

部省际联席会议的运行机制及其制度化逻辑

——基于昆山深化两岸产业合作试验区的案例分析

赵子龙 吴维旭 黄斯嫒*

【摘要】 随着改革开放的持续推进，联席会议逐渐成为政府推进重大战略或综合性项目的重要工作机制。作为联席会议的重要类型，部省际联席会议一般呈现出怎样的运行机制，其实现制度化运作需要哪些必要的推动因素？论文以制度性集体行动理论为基础，构建昆山深化两岸产业合作试验区部省际联席会议机制的分析框架，并以部省际联席会议作为研究案例，综合运用重点访谈、社会网络分析、政策文本计量分析等研究方法，分析部省际联席会议的运行机制及其实现制度化运作的基本逻辑。研究表明：第一，在部省际联席会议的府际合作模式中，其运行机制由“自下而上”政策诉求机制和“自上而下”政策制定与执行机制组成。第二，部省际联席会议各参与部门的权力关系呈现多重性；第三，部省际联席会议负有政策制定和执行的双重职责；第四，地方发展经济的动机与国家重大方针政策的长期契合，是部省际联席会议持续制度化的基本逻辑；第五，部省际联席会议机制为地方政府有限度地突破行政级别壁垒，获取超出自身行政权限的政策资源提供了结构化的机会。

【关键词】 部省际联席会议 制度性集体行动 府际合作模式 昆山试验区

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2023) 01 - 0070 - 18

一、引言

随着改革开放的持续推进，我国政府体系通过逐渐多元化的跨部门合作，

* 赵子龙，广西民族大学东盟学院/中国—东盟区域国别研究院副研究员，广西财经学院桂台协同创新发展中心兼职研究员；通讯作者：吴维旭，清华大学公共管理学院助理教授；黄斯嫒，厦门大学台湾研究院博士研究生。感谢“国家治理体系中的央地关系”会议与会专家胡颖廉教授和陈玲副教授对本文的指导，感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见和支持。

基金项目：教育部人文社会科学研究项目：“广西自由贸易试验区背景下提升中越跨境经济合作水平及路径研究”（20YJC790186），广西高等学校千名中青年骨干教师培育计划（桂教教师〔2022〕60号），国家社科基金一般项目“台湾世代政治态度变动及其对两岸关系综合效应的实证研究”（17BZZ076），清华大学文科自主科研支持专项（2019THZWLJ06）。

有效应对日益复杂的经济社会环境和重大公共事件（石晋昕、杨宏山，2019）。其中，联席会议作为跨部门合作的重要方式，具有两个显著特点：第一，集中式合作。中央部门间或中央与地方政府间的府际合作时常以联席会议的方式进行，召集相关中央部门和地方政府就重大事项进行集中协商，共同制定和执行相关政策。第二，非制度化合作。联席会议通常会针对重大事项发展过程中的新问题而择机启动“合作之窗”，并在新问题解决后完成其历史使命。

值得一提的是，通过部省际联席会议，江苏昆山深化两岸产业合作试验区（简称“昆山试验区”）实现了跨行政层级、跨部门、跨领域的府际合作，持续出台具有创新性的系列政策。相较于一般联席会议，围绕昆山试验区建设所展开的部省际联席会议呈现出明显的“自下而上”驱动与制度化合作的特征。因此，本文以昆山试验区部省际联席会议作为主要分析对象，将研究问题聚焦于昆山试验区部省际联席会议呈现出怎样的运行机制，以及多个中央部门支持昆山这一县级市发展的联席会议何以实现制度化运作。回答这些问题有助于我们更好地理解在央地科层制结构基本不变的前提下，地方政府如何通过央地联席会议路径突破既有的行政体制障碍，解决地方发展与治理问题。

二、文献综述与分析框架

（一）文献综述

1. 府际合作的特征与类型

府际合作研究的重点主要集中在中央“部部”合作、地方政府横向合作，以及央地纵向的府际合作等。在中央层面的横向府际合作中，中央层级的“部部”合作可提高中央政府各部委协作的网络化水平，进而发展为经过功能整合的大部制部门（施雪华，1997；谢庆奎，2000；曹丽媛，2013）。该类府际合作模式是以少数核心部委的紧密合作为主要内容，视所涉事务的重要与难易程度，将部门间相近或关联职权集中化（Kincaid & Stenberg，2011；张成福等，2012）。同时，“条条”间跨部门合作在一定程度上避免了政出多门的问题，利于提升中央部门的行政效率（黄萃、任弢、李江，2015）。在地方层面的横向府际合作中，地方政府及其部门之间通过降低协调成本和建立互信机制，建立了一个多部门跨领域分工协作体系（Yi et al.，2017）。通过“块块”横向府际合作，地方政府可有效整合各区域或各部门的碎片化权力，使各种权力资源在府际合作中实现优化配置，促进合作方的利益均衡，提升行政效率（王薇，2016；Chen et al.，2020）。同时，该类合作模式也通过集体行动减少府际冲突，降低

协调成本，提升参与部门的协作治理能力（锁利铭，2016）。

在纵向府际合作方面，既有的合作模式主要以央地关系为基础，围绕纵向事权划分，展开具体事务合作（房亚明，2009；McGuire & Silvia，2010；陈科霖，2015）。尽管中央政府在纵向府际合作中处于领导地位，但在财政分权背景下，地方政府会根据地方实际情况保持一定的自主性，进而呈现出嵌入自主性合作的特点（邢华，2014；王薇等，2014；朱旭峰、赵慧，2016，2018）。

2. 联席会议的特点及类型

作为我国重要的府际合作类型之一，联席会议在解决跨部门“九龙治水”等问题中发挥了独特作用。既有的相关研究主要侧重于讨论部际、部省际联席会议中的横向协同机制。首先，部际联席会议作为典型的中央“条条”横向府际合作方式，参会的中央各部门多以平等关系来协调重大事项或突发事件中不同部门的利益，最终以集体行动方式完成会议的各项议程（朱春奎、毛万磊，2015）。其中，中央相关部委领导、具体业务部门负责人和一般工作人员等不同行政层级人员共同参与联席会议，从而保证政策决策和执行的专业性与有效性（麻宝斌、仇赟，2009）。同时，参与部际联席会议的中央部门在行政级别上具有平等地位，使得联席会议的参与方得以对等协商重大事项并达成政策共识，这是此类横向府际合作的重要特征（徐艳晴、周志忍，2014）。

其次，相较于部际联席会议，部省际联席会议^①最显著的特点在于合作部门除了中央部门间的“条条”横向合作，还包含了中央部门与省级政府的“条块”横向合作（朱德米，2009）。尽管中央部委与省级政府在合作过程中行政级别对等，但在政策制定与执行过程中，由于中央部门占有政策资源的主导权，因此中央政府与省级政府间形成了业务指导与被指导的关系（周志忍、蒋敏娟，2013）。

