

“圈层式创新”:自贸试验区 制度创新微观机理研究^{*}

——基于苏州片区创新实践的分析

黄建洪 陈伟光

摘 要 为何自贸试验区能在短时间内涌现众多制度创新成果?以苏州片区为案例的研究表明,“圈层式创新”构成自贸试验区制度创新在微观层次的主导性叙事。基于行动者网络理论的分析发现,圈层式创新是多元行动者以圈层互动和关系调适为中轴的组织化与策略化创新行为。多元行动者以圈层互动的方式构建的行动者网络,是圈层式创新的结构基础;在核心行动者主导性策略的推动下,圈层式创新沿着问题具体化、利益相关化、征召与动员等转译阶段持续运转;多元行动者在圈层互动中的非均衡关系,决定着圈层式创新的结果会分化为授权型、合作型和整合型等多种类型。过程与结果的内在关联表明,在关系选择性调适逻辑的支配下,圈层式创新在激发创新活力的同时也存在明显的约束条件。为此,持续推动自贸试验区制度创新,应聚焦于结构、过程、机制等多维度的系统化再造和深度联动,以构筑起良性的制度成长机制和创新生态。

关键词 圈层式创新;自贸试验区;制度创新机理;行动者网络

中图分类号 207 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2024)10-0060-09

DOI:10.15937/j.cnki.issn 1001-8263.2024.10.007

作者简介 黄建洪,苏州大学政治与公共管理学院教授、博导,苏州大学东吴智库研究员 苏州 215123;
陈伟光,苏州大学政治与公共管理学院博士生,苏州大学应急管理研究院助理研究员 苏州 215123

自由贸易试验区(以下简称“自贸试验区”)是放大改革与开放取向的特殊区域,^①制度创新是自贸试验区的核心功能,其基本目标是形成可复制可推广的创新经验。自2013年上海自贸试验区挂牌成立以来,我国先后设立22个自贸试验区,相关区域累计推出数千项制度创新经验。这种创新并非自动发生、自然演化的现象,而是复杂社会行动建构的结果,其背后必然蕴含着复杂的创新机理。习近平总书记指示“要在全面总结十年建设经验基础上,深入实施自贸试验区提升战

略,勇做开拓进取、攻坚克难的先锋,在更广领域、更深层次开展探索,努力建设更高水平自贸试验区”^②。显然,理解自贸试验区制度创新的微观机理是提高制度创新质量的必然要求。

一、问题提出与理论工具

(一)问题提出

“行动者”是学界研究制度变迁问题的重要视角。^③新制度主义以行动建构为研究取向形成了“人为设计”进路,^④大体有三方面观点。其一,

^{*} 本文是国家社科基金项目“新时代中国政府职责体系优化研究”(20AZD031)、江苏高校优秀创新团队建设项目“地方政府与社会治理”(NH33710921)的阶段性成果。

在理性人的理论假设下,理性选择制度主义将制度变迁解释为行动者对低收益制度的变革行为。^⑤其二,历史制度主义认为制度变迁存在断裂均衡和渐进演化两种模式,行动者能够通过触发关键节点^⑥或“根据组织变革和技术进步作出动态调整”^⑦等方式在制度变迁过程中发挥作用。其三,社会学制度主义认为行动者是嵌入到制度中的,^⑧将行动者的策略性回应、自我反思和利益驱动等视作内生性制度变迁的重要动力来源。^⑨具体到自贸试验区制度创新领域,政府是相关学者的核心研究对象。在整体过程上,制度创新的持续发生有赖于顶层推动下的条块合作;^⑩从纵向维度看,基层部门同上级部门基于“风险—绩效”路径的多维互动,使制度创新呈现分化特征;^⑪在片区场域内,制度创新的结果受到行动者间的利益关联、核心行动者的注意力配置结构等因素的影响。^⑫

现有关于制度创新的研究富有启发性,新制度主义揭示了创新发生的“需求—行动”逻辑,而自贸试验区制度创新的相关研究则从多个角度对创新主体的多样性、过程的复杂性和逻辑的交叠性等特征加以展现。但相关研究大多关注单一行动者或将多元行动者视为抽象的整体,难以解释由众多行动者共同推动的自贸试验区制度创新的发生与演化问题。对江苏自由贸易试验区苏州片区(以下简称“苏州片区”)的田野调查表明,在发生于片区的制度创新过程中,相关政府部门、企业、社会组织乃至知识技术等主体发挥着重要作用,以片区管委会为核心的多元行动者间存在着复杂的互动关系,创新的实质是行动者间的圈层互动和关系调适。这种创新样态可以概括为“圈层式创新”模式,解构这一创新模式有助于厘清自贸试验区制度创新的微观机理。

