

地方政府何以应对中央政府经济政策不确定性*

任皓¹

摘要 中央政府政策不确定性是造成宏观经济波动的重要因素,何以应对日益增长的政策不确定性是地方政府治理能力现代化的重要体现。基于组织理论的研究,构建政府间网络联系是地方政府应对中央政府经济政策不确定性的可能策略选择。本文利用2005—2019年省委书记异地考察作为政府间网络的代理变量对上述理论进行了实证检验,结果表明:(1)省委书记异地考察是构建地方政府间网络的有效形式,中央政府经济政策不确定性显著提高了省委书记异地考察交流频率;(2)地方政府不确定性应对选择具有异质性,不具有横向府际联系的地方政府以及国家能力更强的地方政府更可能选择加强与其他地方政府的联系以应对中央政府经济政策不确定性;(3)省委书记异地考察正向调节了经济政策不确定性对于企业创新的影响,验证了政府间网络对于应对不确定性的积极治理效能。

关键词 经济政策不确定性;异地考察;政府间网络;治理效能

0 问题的提出

政策不确定性(Policy Uncertainty)指由于信息不对称的存在,政策接受者对于政府政策变动及其结果不确定性的感知(Kenyon and Naoi, 2010; Baker et al., 2016; Gulen and Ion, 2016)。当前关于政策不确定性的研究多将政策接受者默认为企业或个人(Fuss et al., 2009; Gulen and Ion, 2016; 顾夏铭等, 2018; 李增福等, 2022; Wen and Zhang, 2020),忽视了地方政府作为政策接受者感知与应对中央政府政策不确定性的行为变化。由于纵向政府间信息不对称的存在(Zhan and Qin, 2017),对于地方政府而言,中央政府不可预期性政策变动会造成政策目标模糊,从而形成政策不确定性感知(Andrews, 2008; Fischer, 2015)。政策不确定性感知增加会导致地方政府决策困难,加剧政策失灵风险(Howlett, et al., 2015)。由此,本文核心研究问题是具有规避不确定性需求的地方政府面对来自中央政府政策不确定性时会产生何种治理行为变化。

社会网络研究提出组织间网络是组织应对外部环境不确定性的有效策略(Andrew and Carr, 2013; Fischer, 2015; DeMartino et al., 2024),内嵌于网络中的信息获取、经验

* 本研究受国家自然科学基金青年项目“地方政府间非正式合作对国内市场一体化的影响:因果识别、机制分析与对策研究”(项目编号:72104074)的资助。

1 任皓,湖南大学公共管理学院副教授,E-mail:renhao2020@hnu.edu.cn。

学习以及组织合作机制有助于降低不确定性对于组织绩效的负面影响。就政府组织而言,官员异地考察(以下称为府际交流)是形成横向政府间网络的有效形式,且相比于官员异地任职网络具有及时性与自主性优势(任皓,2022)。基于此,本文提出官员异地考察是地方政府应对中央政府政策不确定性的可能策略选择。本文使用手工搜集的2005—2019年间省委书记^①异地考察数据与Davis et al. (2019)基于《人民日报》与《光明日报》计算的中央政府经济政策不确定性指数对上述理论进行实证检验。实证结果表明,中央政府经济政策不确定性指数与省委书记府际交流频率存在显著正向关系,在考虑内生性的情况下结果依然稳健。这一结果验证了中央政府经济政策不确定性正向影响了地方政府间网络的构建。

进一步,本文从横向府际关系、纵向政治联系以及国家能力三个方面比较了地方政府应对中央政府经济政策不确定性策略选择的异质性。实证结果表明,不具有横向府际联系的本地晋升的省委书记以及更具有国家能力的地方政府更可能增加异地考察交流频率以应对上级政府经济政策不确定性。但是,是否具有与中央政府的纵向政治联系不影响地方政府在不确定性环境下的异地考察决策。异质性结果体现了官员异地考察是地方政府自主构建横向政府间网络的重要形式,与基于纵向干预形成的横向政府间网络之间具有替代关系。

最后,本文发现官员异地考察正向调节了中央政府经济政策不确定性对于上市公司创新的影响,验证了以官员异地考察构建的横向政府间网络对于应对中央政府经济政策不确定性对于本地经济发展的负面影响具有积极治理效能。

与既有文献相比,本文的创新点体现在如下三个方面:第一,本文提出并验证了地方政府感知与应对中央政府经济政策不确定性的关系。不同于当前文献多关注于经济政策不确定性对于企业经营决策的影响,本文从纵向府际关系的角度拓展了经济政策不确定性研究的适用范围。第二,本文丰富了当前文献中关于地方政府行为动机的研究。Heilmann(2009)提出何以应对不确定性是理解中国地方政府治理行为的重要切入点。本文从横向政府间网络的角度验证了中央政府经济政策不确定性促进了地方政府间协作,表明即使对于具有高度竞争性的地方政府,府际合作仍然是应对不确定性条件的策略选择。微观数据结果也验证了横向府际联系对于应对中央政府经济政策不确定性的正面效果。本文的研究发现突破了既有文献关于不确定性环境会加剧地方政府间竞争的认知(Walder, 1995; Montinola et al., 1995),为府际合作网络的积极政策效果提供了新的证据。第三,本文提出了一种全新的测量政府间网络的方法。当前关于地方政府间网络的研究多关注异地任职网络,基于此提出地方政府横向府际关系主要受到纵向干预的影响(Zhu and Meng, 2020)。本文研究发现与上述认知不同,就不确定性应对的异质性结果而言,官员考察网络与官员异地任职网络之间存在替代性,且国家能力更强的地方政府更倾向于加强横向政府间网络联系,以上结果表明横向府际关系的形成受地方政府自主性决策的影响。

^① 本文的研究对象为全国31个省级行政区划单位(不包括港澳台)。为了便于表述,省委书记、直辖市市委书记以及自治区党委书记统称为省委书记。

1 文献综述与研究假设

1.1 经济政策不确定性

政府政策不可预期性变动会导致政策接受者不确定性感知的增加(Kenyon and Naoi, 2010; Gulen and Ion, 2016),借助于 Baker et al. (2016)创新性地使用文本数据测量的经济活动参与者感知中央政府经济政策不确定性指数(Economic Policy Uncertainty Index),大量研究都验证了我国经济政策不确定性对于企业经营决策的影响(顾夏铭等, 2018; 李增福等, 2022)。以上研究证明了企业作为政策接受者会依据其对于中央政府政策不确定性感知安排生产经营活动,但是尚未有研究讨论地方政府作为政策接受者如何感知与应对中央政府经济政策不确定性。

中国的地方政府是经济活动的重要参与者(周黎安, 2018),然而就政策制定而言,中央政府与地方政府之间存在信息不对称(Zhan and Qin, 2017),地方政府无法准确知道中央是否、何时会出台何种政策。感知不确定性源自信息不对称(Frankel and Kamenica, 2019),上级政府不可预期性政策变动会导致地方政府政策目标模糊,进而增加地方政府对于外部环境不确定性的感知(Andrews, 2008; Fischer, 2015)。由此,地方政府作为政策接受者其感知外部环境不确定性会受到上级政府政策变动的影响。

进一步,地方政府是否具有应对上级政府政策不确定性的动机?一方面,感知不确定性的增加会加剧政策失灵的风险(Howlett, et al., 2015),导致地方政府决策困难。另一方面,经济政策不确定性对于地区经济发展具有负面影响(Huang and Luk, 2020),处于晋升锦标赛中的地方政府官员具有规避不确定性以最大化经济增长的现实需求(周黎安, 2018)。概言之,地方政府不仅会感知上级政府政策不确定性,同时也具有应对经济政策不确定性的动机。

