

高位推动、注意力配置与中国政策扩散模式

——基于三个典型案例的比较分析

杨志 曹现强

摘要:传统渐进模式和以政策爆发为典型样态的非渐进模式,共同勾勒出中国政策扩散实践的整体图景,但鲜有研究对二者的生成机理进行比较阐释。依循注意力基础观的“情境—过程—结果”逻辑进路,注意力视域下的中国政策扩散分析框架包含“高位推动—府际注意力配置—政策扩散”三大核心链条。多案例比较分析结果发现:由高位推动嵌入主导的“吸纳-辐射”过程,是诱致压力型体制下大规模政策扩散的决定性力量;受府际注意力配置机制驱动,地方源创新的竞争性政绩建构,实现了对上级注意力的有效吸引,高层注意力的纵向传导,催化下级潜在采纳者注意力的再分配与聚合,形构出“地方首创—上级吸纳推广—地方跟进采纳”的一般扩散路径。不同高位推动策略所蕴含的政治势能存在结构性差异,约束政策采纳议程设置的响应速度和集中程度,最终形塑出渐进或爆发的差异化政策扩散模式。

关键词:政策扩散;注意力配置;高位推动;政策爆发;政策创新

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2024.02.005

一、问题缘起

政策扩散研究领域存在一个颇具逻辑悖性的有趣现象,无论是就联邦制下美国州际政策采纳现象的探讨,还是对单一制下中国政策创新推广过程的剖析,主流观点都将政策扩散视为决策制定者为减少不确定性而进行的渐进学习行为,并通过“初期缓慢增长—中期快速提升—后期趋缓饱和”的S型扩散曲线刻绘其过程特征。然而,揆诸中国地方治理实践,政策扩散现象正呈现出一些新面相。从时间维度审视,部分政策创新从小范围地方探索演化为大规模全国实践的过程周期大幅缩短;从过程维度观察,诸多政策创新的“扩散节奏”亦不再如渐进模式的三阶段过程平缓,而是表现为“初期急剧爆发—后期趋缓饱和或初期缓慢增长—后期急剧爆发的两阶段过程”^①。

事实上,中国政策扩散并非仅遵循渐进模式,有学者观察到诸如“特色小镇”^②“人才新政”^③等政策创新的扩散过程,呈现出显著的爆发性特征。一些新近研究亦表明,危机情境下涌现的“助企纾困

基金项目:国家社科基金青年项目“爆发式政策扩散潜在风险识别与防范化解机制研究”(22CGL069);山东省社科规划研究项目“政策扩散视域下的基层治理效能提升机制研究”(22DZZJ02);山东省自然科学基金青年项目“智能社会治理政策扩散的知识溢出路径及效能提升机制研究”(ZR2023QG158)。

作者简介:杨志,山东大学政治学与公共管理学院助理研究员,硕士生导师,山东大学国家治理研究院研究员(青岛 266200; yangzhi@sdu.edu.cn);曹现强(通讯作者),山东大学政治学与公共管理学院教授,博士生导师,山东大学国家治理研究院常务副院长(青岛 266200; caoxq@sdu.edu.cn)。

① 杨志、魏妹:《政策爆发生成机理:影响因素、组合路径及耦合机制——基于25个案例的定性比较分析》,《公共管理学报》2020年第2期。

② 杨志、魏妹:《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》,《江苏社会科学》2018年第5期。

③ 唐慧、王印红:《政策爆发的多重逻辑:基于中国地级市“人才新政”的事件史分析》,《中国人力资源开发》2021年第8期。

政策”^①及“复工复产政策”^②的扩散过程,存在强烈的裂变效应。非渐进政策扩散模式在中国治理实践中的出现,使得对“跟进式政策学习是否必然导致渐进政策扩散模式”的追问,具备了更加真切现实旨趣,但相关研究尚付阙如。由此,本文旨在回应以下核心问题:其一,本土化政策情境之中为何存在两类具有不同时空集聚特征的扩散模式?其二,能否找寻到一个恰适的理论视角,在整合性分析框架内抽取导致不同政策扩散模式的因果链条?

二、文献述评:注意力配置与政策扩散

政策扩散研究滥觞于政策过程分析,回归于政策过程分析的宏观叙事框架,有益于加深对政策扩散生成及演化机理的认知。本文尝试通过引入“注意力”理论视角,将对政策扩散现象的剖析,嵌置于“注意力驱动下的政策采纳议程设置与决策制定过程”这一核心叙事线条之中。

(一)信息过载、注意力瓶颈及其非均衡配置

回溯政策过程研究,研究者总是乐此不疲地追问,为什么政府选择关注某些问题而忽视其他问题(即议程设置问题)?巧合的是,无论是有限理性决策模型,还是多源流分析框架,抑或是间断均衡理论,都尝试通过“注意力”视角寻求答案。得出这一共识性结论的基础是:决策的本质是决策者对信息进行综合处理的过程。但是囿于个体在认知能力上存在的不可避免的局限性,信息过载与注意力稀缺成为扰动政策过程的恒久主题。

为有效应对信息过载与注意力瓶颈的结构矛盾,决策者不得不对信息进行优先性排序,这种“不成比例的信息处理方式”^③导致了注意力的非均衡配置状态。当前,治理情境的复杂性和不确定性与日俱增,信息呈现出爆炸式增长的特征,使得上述结构性矛盾的现实张力进一步加剧。准确判断信息和议题的“轻重缓急”,对于决策者而言愈发重要。换言之,注意力的非均衡配置业已成为决策制定过程中的一种具有客观性的普遍行为,注意力的稀缺性赋予了其存在的必然性^④。

