

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2021.01.011

政策文本如何影响政策扩散

——基于四种类型政策的比较研究

魏景容

(厦门大学 公共政策研究院, 福建 厦门 361005)

摘 要: 政策文本是政策创新扩散影响因素研究长期忽视的一个话题。以政策文本内容为切入口,构建“政策势能—政策激励”分析框架,将政策分为四种类型,并运用四个案例尝试明晰不同政策文本内容形成的政策扩散速度、扩散路径、扩散机制以及扩散内容的差异。研究发现:强势能强激励类政策扩散速度最快,以政策创新为内容,通过强制、竞争与学习机制进行扩散;强势能弱激励类政策扩散速度次之,以强制、学习和模仿为主要扩散机制,政策往往会发生变异;强激励弱势能类政策扩散速度快,竞争与学习是其主要扩散机制,并以政策再生产为内容;弱势能弱激励类政策扩散速度慢,以学习和模仿为主要扩散机制,政策往往雷同。

关 键 词: 政策扩散; 政策文本; 政策类型; 扩散特征

中图分类号: D 035

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2021)01-0087-09

How Policy Text Affects Policy Diffusion: A Comparative Study Based on Four Types of Policies

WEI Jingrong

(School of Public Policy, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Policy text is a topic that has long been neglected in the research on the factors affecting the diffusion of policy innovation. Taking the content of the policy text as the entry point, this paper constructs the analysis framework of “policy potential energy-policy incentives”, divides the policy into four types, and uses four cases to try to clarify the differences in policy diffusion speed, diffusion path, diffusion mechanism and diffusion content formed by different policy texts. The study shows that policies with strong potential energy and strong incentives diffuse the fastest, with policy innovation as the content through coercion, competition and learning. Policies with strong potential energy and weak incentives diffuse the second fastest, with coercion, learning and imitation as the main diffusion mechanism, and policies tend to mutate. Policies with strong incentives and weak potential energy also diffuse fast, with competition and learning as the main diffusion mechanism and policy reproduction as the content. Policies with weak potential energy and weak incentives diffuse slowly, with learning and imitation as the main diffusion mechanism, and policy content often being the same.

Key words: policy diffusion; policy text; policy types; diffusion characteristics

政策扩散研究始于20世纪60年代,经过50多年的发展,政治学和公共管理期刊上发表了近千篇政策扩散的研究论文^[1]。政策扩散理论已发展成为政策过程研究的重要理论,在多个国家得到了适用性验证和运用。学术界对政策扩散理论的研究大体上经历了单因素理论、碎片化理论和尝试整合理论三个阶段^[2],在政策扩散的影响因素、扩散机制、扩散模式与扩散动力方面取得了丰富的研究成果。在政策扩散影响因素方面,既有的相关研究虽然指出了政策属性对政策扩散起作用,但没有告诉我们不同类型的政策扩散的特征、动力与机制。更为重要的是,由于较少关注政策文本的作用^[3-4],也就未能深入探究某一类政策扩散特征,并加以实证检验。政策类型是影响政策扩散的重要因素,不同类型的政策所具备的特性会对政策扩散造成影响^[5]。本文基于类型学分析视角,以政策文本内容为切入口,对不同类型政策创新扩散过程进行比较分析,以期一方面突破政策扩散的总体性研究,并尝试解答不同类型政策的扩散速度、路径、机制、内容问题,从而为具体的有针对性的政策扩散研究寻找因果理论基础;另一方面期望通过政策类型视角下的政策创新扩散比较研究推进政策创新扩散理论的知识增长。具体而言,本文将围绕以下问题展开讨论:不同类型的政策的扩散有何不同特征?其扩散的速度和路径有什么不同?扩散机制和扩散内容又有什么不同?

一、文献综述

政策本身是政策扩散的重要影响因素^[1,4]。学者们主要从政策属性和政策类型两个视角对政策本身这一影响因素进行研究。

1. 政策属性视角

政策采纳取决于三个因素:政策的内在属性、国家的政治和竞争(交互)效应^[6]。从政策属性这一视角出发的学者基于创新的可感知属性,认为创新属性影响政策扩散内容、速度和扩散机制,着重研究创新本身的属性如何影响政策采纳率。罗杰斯最早提出创新属性的相对优势、相容性、复杂程度、可试验性和可观察性对政策扩散速度的影响^{[7]188-189}。之后的学者运用不同案例分别对这五个创新属性进行深化和检验。如Makse等将罗杰斯的创新属性应用于政策扩散,发现政策更大

的相对优势、相容性、可观察性和可试验性增强了它们的扩散,而政策的复杂性降低了它们的扩散,此外,扩散机制受政策属性的影响^[8]。Clark的研究表明可试验策略比不可试验策略扩散得更广泛、更快,但可试验策略之间可能存在与其他属性相关的差异,具有相容性或相对优势属性的可试验策略也可以促进交叉利用扩散^[9]。Pankratz对联邦药物预防政策的评估验证了代表相对优势/相容性、复杂性和可观测性的三个基本结构^[10]。朱亚鹏等认为棚户区改造政策是具备社会经济双重政策属性的发展型社会政策,这一政策属性影响棚户区改造政策的扩散速度和扩散范围^[11]。岳经纶等在探讨“罗湖模式”扩散过程中指出,与已有政策的高度相容性显著推动了“罗湖模式”的创新与扩散,低成本、相对优势性和绩效可观察性等政策属性促进了罗湖经验的推广扩散^[12]。

