东北振兴政策中的央地府际关系网络演化与驱动因素研究

李 新，李佳真

（东北林业大学经济管理学院，哈尔滨 150040）

摘要：自东北振兴战略实施以来，中央和地方政府部门持续出台相关政策，形成了复杂的政策体系和府际关系网络。为系统性研究东北振兴政策中的央地府际关系网络演化与驱动因素，以2003—2023年印发的200余份政策文件为基础，综合运用社会网络分析法和指数随机图模型，全面分析东北振兴战略实施以来共三个阶段的央地府际关系整体网络、个体网络演化特征，识别驱动网络演化的内外部因素。研究发现：东北振兴政策中的央地府际关系网络虽较稀疏，但网络规模不断扩大，且结构趋于复杂；网络存在扩张性、传递性，且具有明显的核心-边缘结构；随着网络演化与发展，网络中的政府部门明显增多，核心-边缘结构逐渐退化；央地政府部门间联系密切，形成了良性互动。因此，在新时代东北全面振兴战略实施过程中，要继续发挥好核心部委的带头作用，加快形成央地合作及政策响应的新模式，助力构建高效率交互的府际关系网络。

关键词：东北振兴；府际关系网络；网络演化；驱动因素

中图分类号：D630；F127 **文献标志码**：A **文章编号**：1671－1807(2026)08－0298－09

东北振兴作为国家重大区域发展战略，是党和国家为解决新世纪东北发展问题而做出的重大战略决策和战略部署，是系统性谋划东北全方位发展的顶层设计。自2003年国家提出“东北振兴”战略以来，国家不断加强对东北地区发展的重视，从国家层面对重要的区域政策实施批复共有40余项，各级政府也先后出台了有关税收、财政、产业等一系列政策，切实落实中央相关部门所出台的东北振兴战略。随后，国家相继出台了《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》《中共中央 国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》，助力东北振兴持续深入推进。从中央政府政策制定到地方政府政策执行的全过程，都清晰地展现了纵向央地府际关系的运作逻辑。自2003年至今，随着国家对东北振兴的不断推进，中央与地方之间协作密切，沟通紧密，并在此基础上形成了相对复杂的关系网络，准确把握东北振兴政策中的央地府际关系网络的结构特征，深入探究其网络演化机制，是厘清府际互动关系、明确央地权责配置的关键前提。这不仅有助于提升新一轮东北振兴政策的效能，更能为强化中央与地方在该战略实施中的协调配合提供坚实保障。

1 文献回顾与问题提出

府际关系（intergovernmental relations）也称政府间关系，最早起源于西方联邦制下美国政府间关系的理论与实践。Snider[1]首次提及了政府间关系，认为府际关系是政治系统内政府相互作用过程的一种表征。林尚立[2]根据中国国情，对中国的政府间关系做了定义和分类，他认为政府间关系主要指各级政府间和各地区政府间关系。陈振明[3]进一步将林尚立[2]对府际关系的定义拓展至网络层面，指出府际关系是指中央政府与各级地方政府之间纵横交错的网络关系。至此，关于府际关系的定义已趋于成熟，即各级政府部门基于政策制定或执行而形成的纵横交错的网络关系。近期，相关研究主要关注了府际关系的范围、形式和改革方向等内容。①关于府际关系的范围。马捷等[4]研究了特定合作区域内地方政府合作的网络关系，为已有的府际合作关系的行政途径研究提供了新的视角。Birrell[5]将各政党引入府际关系中，为府际关系增加了一定的政治原则属性。任勇[6]将府际关系的范围进一步扩展至包括私人组织的研究。②关于府际关系的形式。学者们大多认为府际关系存在纵向和横向两种形式。Phillinore[7]指出府际关系最重要

收稿日期：2025-07-31

基金项目：国家社会科学基金青年基金（21CGL049）

作者简介：李新（1988－），男，河北唐山人，博士，副教授，硕士研究生导师，研究方向为创新管理与公共政策；李佳真（2001－），女，黑龙江哈尔滨人，硕士研究生，研究方向为创新管理与创新政策。

的是中央政府与地方政府间的纵向关系,同时,水平的横向政府间关系有助于明晰各级政府间的角色和责任,建立行政联系。薛立强和杨书文[8]认为政府纵向关系调整有助于建设服务型政府,提出改善府际关系有助于促进政府职能调整。王欣和杜宝贵[9]进一步指出长三角区域一体化政策的府际关系网络"一核多元"特征明显。刘晓燕等[10]指出"纵横交错"的府际关系,影响政府资源要素的再分配,进而影响组织的创新环境。③关于府际关系的改革方向。为了优化政府部门职能、改善府际关系,黄萃等[11]指出,中央府际关系的改革方向是协作型府际合作关系,这有助于进一步实现国家治理能力现代化。黄丽娜和李子鑫[12]认为府际关系呈"松散"到"中心-边缘"再到"多核心"的演变逻辑,政策扩散强度由弱到强。郑旭刚等[13]认为,在新型城镇化背景下,中央政府部门要强化自身政策推力,加强顶层设计,健全横向、纵向部门协调机制,加强信息共享,促进政策经验横向扩散,进而优化府际关系,促进中国式现代化进一步发展[14-15]。

