

# 地方规划权的建构与评估\*

——基于双重差分与动态 QCA 的实证研究

王红帅

**提要:** 本文考察了地方规划权中规划自主性之于绩效改进的宏观因果效应。鉴于既有研究对规划有效性的认知缺乏理据实证,本研究以 2006—2015 年两期规划数据为基础,运用双重差分与引入时间因素的多时段 QCA 和 TSQCA 方法,系统检验了自主增设公共服务类规划指标的实际效果。研究发现,自主设定规划指标能够对中长期绩效改进产生积极作用,且越到规划后期,指标的约束力越强;虽然从短期看规划不必然带来绩效改进,但如果缺乏长期规划,绩效改进将“事倍功半”。本文对规划权进行了初步的建构与评估,对国家治理的规划逻辑进行了讨论。

**关键词:** 五年规划 规划有效性 规划权 规划自主性 规划评估

## 一、引言

中长期规划<sup>①</sup>是否是“纸上画画、墙上挂挂”(刘国宏,2015;陈升等,2019;杨开忠,2019),规划是否有用?作为专家政治的科学化尝试(尹稚,2008)、国家治理体系和治理能力的重要一环,规划既是专业技术上的前定行为,也是择善的政治行为。不过,证明带来良好结果的努力中包括了规划并非易事(梁鹤年,2009)。对于我国五年规划的有效性,在既有制度背景下依然存在一定争论(赵学军,2020)。规划作用有限论认为,我国规划编制和实施总体上不存在规制性的强情感体验和实质性的“奖惩”机制(Giddens,1979),规划的部分内容依然存在较为浓厚的计划色彩(吴敬琏,1991;诺顿、杨帆,2013),加之我国政治周期和

---

\* 本文系中国博士后科学基金会第 72 批面上资助“中长期规划的有效性:制度分析与实证策略”(2022M721787)的阶段性成果。

① 在本文中专指发展规划中的五年规划。

规划周期的错配,会导致较多责任主体不明以及行为短期化的问题(赵学军,2020),规划的作用往往会因此大打折扣。规划有用论则认为,规划在理论层面是有意识的系统分析过程,是关于理性的概念(汤利华、郑国,2023);在实践层面是中国政府最具特色的政策工具之一,是中国取得发展成就的重要秘诀(胡鞍钢,2013;林木西,2021)。但无论基于何种论点,上述看法的基础更多源自宏观分析,始终缺乏理据实证(Millard-Ball,2013)。因此,识别中长期规划的有效性还需精细的理论建构和实证检验,规划之于治理结果的宏观因果效应和作用机制尚需系统考察。

然而,实证检验规划的有效性存在一定难度。从国家治理的角度来看,规划有效的核心在于规划所展现的基础性权力能够促进有效治理的实现,探索规划有效性的本质是在讨论规划权力的运行和结果。不同的权力观对权力发生效力的解释各有不同,识别规划权的有效性首先需明晰规划包含的权力类型及其内涵,在结构化语境(Hay,2002)中找到符合规划含义<sup>①</sup>的权力载体,然后再尝试还原这种权力的因果性。既有的社会学权力观表明,权力的有效性蕴含于“结构—能动”分析视角之中(张继亮、常永强,2023),并经常通过界定权力与资源的关系来定义权力的效力来源。如为促进有效治理而演绎出来的控制权(周雪光、练宏,2012)、治理权(陈家建、赵阳,2019)模型都可以在上述分析视角中找到自身权力有效性的解释。然而,规划权不同于既有的权力概念,在“国家计划大辩论”和“规划体制改革”(杨伟民,2010)的背景下,对于我国的五年规划是否还遵循着以结构性和资源性为特征的计划模式的问题,一直有所争论。因此,基于以上争议,还原规划有效性的过程需对规划权力中的控制因素和面向治理结果的资源因素进行回应。换言之,证明规划有效性既需要避免权力效果评估陷入研究纵向央地关系而非横向组织运行(Moynihan,2008)、证明的是“要求—反应”(Scott,2013)的行政控制模型而非规划本身作用的境地,又需要通过比较视野(Ragin,2009),在绩效管理和综合平衡(林光彬、拓志超,2019)议题中定位规划不同于资源的作用。相应的技术难点即如何实现“有无规划”的准自然实验设计以及识别规划作为前因条件的充分性和必要性程度。

为解决上述研究难点,本文尝试在建构规划权概念的基础上识别地方规划权主观使用的自主性程度,并探索这种规划自主性与最终绩效改进的内在联系,

<sup>①</sup> 在本文中,“规划”的含义突出其非约束性的一面。

以还原规划在“自选动作”层面的解释力和有效性。鉴于五年规划是一种经典的目标治理机制(鄢一龙,2013),同时,地方规划指标在历经不同规划时期的“纳入”“保留”和“删除”后天然具备识别规划自主性的基础,本文选择地方五年规划的指标设定作为研究规划权的经典场景,以此来检验规划的有效性,并提出相关研究假说和规划有效的作用机制。本文指出,权力配置状态往往决定着权力运行和权力结果(陈国权、皇甫鑫,2021),地方规划权虽归属控制权和治理权范畴,但地方规划权在消除结构因素后,不完全等同于与冲突、利益、资源挂钩的能动性权力,基于自主性(何显明,2007;韩艺、陈宝玲,2017)的规划权力既非关系现象,也非分配现象,体现的是一种基于规范性制度要素、面向中长期愿景的先验性主动决策意志。这种中长期决策行为的效果既需要实证检验,也需要机制分析。

对于地方规划来说,消除规划中的控制因素是识别规划自主性的第一步。其中,控制主要体现在两种行为上:“设定何种指标类型”及“如何进行规划衔接”。按照“十一五”规划以来的制度,规划指标明确分为约束性和预期性两类。<sup>①</sup>不同于部分研究将“层层分解”的资源环境类约束性指标(胡鞍钢等,2010)作为研究对象,本文主要关注公共服务类预期性指标(该类指标更符合非约束性的规划含义),由此可规避指标实现手段中的结构性因素。同时,在梳理国家公共服务类规划指标过去四个规划(计划)时期的变迁情况后,研究发现,平均受教育年限指标是满足研究设想的理想案例指标,其在央地指标设置中的分布可以帮助本文观察地方的“规划衔接”(董煜,2019)行为,创造识别规划自主性的理论情景。此外,公共服务类指标还可用于充分对话有关财政分权的竞争性解释理论(乔宝云等,2005;傅勇、张晏,2007;周亚虹等,2013;龚璞、杨永恒,2017),以便进一步分析规划区别于资源的重要性。由此,本文以平均受教育年限指标为例,在考察国家和各省四个五年规划(计划)时期指标设置变迁情况的基础上,结合2006—2015年省级数据,以双重差分法和引入时间因素的多时段QCA(multiple QCAs across different time periods)(Vis et al., 2013)和TSQCA(time-series qualitative comparative analysis)(Hino,2009;杜运周等,2021)方法检验了自主增设公共服务类规划指标的实际效果,并阐述了相应的作用机制和规划自主性的激励机制。

<sup>①</sup> 国家“十一五”规划指出:约束性指标是中央政府在公共服务和涉及公众利益领域对地方政府和中央政府有关部门提出的工作要求;政府要通过合理配置公共资源和有效运用行政力量来确保其实现。

