

共同富裕示范区建设的目标定位与路径选择

——基于浙江省 11 市《实施方案》的文本研究

郁建兴 黄飏 江亚洲¹

【摘要】共同富裕建设是一项长期和系统工程，需要顶层设计的宏观指引和地方层面的差异化设计与执行。在中央战略框架之下，地方如何因地制宜细化共同富裕的目标定位、设计共同富裕的政策路径？本文基于浙江 11 个设区市的共同富裕建设《实施方案》的文本研究发现，作为高质量发展建设共同富裕示范区，浙江各地对共同富裕的目标定位有先富引领、特色示范、后发跨越等三种类型，形成了创新驱动发展、激发民营经济创富、推进生态富民惠民、促进公共服务优质共享、城乡融合发展共富、畅通内外循环聚富、数字化改革重塑社会治理、跨区域协作和实现精神富足等九大政策路径。浙江共同富裕示范区建设的目标定位与路径选择可以归纳为“省级整体示范下的地方差异竞争”模式，该模式对于全国各地推进共同富裕以及理解当代中国政府在复杂治理目标中的政策执行机制，具有重要启示意义。

【关键词】共同富裕示范区 目标定位 路径选择 《实施方案》 文本分析

一、问题的提出

共同富裕是社会主义的本质要求，是中国式现代化的重要特征。党的十九届五中全会对扎实推进共同富裕作出重大战略部署，提出到“十四五”末，全体人民共同富裕迈出坚实步伐，到 2035 年，全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展，到本世纪中叶，全体人民共同富裕基本实现。共同富裕建设是一项长期、系统和艰巨的工程，需要通过矫正和补偿制度性因素导致的不平等，让全体人民有机会、有能力均等地参与高质量经济社会发展，并共享经济社会发展的成果。¹新时期推动共同富裕，需要超越简单的社会运动、简单的理论逻辑推演和一般的思想争论，准确把握共同富裕的理论基础、实践基础和规划纲领。²同时，关于政策执行的研究指出，为推进一项融合多元政策目标的治理任务，地方政策中一定程度的差异是必要的。³在相同战略规划之下，差异化、创造性地开展政策执行，是当代中国体制弹性和适应性的重要表现，也是改革开放以来中国经济社会高速发展的重要制度逻辑。⁴因此，扎实推进共同富裕既需要自上而下顶层设计的宏观指引，也需要地方层面因地制宜的探索，以更好地弥合区域和群体差异。那么，在中央战略框架下，地方如何基于各自禀赋细化政策目标、设计政策路径呢？

本文以浙江 11 个设区市的共同富裕建设《实施方案》为研究对象。2021 年 6 月，《中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》正式发布，浙江成为全国首个也是目前唯一一个被赋予共同富裕示范区建设任务的省份，承载了为其他地区以及全国层面推动共同富裕提供经验与示范的重要使命。2021 年 8 月 17 日，习近平总书记在中央财经委员会第十次会议上指出：“要抓好浙江共同富裕示范区建设，鼓励各地因地制宜探索有效路径，总结经验，逐步推开”⁵。在全国上下积极开展共同富裕战略规划和制度设计的当下，对共同富裕先行示范地的政策文本进行分析，具有重要的理论与实践意义。在理论上，本文以浙江为例，描述刻画了共同富裕作为一项长期、系统的治理目标在地方层面的差异化再设计，总结提炼出“省级整体示范下的地方差异竞争”这一共同富裕示范区建设的模式类型，并归纳出先富引领、特色示范和后发跨越等三类地方执行层面

¹作者简介：郁建兴，哲学博士，浙江工商大学、浙江大学公共管理学院教授；黄飏，管理学博士，浙江大学公共管理学院百人计划研究员、浙江大学社会治理研究院研究员；江亚洲，政治学博士，浙江工商大学英贤慈善学院讲师、浙江大学社会治理研究院研究员。

基金项目：国家社科基金重点项目“促进全体人民共同富裕：浙江共同富裕体制机制研究”（编号：22AZD019）；教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“全面建设社会主义现代化国家新征程中加快实现共同富裕研究”（编号：21JZD019）

的目标类型，为共同富裕理论体系提供了可能的中微观概念框架。更为重要的是，共同富裕是一项超越单一向度治理目标且具有内在张力的长期性战略规划⁶，描述和分析地方政府对这一复杂任务的分解执行，能够丰富理论界对于当代中国政策制定与执行体系的理解。“省级整体示范下的地方差异竞争”超越了传统“中央-地方”两级框架，对次国家层级的政府进行细分，或将成为未来中国面对复杂治理情境推进系统性战略目标实现的新模式。在实践中，基于浙江实践总结形成的不同模式与工具，能够为其他地区推进共同富裕的目标定位与路径选择提供重要参考。

本文后续部分按照如下逻辑展开：首先，解读共同富裕作为一项顶层设计的宏观战略目标；然后，以浙江共同富裕示范区建设为例，分析在中央顶层设计之下，地方层面差异化推进共同富裕的目标定位；接着，分析地方推进共同富裕的路径选择；最后，基于研究发现得出结论。

二、作为一项顶层设计的共同富裕方略

党的十八大以来，习近平总书记在多个场合深刻阐述了扎实推进共同富裕的重大意义、本质要求、目标安排、实现路径和重大举措。国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要以及《中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》对共同富裕方略的顶层设计作了全面系统的阐述。

共同富裕是一个系统工程，共同富裕的制度政策涉及多个方面。习近平总书记在中央财经委员会第十次会议讲话中指出，推动共同富裕要“提高发展的平衡性、协调性、包容性，着力扩大中等收入群体规模，促进基本公共服务均等化，加强对高收入的规范和调节，促进人民精神生活共同富裕，促进农民农村共同富裕”⁷。我们在前期的研究中认为，当前最迫切、最重要的议程，是补偿和矫正既有制度性因素对实现共同富裕的制约，因此，推进共同富裕的核心政策目标是经济高质量发展、优化资源和机会分配格局、保障和改善民生、加强和创新社会治理。⁸从宏观视角讨论共同富裕的研究指出，共同富裕的政策体系包括建立高效、精准、规范、透明的二次分配体系，建立基于多维减贫理念的基本公共服务兜底政策体系，健全促进共同富裕的软基础设施，健全党领导下的对口帮扶机制，持续提升宏观调控水平和开展全球税收协调等。⁹从影响共享发展决定因素出发的研究提出，实现共同富裕主要应优化产业结构、稳定就业，加强财政税收工具的再分配调节功能，做好应对经济结构变化的制度安排。¹⁰围绕农业农村如何实现共同富裕的研究强调推进农业现代化、促进农业经济发展，完善基础设施、公共服务和乡村治理，改革和创新农业农村现代化和乡村振兴的体制机制。¹¹制度主义方法论视角的研究则认为，共同富裕治理既要注意发挥国家独特的规划及动员社会的作用，也要注意国家及行政体系的功能性边界及能力界限，通过不同领域的多重分层治理方式将市场力量与社会力量融入共同富裕的大格局中。¹²总体来看，当前解读共同富裕目标定位的研究虽然侧重点各有不同，但大体包括经济高质量发展、城乡区域平衡、收入差距缩小、公共服务优质共享、生态文明和精神文明建设、社会治理创新等方面。从一种社会理想到发展战略，共同富裕的重要目标在于：第一，经济高质量发展效果明显，人均地区生产总值达到中等水平，公共服务实现优质共享；第二，城乡、区域、收入差距持续缩小，低收入群体收入水平明显提升，橄榄型社会结构基本形成，全体居民生活品质迈上新台阶；第三，国民素质和社会文明程度明显提高，生态文明建设、治理能力、人民生活水平等显著提升。由此可见，共同富裕不同于以往多数战略目标，它具有天然的内在张力和长期性特征，需要在复杂目标体系之下探索一种新的执行机制，以更好地适应这类复杂目标的实现。