2. 政策类型视角

最近有学者注意到不同类型政策的扩散速度、规模及机制存在差异。Walker等将创新划分为服务创新、过程创新和辅助创新,并指出Berry模型最适合于分析总体创新而不适用于分析不同类型的创新^[13]。Heilmann认为由于社会公共产品提供政策与经济政策对地方决策者的激励不同,地方决策者在是否积极开展政策学习、推动政策试验和推进政策扩散方面的策略也不同^[14]。Clark将政策分为发展政策、分配政策和再分配政策等,指出美国大多数州都奉行发展政策,因为这些政策可以在与其他州的竞争中提高他们的经济福利,相反,大多数国家倾向于避免或尽量减少再分配政策,因为他们认为这些政策是有害的^[9]。章高荣对高风险弱激励型政策进行扩散机制研究,发现政治地位、风险等因素是政策创新的重要因素^[15]。刘晓亮等将创新属性分为政治和行政改革(即政府自身的创新)、社会治理和公共服务(即政府提供公共产品和服务的创新)两类^[16]。刘红波等将人工智能政策归为国家战略类政策,研究验证了国家战略类政策在国内外呈现出不同的扩散机制^[5]。

国内外学者对政策扩散中的政策本身因素的研究已积累了一定的研究成果,但仍存在两个主要不足。一方面涉及到创新属性运用的问题,较多的研究存在创新属性与政策属性混用之意。如前所述,罗杰斯最早提出创新的五大属性,但这一创新属性是基于创新可被感知的属性为标准来进

行概括性的分类。之后的学者基于这一分类标准,将创新属性等同于政策属性,“将政策属性划分为相对优势、相容性、复杂性、可观察性和可适用性五类”^[3,8],淡化创新属性的概念,将政策属性等同于创新属性,并在此基础上对政策扩散进行研究。从某种程度来说,当前从政策属性出发的研究实际上使用的还是创新属性的内容。本文认为这一用法有失严谨。创新属性不等于政策属性,前者还可能具有独立性、互补性、有条件性和可替代性^{[17]56},而后者则是指政策特征、特点和性质,除了具有创新的属性外,还具有公共政策特有的属性,如公共性、调节性等。如果不能结合某一政策的属性对该政策进行创新扩散分析,就不可能从本质上反映这一政策的扩散特征。同样,政策属性不等于政策类型,政策类型至少包含政策内容和政策属性两个维度^[4]。

另一方面涉及研究视角的不足。已有以政策类型这一影响因素作为研究对象进行的探讨,只是初步得出不同类型政策扩散特征不同的结论,但并未具体区分不同类型政策扩散机制和描述路径特征,也未对这一结论加以实证检验。如有学者指出了社会政策与经济政策的不同,但也只是验证了社会政策的相对优势性和兼容性两种属性对政策扩散的影响^[11]。更为重要的是,以往的研究都是基于创新类型及政策属性而非政策类型进行的分析,政策文本的作用尚未引起学者的关注。其次,这一因素相关的研究文献往往基于单一的案例来研究某一项政策的扩散,且这些研究多使用事件史分析法进行理论检验和理论证伪。然而,单一的定量检验的案例无法系统地反映进行不同类型政策扩散的嵌入分析与比较,且事件史分析法的实证研究不能告诉我们为什么政府倾向于从这一政府而不是其他政府采用政策,也不能表明一个政府采用的政策与另一个政府采用的类似政策之间的相关性^[18],对于理论发展的贡献有限。

总体而言,中国政策创新扩散研究呈现方兴未艾的发展趋势。然而,尽管政策本身这一因素进入政策扩散和创新研究视野中,但创新属性并不能充分地解释中国特色的政策扩散过程,要求关注不同类型政策的内容和属性。此前政策试点研究重视政策扩散的验证而较少关注因果解释,学术界较少关注政策文本的作用,对政策为何及如何扩散的根本性问题解释有限。基于政策文本

的不同类型政策共同的和相区别特征的研究尚未进入研究者的视野。进一步而言,当前研究既没有系统讨论不同政策类型扩散的特征,也没有为加强政策类型研究政策创新扩散提供借鉴。概言之,已有的政策本身的研究经常被认为是政策属性的研究,而在政策扩散中没有考虑到任何政策类型、政策文本的概念框架。基于此,本文从政策类型的视角,基于政策文本进行政策分类,并结合国家治理情景进一步拓展结构性嵌入分析,以进一步丰富和发展中国特色的政策创新扩散理论。

