

“混合型”政策创新:我国地方政府政策创新的解释框架

——以J市“老楼加梯”为例

李辉 胡彬

摘要:近年来,以原创性和自主性的双重折衷为主要特征的“混合型”政策创新,成为我国地方政府政策创新的常见模式,系统阐释其内涵、情境、动因、策略,有助于丰富我国政策创新理论谱系。从情境来看,“混合型”政策创新源于创新风险与治理需求的结构性冲突、压力型体制下创新激励与问责风险的并行、相对沉寂的场域下创新信号的释放。创新绩效的竞争驱动、先行地区的示范效应、属地管理的职责归属、创新“收支”的综合考量,是“混合型”政策创新的动因。审慎学习与折衷式再生产是“混合型”政策创新的基本行动策略,具体包括:在回应百姓关切和上级政府要求基础上基于绩效预期的议题选取、基于创新突破的反复调研、基于风险把控的审慎评估、基于折衷变通的方案设计、基于由易到难的边试边行、基于亮点深挖的对标提炼。

关键词:“混合型”政策创新;政策创新;政策学习;“老楼加梯”

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2023.05.006

一、“混合型”政策创新:地方政府政策创新的常见模式

改革开放40多年来,地方政府的政策创新为经济发展和社会治理不断注入活力,并逐渐形成了多样性的政策创新模式。从原创性来看,既有基于本地探索的原始发明,也有基于异地经验的模仿复制。从自主性来看,既存在自上而下的强制驱动,也存在自下而上的自发行为。值得关注的是,在很多情况下,地方政府的政策创新在原创性和自主性两个方面都表现出一种混合性色彩。即,既非纯粹的原始发明,也非简单的模仿复制;既非完全意义上自上而下的强制驱动,也非完全意义上自下而上的自发行为。随着公共问题复杂性的提升,地方政府的创新压力也逐渐增强,这种“混合型”政策创新逐渐成为地方政府政策创新的常见模式。

在原创性维度上,学者们将发生在某一时间和地点的创新性政策被其他地点模仿的过程称为“政策转移”或“政策扩散”,强调一地的政策创新是其他地区政策创新扩散的结果^①。同时,学界还将某地采取了新政策的过程称为“政策创新”。秉持这一视角的学者认为,政策创新是该地主动学习并对学习所得加以适地化改造的结果。Marsh和Sharman认为,当决策者面临较为明显的社会问题时,会

基金项目:山东省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心项目、山东省社科规划重大项目“健全共建共治共享的社会治理制度和提升社会治理效能研究”(22AWJ35);国家社科基金一般项目“地方政府区域合作中纵向介入的控制权配置研究”(21BZX007)。

作者简介:李辉,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研究员(青岛 266237; lihui1257@163.com);胡彬(通讯作者),中国海洋大学国际事务与公共管理学院公共政策研究中心研究助理(青岛 266100; hb_1998@163.com)。

^① Hall P., “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 1993, 25(3), pp.275-296.

主动搜寻相关信息,有选择地学习并采纳其他政府的政策经验^①。也有观点认为,无论一个项目是否在其他时间和其他地点被采纳过,只要对某个地方而言是新的,就可以理解为政策创新^②。这一理解扩展了政策创新研究的概念范畴,也更能契合政策创新实践的多样性。从这一理解出发,政策创新既可以包含构建原创性理念、项目、方案的政策发明^③,也可以包含对其他时间和地点下产生的创新性政策理念、项目和方案的政策复制^④。值得注意的是,在大多数情况下,地方政府的政策创新更多处于原创性政策发明和完整性政策复制之间(见图1)。也就是说,原创与复制之间的折衷才更符合地方政府政策创新的常态。

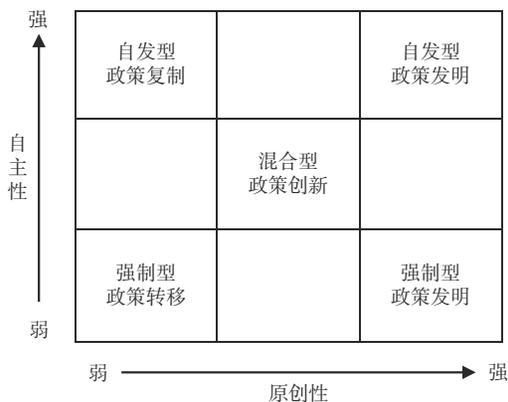


图1 “原创性—自主性”框架下政策创新的类型划分
(资料来源:作者绘制。)

在自主性维度上,Dolowitz和Marsh依据政策转移过程中政策接收地的自主性,将“政策转移”分为自愿型和强制型两种类型,并把“完全自愿”和“完全强制”之间的折衷称为“混合型”政策创新^⑤。但已有研究并未对“完全自愿”和“完全强制”之间的“混合型”政策创新进行专门研究,既没有针对这一折衷现象的情境和动因做深入解析,也没有对这一维度上的折衷现象可能产生的影响做进一步研究。在我国,上级政府(特别是中央政府)在政策创新过程中发挥着更为重要的作用。地方政府的政策模仿行为并非完全自主,而更多的是在上级政府的干预甚至主导下完成。“试点—认可—采纳”就是在上级政府干预下政策扩散的典型模式^⑥。学者们将这种上级政府主导的政策扩散过程称为“纵向政策扩散”,而将创新性政策从此地方直接扩散到彼地方的过程称为“横向政策扩散”^⑦。在此基础上笔者认为,横向政策扩散更强调采纳主体在政策采纳过程中的自发性,纵向政策扩散则更强调上级政府对政策采纳过程的强制性。为此,我们可以依据采纳主体的自主性将政策创新区分为自发型和强制型(见图1)。由于政策采纳的自主性不同,自发型和强制型的发生机制也应有所不同。

需要指出的是,在实践中,地方政府政策创新中的折衷现象,往往在原创性和自主性两个维度上同时发生。也就是说,很多情况下,地方政府的政策创新既在原创性方面表现为原创性发明和完整性

① Marsh D., Sharman J.C., “Policy Diffusion and Policy Transfer”, *Policy Studies*, 2009, 30(3), pp.269-288.

