

# 地方政策创新差异的整合性解释框架

## ——基于互助养老政策创新的比较研究

王 辉 陈筱媛\*

【摘要】地方政府作为政策创新的重要主体，其在实践中形成的政策创新各具特色，然而学界对地方政策创新差异的解释呈现为碎片化的图景。论文通过对重庆T区和D区互助养老政策创新进行案例比较研究，在理论与经验互构中提炼出地方政策创新差异的整合性解释框架。框架包含由政策创新空间、政策创新属性、政策创新行动者、政策创新目标等要素互动作用形成的四重机制。一是空间约束机制。上级政策规范的过程约束和绩效考核的结果约束共同决定政策创新空间约束强度，影响行动者自主决定政策创新方式及内容的自由，对其他要素均产生约束作用。二是属性影响机制。政策创新的风险性影响行动者的创新意愿，兼容性影响行动者的政策衔接选择，而这些潜在性影响受到政策创新空间的调节作用。三是能动创新机制。行动者在空间约束和属性影响之下，结合自身认知偏好，能动生成理性的政策创新目标。四是目标牵引机制。在创新目标的规范性指引下，行动者进一步将目标解释、具象化为政策创新内容。四重机制共同作用，最终形成地方政策创新差异。研究有助于系统透视地方政策创新差异形成的复杂机理，弥合政策创新研究的碎片化格局。

【关键词】政策创新差异 整合性解释框架 政策创新空间 政策创新行动者 农村互助养老

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2023) 03-0060-22

---

\* 王辉，重庆大学公共管理学院副教授；陈筱媛，四川大学公共管理学院硕士研究生。感谢第三届公共治理峨眉论坛与会专家叶林、梅赐琪、谭海波老师的指导，感谢匿名评审专家和编辑部的修改意见。

基金项目：国家社科基金后期资助项目“农村老年组织的连带福利机制研究”（22FSHB021）。

## 一、问题提出

中央政府的行政分权使地方政府拥有一定的自由裁量权或剩余控制权，为其提供政策创新的能动空间。地方政府是政策创新的重要主体，中国的政策创新往往涉及央地政府间的双向互动。一方面，中央政府依托行政指令、改革试点、项目发包等多种形式让地方开展政策试点，用地方经验完善政策以大范围推广；另一方面，在中央政府尚未提出明确要求的情况下，地方政府自发主动地进行政策创新探索。地方政策创新实践涵盖经济发展、科技创新、社会保障等各个领域，成功的政策创新被中央制度化后进行推广，如发源于江苏无锡的河长制。目前，学界主要对地方政策创新的影响因素、动力机制和创新经验进行总结分析。然而，其往往从单一视角出发进行研究，缺乏系统化的整合性解释框架。同时，既有研究对于地方纷繁复杂的政策创新所呈现的差异关注较少，少数关注该问题的研究也多集中于探究东西部地区之间、央地之间的政策创新差异。前者主要反映经济实力和政策环境所导致的地区间政策创新数量的差异（吴建南等，2011），后者主要探讨地方政策细则创新与中央政策的异同情况（赵慧，2019）。那么，地方政策创新的差异是如何形成的？由哪些因素导致？本文将以相邻两区的农村互助养老政策创新差异作为案例来展开深入研究。

随着人口老龄化的日益严峻和家庭养老的日渐式微，“老有所养”被列入“民生七有”社会政策福利体系。互助养老具有历史传承性、文化适应性、经济低成本性和可复制性等天然优势，与中国村庄社会相契合，被认为是农村养老的新出路（贺雪峰，2020）。自2012年河北肥乡互助幸福院获民政部肯定并在全省推广后，国家层面对互助养老的关注与日俱进。2021年的《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》要求，“以村级邻里互助点、农村幸福院等为依托，构建农村互助式养老服务网络”。需求推动和政策引领使得互助养老在农村地区遍地开花，形成肥乡模式、恩施模式、米脂模式、罗源模式等地方典型。重庆市养老工作走在全国前列，其于2019年开始大力发展互助养老，鼓励区县自主探索。笔者在对重庆互助养老实地调研的过程中发现，区县之间形成特色鲜明、各有所异的发展模式。其中，T区和D区同处渝西地区，自然地理环境和经济社会条件高度相似，但两区的互助养老政策创新却大相径庭。前者采用低成本广覆盖的模式，在各村落广泛迅速铺开；后者则采用专业化标准化的发展道路，重在探索地方发展标准。探究两区互助养老政策创新的差异要回归到地方政策创新差异形成机理的探讨上。

综上，本文将聚焦以下研究问题：地方政策创新差异如何形成？由什么因

素导致? 基于 T 区和 D 区互助养老政策创新的天然经验素材, 本文以案例比较研究方法探究地方政策创新差异的形成机理, 在揭示影响因素间复杂互动关系的基础上构建整合性解释框架, 以期获得对地方政策创新差异的系统化理解。

## 二、文献述评

政策创新研究自 20 世纪 60 年代兴起, 逐渐发展为政策科学研究的主流话题。政策创新常用的定义是政府采纳一个对它而言是新的政策, 而不论该政策以前是否在其他地方被采用过 (Walker, 1969)。政策创新包含基于政策发明和基于政策扩散两种意义上的政策创新。前者强调原创性政策理念、项目或产品的生成 (Sabatier, 1999), 对产生的新事物进行运用就是政策创新; 对后者的统一认识是指随着时间的流逝, 一项创新通过某种渠道在社会系统的成员之间被沟通的过程 (Rogers, 1983)。鉴于本文主要探讨地方政策创新差异的影响因素, 案例也未涉及创新扩散, 故主要关注第一种意义上的政策创新。

“公共政策是在一定情境下, 社会公共权威为达到一定目标所制定的行动方案或准则” (谢明, 2015: 6)。由此可见, 政策背景、主体和目标是影响公共政策的核心要素, 政策创新亦受到创新背景、创新主体、创新目标的影响。从创新背景来看, 政治、经济、社会等宏观背景要素是政策创新重要的结构性约束。一是经济因素。Walker (1969) 发现, 规模越大、经济越富有的州越容易进行政策创新。在国内研究中, 地区经济情况影响政策创新的金科玉律亦得到证实 (吴建南等, 2011)。此外, 一个地区的政策创新还会受到其周边地区和所在区域整体经济状况的影响 (朱光喜, 2013)。二是社会因素。在社会转型的背景下, 社会矛盾的转变和冲突形成逼迫政府创新的外在压力, 这在社会政策创新中尤为明显 (韩丽丽, 2010)。三是政治因素。政策可被视为政治系统权威性决定的输出 (Easton, 1953)。政策创新实质上是一种政治过程, 受到宏观政治制度和结构安排的重要影响。对中国的研究发现, 晋升锦标赛体制 (周黎安, 2007)、分级制政策试验 (韩博天、石磊, 2008)、项目制 (陈家喜、汪永成, 2013) 等特殊政治安排对地方创新行为具有显著影响。近年来, 从府际关系的角度探究中国政策创新的研究与日俱增, 其中具有特色的层次政府体制成为研究地方政策创新的重要切口 (Zhu & Zhao, 2018; Zhu & Zhang, 2019)。在决策权力逐级递减的层级政府体系中, 下级政府的政策创新行为不可避免地会受到上级政府的约束性影响, 由此衍生出了政策创新空间这一更加微观且具体的政治变量。政策创新空间代表地方政策创新的自由度, 意指地方政府能够自主决定其政策创新方式和内容的程度。已有研究证明其是解释央地政府间政策创