(二)理论工具

圈层式创新以行动者之间的关系及其调适为核心关怀,因此本文以拉图尔提出的行动者网络理论为分析工具。该理论有三重维度:一是“行动者”,拉图尔认为社会是行动者实践联结的产物,根据广义对称原则可以将行动者划分为“人类行动者”和“非人类行动者”,^⑬不同的行动者

是平等且异质的;二是“转译”,指的是行动者之间的联结过程,可分为问题呈现、利益共享、征召与动员等多个阶段,^⑭各阶段有不同的关键事项;三是“网络”,网络并非技术或结构意义上的,而是对行动者联结状态的描述,行动者网络由一系列行动束、关系束织成。^⑮从实践上看,自贸试验区制度创新由多元行动者共同建构,内蕴复杂的角色差异、互动关系与实践逻辑,因此以关系探究为核心关怀的行动者网络理论能够为本文提供理论支持和分析框架。具体而言,行动者维度能够解释圈层式创新的结构基础,特别是多元行动者的角色特征与功能作用;转译维度为圈层式创新过程的具体化提供了工具,关键事项概念能够描摹行动者之间的互动图景;网络维度揭示了多元行动者间的互动关系,不同的关系外化为创新网络的特征,为分析创新逻辑提供了重要线索。

二、圈层式创新是什么:回应多层次需求的调适性创新

行动者视角下的制度创新反映的是一种“需求—行动”关系。因此,本文从需求和行动两个角度界定圈层式创新模式,需求指苏州片区的制度需求,行动指苏州片区的组织结构与行动者关系。

(一)多层次需求与行动结构

1. 多层次需求。从中央到地方的主导性政策文件规定了对苏州片区的制度需求,具体而言有三个层次。一是国家层面,中央要求苏州片区“打造全方位开放高地、国际化创新高地、高端化产业高地、现代化治理高地”,从加快转变政府职能、深化投资领域改革、推动贸易转型升级等六个方面^⑯提出了具体要求。二是省级层面,江苏省结合区域实际提出更为具体的要求,包括投资开放、贸易便利、实体经济创新发展等多方面内容。^⑰三是地市级层面,苏州市在相关文件中提出,更高水平推进双向开放、更高层次推进开放创新、更大力度推进产业升级、更高标准优化营商环境等要求。^⑱在此基础上,苏州片区根据多层次制度需求,将创新范围具体到投资自由便利、科技创新合作和生态环境治理等领域。^⑲制度需求的政策性特征决定了,制度创新必然要聚合不同层级

领域相关行动者的利益诉求。

2. 行动结构。为回应多层次制度需求,苏州片区必须构建高效的行动结构。从管理体制看,苏州片区呈现“中央-省级-地市级”的分级特征。中央层面,由商务部牵头建立“部际联席会议”制度,协调推进制度创新所涉及的权限授予、法规调整等工作。省级层面,由江苏省政府成立省工作领导小组,负责统筹推进自贸试验区建设工作、具体落实各项改革措施。地市级层面,由苏州市政府设置苏州片区的具管理架构,一方面成立市级工作领导小组,负责统筹推进苏州片区的建设工作;另一方面实行苏州片区同苏州工业园区合署办公模式,在原组织架构上增设综合协调局和制度创新局以承担相应工作。从互动关系看,管理体制和制度需求的性质决定了苏州片区管委会是制度创新的执行者和推动者,同时制度创新必然涉及多元行动者。因此,创新的活力和限度以片区管委会的执行能力为基础,也离不开相关行动者的认可和支持,特别是在科技创新、环境治理等复杂领域尤为明显。简言之,制度创新的关键在于片区管委会同相关行动者的良性互动。

(二) 圈层式创新概念的提出

就逻辑而言,自贸试验区的制度创新仍能从“需求-行动”的角度加以解释,但其需求特征、行动结构与创新过程同一般意义上的制度创新明显不同。具体而言,在纵向上,旨在满足不同层次需求的制度创新成为一种政策执行行为,片区管委会是最终执行者,而从中央到地方的不同层级政府部门都会参与到这一过程中。在横向上,以满足地方发展需求为目标的制度创新具有行动者共同在场特征,创新内容涉及试验区域的经济、社会和生态环境等领域的规则变革,这必然需要得到各个领域受这些规则影响并掌握相关权限、信息和资源的行动者的支持。在此基础上,圈层式创新可以理解为,作为政策执行者和区域管理主体,片区管委会根据具体的制度需求,选择性地同纵向、横向的相关行动者调适相互关系,在利益相容、达成共识的基础上形成新的制度安排,以增进彼此利益。“圈层”是对多元行动者互动形态的

描述,制度创新的相关行动者具有不同的诉求、资源和能力,因而处于创新网络的不同位置,并且以核心行动者为中心向外辐射式排列。圈层互动意味着,相关行动者并非“A-B-C-D”式的线性互动,而是根据制度创新的需要进行“A-B”“A-C”“A-D”等多维互动。