二、政策创新扩散的政策类型分析

为什么有些政策扩散得比较快,在被认可之后能在短时间内在全国范围形成较大影响,有些政策却没有?为什么有些政策被其他地区全面学习,有些政策却没有?为什么有些政策会进行创新或再生产,有些政策却没有?哪些政策比较适合采用强制机制或学习机制,又有哪些适合采用竞争或模仿机制?政策创新扩散的经典理论研究是基于分散的政治结构进行分析的^[19],基于这一理论视角往往容易忽视在中国情境下中央政府在政策创新扩散中的作用,也就难以充分解释上面提出的问题。本文认为这主要是不同类型政策创新扩散表现出来的差异,涉及政策类型学和政策设计问题。政策扩散就是通过政策目标设置、政策设计和政治判断等方式实现的政策演变^[20]。在中国,垂直政策扩散更为频繁和有效。中央政府的政策信号对省级政府有很强的刺激作用^[18],一方面,中央政府有能力采取行政措施,在短时间内普及某些地方政府的体制创新。另一方面,中央政府可以通过垂直的政府财政分权和水平的政府绩效竞争,强烈地激发地方政府为实现相似的政策目标而尝试不同的政策工具^[21]。可见,政策目标和财政性质对政策扩散有显著影响^[22]。下级地方政府将对上级的强制性命令作出回应,表现为政策目标和内容的扩散^[23]、政策工具的扩散^[21]等。此外,“分类”通常是从纯粹的描述性研究走向解释性研究的至关重要的一步,是“发现某一现象的不同特征或类型有序控制和预测的开始”^[24]。对不同类型的政策进行广泛的比较,有助于理解特定因素在配置中组合以影响政策扩散

模式的方式^[25]。有鉴于此,本文运用政策类型分析视角,基于政策文本内容,从政策势能和政策激励两个维度来分析中国政策垂直扩散过程,构建一个政策扩散的类型学分析框架。

分析框架的变量之一是政策势能。政策势能是政策发文单位的位阶不同展示出来的政策权势。发文单位是政策文本分析的重要内容,在政策扩散过程中,发文单位是政策采纳者最为关注的要素之一。通过发文单位,地方官员能够快速识别政策蕴含的政治元素,识别和感知政策势能。政策发文单位即政策制定的主体,例如由中共中央、国务院名义发文,或中办、国办名义发文,或与相应中央部委联合发文,或部门自行发文,不同的政策主体蕴藏着不同的政策势能^[26]。公共政策带有深厚的政治性及意识形态色彩^[27]。在我国,中国共产党是全国人民的领导核心,它在政策的制定、执行、评估和监控中起着主导作用^[28]。由中共中央牵头制定的政策,受垂直“条条”的管理约束,通过发文从中共中央传导到地方的势能较强。由国务院单独发文则不及中共中央发文的政策势能强,而部委及各部门发文的势能与前两者比稍弱。政策势能不同,对政策创新扩散是否采纳以及如何采纳都发生作用。现在理论模型仅停留在中央政府压力的视角,忽视了不同政策主体蕴含的政策势能在垂直扩散中的解释。

分析框架的另外一个变量是政策激励。政策激励是通过政策内容展示出的政策吸引力,有强激励和弱激励之分。在政策文本中,政策制定主体会明确政策激励这一部分的内容来影响地方政策的政策创新扩散。从政策激励的内容来看,主要包括财政激励和晋升激励,前者包括建立在财政分成基础上的激励和围绕财政专项资金的申请、拨付等形成的激励,后者则表现为政府官员的晋升^[29]。从政策激励的方向来看,包括正向激励和负向激励,即通过明确奖励或惩罚影响政策扩散。决策者通常会基于政治晋升动力、社会声望美誉度等原因和因素推动政策创新扩散,这些创新政策可能是那些受到专业人士称赞的政策,而不一定是那些受到官员青睐的政策^[30]。对政策采纳者而言,政策激励是直接的动力,显著影响地方政府决策。从地方发展及官员自身出发,地方官员在不同类型政策扩散时具有差异性的偏好,其扩散的动力也不尽相同。如在“晋升锦标赛”下,地方官员谋求经济的发展以及个人的晋升,往

往会投入较多的注意力。在政策扩散研究中,政策激励是探讨最多的影响因素之一,相关成果已在一定程度上解释政策激励对政策扩散的影响。从政策文本内容出发,本文关注不同类型政策表现出的不同程度激励对政策扩散的影响。

根据政策势能和政策激励两个变量可以将政策分为四种类型:强势能强激励类政策、强势能弱激励类政策、强激励弱势能类政策、弱势能弱激励类政策。

强势能强激励类政策制定的主体即发文机关为中共中央或国务院或两者联合发文。“党是最高政治领导力量”,中共中央制定的政策具有较强的政策势能。从政策内容来看,政策明确对政策对象在晋升、奖励、监督、考核上的内容,在财政或晋升上蕴藏着较强的激励。在实践中较有代表性的政策如河长制。2016年12月,中共中央办公厅、国务院办公厅联合印发的《关于全面推行河长制的意见》指出:根据不同河湖存在的主要问题,实行差异化绩效评价考核,将领导干部自然资源离任审计结果及整改情况作为考核的重要参考;县级及以上河长负责组织对相应河湖下一级河长进行考核,考核结果作为地方党政领导干部综合考核评价的重要依据;实行生态环境损害责任终身追究制,对造成生态环境损害的,严格按照有关规定追究责任。中办和国办联合发文,体现最高领导对河长制的指示,具有强大的政策势能;层层分级考核,将考核结果作为领导干部综合考核评价依据,且建立终身责任追究制度,具有强大的负向激励作用。

