

地方官员异地调任何以推动政策创新扩散？

——基于议程触发与政策决策的比较案例分析

朱光喜 陈景森*

【摘要】我国独特的干部制度具有促进地方政策创新扩散的功能。地方主官的制度性流动和地方政府决策权的相对集中，不仅能够促进地方官员治理经验的流动、激发地方官员的创新动力，而且使其采纳和实施一项新政策也相对容易，从而使地方主官在异地调任过程中成为引起政策创新扩散的政策企业家。地方官员异地调任过程中要实现政策创新的扩散需要经过议程触发和政策决策两个环节，依据影响这两个环节的关键变量，即问题严重性和利益复杂性，并基于四个案例的实证分析，发现地方官员在异地调任过程中存在经验展示型、经验嵌入型、治理复制型和治理再造型四种政策扩散模式。地方官员异地调任中的政策创新扩散现象还有助于完善当前我国政策“试点—扩散”机制的解释框架。

【关键词】地方政府官员 异地调任 干部制度 政策创新 政策扩散

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2019) 04-0124-19

一、引言

我国改革开放40年来取得了被称为“中国模式”的经济社会发展巨大成就（郑永年，2009；西村博之，2016）。不同领域的研究者对此有不同的阐释（高建，2011），公共政策学者认为其源于我国独特的政策过程机制，即通过分级制

* 朱光喜，桂林理工大学公共管理与传媒学院，副教授；通讯作者：陈景森（chenjingsen825@163.com），福州大学经济与管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家社科基金西部项目“东部地区政策创新向边疆民族地区扩散研究”（15XZZ009）。

的“政策试点”寻找创新性政策方案,然后推广到全国(Heilmann, 2008)。这种“由点到面”的政策创新扩散机制使中国政府能够在面临新问题时“内生性”地进行治理创新且避免改革动荡(韩博天, 2009)。

中国模式的政策过程包括政策试点中的创新和推广中的扩散两个阶段。无论是中央政府安排实施的,还是地方政府自主实施的政策试点(周望, 2013),政策创新只有得到扩散才能在治理中发挥普遍性功能。近年来,国内学术界在引介西方政策扩散理论的基础上(陈芳, 2014; 朱旭峰, 2014; 杨代福, 2016; 张克, 2017),开始关注中国政治体制下的政策扩散方式和机制:扩散方式主要包括自上而下、自下而上以及横向扩散(王浦劬、赖先进, 2013);扩散机制有吸纳、指令(周望, 2012; Zhu, 2014; 朱旭峰、赵慧, 2016; Zhu, 2018)以及竞争、学习、模仿和社会化(王浦劬、赖先进, 2013; 杨代福, 2016)等。

在这些扩散方式和机制中,有研究者观察到一种非常具有中国特色的扩散途径:被中央或上级政府调往异地任职的官员对自身经验的推广形成了地方政府间政策创新扩散的新渠道。如有研究证实我国官员跨区域流动促进了地区之间政策实践的趋同(Zhu & Meng, 2018),也有研究基于科技计划、“河长制”、医疗改革、“多规合一”等个案分析了异地调任的官员将原任职地的经验推广到新履职地的过程及影响因素(Heilmann et al., 2013; Zhu, 2018; 王春晓, 2018; 张克, 2015)。尽管从创新地和扩散地的主要决策者来看是相同的官员,但由于政策环境、具体问题和利益结构等因素发生变化,也并不意味着相同官员就可以直接实施相同的政策,事实上在官员异地任职过程中有的实现了扩散有的没有,即使实现了扩散有的也经历了复杂过程,这些都是值得关注的问题。

然而,已有的少量文献是基于单个案例分析地方官员异地调任实现政策扩散的过程,基本结论是官员异地调任能够促进政策创新扩散。对于中国政治体制下地方官员异地调任过程中,为什么可以推动和如何实现政策创新扩散,为什么有的能扩散而有的不能扩散,以及为什么有的很快能够推广自己的创新经验而有的需要复杂过程才能扩散?这些问题都还缺乏理论性回答。本文的目的就是从我国独特政治体制出发,分析为何地方官员异地调任能够提供政策创新扩散的渠道,并基于多案例比较分析地方官员异地调任中政策扩散的不同模式及差异。

二、流动的地方官员:创新扩散中的政策企业家

政策创新是指一个政府采纳一个对它而言是“新”的项目,而不论该项目

以前是否在其他地点被采用过 (Walker, 1969), 并有“政策发明” (Policy Invention) 和“政策扩散” (Policy Diffusion) 两种形式。前者强调政策的原创性; 而后者是指一项创新通过某种渠道随着时间流逝在一个社会系统的成员之间被沟通的过程 (Rogers, 1983), 即一个政府的政策选择被其他政府的选择所影响 (Shipan&Volden, 2012)。本文分析的是政策扩散现象。

研究者普遍认为政策企业家是推动政策创新及扩散的重要行动者。政策企业家是指愿意投入自己的时间、精力、声誉和金钱资源来换取物质利益、达到目的或实现团结等预期未来收益的倡议者, 包括官员、议员、说客、律师、学者等 (金登, 2004)。与其他政策行动者相比政策企业家的最大特征是参与推广政策方案并能成功维持它 (Robert, 2010)。在政策创新和扩散中政策企业家的具体作用是发现并引导关注社会敏感问题、界定问题和展示创新性政策方案、建立支持团队和联盟、试点示范和推动政策立法等。可以说, 政策企业家是所有政策过程理论解释政策变迁的关键变量 (Mintrom & Norman, 2009)。

在政策企业家中最为特殊的群体是官员政策企业家, 即指拥有正式政府职位的政策企业家 (Robert, 2010)。由于官员政策企业家能够接近或直接参与决策, 因而更能促进政策的创新和扩散, 无论是在西方国家 (Mintrom, 1997) 还是在中国 (Zhu, 2013; 朱亚鹏、肖棣文, 2014; 官华、李静, 2018) 都有案例验证。将中国地方官员尤其是主官视为政策创新与扩散中的政策企业家而不仅是决策者, 是因为他们不仅仅发挥决策功能, 而且还在问题构建、议程设置、方案倡议、建立政策联盟等方面起着重要作用, 超出了单纯作为决策者的角色, 符合政策企业家的特征, 这也是已有文献采用的分析视角 (Zhu, 2013; 张克, 2015; Zhu, 2018)。

