

省域视角下规划实施绩效的影响研究： 基于中介调节效应模型

陈 升，陈春晓

重庆大学公共管理学院，重庆

收稿日期：2022年4月11日；录用日期：2022年5月11日；发布日期：2022年5月18日

摘 要

规划具有较强的战略导向作用，是党治国理政的重要方式，对规划的不断发展和完善，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。规划的实施绩效受到多种因素的影响，本文选取了全国31个省份的规划文本进行政策量化，研究结果表明：规划质量提高能够显著提升规划实施绩效；规划衔接在规划质量对规划实施绩效的影响中起到部分中介作用；规划实施保障在规划衔接与规划实施绩效的影响中起到显著调节作用；规划实施保障的完善将促进规划实施绩效的提高，并据此提出政策建议。

关键词

规划实施绩效，规划衔接，规划质量，中介效应，调节效应

Research on the Impact of Planning Implementation Performance from a Provincial Perspective: Based on the Moderated Mediator Model

Sheng Chen, Chunxiao Chen

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Apr. 11th, 2022; accepted: May 11th, 2022; published: May 18th, 2022

Abstract

Planning has a strong strategic guiding role and is an important way for the Party to govern the

文章引用：陈升，陈春晓. 省域视角下规划实施绩效的影响研究：基于中介调节效应模型[J]. 可持续发展, 2022, 12(3): 661-670. DOI: 10.12677/sd.2022.123072

country. The continuous development and improvement of the plan are an important part of the modernization of China's governance system and capacity. The implementation performance of planning is affected by a variety of factors. In this paper, the planning texts of 31 provinces are selected for policy quantification. The results show that: the improvement of planning quality can significantly improve the implementation performance of planning; Planning cohesion plays a partial mediating role in the influence of planning quality on planning implementation performance; Planning implementation security plays a significant moderating role in the impact of planning cohesion and planning implementation performance. The improvement of planning implementation guarantee will promote the improvement of planning implementation performance, and put forward policy suggestions accordingly.

Keywords

Planning Implementation Performance, Planning Connection, Planning Quality, Mediating Effect, Moderating Effect

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

自从 1953 年制定了一五计划开始, 规划伴随着中国的发展, 为国家经济社会的发展奠定了有力基础。在新中国从“站起来”到“富起来”再到“强起来”的历史进程中, 规划发挥了不可或缺的战略导向作用。规划作用的发挥能够指引国家或者地区未来一段时期的发展[1]。五年规划、专项规划等在内的规划体系共同绘制着国家发展的宏伟蓝图。但是目前部分研究表明规划的发展面临着数量虽多但质量不高的问题。同时各规划之间衔接不充分, 造成多规并行交叉重叠, 都影响了规划的实施效果。而在实际过程中, 规划实施保障未能及时跟上也让规划效果大打折扣。所以, 明确影响规划实施绩效的主要因素, 找到具体抓手提高规划实施绩效是当下规划发展的应有之义。

2. 文献回顾与研究假设

2.1. 规划质量、规划衔接与规划实施绩效

规划是战略性公共政策[2]。Smith [3]指出政策质量对最后的实施结果具有显著影响。范柏乃等[4]认为政策质量是指政策的合理程度, 并通过实证研究发现, 可行性以及利益诉求关切是衡量政策质量的重要指标。韩志明[5]指出在衡量政策质量时主要考虑可行性和可操作性。丁煌[6]从明晰性、协调性等五个方面对政策制定质量与实施绩效进行探究, 发现政策实施绩效受到这些方面的影响。综上所述可知, 可以从客观性、明晰性、可行性和协调性四个维度来衡量政策质量。基于此, 做出假设:

假设 H1: 规划质量与规划实施绩效有显著正向影响。

冯超[7]提出上级规划与下级规划之间能否实现有效衔接, 规定了规划的实施效果。Edwards [8]认为规划衔接是规划实施的前提条件。只有当规划间实现高度协同时, 规划才得以开展实施。胡鞍钢[9]提出要实现提高, 需要进一步完善规划体系。李宁[10]提出规划衔接有助于改变原有单一部门格局, 增强规划实施的操作性, 有利于增强规划实施性。张素玲[11]提到增强规划衔接要注重规划期限、相关指标等方面。本研究中规划衔接主要是指其他规划在内容上与主体规划的衔接。衔接程度的提高意味着规划之间联系