强势能弱激励类政策,从发文主体来看,为中共中央或国务院或两者联合发文;而从政策内容来看,此类政策并没有明确晋升、奖励、考核相关的内容。如棚房区改造政策。国务院于2013年开始到2015年连续出台了《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》及《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》三项政策。从财政激励来看,文件提到了从建设用地供应、财政支持和金融支持等方面加大政策支持力度。然而,棚户区改造政策是财政支出型社会政策,与棚户区改造所需的地方财政支出相比,政策提供的财政支持优势并不突出,财政激励作用有限。从晋升激励来看,文件只是提到对各地区要落实责任,进行考

核,但考核结果的运用并没有明确,晋升激励作用有限。

强激励弱势能类政策,从发文主体来看,此类政策主要由部委或各部门发布;从政策内容来看,发文有明确晋升、考核和奖励的相关激励,如田园综合体政策。2017 年 5 月和 6 月,财政部连续印发了《关于开展田园综合体建设试点工作的通知》《开展农村综合性改革试点试验实施方案》,国家农业综合开发办公室随后颁布《关于开展田园综合体建设试点工作的补充通知》。从政策发文主体来看,部委发文所体现的政策势能有限;从内容来看,没有明确体现相关的晋升激励,但蕴含着明显或潜在的财政激励。《关于开展田园综合体建设试点工作的通知》明确指出,各试点省份、县级财政部门要统筹使用好现有各项涉农财政支持政策,创新财政资金使用方式,采取资金整合、先建后补、以奖代补、政府与社会资本合作、政府引导基金等方式支持开展试点项目建设。经财政部年度考核评价合格后,试点项目可继续安排中央财政资金。此外,田园综合体的建设具有给地方带来经济收入的潜在激励,这是推动综合田园政策创新扩散的重要原因。

弱势能弱激励类政策,从发文主体来看,此类政策主要由部委或部门发布;从政策内容来看,没

有明确晋升、考核和奖励的相关激励,如企业年金税收优惠政策。尽管在 2000 年时国务院曾发文对辽宁试行 4% 的企业缴费税收优惠,但该文件对于其他省份并没有作出相关的规定。直接相关的两份文件是 2003 年 4 月国家税务总局出台的《关于执行〈企业会计制度〉需要明确的有关所得税问题的通知》及 2008 年 2 月财政部出台的《财政部关于企业新旧财务制度衔接有关问题的通知》。可见,中央也在不断探索地明确相关的问题,地方在这一过程中具有较大的政策自主性,即选择是否采纳和如何采纳,此类政策势能较弱。从政策内容看,几份政策文本都没有体现与晋升和考核相关的财政激励和晋升激励,且采纳该政策必然会直接减少地方的税收收入,政策激励势能较弱。

三、四种类型政策创新扩散过程比较分析

如前所述,从政策势能和政策激励两个维度可以形成四种不同类型的政策,然而,四种类型政策在创新扩散过程中存在着系统性差异。不同政策扩散差异突出体现在政策扩散速度、扩散路径、扩散机制和扩散内容四个方面(见表 1)。

表 1 不同类型政策创新扩散过程比较

政策类型	扩散速度	扩散路径	扩散机制	扩散内容
强势能强激励类	非常快	高位推动与垂直吸纳	强制、竞争、学习	政策创新
强势能弱激励类	快	高位推动与横向学习模仿	强制、学习、模仿	政策变异
强激励弱势能类	快	垂直扩散与跨层级采纳	竞争、学习	政策再生产
弱势能弱激励类	慢	垂直扩散与区域学习模仿	学习、模仿	政策效仿

1. 政策创新采纳速度

从实践和理论上而言,一项创新的最大扩散率应该能够在扩散过程的任何时间点发生^{[17]36}。政策创新采纳速度即采纳某项创新的相对速度,指一项政策在特定的时期内被采纳的数量,用扩散曲线的相对陡峭程度来反映。已有研究充分论证了政策扩散受到创新属性(政策属性)的影响,但创新属性仅仅是影响政策创新扩散的其中一个变量。除创新属性外,决定创新采纳率的变量还有创新决策的类型、传播渠道、社会系统性质以及创新代理机构人员的努力程度^{[7]188-189}。其中创新决策的类型包括个人决策、集体决策以及权威决策。在中国,中央政府在政策创新扩散中发挥着

关键的作用。中共中央或国务院的发文往往会在地方得到快速响应,以表示地方对上级政府的忠诚。政策势能越强,政策扩散速度越快。另外,在创新决策的组织内部,个人(领导)对待创新的态度是影响组织创新性的自变量^{[7]370-371},政策扩散速度与行为者的特征相关^[31]。地方政府是政策创新和政策采纳的主要行动者,其决策动机和行为逻辑在很大程度上塑造着政策扩散过程^[32]。地方政府对待创新的态度往往取决于政策的激励程度,也即采纳的成本收益分析。政策激励性越强,政策扩散速度越快。

