

央地间官员流动、信息优势与政策试点

——以国家可持续发展议程创新示范区为例

朱旭峰 张 超*

摘要:

【问题】政策试点被认为是解释中国适应内外部环境的复杂变化并实现经济腾飞的关键。已有政策试点理论主要基于经济增长实践提出,然而对于强调经济、社会与环境协调的中国可持续发展政策试点尚缺乏充分解释。在复杂的央地关系格局下,哪些因素影响了可持续发展试点选择?中央政府为什么能够有效激励地方政府的积极参与?

【方法】论文以中国可持续发展议程创新示范区为例,通过对试点选择过程追踪及关键节点分析,结合文献研究等方法,识别影响政策试点选择的因素及影响机制。

【发现】论文发现,央地间官员流动形成的央地网络是影响政策试点选择的重要因素;基于央地网络形成的信息优势成为影响可持续发展试点选择的重要机制,并为地方政府参与可持续发展政策试点带来激励。

【结论】本研究基于非传统的可持续发展政策试点探讨政策试点理论,回应了央地关系及政策试点研究领域的热点议题,实证了网络关系对于政策试点选择的影响,并提出了信息优势机制,为推动不同地区可持续发展提供了可行的“中国经验”。

【关键词】政策试点 央地关系 官员流动 可持续发展 中国

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2020)04-0130-17

【政策之窗】

- ☉ 中央政府应统筹考虑可持续发展试点布局,依据央地关系合理进行试点选择并监督实施,借此推动地方可持续发展。
- ☉ 地方政府应结合自身发展需求及特点,有针对地申报相关试点,在推动经济发展的同时收获短期的试点“政绩”。

* 通讯作者:朱旭峰(zhuxufeng@tsinghua.edu.cn),清华大学公共管理学院,教授、博导;张超,清华大学公共管理学院博士。

基金项目:国家社会科学基金重大项目“联合国可持续发展议程评估体系建设及实现路径研究”(批准号:17ZDA077),国家社会科学基金重大项目“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制优势的实现机制研究”(批准号:20ZDA042)。

导言：政策试点与可持续发展

地方政府基于中央政府开展的政策试点进行“由点到面”的政策执行及创新，被视为解释中国适应内外部环境的复杂变化并推动经济持续发展的重要途径。已有研究对以经济试点为代表的“单目标”政策试点机制做了较充分的解释，指出经济发展、财政收入、晋升激励等影响因素，形成正式制度框架内的诸多理论；同时也有学者指出，包括与上级领导的关联等非正式因素同样影响政策试点的选择。然而已有的经济试点理论难以解释其他领域试点。对于强调经济、社会与环境协调的“多目标”可持续发展政策试点，尚缺乏成型解释。可持续发展政策具有见效周期长、成果难以区域划分且需要持续成本投入等特点。中央政府对这类政策的设计及执行逻辑不同于经济类政策。这种不同于经济试点的政策试点模式究竟是什么？哪些因素影响了可持续发展政策试点选择？中央政府为什么能够有效激励地方政府的积极参与？笔者旨在对上述研究问题进行回应。

中国的可持续发展政策试点历经 30 多年探索，已成为地方可持续发展的重要方式，并为推动联合国可持续发展目标实现提供了“中国方案”。自 20 世纪 80 年代可持续发展理念被首次提出以来，中国政府先后倡导了“科教兴国”“科学发展观”“生态文明建设”和“高质量发展”等相关的发展理念，并基于上述发展理念发起了多轮政策试点。比如，自 1986 年以来，国家可持续发展实验区的建设取得显著成效，至今已建成 189 个国家可持续发展实验区和 300 多家省级可持续发展实验区。在此基础上，作为对联合国 2030 年可持续发展议程的响应，中国正在“十三五”期间逐步创建 10 个左右国家可持续发展议程创新示范区。2018 年 3 月，国务院正式批复，同意深圳市、太原市、桂林市为首批建设国家可持续发展议程创新示范区，并由科技部牵头组建包括 20 个部门的部际联席会议机制，对示范区建设进行指导和管理，借此形成了国家和地方两个层面共同推进可持续发展的格局。笔者以中国基于国际公认发展议程的非传统经济政策试点，即可持续发展议程创新示范区为案例，对中国可持续发展政策试点进行理论研究及经验探讨，旨在回应政策试点及央地关系领域的理论热点议题。

一、政策试点及央地关系研究综述

（一）政策试点

政策试点研究是 20 世纪 60 年代兴起的研究议题。政策试点通常被认为是政策试验的一种类型（韩博天，2008）。政策试验是指“通过直接干预和组群对照

来获取政策信息，而非通过观察研究或理论分析”（Mosteller，1979）。王绍光（2008，2009）辨析了政策实践和政策试验两个概念，认为前者指一些地方政府在上级政府既定政策目标下自发寻找政策工具的过程，后者指中央通过控制性试验来发现有效政策工具的过程。对此，韩博天（2008）指出，政策试验不同于随意试错或自发的政策学习，而是有统一目标且协调一致的行动。政策试验能够在不确定环境下进行政策创新、探索问题的解决途径，旨在为最终的政策制定提供政策选项。

在政策领域，政策试点领域现有研究大多以经济试点作为研究对象。经济试点往往为试点地方带来直接利益，政策执行结果通常可用 GDP 等指标进行测量，从而使地方政府间的政策执行效果具有可比性，这对以经济绩效为主要考核参照的地方官员形成了直接激励。但正如韩博天（2008）所指出的，经济政策领域的研究发现未必可以推广到社会政策等领域。相比于以经济试点为代表的“单目标”试点，已有研究对于强调经济、社会与环境协调的“多目标”可持续发展政策试点的解释力有限。