② Walker J. L., “The Diffusion of Innovations among the American States”, *The American Political Science Review*, 1969, 63(3), pp.880-899.

③ 保罗·A.萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超等译,北京:三联书店,2000年,第226页。

④ Stone D., “Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines”, *Politics*, 1999, 19(1), pp.51-59.

⑤ Dolowitz D., Marsh D., “Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, 1996, 44(2), pp.343-357.

⑥ 韩博天:《通过试验制定政策:中国独具特色的经验》,《当代中国史研究》2010年第3期。

⑦ 杨宏山、李娉:《中美公共政策扩散路径的比较分析》,《学海》2018年第5期。

复制之间的折衷,又在自主性方面表现为完全自愿型和完全强制型之间的折衷。我们可以将这种两个维度上同时出现的折衷现象称为“混合型”政策创新(见图1)。在原创性和自主性两个维度上折衷特质的影响下,“混合型”政策创新的发生机制也应当有所不同。从原创性和自主性两个维度出发对政策创新的类型加以区分,并专门研究两个维度上的折衷现象,有助于拓展政策创新的概念范畴,在属性分疏基础上更深入地探索多样性政策创新的发生机制。

从组织行为视角出发,任何组织或个人的行为都可以理解为主体基于特定情境、总体动机影响所作出的理性选择^①。那么,聚焦本研究的话题,一方面,是何种情境、何种动因促使地方政府在原创性和自主性两个维度上同时采用折衷行为,进而形成“混合型”政策创新的?另一方面,在“混合型”政策创新过程中,决策者是如何根据情境和动因作出复制、模仿、混合、启发等理性选择的?同时,地方政府在原创性和自主性两个维度上的折衷行为是否存在互动关系?围绕这些问题依然存在较大的解释和建构空间。基于此,本文在类型分析基础上,将地方政府政策创新在原创性和自主性两个维度上的折衷表现称为“混合型”政策创新,尝试围绕情境、动因及其行动策略开展研究,力求为指导“混合型”政策创新提供理论依据,也为与西方政策理论的对话提出更有解释力的概念框架。

二、案例选取与研究设计

由于此前专门针对“混合型”政策创新的研究成果不多,对于“混合型”政策创新的情境、动因及策略等问题尚缺少系统探究。因此,本文采用案例研究方法,探讨“混合型”政策创新的情境、动因、策略等问题。

(一)案例选取

本文以J市“老楼加梯”项目为案例,主要基于以下方面的考虑:(1)案例的典型性。“老楼加梯”是近年来地方政府政策创新的热点议题。从原创性来看,J市既借鉴了先行城市“老楼加梯”政策的基本框架,又在具体操作中对成本分摊、审批流程、意见整合原则等政策内容进行了“再创新”,符合原创与复制之间的折衷。从自主性来看,在J市“老楼加梯”项目的推行过程中,既有创新争优绩效考核的激励作用和“老楼加梯”试点城市的任务驱动,也在议题选取、方案制定、实施过程等方面体现了政策创新主体的自主性,符合强制性和自发性之间的折衷。(2)资料的可获得性。课题组自2017年起连续参与J市创新争优绩效考核,对J市绩效考核的机制、治理创新的氛围等有比较深入系统的了解。同时,课题组于2019—2022年,围绕J市“老楼加梯”项目开展了跟踪调研,与J市房管局分管领导、工作人员进行多轮访谈和座谈,对J市“老楼加梯”政策创新过程有着深入的认知和思考,掌握了丰富的一手资料。

(二)资料收集

本文尽量采用多途径的资料收集方式(见表1),以一手资料为主、二手资料为补充,并力求通过多种证据来源共同构成“证据三角形”^②。其中,一手资料来源于2019—2021年J市“老楼加梯”项目的调研,具体包括半结构化访谈资料,参与式观察资料,报告会、座谈会等会议资料。除了一手资料外,本文还收集了丰富的二手资料,包括J市“老楼加梯”政策实施的有关文件、网络新闻报道资料以及部门内部资料。

(三)案例过程

早在2013年,J市某大学家属区住户就曾向学校及房管局反映过“老年人上下楼不便”的问题,并提出了加装电梯的要求。但由于增设电梯工程量大、程序复杂且缺乏成熟的经验借鉴而最终被搁置。2015年,国务院出台《关于进一步发挥住宅专项维修资金在老旧小区和电梯更新改造中支持作用的通知》。在中央政府支持下,全国各地纷纷加大了“老楼加梯”项目的推进力度,并选取典型城市作为试

① 李辉:《理性选择与认知差异:运动模式下基层政策执行的变与不变——基于专项行动的多案例研究》,《中国行政管理》2021年第9期。

② 罗伯特·K.殷:《案例研究:设计与方法》,周海涛、史少杰译,重庆:重庆大学出版社,2010年,第143页。

点。2017年10月,J市政府办公厅先后颁布《既有住宅增设电梯办法(试行)》和《既有住宅增设电梯有关手续办理导则》,并督促J市房管局尽快落实电梯加装的具体事宜。

表1 资料来源及类型表

资料类型	资料来源	资料构成及编码
一手资料	深度访谈资料(A)	房管局(Aa):分管副局长(Aa ₁)、相关处室负责人(Aa ₂₋₁ -Aa ₂₋₂)、工作人员(Aa ₃₋₁ -Aa ₃₋₂)
		街道办事处(Ab):分管副书记(Ab ₁)、工作人员(Ab ₂₋₁ -Ab ₂₋₂)
		居委会(Ac):老楼所在社区居委会主任(Ac ₁₋₁ -Ac ₁₋₂)、社区居委会成员(Ac ₂₋₁ -Ac ₂₋₂)
		老楼居民(Ad):低楼层居民(Ad ₁₋₁ -Ad ₁₋₁₀)、高楼层居民(Ad ₂₋₁ -Ad ₂₋₁₀)
	参与式观察(B)	政府创新奖评选(Ba)
	政府文件档案(C)	内部资料(Ca ₁ -Ca _N)、领导批示(Cb ₁ -Cb _N)
二手资料	政府官网数据资料(D)	政府官方网站公布的数据(Da ₁ -Da _N)、文件(Db ₁ -Db _N)
	网络资料(E)	新闻媒体相关报道材料(Ea ₁ -Ea _N)