3. 文献评述

综上所述，相关专家学者对府际合作、联席会议的特点与类型进行了比较系统的分析，但既有研究尚存在以下不足：首先，相关文献侧重于探讨横向或纵向府际合作的形式，且角度比较单一，而对解决治理难题的多层级府际合作实践缺乏更为系统的案例研究；其次，在分析联席会议的运行机制方面，既有文献侧重于研究“条条”和“条块”的横向合作类型，较少涉及包含中央部门

^① 省部协作的联席会议在官方称谓上有所差异，如太湖流域水环境综合治理、大运河文化保护传承利用工作被冠名以“省部际联席会议”，昆山深化两岸产业合作试验区、舟山群岛新区建设被冠以“部省际联席会议”。其中，只有昆山是唯一由县级市“自下而上”驱动并成功运作的省部/部省际联席会议。

和地方政府的“条块”纵向合作联席会议的运行逻辑。而本文的研究贡献在于：第一，本文从制度性集体行动理论的研究视角出发，构建昆山试验区部省际联席会议的基本分析框架，进一步扩展该理论在中国央地府际间集体行动领域的解释范围。第二，本文以昆山试验区部省际联席会议作为典型研究案例，综合运用重点访谈、社会网络分析、政策文本计量分析等研究方法，分析部省际联席会议的运行机制及其制度化逻辑。第三，在解析昆山案例的基础上，比较系统地归纳了部省际联席会议的会议驱动方式、所涉部门的类型与职能、部门间的权力关系、会议制度化特点等内容。

（二）逻辑分析框架

1. 理论基础

在联席会议等多层级府际合作的研究中，学界多运用协同治理、整体型政府、多层次治理等理论分析政府间合作的特点和形式。其中，制度性集体行动（Institutional Collective Action，简称 ICA）理论能够更为系统地分析府际合作机制所面临的困境及解决困境所可能产生的合作类型（蔡岚，2019），ICA 理论认为政府之间能够通过集体行动的方式签订政治合约，并通过政策协同的方式实现共同的行政目标，是基于集体行动带来的交易成本小于合作收益，且能将合作风险控制合理的范围之内（Feiock，2009）^①。

其中，交易成本和合作风险是导致制度性集体行动出现困境的核心因素。首先，在参与集体行动的全过程中，各个政府主体需要付出大量的成本。在参与集体行动前寻求潜在合作伙伴的过程中，单个政府主体需要付出收集信息和沟通的成本，在签订政治合约过程中需要付出让渡自主性和协调的成本，在参与集体行动后需要付出执行政治合约的成本（Feiock，Steinacker & Park，2009）。并且随着参与主体的增加和外部强制力介入程度的加深，单个政府主体所要付出的交易成本升高，从而提高集体行动的机会成本（锁利铭等，2016）。其次，各个政府主体在外部强制力介入程度不深的条件下参与集体行动时，可能会由于利益分配不均、参与主体退出、协调成本过高等原因，导致集体行动的合作风险升高（崔晶和汪星熹，2020）。

基于集体行动面临交易成本高和合作风险大的困境，ICA 理论提出了缓解合作困境的机制。该机制从外部强制力介入程度和集体行动复杂程度两个维度提供了 12 种集体行动机制，这使得不同的模式在降低交易成本和缓解合作风险方

^① 合作收益包含了集体性收益和选择性收益，其中集体性收益包括溢出效应、内部性外部化、规模经济等，选择性收益包括社会资本、信任、声誉等。

面呈现出不同的特点 (Feiock, 2013)。其中, 参与集体行动的政府部门越多, 跨行政层级程度越深, 则该集体行动的交易成本越高, 同时外部强制力的干预程度越高, 越能降低集体行动中的合作风险 (戴亦欣和孙悦, 2020)。但由于参与合作的政府部门没有签订具有明确权利和义务的合作契约, 如果参与方认为该集体行动所带来合作收益小于交易成本, 则可能相对自主地退出集体行动, 从而导致该类集体行动不具有约束性和强制性, 产生较高的合作风险 (Feiock, 2007; 锁利铭、廖臻, 2019)。

2. 概念界定

本文基于府际合作相关理论和部省际联席会议的特点, 以及 ICA 理论的相关内容, 构建了部省际联席会议机制的基本概念: 中央政府为解决重大公共治理事件或完成综合性项目, 授权联席会议的组织部门召集相关中央部门和地方各级政府, 在对地方基层政府呈送的政策诉求进行联席讨论的基础上, 联合出台新政策, 并由相关中央部门支持地方基层政府执行政策的集体工作机制 (周志忍、蒋敏娟, 2013)。

