

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

杨 志 魏 姝

内容提要 基于渐进主义解释逻辑的传统政策扩散分析框架难以有效解释政治实践中急剧且快速的政策扩散现象。政策爆发作为一种非渐进政策扩散现象,描述的是公共政策在外部压力机制作用下的大规模快速扩散过程。与渐进式政策扩散模式的S型扩散曲线不同,爆发式政策扩散曲线呈指数式的R型。事实上,以政策创新和政策试验的经验推广为主要表现形式的中国地方政府政策扩散过程不必然导致渐进式的政策扩散模式,亦存在产生爆发式政策扩散模式的可能。值得注意的是,不同制度背景下的政策爆发存在显著的动力机制差异,联邦制政策爆发源自政策过程的正反馈效应导致的政治注意力在次全国级决策系统的骤然聚合。中国单一制背景下特色小镇政策的省际扩散过程所体现的政策爆发则是中央政府的压力控制机制和地方政府的社会化采纳机制双重逻辑共同作用的结果。

关键词 政策扩散 政策爆发 非渐进 R型扩散曲线 特色小镇

杨 志,南京大学政府管理学院博士研究生 210023

美国德克萨斯大学奥斯汀分校联合培养博士研究生

魏 姝,南京大学政府管理学院教授 210023

一、引言

政策扩散可有效缩减政策创新的试验成本并规避政府创新过程中的不确定性。无论是基于联邦制背景的“民主实验室”^[1]隐喻,还是中国地方治理中的政策创新与“政策试验”^[2],公共政策在府际的学习与采纳业已成为地方治理主体推动政府创新和提升治理效能的重要行动策略。基于联邦制

本文为江苏省普通高校学术学位研究生科研创新计划项目“政策扩散视阈下的中国地方政府创新持续性研究”(KYLX16_0027)阶段性成果。

[1]Karch, A., *Democratic Laboratories: Policy Diffusion Among the American States*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007.

[2]参见〔德〕韩博天:《通过试验制定政策:中国独具特色的经验》,〔北京〕《当代中国史研究》2010年第3期。

背景的理论研究普遍认为,政策扩散源于州际的渐进学习行为^[1],是一种林德布罗姆式的“渐进调试的科学”。但是,一些开拓性研究表明“愈来愈多的政策创新会在1~5年内被三十个以上的州所采纳”^[2]。这种急剧且快速的政策扩散过程所体现的非渐进性特征,与“联邦主义的高度分散结构会限制政策创新在次全国级政策系统中传播”^[3]的基本假设相悖离。以渐进主义为指向的传统政策扩散理论对非渐进政策扩散过程的解释力正经受着挑战。

中国本土的政策扩散研究源于对西方政策扩散理论的引述,很大程度上继承了其渐进主义的分析逻辑。尽管有学者认识到了西方政策扩散理论在解释中国政策扩散现象上的恰适性问题^[4],但是现有研究普遍认为,中国地方政府创新的扩散遵循渐进式的政策扩散模式,扩散曲线呈现S型^[5]。然而,仔细审视现实不难发现,诸如特色小镇政策、河长制政策、“多证合一”改革等,愈来愈多的地方政府创新在全国范围内“一夜爆红”。那么,应当如何描述此类非典型政策扩散模式及其特征?以及,基于不同制度背景的非渐进式政策扩散模式的生成机理是否存在差异?本文以特色小镇政策的省际扩散过程为例,对这一系列问题进行探索性研究。

二、文献综述:政策扩散的渐进主义分析框架及其超越

创新扩散是“一项创新在一段时间内借由某种特定渠道在某一社会系统的成员中进行交流的过程”^[6]。Rogers(1962)在其代表作*Diffusion of Innovations*中对创新扩散问题进行了系统性阐释。随后,Walker(1969)和Gray(1973)关于政策创新在美国各州之间扩散现象的开创性研究,以及Berry & Berry(1990)引入的历史事件分析模型在定量研究方法上取得的突破,极大地推动了政策扩散研究范式的确立,政治科学和政策科学视阈中的创新扩散研究自此勃兴。

1. 作为渐进学习和渐进决策过程的政策扩散

受有限理性决策和渐进决策等决策模型的影响,研究者们从一开始就认为“政策采纳过程与渐进主义具有逻辑一致性”^[7]。有关政策制定过程的研究表明,州政府官员常会从那些被证明有效或者有

[1]参见Walker, J. L., “The Diffusion of Innovations among the American States”, *American Political Science Review*, 1969, 63(3), pp.880-899; Gray, V., “Innovation in the States: A Diffusion Study”, *American Political Science Review*, 1973, 67(4), pp.1174-1185; Berry, F. S. & Berry, W. D., “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”, *American Political Science Review*, 1990, 84(2), pp.395-415.

[2]Savage, R., “When a Policy’s Time Has Come: Cases of Rapid Policy Diffusion, 1983—1984”, *The Journal of Federalism*, 1985, 15(3), pp.111-125.