## 二、文献述评与理论建构

从国家治理的角度出发,规划有效性的评估可以放置到权力视角中思考:如何解释规划权力之于治理结果的作用?不同的权力观下权力有效性的含义各有不同,还原规划的有效性要界定规划权在权力观中的位置。按照社会学既有理论,权力的效力来源于三种解释:基于客体主义的结构权力观、基于主体主义的能动力权观以及试图融合两种权力观的相关理论(郭忠华,2004)。结构权力观起源于马克思主义对生产关系结构的理解(Althusser & Balibar,1979),认为个人只是系统的具体承担者(Poulantzas,1969),个人的意图和能动性是较弱的权力来源。权力总体指向的是一种结构性特征,具有制约性(Giddens,1981)和规训性;而结构中行动者仅是“适应者”(Giddens,1996)。能动力权观倾向于在主客体冲突的条件下(Nagel,1972)考察权力主体如何实现自身相对于其他能动主体的偏好(Dahl,1957),在这个过程中,冲突情景(Giddens,1981)、利益目标和自我意志很重要。试图融合上述两种观点的相关学者则认为结构不一定发挥决定作用,基于能动性的逻辑,自主性或多或少存在(Lukes,1977);基于角色和理解的“场域”及“惯习”(Bourdieu,1990)能够塑造能动者的反应和意识,这与绝对的结构观有所不同;结构化理论和“结构二重性”概念则将权力和资源联系起来(郭忠华,2008),认为结构兼具控制性和转化性,资源既是结构性特征,又是能动的媒介。若从这个逻辑起点出发,两种权力观在资源分布和利用的角度中都能找到归宿。这三种解释提供了关于权力有效性的基本理论图谱。

然而,规划权与既有的权力观有所不同。首先,规划权的效力不完全等同于结构的力量,结构常被视为是政治或社会事务的充分解释,如社会环境的结构机制往往可以构成权力的基本含义,社会关系位置(Weber,1978)是行动者实现其意图的前提。但我们不能轻易将规划和结构等同起来,否则,规划有效性评估就会始终陷于重复证实强制机制下的“要求—反应”模型(Scott,2013)以及基于纵向央地关系下的“制度—行为—绩效”(周飞舟,2019)逻辑之中。需注意的是,中国自规划体制改革后,计划更名为规划(韩博天等,2013),规划的作用有时往往会被等同于计划的作用。以规划指标为例,诺顿、杨帆(2013)曾认为中国某些资源环境类指标“不能算规划”,并指出不算规划的标准和原因是这类指标的实现手段存在自上而下的领导重视、行政激励和行政监管并存等特点。吴敬琏(1991)也具体区分了计划和规划的特点:若实现目标的手段是基于行政方式的

资源配置机制,则为计划;若实现目标的手段是基于一揽子协调政策的政府运作机制,则为规划。因此,消除规划中的结构因素,是检验规划有效性、回应相关质疑的必要准备。

此外,规划权的有效机制也不完全等同于能动权力观和“结构—能动”调和理论。首先,能动是包含自主性和选择的概念,指凭意志实现目标的能力,包含结构外的机会。从能动的内涵来看,能动式权力与消除结构因素后的规划权有相似之处,但不同之处在于能动视域下的权力往往被视为是一种增进自身利益的手段,与主体间的偏好冲突紧密相关,这与规划的事实不符。至于“结构—能动”调和理论,吉登斯(1998)认为权力虽然具有能动的特点,但也不一定和冲突联系在一起,权力不应是共同性的媒介或是一种增进自身利益的手段,在资源和二重性视角下,权力实际是结构和能动的融合。具体来说,吉登斯认为资源是行动的要素,是权力运行的媒介。权力是促进事物改变的能力,表现为转换能力和支配能力,其能力大小与资源的不均衡性相关。转换能力代表行动者拥有自主性,支配能力代表行动者间具有依赖性(Giddens, 1979, 2014)。根据上述理论,消除结构因素的规划权大致等同于融入资源视角的转换能力概念。但规划权本质不从属于资源分配逻辑,规划和资源在一定程度上处于分立状态。因此,吉登斯的理论也难以解释规划权的效力。

### (一)从规划权到规划自主性

综上,既有理论无法提供关于规划权有效性的解释。接下来,本文将以权力视角为基础,从规划内容的角度提出规划有效性概念,通过比较的方式,在国家治理权力观的演进中建构规划权、规划自主性等理论和分析概念,以更好地阐述实证规划有效性的必要性,并根据相关概念提出研究假说。

#### 1. 规划有效性

规划有效性是指向规划效果的总称。从规划类型的角度来看,它包括发展规划、专项规划、区域规划、空间规划的有效性;从规划评价的对象来看,它包括规划方案、规划执行的有效性;从有效性评价角度来看,它包括技术评价、实效评价、价值评价等。以本文提及的发展规划(五年规划)为例,规划有效性评价有着广泛的内容载体。五年规划的有效性至少要从以下五个方面进行考察:(1)形势研判;(2)目标指标;(3)结构调整;(4)布局方向;(5)任务配置(访谈记录:国家发改委-C-20210622)。按照以上论述,结合既定研究目标,本文的研究主要聚焦于五年规划在目标指标层面上的事后实效评价,关心重

点在预期性指标而非约束性指标上。需要指出的是,规划效果符合规划预期是最佳结果,但当现实社会中的实际行为和绩效无法与规划的“前定”内容相符时,也不能将规划定义为失败(Cullingworth & Nadin, 2003)。本文更关心规划所引起的相对绩效变化而非目标完成度。此外,由于只有在地方规划中才能实现“有无规划”的研究设计,所以本文的研究对象也明确定位在地方五年规划上。

## 2. 规划权

若从吉登斯的理论视角来理解权力,实际上无论是结构权力观还是能动权力观,权力的有效性都与资源密切相关。既有的国家治理权力观,如控制权和治理权模型遵从的基本逻辑也是纵向的资源配置往往决定治理结果。具体而言,控制权是一个关注政府内部权威关系的理论概念,虽没有涉及资源分布与权力分配的关系问题,但控制权被视为可以在主体间分割和分配的“资源”。控制权的有效性在于,控制权在委托方、管理方和代理方之间不同的分配形式直接决定了不同的激励设计,进而影响和塑造了不同的政府治理模式。治理权则强调组织运行机制,是一个融合应然权限和实然权能状态的复合性概念。按照陈家建、赵阳(2019)的观点,治理权大小取决于权力使用的自主空间,与地方政府面临的任务和资源的相对数量相关,直接关系到最终治理效果。实际运作形态表现为资源越多,任务设定、时间安排、检查考核越自主,治理权越大,治理效果越好。从资源视角看,治理权的不平等主要基于资源的不平等,治理权的有效性最终决定于在权责不均衡的条件下权力运行所蕴含的自主性程度。因此,治理权通常与自主性概念不可分割,而自主性又取决于资源分配。

因此,从权力性质来看,控制权是一种关系现象,治理权是一种分配现象,两种权力观都极重视资源配置<sup>①</sup>的作用。规划权则与控制权和治理权不同,规划权不存在分置,也不取决于资源的不均衡性。资源在规划的场域中不仅可以来自生产或储存,也可以来自流动或转移,即使在资源分布极端不均衡的情况下,规划的能动者也能够依据先验性知识创造相应资源,实现自身意志。因此,规划权在含义上的特殊之处在于:规划权是关于动员资源实现中长期目标的先验性支配权,能够根据一个或多个领域的先验信息制定规范性预测和愿景。从资源的视角进一步解读,规划权并非可以用于分配和分割的资源,而是一种能够动员资源去实现经设计的科学化尝试的能力,如规划先行的逻辑一般体现为“要素

<sup>①</sup> 实际上控制权本身可以视为一种能够用于分割的“资源”。

跟着项目走,项目跟着规划走”<sup>①</sup>。换言之,关系和分配现象都可以为权力的有效性提供解释路径,这源于资源能够带来经验性的直接结果;但规划权和资源分立后,不再有覆盖资源的先验性支配权是否有效,既需要实证分析,也需要理论分析。与国家规划相比,对于地方规划以及预期性(引导资源)而非约束性指标(控制资源)来说,实证检验的必要性更大。