1.2 组织间网络与不确定性应对

社会网络研究提出组织间网络是组织应对外部环境不确定性的有效策略选择(Andrew and Carr, 2013; Fischer, 2015; DeMartino et al., 2024)。就其中机制而言,首先,网络有助于实现信息在组织间的快速传递(Andrew and Carr, 2013; Fischer, 2015)。考虑到不确定性感知增加的根本原因在于信息不足,网络的信息获取机制有助于降低组织不确定性感知。其次,网络是实现组织学习的有效途径(Füglister, 2012),当外部环境不确定性增加时,组织通常缺少有效政策工具,而网络内学习效应有助于快速学习应对手段(Gibb et al., 2017)。最后,网络促进了组织间的资源获取(Lee et al., 2012),通过网络中的合作机制,组织通过资源获取提升应对不确定性的能力,并减低不确定性对于组织绩效的影响。

就政府组织而言,当前关于我国横向政府间网络的研究多关注于官员异地任职网络(Jiang and Mei, 2020),但是在自上而下的政治体制下,官员升迁以及任职地变动完全由上级政府决定,由此导致官员异地任职网络的形成不具有自主性(Jiang and Mei, 2020)。

当外部环境不确定性变动时,官员异地任职网络无法体现信息获取、组织学习以及资源获取优势。由此,是否存在具有自主性、及时性的横向政府间网络是检验地方政府应对中央政府政策不确定性的关键。

使用政治人物见面、会谈等活动构建政府间网络是当前社会网络分析的新方法(LeRoux et al., 2010),且以官员行为为基础构建的政府间网络对于发挥网络治理绩效具有更为显著的作用(Desmarais et al., 2015)。在我国,官员异地考察是具有自主性的政府行为,可以构建官员任职地与考察地之间的更为及时与便捷的网络联系(任皓,2022)。虽然当前关于我国地方政府官员异地考察的专门研究相对较少,但是现有研究也验证了官员异地考察有助于实现地区间信息交流、政策学习以及经济贸易合作(Ren et al., 2024)。总结来看,具有快速信息获取、政策学习以及经贸合作功能的异地考察成为地方政府应对外部环境不确定性的可能策略选择。由此,本文提出研究假设1。

假设1: 中央政府经济政策不确定性增加会提升地方政府官员赴异地考察交流的频率。

1.3 横向府际联系、纵向政治联系以及国家能力的异质性影响

政府间网络的形成可能受到组织内部与外部因素异质性的影响,其中,横向府际关系、纵向政治联系以及政府自身治理能力是具有典型特征的影响因素。

就横向府际联系而言,当前研究多关注于由官员任职地变动形成的横向府际联系。一方面,不同于本地晋升的官员更依赖于当地政企网络(卢圣华和汪晖,2020),异地晋升的地方政府官员与关联地之间具有更为便捷的信息获取以及经济合作渠道,当外部环境不确定性变化时,具有横向府际联系的政府官员可以更为便捷地实现异地交流以共同应对外部环境不确定性。另一方面,自主性的府际交流与既有的横向府际关系网络之间可能存在替代效应。面对复杂的公共治理问题,地方政府普遍都具有发展对外关系,从而达成合作治理的需要(LeRoux et al., 2010)。当外部环境不确定性增强时,府际联系网络本身就可以被看作一项不确定性应对能力,而不具有府际联系的地方政府官员更需要自主构建府际关系网络,此时主动的考察交流就成为他们的现实选择。由此,本文提出竞争性研究假设2a和2b。

假设2a: 具有横向府际网络联系的地方政府官员面对政策不确定性增强,更可能提高异地考察频率。

假设2b: 不具有横向府际网络联系的地方政府官员面对政策不确定性增强,更可能提高异地考察频率。

纵向政治联系影响地方政府应对政策不确定性的策略选择也具有差异性。一方面,就政策制定而言,具有与中央政府政治联系的地方政府更具有信息优势,感知政策不确定性程度更低,由此具有更低的应对不确定性的需求。同时考虑到与上级政府的政治联系也可能获得额外的发展资源(Kahn et al., 2021),提高自身应对不确定性挑战的能力,进一步降低地方政府参与外部网络的必要性。另一方面,纵向政治联系也可能激励地方政府更为积极地应对经济政策不确定性。与传统上认为纵向政治联系与绩效激励具有替代关系不同,Jiang(2018)发现在官僚制下纵向政治联系的作用是解决上下级政府间由于信息不对称所带来的委托代理问题,由此具有纵向政治联系的省级政府更乐于完成上级政府政策目标,

表现为具有纵向政治联系的地方政府更可能积极应对不确定性以获得相对的经济成功,进而提高晋升概率。由此,本文提出竞争性研究假设 3a 和 3b。

假设 3a:不具有纵向政治联系的地方政府官员面对政策不确定性增强,更可能提高异地考察频率

假设 3b:具有纵向政治联系的地方政府官员面对政策不确定性增强,更可能提高异地考察频率

最后,不确定性环境下的政府行为决策也会受到自身治理能力的影响。国家能力(state capacity)是反映政府治理能力的重要概念。国家能力不仅体现在国家层面,同一国家内不同“亚国家”组织(例如省、市、县)等所具有的差异化政策设计与实现政策目标的能力都可以被理解为国家能力(Harbers, 2015)。在不确定性环境下,具有更强国家能力的地方政府具有更强的独自应对不确定性的能力,进而降低发展与其他政府间网络联系的需求。另一方面,发挥政府间网络的治理效能也需要网络主体自身能力作为依托,此时更具有国家能力的地方政府更可能享受到政府间网络对于应对不确定性环境的正外部性(Turrini et al., 2010),进而具有更高国家能力的地方政府会更积极地构建政府间网络以应对中央政府政策不确定性。由此,本文提出竞争性研究假设 4a 和 4b。

假设 4a:更具有国家能力的地方政府面对政策不确定性增强,更不可能提高异地考察频率。

假设 4b:更具有国家能力的地方政府面对政策不确定性增强,更可能提高异地考察频率。

2 研究设计

2.1 研究对象

2.1.1 中央政府经济政策不确定性

政策不确定性表示政策接受者对于政府政策不可预期性变动的感知。Baker et al. (2016)创新性地提出基于新闻报道测量中央政府经济政策不确定性的新方法,通过统计《南华早报》中“不确定性”“经济”“政策”三类词语的出现频率,计算了中国 1995 年以来月度经济政策不确定性指数。在此基础上,Davis et al. (2019)使用《人民日报》与《光明日报》作为报纸来源对 Baker et al. (2016)的方法进行了拓展,显然,相比于英文媒体《南华早报》,《人民日报》与《光明日报》可以更为准确地反映出经济主体对于中国中央政府的经济政策不确定性感知(Wen and Zhang, 2022)。故本文选取 Davis et al. (2019)测算的经济政策不确定性。进一步,本文关注利用经济政策不确定性指数衡量地方政府对中央政府政策不确定性的感知。分析 Davis et al. (2019)指标测算中关于“不确定性”“经济”“政策”三类词语选择^①,其中并未将政策接受者限定于企业,由此表明 Davis et al. (2019)的指标可以

