



朱旭峰 张超. “竞争申请制”: 可持续发展政策试点与央地关系重构[J]. 中国人口·资源与环境, 2020, 30(1): 170-176. [ZHU Xufeng ZHANG Chao. Competitive application system: policy pilot of sustainable development and transformation of central-local relations[J]. China population, resources and environment, 2020, 30(1): 170-176.]

“竞争申请制”: 可持续发展政策试点与央地关系重构

朱旭峰^{1,2} 张超¹

(1. 清华大学公共管理学院, 北京 100084;
2. 清华大学全球可持续发展研究院, 北京 100084)

摘要 可持续发展目标(SDGs)的提出,开启了人类可持续发展领域最宏大的政策实验,也为开展国际视野的比较公共政策研究提供了难得机遇。执行SDGs及国家可持续发展政策需要处理好中央政府与地方政府间关系,而政策试点是协调这一关系的重要政策工具。已有文献对经济政策试点做了较充分的研究,然而对旨在实现经济、社会与环境协调的可持续发展政策试点,现有研究尚缺乏成型理论。在复杂央地关系格局下,对于需持续投入成本且成果难以界定的可持续发展政策试点,其具有怎样的不同于经济政策试点的机制?此外,众多西方学者将美国作为政策试点研究的制度基础并视其为“民主实验室”。然而,政策试点在以中国为代表的不同体制国家中同样存在,并以多样的机制发挥作用。那么,不同国家体制内的可持续发展政策试点又有哪些异同?政策试点影响下中国既有的央地关系发生了怎样的重构?对此,本文基于最典型案例原则,选取中国与美国响应SDGs分别开展的政策试点进行比较研究。笔者识别了不同体制下试点机制的异同,指出中国基于“竞争申请制”开展的可持续发展政策试点强化了中央部委与地方政府间关系,形成了地方官员的可持续发展激励,保障了政策试点的实施。

关键词 可持续发展目标(SDGs);政策试点;央地关系;竞争申请制

中图分类号 D630;X32

文献标识码

文章编号 1002-2104(2020)01-0170-07

DOI: 10.12062/cpre.20190627

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^[1]。世界环境与发展委员会在1987年发布的《我们共同的未来》报告中将其定义为“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”^[2]。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^[3],也由此导致了概念的分歧及利益的冲突。在2015年“千年发展目标”收官之际,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,体现了国际社会团结一致,应对人类社会挑战的决心^[4]。然而,如何在各国有效执行并顺利实现SDGs仍是各国严峻的挑战。

落实SDGs对中国积极探索高质量发展之路具有重要意义。在改革开放四十年的发展历程中,伴随着经济的快速发展,中国的社会不平衡及生态环境破坏等问题日益凸显。1995年,中共中央将可持续发展明确为国家战略,

可持续发展也逐渐成为改革发展主旋律之一。中国提倡更高质量、更好效益、更加公平和更可持续的发展模式,立足于自身的基本国情,在消除贫困、经济发展、社会保障、性别平等、卫生医疗等领域取得了举世瞩目的成就。2017年8月,习近平主席指出,“落实可持续发展议程是当前国际发展合作的共同任务,也是国际社会的共同责任”。可持续发展理念承载了人类的共同未来,也呼吁实现国内发展实践与国际经验传播的紧密结合。面对国内不同地域自然禀赋、文化特点及发展程度的巨大差别,中国在响应国际可持续发展议程的过程中不断总结以往可持续发展的成功经验、坚持“走自己的路”,同时加强与国际社会及其他国家的对比交流,共同推动SDGs实现。

中国可持续发展模式和经验也对世界其他国家的可持续发展具有示范意义。其中,政策试点是中国改革开放四十多年来宝贵的发展经验,同时也是推动地方可持续发展的重要形式。对于“低碳发展”^[5]、“循环经济”及“生态文明”等可持续发展相关的理念,中国中央政府通常通过

收稿日期:2019-04-28 修回日期:2019-09-29

作者简介:朱旭峰,博士,教授,博导,主要研究方向为政策过程理论、智库与专家参与、科技政策、气候与环境政策等。E-mail: zhuxufeng@tsinghua.edu.cn

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)及“社会源危险废物环境责任界定与治理机制研究”(批准号:16ZDA071)。