3. 分析框架

本文基于 ICA 理论及相关研究 (司林波、张盼, 2022), 建构了部省际联席会议运作机制的分析框架。本框架的具体内容如图 1 所示。

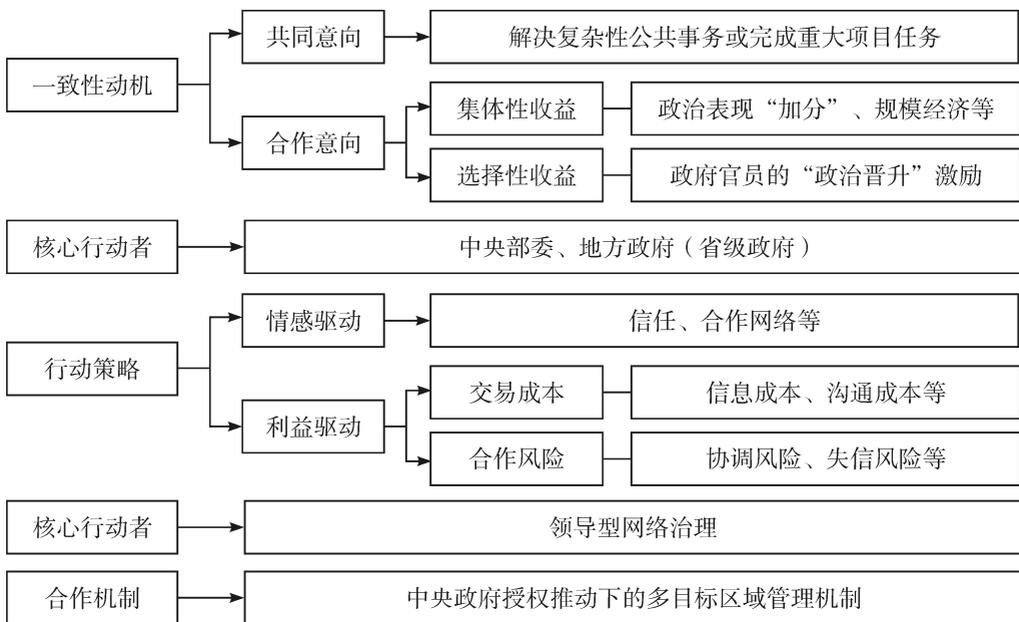


图 1 部省际联席会议逻辑分析框架

资料来源：作者自制。

第一，一致性动机。部省际联席会议参与部门的一致性动机是为了解决复杂性公共事务或完成重大项目任务，该一致性动机的实现需要满足共同意图和合作利益两个先决条件。首先，解决复杂性公共事务或完成重大项目任务是各政府参与部门的共识。解决复杂性公共事务或完成重大项目任务具有重要的“讲政治”意义，且只能由中央部委和省级政府通过省部合作方式才可有效解决。其次，参与部省际联席会议的政府部门能够获得合作收益。ICA理论将合作收益分为集体性收益和选择性收益两种收益类型，本文案例中的集体性收益主要体现于参与部门积极响应中央对台“以经促政”的战略目标，是政治表现上的“加分”，选择性收益主要体现于参与部门官员的“政治晋升”激励。

第二，核心行动者。中央部门和地方政府是部省际联席会议的核心行动者。部省际联席会议通常是由国务院批准设立，并授权相关中央部门牵头筹备和召开联席会议，横向协调各中央党政部门参与其中并提供必要的政策资源。在部省际联席会议中，省级政府扮演承上启下的角色，承担向中央部委呈交联席会议支持政策草案和配套提供或落实政策红利的责任。当涉及切身利益时，地方基层政府一般会积极准备政策草案，并在上级政府的支持下贯彻落实中央专项政策。

第三，行动策略。部省际联席会议的行动策略主要由两种方式组成。第一种方式为情感驱动。各参与部门经由联席会议下的跨部门合作，逐渐形成共同解决难题的合作网络，并加深部门间的信任关系。随着联席会议的定期召开，这种以合作网络和信任关系建立起来的情感驱动，促进了制度性集体行动目标的达成。第二种方式为利益驱动。只有基于“合作成本小于合作收益”原则所建构的部省际联席会议合作机制，才能稳定且有效地降低特定政策形成与实施的集体交易成本和合作风险，进而实现或扩大各参与部门的总体合作利益。

第四，宏观结构。部省际联席会议机制整体呈现领导型网络治理的结构特点，即该机制的实际运作是以中央部门和地方政府为核心，参与部委的位阶比较平等。在此制度性集体行动中，地方政府多扮演政策方案供给与具体政策执行的角色，但其自身“自下而上”的政策推动会非常积极活跃。

第五，在缓解制度性集体行动困境中，部省际联席会议多采取类似多目标区域管理（multi-purpose districts）机制（Feiock, 2013），该机制是由国务院指定相关中央部委来设计与协调政府间政策网络的开发与管理（Provan & Patrick, 2008），以解决特定区域的复杂性公共事务或重大项目工程，例如昆山试验区虽然“锁定”于昆山这一县级市^①，但中央赋予试验区“先行先试”的使命与高

^① 昆山试验区在2013年设立初期的国务院批复区域范围包括昆山市内的国家级、省级开发区，2020年国务院批复同意扩大昆山试验区范围至昆山全市。

要求，使其政策需求或政策目标涉及诸多政策领域^①。相对应地，参与其中的中央部门与省市级政府机构的多元性与合作政策领域也远超单一政策范畴。

三、研究设计

（一）研究对象

国务院于2013年批准设立昆山深化两岸产业合作试验区部省际联席会议（简称“昆山试验区联席会议”），其主要目的是解决昆山试验区发展过程中所面临的系列重大问题。选择昆山试验区联席会议作为本文重点研究对象的主要原因在于：该会议是典型的部省际联席会议，且所涉行政层级与参与部门的专业职能范围都是目前最为复杂的府际合作方式^②。同时，由于每年联席会议所涉政策领域有所差异，参加联席会议的中央部门在12—28个之间，基本涵盖了联席会议框架下的多种府际合作类型。虽然昆山试验区部省际联席会议是一个典型且独特的案例，但可为其他地方政府提供一定的政策启示，包括但不限于如何利用并扩大央地府际关系中的合作与信任网络，将地方发展需求纳入国家政策议程，进而解决央地科层结构下信息不对称的问题。

（二）研究方法

本文在单案例分析部分使用三种具体研究方法。第一，重点访谈。笔者团队在2016—2021年间分别对相关中央部门和参与联席会议的昆山政府相关部门工作人员，以及昆山台资企业负责人进行重点访谈。同时，笔者也在2019年对昆山试验区部省际联席会议的政策征求意见会议进行了全程参与式观察。第二，社会网络分析。本文使用Gephi软件对昆山试验区联席会议政策制定过程中的府际合作程度进行可视化分析，运用节点数、连接线、网络密度、直径、平均路径长度等指标测度^③呈现府际合作的紧密程度（曾润喜、朱迪，2019）。第三，

① 昆山试验区的发展具有多目标、多任务属性，包括但不限于台资产业集聚、平台建设、两岸服务业合作、两岸货币结算与借贷投资、财税支持、内销便利化、科技研发与中介等。

② 昆山试验区部省际联席会议参与方的行政层级跨越了中央部门、省政府（厅局）、地级市政府（局处）与县级市政府。

③ 节点数：衡量参与府际合作的部门的数量，节点数越多代表参与府际合作的部门数越多；连接线：衡量部门间合作的次数，合作的次数越多，连接线的数量越多；网络密度：衡量部门之间的合作紧密程度，数值越大表明合作程度越紧密；直径：衡量两个部门之间合作的最大距离；平均路径长度：两两节点之间的平均距离。

政策文本计量分析。本文对历次昆山试验区联席会议出台的政策文本具体条款进行整体性分类，系统梳理各领域政策的分布比重，并分析重点政策条款的实施情况，以考察其政策创新的效果（黄萃、赵培强、苏竣，2015）。

（三）数据收集

相关数据收集工作包含两个方面的内容。首先，本研究在2016—2021年对昆山市相关部门负责人员、台商进行重点访谈25人次，并对国家发展和改革委员会（简称“国家发改委”）、商务部、国务院台湾事务办公室（简称“国台办”）参与联席会议的相关司局工作人员进行了8人次访谈。同时，通过国家发改委、江苏省发改委、昆山市发改委网站及昆山日报等网站，收集整理省部级官员关于昆山试验区联席会议的相关讲话内容。其次，本文对调研所得的9次昆山试验区部省际联席会议纪要所列具体参与部门、所出台政策，以及每一项政策所涉及的负责部门进行了分类和归纳。