三、圈层式创新做什么:转译联结与多元类型^②

“圈层式创新”是多元行动者共同参与的互动与调适过程,那么如何理解这一创新模式的形成与作用?基于行动者网络理论构筑的“行动者-转译-网络”框架,本文在厘清圈层式创新结构基础的前提下,着重从运转过程和作用结果两方面分析其具体内容。

梳理苏州片区发布的制度创新案例发现,片区管委会、相关政府部门(具体包括上级部门、职能部门和其他功能区管理主体)、市场主体、社会组织和知识技术等主体共同构成制度创新的结构基础,其角色和功能如下:片区管委会是制度创新的核心行动者,具有问题识别、利益综合和过程控制等关键能力。相关政府部门是制度创新的主要行动者,能够提供制度创新必需的权限、资源和信息等各类要素,特别是上级政府掌握着制度创新的剩余控制权和考核评价权。市场主体是制度创新的主要行动者,绝大部分制度创新源于对市场需求的回应,市场主体具有问题表达功能和在部分问题上提供解决方案的能力。社会组织在特定领域和问题上具有不可替代的专业能力和协调弥合功能,是主要行动者。知识技术具有整合资源、优化机制和提高效率等功能,在制度创新中能够增强行动者能力乃至直接促成相关创新,是共同行动者。

(一) 转译联结:圈层式创新的运转过程

根据“转译”维度,圈层式创新可以分为“问题具体化”“利益相关化”“征召”“动员”等不同阶段,核心行动者必须根据各阶段的关键事项采取不同的策略,以联结相关行动者推动制度创新(见下图1)。

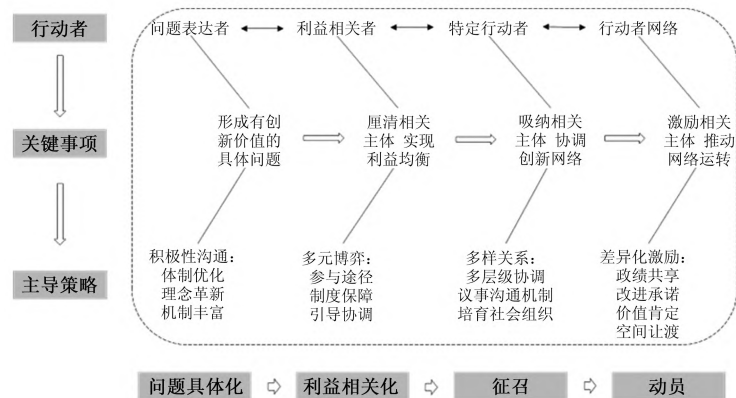


图1 圈层式创新网络的转译过程及其策略(根据资料自制)

1. 问题具体化阶段:积极沟通策略。制度供需错位是制度创新的起点,具体表现为制度缺失、不适应和低效率等。就此而言,新制度是针对特定问题提出的解决方案,因此构建具有创新价值的问题是制度创新的开端。这要求核心行动者整合场域内的信息,将个体需求具体化为行动者共同感知的制度问题。在苏州片区的制度创新中,片区管委会采取积极的沟通策略以把握其他主体的需求,具体包括三方面。一是体制优化,构建“政经双线”管理体制,实现对经济发展和社会民生事务的“界分治理”。^②二是理念革新,在亲商爱商、顾客导向、服务为先的行政理念下,从市场和社会的角度感知一线需求。三是机制丰富,以实地调研、高端论坛等机制,有效地促进问题流、信息流的交汇,打开制度创新之窗。

2. 利益相关化阶段:多元博弈策略。只有在同制度问题的利益关联清晰紧密的情况下,核心行动者才可能推动多元行动者在创新中投入注意力和资源。“制度创新意味着形成共识,没有共识就没有创新”,^②共识本质上是行动者间的利益均衡状态。这要求核心行动者在构建具体问题的基础上厘清利益主体,推动形成清晰稳定的利益关系。面对利益诉求分化的多元行动者,片区管委会必须采取多元博弈的策略才能最大限度地消除矛盾、构建共容利益。具体而言,一是通过构建平台、完善机制,为多元行动者的博弈行为提供有效的参与途径和制度保障;二是加强引导和协调,避免博弈向零和方向发展,通过利益的满足、交换

与补偿等方式实现良性博弈。

3. 征召阶段:多样化关系构建策略。征召是在问题具体化和利益均衡实现后,核心行动者将创新的相关行动者吸纳到网络中的过程。^③在召集利益相关者的同时,征召也鼓励任何具有创新能力的行动者加入创新网络。这要求核心行动者进一步明确制度创新的能力和资源需求,在相关行动者间建立密切的行动网络。从苏州片区的实践看,构建多样化关系是片区管委会征召其他行动者的重要策略。一是开展多层次协调,通过加强请示汇报和部门合作,有力促进上级部门、职能部门等参与制度创新。二是构建专门的议事平台,构建“自贸区客厅”等专门探讨制度创新事宜的平台,形成伙伴型的政企社关系。三是培育社会组织,通过购买专业服务、鼓励行业协会建设和发展中介组织等方式,同社会组织建立多领域的合作关系。