### 3. 规划自主性

如上文所述,本文聚焦于地方五年规划指标设定场景,规划自主性也天然指向其地方化含义:规划自主性是衡量地方规划权实际权能状态的一种标准,指的是能够在何种程度上摆脱和减少上级政府的影响,按自我意志行动(何显明,2007)。其中需要注意的是,即使聚焦于实际权能状态,地方政府的规划自主性依然具有两重含义:一是不照搬国家规划指标,围绕国家设定的发展目标范围和自身发展实际,制定新的指标;二是按照国家规划指标制定地方规划指标,但地方的指标值也许设置不一样的标准,可能会存在加码的现象,这也是一种自主性的现实。鉴于第二种研究较多,且第一种与“纸上画画、墙上挂挂”现象往往联系在一起,本文主要关注的是第一种情况。因此,规划自主性也可称为规划指标设定自主性。基于理论需要,识别规划自主性是评估规划有效性的基础,至少包含两个步骤:一是界定评估的规划指标类型,要选择预期性而非约束性指标作为研究对象;二是控制“规划衔接”的影响。

## (二) 规划是否有用?

在权力视角下以规划自主性为题讨论规划有效性,核心在于检验自主增设规划指标是否能够实现良好的绩效改进。按上述文献观点,这种规划自主性最终是一种基于政府运作的产出,而不是自上而下的中央强激励(诺顿、杨帆,2013)的结果。也正是缘于此,部分观点认为规划不一定有用。然而,实际上规划在编制以及后续的实施过程中会伴随重要的观念激励(Selznick,2011)和系统的组织保障机制,规划的作用不能低估。

一方面,在缺乏以资源为基础的奖惩机制的前提下,规划有效性的制度基础体现为规划编制与实施具备强意义的合法性机制。组织社会学的新制度学派认为,组织具有趋同的特征(DiMaggio & Powell,1983)。组织为了实现合法化的生存状态,经常受到社会共有观念的约束,做出组织间制度同形的行为。这

<sup>①</sup> 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,中国政府网([https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](https://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm))。

种共有观念主要植根于组织面对的源于制度环境的秩序和规范,组织同形的逻辑也被称之为“合法性机制”,具体可分为强意义的合法化机制和弱意义的合法化机制(曹正汉,2005)。前者被称为“理性的神话”(Meyer & Rowan,1977),即无需激励就可以产生自然的思维和行动,后者则指向包含激励因素和奖惩措施的行为逻辑。五年规划的编制和实施历经计划史、规划史的长期演变,再加上国发[2005]33号文与中发[2018]44号文<sup>①</sup>带来的规划制度变革,规划先行与规划实施已经成为强意义层面的合法化行动。具体而言,五年规划作为一种制度性预期,能够告诉地方政府“在规定的时间内做规范的事情”,这种基于规范性的中长期考核压力可以在规划编制和规划实施责任主体更迭的过程中最终保证绩效的产出。同时,作为社会共享的观念(曹正汉,2005),即使规划后存在完不成预期的风险,以“年年努力”(访谈记录:G省发改委-T-20201224)的姿态执行规划也已成为共识。

另一方面,自主增设的规划指标之所以可以发挥约束作用,主要归功于规范的基于五年规划的“年度计划”分解制度。国家治理的基本逻辑在于用《国民经济和社会发展年度行动计划》(“年度计划”)执行国家发展战略和中长期发展规划,用《政府工作报告》与《国民经济和社会发展年度行动计划》衔接,用考核确保《政府工作报告》中的任务和指标落实。这既是国家治理的规划逻辑,也是规划宏观因果效应的作用机制。“年度计划”不以奖惩逻辑为基础,不以“增进上级的利益回报”为核心,其实际是一种“更加深层的投入”(Selznick,2011);它覆盖资源,但更多指向对资源的动员而不是对资源储备和分配接受。由此可见,治理过程既需要考核与奖惩,又需要规划与引导。规划之所以有效,主要得益于理性的年度分解机制,它不以资源的意志为转移,是一种以长期战略安排为总指导的年度预测与愿景。除年度计划制度之外,五年规划在制定发展目标、设定主要指标和章节指标时,也会同步进行重大生产力布局,提出重大工程项目,明确主要任务,优化资源配置,并引导各领域专项规划与五年规划相衔接,这些实施保障机制也会系统促进绩效的改进。

当然,任何制度设计都会存在一定局限。国家规划是全国一盘棋的系统工程,但当规划指标设定权由地方政府独立掌握时,可能会出现这样的结果:越自主的地方发展越好,越不自主的地方发展越不好;也就是说,从全局来看,某一项规划指标的绩效分布可能会存在较大的地区间差距问题。这在理论上可以理解

<sup>①</sup> 2005年,《关于加强国民经济和社会发展规划编制工作的若干意见》(国发[2005]33号)颁布;2018年,《关于统一规划体系更好发挥国家发展规划战略导向作用的意见》(中发[2018]44号)颁布。

为制度设计的一种难以避免的“意外后果”(Pierson, 2011)。同时,考虑到规划周期的作用,规划自主性的作用趋势可以如此理解:规划自主性的政策效应不仅体现在五年的整体平均效应层面;按年度计算,规划周期越靠后,规划的约束力越强,第五年的约束力可能最强,地区差距也会最大。

鉴于以上讨论,本文提出假设1。

假设1:在地方五年规划中,自主增设规划指标能够对中长期绩效改进产生积极的作用,且越到规划后期,规划约束力越强;但自主增设指标也可能会产生意外后果,即间接导致地区间发展差距扩大的现象。

### (三)规划能否必然带来高绩效?

为什么要直面规划能否必然带来高绩效的问题?从权力与资源的视角出发,规划之于绩效改进的宏观因果效应总是受到来自资源视角的挑战,当权力和资源分立时,权力的因果性需得到进一步的分析。以资源视角作为逻辑起点,若关注公共服务类指标,财政因素其实构成了最大的竞争性解释变量,其解释框架可以说一直享有“盛誉”。财政分权理论认为,财政分权可以改善以公共服务为代表的公共品的供给质量,因地方政府拥有关于辖区居民偏好的信息优势(Tiebout, 1956),且面临自下而上的问责和用脚投票的压力。但也有学者认为中国式财政分权不利于公共服务的发展(傅勇、张晏, 2007)。

可见,财政分权对于公共服务绩效的作用具有一定争议,但这并不代表规划的作用会由此更加突出。本文猜想,财政的作用具有争议可能与不同的认识论基础有关,即财政分权发挥作用的形式可能是非对称式的。例如,有学者在研究技术创新绩效时发现,组织的财政自主度对技术创新绩效的影响其实可有可无;对于技术创新绩效低的地区来说,绩效欠佳往往是因为没有“钱”(Fan et al., 2020)。这就是典型的关于财政分权的非对称式因果关系的发现。这一发现为本文探索规划作用必然性和规划与财政的综合作用提供了借鉴和参考。

五年规划每年要以“年度计划”的形式保证总体规划能有效推进,“年度计划”分解是规定动作;此外,计划还需要同步制定财力平衡等各类平衡计划。如果财力平衡未能实现,实际上也可能导致出现源于没有“钱”的低绩效情况。因此,短期来看,对于高绩效来说,规划可能起到的只是平衡中的辅助作用,与财政组合起来发挥效力;转向低绩效时,压倒绩效结果的最后一根稻草则可能是“资金”问题,不一定与规划有关。但如果将周期放长,财政的增量是恒定的,财政如同投入因素,规划如同选择因素,如果仅有努力,而不顾方向和选择,努力可

能也会“付诸东流”。

鉴于以上讨论,本文提出如下假设2。

假设2:考虑到规划和财政的综合平衡计划以及各地禀赋条件的不同,规划不必然带来绩效改进,但基于原因间的互补关系,规划对于绩效改进的充分性辅助作用不应忽视,尤其长期来看,若没有规划,绩效改进或将“事倍功半”。