如图 1 所示,从 2010 年开始,仅 8 年的时间 31 个省市均已采纳河长制政策,扩散速度非常

快,尤其是在2016年底中央出台河长制政策后,河长制呈直线扩散。中办、国办为共同发文单位折射的强势能与晋升考核的正向激励及责任追究的负向激励共存为河长制扩散积聚了巨大潜能。在2013年中央三份政策文件出台前,棚户区改造政策扩散缓慢,而在中央政策文件之后,政策在全国快速扩散。但相对而言,棚户区改造政策在全国扩散用了10年时间,采纳速度较河长制要慢。田园综合体政策在2012年江苏出现后并没有得到扩散,到2017年中央一号文提出以后,财政部发文明确田园综合体试点地区和政策支持,推动该政策在全国快速扩散,根据当前的发展态势,我们可以窥见未来该政策将加快扩散。相反,在弱政策势能和弱政策激励共同作用下,企业年金税收优惠政策在扩散过程中较为缓慢,用了12年才被全国31个省市采纳。四种类型政策采纳速度应该是强势能强激励类>强势能弱激励类>强激励弱势能类>弱势能弱激励类。这在一定程度上可以回答“为什么有些创新采用速度快,有些创新采用速度慢”这一问题。

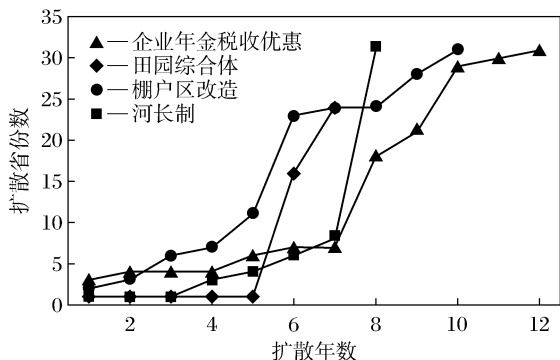


图1 四种类型政策扩散曲线比较

2. 政策创新扩散路径和机制

一般认为,在中国政策扩散中自上而下的因素发挥着主导性作用^[33]。也有学者指出,由于中央政府在地方政府的创新扩散过程中起着举足轻重的作用,不能简单地将推动中国采用创新的特征标记为自上而下和自下而上^[21]。本文提出的四种类型政策均具有强制扩散的特征,但不同类型政策扩散的路径与机制各异。

强势能强激励类政策,由于存在着较强的行政指令,中央在发文中明确要求下级采纳和实施该项政策,限时完成政策扩散,这种高位推动使政策在政府间层层扩散,直到基层政府;同时,地方会以创新争先的态度积极回应以完成垂直吸纳,且中央扮演了先行者的角色,地方政府向中央效

法学习,从而完成 $A \rightarrow B \rightarrow C$ 的垂直扩散(见图2a)。如前所述,河长制于2016年由中共中央、国务院正式发文,文件明确要求地方到2018年年底前全面建立河长制。由于“行政指令的高位推动”^[34],地方以中央政策为范本,快速学习回应,体现自上而下、由点到面的扩散。但是,各地受中央影响而采纳政策的理由不止于学习。河长制明确的晋升考核的强正向激励和责任终身制的强负向激励,驱动地方创新争先,形成垂直的层层吸纳。由此,从政策扩散机制来看,此类政策体现的是强制、竞争与学习机制。

强势能弱激励类政策,由中央发文,中央政策指令对地方政策采纳具有重要的垂直影响,通过高位推动完成垂直辐射。但由于政策激励性不足,地方灵活性有余,采纳者趋于使用象征性回应的策略,通过横向学习、模仿减少首创风险及解决现实问题。此类政策既有沿着 $A \rightarrow B \rightarrow C$ 的垂直扩散,又存在 $B \leftrightarrow B$ 或 $C \leftrightarrow C$ 的横向学习(见图2b)。2013年以来中央出台的三份政策文件,推动棚户区改造政策推广与普及,完成自上而下的辐射。另外,棚户区改造资金投入大、建设周期长^[11],给地方带来沉重的财政负担,且从中央政策文本看,给予地方的自主权较大,地方会通过学习、模仿而后采纳政策。即在中央政策颁布前,各地方政府已在一定程度上开展了自主的政策创新和相互间的政策学习。如吉林省和黑龙江省通过向辽宁省学习借鉴,紧随其后快速出台了相关政策,形成横向的扩散。从政策扩散机制来看,此类政策以强制、学习、模仿为主要的政策扩散机制。

强激励弱势能类政策,政策势能虽弱,但政策激励势能强,地方政府不仅仅是按照自上而下的扩散路径,同时也基于成本收益的理性分析,争先出台相关政策以寻求采纳政策带来的收益最大化,可能出现“跨层级”的政策扩散路径,即在市级层面推动的时间早于省级层面。因此,此类政策除了 $A \rightarrow B \rightarrow C$ 以及 $B \leftrightarrow B$ 或 $C \leftrightarrow C$ 的路径,还存在 $A \rightarrow C$ 的路径(见图2c)。田园综合体相关政策主要由财政部、国家农业综合开发办公室牵头颁布,明确田园综合体的建设内容、试点立项条件及政策扶持。以财政激励的方式来推动地方政府田园综合体建设,项目资金成为政策扩散的动力,驱动自上而下的政策扩散。同时,政策明确各省试点立项1~2个,这种试点项目由于资源稀缺而带来的竞争性,有效地激发地方之间竞争。此外,