更为重要的是, 中国官员与西方国家的官员相比, 在推动政策创新与扩散上具有两方面明显的制度优势。首先中国实行领导干部交流制度, 包括地方官员在内的各级官员都可以在干部管理权限范围内的不同区域之间进行调配^①; 而西方国家的很多官员尤其是政务类官员由于要对所在选区选民负责, 很难在不同地区之间直接调动 (Chien, 2008)。在我国, 《中共中央关于实行党和国家机关领导干部交流制度的决定》《公务员法》等中对官员异地任职制度进行了明确规定, 地方官员异地调任和更替是十分普遍的现象 (张克, 2015; 朱光喜、朱燕, 2016)。

① 如中组部可以在全国范围内调配中管干部, 省级组织部可以在省域范围内调配省管干部, 市级组织部可以在市域范围内调配市管干部; 同时也在一定程度上存在省管干部跨省以及市管干部跨市跨省异地任职的情况。

其次中国地方官员尤其是主官具有更多的政治权威和决策权。在西方国家,政府的决策是以分权制衡为基础的,官员乃至行政首长的决策经常受到不同政治派别、利益集团和政策子系统的制约(Sabatier, 1998; Pereira, 2011)。我国政府实行“行政首长负责制”,在“行政首长负责制”下是行政首长在听取班子集体意见的基础上最后拍板。

由于上述两个基本特征,尽管我国实行地方官员异地调任制度的直接目的是锻炼官员的能力(于永达、战伟萍, 2011)、优化领导班子结构(刘本义, 1998)以及防止思想僵化和腐败(刘耀西, 2001; 钟时伦, 2014),但从政策创新和扩散的角度看,形成了地方政策创新扩散的制度性机制,流动的官员成为政策扩散中的政策企业家:第一,地方官员的流动不仅仅是官员任职地点的改变,更是官员的默会知识和经验诀窍的流动(Chien, 2008),从而从外部调任的官员比从内部晋升的官员更能促进政策创新的扩散(Teodoro, 2009; Teodoro, 2010)。第二,地方官员的流动尤其是晋升性流动会带来更强的政绩和维持声望的需求。官员调任是我国培养干部的重要方式,官员的重要晋升法则是“小步快跑”(Kou & Tsai, 2014),异地调动的官员尤其是频繁异地调动的官员意味着有更好的上升空间(姚洋、杨汝岱, 2014),其推动创新扩散的动力自然更强。第三,最终决策权事实上主要集中在主官身上的体制为异地调任的官员进行政策扩散提供了政治条件,会更容易地在辖区内采纳或实施一项新的政策。

正是由于我国的干部制度具有这种功能,中央和上级组织部门在配备干部时,尤其注意从东部地区向西部地区调任官员^①以及从沿海改革前沿地区向内陆和北方地区调任官员,目的就是充分发挥官员的创新经验作用,以促进新调任地区的改革发展。比如,在地方主要官员调任到异地任职的时候,组织部门经常给出的评价是“经验丰富”和“勇于改革创新”,这为某种政策创新的扩散埋下了伏笔。

三、地方官员异地调任中的政策创新扩散模型: 议程触发与政策决策

政策扩散与政策创新是相对的过程,对于原始创新这项政策的政府而言是扩散,而对于采纳的政府而言则是创新。政策创新过程主要包括政策理念与建议发起、采纳、执行三个阶段(Pierce & Delbecq, 1977),符合传统政策过程阶

^① 其中相当部分是“对口支援”的官员。

段论的特征（朱亚鹏，2010），实际上无论是政策创新还是政策扩散的采纳，都要经历政府常规政策过程。尽管对于常规政策过程有不同的划分方法（Lasswell，1956；Howlett，2010），但都可以简化为政策制定、执行、评估与终止三个基本环节。

一般而言，考察政府是否采纳一项政策主要是看是否出台了这项政策，因此本文以政策制定环节来分析地方官员调任是如何促进政策创新扩散的。政策制定环节的核心步骤是议程设置和政策决策（Anderson，1976），议程设置是解决问题是如何发现并上升为议程的问题，政策决策是解决方案是如何形成以及通过的问题。本文依据这两个阶段的划分，尝试提出其关键变量并形成“问题严重性－利益复杂性”的分析框架，解释地方官员异地调任过程中的政策创新扩散模式，回答异地调任的地方官员为什么会以及如何扩散一项政策。

（一）议程设置：议程触发中的问题严重性

议程设置指从众多社会问题中筛选出进入决策者视线的问题，将其提上政府议事日程（Kingdon，1984）。议程设置不是自动完成的，需要相关因素的刺激和触发，拉雷·格斯頓（Larry N. Geston）（2001）认为有效的触发机制取决于受影响人的数量、感知事件的强度和重要事件展开的时间段等因素，越是严重的问题越能够进入政府议程，因此抗议活动、危机事件等往往是触发议程的主要情势（Anderson，1976；格斯頓，2001）。

但成功的议程设置并不都是由严重问题触发的。罗格·科布（Roger Cobb）等认为在动员模式的议程设置中，政治领导人宣布一个新的项目或政策时，议题就自动位于正式议程中（Cobb et al.，1976），政府所需要做的不是回应民众压力，而是寻求民众支持。在这种情况下，处于萌芽状态的事件与严重事件可能都会进入政策议程（格斯頓，2001）。

基于此，本文将问题严重性作为分析政策创新扩散中影响议程设置的关键变量，并从议题来源和处理时间两个方面来判断。议题来源是指问题源于“行动者”因素还是“结构”因素。行动者因素议题是政治官员因其自身主观认知和能动性创造的议题，结构因素议题是诸如冲突抗议、危机事件等现实问题的需要而被动创造的议题。相对而言，结构性因素议题难以控制，严重性更强。处理时间是政府设置议程所需要的时间长短，越是需要紧急反应的问题越严重。