(二)注意力、议程设置与政策扩散

组织注意力研究发轫于有限决策理论。其后,注意力基础观(Attention-Based View)极大拓展了人们对注意力配置与组织行为关联性的认知,但二者都侧重于对企业行为的解读。间断均衡理论较早关注到政治系统中的注意力配置问题,阐明了由信息处理的认知局限所引起的个人注意力的“情景式转换”(episodic shifting)^⑤与政府议程变迁的相关性。简言之,议程设置是“政府在资源有限的前提下对待社会挑战的政策排序”^⑥,决策者优先关注什么或者更为重视什么,取决于其注意力聚焦于何处。因此,可将注意力配置视作政策议程设置的先决条件,有限的注意力和注意力转移是导致政策稳定或突变的主要原因^⑦。

若从决策制定的视角审视,政策扩散是潜在采纳者进行政策采纳议程设置,并达成采纳决策共识

① 姜晓萍、吴宝家:《疫情防控中的中小企业支持政策:扩散特征与核心议题——基于省级“助企纾困”政策的文献计量分析》,《行政论坛》2020年第3期。

② 文宏:《危机情境中的政策扩散:一项探索性研究——基于446份复工复产政策的文本分析》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。

③ Jones B. D., Baumgartner F., *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago: University of Chicago Press, 2005, p. 90.

④ 陈伟、彭晓帅、张兰:《注意力驱动的中央“一号文件”农业政策变迁研究》,《安徽农业科学》2015年第24期。

⑤ Jones B. D., *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press, 1994, p. 59.

⑥ 赵静、薛澜:《回应式议程设置模式——基于中国公共政策转型一类案例的分析》,《政治学研究》2017年第3期。

⑦ Baumgartner F., Jones B. D., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1993, pp. 3-24.

的过程。既有研究表明,“具有S型曲线的政策扩散与间断均衡模式非常相似,在此模式中系统从一个稳定点迅速跃迁到另一个稳定点”^①。Boushey最早使用“政策爆发”(policy outbreak)的概念来描绘扩散曲线呈指数式特征的快速州际政策采纳现象,并进一步指出“联邦制政策扩散应通过注意力驱动下的渐进政策调试和非渐进政策爆发共同解释”^②。

(三)压力型体制、高位推动及潜在的注意力配置机制

注意力基础观强调,决策者注意力的分配取决于他们在特定组织规则和沟通程序下对所处情境的理解^③。“压力型体制”是中国国家治理体系的显著特征,“在实际运作过程当中,压力型体制嵌入于官僚体制之中,并因此塑造了官僚制的运作逻辑”^④。换言之,“中国的公共政策执行发生在一个以党领政、党和国家相互嵌入的独特结构和政治生态中,并呈现出高位推动特点”^⑤。本土化研究发现,“领导高度重视”是“中国单一制大国理性官僚制治理框架下的一种科层运作的注意力分配方式”^⑥,“地方政府的注意力强化现象在很大程度上不是地方政府自身的主观行为,而是科层组织塑造的结果”^⑦。因此,受压力型体制的结构约束,“地方官员的注意力呈现出‘向上负责’的特征”^⑧。

事实上,高位推动广泛存在于本土化政策扩散过程之中,上级主导的政策吸纳及辐射推广,构筑了中国由点及面式政策扩散过程的双向互动机制^⑨。实证研究表明,上级干预对地方政策采纳行为存在激励或约束效应。以纵向压力或行政指令传导为内核的强制机制,是上级干预驱动地方政策扩散过程的内在动力。由此可见,在中国压力型体制背景下,府际注意力配置过程和以“吸纳-辐射”为主要过程的政策扩散过程,均受到高位推动的显著影响,三者存在事实上的逻辑关联性。

既有研究为认识中国政策扩散的过程机理提供了有益的知识积累,但仍存在进一步探讨的理论空间。就研究对象而言,传统研究侧重于对渐进扩散模式的探讨,相对忽视了对非渐进扩散模式的识别,以及对两种模式的比较阐释;就分析视角而言,既有研究多数基于传播学视角,将政策扩散视作“政策创新借由特定渠道在系统内部进行传播的过程”^⑩,但是“对创新扩散得以实现的组织决策环节的关注还远远不够”^⑪。同时,政府注意力研究侧重于通过梳理政策议题的历时性变迁,透视政府注意力配置的阶段性特征,而鲜有基于府际关系维度对政府注意力跨层级传播机制的探讨。综上所述,立足府际注意力配置的核心理论视角,修补既有政策扩散研究逻辑链条的断裂环节,进而对两种不同扩散模式的诱致机理进行整体性比较阐释,是本文的核心研究目标。

① Baumgartner F., Jones B. D., *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press, 1993, pp. 16-17.

② Boushey G., *Policy Diffusion Dynamics in America*, New York: Cambridge University Press, 2020, p. 8.

③ Ocasio W., “Towards an Attention-based View of the firm”, *Strategic Management Journal*, 1997, 18(S1), pp. 187-206.

④ 欧阳静:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》2011年第3期。

⑤ 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

⑥ 庞明礼:《领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式》,《中国行政管理》2019年第4期。

⑦ 孙雨:《中国地方政府“注意力强化”现象的解释框架——基于S省N市环保任务的分析》,《北京社会科学》2019年第11期。

⑧ 朱多刚、胡振吉:《中央政府推进政策扩散的方式研究——以廉租房政策为例》,《东北大学学报(社会科学版)》2017年第4期。

⑨ 周望:《如何“由点到面”?——“试点一推广”的发生机制与过程模式》,《中国行政管理》2016年第10期。

⑩ Walker J. L., “The Diffusion of Innovations among the American States”, *American Political Science Review*, 1969, 63(3), pp. 880-899.

