叙事与再叙事*

——国家部委与地方政府在政策试点过程中的互动

王路昊

提要:尽管许多政策试点实际上由国家部委发起和主导,但是政策试点过程中国家部委与地方政府的互动问题并未受到足够的重视。对此,本文基于叙事工作的相关理论构建了一个探索性的分析框架,并针对S部委引导国家自主创新示范区建设的案例展开了一项叙事分析的研究。研究发现,基于叙事与再叙事的互动,S部委与诸地方政府共同推动了叙事工作的实施,从而促进了不同阶段政策目标的实现;也正是在叙事与再叙事的协作与张力之下,部地双方各自的权力才最终得以建构。由此,本文呼吁进一步关注部地关系以及其中的能动性和策略性问题。

关键词:国家部委　政策试点　部地关系　叙事工作　叙事分析

一、问题的提出

以政策试点鼓励地方政府的政策创新并进行经验扩散,被认为是一种中国独具特色的制度实践,受到了社会学、政治学和政策科学等领域的广泛关注(陈那波、蔡荣,2017;Zhu & Zhao,2021)。其中,央地关系被认为是理解中国政策试点的关键之一。许多研究指出,中央与地方在政策试点过程中的分工与协作促进了政策创新与治理提升的实现(石晋昕、杨宏山,2019;李强彬等,2023)。然而,尽管现实中大多数的试点是由某一个部委所主导(郭松,2021),但很多研究都只是将中央作为一个整体的"黑箱"来进行分析。事实上,当前的政策试点已趋于常规化、普遍化,在中央和地方各级政府都在大范围开展各类试点的背景下

* 本文是国家社会科学基金项目"地方政府创新与扩散中的政策话语研究"(21BZZ101)的阶段性成果。感谢李智超、张翔、锁利铭等师友提供的中肯意见。感谢匿名审稿专家的宝贵建议。文责自负。

(梅赐琪等,2015),党中央和国务院往往无暇直接干预大多数的政策试点,而由部委具体命题和主导的试点也有助于专业化政策知识的有序生产。

已有文献对于政策试点过程中国家部委与地方政府之间的互动过程与机制尚缺乏充分的研究。一方面,既有研究多以中央的视角来取代部委,并强调中央的权威角色对试点的规划、控制和引导(刘培伟,2010;Mei & Liu,2014)。由此,已有研究忽视了部委的权威性并非理所当然的事实,进而既对部委在政策试点引导过程中可能面临的部际竞争与激励难题缺乏分析,又对部委在工作开展中的策略性缺乏讨论。另一方面,已有研究还揭示了地方政府在央地互动中具有一定的"实质性权力",并指出地方能够通过"变通""共谋"等策略消解中央的压力(周雪光,2008;王汉生等,2011)。然而,有关地方政府在与部委的配合与协作中如何争取这种实质性权力的研究同样欠缺。

可见,关于政策试点的研究有必要在关注央地关系的基础上进一步关注部地关系。事实上,国务院虽然可能在相关文件中明确了某类试点中某一部委的主导地位,但在具体的制度和结构上常常缺少关于主导部委与地方政府开展互动的具体设计和安排。由此,我们需要揭示部委如何基于能动性和策略性实现试点的引导,以及地方政府又如何在与部委的互动中达成自身的目标。

二、文献综述与理论基础

(一)政策试点与条块关系中的结构问题

政策试点中的结构问题历来备受关注。一方面,已有研究揭示了中央政府在试点中的控制与支配问题。研究发现,中央政府往往能够通过财政激励等方式调动地方的积极性(Zhu & Zhao,2021),凭借其所掌握的试点选择、实施和纠正的权限(刘培伟,2010),对试点的内容、方向等进行控制(李强彬等,2023)。另一方面,不少研究也揭示出地方政府在中国的分权结构下获得了较大的自主权。研究发现,在基层试点越来越活跃的背景下(梅赐琪等,2015),地方政府扮演着"第一行动集团"的角色(杨瑞龙,1998),不仅推动着政策知识的更新(俞可平,2019),还能够通过自下而上的"试验—认可"框架来提升中央对试点的认可度(石晋昕、杨宏山,2019)。近年来,一些学者也逐渐将研究对象从央地关系转向条块关系。既有研究讨论了部委主导下的试点可能面临激励下沉的递减以及分工分散等结构问题(郭松,2021),也发现了更多政策创新和扩散中的条块互

动现象(陈思丞,2020;吕芳,2021)。

事实上,央地关系和条块关系被认为是理解中国政府组织结构的重要切入点(陈家建,2023)。其中,针对条块互动问题,已有研究指出了条与块之间是一种“非协同性关系”(黄晓春、嵇欣,2014),彼此之间往往在目标、利益、逻辑方面存在区别,由此容易产生权力冲突、各自为政、权责壁垒、人事财政纠纷等问题(孙发锋,2011)。对此,相关研究主要从结构维度提出了建议,包括对行政机构与职责体系进行再设计,创建联席会等协作机制,加强党政权威对于条块关系的协调,等等(周志忍、蒋敏娟,2013;周振超、黄洪凯,2022)。

综上,无论是关于政策试点还是关于条块关系的研究,都更关注地方或基层治理中部门与层级之间的问题,还缺少对部委与地方之间的互动问题的足够关照。此外,既有关于条块问题的解决方案存在较强的结构视角的预设,而较少从能动性和策略性等角度揭示协调条块关系的诸多可能性。

(二)政策试点中部地互动的结构性困境

事实上,部地关系至关重要,也正是部地之间的诸多结构性问题给政策试点的有效开展带来了挑战。一方面,部委面临着激励不足和部际竞争的结构性困境。已有研究认为项目制是调动地方参与试点积极性的主要方式。在实施分税制后,中央各部委统筹政策的能力获得了增强(渠敬东,2012;史普原,2015)。由此,部委能够通过项目制激励地方实施政策创新(陈思丞,2020)。但事实上,不少部委掌握的资源依然有限,他们主要还是通过试点权和冠名权来激励地方参与试点(李振国等,2018)。此外,政策试点往往是长周期和多目标的,涉及多轮和多地试点(王路昊等,2023)。虽然项目制在激励政策创新方面具有优势,但部委还需要推动地方落实早期执行、政策学习和促进扩散等多重目标。此外,部际竞争是另一个结构性问题。虽然相关文件可能明确了某类试点中的主导部委,但实践中某个试点议题往往存在由多个部门在自己权属范围内各自开展的问题,由此导致分散试点和重复试点,以及解释权、控制权之间的部际竞争(李振国等,2018)。另一方面,地方在试点过程中掌握着实质性的执行权。已有研究指出,地方政府往往有其自身的利益和动机(黄晓春、嵇欣,2014)。进言之,他们往往更加积极地跟进那些可支配程度高、有着明显政绩预期的试点(冯猛,2020)。地方政府的这种主动权无疑增加了部委引导中的不确定性。