国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要明确指出支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区。嗣后，《中共中央国务院关于支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区的意见》出台。该意见指出：“浙江省在探索解决发展不平衡不充分问题方面取得了明显成效，具备开展共同富裕示范区建设的基础和优势，也存在一些短板弱项，具有广阔的优化空间和发展潜力。”浙江省下辖1个副省级城市、1个计划单列市、9个地级市，共90个县(市、区)，既有经济发达的杭州、宁波，也有欠发达的衢州、丽水；既有成熟的城市形态也有偏远的农村地区；既有山地、丘陵和平原，也有半岛和岛屿，以及与之相对应的山地文化、平原文化和海洋文化。这些重要特征为浙江探索推动共同富裕的经验提供了基础。这种在多样化背景下探索出的差异化目标定位和路径选择，具有广泛的适用性，能够为其他地区探索推进共同富裕提供丰富经验。当然，相较于部分地区，浙江的经济社会发展水平整体较高，这种在较高经济社会发展水平语境下探索形成的共同富裕实践经验，或许暂不具备当下的借鉴意义，但随着其他地区经

济社会发展水平的提高，上述经验或可成为具有引领作用的储备性学习资源。

2021 年 7 月，浙江省发布《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案(2021—2025 年)》(以下简称浙江《实施方案》)，明确了全省扎实推进共同富裕的顶层设计。浙江《实施方案》提出，“到 2025 年，推动高质量发展建设共同富裕示范区取得明显实质性进展，形成阶段性标志性成果”，实现“四率先三美”，即率先建立推动共同富裕的体制机制和政策框架；率先形成更富活力创新力竞争力的高质量发展模式；率先基本形成以中等收入群体为主体的橄榄型社会结构；率先基本实现人的全生命周期公共服务优质共享；人文之美、生态之美、和谐之美更加彰显。同时，浙江《实施方案》在中央文件基础上，进一步界定了共同富裕建设的主要内容，包括经济高质量发展、城乡区域协调发展、收入分配格局优化、公共服务优质共享、精神文明建设、全域美丽建设、社会和谐和睦七大方面，并围绕这七方面内容设置了 56 个共同富裕指标及其每年度的具体目标。

三、浙江各地推进共同富裕的目标定位

在中央和省级顶层设计指引下，浙江 11 个设区市于 2021 年 7-8 月间相继发布地方层面 2021-2025 年的共同富裕建设《实施方案》。¹³各地共同富裕建设《实施方案》文本长度基本在 2-3 万字，形式包括正文和附件，正文由主要目标、重点任务和保障措施三大部分构成，其中七大重点任务为主体。《实施方案》的附件为各地共同富裕建设的目标指标，本文主要对 2025 年的目标指标进行分析。¹⁴这些目标指标基本上反映各地预期 2025 年七大重点任务的总体进展，而且各地目标指标中还包含了大量特色指标，相应地，从目标指标出发可以总体描述各地共同富裕建设的目标定位。

表 1 浙江 11 市共同富裕建设《实施方案》的主要竞争性内容

地区	特色指标数量	2025 年目标指标超出省标数量	省内共同富裕示范目标定位
杭州	12	34	“城市范例”
宁波	4	33	“先行市”
温州	5	16	“市域样板”
嘉兴	5	26	“典范城市”
湖州	10	27	“先行市”
绍兴	12	18	“市域范例”
金华	5	12	“先行示范”
衢州	13	15	无
舟山	4	19	“先行市”
台州	8	13	“先行市”

丽水	11	12	无
----	----	----	---

资料来源：作者自制

在总体定位上，各地围绕顶层设计中提出的“明显实质性进展”和“阶段性标志性成果”展开了竞争性解读(见表 1)。首先，除衢州、丽水之外，其他城市都将自身定位为“典型范例”“先行市”“城市范例”等，这些定位具有明显的排他性。其次，各地通过提前达到或大幅度超过省级层面制定的目标指标，来展现本地共同富裕建设的先行地位和重要优势。如在浙江省级层面确定的 2025 年 56 个目标指标中，杭州和宁波的指标有一半以上都超出了省的标准。最后，各地均在省级 56 个目标指标基础上加入特色指标，以突出本地共同富裕建设的独特性。各市特色指标数量平均为 8 个，其中，衢州、丽水和绍兴的特色指标最多，表明其政策目标与省内其他地区相比具有较大差异。

为了进一步归纳浙江 11 市共同富裕建设的目标定位类型，我们利用 K 均值聚类算法对 11 市 56 个共有目标指标进行聚类统计分析(见图 1)。统计结果显示，浙江 11 个地市可聚为三类：杭州与宁波一类，其指标取值在图中用实线(——)表示；温州、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山与台州一类，其指标取值在图中用点划线(···)表示；衢州与丽水一类，其指标取值在图中用虚线(---)表示。由于不同目标指标差异较大，图 1 呈现的是不同类型各目标指标百分制后的数据(我们将每一个指标中取值最高的数值设为 100)。总体来看，实线组成的不规则图形面积最大，其次是点划线，虚线组成的不规则图形面积最小，说明实线代表的目标定位类型的整体指标值要高于点划线代表的目标定位类型，点划线代表的目标定位类型的整体指标值要高于虚线代表的目标定位类型。结合以上统计分析和各地特色指标，我们将实线、点划线、虚线代表的目标定位类型依次命名为：先富引领型、特色示范型和后发跨越型。