⑪ 李妮:《地方政府创新采纳行为研究:一个比较分析》,《领导科学》2015年第2期。

三、注意力视域下的中国政策扩散分析框架

政策过程研究揭示了注意力配置对议程设置的关键作用,注意力基础观阐明了组织情境及注意力的结构化配置对组织决策行为的影响。根植于本土化制度情境,将政策扩散视作一种政策采纳议程设置及决策制定过程,能够进一步实现上述两大逻辑链条的衔接。注意力基础观“视组织为一个注意力配置系统”^①,依循其“情境—过程—结果”的逻辑进路,中国政策扩散的注意力驱动分析框架包含“高位推动—府际注意力配置—政策扩散”三大核心逻辑链条(图1)。如前所述,对压力型体制下政策运行的高位推动特征,以及以“吸纳-辐射”为内核的政策扩散过程路径的探讨,已在本土化公共政策研究领域达成基本共识。本文的研究焦点在于厘清压力型体制下府际注意力配置形构政策扩散模式的中间过程机制。

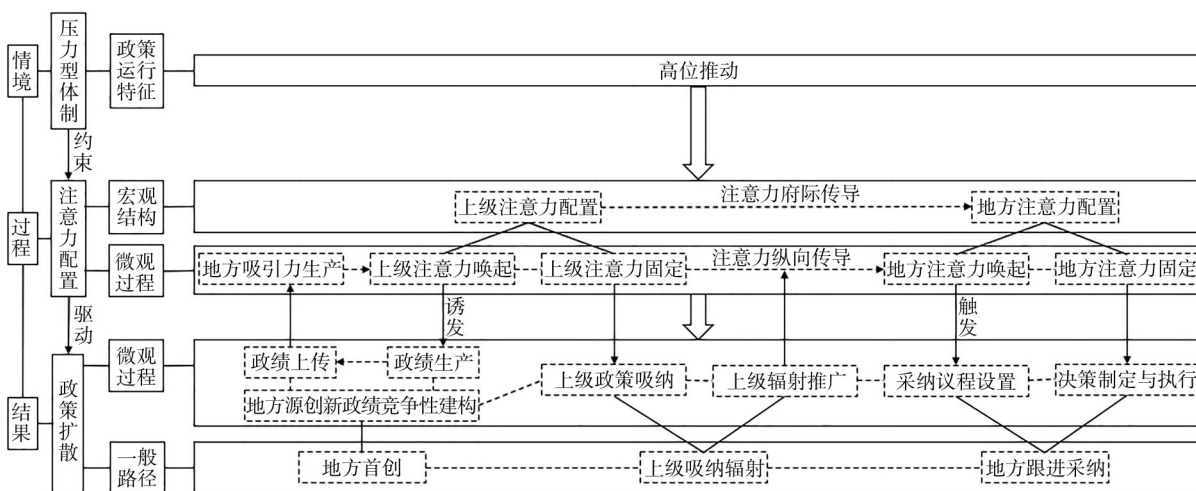


图1 中国政策扩散的注意力驱动分析框架
(资料来源:作者绘制。)

(一)府际注意力配置驱动政策扩散的微观过程路径

从认知视角审视,“使人们对一个刺激物给予关注(注意力唤起)和使他们持续集中地关注这个刺激物(注意力固定),可以被看作是相互分离的过程”^②。概视之,政策扩散过程中的府际注意力配置机制,是一个包含了“地方吸引力生产”“上级^③注意力唤起与固定”以及“地方注意力唤起与固定”三大环节的连续性过程。上级“吸纳-辐射”并非一个完整政策扩散过程的全部,其扩散链条还包括前、后两端的延伸环节。政策吸纳反映了上级注意力在特定政策议题上的固定状态,其前置环节是地方创新行为产生的吸引力作为刺激物对上级注意力的唤起过程。辐射推广体现的则是高层注意力向下传导,继而唤起地方注意力的过程。政策采纳的最终实现,还有赖于地方注意力的后续固定,体现为地方采纳决策的制定和执行过程。

1. 争先:上级注意力吸引与地方创新政绩的竞争性构建。“比学赶超”是中国地方治理实践中的常见话语,“压力型体制和强激励结构的结合,直接促成了中国地方政府间的竞争”^④。实现对上级注意

① Ocasio W., “Towards an Attention-based View of the Firm”, *Strategic Management Journal*, 1997, 18(S1), pp. 187-206.
 ② Jones B. D., *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press, 1994, p. 71.
 ③ 本文探讨的是政策创新在全国范围的扩散,如无特殊说明文中所述“上级-下级”特指“中央-地方”关系。
 ④ 李妮:《模糊性政治任务的科层运作——A县政府是如何建构“创新”政绩的?》,《公共管理学报》2018年第1期。

力的有效吸引,成为地方政府在“创新竞赛”中胜出的基本前提。在实践中,具有明确竞争感知的地方政府,往往会摒弃“酒香不怕巷子深”的逻辑,通过一系列微妙的行动策略进行积极的创新政绩构建。在此过程中,上级注意力与地方吸引力呈现出双向互构特征。一方面,对上级稀缺注意力的争夺,诱发地方吸引力的竞争性生产行为;另一方面,由政策创新绩效生产出的地方吸引力,成为唤起上级注意力的有效刺激物。

政策源创新的地方吸引力生产过程,通常包含两个相续衔接的阶段。前端是地方源创新的政绩生产过程。创新政绩在本质上是由政策创新的相对属性优势决定的,绩效合法性、议题显著性及可操作性等是其基本构成要素。地方政府在完成实践探索后,会对政策创新进行精心“包装”,采取符号化命名、“摆数字讲成效”及标准化建设等策略,实现对“专属”创新政绩的建构。同时,创新者还会借由议题捆绑、媒体宣传、专家论证及申报奖项等策略,不断扩大政策创新的热度和影响力,以实现创新政绩的彰显。后端是地方源创新的政绩上传过程。当前,政务信息报送^①是各级地方政府实现政绩上传的常规途径。此外,地方政府还会采取诸如“邀请领导视察”“谋求上级批示”和“争上内参简报”等策略,进一步增强政策创新在上级领导面前的“曝光”几率。地方政府借此逐步完成创新政绩的建构与演绎过程,那些属性优势相对突出的地方源创新,更容易在政绩竞赛中胜出并成功唤起上级注意力。