据此可以将议程触发分为不严重情势下的议程设置和严重情势下的议程设置。问题不严重情势下的议程设置是指议题来源于行动者因素且不紧急的情况，即由于地方官员自身的因素，比如信仰爱好、道德情怀、政治使命感或政治升

迁等方面的需要而设置的议程,是自我构建式议程设置;问题严重情势下议程设置是指议题来源于结构性因素且比较紧急的情况,具体而言是由于官员履新地的现实问题,比如上级的政治权威、民众诉求等而不得不设置的议程,是压力回应型议程设置。约翰·金登(John W. Kingdon)(2004: 217-218)认为“政策之窗”的开启并不都是“问题寻找方案”,也可能是“方案寻找问题”。问题不严重情势下的自我构建议程就是“方案寻找问题”模式,而严重情势下的压力回应型议程设置则是传统的“问题寻找方案”模式,前者突出创新的经验推广动机,后者突出问题治理对创新的吸纳动机。

(二) 政策决策: 方案抉择中的利益复杂性

尽管我国官员尤其是地方政府主官在政策决策中拥有很大的决策权,但在现实中并非所有方案都是主官简单同意即可,因为不同政策问题的复杂程度不一样,有的结构优良有的结构不良(邓恩,2010)。影响政策问题结构的关键因素是政策制定过程中的参与者及其利益构成。公共政策是对社会价值的权威性分配(Easton, 1953),任何政策制定过程中都会存在利益相关者,即某项政策过程中的受益或受损的个人或组织(Weible, 2007)。不同利益相关者之间利益诉求的差异会引导各利益主体采取有益于自身利益的行为措施,呈现出支持、反对等不同类型的态度(Savage et al., 1991)。如果各方利益需求差异过大、反对型利益相关者过多,决策方案就难以形成和通过。

本文以利益复杂性作为分析影响政策决策方式的关键变量,并从两个方面来判断:一是利益相关者的数量,数量越多决策中的利益越复杂;二是相关者的利益需求一致性,利益需求越多元化,利益越复杂。显然,利益相关者数量多、利益需求多元化的情形比利益相关者数量少、利益需求一致的情形下的利益结构要复杂得多。

对于利益结构简单的问题在扩散时可以采用直接复制模式,即照搬复制原有政策方案或仅进行简单细微的调整,决策方式是地方党委或政府会议快速通过后直接公布实施,即使存在一些反对者的情形,但由于涉及范围不大且不涉及反对者的根本利益,依然可以直接复制决策。对于利益结构复杂的问题,需要采用磨合创新的方式进行决策,包括组建利益联盟、形塑政策术语增加认知度、成立领导小组或委员会、借用专家或上级权威等,磨合后的政策方案不同程度存在政策再发明、政策融合等创新现象(Lucas, 1983)。

(三) 地方官员异地调任中的政策创新扩散模式

基于议程触发中的问题严重性和政策决策中的利益复杂性两个维度形成的2

×2 矩阵, 本文将异地调任地方官员实现政策创新扩散的模式概括为经验展示型扩散、经验嵌入型扩散、治理复制型扩散和治理再造型扩散四种 (表 1)。

表 1 地方官员异地调任中的政策创新扩散模式

利益复杂性 (政策决策)		简单 (直接复制)	复杂 (磨合创新)
问题严重性 (议程设置)	不严重 (自我构建)	经验展示型扩散	经验嵌入型扩散
	严重 (压力回应)	治理复制型扩散	治理再造型扩散

资料来源: 作者自制。

经验展示型扩散的议程触发机制是官员出于自身原因需要展示在原履职地的创新经验, 通过寻找与原履职地的相同之处来“构建”对于当地经济社会发展来说并不严重的问题, 其方案决策由于利益结构简单且已经有过实践的检验, 直接照搬复制或进行细微调整。经验嵌入型扩散的议程触发机制与经验展示型相同, 但决策过程复杂, 由于出现利益结构复杂的情况, 为了协调各方利益主体之间的冲突和矛盾, 需要采取磨合再创新的方式通过决策, 才能将原有方案融入到新履职地的治理结构中。治理复制型扩散的议程触发机制是新履职地存在的严重问题诱致, 但由于涉及的利益结构比较明确且相对简单, 基本可以直接将在原任职地的政策照搬过来进行直接决策。治理再造型扩散的触发机制与治理复制型扩散相同, 但由于议题所涉及的利益结构复杂, 需要采取多种方式进行协调磨合并原有方案基础上进行再创新, 才能形成共识从而实现政策扩散。

四、地方官员异地调任中政策创新扩散的实证分析：四个案例的比较

本文选取民主测评改革、“机构合并”改革、公众全程监督政务改革和“三规合一”改革四个案例进行比较分析, 比较的维度是议程是如何设置的和方案是如何形成及通过的。之所以选取这四个案例, 一是都是涉及政府自身改革, 具有相同领域性质, 便于比较; 二是资料的可获取性, 四个案例能够从公开渠道获取细节资料, 具体来源包括公开新闻报道、相关政务网站以及研究论文。案例基本情况如表 2 所示。

表2 四个案例基本情况

官员	原任地/职位	履新地/职位	扩散政策
A	XD 区/区委书记	BZ 市/市长、市委书记	民主测评改革
B	NH 区/区委书记	SD 区/区委书记	“机构合并”改革
C	JW 区/区长	SN 县/县长、县委书记	公众全程监督政务改革
D	HY 市/市委书记	GZ 市/市长	“三规合一”改革

资料来源：作者自制。

（一）案例介绍

1. 民主测评改革

2003 年，四川省 CD 市 XD 区书记 A 在全国率先探索县区领导干部民主测评改革，区级 17 名党政领导干部接受测评。测评代表除各部门官员外，还包括人大代表、政协委会、企业代表和群众代表，并以无记名方式对工作能力、民主作风等 11 个方面打分。测评过程、结果和资料全部通过《XD 报》和 XD 电视台向社会公开（何忠平、康庄，2004），得分低的领导要通过电视直播作自我剖析。例如 A 因“民主作风”一项获得“差”票最多，带头向全体干部作检讨。随后这种测评扩大到区级部门和各乡镇的主要负责人并形成惯例，测评中“不称职”票数超过 30% 的干部，按组织程序免职（任卫东、吴亮，2004）。