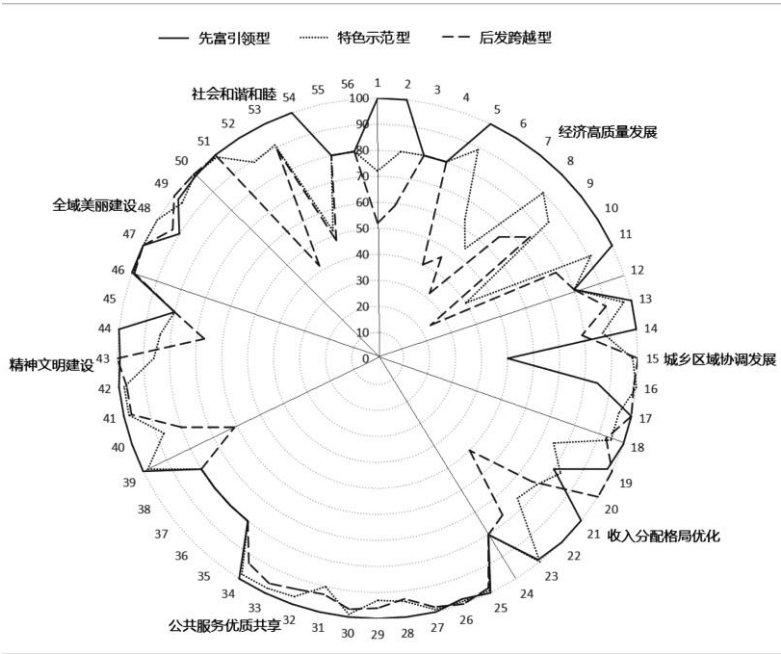


图 1 浙江 11 市共同富裕建设《实施方案》56 个共有目标指标聚类统计雷达图

资料来源：作者自制

（一）先富引领型

先富引领是经济较发达地区共同富裕建设的目标定位，包括杭州和宁波，这些地区本身具有较好的经济社会基础，在共同富裕的七大重点任务方面都具有较高的目标定位，致力于发挥先富引领示范作用。从图 1 可见，在浙江省设定的 56 个目标指标中，先富引领型在 34 个目标指标上取值最高，主要集中在“经济高质量发展”“公共服务优质共享”“精神文明建设”“社会和谐和睦”四个重点任务上。尤其在“经济高质量发展”和“社会和谐和睦”两个重点任务上，先富引领型的得分显著高于其他两种类型。先富引领型地区除了在顶层设计中的七大重点任务上保持引领示范，还率先利用自身优势积极探索共同富裕建设的新内容、新机制。如杭州在七大重点任务基础上增加了“协作地区共富”重点任务，在其下设置了 7 个特色指标，这是杭州在先富带后富机制上的率先示范。当然，先富引领型在一些已经相对做得较好的领域则并未设置较高目标，如在“城乡区域协调发展”维度，先富引领型的一些目标指标要明显低于其他类型。

（二）特色示范型

特色示范型是地方根据属地特征选择部分经济社会领域作为推动共同富裕的主要抓手，牵引其他领域目标共同进步的目标定位模式，其目标定位介于先富引领（即经济社会全面推进）和后发跨越（即发挥自然资源比较优势）之间。在浙江省内，温州、嘉兴、湖州、绍兴、金华、舟山与台州属于特色示范型。通过分析这些地区共同富裕建设《实施方案》可以发现，绍兴主要为科技创新特色示范型，其《实施方案》的 12 个特色指标中，有 7 个与科技创新有关。舟山主要为海洋经济和畅通双循环特色示范型，它制定了海洋经济增加值占 GDP 比重在 2025 年达到 70% 的重要指标。嘉兴、湖州主要为城乡融合发展特色示范型，两市在“城乡居民收入倍差”“地区人均 GDP 最高最低倍差”“地区人均可支配收入最高最低倍差”等反映城乡融合发展的目标指标方面明显优于其他地区。温州、台州、金华主要为民营经济特色示范型，一方面，这些地区在《实施方案》中较多纳入反映民营经济发展的特色指标；另一方面，这些地区的《实施方案》都用较大篇幅描绘和谋划民营经济发展。需要说明的是，共同富裕示范区建设是全面和系统的，特色示范型的地区同样重视对其他领域的牵引，它们主要通过打造和发扬本地特色来引领和带动共同富裕其他方面的发展。

（三）后发跨越型

后发跨越型是经济欠发达地区的共同富裕建设目标定位，浙江的衢州和丽水即属于后发跨越型。这些地区设定的 2025 年 56 个目标指标与全省目标指标相比，大多数都存在差距，但这些地区拥有丰富的资源储备（如生态资源），所以它们选择发挥比较优势，试图通过跨越式发展推进共同富裕。从图 1 可见，后发跨越型在大多数指标上都低于其他两种类型，尤其是“经济高质量发展”和“社会和谐和睦”两个重点任务的差距最大。在“收入分配格局优化”“公共服务优质共享”“精神文明建设”三个重点任务上，与其他两种类型相比也存在差距。但是，在“城乡区域协调发展”和“全域美丽建设”两个重点任务上，后发跨越型地区设置了较高目标，其中近一半的指标高于其他类型。后发跨越型地区尽管在共有的 56 个指标上没有设置较高目标，但它们设置了较多特色指标，体现了它们差异化发展的目标定位。后发跨越型地区的特色指标中有一半以上都分布在“城乡区域协调发展”和“全域美丽建设”两个重点任务上（丽水 5 个、衢州 6 个）。

四、浙江各地推进共同富裕的路径选择

进一步地，我们运用 Nvivo 分析浙江 11 市共同富裕建设《实施方案》，尝试归纳浙江各地推进共同富裕的政策路径。我们整理了《实施方案》中排名前 700 的关键词，将其中无具体指代的删去后得到 281 个，然后对这 281 个关键词进行分析，区分每一个关键词所对应的具体行为，将行为相近的关键词统一编码为具体行动，并基于这些具体行动归纳其背后的路径概念，最后得出浙江各地推进共同富裕的九大政策路径（见表 2）。

表 2 浙江 11 市共同富裕建设《实施方案》有效高频词汇编码表（部分展示）

序号	主要路径	具体行动	有效高频词汇
1	创新驱动发展	打造科创高地	电子、材料、互联网、创新
		数字产业化	数字、智慧、产业链
		聚集创新人才	人才、工匠、毕业生、专业化
		科学技术研发	高校、研究院、实验室
2	民营经济创富	优化政商关系	信用、市场化
		培育市场主体	企业家、致富、租赁、创业
		小微金融改革	资金、融资、制造业
3	生态富民惠民	碳排放达峰	低碳、排放、能源
		生物多样性修复	生物、修复、美丽、森林
		发展绿色产业	旅游、资源、花园、绿色
		生态产品价值实现	绿水、青山、山水、金山、补偿
4	公共服务提升	做强教育事业	教育、培训、职业
		弱势群体帮扶	婴幼儿、残疾人、老年人
		医疗卫生事业	救助、医院、护理、健身
		公益慈善事业	公益、关爱、慈善、福利
5	统筹城乡发展	强村富民工程	集体经济、增收、产权
		农村人口市民化	户籍、权益、农民
		发展现代农业	农产品、农业、土地
		国土规划调整	城镇、空间、国土、协调

