思路,率先提出建设“创新型城市”的地方目标。2006年1月中共中央、国务院发布了《关于实施科技规划纲要,增强自主创新能力的决定》,提出建设创新型国家的发展战略。在中央明确的政策信号下,地方政府自发试点达到高潮,济南、重庆、天津等100多个城市相继提出建设创新型城市发展规划。中央通过各地反馈收集信息,比较筛选试点经验,但没有直接介入实验和扩散过程。

2006年中央经过反复筛选,最终选定深圳市经验开始非强制性推广。2006年人民日报、中央电视台、光明日报、科技日报等陆续发表文章介绍深圳市自主创新经验。科技部同广东省人民政府、深圳市人民政府签订共建国家创新型城市框架协议,搭建了首个中央部委与地方城市合作的建设创新型城市合作平台,为深圳市试点经验被中央决策采纳提供了高层渠道。2008年由国家发改委批准,深圳市成为中国首个国家创新型试点城市。此后,中央多次组织各地方政府主管部门到深圳进行经验交流和参观互访,鼓励和支持各地方政府学习深圳经验,继续开展地方试验。

(二) 政策实验大规模试验阶段

2010—2016年为大规模试验阶段,中央政府从地方试点中筛选出经过检验的“典型经验”,在进一步修改

后吸收到国家政策中,以国家战略的形式大规模试点。在深圳市试点经验的基础上,国家创新型城市建设开始上升为国家战略。2010年科技部、发改委印发了《关于进一步推进创新型城市试点工作的指导意见》和《创新型城市建设监测评价指标(试行)》等文件,标志着地方试点获得中央决策认可,被吸收到国家政策中。同年,科技部、发改委分别批复36个“创新型试点城市”,截至2016年全国共有61个城市获批成为“国家创新型城市”,中国创新型城市进入大规模试点期。在此阶段,中央—地方通过反复互动学习,形成明确的政策目标。中央政府继续对地方试点进行原则指导,同时加强对试点政策的综合考评,2013年中央制定了《创新型城市创新能力评价指标体系》,地方政府一方面学习模仿中央批准的创新型城市建设经验,一方面制定和完善本地发展规划和一系列配套措施。

(三) 政策实验推广阶段

2016年至今为政策实验推广阶段,中央减少地方赋权,通过互动筛选,明确了符合自身偏好的政策工具,开始推进政策扩散。2016年科技部、发改委发布了《建设创新型城市工作指引》和《建设创新型城市指标体系》,通过纵向评估的方式,引导地方采纳符合中央偏好的政策工具。在此期间,“创新生态环境”与“创新政策体系和治理架构”开始受到中央关注,被频频提出。这释放了一个强烈的信号,中央对创新型城市试点政策创新的关注重点,从要素投入型创新激励转向创新治理体系优化。在此阶段,地方政府能够自由发挥的创新空间减小,地方政策实验更多落在执行中央政策意图、加速政策扩散层面。

表1 国家创新型城市的动态、交互式实验主义治理特征

		小规模试验	大规模试验	推广实验
试点	政策目标与工具	有总体目标 无具体目标 无政策工具	有总体目标 有具体目标 有政策工具	有总体目标 有具体目标 有政策工具
	地方竞争	以创新为手段	以创新和行政效率为手段	以行政效率为手段
筛选	纵向共同学习	非试点与中央 无共同学习 试点与中央无 共同学习	非试点与中央 无共同学习 试点与中央有 共同学习	非试点与中央 有共同学习 试点与中央有 共同学习
	横向共同学习	试点与非试点 有共同学习	试点与非试点 有共同学习	试点与非试点 有共同学习
扩散	横向机制	学习、竞争为主 无模仿、社会化	竞争、模仿、社 会化为主,较少 学习	模仿、社会化 为主, 较少学习、竞争
	纵向机制	无强制机制	强制机制增多	强制机制为主