资料来源:作者自制。

2018年的政府工作报告明确提出,要“有序推进‘城中村’、老旧小区改造,完善配套设施,鼓励有条件的加装电梯”^①。2018年5月,J市房管局先后赴上海、广州等城市学习“老楼加梯”政策的推进思路、具体做法和典型经验。其间,J市房管局多次召开内部交流会,共同学习所收集的政策方案及相关文本资料。2018年6月,J市房管局深入街道、社区等基层单位,组织多轮民意调查,摸清群众意愿,并与事项审批等有关部门开展座谈。

结合实际情况和学习所得,J市房管局对“老楼加梯”提出了一系列创新举措。一是改革资金补贴方式。“按照‘先建后补’的原则,将补贴标准详细量化至楼层,七层住宅到四层住宅每部电梯分别补贴二十二万元到十八万元不等,每降低一层住宅减少两万元。”二是简化审批流程与办理手续。提出了“取消占用土地、补缴市政基础设施配套费和行政事业收费”“将加梯所需的规划和施工许可更改为规划和施工备案”“将原有独立进行的消防设计审查纳入施工图中统一审查”等三项创新举措。2018年9月,J市房管局再度更新《既有住宅增设电梯有关手续办理导则》,推出了“委托代办制”、完善项目报备环节等改革措施,实现了从“六张表格、十几个章”到“业主跑腿一两次”的转变。三是创新议事协商规则。2018年10月,房管局将工作重心瞄准“不同楼层住户间的意见协商”。为防范化解居民间的矛盾纠纷问题,J市房管局创新议事原则,将“2/3的多数同意原则”调整为“100%不反对原则”。

通过一系列探索性尝试和创新性举措,J市“老楼加梯”项目闯过了“好事难办”的“难关”、践行了“群众利益无小事”理念、打造了“把好事办好”的样板工程。不仅得到了省、市领导的高度认可,还在S省住建厅的支持下总结出了“J市经验”,宣传、推广至全国范围。2020年,J市更新了《既有住宅增设电梯办法》,对增设电梯业主表决规则作出调整。新办法规定,“既有住宅增设电梯的,应当由该单元房屋专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上的业主参与表决,并经参与表决专有部分面积占比四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主书面签署同意意见”。

三、模糊—冲突:地方政府“混合型”政策创新的三重情境

拉斯韦尔指出,对于政策过程而言,政策问题及解决办法总是出现于特定情境之中,因此,要理解

^① 李克强:《政府工作报告——2018年3月5日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》, <https://www.gov.cn/zhuanti/2018lh/2018zfgzbg/zfgzbg.htm>, 访问日期:2023年7月4日。

政府的政策行为同样需要考察其所处的政策情境^①。研究发现,J市房管局所面临的创新情境具有鲜明的“模糊—冲突”色彩,具体表现为创新风险与治理需求的结构性冲突、压力型体制下创新激励与问责风险并行、相对沉寂的场域下创新信号的释放(见表2)。

表2 “混合型”政策创新三重情境的核心概念与典型例证

聚合维度	主要概念	典型例证
一般性情境	治理需求	Da ₁ :从2011年到2017年,全国60岁以上的老年人由1.78亿增加到2.41亿,老年人口的比重由13.3%增至17.3%。人口老龄化对老旧小区适老化改造提出了迫切要求。 Ea ₂ :近年来,作为老旧小区适老化改造的重要措施,“老楼加梯”备受社会关注。2018年以来,“加装电梯”三次写入政府工作报告。 Ea ₉₋₃₅ :2012年至2016年,J市媒体先后报道20余起因小区设施老旧、楼道失修等原因造成老年人受伤的事件,引发社会各界对老旧小区加装电梯的关注。
	创新风险	Ea ₄ :广州市某小区一楼一名业主因不同意加装电梯,将一辆即将报废的小汽车装满石头开进施工现场阻挠施工,并让年迈的父母坐在施工现场,迫使工程停止,险些引发“民转刑”事件。 Aa ₁ :“老楼加梯”是好事情,可要是办不好,反而会引来民众的不满,那可就变成坏事了……北京、广州这些城市在施工过程中都引发了一些涉及社会纠纷、邻里冲突的事件,这给我们敲响了警钟。
体制性情境	创新激励	Aa ₁ :市里一开会就表扬创新,一派任务就鼓励创新。我们局里在开会布置任务的时候,也是常常鼓励各单位要积极创新,并将“创新”列入了年终考核的标准体系。 Aa ₂₋₁ :市里创新奖的评选给了我们极大的鼓舞……这两年局里积极参与创新奖的评选,把创新作为一个重要的工作目标。
	问责风险	Aa ₁ :创新是好事儿,但要时刻警惕“踩雷”风险,一旦创新过程中出现失误,捅了“篓子”,那是要被问责的。 Aa ₂₋₁ :省里对民生领域的工作一直高度重视。前几年有部门也要创设一项民生工程,但是因为对这个事缺乏经验、考虑不周到,引发了利益相关方的冲突,被告到了省里。省里第二天下来调查,接着就对这个部门进行了通报批评。
地方性情境	创新信号释放	Ba:自2016年起,J市开始组织“政府创新奖”评选。在政府创新奖的激励下,各市直单位、政府部门结合本部门工作内容和特点,积极开展社会治理创新。 Aa ₃₋₁ :近几年,特别是市里创新奖设立这三年来,局里的领导更重视创新了,我们也更敢创新了。
	沉寂场域	Da ₂ :从历年中国地方政府创新奖入围数量来看,S省的创新奖入围数量远低于浙江、广东、江苏等省份。 Ea ₁ :安于现状、缺乏创新是我们与其他城市存在发展差距的根源。 Ea ₂ :S省的创新发展滞后,根源在于官员缺乏创新意识,过于保守。