4. 动员阶段:差异化激励策略。在创新网络已经完成问题构建、主体明确和关系协调等工作后,需要动员相关行动者发挥功能,实现创新网络从静态建构向动态运行的转变。该阶段要求核心行动者根据创新主体的不同属性,采取差异化的激励策略使行动者充分发挥对制度创新的推动作用。在苏州片区,片区管委会的差异化激励策略表现为以下方面:首先,以政绩共享的方式吸引上级部门、职能部门和其他功能区管理主体为制度创新投入权限、信息等资源。其次,给予市场主体关于营商环境优化和效率提高的可置信承诺,并

辅以相应的制度保障和政策支持,鼓励企业表达制度需求、探索创新方案。最后,肯定社会组织在特定领域的公共价值,并提供一定的资源和空间,供社会组织发挥专业能力。

(二)多元类型:圈层式创新的作用结果

圈层式创新模式的关键在于核心行动者与不

同圈层行动者的互动是非均衡的。依据不同的互动维度,这一网络的主要关系束大致可以分为行政关系、政市关系、政社关系与工具性关系,进而形成授权型、合作型、整合型、参与型和联动型等不同类型的制度创新成果(见表1)。

表 1 苏州片区制度创新的多元类型(根据资料自制)

创新类型	典型案例	互动维度	主导性关系
授权型	知识产权质押创新创业债	片区管委会-上级部门	层级性行政关系
合作型	生物医药全产业链制度集成创新	片区管委会-职能部门	合作性行政关系
整合型	全生命周期政务服务模式	片区管委会-知识技术/下级部门	工具性关系 层级性行政关系
参与型	环境管理合作伙伴计划	片区管委会-市场主体/社会组织	政市关系 政社关系
联动型	虚拟空港	片区管委会-其他区域管理主体	联动性行政关系

1. 授权型制度创新。授权型制度创新指,在既有的管理体制和授权模式下,片区管委会必须在争取上级部门的支持和授权后,才能推进空白领域的制度创新。一方面,上级部门和片区管委会存在委托代理关系,前者掌握剩余控制权和考核评价权,后者具备制度创新的实施责任和权限。这意味着上级政府部门是权限、合法性等创新要素的重要来源,而片区管委会必须通过“向上报”“向上争”等方式寻求支持。^{②9}另一方面,片区管委会由多层级政府授予创新权限,但在金融、外资等管制严格的领域,权限供给往往是不足的。同时,相关权限属于事前授予,而创新需求则在事中产生,由此形成了制度创新权限供需的时空错位。在此情况下,片区管委会必然要根据实际需求向上级部门申请更多的授权。

2. 合作型制度创新。合作型制度创新指,在专业分工的权力格局中,职能部门掌握具体领域的资源和权限,片区管委会只有与相关部门密切合作才能推进跨领域的制度创新。从苏州片区的实践看,合作型制度创新有三种表现。一是事项协作,根据创新需求将相关事项分配给职能部门研究执行,如“全国电子劳动合同标准”中,要求市人社局参与企业调研和标准制定。二是权限配合,以职能部门的权限推动制度创新,如“保税检

测区内外联动模式”中,同海关等部门合作推动检测产品入关审批程序简化。三是联合申请授权,利用职能部门的纵向关联增强授权的成功率,如“生物医药全产业链集成创新”中,联合外管局等成功向上申请六项权限。

3. 整合型制度创新。整合型制度创新指,片区管委会依照现实需求,通过整合创新要素乃至相关主体以实现制度创新。在苏州片区,则包括三方面的整合。一是数据整合,如“全生命周期政务服务”中,将行政审批、劳动监管等具体领域的数据整合入统一的系统,为政府流程再造和政务服务优化提供数据支持。二是平台整合,将各领域的功能性平台纳入统一的管理系统,有效解决企业现实需求、提高公共服务质量,如“融驿站”等平台。三是部门整合,为适应创新需要、提升创新能力,对组织架构进行合并部门、增设部门等调整,如制度创新局、综合协调局等。

4. 参与型制度创新。参与型制度创新指,市场主体和社会组织在片区管委会的主导下参与制度创新,可分为强参与和弱参与。强参与表现为市场主体或社会组织在自身的运转过程中形成新的制度,在政府部门的指导下转化为创新经验。如“环境管理合作伙伴计划”等案例中,企业承担环境治理的主体责任,社会组织发挥监督责任落