更加紧密, 两者之间的相关性较高。那么主体规划的相关目标任务就实现了更加充分的衔接。在此情况下, 很有可能促进规划实施绩效的提高。基于此进行假设:

假设 H2: 规划衔接程度与规划实施绩效有显著正向影响。

Heilmann S.等[12]通过对我国中长期规划研究发现, 规划是一个非常庞大且复杂的政策网络。在这个网络中, 各层级的不同主体互动交流, 被规划机制有机的串联起来。由此可知, 在规划制定实施中, 每个要素并非单一的, 而是与其他要素有联系的。规划衔接是其他规划正在实施的主体规划的协同, 规划的衔接往往也是受到规划质量的编制水平的影响。当主体规划编制的质量较高时意味着规划编制的客观性、明晰性、可行性、协调性就越强, 其他规划就有所遵循。在进行内容等方面的衔接时不容易出现语义混淆、目标不切实际等问题, 规划的衔接程度也就越高。由前文的文献综述可知, 规划质量和规划衔接都会对规划实施绩效产生影响。基于此, 提出如下假设:

假设 H3: 规划衔接程度在规划质量与规划实施绩效之间起到中介作用。

2.2. 规划衔接、规划实施保障与规划实施绩效

Allison 等[13]提出保障措施是实现规划的有效执行的前提条件。陈泰锋等[14]提出规划实施保障相关措施的完善促进了主要目标的完成。高质量的规划内容也并不能保证规划实施绩效就一定是好的。因为规划的实施过程中还受到多种因素的制约。规划实施保障包含了很多方面, 涉及一系列措施。其中, 姜佳莹[15]等人将规划实施机制分为制度保障、资源配置、激励机制、具体抓手几个维度。石晓冬等人[16]指出规划实施保障主要包括实施环境、相关政策和机制等。谭迎辉等[17]从政策工具、助推、协商几个方面来探究规划实施保障。本研究综合以上分类方法, 提出规划实施保障包括: 资源配置、制度安排、政策宣传、监测评估。综上分析可知, 规划保障相关措施越完备, 规划的实施情况就越好。据此, 提出假设:

假设 H4: 规划实施保障与规划实施绩效有显著正向影响。

相伟[18]指出我国在发展规划实践过程中存在着“重编制、轻实施”的问题。规划衔接与规划质量一样都要反映在文本上, 不能直接充当行动力, 还需要依靠规划实施保障措施的发挥。与规划质量相同的是, 规划衔接程度高的情况下也不必然导致规划实施绩效就一定会好。因为同样需要通过实施环节。所以规划实施保障为规划衔接和规划实施绩效之间的关键变量。由上述分析可知, 规划衔接和规划实施保障都会对规划实施绩效产生影响。由于规划实施保障实施过程中给予大量支持, 本文猜测规划实施保障为调节变量, 在规划衔接和规划实施绩效的关系影响中起到调节作用。当规划衔接程度较高时, 规划实施保障措施越完善, 规划的实施绩效就越好。据此提出假设:

假设 H5: 规划实施保障在规划质量与规划实施绩效之间起到调节作用。

2.3. 规划质量、规划衔接、规划实施保障与规划实施绩效

丁煌[6]提出政策的质量再好也必须进行有效实施才能实现绩效。规划的实施过程是一个完成的政策执行过程。从规划出台到实施, 一般都要经过这几个步骤: 相关部门按照规划设置的政策措施、重大工程开展工作, 在规划的中期以及收官之时进行评估。所以, 规划质量、规划衔接、规划实施保障与规划实施绩效是一个有机的整体。温忠麟[19]提出当一个模型总变量超过 3 个时, 还有可能存在调节和中介变量。基于此, 本文将规划质量、规划衔接、规划实施保障与规划实施绩效纳入同一个模型。本文假设规划衔接为中介变量, 在规划质量与规划实施绩效间的关系中起到中介作用。假设规划实施保障为调节变量, 在在规划质量与规划实施绩效间的关系中起到调节作用。考虑到规划衔接的中介效应有可能受到规划实施保障的影响, 为进一步明确其关系, 假设规划衔接是有调节的中介变量。通过以上环节来验证规划质量、规划衔接、规划实施保障与规划实施绩效的综合影响效应。并据此作出假设:

假设 H6: 规划衔接程度受规划实施保障影响, 在规划质量与规划实施绩效之间起到有调节的中介作用。

3. 研究设计

3.1. 模型设定

1) 线性回归模型设定

以 Y 为自变量, x 为因变量建立模型 1 验证规划质量对规划实施绩效的影响。为避免遗漏变量而引起的估计偏差, 在模型中加入地区生产总值(GDP)、地区 R&D 经费投入作为控制变量。其中, y 表示规划实施绩效, x 表示规划质量, GDP 表示地方经济发展水平, R&D 则表示科学与开发经费投入额, c 为常数项, ε 是随机误差项。

$$\text{模型 1: } Y = c + \beta X + \varepsilon \quad (1)$$

$$\text{模型 2: } Y = c + \alpha \text{GDP} + \varepsilon \quad (2)$$

$$\text{模型 3: } Y = c + \alpha \text{R\&D} + \varepsilon \quad (3)$$

$$\text{模型 4: } Y = c + \alpha X + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \varepsilon \quad (4)$$

2) 中介效应模型设定

借鉴温忠麟[11]提出的逐步法来验证规划衔接在规划质量对规划实施绩效影响中的作用, 构建如下中介效应检验模型。其中, M 表示规划衔接。

$$\text{模型 5: } Y = c + \alpha M + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \varepsilon \quad (5)$$

$$\text{模型 6: } M = c + \alpha X + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \varepsilon \quad (6)$$

$$\text{模型 7: } Y = c + \alpha X + \lambda M + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \varepsilon \quad (7)$$

3) 调节效应模型设定

为验证规划实施保障在规划衔接程度和规划实施绩效关系中的调节作用, 构建如下模型。其中, U 表示规划实施保障, $X \times U$ 为规划质量和规划实施保障的交互项, 通过交互项的系数来反映规划实施保障的调节效应, 交互项显著则意味着调节作用显著。

$$\text{模型 8: } Y = c + \alpha U + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \varepsilon \quad (8)$$

$$\text{模型 9: } Y = c + \alpha X + \lambda U + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \varepsilon \quad (9)$$

$$\text{模型 10: } Y = c + \alpha_1 X + \alpha_2 U + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \theta X \times U + \varepsilon \quad (10)$$

(4)有调节的中介效应的混合模型设定

为验证规划质量、规划实施保障、规划衔接程度和规划实施绩效之间的关系, 在前文中介效应模型和调节效应模型设定基础上构建如下模型, 进行混合检验。其中 $M \times U$ 为规划衔接和规划实施保障的交互项。

$$\text{模型 11: } M = c + \alpha X + \lambda U + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \varepsilon \quad (11)$$

$$\text{模型 12: } Y = c + \alpha_1 X + \alpha_2 U + \lambda M + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \varepsilon \quad (12)$$

$$\text{模型 13: } Y = c + \alpha_1 X + \alpha_2 U + \lambda M + \beta_1 \text{GDP} + \beta_2 \text{R\&D} + \theta M \times U + \varepsilon \quad (13)$$

3.2. 变量选取与数据说明

1) 政策测量标准

本文中对规划质量的测量主要借鉴彭纪生[20]的政策量化标准手册并进行改进。政策量化涉及的文本主要包括全国各省(直辖市)的人才规划、十三五规划、人社规划等规划文本。在研究中采用五值锚值法, 即将量化标准的打分范围设置在 1~5 分, 分数越高意味着规划质量越高。通过咨询政府部门规划编制人

员、规划研究领域专家的意见, 经过反复修改最终确定了规划质量的量化标准。在标准确定后对信度和效度进行检验。随机选取部分省(直辖市)的人才规划, 邀请来自政府部门、规划研究领域的专家、以及课题组的成员来进行打分, 针对打分差距过大的标准项逐一分析差异原因并进行修改, 然后再次进行测试。在不断的改进过程中确定了最终的量化标准。同时, 本文根据规划发文的不同主体, 设置了三类政策强度。以人大为发文单位的政策赋值 3 分, 政府及其直属单位分别赋分为 2、1。