6	畅通双循环	提升交通枢纽	机场、交通、铁路、枢纽
		发展开放型经济	开放、长三角、贸易、跨境
		发展海洋经济	海洋、海上、港口
7	数字化重塑社会治理	治理数字化	智治、数字化、预警、网格
		平安浙江建设	平安、应急、安全、矛盾、纠纷
		建设法治社会	公平、清廉、法治、法律
8	跨区域协作	建设产业飞地	飞地、合作
		对口支援	对口、西部、山区
9	实现精神富足	打造理想信念高地	精神、价值观、革命、红色、思想
		文明城市创建	素质、志愿、心理、宣传、幸福
		发扬地域特色文化	历史、乡贤、传统、人文

资料来源：作者自制

上述九大政策路径是基于浙江 11 个设区市的共同富裕建设《实施方案》汇总后得出的总体性政策选择。我们进一步统计了浙江 11 个设区市的《实施方案》中不同路径对应的关键词集分布情况，以比较不同地方的路径选择差异。图 2 是浙江 11 个设区市不同路径关键词分布雷达图，数字 1-9 分别代表九大路径。数字对应的阴影面积覆盖越大，意味着这一路径的关键词集数量越多，说明这一路径在该地方推进共同富裕的政策选择中占据更重要位置。由图 2 可见，一方面，各地的阴影形状大多呈现为竖立状，与浙江全省基本一致，说明浙江各地共同富裕建设普遍重视创新驱动发展、民营经济创富、城乡融合发展和畅通双循环等路径。另一方面，各地阴影形状存在较明显区别，如杭州、温州、舟山、丽水更重视跨区域协作，湖州、衢州、丽水更重视生态富民惠民。参照图 2 并结合各地共同富裕《实施方案》，我们接下来具体分析上述九大路径以及各地的路径选择情况。

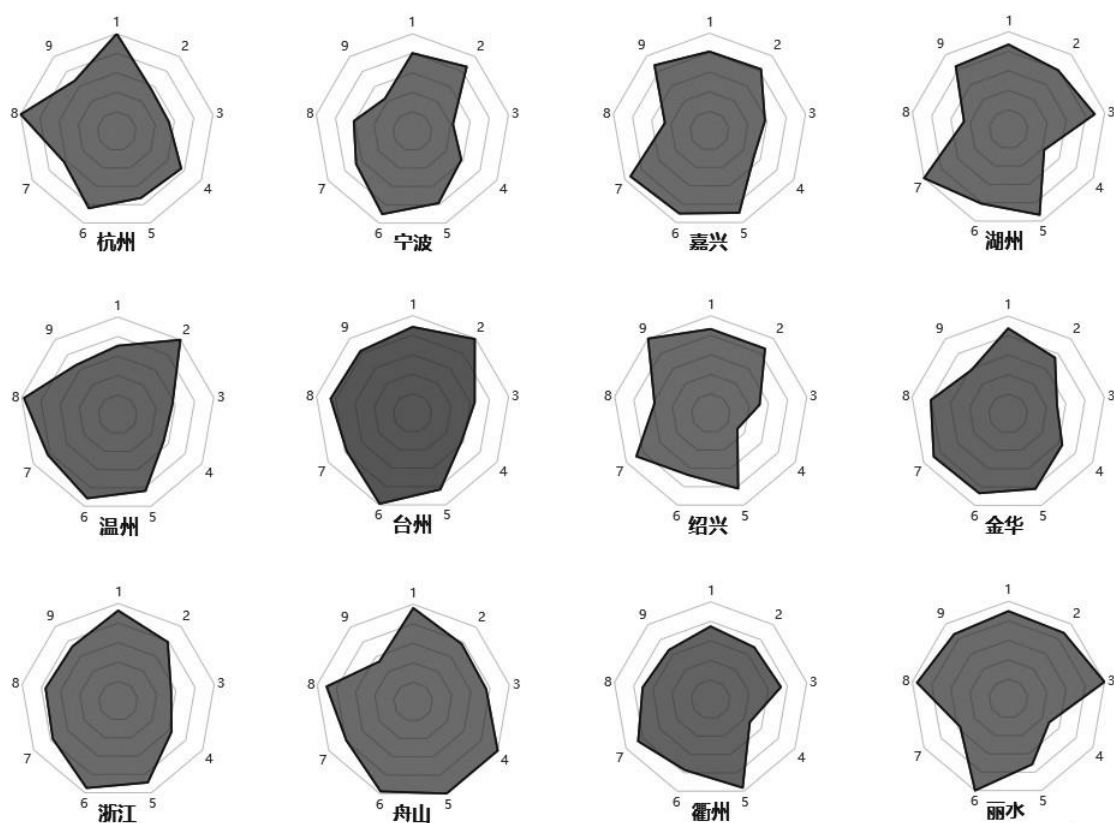


图 2 浙江 11 市共同富裕建设《实施方案》文本的主要路径关键词集覆盖情况

注：以最大值为 1 进行换算，图中序号为：1. 创新驱动发展；2. 民营经济创富；3. 生态富民惠民；4. 公共服务提升；5. 城乡融合发展；6. 畅通双循环；7. 数字治理；8. 跨区域协作；9. 实现精神富足。资料来源：作者自制

（一）科技创新驱动发展动能

科技创新既是社会财富的创造动力，也可对财富创造的分布、财富合理分配等产生影响，在促进共同富裕中起到引领和支撑作用。¹⁵浙江的科技创新具有良好发展基础，近年来，浙江坚持创新驱动、加快转型升级，经济高质量发展实现重大跃升，相关数据表明，浙江区域创新能力居全国第 5 位、省区第 3 位，企业技术创新能力居全国第 3 位。¹⁶在确立为共同富裕示范区之后，浙江更加注重发挥科技创新优势，为经济发展提质增效。为推动全面转入创新驱动发展模式，浙江共同富裕建设《实施方案》提出要“形成浙江特色全域创新体系，打造全国有影响力的科技创新中心，为率先实现共同富裕提供强劲内生动力”。浙江有条件的地区纷纷将科技创新作为促进经济高质量发展的重中之重，尤其像杭州、宁波、嘉兴、绍兴等经济较发达的城市。

这些地区推动创新驱动发展动能的主要举措包括：第一，建设科技创新高地，提升关键核心技术攻关能力。如杭州致力打造国际一流的“互联网+”、生命健康和新材料科创高地；宁波聚焦新材料、工业互联网和关键核心基础件三大科创高地建设，动态编制产业链关键核心技术“三色图”和科研攻关清单，每年攻克集成电路等重点领域 100 项“卡脖子”技术。第二，探索科技创新新型举国体制。如宁波实施“十百千万”产业创新行动，提出打造十大标志性产业链、建设百家重点研发创新平台、培育千亿级企业梯队、打造万亿级数字经济产业。第三，推进数字产业化，构建具有国际竞争力的现代产业体系。杭州为打造全国数字经济第一城，正在以人工智能、视觉智能、集成电路、车联网等重大关键技术为方向，打造具有国际竞争力的数字产业集群，致力于实现百亿元以上产业集群产业大脑应用和工业互联网平台全覆盖，提出到 2025 年数字经济核心产业主营业务收入要翻一番，

