地方治理的“能力空间”与疫情防控压力的传导变异

——基于2021年春节期间地方疫情防控政策的实证研究

摘要：新冠肺炎疫情暴发以来，我国各地政府按照党中央的要求，在疫情防控中做了大量艰苦的工作，有效控制了局部疫情扩散，保障了当地居民的生命健康。但是在疫情防控中也出现了“层层加码”的普遍性问题。文章以2021年春节期间疫情防控政策在中国293个地级市的差异化制定为案例，利用自然语言处理和回归分析等方法，检验了压力型体制下“层层加码”的发生机理，分析了不同地方回应压力方式分化的原因。文章认为，和原有“压力型体制”的理论一致，上级、同级政府和民众的压力对地方政府的政策加码程度均有显著影响。但是，地方政府的治理能力对“层层加码”方式和程度有着更为明显的影响。治理能力越强，地方政府的行动空间越大，应对疫情防控压力的方式越灵活，“层层加码”的程度就越轻。治理能力的提升带来了“能力空间”的扩大，既印证了不断推进国家治理体系和能力现代化的重要意义，也说明了其艰巨性。

**关键词**：疫情防控；压力型体制；治理能力；能力空间；压力分化

# 一、引言

近年来，作为国家治理的核心环节，地方治理受到了学者们的广泛关注。研究者主要从不同部门、不同层级政府间的关系和互动模式出发，讨论其对于地方政府行为和治理模式的影响。在政府间关系上，有学者提出了”蜂巢式结构” ([SHUE, 1990](#ref-Shue1990)) 和”M型结构” ([QIAN 等, 1993](#ref-QianXu1993)) 等概念来形容改革开放前的政府间关系。更多学者关注改革开放后的政府间关系，他们提出的”中国特色的财政联邦主义” ([MONTINOLA 等, 1995](#ref-MontinolaEtAl1995)) 和压力型体制 ([荣敬本等, 1998](#ref-RongJingBen1998)) 等解释广受学界的讨论。其中，“压力型体制”作为对中国地方治理实践的理论描绘，得到了国内外学者的广泛关注和讨论。 它不仅生动地描述了中国地方治理运行中的压力和动力，还由于其研究对象的整体性，能够对其他侧重于具体治理机制的概念（诸如“目标责任制” ([EDIN, 2003](#ref-Edin2003)) 、“项目制” ([陈家建, 2013](#ref-ChenJiaJian2013)) 、“行政发包制” ([周黎安, 2014a](#ref-ZhouLiAn2014)) ）进行较好地涵盖。

党的十八大以来，中央在全面深化改革，推动国家治理体系和能力现代化方面加强了顶层设计，产生了许多影响深远的体制性变化，对学术界的现有研究提出了新的要求。有关研究从最高权力的重新集中 ([GUO, 2020](#ref-Guo2020)) 、行政权的重新分配 ([冯仕政, 2014](#ref-FengShiZheng2014)) 、地方自主性的削弱 ([景跃进, 2018](#ref-JingYueJin2018)) 等角度描述这些变化。[李振 等](#ref-LiZhenEtAl2020) ([2020](#ref-LiZhenEtAl2020)) 等学者用“强监督、弱激励、硬指标”形象描绘了这一系列改革举措如何从行政权限的分配、内部控制和检查验收机制的运行，和激励机制的设置等维度改变了原有的政府间关系。

虽然“压力型体制”对十八大以来地方治理的变动仍有很强的解释力 ([SCHUBERT, 2020](#ref-Schubert2020); [YANG 等, 2018](#ref-YangYan2018))，但新冠肺炎疫情暴发以来，地方治理遇到了前所未有的挑战，地方治理的运行方式也在重新检验着该解释的有效性。本研究认为，新冠肺炎疫情考验着国家治理体系的各个层级，而作为属地管理第一责任人的各级地方政府是防控新冠肺炎疫情的首要主体，也是疫情防控压力的首要承担者。各地防控疫情的方式和做法，从根本上是由当地治理能力决定的。因此，笔者在梳理现有关于“压力型体制”研究的基础上，借助地方治理能力研究，引入了“能力空间”概念，提出了一个更具针对性的分析框架，以分析地方治理能力与压力应对方式之间的关系。

在实证策略方面，本文将2021年春节期间各地级市的疫情防控政策作为研究对象，使用自然语言处理和回归分析等方法对该政策在各地的差异化制定进行分析。由此对 “压力型体制”在不同层级和不同空间的运行机制进行考察。具体来说，笔者首先使用自然语言处理等方法对不同地区的疫情防控政策文本进行编码，使用描述统计的方式考察各地各层级的“层层加码”现象；在此基础上借助回归分析来识别和检验其影响变量和压力来源。

# 二、“压力型体制”与地方治理的“能力空间”

近年来，随着“顶层设计”理念的提出和强调，中央政府对地方政策执行的要求越来越具体，地方承受的压力越来越明显，这种压力不仅表现在对政策执行结果的考核，而且贯穿于日常工作的开展、行政程序的合规性，以及阶段性治理任务目标的达至情况等政策执行的全过程。(李振等, 2020)与此同时，地方政府减压、承压、转压的手段十分有限，从前通过打“提前量”、使用“减压阀”等手段解压的方式难以为继。在疫情期间，面对地方政策在防控要求和做法上的不断提高标准，中央政府不得不三令五申禁止地方政府“层层加码”(新华网, 2022; 中国政府网, 2021)，这些治理的新变化都不断呼吁着对“压力型”体制原有理论的完善和丰富，以适应和解释新的地方治理实践。