2. 动员:府际注意力传导与政策扩散的“吸纳-辐射”过程。“地方政府的政策试验是中央政策制定备选方案最重要的来源”^②,为充分汲取地方经验并增强源创新绩效的溢出效应,上级政府会通过一系列正式干预^③介入特定政策创新的推广过程,这也意味着高位推动在地方政策扩散过程中的正式“进场”。本质上,上级干预行为的背后,是一个基于正式权威的自上而下的注意力配置机制,通过注意力的纵向传导,能够“将地方官员有限的注意力分配到高层级领导人希望的领域”^④。接续前一阶段的地方吸引力生产过程,注意力的纵向府际传导又包含两个连续性环节:一是上级注意力被地方源创新唤起后的固定过程,二是上级注意力作为刺激物唤起地方潜在采纳者注意力的过程。

“领导人有限的注意力是问题机制与偏好机制组合的产物”^⑤，“吸纳-辐射”是高位推动嵌入地方政策扩散过程的结果呈现。政策吸纳体现了高层注意力在特定议题领域和备选方案上的固定,它意味着地方源创新与上级在议题领域及选择偏好上的双重契合。将地方源创新上升为更高层级的政策方案,在赋予了其政治合法性的同时,亦肯定了其绩效合法性。压力辐射反映出上级凭借权威在更大范围推行政策源创新的意愿,在此过程中“领导人的注意力通过持续不断的文件、会议以及工作组机制向地方传达”^⑥,实现对下级的深度政策动员。“在目标设置主体单一化的情况下,压力型体制一般只考虑那些仅被上级政府认为重要的目标”^⑦,上级的“典型推介”极大缩小了潜在采纳者的信息检索范围,将其稀缺注意力引向特定的备选方案。

3. 恐后:地方注意力再分配过程与政策采纳议程的设置。在中国压力型体制的独特制度安排下,下级官员对上级政策信号有着极为敏锐的捕捉能力。上级注意力的纵向传导,使得下级注意力配置的既有平衡状态被打破并向特定方向倾斜,注意力的再分配与聚合意味着新的议题优先性排序的形成,由此触发地方层面对特定政策的采纳议程设置过程。然而,“仅仅是吸引注意力并不会导致持久

① 近年来,各地相继建立了“政务信息质量评价机制”,根据采用载体的级别、数量及领导批示情况对报送信息质量进行考评。

② 吕芳:《公共服务政策制定过程中的主体间互动机制——以公共文化服务政策为例》,《政治学研究》2019年第3期。

③ 正式干预主要是指以“红头文件”将地方创新上升为更高层级的政策方案或制度安排;非正式干预包括批示、视察、宣传推介、指定会议主办地或交流发言人、评比表彰等多种形式。

④ 李振:《注意力推动政策执行:中国领导人的“现场主义”机制研究》,《马克思主义与现实》2018年第5期。

⑤ 陈思丞、孟庆国:《领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中2614段批示的研究》,《公共行政评论》2016年第3期。

⑥ 李振:《注意力推动政策执行:中国领导人的“现场主义”机制研究》,《马克思主义与现实》2018年第5期。

⑦ 欧阳静:《压力型体制与乡镇的策略主义逻辑》,《经济社会体制比较》2011年第3期。

的政策行动”^①,政策采纳决策共识的达成以及采纳后的执行过程,还有赖于地方注意力的进一步固定。在一定程度上,高位推动使得政策采纳兼具政策执行的双重意涵,地方层面首先会通过召开会议、出台指导意见或实施方案等形式,尽快完成对上级政策信号的接收,进而会采取“一把手工程”等策略,推动行政任务向政治任务的逆科层制转化,以避免在政策采纳过程中“掉队”。

(二)高位推动形构地方政策扩散过程的潜在作用机制

本文所述“高位推动”是指高层级(尤指中央层面)权力主体通过正向干预推进地方创新扩散的行动策略,它是政治力量嵌入政策过程的直接体现。中国压力型体制下的高位推动策略,使得各级政府部门在特定领域保持着高度的政治动员和持续的注意力分配^②,对政策运行系统发挥着塑造作用。

其一,高位推动意味着激励与约束机制的强化。一方面,中国“从下而上、由宽至窄的机构及人事分布设计,赋予内部以天然的阶梯性竞争生态”^③,以权力和资源配置为核心的层级治理体系,能够把行政命令和晋升激励结合起来。高位推动预示着处于权力金字塔上层的政治权威及其附属资源的“进场”,在“党管干部、下管一级”的制度安排下,上级选择偏好对具有晋升冲动的地方官员存在激励效应。另一方面,下级官僚体系的中心工作是目标责任制下的“一票否决指标”,以及压力型体制下的“硬指标”确定的^④,上级通过牢牢把握指标设计权,将政策推进与绩效考核监督机制直接挂钩,进而对下级行动逻辑产生刚性约束,这使得那些即使拥有高度自由裁量权的地方政府,也不得不追寻中央的政策导向。

其二,高位推动能够提升政策源创新的政治合法性和议题显著性。政治合法性是地方创新得以存续和外溢的根本前提。上级授权或认可,则是其政治合法性的关键来源。“合法性承载”又能进一步调节注意力配置结构,通常“议题发出的层级越高其合法性承载就越高,所蕴含的注意力及其他资源就越多”^⑤,这也解释了为何一些“职能部门本可利用业务指导权开展工作,却选择借助党委政府的权威地位推动工作”^⑥。此外,“议题显著性决定了决策者对信息的优先关注程度”^⑦,伴随着高层的“进场”和“在场”,其政治位阶所蕴含的权威力量,被自然地引入到特定议题领域。

其三,高位推动意味着更广泛的政策动员及政策沟通网络的建立。在层级治理体系中,上级的“站台”本身就是一种高度的政治动员模式^⑧,它能够有效激活立体府际关系网络中的不同行动主体,“在最短的时间内将上级的意图和信号,传递到各领域各部门”^⑨。无论是垂直的上下级沟通,还是水平的同级政府联络以及跨部门协同,高强度的府际联结有利于提升不同治理主体间的信任基础并降低摩擦成本,进而形构大规模政策扩散所必需的政策沟通渠道及合作网络。

其四,高位推动意味着议事协调机构和资源统筹机制的形成。“中国公共政策具有层级性和多属性的特点”^⑩，“当多个部门对公共政策的认知出现分歧时,政策有效实施依赖于更高层政治力量或权威的介入”^⑪。在实践中,对于一些重大且复杂的决策部署,通常会采取党政联合或多部门联合的发

① Jones B. D., *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics: Attention, Choice, and Public Policy*, Chicago: University of Chicago Press, 1994, p. 72.