三、国家创新型城市试点所体现的实验主义治理

长期以来,中国政府采取“摸着石头过河”的渐进式实验主义方法探索创新治理优化路径。与传统的实验主义治理理论相比,中国的“中央—地方”政府间互动关系更为复杂多元,在不同试验阶段,彼此间的主体关系、运作模式、核心机制、赋权模式和评估手段都有其独特之处。通过分析“国家创新型城市”政策实验,

有助于深入探索中国创新治理的独特实验主义框架。

(一) 纵向、横向间府际互动与实验主义治理

中央与地方、地方与地方间的纵向与横向关系是中国实验主义治理的重要因素。在“国家创新型城市”政策实验过程中,中国中央与地方政府间呈现出交互式的互动关系和整体式的“试点—筛选—扩散”运作模式。

1. 中央—地方关系层面,“国家创新型城市”实验过程反映中央的原则性指导和地方的主动性试验。国家创新型城市采取地方主动申请,国家考核审批并不定期公布的模式。在实验过程中,中央与地方互动将特定的政策创新在治理网络中形成机制,将隐性知识转化为显性知识,从而突破扩散的障碍边界,推动扩散进行。在中国单一制环境下,一旦某项创新政策获得高层认可,不管是明确推广还是默认支持,都会在政策主体间形成或多或少的社会化压力,地方主体为了政治正确也会加入扩散洪流。

2. 地方—地方竞争层面,“国家创新型城市”实验过程反映了地方政府两个层面的竞争,一方面是通过政策创新取得市场优势,促进资源流入,提高创新绩效的竞争,另一方面是通过政策创新获取中央关注,赢得本地官员职业晋升优势的竞争。总体上看,在政策试点过程中,试点城市之间、非试点城市之间、试点城市与非试点城市之间、各地方官员之间都存在着广泛而复杂的竞争关系。由于政策内容模糊,政策工具不清晰,中央并没有强制性推广某项具体政策。地方政府间主要通过“政策创新”手段开展竞争,广泛尝试不同的政策工具。

(二) 政策试点与实验主义治理

1. 从政策目标看,“国家创新型城市”实验过程中中央政府有总体政策目标,无具体政策目标,各地方政府积极实验多种政策工具。在创新型城市试点过程中,中央对政策问题和解决方案的认知有所局限,只是提供了价值定位和总体目标导向,并未明确界定具体目标和政策工具。地方试验获得了较大试错空间和政治意愿,地方政府可以在政策试验中完善具体政策目标和政策工具。在政策目标上,各试点城市的发展规划基本都包括政府创新投入规划、企业和产业创新转型、创新体系效能等方面的内容。但具体政策又随各城市面临的不同情况有所不同。概括而言,沿海较发达地区更多强调发展模式转换、创新驱动和资源环境协调发展的政策目标。如福建省福州市和厦门市的发展规划将发展高新技术产业、高附加值产业作为本地创新型城市建设的具体政策目标。中西部欠发达地区更多制定承接产业转移,改变资源依赖,促进经济发展的政策目标。如山西省太原市的发展规划将利用本地资源的煤炭产业,承接沿海地区产业转移的装备制造业作为具体政策目标。

2. 从政策工具看,各创新型城市发展规划中都包

含改善人才、信息、技术、资金等创新要素供给的“供给政策工具”；财务金融、税收制度、法规管制等影响科技发展环境因素的“环境政策工具”；政府采购等减少市场的不确定性，拉动技术创新和新产品应用的“需求政策工具”。但具体细则有较多差异，如东部较发达地区经济基础较强，创新环境较成熟，多采用供给政策工具，在人才引进，资金扶持上大力投入。而西部欠发达地区经济实力有限，多采用环境政策工具，希望通过提升政府公共服务能力，为技术创新等科技活动提供有利的政策环境，间接影响并促进科技创新和新产品开发。如河北省唐山市制定了一系列有利于人力资本积累和知识产权保护的政策（《唐山市支持企业科技创新促进科技成果转化十条措施》，2016）。四川省成都市制定的科技成果转化，降低创新风险，发挥创新三螺旋作用的政策（《成都市国家创新型城市建设规划（2010—2015）》，2010）。