[3]Baumgartner, F., et al., “Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective”, *American Journal of Political Science*, 2009, 53(3), pp.602-619.

[4]朱旭峰、张友浪:《地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述》,〔北京〕《人民论坛·学术前沿》2014年第17期。

[5]参见杨静文:《我国政务中心制度创新扩散实证分析》,〔北京〕《中国行政管理》2006年6期;杨代福:《我国城市社区网格化管理创新扩散现状与机理分析》,〔西宁〕《青海社会科学》2013年第6期;朱旭峰、张友浪:《创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起》,〔北京〕《管理世界》2015年第10期;王洪涛、魏淑艳:《地方政府信息公开制度时空演进机理及启示——基于政策扩散视角》,〔沈阳〕《东北大学学报(社会科学版)》2015年第6期;朱多刚、郭俊华:《专利资助政策的创新与扩散:面向中国省份的事件史分析》,〔广州〕《公共行政评论》2016年第5期。

[6]Rogers, E. M., *Diffusion of Innovations*, 5th ed., New York: Free Press, 2003.

[7]Berry, F. S. & Berry, W. D., “Innovation and Diffusion Models in Policy Research”, In Sabatier, P. A., (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 1999.

前途的决策方案中为本州政策制定寻找线索和启发^[1]。从这一角度审视,政策扩散即决策者对那些能为治理困境提供解决方案的政策创新进行识别、评估,并作出采纳决策的过程。在此过程中,采纳决策作为信息搜寻和信息处理行为的本质,决定了政策扩散是决策者面临时间约束、认知能力限制和不确定性等复杂约束条件时的渐进决策过程^[2]。对农业发展、教育、福利、医药和民主权利等领域的一系列政策扩散的实证研究也不断重复表明,随着时间的推移,累积政策采纳频率的确遵循了“初期缓慢增长—中期平稳提升—后期渐缓趋平”的过程,因此S型扩散曲线被视为政策扩散过程的一般性特征^[3]。时至今日,以S型扩散曲线为核心特征的渐进主义扩散模式仍是政策扩散理论的主流解释逻辑。

2. 政策扩散渐进主义分析框架的局限及其超越

尽管“政策采纳的累积频率随着时间推移呈现S型曲线近乎是一条公理”^[4],但是这并不意味着政策扩散必然遵循渐进式的扩散过程。研究者通过对比观察数据的实际扩散曲线与具有相同均值和方差的模拟标准扩散曲线的拟合程度,来判断实证案例的扩散过程在多大程度上符合渐进主义逻辑。Mooney & Lee 发现 20 世纪 70 年代美国死刑执行政策的扩散曲线呈 R 型^[5], Boushey 总结出了“陡峭 S 型、R 型和阶梯型”^[6]等多种非渐进政策扩散曲线形态。这些非典型的政策扩散曲线所呈现的采纳数据在分布和峰态上的差异,不仅证明了非渐进政策扩散模式存在的可能,亦暗示着传统渐进主义分析框架理论解释力的不足。

Boushey 借鉴流行病传播机制的研究成果,使用“政策爆发(Policy Outbreaks)”的概念来描述扩散曲线呈现指数式特征的极其快速的政策扩散过程,构建了美国政策扩散动力机制的流行病学分析框架。该框架阐释了注意力驱动下多元治理主体间是如何互动并对政策创新作出不同程度采纳回应的过程,有效区分了具有不同政策采纳速率和规模特征的政策扩散模式(图 1)。政策扩散的流行病学解释框架不仅为非渐进式政策扩散现象提供了一个恰当的解释逻辑,更“鼓励研究者从对单一政策扩散案例的描绘转向对融合了渐进和非渐进等不同政策扩散动力机制的政策扩散过程的比较研究”^[7],实现

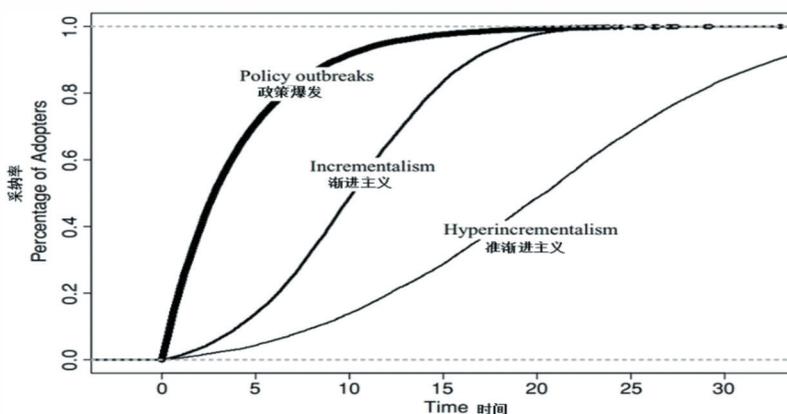


图 1 政策扩散过程的理论扩散曲线

图表来源：根据 Boushey, 2010. Policy Diffusion Dynamics in America. 图 2.8 译制。

[1]Glick, H. R. & Scott, P. H., “Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws”, *Journal of Politics*, 1991, 53(3), pp.835-850.