可持续发展政策与传统经济增长政策的差异显著地体现在三个方面，即见效周期长、成果难以区域划分、需要持续成本投入等（Strumpf，2002）。首先，不同于经济政策，这种强调多领域协调发展的政策通常见效周期长，政策执行成果难以像经济领域那样迅速反映到 GDP 增长上，难以形成“竞争锦标赛”模型所依赖的客观考核指标（Li & Zhou，2005）。其次，政策成果不易以行政区域为边界进行区域划分，可持续发展政策通常旨在提供生态环境、社会保障及科技创新等公共物品，由于具有外部性，地方政府面对这类可持续发展政策的执行及创新会形成“搭便车”心理（Ostrom，1990）；此外，这类政策需长期持续的成本投入，通常其成本投入周期超出主政官员平均任期（姚金伟、韩海燕，2019；吴怡频、陆简，2018）。按照基于经济试点的以往理论解释，理应看到对于可持续发展试点，地方政府缺乏参与激励。但中国可持续发展现实情况却恰恰相反，不同层级的地方政府竞争申请并积极参与中央政府主导的各类可持续发展政策试点。政策领域的差异意味着无法依靠既有经济试点理论解释非经济类的可持续发展试点，而通过聚焦可持续发展试点对现有政策试点理论进行扩展正是笔者尝试做出的理论贡献之一。

虽然中国的政策试点实践始自土地改革时期便已开展，但关于政策试点的学术研究则显著落后且受到西方理论模式的影响。早期的政策试点研究通常以美国联邦分权体制作为研究背景（Karch，2006）。然而，近年来研究者将视野扩展到不同体制的其他国家，如俄罗斯、越南及印度尼西亚等，进而讨论多样

政治体制下的政策试点现象(朱旭峰,2014)。在中国,基于地方创新的政策试验被视为推动中国长期经济增长、创造发展奇迹的“中国经验”(Zhu & Zhang, 2016),同时也是推动地方政府执行中央政府政策的重要方式(Zhu & Zhao, 2018)。作为政策试点研究的根本性问题,政策试点的选择成为争议的核心。一部分研究主要关注一国范围内由中央政府基于集中权力发起的政策试点(Yi et al., 2017),另一部分研究则强调平行的地方政府之间的竞争与合作,因而对于政策试点选择机制形成了“由上至下”的行政官僚式与“由下至上”的基层创新式两种解释视角。现有研究并没有就此达成共识。近期研究指出,中国中央政府通过官员流动来缩小地区间福利供给不平等,推动了政策同构(Zhu & Meng, 2018)。此外,也有学者着重探讨了政策试点选择主体的多重角色设定和角色转换所带来的复杂影响(Yi & Chen, 2019; 张克, 2015)。笔者沿袭上述视角,从连接政府间关系的官员流动出发,将自上而下与自下而上两种视角结合起来,尝试对试点选择提供一个拓展性的解释。

(二) 央地关系

央地关系是政策过程问题研究的重要维度。早期研究者主要从政府公职人员的人际关系角度界定政府内部的关系。Goggin (1990) 将不同层级的政府作为单独的分析主体,形成了府际关系分析模型。这一时期对于府际关系的探讨主要基于中央政府与地方政府独立的预设,形成“委托—代理”(principal-agent)等分析模型。西方学者通常基于“委托—代理”模型分析府际关系问题,指出在作为委托人的中央政府与作为代理人的地方政府之间存在信息不对称(information asymmetry)的问题(Williamson, 1996)。在政策执行过程中,信息在多层级政府之间的传递容易出现偏差和扭曲。如何推动信息的有效传递、减少出错概率进而更有效地推动政策执行,成为公共管理的一般性任务(贺东航、孔繁斌, 2011)。

信息优势的概念源于企业管理领域,代表企业拥有的宣传信息和获取信息的能力。在企业竞争过程中,信息优势表现为信息有利于一方而不利于一方的一种非平衡状态。其特征主要体现为信息非对称性,这是信息优势的本质内涵。Grossman 与 Stiglitz (1976) 指出,如果某企业个体在搜集某类信息方面具有相对竞争优势,那么就能从这类信息中获取超额收益,并借助信息优势赢得更高的收益率。Cohen (2008) 及 Baker (2010) 等在此基础上指出,包括同学、同事等类型的网络关系对于信息优势的构建具有决定作用。其中,社会网络的作用主要在于建立了信息优势,而非带来直接实现的信息资源(Granovetter,

1973)。因此,信息优势只是一种潜在的资源。从信息优势到信息资源的转化取决于主体的行为(李善民等,2015)。信息传递是信息优势发挥的主要形式,既包括由内至外的宣传信息,也包括由外至内的获取信息。信息优势的发挥可以显著地推动信息传递的频数和质量,信息传递的行为主体则通常在这一过程中受益。

对于政府而言,信息传递也是推动政策过程的核心机制之一。政策过程中的信息传递可以分为自上而下与自下而上两种路径(Oksenberg,1974)。自上而下的信息传递意指上级政府通过正式或非正式渠道将信息传达至下级,下级需要依据行政命令判断政策走向,理解上级政府的政策目标;而自下而上的信息传递则指下级将当地情况、困难及挑战反馈给上级政府,同时包括表达“政治忠诚”等相关的信息。由中央部委调任至地方担任主政官员的官员流动对于中央政策执行过程中的信息传递及地方的政策采纳发挥了重要作用(Zhu & Meng, 2018)。官员流动,指政府部门领导干部异地、异部门交流任职。这是以中国为代表的干部管理制度的特别安排及“党管干部”影响下的制度化传统。当代中国的政府人事管理具有鲜明的特色,官员流动既是官员自身的政治特征,也是中央人事管理安排的体现(王贤彬、徐现祥,2008)。在“委托—代理”模型基础上,中国的央地关系中官员个人因素的作用尤为突出。对此,赵静等(2013)指出,中国改革发展进程中的分权体系使地方政府实际上成为独立的行为实体,并兼具追求自身利益的“理性人”与服从上级政府指令的“代理人”的双重角色。中国央地关系中官员的作用突出地体现在央地官员流动所带来的影响。上级政府通过流动给予官员奖惩或激励,影响官员的身份归属感与政治忠诚度(周雪光等,2018)。官员也普遍从个人职业发展角度,积极通过流动创造个人的“政绩”。官员流动的过程集中地体现了官员作为“理性人”与“代理人”的双重身份。通过不同层级或同一层级政府间频繁的官员流动,中央政府有效地应对了央地间信息不对称这一难题,实现了特定政策目标(Zhu, 2018),并从根本上巩固了“单一制”的政治体制(姚金伟、韩海燕,2019)。