超过 2 万亿元。第四，优化“产学研用金、才政介美云”十联动创新创业生态，构建现代科技创新治理体系。其中，嘉兴为建设省区域创新体系副中心，积极推进“科创中国”创新枢纽城市和“数智科技”平台建设，并加快建设长三角人才聚集“强磁场”，力争 2025 年在校大学生达到 8.5 万人以上、在校研究生突破 3000 人。绍兴确立人才强市创新强市首位战略，正加快国家知识产权强市建设，实现每万人高价值发明专利拥有量达 17 件的目标。经济高质量发展是实现共同富裕的基础和条件，科技创新是推动经济高质量发展的重要支撑，在未来很长一段时间内，科技创新驱动发展动能将是实现共同富裕的根本路径。

（二）激发民营经济创富

民营经济能够稳定宏观经济、缩小收入差距、促进经济转型升级。¹⁷ 改革开放以来，我国民营企业蓬勃发展，成为推动经济社会高质量发展的重要力量。浙江是我国民营经济大省，2021 年浙江民营经济增加值占全省生产总值的比重达到 67%，民间投资占固定资产投资总额的 58.8%。¹⁸ 浙江通过发展“不等不靠不要”的民营经济，有效调动市场主体能动性、拓宽就业渠道、推进创新创业，推动发展成果全体居民共享。在建设共同富裕示范区背景下，浙江提出要打造民营经济发展生态最优省份，支持民营企业在培育中等收入群体、促进共同富裕上发挥更大作用。省内民营经济发展较好的温州、台州、金华，纷纷采取措施推动民营经济进一步发展壮大。

温州聚焦深化非公有制经济健康发展和非公有制经济人士健康成长“两个健康”先行区创建，积极构筑以“146+X”清单体系为主要内容的动态推进机制，每年谋划实施一批回应企业诉求、具有引领性的新清单项目。同时，健全“三单一承诺”政商交往机制，积极构建新型亲清政商关系。台州以争创国家小微金融改革创新示范区为抓手，积极开展全面授信行动，以提高小微企业融资可及性。而且，台州将小微企业贷款余额占全部贷款余额比重纳入共同富裕建设特色指标中，计划到 2025 年，这一指标由当前的 20.75% 提升到 21.65%。金华则以培育更加活跃更有创造力的市场主体为主要方向，计划到 2025 年市场主体总量超过 180 万家。为此，金华正全面落实民营企业发展促进条例，深化“无证明城市”、市场主体全生命周期管理（服务）“一件事”、商事便利化等改革，并探索建立“首违不罚”机制。发展民营经济，不仅能将“蛋糕”做大，而且能使“蛋糕”的分配变得更加合理、公平。各地在推进共同富裕进程中，激发民营经济创富是不可或缺的路径之一。

（三）推进生态富民惠民

共同富裕不仅是个人或家庭收入的共同富裕，而且是包括生态环境在内的公共产品和公共服务的共同富裕。¹⁹ 习近平总书记在浙江工作期间提出了“绿水青山就是金山银山”的科学论断，强调社会经济发展和生态环境保护协同共进。这里的关键挑战在于拓宽绿水青山向金山银山的转化通道，建立生态富民惠民的机制和路径。浙江作为“两山”理念的发源地，推动绿水青山转化为金山银山有先发优势，尤其是丽水、衢州、湖州这些生态资源比较丰富的地区，探索绿色富民惠民推动共同富裕是其发挥资源禀赋优势的重要方式。

生态富民惠民的相关路径主要包括利用生态比较优势大力发展绿色生态产业、创新生态产品价值实现机制、实施碳排放达峰行动等。其中，湖州致力于打造以生态旅游和生态农业为主的绿色生态产业，如高标准推进南太湖 65 公里岸线一体化开发，建设南太湖文旅融合发展带，同时，打造 1000 个旅游业“微改造”示范点，实现城、镇、村景区化全覆盖，并将乡村旅游年经营收入纳入共同富裕建设特色指标。丽水以创建生态产品价值实现机制示范区为抓手，积极谋划构建标准化生态产品价值核算数据监测收集体系和常态化核算评估机制、建立国家级生态产品交易中心和生态产品价值实现机制创新平台。丽水和衢州都将生态系统生产总值和绿色贷款纳入共同富裕特色指标。在碳排放达峰行动中，丽水率先提出到 2025 年实现非化石能源消费比重超过 50%，显著高于浙江《实施方案》提出的 24% 目标。为此，丽水将大力开发林业碳汇、湿地碳汇等项目，谋划建设一批碳汇基地，同时，探索将重点行业领域碳排放评价纳入环境影响评价体系。推进生态富民，以人与自然和谐共生为价值指向，致力于实现经济价值、生态价值和人的价值高度统一，这是对传统发展模式的超越，也是实现共同富裕的必然要求。

（四）促进公共服务优质共享

共享性是共同富裕的核心元素，共享性意味着“首先必须在顶层设计上保障民众的基本权利，同时，必须使民众有能力机会均等地参与经济社会高质量发展，并共享高质量经济社会发展的成果”²⁰。推动公共服务优质共享是民众共享高质量经济社会发展成果的主要内容，而且，基本公共服务均等化对巩固脱贫攻坚成果、推动高质量发展、形成合理收入分配有重要意义。²¹浙江共同富裕建设《实施方案》将公共服务优质共享列为主要目标之一，提出要率先基本实现人的全生命周期公共服务优质共享，在共建共享品质生活方面打造省域范例。

浙江各地推动公共服务优质共享的主要措施包括：第一，逐步取消民众享有基本公共服务的制度限制。对于长期作为限制条件的户籍制度，宁波、嘉兴提出全面落实租赁房屋落户政策，绍兴提出全面取消落户限制。第二，推动基本公共服务供给模式创新。在养老服务方面，宁波、嘉兴、湖州等地聚焦推广和完善“公建民营”养老服务机构发展模式，支持社会资本参与养老基础设施建设。在教育方面，杭州、湖州等地积极探索推行县域集团化办学改革，着力实现城乡学生同标教育、一体成长。在住房保障方面，杭州、嘉兴率先开展职住平衡创新，调整公共服务设施的空间布局。第三，运用数字化推动均等化和高效便捷的公共服务供给。如绍兴、嘉兴纷纷深入推进“教育大脑+智慧学校”“健康大脑+智慧医疗”建设，优化教育和健康数字化应用场景。第四，加大基本公共服务保障力度。如宁波为强化困难群体托底保障，推动低边家庭收入认定范围扩大至低保标准的2倍，将特困救助供养覆盖的未成年人年龄从当前的16周岁延长至18周岁。研究表明，尽管当前我国农村基本公共服务供给水平在显著提升，供给政策在逐步完善，但城乡基本公共服务供给水平的相对差距却仍在拉大。²²在共同富裕建设进程中，公共服务优质共享是民众最关心、最期盼的领域，也是让共同富裕看得见、摸得着的主要实现路径，各地都应该加大力度推广实施。