地方试点的形式推动政策落地执行。政策试点无疑是研究中国可持续发展政策过程的重要视角。然而,我们也需要注意到政策试点并不是中国特有。美国等其他国家在法律制度等方面虽有不同,但在公众参与、社会网络构建等方面具有政策试点开展的优势,并已在政策创新及扩散等领域进行了数十年实践。那么,对于SDGs这一共同的国际议程在各个国家范围内的执行,不同的政治体制会产生哪些差异化影响?政策试点的机制有哪些异同?SDGs的执行过程有哪些瓶颈问题,该如何应对?上述问题已成为国际范围公共政策研究的热点议题。

1 研究综述

SDGs的提出开启了人类可持续发展领域最宏大的政策实验^[6]。可持续发展因其概念内涵、参与主体及知识体系具有的多元性,超越了传统单一学科研究范畴,成为公共政策研究理论突破的重点。同时,可持续发展政策涉及经济、社会、人口、资源、环境等众多领域,是世界各国面临的共同挑战^[7]。正如Young等学者指出的,对于国际社会所共同面对的可持续发展问题的比较分析,可以理清不同国家治理体系的差异^[8]。以可持续发展的代表领域—环境治理为例,学者们指出,在中国体制内国家宏观发展规划及行政法规发挥了基础性作用;而美国则是以法律为基础实现了不同层级政府的环境治理。这种体制的差异也影响了政策试点在两国的实施方式。这体现在中国的环保政策试点通常由中央政府发起,选择特定区域以层级化形式推进;而美国的政策试点则主要是地方政府基于分权体制的自发行为^[8]。那么,上述基于环保领域的初步研究发现是否适用于其他可持续发展议题?有必要从中美比较视角进一步开展可持续发展领域的对比研究,进而理清中国特有的政策试点机制及成功经验。

对于中美两国,政策试点的异同集中体现在央地关系方面,因而对央地关系的分析为研究SDGs在不同国家内部的执行机制提供了重要的视角。央地关系主要指的是国家体制中纵向权力与资源配置的基本关系^[9]。一方面,已有学者从实践观察中指出,以美国为代表的西方主体体制下的政策试点与以中国为代表的不同体制下的政策试点存在显著的共同点,并突出体现在政策试点制定及执行过程中逐步放权,激励地方政府推动^[10];另一方面,相比于西方政策试点过程的焦点集中在政策制定环节,中国则是在政策试点的执行环节充满了央地间的“讨价还价”^[11]。韩博天也指出,央地关系是中国发展进程中重要的考量因素,政策试点的开展是在“层级分明的权威体制阴影”下实施的^[12]。因而,政策试点过程中“中央政策设计”与“地方政策执行”间形成代表央地关系的典型博弈,

集中体现了中外政治体制的差别^[13],有助于构建对比研究的理论框架。

从另一角度而言,政策试点也是协调央地关系的重要政策过程工具。缺少对政策试点所代表的动态政策过程的观察,已有研究关于中国央地关系的既有理论判断也逐渐失去了对现实的解释力。国外学者关于政策过程中央地关系的研究主要以联邦制国家体制为分析框架,通常以美国、欧盟及加拿大等国家的政策过程实践为导向。自20世纪60年代,众多学者逐步展开政策试点的相关研究,并将分权式民主体制作作为政策试点的制度基础^[14],且视美国为“民主实验室”^[15]。在这种以联邦制为主的体制环境下,政策试点及扩散、创新的过程主要是地方政府的自发行为^[16],较少受到中央政府等上级组织干预和影响。然而,众多研究发现,地方政策试点在世界范围内不同体制国家内同样存在,如俄罗斯、越南及印度尼西亚。尤其在中国,基于地方创新的政策试点成为协调央地关系的重要工具,被视为推动中国经济增长、创造发展奇迹的独特的中国经验^[17]。对于中国地方政府而言,其政策采纳及政策执行往往需要中央政府的认可与支持,而地方的执行效果又成为中央政府决定是否在全国范围内推广该政策的重要标准。这一过程中,政策试点显著影响了中央政府与地方政府双方行为及相互间关系,体现出中外政治体制关于政策试点的差别。