综上,由于缺乏具体的制度安排,主导部委与地方之间缺乏稳定开展互动的结构性条件。进言之,需要从组织能动性方面去寻找部地互动的关键机制。

(三)理论基础与分析框架

组织分析的制度主义为从能动性角度解释政策试点中的部地互动提供了理论基础。自20世纪90年代以来,为了调和与弥补创立之初强调宏观层面制度环境等结构性要素而相对忽视微观层面行动机制的不足,组织社会学的制度主义学派开始关注所谓的"嵌入的能动性"(embedded agency)问题(Seo & Creed,2002),从而逐渐发展出了一系列有关组织能动性的概念和理论。其中,制度工作(institutional work)的相关研究旨在理解行动者如何和为何通过塑造和影响制度来实现其自身的目标,由此揭示了一系列相关的组织策略(Hampel et al.,2017),如叙事、创造身份、教育、神话化、给既有制度打补丁、破坏既有制度的信念基础,等等(Lawrence & Suddaby,2006)。

所谓"制度工作",是指"个体或组织有目的地创造、维持和改变制度的行为"(Lawrence & Suddaby,2006)。该理论以社会建构论为理论预设,强调在制度工作的实施过程中,行动者的经验、认知、意义系统等既会被制度建构,也会反过来影响、建构和维持制度以达到他们自身的目的。已有研究认为,制度工作往往是以语言为中心的(Lawrence & Suddaby,2006),而叙事工作则是最重要的制度工作之一(Hampel et al.,2017)。叙事不仅能够解释制度运作的逻辑,证明行动者的合法性,更重要的还在于它是强有力的劝说工具(Ruebottom,2013)。总体而言,已有研究将叙事在制度工作中的劝说工作总结为两种类型。其一,行动者通过叙事创造一个跨越多层场域的元叙事(meta-narrative),从而与广泛的行动者之间产生共鸣(Zilber,2007)。其二,行动者通过创造新的故事来争取广泛的合法性、声誉、认知理解、价值规范等(Ruebottom,2013)。

制度工作的理论提醒我们关注试点过程中部地互动的能动性和策略性,而叙事工作的视角则为普通研究者对此进行管窥提供了可能。不过,由于部地之间的叙事互动充满了混杂的非协同性,既有文献尚无法提供一个成熟的分析框架。为此,本文进一步汲取叙事社会学中的理论养分(刘子曦,2018)。近年来,叙事在政策过程中的角色和作用也受到了更多的讨论(Kuenzler et al.,2025)。已有研究表明,叙事的作用并不限于"劝说"。基于有目的地故事讲述,叙事不仅是意义管理工具,还是行动者组织、评估和交流信息的工具(Kuenzler & Stauffer,2023)。本质上,叙事可被视作一种策略性的言语行为(speech acts)(Palo et al.,2020)。所谓"言语行为",是指话语是一种行为或活动的形式。奥斯汀(John Langshaw Austin)指出,话语之所以重要,有时不在于它在陈述事情,而在于它在做事情(奥斯汀,2013)。话语在做事情的这种性质,又被称为"述行

性”(performative)。[①]

奥斯汀关于述行性的理论对社会学特别是组织社会学产生了巨大的影响。首先,叙事是有力的动员机制。叙事能管理和分配意义,勾画愿景,给叙事者或受话人创造和赋予身份,由此实现注意力吸引,并动员相应的想象力(Abolafia,2010;Palo et al.,2020)。其次,叙事还关系到知识的管理、建构和学习,是一种“非正式的培训”(刘子曦,2018)。故事有助于对知识进行解释和证明(Ruebottom,2013),这不仅为学习者提供了知识运行和使用的情景,还为学习者应对现实问题提供了方案和例证(Wedlin & Sahlin,2017)。因此,行动者常常通过故事来学习(希利,2021)。再次,言语行为的思路还有助于揭示叙事工作发挥作用的机制。关于组织分析的制度主义的微观基础,卡隆(Michael Callon)有关述行性的研究影响较为深远(Powell & Colyvas,2008)。卡隆认为述行效应根源于言语行为实践过程中人类与非人类行动者之间的联结(Callon,2007)。[②] 受此启发,叙事过程中关系与物质在转译(translation)中被符号化的过程就不可忽视。正是基于这一过程,叙事将有助于叙事者成为对应人与非人行动者的代言人,进而帮助其实现对意义、利益、价值和资源的定义、动员与争夺(Latour,2005)。最后,叙事的实现还离不开互文的过程。所谓“互文性”(intertextuality),是指话语的文本是处于一个复杂交错的文本体系之中的,文本与文本之间往往相互影响(费尔克拉夫,2003)。部委与地方的叙事互动就处于密切的互文过程之中。一方面部委的叙事离不开地方的材料,另一方面地方的叙事也受制于部委的主题。同时,又正是在这种有目的、有选择地引用和转译中,部地各自的叙事目的才得以实现。

由此可见,当我们将政府的叙事视为其影响和建构现实的策略性言语行为时,便可以更深入地理解政府如何和为何能够通过讲故事来做事情。对于部委而言,一方面,叙事的基础作用是提供一套“劝说”的符号,包括保证试点的合法性,提供意义、价值、声誉,以及为政策经验的扩散和学习提供知识、工具和方案;另一方面,叙事的策略性还体现在其对于关系与物质的符号化管理上。基于对人与非人行动者的转译和联合,叙事将有助于确定试点中的政策

① performative 和 performativity 在中文语境有多种翻译,如述行性、施为性、施事性、操演性、表演性等。其中,前三者更多见于语言学的相关文献之中,操演性和表演性则更多见于社会学的相关文献中。本文更加强调叙事以及话语的“语言学转向”(linguistic turn),因此将这一概念翻译为述行性。

② 卡隆引入了法语的 agencement 去解释这样一种异质性的行动者彼此联结的状态,agencement 在英文文献中一般被翻译为 arrangement 或 assemblage。

信念、命题、任务和目标，并进行资源的保障，以及试点中相应身份、位置的分配和管理。对于地方而言，围绕试点开展再叙事同样是其达成相应政策目标和动机的策略性言语行为。一方面，地方政府可以通过文本生产对部委的试点目标和任务进行政策细化（杜其君，2023），如为了落实部委方向性的试点任务，地方政府会颁布一系列高度具有可操作性的指导意见、实施办法、政策解释，并在地方各部门之间形成具体的工作分工；还会通过再叙事为试点经验、成效和示范效应提供证据，并进行传播。这些话语实践本身就是地方政府为落实部委的试点任务而在做事情。另一方面，借助再叙事去塑造地方的身份、形象，或者为地方实践争取意义、合法性、资源等也是地方政府实施或参与试点的重要动机和策略（王路昊，2022）。此外，部地之间的叙事与再叙事是一种“非协同性”的互动。换言之，部地之间既存在针对政策试点而进行的叙事协作，即通过叙事互动来做共同的事情；又存在不同的叙事动机、目的和转译，即通过制造叙事张力来做自己的事情。由此，叙事与再叙事的网络处于一种混杂性之中，但又保持了一定的话语秩序（福柯，2001）。综上，本文构建了一个探索性的分析框架（见图 1）。