“政策试点”作为中央政策执行的重要形式,试点选择与官员流动存在密切关联。值得注意的是,从中央调任至地方的官员通常会积极地发挥自己的知识专长,作为“中央精神的传达者”,在信息传递的同时也推动了央地间的政策执行(Opper et al., 2015)。中央部委官员调任至地方,通常是给予在部委工作表现好的官员到基层历练的机会,以便日后进一步升任提拔(Choi, 2012)。因而,特别是被调任为地方主政领导的官员更倾向于利用自身人际网络直接建立起中央部委与任职地方城市的关系,直接推动央地间的信息传递及政策执行。

然而，对于官员流动与政策试点间的作用机制，仍有争议。比如，官员流动如果影响政策试点选择，是发挥了信息传递作用，还是关系劝说作用？对于这些现有的研究争议，有待结合试点实践予以解释。

综上，笔者聚焦如下研究问题：对于见效周期长、成果难以区域划分且需持续成本投入的可持续发展政策，哪些因素影响了试点选择？中央政府为什么能够有效激励地方政府的积极参与？官员流动是否影响了政策试点选择？如有，具体影响机制如何？

笔者选取国家可持续发展议程创新示范区为例，扩展了已有政策试点研究的政策领域。该示范区具有 30 多年的可持续发展试验区建设基础，同时作为中国对外宣传可持续发展实践的主要形式；示范区建设具有强调经济、环境与社会协调的特点，可有效检验地方政府官员的可持续发展动机；同时，该示范区基于国际公认的发展议程发起，较少涉及国内意识形态问题，有利于剥离地方官员追求“政治正确”的影响；另外，示范区试点选择过程中存在的地方领导流动为理论交叉验证提供了难得的条件。对此，笔者通过参与式观察、多轮专家访谈及实地调研等方式开展研究。

二、中国可持续发展议程创新示范区的试点选择

可持续发展理念自 20 世纪 80 年代被提出后，全球范围未曾停止对可持续发展的探讨（牛文元，2015）。布伦特兰夫人在 1987 年提交联合国的《我们共同的未来》报告中将可持续发展定义为“既满足当代人需求，又不对后代人满足其自身需求的能力构成危害的发展”（United Nations, 1987）。然而，该定义对可持续发展概念界定过于宽泛，不同主体对可持续发展形成了多层面的理解（Lu et al., 2017），也由此导致了对该概念的分歧及利益的冲突。在 2015 年“千年发展目标”收官之时，联合国全体成员国通过了联合国 2030 年可持续发展议程，发布了 17 项可持续发展目标（SDGs）。SDGs 是一个跨国家、跨部门、跨行业、跨区域的系统工程（诸大建，2015），旨在实现经济增长、社会包容与环境可持续性三者间协调发展（United Nations, 2014）。SDGs 的提出，开启了人类可持续发展领域最宏大的政策实验（薛澜，2015）。在联合国 2030 年可持续发展议程基础上，如何推动 SDGs 在各国国内地方层面的执行，已成为世界范围内的重要议题（Xue et al., 2017）。

中国的可持续发展政策试点主要通过可持续发展实验区及可持续发展议程创新示范区等形式推动。作为中国最早的政策试点类型之一，可持续发展实验

区基于 1986 年开展的城镇社会发展综合示范试点实施。其在原国家科委、计委等国务院部门共同推动下于 1994 年正式实施,历经 30 余年发展已取得了“减贫”“科技创新”及“环境保护”等多方面成果。至今,中国已经建立起国家可持续发展实验区 160 余个,省级实验区 180 余个,遍及全国 90% 以上省、市和自治区(21 世纪议程管理中心,2018)。各实验区按照可持续发展要求,在城市规划、城镇管理、污染防治、生态保护、资源利用等可持续发展相关方面积累了丰富的经验,取得了众多成果。自 2015 年 SDGs 发布后,中国在原有可持续发展实验区基础上发起名为“国家可持续发展议程创新示范区”的可持续发展政策试点。

在实施机制方面,可持续发展议程创新示范区延续以往可持续发展实验区模式及经验(郭日生,2011),通过政策试点形式积极探索推动可持续发展目标的实现。国务院(2018)指出,示范区建设主要目标是“在‘十三五’期间创建 10 个左右国家可持续发展议程创新示范区,科技创新对社会事业发展的支撑引领作用不断增强,经济与社会协调发展程度明显提升,形成若干可持续发展创新示范的现实样板和典型模式,对国内其他地区可持续发展发挥示范带动效应,对外为其他国家落实 2030 年可持续发展议程提供中国经验”。2018 年 2 月,国务院选定了深圳、太原和桂林三个城市作为首批可持续发展议程创新示范区。三个试点城市的基本情况如表 1 所示。

表 1 中国可持续发展议程创新示范区第一批试点城市的基本建设情况

试点城市	试点主题	试点领域	试点技术与方法	试点目标
桂林市	景观资源城市的可持续发展	针对喀斯特石漠化地区生态修复及环境保护等问题	应用生态治理、绿色高效农业生产技术,实施生态旅游、生态农业、文化康养、自然景观资源保育等工作	对中西部多民族、生态脆弱等地区实现可持续发展提供示范,为落实联合国 2030 年可持续发展议程提供实践经验
太原市	资源型城市转型升级	针对水污染及大气污染等问题	应用污水处理与水体修复、清洁能源以及建筑节能等技术,开展节约水资源、水环境重构及用能方式绿色改造等行动	对全国资源型地区的可持续发展转型发挥示范效应
深圳市	创新引领超大型城市可持续发展	针对资源环境承载力和社会治理支撑力不足等问题	应用污水处理、废弃物综合利用、生态修复及人工智能技术。开展资源高效利用、生态环境治理及社会治理现代化等工程	为超大型城市可持续发展转型提供示范,为落实联合国 2030 年可持续发展议程提供实践经验