^① “不确定性”关键词包括“不确定、不明确、不明朗、未明、难料、难以预计、难以估计、难以预测、难以预料、未知”;“经济”关键词包括“经济、商业”;“政策”关键词包括“财政、货币、证监会、银保监会、财政部、人民银行、国家发展和改革委员会、开放、改革、商务部、法律、法规、税收、国债、政府债务、央行、外经贸、关税、财政赤字”。

反映地方政府作为政策接受者对于中央政府经济政策不确定性的感知。

根据 Davis et al. (2019) 的计算可知,2001 年加入 WTO 以来我国中央政府经济政策不确定性变动的三个阶段:2008 年之前,经济政策不确定性处于较低水平;2008 年国际金融危机之后中央政府出台的经济刺激计划加重了经济主体对于经济政策不确定性的感知,我国经济政策不确定性快速上升且到 2014 年一直保持相对稳定;2015 年之后为了实现经济高质量发展的新要求,中央政府经济政策调整加剧,例如供给侧结构性改革的出台,政策不确定指数持续上升。

2.1.2 省委书记异地考察

本文以省委书记异地考察作为研究对象主要基于如下考虑。首先,中央政府政策不确定性更为直接地作用于省级政府,市级政府需要考虑中央政府政策变动与省级政府政策传导的多重影响。其次,省委书记负责领导本省全面工作,尤其对于经济政策的制定与执行具有决定性作用(Jiang and Mei, 2020)。最后,省委书记赴异地考察交流相比于省长更具综合性,由省委书记带队的综合性考察更能反映地方政府针对经济社会发展问题的系统性区域协作。

省委书记考察交流数据来源于各省年鉴以及党委机关报中关于省委书记活动的公开报道。为了数据准确,本文去掉了部分仅具有礼仪性质的府际交流活动^①;同时,考虑到经济政策不确定性对于省委书记府际交流决策的影响应体现不可预期性,在省委书记考察交流样本中进一步去除了定期举行的省委书记参加的多边会议^②。基于以上原则,本文统计了 2005—2019 年 772 次省委书记府际交流活动^③。不难发现,经济发达省份如广东省、江苏省、浙江省与上海市、北京市、天津市等被考察频率较高,一定程度上说明经济合作考量是影响省委书记府际交流决策的重要原因。

接下来,为了说明省委书记异地考察作为政府间网络具有信息交流、政策学习以及经济合作属性,本文进一步分析了省委书记府际交流的具体内容。在上述 772 次府际交流活动中,共召开了 661 次“经济社会发展情况说明会”或“领导座谈会”,占比达到 85.62%,说明经济信息交流是省委书记府际交流的重要目标之一。在 223 次府际交流过程中签署了与经济议题相关的合作协议或合作框架协议,表明经济风险共担与经贸合作是省委书记府际交流期待达成的重要目标。共有 617 次府际交流中涉及省委书记赴企业参观考察,表明学习创新型经济政策的制定与实施也是府际交流活动的常见内容。

最后,本文对上述 772 次省委书记府际交流活动的公开新闻报道进行了词频分析^④。与经济发展相关议题,例如“发展”“合作”“建设”“经济”等都是省委书记考察交流的主要政策目标,“学习”“交流”与“经验”等词汇也高频出现,表明政策学习、信息交流与经济合作是省委书记异地考察的主要政策关注点。

① 主要包括 2010 年上海世博会期间各省省委书记赴上海出席的本省活动周仪式。

② 主要包括四类年度多边会谈,即长三角地区领导人会谈、中部六省区领导人参与到中部论坛、东北四省区合作行政首长联席会以及泛珠三角区域合作行政首长联席会。

③ 限于篇幅原因,省委书记异地考察网络图没有展示,如有需要可以向作者索取。

④ 772 次省委书记府际交流共包含 1519 份新闻报道,其中 747 次考察交流活动的双边报道,25 次只搜集到单边报道,限于篇幅原因词频云图没有展示,如有需要可以向作者索取。

2.2 模型设定

为了实证验证研究假设1,本文构建如下回归模型:

$$y_{it} = \alpha \log(\text{EPU}_{t-1}) + \beta X_{it-1} + \gamma P_{it} + \delta_i + \epsilon_{it} \quad (1)$$

其中, i 表示省份, t 表示时间。 y_{it} 为被解释变量,使用 $\log(\text{省委书记考察次数}+1)$ 表示。 $\log(\text{EPU}_{t-1})$ 为本文核心解释变量,即对数形式的中央政府经济政策不确定性指数。考虑到地方政府行为决策的复杂性可能受到本地经济发展水平与领导人个人特质的双重影响,本文同时加入了一系列经济发展情况控制变量 X_{it-1} 与领导人特质控制变量 P_{it} ,且考虑到决策滞后性,核心解释变量与经济社会发展控制变量使用滞后一期。 δ_i 为省份固定效应,核心解释变量 $\log(\text{EPU}_{t-1})$ 随时间变化会与时间固定效应产生多重共线性(Nguyen and Phan, 2017; 李增福等, 2022),本文并未在模型(1)中加入时间固定效应。在模型(1)中,本文的核心解释变量 $\log(\text{EPU}_{t-1})$ 的回归系数 α ,若其显著为正,则表示中央政府经济政策不确定性增加提高了省委书记府际交流频率。

在模型(1)的基础上,本文通过增加横向府际联系、纵向政治联系以及国家能力与核心解释变量的交互项验证研究假设2~4。

2.3 变量选择

被解释变量: $\log(\text{省委书记考察次数}+1)$ 。在社会网络分析中,省委书记异地考察次数也代表由异地考察构成地方政府间异地考察网络中每个网络参与主体的出度(out-degree)。数据来源为本文手动搜集的省委书记府际交流数据库。

核心解释变量: $\log(\text{EPU})$ 。本文使用 Davis et al. (2019)计算的经济政策不确定性指数作为中央政府经济政策不确定性的代理变量,并按照当前主流方法使用月度平均值指代当年经济政策不确定性。

2.3.1 经济社会发展情况控制变量

(1) 经济增长预期。本文设置经济增长预期虚拟变量,当实际经济增长率高于预期经济增长目标时赋值为1,否则为0。当实际经济增长率高于经济增长预期时说明本年度内不可预期性因素对经济增长的影响较小,由此可以控制外部环境不确定性所导致的宏观经济波动对于地方政府官员行为的影响。

(2) $\log(\text{人均GDP})$:本文选取对数形式以2000年不变价格计算的各省人均国内生产总值表示经济发展水平,考虑到府际交流,经济发展水平更低的地区更可能赴异地考察学习。

(3) $\log(\text{城镇化率})$:对数形式各省常住人口城镇化率。城镇化水平代表了经济社会发展复杂性,加入城镇化率作为控制变量可以控制经济社会发展复杂性对地方政府决策的影响。

(4) $\log(\text{出口占比})$:即对数形式的各省出口额占本省地区生产总值的比重。此指标用于控制各地经济发展模式对于地方政府行为的影响。合理的推测是如果一省经济发展更具外向性,那么地方政府较少有与本国其他地区建立府际联系的需求。

(5) $\log(\text{被访问次数}+1)$:政治活动一般具有对等性,在本文数据收集过程中也观察到

量的两地间回访与互访行为,由此本文加入被访问次数作为控制变量以控制政治行为的对等效应。

2.3.2 领导人特质控制变量

(1) 任职年限:任职年限被认为会显著影响地方政府经济行为(宋凌云等,2013),增加任职年限作为控制变量可以控制不同任职年限下省委书记对于政策调整的主动性的影响。