3. 从调动资源看，地方试点以调动经济资源为主，几乎未调动政治资源。实验主义治理下地方实验的空间往往取决于地方政府调动资源的范围与能力。创新型试点城市行政层级较低，为回避风险，地方政府调动政治资源的意愿和能力不足，地方政府也无法有效建立国家创新体系所强调的多螺旋结构、创新社会网络和创新文化等多种创新要素。因此，各地方试点政策往往以调动经济资源为主。如上海市杨浦区、北京市海淀区、武汉市等都制定了专项资金管理办法，税收优惠和政府采购办法等。虽然各个创新型城市都在自身发展规划中强调了建立创新机制，但由于其无法调动更多政治资源，往往都停留在政策主张和政策目标层面，很少形成落实细则。

（三）政策筛选与实验主义治理

创新过程的不确定性增加了政策风险，决定了创新政策需要适应性和灵活性。这就意味着国家创新治理体系需要有准确、及时的评估机制和强大、高效的纠错能力。中国“国家创新型城市”政策实验的筛选过程既是“央—地”、“地—地”政府间共同学习的过程，也是多样化评估手段在多级政府框架下尝试、适应和融合的过程。在中央与试点地方，中央与非试点地方，试点地方与非试点地方之间存在着评估、学习与筛选并存的动态交互过程。这赋予了中国创新治理模式更多的弹性空间。

1. 实验主义治理强调在对政策目标不断制定和修订的基础上进行递归决策，并且在不同背景下通过比较学习寻找替代政策工具。^[30]“国家创新型城市”政策实验过程中，中央与地方不断沟通协调，在多次纵向与横向反馈中评估、学习和筛选各种政策信息。2006年中国提出建设创新型国家的战略目标，中央政策偏好被地方获得，国内多个城市提出建设创新型城市的具体目标。2006年初深圳市委发布了《关于实施自主创新战略建设国家创新型城市的决定》，2007年，经中

央相关部门调研上报，深圳市的试点经验获得中央认可，通过媒体报道和参观互访的方式获得中央非正式推广。2010年中央陆续出台了《关于进一步推进创新型城市试点工作的指导意见》、《创新型城市创新能力评价指标体系》等多个指导性文件，明确了创新型城市的筛选标准。此后中国创新型城市建设模式日渐成熟。

2. 政策工具多样化筛选。中国“国家创新型城市”实验过程中，中央与地方对政策实验的采纳过程体现了中国实验主义治理结构的复杂性。一方面中央政府学习地方实验、评估并筛选适合推广的政策工具，另一方面非试点地方政府对试点地方政府政策实验的采纳，也是一种纵向学习、评估与筛选的动态过程。总体上看，在三个阶段中，中央对异质性的地方实验持开放态度，以评估、学习和筛选适合中央政策偏好能够推广扩散的政策工具为主要目的。当地方政府进行本地试验时，跨地区的政策学习尽管时有发生，但各地方政府间并不存在稳定的横向学习渠道。创新型城市作为一种国家战略，通过地方申请和中央认可的方式，在客观上形成了一种交互性的学习平台。创新型城市的多种政策工具可以被其他地方政府学习与筛选。此外，由于政策创新具有外部性，模仿者们搭便车的行为常常阻碍创新的持续产生。相反，通过中央审批认可创新型城市的方式，实现了权力的再集中，通过克服集体行动的问题刺激了地方创新的动力。例如，中央政府会把地方政策创新试验作为政治表现的重要指标，也会认可在成功的政策创新中起到关键作用的企业家的个人信用。

（四）政策扩散与实验主义治理

“国家创新型城市”在扩散机制和赋权安排上也体现出较为独特的中国实验主义治理模式。一方面，纵向“强制”和横向的“竞争”“学习”“模仿”和“社会化”是政策扩散的主要机制。^[31]“国家创新型城市”政策实验的扩散过程，较为明显地体现了中国实验主义治理过程，在小规模试点、大规模试点和实验推广三个阶段都有不同程度的纵向和横向扩散，而每个阶段的扩散机制也有区别。另一方面，实验主义治理理论强调多元共治的主体结构，“基层赋权”是其核心理念。中国“国家创新型城市”政策实验体现了对各地地方政府的赋权安排，但中国现有的行政体制决定了中央与地方政府间的赋权安排较为复杂。随着“试点—筛选—扩散”实验阶段的不同，中国政府尝试不同的集权与分权型制度安排，体现出中国式实验主义治理框架的独特性。