随着社会网络分析方法的不断应用和府际关系研究不断深入,对府际关系网络的研究逐步受到更多关注,府际关系网络的本质是一种纵横交错的治理网络,涵盖纵向、横向及内部权力分工关系,旨在解决跨区域、跨部门的公共问题。Provan 等[16]从多元组织视角研究组织网络的驱动运行机制。Yokoyamo[17]将府际关系网络视为联邦化过程的体现,审视联邦主义框架下政府间网络的一体化整合机制。李响和严广乐[18]运用社会网络分析方法探究长三角城市群区域治理合作的网络化结构特征。韩国元和冷雪忠[19]提出政策导向的学习与交流机制,是构建基于信任的府际关系、促进政策主体协同的重要前提。Yu 等[20]认为中国城市的再发展有赖于其独特的府际关系网络。王向澄[21]从环境治理视角,探究了府际关系网络的特征,指出中央政府要运用沉降和嵌入引导地方政府有效进行治理。Barrutia 和 Echebarria[22]研究府际关系网络与社会资本之间的关系;郑烨等[23]对地方政府改革过程中的部门间合作关系网络进行分析,认为横向部门间合作,呈现"中心-辐射"型的部门间合作态势。Reggi 和 Dawes[24]运用指数随机图模型,研究府际关系网络在促进数据生态系统开放使用的作用,认为政府组织是开放政府数据生态系统的主导力量,它们不仅作为数据的主要供应方,还充当关键的中介协调者,驱动数据的流通和应用。卢新元等[25]运用文本挖掘技术分析中央层面府际合作网络,揭示了数字乡村政策中各部门的合作结构及其演化特征。李洄旭等[26]从制度性集体行动视角研究府际关系网络的形成机制,发现行政干预是地方政府推动环境治理的决定性因素。

随着府际关系、府际关系网络理论研究的深入,相关理论逐渐被运用到具体区域政策的分析与评估中。自 2003 年东北振兴政策从中央层面启动以来,20 余年间在中央与地方频繁互动过程中逐渐形成了错综复杂的央地府际关系网络[27]。该错综复杂的网络关系随着东北振兴政策不断发展演化,既发挥了一些影响与积极作用,同时又在演化中不断发展完善,补齐短板。微观层面,张伟广等[28]基于多年工业企业数据发现,东北振兴政策实施抑制了区域内的企业"僵尸"化。王士君等[29]指出,东北振兴政策的发展具有稳定性,形成了多层级的复杂政策系统,央地协作有效提升了府际关系网络的整体密度与连通度。许欣[30]认为东北振兴取得了一定的成效,但总体上的发展不平衡不充分问题仍待解决。在此基础上,要发挥中央部门在东北振兴战略实施过程中的引领性作用,从体制机制入手,着力推动以国家部委为核心、以地方各级政府为抓手的纵向层级结构不断完善[31]。金凤君和陈明星[32]通过对东北地区的区域政策进行剖析,认为不仅要从国家层面自上而下地保障政策落实,更要横向建立省、区域联合发展的政策体系,解决发展不均衡问题。

综上所述,目前关于府际关系的研究已经有了较为完备的理论体系,学者们的研究大多集中在范围、形式和改革方向等方面的内容。对于府际关系网络的研究集中于纵向、横向以及纵横交错的网络关系上。对东北振兴政策体系及网络也进行了有益研究,为本文研究的开展奠定了理论基础。但是,关于东北振兴政策中的央地府际关系网络及其演化的系统性实证研究仍不足。因此,本文重点关注东北振兴这一重大区域发展战略,深入探究东北振兴政策中的央地府际关系网络演化与驱动因素。

2　研究设计

2.1　研究方法

首先,运用社会网络(SNA)分析方法,构建能够体现中央与地方之间协作关系的府际关系网络模型,并计算其整体网络与个体网络结构指标,对央地府际关系网络进行描述,观察东北振兴政策实施过程中的央地府际关系网络演化过程,描述该网

络演化规律和特点，研究其网络特征，并在此基础上定量识别央地府际关系，从而找到在东北振兴政策实施过程中政策网络演化的驱动因素。

其次，运用指数随机图模型（ERGM）估计网络结构和节点属性变量驱动网络演化的效果，判断两类变量对节点连接概率的影响程度。ERGM的一般形式为

$$P\{(Y \mid y)\} = \frac{\exp\{\theta_t g(y,X)\}}{k} \quad (1)$$

式中：Y为府际关系网络随机网络集合，当任意两点i和j之间存在联系时，$Y=1$，否则$Y=0$；y为网络中的某个具体实现，即观测到的真实网络结构；$g(y,X)$为各统计量构成的向量，包括网络结构型（边、星型结构等）内生结构变量和节点属性（同配性、合作深度、合作广度等）外生变量；k为常数，保证府际关系网络结构形成概率在0～1；θ_t为待估计参数，即对应网络结构统计量的参数，是后续实证研究中主要关注的参数，通过θ_t的显著性与取值大小，来判断不同因素对府际关系网络形成的影响程度。