(2) 年龄 <60 岁:领导人年龄是影响晋升的主要条件,也是常见的被认为影响地方政府经济行为的控制变量。就省委书记而言,虽然法律规定的退休年龄是65岁,但是曹春方等(2017)的研究发现60岁是影响省委书记的经济治理行为的关键年龄。由此,本文定义虚拟变量年龄 <60 岁,若省委书记小于60则记为1,否则为0,用以控制年龄对府际交流行为的影响。

(3) 受教育程度:本文使用分类变量表示省委书记受教育程度,具体有本科、硕士、博士三类,用以控制受教育程度对省委书记府际交流行为的影响。

2.3.3 调节变量

(1) 横向府际联系:当前研究多将横向府际关系聚焦于由官员异地任职构建的政府间联系(Jiang and Mei, 2020),若一省省委书记在任现职之前担任过其他省份省委书记或省长,则认为该省与外省具有较强的府际联系,记府际联系为1,否则为0。

(2) 纵向政治联系:纵向政治联系表示省级官员是否与中央政府官员具有关系,参考Fisman et al. (2020)关于中国地方政府官员纵向社会关系(social ties)的定义,本文设置两组纵向府际联系虚拟变量。首先,当省委书记籍贯省份与某一位中央政治局常委籍贯省份一致时,则记为纵向籍贯联系为1,否则为0。其次,当省委书记本科毕业学校与某一位中央政治局常委本科毕业学校一致时,则记纵向学缘联系为1,否则为0。

(3) 国家能力:税收是国家能力的重要体现(李力行等,2022),也是影响地方政府行为的重要内部因素,当前关于省级政府国家能力并没有统一测度。“(一般公共预算支出-一般公共预算收入)/国内生产总值”是变形的财政自主性公式,这一比值越高,表示地方政府政策设计与目标实现越依赖于外部因素。由此,这个数字的倒数即可表示地方政府国家能力,数值越大表示地方政府依靠自身税收实现政策目标的能力越强。

3 实证结果

3.1 基准回归结果

表1展示了面板固定效应模型的估计结果,其中回归(1)仅包括核心解释变量log(EPU),回归(2)加入了经济社会发展情况控制变量与领导人特质控制变量。以上回归结果由于多重共线性问题未控制时间效应,但是就本文研究问题而言,被解释变量与核心解释变量都可能受到时间趋势的影响,由此,在回归(3)中参考Nguyen and Phan(2017)的做法将标准误在年份层面聚类,在回归(4)中参考Wen and Zhang(2020)的做法,通过增加二次型形式的非线性时间趋势项控制时间效应的影响。比较回归(2)与回归(3)和回归(4)中回归系数大小,不难发现通过增加具有时间趋势的省份层面控制变量可以在一定程度上避免时间趋势的影响。

表 1 基准回归结果

	被解释变量:log(省委书记考察次数+1)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
log(EPU)	0.2553*** (0.0561)	0.4158*** (0.1066)	0.4158*** (0.0977)	0.4407*** (0.1094)
经济增长预期		-0.1857** (0.0775)	-0.1857** (0.0798)	-0.1909** (0.0784)
log(人均 GDP)		-0.6622** (0.2432)	-0.6622** (0.2256)	-0.2351 (0.7192)
log(城镇化率)		0.9435 (0.7400)	0.9435 (0.7107)	0.8075 (0.8096)
log(出口占比)		-0.2365** (0.0862)	-0.2365** (0.1004)	-0.2538** (0.0976)
log(被访问次数+1)		0.1407** (0.0547)	0.1407** (0.0553)	0.1390** (0.0547)
任职年限		-0.0332** (0.0158)	-0.0332** (0.0098)	-0.0334** (0.0154)
年龄<60 岁		0.1578** (0.0714)	0.1578** (0.0671)	0.1504** (0.0709)
受教育程度:本科		0.1140 (0.1226)	0.1140 (0.1193)	0.1089 (0.1220)
受教育程度:硕士		0.0720 (0.1104)	0.0720 (0.0720)	0.0699 (0.1136)
省份固定效应	是	是	是	是
非线性时间趋势	否	否	否	是
观测值	465	465	465	465
R ²	0.2004	0.2762	0.2762	0.2772

注：***、** 和 * 分别表示在 1%、5% 和 10% 水平上显著。除回归(3)外,括号内为估计系数在省份层面聚类的标准误。

在回归(1)~回归(4)中,核心解释变量 log(EPU)的回归系数都显著为正,表明中央政府经济政策不确定性提高了省委书记异地考察交流的频率,且由回归(2)~回归(4)中核心解释变量的系数可知,在考虑控制变量的影响下,中央政府经济政策不确定性每提高 1%,省委书记异地考察交流的频率增加 0.52%~0.55%,这一结果验证了研究假设 1,即府际交流作为政府间自主构建政府间网络的形式是地方政府应对上级政府政策不确定性的可能策略选择。

控制变量的系数也符合我们关于地方政府行为的一般预期。就经济社会发展情况控制变量而言,经济增长预期虚拟变量的回归系数显著为负,表明地区经济发展受到不可预期性因素影响更为严重省份的省委书记更频繁赴异地考察,进一步验证了异地考察交流作为地方政府官员应对不确定性的策略选择。出口占比的估计系数显著为负,验证了经济发展模式对于地方政府行为的影响,外向型经济发展模式的地区更少依赖于政府间网

络。被访问次数与外出考察次数呈现显著正相关关系,体现了政治行为对等性的一般认知。领导人特征控制变量中,省委书记任职年限的系数显著为负,年龄虚拟变量的系数显著为正。这一结果与当前关于领导人行为的研究一致,任职年限越少、年龄低于 60 岁的省委书记更倾向招商引资(宋凌云等,2013;曹春方等,2017),由此更乐于赴异地考察交流以促进府际协作。

3.2 稳健性检验

本文从解释变量测量、因变量选择、模型形式三个方面对基准回归结果的稳健性进行检验。

3.2.1 解释变量测量

由于每一年中月度经济政策不确定性波动较大,地方政府官员对于上级政府经济政策不确定性感知并不一定是基于年度平均值,地方政府官员可能对于中央政府经济政策不确定性极端值具有更显著感知。本文使用当年月度经济政策不确定性最大值作为解释变量进行稳健性检验,回归结果见表 2 回归(1)和回归(2)。此外,使用不同文本的经济政策不确定性指标也可能影响估计结果,由此本文分别使用 Baker et al. (2016)和 Huang and Luk(2022)基于不同报纸测算的经济政策不确定性指数作为数据来源。在表 2 回归(3)和回归(4)汇报了使用 Huang and Luk(2022)的估计结果,表 2 回归(5)和回归(6)汇报了使用 Baker et al. (2016)的估计结果。在上述回归结果中,经济政策不确定性与省委书记府际交流频率依然具有显著正向效果,表明解释变量构建不影响本文基准结论。

表 2 解释变量测量稳健性检验回归结果

	被解释变量:log(省委书记考察次数+1)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
log(EPU)	0.2184*** (0.0558)	0.2505*** (0.0881)	0.3364* (0.1187)	0.2986* (0.1485)	0.1545*** (0.0442)	0.2458*** (0.0877)
控制变量	是	是	是	是	是	是
省份固定效应	否	是	否	是	否	是
观测值	465	465	465	465	465	465
R^2	0.1924	0.2618	0.1721	0.2520	0.1846	0.2631

注:***、**和*分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。括号内为估计系数在省份层面聚类的标准误。