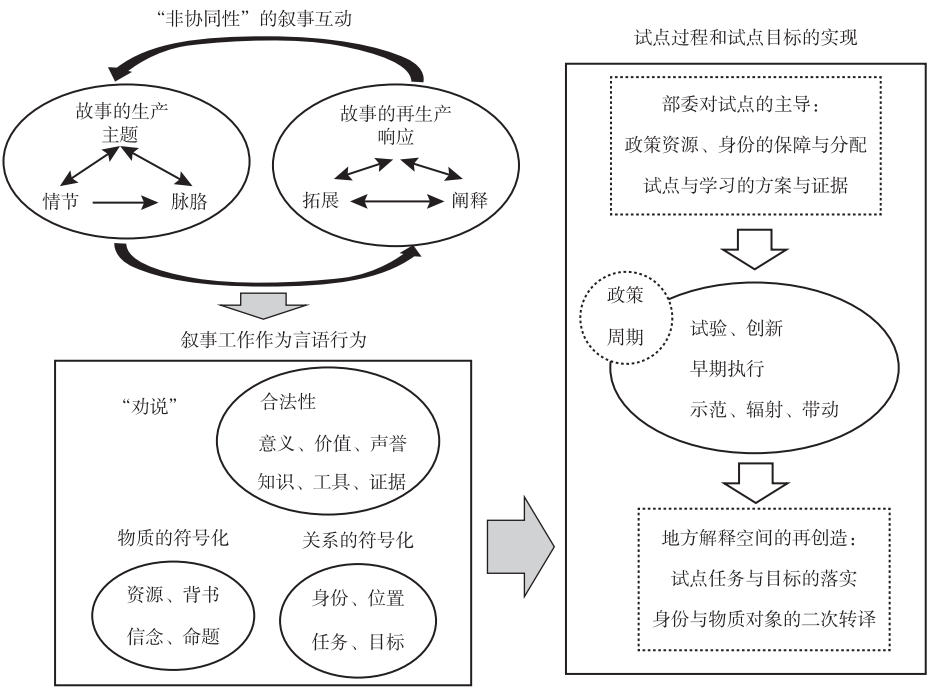

图 1　分析框架：叙事互动、叙事工作与政策目标的实现

三、案例选择与研究方法

(一)案例选择

下文以S部委主导的国家自主创新示范区(以下简称“自创区”)为例,开展一项探索性的研究。通过自创区的设立,S部委旨在引领高新区“二次创业”的加速,特别是借助先行先试的政策试点攻克园区和产业升级发展中的痛点和难点,并借助自创区的示范效应推动全国高新技术产业的发展和区域经济的升级。在2009年至2022年期间,以试点权和冠名权为基础,S部委成功地主导开展了各项自创区的试点和示范工作。值得注意的是,在此期间,其他部委乃至一些中央领导小组也在牵头或推动类似的试点工作。例如,发改委在同一时间开始了创新型城市的试点。① 2015年,中央全面深化改革领导小组提出建设“全面创新改革试验区”,同样涉及大量科技创新类试点。② 在此背景下,自创区成功地吸引了地方政府的积极申报,形成了良性的部地互动。在S部委的主导下,自创区有序又有效地对股权激励、高新技术企业认定、科技金融改革等多项政策进行了试点,并实现了政策创新、试点探索和改进、早期执行、政策学习和辐射推广等多重政策目标。

(二)研究方法与数据分析

本文采用叙事分析作为研究方法,主要收集了两方面的数据。一方面,针对S部委的故事生产,收集了2009年至2022年期间S部委的两类叙事文本,即政策、规划等政策叙事与新闻报道、采访等媒体叙事(共计181篇,其中前者76篇,后者105篇)。另一方面,针对地方的故事再生产,收集了23家自创区的两类叙事文本(共计4498篇,其中政策叙事1223篇,媒体叙事3275篇)。上述政策叙事文本主要来自部委与地方的官方网站和“北大法宝”数据库;媒体叙事文本则来自S部委主管的《科技日报》,以及各地的地方日报。

在数据分析上,本文按照以下四个步骤有侧重地展开了分析。

一是文本基础信息的整理。掌握每篇文本的基本概况,包括:题目、发布日期、数据来源、文本类型、事件背景、主要事件、提及的部委、提及的自创区、提及

① 国家发展改革委,2010,《关于推进国家创新型城市试点工作的通知》,中国政府网(https://www.gov.cn/zwgk/2010-01/11/content_1507703.htm)。

② 贺勇、李刚、张文,2017,《8个试验区 改革正发力》,《人民日报》11月23日。

的物质对象。

二是数据编码和主要故事情节提炼。通过编码与类属提升(卡麦兹,2009),提炼、归纳和分类叙事的子主题及其覆盖的主要故事情节。最终基于三轮编码和类属提升,形成了概念类属88个,这些概念类属分布于发展定位、建设目标、发展成效、试点情况、部地关系、物质对象等六个子主题之下。

三是归纳S部委引导试点的典型故事。通过备忘录撰写,分析类属、主题的分布,比较不同文本在故事情节组合,以及对应的故事脉络、叙事逻辑、叙事元素和叙事技巧等方面的差异,最终提炼出S部委生产的四种典型故事,分别是"领头羊""排头兵""优化布局""嫁接新试点"。四种故事交叉重叠出现,分别活跃于试点的早期、前期、中后期和后期。

四是分析地方对于S部委故事的再生产。采用与前述类似的分析策略,针对每一个自创区的再叙事进行分析归纳,但分析更侧重于两个方面。一是响应情况,即地方政府基于政策细化落实S部委相应政策目标的线索与证据。二是拓展与阐释情况,特别是地方政府在再叙事的整体过程中的主要偏好和特征。

四、自创区试点中的部地叙事互动过程

从叙事内容的重点来看,部委倾向于"政策目标叙事",而地方侧重于"政策落实叙事"。后文将详细阐述自创区试点中四种故事的叙事与再叙事过程。

(一)故事1:作为"领头羊"的中关村

1. 部委的"政策目标叙事"

"领头羊"是试点过程中出现的第一种故事。在部委叙事中,该类故事的时间线主要分布在2009年至2014年之间。通过"领头羊"故事,S部委旨在将中关村塑造为引领试点风向、重点和展示成效的标杆,以此实现自创区试点对地方注意力的普遍影响。首先,在"率先开展""全国标杆"等故事情节中,S部委将中关村的"领头羊"地位与"科技创新"的核心价值绑定,由此为后续试点的批复工作确定了一种"元叙事"。其次,通过一系列关系和物质的符号化,不仅凸显了中关村的"主角"地位,而且证明了S部委在关系动员与物质保障方面的能力。其中,关系性符号包括了部际协调小组、部际联合发文中的其他部委,以及学习"领头羊"的其他地方政府;物质性符号主要涉及科技成果、专利、设备、技

术标准等与试点相关的物质对象。

总体而言,“先行先试”和“示范引领”是自创区试点的两大核心政策目标,但在不同故事的叙事中其具体的重点又存在差异。在“领头羊”故事中,“先行先试”表现为在鼓励自发性试点的情况下,S部委主要强调由其主导的包括科技成果权属改革、股权激励等在内的六项试点。“示范引领”表现为S部委主要强调中关村的试点方案及其成效对于全国各地的引领作用,并借助其经验和模式激励全国各地的高新区进行政策、园区和产业的升级。

2. 地方的“政策落实叙事”

中关村的再叙事基本紧扣了部委叙事的框架,并提供了大量“率先试点”和“发展成效”的情节和细节,响应了部委叙事中“领头羊”的身份和任务。在政策知识上,地方再叙事则补充了知识的应用场景,完善了知识有效性的证据链条。此外,中关村的再叙事对自发性试点有着更多的偏好,如从2010年开始,中关村借助地方媒体和地方政策对文化产业的相关试点问题进行了系列论证。