“跨层级”扩散的情况也突显,如武汉市的政策文件颁布要早于湖北省。各地为了能够顺利得到试点立项,往往会加强横向联络,到先行地区进行取经学习。因此,此类政策体现的是竞争与学习为主的政策扩散机制。

弱势能弱激励类政策,此类政策或对社会影响有限或中央还在试点阶段,地方政府很大程度上可以自主决定是否出台、何时出台以及如何出台,除了纵向垂直扩散外,地方政府也会邻近学习,甚至也可能会跳过邻近区域,而选择一个较远地区的政策作为学习对象。此类政策除了 A→B→C 以及 B↔B 或 C↔C 的路径,还可能存在 B3↔B5 或者 C2↔C5(均表示不相邻的两地)这样的

路径(见图 2d)。中央出台企业年金税收优惠政策前,上海、浙江、四川等地已自行制定相关政策。如前所述,2000 年国务院发文对辽宁试行 4% 的所得税优惠税率,但对其他地区并没有明确要求。2003 年国家税务总局出台的《关于执行〈企业会计制度〉需要明确的有关所得税问题的通知》也只对所得税可以扣除进行明确,并没有明确强制推行,地方具有较大的自主权。地方政府在摸索中更多地进行横向学习,并且会基于地方养老压力及财政能力,向邻近或较远的相似地区学习。如全国向最先实施企业年金税收优惠政策的上海、浙江等地学习。显然,此类政策以学习、模仿为主要的扩散机制。

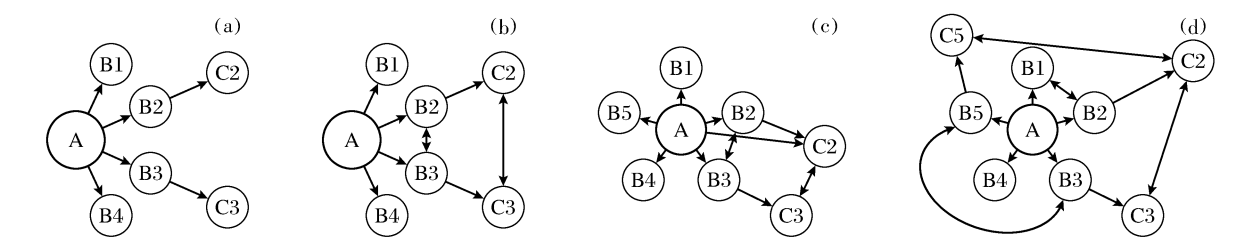


图 2 四种类型政策扩散路径
(a)——强势能强激励类; (b)——强势能弱激励类; (c)——强激励弱势能类; (d)——弱势能弱激励类

3. 政策创新扩散内容

采纳一项创新是一个社会建设的过程^{[7]163}。政策扩散既可以是政策目标的扩散,也可以是政策工具的学习或者政策工具的设计和实施^[35]。在西方国家,政策创新被定义为一个政府采纳一个对它而言是“新”的项目,而不论该项目以前是否在其他时间其他地点被采用过^[36]。而在中国,同一政策目标可能具有不同的政策工具^[23]。地方政府追求首创,以“争取成为先锋或冠军”^[21],因此“当创新成为地方政府一项重要的任务和政绩内容之后,地方政府便会围绕创新展开竞争”^[37],进而进行“政策创新”“政策再生产”“政策变异”“政策效仿”。这些现象都是政策在扩散过程中进行的政策内容转化,以更符合地方发展需要。但决策者在采纳政策时到底是选择“政策创新”还是“政策再生产”或者是“政策变异”又或者是“政策效仿”往往依赖于中央政策体现的政策创新风险、自主创新性、创新动力等因素。

强势能强激励类政策上,地方政府政策创新自主性有限,且进行创新往往需要承担比较大的风险,但强激励势能下地方进行政策创新的动力十足。因此,在遵循全国范本的同时,往往会结合地方实践进行政策创新,以探索出可复制可推广

的新模式。对比各省的河长制政策文本可知,一方面,以中央文件为范本,各地主要围绕加强水资源保护、水域岸线、水污染防治、水环境治理等方面进行制度安排。另一方面,在全国扩散过程中,地方因地制宜探索政策创新。如天津市成立河长制工作领导小组,详细明确各级河长设置及职责;贵州省则在文件中将省域河流明确到各责任人。此外,各地因地制宜发展出多种治理模式,如江苏的“双河长制”、浙江的“民间河长”、贵州的“河长+”等模式。