（一）试点选择过程

中国国家可持续发展议程创新示范区建设以可持续发展实验区为基础，两者接续发展，具有相似的试点选择过程。首先，基于国务院的批复及指导，科技部是可持续发展试点主要组织机构，其下属机构 21 世纪议程管理中心（ACCA 21）具体负责可持续发展实验区管理办公室工作，并组织可持续发展议程创新示范区的申报及日常管理工作。2016 年 12 月，国务院印发《中国落实 2030 年可持续发展议程创新示范区建设方案》，随后，在国务院领导下，科技部会同有关部门制定了示范区申报指引，并于 2017 年 4 月印发了《国家可持续发展议程创新示范区申报指引》，向全国城市开放申报。同时，科技部成立了专家咨询委员会和工作专家组，广泛调研，指导地方结合自身特色，组织开展示范区申报与创建工作。示范区选择程序主要有四个环节：一是由申请地所在省政府向科技部致函提交申请；二是在相关部门及专家指导下，由省政府指导，编制申请地区可持续发展规划及建设方案；三是咨询委员会审阅规划及建设方案并提出修改意见，举办部际联席会议讨论申请文件并做出评审；四是根据评审结果，由科技部报请国务院批复同意（郭日生，2011）。

从政策试点的选择标准来看，“创新驱动、问题导向、多元参与、开放共享”是名义上的试点选取原则。《中国落实 2030 年可持续发展议程国别方案》提出的要求包括“旨在增强科技创新对社会事业发展的支撑作用，提升经济与社会协调发展程度”。此外，中央要求选择“具有良好的基础及具有代表性”的区域作为示范（孙新章，2017）。具体而言，从“创新驱动”来分析，试点选择发挥科技创新的支撑引领作用。这考虑到了作为可持续发展的主导部门，科技部在以往国家可持续发展实验区建设过程及在新一轮国家可持续发展议程创新示范区创建过程中的引领作用。从“问题导向”看，试点的选择旨在针对典型性问题，明显提升社会经济环境的协调。深圳、太原及桂林之所以能够获批试点，源于其所在区域的代表性。深圳市是发达都市，太原市是资源型城市，而桂林市则是著名旅游城市，三个城市的问题具有区域代表性。从“多元参与”看，国务院要求“健全完善政府、科研机构 and 大学、企业、社会等各方共同参与的体制机制”。最后，试点选择的“开放共享”目标，意指“拓展国际视野，吸引汇聚全球创新资源，构建可持续发展合作共赢机制，主动向世界分享中国经验，为全球可持续发展做出贡献”。在具体建设过程中，要求示范区的建设需要形成“可复制可推广”的模式，为国内外其他城市的可持续发展提供示范。

从实际试点选择过程来看，由核心官员联结建立的“部委与地方”间的信

息传递成为试点选择的关键。在国家可持续发展议程创新示范区遴选过程中，有多位专家型学者发挥了“政策企业家”^①的作用，其中包括两位关键人物：官员 A 和官员 B。两位官员个人履历与国家可持续发展议程创新示范区的试点选择进程如图 1 所示。

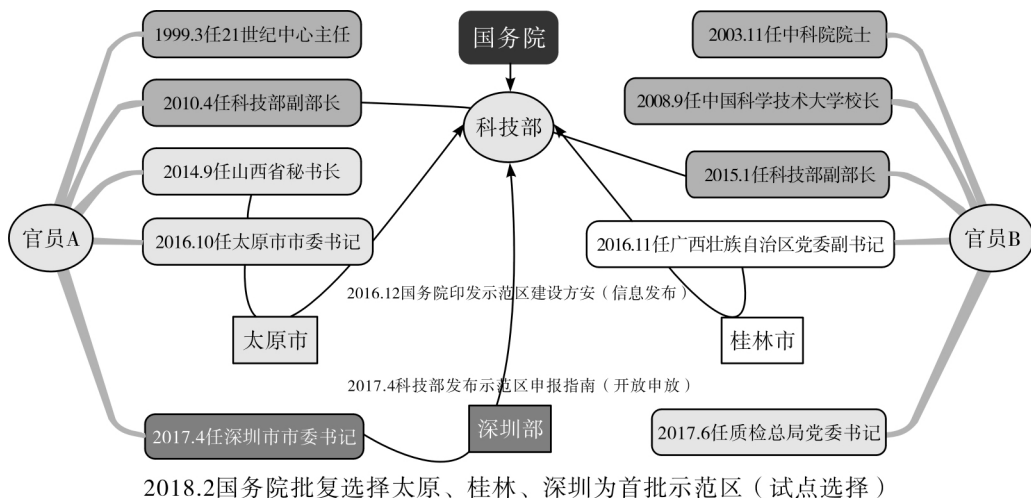


图 1 核心官员履历与国家可持续发展议程创新示范区试点选择示意

基于对试点城市核心官员的访谈及部际联席会录音等相关资料，笔者识别出三个城市试点选择过程的关键节点，形成笔者关于央地间基于官员流动的信息优势影响试点选择的假设。

对于强调资源型城市转型发展的太原市而言，官员 A 的到来显著推动了太原试点申报及选择进程。官员 A 于 1999 年起任职于主管国家可持续发展实验区的科技部下属机构 21 世纪议程管理中心；随后于 2010 年升任为科技部副部长，主管可持续发展相关事务；2014 年，A 从科技部调任山西省政府秘书长，建立了科技部与山西省的连接；随后在 2016 年，A 调任为太原市委书记，成为“煤都”太原市主政官员，基于个人专长及信息资源直接地推动了太原市可持续发展进程。由官员流动带来的推动力表现在政策试点前后各个阶段，直接体现在太原市较早地获知了国家可持续发展议程创新示范区相关的申报消息，一直以来都以极高的积极性参与示范区申报，并在获批后的第一年便拿出 1 亿元专项资金用于示范区建设。