### 三、研究设计

#### (一) 指标选择与变量测量

五年规划指标在“十三五”规划前主要分为四类:经济发展类、创新驱动类、资源环境类和民生福祉类。其中,民生福祉类指标和公共服务类指标基本等同,但选择评估民生福祉类中的哪些指标还需借助规划自主性的内涵进行识别。在央地关系框架中,中央和地方在设置目标指标时会进行规划衔接(董煜,2019),而地方在设置指标维度时是否与上级规划保持一致,在一定程度上决定了地方政府在编制规划时的自主性。从政府行为的角度出发,观察央地多个规划时期的指标设置变迁,可以挖掘出每个指标设置时的潜在自主性程度。

本文对国家“十五”至“十三五”时期规划指标设置变迁情况进行了梳理。结合央地规划指标按时间线的“纳入”“保留”和“删除”,本文发现,若国家在某一规划期首次纳入一个指标,又在下一个规划期将其删除,<sup>①</sup>再结合地方规划同时期指标设置行为,便可以检验出地方规划的自主性程度。综合民生福祉类所有指标变迁情况,不计“计划”时期指标和规划约束性指标,有且仅有城镇新增就业人数、城镇居民人均可支配收入、农村居民人均纯收入、国民平均受教育年限、人均预期寿命等指标适合评估,但符合国家规划指标“纳入—删除”模式的只有受教育年限指标。<sup>②</sup>该指标也为本文检验规划效果提供了现成的切入点。

根据中央政府在“十一五”和“十二五”时期对平均受教育年限指标的设置情况(“十一五”首次纳入,“十二五”决定删除),本文首先识别出了地方规划在这个指标上的四类设置行为:第一类为“十一五”首次纳入该指标、“十二五”继续设置;第二类为“十一五”首次纳入该指标、“十二五”不再保留;第三类为“十

<sup>①</sup> 在“纳入”“保留”“删除”三种行为中,只有当中央政府采取“删除”行为时,在地方才有可能观察到自主设置指标的行为。

<sup>②</sup> “国民平均受教育年限”指标在“十一五”规划中为预期性指标。

“一五”不纳入该指标、“十二五”再首次纳入；第四类为“十一五”不纳入该指标、“十二五”保持不变。逐一检查四类情况，第一类代表较高的规划自主性程度，即地方政府能够在央地关系和规划衔接中保持独立；第二类代表较低的规划自主性程度，即地方政府行为始终和中央保持一致；其他两类则难以判断。因此，为保持严谨，后续研究只纳入第一类和第二类共计 16 个省份作为研究对象，并以规划自主性程度高低为分界线构建核心自变量。

综上，核心自变量“规划自主性”的测量方式可以确定为：若地方“十一五”和“十二五”期间都设置了平均受教育年限指标，则为高自主性，赋值为 1；若地方“十一五”首次纳入平均受教育年限指标，“十二五”期间删除，则为低自主性，赋值为 0。因变量是平均受教育年限的实际绩效，即 6 岁及以上人口的平均接受学历教育年数。

在控制变量方面，本文选取三种衡量财政分权的指标加入模型。财政支出分权 = 人均全省预算内财政支出 / 人均全省预算内财政支出 + 人均中央预算内财政支出；财政收入分权 = 人均全省预算内财政收入 / 人均全省预算内财政收入 + 人均中央预算内财政收入；财政自主度 = 全省预算内财政收入 / 全省预算内财政支出。至于其他变量，据刘建立(2013)研究，在影响我国人口平均受教育年限省际差异的因素中，只有经济因素和教育因素中的两个指标“城市化率”和“高等学校数量”具有统计显著性。其他经济因素(人均 GDP、第三产业比重、人均教育经费)，科技投入因素(研究与试验发展经费)和文化因素(每百万人拥有的博物馆数量、每十万人拥有的公共图书馆藏书量)等皆没有通过检验。该研究为本文的模型设计提供了参照。鉴于本文的分析单元和因变量选择与刘建立(2013)的研究相似，故而将“人口城乡比例”和“高等院校数量”指标加入模型。

## (二)研究方法

### 1. 双重差分法

为回答“规划是否有用”的问题，本研究以平均受教育年限为对象，采用双重差分(DID)的实证策略来进行检验。其中，政策干预变量是规划自主性，即规划指标设置是否自主。实验组为安徽省、北京市、重庆市、福建省、广东省、河北省、黑龙江省、湖北省、江苏省、天津市、西藏自治区、云南省；控制组为广西壮族自治区、吉林省、辽宁省、四川省。实验组在“十二五”自主增设了规划指标，控制组在“十二五”删除了既定指标。实验期为 2011—2015 年。

需要说明的是，本文未纳入全部省份进行研究，原因在于部分省份无法识别

出是否具备指标设置的自主性,根据理论演绎需要,无法加入模型;但有文献已证实,基于不同研究目标,采用部分省份作为样本进行准自然实验设计是可行和有效的(王庶、岳希明,2017;赵志华等,2019)。

(1) 计量模型。双重差分法最早适用于两期数据,当数据扩展到面板形式时,可作一定变换。本文在借鉴相关研究做法(Angrist & Pischke, 2008)的基础上,采用模型:

$$Y_{i,t} = \alpha_0 + \beta_0 Post\_treat_{i,t} + X_{i,t} + \mu_i + \varphi_t + \varepsilon_{i,t}$$

其中, $Y_{i,t}$ 表示平均受教育年限指标的实际绩效; $Post\_treat_{i,t}$ 表示实验期虚拟变量与规划自主性变量的交互项, $\beta_0$ 是需要被估计的政策效应; $X_{i,t}$ 表示一系列可能影响因变量的控制变量,包括财政分权变量(财政支出分权、财政收入分权、财政自主度),人口城乡比例,高等院校数量; $\mu_i$ 表示个体固定效应; $\varphi_t$ 表示时间固定效应; $i$ 和 $t$ 表示不同的省份和年份。

(2) 共同趋势检验。双重差分模型有几个假设,如共同趋势假设、共同区间假设、外生性假设和无交互影响假设等(赵西亮,2019)。这些假设同时满足,双重差分模型估计效果才能准确。其中最重要的是共同趋势假设,也被称之为不变偏差假设,该假设的含义是如果没有受到政策干预的影响,实验组和控制组的“差值”变化应该一样。换言之,如果没有政策干预,实验组和控制组的差值在实验前后应该是等同的。因此,我们不必非得要求实验组和控制组具备相似特征,只要满足共同趋势假设,双重差分的估计也有效。

为评估共同趋势,本文采用计算因变量增长比例的方法(吴建南、赵志华,2018;赵志华等,2019)来对其进行检验。操作步骤为:将实验期前的因变量(2006—2010年)进行“计算增长比例”处理,并采用最小二乘法(OLS)来检验政策干预对增长比例的影响。若影响不显著,则说明实验组和控制组在过去非实验期存在增长变化的共同趋势。经检验,政策干预变量的回归系数为0.00438且不显著(本文同步用画图法也进行了对比检验)。综上,DID模型基本成立。

## 2. 定性比较分析

为回答“规划能否必然带来高绩效”的问题,研究以定性比较分析法(QCA)来进行验证。作为融合定量与定性研究取向的研究方法,QCA方法因能够分析复杂组态问题而日益受到重视。QCA方法主要通过布尔代数最小化和思维实验解决和还原多重复杂并发因果问题;通过评估条件或条件组合( $X$ )与构成结果( $Y$ )的集合隶属关系,挖掘多因的协同联动如何对结果产生影响。总的来看,基于组态视角,QCA具有三个显著特点:非对称性、等效性与并发因果。由此,