2.2 数据来源

为确保数据的完整性与分析结果的准确性，将检索时间设定为2003—2023年，以北大法宝数据库作为主要数据来源，以国务院政策文件库、各部委政策文件库、各省级政府网站为补充，分别以“东北振兴”“老工业基地”“东北老工业基地”“老工业基地振兴”等关键词为标题进行政策检索。依据以下三项标准进行政策筛选：存在联合行文；以其他政策作为依据；主送机关明确。

依据以上原则共筛选出224份政策文件，其中中央部门124份、黑龙江23份、吉林38份、辽宁38份、四地联合行文1份。

2.3 变量选取

在ERGM模型构建过程中遵循两个原则：首先，综合考虑内生网络结构变量和外生节点属性变量在府际关系网络形成过程中的影响；其次，优化拟合效果，防止网络退化。模型中的解释变量包括网络结构变量和节点属性变量2类，如表1所示。

2.3.1 内生网络结构变量

综合本文的府际关系网络特征，选择边（Edges）、几何加权度（Gwdegree）、几何加权二元共享伙伴（Gwdsp）、几何加权边共享伙伴（Gwesp）作为内生变量，这些经典研究指标可以有效地防止网络退化。其中，边是指府际关系网络中边的数量，在各模型中起参照作用；几何加权度是所有星形结构计数的加权和，在府际关系网络中表示政策主体与其他主体建立联系并形成星型结构的倾向；几何加权二元共享伙伴分布可测度中介效应在网络形成过程中的作用，在府际关系网络中表示政策主体之间形成开放三角形结构的倾向或政策主体之间作为中介的倾向；几何加权边共享伙伴可测度传递性效应在网络形成过程中的作用，在府际关系网络中表示政策主体与其他多个主体形成闭合三角形结构且互为合作伙伴共享边的倾向。

2.3.2 外生节点属性变量

同配效应，即所描述的是在网络中的节点更倾向于与相似的节点进行联系的特点，能够显著影响府际关系网络的形成，即是否具备同样属性的节点间更容易形成网络关系。在本文中体现为中央与地方两类政府部门间的同类连接倾向。

马太效应，即“强者越强，弱者越弱”，又被称作依附效应。所以选取合作广度（depth of breadth）与合作深度（depth of collaboration）两个变量来衡量马太效应。合作广度体现与其进行联系的节点数量，联系的节点数量越多，越有助于网络的进一步形成；用与该部门存在联系的其他政府部门数量表征，衡量合作广度越大是否会吸引更多其他部门与之联系。合作深度体现的是该节点与其他节点之间相互联系的次数，次数越多越有利于政府部门之间建立信任与合作基础，越有利于后续连接的形成；使用一个政府部门与其他部门联系的平均次数，衡量合作深度越高的部门，是否会吸引更多的其他部门与之进行联系。

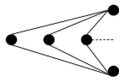
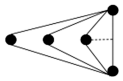
3 实证分析

3.1 ERGM网络构建

将2003年出台的《中共中央 国务院关于实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》、2009年出台的《国务院关于进一步实施东北地区等老工业基地振兴战略的若干意见》和2016年出台的《中共中央 国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》作为东北振兴政策实施过程中的标志性文件，并据此对其进行阶段划分。

标志着首轮东北振兴战略的正式实施，将东北振兴提升至与“沿海经济特区建设、浦东开发、西部大开发”并列的国家级战略，旨在解决东北老工业基地的体制性、结构性矛盾。标志着东北地区进入了全面振兴阶段，指出振兴东北地区的工作取得了重要的阶段性成果，但也有深层次问题亟待解决，

表 1　ERGM 变量说明

变量类型	变量符号	变量名称	图例	效应	测量方法
网络结构	E_D	边			边的数量
	G_W	几何加权度		扩张性	网络中形成星型结构的数量
	G_D	几何加权二元共享伙伴		中介性	网络中承担中介功能的节点数量
	G_E	几何加权边共享伙伴		传递性	两个部门拥有共同联系部门的结构数量
节点属性	G_T	同配性		同配效应	两端隶属于不同组织类型的边的数量
	N_D	合作广度	测量一个政府部门联系类型的多样性	马太效应	去重边的节点数量
	N_N	合作深度	测量一个政府部门与其他部门联系的平均次数	马太效应	非去重边的节点度数除以合作广度

并从多个方面提出了促进东北地区全面振兴的具体措施。标志着新一轮东北振兴战略开始实施,指出东北地区下行压力加大,发展面临新的困难与挑战,解决这些问题归根结底要靠全面深化改革。因此,本文基于既有研究并结合所搜集政策的时间分布情况,从 2003—2008 年、2009—2015 年、2016—2023 年三个阶段来探讨东北振兴政策实施过程中的府际关系网络演化情况。

3.2　模型构建

进一步探究形成这种网络结构的内生与外生因素对网络形成的影响程度如何,能够为提高府际关系网络质量,调整东北振兴战略实施过程中的府际关系网络模式提供理论基础。构建以下 3 个模型进行实证分析。