实和弥合关系罅隙的作用。^⑤弱参与指,市场主体和社会组织的主动性较低,仅通过表达自身的利益诉求和现存问题,在制度创新中发挥一定的辅助支持作用。除却部分政府内部组织和工作调整,市场主体和社会组织以问题表达和专业能力等形式参与了绝大部分制度创新活动。

5. 联动型制度创新。联动型制度创新,即苏州片区同其他各类特殊功能区共同推出创新举措、交流创新经验。这主要表现在两方面:一是同高级别功能区协作。不同类型的功能区在发展目标、政策设置与职责权限等方面存在差异,在自身权限不足的领域进行制度创新时,苏州片区可以通过协作获取制度创新的相关资源。二是创建联动创新区。联动创新区能够优先复制推广自贸试验区的制度创新经验并获得相关领域的经济社会管理权限,这一模式有效推动了更广泛区域的制度创新活力。^⑥

创新网络由主要关系和次要关系构成,多重关系对网络的建构和运转是不可或缺的,但主要

关系的性质决定着制度创新的类型。主要关系的形成是核心行动者根据创新需求主动选择的结果,同时受其能力限制。也就是说,制度创新类型的生成和转换具有情境性,要视具体需求和能力限度而定。

四、圈层式创新怎么样:实践逻辑与价值限度

作为特殊的创新模式,圈层式创新蕴含着独特的实践逻辑。同时,相比于其他创新样态,圈层式创新因其生成路径和作用机理的不同而具有能动特征,这突出该创新模式重要价值的同时也揭示了其存在明显的约束条件。

(一)圈层式创新的实践逻辑

1. 实践逻辑的维度解释。从圈层式创新的转译过程出发,我们认为以多元互动为基础的关系选择性调适逻辑支配着圈层式创新,并提炼出问题清晰度、利益相关度、协调难度与激励强度等维度来分析这种逻辑的表现与影响(见表2)。

表2 圈层式创新模式的四重作用维度(根据分析自制)

创新阶段	影响维度	划分标准	影响表现	相关性
问题具体化	问题清晰度(a)	问题属性	低(a ₁) 中(a ₂) 高(a ₃)	正相关
利益相关化	利益相关度(b)	利益赋予	低(b ₁) 中(b ₂) 高(b ₃)	正相关
征召	协调难度(c)	异质性行动者数量 特定行动者征召成本	低(c ₁) 中(c ₂) 高(c ₃)	负相关
动员	激励强度(d)	固有激励 额外激励	低(d ₁) 中(d ₂) 高(d ₃) 失效(d ₄)	正相关

其一,问题清晰度。问题越清晰明确,相关行动者的认知和注意程度越高,越有利于开展制度创新。问题属性是该维度的核心指标,在控制其他变量的情况下,单领域、流程性问题容易聚焦,而跨领域、体制机制性问题则难以具象。其二,利益相关度。这一维度由两方面组成,一是对利益相关者的识别,理性且偏好外化的行动者,其利益诉求更容易识别;二是利益关联的建立,这需要核心行动者投入一定的精力和资源,涉及“成本-收益”的计算。其三,协调难度。协调包括吸纳行动者和维持动态平衡,这反映在两个层面,一是异质性行动者的数量,二是对掌握特定创新要素

行动者的征召成本。其四,激励强度。本文的激励概念包括两个层次,一是创新固有的激励,即相关行动者能够在创新活动中获取收益;二是额外激励,指核心行动者通过正式或非正式方式为创新者提供收益。额外激励占比越大,整体激励强度越高。

2. 实践逻辑的作用解释。根据维度性质可知,当问题清晰度和利益相关度至少处于中等水平时,制度创新才存在可能性。在此之上,面对不同的协调难度,核心行动者会选择相应的激励方式以动员相关行动者,进而形成不同的创新结果(见下图2)。其具体作用解释如下:

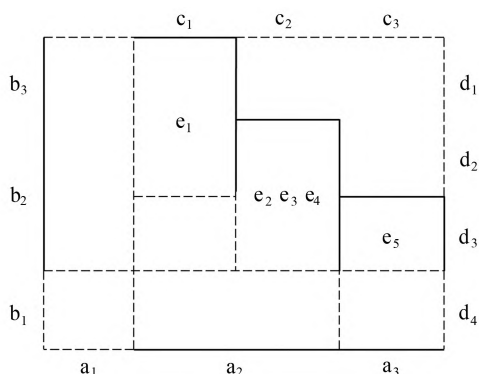


图2 圈层式创新模式的作用解释^{②7}（根据分析自制）

(1)组合 A:协调难度[低]—激励强度[低、中]。协调难度低表明制度问题涉及的异质性行动者较少、征召特定行动者的激励成本较低,一般属于单一领域、技术性和流程性的问题,如政务服务优化等。核心行动者只需要同知识技术等行动者建立利益关联,便可以完成相关制度创新。以“全生命周期政务服务”为例,片区管委会通过应用管理知识和信息技术完成对政务服务的资源整合和流程优化,这一过程牵涉的行动者相当有限,不用付出额外激励成本。因此,当协调难度和激励强度较低时,核心行动者通过调适工具性关系或内部行政关系,能够形成整合型创新。