新差异的重要因素（赵慧，2018；2019）。

从创新主体来看，强调行动者对政策创新的影响。研究普遍认为，政策企业家是政策创新过程中的关键行动者（Mintrom & Norman，2009）。政策企业家是“那些通过组织、运用集体力量来改变现有公共资源分配方式的人”（Lewis，1980：9）。政府内部的政策企业家是其中的重要群体，其兼具政治权威和关键决策权，更容易触发政策创新议程（朱亚鹏、肖棣文，2014）。政府官员尤其是地方主官在价值观念、资源禀赋、任职经验等方面的差异会影响自身认知偏好（陈家喜、汪永成，2013），使其选择的创新突破口有所不同。此外，政策企业家在政策创新中还面临制度结构、具体环境、政策结构的约束作用（朱亚鹏，2012）。因此，其在政策创新过程中需根据具体情况采取差异性的策略行动（顾昕、赵琦，2022）。

从创新目标来看，政策创新目标是政策创新最终要实现的结果，是政策创新的导向标。“所有政治行动都具有三种要素：政治行动所追求的目的、政治行动所牢记于心并为自身标定方向的目标，以及在行动过程中展现出来的意义”（阿伦特，2016：163）。目的是组织长期稳定的价值追求，而目标是目的的具象化，其往往包含在组织具体的管理活动之中（张康之，2021）。直接来看，创新发展通常来源于现实问题或需求，解决工作中的实际问题是地方政府创新的主要原因（陈雪莲、杨雪冬，2009）。但有学者发现，中国的制度变迁并非“需求主导型”，而是“供给主导型”（杨瑞龙，1993）。政策主体对政策的“社会学习”行为可能也会带来新的政策范式转变（Hall，1993）。随着现代社会利益格局的越发复杂化，政策目标呈现多重性的特征。已有研究发现，地方政府在创新行动中同时存在行政绩效获取和风险规避的双元目标（冯猛，2020）。对于理性选择的政策行动者而言，寻求目标最优解即形成目标偏好是解决目标多重性的重要方式。具体而言，基于对现实基础空间和未来发展前景的认识，选择与情境场域最为适应的偏好性目标（袁方成、王丹，2021）。

上述研究主要关注创新背景、主体和目标的影响，却忽略了创新本身的差异对创新采纳的重要影响。政策创新属性是政策创新本身的特征、特质、性质，是创新采用者对创新本身的主观认知（Rogers，1983）。事实上，政策创新属性本身是影响政策创新采纳的重要因素（Shipan & Volden，2012）。Rogers（1983）较早对政策创新属性进行关注，并系统地提出了相对优势性、兼容性、复杂性、可试性和可观察性五种创新属性对创新采纳的影响。后续研究进一步验证发现，相对优势性、兼容性和可观察性会通过学习、竞争等机制影响政策创新（Makse & Volden，2011）。在西方研究的基础上，朱亚鹏和丁淑娟（2016）以中国棚户区改造为例深入分析了相对优势性和兼容性对政策创新扩散

速度和政策内容变化的影响。近年来,学界研究将政策创新属性应用于不同的政策场景进行研究,如席虎和汪艳霞(2021)聚焦兼容性对科技特派员制度地方政策再发明的影响,杨正喜(2022)发现相对优势性、兼容性、可观察性对农村试验区改革政策创新的积极影响。越来越多的研究证明政策创新属性是影响政策创新的重要因素,但将其与其他因素结合起来的复合探究却略显匮乏。

总体而言,既有研究发现了创新背景、创新主体、创新目标、创新属性等影响因素,为解释地方政策创新提供了多维理论视角。然而,既有研究尚存部分缺憾。在研究问题上,虽也关注东西部地区间、央地政府间的政策创新差异,但中观层面上对相邻地方政策创新的比较研究较少。在研究方法上,单案例研究和历史事件分析方法占据主流,鲜有案例比较研究。在研究进路上,往往从单一视角考虑某项因素对政策创新的线性影响,鲜有探究多因素复合作用的整体性研究,尚未能全面系统地揭示政策创新差异究竟何以形成。在研究领域上,选择的案例多集中在医疗改革、低保制度、税费优惠等领域,对养老领域的政策创新关注较少。而作为当下最迫切的民生问题之一,养老问题是政策创新发展的重点和突破口(李迎生、吕朝华,2018),值得学界进一步关注。本文以互助养老政策创新的案例比较研究来系统透视地方政策创新差异,在研究问题、研究方法、研究进路、研究领域上恰好可以弥补既有研究的不足。本文的研究价值体现为:通过理论与经验的相互建构来深度把握案例的逻辑内核,提炼出地方政策创新差异的整合性解释框架。

### 三、研究设计与案例简介

#### (一) 研究方法

为更好地解释地方政策创新差异的形成机理,本文采用案例比较研究方法。主要原因在于:其一,案例研究具备理论探索 and 理论构建的功能(Eisenhardt, 1989),能够从中深度挖掘提炼出新的构念和理论逻辑。其二,作为研究对象的地方政策创新差异是多种因素复合作用的结果,案例研究能够动态追踪其背后的复杂作用机制。其三,地方政策创新差异本是多个地方政府间进行政策创新而产生的现象结果,要探究这种差异需要通过对比和归纳来追根溯源地识别关键影响要素,进而揭示出地方政策创新差异形成的作用机理。

#### (二) 案例简介

本文以重庆市T区和D区互助养老政策创新为比较案例。究其原因,一是

重庆市的养老服务工作走在全国前列，在 2018 年曾受国家民政部、发改委公开表彰，重庆市也被列为养老服务体系建设和成效显著地区。二是互助养老作为仍处于探索阶段的新型养老方式，是养老服务发展新的着力点，其政策创新前景广阔。三是两区均在全市范围内率先探索互助养老模式，享有发展领头羊的地位，受到市民政局领导的高度认可和重庆日报等媒体的公开报道，具有一定的典型性。

更为关键的是，两区自然环境和经济社会状况相似（见表 1）。虽同为互助养老发展的先进区县，但其互助养老政策创新却大为迥异，这为探究地方政策创新差异形成机理提供了天然素材。T 区和 D 区位于四川盆地东南的渝西地区，在地理位置上接壤，拥有相似的自然地理环境。从人口情况来看，两区的常住人口数量均少于户籍人口数量，说明人口外流较多；两区人口老龄化态势严峻，T 区更甚。从经济情况来看，两区的城镇化率和人均 GDP 较为接近；地方财政自给能力较低，高度依赖各级政府转移支付。从社会文化状况来看，在巴渝文化的浸润下两区享有相似的文化习俗，宗族观念较为薄弱，但具有尊亲孝老的风气和生产生活互助的传统。总体而言，两区的经济社会情况折射出重庆等中西部地区的普遍现状。劳动力外流使传统的家庭养老难以为继，人口老龄化加剧了地方养老重担，而捉襟见肘的地方财政使养老服务难以享有大量资金支持。基于互助传统的互助养老正是适合目前农村现状的低成本养老方式。