模型(1)是零模型,它是一个简单随机图模型,仅包含网络中边统计项,即

$$P(Y=y\mid X)=\frac{\exp(\theta_1 E_D)}{k} \tag{2}$$

模型(2)是在模型 1 的基础上,增加外生节点属性变量的模型。一方面,验证同配效应存在性,验证府际关系网络是否受中央部门与地方部门之间关系的影响;另一方面,验证马太效应,从节点自身特征出发,刻画府际关系网络演化是否受合作深度、合作广度的影响。对应的 ERGM 模型公式为

$$P(Y=y\mid X)=\frac{\exp(\theta_1 E_D+\theta_2 G_T+\theta_3 N_N+\theta_4 N_D)}{k} \tag{3}$$

模型(3)是综合模型,在模型 2 的基础上,增加内生网络构型变量依赖关系项,关注的是网络中存在的复杂关系项。通过几何加权度、几何加权二元共享伙伴和几何加权边共享伙伴,检验在网络中,中央与地方之间联系形成的不同结构对府际关系形成的影响。同时,比较该模型与其他模型的拟合优度,判断哪一个模型更能刻画真实的协同创新网络特征,对应的 ERGM 模型公式为

$$P(Y=y\mid X)=\frac{\exp(\theta_1 E_D+\theta_2 G_T+\theta_3 N_N+\theta_4 N_D+\theta_5 G_E+\theta_6 G_D+\theta_7 G_W)}{k} \tag{4}$$

3.3　结果分析

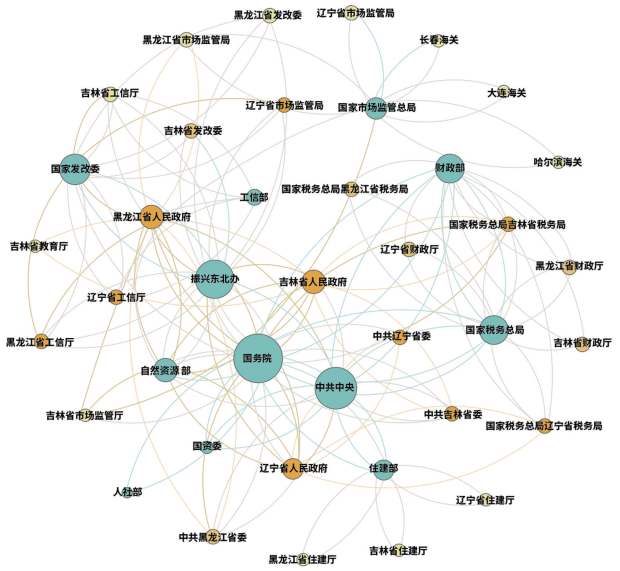
3.3.1　网络演化特征描述

2003—2008 年、2009—2015 年、2016—2023 年的网络指标分别报告在表 2 和表 3 中,府际关系网络演化过程报告在图 1 中。

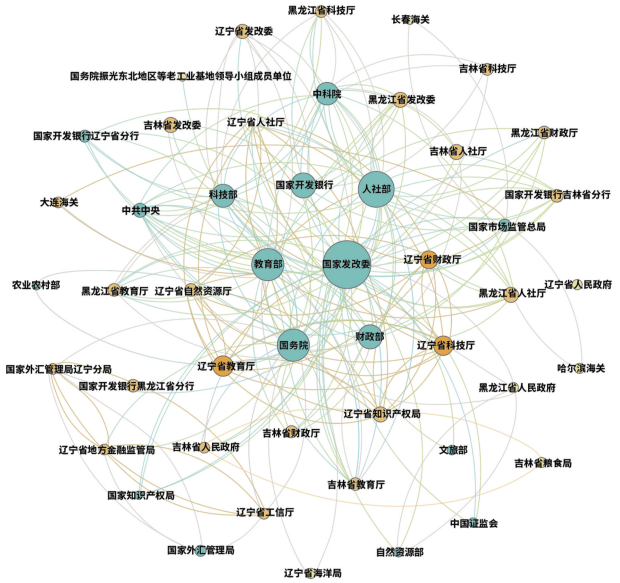
1)整体网络演化特征

(1)网络规模。网络规模逐渐扩大,参与东北振兴的政府部门逐渐增多。从第一阶段的 40 个政府部门,增加至第三阶段的 91 个政府部门,网络中的边也从 164 条增加到 1 079 条。这表明参与东北振兴政策制定、执行、协调工作中的政府部门数量的增长是持续的,中央与地方政府部门越来越积极地参与到东北振兴战略的制定与实施过程中来。