在小规模试点阶段中央向地方赋权，扩散路径以横向扩散为主。由于面临不同的创新禀赋、差异化的政策环境，各地方政府并非完全照搬其他地方的政策内容，而是在其中加入新的信息后采纳，也就是通过学习机制扩散。同时，地方政府通过政策创新营造良好的创新治理环境，为创新要素流入开展竞争，这种对稀

缺创新资源(如高素质人才、发明专利等)的竞争,使创新政策能够被其他地方政府采纳扩散,地方竞争与学习成为横向扩散的主要动力。与此同时,中央政府对具体政策的扩散过程较少直接干预,主要进行指标考核,如中央出台的一系列评估文件中分别在创新投入、创新绩效、创新环境等方面对各地方政府进行评估,不使用强制力直接干预扩散。总体而言,此阶段的扩散机制以竞争、学习为主,上级政府的强制途径不明显,由于尚未形成较为具体的政策目标和清晰的政策内容,因此模仿与社会化途径也不显著。

在大规模试点阶段地方赋权与中央集中推广并行,纵向与横向扩散普遍存在,纵向扩散逐渐增加。该阶段,中央政府开始有目的地组织政策的局部试验,但此时面对地方差异性和具体政策环境的模糊性,避免“一刀切”带来的政策风险和继续开展政策试错的考虑,中央政府依然给予地方政府较大的政策空间,横向与纵向扩散继续存在。随着实验推进,2010年中央推出《关于进一步推进创新型城市试点工作的指导意见》和《创新型城市建设监测评价指标(试行)》,进一步明确了中央的政策偏好,减小地方实验空间。此后,中央不定期地公布创新型城市名单,各地方政府努力达到中央的创新型城市指标体系要求,期待成为中央认可的试点城市。在此阶段,各地方政府仍然存在竞争式扩散,只是此时的竞争不再是通过创新获得中央关注的竞争,而演变为更高效地执行中央政策要求的竞争。在此阶段,竞争、模仿、社会化途径成为主要政策扩散机制,存在一定的学习,中央强制机制逐渐增多。

在推广实验阶段权力再次向中央集中,扩散路径以纵向扩散为主。政策试点基本结束,对于未通过实验的政策,其政策过程就此终止。而对于通过实验、形成共识的政策,进入了实质性推广扩散的阶段。此时,中央政府形成具体的政策目标,明确的政策工具。中央政府以自身权威动员资源,发布行政命令,推广选定政策,加速政策扩散过程。上级政府不再将主要精力放在组织局部试验,而是推动政策全面落实,试点城市与非试点城市在政策工具上趋同。此时扩散手段主要表现为上级强制,尤其是在中国体制下,中央政府权威强大,资源统合调动能力超强,能够更有效地加速政策扩散进程。与此同时,中央推广的特定政策,会对各地方政府形成较大的遵从压力,此时采纳政策与否,地方政府较少考虑能否符合地方实际,以政策模仿来回避政治风险成为其主要行动方式。因此,强制、模仿与社会化成为主要的扩散途径,学习和竞争途径不再显著。

总体上看,“国家创新型城市”政策实验过程既反映出实验主义治理理论在中国情境下的适用性,也体现出鲜明的中国特色。在中国实验主义治理“试点—筛选—扩散”的各个环节,中央与地方政府间呈现出权力分配的动态调整与政策过程的整体交互特征,即动态交互式中国实验主义治理。一方面,多级政府间在

政策目标、政策工具、政策资源、赋权安排、竞争手段和政策扩散等领域进行了反复博弈与协调;另一方面,中央与试点地方,试点与非试点地方经历了权力下放与再集中,适应性纵(横)向评估、融合式共同学习与信息往复反馈等多层次多维度的交互过程,进而推进政策实验的成熟推广。