四、案例分析

（一）昆山试验区部省际联席会议设立的缘起

自1990年初，苏州昆山市大力吸引台资企业落地发展，通过自身行政体制改革与不断积极地向上争取政策红利，为台资企业集聚昆山创造了良好的营商环境。经过30年的发展，昆山已经成为两岸产业合作的标杆城市，聚集了大陆1/9的台商投资，并连续17年蝉联全国百强县之首。但受限于其自身县级市的行政级别，昆山党政系统一直致力于为其台资产业的高质量稳定集聚发展，寻求超出其行政权限的政策资源与渠道，包括充分利用中央领导视察昆山、“勤跑部委”等方式。其中，在2011年11月，时任国务院总理温家宝视察昆山市时，昆山获得昆山试验区与部省际联席会议获批的“机会之窗”。温总理提出要给予昆山台资企业更多的政策支持，指示后续由中央相关部门与江苏省人民政府、苏州市人民政府、昆山市人民政府共同推动设立昆山试验区，并建立昆山试验区部省际联席会议机制。

（二）昆山试验区部省际联席会议的运行机制

昆山试验区部省际联席会议“政策征集与讨论——逐级呈报——会议讨论——政策出台——政策执行”的运行过程呈现“自下而上”与“自上而下”相结合的特点（如图2所示）。

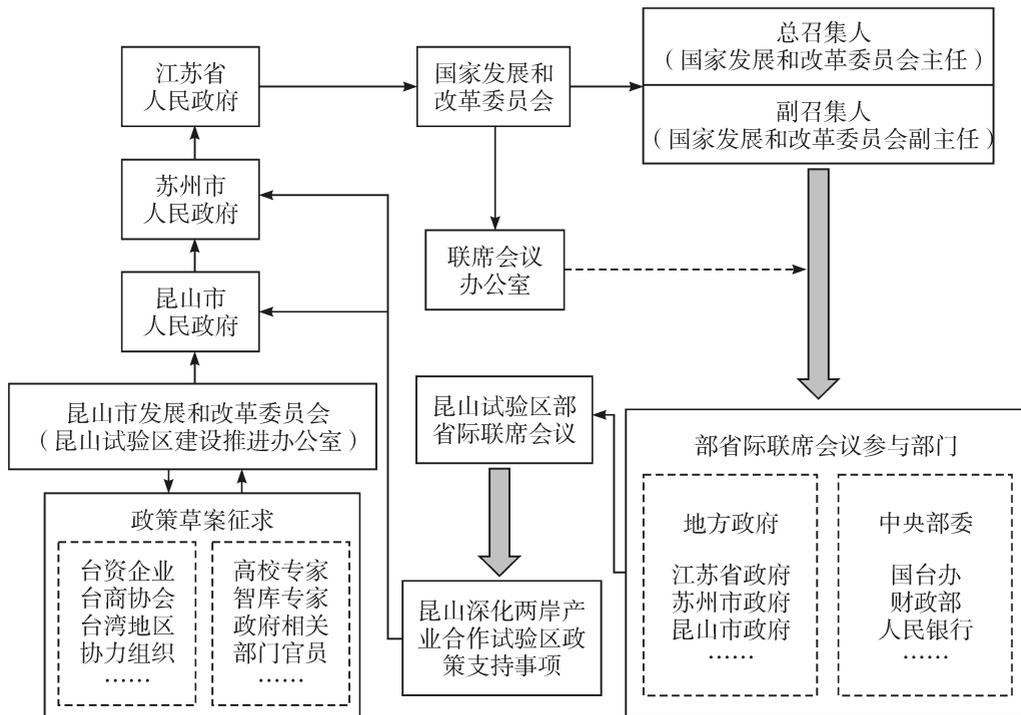


图2 昆山试验区部省际联席会议的运行机制

资料来源：作者自制。

1. “自下而上”的运行机制

昆山试验区作为国家级试验区，其所包含的政策红利效应，“除了直接使昆山受益外，还会间接外溢到苏州市甚至江苏省”（20210709 - SFG，苏州），这就激励了江苏省政府和苏州市政府在该政策提请过程中扮演协力者角色^①。因此，昆山试验区联席会议“自下而上”的运行机制呈现出“昆山市——苏州市——江苏省——国家发改委”的“条块”纵向府际合作模式。昆山市收集、整合与拟定有利于昆山试验区发展的政策“期待”，通过昆山试验区联席会议机制“自下而上”地逐级提请政策审议稿至中央层级。其中，国家发改委作为部省际联席会议的中央层级召集方，依据政策讨论稿所涉政策领域函邀其他部委办，正式召开中央部门与地方政府协商的联席会议。

具体而言，昆山市委、市政府因应昆山试验区发展的需要，常设昆山试验区推进工作办公室（简称“昆山办公室”）作为昆山试验区日常管理部门，主

^① 根据央地科层制架构，昆山市若无法借助该联席会议机制将政策诉求国家发改委进行提请，需要经历苏州市和江苏省“例行”的行政审批流程，并有可能被这两级政府以超出行政权限为由否决审批。

要负责部省际联席会议支持政策的征求意见和起草工作。该办公室通过试验区企业座谈会、专家咨询会以及向相关政府职能部门征集政策等方式，汇总关于促进昆山试验区发展和深化昆台产业合作的政策建议。昆山办公室对政策建议进行整理后形成政策审议稿，呈报昆山市政府。昆山市政府将修改后的政策审议稿逐级呈报苏州市政府与江苏省政府。江苏省政府对审议稿进行再审议后，将最新版审议稿函送国家发改委相关司局^①，并由国家发改委函送其他相关中央部委。该部省际联席会议每年商请中央部委参与的数量，取决于昆山试验区需要向哪些中央部委协调争取哪些领域的政策红利支持。在昆山办公室举行的政策征求意见会上，办公室负责人向台资企业家、北京和上海的咨询专家表示：

2021年3月以来，我们启动了第九次部省际联席会议的政策研究工作。广泛开展走访调研，……多次召开部门研讨会、专家咨询会，反复论证台企台胞提出的政策诉求，提炼形成先行先试政策措施。（20210706 - KFG, 昆山）^②

2. “自上而下”的运行机制

中央各部门与江苏省政府就审议稿所列相关政策进行充分协商，并明确各部门所对应负责的政策条款。在“部-省”层级的政策协商与制定过程中，昆山试验区部省际联席会议所确定的系列支持政策是会议参与各方合力协作的结果。就合作次数来看，联席会议已形成比较稳定的“国家发改委—江苏省政府—国台办”的“铁三角”府际合作网络，使该联席会议的运作是中央部委“部部”间和“部省”间两个政策合作网络所形成的叠加结构。该府际合作网络整体呈现出多行政层级与多职能部门紧密协作的特点。