## （一） “压力型体制”及其对地方治理运行的解释

“压力型体制”，是指在中国的党政体制下地方政府为了某一政策目标或政治任务的达成而构建的一套“把行政命令与物质激励结合起来的机制组合” ([杨雪冬, 2018](#ref-YangXueDong2018)) 。它由[荣敬本](#ref-RongJingBen1998)等人([1998](#ref-RongJingBen1998))在上世纪末提出，是传统动员体制在市场化、现代化背景下的自我演化 ([杨雪冬, 2012](#ref-YangXueDong2012)) 。

“压力型体制”运行包括“三要素”、“四来源”和“两减压”三个主要部分：

“三要素”是数量化的任务分解机制、各部门共同参与的问题解决机制和物质化的多层次评价体系；“四来源”是地方政府压力在压力型体制下面临着包括上级、同级、民众和市场四个方面的压力来源；“两减压”是指“关系”和“统计”这两大压力型体制的减压阀，分别掌握在上下级手中，对应着地方治理中“目标设定”和“结果考核”两个关键过程。“压力型体制”持续运行的核心在于“压力系数”，即地方政府的自主性空间由上级政府决定，中央政府能够通过“压力系数”的调节来动态调整地方治理的自主性空间。 ([SCHUBERT, 2020](#ref-Schubert2020))

“压力型体制”通过“三要素”的运行过程，生动得刻画了中国地方政府在四大压力来源和两个减压阀下的整体治理环境，并能对其他一些富有解释力的概念进行较好地整合。“三要素”中数量化的任务分解机制和“控制权”理论中的目标设定权([周雪光 等, 2012](#ref-ZhouXueGuangLianHong2012))和目标责任制([TSUI 等, 2004](#ref-TsuiWang2004))等理论联系紧密；“工作组模式” ([李振, 2014](#ref-LiZhen2014)) 、“督查机制” ([陈家建, 2015](#ref-ChenJiaJian2015)) 和“激励分配权” ([周雪光 等, 2012](#ref-ZhouXueGuangLianHong2012)) 是“压力型体制”下物质化的多层次评价体系的具体表现；“行政发包制” ([周黎安, 2014b](#ref-ZhouLiAn2014a)) 、“竞争锦标赛” ([周飞舟, 2009](#ref-ZhouFeiZhou2009)) 等理论对“压力型体制”下地方政府压力来源的作用机制进行了有力地补充。上述经典理论和压力型体制一起构造出一幅中国地方政府治理的完整图景。

**（二）顶层设计与 “减压阀失灵”**

十八大以来，中央实施了一系列基于顶层设计理念的重大体制机制改革，从而深刻改变了压力型体制的运行环境。 [YANG 等](#ref-YangYan2018) ([2018](#ref-YangYan2018)) 认为这一改变包括优化之前“多且重叠”的评估方法，减少“一票否决”等制度的运用等。十八大以来的体制机制改革，对压力型体制运行的环境都产生了整体性影响。具体来说，在数量化的任务分解机制即纵向的政府间关系上，党政机构使用具体的指标对上级的任务进行量化分解后层层下派到下级。原本由于地方的自主性，政策目标并非单纯由上级部门制定，而是上下级共同博弈的结果 ([张文翠, 2021](#ref-ZhangWenCui2021))。但上级政府及其各系统部门的精细化指标和管理削弱了下级政府的行政自由裁量权 ([冯仕政, 2014](#ref-FengShiZheng2014))。在中央政府检查验收权的强化，使得之前对执行结果和政策绩效的验收，借助强化监督、考核和检查等的组织和制度拓展成对政策执行过程中的具体程序和阶段性目标的整体把握，进一步弱化了下级在目标设定上的博弈能力。而经济权、税收和招商引资权的上收以及人员报酬的固定化都改变的压力型体制原有的物质化的多层次评价体系 ([李振 等, 2020](#ref-LiZhenEtAl2020); [黄晓春, 2017](#ref-HuangXiaoChun2017)) 。

地方政府政策执行的压力来源也发生了变化，上级政府原来施加的单纯经济增长的压力演化为目标多元化的治理竞赛 ([彭勃 等, 2019](#ref-PengBoZhaoJi2019); CHENSHAOWEI等, 2021)；“一竿子捅到底”的指标控制模式和“一分部署，九分落实”的上级督查原则(国务院办公厅, 2021)，使得下级完成任务时的 “可谈判空间”越来越小; 数字政府的建设使得政府对民众压力的回应性有了更高的要求。([孟天广 等, 2015](#ref-MengTianGuangLiFeng2015)) 。

体制机制改革对于压力型体制产生的最大影响在于两个“减压阀”的失灵。系统垂直化管理、预算公开和阳光工资等领域的改革使得地方政府政策执行的过程、程序和阶段性目标也成为监控的内容 ([李振 等, 2020](#ref-LiZhenEtAl2020)) ，之前时紧时松的纪律和规划得以严格执行，上下级借助“关系”等非正式制度进行博弈和设定目标这一减压阀的作用空间越来越少；统计权的控制、数字管理的下沉、统计手段和技术的进步和统计方法的确定和透明，使得上级通过调整统计方法和口径来调节下级的“压力参数”的空间减少，统计这个减压阀对地方政府的压力越来越难发挥调节作用。