关于因变量选择的第二个担忧为基于文本测量的 EPU 指标是否可以精准衡量中央政府经济政策不确定性。在当前文献中,除了使用 EPU 指代政策不确定性,也有研究使用领导人换届(Chen et al., 2018; An et al., 2016)以及重大政策的出台(毛其淋和许佳云,2018;Liu and Zhang, 2020)作为政策冲击衡量政府政策不确定性。就中国情景而言,领导人换届多用于地方政府层面的政策不确定性,中央政府层面整体政策不确定性多使用重大政策出台,例如毛其淋和许佳云(2018)、Liu and Zhang(2020)分别使用“中国加入 WTO”以及“供给侧结构性改革”作为政策冲击,讨论了中央政府政策不确定性对于企业投资行为的影响。

为了进一步避免因变量测量对估计结果的影响,本文使用 2015 年“供给侧结构性改革

革”的出台作为政策冲击检验中央政府政策不确定性对于省委书记异地考察的影响。在本文的研究时间内,2015年“供给侧结构性改革”的出台是标志性的宏观政策环境改变,供给侧结构性改革出台后,经济政策不确定性指数显著提高。

本文利用 DID 方法进行因果效应的识别,处理组的选择为各省僵尸企业比例。供给侧结构性改革的主要政策措施可以总结为“三去一降一补”,针对僵尸企业的处置工作被认为是其中的“牛鼻子”^①,由此,僵尸企业占比越高的地区理论上对于供给侧结构性改革造成的政策不确定性的感知更为强烈。借鉴毛其淋和许佳云(2018)、Liu and Zhang(2020)、Wen and Zhang(2020)所采用的连续型处理变量的 DID 识别设计,本文估计模型如下:

$$y_{it} = \alpha \text{Zombie}_i \times \text{Reform}_t + \beta X_{it-1} + \gamma P_{it} + \delta_i + \epsilon_{it} \quad (2)$$

其中,Zombie_{*i*}为连续性处理变量,即省份*i*规模以上工业企业中僵尸企业占比。僵尸企业的识别参考聂辉华等(2016)的FN-CHK修正方法,数据来源规模以上工业企业数据库。由于工业企业数据库的可使用范围为1998—2013年,为了反映政策起始阶段实验组与处理组的区别,本文Zombie_{*i*}采用2010—2013年各省平均僵尸企业比例。Reform_{*t*}表示供给侧结构性改革的实施,当*t*>2015时赋值为1,否则为0。控制变量与回归模型(1)一致。在回归模型(2)中本文关心估计系数α,若其显著大于零,则说明感知政策不确定性更高的地方政府更主动地构建政府间联系以应对中央政府政策不确定性。

模型(2)的估计结果见表3,其中回归(1)~回归(2)为全样本,回归(3)~回归(4)为仅包含2012—2019年时间段的样本,以更为集中地反映政策实施前后政府行为差异。在回归(1)~回归(4)中,核心解释变量Zombie_{*i*}×Reform_{*t*}的估计结果都为正,且在10%显著性水平下显著,符合理论预期,说明受到中央政策不确定性影响更大的省份具有更高的省委书记异地考察频率。

表3 以政策冲击表示的中央政府政策不确定性估计结果

	被解释变量:log(省委书记考察次数+1)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
Zombie _{<i>i</i>} ×Reform	0.1542* (0.0814)	0.1429* (0.0811)	0.1609* (0.0886)	0.1407* (0.0799)
控制变量	否	是	否	Yes
省份固定效应	是	是	是	Yes
年份固定效应	是	是	是	Yes
观测值	465	465	248	248
R ²	0.2906	0.3365	0.3806	0.4196

注:***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。括号内为估计系数在省份层面聚类的标准误。

3.2.2 因变量选择

在理论分析中本文假设府际交流是地方政府基于自身情况进行的自主决策,但是现

^① https://www.gov.cn/xinwen/2017-07/24/content_5213043.htm。

实情况是省委书记府际交流决策可能受到中央政府的影响。本文考虑两种影响:特殊目的地与特定的省份配对。

特殊目的地指因为上级政府政策因素,某些省份在特定时间段内被考察的频率显著增加。新疆与西藏在样本期内具有此类特征,历次中央新疆工作座谈会和中央西藏工作座谈会之后,其他省份省委书记会集中考察新疆与西藏。此外,2008 年汶川大地震后,多省开展对于四川的对口救灾工作。在表 4 回归(1)和回归(2)中本文移除了上述样本,发现经济政策不确定性对于省委书记府际交流频率的正向影响依然稳健。

特定的配对省份指中央政府确定的对口支援关系省份。具有对口支援关系的两省间考察交流会更为频繁,为了消除特定配对省份的影响,本文对被解释变量做如下处理,若 A、B 省之间具有对口支援关系,则 A、B 省之间的考察不计入双方省委书记异地考察次数。利用上述方式处理的被解释变量的回归结果见表 4 回归(3)和回归(4)。核心解释变量经济政策不确定性与省委书记异地考察次数之间依然存在正向统计关系,验证了基本回归结果的稳健性。

表 4 因变量选择稳健性检验回归结果

	被解释变量:log(省委书记考察次数+1)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
log(EPU)	0.2746 *** (0.0568)	0.4118 *** (0.1144)	0.1556 *** (0.0488)	0.2609 ** (0.0962)
控制变量	否	是	否	是
省份固定效应	是	是	是	是
观测值	435	435	465	465
R ²	0.1904	0.2704	0.1751	0.2492

注:***、**和* 分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。括号内为估计系数在省份层面聚类的标准误。

3.2.3 模型形式

本文基准模型为线性模型,考虑到被解释变量具有计数分布的特性,本文首先使用 Poisson 计数模型进行非线性估计。同时,本文构建二元被解释变量表示省委书记在当年是否赴异地考察,并使用 Logit 模型进行回归。表 5 中回归(1)和回归(2)汇报了 Poisson 模型的回归结果,回归(3)和回归(4)汇报了 Logit 模型估计结果。在以上回归结果中,核心解释变量的系数依然显著为正,表明模型选择不会改变本文基本研究结论。

表 5 非线性模型回归结果

	解释变量:省委书记异地考察次数		解释变量:省委书记是否异地考察	
	(1)	(2)	(3)	(4)
log(EPU)	0.4077 *** (0.0641)	0.6905 *** (0.1322)	0.6609 *** (0.1987)	1.2486 *** (0.3932)
控制变量	否	是	否	是
省份固定效应	是	是	是	是
观测值	465	465	465	465
Pseudo R ²	0.1063	0.1457	0.1140	0.1750

注:***、**和* 分别表示在 1%、5%和 10%水平上显著。括号内为估计系数在省份层面聚类的标准误。

3.3 内生性问题

虽然稳健性分析为基准回归结果有效性提供了支持,但是内生性问题依然可能会对基本回归结果的有效性产生影响。本文内生性来源主要为遗漏变量,因为政府决策黑箱的存在,研究者无法穷尽所有影响地方政府府际交流决策的变量,所以会导致模型(1)存在遗漏变量的可能性。本文参考李增福等(2022)的研究,使用美国经济政策不确定性指数作为中国中央政府经济政策不确定性指数的工具变量进行两阶段最小二乘估计,以克服内生性影响。