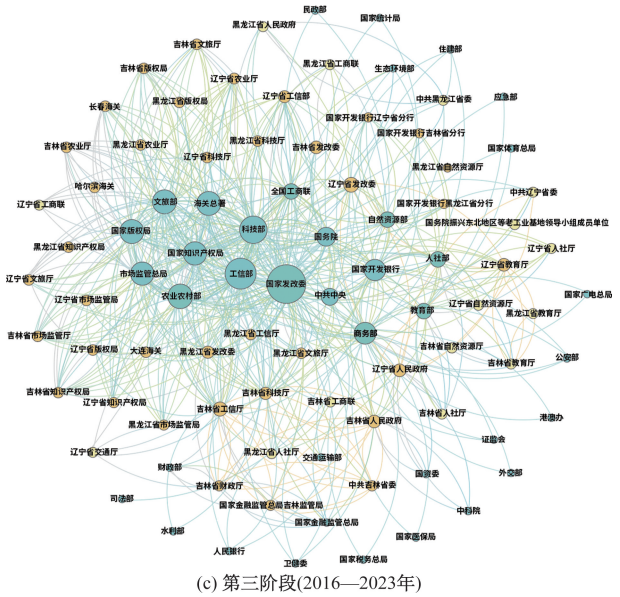
(2)网络密度。网络密度呈现适度波动,从第一阶段的 0.105 上升到第二阶段的 0.149,但在第三阶段略降至 0.132。这表明在东北振兴战略开始初期,各政府部门为提升东北振兴效率、建立有效沟通机制,网络整体的连接紧密度和互动频率在提高。随着战略的不断深化,政府部门之间合作的需



(a) 第一阶段(2003—2008年)



(b) 第二阶段(2009—2015年)



(c) 第三阶段(2016—2023年)

图 1　府际关系网络演化过程

求和实际互动强度仍在提升，府际关系并未因网络规模扩大而明显变得松散，政府部门在经历调整后趋于稳定。

(3)网络平均聚类系数。网络平均聚类系数持续增长，由第一阶段的 0.545 持续升至第三阶段的 0.705，团体合作日益紧密。随着东北振兴政策的不断实施，各政府部门之间联系日益密切，这有助于进一步进行高效的协调、信息共享和资源整合。

(4)平均路径长度。平均路径长度持续缩短，第一阶段的 2.896 逐渐缩至第三阶段的 2.097，网络直径也从 6 缩至 4。这表明政府部门之间开展合作的距离降低，更易产生协作，信息资源传递与协调效率提升，政策协调机制有所优化。

表 2　府际关系整体结构特征

变量	阶段 1	阶段 2	阶段 3
网络规模	40	48	91
边数量	164	336	1 079
网络密度	0.105	0.149	0.132
平均度	4.1	7	11.857
平均聚类系数	0.545	0.571	0.705
平均路径长度	2.896	2.175	2.097
网络直径	6	4	4

2)个体网络演化特征

(1)国务院、国家发展改革委在三个阶段始终占据点度中心度的前两位，这表明国务院和国家发展改革委在整个东北振兴政策实施过程中影响力极为深远，拥有核心枢纽地位，与其他政府部门拥有最广泛的直接联系。国务院、国家发展改革委不断从顶层设计上提出有关东北振兴战略实施的指导意见，这些纲领性政策文件成为其他部门制定配套政策的重要依据，体现了中央政府在政策制定、资源分配和跨部门协调中的绝对主导地位。

(2)国务院、国家发展改革委在接近中心性排名中同样表现极其稳定，这表明它们始终处于网络结构的最中心位置，是无可争议的信息与政策辐射核心。在第一阶段黑龙江省人民政府、吉林省人民政府、辽宁省人民政府均进入前十名的位置，说明在东北振兴战略开始初期，中央部门制定的政策与各省地方政府之间传递的效率更高、更为直接。随着战略的开展，国家开发银行、中国科学院、科技部和工业和信息化部排名升高，这说明政策直接下达到各职能部门，缩短了路径，提高了效率。

(3)国务院和国家发展改革委在三个阶段的中介中心度最高,长期占据主导地位。这说明国务院和国家发展改革委连接其他部门间的最短路径数量最多,在府际关系网络中发挥着重要的桥梁与中介作用,政策资源控制能力最强。在第一阶段市场监管总局、吉林省市场监管厅、住建部、财政部、国家税务总局等排名靠前,这显示初期协调工作高度依赖专门协调机构以及负责市场监管、财税、建设等基础性、综合性职能的部门。随着东北振兴政策的深化,人力资源社会保障部、教育部、吉林省人民政府、国家开发银行、中国科学院、科技部成为重要协调者,与点度中心度的变化相同,这一阶段的政策焦点集中于人社、教育、科技、金融领域。

3.3.2　ERGM 结果分析

ERGM 结果报告如表 4 所示,模型 3 的 AIC 和 BIC 均显著低于其他模型,所以主要根据模型 3 进行解释。

(1)边。边的系数为负且显著,这表明研究期间府际关系网络的密度较低,真实观测的网络表现稀疏效应的典型特征。边系数的绝对值不断减小,抑制连接形成的结构性力量逐步弱化,新增边的条件概率上升。

(2)几何加权度。几何加权度的值始终为正且显著,表明该结构比真实观测的网络形成的概率要高,府际关系网络呈现明显的扩张性且存在核心-边缘结构。这说明当一个政府部门同时与多个其他政府部门发生连接时,更有利于促进政府部门之间关系网络的形成。几何加权度的值越来越小,核心-边缘结构逐渐减弱,弱化了曾经以中共中央、国务院为中心的关系结构。这表明随着东北振兴政策的不断实施,越来越多的政府部门更加积极地参与东北振兴,并为推动该政策做出贡献。各个节点充分发挥自身在整体网络中的独特定位与价值,不断强化主体意识与责任担当,发挥自身的核心能力与资源禀赋,为整个府际关系网络的协同高效运转注入强劲动力。