面对这些治理过程中的变化，压力型体制虽然仍表现出生动的描述力和较强的解释力 ([YANG 等, 2018](#ref-YangYan2018))，但是面对新的制度环境和新的现象依旧存在解释力上的不足。例如，在上级政府更多的使用“一竿子捅到底”的方式来制定和执行政策时，各地面对的制度环境和治理过程是相似的，但为什么地方的政策执行细则却产生巨大的差异？ ；在原有两大减压阀失灵的情况下，地方政府为什么仍保留一定程度的行政自主性？等等。这些挑战亟待新变量的识别来对原有理论进行有限和必要的修正。

## （三） “能力空间”与新的“减压阀”

政策文本是观察“压力型体制”下地方治理过程中的重要窗口之一，政策文本在不同层级和区域政府之间传递过程中的扩散（包括复制、创新、变通等），展现了地方政府在“压力型体制”下“受压”、“承压”和“转压”的全过程。中央政府通过政策文件的传达进行“施压”，用行政力量推动政策自上而下的扩散，同级政府在共同“承压”的同时，由于晋升和民意带来的政策或政治目标竞争又会向其他同级政府“施压”，从而改变其政策文本，推动政策扩散。

如上文所述，“压力型体制”运行的制度环境发生巨大的变化。其中，最明显的就是地方政府的行政自主性被各方力量所削弱：上级政府从制定“目标责任制”的普遍化，数字治理的精准控制到全流程监督制度的不断完善，不仅使得正式制度层面的“压力系数”越来越大，还使得非正式制度和统计口径这两个减压阀逐渐失灵。这意味着地方政府作为政策扩散的内部行动者其目标和偏好都高度相似；互联网普及和数字政府建设使得民众有更多的意见反映渠道，民意压力自下而上挤压了地方政府的自主性空间。与此同时，自上而下的上级政府压力还会和自下而上的民意压力形成合力，进一步挤压地方政府的自主空间。

但是，笔者发现在相似的制度环境和压力过程下，虽然大多地方政府都采取加码加压的政策扩散方式来确保回应上级压力，确保政策目标的实现。但并非所有的地方政府都采取一样的政策加码加压策略，甚至面对同样的政策有完全不同的政策扩散策略。

以“疫情防控”这一当前各地方政府的核心任务为例，面对同样的政策目标和上级压力，有些地方采用一刀切的政策，对疫情防控各项规定顶格制定、顶格执行，出现了“全城黄码”和将政策执行与民众福利和基本权利挂扣的乱相；有些地方则采用精准疫调的方式，实行精准防控，努力最早时间、最低层级、最小成本获得最大防控成效。(高恩新, 2021)

这种异质性一定程度上证明了地方政府在“强监督、弱激励和硬指标” ([李振 等, 2020](#ref-LiZhenEtAl2020)) 的政策过程中仍然具有一定的自主性空间；而不同地方政府自主性空间存在的较大差异一定程度上说明，这一调整自主性空间的“减压阀”由地方政府能动的控制。由此，笔者认为，这种自主性和之前的“压力系数”并不相同，它不是来源于上级政府，而是地方政府能动的结果。具体来说，笔者认为这种新的减压阀来自于地方政府的治理能力。

国家能力是国家自主性的前提，使得其能够在某种程度上独立于社会权力。(EVANS等, 1985)对于地方政府来说，其治理能力也使得他们在多方压力下还能保留一定的自主性空间。笔者将这种由地方政府治理能力高低所导致的政策执行时所拥有的自由裁量尺度称为“治理能力空间”。这个空间的存在不说明下级政府没有执行上级的命令要求，而是说明下级政府可以根据自身拥有的治理资源，按照上级的命令要求相机根据治理对象调整治理策略，尤其是量化的标准要求。

由此，在“压力型体制”运行过程中，就出现了地方治理能力高低影响压力放大程度的机制。一般说来，面对上级要求压力和同级竞争压力，地方治理能力越高，就越有行动的自主空间，越能根据治理对象的承受能力来选择治理策略和方式方法，由此引发的民众反弹压力也会越低；地方治理能力越低，就越要严格，甚至超标执行上级的要求，出现所谓的“顶格管理”(房宁, 2021)，甚而激化治理过程中的矛盾，引发冲突。

下图是笔者对“治理能力空间”和压力型体制经典理论的图像化表述。其中，红色的“千斤顶”结构描述的就是地方政府凭借其治理能力在众多压力来源中间“撑”出的政策灵活性空间，从而进行有限度的政策再造。

图示

描述已自动生成

**图1: “能力空间”与压力型体制**

# 三、实证检验：以2021年春节期间各地的疫情防控政策执行为例

下文中，笔者以2021年春节期间疫情防控政策在各地的差异化制定为案例，来剖析和验证地方政治治理能力对“压力型体制”运行的影响。疫情防控是2021年中国各地政府工作的核心任务。元旦和春节期间，由于人员流动性大，聚集性活动多，进口冷链食品和货物物流增大，做好“两节”期间新型冠状病毒的疫情防控工作是中国各地政府任务的重中之重。