表 1 T 区和 D 区人口经济基本情况

| 年份   | 户籍人口<br>(万) |        | 常住人口<br>(万) |       | 老龄化率<br>(%) |       | 人均 GDP<br>(元) |       | 财政自给<br>率 (%) |       | 城镇化率<br>(%) |       |
|------|-------------|--------|-------------|-------|-------------|-------|---------------|-------|---------------|-------|-------------|-------|
|      | T 区         | D 区    | T 区         | D 区   | T 区         | D 区   | T 区           | D 区   | T 区           | D 区   | T 区         | D 区   |
| 2017 | 84.97       | 106.79 | 65.96       | 80.48 | 22.97       | 19.59 | 74950         | 66988 | 54.63         | 42.32 | 54.38       | 57.19 |
| 2018 | 85.11       | 107.16 | 66.87       | 81.86 | 23.22       | 19.75 | 62972         | 65691 | 50.32         | 31.76 | 56.36       | 58.86 |
| 2019 | 85.15       | 107.45 | 67.69       | 82.70 | 23.19       | 19.68 | 84914         | 81876 | 41.36         | 33.20 | 59.24       | 60.05 |
| 2020 | 84.90       | 107.37 | 68.75       | 83.61 | 23.02       | 19.53 | 96896         | 84245 | 46.52         | 43.66 | 61.69       | 60.52 |
| 2021 | 84.55       | 107.06 | 68.94       | 83.64 | 22.79       | 19.17 | 102331        | 95702 | 53.82         | 45.22 | 62.85       | 61.54 |

注：根据常见计算方法，老龄化率由当年 60 岁及以上人口数/户籍人口数计算而得；财政自给率由当年一般公共预算收入/一般公共预算支出计算而得。

资料来源：《重庆市统计年鉴（2018—2022）》。

为应对老龄化持续加深的严峻现状，重庆市高度重视养老事业，统筹城乡共同发展，补齐农村养老短板。继 2018 年开展“千百工程”后，重庆市于

2019年制定《重庆市社区居家养老全覆盖实施方案（渝府办发〔2019〕110号）》，将互助养老纳入全市养老服务发展战略部署，拉开了区县自主探索互助养老的序幕，T区和D区则是其中涌现的佼佼者。

T区的农村养老服务体系建设与周围区县相比起步较晚，面临农村养老服务发展滞后的后发压力。在该区民政局领导的高度重视和大力支持下，T区结合农村状况，以发展低成本广覆盖的互助养老为导向开展政策创新，打造出村庄能人代管型模式。其于2020年8月开始村级互助养老点建设，在H镇试点8个村级互助养老点之后，便在农村地区迅速铺开。截至2021年1月已建成138个村级互助养老点，远超2020年建设40个的目标。T区的互助养老政策创新及实践受到重庆市民政局和市主管领导的高度赞扬，市政府曾对此专报宣传，其创新经验被吸收进2021年出台的《重庆市农村养老全覆盖实施方案》（渝府办发〔2021〕7号）。

作为全国第四批居家和社区养老服务改革试点地区，D区将互助养老服务作为探索农村养老的重要方向。通过政府购买服务引入专业的社工机构，大力围绕标准化专业化的互助养老进行政策创新，探索社工机构代管型模式，打造示范型创新项目。该区于2019年6月开始在市级贫困村TM村试点互助养老中心，截至2021年1月已进一步推广到9个市级贫困村和15个城市社区。最终，D区在该次改革试点中获评合格等次，其互助养老模式也成功入选此次民政部改革试点工作优秀案例。

### （三）数据收集和分析

为确保案例研究中数据的信效度（Yin, 2010），笔者从多渠道获取经验数据（见表2）。研究数据主要涉及一手访谈、二手资料和实地考察，具体包括以下数据：

（1）通过深度访谈获取的一手资料。对重庆市民政局、T区和D区民政局相关官员、互助养老组织负责人、老年人代表等进行半结构化访谈，有效获取互助养老政策的创新情况和实施情况等信息。为确保对访谈资料的全面记忆和深度理解，访谈人员在访谈后及时整理录音并交叉核对。

（2）通过参与式观察获取的补充材料。多次实地走访T区和D区的互助养老组织，开展驻点调研，参与式观察政策创新的实践情况、互助养老组织的运行情况、老人参与情况等。

（3）重庆市、T区和D区门户网站近五年发布的有关互助养老的政策文件。

（4）直接从市民政局、T区民政局、D区民政局和社工组织处获得的文件材料，主要包括互助养老发展模式介绍、宣传报纸等。此外，在研究过程中如对经验材料存在困惑需要核实时，通过微信、电话等形式与访谈对象进行交流。

表 2 案例数据来源

| 数据类型 | 访谈对象                                     | 累计文稿<br>(万字)                                                                                                     |     |
|------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 一手数据 | 市民政局                                     | ①养老服务处 L 副处长、F 科员<br>②社工服务处 L 科长                                                                                 | 6   |
|      | T 区                                      | ① T 区民政局 T 局长、T 副局长、养老服务科 Y 科长<br>② HS 村党支部书记、FL 村村长、LY 村民政专员<br>③ FL 村 23 社互助养老点负责人、LY 村 YH 大哥家互助养老点负责人         | 4.8 |
|      |                                          | ④ LHZ 社工机构负责人两名<br>⑤ FL 村和 LY 村互助养老点参与老人、老人代表                                                                    |     |
|      | D 区                                      | ① D 区民政局分管养老工作 X 局长、养老服务科 H 科长<br>② FY 社工机构负责人 TH<br>③ LG 村互助养老中心驻点社工、志愿者、参与老人、附近老人<br>④ TM 村互助养老中心负责人、参与老人、附近老人 | 5.4 |
|      | 重庆市、T 区和 D 区互助养老相关的政策文件、新闻报道、政府和社工组织内部资料 |                                                                                                                  |     |

资料来源：作者自制。

四、地方政策创新差异的整合性解释

本文试图通过剖析 T 区和 D 区互助养老政策的创新差异，来建构影响地方政策创新差异的整合性解释框架。从前述介绍可知，两区的经济发展水平和地方财政能力相似，从经济因素入手难以解释两区的互助养老政策创新差异。而就社会因素而言，两区同处巴蜀文化圈，同样面临严峻的老龄化问题，这亦是推动两区互助养老政策创新的一大共同因素。唯有对经济和社会因素按下不表，转而从其他因素中探寻缘由。地方的政策创新势必面临政治因素的结构约束，而两区在宏观的政治制度上无疑并不存在差异，因此将揭开“谜团”的线索进一步聚焦到更加微观的政策创新空间这一要素上。而创新属性、创新目标、创新行动者是政策创新不可或缺的要素，因此将其一同纳入考虑。故此，本文主要聚焦政策创新空间、政策创新属性、政策创新目标、创新行动者四大要素来挖掘、剖析两区互助养老政策创新差异的形成根源，从中提炼出因素间的复杂互动机制。