2) 解释变量: 规划质量

规划的主要内容包括指导思想、战略目标、主要举措和重大工程等内容。对规划质量的探究从这些内容出发, 从不同维度为规划内容进行考察。陈升[21]从可行性、客观性、操作性以及明晰性四个方面进行测量。本文借鉴该测量维度, 同时结合人才规划的具体内容, 从客观性、可行性、明晰性及协调性四个维度来探究规划质量。受篇幅限制, 在此列其中可行性量化标准作为介绍(表 1), 其他标准量化原则相同。规划质量计算公式如下:

$$Q_i = \alpha_1 \sum_{i=1}^N O + \alpha_2 \sum_{i=1}^N C + \beta_1 \sum_{i=1}^N F + \beta_2 \sum_{i=1}^N Co \tag{14}$$

$$X = Q \times E \tag{15}$$

其中, 式(14)中, O (Objectivity)表示规划的客观性分值, C (Clarity)表示规划的明晰性分值, F (Feasibility)表示规划的可行性分值, Co (Coordination)表示规划的协调性分值, α_1 、 α_2 、 β_1 和 β_2 为系数, α_1 、 α_2 均为 0.2, β_1 和 β_2 为 0.3, 下标 i 表示表示某省(直辖市)。在式(15)中, E 表示政策强度分值, X 表示规划质量分值。

Table 1. Quantitative criteria for planning quality
表 1. 规划质量量化标准

分类	具体内容	具体评判标准	分值
Feasibility 可行性	1) 设置今后十年人才发展的总体战略任务和发展目标。	有非常明确的发展目标, 对总体任务进行了合理拆解, 更加便于执行。具体措施内容详实便于操作, 指标设置合理, 数据便于获取。在重大人才工程设置上有所创新。	5
	2) 设置具体指标, 提出总体目标值和阶段性目标值。	发展目标较为明确, 具体措施内容较为详实, 指标设置较为详细。	4
	3) 制定具体的政策措施实现人才发展目标。	发展目标较为明确, 提到了部分具体措施, 指标设置简单。	3
	4) 设置重大人才工程, 进行重点突破。	发展目标不够清晰, 提及少部分具体措施, 内容简单。	2
		未提到具体措施, 内容较为简单。	1

3) 被解释变量: 规划实施绩效

本文从产效的角度出发来测量规划实施绩效。由于目前在规划指标制定中还存在着“重数量、轻质量”的现象, 所以规划实施绩效测量指标的选取要综合数量和质量两个方面的考量。选取 R&D 人员数量作为衡量指标。主要由于: 第一, 在国家人才规划中, 高层次创新型人才匮乏被列为目前亟待解决的首要问题。同时各省份的人才规划中也明确指出发展的重点在高层次人才, R&D 人员作为其中的典型代表, 能够更好地反映出人才规划的实施情况。第二, 这一指标能够实现数量与质量考察维度的有机统一。选取 R&D 人员数量这一角度, 能从中窥见人才规划实施十年间的地区人才数量的增长情况, 同时由于 R&D 人员本身具备高素质的特征, 同样能够基于此来考量人才发展的质量。在科技部官方网站上获取相关数据, 对 R&D 人员数量十年间的增长情况进行计算。

4) 控制变量：经济发展水平(GDP)、R&D 经费投入

规划的完成情况受到各地经济发展水平的影响，同时地方人才的引进与发展也离不开资金的支持。基于此，本文选取地区经济发展水平(GDP)作为控制变量。地区科技人才的引进培养以及人才发展环境的改善都离不开经费的支持。上文选取了 R&D 人才数量作为被解释变量的衡量指标，为避免内生性问题，在此加入 R&D 经费投入作为控制变量。控制变量的数据来自统计年鉴及国家科技部官方网站。通过相关数据，对地区经济发展水平和 R&D 经费投入十年间的增长情况进行计算。

5) 中介变量：规划衔接

对规划衔接进行量化时借鉴了目标管理理论中的 SMART 原则，从相关性和具体性两个方面展开量化分析。相关性主要是衡量其他规划内容与人才规划内容的相关程度，具体性则是衡量在其他规划中所提及的内容是否切实可行。规划衔接具体量化标准如下表 2，同样在此以其中一个维度为例介绍。规划衔接程度计算公式如下：

$$C_t = \alpha \sum_{i=1}^N S + \beta \sum_{i=1}^N R \tag{16}$$

$$M = C \times E \tag{17}$$

其中，式(16)中， S (Secific)表示规划的具体性分值， R (Relevant)表示相关性分值。 α 、 β 为系数， α 为 0.4， β 为 0.6。下标 t 表示表示某省(直辖市)。在式(17)中， E 表示政策强度分值， M 表示规划衔接分值。