资料来源:作者自制。

(一)一般情境:创新风险与治理需求的结构性冲突

与私人组织相比,公共组织的政治性、权威性以及公共事务的复杂性,决定了公共领域创新行为的结果不确定性更强,创新风险更复杂。出于降低创新成本、规避创新风险等目的,地方政府通常对原发性政策创新保持一定程度的谨慎。在本案例中,随着社会老龄化的加剧,老旧小区居民楼加装电梯的需求尤为迫切。但另一方面,北上广等一线城市纷纷进行了“老楼加梯”的实践探索,却遭遇了经费筹措难、行政审批难、利益协调难等问题。特别是高楼层和低楼层住户利益协调难的问题,导致一些城市“老楼加梯”的探索从“方便群众出行”的良好初衷,变成了“遭遇低楼层住户强烈反对”甚至“引发社会风险”的治理问题。一方面是对公共领域创新不确定性及其风险的审慎,另一方面是回应现实问题的迫切要求,创新风险和治理需求间的结构性冲突,倒逼地方政府作出谨慎研判和审慎权衡。

(二)体制性情境:压力型体制下创新激励与问责风险并行

在压力型体制下,地方政府实际面临着创新激励与问责风险的双重压力,既要为争取上级政府的

① Lasswell H. D., “The Emerging Conception of the Policy Sciences”, *Policy Sciences*, 1970, 1(1), pp.3-14.

奖励而积极作为,同时也要为避免问责而有所作为^①。近年来,地方政府的政策创新逐渐成为地方治理的“常规性”动作,各地针对政策创新的激励力度也呈现出逐渐加大的趋势。自2016年起,J市不仅将“创新”纳入各单位年终考核的标准体系之中,还将创新绩效与各单位的年终奖金、岗位晋升直接挂钩,极大地激发了各单位政策创新的热情,起到了“加温加压”和“驱动前进”的创新激励作用。但另一方面,各地高频高压的追责问责态势也让地方政府领导对“大刀阔斧”式的政策创新“望而却步”。随着国家治理现代化的持续推进,“有权必有责、有责要担当、失责必追究”成为干部队伍管理的基本原则。为了避免在创新过程中“踩雷”“捅娄子”,一些地方和部门转而采取一种“更为稳妥”的创新策略。创新激励与问责风险并行的情境,使得地方政府必须在“求新”和“求稳”之间寻求平衡。

(三)地方性情境:相对沉寂的场域下创新信号的释放

在我国,地区间发展水平、文化环境和创新意识不同,决定了地方政府的治理场域和创新水平的差异。尽管J市所在省份在全国GDP排名中位居第3名,但2011—2015年其地方政府创新奖入围的数量和比例却明显落后。这是因为,在相对沉寂的治理场域下,一些干部秉持“求稳”心态,对政策创新重视不足。2016年,J市开展的创新争优绩效考核工作,给沉寂的场域释放了创新信号,各市直单位和部门的创新积极性明显增强。但组织文化和氛围的转变需要一个过程,沉寂场域下“求稳”心态的路径依赖依然存在。在这种情境下,既响应组织的创新要求、又能保持相对稳定的“稳中求变”,就成为地方政府的一种策略性选择。

四、利弊权衡:地方政府“混合型”政策创新的直接动因

任何行动均是行为主体基于自身利弊权衡而作出的理性选择。资料编码发现,创新绩效的竞争驱动、先行地区的示范效应、地方治理的现实诉求和创新“收支”的综合考量,是地方政府采取“混合型”政策创新的直接动因(见表3)。

表3 “混合型”政策创新直接动因的核心概念与典型例证

核心概念	典型例证
创新绩效的竞争驱动	A _{a1} :近几年,市直各单位、区县都在积极探索创新,项目选题越来越新、创新力度越来越大。 A _{a3-2} :必须创新呀!大家都争着创新,你不创新不就被落下了?我们现在不光要把任务完成好,还要把任务完成得又新又好,更要比“别人”完成得更新更好。
先行地区的示范效应	A _{a1} :综合各地既有多层住宅加电梯的试点来看,上海、广州、福州这些城市走在全国前列。特别是上海,“老楼加梯”的项目模式已经非常成熟。 A _{a2-1} :《人民日报》报道的天津市“老楼加梯”项目,在全国起到了较强的引领作用。
地方治理的现实诉求	A _{c1} :很多高层的住户,特别是老年人群体来居委会找了好多次,就是咨询加装电梯的问题。有半年的时间,老年人上下楼时伤着、摔着都五六起了,我们看着这个情况也是真着急啊。 A _{d2-3} :住七楼住了快三十年了,现在岁数大了,上下楼真成了个麻烦事了。小区里我们这岁数的人很多,没电梯那会,大家一两个礼拜才下来一趟。 C _{b1} :市委书记就市民来信中关于小区内“老楼加梯”的推进工作停滞情况作出批示,提出要“加快推动力度”。
创新“收支”的综合考量	A _{a1} :这需要通盘考虑。当时局里多次开会,反复讨论这个问题,一直没敲定方案的一个很重要的原因就是,太冒进,怕激化邻里矛盾,怕引发群众不满;太保守,又怕创新效果不理想。 A _{a3-1} :能感觉到,局里一直挺矛盾、挺纠结的,一方面群众的需求就摆在那里,另一方面真怕万一哪一步没走稳就“好事变坏事”了。当时,处里有很多挺大胆的创新设想,但是相对应的风险也高,权衡之下最后还是放弃了。