2006 年 A 调任 BZ 市先后担任市长和市委书记，他将在 XD 区实行的民主测评推广至 BZ 市。2007 年 1 月，市级领导接受测评，由“两代表一委员”（党代表、人大代表、政协委员）在德、能、勤、廉、绩五个方面 13 个项目上打分。A 继续以身作则，要求测评代表“向我开炮”（王晓易，2011）。之后这种测评也扩大到 BZ 市区县和乡镇主要党政领导，同样对于“不称职”票数超过 30% 的干部采取组织措施（李秀东，2010）。

2. “机构合并”改革

2004 年 B 担任广东省 FS 市 NH 区书记，发现 NH 区全区分布 17 个镇、街道，行政区划数量过多且范围过细容易导致行政效率不高、集聚能力弱，无法适应 FS 市出台的“2+5”组团规划的需要。经过调研分析 B 决定进行合并镇（街）的行政体制改革，将原有镇（街）和办公部门合并为 8 个（林峰、贝馨梅，2005）；为避免波动，全体干部不降职，部分合并的大镇还提高行政级别，同时在合并后的镇（街）均设置负责原镇（街）事务的办事处和管理处。从实践来看，NH 区的机构改革提高了运行效率，成为全国基层政府“行政体制”改

革的典范。

2006年B调任SD区任区委书记。2008年,在落实科学发展观问题上,B选择以行政体制改革为突破口,成为广东省唯一的行政体制改革县级试点单位,具体改革内容为区级机构合并的“大部制”改革。但由于涉及的部门和官员众多,利益调整尤其复杂,SD区版“机构合并”改革方案的决策经历了复杂的过程。在方案设计时,B不仅广泛咨询专家意见,委托国内外专家进行专题调研,并且到北京、香港、新加坡等地进行考察(吴明华,2009);B两次向省委书记E汇报请示,且广东省、FS市两级党委政府直接参与方案的研究。为了协调利益,广东省、FS市编办还直接进驻SD区与改革小组讨论完善方案(苏永通,2009)。2009年方案定稿之后,先是通过SD区常委会,然后报送省编办,待省委书记批示同意后公布,41个党政机构精简至16个职能部门。同样,为了避免出现波动,在新职能部门中除设置正副领导职务外,还增设局务委员,以安置合并后多出的原职能部门副职领导。^①“大部制”实施之后,SD区党政部门的行政效率得到提高(黄冬娅、陈川懋,2012)。

3. 公众全程监督政务

2003—2006年,C先后担任江苏省XZ市JW区代区长和区长。C主政JW区后面临的重要问题是如何解决日益凸显的干群矛盾及民众对政府的信任问题。C提出要打造“阳光政府”,探索“公众全程监督政务”(高新军,2010)。“公众全程监督政务”包括民意咨询、民代参政、民众质询以及民调评价四个方面(郁进东,2004)。民意咨询是政策出台前要深入利益群体调研咨询意见;民代参政是除机密事项外要邀请人大代表、政协委员和民众代表参与;民众质询指民众如果存在疑问或者不满意之处可向主管单位提出询问,主管单位通过召开质询会的方式向民众公开解答;民调评价是邀请民众代表对政策执行效果进行事后评价。C实行的“开门行政”提高了JW区政府各项政策的透明度,得到群众好评(郁进东,2004)。

2006年C调任SN县,先后担任县长和县委书记。在SN县C首先面临着与JW区同样的问题。SN县不仅经济在江苏省处于落后位置,而且干群关系紧张,是“省信访重点管理县”(王庆,2010),恶性闹访行为经常发生。2007年,因对水库移民款发放政策不满意,上访群众在县政府聚集近13个小时,并做出了一些影响非常不好的非法行为(杨笑,2010)。这次事件是SN县长期以来矛盾

^① 新成立的“部局”一把手大多由区委副书记、区委常委和副区长兼任,而原“部局”的正职全部成了副职,原来部门的副职成了新设的“局务委员”。

的爆发,原因就是SN县众多政策不透明。C决定实行公众全程监督政务,搞“一述双评三监督”,即每月、季度、半年、年终县级领导公开述职、党内外代表双向评议以及专门机关、群众和舆论三监督,与此配套先后出台《中共SN县委常委会议列席旁听制度》等多项制度。之后还向全县民众公开副科级以上党政领导干部手机号码实行“一毛钱维稳”(鞠靖,2012),设立专门用于民众反映问题的“SN同乡部落”网络论坛,在县中心广场公开召开“权力透明运行推进会”。对于民众反映的问题有专门的负责人员进行汇总并上报给相关部门限期处理,并不定期地在报纸上刊登民众的投诉信息以及处理结果。“公众全程监督政务”极大缓解了SN县的干群矛盾,信访量大幅下降,由信访管理重点县变成信访管理先进县(郭奔胜等,2010)。

4. “三规合一”改革

2007年D任广东省HY市委书记后,在没有经验可循的情况下^①,率先探索“三规合一”改革。“三规合一”是将发改部门的国民经济和社会发展规划、规划部门的城乡规划和土地部门的土地利用总体规划在空间上统一起来,以提高各部门的协调性和执行效率。时任广东省委书记E非常重视城市发展规划工作,并选择GZ市、HY市、YF市作为3个试点城市。“三规合一”涉及用地布局 and 空间管治等复杂的技术和利益问题,D将具有丰富规划经验的工学博士F任命为副市长负责研究方案,同时成立规划编制委员会并由自己担任领导小组顾问。最终HY市通过“三统一、二协调、一平台”^②解决了技术和利益协调问题,实现了以市域为主体的“三规合一”改革。

2011年D调任GZ市任市长。同样作为试点的GZ市从2008年到2011年在“三规合一”工作上一直停滞不前,推进GZ市的“三规合一”是D必须完成的政治任务。与在HY市一样,D设立了以自己为组长的“三规合一”工作领导小组,并将原来在HY市负责技术和具体设计方案的F调任到GZ市任市政府副秘书长兼领导小组副组长。但“三规合一”本身是非常复杂的改革,且GZ市是副省级省会城市,其城市规模和经济社会结构的复杂程度远超HY市,因而方案的决策经历了复杂的磨合改造过程。