强势能弱激励类政策上,政策创新自主性有限,进行创新风险也大,且政策激励有限,因此,地方政府往往会在总体指导思想下,进行政策变异。这主要体现在政策对象、政策范围、政策模式等方面进行变异,这样“形神兼备”既能迎合上级政治理念,也能减少政策负激励,如减少财政支出。《国务院办公厅关于进一步加强棚户区改造工作的通知》明确,通过落实财政支持政策以及加大金融支持力度等作为落实棚户区改造的资金保障。然而,各地在出台政策时,明确指出争取中央补助,将中央政策明确的地方财政资金内生异化为争取“向上要钱”。如《辽宁省人民政府关于进一步推进棚户区改造工作的意见》在拓宽融资渠道,

破解资金难题方面明确,积极争取国家对省各类棚户区改造的资金支持;《重庆市人民政府办公厅关于进一步推进城市棚户区改造工作的通知》在强化资金保障上也明确,要用好国家专项补贴资金、积极争取国开行专项贷款资金。

强激励弱势能类政策上,相对而言,由于缺乏最高的行政指令,地方政府进行再生产的风险相对低,政策创新自主性强,且具有进行再生产的动力,地方政府往往会因地制宜,制定适合本地需求、带动本地发展的政策而进行“政策再生产”。如前所述,田园综合体政策作为项目制的形式,各地积极探寻形成独具特色的试点项目,以获得国家竞争立项,地方进行再生产动力强,且国家农业综合开发办公室文件明确鼓励各地结合实际情况先行先试,地方政策创新自主性也强。如在扶持项目数量上,中央文件明确试点省立项1~2个,广西省明确只安排试点项目1个,而福建省明确立项国家级试点项目1个和省级试点项目2个,江苏则从首批试点的南京、无锡、扬州等五个项目中择优确定2个试点项目。田园综合体政策在垂直扩散中,地方政府并非简单地移植财政部的政策原型,而是选择性的吸引和改造。地方之间的横向学习也不会形成政策克隆,而是个性化的学习过程。从各省的政策文本看,各省制定的政策侧重点并不同,以发展各有特色的田园综合体项目内容,争先成为国家级试点。

弱势能弱激励类政策上,中央政策不明确,地方具有较大自主权,然而这也给地方政策制定带来较大不确定性,地方进行采纳的意愿不高,政策制定者往往采取的是“争中式”或者说是“跟风式”策略^[15]。省级政府在扩散过程中把握上级、效仿同级政策,在此基础上出台本省相关政策。这样向上和向外的效仿,导致政策内容雷同现象普遍。企业年金税收优惠政策出台,中央对给予多少优惠并没有明确,地方政府政策采纳面临较大的不确定性。以中央试点的辽宁省4%的税率为参照,地方政府间互相效仿,以降低不确定性带来的风险。在优惠税率确定上,广东、陕西、河北等15个省设定优惠比例4%,浙江、福建、云南等9个省份设定为5%,重庆、西藏为6%,天津为8%,山西、江苏和江西为8.3%,湖北则为12.5%。

四、结论与讨论

政策文本是政策创新扩散影响因素研究长期

忽视的一个话题。本文试图在划分政策类型的基础上,阐释不同类型政策扩散的差异。研究表明,强势能强激励类政策,由于受到中央政策行政指令的高位推动和财政及晋升激励,此类政策扩散速度最快,遵循高位推动与垂直吸纳的路径推动地方进行政策创新,强制、竞争与学习是其主要扩散机制。强势能弱激励类政策,受到中央高位推动单维度作用,推动政策垂直扩散,政策扩散速度快,同时由于弱政策激励势能存在,地方会为减少财政支出而进行政策变异,其主要包括强制、学习和模仿三种扩散机制。强激励弱势能类政策,地方决策者更多关注政策采纳带来的激励,政策扩散快,且沿着垂直与跨层级并存的路径进行政策再生产,竞争与学习是其主要扩散机制。弱势能弱激励类政策,由于缺乏中央政策的强制和激励,地方可以自主决定何时采纳与如何采纳,政策扩散速度慢,以纵向吸纳与横向扩散并存的路径完成扩散,且只是简单照搬中央政策或向其他地区效仿,往往出现政策内容雷同,主要体现学习和模仿的政策扩散机制。

政策能否得以扩散,最终取决于决策者在各种影响因素交织情况下作出的博弈判断^[38]。在中国,中央政府在政策创新扩散过程中扮演着愈发重要的角色。然而,相关研究主要集中在对政策扩散的内部和外部因素进行分析,对政策文本内容的研究缺少关注。作为一项探索性研究,本文的基本目的是通过引入政策类型学分析视角,初步建构出一个政策扩散的分析框架,并论述不同类型政策扩散过程的不同特征。但由于影响公共政策创新扩散的因素不胜枚举,本文研究的政策文本显然也没有涵盖所有变量,且多案例的比较分析往往难以对案例进行深挖,政策扩散机理的要素未能完全体现,如受条条和块块不同势能的影响,垂直政策扩散在中央政府和各部委之间也可能存在不同的模式;不同类型政策扩散还可能存在着多样化的路径,本文仅仅刻画其主要的模式。本文提出的分析框架的恰当性和解释力还有待未来在发展出明确的研究假设的基础上进一步验证与修正。

参考文献:

- [1] Shipan C R, Volden C. Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners[J]. Public Administration Review, 2012, 72(6): 788-796.

[2] 陈芳. 政策扩散理论的演化[J]. 中国行政管理, 2014(6):99-104.