春节期间疫情防控政策实施具有明显的“压力型体制”特点：**首先，中心任务明确。**2021年春节期间，我国各地疫情呈零星散发和局部聚集性疫情交织叠加态势，防控形势严峻复杂。 国务院从2020年底就开始部署2021年元旦和春节期间的疫情防控工作([国务院联防联控机制综合组, 2020年12月30日](#Xf03123715062ffd08c68504b1e6c769f47ed13c))，在中央政府的统一安排下，各地的政策目标十分明确，整个社会经济系统围绕当地党委政府的指挥棒运行，党政部门是既是指挥员，又是组织员和作战员 ([杨雪冬, 2021](#ref-YangXueDong2021))；**其次，压力传输明显。**在国务院应对新型冠状病毒感染肺炎疫情联防联控机制综合组发布《关于做好2021年元旦和春节期间新冠肺炎疫情防控工作的通知》([国务院联防联控机制综合组, 2020年12月30日](#Xf03123715062ffd08c68504b1e6c769f47ed13c))后，从中央到省再到地级市直至基层村（社区）行政管理部门都发布了有关“春节期间新型冠状病毒的疫情防控工作”的政策文本，逐级严格，压力传输明显。第三，原有减压阀的影响较少。由于疫情防控的目标在各层级高度一致，“关系”很难发挥作用；与此同时，“统计”作为减压阀的机制也很难影响到政策执行前的“层层加码”。最重要的是，**压力在不同地方出现了异质性**。虽然受到的压力相同，也都使用加码的方式来传输压力，但加码方式在不同层级、同一层级的不同地域的地方政府间存在较大的**异质性**。这种政策扩散的差异性表现给我们衡量“压力型体制”在不同层级和不同地域的运行逻辑和影响变量的识别提供了绝佳的机会窗口。由此，最大相似的政策目标和压力传输环境给了我们考察各地方政府防疫政策“层层加码”异质性原因的绝佳窗口。

**（一）****实证策略**

虽然对个别地方政府对春节疫情防控“层层加码”、“一刀切”的现象批评众多([光明日报, 2021](#ref-GuangMingRiBao2021))，但尚未有研究对这一现象的在全国范围内进行实证考察。因此，本文提出两个相互联系的问题：首先，我国地方各级政府在2021年春节期间疫情防控政策上是否都受到“压力型体制”的影响？具体表现为是否存在“层层加码”的现象？进一步的，如果这种基于“压力型体制”的层层加码现象是普遍的，不同地方政府的加码策略是否存在异质性？哪些因素影响着他们的政策加码程度？

据此，笔者提出本文的研究假设：

**H1:中国不同层级和地域的地方政府在2021年春节期间疫情防控政策上存在“层层加码”的现象；**

**H2: 地方政府的治理能力影响着当地的政策加码程度；**

本文将地方治理能力界定为当地政府掌握、动员和配置治理资源解决突出治理问题的能力。治理能力是多维度的，在本文中，为了测量的方便，笔者选择了和疫情防控最为相关的“政府数字治理能力”和“医疗能力”作为测量变量。

政府的数字政府能力是指当地政府利用大数据技术进行循证决策、治理资源配置和治理措施选择的能力，目的是在疫情期间，实现精准管理和精准防控。我们假设，如果一个政府借助大数据技术更全面及时准确地掌握辖区内的人口及其流动情况，就会采取对社会经济正常运行影响更小的防控方式；医疗能力是指当地政府掌握、动员和配置当地医疗资源的能力，直接决定着当地政府能否对新冠肺炎病毒进行充分检验，对感染者进行及时救治。医疗能力不仅影响着当地政府在疫情暴发后各项政策安排，也直接影响着当地群众的心理变化。

具体来说，本文的第二个假设包括两个部分：

**H2.1: 地方政府的数字治理能力越高，当地的政策加码程度越小；**

**H2.2: 地方政府的医疗能力越高，当地的政策加码程度越小。**

## （二）变量设置和数据来源

本研究的因变量是2021年春节期间疫情防控政策的加码程度，笔者对于因变量的处理分为两个部分：首先，笔者借助网络爬虫从政府网站、政府公众号和政务服务平台等数据源获取了全国293个地级市2021年春节期间的疫情防控政策。需要强调的是，笔者关注的是各地针对来自**低风险地区**前往**城市地区**人群的疫情管控政策。选择低风险地区是因为社会各界对来自**中高风险**人员的管制意见较为一致，均采用严格的措施围堵疫情，而在对于来自**低风险地区**的人员管制意见差异较大，因此在制定对**低风险地区**人员的疫情管制时，地方政府会面对更大更复杂的压力。这种多方压力下的异质性也更有利于我们对其政策扩散的机制进行考察；选择**城市地区**是因为中央政府明确规定了返回农村地区的防控政策[[1]](#footnote-1)，这一压力是顶格且一致的。地方政府的加码空间较少，而中央对城市地区的管控政策较为模糊，没有明确规定。

对于上述政策文本，笔者使用机器编码和人工查核相结合的方式对目标政策进行编码处理。我们首先使用正则表达式对政策文本的关键词进行识别从而进行初步分类；其次，研究团队的三位编码员在经过培训后对原始文本进行查核，对模糊和争议分类进行逐个确定，最终形成一致的分类结果。通过机器编码和人工查核，我们将目标政策分为“有条件自由流动”（1）、“健康报备”（2）、“核酸检测”（3）、“健康监测”（4）、“居家健康监测”（5）和“居家隔离”（6）六种类型。从1-6，目标政策逐级严格。

本文的核心自变量是地方的治理能力，笔者主要关注和疫情防控相关的数字政府治理能力和医疗能力。笔者使用清华大学数据治理中心2021年发布的《中国数字政府发展研究报告》([孟天广 等, 2021](#ref-MengTianGuangZhangXiaoJing2021))中对中国主要城市政府的数字治理能力评估的指数。这一指数侧重于分析政府利用数字化平台提供公共服务、开展政民互动的能力。该测评设置平台管理、数据开放、政务服务、政民互动四项二级指标，分别衡量数字政府发展各类功能载体的健全性、便利性、安全性等特征。在测量地方政府医疗能力时，笔者使用的是该地级市的医院床位数，该数据和诸如该地的国民生产总值等控制变量均整理自各地的统计年鉴。