四、结论

本文验证分析了西方发达国家实验主义治理理论在中国的适用性,并通过中央与地方政府间互动视角,将中国政策试点、政策筛选和政策扩散三个政策过程相结合,构建出动态交互式的实验主义治理框架。与传统实验主义治理理论相比,其独特性和复杂性体现在以下几个方面。

表2 传统实验主义治理框架与动态交互式实验主义治理框架对比

	传统实验主义治理	动态交互式实验主义治理
主体关系	对等的地方政府	交互式央地互动
运作模式	单一的实验环节	整体式试点—筛选—扩散
核心机制	扁平状共同学习	融合式共同学习
赋权模式	静态向下分权	动态式集(分)权
评估手段	横向同行评议	中央和地方的适应性识别

第一,中国动态交互式实验主义治理的主体关系是“交互式央地互动”。传统实验主义治理强调开放式协调方法,强调多方参与主体的对等协商、多边协调,更多侧重于横向间关系。然而,这些研究较多集中在欧美联邦制框架下,在中国单一制背景下,中央对地方权威更加强大,地方官员双重委托代理关系下的政策偏好与中央有较大差异,政府内部决策动机也同西方发达国家有明显区别。^[32]中国没有西方的联邦式政治结构,^[33]中央与地方形成了经济和社会责任的分权以及组织和人事机构的政治威权主义。^[34]虽然地方政府在政策实验—扩散过程中拥有较大的自主权,但确认、修订、终止和经验推广的决策权始终掌握在中央手中。因此,中国式实验主义治理体现出更为复杂的、纵向与横向交互式参与特征。

第二,中国动态交互式实验主义治理的运作模式是“整体式试点—筛选—扩散”过程。在层级试验下,不存在事先确定的精准政策目标及实现手段,只能在解决问题的过程中寻找。^[35]在中国,中央与地方的动力机制使实验主义治理模式更为复杂化。无论是从中央还是地方角度看,中国的政策试验从一开始就带有强烈的推广意愿。地方政府期待获得高层关注与合法性授权,通过政策创新获得政绩与职业晋升空间,^[36]中央政府通过地方政策试验筛选出适合政策扩散的具体政策目标和政策工具。因此,在中央—地方交互式实验主义治理框架下,政策试点、政策筛选与政策扩散并非彼此隔离、相互排斥,而是在中央与地方互动的过程中形成一个循环往复的整体政策过程。

第三,中国动态交互式实验主义治理的核心机制是“融合式共同学习”。“共同学习”作为传统实验主义

治理下协调各方利益的核心手段,强调在策略不确定的环境下,通过“干中学”(Learning By Doing)及时应对随时出现的新情况,制定相应策略,并不断修订政策目标、政策工具、标准和政策程序。^[37]动态交互式的实验主义治理下,中央与地方的政策学习不是简单的政策标准、工具、目标和绩效等政策信息的单向传递,而是在中央与试点地方,试点与非试点地方的融合交互式共同学习。在共同学习的过程中,各个主体也将自己的经验和知识添加到政策试验—扩散的公共政策知识中,形成更为丰富的政策知识内容。中央通过对比识别和选择性认可等方式^[38]对试点经验进行采纳,进一步结合中央意图对其提炼、总结并吸纳为国家政策向地方推广,在扩散过程中非试点地方政府一方面执行中央强制型扩散要求,一方面结合本地情况学习并将执行结果反馈回中央,强化或修正框架目标和政策工具,从而进入下一步政策循环过程。