① 政策企业家是指在充满风险的政策创新过程中，愿意投入时间、精力甚至金钱，致力于打破政策平衡，向其他人“兜售”自己中意的政策理念并力图促成新决策方案，促进政策成型的主体（Mertha, 2009）。

对于地处西南地区的桂林市而言,经济发展与生态环境保护的矛盾十分突出。由于脆弱的生态环境及稀有的自然风光,“生态旅游”成为桂林市可持续发展的一张名片。但名片不仅依赖于地方政府自身在做,同样需要得到国家和公众的认可,而这也成为曾同样任职科技部副部长的官员B调任广西壮族自治区党委副书记后推动桂林发展的一个重要贡献。官员B不仅将创建可持续发展议程创新示范区的信息带至桂林市,而且从省委省政府层面给予作为地级市的桂林市申报国家级政策试点所需要的上级政府支持。

深圳市的案例更直接地验证了央地间官员流动的影响。最初,在国家可持续发展议程创新示范区申报指南发布后,由于缺少可持续发展实验区的建设基础,作为改革开放窗口、已经享有众多政策支持的深圳市并没有关注这轮政策试点,因此在起初申报示范区的众多城市中没有深圳市。然而,转折点发生在2017年4月,官员A从太原市委书记一职调任深圳市市委书记,这一“冲击”直接决定了深圳市成为示范区申报的“后起之秀”。作者在调研中得知,深圳市通过“加班加点地写材料”“与科技部频繁地交流信息”“共同讨论逐步优化试点方案”,最终成为仅有的三个首批示范区之一。基于对首批国家可持续发展议程创新示范区试点选择的过程追踪,可以发现,官员流动成为影响试点选择的关键节点。

(二) 试点选择案例分析

对于太原市的试点选择而言,山西省政府及太原市政府对于可持续发展政策试点的定位是“为太原市提供了转型发展的重大机遇”。太原市下辖三县一市六城区,占地360平方公里,人口437万,拥有极其丰富的煤炭、铁及石膏资源。然而,在太原市资源型经济飞速发展、化身“煤都”的同时,环境污染与生态破坏也成为制约太原可持续发展的瓶颈,尤其是太原境内“一湖一水九河”的水体污染及三面环山的地形下所恶化的大气污染问题长期成为太原可持续发展的核心挑战。在这一背景下,“转型发展”已成为国家的明确要求以及当地民众的迫切呼声。为此,太原希望通过政策试点获取技术、资金及资源的支持,尽快实现太原的可持续发展转型。如图1所示,官员A从主管可持续发展实验区的科技部副部长一职调任为太原市委书记,直接推动形成了部委与地方的“信息优势”。值得注意的是,官员A在国家可持续发展议程创新示范区正式开放申请前已被调离太原市,不再发挥关联作用,剥离出“官员游说”的影响,验证了“信息优势”对于政策试点选择的作用。核心官员调离并未改变太原市对于试点的重视程度,对于国家可持续发展议程创新示范区的申请及建设工作,

太原市始终葆有极大热情并在各相关政策方面做到了充分甚至超过预期的执行力度。如，太原市政府 2018 年拨付给主持可持续发展试点工作的太原市科技局 10 亿元经费，其中就有 1 亿元专门用于国家可持续发展议程创新示范区的试点建设工作，由此可见其政策执行的决心。

对于深圳市的可持续发展试点而言，其试点的选择过程更进一步验证了基于官员流动实现信息优势的试点选择机制。深圳市是中国改革开放 40 年发展的缩影，其在经济发展、科技创新、金融贸易等多个方面取得了举世瞩目的成绩。然而，深圳市的可持续发展也在高房价、不完善的社保体系影响下存在显著短板，并同样出现交通拥堵、资源限制、社会保障缺失等各项“大城市病”，亟待可持续发展方面引领全国城市的新一轮转型。通常而言，新一轮试点的选择需建立在已有试点的基础之上，而新一轮国家可持续发展议程创新示范区的试点选择是以已有可持续发展实验区为根基。然而，原本并没有可持续发展实验区基础的深圳市在官员 A 从太原市调任深圳市市委书记后获知示范区建设的信息，并随即成立专门的试点申请团队，全力参与推进试点申请过程并最终获批。由此可见，央地间官员流动成为推动部委与地方间信息优势建立的重要影响因素，而基于此形成的央地间信息传递也成为试点选择及政策执行的关键。

对于桂林市的试点选择而言，桂林所辖的广西恭城可持续发展实验区是其获批国家可持续发展议程创新示范区的重要基础。然而，与具有特区性质的深圳市及省会城市太原市相比，桂林市仅为普通地级市，各类财政预算及政策执行方案依据自治区政府做出，因而上级政府的意见对于桂林市政策试点选择发挥决定性作用。实际的试点选择过程也与此相符。经访谈发现，在试点申请前期时任科技部副部长的官员 B 调任广西壮族自治区副书记成为试点选择过程的关键节点。正是在官员 B 所带来的试点消息及给予的相关指导支持下，桂林市成立了试点工作组，市委书记、市长作为组长亲自推动试点申报工作，每月听取汇报，协调推进试点工作，并将各项工作任务分解，列入各部门各县区年度绩效考核。而与太原市试点选择过程一致，官员 B 在试点正式开放申请前也被调离广西，被委任为质检总局党组书记，验证了其作用主要体现在由中央与地方间的信息传递方面。除此之外，桂林市地处内陆地区，其研究机构及可持续发展领域专家的平均水平弱于东南沿海地区。在试点申请过程中，桂林市通过外请科技部推荐的专家给予指导，逐渐搭建了服务于政策试点的信息沟通渠道，最终推动了试点顺利获批，而这一过程中官员 B 也发挥了信息传递作用。

由此可见，在可持续发展试点选择过程中，作为中国人事制度特征之一，以“党管干部”为代表的官员人事管理体系在政策试点过程中发挥了重要的作

用。其中，央地间核心官员流动及基于此形成的信息优势成为政策试点选择的关键影响因素及机制。

三、基于央地间官员流动的信息优势

基于案例可以发现，央地间官员流动强化了相关城市与中央部委间的信息传递，借此形成的信息优势影响了政策试点选择。部委与地方间的官员流动可有效地将中央政府的政策导向及相关要求传到地方，影响试点选择，同时也把地方的发展困境转达至部委层面，充分实现信息传递的作用，形成信息优势。试点城市的信息优势具体体现在传递中央试点信息、反馈地方发展需求及协调制订试点实施方案等方面，并借此形成了对地方官员的行为激励。