（五）城乡融合发展共富

城乡差距是我国面临的三大差距之一，2021年中国城乡居民人均可支配收入比值为2.50，²³城乡差距过大成为实现共同富裕的重要障碍。浙江的城乡差距在全国处于较低水平。2021年，尽管浙江城乡居民人均可支配收入比值为1.94，²⁴但在浙江内部，金华、丽水等地城乡居民人均可支配收入差距仍然相对较大。浙江共同富裕建设《实施方案》将解决城乡差距问题列为主攻方向之一，提出要拓宽先富带后富先富帮后富的路径，推进城乡区域协调发展先行示范。省内嘉兴和湖州等利用已有优势，正探索完善统筹城乡发展推动共同富裕的有效路径。

嘉兴和湖州统筹城乡发展的主要举措有：第一，构建城乡融合一体化发展格局，包括进行行政区划调整推动中心城区与周边地区融合发展，统筹全域规划布局、重大产业平台布局、重大基础设施建设和社会事业发展等。第二，打造乡村振兴与强村富民工程。其中，湖州积极实施村集体经济强村计划，大力推广“强村十法”“飞地抱团”“强村公司”等做法，嘉兴则从农业供给侧结构性改革入手，构建现代农业产业体系，发展都市型生态农业。湖州和嘉兴都将村级集体年经营性收入80万元以上村占全市行政村比重纳入共同富裕建设特色指标，致力于在2025年实现全域覆盖。第三，建设共同富裕现代化基本单元。基本单元主要指城市未来社区和乡村新社区基本单元建设，在落实浙江《实施方案》提出的基本要求基础上，嘉兴率先推出智慧社区（物业）建设，并提出到2025年实现新时代美丽乡村全覆盖，湖州则将在2025年实现新时代美丽乡村样板覆盖率40%纳入特色指标。第四，开展综合交通建设畅通城乡全方位交流。这在嘉兴和湖州的共同富裕特色指标中都有体现，具体为嘉兴的3个“半小时交通圈”人口覆盖率100%，湖州的建制村物流（快递）服务覆盖率100%。此外，嘉兴还围绕深化农村改革探索了一些具体路径，如在推进农业转移人口市民化方面，全面落实租赁房屋落户政策，实施户籍准入年限同城化累计互认，在农民权益价值实现机制方面，率先深入开展“善治积分奖励”制度。促进城乡融合不仅可以带动收入差距的缩小，而且它本身也是共同富裕的内在要求，换言之，城乡融合发展共富既是推进共同富裕的路径，也是它的目标。

（六）畅通内外循环聚富

当前我国正在加快建设全国统一大市场，构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局，这是指导未来一段时期我国经济发展的重要战略。双循环的实质是一种内需驱动型全球化，通过国内循环激发巨大的经济增长潜力，与外循环联动重塑世界经济格局，驱动新一轮全球化进程。²⁵在此背景下，浙江积极地将畅通内外循环聚富纳入共同富裕示范区建设议程

之中。浙江共同富裕建设《实施方案》提出要将浙江建设成为国内大循环的战略支点、国内国际双循环的战略枢纽。浙江省内以宁波、金华、舟山为代表的城市，正在加速构建畅通内外循环推动共同富裕的发展路径。

其中，宁波提出打造国内国际双循环枢纽城市，确立在 2025 年要实现口岸进出口总额占全国比重由当前的 5.3% 提升到 5.5% 的目标。为此，宁波选择了提升交通枢纽能级为主的实践路径，包括加快推进千万级集装箱码头群建设、打造全国重要区域性枢纽机场、以长三角中心城市和长江经济带沿线城市为重点加密高铁直达列车班次，并且都设置了相应的具体指标。金华确立了以中国（浙江）自由贸易试验区金义片区建设为统领的制度型开放路径，围绕制度型开放重点进行贸易、投资、资金、运输、出入境“五个自由”改革，形成与国际贸易投资通行规则相衔接的制度创新体系。舟山提出建设全球海洋中心城市、发展海洋经济的战略。在路径层面，舟山确立了高水平建设自贸区和建设世界一流港口的实践路径，要在自贸试验区“一中心三基地一示范区”²⁶和油气全产业链建设上率先取得突破。同时，温州和台州也积极推动更高水平的对内对外开放，如台州确定了加快开放型经济发展路径，在共同富裕建设《实施方案》中设置了到 2025 年外贸出口额达到 2800 亿元、实际利用外资额达到 4 万亿美元的特色指标。中国的共同富裕建设不是关起门来就能实现的，无论是内陆地区还是沿海地区，都必须坚持内外双向发力，将畅通内外循环打造成推动共同富裕的有效路径。

（七）数字化改革重塑社会治理

贫富分化不只是经济问题，更是社会问题和政治问题，缩小贫富差距、推动共同富裕蕴含着加强和创新社会治理的要求。数字化发展可以为识别贫困原因、推进服务下沉、促进信息共享、拓宽参与渠道、提升治理效能、评价治理绩效、凝聚群众共识等提供新方案，增强治理工具的针对性和有效性，让全体人民在共享发展与治理的成果上有更多获得感、效能感。浙江的数字化发展走在全国前列，近年来浙江把握时代大势、勇于塑造变革，数字化改革牵引全面深化改革取得开创性成效，数字化改革正在成为浙江各地推动实现共同富裕的重要路径。

杭州是浙江数字化改革的高地，在其《实施方案》中，杭州提出全面推进“县乡一体、条抓块统”县域整体智治改革，实施网络安全整体提升行动，推动“城市地下空间智防”多跨场景重大改革，继续做优做强城市大脑，探索建设产业大脑等一系列行动路径。嘉兴将深入实施社会整体智治行动作为打造市域社会治理现代化先行市的主要路径。在数字法治方面，嘉兴率先提出建设数字法院、数字检察院和“互联网+审判”高地，多方位建立大数据检查监督体系。在联系服务群众的长效机制建设方面，嘉兴正推进完善整体智治的新时代“网格连心、组团服务”，包括深入开展“包镇街进村社入网格”、优化拓展“微嘉园”“96871”等线上服务平台，及时把握民情民意、第一时间解决诉求等行动。共同富裕实践不只是一种社会收入分配格局的调整，更是整个国家治理体系的系统性变革，是社会文明形态的历史性跃升，蕴含着极其丰富和艰巨的制度变革内涵。²⁷在推进共同富裕进程中，数字技术将是重要的政策工具，数字治理将是重要的组成部分，它将引发社会各领域的体系重构、制度重塑，并对共同富裕的目标实现发挥深远影响。