第四,中国动态交互式实验主义治理的赋权模式是中央对地方政府权威控制下的“动态式集(分)权”。传统的实验主义治理主体为权力对等的地方政府,这种缺乏中心的扁平状网络结构以彼此协商为治理手段。地方政府拥有广泛而独特的达到框架目标的自主权。^[39]在动态交互式实验主义治理下的政策实验呈现出一种动态集权—分权关系。在政策试点过程中,中央政府倾向于向地方分权,给予地方政府政策创新的空间,地方政府通过中央政策信号获取中央偏好,通过政策创新和政策学习因地制宜满足当地公共需求,各地方政府间权力对等,彼此交互学习。在政策筛选过程中,中央政府通过给予政策创新绩效明显的地方政府以官方认可的“实验条例”“实验点”“实验区”,形成正向激励,鼓励和认可地方政策创新行为。此时,中央政府一方面继续鼓励地方政策试验而分权,另一方面中央从多种地方实验中筛选出适合推广的政策工具,通过中央权威逐步推广试点经验。在政策扩散过程中,中央政府明确政策目标和政策工具,通过集权推广加速政策扩散进程。总体而言,动态交互式实验主义治理自试点、筛选到扩散阶段逐步呈现分权—集权转化的特征。

第五,中国动态交互式实验主义治理的评估手段是“适应性识别”,传统实验主义治理框架强调地方政府间的横向评估与相互监督,在中国动态交互式的实验主义治理框架下,中央授权地方政策试点的主要意图在于最终筛选出合适政策工具,通过中央权威加速扩散。因此,中央对地方的垂直绩效评估和问责手段显得非常必要。许多学者指出,在中国,上级对下级的评估主要依赖下级提供的数据与资料,委托代理条件下的信息不对称使下级政府更有能力和意图谎报数据和绩效。^[40]动态交互式实验主义治理下,中央对地方政策绩效的评估不再单纯依赖传统手段,除了传统的上级问责和评估外,在实验和筛选过程中,中央政府可

以对政策实验中地方政府间相互模仿和学习特定政策创新的情况,适应性识别和判断一项政策试验的成功与否,^[41]如自发学习扩散较多则说明政策创新成功,自发学习扩散较少则说明政策创新失败。在中央强制扩散阶段,通过地方政府在中央垂直压力下的投入与反馈,来判断政策创新的成败。^[42]这些实验主义治理下的评估手段,大大丰富了中央和地方对政策实验绩效评价的“灵活性”和“有效性”。并且,在中央政策图景不明确的试点和筛选阶段,中央也可以通过出台原则性和非强制性的“指导意见”“评价指标”来传达自身政策意图并给予地方政府一定的政策规范。

本文借鉴实验主义治理理论,提出了一个动态交互式中国实验主义治理框架。通过分析国家创新型城市政策实验过程,探索了中国情境下政策实验发生的流程、协调、动力、赋权、评估等问题,从“央—地”互动视角对其进行梳理、总结和分析,刻画了该框架区别于传统实验主义治理理论的独特特征和运行机制。动态交互式中国实验主义治理是一个涵盖试点、筛选和扩散的动态过程,在信息多次交互反馈的过程中,中央与地方通过融合式共同学习、动态式集(分)权和适应性识别等机制对公共政策进行验证、强化或纠偏,最终为国家政策的形成作出贡献。

动态交互式中国实验主义治理框架在应用上也存在一定限制,其假设前提在于中央与地方间达成了政策共识,或者至少分歧较小。事实上,并非所有的政策都是如此。一个政策能否顺利实验也与政策本身的特性有关,如政策实施的复杂性、利益兼容性和政策实施门槛均有差异。很多学者强调,中国经济政策实验与社会政策实验的激励机制有较大不同。^{[43][44]}这些问题需要我们继续深入研究。当然,这些挑战也对中国实验主义治理框架的拓展提供了广阔空间。☒

[参考文献]

- [1] Freeman C. *Technology Policy And Economic Performance: Lessons From Japan*. London: Pinter Publishers, 1987.
- [2] Bartholomew S. National Systems of Biotechnology innovation: Complex Interdependence in the Global System. *Journal of International Business Studies*, 1997.
- [3] 曾德明, 彭盾. 基于耗散结构理论的国家创新体系国际化研究[J]. 科学管理研究, 2009(8).
- [4] Elinor Ostrom. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- [5] Wong, Linda. *Marginalization and Social Welfare in China*. London: Routledge, 1998.
- [6] Raimo Vayrynen. Regionalism: Old and New".