关于中国的政策过程,西方学者将其中央地关系的核心特征总结为“碎片化威权”^[18],借此做出了过时的理论判断。“碎片化威权”由Lieberthal等提出,指出中国政治体系中权力不是聚集的“铁板一块”,而是分散且不连贯的,表现为官僚机构对信息控制及预算制度分散化等特征,造成了机构拖沓和执行低效^[18]。“碎片化威权”的解释力源于三方面假设:一是中国政府决策由官僚机构所组成,分别包括中央政府层面的二十多个部委及地方政府层面的各职能部门;二是每个官僚机构都在理性决策基础上以追求官僚机构利益最大化为行为准则;三是各官僚部门都有自身资源,为争夺资源展开互相间争夺,而地方主政官员及部门负责人则是地方政府及部门利益的代表。然而,对于改革开放四十多年来中国经济飞速发展及在可持续发展领域的改革成就,该理论无法做出合理解释。尤其是其忽略了在政策试点的动态过程中,中国央地关系发生了显著转变。当我们基于西方学者界定的“碎片化威权”视角审视中国可持续发展政策试点实践时会产生如下困惑:在以经济增长为传统晋升竞争指标的背景下,对于需持续投入成本且成果难以界定的可持续发展政策试点,地方官员为何有激励积极参与并推动政策创新?在政策试点影响下既有的央地关系发生了怎样的重构?对此,本文

基于中美两国 SDGs 政策试点的比较研究,为相关理论发展提供启示。

基于政策试点的中外比较政策分析具有理论及现实的双重研究意义。传统对央地关系的探讨通常局限于某一特定体制内,难以形成国际间的比较分析。已有政策试点相关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,或强调平行关系的地方政府间的政策学习及扩散行为等,难以形成研究共识。事实上,现有研究的分歧主要源于缺少共同的研究客体,且没有基于一致的分析框架探讨试点的执行机制,难以进行比较研究。此外,西方关于政策试点的经典理论难以直接套用在不同的政治体制中,仅用西方理论检验中国实践识别不同之处始终难以形成具有现实解释力的本土化理论。对此,正如 Putnam 曾指出,国际公认的发展议程对各国国内政治体制形成了共有的外生冲击,对国际议程与国内政治双重博弈过程的分析是比较政策研究的有效视角^[19]。SDGs 的提出则为开展各国执行机制的比较研究提供了难得机遇,尤其对于旨在发挥引领作用的中美两国。对中美 SDGs 政策试点的比较研究有助于形成具有理论创新价值及实践指导意义的研究发现。

2 中美可持续发展政策试点的比较研究

可持续发展涉及众多领域,是一个跨越不同国家、涉及多方主体的系统工程,需要各国探索适合国情的发展模式^[7]。对于联合国 2030 年可持续发展议程发布之后的全球可持续发展新阶段,SDGs 的执行是重要挑战。联合国鼓励各国根据自身实际情况制定本土化政策,但这并不等同于各国间的发展模式毫无共性和相互借鉴之处。其中,基于地方创新的政策试点已成为世界各国推动可持续发展的普遍行动。早在 20 世纪 80 年代可持续发展理念提出伊始,布伦特兰报告(Brunland Report)就指出,众多可持续发展问题源于地方的发展实际,也因而须由地方行动做出解决方案的示范。这显著地体现在世界各国逐步开展的可持续发展领域政策试点^[20],如联合国人居署在全球 100 多个城市开展的可持续城市计划(SCP),依据 1992 年《里约宣言》及地方 21 世纪议程所开展的可持续社区,丹麦及瑞典等国设立的“卡伦堡生态工业园”及“VIKI 生态社区”项目,以及印度开展的由 35 个地方项目组成的可持续发展网络等。对于 SDGs 而言,最具代表性的政策试点便是中美两国响应联合国 2030 年可持续发展议程分别设立的“可持续发展议程创新示范区”与“美国可持续发展城市倡议试点”。中美 SDGs 试点因内容主题、发布时间、实施规模及执行难度等代表性而极具对比研究价值。

(1) 中国。中国高度重视《2030 年可持续发展议程》

的落实,并以政策试点模式推动 SDGs 在中国的实现。自 SDGs 发布后,中国在原有可持续发展实验区发展基础上发起了名为“可持续发展议程创新示范区”的新一轮可持续发展政策试点。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》(国发[2016]69 号)。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,成立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。示范区的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,组办部际联席会议讨论申请文件并提出评审结果;四是依据评审结果由科技部报请国务院批复同意。在这一过程中,先后共有 15 个省(区)政府提出申请,最终于 2018 年 2 月,国务院正式批复同意太原市、桂林市、深圳市建设国家可持续发展议程创新示范区。2019 年 5 月,国务院又进一步批复沧州市、承德市及郴州市三个城市作为第二批国家可持续发展议程创新示范区。这六个城市被选为示范区体现了区域差异性,也体现了不同城市可持续发展所处的不同阶段及所面临问题的多样性。