② 周雪光:《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学视角》,北京:生活·读书·新知三联书店,2017年,第152—156页。

③ 崔慧妹、周望:《如何引起重视:政府职能部门的注意力吸引行为》,《新视野》2021年第3期。

④ 吕德文:《中心工作与国家政策执行——基于F县农村税费改革过程的分析》,《中国行政管理》2012年第6期。

⑤ 徐岩、范娜娜、陈那波:《合法性承载:对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例》,《公共行政评论》2015年第2期。

⑥ 练宏:《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》2016年第4期。

⑦ Boushey G., *Policy Diffusion Dynamics in America*, New York: Cambridge University Press, 2010, p. 63.

⑧ 冯仕政:《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》2011年第1期。

⑨ 徐岩、范娜娜、陈那波:《合法性承载:对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例》,《公共行政评论》2015年第2期。

⑩ 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

⑪ 杨宏山:《情境与模式:中国政策执行的行动逻辑》,《学海》2016年第3期。

文形式进行“文件动员”，并通过“领导小组”或“联席会议制度”等工作方式推动其高效执行。“借助更高级别的权威将原本处于平行位置的各个成员部门粘合紧密从而完成结网工作，实际上就是把领导权威和成员单位的权责资源整合利用的过程。”^①简言之，高位推动有助于解决因条块分割导致的协同治理困境，为后续政策执行凝聚合力。

四、案例呈现：再思政策扩散模式异同及其生成机理

因果机制分析强调把原因和结果联系起来的中间过程^②。通过对典型案例扩散过程的追踪，可以有效衔接中国压力型体制的宏观制度情境与政策扩散的微观模式差异，“而要想追踪和回溯特定事件或现象，除了案例研究之外，我们几乎想不出更好的方法”^③。具言之，本文选取行政审批中心政策、特色小镇政策及“河长制”政策作为典型案例。案例选取首先考虑其代表性，三者有效覆盖了本土政策扩散的不同模式类型，为进一步的比较研究提供了可能。其次考虑案例的相似性，以便最大限度排除其他干扰因素对因果链条解释性的削弱。三个典型案例都是内涵清晰的单一主题政策创新，其累积采纳频率增长均已达到饱和状态，完成了实质性扩散过程。

（一）典型案例扩散过程追踪

1. 行政审批中心政策扩散过程。行政审批中心是地方政府推行的一站式、窗口式政务服务供给模式创新。就其扩散过程而言，20世纪90年代中后期，深圳、江门和金华等城市首先试水集成式行政审批中心建设，开启了行政审批制度改革的地方探索。2001年9月，国务院成立行政审批制度改革工作领导小组，并于当年10月印发《国务院批转关于行政审批制度改革工作实施意见的通知》，标志着该工作在中央层面得到正式确认。此后，历经十余年的漫长扩散期，行政审批中心政策逐步覆盖全国。

如图2所示，行政审批中心政策扩散曲线在整体上呈渐进的S型，可划分为初期缓慢增长、中期快速提升及后期趋缓饱和三个阶段。在政策萌芽期（1995—2000年），仅少数城市对该政策进行了大胆尝试，其累积采纳频率缓慢上升至7.3%；在中间发展期（2001—2004年），受中央层面开启行政审批制度改革工作的信号引导，诸多城市纷纷跟进采纳了该政策，其累积采纳频率快速增长至69.6%；在后期成熟期（2005—2015年），其累积采纳频率增速再次趋缓，并逐步增长至96.5%的饱和状态。

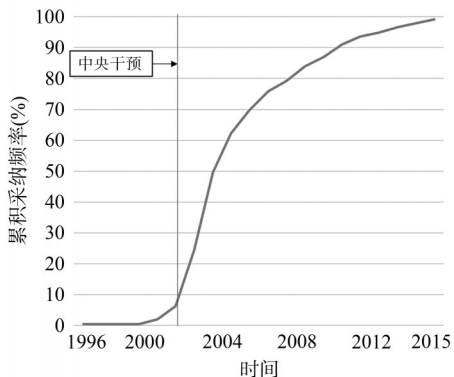


图2 行政审批中心政策扩散曲线(市际)
(资料来源:作者绘制。)

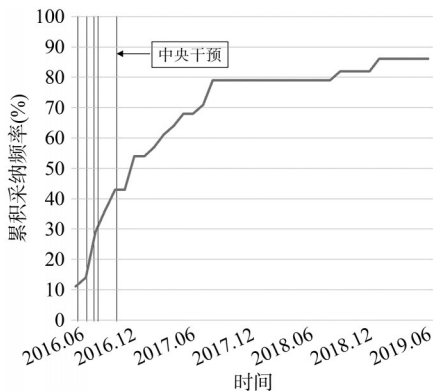


图3 特色小镇政策扩散曲线(省际)
(资料来源:作者绘制。)

① 刘军强、谢延会：《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究（2002—2012）》，《政治学研究》2015年第4期。

② 张长东：《社会科学中的因果机制：微观基础和过程追踪》，《公共管理评论》2018年第1期。

③ 刘骥、张玲、陈子恪：《社会科学为什么要找因果机制——一种打开黑箱、强调能动的方法论尝试》，《公共行政评论》2011年第4期。

2. 特色小镇政策扩散过程。特色小镇政策是浙江省推进新型城镇化建设的创新探索。就其扩散过程而言,2015年2月,《浙江省人民政府关于加快特色小镇规划建设的指导意见》的发布,标志着特色小镇政策源创新的正式确立。随后,该政策便受到中央领导的多次关注和批示。2016年7月和10月,住房和城乡建设部等三部委《关于开展特色小镇培育工作的通知》以及国家发展和改革委员会《关于加快美丽特色小(城)镇建设的指导意见》相继出台,实现了中央层面对特色小镇政策的正式吸纳。其后,在中央的系列决策部署和宣传引导下,其政策热度快速攀升,截至2018年9月,共有25个省级行政单位正式采纳了该政策,实现了特色小镇政策在全国范围的扩散过程。