具体而言，第一个政策合作网络是中央部委与江苏省政府的合作。在联席会议召开期间，江苏省政府与中央部委经过协商后，共同提供试验区发展所需的支持政策，使“部-省”间在宏观层面呈现出横向合作的特点。虽然江苏省政府对其下属的昆山市具有一定的政策供给能力，但若没有中央相关部委在特定领域的授权或放权（如在税收、金融、海关等领域），江苏省对昆山市的政策供给范围或力度会受到明显限制。在试验区部省际联席会议的政策过程中，江苏省政府层级实际上并不直接参与其中具体政策的操作，关于试验区发展所需领域的具体政策，多是由省政府其下各厅局处来研拟与运作。在此部分，中央部委中的相关局处与对口的江苏省政府相关厅局处进行业务上的对接联络，这是一种专项政策领域的中央-地方政府机构间的指导与被指导关系。

^① 其中，由于涉台归口管理原则，国家发改委外资司（港澳台办）发挥了比较积极的作用。

^② “20210706”表示访谈日期是2021年7月6日；“KFG”表示访谈部门的缩写下同。

现出中央对试验区联席会议涉台事务的充分支持。国台办与国家发改委合力横向协调各相关中央党政部门参与联席会议并提供必要的政策资源，以保证联席会议的部门参与程度与会议品质（20200914 - FGW，北京）。在会议期间，各部门对政策草案进行充分协商后，最终形成政策会议纪要，列出各部门关于昆山试验区的具体支持或优惠举措。苏州市政府和昆山市政府作为该会议纪要的具体政策执行部门，在联席会议结束后，对接相关中央部委的具体业务司局，落实各类政策支持事项。

（三）昆山试验区获得的政策支持情况

由于中央层级的正式会议时间有限，中央部门及其下属司局处一般会根据江苏省呈报上来的昆山版政策“菜单”进行前期研究，并进行选择性授权或放权，即各个中央部委酌情对江苏省上报的政策目录进行“点菜”，但不会超出政策“菜单”的范围。历次昆山试验区部省际联席会议通过纵向和横向府际合作，共制定了涉及两岸产业合作、台资产业转型升级平台建设、金融创新等10大领域共计134项优惠政策。其中，金融创新类政策是联席会议出台数量最多的政策类型，共计32条，占有政策的23.88%；其次为贸易便利化和两岸产业合作类政策，分别出台23条与20条，占有政策的17.16%与14.93%。通过部省际联席会议，昆山试验区获得了一系列具有地方试验性质的新政策，如支持台资银行申请在昆山试验区设立营业性机构、企业增值税一般纳税人资格试点、支持昆山试验区台资企业集团内部人民币跨境双向借款业务试点等远超一般县级市可获取的创新性政策资源。

同时，昆山试验区部省际联席会议所提供的系列政策红利，整体上为昆山试验区的发展和昆山对台工作提供了中央特许的政策保障与支持，持续促进昆山的台资电子产业制造集群的发展，减少了阻碍外向型台资经济发展的行政壁垒，优化了昆山的营商环境。

借助试验区，昆山在金融方面做出很多亮点，其他政策都受制于行政级别。比如，（福建）平潭还有15%的企业增值税；再如，人才政策、人才个人所得税等等。（20170829 - KJR，昆山）

特别是在中美贸易摩擦、外向型产业出口贸易环境恶化的背景下，联席会议及时向昆山试验区内企业提供了转型发展所需的重要政策支持。例如，企业增值税一般纳税人资格试点政策突破了原有“境内关外”的海关监管限制，使试验区内企业通过一般纳税人身份获得“关内”待遇，并抵扣国内增值税的相应税金。这项政策直接“降低了昆山试验区内台资企业进入大陆市场销售的阻力，减缓了企业由于国外市场需求下降所带来的经营压力”（20211115 - GTB，

北京)。不可否认，近10年昆山台资产业集群的稳定集聚及其良好的经济绩效表现，也是昆山试验区部省际联席会议制度性集体行动存续的动力之一。

昆山试验区设立部省级联席会议，每年基本能获批一些优惠政策，第三次突破了昆山综合保税区（综保区）的发展瓶颈。……鼓励本地产业本地清关，给予企业“一般纳税人资格”才能做内销，不通过境外、直接进行内销。（20160618 - KJR，昆山）

（五）昆山试验区部省际联席会议得以制度化的基本逻辑

昆山试验区部省际联席会议与其他类型联席会议的重要差异在于，如此纵向跨越四个行政层级，且中央多个部委集中为特定县级市挹注资源的联席会议能够持续且制度化地举行。如前文所述，昆山试验区部省际联席会议已经形成稳定的多层级政府部门间的制度化协商机制，而其他类型的“省部”或“部部”联席会议多为非连续性或低度制度化的遇事协商机制。昆山试验区联席会议得以制度化，是大陆对台工作的基本方针与昆山推动经济发展的作为相契合的结果。

1. 政治逻辑：大陆对台工作的基本方针

地方政府向中央争取政策支持往往要展现出地方政府诉求目标与中央方针政策与战略需求的契合性。两岸经济与产业的稳定合作是实现两岸关系和平发展与未来国家统一的重要内容与路径。昆山试验区通过部省际联席会议向上争取昆台产业合作的政策红利，吸引大量台商直接投资，十分契合中央对台“以经促政”的基本工作方针。

昆山试验区部省际联席会议本身是由国务院批复设立，并由国家发改委召集执行，具有很高的组织合法性。在此联席会议架构下，中央各部门积极响应党中央、国务院对台工作的基本方针，持续支持昆山台资经济的稳定与发展，这是本部门与中央政策保持高度一致的政治加分表现。江苏省各级地方政府通过联席会议机制积极上呈涉台政策方案，也是对中央对台工作基本方针的地方性响应，如此可获得“政治晋升锦标赛”和上级政府相关工作考核的“先机”，这也是中央部门与地方政府共同推动昆山试验区部省际联席会议制度化的政治动机（赵子龙、何明帅，2020）。

2. 经济逻辑：地方政府推动经济发展的动机

地方政府的行为逻辑主要围绕如何推动地方经济发展而展开，昆山亦不例外。在改革开放进程中，台资经济发挥了重要且独特的作用。习近平总书记曾表示“祖国大陆的发展，功劳簿上要记上我们台胞台企的一笔”（刘结一，2018）。在推动两岸“你中有我，我中有你”的产业链融合进程中，昆山历任

党政官员擅长利用中央对台经济工作的要求，不间断开启“政策诉求之窗”，持续性推动昆山经济融合（赵子龙，2021）。

在改革开放初期，作为农业县的昆山在苏州市下辖区县的经济排名中处于末流。昆山以1985年自办全国首家县级经济开发区并努力争取中央认可为开端，破除经济发展过程中的行政壁垒成为昆山历任党政主政官员推动地方经济发展的基本共识，尤其是昆山政府通过持续不断地建构央地关系网络，向上级政府和中央部门积极争取了诸多超出自身行政权限的政策优惠。其具体体现在如下三个方面。