### （一）空间约束机制：政策创新空间为地方政策创新提供结构性约束

政策创新空间是政治系统内部对政策创新所施加的结构性约束，影响行动者自主决定政策创新方式及内容的自由，采用约束强度来刻画此影响程度。政治系统对政策创新施加的要求越严格，政策创新空间的约束强度越大，行动者自主决定政策创新的自由越小；反之亦然。已有研究将政策创新空间用于解释央地政府间政策创新差异（赵慧，2018；2019），本文进一步发现其也适用于解释同级政府间的政策创新差异。政策创新空间由作为过程约束的上级政策规范和作为结果约束的绩效考核共同形塑，形成空间约束机制（如图1所示）。

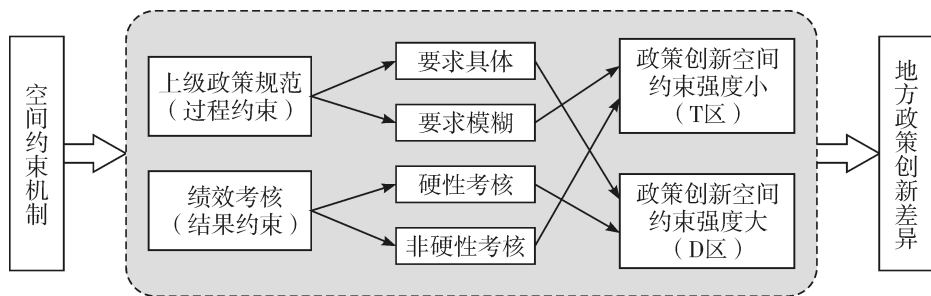


图1 空间约束机制

资料来源：作者自制。

就T区而言，模糊的上级政策规范和非硬性的绩效考核使其政策创新空间约束强度小。一方面，模糊的上级政策规范为T区的互助养老政策创新留有充足的自主设计空间。《重庆市社区居家养老全覆盖实施方案》（渝府办发〔2019〕110号）是T区养老服务建设的重要政策遵循，但其针对各区县的互助养老建设仅作出数量安排和提倡利用闲置资源，对建设要求、发展模式、运行机制等均未提出明确规范。市民政局官员秉持的思路亦是市级层面尚不进行标准化，让区县先自主探索，再进一步吸收借鉴其先进经验。

上级没有什么很硬性的要求，但是我们还是自发地在下面探索，因为有城乡统筹和共同发展的需要。村一级的互助养老点建设要因地制宜，不予标准化。（市民政局L处长，20201021<sup>①</sup>）

另一方面，非硬性的绩效考核使该区的互助养老政策创新免于绩效考核的刚性压力。囿于财政资源有限性，重庆市政府将养老服务建设重心放在养老服务中心和养老服务站上，对其进行严格考核并每季度通报工作情况，但未将村级互助养老点纳入考核指标。于此，弱过程约束和弱结果约束的交互叠加，使

<sup>①</sup> 大写字母为访谈对象姓名汉语拼音首字母，数字代表访谈日期，下同。

得T区政策创新空间的约束强度较小。T区能够在足够大的政策创新空间中扮演创新探索者的角色,在创新选择和设计上充分发挥自主性。

就D区而言,明确的上级政策规范和硬性的绩效考核方式使其政策创新空间约束强度大。一方面,国家养老服务改革试点以政策学习的形式施加明确的规范约束。民政部将“大力发展农村居家和社区养老服务”列入试点任务及重点领域,要求大力发展农村幸福院等互助式养老服务设施。政策学习是目前上级政府推动下级政府政策创新的一种新工具(李宜钊,2015)。民政部通过总结前三批改革试点经验,形成《全国居家和社区养老服务改革试点经验和典型案例汇编》,要求第四批改革试点地区必须对此进行借鉴和推广,并在申报书中予以明确体现。另一方面,试点项目严格的绩效考核进一步强化对政策创新的刚性约束。项目制的技术理性体现在拥有严格的项目考核流程(周飞舟,2012)。改革试点在申报时必须填写工作基础、工作计划、具体任务情况等材料,而在验收时将针对组织领导、工作进展、资金使用及管理情况、典型经验等四大方面,按照“各地自评—试点地区交叉实地验收—民政部和财政部复合审定”的流程进行验收。因此,严格的过程约束和结果约束紧密结合,极大地压缩了D区的政策创新空间。D区只能在有限的政策空间内扮演创新执行者的角色,严格遵从民政部的政策创新要求。

## (二) 属性影响机制:政策创新属性对行动者的潜在影响——基于政策创新空间的调节作用

政策创新属性代表创新本身的特质,其对政策创新具有不可忽视的潜在影响。对大多数政策创新而言,相对优势性和兼容性比其他属性更加重要和应用普遍(Dearing & Meyer, 1994; Kapoor et al., 2014)。前者主要影响政策创新的扩散速度,而后者则影响政策创新内容(朱亚鹏、丁淑娟,2016)。鉴于两区政策创新在内容上存在诸多差异,故选择兼容性入手进行分析。创新行动充满不确定性,其在获取超额利润的同时也具有高风险的特性(熊彼特,2019)。风险性是行政绩效之外贯穿行动者创新行为始终的重要影响因素(冯猛,2020)。但既有研究却少有将风险性纳入分析,也多局限于探究政策创新属性对政策创新的单一影响。故此,本文将政策创新属性置于政策创新空间的作用下进行探究,进一步拓展政策创新属性的影响机理。本文发现,在政策创新空间的调节作用下,风险性和兼容性对行动者产生潜在影响,即属性影响机制(如图2所示)。

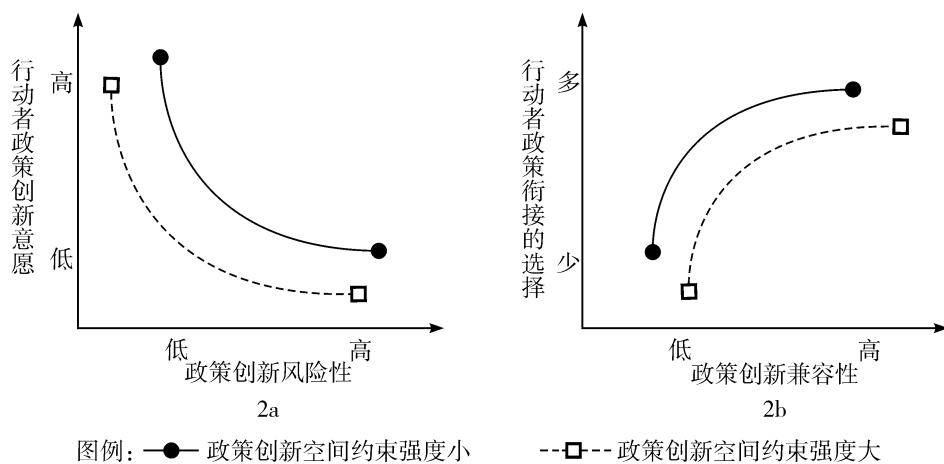


图2 属性影响机制——基于政策创新空间的调节

注：因本文非定量研究，所展示的图像并非因素间精确的函数关系，主要代表因素间的影响方向。

资料来源：作者自制。

### 1. 风险性影响行动者创新意愿——基于政策创新空间的调节作用

风险性是指因创新过程的不确定性而导致政策创新遭遇结果失败、产生利益损失、降低政府形象等负面影响。对风险的担忧恐惧会降低行动者的热情和信心，影响其政策创新的意愿。而互助养老政策创新作为民生领域的政策创新，属于政策创新的安全区，拥有较低的创新风险性。其本身就旨在完善农村养老服务，防范化解农村老龄化风险，是构筑基础性和普惠性农村养老服务体系的重要内容。同时，互助养老契合上级社会维稳和改善民生的需要，容易获得上级政府或领导的认可、支持进而强化其合法性，这是确保创新能够持续进行的关键要素（俞可平，2019）。无论是T区和D区民政局领导，还是重庆市民政局领导都非常担忧农村地区发生老年人绝望自杀、孤独终死等冲击社会道德底线的事件。因此，完善农村养老服务不仅事关农村老人养老需求，更关乎农村社会的稳定。