[2]参见 Walker, 1969; Gray, 1973; Jones, B. D. & Baumgartner, F., *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems.*, Chicago: The University of Chicago Press, 2005.

[3]参见 Rogers, E. M., *Diffusion of Innovations*, 2nd ed., New York: Free Press, 1971; Brown, L. A. and Cox, K. C. “Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation”, *Annals of the Association of American Geographers*, 1971,61(3), pp.551-559.

[4]Boushey, G., *Policy Diffusion Dynamics in America*, New York: Cambridge University Press, 2010.

[5]Mooney, C. and Mei-Hsien, L., “Morality Policy Reinvention: State Death Penalties”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 1999, 566(1), pp.80-92.

[6][7]Boushey, 2010.

了对传统渐进主义政策扩散分析框架的优化和超越。

3. 基于中国地方政府创新的政策扩散研究

中国的政策扩散研究主要遵循两大进路:其一是对西方政策扩散理论成果进行了大量综述式引介^[1],梳理了政策扩散的概念内涵、动力机制、扩散模式及研究方法等基本问题;其二,愈来愈多的研究者结合西方政策扩散理论,对中国的政策扩散案例进行细致入微地观察与描述,探讨了诸如央地关系、干部空间流动、晋升激励、制度压力等具有中国特色的政策扩散影响因素及其作用机制^[2]。此外,亦有学者尝试构建本土化的政策扩散解释框架。周望认为政策试验的“吸纳—辐射”轨迹形成于一个多层次互动的立体网络,政策创新的水平扩散过程受到政府层级结构的垂直性影响^[3]。王浦劬等人则总结了中国公共政策扩散的不同模式^[4]。

上述研究在一定程度上验证了西方政策扩散理论对中国政策扩散现象的解释力,也拓宽了其在非西方国家的适用范围。但是,受西方渐进主义政策扩散分析框架的影响,“国内对于政策扩散特点的研究结果几乎都是单一的S型曲线特征”^[5](表1)。但是,渐进主义逻辑难以有效解释诸如特色小镇政策、河长制政策、“多证合一”改革等地方政府创新的非渐进性扩散过程。那么,应当如何描述这种快速且急剧的政策扩散现象?是否可以用联邦制背景下的政策爆发分析框架来阐释其生成机理?如若可以,这一分析框架在解释单一制背景下的中国政策扩散问题时,需要做出怎样的调适?

表1 中国地方政府政策扩散模式实证研究结果统计表

政策创新	扩散模式	扩散曲线	政府层级	资料来源
政务中心制度	渐进式	S型	地市级	杨静文,2006
居住证制度	渐进式	S型	地市级	张伟,2011
城市社区网格化管理	渐进式	S型	地市级	杨代福,2013
新型行政审批制度	渐进式	S型	地市级	朱旭峰、张友浪,2015
政府信息公开制度	渐进式	S型	省级、地市级	王洪涛、魏淑艳,2015
城市公共自行车计划	渐进式	S型(预测)	地市级	马亮,2015
专利资助政策	渐进式	S型	省级	朱多刚、郭俊华,2016
廉租房政策	渐进式	S型	省级	朱多刚、胡振吉,2017

表格来源:作者自制。

三、理论基础与研究设计

政策扩散理论中关于政策爆发生成逻辑和过程特征的阐释可为中国的非渐进政策扩散模式研究

[1]参见朱德米:《公共政策扩散、政策转移与政策网络——整合性分析框架的建构》,〔北京〕《国外社会科学》2007年第5期;朱亚鹏:《政策创新与政策扩散研究评述》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2010年第4期;刘伟:《国际公共政策的扩散机制与路径研究》,〔北京〕《世界经济与政治》2012年第4期;陈芳:《政策扩散理论的演化》,〔北京〕《中国行政管理》2014年第6期;杨代福:《西方政策创新扩散研究的最新进展》,〔北京〕《国家行政学院学报》2016年第1期;张克:《西方公共政策创新扩散:理论谱系与方法演进》,〔北京〕《国外理论动态》2017年第4期。

[2]参见马亮:《府际关系与政府创新扩散:一个文献综述》,〔兰州〕《甘肃行政学院学报》2011年第6期;朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)》,〔北京〕《中国社会科学》2016年第8期;张克:《地方主官异地交流与政策扩散:以“多规合一”改革为例》,〔广州〕《公共行政评论》2015年第3期;张闫龙:《城市基础设施领域公私合作政策的扩散》,〔广州〕《公共行政评论》2015年第3期;赵强:《制度压力如何影响地方政府公共服务创新的扩散?——以城市网格化管理为例》,〔广州〕《公共行政评论》2015年第3期;朱亚鹏、丁淑娟:《政策属性与中国社会政策创新的扩散研究》,〔北京〕《社会学研究》2016年第5期;曹龙虎、段然:《地方政府创新扩散过程中的利益契合度问题——基于H省X市2个综合行政执法改革案例的比较分析》,〔南京〕《江苏社会科学》2017年第5期;等等。