第一，昆山有计划地长期“勤跑部委”。昆山将推动地方经济发展与中央对台政治经济逻辑进行“无缝对接”，与苏州市一起积极争取中央部门将对台经济试点优先“落户”昆山，使昆山升级为大陆对台经济工作的国家级试验区。同时，昆山党政机构积极利用中央部门（司局）负责人每年考察昆山“典型”的机会，与中央部门相关负责人和工作人员建立长期良好的业务互动与政策沟通关系，并与主要中央部门建立了较为密切的沟通机制。例如，昆山市政府有意识地以业务学习名义，将本地干部派遣到对口的中央部门进行借调工作（20200925 - KFG，昆山）。

第二，昆山党政官员善于把握国家领导人视察昆山的积极争取政策支持。国家领导人数次视察昆山时，昆山主要官员敢于当面争取中央领导的“首肯”政策支持，包括昆山国家级出口加工区获批、上海地铁延伸至昆山花桥镇、昆山试验区获批等（赵子龙，2021），均有国家领导人在昆山视察时做出相关指导或指示的加持。

第三，昆山党政部门积极利用第三方力量做央地沟通工作。昆山党政部门注重寻求与昆山有“亲缘、地缘、业缘”关系的著名专家学者、退休高级官员来协助其研拟发展政策，争取中央部门的关注与支持。例如，在1980年代末，时任昆山市市长吴克铨利用向时任全国人大副委员长费孝通汇报昆山乡镇经济与自费创办开发区情况的机会，寻求费教授支持昆山自办经济开发区的“转正”和“升格”，费教授随后以全国人大提案方式，助推了昆山自费开发区得到中央认可的进程（吴克铨，2010）。

因此，昆山试验区部省际联席会议机制能得以制度化，在很大程度上是地方经济发展逻辑契合中央对台政治经济逻辑的结果，也是昆山基于自身台资产业集聚的特殊优势进行长期经营的结果。尽管昆山试验区设立的目的是推动两岸（昆台）产业合作，部省际联席会议的“政策红利”也是围绕昆山试验区台资经济发展而产生，但实质上昆山全境的经济极大大地受益于试验区联席会议“政策红利”的正外部性，诸多中央特许的专项政策也直接巩固了昆山在大陆范围中的台资经济“高地”优势。

五、研究结论

本文以昆山试验区部省际联席会议机制为研究案例，通过重点访谈、社会网络分析、政策文本计量等研究方法，分析昆山试验区部省际联席会议的运行机制及其制度化逻辑。虽然昆山试验区部省际联席会议所指向的目标领域具有涉台特色，但该机制的经验值得其他地方政府以及部分中央部门借鉴学习。基于以上分析，本研究得出如下相关结论。

第一，部省际联席会议府际合作的运行机制大致由“自下而上”政策诉求机制和“自上而下”政策制定与执行机制组成。由于我国央地关系内含复杂的“条块”结构，地方政府在应对重大公共治理事件的过程中往往需要与上级政府机构（含中央部门）进行繁复的政策争取。特别是这种“自下而上”的政策争取方式，往往会呈现一定的分散性与不确定性，容易耗费大量行政资源，进而出现政府间集体行动的机会成本高与合作风险大的困境。此时，部省际联席会议的府际合作则通过相对制度化的中央部门间横向府际合作以及中央部门与地方政府纵向府际合作的叠加结合，在一定程度上整合了多行政层级与多专业职能部门的政策资源，有助于实现复杂治理问题的解决。

第二，部省际联席会议各参与部门的权力关系呈现多重性。具体而言，这种多重性权力关系包含三种不同的类型：一是中央部门间对等协商的权力关系。在联席会议框架下的中央各部门基本处于同一行政层级，可以对等协商方式展开合作。二是虽然多数中央部委与省级政府的行政级别同为省部级，但由于中央部门占据高位政策资源，中央部门的相关司局处与省级政府下属厅局处之间存在对口政策领域的指导与被指导的关系。三是中央部门与省以下地方政府，以及省政府与省以下地方政府在行政级别上呈现明显的上下级关系，中央部门可利用自身行政资源和权力优势，在宏观层面指导省以下政府开展工作（朱德米，2009）。

第三，部省际联席会议负有政策制定和执行的双重职责。部省际联席会议除了整合各参与方的政策资源以制定相应政策外，还肩负推动各中央部门和省级政府落实政策资源供给，以及督促地方政府有效执行相关政策的职责。具体而言，部省际联席会议体现了以“地方政府启动，中央部门授权”为特点的央地关系。地方政府“自下而上”的政策诉求为部省际联席会议开启“会议之窗”，昆山试验区联席会议的政策过程体现出，具有主动性的地方政府在中央表态原则性支持的基础上，积极推动上级政府与中央部门围绕具体政策领域展开跨部门合作。

第四，地方发展经济的动机目标长期契合国家重大方针政策，是部省际联席会议得以制度化的基本逻辑。通常情况下，部省际联席会议机制是应对重大治理事务和服务特定区域发展而产生的，并在相关任务完成后也就完成了历史使命。而当该联席会议是服务，如“实现国家统一”等特定且长期性的高阶政治目标时，部省际联席会议则在中央层级便具有了长期存在的基本共识。同时，联席会议的制度性集体行动在很大程度上也是昆山地方政府发挥其主观能动性，长期经营、久久为功的结果。若没有30年的台资产业集聚与昆山整体经济发展绩效出色，就非常难引起中央对该县级市长期的特殊“关爱”。

第五，部省际联席会议机制为地方政府有限度地突破行政级别壁垒，获取超出自身行政权限的政策资源提供了结构化的机会。昆山等县级地方政府若依行政层级逐级向上提请政策诉求，至少需经历地级市、省级政府的“块块”关口。而昆山试验区部省际联席会议可使地方政府获得直接向中央部门提出政策诉求的制度性“快车道”。因此，这种行政层级的突破并没有打破原有央地科层制的架构，而是特定地方政府据此可获得超出自身权限的超额“事权”（20200927 - KFG，昆山）。