如图3所示,特色小镇政策扩散曲线整体上呈非渐进式的R型,可划分为前期急剧爆发和后期趋缓饱和两个阶段。在前一阶段,伴随着中央层面对特色小镇政策的及时跟进及频繁干预,自2016年6月首个采纳者出现,特色小镇政策的省级累积采纳频率在短短一年半时间内急剧攀升至80%。此后两年间,其累积采纳频率增长进入稳定期,并在85.7%处趋近饱和。

3.“河长制”政策扩散过程。“河长制”是指由各级党政主要负责人担任辖区内河流“河长”的水环境治理策略创新,它源于无锡市应对太湖蓝藻危机的实践探索。就其扩散过程而言,2010年12月和2012年9月,江苏省水利厅及江苏省人民政府办公厅先后印发《关于建立“河长制”的实施办法》及《关于加强全省河道管理“河长制”工作的意见》,标志着“河长制”政策创新在江苏省级层面的正式创立。其后4年间,仅天津、浙江、福建、江西等少数7个省份采纳了该政策。2016年10月,中央全面深化改革领导小组审议通过《关于全面推行河长制的意见》,并在同年12月以中共中央办公厅、国务院办公厅联合发文的形式下发全国,“河长制”正式成为国家层面的治水新政。随后,在不足一年内,其余23个省级行政单位(港澳台除外)快速完成了该政策的采纳过程。

“河长制”政策扩散曲线整体上呈非渐进式的反R型(图4),可划分为前期缓慢增长和后期急剧爆发两个阶段。在前一阶段,自2013年1月首个采纳者出现后的近4年时间内,由于仅存在零星采纳现象,其累积采纳频率缓慢增长至23.3%。而在后一阶段,受到中央层面“高位推动”干预的显著影响,在2016年10月后的不足一年内,其累积采纳频率急剧攀升至100%。

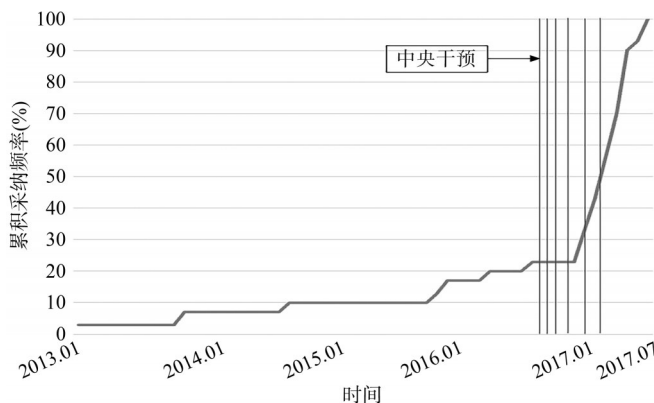


图4 河长制政策扩散曲线(省际)
(资料来源:作者绘制。)

(二)不同政策扩散模式的生成机理比较

综上所述,中国单一制政策扩散存在渐进扩散和非渐进扩散两类不同扩散模式,至少包含S型、R型和反R型三种政策扩散曲线(图5)。就数据分布规律而言,S型扩散曲线的数据频次分布高峰集中于中间位置且两端大致对称,符合正态分布规律;R型和反R型扩散曲线的数据频次分布高峰则分别向左侧或右侧偏移,表现出两端不对称的偏态分布特征。就过程特征而言,S型扩散曲线代表“初期

缓慢增长—中期快速提升—后期趋缓饱和”的三阶段渐进扩散过程,R型和反R型扩散曲线分别代表“初期急剧爆发—后期趋缓饱和”和“初期缓慢增长—后期急剧爆发”的两阶段非渐进扩散过程。

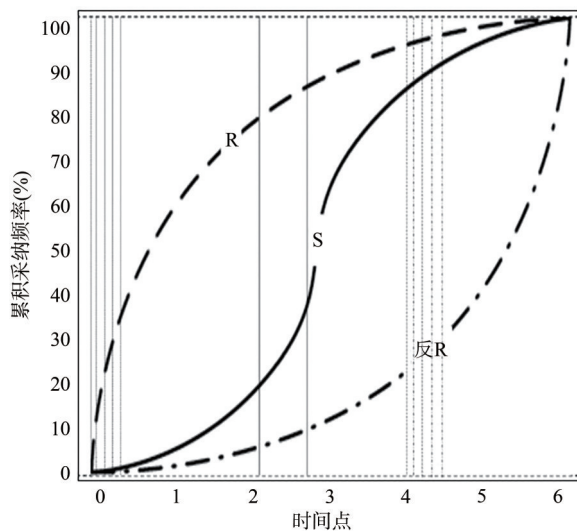


图5 “高位推动”策略差异与中国政策扩散模式类型比较
(资料来源:作者绘制。)

1. 相同点:高位推动、吸纳-辐射与政策扩散的高速增长阶段。“压力型体制实质上是一种行政激励和监督方式”^①,高位推动在引导地方注意力配置和提升政策采纳速率两个方面发挥叠加效应。一方面,压力型体制下的晋升激励及绩效考核监督机制,保证了府际注意力配置在方向上的一致性和内容上的同构性,提供了政策采纳议程设置所必需的注意力资源。另一方面,政策沟通网络的拓展以及统筹协调机制的建立,为大规模政策扩散提供了有效组织保障,“当高位推动所蕴涵的政治势能进入到公共政策时,下级官员的积极性很快就能被调动起来,进而诱发或催化政策变现过程”^②。