借助再叙事,中关村既落实了S部委的核心目标,又扩大了自发性试点的影响。首先,北京市和中关村等通过一系列政策细化的工作来确保部委主导的试点落实,如仅针对税收优惠试点就出台了两项专门的政策解释。① 其次,中关村创造了全国瞩目的示范效应,不仅反映在科技成果转化、科技资源集聚、经济数据增长等数据上,②而且反映在各地争创自创区的热情上。在后续批复的22家自创区中,共计有19家在这一阶段就开启了向中关村的政策学习。最后,中关村也开展了具有影响力的自发性试点,如在高新技术企业的认定中将具有高新技术背景的文化产业纳入试点范围。

基于“领头羊”故事中的部地互动,部委主导的六项试点和塑造全国标杆的政策目标得以贯彻,同时中关村也借助再叙事扩大了其自发性试点的影响。

(二)故事2:召集高新区“二次创业”的“排头兵”

1. 部委的“政策目标叙事”

“排头兵”的故事紧跟在“领头羊”的故事之后出现,涉及东湖、张江、深圳等

① 北京市财政局、北京市国家税务局、北京市地方税务局、北京市科学技术委员会、中关村科技园区管理委员会,《关于进一步落实中关村国家自主创新示范区企业所得税试点政策的通知》(京财税〔2011〕2207号);北京市财政局、北京市国家税务局、北京市地方税务局、北京市科学技术委员会、中关村科技园区管理委员会,《关于贯彻落实国家支持中关村科技园区建设自主创新示范区试点税收政策的通知》(京财税〔2013〕610号)。

② 《中关村“1+6”政策开始辐射全国》,2013,《北京日报》8月15日。

自创区。在部委叙事中,该类故事主要是“领头羊”故事的支撑和补充,并在2011年至2014年期间占据主导。首先,“排头兵”在部委叙事中既是一种集体身份,又在扮演的角色上存在差异。例如,东湖被设定为中部地区的“排头兵”,①张江被设定为“推动区域经济社会发展”的“排头兵”,②深圳则是“发展中国特色社会主义的排头兵”。③ 其次,在“试点情况”与“发展成效”两大子主题上,“领头羊”的叙事更集中在前者,相较而言“排头兵”的叙事则更侧重于后者。当然,“排头兵”的一些具有广泛影响力的自发性试点依然在叙事中获得了展现,如张江开展的自创区与自贸区的“两区联动”试点。④ 最后,“排头兵”故事进一步强化了S部委在关系与物质对象方面的代言人形象。一方面,约30%的文本涉及部际协调小组或联合发文;另一方面,高新技术在试点中的地位和作用也被持续展现。

“排头兵”的叙事延续和丰富了“领头羊”的相关目标和任务。一方面,在鼓励自发性的试点探索的同时,继续以六项试点政策为主。另一方面,在与中关村共同形成“示范效应”之外,部委叙事更强调“排头兵”各自的分工。

2. 地方的“政策落实叙事”

虽然“排头兵”们在再叙事中也基本遵循了S部委的叙事框架,但在侧重点上却存在一定差异。一是相较于部委叙事关注的“发展成效”,三家的地方叙事都更加强调“试点情况”方面的成绩,如东湖强调了接力试点在激励手段方面的创新。⑤ 二是在身份建构上,自创区所在的三个地方政府都不同程度地跳出了部委的叙事框架。其中,武汉提出了要建设“全国创新中心”,⑥上海和深圳则提出了要建设具有全球影响力的科技创新中心。⑦

通过再叙事,地方政府继续在落实S部委任务的基础上尝试扩大各自的影响力。首先,六类试点依然是三家自创区的重点工作,他们同样制定了一系列具

① 中华人民共和国S部委,2010,《东湖国家自主创新示范区部际协调小组第一次会议在京举行》,中华人民共和国S部委官网(https://www.most.gov.cn/kjbgz/201005/t20100525_77666.html)。

② 中华人民共和国S部委,2011,《万钢部长出席建设上海张江国家自主创新示范区部际协调小组第一次会议》,中华人民共和国S部委官网(https://www.most.gov.cn/kjbgz/201104/t20110401_85853.html)。

③ 韩义雷、刘传书,2014,《改革,再立潮头——深圳建设国家自主创新示范区的新闻调查》,《科技日报》9月1日。

④ 在有的文本中,也被称为“双自联动”。

⑤ 江萌,2010,《东湖自主创新实现系列政策突破》,《湖北日报》6月18日。

⑥ 杨宏斌、王艺园,2013,《建言把武汉建成国家创新中心》,《湖北日报》10月13日。

⑦ 《建设具有世界影响力的国际创新中心》,2012,《深圳日报》11月6日;中共上海市委、上海市人民政府,《关于加快建设具有全球影响力的科创中心的意见》(沪委发〔2015〕7号)。

有操作性的配套政策、实施方案去保证试点的落地。其次,“排头兵”在“示范引领”的影响上同样广泛,共计13家自创区提及曾对他们进行过“政策学习”。最后,三家自创区同样开展了大量影响深远的试点工作,如后续共计16家自创区对张江的“两区联动”试点模式进行了政策学习。

基于“排头兵”故事的部地互动,S部委接力试点的任务得以落实,自创区的吸引力获得了持续提升。同时,各地也开展了更多影响广泛的自发性试点。

(三)故事3:优化布局,提升功能

1. 部委的“政策目标叙事”

“优化布局”的故事主要发生在2015年至2022年之间。通过该类故事,S部委强调要基于“全国一盘棋”的新思路,扩大试点范围,在“若干重点区域布局建设”,[①]并促进自创区和高新区在政策工具、平台载体等功能方面的升级。首先,叙事中有关“试点情况”的内容大幅缩减,故事情节集中在了“示范带动辐射”等示范效应方面。进而,虽然相关元叙事保持了“科技创新”的核心命题,但自创区建设的意义转向了“区域领头”“区域示范”等地区元素。其次,关系和物质的符号化也不同程度地出现了与“试点情况”的脱钩,并更多地与地区元素相结合。由此,地方的申报热情得到了进一步激发。这是因为无论是引领一个区域还是引领一个省份,对地方而言都可以是“争创”的条件和机会。

通过新故事的生产,S部委实现了政策目标的调整。一方面,S部委鼓励地方继续探索具有“共性”和“特色”的政策试点,但相较于早期聚焦六项试点政策,此后的试点任务更加模糊。另一方面,S部委开始重点考虑自创区的区域布局,从而推动试点经验和产业升级模式在全国的铺开。

2. 地方的“政策落实叙事”

随着自创区的扩容,越来越多的地方再叙事开始脱离S部委的叙事框架。一是对于那些开展了自发性试点的自创区而言,他们依然会更多将其区域引领的地位归结于其试点方面的探索和引领。二是自创区本身开始转变为地方性叙事中的符号而非叙事目的,这在“地方自我定位”的阐释中尤为如此。

由此,各地在落实部委任务和实现自身目标的方案和策略上就出现了差异。一方面,政策试点的继续探索主要涉及三种情况。第一种主要是2015至2016年期间获批的、以苏南和天津等为代表的自创区,共计10家。他们开展了一定

① 操秀英,2015,《改革红利助推“创新驱动发展”——十八大以来我国科技体制改革综述》,《科技日报》7月9日。

的自发性试点,如天津的创新券和投贷联动试点,[①]但其试点的创新性和强度往往不及“领头羊”和“排头兵”自创区。第二种涉及山东半岛、宁波和温州,他们主要以区域特征和产业特征为基础开展有限的政策试点探索。第三种是2018年以后获批的、以兰白和乌昌石等为代表的自创区,共计7家。他们主要基于政策迁移和政策学习,将既有的政策试点移植到本地作为一种早期执行开展试点工作。在后两种情况中,有关政策细化的相关政策文件也更少。