有效的工具变量需要满足“排他性约束假设”(exclusion restriction assumption)。由于国际经济贸易联系日益紧密,国家间经济政策不确定性关联度较高,特别是中美作为世界前两位的经济体,经济政策不确定性之间具有联动性(Supachart, 2019)。另外,对于地方政府而言,其行为决策主要受到本国政策的影响,外国政策变动对其影响主要通过本国中央政府渠道。由此,使用美国经济政策不确定性作为工具变量具有理论合理性。美国经济政策不确定性指数来源为 Baker et al. (2016)。

表 6 汇报了工具变量模型的估计结果。其中,Panel A 为两阶段最小二乘法的回归结果,在考虑内生性条件下,中央政府经济政策不确定性对于省委书记府际交流活动的影响显著为正,进一步验证了本文基本发现的有效性。Panel B 汇报了第一阶段回归结果,其中美国经济政策不确定性与中国经济政策不确定性显著正相关。结合弱工具变量检验与 DWH 检验结果,本文工具变量选择满足排他性约束假设,表明本文工具变量的有效性。

表 6 工具变量模型回归结果

Panel A: 2SLS 回归结果			
	被解释变量: log(省委书记考察次数+1)		
	(1)	(2)	(3)
log(EPU)	0.3051*** (0.0575)	0.6059*** (0.1353)	0.5848*** (0.1144)
控制变量	否	是	是
省份固定效应	是	是	是
非线性时间趋势	否	否	是
观测值	465	465	465
R ²	0.1988	0.2698	0.2743
DWH 检验	2.323**	2.403**	2.837***
弱工具变量检验	1055.622***	896.185***	347.897***
Panel B: 第一阶段回归结果			
	被解释变量: log(EPU)		
	(1)	(2)	(3)
log(EPU_US)	1.4791*** (0.0001)	0.8617*** (0.0331)	1.1325*** (0.0116)
控制变量	否	是	是
省份控制变量	是	是	是
非线性时间趋势	否	否	是
观测值	465	465	465
R ²	0.7091	0.8352	0.9322

注:***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。括号内为估计系数在省份层面聚类标准误。

3.4 异质性影响

表 7 汇报了基于模型(2)的异质性分析估计结果。其中回归(1)为横向府际联系异质性,回归(2)~回归(3)为纵向政治联系异质性,回归(4)为国家能力异质性。

表 7 异质性分析回归结果

	log(省委书记异地考察+1)			
	(1)	(2)	(3)	(4)
log(EPU)	0.5487 *** (0.1155)	0.4381 *** (0.1039)	0.4171 *** (0.1098)	0.3222 *** (0.1156)
横向府际联系	1.0837 ** (0.4744)			
log(EPU)×横向府际联系	-0.2315 ** (0.0991)			
纵向籍贯联系		0.3698 (0.4882)		
log(EPU)×纵向籍贯联系		-0.0681 (0.1016)		
纵向学缘联系			0.0982 (0.8127)	
log(EPU)×纵向学缘联系			0.0246 (0.1606)	
国家能力				2.9756 * (1.5892)
log(EPU)×国家能力				0.7342 ** (0.3394)
控制变量	是	是	是	是
省份固定效应	是	是	是	是
观测值	465	465	465	465
R ²	0.2833	0.2776	0.2828	0.2807

注：***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。括号内为估计系数在省份层面聚类的标准误。

在回归(1)中,以官员任职地表示的横向府际联系与经济政策不确定性交互项的估计系数显著为负,说明相比于外地调任的省委书记,本地晋升的省委书记在感知到中央政府经济政策不确定性后外出考察的频率更高,这一结果验证了研究假设 2b。当前研究普遍认为官员异地调任是塑造地方政府间横向关系的驱动要素。但是,领导人任职地变动主要受到中央政府控制,无法体现地方政府在构建横向府际关系中的主动性,本文发现具有决策自主性的府际交流网络与官员异地任职网络存在互补效应,即不具有府际联系的地方政府官员会更乐于通过府际交流的形式构建更广泛的府际联系。

在回归(2)和回归(3)中,分别以籍贯和学历表示的纵向政治联系与经济政策不确定

性的交互项的估计系数都不显著。以上结果表明纵向政治联系对于地方政府官员应对中央政府经济政策不确定性的影响不具有异质性。

在回归(4)中,国家能力与经济政策不确定性交互项的估计系数显著为正,表明具有更强国家能力的地方政府更可以通过构建政府间网络的方式应对外部环境不确定性,验证了研究假设4b。这一结果的政策内涵在于在政府间网络中政府绩效目标的实现依赖于自身内部能力建设,由此更具有政策实现能力的网络参与者会更积极地构建网络联系。

异质性分析结果进一步验证了官员异地考察作为应对中央政府经济政策不确定性的策略选择的行为自主性。

3.5 进一步的探索

以上研究结果验证了通过异地考察构建地方政府间网络是地方政府应对中央政府经济政策不确定性的策略选择,但是还不足以说明通过政府间网络应对经济政策不确定性的有效性,即通过加强与其他地方政府间联系是否降低了经济政策不确定性对本地经济的可能负面影响。本文接下来对以官员异地考察调节经济政策不确定性对于企业创新影响的有效性进行验证。

创新是经济高质量发展的根本驱动力,经济政策不确定性对于企业创新的影响受到了学术界的普遍关注。一方面,部分研究发现经济政策不确定性对于创新具有负面影响,抑制了企业创新投入与产出(Xu,2020;Luo et al.,2020)。另一方面,部分研究也认为创新是企业应对外部环境不确定性的手段,经济政策不确定性增大驱使企业不得不采取创新措施以应对绩效下降,顾夏铭等(2018)以及 He et al.(2020)的研究结果支持了这个观点。考虑到经济政策不确定性对于企业创新的复杂性影响,本文选用这个情境检验府际交流的治理效能更具有稳健性,若在省委书记异地考察密度更高省份的企业其创新行为受到经济政策不确定性的影响更小,则可以验证府际交流网络对于地方政府应对经济政策不确定性的积极作用。

本文利用如下调节效应模型验证上述情景假说:

$$\text{Innovation}_{ijt} = \alpha \log(\text{EPU}_{t-1}) + \pi \text{Visit}_{it-1} * \log(\text{EPU}_{t-1}) + \beta M_{ijt} + \delta_i + \tau_j + \epsilon_{it} \quad (3)$$

其中,Innovation_{ijt}表示j省企业i在t年的创新投入与产出,分别以企业研发投入占营业收入比重以及发明专利申请数量表示,EPU_{t-1}与Visit_{it-1}分别表示t-1年度的经济政策不确定性与j省省委书记异地考察次数。本文关心的核心解释变量是两者的交互项系数 π ,若其显著大于0,则说明省委书记考察频率越高,经济政策不确定性对于企业创新的负面影响越小。 M_{ijt} 表示企业层面与省份层面控制变量,包括上市公司投资率、资产负债率、总资产净利润率、企业年龄以及log(省份人均GDP)、log(省份总人口),其中省份层面控制变量使用滞后一期数据。 δ_i, τ_j 分别为省份与企业层面固定效应。企业数据来源为上市公司数据。

表8汇报了上述调节效应模型估计结果,其中回归(1)和回归(2)以企业研发投入作为被解释变量,在回归(1)中仅包含经济政策不确定性的估计系数不显著,表示了经济政策不确定性对于企业创新投入影响的复杂性。在回归(2)中,交互项系数显著为正,符合上述理论假说,即省委书记异地考察密度更高的地区,企业创新投入受到经济政策不确定