Table 2. Quantitative criteria for planning linkage

表 2. 规划衔接量化标准

分类	具体评判标准	分值
相关性 Relevant	在综合规划和人社部门发布的人社规划中，指导方针、重大政策、指标设置、重大项目等各方面内容均与人才规划实现有效对接。其他规划与人才规划中的指导思想和原则、战略目标及重点方向保持一致。提及人才规划中 80% 以上的指标设置和重大工程项目设置。	5
	在综合规划和人社规划中涉及大部分人才规划内容，提及人才规划中 60% 以上的指标设置和重大工程项目设置。	4
	在综合规划和人社规划中涉及部分人才规划内容，提及人才规划中 40% 以上的指标设置和重大工程项目设置。	3
	在综合规划、人社规划简单提及人才规划内容，提及人才规划中 20% 以上的指标设置和重大工程项目设置。	2
	仅在综合规划、人社规划其中一个简单涉及与人才规划内容，未提及相关指标和重大工程项目。	1

6) 调节变量：规划实施保障

关于规划实施保障的量化标准，借鉴了姜佳莹等[13]提出的规划实施的分类层次。同时结合了各省(直辖市)中长期人才发展规划中关于规划实施保障的相关内容。最终将规划实施保障分为资源配置、制度安排、政策宣传、监督评估四个维度。具体分类及量化标准见表 3。

3.3. 数据来源

本文研究所用到的数据主要包括以下几个方面：一是国家及各省政府官方网站发布的《中长期人才发展规划纲要》，通过政策量化打分，获得各省(直辖市)人才规划质量、规划实施保障的相关数据。二是国家及各省政府官方网站发布的十三五规划，以及力资源和社会保障事业发展规划，主要提取与人才规

划相关的内容进行政策量化打分, 得到规划衔接、规划实施保障的相关数据。三是国家及各省的统计年鉴、统计公报, 以及国家及各省政府、统计局公布的数据。

Table 3. Planning and implementation guarantee quantitative standards
表 3. 规划实施保障量化标准

分类	具体内容	具体评判标准	分值
规划实施保障	1) 资源配置: 完善包括人力资源、信息资源、财政支持、财政金融政策支持等多种措施, 重视重大项目的作用;	有非常明确的发展目标, 对总体任务进行了合理拆解, 更加便于执行。具体措施内容详实便于操作, 指标设置合理, 数据便于获取。在重大人才工程设置上有所创新。	5
	2) 制度安排: 加强政策协调, 不断完善工作机制, 制定法律法规, 促进形成上下衔接配套的人才规划体系;	发展目标较为明确, 具体措施内容较为详实, 指标设置较为详细。	4
	3) 政策宣传: 多种手段展开宣传, 加强公众参与, 营造良好社会氛围;	发展目标较为明确, 提到了部分具体措施, 指标设置简单。	3
	4) 监督评估: 建立评估体系, 完善考核机制, 促进社会监督。	发展目标不够清晰, 提及少部分具体措施, 内容简单。	2
		未提到具体措施, 内容较为简单。	1

4. 结果与讨论

利用 Stata13.0 软件进行回归分析对上文构建的模型分别进行验证, 得到结果如下。

4.1. 规划质量与规划实施绩效

如下表 4, 模型 1 中, 规划质量与规划实施绩效在 0.01 的水平上显著, 说明在没有考虑其他变量的影响的情况下, 规划质量与规划实施绩效呈现显著的正向影响关系。模型 2 和模型 3 主要对控制变量进行检验。模型 2 对地区经济发展水平和规划实施绩效关系进行验证, 发现地区经济发展水平通过了 $p < 0.01$ 的显著性检验, 说明地区经济发展水平对规划实施绩效有显著的正向影响。当地区经济发展水平比较高时, 规划的实施情况就越好。模型 3 中 R&D 经费投入同样通过了 $p < 0.01$ 的显著性检验, 即 R&D 经费投入越多, 有利于提高当地的科技发展水平, 改善当地的人才生长环境, 有利于吸引到更多的科技人才。模型 2 和模型 3 表明本文将地区经济发展水平和 R&D 经费投入作为变量是合理的。在模型 4 中加入控制变量地区经济发展水平和 R&D 经费投入, 可以看到规划质量在 1% 的水平上显著, 标准化系数为 6.65, 证明了规划质量对规划实施绩效具有显著的正向影响, 因此原文假设 H1 得到验证。