[3]周望:《政策扩散理论与中国“政策试验”研究:启示与调适》,〔成都〕《四川行政学院学报》2012年第4期。

[4]王浦劬、赖先进:《中国公共政策扩散的模式与机制分析》,〔北京〕《北京大学学报》(哲学社会科学版)2013年第6期。

[5]杨代福、刘新:《美国社会治理创新扩散:特征、机制及对中国的启示》,〔南昌〕《地方治理研究》2018年第1期。

带来有益启发,只是“政策创新和政策扩散的大多数模型至少部分依赖于联邦制中州与州之间的竞争性,当这些模型应用到单一制的地方时必须加以修正”^[1]。

1. 理论基础

(1) 间断-均衡理论视阈下的政策爆发分析框架

公共政策的间断-均衡理论认为,有限的注意力和注意力转移是导致政策稳定和政策突变的基本原因,由于美国的政策过程同时受正、负反馈两种作用逻辑的影响,长期稳定的渐进政策过程常常被由注意力驱动的非渐进政策变迁打断^[2]。通过将“决策过程导致政策扩散过程”和“政府注意力的非均衡配置导致决策过程的动态变迁”两大逻辑链条相连接,可以构建出政策扩散的间断动力模型。基于此,“政策扩散过程应该运用注意力驱动下的压力机制导致的渐进政策调试和非渐进政策爆发来共同解释”^[3],其中政策爆发源自正反馈效应带来的决策注意力在次全国级决策系统的骤然聚合。在正反馈机制作用下,政策行动者通过操纵政策形象和寻找议定场所等行为促使政策议题在决策单元之间快速扩张,稀缺的政府注意力就会突然在某一政策领域聚合,成为触发爆发式政策扩散的“机会之窗”。

除了受制于注意力非均衡配置导致的间断动力机制,联邦制下政策爆发的生成还有赖于特定的外部压力机制。根据联邦制政策扩散的流行病学分析框架(图2),政策创新自身属性、利益集团和专业化组织、各州特征,分饰政策扩散链条中“传染源”“传播途径”和“易感人群”的角色。就联邦各州而言,政府和立法机构的专业化程度影响其对复杂政治信息的处理能力,党派竞争和选举压力影响其对选民诉求的回应,这些因素进而影响各州的创新能力以及各州作为潜在采纳者对政策创新的“易感受性(Receptivity)”^[4]。就利益集团和专业化组织而言,政治行动者的政策倡议及其网络构成了议题分配和议程扩张的载体,增强了立法目标实现的可能。就政策创新自身而言,“政策决定政治”^[4]的判断由来已久,不同政策领域和政策类型的政策创新在议题的显著性、复杂性以及成本等方面的属性差异,对政策扩散的速度和规模具有显著影响。政策扩散链条中多元主体在议题界定和议程设置环节的频繁互动,使得政策创新过程的正反馈效应不断得到强化,客观上调控了政府决策注意力资源的再

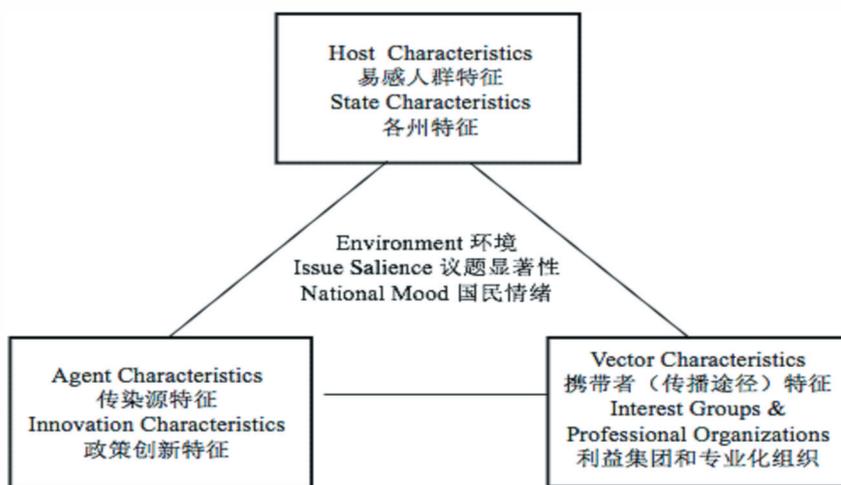


图2 联邦制政策扩散的流行病学分析框架

图表来源:据 Boushey, 2010. Policy Diffusion Dynamics in America.图 1.1 和图 1.2 整理译制。

[1]Sabatier, P. A. (ed.), *Theories of the Policy Process*, Boulder: Westview Press, 2007.