另一方面,“示范引领”的任务则得到了更加广泛的落实。首先,随着“优化布局”的开始,各地纷纷加大了争创的力度。本研究一共收集到有关“争创”的文本398篇,其中2015年及之后发布的共265篇,占比约三分之二;而仅2015年就发布了101篇,占比约四分之一。在“争创”过程中,相关地方政府不仅会抢占和争夺区域位置,更重要的是会通过政策学习的过程,提前开展政策试点或政策迁移,以及进行区域和产业的升级,以此达到S部委“二次创业”的目标。例如,苏南在争创过程中提出了“南京九条”,提前开展了各类政策试点;[②]兰白制定了详细的发展规划,提前进行产业、园区、政策方面的优化升级。[③] 其次,各地获批后,也都持续推动了“二次创业”的增速,并加强了向周边的“辐射带动”。具体模式有两种,一种是围绕城市群、区域发展展开合作,如福厦泉;[④]另一种是作为省域或区域中心制定政策促进试点经验向下扩散,如西安。[⑤]

基于“优化布局”故事的部地互动,S部委有关“扩面”的目标和任务得以落实。同时,地方的申报热情持续高涨,并在身份上开展了更多的自我阐释。

(四)故事4:嫁接新试点,开启新征程

1. 部委的“政策目标叙事”

“嫁接新试点”同样发生在2015年至2022年之间,但相较于“优化布局”,其更集中地出现在2019年至2022年期间。该故事主要涉及自创区如何与新的任务进行结合,从而开启新一轮的试点,主要包括三种情况。一是S部委在新的

① 天津市科学技术委员会、天津市财政局,《关于印发天津市实施科技创新券制度管理暂行办法的通知》(津科创〔2015〕122号);《天津国家自创区出台政策破解科创企业融资难融资贵》,2016,《天津日报》10月8日。

② 顾巍钟、颜芳,2012,《“南京九条”力破科技创业坚冰》,《新华日报》2月1日。

③ 甘肃省人民政府,2016,《甘肃省人民政府关于印发〈兰白科技创新改革试验区发展规划(2015—2020年)〉的通知》,甘肃省人民政府网(http://gansu.gov.cn/gsszf/c100054/201605/173260.shtml)。

④ 福建省人民政府,2016,《福建省人民政府关于深化泛珠三角区域合作的实施意见》,福建省人民政府网(http://www.fujian.gov.cn/zwgk/zxwj/szfwj/201611/t20161121_1414830.htm)。

⑤ 张梅,2016,《我省将全面推广创新创业“三种模式”》,《陕西日报》4月7日。

试点任务或试验区建设时优先在自创区布局,如国家科技成果转移转化示范区。[①] 二是S部委直接与某些地方深入合作,如与深圳联合发布了《中国特色社会主义先行示范区科技创新行动方案》。三是S部委直接安排某些自创区承担新的试点任务,如要求中关村等在科技的"对口帮扶"方面进行更多的试点。[②] 随着自创区与更多政策议题的嫁接,S部委有效地提升了叙事工作的影响力。一方面,S部委在"劝说"符号上实现了扩充。不仅"科技创新"的核心命题被进一步与更广泛的经济社会议题结合,而且自创区原有的符号也借助新的任务实现了延伸,如借助创新型省份的建设,将自创区主导的价值、认知等向下传递给全国各地的科技创新工作。另一方面,随着故事的重点回到试点任务,关系性与物质性的符号也再次与"试点情节"挂钩。例如,在投贷联动、科技服务业、国家技术创新中心等新的试点任务中,高新技术的重要性都被再度强调。此外,更多"部省合作""联合发文"的故事情节也强化了S部委作为引导者的形象。

由此,S部委设计了层次更加丰富的政策目标。在政策试点上,一是在国家科技成果转移转化示范区等新任务中复制和深化既有的试点经验;二是在深圳等重点自创区中继续政策创新的探索。在示范引领上,一是通过"嫁接",试点经验被推广到自创区以外的更多地区;二是将创新型省份建设与自创区结合,推动自创区经验以省为单位进行扩散;三是作为对口帮扶工作中的一部分,前期获批的四家自创区对于兰白、乌昌石等自创区进行帮扶。

2. 地方的"政策落实叙事"

在"嫁接"故事的再叙事中,地方政府更大胆地突破了S部委的叙事框架。自创区往往成为建构"地方自我定位"的符号之一。例如,合肥在自创区、创新型省份、综合性国家科学中心、全面创新改革试验区等多重身份符号之下,强调了自己作为长三角创新"副中心"的使命。[③] 此外,深圳、张江等"嫁接新试点"较多的自创区同样也更加强调其综合性的身份。

因为"嫁接"的不同,加之地方再叙事的差异,各地对于政策目标的落实也有不同。一方面,进一步"先行先试"的目标与那些建设各类示范区、中心的自创区挂钩,如深圳就是践行这样的做法。另一方面,"示范引领"有关的目标则

① 中华人民共和国S部委,2017,《关于印发国家科技成果转移转化示范区建设指引的通知》,中华人民共和国S部委官网(https://www.most.gov.cn/xxgk/xinxifenlei/fdzdgknr/fgzc/gfxwj/gfxwj2017/201710/t20171017_135389.html)。

② 刘垠,2022,《S部委等九部门印发〈"十四五"东西部科技合作实施方案〉》,《科技日报》3月5日。

③ 《促进安徽区域协调发展的对策》,2018,《安徽日报》10月9日。

主要集中在创新型省份和对口帮扶两项工作上,而这两项工作往往又能进一步与自创区的“争创”工作或者“优化布局”工作进行结合。例如,鄱阳湖等较晚批复的地方在争创过程中就是将自创区和创新型省份两项工作结合起来开展的。①

基于“嫁接新试点”故事的部地互动,各地不仅协助 S 部委推进了更加全面和多元的试点工作,同时他们自身差异化的叙事动机和目的也得到了满足。

五、叙事与再叙事:叙事工作及其述行机制

部地之间围绕政策试点所展开的叙事与再叙事共同促成了各阶段叙事工作的实施。而叙事工作的成功则建立在一种“非协同性”的互动之中;换言之,部地之间在叙事互动中既存在着协作又保持着张力。

(一)叙事协作与部委引导的述行机制

1. 叙事与再叙事的协作

叙事与再叙事的主线之一围绕着 S 部委的试点引导展开。特别是在各地获批之前和之初,部委与地方之间总分叙事的故事结构较为明显,即 S 部委主要对每类故事的基本框架以及故事情节安排的主导逻辑进行总述,而地方叙事则在框架和逻辑之下增添细节性的分述。从互文过程来看,一方面地方的“政策落实叙事”更多从部委的叙事中吸收叙事主题;另一方面部委的叙事则从地方的再叙事中选择案例、情节和信息,用以支撑“政策目标叙事”。

由此,通过叙事协作,一种自我预言式的论证循环得以形成。一方面,自创区试点的效应、影响等得以传播,部委在关系与物质协调方面的能力也得以印证和强化。另一方面,部委围绕“科技创新”所生产的政策知识也在地方的再叙事过程中通过证据链条的补充和发展,以及具体方案的制造和述行获得验证。