(2)组合 B:协调难度[中]—激励强度[中、高]。协调难度处于中等水平时,制度问题的解决需要征召一定数量的行动者且吸纳特定行动者有一定门槛,核心行动者的激励成本相应增加。在此情形下,制度创新需要多元行动者的合作推动,同时特定行动者对制度创新的影响显著增强,因此核心行动者的征召和协调能力至关重要。以“生物医药全产业链制度集成创新”为例,在苏州片区工作领导小组的协调下,工信局、卫健委等多个职能部门的支持对苏州片区的创新活动起到关键作用。在其他案例中,可以观察到企业、行业协会等行动者在片区管委会的协调和激励下加入创新网络,在环境治理、金融创新等领域助推制度创新。简言之,在该组合下创新网络的复杂性显著增加,核心行动者必须根据制度问题的性质和需要处理好主导性的互动关系,进而形成合作型、参与型和联动型等制度创新。

(3)组合 C:协调难度[高]—激励强度[高、

失效]。协调难度处于高水平时,制度问题涉及不同领域的众多行动者、征召特定行动者的激励成本显著增加。此时核心行动者必须保持高水平的激励强度,并且存在激励措施失效的可能。在该组合中,制度创新能否成功不仅受核心行动者能力的影响,更取决于特定行动者对创新的支持。以“全国首单知识产权质押创新创业债”为例,正是在省级知识产权部门的帮助下,片区管委会获得国家知识产权局的相关授权,该制度创新才得以成功。与之相对应的是,调研显示不少类似的制度创新方案因无法得到相关支持而终止。当制度问题触及现行规则体系的边界时,行动者间的互动溢出自贸试验区,同上级部门、法律体系等产生强关联,创新活动更加依赖多层级协调和高层的认可与推动。此时,制度创新趋向授权型创新。

(二)圈层式创新的价值与限度

在多元行动者的互动关系中,圈层式创新表现出三重能动特征。一是行政主导,以片区管委会为核心的政府部门掌握着法理性资源,发起并控制着制度创新。二是协同推进,制度创新必须以协同推进为原则,整合行动者诉求、实现利益相容。三是工具驱动,作为无形的行动者,知识技术在制度创新网络中整合客体的同时联结主体。圈层式创新的特征意味着,其能够在更大程度上满足相关行动者的需求,进而提高制度创新质量。但这也表明,圈层式创新是特殊制度构造的产物,对核心行动者的能力有非常高的要求。因此,圈层式创新的价值和限度都十分鲜明。

1. 圈层式创新的价值。^{②8}第一,推动区域经济发展。随着制度创新效应显现,苏州片区的经济水平得到大幅提升。企业投资方面,通过推出“‘Su-Pay’外籍人士移动支付工具”和“长三角一体化布控查验协同试点”等创新举措,苏州片区累计新设外商投资企业1015家,吸纳各类跨国公司总部118家,其中61家得到省级认证。在产业转型方面,以生物医药全产业链创新为核心,苏州片区推出“支持企业开展保税研发检测”“研易达”和“长三角一体化特殊物品风评结果互认”等制度创新举措,汇聚生物医药企业2300多家。第二,增强社会治理效能。在城市治理方面,首创

“多功能合一的邻里中心模式”,通过构建城市15分钟便民生活圈,真正实现居民“家门口的幸福”。在环境治理方面,实施“‘多元共治’环境治理集成改革”,形成具有苏州特色的多方参与、多方负责、多方共享的生态治理新模式。在政务服务方面,形成“多元参与政务服务下沉‘融驿站’模式”,打通企业、群众办事需求的“最后一公里”。第三,提高制度创新质量。苏州片区累计推出的210项全国全省领先的制度创新案例中,13项在全国复制推广、53项在省内落地示范,联动创新区复制推广省、市自贸试验(片)区129项。中山大学自贸区研究院发布的制度创新指数报告显示,苏州片区连续多年位居第五批自贸试验区片区前列。

2. 圈层式创新的限度。第一,高度活跃的社会生态。苏州片区设立于经济和社会现代化水平程度都较高的苏州工业园区,其社会生态的显著特点是行动主体多元、利益诉求分化、不同运行规则交织,市场主体、社会组织等主体的利益意识和行动能力较强。这是片区管委会能够以多元互动的方式开展制度创新的结构性基础,同时能够降低征召和动员的成本。第二,超自主性的管理体制。苏州片区同苏州工业园区合署办公的模式,显著增加了片区管委会的创新和协调能力。在多层次授权和协调的基础上,苏州片区还能通过苏州工业园区的中新合作、国家级开发区等平台优势获得高层支持,这极大地提高了制度创新的效能。第三,特殊建构的创新空间。创新空间指的是制度创新的可能范围,由制度结构和行动者的意识与能力决定。除却自贸试验区的特殊制度构造外,以“借鉴、创新、圆融、共赢”为特质的工业园区发展经验为苏州片区注入了创新基因,这种“积淀”而来的非正式制度是短时间内难以直接复制的。