资料来源:作者自制。

^① 赵静、陈玲、薛澜:《地方政府的角色原型、利益选择和行为差异——一项基于政策过程研究的地方政府理论》,《管理世界》2013年第2期。

(一)创新绩效的竞争驱动

我国公共政策活动中广泛存在着“标杆看齐”的竞争机制,这种竞争机制是政府在地区或部门之间的绩效竞争^①。实践中,作为公共政策创新主体的地方政府或部门,同样需要克服来自同级政府的竞争压力,以求在创新竞争中脱颖而出^②。2016年以来,政府创新奖的设立掀起了J市改革创新的热潮,激发了各市直机关、政府部门的创新积极性。为了能够在绩效考评中排名靠前,各市直机关、政府部门积极开展社会治理创新,力争比同级竞争者“创得更新”。同侪间开展制度创新的竞争压力以及寻求上级认可的政治期待,强化了地方政府的创新意愿。

(二)先行地区的示范效应

树立标杆、学习典型是我国政治生活中的常见现象,由此也形成了一种独特的治理机制,即典型治理^③。在政策创新过程中,这种先进地区的示范效应是地方政府进行政策学习和政策采纳的重要驱动力量。J市之所以选择上海、广州等城市作为学习对象,是因为这些城市的“加梯经验”曾获得中央认可或者国家级媒体的宣传推广。J市房管局通过考察学习,一方面带回来这些城市关于“老楼加梯”政策的典型做法和创新经验,为自身的政策制定和方案规划提供了有益借鉴;另一方面,更加充分地了解到“老楼加梯”政策实施过程中可能遇到的执行梗阻与潜在的社会风险,有助于减少政策创新的成本和不确定性。

(三)属地管理的职责归属

回应地方治理的现实诉求,是地方政府的职责所在,也是地方政府政策创新的出发点与落脚点^④。有学者指出,属地管理的制度安排要求地方政府及有关部门应不断调适政策,以满足地方治理过程中的实际需要^⑤。优化居民的居住环境是J市房管局的职责所在。小区规划落后、配套设施不足、服务水平低下等问题,严重制约着居民幸福感和获得感的提升,为这些群体改善出行环境迫在眉睫。并且,居住在老旧住宅中的居民年纪不断增长,多层老楼无电梯便严重影响了老年群体的出行和生活便利指数。老楼居民的迫切需要,进一步坚定了J市房管局推进加梯项目的决心。地方治理的现实诉求也要求地方政府避免“一刀切”地推行政策创新,而要“因地制宜”,探索出具有本地特色、符合居民需要的政策方案。

(四)创新“收支”的综合考量

创新收益率,即创新的收益与成本的计算,直接影响着地方政府创新项目的落地和持续化^⑥。在创新过程中,地方政府通常会对创新方案进行“成本—收益”分析与风险判断^⑦。只有当预期收益高于预期成本时,该项政策创新才会启动。对于J市房管局而言,“老楼加梯”是一项新的探索和尝试。为此,在项目正式确定前,房管局对项目的收益和成本进行反复衡量。从收益来看,项目的开展符合政府创新奖的评选要求,且有效回应了老楼居民渴望加装电梯的现实需要,具有较好的项目前景。从成本来看,有了上海、广州等地的先行经验,能够预判并规避很多潜在问题,降低了自主探索的不确定性和风险。

① 王浦劬、赖先进:《中国公共政策扩散的模式与机制分析》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2013年第6期。

② Zhang Y. L., Zhu X. F., “The Moderating Role of Top-Down Supports in Horizontal Innovation Diffusion”, *Public Administration Review*, 2020, 80(2), pp.209-221.

③ 刘兴成:《典型化:中国政策创新扩散的逻辑与机制》,《学习与实践》2022年第6期。

④ 何增科:《地方治理创新与地方治理现代化——以广东省为例》,《公共管理学报》2017年第2期。

⑤ 颜昌武、许丹敏:《基层治理中的属地管理:守土有责还是甩锅推责?》,《公共管理与政策评论》2021年第2期。

⑥ 郁建兴、黄亮:《当代中国地方政府创新的动力:基于制度变迁理论的分析框架》,《学术月刊》2017年第2期。

⑦ 许丹:《中国农村公共文化服务制度创新动力分析——基于理性选择制度主义的考察》,《行政论坛》2021年第2期。

五、审慎学习与折衷式再生产:地方政府“混合型”政策创新的行动策略

从概念出发,本文提出的“混合型”政策创新,意指政策创新在原创性和自主性两个维度上的双重折衷。但具体而言,这种双重折衷是“如何行动”的呢?以J市“老楼加梯”的案例资料为基础,可以将地方政府“混合型”政策创新的行动逻辑归纳为审慎学习和折衷式再生产。具体包括:在回应百姓关切和上级政府要求基础上基于绩效预期的议题选取、基于创新突破的反复调研、基于风险把控的审慎评估、基于折衷变通的方案设计、基于由易到难的边试边行、基于亮点深挖的对标提炼(见表4)。