[2]Baumgartner, F. and Jones, B. D., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1993.

[3]Boushey, 2010.

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

分配过程。注意力的稀缺性决定决策人员会根据问题的显著性和紧迫性,对处于竞争关系的多种信息流进行不同优先程度的安排和回应,构成了政策爆发的外部压力机制。

“爆发”的流行病学含义是指传染性疾病(如SARS、埃博拉出血热等)短时内在特定人群中的大规模传播与蔓延。政策爆发作为急剧且快速的非渐进政策扩散过程,其扩散曲线通常呈指数式的R型^[1]。这是政策爆发的一个特征。另一个特征是,政策爆发的生成受到外部压力机制的影响。爆发式政策扩散过程的形成有赖于政府决策注意力的骤然聚合,而决策注意力的突然转移和聚合通常源自外部环境的震荡。联邦政府的政策干预、利益集团的议程操纵以及偶发的焦点事件,都可能改变原有的制度均衡状态,催生非渐进的政策扩散过程。

(2) 中国地方政府政策扩散过程的关键性制度变量

制度差异深刻影响着地方政府创新的扩散过程,中国国家治理体系有着与联邦制的分权制衡结构截然不同的组织架构和制度安排。即便有研究将地方党政干部视为中国的“政策企业家”^[2],中国仍缺少在联邦制政策爆发生成过程中发挥重要作用的“利益集团”角色。“府际关系”和“干部制度”是分析单一制背景下的中国政策扩散过程的关键性制度变量:就府际关系而言,垂直向度的央地关系和水平向度的同级政府关系是构成中国国家治理体系的结构要素,上级政府的压力驱动和多维府际关系互动形成的沟通网络,为地方政府创新的大规模快速扩散提供了理想的制度环境;就干部制度而言,中国现有干部考核任用制度所具有的约束和激励机制,直接影响地方政府决策人员的注意力配置状况,从根本上塑造着地方政府及官员的行动逻辑和决策过程。此外,地方干部的空间流动机制,亦在客观上推动政策创新的空间扩散过程。

2. 研究设计

(1) 研究假设

以上述理论和相关研究为基础,就中国单一制背景下的政策扩散模式提出以下假设:其一,中国地方政府创新扩散存在非渐进模式,特色小镇政策的扩散过程符合“政策爆发”的基本特征;其二,中国单一制背景下的爆发式政策扩散模式的生成逻辑与联邦制存在明显差异,中央政府在其中扮演了关键性角色。在联邦制背景下,“诸多政策创新在联邦政府立法支持之前就已经实现了大规模扩散,鲜有证据表明快速的政策扩散依赖于联邦政府”^[3]。而在单一制的中国,中央政府的“高位推动”是地方政府政策创新扩散的关键动力。

(2) 研究方法

本研究通过对特色小镇政策的单一案例研究,探讨中国地方政府创新中爆发式政策扩散模式的存在可能、过程特征及其生成逻辑。同时,个案研究的展开借助了政策文献分析方法。“政策文献是政策思想的物化载体,是对政策系统与政策过程客观的、可获取的、可追溯的文字记录。”^[4]在特色小镇政策扩散过程中,各级各地政府相继出台了一系列以“特色小镇”为主题的政策文件来推动实践工作,其中最主要的就是《关于加快特色小镇规划建设的指导意见》^[5]。“指导意见”以常见的“红头文件”形式,

[1]需要特别指出的是,一些扩散曲线为陡峭S型的政策扩散案例亦有可能为非渐进政策扩散过程。

[2]参见 Zhu, X. F., “Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of ‘Technical Infeasibility’”, *Policy Sciences*, 2008, 41(4), pp.315-334. 岳经纶、王春晓:《三明医改经验何以得到全国性推广? 基于政策创新扩散的研究》,〔广州〕《广东社会科学》2017年第5期。

[3]Boushey, 2010.

[4]黄萃等:《政策文献量化研究:公共政策研究的新方向》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2015年第2期。

[5]由于各地发文名称略有差异,为方便行文,本文统一使用此表述。

“对重要问题提出见解和处理办法”^[1]。通过统计政策文献的发文时间,可以绘制特色小镇政策扩散过程的可视化图形。此外,鉴于“任何符合正态分布的政策变迁都是由渐进逻辑导致的,以及任何非正态分布的政策变迁都不能用渐进主义逻辑来解释”^[2]的判断,本研究还借助拟合优度检验的方法对实证数据的分布正态性和峰度进行了验证,以判断观察数据是否符合(非)渐进特征。