（一）传递中央试点信息

通过对参与可持续发展议程创新示范区试点选择过程的核心参与人员访谈发现，信息传递在试点申报选择过程中意义重大，同时也是官员流动带来的显著贡献。具体而言，试点申报过程中的信息传递包括获悉试点申报信息、明确政策目标及对申报过程的咨询指导等环节。一般而言，由某部委调任至地方的官员具有特定领域的知识背景及专业特长，同时也因此掌握该领域相对的信息。经由部委调任至地方后，央地流动的官员通常视此为基层历练、以求进一步晋升的机遇，因而积极地传递部委信息，推动地方政策依据国家政策调整其目标。尤其是调任至地方党政核心领导岗位的部委官员，可以直接影响地方的政策导向。与此同时，该官员还会借助自身的网络关系及影响力，吸引中央部委相关附属咨询机构直接给予地方城市试点申报过程中的指导。比如，在可持续发展议程创新示范区的试点申报及选择过程中，各试点城市均表示央地间流动官员所提前带来的试点申报信息、对于国家政策目标的明确发挥了重要作用。甚至流动官员亲自主导建立试点申报工作组直接推动试点申报进程。需要指出的是，这些信息传递机制在核心官员被调离该试点城市后依然发挥作用，这体现在太原和桂林两城市在核心官员调离后依然持续发挥作用的信息传递机制，而这回应了现有研究关于央地关系对于政策试点选择具体发挥何种作用的争论。对此，笔者通过追踪政策试点的选择过程验证了基于官员流动的信息优势对于试点选择的作用。

（二）反馈地方发展需求

需要指出的是，基于官员流动所推动的信息传递及信息优势并非由部委至

地方的单向关系，而同时存在由地方向部委的反向回馈，这也成为地方官员积极参与试点的行为激励。在地方基于试点向主管部委反映的诸多信息中，最具代表性的即是“地方政策发展需求”，其取代以往“跑部钱进”的政策劝说方式，成为通过申报试点“向中央要政策”的重要方式。对此，试点文件通常会写明“执行过程中，对于涉及面广、协调难度大的情况，及时报告，必要时我委商有关部门予以协调解决”，而地方政府也普遍借助试点申报及汇报实施过程，反馈地方发展要求及困境，争取相关政策支持。如，三个试点城市通过制订示范区试点实施方案的沟通过程，借助科技部支持及部际联席会议等支持，分别向中央各部门提出了涉及不同领域的数十项相关政策需求，最终获得不同程度的政策支持，并在示范区建设过程中借助试点的名义持续反馈地方发展需求，赢取中央部委支持。

（三）协调制订试点实施方案

由中央政府认定的试点实施方案是地方试点地区试点合法性的来源，也是央地间借助试点实现信息传递的重要渠道。依据不同试点地区的可持续发展现状及特点，主导部委结合中央政策要求制定政策试点目标，与其他部委协商制定试点原则，并通过发布“实施意见”及“导则”等形式推动政策执行。基于此，试点城市结合自身发展需求及区位特点，初步制订试点实施方案，提出地方政策需求，并尽力将此融入试点实施方案。最终，经部委与地方间多轮信息沟通及实地调研交流等磋商过程，形成最终的试点实施方案，并上报部委或国务院办公厅得到正式的“批复”，进而成为试点地区特定时期内政策执行的导则文件。由此可见，试点实施方案制订过程推动部委与地方在试点开始之前便实现充分的信息沟通。基于笔者对试点申报过程的追踪发现，包括传递信息、反馈需求、协调方案等在内的信息传递推动地方城市信息优势的形成，并最终促成政策试点的选择。

（四）政策试点对地方官员的行为激励

现有政策试点研究的主要缺失在于难以解释地方政府为什么积极参与可持续发展试点，而上述关于信息优势机制的解释则较好地回应了这一现有理论研究的不足。笔者以中国可持续发展议程创新示范区为例，指出信息优势所带来的上述各项潜在的信息收益形成了对地方官员的激励。这种激励对于流动的官员有效，不仅是因为官员流动形成了央地间网络，更是因为通常为短期流动的官员更迫切地需要在地方执政时期形成政绩，以获取进一步的晋升。另外，除

基于信息优势的信息传递以外，政策试点的作用还体现在形成部委与地方间官员利益共享机制，同时为部委及地方官员带来行为激励。一方面，由于“可持续发展”的概念宽泛，涉及事项与近乎所有政府部门相关，难以客观分工或归属于某一部委职能范畴内。因而，各部委结合自身业务范畴及工作基础纷纷展开不同主题的可持续发展相关试点，而试点的顺利实施也将使主导部委获取更多部委间话语权，并赢取更多的财政预算、决策权及地方影响力。另一方面，政策试点获批本身也成为地方官员与经济发展指标同时的另一项行为激励。经济发展成果需在政策执行后体现，而政策试点获批则在政策执行前便发挥行为激励作用。通过这种形式，中国形成了协调经济发展与其他可持续发展事项的创新机制。除通过试点争取更多的中央政策关注及支持外，地方官员也会借助积极响应中央试点来表达“政治忠诚”，体现对中央政策的认同，通过中央政府、公共媒体及政策内参等渠道宣传试点获批信息并推介试点成果。总之，无论在中央部委还是地方政府层面，政策试点的成功推动形成了不同层级官员任期内的突出“政绩”，进而为其获得进一步政治晋升赢取资本。基于此，笔者弥补了现有政策试点理论对于可持续发展政策特征的忽视，初步解释了中国地方政府积极参与中央发起的可持续发展试点的行为激励。