为了使GZ市各职能部门和基层政府对“三规合一”改革形成统一思想,在2011年GZ市第十次党代会上,D将“三规合一”改革上升为“政治议题”,要

① 尽管在此之前的2002—2006年期间国家发展和改革委员会曾在全国选择6个地方试点城市规划编制的“多规合一”,但均未取得预期效果(张克,2015)。

② “三统一”指统一目标、标准和基础数据;“二协调”指协调空间管制和土地利用;“一平台”指统一的空间协调实施平台。

求各区参照市“三规合一”架构设立区级领导小组并向市领导小组负责。从2012年开始，D共召开了150多场审查会、协调会、现场会、动员会，还选择HD区、BY区、TH区、LG区、NS区5个区作为试点中的“试点”（曾蔚，2012），以协调各方利益和完善方案。另外，D通过与上级国土资源部门协商，获得了调整土地规划的城乡统筹试点权，允许在保证总体规模不变的情况下，灵活调整土地规划的空间。经过“三上三下”^①的过程，直到2014年底，GZ市“三规合一”的具体方案才最后通过（杜娟，2014）。GZ市作为“巨型城市”的代表，城市规划科学化不是仅“三规合一”就能解决资源环境和城市有序发展的问题，于是2015年底D进一步推动“多规合一”改革，其方案决策过程更为复杂，其中仅CH区形成“四规合一”就召开多部门联席会议达23次（李倩，2017）。在反复协调之后GZ市才最终制定了《GZ市“多规合一”工作方案》，尝试推进环保、教育、体育、卫生、林业、交通、市政、水务和环卫等部门的“多规合一”，并成为全国的“样板”（李晓婷，2016）。

（二）比较案例分析

依据前文提出的“问题严重性（议程设置）－利益复杂性（政策决策）”分析框架形成的四种扩散模式，四个案例中的扩散方式如表3所示。

表3 地方官员异地调任中政策创新扩散的案例比较

利益复杂性 (政策决策)		简单 (直接复制)	复杂 (磨合创新)
问题严重性 (议程设置)	不严重 (自我构建)	民主测评改革 (经验展示型扩散)	“机构合并”改革 (经验嵌入型扩散)
	严重 (压力回应)	公众全程监督政务 (治理复制型扩散)	“三规合一”改革 (治理再造型扩散)

资料来源：作者自制。

1. 经验展示型扩散：民主测评改革

A将民主测评改革由XD区推广到BZ市是经验展示型扩散。从议程触发来看，A调任BZ市时，面临最紧迫的问题是“行路难”“饮水难”等民生问题（何志文等，2008），干部测评不是源于政府治理中的外在结构性问题。提出测评改革是由于A是“一位有现代意识和行动魄力的基层官员”（康庄、何忠平，

^① “三上三下”是指各区领导小组与GZ市领导小组之间就方案三次进行上报审核和下发修正（赖寿华等，2013）。

2004), 特别强调干部作风至关重要, 群众评价他有自觉接受人民群众监督的为官之德(苏楠, 2009)。从议题处理时间来看, 干部测评也不是需要马上解决的紧迫问题, 因为此时地方政府官员接受严格的测评还并没有中央或上级的制度性要求和民众的压力性要求。因此, 民主测评改革并不是 BZ 市面临的“严重性”问题, 而是因 A 的政治抱负而提上议事议程。

对于政策方案的决策, 所涉及的利益结构并不复杂。从利益相关者的数量来看, 受影响的官员主要限于领导成员, 并不涉及所有的干部; 从利益需求的一致性来看, 可能会有部分领导提出反对, 但测评改革只是涉及领导的考核方式, 并不从根本上影响领导个人的岗位安全和职业生存, 也不会遭到强烈反对, 且 A 有 20 多年的军旅生涯经历, 具有“使用铁腕手段”的风格(任卫东、吴亮, 2004)。因此, BZ 市的测评改革方案决策是在常委会上直接决策通过的, 且其改革内容基本复制了 XD 区的实践。

2. 经验嵌入型扩散: “机构合并”改革

B 将“机构合并”改革由 NH 区推广到 SD 区是经验嵌入型扩散。从议题来源来看, SD 区的“大部制”改革的启动是 B 个人“争取”的, B 在时任广东省委书记 E 考察 SD 区工作时三次向其汇报想法, 使 SD 区成功列入广东省“大部制”改革的试点范围。从议题处理时间来看, 2008 年我国政府领域才刚刚开始讨论“大部制”改革, 很多地方政府都还没有跟进和启动, 属于并不急迫的议题, 但被称为“中国县域工作经验最丰富的官员之一”(陈芷伊等, 2009)的 B 自己要选择以机构合并的“大部制”改革作为突破口。因此, SD 区的“大部制”改革是 B 基于个人政治情怀“构建”的议程。事实也证明, SD 区的“大部制”改革为其创造了巨大的政治资本, 被媒体和舆论称为被“石破天惊”的重大突破(张艳青、刘建茂, 2014)。

从方案决策来看, “机构合并”改革显然是利益结构非常复杂的问题。机构改革本身涉及人员数量众多, 而且 SD 区的“大部制”改革是党委政府职能部门大规模的机构合并, 不仅涉及本级官员的职位安全和切身利益, 而且还涉及上级部门的工作问题, 因此不仅利益相关者的数量多而且相关者的利益需求差异大, 正如 B 所言“难题就是涉及利益格局的调整问题”(陈芷伊等, 2009), 因而方案出台经历了将近一年的磨合创新过程。一是方案拟定时不仅广泛调研和征求专家意见, 而且省市两级编办的参与实质上是省、市、区三级政府之间谋求共识的过程, 要“让上级部门安心, 能找到它所指导或管理的职能”(苏永通, 2009); 二是基于 B 在 NH 区的经验, 不仅“人员不降级”, “局一级干部全部百分百安排好, 有一部分同志还需要考察提拔”(陈芷伊等, 2010), 还创