Table 4. Regression analysis results
表 4. 回归分析结果

	X	GDP	R&D	R-squared	r2_a
Model1	0.996***				0.850
Model2			0.359***		0.322
Model3				0.551***	0.760
Model4	0.665***		0.010	0.242***	0.910

注: *、**和*** 分别表示显著水平 10%、5%和 1%下显著。

4.2. 中介效应检验

本文根据研究需要, 选取温忠麟[11]提出的方法进行中介效应检验。如表 5, 模型 5 检验结果显示规

划衔接 M 对规划实施绩效 Y 的影响在 1% 水平上显著, 其标准化系数为 0.719, 说明规划衔接正向影响规划实施绩效, 因此原文假设 H2 得到验证。模型 6 显示规划质量 X 对规划衔接 M 的影响在 1% 的水平上显著, 其标准化系数为 0.499。模型 7 检验结果显示规划衔接 M 和规划实施绩效 Y 也在 1% 的水平上显著, 标准化系数为 0.404。以上结果说明, 中介效应存在。同时通过进一步分析可知, 前文模型 4 验证规划质量 X 的标准化系数为 0.665, 大于 0, 说明 M 为部分中介变量。综上所述可知, 规划衔接在规划质量和规划实施绩效之间存在显著的中介效应, 故原文假设 H3 得到验证。

Table 5. The results of the mediation effect test
表 5. 中介效应检验结果表

	X	M	GDP	R&D	R-squared	r2_a
Model5		0.719***	0.036	0.304***	0.889	0.877
Model6	0.499***		-0.022	0.099	0.669	0.632
Model7		0.404***	0.019	0.202***	0.936	0.927

注: *、**和*** 分别表示显著水平 10%、5%和 1%下显著。

4.3. 调节效应检验

在检验前, 需先明确规划实施保障 U 与规划实施绩效 Y 之间的关系。如下表 6 模型 8 检验结果显示, 规划实施保障 U 对规划实施绩效 Y 的影响在 1% 水平上显著, 其标准化系数为 0.367。可知, 规划实施保障对规划实施绩效具有显著的正向影响。因此原文假设 H4 得到验证。接着进行调节效应检验。在模型 9 中, 获得测定系数 $R_1^2 = 0.919$ 。其中模型 10 在模型 9 的基础上加入了乘积项 $X \times U$ 进行回归分析, 获得测定系数 $R_2^2 = 0.940$, 且 $X \times U$ 通过了 $p < 0.1$ 的显著性检验。综上可知, 测定系数 $R_2^2 > R_1^2$, 并且乘积项 $X \times U$ 系数显著, 这表明规划实施保障 U 在规划质量 X 对规划实施绩效 Y 之间发挥调节作用。故接受假设 H5。

Table 6. The results of the moderation effect test
表 6. 调节效应检验结果表

	X	U	$X \times U$	GDP	R&D	R-squared	r2_a
Model8		0.367***		0.040	0.245***	0.901	0.890
Model9	0.417***	0.198**		0.022	0.196***	0.930	0.919
Model10			0.116*	0.008	0.204***	0.940	0.927

注: *、**和*** 分别表示显著水平 10%、5%和 1%下显著。

4.4. 有调节的中介效应检验

由上文验证可知 M 为中介变量, 在 X 对 Y 的关系影响中发挥中介作用, U 为调节变量, 在 M 对 Y 的关系影响中起到调节作用, 即 M 的中介效应会受到 U 的影响。在这种情况下, M 被称为有调节的中介 (moderated mediator)。依然采用温忠麟[11]的检验方法进行混合检验。首先对中介效应进行检验, 接着对调节效应进行检验。前文中已构建了相关模型, 具体分析结果如表 A 所示。通过检验发现: 首先, 在表 6 中的模型 9 中已经开展了 Y 对 X 、 U 的回归, X 的系数通过了 $p < 0.01$ 的显著性检验, 其系数为 0.417。接着进行 M 对 X 、 U 的回归。表 7 中模型 11 的结果显示, X 的系数通过了 $p < 0.01$ 的显著性检验, 其系数为 0.310。再接下来, 做 Y 对 X 、 U 、 W 的回归。模型 12 的结果表明, X 的系数通过了 $p < 0.01$ 的显著