与此同时，本文还考察了上级政府、同级政府和民众等压力来源对地方政府的压力。笔者使用地级市所在省份政策颁布前一个月（2020年12月）的新型冠状病毒确诊数量作为上级政府压力的代理变量。在同级政府方面，地方政府受到的压力不仅来自相同区域的同级政府，而是来自发展程度更加相似的同级地方政府([周黎安, 2007](#ref-ZhouLiAn2007))。因此，笔者将同级政府的压力分成两种情况，如果该地级市是副省级城市或省会城市，笔者使用同等级城市2020年12月新型冠状病毒确诊数量的平均值作为同级政府压力的代理变量；如果该地级市是一般的城市，笔者使用同省的其他城市2020年12月新型冠状病毒的确诊数量作为政府压力的代理变量。各地各层级2020年12月新型冠状病毒的确诊数量的数据来源均整理自当地卫健委。在民众压力的实证策略上，笔者使用关键词“疫情”的百度搜索指数在2020年12月的环比增长数量作为民众压力的代理变量。[[2]](#footnote-2)

## （三）不同层级、不同区域地方政府间的“层层加码”现象:经验证据

从下表中我们很容易看到，省级政府提出防控政策的严格程度平均说来都超过了中央提出的防疫政策，市级政府提出防控政策的严格程度平均说来都超过了省级政府提出的防疫政策，即从中央到地级市层级，2021年春节期间的防疫政策呈现出越向基层越严格的“层层加码”态势。

具体来说，省一级加码最多的是吉林省，要求所有“非中高风险地区返（来）吉人员须持3日内新冠病毒核酸检测阴性证明。”[[3]](#footnote-3)。 市一级加码最多的是以山东德州为代表的地级市，这些地方政府要求从低风险地区返回的民众，进行14天居家健康监测。

**表 1: 中央、省和地级市疫情防控政策比较**

**Table

Description automatically generated**

为了更加形象的展示不同地区在疫情防控政策上的加码情况，笔者在东、中、西和东北部各选取了一个省，具体地说，东部选取了浙江省，中部选取了河南省，西部选取了青海省，东北部选取了吉林省来详细比较他们的加码差异。

从下表数据笔者发现，在空间分布上，压力型体制仍旧是一个全国性的体制，防疫政策加码的情况在除浙江省外的中、西和东北广泛存在。而且和现有理论的发现一致，防疫政策加码的情况在空间存在上不平衡的特点 ([杨雪冬, 2012](#ref-YangXueDong2012))。笔者还汇报了各省的省级数字治理能力指数，对比各省数字治理能力指数与疫情防控措施的加码程度可以发现，和经典理论不同的是，这种不平衡性似乎和是否处在经济起飞阶段并没有很强的相关性，而是和地方政府的数字治理能力更加相关。