农村养老这块显得还很薄弱，跟城市有很大的反差。这种反差一旦长期持续之后，就会对整个养老体系的建设造成一定的影响。城镇化和市场化都发展很好之后，养老服务也需要向农村进行拓展。（市民政局L处长，20201021）

而互助养老政策创新恰好能够为地方政府纾难解困，容易受到上级领导的认可。因此，互助养老政策创新的低风险性利于提升行动者的政策创新意愿，消解其对创新风险的顾虑和担忧。

虽然互助养老政策创新是低风险性的,但由于政策创新空间的调节作用,风险性对两区行动者创新意愿的影响程度有所差异。当政策创新空间的约束强度较小,低风险对行动者政策创新意愿的促进作用得到强化。对T区而言,市级政府并未对互助养老设置政策规范,也未对其进行硬性考核,互助养老主要依赖地方区县的自主探索。于此,即使T区的互助养老政策创新成效不佳,也不会影响上级政府对其绩效考核结果。这种约束强度小的政策创新空间强化了互助养老政策创新的低风险性对行动者创新意愿的促进作用,进一步消解其对创新风险的担忧,使得T局长这样的地方政策企业家能够根据自身意愿进行大胆创新。

反之,当政策创新空间的约束强度较大,低风险性对行动者创新意愿的促进作用被削弱,政策创新空间的影响占据更为主导的作用。就D区而言,互助养老政策创新的低风险性固然存在,但由于养老服务改革试点项目导致政策创新空间约束强度大,互助养老政策创新已演化为行动者必须满足民政部要求而不得不完成的“规定动作”,而非“自选动作”。换言之,不管D区是否愿意,通过开展政策创新来探索互助养老发展经验都是其必须完成的试点任务。于此,行动者的政策创新意愿主要由政策创新空间所决定,互助养老政策创新低风险性对创新意愿的促进作用被削弱。

## 2. 兼容性影响行动者政策衔接选择——基于政策创新空间的调节作用

兼容性是政策创新能够搭载政府其他发展目标和政策的程度。兼容性高的政策创新能够搭载政府其他工作目标和政策,进而导致政策内容变化(朱亚鹏、丁淑娟,2016)。就互助养老政策创新而言,其与农村养老保障、农村经济社会发展同处于“三农”制度矩阵中,具有较高的兼容性。从养老保障体系内部来看,互助养老政策与原有的农村养老保障体系兼容,能够与农村区域性供养、社区养老服务中心、敬老院等互补呼应。从养老保障体系外部来看,互助养老政策涉及“三农”领域,可与乡村振兴、精准扶贫、脱贫攻坚等工作相结合,为行动者提供诸多政策衔接选择。

在理想状态下,政策兼容性越高,行动者利用政策创新进行政策衔接的选择就越多。但由于政策创新空间的调节作用,互助养老政策创新的高兼容性能被行动者利用的程度有所不同,进而导致政策衔接选择的差异。T区的政策创新空间约束强度小,赋予了行动者自由裁量的空间,这使得行动者能够自主进行政策衔接选择。T区于2019年12月入选全国乡村治理体系建设试点单位,乡村振兴一贯为T区所重视。T区根据地方实际情况,选择将互助养老政策创新与作为乡村振兴重要内容和基础的乡村治理相衔接。一方面,T区将互助养老纳入村两委乡村振兴重点工作进行统一谋划,与基层治理、乡风文明、村民自治同

步推进，融合发展。另一方面，利用互助养老激活农村老人这一乡村治理的重要主体（王辉、宋敏，2021）。将互助养老点作为村庄小组活动室、社员活动室和人大代表民情联络站，发挥互助养老点作为政民互动、民情联络载体的治理功能。

反之，就 D 区而言，约束强度大的政策创新空间使得行动者对互助养老政策创新高兼容性的利用严格受限。由于养老服务改革试点对政策创新空间施加的严格约束，行动者对高兼容性的利用被严格限定在民政部要求的框架之内。改革试点要求重点解决贫困地区的养老问题，在贫困地区推行养老服务经验，助力打赢脱贫攻坚战。因此，D 区以贫困村为切入口开展互助养老政策创新，着重将互助养老与脱贫攻坚中的贫困老人救济相结合。一方面，优先在市级贫困村开展创新试点。利用 FY 社工机构在市级贫困村 TM 村开展试点，其在实施社会群体救济项目的同时，摸清村庄老人情况，开展互助养老中心试点。在试点取得一定的经验成效后，互助养老中心建设便在 9 个市级贫困村陆续铺开。另一方面，发挥互助养老中心对贫困老人的社会救济功能。村两委将村上的“五保”老人安置于此，以社工为服务主体对“五保”老人开展点对点关爱服务。

### （三）能动创新机制：行动者在互动建构中生成理性的政策创新目标

理性选择制度主义认为行动者在行为与制度的互动中始终居于中心，其在制度情境中能动性地采用策略行为追求利益最大化（高春芽，2012）。在政策创新空间的约束和政策创新属性的影响下，能动的创新行动者主动适应政策创新空间，认知政策创新属性，结合自身认知偏好进行分析判断，在主观与客观的互动中建构生成理性的政策创新目标，形成能动创新机制（如图 3 所示）。换言之，政策创新目标的生成是多因素共同影响的结果，是行动者理性选择的结果。