2. 部委的叙事引导:讲故事作为策略性的言语行为

叙事的协作以及部委对于话语秩序的建立不应被视作理所当然。如上所述,部地协作并非依靠于结构上的制度安排。拉图尔(Bruno Latour)认为,权力来自行动者的联结过程,而非某种预存的(pre-existing)的“社会”(Latour,

① 刘勇、宋茜,2017,《S 部委与我省举行工作会商会》,《江西日报》9 月 14 日。

1984)。部委引导的实现同样根源于部委实现了一种通过讲故事来做事情的策略,而部委的权威性也更应该被视为这种述行性的结果而非原因。

部委叙事的引导之所以成功,源自两种述行机制。一是知识管理机制。部委实施了一种具有广泛影响的"非正式培训"。通过讲故事,S 部委建构和掌控了高新区"二次创业"的知识体系,由此成为了相关政策知识的权威。这种"非正式培训"的影响不仅发生在自创区获批之后,更重要的是故事可以直接介入各地"争创"的过程,并激励和指导各地的"争创"行为。

如上所述,除中关村外,各地都经历了"争创"的过程。换言之,S 部委并非仅仅是要将试点权下放给所选的地方,而是要激励地方为了获得试点权和示范身份而加强科技创新的行动。于是,在"争创"过程中,各地便需要按照 S 部委叙事中所提出的标准、模板和方法进行一系列政策、园区、产业方面的升级。首先,在政策方面,几乎所有的地方政府都进行了一定的地方性试点。在"争创"过程中,地方会根据部委叙事强调的试点方向和内容,结合各自情况提前进行地方性试点。一些地方还制定了一揽子的政策试点方案,如上述的"南京九条",以提前调整高新区或高新技术产业的政策导向。其次,各地还会按照部委叙事,参考获批地区有关高新技术(企业)的目录等,对园区规划、创新环境、产业布局、产业聚集等"二次创业"的重点任务进行调整升级。最后,如上所述,为接近部委叙事的标准,不少地方还会自发向"领头羊"和"排头兵"进行政策学习。

总之,正是因为经历了"争创"过程,地方政府已经充分理解和契合了 S 部委有关自创区的蓝图,在政策、产业、园区等方面进行了初步的学习和探索。在获批后,这些自创区也并非简单地去执行 S 部委规定的几项试点政策,而是能按既定的政策精神进一步有序地开展后续的试点探索和经验扩散工作。

部委引导策略实现的另一个关键是代言人机制,即部委旨在通过叙事中物质与关系的符号化,成为大量人与非人行动者的代言人。由此,S 部委向地方证明了其在试点中拥有着协调相应关系以及调配物质对象的权威身份。

这里以试点的核心之一高新技术企业的认定为例。该项试点不仅关系到自创区和高新区应该重点集聚、培育哪些产业,而且与科技成果权属改革、税收优惠、科技金融等其他试点高度相关。对此,一方面,围绕着试点以及对"高新技术"的转译,S 部委实现了与其他部委的联合。比如,《关于修订印发〈高新技术企业认定管理办法〉的通知》(国科发火〔2016〕32 号)就是 S 部委与财政部、国家税务总局联合发布的,财政部、国家税务总局后续发布的其他相关试点政策也同样受到该认

定办法的影响。[①] 由此,S 部委取得了相关部委代言人的身份。此外,其他学习该项政策试点的地方政府也同样被吸纳到了 S 部委所主导的话语框架之中,强化了 S 部委的话语权威。另一方面,通过认定办法以及后续配套政策,S 部委也成为高新技术以及与之相绑定的政策资源的代言人。那些希望获得对应政策资源的地方政府就需要按照 S 部委所规划的高新技术发展方向去调整地方的产业政策与规划,并重新重视和发展过去在传统产业模式中被忽视的技术、专利等要素。

综上,叙事与再叙事的协作主要依靠部委叙事中的引导策略,而策略的实现则有赖于知识管理和代言人两种机制的作用。

(二)叙事张力与地方的“借故事讲故事”

1. 叙事与再叙事的张力

从整体趋势出发,部委的“政策目标叙事”与地方的“政策落实叙事”之间所具有的“非协同性”特征依然明显。随着试点的开展,部地之间在叙事逻辑和叙事重点方面的差异越来越大。从互文过程来看,一方面,随着试点的开展,地方政府越来越多地将部委叙事中的要素围绕地方的自我定位、阶段性的总体任务等叙事目的进行重组。另一方面,部委叙事则围绕“科技创新”展开,地方的案例、情节、证据始终服务于部委叙事的总体目标。例如,在“排头兵”和“区域布局”的再叙事中,很多地方都提供了大量有关于自发性试点的情节和要素,但部委叙事则依然选择了地方有关“发展成效”方面的故事情节进行重组。

这种叙事张力对于叙事工作的成功同样重要。一方面,S 部委以“科技创新”为元叙事,在各地纷繁的再叙事中重建了话语秩序,由此确保了地方的试点始终围绕着部委设定的任务主线开展。另一方面,地方的再叙事本身也被部委包容甚至鼓励。这不仅是促进自发性试点以及加强试点影响力扩张的需要,而且是为了最大程度激发地方的能动性,并最终实现试点的各种目标。

2. 地方再叙事的实现:借故事讲故事

正如部委借助叙事以获得和行使其权威一样,地方也是通过一种“借故事讲故事”的策略才得以在部地互动中获得特定的实质性权力。总体而言,存在三种具体策略。第一种是借部委的故事框架讲地方的特色贡献。在这种情况下,部委的故事框架被保留,而地方倾向于强调自己在试点探索或产业转型中的贡献。例如,S 部委更多将“排头兵”故事作为“领头羊”故事的一种补充,但三家“排头兵”

① 如财政部、国家税务总局,《关于推广中关村国家自主创新示范区税收试点政策有关问题的通知》(财税〔2015〕62 号)。

无一例外地都在地方叙事中强调自己在政策创新上的大胆尝试;类似的情况还出现在“优化布局”的一些地方性叙事中。第二种是借部委的故事框架讲地方的目标或成绩。该策略较多地出现在“优化布局”的再叙事中。在这种情况下,地方虽然遵循了部委的叙事框架,但再叙事中的目标或成绩超出了部委叙事所集中的高新技术产业的范围。例如,兰白等地将扶持传统产业的故事以技术转型和改造的方式纳入叙事当中。① 第三种是借部委提供的符号讲地方自己的故事。在这种情况下,自创区从叙事的主体和对象转变成一种故事情节和符号,这主要有三种形式。一是上文提及的自创区作为一种身份和符号被用于支撑“地方自我定位”的建构。二是自创区在再叙事中服务于地方某一阶段的总体性目标。例如,广东在“十三五”期间提出了要“率先全面建成小康社会”,深圳和珠三角等位于广东的自创区在地方叙事中就主要扮演着完成该任务的角色。② 三是自创区作为一种符号被地方叙事用于修饰自身的形象。例如,成都将自创区的符号用于现代都市属性的修辞,并致力于塑造“新发展理念城市”的形象。③