作为首批国家可持续发展议程创新示范区,太原市、桂林市、深圳市三地的选择具有典型的代表性,也能充分体现出中国可持续发展政策试点的运作机制。其中,深圳市以创新引领超大型城市可持续发展为主题,重点针对资源环境承载力和社会治理支撑力相对不足等问题,集成应用高新技术发展,实施社会治理现代化工程,为超大型城市的可持续发展提供示范效应;作为典型传统资源型城市的太原市将以资源型城市升级转型为主题,重点针对水污染与大气污染等问题,实施水资源节约和环境重构、绿色能源改造等行动,为资源型城市的转型发展做出示范;拥有独特旅游资源的桂林市将针对喀斯特石漠化地区生态修复和环境保护等问题,结合生态保护及污染防治技术,实施自然景观资源保育、生态旅游与生态农业创新发展等行动,实现生态环境与绿色产业协调发展,将打造可持续发展小型生态旅游样板城市。在具体实施机制方面,联合国 2030 年可持续发展议程创新示范区延续以往可持续发展实验区的模式及经验,通过政策试点的形式积极探索,旨在为其他国家、尤其是发展中国家的可持续发展道路选择提供可借鉴的模式^[21]。

总体而言,中国国家可持续发展议程创新示范区有效实现了中央政府主导权和地方政府自主性的结合。这体现为地方政府主动上报试点申请,中央政府基于地方政府

竞争表现组织筛选并推进实施。首先,政策试点要求以地方政府名义主动上报,具体表现为地方政府委托所在省政府申请。在试点通知文件中,常会出现“试点由某部委组织管理并下设试点办公室”、“申报试点地区应‘以人民政府名义进行申报并加盖人民政府公章’”等表述。另外,示范区的申报过程及实施过程中要求地方政府的高度重视和积极参与。其中,试点申请条件中明确指出“地方政府需为此建立由主政官员牵头、联合各相关部门的‘领导小组’”以便推动试点在地方的执行。在示范区申报答辩环节,地方主政领导通常以“脱稿宣讲”的形式竞争试点机会,而这一形式也同时检验了地方官员的重视程度及熟悉了解程度。其次,试点实施方案的拟写是地方政府试点竞争的重要依据。为了提交尽可能周全完善且具有创新性的实施方案,地方政府往往会组织中央政府部门及相关研究机构多轮调研、座谈及专项研究。最后,基于上述等多项试点申请环节,由中央政府依据地方政府的竞争表现做出试点选择,具体表现为由科技部联合相关部委组织筛选、确定试点城市并指导后续试点执行。

(2) 美国。美国是世界最大的经济体,拥有全球最优质高等教育资源及最多高新技术,然而,与此不符的是,其社会福利、环境保护、医疗保障等可持续发展相关领域表现并不理想。作为容纳全国 62.7% 人口的城市,无疑将成为可持续发展重点区域。对此,联合国“可持续发展行动网络”组织(SDSN)制定了“美国城市可持续发展指标体系”(US Cities SDG Index)以旨在提供决策建议、共同应对可持续发展挑战。基于该体系,SDSN 自 2015 年在美国范围内组织实施了“美国可持续发展城市倡议”的政策试点项目。与中国 SDGs 政策试点基于的竞争申请制不同,美国可持续发展城市试点(USA-SCI)主要基于非正式的专家网络。其中,SDSN 主任、哥伦比亚大学 Jeffery Sachs 教授基于个人的专家网络资源,与来自哥伦比亚大学、斯坦福大学、圣何塞州立大学、巴尔的摩大学及马里兰大学等的专家进行了可持续发展理念的推介并达成了地方可持续发展政策试点意向。在 2015 年 5 月 7 日举办的美国规划联盟大会(American Planning Association Conference)上,来自 SDSN 的专家正式发布了美国可持续发展城市试点项目,选取了纽约、圣何塞及巴尔的摩三个城市作为 USA-SCI 试点城市(如图 2)。与中国国家可持续发展议程创新示范区一样,USA-SCI 项目的三个试点城市同样致力于成为国内及全球城市可持续发展转型先驱,探索全球范围城市层面 SDGs 执行策略,引领全球可持续发展。