性的负面影响更小。回归(3)和回归(4)以企业发明专利申请数量作为被解释变量,与回归(1)一致,回归(3)仅包含 $\log(\text{EPU})$ 与控制变量,且 $\log(\text{EPU})$ 的估计系数显著为负,说明了经济政策不确定性对于企业创新产出的负面影响。与回归(2)一致,在回归(4)中交互项系数显著为正,说明即使负面效应存在,省委书记异地考察依然正向调节了经济政策不确定性对于企业创新产出的影响。以上结果验证了异地考察所构建的政府间网络应对中央政府经济政策不确定性的治理效能。

表 8 省委书记异地考察对于经济政策不确定性与企业创新的调节作用

	被解释变量: $\log(\text{RD}+1)$		被解释变量: $\log(\text{patent}+1)$	
	(1)	(2)	(3)	(4)
$\log(\text{EPU})$	0.0120 (0.0131)	-0.0019 (0.0156)	-0.1269*** (0.0307)	-0.1831*** (0.0369)
$\log(\text{省委书记考察次数}+1)$		-0.1020*** (0.0468)		-0.2095* (0.1178)
$\log(\text{EPU}) \times \log(\text{省委书记考察次数}+1)$		0.0194*** (0.0094)		0.0468** (0.0235)
控制变量	是	是	是	是
省份固定效应	是	是	是	是
企业固定效应	是	是	是	是
观测值	16132	16132	17439	17439
拟合优度	0.8532	0.8533	0.7386	0.7387

注:***、**和*分别表示在1%、5%和10%水平上显著。括号内为估计系数在省份层面聚类的标准误。控制变量包括上市公司投资率、资产负债率、总资产净利润率、企业年龄、 $\log(\text{省份人均GDP})$ 、 $\log(\text{省份总人口})$ 。

4 结论与讨论

由于信息不对称的存在,地方政府作为政策接受者对于上级政府政策不可预期性变动具有不确定性感知。社会网络研究指出,形成网络是组织应对外部环境不确定性的策略选择,本文利用省委书记异地考察形成的府际交流网络进行了实证检验。实证结果表明,府际交流是省级政府应对中央政府经济政策不确定性的策略选择,中央政府经济政策不确定性显著提高了省委书记府际交流频率。在此基础上,本文讨论了省级政府采用异地考察应对中央政府经济政策不确定性的异质性,发现不具有横向府际联系的地方政府更可能通过构建政府间网络应对不确定性,同时更具有国家能力的地方政府更可能通过构建政府间网络应对不确定性,进一步说明了官员异地考察是具有自主性的地方政府行为。最后,本文根据省委书记异地考察对于经济政策不确定性影响上市公司创新决策的正向调节作用验证了政府间网络对于地方政府应对经济政策不确定性的有效性。

本文的研究发现也具有现实的政策含义。当前世界正快速进入“乌卡时代”(VUCA),不稳定性、不确定性、复杂性与模糊性不仅深刻影响了个人生活,同时也对政府科学决策提出了更高的挑战。对于地方政府而言,不仅需要面对经济社会发展环境复杂性所造成的决策困难,更需要重视中央政府政策变动所导致的政策不确定性对于政策绩

效的影响。由此,积极探索多种途径的府际协作以共同应对不确定性挑战应当成为地方政府治理能力现代化建设的重要方面。这其中,充分发挥自主性政府间网络在不确定性应对中的灵活性与自主性是实现不确定性条件下地方政府稳健决策的可能路径之一。

本文研究的不足主要有两点。第一,本文理论分析提出政府间网络是地方政府应对外部环境不确定性的主要机制,但是并未从实证角度区分信息获取、政策学习、府际合作效应的大小。第二,地方政府应对中央政府经济政策不确定性的策略选择应该是多样的,本文仅考虑了政府间网络这一单独形式。以上两点研究不足也是作者接下来的工作重点。

参考文献

- 顾夏铭,陈勇民,潘士远. 2018. 经济政策不确定性与创新——基于我国上市公司的实证分析[J]. 经济研究, 53(2): 109-123.
- Gu X M, Chen Y M, Pan S Y. 2018. Economic Policy Uncertainty and Innovation: Evidence from Listed Companies in China[J]. *Economic Research Journal*, 53(2): 109-123. (in Chinese)
- 李力行,聂卓,席天扬. 2022. 多维度治理与国家能力: 增值税征管和企业排污的视角[J]. 世界经济, 45(6): 112-135.
- Li L X, Nie Z, Xi T Y. 2022. Multi-Dimensional Governance and State Capacity: Evidence from Value-Added Tax Enforcement and Pollution Emissions[J]. *The Journal of World Economy*, 45(6): 112-135. (in Chinese)
- 李增福,陈俊杰,连玉君,等. 2022. 经济政策不确定性与企业短债长用[J]. 管理世界, 38(1): 77-89, 143, 90-101.
- Li Z F, Chen J J, Lian Y J, et al. 2022. Economic Policy Uncertainty and Corporate Short-term Debt for Long-term Use[J]. *Journal of Management World*, 38(1): 77-89, 143, 90-101. (in Chinese)
- 卢圣华,汪晖. 2020. 政企网络关系、企业资源获取与效率——来自本地晋升官员离任的经验证据[J]. 经济管理, 42(10): 5-22.
- Lu S H, Wang H. 2020. Government-enterprises Networks, Enterprise Resource Accessibility and Economic Efficiency: Evidence from the Departure of Local Officials[J]. *Business Management Journal*, 42(10): 5-22. (in Chinese)
- 毛其淋,许家云. 2018. 贸易政策不确定性与企业储蓄行为——基于中国加入 WTO 的准自然实验[J]. 管理世界, 34(5): 10-27, 62, 179.
- Mao Q L, Xu J Y. 2018. Trade Policy Uncertainty and Firm Saving Behavior: A Quasi-Natural Experiment Study Based on China's WTO Accession[J]. *Journal of Management World*, 38(1): 77-89, 143, 90-101. (in Chinese)
- 聂辉华,江艇,张雨潇,等. 2016. 我国僵尸企业的现状、原因与对策[J]. 宏观经济管理, (9): 63-68+88.
- Nie H N, Jiang T, Zhang Y X, et al. 2016. The Status Quo, Causes and Countermeasures of Zombie Enterprises in China[J]. *Macroeconomy Management*, 2016(9): 63-68, 88. (in Chinese)
- 任皓. 2020. 府际交流网络与区域间市场分割——来自省级政府“一把手”异地考察交流的证据[J]. 公共管理与政策评论, (3): 80-93.
- Ren H. 2020. Intergovernmental Networks and Market Segmentation: Evidence from Provincial Party Secretary's Offsite Visits[J]. *Public Administration and Policy Review*, (3): 80-93. (in Chinese)
- 宋凌云,王贤彬,徐现祥. 2013. 地方官员引领产业结构变动[J]. 经济学(季刊), 12(1): 71-92.
- Song L Y, Wang X B, Xu X X. 2013. Local Officials Induce Structural Change[J]. *China Economic Quarterly*, 12(1): 71-92. (in Chinese)
- 周黎安. 2018. “官场+市场”与中国增长故事[J]. 社会, 38(2): 1-45.
- Zhou L A. 2018. “Bureaucratic & Economic Markets” and China's Growth Story[J]. *Chinese Journal of Sociology*, 38(2): 1-45. (in Chinese)
- An H, Chen Y, Luo D, et al. 2016. Political uncertainty and corporate investment: Evidence from China[J]. *Journal of Corporate Finance*, 36: 174-189.
- Andrew S A, Carr J B. 2013. Mitigating uncertainty and risk in planning for regional preparedness: The role of bonding and bridging relationships[J]. *Urban studies*, 50(4): 709-724.
- Andrews R. 2008. Perceived environmental uncertainty in public organizations: An empirical exploration[J]. *Public*