[3] 周英男,黄赛,宋晓曼. 政策扩散研究综述与未来展望[J]. 华东经济管理, 2019,33(5):150-157.

[4] Fulwider J M. Returning Attention to Policy Content in Diffusion Study [D]. Lincoln: University of Nebraska, 2011.

[5] 刘红波,林彬. 人工智能政策扩散的机制与路径研究——一个类型学的分析视角[J]. 中国行政管理, 2019(4):38-45.

[6] Eyestone R. Confusion, Diffusion, and Innovation[J]. The American Political Science Review, 1977, 71(2):441-447.

[7] 埃弗雷特·M. 罗杰斯. 创新的扩散[M]. 辛欣,译. 北京: 中央编译出版社, 2002.

[8] Makse T,Volden C. The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations[J]. Journal of Politics, 2011,73(1):108-124.

[9] Clark J. Policy Attributes and State Policy Innovation[J]. Southeastern Political Review, 2000,28(1):3-25.

[10] Pankratz M. Measuring Perceptions of Innovation Adoption[J]. Health Education Research, 2002,17(3):315-326.

[11] 朱亚鹏,丁淑娟. 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究[J]. 社会学研究, 2016(5):88-113.

[12] 岳经纶,惠云,王春晓. “罗湖模式”何以得到青睐? ——基于政策创新扩散的视角[J]. 南京社会科学, 2019(3):63-69.

[13] Walker R M,Avellaneda C N. Exploring the Diffusion of Innovation Among High and Low Innovative Localities[J]. Public Management Review, 2011,13(1):95-125.

[14] Heilmann S. 中国经济腾飞中的分级制政策试验[J]. 石磊,译. 开放时代, 2008(5):31-51.

[15] 章高荣. 高风险弱激励型政策创新扩散机制研究——以省级政府社会组织双重管理体制为例[J]. 公共管理学报, 2017,14(4):1-15.

[16] 刘晓亮,侯凯悦,张洛硕. 从地方探索到中央推广: 政府创新扩散的影响机制——基于 36 个案例的清晰集定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2019,16(3):157-167.

[17] 维贾伊·马哈贾,罗伯特·A.彼得森. 创新扩散模型[M]. 陈伟,译. 上海: 格致出版社, 2016.

[18] Zhang Y,Zhu X. Multiple Mechanisms of Policy Diffusion in China[J]. Public Management Review, 2019,21(4):495-514.

[19] 杨正喜. 波浪式层级吸纳扩散模式: 一个政策扩散模式解释框架——以安吉美丽中国政策扩散为例[J]. 中国行政管理, 2019(11):97-103.

[20] Takao Y. Policy Learning and Diffusion of Tokyo's Metro-politan Cap-and-trade[J]. Policy Studies, 2014,35(4):319-338.

[21] Zhu X F. Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Service in Authoritarian China [J]. Public Management Review, 2014,16(1):117-139.

[22] 郑永君. 政策试点扩散的过程、特征与影响因素[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2018,39(1):31-36.

[23] Liu W, Li W Z. Divergence and Convergence in the Diffusion of Performance Management in China [J]. Public Performance and Management Review, 2016,39(3):630-654.

[24] Lowi T J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice [J]. Public Administration Review, 1972,32(4):298-310.

[25] Lindsey I, Bitugu B B. Distinctive Policy Diffusion Patterns, Processes and Actors [J]. Policy Studies, 2018,39(4):444-464.

[26] 贺东航,孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4):4-25.

[27] 陈振明. 中国政策科学的话语指向[J]. 国家行政学院学报, 2014(5):26-32.

[28] 陈振明. 政策科学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1998:114.

[29] 黄晓春. 当代中国社会组织制度环境与发展[J]. 中国社会科学, 2015(9):146-164.

[30] Teodoro M P. Bureaucratic Job Mobility and the Diffusion of Innovations[J]. American Journal of Political Science, 2009,53(1):175-189.

[31] Wejnert B. Integrating Models of Diffusion of Innovations: a Conceptual Framework [J]. Annual Review of Sociology, 2002,28:297-326.

[32] 杨志,魏姝. 政策爆发:非渐进政策扩散模式及其生成逻辑——以特色小镇政策的省际扩散为例[J]. 江苏社会科学, 2018(5):140-149.

[33] 杨宏山,李婷. 中美公共政策扩散路径的比较分析[J]. 学海, 2018(5):82-88.

[34] 王洛忠,庞锐. 中国公共政策时空演进机理及扩散路径:以河长制的落地与变迁为例[J]. 中国行政管理, 2018(5):63-69.

[35] Hall P A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State[J]. Comparative Politics, 1993,25(3):275-296.

[36] Walker J L. The Diffusion of Innovations Among the American States[J]. American Political Science Review, 1969,63(3):880-899.

[37] 管兵. 发明还是扩散: 地方政府创新动力机制[J]. 河北学刊, 2018,38(1):168-174.

[38] 刘央央,钟仁耀. 基于博弈论视角的支出型贫困救助政策扩散研究[J]. 社会保障研究, 2017(5):45-54.

(责任编辑: 付示威)