通过定性比较分析,本文可以验证规划和财政分权作为原因条件的充分性和必要性程度,从而来回答规划能否必然带来高绩效的问题。考虑到变量属性,本文主要采用的是模糊集定性比较分析(fuzzy set qualitative comparative analysis,简称 fs/QCA)。

(1)多时段 QCA 和 TSQCA。本文的基础方法是模糊集定性比较分析,但考虑到研究对象是具有周期性特征的中长期规划,研究又专门引入多时段 QCA (Vis et al., 2013) 和 TSQCA 方法(Hino, 2009)。多时段 QCA 和 TSQCA 区别于传统定性比较分析法,融合了时间因素,<sup>①</sup>能够对静态 QCA 进行拓展。多时段 QCA 的思路主要是将静态 QCA 结果进行分时间阶段的历时比较,以判断出不同条件在不同阶段的重要性程度;TSQCA 是一系列基于时间序列数据或面板数据的定性比较分析法,具体包括固定效应法 QCA(fixed effects QCA, FEQCA)、混合效应法 QCA(pooled QCA) 以及时间差分法 QCA(time differencing, TDQCA) 等等,本文采用的主要是后两种。混合效应法 QCA 是将所有案例合并,以“个体+时间”的形式赋予每个案例独一无二的标签,从而形成新的截面数据,以便应用静态 QCA 法。时间差分法 QCA 体现的则是一种跨时间比较思维:给定两个时期,将两个时期的条件变量和结果变量分别差分,形成基于增量的差分数据<sup>②</sup>,再应用静态 QCA 法。上述三种方法功能各不相同。结合本文的研究目标,多时段 QCA 主要用于识别不同时点哪些条件变量最重要;混合效应法 QCA 更多是对多时段 QCA 的一种辅助性检验;时间差分法 QCA 则是从跨时间角度来看什么条件对于周期性地实现一个结果最重要。

(2)数据校准。在模糊集定性比较分析中,判断条件性质的方法是:如果条件或条件组合集合( $X$ )隶属分数一致性地小于等于结果集合( $Y$ )的隶属分数,且一致性大于阈值时,则认为  $X$  是  $Y$  的充分条件,即  $\text{Consistency}(X_i \leq Y_i) = \sum [\min(X_i, Y_i)] / \sum X_i$ 。当结果的实例构成条件实例的子集,且一致性大于阈值时,则认为  $X$  是  $Y$  的必要条件,即  $\text{Consistency}(Y_i \leq X_i) = \sum [\min(X_i, Y_i)] / \sum Y_i$ 。其中,阈值的设置需要考虑具体研究条件和情景, $X$  也不是单指某一条件,其经常以条件组合的形式出现。为实现上述运作,最关键的是条件的隶属分数校准问题(Schneider & Wagemann, 2012)。数据校准是客观地对每个案例赋予集合隶属分数的过程,分数范围一般为  $[0, 1]$ 。常见的赋值方法有两种:直接法和间接法(Ragin, 2009)。直接法是研究者根据一定的尺度对三个定性断点分别赋值,

① 多阶段 QCA 内含全部时间特性,TSQCA 内含部分时间特性,两者在本文中被统称为动态 QCA。

② 本文结合研究目标和数据特征,将时间差分法 QCA 应用到了模糊集中。

形成最终隶属分数。三个断点分别是完全隶属、完全不隶属和交叉点。间接法则是一种定性评估方法。鉴于大多数研究通常采用直接法,本文也遵循这一方式。具体来说,本文对于完全隶属和完全不隶属定性断点的选择研究采用95%置信区间法,分别使用样本的95%分位数和5%分位数作为标准(Andrews et al., 2016);对于交叉点,则使用Tosmana软件的建议值。在此需要说明的是,应用于2011—2015年的多时段QCA和混合效应法QCA的校准标准与应用于时间差分法QCA的校准标准不同。

### (三)数据来源

本研究因变量的数据来自清华大学中国发展规划研究院建构的“中国省级SDG指标体系数据库”。构造核心自变量的基础数据来自国家及省份“十五”至“十三五”时期的五年规划(计划)文本。控制变量的数据来自相关年鉴和商业数据库。

## 四、分析结果

### (一)规划是否有用

#### 1. 规划自主性的政策效应

表1展示了规划自主性的政策效应。由表1可见,在地方五年规划中,自主增设规划指标对绩效改进具有明显的正向作用。模型1~模型4分别控制了年份和地区固定效应。模型1展示了未加控制变量的规划政策效应,由数据可知,自主增设规划指标对绩效改进具有正向作用( $B = 0.108, P < 0.05$ )。模型2展示了加入人口城乡比例、高等院校数量以及财政自主度等控制变量后的结果,数据表明自主增设指标对绩效改进的正向作用依然显著( $B = 0.120, P < 0.05$ )。将控制变量中的财政自主度指标替换为财政支出分权以及财政收入分权后,模型3和模型4的结果依然稳健,自主增设指标对绩效改进的作用依然是正向的(模型3  $B = 0.118, P < 0.05$ ; 模型4  $B = 0.118, P < 0.05$ )。因此,由表1可以得出初步结论:自主增设规划指标可以促进中长期公共服务绩效的改善。以平均受教育年限为例,实验组比控制组在5年时间里平均提高了0.118年。

表 1 自主增设规划指标的政策效应 N = 160

	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4
政策效应	0.108 ** (0.051)	0.120 ** (0.048)	0.118 ** (0.047)	0.118 ** (0.047)
人口城乡比例		-0.433 *** (0.101)	-0.503 *** (0.115)	-0.373 ** (0.114)
高等院校数量		0.00411 ** (0.002)	0.00425 ** (0.002)	0.00406 ** (0.002)
财政自主度		0.188 (0.372)		
财政支出分权			-0.636 (0.810)	
财政收入分权				0.581 (0.423)
常数	6.787 *** (0.049)	7.398 *** (0.306)	8.076 *** (0.750)	7.150 *** (0.362)
时间效应	控制	控制	控制	控制
个体效应	控制	控制	控制	控制
R <sup>2</sup>	0.986	0.988	0.988	0.988

注:(1)括号内为标准误。(2)\*  $P < 0.1$ , \*\*  $P < 0.05$ , \*\*\*  $P < 0.01$ 。

## 2. 规划周期的约束与地区间差距

根据假设 1,规划周期的效果和地区间差距还需检验。DID 的方法只能识别规划的 5 年平均效应,若想获取逐年的政策效应,还需借助事件研究法(event study)。事件研究法是通过估计实验期前后每年的政策干预影响来判断政策效应的一种方法,具体操作为:设置实验期前后每一年的交互项,观察政策实施前和实施后实验组和控制组是否存在显著差异,以此来剥离每年的政策效应。借鉴相关研究的做法(Li et al., 2016),本文将事件研究法的参照组设置为指标自主设定前第 5 年,也就是“十一五”规划的第 1 年;同时,在考虑地区固定效应和时间固定效应的基础上,本文也将财政分权变量的三个指标分别纳入了不同模型。经回归检验,研究发现,实验期前 4 年,即指标自主设定前第 4 年、第 3 年、第 2 年和第 1 年实验组和控制组的差值没有显著的差异;同时,按每年实验组和控制组的差值显著性来看,在五年规划的一个完整周期中,并不是每年都有强政策效应;以本文研究的指标为例,仅有第 1 年和第 5 年政策效应显著(分别是  $B = 0.227, P < 0.1$ ;  $B = 0.277, P < 0.01$ ),其他年份并不显著。由此可见,规划初期和规划后期的约束力一般较强,且规划后期效应可能更显著;与此同时,规划