如上所示,三个典型案例所代表的不同政策扩散模式,在整体上存在以下相似之处:其一,其扩散路径均呈现出“地方首创—上级吸纳辐射—地方跟进采纳”的一般过程。其二,均存在一个累积采纳频率的快速增长期,且快速增长阶段的累积采纳率通常占据总体采纳率的一半以上,与此对应的扩散过程链条是“上级吸纳辐射”环节。其三,累积采纳频率的快速增长阶段均处于中央干预节点后的邻近区域,意味着高位推动在政策扩散中扮演着“发令枪”和“加速器”的双重角色。简言之,高位推动按下了中国政策扩散过程的“快进键”,触发了政策扩散加速效应,由此主导的“吸纳-辐射”过程,是诱致大规模政策扩散的决定性力量。

2. 不同点:高位推动策略的结构性差异及其政治势能强弱。政策扩散模式是扩散过程时空规模特征的宏观呈现,本质上它反映的是政策系统内部所有潜在采纳者政策采纳议程设置的响应速度和集中程度。细察三类典型政策扩散曲线不难看出,其累积采纳频率快速增长阶段在整个扩散过程中所处的位置及耗时长短,均存在显著差异。就其所处位置而言,在传统S型三阶段渐进扩散过程中,它处于中间环节,而在爆发式的R型及反R型两阶段扩散曲线中,则分别位于首端或末端。就快速增长阶段的耗时而言,以特色小镇政策及“河长制”政策为代表的非渐进模式,在此阶段的实际耗时约为1—2年,而在以行政审批中心政策为代表的渐进扩散模式中,此阶段耗时则长达4—5年。

① 钟开斌:《中国中央与地方关系基本判断:一项研究综述》,《上海行政学院学报》2009年第3期。

② 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》,《中国社会科学》2019年第4期。

对上述模式差异的阐释,仍需进一步回归于公共政策运行的本土化制度情境。高位推动作为府际注意力配置过程中的核心刺激物,能够有效约束府际注意力配置的宏观情境结构。“政策势能可以揭示某些公共政策执行力为何突然得以在某个时间段集中增强的原因和机制”^①,通过降低分析维度发现,不同政策扩散模式中的高位推动策略,在内容及结构方面存在细微差异,蕴含着高低不等的“政治势能”。从内容层面审视,高位推动所蕴含的政治势能是由干预主体的位阶及其附属形式决定的。“多委托代理理论将组织视为一个具有注意力分配功能的激励系统”^②,在政策运行过程中,“异质性的任务委托方有着迥然不同的权威地位差异和激励差异,围绕党委政府这个中心,权威地位朝着政府和职能部门方向不断弱化”^③。与此类似,依附于权力位阶的政治势能差异性还体现在,诸如作出指示或批示的领导人的层级、“红头文件”的签发形式^④、联席会议牵头部门的地位等方面。同时,上级干预内容的清晰程度及话语修辞,亦在不同程度上影响下级对政策指向及议题优先性的判断,因为“上级发布政策文件是一种重要政治安排而非随意之事,导入政策文本的特定政治话语,提示着其性质、深浅、取向及重要性”^⑤。

特色小镇政策获得了党和国家最高领导人的视察以及国务院总理的批示,其中央政策吸纳方案以多部委联合发文的形式印发,“河长制”中央政策吸纳方案获得了中央全面深化改革领导小组审议,并由中共中央办公厅、国务院办公厅联合发布。此外,二者均成立了中央层面的部际联席会议工作制度,亦均被写入国务院政府工作报告。相较而言,行政审批中心政策的中央政策吸纳方案,仅仅以国务院批转的形式对外发布。就政策内容而言,在特色小镇政策和“河长制”政策的中央吸纳方案中,分别存在“到2020年培育1000个左右特色小镇”及“到2018年年底全面建立河长制”的任务目标及刚性时间约束,而行政审批中心政策的中央部署方案,则仅存在诸如“健康有序”“积极稳妥”等模糊性软约束话语。当然,政治势能的总量,通常表现为高位推动“组合拳”的整体效能,一些次等级干预行为的积聚,亦可能积蓄出影响政策过程的巨大能量。

从结构层面审视,高位推动所蕴含的政治势能高低,受到干预行为频次及密集程度的影响。“中央推动力的有无和强弱,本质上反映出中央层面为了确保推广环节的可控性而作出的努力”^⑥,干预频次代表干预行为的数量,干预密度反映出干预行为在时间上的分布状况。如图5所示,高强度的密集干预通常能够在短时内集聚起强大的政治势能,进而诱致爆发式政策扩散,而低频次或分散化的中央干预则更可能诱致渐进式政策扩散。显然,在特色小镇政策与“河长制”政策的扩散过程中,中央干预均呈现出短时内密集介入的特点,只是受制于上级干预行为“进场”时间的早晚,呈现出前端爆发或后端爆发的不同过程特征;而行政审批中心政策扩散过程中的中央干预行为,则呈现出数量少且分布相对分散的特点。由此观之,不同高位推动策略所蕴含政治势能的结构差异,决定了政策扩散过程的“快进起点”和“快进倍数”,使得政策扩散过程呈现出不同的速度和规模特征。

五、结论及探讨

因果机制研究强调通过中观过程机制,阐释宏观制度背景对微观行为结果的诱致机理,准确识别出“政策运行的高位推动特征”与“差异化政策扩散模式”之间的中介过程,成为有效解释中国政策扩

① 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》,《中国社会科学》2019年第4期。

② 赖思攀:《强激励效应扩张:科层组织注意力分配与中国城市市政支出的“上下”竞争(1999—2010)》,《公共行政评论》2020年第1期。

③ 练宏:《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》2016年第4期。

④ 如党政联合发文、党委或政府独立发文、职能部门联合发文及职能部门单独发文等。

⑤ 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》,《中国社会科学》2019年第4期。

⑥ 周望:《如何“由点到面”?——“试点—推广”的发生机制与过程模式》,《中国行政管理》2016年第10期。

散模式生成机理的关键。依循注意力基础观的“情境—过程—结果”逻辑进路,本文建构了注意力驱动下的中国政策扩散分析框架,实现了对压力型体制下政策运行的高位推动情境特征、注意力配置驱动下的政策采纳议程设置与决策制定过程以及政策扩散模式结果三大逻辑环节的融通。