四、结论

由地方政府开展的政策试点是中国重要的发展经验，显著推动了不同领域的政策执行及创新。现有研究对以经济政策为基础的试点机制做了较充分解释，然而对于政策见效周期长、成果难以区域划分且需持续成本投入的可持续发展政策试点，现有理论则无法形成有效解释。历经30多年发展，中国的可持续发展政策试点已形成了一套渐趋成熟的运作机制，并借此推动了可持续发展目标在中国的落地。笔者选取国家可持续发展议程创新示范区为案例，通过过程追踪研究方法，识别了影响中国可持续发展政策试点选择的官员流动因素及信息优势机制。

笔者基于可持续发展政策试点的研究具有突出的理论贡献。首先，笔者回应了央地关系及政策试点研究领域的诸多争议，基于央地关系的研究视角丰富了对于政策试点的观察和思考，指出央地间基于官员流动的动态信息传递的影响。该发现从主体维度上丰富了既有理论对政策试点的解释。同时，笔者整合已有基于自上而下与自下而上视角的研究，形成基于网络关系的研究发现。以往研究注重行动者的单一制度角色，笔者补充分析了官员流动中的多重身份转

◆ 论文

换及带来的影响。总之，笔者弥补了现有基于经济增长形成的政策试点理论对于可持续发展政策特点的忽视，解释了中国地方政府积极参与中央发起的可持续发展试点的行为激励。

笔者选取中国可持续发展议程创新示范区为案例，通过基于案例的过程追踪法展开，在研究的外部效度方面存在不足，有待后续大样本实证分析进一步检验。此外，考虑央地关系的复杂性及政策试点过程的动态性，后续研究可同样以信息传递为切入点，进一步分析官员网络对于可持续发展政策执行的影响。最后，在实践层面，笔者回应了当前热点的可持续发展议题及全球普遍面临的可持续发展政策执行挑战。尤其对于联合国可持续发展目标，全球各国已纷纷开展政策试点以推动本土化政策落地，可对此展开跨国的比较研究，形成全球化的理论研究贡献。本土学者应进一步关注中国的试点实践，为其他发展中国家，尤其是具有复杂央地关系的国家推动地方可持续发展提供经验启示，并为探索联合国可持续发展目标在不同国家及地区落地提供可在世界舞台讲述的“中国故事”。

参考文献

- 郭日生(2011). 全球实施《21世纪议程》的主要进展与趋势. 中国人口·资源与环境, 10: 21-26.
- 韩博天、石磊译(2008). 中国经济腾飞中的分级制政策试验. 开放时代, 5: 31-51.
- 贺东航、孔繁斌(2011). 公共政策执行的中国经验. 中国社会科学, 5: 61-79.
- 李善民、黄灿、史欣向(2015). 信息优势对企业并购的影响——基于社会网络的视角. 中国工业经济, 11: 141-155.
- 牛文元(2015). 2015世界可持续发展年度报告. 北京: 科学出版社.
- 孙新章(2017). 中国建立落实2030年可持续发展议程创新示范区的战略思考. 中国人口·资源与环境, 27(4): 1-5.
- 王绍光(2008). 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, 6: 113-135.
- 王绍光(2009). 学习机制、适应能力与中国模式. 开放时代, 7: 36-40.
- 王贤彬、徐现祥(2008). 地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据. 管理世界, 3: 16-26.
- 吴怡频、陆简(2018). 政策试点的结果差异研究——基于2000年至2012年中央推动型试点的实证分析. 公共管理学报, 15(1): 59-70.
- 薛澜(2015). 促进全球可持续发展的三大支柱. 人民日报, 2015-9-13.
- 姚金伟、韩海燕(2019). 当代中国地方官员有序政治流动及其经济性影响——实际任期考察的视角. 财经问题研究, 5: 3-11.

- 张克(2015). 地方主官异地交流与政策扩散: 以“多规合一”改革为例. 公共行政评论, 8(3): 79-102.
- 赵静、陈玲、薛澜(2013). 地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论. 管理世界, 2: 90-106.
- 周雪光、艾云、葛建华、顾慧君、李兰、卢清莲、赵伟、朱灵(2018). 中国地方政府官员的空间流动: 层级分流模式与经验证据. 社会, 38(3): 8-52.
- 诸大建(2015). 可持续发展与治理研究——可持续性科学的理论与方法. 上海: 同济大学出版社.
- 朱旭峰、张友浪(2014). 地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述. 学术前沿, 17: 63-77.
- 21 世纪议程管理中心(2018). 可持续发展实验区简介. 21 世纪议程管理中心: <http://www.acca21.org.cn>. 2018 年 12 月 8 日访问.
- Andrew, M. (2009). Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process. China Quarterly, 200: 995-1012.
- Baker, M. L., Jessica, A. W. & Jeffrey, W. (2010). Can Mutual Fund Managers Pick Stocks? Evidence from Their Trades Prior to Earnings Announcements. Journal of Financial and Quantitative Analysis 45: 1111-1131.
- Choi, E. K. (2012). Patronage and Performance: Factors in the Political Mobility of Provincial Leaders in Post-Deng China. The China Quarterly, 212: 965-981.
- Cohen, J., Frazzini, A. & Malloy, C. (2008). The Small World of Investing: Board Connections and Mutual Fund Returns. Journal of Political Economy, 116: 951-979.
- Goggin, M. L. (1990). Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. Illinois: Scott Foresman & Co.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. American Journal of Sociology, 78(6): 1360-1380.
- Grossman, S. & Joseph, S. (1976). Information and Competitive Price Systems. American Economic Review, 66: 246-253.
- Karch, A. (2006). National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations. American Politics Research, 34(4): 403-426.
- Kenneth, G. L. & Michel, O. (1988). Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes. Princeton: Princeton University Press.
- Li, H. & Zhou, L. (2005). Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China. Journal of Public Economics, 89(9-10): 1743-1762.
- Lu, Y., Geng, Y., Liu, Z., Cote, R. & Yu, X. (2017). Measuring Sustainability at the Community Level: An Overview of China's Indicator System on National Demonstration Sustainable Communities. Journal of Cleaner Production, 143: 326-335.
- Mosteller, F. (1979). New Statistical Methods in Public Policy. Part I: Experimentation. Journal of