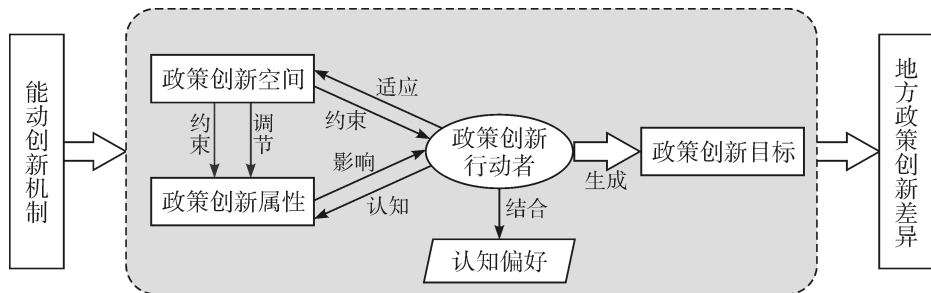


图 3 能动创新机制

资料来源：作者自制。

T 区的互助养老政策创新源于行动者希望解决农村养老难题，满足普通老人

养老服务需要。在人口老龄化严峻和农村养老服务滞后的现实矛盾之下，T区急需补齐农村养老服务短板。约束强度小的政策创新空间为行动者开展创新留有一定的自由，而互助养老政策创新的低风险性能够减少行动者对风险的担忧。在这种情况下，政府部门的“一把手”扮演着政策企业家的关键角色（王洛忠、蒋晓飞，2020）。T区民政局T局长的理性认知和内生偏好对创新目标的生成起着重要作用。一方面，T局长有关农村社会的经验知识深厚。T局长于2019年1月就任，其虽为民政工作的新兵，但对民政工作感情深厚，满怀拼搏热情。更重要的是，T局长有长达34年的农村基层工作经历。因其岳父长期生活在农村，其亦熟知农村养老现状。T局长知晓农村老年人生活单调、精神慰藉缺失、生活照料匮乏，但养老服务却难以获取，因此需要发展一种基础性的养老服务。另一方面，T局长认为发展低成本的互助养老是契合地方经济状况的理性选择。市级政府并未对互助养老予以专项资金支持，其被笼统地包含在乡镇养老服务建设资金中。而在既有考核导向下，乡镇养老服务中心、敬老院和特困老人集中供养占据乡镇养老建设的重心，这使得区县政府可用于发展互助养老的资金极为有限。

有的区搞得很高大上，一个点花300万。但是养老点本身只能辐射到周围的人，那些远的怎么办呢，又去建吗？以现在的经济基础不可能。我们是利用一些闲置资源，把社会力量组织起来，使大家有个固定的、安全的场所，来满足农村老人的需要。（T区民政局T局长，20210112）

T局长认为，以川渝农村分散居住的现状，单个互助养老点辐射范围有限。要保证互助养老服务尽可能覆盖更多地区，就必须立足当前经济基础，发展低成本的互助养老，提供最基本的养老服务以满足一般老人的需要。因此，T区的互助养老政策创新目标是“向下适应”，通过发展低成本互助养老来服务农村普通老人。

D区的政策创新源于当地民政局希望借助民政部的试点项目，在服务传统民政对象的基础上，制定出互助养老的地方标准。在自上而下的政策试点中，地方试点或政策创新的方向很大程度上由中央政府的政策偏好所决定（梅赐琪等，2015）。而此类政策试点的目的往往是提取吸收地方和基层政策创新的先进经验为国家层面的政策制定提供参考（韩博天、石磊，2008）。典型经验便是养老服务改革试点成果验收时考察的重点内容之一。对于尚处于探索阶段的互助养老，就是要探索其建设规范、运行管理的先进经验。那么，这就要求地方在发展互助养老时必须要有意识地形成相对明确的标准，进而确保试点经验具有可操作性和可推广性。在政策创新空间的强约束下，D区的地方政策企业家保持与上级政府一致的认知偏好，发展标准化的互助养老成为其政策创新的理性选择。

我们想做可复制可推广的一种模式，我们明年还有一个更重要的任务就是制定地方标准的问题，我想的是先以团体标准的形式来做这个东西，然后推广到我们的地方标准，作为一种可推广的东西，尽量做实做细。（D 区民政局 X 局长，20201126）

遵循改革试点要求，D 区民政局分管养老工作的 X 局长表示为打造可复制可推广的互助养老发展模式，目前 D 区互助养老发展的重任是制定地方标准。先明确团体标准，再推广至地方标准，对互助养老发展的财政投入、主体责任、服务内容、补贴标准等进行明确。因此，T 区的互助养老政策创新目标是“向上迎合”，探索互助养老的发展标准以迎合改革试点项目要求。

#### （四）目标牵引机制：政策创新目标对政策创新内容产生规范性指引

基于上文分析，行动者经过理性选择生成政策创新目标。政策创新目标是政策创新内容的规范性指引，政策创新内容为实现政策创新目标服务。在不同创新目标的牵引下，行动者将目标具象化为不同的政策创新内容，进而导致两区的互助养老政策创新差异。

在以低成本互助养老解决农村养老问题的目标牵引下，T 区采取低成本广覆盖的政策创新设计。一是在建设标准上主张互助养老点建设的便捷灵活。提倡整合利用闲置房屋资源，建立规模微型、灵活自由的互助养老点。并未对房屋建设、功能布局等设定硬性标准，要求房屋敞亮清洁、活动空间充足即可。二是在资金支持上提供低额的建设运营补贴。对每个互助养老点投入约两万元的建设资金，用以改造闲置房屋，配备桌椅板凳、麻将桌、按摩椅等简单的硬件设施。给予每个互助养老点 3000 元/年的运营补贴，主要满足日常水电气费开支。三是在运营管理上由村庄能人代管。村庄能人主要包括退休干部、退休教师、关系能人三类，他们具有的公益精神、管理能力、充裕时间为其参与互助养老点管理提供了保障。村庄能人负责互助养老点日常的运营维护、活动开展、风险防范等，且提供的服务均为无偿。这不仅维持了互助养老点的有效运营，也极大降低了运营成本。此外，T 区还打造了四支队伍作为力量补充，即党员队伍、社工队伍、志愿者队伍、老人互助队伍，将各类人才力量汇聚起来。四是在养老服务上提供基础性养老服务。由于互助养老点建设较为简单，代管主体也缺乏专业养老技能，互助养老点主要提供较为简单的基础性养老服务，以生活照料、心理慰藉为主。采用“自助 + 他助 + 共助”的服务模式，通过积分制和评选表彰以激励互助行为。五是在建设数量上增点扩面以促进广覆盖。为让更多老人享受“家门口的养老服务”，T 区在短时间内迅速扩点增面，提升村级互助养老点的覆盖率。而 T 区互助养老低成本的特质正是其能够实现广覆盖的

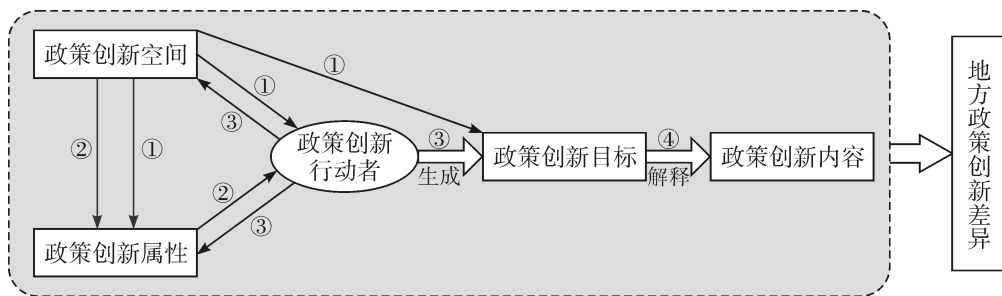
基础。据悉，T区在“十四五”规划中计划建设600个村级互助养老点，力图实现村级互助养老点在农村地区的全覆盖。