在具体机制方面,美国的可持续发展城市试点是由 SDSN 组织主导的政策试点工作,主要以“城市-大学联合

体”形式推动实施。源于 SDSN 的专家网络性质,美国可持续发展城市试点项目在发起过程中主要的行为主体是专家学者及研究机构,而非政府部门。在不同地区专家及学者倡议下,USA-SCI 项目吸引了三个城市政府的认可支持,而这种相对“自下而上”的方式也得到了社会组织、基金机构以及社会公众的广泛参与。依据“美国可持续发展城市倡议试点”项目规划,后续试点工作仍将持续以“城市政府与地方高校联合体”为实施主体,以地方的可持续发展方案拟定为核心。在此基础上,通过利益相关方对话机制、社区沟通网络、专家咨询模式以及基于 SDSN 指标体系的监督与考核机制等方式,推动 SDGs 的落地实施。

(3) 中美 SDGs 政策试点的对比分析。不同的制度安排深刻影响着两国的政策试点过程。以美国为代表的西方国家多是先由某个地方议会正式立法,奉行“依法行政”原则,开展小规模探索性试点工程,之后再由其他政府自愿效仿或学习。因此,政策过程首先要经由政策制定阶段,通过问题识别、政策分析和立法程序成为法律,然后才能进入执行环节。在中国,对于基于政策试点开展的地方政策创新,中央政府的认可支持、相关部门管理条例及上级政府发布的试点实施方案则更为重要,试点成败也事关中央政府在全国的推广意愿^[22]。然而,两国政策试点在地方官员激励、试点申请机制、基于网络关系进行试点选择、通过信息传递推动政策执行等机制设计方面具有显著一致性。依据经典的“政策发起-政策目标-政策保障-政策评估”的政策分析框架^[23],两国试点机制的具体对比情况如表 1 所示。

(4) 中国可持续发展政策试点的“竞争申请制”。基于中美两国可持续发展政策试点机制的对比可见,中国在实施可持续发展政策试点过程中形成了特有的“竞争申请制”。“竞争申请制”不同于中国传统经济政策试点所采取的指令模式,也不同于美国推动可持续发展通常采用的自愿模式。“竞争申请制”具体体现在如下几方面:首先,在试点的制度安排方面:试点通常由中央政府某部门发起,向符合基本条件的各个地方城市开放申请,基于自愿原则地方政府自主申报,最终由试点主导部门结合各申报城市间竞争情况进行试点选择;其次,在试点的适用范围方面“竞争申请制”普遍适用于各政策领域,尤其对基于指令模式或自愿模式难以推动的可持续发展政策试点更为有效。而相比之下,传统经济政策试点往往由中央政府结合政策目标进行委派或响应地方发展要求批准实施;另外,在试点功能与优势方面,“竞争申请制”一方面强调中央政府对于试点政策目标的设计,另一方面也给予了地方政府试点实施手段选择的灵活度,有效实现了全国政策目

标与地方政策创新的结合。与此同时,基于竞争机制所形成的地方创新为中央政府提供了多样化的政策工具选择,也有助于中央政府识别地方政策创新进而推动全国范围政策扩散;此外,在试点的机制特点方面,不同于传统经济政策试点模式,地方政府基于竞争而获批试点为官员提供了“预先”激励。尤其对于经济发展相对其他城市弱势的地方政府,“成功申请试点”便已是突出的政绩;因而,基于“竞争申请制”的可持续发展试点通常不为地方政府提

供资金支持或政策优惠,这在减轻中央财政负担的同时也解决了地方缺少可持续发展激励的瓶颈问题;最后,在创新性方面,“竞争申请制”已广泛应用于中国众多可持续发展领域,有效推动了低碳发展、环境保护、社会保障等领域的政策执行与政策创新。更重要的是,基于“竞争申请制”开展的可持续发展政策试点与传统的经济发展模式并不冲突^[26],其在政策执行前为官员提供的“预先激励”也与基于经济发展指标考核的“事后激励”^[24]形成互补,推