参考文献

- 蔡岚 (2019). 粤港澳大湾区大气污染联动治理机制研究——制度性集体行动理论的视域. 学术研究, 1: 56 - 63.
- Cai, L. (2019). Research on Collaborative Governance Mechanism in Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: From the Perspective of Institutional Collective Action. *Academic Research Journal*, 1: 56 - 63. (in Chinese)
- 曹丽媛 (2013). 建国以来中央政府部际协调的历史演进、基本经验及启示. 南京社会科学, 3: 126 - 133.
- Cao, L. Y. (2013). The Historical Evolution, Experience and Implication of the Central Government Inter-ministerial Coordination since the Founding of PRC. *Social Sciences in Nanjing*, 3: 126 - 133. (in Chinese)
- 陈科霖 (2015). 狄龙规则与地方自治：美国的实践经验及对中国的借鉴启示. 甘肃行政学院学报, 2: 4 - 14.
- Chen, K. L. (2015). Dillon's Rule and Home Rule: Experience in United States and Its Enlightenment to China. *Journal of Gansu Administration Institute*, 2: 4 - 14. (in Chinese)
- 崔晶、汪星焘 (2020). 制度性集体行动、府际协作与经济增长——以成渝城市群为例. 公共管理与政策评论, 4: 27 - 39.
- Cui, J., & Wang, X. X. (2020). Institutional Collective Action, Inter-governmental Collaboration and Economic Growth: A Case Study of Chengdu-Chongqing Urban Agglomeration. *Public Administration and Policy Review*, 4: 27 - 39. (in Chinese)
- 戴亦欣、孙悦 (2020). 基于制度性集体行动框架的协同机制长效性研究——以京津冀大气污染联防联控机制为例. 公共管理与政策评论, 4: 15 - 26.
- Dai, Y. X., & Sun, Y. (2020). A Study on the Long-term Effectiveness of Collaborative Mechanism Based on ICA Framework: Using Collaborative Air Pollution Control in Beijing-Tianjin-Hebei as a Case. *Public Administration and Policy Review*, 4: 15 - 26. (in Chinese)
- 房亚明 (2009). 超大空间的有效治理：地方自治导向的分权？——论我国纵向府际关系的制度变革. 国家行政学院学报, 3: 91 - 94.
- Fang, Y. M. (2009). Effective Governance of Super Large Space: Decentralization Oriented by Local Autonomy? On Institutional Reform of Vertical Intergovernmental Relations in China. *Journal of China National School of Administration*, 3: 91 - 94. (in Chinese)
- 黄萃、任弢、李江等 (2015). 责任与利益：基于政策文献量化分析的中国科技创新政策府际合作关系演进研究. 管理世界, 12: 68 - 81.
- Huang, C., Ren, T., Li, J., et al. (2015). Responsibility and Benefit: A study on the Evolution of Intergovernmental Cooperation in China's Science and Technology Innovation Policy Based on the Quantitative Analysis of Policy Documents. *Management World*, 12: 68 - 81. (in Chinese)
- 黄萃、赵培强、苏竣 (2015). 基于政策工具视角的我国少数民族双语教育政策文本量化研究. 清华大学教育研

- 究, 36(5): 88-95.
- Huang, C., Zhao, P. Q., & Su, J. (2015). Quantitative Research on Policies for Bilingual Education of the Minority in China from a View of Policy Tools. *Tsinghua Journal of Education*, 36(5): 88-95. (in Chinese)
- 刘结一 (2018). 国台办主任刘结一在博鳌论坛国台办招待午餐宴上的致辞. 中国新闻网: <https://www.china-news.com.cn/tw/2018/04-11/8488634.shtml>. 2022年4月29日访问.
- Liu, J. Y. (2018). The Luncheon Speech of Director Liu Jieyi in the Reception of Taiwan Affairs Office of the State Council for Boao Forum for Asia. *www.Chinanews.com*; <https://www.chinanews.com.cn/tw/2018/04-11/8488634.shtml>. Visit at 29th Apr. 2022. (in Chinese)
- 麻宝斌、仇赞 (2009). 大部制前景下中国中央政府部门间行政协调机制研究. *云南行政学院学报*, 11(3): 51-54.
- Ma, B. B., & Qiu, Y. (2009). A Study on the Administrative Coordination Mechanism among Chinese Central Government Departments under the Prospect of Large Ministry System. *The Journal of Yunnan Administration College*, 11(3): 51-54. (in Chinese)
- 司林波、张盼 (2022). 黄河流域生态协同保护的现实困境与治理策略——基于制度性集体行动理论. *青海社会科学*, 1: 29-40.
- Si, L. B., & Zhang, P. (2022). The Realistic Plight and Governance Strategy of Collaborative Protection about Ecological Environment in the Huanghe River. *Qinghai Social Sciences*, 1: 29-40. (in Chinese)
- 施雪华 (1997). 中央政府内部行政协调的理论和方法. *政治学研究*, 2: 67-73.
- Shi, X. H. (1997). The Theory and Method of Administrative Coordination within the Central Government. *CASS Journal of Political Science*, 2: 67-73. (in Chinese)
- 石晋昕、杨宏山 (2019). 府际合作机制的可持续性探究: 以京津冀区域大气污染防治为例. *改革*, 9: 149-159.
- Shi, J. X., & Yang, H. S. (2019). Research on the Sustainability of Intergovernmental Collaboration Mechanism: Taking the Prevention and Control of Air Pollution in Beijing-Tianjin-Hebei Region as an Example. *Reform*, 9: 149-159. (in Chinese)
- 锁利铭 (2016). 面向府际协作的城市群治理: 趋势、特征与未来取向. *经济社会体制比较*, 6: 13-16.
- Suo, L. M. (2016). Governance of Urban Agglomerations Oriented to Intergovernmental Cooperation: Trend, Characteristics and Future Orientation. *Comparative Economic & Social Systems*, 6: 13-16. (in Chinese)
- 锁利铭、阚艳秋、涂易梅 (2016). 从“府际合作”走向“制度性集体行动”: 协作性区域治理的研究评述. *公共管理与政策评论*, 3: 83-96.
- Suo, L. M., Kan, Y. Q., & Tu, Y. M. (2018). From “Interlocal Cooperation” to “Institutional Collective Action”: A Literature Review on Collaborative Regional Governance. *Public Administration and Policy Review*, 3: 83-96. (in Chinese)
- 锁利铭、廖臻 (2019). 京津冀协同发展中的府际联席会议机制研究. *行政论坛*, 3: 62-71.
- Suo, L. M., & Liao, Z. (2019). Research on the Mechanism of Intergovernmental Joint Meeting in Beijing-Tianjin-Hebei Coordinated Development. *Administrative Tribune*, 3: 62-71. (in Chinese)
- 王薇、邱成梅、李燕凌 (2014). 流域水污染府际合作治理机制研究——基于“黄浦江浮猪事件”的跟踪调查. *中国行政管理*, 11: 48-51.
- Wang, W., Qiu, C. M., & Li, Y. L. (2014). Study on the Mechanism of Intergovernmental Cooperation in Water Pollution Control: Based on the Follow-Up Investigation of “Huangpu River Floating Pig Incident”. *Study & Exploration*, 11: 48-51. (in Chinese)
- 王薇 (2016). 跨域突发事件府际合作应急联动机制研究. *中国行政管理*, 12: 113-117.
- Wang, W. (2016). Research on Inter-Governmental Cooperation of Transboundary Emergency. *Chinese Public Administration*, 12: 113-117. (in Chinese)
- 吴克铨 (2010). 费孝通与昆山开发区的一段情缘. 中国民主同盟网站: https://www.mmzy.org.cn/mm_zt/ftx/jnyuzs/30852.aspx. 2021年4月29日访问.
- Wu, K. Q. (2010). The Relationship Between Fei Xiaotong and Economic & Technological Development Zone of Kunshan City. The Website of China Democratic League: https://www.mmzy.org.cn/mm_zt/ftx/jnyuzs/30852.aspx. Visit at 29th Apr. 2022. (in Chinese)
- 谢庆奎 (2000). 中国政府的府际关系研究. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 1: 26-34.
- Xie, Q. K. (2000). Intergovernmental Relations in China. *Journal of Peking University(Humanities and Social Sciences Edition)*, 1: 26-34. (in Chinese)
- 邢华 (2014). 我国区域合作治理困境与纵向嵌入式治理机制选择. *政治学研究*, 5: 37-50.
- Xing, H. (2014). The Dilemma of Regional Cooperative Governance in China and the Choice of Vertical Embedded Governance Mechanism. *CASS Journal of Political Science*, 5: 37-50. (in Chinese)
- 徐艳晴、周志忍 (2014). 水环境治理中的跨部门协同机制探析——分析框架与未来研究方向. *江苏行政学院学报*, 6: 110-115.
- Xu, Y. Q., & Zhou, Z. R. (2014). Analysis of Interdepartmental Collaboration in Treating Water Environment: A Study on Analytical Framework and Future Research Directions. *Journal of Jiangsu Administration Institute*, 6: 110-