造性地通过设置“局务委员”的方式来消化多下来的部门领导，局务委员“被赋予相当于副区长的级别和权限”（苏永通，2009）；三是方案通过区委常委会后，实际上最后是由省委书记批示通过的，这种方式赋予了方案决策的更高权威性。显然，相对于NH区的镇街合并改革，SD区的“大部制”改革方案在磨合共识的基础上进行了再创新。

3. 治理复制型扩散：公众全程监督政务

C将公众全程监督政务由JW区推广到SN县是治理复制型扩散。其议题源于SN县存在的现实问题，C调任SN县后并没有一开始就推行此项改革，之后之所以实施是由SN县的干群矛盾问题引发的；从议题处理时间来看，群众上访事件迫切需要执政者进行改革。群体性事件“一周的经历让他坚定了改革的决心”，并表示“SN必须改变，否则没有出路”（郭奔胜等，2010）。因此C在SN县将“公众全程监督政务”改革提上议程显然是对当地严重性问题的压力回应。

从政策方案决策来看，解决方案并不复杂，尽管涉及众多官员和民众等利益相关者，但他们的利益需求是比较一致的，即使可能会出现一些官员的反对，但也得到广大群众的支持。实际上官员也并不完全反对，因为干群关系紧张使很多干部也很担忧（董菁，2010）。如果能够跳出“干群对立”的僵局，很多干部是支持的。因此相关者的利益需求基本是一致的，利益结构比较简单，所以改革方案都是C和县委直接决策实施的。从方案内容看，SN县的“一述双评三监督”的框架与JW区的方案一致，都是为了解决“群众监督、舆论监督偏弱，不利于监督权力公开透明运行”的问题（郭奔胜等，2010）。

4. 治理再造型扩散：“三规合一”改革

D将“三规合一”改革由HY市扩散至GZ市是治理再造型扩散模式。从议程触发来看，议题源于外部压力而不是自己能够选择的，并且处理的时间也非常紧迫，解决“三规合一”问题是其必须完成的上级交代的严肃“政治任务”。因此D调任GZ市后很快在“十区两市”进行了全面调研，并表态“三规合一”要马上启动（袁丁，2012）。

从政策方案决策来看，GZ市“三规合一”具体方案经历了曲折的磨合改造过程。一方面由于“三规合一”改革本身的利益结构复杂；另一方面由于GZ市的规模和复杂程度又远远超过HY市，部门之间以及市区之间利益相关者构成更为复杂。因此无论是从利益相关者数量还是从相关者的利益差异来看，GZ市“三规合一”改革中的利益复杂性都超过HY市，也就无法直接照搬HY市的方

案。因此，D 在方案决策过程中进行了多方面的磨合再创新：除像在 HY 市一样成立工作领导小组外，还将全市 11 个部门和全市 12 个区长全部纳入领导小组，而且要求各区再成立本级“三规合一”领导小组（李倩，2017）；为了协调发展与改革部门、城乡规划部门和国土资源部门以及区（市）之间的利益矛盾，D 不仅向上级部门争取了土地规划的城乡统筹试点权，而且多次召开协调、推进会议，在 5 个区内部试点的基础上，历经“三上三下”的复杂过程才形成共识性的方案；另外，基于 GZ 市这种巨型城市发展的需要，在全国率先在“三规合一”基础上探索“多规合一”改革。

五、结论与讨论

在我国政治体制下，地方官员尤其是主官与西方官员相比，在政府组织系统内部更具有制度化的异地流动性，且具有更多的政治权威和决策权。我国地方官员的流动不仅能够带来地方治理的默会知识和经验诀窍的流动，而且在晋升驱动下会刺激其政绩需求和创新动力，而决策权的相对集中则又为其扩散和实施一项新政策创造了有利条件，因而流动的地方官员充当了促进创新扩散的政策企业家角色。

然而，地方官员异地调任并不意味着必然能够带来政策创新的扩散，即使能够实现政策创新的扩散，也存在不同形态的扩散表现。对于新履职地的官员而言，实施一项在原履职地的创新政策，必须经过常规政策制定的议程设置和政策决策两个环节，其关键变量分别是问题严重性和利益复杂性。基于这两个维度可以构建经验展示型、经验嵌入型、治理复制型和治理再造型四种政策扩散模式。本文运用民主测评改革、“机构合并”改革、公众全程监督政务和“三规合一”改革四个案例进行比较分析并确证了这个分析框架。这就能解释地方官员异地调任过程中政策创新是如何扩散的，以及为什么有的地方官员异地调任后很快就能推广自己的创新经验，而有的则需要很复杂的过程才能扩散。

这个分析框架同时也回答了为什么并不是所有的官员异地调任后都能推动政策扩散的问题。成功的政策扩散需要成功的议程设置和共识性的决策方案，两者缺一就不会发生政策创新扩散。议程无法设置要么是由于官员自身失去自我构建和展示经验的动力，要么是新履职地不存在原任职地相同或相似的严重问题，而决策方案也必须在新履职地得到主要利益相关者的支持，否则在新的环境中难以通过实施，尤其是对于利益结构复杂的议题，并非完全能由地方主官单独拍板。

本研究还可以对我国政策“试点—扩散”机制进行补充。中央（上级）政府如何考量吸纳上来的试点政策方案的科学性？一旦对未经充分检验的政策方案进行大规模扩散会存在很大的治理风险。中央（上级）政府可以采用不同地区同时进行“对比性实验”和“选择性认可”（Zhu & Zhao, 2018）的方式来降低政策失误的风险外，将实施试点创新的官员进行异地调任在客观效果上也有助于尽量实现试点方案的完善，而且让相同官员在不同地区进行政策创新的“应用”和“再试点”，更能起到检验功能。例如，本文中的“机构改革”案例，正是 B 将 FS 市 NH 区的经验扩散到 SD 区并成功实施后，广东省委、省政府才印发《关于推广 SD 经验在全省部分县（市、区）深化行政管理体制改革的指导意见》（王丽榕等，2010），试图将“大部制”改革推广到全省；而对于“三规合一”改革案例，尽管 GD 省在多个地方实施试点，但也是当 D 在 HY 市的创新经验在 GZ 市再次取得成功后，才发布《广东省“三规合一”工作指南》（杜娟，2016）。当然，中央（上级）政府异地调任官员的目的不会直接单纯地是为了测试试点方案的科学性，但现实效果上的确能起到测试地方政府的政策创新是否具有有效性和可推广性的作用。