- Performance & Management Review*, 32(1): 25-50.
- Baker S R, Bloom N, Davis S J. 2016. Measuring economic policy uncertainty[J]. *The Quarterly Journal of Economics*, 131(4): 1593-1636.
- Chen Y, Chen D, Wang W, et al. 2018. Political uncertainty and firms' information environment: Evidence from China [J]. *Journal of Accounting and Public Policy*, 37(1): 39-64.
- Davis S J, Liu D, Sheng X S. 2019. Economic policy uncertainty in China since 1949: The view from mainland newspapers[J]. In *Fourth Annual IMF-Atlanta Fed Research Workshop on China's Economy Atlanta* (Vol. 19).
- DeMartino G, Grabel I, Scoones I. 2024. Economics for an uncertain world[J]. *World Development*, 173: 106426.
- Desmarais B A, Moscardelli V G, Schaffner B F, et al. 2015. Measuring legislative collaboration: The Senate press events network. *Social Networks*, 40: 43-54.
- Fischer M. 2015. Collaboration patterns, external shocks and uncertainty: Swiss nuclear energy politics before and after Fukushima[J]. *Energy Policy*, 86: 520-528.
- Fisman R, Shi J, Wang Y, et al. 2020. Social ties and the selection of China's political elite[J]. *American Economic Review*, 110(6): 1752-1781.
- Frankel A, Kamenica E. 2019. Quantifying information and uncertainty[J]. *American Economic Review*, 109(10): 3650-3680.
- Füglister K. 2012. Where does learning take place? The role of intergovernmental cooperation in policy diffusion[J]. *European Journal of Political Research*, 51(3): 316-349.
- Fuss S, Johansson D J, Szolgayova J, et al. 2009. Impact of climate policy uncertainty on the adoption of electricity generating technologies[J]. *Energy Policy*, 37(2): 733-743.
- Gibb J, Sune A, Albers S. 2017. Network learning: Episodes of interorganizational learning towards a collective performance goal[J]. *European Management Journal*, 35(1): 15-25.
- Gulen H, Ion M. 2016. Policy uncertainty and corporate investment[J]. *The Review of Financial Studies*, 29(3): 523-564.
- Harbers I. 2015. Taxation and the Unequal Reach of the State: Mapping State Capacity in E Cuador[J]. *Governance*, 28(3): 373-391.
- He F, Ma Y, Zhang X. 2020. How does economic policy uncertainty affect corporate Innovation? —Evidence from China listed companies[J]. *International Review of Economics & Finance*, 67: 225-239.
- Heilmann S. 2008. Policy experimentation in China's economic rise [J]. *Studies in Comparative International Development*, 43(1): 1-26.
- Heilmann S. 2009. Maximum tinkering under uncertainty: unorthodox lessons from China[J]. *Modern China*, 35(4): 450-462.
- Howlett M, Ramesh M, Wu X. 2015. Understanding the persistence of policy failures: The role of politics, governance and uncertainty[J]. *Public Policy and Administration*, 30(3-4): 209-220.
- Huang Y, Luk P. 2020. Measuring economic policy uncertainty in China[J]. *China Economic Review*, 59: 101367.
- Jiang J. 2018. Making bureaucracy work: patronage networks, performance incentives, and economic development in China[J]. *American Journal of Political Science*, 62(4): 982-999.
- Jiang J, Mei Y. 2020. Mandarins make markets: Leadership rotations and inter-provincial trade in China[J]. *Journal of Development Economics*, 147: 102524.
- Kahn M E, Sun W, Wu J, et al. 2021. Do political connections help or hinder urban economic growth? Evidence from 1,400 industrial parks in China[J]. *Journal of Urban Economics*, 121: 103289.
- Kenyon T, Naoi M. 2010. Policy uncertainty in hybrid regimes: Evidence from firm-level surveys[J]. *Comparative Political Studies*, 43(4): 486-510.
- Lee Y, Lee I W, Feiock R C. 2012. Interorganizational collaboration networks in economic development policy: An exponential random graph model analysis[J]. *Policy Studies Journal*, 40(3): 547-573.
- LeRoux K, Brandenburger P W, Pandey S K. 2010. Interlocal service cooperation in US cities: A social network explanation[J]. *Public Administration Review*, 70(2): 268-278.
- Lou Z, Chen S, Yin W, et al. 2022. Economic policy uncertainty and firm innovation: Evidence from a risk-taking

- perspective[J]. *International Review of Economics & Finance*, 77: 78-96.
- Montinola G, Qian Y, Weingast B R. 1995. Federalism, Chinese style: The political basis for economic success in China[J]. *World Politics*, 48(1): 50-81.
- Nguyen N H, Phan H V. 2017. Policy uncertainty and mergers and acquisitions[J]. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 52(2): 613-644.
- Ren H, Zhou L, Gao Y. 2024. Policy Tourism and Economic Collaboration Among Local Governments: A Nonparametric Matching Model[J]. *Public Performance & Management Review*, 47(2): 476-504.
- Supachart W. 2019. The Economic Policy Uncertainty in China, the United States, and Europe: The Empirical Impact on Chinese Stock Markets[J]. *Applied Economics and Finance*, 6(5): 131-144.
- Turrini A, Cristofoli D, Frosini F, et al. 2010. Networking literature about determinants of network effectiveness[J]. *Public Administration*, 88(2): 528-550.
- Walder A G. 1995. Local governments as industrial firms: An organizational analysis of China's transitional economy [J]. *American Journal of Sociology*, 101(2): 263-301.
- Wen Q, Zhang T. 2022. Economic policy uncertainty and industrial pollution: The role of environmental supervision by local governments[J]. *China Economic Review*, 71: 101723.
- Xu Z. 2020. Economic policy uncertainty, cost of capital, and corporate innovation[J]. *Journal of Banking & Finance*, 111: 105698.
- Zhan J V, Qin S. 2017. The art of political ambiguity: Top-down intergovernmental information asymmetry in China [J]. *Journal of Chinese Governance*, 2(2): 149-168.
- Zhu X, Meng T. 2020. Geographical leadership mobility and policy isomorphism: Narrowing the regional inequality of social spending in China[J]. *Policy Studies Journal*, 48(3): 806-832.

How Can Local Governments Cope with Economic Policy Uncertainty from the Central Government: A Network Perspective

Hao Ren

(School of Public Administration, Hunan University)

Abstract Policy uncertainty from higher levels of government is an important challenge for local governments' effectiveness. Based on organizational theory, this paper proposes that forming inter-governmental networks is a strategic choice for local governments coping with central government economic policy uncertainty. I empirically test this by using 2005—2019 data on provincial party secretary off-site visits as a proxy for inter-governmental networks. The results show: (1) Central government economic policy uncertainty significantly increases the frequency of provincial party secretaries' off-site visits; (2) Local governments' choices for coping with uncertainty are heterogeneous. Local governments without horizontal inter-governmental ties and with stronger governance capabilities are more likely to strengthen their network connections with other local governments to address central government economic policy uncertainty; (3) Provincial party secretaries' off-site visit positively moderate the relationship between economic policy uncertainty and firm innovation, demonstrating the effectiveness of intergovernmental networks in coping with uncertainty.

JEL Classification H70, D23, O12