性检验, 其系数为 0.335。截止目前的回归分析结果表明, 规划衔接的中介效应显著。最后一步, 进行 Y 对 X 、 U 、 W 以及 $M \times U$ 的回归。模型 13 的结果表明, 调节效应项 $M \times U$ 通过了 $p < 0.01$ 的显著性检验, 其系数为 1.735。至此所有结果表明, 有调节的中介效应显著, 即规划衔接程度受规划实施保障影响, 在规划质量与规划实施绩效之间起到有调节的中介作用, 故假设 H6 得到验证。

Table 7. The results of the moderated mediation effect test
表 7. 有调节的中介效应检验结果表

	X	M	$M \times U$	GDP	R&D	R-squared	r2_a
Model11	0.310*			-0.012	0.064	0.692	0.645
Model12		0.335***		0.026	0.175***	0.947	0.936
Model13			1.735**	0.002	0.201***	0.955	0.944

注: *、**和***分别表示显著水平 10%、5%和 1%下显著。

5. 结论与建议

5.1. 研究结论

一是规划质量正向影响规划实施绩效。这说明规划质量越高, 规划实施绩效就越好。二是规划衔接正向影响规划实施绩效, 规划衔接程度越高, 则规划实施绩效也就越好。三是规划衔接对规划质量对规划实施绩效的影响过程中存在中介效应, 且为部分中介效应。这表明在规划的实施过程中, 规划质量能够通过规划衔接影响规划实施绩效。规划的质量是否高, 规划是否客观、明晰、可行、协调将很大程度上影响规划的衔接程度的高低, 从而影响规划实施绩效。四是规划衔接正向影响规划实施绩效, 即规划实施保障措施越完善, 规划实施绩效就越好。五是规划衔接程度受规划实施保障影响, 在规划质量与规划实施绩效之间起到有调节的中介作用。

5.2. 对策建议

- 1) 提升规划编制质量。因地制宜地调整规划能够提高规划的有效性[22]。因此规划编制不能仅停留在文字表面, 更要能够在规划实施过程中切实起到推动作用, 使规划更加客观地反映现实状况, 能够更加明晰易懂, 具备较高的可行性、并实现内部的协调。要保证规划的客观性, 可以通过开展实地调研、问卷访谈等形式加深对本地区的了解, 综合多个编制主体的意见和建议, 制定更加符合实际情况、更加贴近人民生活的规划。坚持“开门编规划”, 发挥群策群力, 让规划编制真正走近人民生活, 不断提高规划质量。要增强规划的明晰性, 加大对规划编制人员的培训, 不断完善规划的审核机制, 提高审核标准。提高规划的可行性, 完善重大工程项目的设置, 注重形成以规划引领、项目带动的模式。同时要制定清晰具体详实的政策措施。要注重规划的协调性, 规划的编制不能够有所缺失, 但又不能过于面面俱到, 需要在重点性和全面性之间做好平衡。这也要求规划编制主体对于实际情况非常了解, 同时具有较高的规划编制水平。这也与规划的客观性、明晰性实现了有机统一。
- 2) 强化有效衔接。规划是政府为实现长远目标而进行的积极干预[23] [24]。通过规划中指标衔接以及重大工程项目的衔接, 能够发挥规划的引领、带动作用。这些指标和项目具有清晰可量化可操作的性质, 能够很好地实现规划之间的有效衔接。要不断完善规划衔接体系。规划制定后, 上下位规划没有很好地衔接, 将会影响规划的实施效果。上级规划机构在组织协调方面发挥作用, 在规划的推进遇到困难时, 以自身较高地权威和权限能够高效地处理。同时, 在上级机构的督促下, 下级机构能够更好地完成规划任务。只有当上下实现有效衔接时, 规划的实施道路才能畅通。

3) 加大规划实施保障投入。继续加大资源配置的力度, 要加大大人财物资源的保障, 发挥金融政策、财政政策的作用, 提供足够的财政支持。加强权威资源的投入, 设定专人负责相关工作, 推进规划实施的进展。通过开展相关培训提高规划编制人员的素质, 加强队伍建设, 同时善用智库资源。要利用好信息资源, 建设完善相关数据库和网站。要继续建设制度环境。要完善对规划实施的评估、考核等机制建设。根据实际情况不断完善考核标准, 设置考核权重。要不断完善组织协调机制, 明确职责, 针对实施过程中的问题建立目标责任制。需要注意在规划实施过程中法律制度方面的建设还比较落后。要加强规划立法, 让规划的实施更具有法理依据和权威性。要不断完善对规划实施的评估、考核等机制建设, 明确职责, 针对实施过程中的问题建立目标责任制, 健全规划监督评估体系。要不断加大规划宣传力度, 通过媒体等途径向大众宣传规划内容、制定过程等, 有助于增强公众的了解和参与, 反过来还能够促进规划的推进。