同时，本文也发现地方官员异地调任实现政策创新的扩散自身也存在明显的缺陷。正是由于官员充当了治理创新扩散中的政策企业家，使得政策创新的扩散过于依赖官员个人，很容易出现“人走政息”的问题，出现个人升迁了、政策消亡了的现象，事实证明也如此。例如，A 在 2014 年离开 BZ 市后，包括民主测评改革内在的多项政治改革也逐渐淡化消失；而 C 在 2011 年 5 月离开 SN 县后，“公众全程监督政务”就日渐式微（吴天适，2016）。

相对于已有文献均采用单案例分析而言（Heilman et al, 2013；张克，2015；王春晓，2018；Zhu, 2018），本文的主要贡献在于基于多案例比较，运用“议程设置—政策决策”框架分析发现了官员异地调任实现政策扩散的条件和不同模式的差异。不足之处是：选择的案例除 GZ 市外基本都是基层政府政策创新扩散的案例，缺乏不同层次、类型、地域差异的政策创新扩散的对比，结论具有一定的局限性；同时案例来源限于公开资料获得，没有直接调查资料，一定程度上也影响了分析框架的完善性。

参考文献

- 陈芳(2014). 政策扩散理论的演化. 中国行政管理, 6: 99-104.
- 陈芷伊、陈枫、顾大炜(2009). 广东省 SD 大部制改革 41 个机构减至 16 个. NF 日报, 11 月 5 日, 第 1 版.
- 董菁(2010). C: 让权力走正道 改革三步曲带动 SN 高速发展. 人民网: <http://politics.people.com.cn>

- com.cn/GB/1026/10828500.html. 2019年2月6日访问.
- 杜娟(2014). GZ年内绘就“三规合一图”规划将不再“打架”. GZ日报, 12月31日, 第A2版.
- 杜娟(2016). GZ“三规合一”规划全国夺魁. GZ日报, 12月5日, 第A1-2版.
- 高建(2011). “中国模式”的争论与思考. 政治学研究, 3: 72-85.
- 高新军(2010). 地方政府创新如何可持续?(上). 南风窗, 23: 26-28.
- 官华、李静(2018). 政策企业家与政策创新研究. 青年探索, 1: 71-81.
- 郭奔胜、陈泽伟、季明(2010). 县权公开的“SN样本”. 瞭望新闻周刊, 42: 44-46.
- 韩博天(2009). 中国异乎常规的政策制定过程: 不确定情况下反复试验. 开放时代, 7: 41-48.
- 何志文、张执让、夏位平.(2008). 让权力在阳光下运行——专访BZ市委书记A. 四川党的建设, 1: 20-23.
- 何忠平、康庄(2004). XD区A访谈: 一位区委书记的选官逻辑. 21世纪经济报道, 7月28日, 第2版.
- 黄冬娅、陈川懋(2012). 地方大部制改革运行成效跟踪调查——来自广东省FS市SD区的经验. 公共行政评论, 6: 24-47.
- 鞠靖(2012). SN: 改革者交棒. 南方周末, 1月6日, 第3版.
- 康庄、何忠平(2004). XD现象: 现行体制渐进式改革的上限. 21世纪经济报道, 7月28日, 第2版.
- 拉雷·N. 格斯顿(2001). 公共政策的制定——程序和原理. 朱子文译. 重庆: 重庆出版社.
- 赖寿华、黄慧明、陈嘉平(2013). 从技术创新到制度创新: HY、YF、GZ“三规合一”实践与思考. 城市规划学刊, 5: 63-68.
- 李倩(2017). GZ“三规合一”规划管理体制研究. 城乡建设, 3: 36-38.
- 李晓婷(2016). 从“三规合一”到“多规合一”: 全国“三规合一”操作规程有了“GZ标准”. YC晚报, 11月30日, 第4版.
- 李秀东(2010). 一把手接受民主监督的成功实践. BZ日报, 1月18日, 第A2版.
- 林峰、贝馨梅(2005). NH行政区划大“变阵”. XK报, 1月11日, 第4版.
- 刘本义(1998). 党政领导干部交流的实践与探索. 组织人事学研究, 3: 8-10.
- 刘耀西(2001). 干部交流四大好处. 学习月刊, 2: 23.
- 任卫东、吴亮(2004). 干部民主测评结果公开之后. 半月谈, 10: 11-13.
- 苏楠(2009). 四川省BZ市委书记A公开接受民主测评. 人民网: <http://politics.people.com.cn/GB/14562/8670257.html>. 2019年2月6日访问.
- 苏永通(2009). “最大胆”的“大部制”改革: SD试水党政合署. 南方周末, 11月25日, 第5版.
- 王丽榕、朱乔保(2010). 广东县域大部制遭遇对接尴尬. 时代周报, 12月23日, 第A02版.
- 王春晓(2018). 三明医改: 政策试验与卫生治理. 北京: 社会科学文献出版社.