(3)几何加权二元共享伙伴。几何加权二元共享伙伴的系数始终显著为负,主要表现为真实观测到的府际关系网络形成的概率比随机概率小,表明中介效应对网络中新的关系的形成起抑制作用,也就是说在府际关系网络中当两个部门均与同一部门产生连接时,这一关系对这两个部门之间的合作并无促进作用。这说明在东北振兴战略实施初期,以中共中央和国务院为主要部门,主导东北振兴政策下达地方并顺利推进。初期中央部门通过强化垂直管理,削弱中间部门在信息传递和政策执行过程中的“阻滞”能力,提高效率,确保政策下达地方。

(4)几何加权边共享伙伴。几何加权边共享伙伴在三个阶段均显著为正,主要表现为真实观测的府际关系网络形成的概率比随机概率分别增加 1.661、2.023、2.005 倍,这说明传递效应有助于促进新的合作关系的形成。通过观察三个阶段的几何加权二元共享伙伴与几何加权边共享伙伴的系数发现,府际关系网络的连通性较好,但连通路径不倾向于闭合,府际关系网络的一体化程度不高。这说明早期的中央权威未抑制地方间府际关系网络的形成,而是通过制度框架引导提高地方政府的自主性。

(5)同配性。同配性系数显著为负,这说明中央更倾向于与地方建立合作关系,央地紧密互动。中央部门的政策能够很好落实到地方,构建直达地方的政策通道,同时地方部门也能够有效引用中央部门政策,并将其切实应用到东北振兴的工作当中,激活了地方将中央政策转化为本土创新实践的能力,形成央地良性互动。

(6)马太效应。合作广度在府际关系网络形成的过程中始终发挥正向作用。主要表现为府际合作关系形成的概率分别是原来的 1.58、1.28、1.11 倍。这表明在府际关系网络的形成过程中,增加合作伙伴的多样性能够促进新合作伙伴的形成。但第三阶段的合作广度相较于第一阶段有所下降,表明随着东北振兴战略的深入发展,逐步参与进来的政府部门发挥了更为积极的作用,一定程度上弱化了核心节点的枢纽作用。合作深度结果未能显著,这说明与其他节点之间合作的次数对府际关系网络的形成并不起主导作用。

4　结论与启示

本文以 2003—2023 年印发的东北振兴政策为基础构建府际关系网络,借助社会网络分析方法(SNA)和指数随机图模型(ERGM)探究东北振兴政策中的府际关系网络演化过程和驱动因素,得到一些结论与启示。

4.1　结论

东北振兴政策中的央地府际关系网络规模扩展、结构优化、效能提升。首先,参与到东北振兴战略中的政府部门逐渐增多,各政府部门的积极性提高,政策执行深度与执行广度双重突破,形成中央主

表 3　个体网络中心性排名

排名	点度中心性			接近中心性			中介中心性		
	阶段 1	阶段 2	阶段 3	阶段 1	阶段 2	阶段 3	阶段 1	阶段 2	阶段 3
1	国务院	国家发展改革委	国家发展改革委	国务院	国家发展改革委	国家发展改革委	国务院	国家发展改革委	国家发展改革委
2	中共中央	人社部	工信部	中共中央	国务院	工业和信息化部	振兴东北办	国务院	商务部
3	振兴东北办	国务院	科技部	振兴东北办	人力资源社会保障部	科技部	市场监管总局	市场监管总局	工业和信息化部
4	国家税务总局	教育部	知识产权局	黑龙江省人民政府	教育部	知识产权局	吉林省市场监管厅	人力资源社会保障部	科技部
5	国家发展改革委	国家开发银行	海关总署	国家发展改革委	国家开发银行	海关总署	中共中央	教育部	国务院
6	财政部	财政部	农业农村部	自然资源部	财政部	农业农村部	住房城乡建设部	吉林省人民政府	国家开发银行
7	吉林省人民政府	中国科学院	文化和旅游部	吉林省人民政府	中国科学院	文化和旅游部	财政部	国家开发银行	中共中央
8	黑龙江省人民政府	科技部	市场监管总局	财政部	科技部	市场监管总局	国家税务总局	财政部	国家知识产权局
9	自然资源部	辽宁省人社厅	国家版权局	国家税务总局	辽宁省人社厅	商务部	国家发展改革委	中国科学院	海关总署
10	辽宁省人民政府	辽宁省教育厅	国家开发银行	辽宁省人民政府	辽宁省教育厅	国家版权局	黑龙江省人民政府	科技部	辽宁省人民政府