借故事讲故事的策略依赖于一种政策细化机制,即试点目标和任务需要进入具体的地方语境之中实现政策细化。由此,地方政府便拥有了对身份和高新技术进行二次转译的权力,并为更多的地方目标和动机创造了解释空间。第一种常见动机是,地方通过参与试点来争夺并塑造身份和形象。这些身份和形象对地方的经济社会发展和政府工作开展有着潜移默化的影响。它们有助于地方争取中央的注意力,还关系到营商环境和地方吸引力的建设,是地方在开展科技创新、产业发展等工作中聚集战略性产业资源,特别是在与其他地方的竞争中争取创新扩散、产业转移、人才落地等资源的关键。

不过,地方往往并不会甘于接受 S 部委分配的身份,相反在很多情况下,地方都有很强的动机去重构自己的身份。一种情况是地方争夺 S 部委批复次序的结果不理想。例如,在 2015 年初,重庆的两会代表发出了应该在重庆设立自创区以填补西部空白的声音,④但在后续的“争创”竞赛中,成都成了西部首家自创区。⑤ 于是,在后续的地方叙事中,重庆更多地强调了其在 2019 年与 S 部委签署

① 甘肃省人民政府办公厅,2018,《甘肃省人民政府办公厅关于印发兰州—西宁城市群发展规划实施方案的通知》,甘肃省人民政府网(http://www.gansu.gov.cn/gsszf/c100101/201808/169213.shtml)。

② 黄颖川、黄伟,2016,《在 2018 年率先全面建成小康社会》,《南方日报》3 月 8 日。

③ 《加快建设全面体现新发展理念的城市》,2019,《四川日报》9 月 25 日。

④ 罗静雯,2015,《设立创新驱动发展示范区》,《重庆日报》1 月 21 日。

⑤ 成都的两会代表也发表过类似于重庆代表的主张,希望在成都建设西部首家自创区。参见:《西部应建自主创新示范区》,2014,《四川日报》3 月 9 日。

的“部市工作会商制度议定书”中所确定的“国家(西部)科技创新中心”的身份,而自创区则只是该身份的一个支撑。① 另一种情况是地方政府倾向于更加综合地塑造自身的身份和形象,而非局限于S部委的定位。例如,深圳将自身定位于改革开放的前沿,合肥强调自己是长三角的“副中心”,等等。最后一种情况是一些地方政府还会存在拔高自我身份定位的倾向。

围绕“高新技术”开展二次转译是地方再叙事的另一种常见动机。从中关村将高新技术企业的范围扩展至文化产业领域,到杭州、宁波、温州将试点重心放在“互联网+”或小微民营企业,再到兰白、乌昌石等将传统产业与“高新技术”关联,都属于这种情况。虽然S部委将“高新技术”作为元叙事以及试点的关键抓手,但地方政府显然并没有完全遵循S部委这方面的话语秩序。

“高新技术”的二次转译有助于地方政府对地方产业政策进行相应的支撑或辩护,具体体现为三个方面。一是强调地方特色的产业、企业形态与“高新技术”的关联有助于地方政策倾斜中的合法性取得,进而方便地方政府制定有利于地方产业的政策激励。二是对中西部欠发达地区而言,传统产业对地方经济社会发展依然重要,将传统产业与“高新技术”结合既是进一步促进产业升级的考虑,也为地方保留传统产业提供了合理性。三是强调地方特色产业中的“高新技术”属性也有利于相关地方政府在产业领域以及招商过程中去争取声誉。

综上,叙事与再叙事的张力主要由地方政府借故事讲故事的策略制造,而该策略实现的关键是政策细化机制。

六、结 语

(一)主要结论

尽管许多政策试点实际上由国家部委发起和主导,但是政策试点过程中国家部委与地方政府的互动问题并未受到足够的重视。对此,本文从叙事工作的角度出发,对该问题开展了一项探索性的研究。本文的主要结论如下。

第一,部地之间的叙事互动能够促进他们共同实施叙事工作,并推动政策试点的成功。由于缺乏结构和制度上的具体安排,可能存在部委引导与地方注意力不匹配的结构性困境。对此,部地互动的实现就有赖于能动性维度的相关机

① 张亦筑,2019,《S部委支持重庆建设国家(西部)科技创新中心》,《重庆日报》3月22日。

制,而叙事等制度工作就是这类能动性机制的典型和代表。

第二,正是在部地的叙事互动过程中,双方各自的权力才最终得以建构。无论是部委在试点引导中的权威地位,还是地方政府在试点落实中二次转译的“实质性权力”,都源自他们通过讲故事来做事情的过程。由此,本文不仅揭示了部地关系中相关权力的建构过程与机制,而且指出了不仅地方的工作开展是富于策略性和技巧性的,部委的工作开展也同样如此。这对于我们重新理解和研究国家部委的组织策略和组织行为具有一定的启发意义。

第三,部地之间的叙事协作主要基于部委引导性的叙事策略,而引导成功的关键则根植于两种述行机制。一是知识管理机制。部委叙事实现了一种广泛的“非正式的培训”,这样的叙事能够介入地方政府的“争创”行为,由此S部委提前引导了地方政府的政策和发展方向。二是代言人机制。S部委借助叙事成为一系列人与非人行动者的代言人,由此保障了地方政府在完成政策知识的自我预言后能够获得相匹配的身份与资源。

第四,部地之间的叙事张力主要源于地方政府借故事讲故事的叙事策略。借助政策细化机制,地方获得了对身份和物质进行二次转译的权力。由此,地方创造了更大的解释性空间以满足不同的目标和动机。

(二)部地关系与制度工作:新课题与新可能

央地关系和条块关系是理解中国政府系统的重要起点,也受到社会学、政治学与公共管理等诸多学科的高度关注(陈家建,2023)。本文则指出国家部委与地方政府之间的互动关系值得受到更多关注。在一定程度上,部地关系的特殊性和重要性被丰富的央地关系和条块关系研究遮蔽了。然而,一方面,部委不等于中央,在很多工作中并不具备无可置疑的绝对权威,相反可能面临结构和制度上的约束;另一方面,部委也不等于“条条”,当前越来越多的“部地联动”“部省会商”现象说明国家部委的很多工作不单是依赖于传统的“条块”关系来开展,国家部委与地方政府的直接合作与互动已经变得越来越重要。对此,我们不仅需要重新关注部地之间的特殊结构关系,还需要深入解释部地互动的能动性维度,本文正是对后者进行了一些探索。

部地关系的一个重要特征就在于其中更大的灵活性、复杂性和策略性。本文指出,制度工作理论为我们理解部地关系的能动性维度提供了一个新视角。学术界针对地方政府的管理技术已经开展了不少具有启发性的研究(王汉生、王一鸽,2009;周雪光、练宏,2011),而虽然国家部委的工作开展同样充满策略性

和技巧性,但我们对此仍知之甚少。对此,本文也呼吁进一步去关注国家部委开展工作时的各种策略及其组合。基于探索性的叙事分析,本文揭示了组织行为的能动性和策略性,能够为破解条块分割问题提供新的理论思路。换言之,并非所有的问题都要从结构维度去解决,相反通过为部委和地方的能动性留出空间,整个政策过程反而可能增加了更多的灵活性和韧性。