在政策文本获取方面,利用中央政府和我国31个省级地方政府(不含港澳台)门户网站主动公开的信息资源,检索到以“特色小镇”为主题的政策文件27份。在政策文本处理方面,以“是否颁布《关于加快特色小镇规划建设的指导意见》”作为发生政策采纳行为的判断标准,将发文日期作为政策采纳行为的时间统计节点。在政策文本分析方面,通过政策文献所体现的时间属性信息绘制特色小镇政策的省际扩散曲线,通过扩散曲线的可视化特征和数据的正态性检验结果,描述特色小镇政策省际扩散的一般过程和基本特征,通过对比中央层级和地方层面政策文献的生成时序,分析中央政府的介入行为对地方政府政策采纳决策的影响。

四、中国地方政府创新中的政策爆发：特色小镇政策的省际扩散过程

特色小镇政策是浙江省立足于经济社会发展新常态推进新型城镇化实践的有益探索,其“非镇非区”的空间载体形态,以及宽进严出、动态调整的梯度“培育—创建—命名”机制,形成了有别于传统城镇群体空间开发“以建制镇为基础、先命名后开发”的全新路径,为其他地方政府落实新型城镇化战略提供了学习样本。

1. 特色小镇政策的省际扩散过程

特色小镇政策的省际扩散呈现出“浙江首创—上层吸纳推广—地方跟进采纳”的一般过程。首先,自2014年下半年起,浙江省率先提出了特色小镇建设的初步构想并在实践层面进行了积极探索。《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》(以下简称浙政发[2015]8号文)对浙江省特色小镇规划建设的总体要求、创建程序和组织领导进行了详细说明,实现了特色小镇政策的首次创新。随后,浙江特色小镇政策得到中央高层领导同志的多次批示和相关部门的持续关注。2016年7月和10月,《住房城乡建设部 国家发改委 财政部关于开展特色小镇培育工作的通知》以及《国家发展改革委关于加快美丽特色小(城)镇建设的指导意见》(以下分别简称建村[2016]147号文和发改规划[2016]2125号文),先后对全国特色小镇建设工作进行了整体部署,实现了特色小镇政策的上层吸纳和推广过程。最后,在中央政府的持续政策引导和宣传推介下,特色小镇政策热度持续攀升,截至2018年4月,全国共有23个省级行政单位正式采纳了该政策,实现了其省际扩散。

2. 特色小镇政策省际扩散过程的基本特征

其一,特色小镇政策的省际扩散过程

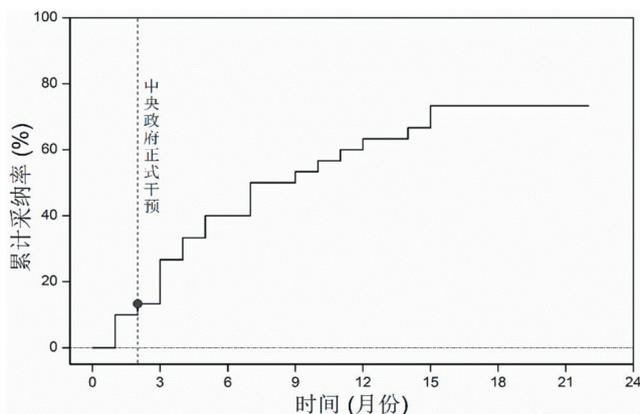


图3 特色小镇政策省际扩散曲线

[1]参见《党政机关公文处理工作条例》。

[2]Jones & Baumgartner, 2005.

具有短时期内快速扩散的非渐进性特征,扩散曲线为指数式的R型(图3),符合政策爆发的基本特征。根据不同时期阶段的累积采纳率,可将扩散曲线划分为急剧爆发和渐次趋缓两个阶段。在前一阶段,自2016年6月首个采纳者出现,累计采纳频率在短短半年内急剧攀升至50%。其后,累计采纳频率增长在趋近饱和的过程中渐次趋缓。由于政策过程的复杂性和各省政策创新及政策采纳能力的差异,政策创新通常难以实现完全扩散,累积采纳率会趋近于某个临界值而非理论假设的饱和值100%,特色小镇政策的省级累积采纳率在73.3%处呈现饱和状态^[1]。拟合优度检验结果(表2)全部拒绝了“特色小镇政策采纳数据符合正态分布”的假设,说明特色小镇政策扩散数据分布和峰态均呈现非正态性特征,代表的是非渐进式政策扩散过程。

表2 特色小镇省际采纳频数数据正态性检验结果表

N	S-W Test (W)	P	A-D Test (A)	P	Kurtosis (K)
23	0.807	0.001 < 0.05	1.648	0.000 < 0.05	3.08