五、结论与讨论

如何认知自贸试验区制度创新的微观机理,是意欲实现制度创新“有突破”而必须回答的问题。借助苏州片区的相关案例,本文认为,自贸试验区制度创新在多层次需求和特殊行动结构的交错互动中不断推进,这一实践样态可以归纳为

“圈层式创新”模式。以行动者网络理论为工具进行分析后发现,圈层式创新可以解构为结构基础、转译过程和作用结果三个部分。在此模式下,制度创新可以理解为:多元行动者构成的创新网络,在核心行动者的主导性策略推动下沿着转译路径持续运转,进而促使制度创新经验不断生产和再生产。制度创新的微观机理是,核心行动者根据具体需求,同异质性行动者的持续互动和关系选择性调适。

地方政府的创新行为一直是学界关注的热点议题,林毅夫教授依据“需求-供给”框架所提出的以诱致性和强制性为主要维度的制度变迁理论,是用以理解地方政府创新的动力、过程与逻辑的经典框架。^{②9}但受经济学化约逻辑的影响,诱致性和强制性的分析框架更近似于一种理想类型,在分析具体现象时,会不自觉地省略一些情境变量;同时,在混沌而复杂的社会系统中,诱致性和强制性要素经常是相互纠缠、难以区分的。在自贸试验区的创新实践中,我们仍能感受到这一框架的解释力,如在行政维度强制性制度变迁模式揭示的自上而下的创新路径依旧存在,在互动维度诱致性制度变迁模式能够为相关主体的行为提供关于动机的理性化解释。但该框架难以完全覆盖一些新的变量,即多元行动者的关系及其相互调适行为对制度创新的影响。因此,我们在经典框架的逻辑基础上,根据苏州片区的创新案例提出“圈层式创新”这一模式。该模式认为,国家的强制性权力自上而下地为制度创新注入了强大动力,但这种势能必须同试验区域内的多元主体的行动取向相适应,才能真正推动制度创新的持续发生;具有相对独立偏好和行动能力的创新主体会出于超额收益而实施变革行为,但在愈发稳固的制度环境中,单一行动者的能力显然不足以推动制度创新,多元互动、达成共识、利益相容是当前创新活动的应然基础;统一的强制性力量和分散的诱致性力量的合理交融,要求具有强大协调能力的核心行动者。作为诱致性和强制性制度变迁分析框架下衍生的亚型,圈层式创新能够在行动者互动和关系调适维度为制度变迁理论提供一定经验材料、拓展其分析范围。

注:

- ①杨龙:《作为国家治理基本手段的虚体性治理单元》,《学术研究》2021年第8期。
- ②中国(上海)自由贸易试验区管委会:《努力建设更高水平自由贸易试验区》,《求是》2023年第20期。
- ③制度的理论研究中,一般将制度的变化称作“制度变迁”(Institutional Change)。林毅夫认为,“对现存制度的修正其实也是一种创新活动,而采纳所创新出来的新制度也一定要改变旧的制度”(参见林毅夫《林毅夫自选集》,山西经济出版社2010年版,第13页)。因此,自贸试验区的制度创新(Institutional Innovation)是一种具体的制度变迁行为。
- ④张贤明、崔珊珊:《制度变迁的发生机理:基于新制度主义的分析》,《理论探讨》2017年第3期。
- ⑤戴维斯、诺斯著:《制度变迁与美国经济增长》,张志华译,格致出版社2019年版,第36—59页。
- ⑥马雪松:《历史制度主义的发生路径、内在逻辑及意义评析》,《社会科学战线》2022年第6期。
- ⑦严东、唐鸣:《制度互动:理解制度变迁的一个视角——以匈奴为案例的历史制度主义分析》,《江汉论坛》2024年第6期。
- ⑧Koning, E. A., The Three Institutionalisms and Institutional Dynamics: Understanding Endogenous and Exogenous Change, *Journal of Public Policy*, 2016(4), pp. 639—664.
- ⑨崔珊珊:《社会学制度主义视域下制度变迁的发生机理》,《理论月刊》2022年第10期。
- ⑩吴昊、张怡:《政策环境、政策课题与政策试验方式选择——以中国自由贸易试验区为例》,《中国行政管理》2016年第10期。
- ⑪郑崇明、倪星:《绩效反馈、风险应对与自贸区的制度创新——以前海为个案的研究》,《学术研究》2022年第10期。
- ⑫⑭黄建洪:《注意力分配视域下自贸区制度创新机理研究——基于自贸区苏州片区若干典型案例的分析》,《苏州大学学报(哲学社会科学版)》2021年第6期。
- ⑬Latour B., *Reassembling the Social: An Introduction to Actor – Network – Theory*, Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 3—14.
- ⑭Venturini, T., *Diving in Magma: How to Explore Controversies with Actor – Network Theory*, *Public Understanding of Science*, 2009(3), pp. 258—273.
- ⑮吴莹、卢雨霞、陈家建等:《跟随行动者重组社会——读拉图尔的〈重组社会:行动者网络理论〉》,《社会学研究》2008年第2期。
- ⑯参见《中国(江苏)自由贸易试验区总体方案》(国发〔2019〕16号)。
- ⑰参见《中国(江苏)自由贸易试验区条例》(江苏人大〔2021〕56号)。
- ⑱参见《中国(江苏)自由贸易试验区苏州片区建设实施方案》(苏府〔2019〕96号)。
- ⑲参见《深化中新开放合作 赋能一流自贸试验区建设三年行动方案(2022—2024)》(苏园管〔2021〕62号)。
- ⑳以下论证部分使用的制度创新案例均来自《苏州片区制度创新经验汇编》。
- ㉑黄建洪、冒慧娟:《界分治理:开发区政经双线治理模式研究——基于苏州工业园区(SIP)改革案例》,《复旦城市治理评论》2022年第2期。
- ㉒燕继荣、林永兴、刘舒杨:《制度创新的条件及实现路径——基于政府、市场、社会的协商共治经验》,《政治学研究》2023年第3期。
- ㉓文军、陈雪婧:《社区协同治理中的转译实践:模式、困境及其超越——基于行动者网络理论的分析》,《社会科学》2023年第1期。
- ㉔王名:《非营利组织的社会功能及其分类》,《学术月刊》2006年第9期。
- ㉕来自内部材料,黄建洪、陈伟光:《苏州联动创新区建设面临的问题与发展建议》,《调研通报》2022年第70期。
- ㉖图中a、b处虚线代表在理论上不存在制度创新的可能性,c、d处虚线代表在逻辑上不存在组合的可能性;e代表制度创新类型,e₁—e₅分别表示整合型、合作型、参与型、联动型和授权型。
- ㉗本部分所使用的数据资料主要来自:唐晓东:《高标准实施苏州自贸片区提升战略》,《群众》2023年第23期;《苏州片区制度创新宣传册》。
- ㉘林毅夫:《林毅夫自选集》,山西经济出版社2010年版,第1—35页。

〔责任编辑:若 谷〕

(下转第93页)

the rhetorical knowledge production of the Faust's era. Still, it lurks in some aspects with more serious dangers. In the face of the current dilemma of large language model knowledge production, we need to shift from a purely micro-technological perspective to a hermeneutical perspective based on meaning understanding. This shift would allow us to assess the future development path of the model development in terms of technological and social impact according to the needs for the survival of human beings. This will enable us to develop understandable, explainable and responsible AI that can mitigate potential harm to humanity.

Key words: large language models (LLMs); knowledge production; meaning understanding; rhetoric; hermeneutic

(上接第 68 页)

“Circular Innovation”: A Study on the Micro-Mechanism of Institutional Innovation in PFTZs: Analysis based on Suzhou PFTZ Innovation Practice

Huang Jianhong & Chen Weiguang

Abstract: Why have PFTZs been able to produce so many institutional innovations in a short period of time? The case study of Suzhou PFTZs shows that “circular innovation” constitutes the dominant narrative of institutional innovation in PFTZs at the micro level. Based on the analysis of actor network theory, it is found that circular innovation is the organised and strategisation of innovation behaviours of multiple actors with a central axis of circular interaction and relational accommodation; the actor network constructed by multiple actors through circular interaction is the structural basis of circular innovation; driven by the dominant strategies of core actors, circular innovation operates continuously along the stages of problem concretisation, interest-relatedness, and recruitment and mobilisation; multiple actors are continuously working in the stages of problem concretisation, interest-relatedness, recruitment and mobilisation; circular innovation has been the dominant narrative at the micro level. The non-equilibrium relationship between multiple actors in the circular interaction determines that the results of circular innovation will inevitably be differentiated into various types of innovation, such as empowerment, cooperation and integration. The intrinsic correlation between process and result shows that under the domination of the logic of selective adjustment of relationship, circular innovation has obvious constraints while stimulating innovation vitality. For this reason, the continuous promotion of institutional innovation in PFTZs should focus on the systematic reengineering and in-depth linkage of structure, process, mechanism and other dimensions, so as to construct a benign institutional growth mechanism and innovation ecology.

Key words: circular innovation; PFTZs; institutional innovation mechanism; actor network