表 1 中国与美国 SDGs 政策试点对比

对比内容	美国	中国
	可持续发展城市倡议 USA - SCI	可持续发展议程创新示范区
试点发起	试点由 SDSN 发起,SDSN 由联合国在 2012 年设立,其构建了联结全球 125 个大学及可持续发展领域学者的专家网络,形成了整合地方政府、智库及不同利益相关方的可持续发展倡议网络,共同致力于解决全球可持续发展问题	试点在已有 30 年发展基础的中国可持续发展实验区基础上建立。试点遵循“竞争申请制”,地方政府委托所在省政府上报申请,由科技部联合各部委组织筛选。其中,科技部所属的 21 世纪议程管理中心具体负责可持续发展实验区管理工作,并组织可持续发展议程创新示范区申报及日常管理工作 ^[24]
试点目标	<p>试点将旨在实现如下目标:</p> <p>(1) 数据使用:依据城市可持续发展指数 (Cities SDG Index) 等指标体系,帮助地方政府建立对区域内可持续发展持续监测机制及数据库,以改进相关决策。</p> <p>(2) 推动政策扩散,推动美国城市之间互相学习、经验共享。尤其是为面临共同挑战的城市建立交流沟通平台。</p> <p>(3) 推动不同利益相关者间的合作,倡议推动地方政府与地方其他非政府组织合作,以推动形成可持续发展行动联盟。</p> <p>(4) 推动联邦政府变革。SDSN 特别指出,通过地方政府的集体行动及示范作用可以推动联邦政府变革,对其相关的政策制定带来影响</p>	<p>可持续发展议程创新示范区旨在以推动科技创新与社会发展深度融合为着力点,探索以科技为核心的可持续发展问题系统解决方案,为中国破解新时代社会主要矛盾、落实新时代发展任务作出示范并发挥带动作用,为全球可持续发展提供中国经验。作为政策试点其作用还在于:</p> <p>①跟踪可持续发展进程:依据不同地区可持续发展现状及特点,科技部会发布每年的政策试点目标,同时形成了跟踪地方可持续发展情况的框架体系。</p> <p>②推动城市间政策学习:试点城市的选择体现了中国东西不同地域布局的代表性,也体现了可持续发展不同阶段和面临的不同类型问题的代表性,因而试点旨在为国内外不同类型城市提供可持续发展示范</p>
试点保障	“城市-大学联盟”是推动美国可持续发展城市倡议的核心机制,同时也是推动美国城市可持续发展的重要形式。作为推动可持续发展城市倡议的主要工作,SDSN 在三个试点城市分别推动建立了“城市-大学联盟”,形成了纽约市政府与哥伦比亚大学、巴尔的摩市政府与巴尔的摩大学及马里兰大学、圣何塞市政府与斯坦福大学及圣何塞州立大学的合作联盟	可持续发展议程创新示范区所基于的可持续发展实验区历经三十余年的发展已经形成了一套成熟的运作机制,并将继续沿用于可持续发展议程创新示范区的试点工作中。其中包括:领导小组。通过领导小组,有效统一不同职能部门间的利益,确保思想统一和行动统一;官员流动。部委与地市之间的官员流动可以有效地将中央政府的政策导向及相关要求传到地方,同时也可把地方的发展困境信息转达至部委层面
试点评估	为有效推进可持续发展城市倡议,三个试点城市已分别在其城市层面建立了评估机制。如,巴尔的摩邻里联盟指标 (Neighborhood Indicators Alliance) 将为地方推动可持续发展努力程度及效果做出实时评价,提供政策评估反馈	为推动可持续发展实验区建设,科技部自 2004 年起已建立一套专项的可持续发展实验区考评指标体系,用以追踪和评估可持续发展的政策试点情况。该指标体系包括人口、生态、资源、环境、经济、社会、科学技术以及教育共七个维度 ^[25]