D区在探索互助养老发展标准的目标指引下，采取标准化专业化的政策创新设计。一是在建设标准上严格明确互助养老中心建设标准。要求面积需大于60平方米，按照统一的装修方案进行改造，必须配备活动室、学习室和互助超市等功能分区。二是在资金支持上明确分类补贴标准。依托改革试点项目的资金支持，D区拥有较为充足的互助养老建设资金。划分重点社区和非重点社区进行分类补贴，前者建设资金为10万元，后者建设资金为5万元。三是在运营管理上由社工机构代管。通过政府购买服务的方式引入FY社工机构参与互助养老，利用其专业优势探索互助养老发展标准。FY社工机构成立于2019年2月，成立初期从事过基层治理领域的社会服务。凭借其本土化和前期成果的双重优势，该社工机构在购买社会组织参与互助养老服务中脱颖而出。社工驻点管理互助养老中心，利用其专业技能制订出互助养老中心的运营标准，如《互助养老中心管理手册》。此外，社工还牵头打造“互助养老中心负责人—互助小组组长—互助院落联络人—服务对象亲属”四级联系人制度。四是在养老服务上提供专业化的养老服务。驻点社工根据老人经济健康状况进行分级并建档，提供邻里互助、定期探访等居家关爱服务，探索助餐和助医服务，打造“互助超市”作为参与激励机制。五是在建设数量上主张局部建设，集中资源打造“亮点工程”。为探索互助养老发展的地方标准，D区的互助养老建设并不急于把面铺开，而是先在局部地区探索有益经验。因此，D区的互助养老中心建设数量较少，集中资源打造精品化的“亮点工程”。其中CH村的互助养老中心建设前后斥资约百万，结合乡村旅游进行打造，极富特色，曾多次接待民政部领导、市级领导的视察访问。同时，社工机构举办的大型互助养老活动亦受到诸多新闻媒体报道，如端午节的包粽子活动、中秋节的团圆饭活动等，凸显了“示范型”项目的效果。

### （五）小结

T区和D区的互助养老政策创新差异可概括为前者采用低成本广覆盖的发展道路，后者采用标准化专业化的发展道路。本文通过理论与实践的相互建构，细致深入地剖析两区创新差异产生的缘由。研究发现，政策创新空间、政策创新属性、政策创新行动者、政策创新目标等多种因素共同作用影响政策创新，进而导致两区互助养老政策创新差异。本文通过对案例抽丝剥茧地层层解构，从因素互动关系中提炼出地方政策创新差异的整合性解释框架（如图4所示）。政策创新空间、政策创新属性、政策创新行动者、政策创新目标四大要素间相

互影响，形成空间约束机制、属性影响机制、能动创新机制、目标牵引机制等四重机制。四重机制共同作用，最终导致地方政策创新差异。



图例：①空间约束机制；②属性影响机制；③能动创新机制；④目标牵引机制

图4 地方政策创新差异的整合性解释框架

资料来源：作者自制。

一是空间约束机制。政策创新空间为地方政策创新提供结构性约束，决定行动者自主选择政策创新方式及内容的自由。上级政策规范的过程约束和绩效考核的结果约束共同影响政策创新空间的约束强度。案例中，由于模糊性的市级政策规范和非硬性绩效考核，T区的政策创新空间约束强度小。而由于改革试点的明确规范要求 and 硬性绩效考核，D区的政策创新空间约束强度大。二是属性影响机制。政策创新属性会对政策创新产生潜在影响，具体表现为风险性影响行动者的政策创新意愿，兼容性影响行动者的政策衔接选择。而政策创新属性对行动者的影响强度受到政策创新空间的调节作用。三是能动创新机制。政策创新行动者能够在政策创新空间的约束和政策创新属性的影响下，结合自身认知偏好进行理性选择，能动生成理性的政策创新目标。案例中，T区的政策创新目标是以低成本互助养老解决农村养老难题，服务普通老人养老需求。D区的政策创新目标则是探索互助养老标准，服务养老改革试点需要。四是目标牵引机制。在目标的规范性指引下，行动者进一步将政策创新目标解释、具象化为政策创新内容。两区在各自的目标牵引下开展了大相径庭的政策创新内容设计，在建设标准、资金投入、运营管理、功能发挥、建设数量上存在诸多差异。T区呈现出低成本广覆盖的政策创新设计，D区则呈现出标准化专业化的政策创新设计。总体而言，空间约束机制、属性影响机制、能动创新机制、目标牵引机制共同作用，导致地方政策创新差异。

整合性解释框架进一步揭示出因素之间的影响互动关系。首先，政策创新空间作为政策创新面临的结构性约束，对其他因素均会产生影响。政策创新空间会调节政策创新属性对行动者的影响，会影响行动者确立创新目标，进而对创新内容也产生影响。其次，政策创新属性会受到政策创新空间的调节作用。

面临不同约束强度的政策创新空间，互助养老政策创新的低风险性和高兼容性对两区行动者的影响程度亦有所不同。再次，行动者生成政策创新目标会受到政策创新空间和政策创新属性的影响。行动者必须主动适应政策创新空间的约束，理性认知政策创新属性，再进一步结合自身认知偏好来确定创新目标。最后，政策创新内容是对政策创新目标的进一步解释和细化。政策创新目标是政策创新内容的基础，行动者在创新目标的规范性指引下设计政策创新内容。

## 五、结语

在中国式现代化进程中，政策创新是增强政策灵活性和创造性的重要方式，是推动公共政策向好发展的必由之路。近年来，学界研究的镁光灯多聚焦于政策创新在央地之间、地方之间的扩散，却忽视了地方政府间的政策创新差异。并且多从单一视角进行研究，呈现出“只见树木，不见森林”的碎片化图景。故构建整合性解释框架来系统透视地方政策创新差异的形成机理成为理论和现实的需要。本文以重庆市T区和D区互助养老政策创新为天然经验案例，遵循质性研究的发现逻辑，提炼出包含空间约束机制、属性影响机制、能动创新机制、目标牵引机制的整合性解释框架，框架展现出因素间如何互动组合而最终形成政策创新差异。本研究有助于理解地方政策创新的复杂性，揭开地方政策创新差异形成的“黑箱”，为政策创新整合性研究提供参考。

本研究对中国地方政策创新具有一定的实践启示意义。第一，政策创新空间的约束强度要与政策创新实际相匹配，发挥空间约束机制的“适应性效率”。“适应性效率”（Adaptive Efficiency）代表制度结构在多大程度能够鼓励试验、实验和创新（诺思，2008）。当政策创新处于初探阶段时，应该减轻政策创新空间的约束强度以确保下级政府对政策创新有较大的自主设计自由。由此，行动者能够像T区的T局长那样根据地方实际施展拳脚。第二，政策创新行动者要充分发挥作为“黏合要素”的作用。在创新过程中，行动者应该灵活适应政策创新空间的约束，能动利用政策创新属性，构建与创新情境相契合的创新目标。第三，要灵活运用地方政策创新的双元路径。本文案例呈现出自上而下的试点推动型（D区）和自下而上的地方探索型（T区）两种政策创新路径。前者虽有助于产生地方典型经验，但在实践中面临目标重构的风险，对绩效亮点的过度追求可能会消解对政策实践效用的追求。案例中D区引入社工机构探索标准化互助养老，并打造亮点工程。但笔者调研发现，其也存在“盆景式社工”的问题：如社工每周仅有两天去互助养老中心；多开展剪纸、手工制作等便于展示成果的活动，但老人的身体状况难以适应此类精细活动。而后者是地方基