◆ 论文

- Contemporary Business , 8: 79 – 92.
- Oksenberg , M. (1974) . Methods of Communication within the Chinese Bureaucracy. The China Quarterly , 57: 1 – 39.
- Oppen , S. , Victor , N. & Stefan , B. (2015) . Homophily in the Career Mobility of China's Political Elite. Social Science Research , 54: 332 – 352.
- Ostrom , E. (1990) . Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge , UK: Cambridge University Press.
- Strumpf , K. S. (2002) . Does Government Decentralization Increase Policy Innovation? Journal of Public Economic Theory , 4.
- United Nations (1987) . Our Common Future. Report of the World Commission on Environment and Development. New York: United Nations.
- United Nations (2014) . The Road to Dignity by 2030: Ending Poverty , Transforming All Lives and Protecting the Planet. New York: United Nations.
- Williamson , O. E. (1996) . The Mechanisms of Governance. Oxford: Oxford University Press.
- Xue , L. , Weng , L. & Yu , H. (2017) . Addressing Policy Challenges in Implementing SDG through an Adaptive Governance Approach – A View from Transitional China , Sustainable Development , 26: 150 – 158.
- Yi , H. , Suo , L. , Ruowen , S. , Jiasheng , Z. , Ramaswami , A. & Feiock , R. C. (2017) . Regional Governance and Institutional Collective Action for Environmental Sustainability. Public Administration Review , 6: 1 – 39.
- Yi , H. & Chen , W. (2019) . Portable Innovation , Policy Wormholes and Innovation Diffusion. Public Administration Review , 5: 737 – 748.
- Zhu , X. & Zhang , Y. (2016) . Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-Business Administrative Reform in China. Journal of Public Administration Research and Theory , 26(3) : 535 – 551.
- Zhu , X. (2018) . Executive Entrepreneurship , Career Mobility and the Transfer of Policy Paradigms. Journal of Comparative Policy Analysis , 20(4) : 354 – 369.
- Zhu , X. & Zhao , H. (2018) . Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China. Policy Studies Journal. Retrieved from <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/psj.12254>
- Zhu , X. & Meng , T. (2018) . Geographical Leadership Mobility and Policy Isomorphism: Narrowing the Regional Inequality of Social Spending in China. Policy Studies Journal. Retrieved from https://www.onacademic.com/detail/journal_1000040892378610_f06a.html

责任编辑：庄文嘉

instruments are also weak.

Conclusion: This paper emphasizes the importance of integrating different types of policy instruments at the level of national governance and points out a feasible way to construct a system of collaborative policy instruments. It follows the realistic path of coordination among governance departments , governance functions , and policy instruments , to construct a policy toolbox that matches the new institutional environment.

Key Words Collaborative Governance; Policy Instruments; Water Pollution Control; Content Analysis

Central-Local Official Mobility , Informative Advantage , and Policy Pilots: Case Study on the National Innovative Demonstration Zone for Sustainable Development in China

..... Xufeng Zhu & Chao Zhang

Motivation: The policy pilot has been regarded as a crucial instrument for adapting to complicated internal and external situations and achieving economic success in China. The existing literature provides extensive explanations of its use in the economic development context. However , there is a theoretical gap for policy pilots of sustainable development that coordinate economic , social , and environmental domains. In the context of complicated central-local relations , what factors influence policy pilot selection? Why would the central government effectively activate pilot participation in a local government?

Methodology: The paper presents a case study of the National Innovative Demonstration Zone for Sustainable Development in China. Using the process tracing and key node analysis methods , this study combined them with other methods including literature analysis to figure out the key determinant of pilot selection and its mechanism of choice.

Findings: The paper reveals that official mobility between central and local governments is a key factor of pilot selection. The informative advantage , based on the central and local network , is the essential mechanism for pilot selection. It also provides incentives for local officials to participate in policy pilots.

Conclusion: The paper identifies the influence of the central-local network on pilot selection and figures out the mechanism of informative advantage , based on the theoretical gap of sustainable development policies. The paper responds to the on-going discussion of central-local relations and policy pilots and also shares effective Chinese experience for sustainable development in different regions.

Key Words Policy Pilots; Central-local Relations; Official Mobility; Sustainable Development; China

The Migration Mechanism and Governance Strategies of Cross-border Labor
——A Case Study of Vietnamese Laborers in P Town , Guangxi

..... Cunyu Wu & Dong Liang

Abstract Through the field study of Vietnamese laborers in the *P Town of Guangxi* , the article examines the organizational mechanism and changes in temporary foreign worker migration as well as the tensions in government governance. The article argues that the push-pull theory does not fully explain the internal logic of Vietnamese labor entering the Chinese countryside. In fact , the long-standing local foreign labor market was initially constructed by multiple stakeholders including employers , laborers , and folk brokers. It was spontaneous and informal. With the intervention of the state and the rise of formal Sino-Vietnam cross-border labor cooperation , the migration and governance of temporary foreign workers now seems to be institutionalized and standardized. But , informal migration is still difficult to stop. The reason is that traditional organizations are deeply non-governmental and their dependence on folk brokers has strong inertia. The standardized migration mode that is expected by the local government cannot adapt to the complex and diverse rural economy and social ecology. Nor can it isolate cultural connections separated only by a strip of water. Of course , the government's coordination mechanism also has some problems. With the intervention of local governments , the market-based immigration governance system , in which the immigration agency is the main body , has a certain social foundation , so it is necessary to pay attention to the folk and non-institutional factors in immigration governance. International immigration governance experience can also provide corresponding references for China's cross-border labor cooperation.

Key Words Foreign Workers; Migration Intermediaries; Immigration Governance; Cross-border Labor Cooperation

Why does the Policy Gap in Japanese Foreign Labor Policy Emerge? —An Analysis from the Perspective of Social Embeddedness of Policy Implementation

..... Duowen Cheng

Motivation: Despite being a non-immigration country , Japan began accepting unskilled