115. (in Chinese)
- 张成福、李昊城、李丹婷(2012). 政府横向协调机制的国际经验与优化策略. 中国机构改革与管理, 5: 11-14.
Zhang, C. F., Li, H. C., & Li, D. T. (2012). International Experience and Optimization Strategy of Government Horizontal Coordination Mechanism. *China Public Sector Reform and Management*, 5: 11-14. (in Chinese)
- 赵慧(2018). 社会政策创新与福利理念趋异: 基于纵向政府间关系的视角. 公共行政评论, 11(5): 138-157.
Zhao, H. (2018). Social Policy Innovation and Divergence of Welfare Concepts: A Perspective of Vertical Intergovernmental Relations. *Journal of Public Administration*, 11(5): 138-157. (in Chinese)
- 赵子龙(2021). 复合型台商政策与大陆台资企业发展(博士学位论文). 清华大学.
Zhao, Z. L. (2021). Composite Policy of Taiwan's Investors and the Development of Taiwan-funded Enterprises in Chinese Mainland (Dissertation). Tsinghua University. (in Chinese)
- 赵子龙、何明帅(2020). “惠台争先赛”: 大陆惠台政策扩散之时空演进与路径. 中国大陆研究, 63(4): 81-116.
Zhao, Z. L., & He, M. S. (2020). “Competing for the Lead of Preferential Policy Innovation”: The Evolution Preferential Policies of Mainland China for Taiwan from the Perspective of Policy Diffusion. *Mainland China Studies*, 63(4): 81-116. (in Chinese)
- 曾润喜、朱迪(2019). 政务短视频平台府际关系结构特征研究——基于公安政务抖音的社会网络分析. 电子政务, 10: 2-12.
Zeng, R. X., & Zhu, D. (2019). Research on the Structure Characteristics of Intergovernmental Relationship in E-Government Short Tiktok Platform; Based on Social Network Analysis of Public Security Administration Trembling. *E-Government*, 10: 2-12. (in Chinese)
- 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, 6(1): 91-117.
Zhou, Z. R., & Jiang, M. J. (2013). Cross-Agency Collaboration in the Chinese Government: A Narrative and Diagnosis Framework. *Journal of Public Administration*, 6(1): 91-117. (in Chinese)
- 朱春奎、毛万磊(2015). 议事协调机构、部际联席会议和部门协议: 中国政府部门横向协调机制研究. 行政论坛, 6: 39-44.
Zhu, C. K., & Mao, W. L. (2015). Coordination Committee of Agenda, Joint Conference Between Departments of Central Government and Department Agreements: A Study of the Mechanism of Horizontal Coordination Between Governmental Departments in China. *Administrative Tribune*, 6: 39-44. (in Chinese)
- 朱德米(2009). 构建流域水污染防治的跨部门合作机制——以太湖流域为例. 中国行政管理, 4: 86-91.
Zhu, D. M. (2009). The Construction of Cross-Sectoral Cooperation Mechanism Drainage Water Pollution Prevention and Control; Take Taihu Basin as a Case. *Chinese Public Administration*, 4: 86-91. (in Chinese)
- 朱旭峰、赵慧(2016). 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999). 中国社会科学, 8: 95-116.
Zhu, X. F., & Zhao, H. (2016). Social Policy Diffusion from the Perspective of Intergovernmental Relations: An Empirical Study of the Urban Subsistence Allowance System in China (1993—1999). *Social Sciences in China*, 8: 95-116. (in Chinese)
- Chen, T., Kim, H., Pan, S., et al. (2020). Implementation of Green Chemistry Principles in Circular Economy System Towards Sustainable Development Goals: Challenges and Perspectives. *Science of the Total Environment*, 716: 1-16.
- Feiock, R. C. (2007). Rational Choice and Regional Government. *Journal of Urban Affairs*, 29(1): 47-63.
- Feiock, R. C. (2009). Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3): 356-377.
- Feiock, R. C. (2013). The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, 41(3): 397-425.
- Feiock, R. C., Steinacker, A., & Park, H. J. (2009). Institutional Collective Action and Economic Development Joint Ventures. *Public Administration Review*, 69(2): 256-270.
- Kincaid, J., & Stenberg, C. W. (2011). “Big Questions” about Intergovernmental Relations and Management: Who Will Address Them? *Public Administration Review*, 71(2): 196-202.
- McGuire, M., & Silvia, C. (2010). The Effect of Problem Severity, Managerial and Organizational Capacity, and Agency Structure on Intergovernmental Collaboration. *Public Administration Review*, 70(2): 279-288.
- Provan, K. G., & Patrick, K. (2008). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2): 229-252.
- Yi, H., Feiock, R. C., & Berry, F. S. (2017). Overcoming Collective Action Barriers to Energy Sustainability: A Longitudinal Study of Climate Protection Accord Adoption by Local Governments. *Renewable and Sustainable Energy Reviews*, 79: 339-346.

责任编辑: 岳经纶