动了经济发展、社会保障与环境保护等在政策机制设计上的协调。

依据可持续发展试点实施机制及过程看,基于“竞争申请制”开展的政策试点协调并重构了中国既有的央地关系,具有深远的意义。“竞争申请制”首先界定了中央政府与地方政府在试点实施过程中的分工。其中,中央政府发起并主导试点选择过程,确定政策目标、发起试点申请并进行试点选择,随后指导试点实施并负责试点评估考核。地方政府则结合试点要求依据当地情况选择申报、通过组织实地考察研讨及拟写试点实施方案等方式参与试点竞争,并推动随后试点实施过程、探索政策创新。基于此,“竞争申请制”改变了传统官僚体制下“行政命令”形式的政策执行方式,提供给地方政府官员自愿参与及政策创新的行为激励。此外,这样的安排使中央部委通过政策试点可以影响试点地方政府而非传统部委系统内部的下级机构。这看似平常的机制设计却打破了以往限制中国央地间政策执行的“碎片化权威”^[18]。政策试点推动形成了某一政策领域、某一执行时期内“部委与地方”的联结。而在实际试点过程中,这种基于政策试点的央地联结重构了央地关系,通过多种形式发挥了信息传递、资源共享及利益分担等作用,有效推动了中央关于可持续发展政策目标在地方的落地执行。

3 结 论

SDGs 的提出不仅明确了可持续发展的理念内涵,更指引了各国面向 2030 年的发展方向,如何执行并实现 SDGs 已成为公共政策研究及实践的重要挑战。分析对国际议程的国内政策响应是开展跨国比较政策研究的有效视角,而各国对于执行 SDGs 的机制设计则为国际范围的比较分析提供了可能。本研究基于最典型案例的原则选择了中国与美国响应联合国 2030 年可持续发展议程开展的 SDGs 试点进行比较研究。基于此本研究指出,中国的可持续发展政策试点已形成独特的“竞争申请制”模式,表现为地方政府主动上报试点申请,中央政府基于地方政府竞争表现组织筛选并推进实施,推动形成了某一政策领域、某一执行时期内的央地联结。基于政策试点的央地联结重构了央地关系,通过多种形式发挥了信息传递、资源共享及利益分担等作用。该机制首先保障了中央政府在可持续发展政策试点发起及推动过程中的引导作用,同时也为地方官员参与试点、推动地方可持续发展提供了预先行为激励,解决了全球可持续发展中普遍遇到的瓶颈问题。

如何把握联合国 2030 年可持续发展议程所带来的机遇,关乎中国未来 15 年甚至更长远的发展命运。建立在

央地互动基础上的竞争申请制是中国可持续发展政策试点与其他国家试点的不同之处,同时也是为可持续发展提供的“中国药方”。对此,本文具有理论与实践方面的双重意义,一方面本文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热点议题,打破了西方学者对于中国央地关系既有的“碎片化权威”等判断,为本土化理论发展提供了启示;另一方面本文也基于中美同类型试点的比较分析,系统地总结了可持续发展政策试点的实践经验,为决策者准确研判政策试点效应提供参考。同时,本文推动形成一套可与其他国家分享的可持续发展政策试点模式,服务于“在世界舞台讲好中国故事”,为全球范围内更好地实现 SDGs 做出示范。

(编辑:于 杰)

参考文献

- [1] 牛文元. 2015 世界可持续发展年度报告[M]. 北京: 科学出版社, 2015: 10-17.
- [2] United Nations. Our common future. Report of the World Commission on environment and development[R]. 1987.
- [3] LU Y, GENG Y, LIU Z, et al. Measuring sustainability at the community level: an overview of China's indicator system on National Demonstration Sustainable Communities [J]. Journal of cleaner production, 2017, 143: 326-335.
- [4] United Nations. The road to dignity by 2030: ending poverty, transforming all lives and protecting the planet[R]. 2014.
- [5] ZHU X. Carbon emissions: learn from China's Local Pilot Schemes [J]. Nature, 2013(502): 38.
- [6] 薛澜. 促进全球可持续发展的三大支柱[N]. 北京: 人民日报, 2015-09-13.
- [7] 诸大建. 可持续发展与治理研究——可持续性科学的理论与方法[M]. 上海: 同济大学出版社, 2015: 30-50.
- [8] ORAN R Y, DAN G, YE Q, et al. Institutionalized governance processes: comparing environmental problem solving in China and the United States [J]. Global environmental change, 2015, 31: 163-172.
- [9] 景跃进, 陈明明, 肖滨. 当代中国政府与政治[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016.
- [10] YI H, LI S, RUOWEN S, et al. Regional governance and institutional collective action for environmental sustainability [J]. Public administration review, 2017(6): 1-39.
- [11] 薛澜, 陈玲. 中国公共政策过程的研究: 西方学者的视角及其启示 [J]. 中国行政管理, 2005(7): 99-103.
- [12] 韩博天(HEILMANN S). 中国异乎常规的政策制定过程: 不确定情况下的反复实验 [J]. 石磊, 译. 开放时代, 2009(7): 41-49.
- [13] 朱旭峰, 张友浪. 创新与扩散: 新型行政审批制度在中国城市的兴起 [J]. 管理世界, 2015(10): 91-106.