其二,特色小镇政策的爆发式扩散过程受中央政府的压力推动作用明显。根据特色小镇政策扩散过程中的

信息流动向度,可将其过程划分为自下而上和自上而下两个阶段。首先,上级政府通过组群对照在多项地方政府新型城镇化政策选择中甄选出特色小镇政策,在适度调整的基础上将其上升为正式的国家政策,实现了上级政府对下级政府的政策吸纳。其后,上级政府将行政指令直接嵌入下级政府的政策制定及执行过程,成为特色小镇政策实现“由点到面”扩散的强力推手。如图3所示,在中央层面首次颁布以特色小镇为主题的政策文件之前,仅有一成省份完成了政策采纳,其余九成政策采纳行为都发生在中央层面的正式介入之后。尤其是受到建村〔2016〕147号文和发改规划〔2016〕2125号文引导效应的叠加影响,特色小镇政策省级累积采纳率呈现指数式增长趋势。

五、特色小镇政策爆发式政策扩散模式的生成逻辑

特色小镇政策的省际扩散过程体现的是爆发式政策扩散模式,其生成有赖于中央政府的压力控制机制和地方政府的社会化采纳机制双重逻辑的共同驱动。中央政府的压力控制机制为特色小镇政策爆发提供了理想的“初始加速度”,地方政府的社会化采纳机制则为其提供了持久“续航力”,两种作用机制的混合驱动使得特色小镇政策爆发成为可能。

1. 中央政府的压力控制机制

单一制结构中的中央政府处于层级结构的顶端,对下级政府和政府官员具有强大的约束和激励作用。作为系统内部的最高压力源,它可以凭借强制力和权威性直接嵌入下级政府的决策制定和政策执行过程。同时,作为地方政府的权力授予者和资源供给者,它还可以通过一系列巧妙的人事制度安排和博弈规则设计实现对政治经济资源的分配与调控。中央政府的压力控制机制体现为中央层面正式或非正式的介入行为,以及地方政府对中央介入的回应。中央政府的介入实现了上级政府政策偏好的信号传递,下级政府凭借敏锐的政策嗅觉对上级政策偏好信号进行捕捉,并进一步转化为明确的采纳行动以示对上级政府的“忠诚”。正式的介入行为主要指中央政府通过行政指令、政府规章或者法律对地方创新经验进行吸纳,使其上升为国家政策并进行推广的过程。在压力型体制下,以“红头文件”形式得以推广的地方政府创新天然具有实现大规模快速扩散的可能。非正式介入行为主要包括领导考察和批示、公开场合的宣传推广以及评奖评优等多种形式,频繁的非正式介入行为有益于

[1]截至2018年4月,海南、贵州、山西、河南、湖南、西藏、新疆、青海等8省份未全面采纳特色小镇政策。其中,海南和贵州两省较早试点小(城)镇开发建设,形成了各具地方特色的新型城镇化开发模式,二者更有可能继续完善自有的小(城)镇开发模式,而非全面采纳特色小镇政策的浙江模式。

形成大规模政策动员的舆论空间和互动网络。

自特色小镇政策确立以来,国家领导人、中央政府、相关部委以及主流中央媒体的一系列介入行为(见表3),极大地提升了特色小镇创新的政策热度。习近平主席和李克强总理等中央领导同志的考察与批示,暗含着中央高层领导对特色小镇政策的认可和支持,

降低了潜在政策采纳行为的风险和不确定性;国家发改委、住建部和财政部等相关部委的政策供给和经验推介,清晰界定了特色小镇政策的目标指向和技术路线,增强了各地政策采纳的可操作性;主流中央媒体的持续宣传报道,构成了特色小镇政策经验传播的有效载体和全国性沟通网络,增强了特色小镇政策实施效果的显著性。无论是正式行政指令的强制压力,还是非正式政策动员的激励引导,中央政府的压力控制机制都为特色小镇政策的爆发式扩散过程积蓄了巨大潜能。

2. 地方政府的社会化采纳机制

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。在解释地方政府行为逻辑的理论丛林中,存在效率逻辑和合法性逻辑两种竞争性理论流派。效率逻辑着眼于竞争和效益最大化原则,考察地方政府行为的有效性;合法性逻辑则强调通过对组织制度环境的观察,考察“广为接受的社会事实”^[3]对组织行为的影响。受效率机制驱使的采纳决策,建立在对采纳行为的潜在成本收益进行理性分析的基础之上;而受合法性机制控制的采纳决策,则主要取决于采纳行为能否有效消解潜在的制度同形压力和合法性衰减危机。

合法性采纳机制又称社会化采纳机制,是指采纳者因潜在的规范同形压力服从于全国的或地区的既有标准而作出采纳决策的过程^[4]。在社会化采纳机制控制下,采纳者关注的更多是采纳行为对合法性危机的化解,而非采纳新政策能带来的实际治理绩效,决策者并不需要大量的时间进行缜密的政策衡量与评估,触发的是潜在采纳对象对某一政策创新近乎同时的采纳过程。在政策创新成为地方政府常规行动策略和绩效生产工具的当下,跟进式政策模仿对政治绩效的生产远逊于由效率机制驱动的原创式创新。政策爆发体现的是地方政府对上级推广的同级政府创新经验的跟进式模仿过程,采纳者通过对既定国家标准的快速适应和遵从,实现的更多是对组织合法性的寻求而非政治绩效的生产,因此政策爆发更有可能是受社会化采纳机制而非效率机制控制的。中央政府的及时介入,使特色小镇政策具备了大规模快速扩散的合法性基础,政策供给伴生的量化任务指标和刚性时间约束,进