表4 “混合型”政策创新行动逻辑的核心概念与典型例证

聚合维度	主要概念	典型例证
审慎学习	在回应百姓关切和上级政府要求基础上基于绩效预期的议题选取	Aa ₂₋₁ :春节后一上班,局里就开会总结了上一年度创新争优绩效考评的整体情况,特别是我局的排名情况、经验以及不足。明确提出,要尽快敲定新一年度创新争优绩效考评的选题。当然,局里也明确提出选题的几个原则:一是结合省、市两级督办重点任务;二是紧扣老百姓关注的民生问题;三是务必体现创新性和工作亮点。 Aa ₂₋₂ :结合2017、2018年省市两级有关“老楼加梯”试点工作的部署,经过反复论证,局里认为“老楼加梯”是今年最有可能获奖的创新选题。
	基于创新突破的反复调研	Aa ₁ :局里前后多次组织人员赴上海、广州等“标兵城市”调研学习。 Aa ₂₋₁ :每次调研回来大家都汇报一下自己的学习收获,特别是要谈谈这些城市的做法还存在哪些不足,我们可以作出哪些改进,从而发掘出我们自己的创新亮点。
	基于风险把控的审慎评估	Aa ₂₋₁ :之前,一些城市在加装电梯过程中引发了群众不满,这让我们不得不防。所以,当时一致认为,这事不能推得太急。当然,我们也不能推得太慢,如果年底完不成任务,一样也会被上级问责。 Aa ₂₋₂ :每一步工作什么时间开展、如何开展,都是要经过深思熟虑的……特别是在制定实施计划的时候,都要邀请技术部门、专家学者一起来讨论研究。
折衷式再生产	基于折衷变通的方案设计	Aa ₂₋₂ :关于成本分摊的问题,省里文件规定按加梯总造价的40%进行补贴,而我们改革了具体的资金补贴方式,将“按比例补贴”突破为“按楼层补贴”,且采取先建后补的原则,既节省了电梯造价的评估时间,又降低了加装成本……针对高楼层与低楼层住户意见不统一的问题,北上广等先发城市多采取“2/3同意”即加装电梯的议事原则,这恰恰是老楼加梯中引发矛盾冲突和事件的重要原因。为避免新的矛盾产生,我们创新了议事原则,将“2/3同意”的多数原则突破为“100%不反对”。
	基于由易到难的边试边行	Aa ₂₋₁ :S大学职工宿舍8号楼紧邻街道,一、二层是商铺,可以避免低楼层住户反对的问题。作为单位家属区,邻里之间较为熟悉,有利于利益协调,且该栋楼多为本校退休教职工,对加装成本不太敏感。于是我们决定从S大学家属区8号楼开始尝试,慢慢推广至整个家属区。 Aa ₂₋₂ :当时,在大学职工宿舍获得成功经验后,就着手于向司法局、河务局、交警支队等单位制社区推广。但是,当单位制社区的经验推广至其他非单位制社区的时候,还是会面临着很多困难,但这不外乎就是要做好群众工作,在干中试、在试中干。
	基于亮点深挖的对标提炼	Aa ₂₋₁ :后来,局里对“老楼加梯”工作进行了总结凝练,形成了一套“老楼加梯”的“J市经验”。不仅获得了省市领导的批示,也在全省范围进行了推广。 Ca ₂ :截至2021年底,已有十余个省市与J市政府联系调研事宜,准备前往J市考察、学习“老楼加梯”的先进做法。

资料来源:作者自制。

(一)审慎学习

审慎学习是地方政府开展“混合型”政策创新的主要策略之一,涵括在回应百姓关切和上级政府要求基础上基于创新绩效的议题选取、基于创新突破的反复调研和基于创新安全的审慎评估等具体操作。这一策略的价值在于明确政策创新的目标以及有针对性地汲取、累积政策知识,为创新方案的

设计和实施奠定坚实基础。

1. 在回应百姓关切和上级政府要求基础上,基于绩效预期进行议题选取。通常认为,地方政府政策创新的动机源于对治理需求的回应,创新议题的选取也应以治理需求为出发点和归宿。在本案例中,“混合型”政策创新的议题选取,在回应“老百姓关注的民生问题”和“省、市两级督办的重点任务”的同时,创新绩效预期也是其一个重要出发点。也就是说,选择哪一个议题来进行创新,地方政府在回应百姓关切和上级政府要求的同时,也会把年终创新绩效考核中胜出概率的研判,作为一个重要的考虑因素。

2. 基于创新突破的反复调研。考察学习是我国政治行政实践中的一种常见制度,也是地方政府增进自身治理能力、获得政策制定线索的一种常用手段^①。但值得注意的是,在“混合型”政策创新中,调研学习的出发点并不完全是学习先进地区的经验,更是要在先进地区已有经验基础上寻找局限性和不足,以实现本地政策创新的新突破。在本案例中,在方案拟定前,J市房管局多次组织赴外地调研活动,前往上海、广州等先行城市“取经学习”。每次调研结束后,J市房管局均会组织召开学习分享会,在学习借鉴经验的同时,注重发现“创新突破点”。

3. 基于风险把控的审慎评估。对于地方政府而言,任何一项政策的出台都需要经过严格论证和反复确认^②。只有运用科学预测,对方案执行结果及其影响作出准确评估,才有可能制定出正确的政策,避免决策失误^③。为了尽可能地降低政策创新的风险,J市房管局先后多次组织政府技术部门、省内外相关领域专家学者,依据政府创新目标与能力、利益相关者的诉求、创新的成本与风险以及创新环境的稳定性等评价指标,对政策方案的有效性、合法性、可行性及公平性作出综合分析 with 评估。

(二) 折衷式再生产

折衷式再生产是地方政府在审慎学习的基础上,通过折衷变通、渐进实施、对标提炼等举措实现创新方案落地的过程。这一过程不仅实现了外部经验与本地现实的有效衔接,还实现了从政策方案到治理绩效的“关键一跃”。

1. 基于折衷变通的方案设计。尽管很多城市已经相继形成了较为成熟的“加梯方案”,但是J市房管局在引进“老楼加梯”项目时,并没有直接“照搬照抄”,而是根据政策环境与实际情况作出了折衷改进与调适变通。以议事原则的调整为例,先行城市主要采取两种做法:第一种做法坚持少数服从多数原则,“三分之二同意”即可加装电梯。这种做法易于操作,但容易引发低楼层住户的反对。第二种做法是“百分之百同意”方可加装电梯。这种做法极大地尊重了低楼层住户的自主权,但由于“百分之百同意”很难达成,导致“老楼加梯”的进程一拖再拖。在对两种议事原则进行综合权衡和研判的基础上,J市采取折衷变通的做法,将加装电梯的议事原则确定为“百分之百不反对”。