◆ 论文

- 王浦劬、赖先进(2013). 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), 6: 14-23.
- 王庆(2010). 江苏省SN痛定思痛推进政改下猛药治疗官场病. 中国青年报, 10月23日, 第2版.
- 王晓易(2011). BZ离任让网友泪奔“前卫书记”执掌省司法厅. CD晚报, 3月26日, 第2版.
- 威廉·N. 邓恩(2010). 公共政策分析导论. 谢明译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 吴明华(2009). B力推SD“大部制”改革. 决策, 12: 26-28.
- 吴天适(2016). “地方创新”如何持续?——地方政府创新奖”十六年回望. 南方周末, 11月7日, 第B4版.
- 西村博之(2016). 历史的终结、中国模式与美国的衰落——对话弗朗西斯·福山. 国外理论动态, 5: 1-6.
- 杨代福(2016). 西方政策扩散研究的最近进展. 国家行政学院学报, 1: 122-126.
- 杨代福(2016). 中国政策创新扩散: 一个基本分析框架. 地方治理研究, 2: 3-11.
- 杨笑(2010). 改革路径: 严管干部整肃官场. 京华时报, 12月6日, 第1版.
- 姚洋、杨汝岱(2014). 政府行为与中国经济结构转型研究. 北京: 北京大学出版社.
- 于永达、战伟萍(2011). 从领导干部流动速率看干部制度建设. 中国行政管理, 10: 86-89.
- 郁进东(2004). XZ政府决策会向百姓开放“开门行政”造亲民. 中国青年报, 8月27日, 第4版.
- 袁丁(2012). D33天走遍“十区两市”. 南方日报, 3月9日, 第1版.
- 约翰·W. 金登(2004). 议程、备选方案与公共政策. 丁煌、方兴译. 北京: 中国人民大学出版社.
- 曾蔚(2012). 全面开展“三规合一”实施城市高效管理. GZ政府网: <http://www.gz.gov.cn/gzupojg/gzdt/201211/1015584.shtml>. 2019年2月6日访问.
- 张克(2015). 地方主官异地交流与政策扩散: 以“多规合一”改革为例. 公共行政评论, 3: 79-101.
- 张克(2017). 西方公共政策创新扩散: 理论谱系与方法演进. 国外理论动态, 4: 35-44.
- 张艳青、刘建茂(2014). SD大部制改革五年观察. 决策, 11: 55-57.
- 郑永年(2009). 国际发展格局中的中国模式. 中国社会科学, 5: 20-28.
- 钟时伦(2014). 异地调任是反腐治本有力举措. 光明日报, 8月14日, 第2版.
- 周望(2012). “政策试验”的历史脉络与逻辑审视. 党政干部学刊, 6: 82-89.
- 周望(2013). 如何“先行先试”?——央地互动视角下的政策试点启动机制. 北京行政学院学报, 5: 20-24.
- 朱光喜、朱燕(2016). 地方党政领导职务任期制: 现状、原因与对策——基于广西市县两级主要党政领导职务任期的考察. 中州学刊, 2: 16-22.
- 朱旭峰(2014). 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述评. 人民论坛(学术前沿), 9: 63-77.

- 朱旭峰、赵慧(2016). 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). 中国社会科学, 8: 95—116.
- 朱亚鹏(2010). 政策创新与政策扩散研究述评. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 4: 565—573.
- 朱亚鹏、肖棣文(2014). 政策企业家与社会政策创新. 社会学研究, 3: 56—76.
- Anderson, J. E. (1976). *Public Policy—Making*. New York: Praeger Publishers.
- Cobb, R., Ross, J. K. & Ross, M. H. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Sciences Review*, 70(1): 126—138.
- Chien, S. S. (2008). The Isomorphism of Local Development Policy: A Case Study of the Formation and Transformation of National Development Zones in Post—Mao Jiangsu, China. *Urban Studies*, 45(2): 278—204.
- Easton, D. (1953). *The Political System*. New York: Knopf.
- Heilmann, S. (2008). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43(1): 1—26.
- Heilmann, S., Shih, L. & Hofem, A. (2013). National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China's Torch Program. *The China Quarterly*, 216(2): 896—919.
- Howlett, M. (2010). *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. New York: Routledge, Chapman & Hall.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown and Company.
- Kou, C. W. & Tsai, W. H. (2014). “Sprinting with Small Steps” Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System. *The China Journal*, 71(1): 153—171.
- Lasswell, H. D. (1956) *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland Press.
- Lucas, A. (1983). Public Policy Diffusion Research Integrating Analytic Paradigms. *Science Communication*, 4(3): 379—408.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3): 738—770.
- Mintrom, M. & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37(4): 649—667.
- Pereira, C. (2011). Political Institutions, Policy Making, and Policy Stability in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 53(1): 59—89.
- Pereira, J. L. & Delbecq, A. L. (1977). Organizational Structure, Individual Attitudes, and Innovation. *The Academy of Management Review*, 2(1): 26—37.

◆ 论文

- Robert, N. C. (2010). Public Entrepreneurship and Innovation. *Policy Studies Review*, 11(1): 55 – 74.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovation*. New York: Free Press.
- Sabatier, P. (1998). The Advocacy Coalition Framework: Revision and Relevance for Europe. *Journal of European Public Policy*, 5(1): 98 – 130.
- Savage, G. T., Nix, T. W., Carlton J. W. & Blair, J. D. (1991). Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders. *The Executive*, 5(2): 61 – 75.
- Shipan, C. R. & Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, 72(6): 788 – 796.
- Teodoro, M. P. (2009). Bureaucratic Job Mobility and the Diffusion of Innovations. *American Journal of Political Science*, 53(1): 175 – 189.
- Teodoro, M. P. (2010). Contingent Professionalism: Bureaucratic Mobility and the Adoption of Water Conservation Rates. *The Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2): 437 – 459.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovation among the American States. *The American Political Science Review*, 63(3): 880 – 899.
- Weible, C. M. (2007). An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1): 95 – 117.
- Zhu, X. & Zhao, H. (2018). Experimentalist Governance with Interactive Central – Local Relations: Making New Pension Policies in China. *Policy Studies Journal*, DOI: 10.1111/psj. 12254.
- Zhu, X. & Meng, G. (2018). Geographical Leadership Mobility and Policy Isomorphism: Narrowing the Regional Inequality of Social Spending in China. *Policy Studies Journal*, DOI: 10.1111/psj. 12265 .
- Zhu, X. (2014). Mandate versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review*, 16(1): 117 – 139.
- Zhu, X. (2018). Executive Entrepreneurship, Career Mobility and the Transfer of Policy Paradigm. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(4): 354 – 369.
- Zhu, Y. (2013). Policy Entrepreneurship, Institutional Constraints, and Local Policy Innovation in China. *China Review*, 13(2): 97 – 122.

责任编辑：庄文嘉