表3 特色小镇政策省际扩散过程中的部分中央介入行为统计

时间	事件	行为类型	介入类型	作用机制
2015.05	习近平主席考察	领导考察	非正式	激励
2015.12	习近平主席批示	领导批示	非正式	激励
2015.12	李克强总理批示	领导批示	非正式	激励
2015.12	张高丽副总理批示	领导批示	非正式	激励
2016.02	发改委新闻发布会	宣传推介	非正式	激励、动员
2016.02	新闻联播(分三个专题报道)	宣传推介	非正式	激励、动员
2016.04	建办村函[2016]297号文 ^[1]	经验学习	非正式	激励、动员
2016.07	建村[2016]147号文	联合发文	正式	压力、激励
2016.10	发改规划[2016]2125号文	发文	正式	压力、激励
2017.12	发改规划[2017]2084号文 ^[2]	联合发文	正式	压力、约束

图表来源:作者自制。

[1]参见《住房城乡建设部办公厅关于组织学习浙江特色小镇建设经验的通知》。

[2]参见《国家发展改革委 国土资源部 环境保护部 住房城乡建设部关于规范推进特色小镇和特色小城镇建设的若干意见》。

[3]周雪光:《组织社会学十讲》,〔北京〕社会科学文献出版社2003年版,第72-74页。

[4]参见Weyland, K., "Theories of Policy Diffusion: Lesson from Latin American Pension Reform", *World Politics*, 2005, 57 (2), pp.262-295; DiMaggio, P. and Powell, W., "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", *American Sociological Review*, 1983, 48(2), pp.726-743.

一步提升了地方政府采纳行为的反应速度和行动效率。当愈来愈多的省份采纳特色小镇政策后,其就成为被广为认可的新型城镇化建设标准模式。面临渐强的制度同形压力,还未实现政策采纳的省份就会受到社会化采纳机制的诱导与迫使,采纳被其嵌入的制度环境所认可和支持的做法,推动特色小镇政策的持续扩散过程。

六、结论与进一步探讨

综上,以政策创新和政策试验的经验推广为主要表现形式的中国地方政府政策扩散过程,同时存在渐进式和非渐进式两种不同政策扩散模式。渐进式政策扩散模式代表的是受渐进决策与渐进学习逻辑驱动的相对平缓的政策扩散过程,可通过S型的政策扩散曲线表示。以政策爆发为主要表现形式的非渐进政策模式代表的是政策创新短时期内在潜在采纳对象中的大规模扩散过程,其政策扩散曲线呈指数式的R型。与联邦制政策爆发的生成机制不同,中国单一制政策爆发是在上级政府的压力控制机制和地方政府的社会化采纳机制双重逻辑互动作用下生成的。上级政府的压力控制机制主要表现为中央政府对下级政策议程设置和决策过程的强制性嵌入,以及顶层人事制度设计所具有的激励和约束效应对地方政府及政府官员行为的影响。地方政府的社会化采纳机制主要表现为地方政府在合法性机制驱动下对国家或地区的正式规则和既定标准的服从与采纳。

尽管爆发式政策扩散模式可以提升政策扩散的速度与规模,“政策创新扩散的适用性边界”^[1]问题仍应受到密切关注。在中央政府的压力控制机制和地方政府的社会化采纳机制双重逻辑的作用下,那些原本创新能力不足或者并无相应治理需求的地方政府存在悬浮式采纳或象征性采纳的行为取向,成为爆发式政策扩散模式的潜在风险。当前,特色小镇政策仍在市级地方政府层面持续发酵,在政策采纳与政策执行的双重压力作用下,各式文旅小镇、基金小镇遍地开花,以产业特色为灵魂的特色小镇在跨省份的横向比较中出现了严重的同质化现象。因此,要科学把握特色小镇浙江经验中可复制和不可复制的内容,防止特色小镇“一哄而上”之后“一哄而散”。

当然,非渐进政策扩散现象的发生必然同时受到多种因素的共同影响,在其生成和发展的不同阶段亦有可能受不同作用机制的控制,学术界需要对中国单一制背景下的爆发式政策扩散现象给予更多的关注,尤其是需要回答:哪些政策类型或者具有何种政策属性的政策更容易呈现出渐进式的扩散模式,哪些更易呈现爆发式扩散模式?为什么会出现这种差异?其关键的解释变量与联邦制下有何不同?等等。这些问题都需要随着政策扩散领域实证研究的积累而逐步得到回答。

[责任编辑:史拴拴]

[1]郁建兴、黄隼:《地方政府创新扩散的适用性》,〔北京〕《经济社会体制比较》2015年第1期。