2. 基于由易到难的边试边行。公共政策并非一经制定就不可动摇,它总是在实践中不断地被修正,每次修正都是对现行政策作出的局部、边际性的调适^④。“先试点,后推广”是我国改革创新中普遍采用的方法,旨在通过小范围的政策试验检视政策效果,发现政策问题并加以修改完善。在出台“老楼加梯”实施办法后,J市房管局秉持“由易到难”的实施原则,选取S大学职工宿舍等具有较强加装电梯意愿的单位制社区作为先行试点。从大学职工宿舍推广至司法局、河务局、交警支队等单位制社区,再到在非单位制社区全面铺开,J市房管局不断从实践中汲取经验和总结不足,并对政策方案进行修正,极大地增强了创新方案与创新环境、治理现实的匹配度。

3. 基于亮点深挖的对标提炼。地方政府政策创新的最终目标,通常不仅仅局限于回应地方治理

① 杨志、魏妹:《政府考察学习如何影响政策扩散?——以县级融媒体中心政策为例》,《公共行政评论》2020年第5期。

② 李辉:《理性选择与认知差异:运动模式下基层政策执行的变与不变——基于专项行动的多案例研究》,《中国行政管理》2021年第9期。

③ 陈振明:《政策科学——公共政策分析导论》,北京:中国人民大学出版社,2003年,第223页。

④ Lindblom C. E., “The Science of ‘Muddling Through’”, *Public Administration Review*, 1959, 19(2), pp.79-88.

的需求,还在于对外特别是对上强调其创新方案的“独特性”和“首创性”^①。所以,在很多情况下,一定程度的“修辞”和“包装”也成为地方政府政策创新的“最后一公里”。灵活运用政策语言和政策符号的对标提炼,一方面能够使上级政府更加清晰地识别出地方政策工作的“创新亮点”,有利于政策吸纳和褒奖;另一方面也能够形成系统化的政策知识,便于宣传推广。在S省住房和城乡建设厅的支持下,J市房管局对推行“老楼加梯”的过程和具体方法进行凝练,形成了“老楼加梯”的“J市经验”。J市“老楼加梯”的典型做法,不仅在省内树立了“标杆”,还在全国范围得到了广泛推广。

六、结论与讨论

本文提出了“混合型”政策创新概念,并系统阐释了“混合型”政策创新的情境、动因及其行动策略,为解释我国地方政府政策创新提供了一个新的解释框架(见图2)。

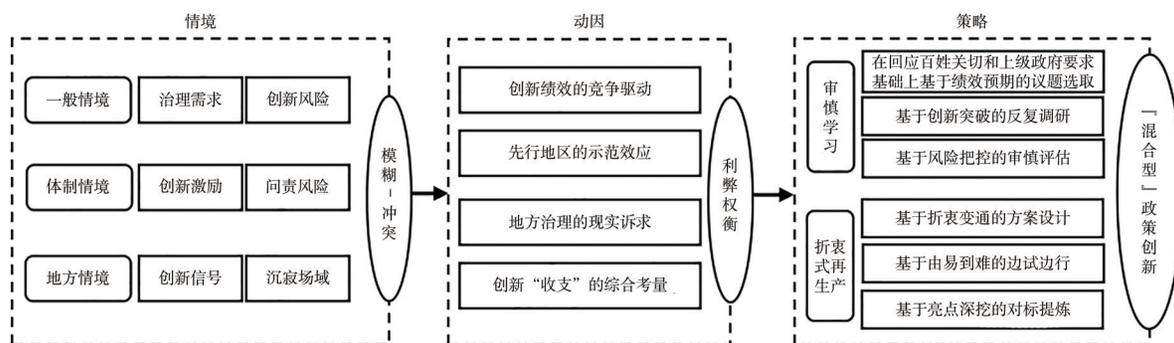


图2 “混合型”政策创新的情境、动因、策略
(资料来源:作者绘制。)

研究发现,“混合型”政策创新不仅在原创性和自主性两个维度上表现出双重折衷的特点,也在情境、动因和策略方面表现出鲜明的特点。第一,在情境方面,“混合型”政策创新与“模糊—冲突”的创新情境密切相关。创新风险与治理需求的结构冲突、压力型体制下创新激励与问责风险并行、沉寂场域下创新信号的释放,要求地方政府既要回应治理需求又要追求创新绩效,同时还要避免创新风险。在此情境下,原创性和自主性两个维度上的折衷成了地方政府政策创新的策略性选择。第二,在动机方面,“混合型”政策创新是地方政府“利弊权衡”后作出的理性选择。创新绩效的竞争驱动、先行地区的示范效应、地方治理的现实诉求、创新“收支”的综合考量,共同构成地方政府“混合型”政策创新的动因。第三,在行动方面,“混合型”政策创新以审慎学习与折衷式再生产为基本策略。具体包括,在回应百姓关切和上级政府要求基础上基于绩效预期的议题选取、基于创新突破的反复调研、基于风险把控的审慎评估、基于折衷变通的方案设计、基于由易到难的边试边行、基于亮点深挖的对标提炼。

在上述研究发现的启发下,我们还可以围绕“混合型”政策创新开展一些延伸的讨论。

第一,可以将“混合型”政策创新理解为“特定框架下的有限自主性”。自上而下的创新考核机制、问责风险管控、属地职责归属、创新场域和氛围为“混合型”政策创新奠定了基本框架,但在议题选取、创新方案、实施过程等方面为地方政府预留了自主性空间。“特定框架下的有限自主性”既有利于倒逼地方政府政策创新的积极性,又有利于把握政策创新的总体方向、提升政策创新的安全性。从另一方面,也可以理解为,地方政府政策创新看似地方政府的自主性行为,但依然要在既定的创新框架