- International Studies Review*, 2003.
- [7] [31] Mattias Kumm. Constitutionalism and Experimentalist Governance. *Regulation & Governance*, 2012.
- [8] [39] Charles Sabel, William Simon. Minimalism and Experimentalism in the Administrative State. *Georgetown Law Review*, 2013.
- [9] [32] [34] Greenstone, Michael, Rema Hanna. Environmental Regulations, Air and Water Pollution, and Infant Mortality in India. *American Economic Review*, 2014.
- [10] [35] Christine Overdevest, Jonathan Zeitlin. Assembling an Experimentalist Regime: Transnational Governance Interactions in the Forest Sector. *Regulation & Governance*, 2014.
- [11] Berry Lowery. *Understanding United States Government Growth: An Empirical Analysis of the Postwar Era*. Westport: Greenwood Publishing Group, 1987.
- [12] Box Steffensmeier, J. M., B. S. Jones. Time Is of the Essence: Event History Models in Political Science. *American Journal of Political Science*, 1997.
- [13] [30] Manion, M. The Cadre Management System, Post Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders. *The China Quarterly*, 1985.
- [14] Damanpour, F. Organizational Innovation: A Meta-analysis of Effects of Determinants and Moderators. *Academy of Management Journal*, 1991.
- [15] Guan, Xinping. China's Social Policy: Reform and Development in the Context of Marketization and Globalization. *Social Policy & Administration*, 2000.
- [16] Coase, Ronald, and Ning Wang. *How China Became Capitalist*. New York: Palgrave Macmillan, 2013.
- [17] [29] Woo, Wing Thy. The Real Reasons for China's Growth. *The China Journal*, 1999.
- [18] 张五常. 中国的经济制度[M]. 北京: 中信出版社, 2009.
- [19] [43] Xu, Chenggang. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 2011.
- [20] Cai, D. Treisman. Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?. *World Politics*, 2006.
- [21] 周黎安. 行政发包制[J]. 社会, 2014 (6).
- [22] 陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察[J]. 中国社会科学, 2013 (2).
- [23] [44] 陶然, 陆曦, 苏福兵, 汪辉. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式的反思[J]. 经济研究, 2009 (7).
- [24] [33] [40] Chien, S. The Isomorphism of Local Development Policy: A Case Study of the Formation and Transformation of National Development Zones in Post-Mao Jiangsu, China. *Urban Studies*, 2008.
- [25] [38] [42] Choi, E. K. Patronage and Performance: Factors in the Political Mobility of Provincial Leaders in Post-Deng China. *The China Quarterly*, 2012.
- [26] 周黎安. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 2004 (6).
- [27] [36] 陶然, 苏福兵, 陆曦, 朱昱铭. 经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标竞赛理论的逻辑挑战与省级实证重估[J]. 管理世界, 2010 (12).
- [28] [37] [41] Heilmann, Sebastian, Lea Shih, Andreas Hofem. National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China's Torch Programme. *The China Quarterly*, 2013.

(责任编辑 张牧谦)

From a study of national innovative Cities to a Revision on Experimentalism Governance Theory

Zhang Wenguang Song Binbin

[**Abstract**] National Innovative Cities Plan has gradually evolved from municipal pilot projects to a national policy framework. With a description of this policy experiment process, this study aims to expand Experimentalism Governance Theory by adding a dynamic component of central-local governments interaction, that is, upper and lower levels of administrative bodies may influence each other through an interactive spiral of policy experiment, selection, and diffusion process. To form an evidence-based national policy, this process enables flexible arrangements of policy assessment, correction, and adoption through dynamic centralization and decentralization, adaptive recognition mechanism, and convergence mutual learning.

[**Keywords**] national innovative cities, experimental governance, policy diffusion, intergovernmental relations

[**Authors**] Zhang Wenguang is Professor at School of Government, Beijing Normal University; Song Binbin is Ph.D Candidate at School of Government, Beijing Normal University, also Lecturer at College of Economics, Henan University of Economics and Law. Beijing 100875