表 4　ERGM 参数估计结果

变量	2003—2008 年			2009—2015 年			2016—2023 年		
	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(1)	模型(2)	模型(3)	模型(1)	模型(2)	模型(3)
E_D	−2.141*** (0.116)	−4.483*** (0.431)	−6.865*** (0.976)	−1.742*** (0.083)	−4.349*** (0.344)	−6.663*** (0.725)	−1.884*** (0.046)	−4.768*** (0.218)	−6.181*** (0.473)
G_E			0.508 (0.3000)			0.705 (0.440)			0.696* (0.326)
G_D			−0.327*** (0.048)			−0.209*** (0.024)			−0.107*** (0.010)
G_W			4.906*** (1.432)			3.639*** (1.082)			3.143*** (0.856)
G_T		−0.740* (0.291)	−1.119*** (0.289)		−0.665** (0.233)	−0.443* (0.227)		−1.612*** (0.147)	−1.052*** (0.152)
N_N		0.017 5 (0.044)	−0.000 3 0.059		−0.118 (0.065)	−0.031 (0.060)		0.030 (0.043)	0.049 (0.041)
N_D		0.234*** (0.024)	0.460*** (0.060)		0.174*** (0.012)	0.256*** (0.021)		0.098*** (0.003)	0.115*** (0.005)
AIC	526.5	392.8	347.7	951.5	569.3	516.5	3 195	1 720	1 602
BIC	531.1	411.5	380.3	956.5	589.4	551.8	3 202	1 745	1 588

注：*、**、***分别表示 10%、5%、1%的显著性水平；括号内为标准误。

导、地方响应的多层次协作体系。说明府际关系网络在范围上呈现由小到大的趋势，在复杂性上呈现由简单到复杂的趋势。其次，各政府部门间政策指令传递速度明显加快，部门间协作效率更高，高效协同成为常态。最后，东北振兴战略权力重心重构，政策逐步聚焦多重领域。国家发展改革委始终居于核心枢纽地位，不断完善顶层设计，强化宏观调控职能。

东北振兴政策中的央地府际关系网络演化的驱动因素，是内生网络结构变量与外生节点属性变量共同作用的结果。首先，府际关系网络稀疏性逐渐弱化，各政府部门间的联系更加紧密。扩张性和传递性都在网络中发挥不同功能，随着政府部门信息化不断发展，各部门间的资源、信息共享能力提升，节点间协作效率不断提高。随着府际关系网络的不断“去中心化”，网络不断优化。其次，在央地纵向府际关系网络上，主要表现为中央部门与地方部门协作偏好持续强化。合作广度能够显著地促

进府际关系网络的形成，核心部门的综合行政能力有助于促进新的联系、形成新的网络。不同政府部门之间的相互联系，能够弥补不同职能部门之间的差异性，吸收更多的异质性资源，以弥补自身不足。府际关系的合作广度呈现明显的马太效应也表明了部门之间更倾向于与政治相似度高、资源更丰富的部门开展合作，形成“强强联合”的发展态势。

4.2　启示

中央政府部门加强顶层设计，在考虑资源异质性与政策历史的基础上，充分发挥相关中央部委在东北振兴政策央地府际关系网络中的核心、主体、辐射及带头作用；在新时期加快形成央地合作及政策响应的新模式，协调事关新时代东北全面振兴的主要业务部委在府际关系网络中扮演更重要的角色，做好振兴东北的战略规划者、政策引领者。

地方政府部门积极响应国家政策，主动对接、领会新政策，提升政策响应度，尤其是利用中介路径、传递路径，加强地方政府间的横向联系与合作，整合信息资源，完善协调机制；在国家区域协调发展和东北全面振兴的大政策背景下进一步盘活自身优势，吸引异质性资源，保障东北三省振兴政策的高质量执行。

参考文献

[1] SNIDER C F. County and township government in 1935—1936 [J]. American Political Science Review, 1937, 31(5): 884-913.

[2] 林尚立. 国内政府间关系[M]. 杭州：浙江人民出版社，1998.

[3] 陈振明. 公共管理学[M]. 北京：中国人民大学出版社，2005.

[4] 马捷，锁利铭，陈斌. 从合作区到区域合作网络：结构、路径与演进——来自“9+2”合作区 191 项府际协议的网络分析[J]. 中国软科学，2014(12)：79-92.

[5] BIRRELL D. Intergovernmental relations and political parties in NorthernIreland [J]. The British Journal of Politics and International Relations, 2012, 14 (2): 270-284.

[6] 任勇. 地方政府竞争：中国府际关系中的新趋势[J]. 人文杂志，2005(3)：50-56.

[7] PHILLIMORE J. Understanding intergovernmental relations: key features andtrends[J]. Australian Journal of Public Administration, 2013, 72(3): 228-238.

[8] 薛立强，杨书文. 服务型政府建设与政府间纵向关系调整[J]. 北京行政学院学报，2011(2)：25-29.

[9] 王欣，杜宝贵. 长三角区域一体化政策府际关系研究——基于社会网络分析[J]. 公共管理与政策评论，2021，10(6)：37-52.

[10] 刘晓燕，朱哲凯，单晓红. 创新政策与府际关系如何影响跨区域合作创新——以长三角人工智能领域为例[J/OL]. 科学学研究，1-25[2025-07-22]. https://doi.org/10.16192/j.cnki.1003-2053.20250408.002.