^① 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》,《中国行政管理》2019年第11期。

下完成,即充分考虑自上而下的创新考核机制、问责风险管控、属地职责归属、创新场域和氛围。

第二,“混合型”政策创新在原创性和自主性两个维度上的双重折衷看似并行,实则存在着一定的关联性。在自主性维度上,“特定框架下的有限自主性”在一定程度上正是原创性折衷的重要原因。一方面,创新考核机制激发了地方政府政策创新的积极性,成为促进创新的重要动力。在创新考核机制的驱动下,地方政府理应追求原创性创新。但另一方面,具有“有限自主性”的地方政府有足够的空间充分考虑创新风险及其可能导致的问责风险。与此同时,尽管创新考核机制的实施释放了强烈的创新信号,但具有“有限自主性”的地方政府还是会根据自身经验对所在属地的创新氛围以及对待创新的一贯风格作出自己的判断。

第三,从情境、动因和策略的分析中不难发现,在回应民生问题和治理需求、落实上级任务的同时,创新绩效考核的激励也是地方政府“混合型”政策创新的重要出发点。正如有学者指出的那样,创新工程的政治价值也是地方政府的重要考量^①。但从创新结果来看,对创新绩效和政治目标的追求客观上也提升了地方政府对治理需求的回应性,并为政策创新的顺利落地和持续推进提供了动力支撑。

与已有研究相比,本文的理论贡献在于:第一,相较于已有对政策创新“自主性”或“原创性”的单一考察,本研究从原创性和自主性两个维度出发,提出了地方政府“混合型”政策创新的概念,为理解地方政府政策创新的独特性提供了新的视角。第二,对地方政府“混合型”政策创新进行全景式画像,揭示了地方政府“混合型”政策创新的本源性动机、出发点和归宿,为全面、深入理解地方政府“混合型”政策创新的情境、动因、策略提供了具有解释力的框架。

本研究的启示有三个方面:第一,立足我国实际,既应看到“跟进式”政策转移和“改良式”政策模仿在防止政策“一刀切”方面的优势,也应看到审慎学习与折衷式再生产的策略,可能导致政策创新的时间延滞,甚至导致“政策走样”现象的发生。第二,上级政府不仅要注重将“创新”纳入绩效考评,还应注重从回应性、前瞻性、实效性等方面入手,进一步优化政策创新的评价体系。第三,应继续强化对地方政府政策创新的赋权,加快建立容错纠错机制,让地方政府有更多“试错”空间。

“Hybrid Policy” Innovations: An Explanatory Framework for Local Government Policy Innovations in China —A Case Study on “Elevator Installation in the City’s Old Residential Buildings” in City J

Li Hui¹ Hu Bin²

(1. School of Political Science and Public Administration, Shandong University,
Qingdao 266237, P.R.China;

2. School of International Affairs and Public Administration, Ocean University of China,
Qingdao 266100, P.R.China)

Abstract: Over the past four decades after the Reform and Opening, policy innovations of Chinese local governments has constantly rejuvenated China’s economic development and social governance. During this process, the diversity of policy innovation models has gradually emerged. In terms of the

^① 董德、张玉春:《论当前我国公共产品双重价值取向的分离——以“民心工程”与“政绩工程”的观点之争为分析基点》,《南京师大学报(社会科学版)》2012年第6期。

originality, there are both original policy inventions based on local exploration and imitative policy replications based on the initiative of other regions. In terms of autonomy, the policy innovations could be divided into the compulsory top-down path and the spontaneous bottom-up path. Particularly, in many cases, local governments' policy innovations always contain characteristics of both originality and autonomy, which means that they are neither pure invention nor replication; neither solely top-down nor bottom-up. With the increasing complexity of the public affairs and governance demands, as well as the increasing innovation pressure on Chinese local governments, the “hybrid policy” innovations model has gradually become one of the most remarkable characteristics of China's mainstream innovation models. According to these, distinguishing the types of policy innovations from the dimensions of originality and autonomy, and thereby diving into the eclectic phenomenon on these dimensions simultaneously shall help expand the conceptual scope of Chinese local government policy innovations as well as enrich the mechanisms of its occurrence.

The study finds that the “hybrid policy” innovations is not only eclectic in terms of originality and autonomy, but also unique in terms of the context, motivation, and strategy. (1) From a contextual perspective, the “hybrid policy” innovations are closely related with the “ambiguous-conflict” innovation context. Specifically, this arises from the structural conflict between innovation risks and governance demands, the parallelism of innovation incentives and accountability risks under the pressure system and the release of innovation signals in a rather silent field. (2) The “hybrid policy” innovations are the rational choices of local governments' benefit-cost leverage. The competitive drive of the innovation performance, the demonstration effect of the pioneer regions, the responsibility of local governance, along with the comprehensive consideration of the innovation's “input-and-output” analysis are all indispensably influencing the processes of “hybrid policy” innovations. (3) In terms of the actions, prudent learning and eclectic reproduction are the basic strategies of the “hybrid policy” innovations. This includes the selection of topics based on performance expectations on the basis of responding the concerns of the people and the requirements of the higher-level government, repeated research based on innovation breakthroughs, prudent evaluation based on risk control, solution design based on eclecticism, trial-and-error from easy to difficult and refinement of benchmarking based on deeper digging of highlights.

The implications of this paper include: (1) Considering China's context, we should accept the advantages of the follow-up policy transfer and modified policy imitation models in preventing “one-size-fits-all” scenarios. We should also see that the prudent learning and eclectic reproduction may cause time delays in policy innovation and even policy deviations. (2) The superior government should not only take policy innovations as an aspect of performance assessment, but also concentrate on the prospective, responsiveness and effectiveness etc. to further optimize the assessment and evaluation index system. (3) The local governments should be continuously empowered to innovate. Correspondingly, this calls for a fault-tolerant and error-correcting mechanism that is well-designed to motivate the local governments to carry on.

Keywords: “Hybrid policy” innovations; Policy innovations; Policy learning; “Elevator installation in old residential buildings”

[责任编辑:李春明]