- [14] KARCH A. National intervention and the diffusion of policy innovations [J]. *American politics research*, 2006, 34: 403 – 426.
- [15] VOLDEN C. States as policy laboratories: emulating success in the Children's Health Insurance Program [J]. *American journal of political science*, 2006, 50: 294 – 312.
- [16] FEIOCK R C, ANNETTE S, HYUNGJ P. Institutional collective action and joint ventures for economic development [J]. *Public administration review*, 2009, 69: 256 – 270.
- [17] ZHU X F, ZHANG Y. Political mobility and dynamic diffusion of innovation: the spread of municipal pro-business administrative reform in China [J]. *Journal of public administration research and theory*, 2016, 26: 535 – 551.
- [18] KENNETH G L, MICHEL O. Policy making in China: leaders, structures, and processes [M]. Princeton: Princeton University Press, 1988: 10 – 25.
- [19] PUTNAM R D. Diplomacy and domestic politics: the logic of two – level games [J]. *International organization*, 1988, 42(3): 427 – 460.
- [20] 科学技术部农村与社会发展司, 中国 21 世纪议程管理中心. 中国可持续发展实验区的探索与实践 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 9 – 11.
- [21] 郭日生. 全球实施《21 世纪议程》的主要进展与趋势 [J]. *中国人口·资源与环境*, 2011, 21(10): 21 – 26.
- [22] 杨宏山. 双轨制政策实验: 政策创新的中国经验 [J]. *中国行政管理*, 2013(6): 14 – 17.
- [23] 戴维·韦默. 公共政策分析: 理论与实践 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013: 252 – 263.
- [24] 何革华, 刘学敏. 国家可持续发展实验区建设管理与改革创新 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 17 – 25.
- [25] 科学技术部社会发展科技司, 中国 21 世纪议程管理中心. 国家可持续发展实验区报告 (1986 – 2006) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007: 4 – 6.
- [26] ZHAO H, ZHU X F, QI Y. Fostering local entrepreneurship through regional environmental pilot schemes: the low-carbon development path of China [J]. *China: an international journal*, 2016(14): 107 – 130.
- [27] LI H B, ZHOU L. Political turnover and economic performance: the incentive role of personnel control in China [J]. *Journal of public economics*, 2005, 89: 1743 – 1762.

Competitive application system: policy pilot of sustainable development and transformation of central – local relations

ZHU Xu-feng^{1 2} ZHANG Chao¹

(1. School of Public Policy and Management, Tsinghua University, Beijing 100084, China;

2. Institute for Sustainable Development Goals, Tsinghua University, Beijing 100084, China)

Abstract Sustainable Development Goals (SDGs) launches the most broaden policy experiment for human-beings ever, and provides a rare opportunity for conducting comparative policy research with an international perspective. Implementing SDGs requires the coordination of central and local governments, and policy pilot has been a wide applied mechanism for achieving this. The existing literature provides solid explanation for economic policy pilots. However, there is an absence of theories for the coordination among economy, society and environment by sustainable development. In the complicated central-local relation, what's the distinctive mechanism for policy pilots on sustainable development? Moreover, many western scholars regard the United States as the institutional basis for policy pilot research and regard it as a 'democratic laboratory', but policy pilots also function dynamically and variously in other countries, especially in China. Therefore, as to the policy pilots of sustainable development, what's the difference of policy pilots in different countries? What's the transformation under their influence on the central-local relation? This paper chooses the policy pilots in China and the United States for SDGs, according to the principle of most representativeness, to conduct comparative analysis. Based on illustrating the similarity and difference between the United States and China for policy pilots, this paper points out that China's policy pilots of sustainable development are based on Competitive Application. It helps strengthen the relationship between central and local governments, provide incentives for local officials and ensure the implementation of policy pilots. This paper responds to many of the controversies of existing research and provides a viable 'Chinese experience' for promoting the realization of SDGs in other countries of the world.

Key words Sustainable Development Goals (SDGs); policy pilot; central-local relation; competitive application system