后期实验组和控制组差值相对较大的这一事实也表明地区间存在一定程度的发展差距。假设 1 基本得到验证。

## (二) 规划能否必然带来高绩效

### 1. 必要条件分析

组态分析前,需对各个条件变量进行必要性检验,<sup>①</sup>既包括面向结果高值的必要性检验,也包括面向结果低值的必要性检验。进行必要性检验的目的是删除明显的必要条件,发现更适合成为组态条件的变量。同时,结合本文议题的特殊性,在检验各条件变量的必要性情况前,还需做一项基础性工作,即确定财政分权变量(财政支出分权、财政收入分权和财政自主度指标)在纳入各 QCA 模型时应呈现为何种适应性指标。依据必要性分析原理和基于构型关系(Ragin, 2009)的检验方法,研究对财政分权指标进行系统性探索后发现:以 2011—2015 年的逐年和混合数据为基础,对于结果高值来说,应纳入财政支出分权指标;对于结果低值来说,应该纳入财政收入分权指标。对于时间差分法 QCA 来说,应该统一纳入财政收入分权指标。

处理完财政分权变量的问题,接下来开始检验所有条件变量的必要性情况。为便于理解,将人口城乡比例变量更名为农村人口比例。经必要性检验和散点图的辅助识别,研究发现,无论对于多时段 QCA 来说,还是对于混合效应法 QCA 和时间差分法 QCA 来说,四个核心条件变量均不足以构成必要条件,都可作为前因条件加入模型。

### 2. 条件组态分析

本文参照拉金(Ragin, 2009)展示条件组态的方式去展示结果。●表示条件存在,○表示条件缺乏,空白表示条件无关紧要;大圈表示核心条件,小圈表示边缘条件。接下来,研究将分别呈现基于多时段 QCA 的组态分析、基于混合效应法 QCA 和时间差分法 QCA 的组态分析。模糊集定性比较分析会出现三种结果:复杂解、中间解和简约解。下面展示的全部是中间解(通过大圈标志也可识别出简约解的结果)。

表 2 展示了面向结果高值的多时段 QCA 组态分析结果。根据多时段的组态路径,我们初步可知规划不必然带来高绩效。由表 2 结果可见,2011—2015 年,规划实际一直不是核心条件;2011—2015 年,含规划的组态路径也仅占有

<sup>①</sup> 当必要性分析的一致性分数超过 0.9 时,研究者也会思考该条件是否是必要条件,并会通过看覆盖度和画图( $X-Y$ 散点图)来进行进一步的确认(Schneider & Wagemann, 2012)。

路径的不到 50%,高平均受教育年限同时也可以通过“高财政支出分权 + 低农村人口比例”的路径实现;2011—2014 年,从条件的潜在可替代性上来说,若想实现结果高值,以低农村人口比例为基准,高规划自主性和高财政支出分权互为替代条件,“高规划自主性 + 多高等院校数量”和高财政支出分权互为替代条件;2015 年,同样以实现结果高值为目标,以低农村人口比例为基准,高规划自主性、高财政支出分权和多高等院校数量分别互为替代条件。由此可见,从整体来看,对于结果高值来说,低农村人口比例是基本条件,规划、财政和高校数量只是组成组态路径的替代性条件,表 3 中的混合效应法 QCA 也辅助证实了这一点;同时,到规划中期,2012—2013 年,财政和高校数量的作用也愈加突出,一跃成为核心条件,规划在其中并不起必然性作用。

表 2 高平均受教育年限的组态分析(多时段 QCA,2011 - 2015 年)

条件组态	2011		2012		2013		2014		2015		
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	3
规划自主性	•		•		•		•		•		
财政支出分权		•		●		●		●		•	
高等院校数量			●		●		●				•
人口城乡比例	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
一致性	0.75	0.88	0.82	0.89	0.82	0.88	0.81	0.90	0.76	0.92	0.85
覆盖度	0.77	0.81	0.42	0.82	0.43	0.82	0.44	0.78	0.79	0.80	0.59
唯一覆盖度	0.14	0.18	0.13	0.53	0.12	0.51	0.14	0.49	0.02	0.06	0.04
解的一致性	0.774		0.832		0.825		0.831		0.790		
解的覆盖度	0.948		0.955		0.939		0.926		0.975		

但无论是基于多时段 QCA 还是混合效应法 QCA,我们必须看到的是:规划是实现结果高值组态路径的重要组成部分,规划在部分案例中可以起到恒定的充分性辅助作用,规划不必然带来高绩效,但又能解释一定的绩效情景。在表 3 的时间差分法 QCA 中,规划同样起到了充分性辅助作用,且能够在人口结构不利的情况下以“高规划自主性 + 高财政收入分权 + 多高等院校数量”的形式实现高绩效。综合动态结果,我们也能发现这样一个初步结论:以长周期实现高绩效为目标,财政在既有两条路径中虽然不可或缺,但地位没有那么高;高等院校

数量和人口城乡比例这两个条件在两条路径中则可存在可不存在;规划可以在一定情境下发挥带动作用。

表3 高平均受教育年限的组态分析(TSQCA,2011—2015年,2010/2015年)

条件组态	Pooled QCA(条件变量不变)			TDQCA(条件变量差分)	
	1	2	3	1	2
规划自主性	●				●
财政分权		●		●	●
高等院校数量			●	○	●
人口城乡比例	○	○	○	●	○
一致性	0.74	0.89	0.85	0.96	0.91
覆盖度	0.77	0.80	0.56	0.49	0.49
唯一覆盖度	0.02	0.07	0.01	0.21	0.20
解的一致性	0.777			0.916	
解的覆盖度	0.965			0.695	

注:Pooled QCA中,人口城乡比例(城镇=1,农村人口/城镇人口)主要代表的是农村人口比例。TDQCA中人口城乡比例主要代表的是城镇人口比例(正逆处理)。

表4则展示了面向结果低值的多时段QCA组态分析。从表4中可以更直观地看出规划和绩效的关系。2011—2015年,所有年份的结果低值基本都可以归因于低财政,即低绩效无一例外是因缺“资金”而不是缺“规划”所致,且事实上在50%的路径中,规划即使存在,低绩效的结果也难以改变;同时,从整体来看,在导致低绩效的组态路径中,若存在高农村人口比例,财政会成为边缘条件,规划则变得不再重要。此外,综合来看,导致结果低值的条件组态类型大致有两个:“资源匮乏”型和“禀赋限制”型。“资源匮乏”型指的是每年都有的“高规划自主性+低财政收入分权”,以及仅2011年有的“低财政收入分权+少高等院校数量”;“禀赋限制”型指的是2012—2013年的“低财政收入分权+少高等院校数量+高农村人口比例”以及2014—2015年的“低财政收入分权+高农村人口比例”。前者告诉我们低绩效一般是由于“资金”有问题,后者告诉我们低绩效也有可能是因为本地人口结构不利于结果高值的产生。因此,面向结果低值的组态分析又一次证明规划作用的非必要性和有限性。表5中的混合效应法QCA也证实了这一点:面向结果低值,低财政收入分权是基本条件;在其第一种条件组态中,即使规划存在,也难以改变由少财政所引发的低绩效状况。

表 4 低平均受教育年限的组态分析(多时段 QCA,2011—2015 年)

条件组态	2011		2012		2013		2014		2015	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
规划自主性	●		●		●		●		●	
财政收入分权	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
高等院校数量		○		○		○				
人口城乡比例				●		●		●		●
一致性	0.83	0.89	0.82	0.99	0.80	0.98	0.80	0.98	0.78	0.99
覆盖度	0.67	0.73	0.66	0.60	0.64	0.58	0.64	0.72	0.64	0.71
唯一覆盖度	0.20	0.25	0.28	0.23	0.27	0.22	0.16	0.24	0.18	0.25
解的一致性	0.831		0.858		0.835		0.838		0.826	
解的覆盖度	0.925		0.882		0.857		0.882		0.891	