[11] 黄萃，任弢，李江，等. 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[J]. 管理世界，2015(12)：68-81.

[12] 黄丽娜，李子鑫. 我国数字鸿沟治理的政策主题、府际关系及扩散变迁——基于 2006—2022 年国家层面政策文件的计量分析[J]. 智库理论与实践，2024，9(3)：7-18.

[13] 郑旭刚，周闯，任超，等. 新型城镇化政策的扩散特征、府际关系、主题演变及其影响因素[J]. 兰州学刊，2025(3)：112-128.

[14] 张子礼，赵佳佳. 新常态下区域发展中的地方政府间关系探析[J]. 中国社会科学院研究生院学，2016(6)：128-134.

[15] 周宇轩. 府际数据共享的网络结构及其影响因素研究——基于长三角城市群的社会网络分析[J]. 城市观察，2022(3)：115-131

[16] PROVAN K G, FISH A, SYDOW J. Interorganizational networks at the network level: a review of the empirical literature on whole networks[J]. Journal of Management, 2007, 33(3): 479-516.

[17] YOKOYAMA A. Federalism and intergovernmental networks: reflections on friedrich and tullock[J]. Journal of Public Finance and Public Choice, 2014, 32(3): 177-190.

[18] 李响，严广乐. 区域公共治理合作网络实证分析——以长三角城市群为例[J]. 城市问题，2013(5)：77-83.

[19] 韩国元，冷雪忠. 新医改十年：中国医疗卫生信息化多元政策主体协同治理研究[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版)，2024，37(4)：113-126.

[20] YU Y, HAMNETT C, YE Y, et al. Top-down intergovernmental relations and power-building from below in China's urban redevelopment: an urban political order perspective[J]. Land Use Policy, 2021(3): 109-117.

[21] 王向澄. 府际关系视角下芝加哥城市环境治理网络研究[J]. 全球城市研究(中英文)，2021，2(3)：27-38.

[22] BARRUTIA J M, ECHEBARRIA C. Harnessing social interaction and intellectual capital in intergovernmental networks[J]. Journal of Intellectual Capital, 2022, 23(3): 639-665.

[23] 郑烨，贾金晓，刘亚娟. 地方政府改革执行中的部门间合作关系研究——某市改革方案的社会网络分析[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版)，2017，30(4)：127-134.

[24] REGGI L, DAWES S S. Creating open government data ecosystems: network relations among governments user communities NGOs and the media[J]. Government Information Quarterly, 2022, 39(2): 101-135.

[25] 卢新元，陈泽茵，王雪霖，等. 基于数字乡村政策文本

挖掘的中央政府府际关系研究[J]. 情报科学，2024，42(7)：51-60.
[26] 李涸旭，母睿，刘兰剑，等. “结构—特征”二维视角下的府际环境合作网络研究——基于长三角城市群的经验数据[J]. 中国环境管理，2023，15(2)：119-129.
[27] 颜德如，岳强. 中国府际关系的现状及发展趋向[J]. 学习与探索，2012(4)：39-43.
[28] 张伟广，桑亚亭，李家峰. 区域导向型政策是否抑制了企业“僵尸”化？——基于首轮东北振兴政策的分析[J]. 产业组织评论，2023，17(4)：122-149.
[29] 王士君，顾萌，常晓东. 东北振兴政策体系解构及区域经济响应研究[J]. 地理学报，2022，77(10)：2547-2565.
[30] 许欣. 东北振兴战略演进轨迹及其未来展望[J]. 改革，2017(12)：15-24.
[31] 孙久文，苏玺鉴，闫昊生. 新时代东北振兴的产业政策研究[J]. 经济纵横，2019(9)：19-28.
[32] 金凤君，陈明星. “东北振兴”以来东北地区区域政策评价研究[J]. 经济地理，2010，30(8)：1259-1265.

Research on Evolution and Driving Factors of the Intergovernmental Relationship Network in the Central and Local Government Northeast Revitalization Policy

LI Xin，LI Jiazhen
(School of Economics and Management，Northeast Forestry University，Harbin 150040，China)

Abstract：Since the implementation of the northeast revitalization strategy，the central and local governments have continued to introduce relevant policies，forming a complex network of policy systems and intergovernmental relations. In order to systematically study the evolution and driving factors of the network，based on more than 200 policies issued during the period from 2003 to 2023，SNA and ERGM were used to analyze the characteristics of the evolution of the central network and individual network of central-local intergovernmental in three stages since its implementation，identifying the internal and external factors that drove the evolution of the network. The results find that the network is sparse，but it is growing in size and tends to have a complex structure. The network is expansive，transmittable，and has a clear core-edge structure. As the network evolves and grows，there is a significant increase in the number of governmental departments in the network，and the core-edge structure is gradually degraded. Close links between central and local government departments have resulted in positive interactions. Therefore，in the process of implementing the northeast revitalization in the new era，it is essential to continue to play a leading role in the central ministries，accelerate the establishment of a new model of central-local cooperation and policy response，and contribute to the construction of a highly efficient intergovernmental relationship network.

Keywords：northeast revitalization；intergovernmental relationship network；network evolution；driving factors