**表2: 东、中、西、东北地区个别省份疫情防控政策比较**

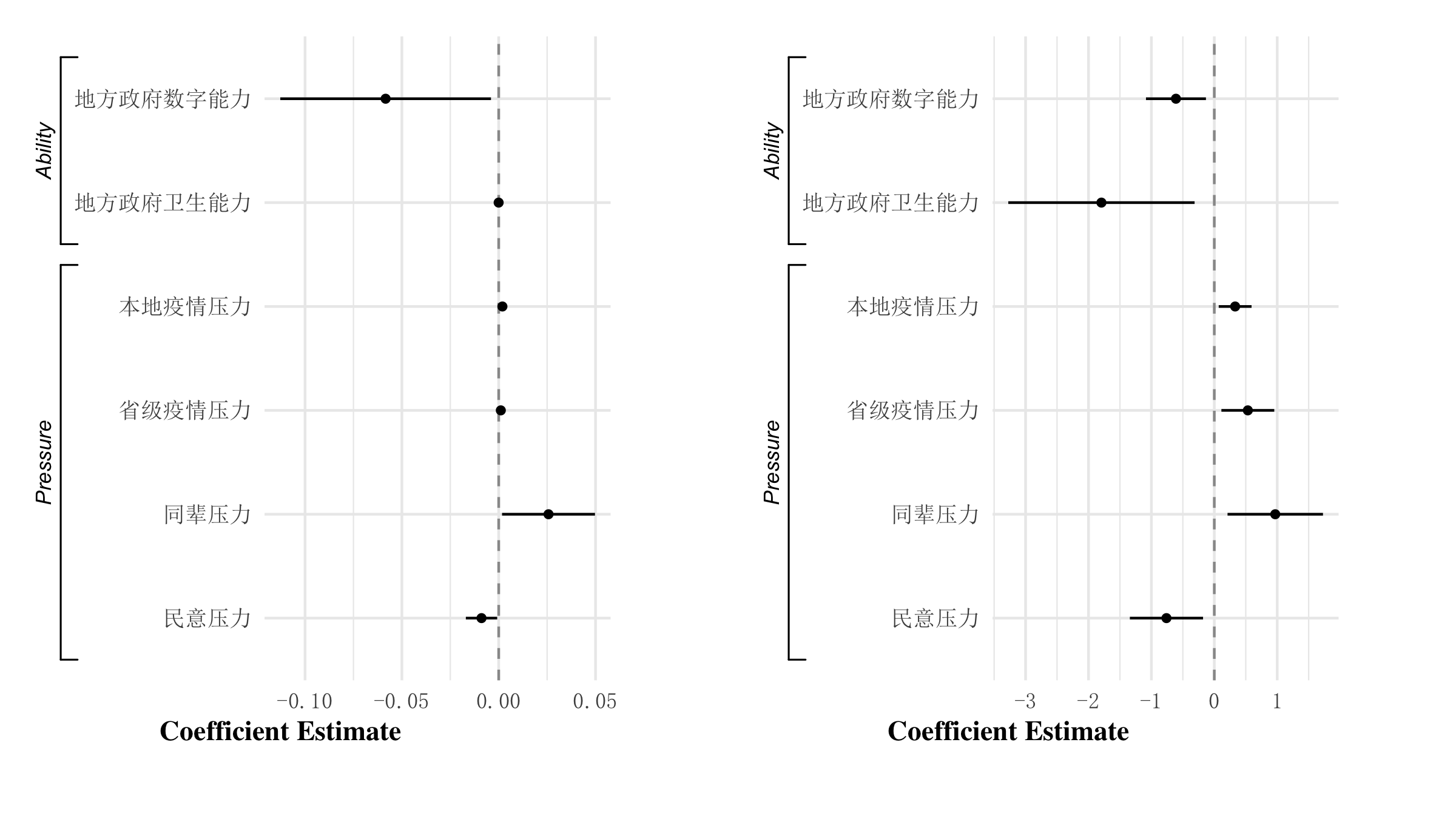
**Table

Description automatically generated**

由此笔者验证了本文的第一个研究假设：中国不同层级和地域的地方政府在2021年春节期间疫情防控政策上存在“层层加码”的现象，在层级上，地级市政府加码最多，在空间上，数字治理能力弱的地区加码最多。

## （四）“能力空间”：地方治理能力与加码程度关系的经验证据

笔者继续检验本文的第二个研究假设，即检验影响地方政府政策加码程度的原因，在检验经典理论的基础上，笔者着重识别和检验了地方政府的治理能力的影响。



**图2: 回归结果**

根据上图回归分析的结果，笔者发现，经典理论中的四个压力来源对地方政府疫情防控政策的加码程度仍有较强的解释力，本地疫情压力、同级政府压力、上级政府压力和民众压力对地方政府疫情防控政策的加码程度仍有显著影响：在控制其他变量的前提下，本地疫情越严重，地方政府疫情防控政策加码越多；和本地同级城市疫情越严重，地方政府疫情防控政策加码越多；本地所在省份疫情越严重，地方政府疫情防控政策加码越多；民众压力越大，地方政府疫情防控政策加码越少。

在此基础上，笔者识别和检验了地方政府的治理能力尤其是数字治理能力的影响，回归分析发现，地方政府的数字治理能力和卫生能力对地方政府疫情防控政策加码程度仍有显著影响：在控制其他变量的前提下，地方政府的数字治理能力越强，地方政府疫情防控政策加码越少；地方政府的卫生能力越强，地方政府疫情防控政策加码越少。即，治理能力是地方政府面对各方压力的减压阀，治理能力越强的地方政府的行政自主性即“能力空间”就越大，从而能够较为灵活的处理多方压力和政策加码。

在对变量进行标准化处理后，我们可以比较不同自变量对因变量的影响程度。通过上右图的比较，笔者发现，地方的治理能力尤其是卫生能力，在所有自变量中对地方政府疫情防控政策的加码程度影响最大；地方的数字治理能力对地方政府疫情防控政策的加码程度也有较大影响。

# 四、总结与讨论

“压力型体制”作为对中国地方治理实践的理论描绘，得到了国内外学者的广泛关注和讨论。十八大以来，中国的制度运行方式发生了深刻变化，一方面“压力型体制”的特征依然明显，另一方面 “压力型体制”理论在解释解释诸如“减压阀失灵”、“同压不同策”等新问题方面也存在着明显不足。

本研究在梳理已有理论的基础上，结合地方治理能力等视角，提出了“能力空间”的概念，形成了一个新的分析框架。在此基础上，笔者以2021年春节期间疫情防控政策在中国各地的差异化制定为案例，对“能力空间”在“压力型体制”中的形成及其对后者运行的影响进行实证检验。笔者发现，省级政府提出防控政策的严格程度平均说来都超过了中央提出的防疫政策，市级政府提出防控政策的严格程度平均说来都超过了省级政府提出的防疫政策。即从中央到地级市层级，2021年春节期间的防疫政策呈现出越向基层越严格的“层层加码”态势。在影响因素方面，经典理论中的同级、上级和民众对地方政府的政策加码程度均有显著影响，其中同级和上级压力对政策加码程度有显著的正向影响，上级压力和同级压力越大，政策加码越多。而民众压力对加码程度有显著的负向影响，民众对疫情防控的关注越多，政策加码越少。

在检验经典理论的基础上，笔者着重识别和检验了地方政府的治理能力中的数字治理能力和医疗能力及其影响，笔者发现，地方政府的数字治理能力和医疗能力对地方政府疫情防控政策加码程度有明显的“减压阀”作用，治理能力越强的地方政府的行政自主性即“能力空间”就越大，从而能够较为灵活的处理多方压力和政策加码。

“能力空间”对压力的疏解和经典理论中“关系”和“统计”减压阀的作用机制并不相同：一方面，“关系”和“统计”由上级政府主导，其通过调整减压阀来影响地方政府的政策制定和执行。而“能力空间”掌握在地方政府手中，受到地方政府能动的影响；另一方面，和原有“减压阀”上下共谋、统计造假的被动承压不同，建设“能力空间”能够正向的促进地方政府的公共治理，它是压力型体制正向互动的内在动力，能够倒逼地方政府提升治理能力，来化解不断提升的和多样化的压力。从而既确保中央对地方的有效管理，又避免体制性内爆。