多案例比较研究结果发现,中国压力型体制下的政策扩散遵循“地方首创—上级吸纳辐射—地方跟进采纳”的一般过程,该过程在根本上受府际注意力配置机制驱动。为了在激烈的府际竞争中脱颖而出,地方层面会进行积极的创新政绩建构,以期将高层注意力吸引至特定的备选方案之上。高层注意力的纵向传递,诱导潜在采纳者注意力的再分配与聚合。由此触发的“吸纳-辐射”过程,成为大规模政策扩散的核心环节。由于不同高位推动策略所蕴含的政治势能存在结构性差异,导致地方政策采纳议程设置过程在响应速度和集中程度上表现殊异,最终呈现出渐进或爆发的不同政策扩散模式。

“政策扩散有其适用性边界,并不是有效的政策创新都适合扩散”^①,也并非所有地方政府都具备同等的政策采纳基础与采纳能力,在充分认识高位推动强激励效果的同时,亦应清醒地看到其潜在风险。当高位推动强度过大时,可能诱发“为采纳而采纳”的非理性行为。面对中央政策推广部署的时间压力和任务指标,即使存在诸如“因地制宜”“平稳有序”等指导性话语,地方政府仍会快马加鞭急速追赶,以避免掉队。此外,多重治理任务间的注意力争夺,使得原本紧张的地方注意力资源更加左右轴,导致一些政策推广及其后续执行难以取得预期效果。

本文对“高位推动”作用的强调,在一定程度上弱化了对地方政府能动作用的探讨,而事实上“压力体制下的地方政府……会在‘完美行政’和‘地方利益代表者’中进行相机修正”^②。政策扩散的根本目的,是通过政策源创新的知识外溢为采纳者赋能,在推动国家治理体系与治理能力现代化的实践进程中,既要科学把握高位推动的“强度”,规避政策推广的“一刀切”现象,又要着力增强地方跟进式创新的“效度”,遏制“一哄而上”式的悬浮式政策采纳趋向。后续研究需进一步加强对中国政策扩散过程中地方能动作用的关注,比较不同政策采纳模式对政策执行绩效的持续影响,并在此类研究中拓展地方注意力的观察维度及测量方法。

Higher-level Impetus, Attention Allocation and Policy Diffusion Patterns in China: A Comparative Case Study

Yang Zhi^{1,2} Cao Xianqiang^{1,2}

(1. School of Political Science and Public Administration, Shandong University,
Qingdao 266200, P.R.China;

2. Institute of State Governance, Shandong University, Jinan 250100, P.R.China)

Abstract: Policy diffusion patterns are intrinsically shaped by the institutional context. Prevailing studies have typically conceived policy diffusion as a process of incremental policy learning aimed at mitigating uncertainty, often depicted by the classic S-shaped diffusion curve to characterize its progressive nature.

Recent developments in certain Chinese local governance practices, however, have revealed a stark compression in the timespan of innovation diffusion, alongside an evident trend of explosive dissemination. This rapid and widespread diffusion process manifests a two-phased, non-incremental

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

② 贺东航、孔繁斌:《公共政策执行的中国经验》,《中国社会科学》2011年第5期。

pattern, characterized by R-shaped or inverse R-shaped diffusion curves. This research posits that the non-incremental diffusion pattern is redefining the landscape of China's policy diffusion and that a comprehensive understanding must integrate both incremental and non-incremental paradigms. To date, the systematic exploration of non-incremental diffusion phenomena within the Chinese context remains scant. Thus, this study aims to dissect the parallels and divergences between policy outbreaks and the traditional incremental diffusion model, seeking to unearth the underlying causes and dynamics of these disparate diffusion patterns.

Employing the "Attention-based View" methodology, which adheres to the "Situation-Process-Result" logic, this study proposes an analytical framework for China's policy diffusion trajectory, propelled by the allocation of attention. It contends that the process of policy outbreaks in China, typically following a route from "local-level innovative initiative" to "central government adoption and promotion", and then to "local-level adoption", is fundamentally driven by inter-governmental attention allocation. Within the Chinese context, "higher-level impetus" serves as the pivotal stimulus for marshaling local attention and functions as an inter-governmental attention allocation mechanism.

The study delineates the evolutionary path where the competitive construction of innovation performance captivates and retains elite attention on specific issues. The vertical transmission of this focused attention triggered by "higher-level impetus", catalyzes the reallocation and concentration of local attention, culminating in the intensive setting and decision-making processes for local policy adoption, thus completing a full cycle of policy outbreak. Functionally, higher-level impetus fortifies vertical constraints and incentives, bolsters the political legitimacy and salience of the originating innovation, widens the policy mobilization and communication network, and constructs essential coordination entities for consultation and resource allocation.

By examining the diffusion trajectories of three emblematic cases and through comparative cross-case analysis, the study illuminates the varied nature and structure of "higher-level impetus" strategies. Given their distinct "political potential", the promptness and focus of local policy adoption and agenda-setting exhibit considerable variability. In China, the central government's higher-level impetus effectively presses the "fast-forward button" on policy diffusion, inducing an "acceleration effect". The ensuing "adoption-promotion" dynamic, catalyzed by this impetus, serves as a pivotal agent for large-scale policy diffusion. Concurrently, the inherent structural differences in the "political potential" of various higher-level impetus strategies delineate the initiation and pace of this acceleration, ultimately yielding distinct policy diffusion patterns that are either incremental or non-incremental.

Keywords: Policy diffusion; Attention allocation; Higher-level impetus; Policy outbreak; Policy innovation

[责任编辑:丁培卫 孔令奇]