（八）山海协作和对口支援

习近平总书记在决战决胜脱贫攻坚座谈会上指出：“要立足国家区域发展总体战略，深化区域合作，推进东部产业向西部梯度转移，实现产业互补、人员互动、技术互学、观念互通、作风互鉴，共同发展。”²⁸东西部协作和对口支援是先富带后富的重大举措。浙江作为先富地区，其共同富裕示范区建设不仅要在推动省域共同富裕方面争做示范生，还要坚决扛起推动东西部共同富裕的使命和担当。浙江共同富裕建设《实施方案》提出建设山海协作工程和对口工作升级版，省内有条件的地区正探索将山海协作和对口支援打造为共同富裕建设的特点和亮点工程。

杭州作为浙江省会城市和沿海发达城市，率先提出要充分发挥龙头领跑示范带动作用，包括规划建设杭绍、杭嘉、杭湖三大一体化合作先行区，探索民生领域“一卡通”；规划建设“产业飞地”，为其他城市在杭州设立人才和科技孵化基地提供支持；加快建设杭衢黄省级旅游合作示范区；全面精准开展与西藏色尼区、新疆阿克苏市、青海德令哈市等地对口支援等。为推动相关

工作落实落地，杭州在协作地区共富维度下设置了 7 个特色指标。宁波则以产业合作为重心，提出到 2025 年，实现对口支援、东西部协作、山海协作等产业合作实际到位资金累计超过 100 亿元。湖州为全面提升对口和协作工作实效，坚持工作项目化、项目体系化、体系品牌化，提出要围绕产业合作、劳务协作、消费帮扶等重点内容，深化“一叶、一园、一羊、一品、一业”五大帮扶品牌。山海协作和对口支援作为先富带后富的有力政策工具，在未来全国性共同富裕建设进程中，它的内容和形式还会不断丰富发展。

（九）实现精神富足

共同富裕是物质富裕与精神富裕的统一，²⁹ 富裕既需要一定的物质基础，也体现为一种主观感受，而且同等物质条件下，精神状态能影响个人的富裕感。同时，要将共同富裕延伸到全球化的世界社会中去，成为共有、共享的全球公共文化产品。³⁰ 浙江提出要更加彰显人文之美，努力成为精神普遍富足的省域范例，省内绍兴、嘉兴、湖州等在实现精神富足助推共同富裕方面拟开展一系列探索行动。

绍兴积极运用市场手段，做“文化+”文章，促进文旅商融合发展，包括大力实施文化产业倍增计划，培育数字出版、游戏动漫、创意设计、演艺游乐等新兴文化业态，推动文旅+美丽乡村、文旅+工业、文旅+康养、文旅+体育融合发展，并将文化产业增加值占 GDP 比重纳入特色指标中，提出到 2025 年要从 2022 年的 6.5% 增加到 7.5%。嘉兴依托独特的革命文化资源，聚焦于打造成省内理想信念高地，提出要通过系统研究红船精神，深入挖掘红色文化精髓。湖州则以全国文明典范城市为目标，积极推进文明村镇、文明单位、文明校园、文明家庭创建，形成了家庭家教家风建设、移风易俗“洪桥经验”等一系列做法。在当前共同富裕建设进程中，推动物质富裕与精神富足要协同并举。与物质富裕相比，人们的精神达到富足是一个更加长期的过程，所以，在物质财富取得较大发展之后，要更加关注推动人们的精神富足。

五、结论与启示

对于共同富裕这一具有长期性和内在张力的治理目标，地方政府如何在中央顶层设计下定位具体的政策目标、探索差异化的实施路径？本文基于浙江 11 市共同富裕建设《实施方案》的文本研究发现，在中央宏观框架和浙江省中观体系之下，浙江各地对共同富裕示范区建设的目标定位有先富引领、特色示范、后发跨越等三种类型，形成了创新驱动发展、激发民营经济创富、推进生态富民惠民、促进公共服务优质共享、城乡融合发展共富、畅通内外循环聚富、数字化改革重塑社会治理、跨区域协作和实现精神富足九大主要路径。不同地区的共同富裕实践都是由既定目标下的不同路径组合而成的。

总结起来，在中央顶层设计之下，浙江共同富裕示范区建设的目标定位与路径选择可以归纳为“省级整体示范下的地方差异竞争”模式。它是指省级政府根据中央战略框架细化政策目标，地方政府结合当地情况，围绕共同富裕主要目标重新定位执行层面的重点目标，差异化探索政策路径，并在省级统筹之下与其他地方形成互补竞争，省级层面综合各地方优势使全域在整体上满足复杂治理目标的各项设定，形成全面示范制度。这是一种超越“中央-地方”二分框架的政策执行新模式。由于共同富裕建设的目标具有多重性，不同目标之间没有绝对的主次、先后和类属关系，一些目标甚至天然地存在一定张力，如经济发展与生态建设，没有一个地区能在共同富裕的各个维度都保持优势和实现制度创新。因此，在结合中央宏观框架设定目标指标后，浙江没有将其设定的目标指标完全推向 11 个设区市，而是要求各地单独制定《实施方案》，这对塑造各地共同富裕建设行动非常关键。一方面，允许各地存在一些相对短板，另一方面，鼓励各地差异化发挥比较优势，并形成制度示范。这较好地激发了各地的能动性，因为地方政府更希望启动专属的创新项目而非完全模仿其他同层级地方政府的制度安排，³¹ 与此同时，省级层面负责统筹协调各地设置的差异化执行目标和政策路径选择，最大限度减少可能的重复竞争。浙江各地的发展模式具有显著差异，如杭州和宁波具有科技创新优势，台州、温州民营经济比较发达，湖州、嘉兴城乡融合度高，丽水、衢州具有生态发展优势，这些是各地探索发展差异化优势的基础。所以，各地纷纷在顶层设计的框架指引下因地制宜，差异化定位共同富裕建设目标和选择路径组合，在争取补齐短板的同时，发挥本地优势形成制度创新，在优势领域提前达到甚至超出省级目标设定，或者在目标体系中加入特色指标。同时，省级政府允许各地以自身优势和特色为主要依据，将本地描述为共同富裕示范区“城市范例”或“先行市”（衢州、