参考文献

- [1] 杨永恒. 发展规划: 理论、方法和实践[M]. 北京: 清华大学出版社, 2012.
- [2] 鄢一龙. 目标治理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [3] Smith, T.B. (1973) The Policy Implementation Process. *Policy Sciences*, 2, 203-205. <https://doi.org/10.1007/BF01405732>
- [4] 范柏乃, 张茜蓉. 公共政策质量的概念构思、测量指标与实际测量[J]. 北京行政学院学报, 2014(6): 1-7.
- [5] 韩志明. 公共政策方案的结构与逻辑分析[J]. 天津行政学院学报, 2008, 10(3): 52-56.
- [6] 丁煌. 政策制定的科学性与政策执行的有效性[J]. 南京社会科学, 2002, 4(1): 38-44.
- [7] 冯超. 城市规划方案评估的公共政策视角[J]. 工程与建设, 2015, 29(3): 310-312.
- [8] Edwards, L.M. (2012) Strategic Planning in Local Government: Is the Promise of Performance a Reality? Georgia State University, Department of Public Management and Policy, Atlanta.
- [9] 胡鞍钢, 唐啸, 鄢一龙. 中国发展规划体系: 发展现状与改革创新[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2017, 38(3): 7-14.
- [10] 李宁. 旅游发展规划编制中的规划衔接策略[J]. 规划师, 2016, 32(S1): 5-9.
- [11] 张素玲, 张华发. 浅谈城市总体规划与土地利用总体规划的衔接[J]. 安徽地质, 2004(2): 157-160.
- [12] Heilmann, S. and Melton, O. (2013) The Reinvention of Development Planning in China, 1993-2012. *Modern China*, 39, 580-628. <https://doi.org/10.1177/0097700413497551>
- [13] Michael, A. and Jude, K. (1997) Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook. *Administration in Social Work*, 31, 121-125.
- [14] 陈泰锋, 王亚华, 鄢一龙. 国家“十一五”规划纲要实施机制评估[J]. 经济研究参考, 2009(50): 39-44.
- [15] 姜佳莹, 胡鞍钢, 鄢一龙. 国家五年规划的实施机制研究: 实施路径、困境及其破解[J]. 西北师大学报(社会科学版), 2017, 54(3): 24-30.
- [16] 石晓冬, 王吉力, 杨明. 北京城市总体规划实施评估机制的回顾与新探索[J]. 城市规划学刊, 2019(3): 66-73.
- [17] 谭迎辉, 吕迪. 协同治理视角下国土空间规划实施机制构建研究[J]. 上海城市规划, 2019(4): 63-69.
- [18] 相伟. 保障性住房规划存在的突出问题及对策建议[J]. 经济研究参考, 2012(44): 7-9.
- [19] 温忠麟, 张雷, 侯杰泰, 刘红云. 中介效应检验程序及其应用[J]. 心理学报, 2004, 36(5): 614-620.
- [20] 彭纪生, 仲为国, 孙文祥. 政策测量、政策协同演变与经济绩效: 基于创新政策的实证研究[J]. 管理世界, 2008(9): 25-36.
- [21] 陈升, 刘泽, 成佩珊, 等. 政府视角下省级五年规划编制科学水平对其实施绩效影响的实证研究[J]. 电子科技大学学报(社会科学版), 2019, 21(4): 78-84.
- [22] Ugboro, S.O., Obeng, K. and Spann, O. (2011) Strategic Planning as an Effective Tool of Strategic Management in Public Sector Organizations. *Administration & Society*, 43, 87-123. <https://doi.org/10.1177/0095399710386315>
- [23] 姚雪斐. 中印五年规划比较研究[D]: [硕士学位论文]. 北京: 清华大学, 2014.
- [24] 岳修虎. 对编制国民经济和社会发展中长期规划的思考[J]. 宏观经济研究, 2002(4): 29-32.