需要强调的是，在地方治理实践中，地方治理能力是一把“双刃剑”。一方面，它能够增强地方政府的治理韧性，在压力型体制下仍保持政策的灵活性；另一方面，如果缺乏有效的监督，政策空间也会造成政策执行的偏差。因此，对于中央政府来说，一方面要把握好“加压”和“疏压”的平衡，在治理体系规范化的同时，也要考虑到不同地域之间的差异，给地方政府保留适当的政策灵活性。避免因制定不合理的政策目标，对地方政府政策执行的积极性造成影响 ([朱光楠 等, 2012](#ref-ZhuGuangNanEtAl2012)) ，或使得政策执行和政策目标之间出现偏差 ([周雪光, 2009](#ref-ZhouXueGuang2009))；另一方面，中央政府也要进一步完善政策执行的监督体系，将地方政府的“能力空间”限定在合适的范围内。对于“能力空间”，地方政府要进一步推动地方治理能力和治理体系现代化，用治理水平提升疏解压力的能力，避免出现“层层加码”和“一刀切”等现象；也要在扩大能力空间的同时注意能力的边界，从而合理的回应上级政府和民众的压力。

需要说明的是，本文也存在明显的不足：首先，由于数据的限制，笔者仅对加码行为进行了“中央-省-地级市”层面的分析，而对原有理论中“压力型体制表现得更加突出”的县级政府 ([杨雪冬, 2012](#ref-YangXueDong2012)) 本文并没有足够的数据来进行实证检验；其次，通过大样本的数据分析虽然能够在总体上发现相关性，但是在影响机制上的探索有限。地方政府治理能力对压力型体制下地方自主性的具体影响机制还有待后续研究进一步完善。

# 参考文献

AHLERS A L, 2019. Political Inclusion in Contemporary China[M]. Taylor & Francis.

CHENSHAOWEI, JIAKAI, 2021. How Local Governments Prioritize Multiple Conflicting Goals: Beyond the Sole-Goal Perspective[J/OL]. Public Administration, Online Version(Online Version)[2021–12–16]. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12807. DOI:10.1111/padm.12807.

DOLOWITZ D, MARSH D, 1996. Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature[J]. Political Studies, 44(2): 343–357. DOI:[10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x](https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x).

DOUGLAS J W, RAUDLA R, HARTLEY R E, 2015. Shifting constellations of actors and their influence on policy diffusion: A study of the diffusion of drug courts[J]. Policy Studies Journal, 43(4): 484–511.

EDIN M, 2003. State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective[J]. China Q., : 35.

GILARDI F, 2010. Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?[J]. American journal of political science, 54(3): 650–666.

GILARDI F, SHIPAN C R, WUEST B, 2021. Policy Diffusion: The Issue-Definition Stage[J]. AMERICAN JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE, 65(1): 21–35. DOI:10.1111/ajps.12521.

GLICK H R, HAYS S P, 1991. Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws[J]. The Journal of Politics, 53(3): 835–850. DOI:10.2307/2131581.

GRAHAM E R, SHIPAN C R, VOLDEN C, 2013. The Diffusion of Policy Diffusion Research in Political Science[J]. British Journal of Political Science, 43(3): 673–701. DOI:[10.1017/S0007123412000415](https://doi.org/10.1017/S0007123412000415).

GROSSBACK L J, NICHOLSON-CROTTY S, PETERSON D A, 2004. Ideology and Learning in Policy Diffusion[J]. American Politics Research, 32(5): 521–545.

GUO B, 2020. A Partocracy with Chinese Characteristics: Governance System Reform under Xi Jinping[J]. Journal of Contemporary China, 29(126): 809–823.

HUBER J D, SHIPAN C R, 2002. Deliberate Discretion?: The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy[M]. Cambridge University Press.

HAYS S P, 1996. Patterns of Reinvention[J]. Policy Studies Journal, 24(4): 551–566. DOI:10.1111/j.1541-0072.1996.tb01646.x.

KINGDON J W, STANO E, 1984. Agendas, Alternatives, and Public Policies[M]. Little, Brown Boston.

MONTINOLA G, QIAN Y, WEINGAST B R, 1995. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China[J]. World politics, : 50–81.

MOST B A, STARR H, 1980. Diffusion, Reinforcement, Geopolitics, and the Spread of War[J]. American Political Science Review, 74(4): 932–946.

QIAN Y, XU C, 1993. The M-Form Hierarchy and China’s Economic Reform[J]. European Economic Review, 37(2-3): 541–548.

SCHUBERT A, 2020. Local Governance in China A Critical State-of-the Art Review[Z](2020–12).

SHIPAN C R, VOLDEN C, 2006. Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States[J]. American journal of political science, 50(4): 825–843.

SHUE V, 1990. The Reach of the State: Sketches of the Chinese Body Politic[M]. Stanford University Press.

TSUI K, WANG Y, 2004. Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China[J]. The China Quarterly, : 71–90.

WEYLAND K, 2005. Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform[J]. World politics, 57(2): 262–295.

YANG X, YAN J, 2018. Top-Level Design, Reform Pressures, and Local Adaptations: An Interpretation of the Trajectory of Reform since the 18th CPC Party Congress[J]. Journal of Chinese Governance, 3(1): 25–48. DOI:[10.1080/23812346.2018.1428075](https://doi.org/10.1080/23812346.2018.1428075).

光明日报, 2021. 国务院联防联控机制发布会：对《层层加码》的懒政行为进行整改[Z]. http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/05/content\_5585049.htm(2021–02).