然而,受制于案例选择、研究资源和自身能力等局限,本文对相关问题的探究也只能止步于叙事工作。一般而言,制度工作从策略维度上可以划分为符号工作(symbolic work)、物质工作(material work)和关系工作(relational work)(Hampel et al.,2017),而叙事工作只是符号工作中最典型的一种。事实上,在自创区的试点过程中,叙事工作不过是各类制度工作的一部分。对于部地关系以及相关组织策略的研究需要更全面地分析制度工作的策略组合。例如,叙事的线索其实已经表明,现实中存在部地会商、对口帮扶等情况,那么部地之间是如何操作和实施关系工作的?又如,地方在试点过程中会生产大量的物质对象,那么部地之间是如何借助这些物质对象展开物质工作的?这些重要的问题都有待未来更多的研究去解答。本文也相信只有更深刻地理解部地关系与部委实践中的能动性问题,才能够更好地解释中国政府的组织特征和运作机制。

参考文献:

奥斯汀,J. L. ,2013,《如何以言行事——1955 年哈佛大学威廉·詹姆斯讲座》,杨玉成、赵京超译,北京:商务印书馆。

陈家建,2023,《社会学视野中的政府研究:学术议题与学科传承》,《社会学研究》第 6 期。

陈那波、蔡荣,2017,《"试点"何以失败?——A 市生活垃圾"计量收费"政策试行过程研究》,《社会学研究》第 2 期。

陈思丞,2020,《政府条块差异与纵向创新扩散》,《社会学研究》第 2 期。

杜其君,2023,《政策细化:一种政策适应性的再生产方式》,《公共管理评论》第 1 期。

费尔克拉夫,诺曼,2003,《话语与社会变迁》,殷晓蓉译,北京:华夏出版社。

冯猛,2020,《目标权衡与过程控制:地方政府创新的行为逻辑》,《社会学研究》第 2 期。

福柯,米歇尔,2001,《话语的秩序》,肖涛译,许宝强、袁伟选编《语言与翻译的政治》,北京:中央编译出版社。

郭松,2021,《部委主导型基层社会治理试验的结构化困境及其化解——基于"结构-过程"的分析框架》,《甘肃行政学院学报》第 3 期。

黄晓春、嵇欣,2014,《非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研究》第 6 期。

卡麦兹,凯西,2009,《建构扎根理论:质性研究实践指南》,边国英译,重庆:重庆大学出版社。

李强彬、支广东、李延伟,2023,《中央推进政策试点的差异化政策工具选择逻辑——基于 20 个案例的定

性比较分析》,《公共行政评论》第1期。
李振国、温珂、方新,2018,《中央与地方科技事权和支出责任划分研究——基于分级制试验与控制权分配的视角》,《管理世界》第7期。
刘培伟,2010,《基于中央选择性控制的试验——中国改革"实践"机制的一种新解释》,《开放时代》第4期。
刘子曦,2018,《故事与讲故事:叙事社会学何以可能——兼谈如何讲述中国故事》,《社会学研究》第2期。
吕芳,2021,《条块差异与公共服务政策的扩散》,《政治学研究》第5期。
梅赐琪、汪笑男、廖露、刘志林,2015,《政策试点的特征:基于〈人民日报〉1992—2003年试点报道的研究》,《公共行政评论》第3期。
渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
石晋昕、杨宏山,2019,《政策创新的"试验—认可"分析框架——基于央地关系视角的多案例研究》,《中国行政管理》第5期。
史普原,2015,《科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨》,《社会》第5期。
孙发锋,2011,《从条块分割走向协同治理——垂直管理部门与地方政府关系的调整取向探析》,《广西社会科学》第4期。
王汉生、刘世定、孙立平,2011,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,应星、周飞舟、渠敬东编《中国社会学文选》下册,北京:中国人民大学出版社。
王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
王路昊,2022,《政策试点推广过程中的话语机制》,《中国行政管理》第3期。
王路昊、庞莞菲、廖力,2023,《试验与示范:国家自主创新示范区建设中的央地话语联盟》,《公共行政评论》第1期。
希利,帕齐,2021,《城市复杂性与空间战略》,戚冬瑾、陆熹、卓玛琪译,北京:中国建筑工业出版社。
杨瑞龙,1998,《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》第1期。
俞可平,2019,《中国地方政府创新的可持续性(2000—2015)——以"中国地方政府创新奖"获奖项目为例》,《公共管理学报》第1期。
周雪光,2008,《基层政府间的"共谋现象"——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》第5期。
周振超、黄洪凯,2022,《条块关系从合作共治到协作互嵌:基层政府负担的生成及破解》,《公共管理与政策评论》第1期。
周志忍、蒋敏娟,2013,《中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架》,《公共行政评论》第1期。
Abolafia, Mitchel Y. 2010, "Narrative Construction as Sensemaking: How a Central Bank Thinks." *Organization Studies* 31 (3).
Callon, Michel 2007, "What Does it Mean to Say That Economics Is Performative?" In Donald MacKenzie, Fabian Muniesa & Lucia Siu (eds.), *Do Economists Make Markets? On the Performativity of Economics*. Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Hampel, Christian E., Thomas B. Lawrence & Paul Tracey 2017, "Institutional Work: Taking Stock and Making It Matter." In Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence & Renate E. Meyer (eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: SAGE Reference.

Kuenzler, Johanna & Bettina Stauffer 2023, "Policy Dimension: A New Concept to Distinguish Substance from Process in the Narrative Policy Framework." *Policy Studies Journal* 51 (1).

Kuenzler, Johanna, Bettina Stauffer, Caroline Schlaufer, Geoboo Song, Aaron Smith-Walter & Michael D. Jones 2025, "A Systematic Review of the Narrative Policy Framework: A Future Research Agenda." *Policy & Politics* 53 (1).

Latour, Bruno 1984, "The Powers of Association." *The Sociological Review* 32 (S1).

—— 2005, *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.

Lawrence, Thomas B. & Roy Suddaby 2006, "Institutions and Institutional Work." In Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Thomas B. Lawrence & Walter R. Nord (eds.), *The SAGE Handbook of Organization Studies* (Second Edition). London: SAGE Publications.

Mei, Ciqi & Zhilin Liu 2014, "Experiment-Based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China." *Policy Sciences* 47 (3).

Palo, Teea, Katy Mason & Philip Roscoe 2020, "Performing a Myth to Make a Market: The Construction of the 'Magical World' of Santa." *Organization Studies* 41 (1).

Powell, Walter W. & Jeannette A. Colyvas 2008, "Microfoundations of Institutional Theory." In Greenwood Royston, Christine Oliver, Roy Suddaby & Kerstin Sahlin (eds.), *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: SAGE.

Ruebottom, Trish 2013, "The Microstructures of Rhetorical Strategy in Social Entrepreneurship: Building Legitimacy Through Heroes and Villains." *Journal of Business Venturing* 28 (1).

Seo, Myeong-Gu & W. E. Douglas Creed 2002, "Institutional Contradictions, Praxis, and Institutional Change: A Dialectical Perspective." *Academy of Management Review* 27(2).

Wedlin Linda & Kerstin Sahlin 2017, "The Imitation and Translation of Management Ideas." In Royston Greenwood, Christine Oliver, Thomas B. Lawrence & Renate E. Meyer (eds.), *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*. Los Angeles: SAGE Reference.

Zhu, Xufeng & Hui Zhao 2021, "Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China." *Policy Studies Journal* 49 (1).

Zilber, Tammar B. 2007, "Stories and the Discursive Dynamics of Institutional Entrepreneurship: The Case of Israeli High-Tech After the Bubble." *Organization Studies* 28 (7).

作者单位:西南交通大学公共管理学院
责任编辑:何钧力