注:人口城乡比例(城镇 = 1,农村人口/城镇人口)主要代表的是农村人口比例。

表 5 低平均受教育年限的组态分析(TSQCA,2011—2015 年,2010/2015 年)

条件组态	Pooled QCA(条件变量不变)		TDQCA(条件变量差分)	
	1	2	1	2
规划自主性	●		○	
财政收入分权	○	○		
高等院校数量			●	○
人口城乡比例		●		○
一致性	0.81	0.97	0.77	0.82
覆盖度	0.65	0.75	0.12	0.81
唯一覆盖度	0.15	0.25	0.07	0.77
解的一致性	0.841		0.805	
解的覆盖度	0.9		0.887	

注:Pooled QCA 中,人口城乡比例(城镇 = 1,农村人口/城镇人口)主要代表的是农村人口比例。TDQCA 中人口城乡比例主要代表的是城镇人口比例(正逆处理)。

另一方面,根据表 5 的时间差分法 QCA,从跨时间角度看,规划的作用依然很重要。由表 5 结果可见,对于结果低值来说,静态分析的 QCA 强调了“资源匮乏”或“禀赋限制”的作用。但从周期的视角来看,对于部分案例来说,如果没有规划,即使硬件基础设施投入多,结果依然会是低值;或当地高校基础设施投入少,以及城镇人口比例改善不多的话,结果也会是低值。这两种情况构成了两类驱动路径:一类是“政策缺位”型驱动路径,即“低规划自主性 + 多高等院校数量”;另一类是“禀赋限制”型驱动路径“少高等院校数量 + 低城镇人口比例”。

由此又可以进一步看出,实际上从长周期来看,低收入分权对结果低值不再重要,甚至无关紧要(尽管静态分析结果将其看得很重);高等院校数量条件则可能存在可不存在;而有无规划目标引导或长期人口结构是否处于不利地位变得更加重要,因为两者低值占其一则必然导致结果低值。因此,长期来看,若没有规划,绩效改进或将“事倍功半”。假设2基本成立。

## 五、进一步讨论

本文实际讨论的是地方规划权中的自主性决策如何影响绩效改进。那么,与之相关的问题便是规划自主性缘何产生,以及这种基于自主的努力是否能够代表规划的主流行为。实际上,规划自主性有着深厚的现实和理论基础,规划自主性本身是规划机制的一种体现。

在现实层面,规划自主性植根于制度动力、发展定位要求和工作实际需要。在目标指标设定层面,规划编制可以细分为“规定动作”和“自选动作”,前者的主要依据是中发[2018]44号文要求的“坚持下位规划服从上位规划、下级规划服务上级规划”,后者是完成“规定动作”后的选择性行为。“没有任何一部法律规定,地方的规划应该要和中央保持完全一致”(访谈记录:G省发改委-T-20201224),由此可见,“自选动作”的重要之处也在于可以体现地方特色和政府创新。当然,这类基于规划自主性的“自选动作”要建立在对外地方不同的自然禀赋、产业基础、国家战略要求等因素的考察基础上。基于统计因素,许多指标首先重要的是“能出现”(指标可统计),其次再是“要出现”(指标重要性)，“能出现”也是自主的基础。

在理论层面,规划自主性的激励还来源于深层次制度要素和部门工作逻辑的影响。一方面,规划在管理决策端能够自主增设目标指标,源自非规制性制度要素的影响。五年一度的规划编制对于政府组织和全社会来说都不是一件容易的事,规划编制是一件举全政府和社会之力去做的事,地方政府在其中扮演“规划师”角色。“规划师”这个角色会被外在责任和道德因素所塑造,地方政府不再是“自利者”,而是“道德代理人”(Hecló, 2011),自主设置指标的激励常来自规划编制人员以及地方政府一把手的勇气和魄力。如有观点强调,“编制规划的人会把规划当回事,这是很重要的过程”(访谈记录:G省发改委-T-20201224)。指标最终的设定不完全是政治的结果,而是科学的研判,自主设置

指标的环境动力还是功能上的压力(Scott,2013)。

另一方面,规划自主性还源于发改委部门拥有自己独特的职能。发改委综合研判的部门性质决定了它必须在设置指标工作上体现主动性(尤其对于补短板来说),而不是制定其他职能部门要求的指标或者完全照搬中央政府的指标。此外,正因为发改委部门具有综合统筹特点,其提出的指标备受瞩目,最后的指标设置方案也要同步提交同级人大,人大代表会仔细审阅。“因此,有些目标不提是说不过去的,每个方面的指标能兼顾的话,最好都要有”(访谈记录:G省发改委-Y-20201224)。实现规划自主性也是为规避其他部门产生路径依赖的部门利益,不让部门长期把持一件事。一个真实的基于这种逻辑下的自主性的案例:“我做工作时,厅局材料我都不会完全照搬,一方面他们的材料都是日常工作计划,以及会完全听上级的,另一方面,材料非常琐碎。所以我就直接改,他们觉得不行,我会让他们说理由,如果理由没有办法说服我,我是不会改的”(访谈记录:G省发改委-Y-20201224)。

## 六、主要结论

经济社会发展规划是中国特色社会主义的一项重要制度。经过70多年的实践,以规划引领发展已经成为党治国理政的重要方式。作为中国政府最重要的战略性公共政策,以五年规划为代表的中长期规划一直备受关注,但关于五年规划的理论和实证研究还比较匮乏,尤其是对于五年规划有效性的认知,还存在一定的争论。因此,规划对发展的宏观因果效应需要系统考察。鉴于规划有效性的相关研究缺乏实证理据,本文从权力视角出发,考察了地方规划权中规划自主性之于绩效改进的宏观因果效应,并对规划自主有效的作用机制和规划自主性的激励机制进行了讨论。本文的实证研究结果发现:在地方五年规划中,自主增设规划指标能够对中长期绩效改进产生积极的作用,且越到规划后期,规划约束力越强,但自主增设指标也可能产生意外后果,即间接导致地区间发展差距扩大的现象;考虑到规划和财政的综合平衡计划以及各地禀赋条件的不同,规划不必然带来绩效改进,但基于原因间的互补关系,规划对于绩效改进的充分性辅助作用不应忽视,尤其是从长期来看,若缺乏规划,绩效改进或将“事倍功半”。本文强调,不能忽视规划“自选动作”和“年度计划”的作用。

本文在理论上延伸了关于国家治理权力观的讨论。从权力视角建构关于有

效治理的理论是组织社会学关心的主要议题之一。从权力和资源的关系来看,既有文献关注到在不同场域中的权力既是关系现象,也是分配现象,若将权力视为可以用于分配和分割的资源,基于经验性的合理的资源配置是促进有效治理的前提。然而,在以五年规划为代表的高线目标领域,规划权力的有效性一直缺乏相应的理论解释。本文在辨析控制权、治理权和规划权差异的基础上,进一步阐述了规划权的理论含义,并在识别规划自主性的基础上完成了对规划有效性的评估,指出了规划自主的激励机制和规划自主有效的作用机制,即国家治理的规划逻辑,为组织社会学权力观的演进贡献了新的权力视角和分析概念。就方法而言,既有规划评估的量化研究探究的都是“设定一个指标”的作用,而本文关注到了指标设定背后的行为差异,对实证模型进行了精细设置,同时引入了带时间因素的前沿定性比较分析法,不仅扩展了TSQCA在模糊集中的应用,也以非对称性观念实现了对规划作用的全面解读。

不过,本研究还存在一些局限:规划自主性的激励机制还需进一步探索;规划有效性的评估客体需进一步延展;对规划有效性的认知还需考虑历史阶段因素。未来将对上述遗憾进行进一步研究。