冯仕政, 2014. 政治市场想象与中国国家治理分析兼评周黎安的行政发包制理论[J]. 社会, 34(6): 70–84.

周雪光, 2009. 基层政府间的 《共谋现象》一个政府行为的制度逻辑[J]. 开放时代, 12: 40–55.

周雪光, 练宏, 2012. 中国政府的治理模式: 一个 《控制权》 理论[J]. 社会学研究, 5(69): r93.

周飞舟, 2009. 锦标赛体制[J]. 社会学研究, 3(5): 4–77.

周黎安, 2007. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[D].

周黎安, 2014a. 再论行政发包制: 对评论人的回应[J]. 社会, 34(6): 98–113.

周黎安, 2014b. 行政发包制[J]. 社会, 34(6): 1–38.

周黎安, 刘冲, 厉行, 等, 2015. 《层层加码》 与官员激励[J]. 世界经济文汇, 1(01): 1–15.

国务院联防联控机制综合组, 2020年12月30日. 关于做好2021年元旦和春节期间新冠肺炎疫情防控工作的通知[Z]. http://www.gov.cn/xinwen/2020-12/30/content\_5575601.htm(2020年12月30日).

孟天广, 张小劲, 2021. 中国数字政府发展研究报告（2021）[M]. 经济科学出版社.

孟天广, 李锋, 2015. 网络空间的政治互动: 公民诉求与政府回应性基于全国性网络问政平台的大数据分析[J]. 清华大学学报 (哲学社会科学版), 30(3): 17–29.

张文翠, 2021. 基层政府政绩目标设置博弈与压力型体制异化基于北方七个地市的实地调研[J]. 公共管理学报, : 1–12.

彭勃, 赵吉, 2019. 从增长锦标赛到治理竞赛: 我国城市治理方式的转换及其问题[J]. 内蒙古社会科学 (汉文版), 1: 63–67.

景跃进, 2018. 中国农村基层治理的逻辑转换国家与乡村社会关系的再思考[J]. 中共浙江省委党校学报, 1.

朱光楠, 李敏, 严敏, 2012. 公务员公共服务动机对工作投入的影响研究[J]. 公共行政评论.

李振, 2014. 推动政策的执行: 中国政治运作中的工作组模式研究[J]. 政治学研究, 2.

李振, 王浩瑜, 孙宇飞, 等, 2020. 《条块并举》发包制下的基层治理[J]. 公共行政评论, 13(03): 102-117+196-197.

杨雪冬, 2012. 压力型体制: 一个概念的简明史[J]. 社会科学, 11(4): 12.

杨雪冬, 2018. 地方治理的逻辑[M]. 北京: 社会科学文献出版社.

杨雪冬, 2021. 疫情防控检验着共同体的韧性[J]. 环球时报, : 015.

王雨磊, 2016. 数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理[J]. 社会学研究, 31(06): 119–142+244.

荣敬本等, 1998. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革[M]. 中央编译出版社.

陈家建, 2013. 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, 2: 64–79.

陈家建, 2015. 督查机制: 科层运动化的实践渠道[J]. 公共行政评论, 2(5): 21.

黄晓春, 2017. 当前城市基层政府改革的深层挑战基于机制分析的视角[J]. 江苏行政学院学报, 3.

房宁, 2021. “顶格管理”逼得基层搞形式主义[J]. 政工学刊, (02): 81.

高恩新, 2021. 均衡治理:常态化疫情防控何以成功?——一个中国超大城市的疫情治理样本[J]. 公共管理学报, : 1–12.

国务院办公厅, 2021. 国务院办公厅关于贯彻实施《政府督查工作条例》进一步加强和规范政府督查工作的通知（国办发〔2021〕5号）\_政府信息公开专栏[S/OL]//国办发〔2021〕5号. [2021–11–22]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2021-02/10/content\_5586683.htm.

李振, 王浩瑜, 孙宇飞, 等, 2020. “条块并举”发包制下的基层治理——以T区乡镇政府的精准扶贫工作为例[J]. 公共行政评论, 13(03): 102-117+196-197.

新华网, 2022. 国家发改委：防止简单化一刀切层层加码式防控[EB/OL](2022–01–18)[2022–01–24]. http://www.news.cn/politics/2022-01/18/c\_1128273923.htm.

中国政府网, 2021. 返乡防疫政策“层层加码”“一刀切”是懒政、寒假后正常开学……最新消息！\_服务信息\_中国政府网[EB/OL](2021–02–01)[2021–11–22]. http://www.gov.cn/fuwu/2021-02/01/content\_5584029.htm.

CHENSHAOWEI, JIAKAI, 2021. How Local Governments Prioritize Multiple Conflicting Goals: Beyond the Sole-Goal Perspective[J/OL]. Public Administration, Online Version(Online Version)[2021–12–16]. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/padm.12807. DOI:10.1111/padm.12807.

EVANS P B, RUESCHEMEYER D, SKOCPOL T, 1985. On the road toward a more adequate understanding of the state[J]. Bringing the state back in, 35: 359.

1. 请参见国家卫生健康委员会网页：<http://www.nhc.gov.cn/jkj/dongt/202101/4378bd2dd76b4d9a8d995660e90fb4a6.shtml> [↑](#footnote-ref-1)
2. 请参见百度指数网页：<https://zhishu.baidu.com/> [↑](#footnote-ref-2)
3. 具体请参见请参见《关于加强春节期间返（来）吉人员管理与服务做好新冠肺炎疫情防控工作的通知》<http://www.jl.gov.cn/zw/tzgg/gsgg/gg/202102/t20210201_7932090.html> [↑](#footnote-ref-3)