丽水除外)。相应地,各地区之间共同富裕建设的竞争就不再是基于标准化内容和指标的标尺竞争,而是谁更能把已有优势做大做强并形成示范性制度、谁更符合共同富裕示范区城市范例的“制度符号竞争”。差异竞争不仅能有效激发各地共同富裕建设的积极性,全省共同富裕示范区建设目标也能在这个过程中得到实现。2022年6月,浙江省第十五次党代会确定“在高质量发展中实现中国特色社会主义共同富裕先行和省域现代化先行”的奋斗目标,宣示了浙江在共同富裕和现代化建设中勇当先行者的使命追求。会议对今后五年主要任务的部署,为“省级整体示范下的地方差异竞争”提供了明确的着力点。这种新模式或将在浙江推进共同富裕示范区建设进程中得到确立与发展。

“省级整体示范下的地方差异竞争”对于理解共同富裕这样一个总体目标在地方的具体目标定位和路径选择有重要意义。一方面,共同富裕建设的目标定位应具有多样性。相较于浙江,全国各地区之间的差异更加显著。各地在推进共同富裕过程中,应该充分考虑地方差异,在框架性目标基础上,允许地方因地制宜,结合经济社会发展水平和地方特色,确定适合自身发展的共同富裕建设目标定位。浙江的三类目标定位(先富引领、特色示范、后发跨越),具有一定的启发意义。另一方面,各地推进共同富裕既要遵循宏观政策指引,也要有选择地确定本地推进共同富裕的主要路径,将共同富裕的实现路径与地方已有发展优势和方向结合起来,并注重与周边地区形成差异化竞争格局。在这一过程中,省级政府的统筹使地方政府能够在保证积极性的基础上更好地利用差异化竞争策略探索共同富裕实现路径。这种“省级整体示范下的地方差异竞争”模式对于理解复杂治理目标下中国政府的政策试点具有重要启示。它超越了自上而下中央发布、地方执行的简单认知,超越了中央明确政策目标、地方探索政策工具的传统理解。它结合当前及未来政策目标多样性、层次性的特征,将次国家层级的政府进一步细分,充分考虑次国家层级政府的政策再设计,在延续横向政府间竞争假设的前提下,进一步强调了纵向政府间的互动性特征。这一新模式较好地描述了当代中国政府在探索重大发展战略的实施路径时,所采取的试点策略。它或将成为推进共同富裕建设进程中中国政府目标分解与执行的新模式。围绕共同富裕这一长期系统工程,中国国家治理的制度逻辑正在从发展型导向向共富型导向跃升转变。在新的制度逻辑下,分析总结推进共同富裕的政策模式,也将进一步丰富共同富裕的制度和理论建构。

注释:

1 郁建兴、任杰:《共同富裕的理论内涵和政策议程》,《政治学研究》,2021年第3期。

2 刘元春、刘晓光:《在三大超越中准确把握共同富裕的理论基础、实践基础和规划纲领》,《经济理论与经济管理》,2021年第12期。

3 Brandsen, T., Boogers, M., & Tops, P. (2006). Soft Governance, Hard Consequences: The Ambiguous Status of Unofficial Guidelines. *Public Administration Review*, 66(4): 546-553.

4 梅赐琪、汪笑男、廖露、刘志林:《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》,2015年第3期;郁建兴、黄飏:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》,2017年第5期。

5 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》,2021年第20期。

6 李实:《充分认识实现共同富裕的长期性》,《治理研究》,2022年第3期。

7 习近平:《扎实推动共同富裕》,《求是》,2021年第20期。

8 郁建兴、任杰:《共同富裕的理论内涵和政策议程》,《政治学研究》,2021年第3期。

9 刘培林、钱滔、黄先海、董雪兵:《共同富裕的内涵、实现路径与测度方法》,《管理世界》,2021年第8期。

10 万海远、陈基平：《共享发展的全球比较与共同富裕的中国路径》，《财政研究》，2021 年第 9 期。

11 王春光：《迈向共同富裕——农业农村现代化实践行动和路径的社会学思考》，《社会学研究》，2021 年第 2 期。

12 刘涛：《共同富裕治理的制度主义方法论》，《治理研究》，2021 年第 6 期。

13 在后续推进过程中,有的设区市对共同富裕建设《实施方案》进行了修订。为保持比较的一致性,本文采用浙江各设区市 2021 年发布的第一版《实施方案》进行分析。

14 浙江部分设区市《实施方案》设置了 2021-2024 年分年度阶段性目标指标,而所有设区市《实施方案》均设置了 2025 年目标指标。鉴于 2025 年是《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案(2021—2025 年)》的最后一年,且所有设区市《实施方案》均设置了目标指标,本文对该年度目标指标进行分析比较。

15 李春成：《科技创新助力共同富裕的路径》，《中国科技论坛》，2021 年第 10 期。

16 《省科技厅厅长高鹰忠:浙江省区域创新能力居全国第 5 位》，<http://www.nbtv.cn/xwdsg/gn/30436957.shtml> [2022-3-10]。

17 魏杰、施成杰：《民营经济与共同富裕的逻辑统一》，《经济问题探索》，2014 年第 6 期。

18 浙江省统计局：《2021 年浙江省国民经济和社会发展统计公报》，http://tjj.zj.gov.cn/art/2022/2/24/art_1229129205_4883213.html。

19 沈满洪：《生态文明视角下的共同富裕观》，《治理研究》，2021 年第 5 期。

20 郁建兴、任杰：《共同富裕的理论内涵与政策议程》，《政治学研究》，2021 年第 3 期。

21 李实、杨一心：《面向共同富裕的基本公共服务均等化:行动逻辑与路径选择》，《中国工业经济》，2022 年第 2 期。

22 林万龙：《从城乡分割到城乡一体:中国农村基本公共服务政策变迁 40 年》，《中国农业大学学报》(社会科学版),2018 年第 6 期。

23 国家统计局：《中华人民共和国 2021 年国民经济和社会发展统计公报》，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202202/t20220227_1827960.html。

24 浙江省统计局：《2021 年浙江省国民经济和社会发展统计公报》，http://tjj.zj.gov.cn/art/2022/2/24/art_1229129205_4883213.html。

25 王义桅、廖欢：《改变自己,影响世界 2.0——双循环战略背景下的中国与世界》，《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版),2022 年第 9 期。

26 具体指国际油气交易中心、国际海事服务基地、国际油品储运基地、国际石化基地、大宗商品跨境贸易人民币国际化示范区。

27 何显明:《共同富裕:中国式现代化道路的本质规定》,《浙江学刊》,2022 年第 2 期。

28 习近平:《在决战决胜脱贫攻坚座谈会上的讲话》(2020 年 3 月 6 日),《人民日报》,2020 年 3 月 7 日海外版。

29 陈丽君、郁建兴、徐钦娜:《共同富裕指数模型的构建》,《治理研究》,2021 年第 4 期。

30 郁建兴、刘涛:《共同富裕方略:中国对全球治理的重大贡献》,《学习时报》,2021 年 4 月 16 日第 A2 版。

31 Zhu, X. (2014). Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review*, 16(1), 117-139.