#### 参考文献:

- 曹正汉,2005,《无形的观念如何塑造有形的组织——对组织社会学新制度学派的一个回顾》,《社会》第3期。
- 陈国权、皇甫鑫,2021,《功能性分权与中国特色国家治理体系》,《社会学研究》第4期。
- 陈家建、赵阳,2019,《“低治理权”与基层购买公共服务困境研究》,《社会学研究》第1期。
- 陈升、李兆洋、王英杰,2019,《省级五年发展规划实施与绩效:“十二五”为例》,《科研管理》第4期。
- 董煜,2019,《完善和创新五年规划编制的几点思考》,《中国行政管理》第8期。
- 杜运周、李佳馨、刘秋辰、赵舒婷、陈凯薇,2021,《复杂动态视角下的组态理论与QCA方法:研究进展与未来方向》,《管理世界》第3期。
- 傅勇、张晏,2007,《中国式分权与财政支出结构偏向:为增长而竞争的代价》,《管理世界》第3期。
- 龚璞、杨永恒,2017,《财政分权、政府规模与公共服务成本效益——基于2002—2012年省级面板数据的实证分析》,《公共行政评论》第5期。
- 郭忠华,2004,《转换与支配:吉登斯权力思想的诠释》,《学海》第3期。
- ,2008,《资源、权力与国家:解读吉登斯的后马克思主义国家观》,《中山大学学报(社会科学版)》第4期。
- 韩博天、奥利佛·麦尔敦、石磊,2013,《规划:中国政策过程的核心机制》,《开放时代》第6期。
- 韩艺、陈宝玲,2017,《“自主权”还是“自主性”?——J省S镇“扩权强镇”改革之省思》,《国家行政学院学报》第5期。
- 何显明,2007,《市场化进程中的地方政府角色及其行为逻辑——基于地方政府自主性的视角》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第6期。
- 胡鞍钢,2013,《中国独特的五年计划转型》,《开放时代》第6期。

- 胡鞍钢、鄢一龙、刘生龙,2010,《市场经济条件下的“计划之手”——基于能源强度的检验》,《中国工业经济》第7期。
- 吉登斯,安东尼,1998,《社会的构成:结构化理论大纲》,李猛译,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 梁鹤年,2009,《规划:信仰与科学》,《城市规划学刊》第4期。
- 林光彬、拓志超,2019,《中国的国民经济综合平衡理论》,《政治经济学评论》第2期。
- 林木西,2021,《中长期规划是中国共产党治国理政的重要方式》,《经济学动态》第5期。
- 刘国宏,2015,《新时期我国五年规划的逻辑探讨》,《开放导报》第1期。
- 刘建立,2013,《我国人口受教育程度的省际差异及其影响因素研究》,华东师范大学社会发展学院硕士学位论文。
- 诺顿,巴里、杨帆,2013,《经济发展计划体系在中国的回归:论韩博天、麦尔敦和胡鞍钢的研究》,《开放时代》第6期。
- 乔宝云、范剑勇、冯兴元,2005,《中国的财政分权与小学义务教育》,《中国社会科学》第6期。
- 汤利华、郑国,2023,《规划何以可能?——基于职能—知识的分析框架》,《公共管理与政策评论》第3期。
- 王庶、岳希明,2017,《退耕还林、非农就业与农民增收——基于21省面板数据的双重差分分析》,《经济研究》第4期。
- 吴建南、赵志华,2018,《目标设置至关重要吗?来自专利喜与忧的证据》,《科学学研究》第9期。
- 吴敬琏,1991,《论作为资源配置方式的计划与市场》,《中国社会科学》第6期。
- 鄢一龙,2013,《目标治理:看得见的五年规划之手》,北京:中国人民大学出版社。
- 杨开忠,2019,《新中国70年城市规划理论与方法演进》,《管理世界》第12期。
- 杨伟民,2010,《发展规划的理论和实践》,北京:清华大学出版社。
- 尹稚,2008,《关于科学、民主编制城乡规划的几点思考》,《城乡规划》第1期。
- 张继亮、常永强,2023,《权力的隐含面相:“结构—能动”性权力观》,《新视野》第1期。
- 赵西亮,2019,《基本有用的计量经济学》,北京:北京大学出版社。
- 赵学军,2020,《五年规划编制与实施中的若干基本关系——十三个五年规划的历史经验》,《中共党史研究》第5期。
- 赵志华、刘遥、吴建南,2019,《目标设置是发明专利拥有量激增的驱动因素吗?——基于双重差分法的检验》,《科学学与科学技术管理》第11期。
- 周飞舟,2019,《政府行为与中国社会发展——社会学的研究发现及范式演变》,《中国社会科学》第3期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- 周亚虹、宗庆庆、陈曦明,2013,《财政分权体制下地市级政府教育支出的标尺竞争》,《经济研究》第11期。
- Althusser, L. & E. Balibar 1979, *Reading Capital*. London: Verso.
- Andrews, R., M. J. Beynon & A. M. Mcdermott 2016, “Organizational Capability in the Public Sector: A Configurational Approach.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(2).
- Angrist, J. D. & J-S. Pischke 2008, *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Bourdieu, P. 1990, *The Logic of Practice*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cullingworth, B. & V. Nadin 2003, *Town and Country Planning in the UK*. New York and London: Routledge.
- Dahl, R. A. 1957, “The Concept of Power.” *Behavioral Science* 2(3).

- DiMaggio, P. J. & W. W. Powell 1983, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields." *American Sociological Review* 48(2).
- Fan, Z., Q. Meng & N. Wei 2020, "Fiscal Slack or Environmental Pressures: Which Matters More for Technological Innovation Assimilation? A Configurational Approach." *International Public Management Journal* 23(3).
- Giddens, A. 1979, *Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis*. Berkley: University of California Press.
- Giddens, A. 1981, *A Contemporary Critique of Historical Materialism*. London: Macmillan.
- 1996, *Introduction to Sociology* (second edition). New York: W. W. Norton.
- 2014, *Studies in Social and Political Theory (RLE Social Theory)*. New York and London: Routledge.
- Hay, C. 2002, *Political Analysis: A Critical Introduction*. Basingstoke: Palgrave.
- Hecllo, H. 2011, *On Thinking Institutionally*. Oxford: Oxford University Press.
- Hino, A. 2009, "Time-Series QCA: Studying Temporal Change Through Boolean Analysis." *Sociological Theory and Methods* 24(2).
- Li, P., Y. Lu & J. Wang 2016, "Does Flattening Government Improve Economic Performance? Evidence from China." *Journal of Development Economics* 123.
- Lukes, S. 1977, *Essays in Social Theory*. New York: Columbia University Press.
- Meyer, J. W. & B. Rowan 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83(2).
- Millard-Ball, A. 2013, "The Limits to Planning: Causal Impacts of City Climate Action Plans." *Journal of Planning Education and Research* 33(1).
- Moynihan, D P. 2008, *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Nagel, J. H. 1972, *The Descriptive Analysis of Power*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Pierson, P. 2011, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Poulantzas, N. 1969, "The Problem of the Capitalist State." *New Left Review* 58(1).
- Ragin, C. C. 2009, *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and Beyond*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schneider, C. Q. & C. Wagemann 2012, *Set-Theoretic Methods for the Social Sciences: A Guide to Qualitative Comparative Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Scott, W. R. 2013, *Institutions and Organizations: Ideas, Interests, and Identities*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Selznick, P. 2011, *Leadership in Administration: A Sociological Interpretation*. Berkley: University of California Press.
- Tiebout, C. M. 1956, "A Pure Theory of Local Expenditures." *Journal of Political Economy* 64(5).
- Vis, B., J. Woldendorp & H. Keman 2013, "Examining Variation in Economic Performance Using Fuzzy-Sets." *Quality & Quantity* 47(4).
- Weber, M. 1978, *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. Berkeley: University of California Press.

作者单位:清华大学公共管理学院、  
清华大学中国发展规划研究院  
责任编辑:刘保中