于现实条件解决棘手的社会问题,与现实状况的契合使其能够真正落地,反而在实践中能够产生更加持续的政策效果。案例中T区互助养老点建设虽然简单,但实践中却能够较好地可持续运营,究其原因在于适应农村经济社会状况。因此,不仅要重视试点推广型政策创新,还要重视地方探索型政策创新,对其给予鼓励和支持,及时吸纳其先进经验。

两区的互助养老政策创新实践对互助养老长效运行亦有所启示。T区和D区代表两种不同的互助养老发展路径,T区依托内部村庄能人,D区依托外部社工机构。村庄能人作为村庄内生力量,相比外部力量对村庄环境更熟悉,对村庄社会的依附性较强。其参与推动互助养老稳固嵌入在村庄场域之中,这既能够维持互助养老自治的本质,又能够促进其在实践中可持续运转。而外部社工机构的参与严重受制于政府购买服务的周期性。社工一旦撤出,互助养老便易陷入无人运营的窘境,甚至被迫关门。因此,必须大力激活村庄内生力量参与以优化互助养老长效运行(王辉,2023)。当前应抓住乡村振兴的契机,再造村庄共同体,采取激励政策激活老年群体中的德高望重者、老年知识分子、手艺能人、留守妇女等广泛的村庄内生力量参与互助养老。

本文采用质性研究方法对特殊个案进行研究,所得的研究结论仍需实证检验。一是本文建构的整合性解释框架主要针对相似政治、经济、社会等宏观背景下的地方政策创新差异。若涉及处于不同宏观背景的案例,还需对框架进行进一步拓展修正。二是本文尚未对案例进行深入持续的过程追踪研究。后续可将二者结合起来,探究时间序列变量的影响。三是本文采用的是双案例研究,未来可采用多案例研究对研究结果进一步验证。

## 参考文献

- 陈家喜、汪永成(2013). 政绩驱动:地方政府创新的动力分析. 政治学研究,4: 50-56.
- Chen, J. X. & Wang, Y. C. (2013). Performance-driven: An Analysis of the Driving Force of Local Government Innovation. *CASS Journal of Political Science*, 4: 50-56. (in Chinese)
- 陈雪莲、杨雪冬(2009). 地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察. 公共管理学报,3: 1-11.
- Chen, X. L. & Yang, X. D. (2009). Promoting Local Government Innovations: Local Cadres' View. *Journal of Public Management*, 3: 1-11. (in Chinese)
- 道格拉斯·C. 诺思(2008). 制度、制度变迁与经济绩效. 杭行,译. 上海:格致出版社.
- North, D. C. (2008). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. (Hang, X. Trans.) Shanghai: Truth & Wisdom Press. (in Chinese)
- 冯猛(2020). 目标权衡与过程控制:地方政府创新的行为逻辑. 社会学研究,2: 124-145.
- Feng, M. (2020). Objective Balance and Process Control: An Analytic Framework for the Behavior Logic of Local Government Innovation. *Sociological Studies*, 2: 124-145. (in Chinese)
- 高春芽(2012). 理性选择制度主义:方法创新与理论演进. 理论与改革,1: 5-10.
- Gao, C. Y. (2012). Rational Choice Institutionalism: Methodological Innovation and Theoretical Evolution. *Theory and Reform*, 1: 5-10. (in Chinese)
- 顾昕、赵琦(2021). 中国政策企业家研究的理论反思:身份类型、活动功能和行动性质. 经济社会体制比较,

- 4: 171-181.
- Gu, X. & Zhao, Q. (2021). Theoretical Reflections on the Study of Chinese Policy Entrepreneurship: Types of Statutes, Functions of Activities and Nature of Actions. *Comparative Economic & Social Systems*, 4: 171-181. (in Chinese)
- 韩博天、石磊 (2008). 中国经济腾飞中的分级制政策试验. 开放时代, 5: 31-51.
- Heilmann, S. & Shi, L. (2008). An Experiment of Grading System Policy in China's Economic Take-off. *Open Times*, 5: 31-51. (in Chinese)
- 韩丽丽 (2010). 当代中国社会政策创新动力因素析. 首都师范大学学报(社会科学版), 6: 119-123.
- Han, L. L. (2010). Analysis of the Motive Factors of Social Policy Innovation in Contemporary China. *Journal of Capital Normal University(Social Sciences Edition)*, 6: 119-123. (in Chinese)
- 汉娜·阿伦特 (2016). 政治的应许. 张琳, 译. 上海: 上海人民出版社.
- Hannah Arendt. (2016). *The Promise of Politics*. (Zhang, L. Trans.) Shanghai: Shanghai People's Publishing House. (in Chinese)
- 贺雪峰 (2020). 互助养老: 中国农村养老的出路. 南京农业大学学报(社会科学版), 5: 1-8.
- He, X. F. (2020). Mutual Aid for the Aged: The Way Out for the Aged in China's Rural Areas. *Journal of Nanjing Agricultural University(Social Sciences Edition)*, 5: 1-8. (in Chinese)
- 李宜钊 (2015). 政策学习: 推动政策创新的新工具. 云南行政学院学报, 5: 135-139.
- Li, Y. Z. (2015). Policy Learning: A New Tool for Driving Policy Innovation. *The Journal of Yunnan Administration College*, 5: 135-139. (in Chinese)
- 李迎生、吕朝华 (2018). 社会主要矛盾转变与社会政策创新发展. 国家行政学院学报, 1: 67-73.
- Li, Y. S. & Lyu, C. H. (2018). The Evolution of Social Principal Contradiction and Innovational Development of Social Policy. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 1: 67-73. (in Chinese)
- 梅赐琪、汪笑男、廖露、刘志林 (2015). 政策试点的特征: 基于《人民日报》1992—2003 年试点报道的研究. 公共行政评论, 3: 8-24.
- Mei, C. Q., Wang, X. N., Liao, L. & Liu, Z. L. (2015). Patterns of "Experimentation Point": Evidence from People's Daily's 1992-2003 Reports on Policy Experimentation Point. *Journal of Public Administration*, 3: 8-24. (in Chinese)
- 王辉 (2023). 农村互助养老长效机制: 理论建构与实现路径. 南京社会科学, 2: 65-75.
- Wang, H. (2023). Long-term Operation of Mutual-aid for the Rural Aged: Theoretical Construction and Optimization Path. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 2: 65-75. (in Chinese)
- 王辉、宋敏 (2021). 老年人参与和乡村治理有效: 理论建构与实践机制. 农业经济问题, 5: 45-53.
- Wang, H. & Song, M. (2021). Elderly Participation and Effective Rural Governance: Theoretical Construction and Practical Mechanism. *Issues in Agricultural Economy*, 5: 45-53. (in Chinese)
- 王洛忠、蒋晓飞 (2020). 国外政策企业家研究新进展. 南京邮电大学学报(社会科学版), 2: 1-15.
- Wang, L. Z. & Jiang, X. F. (2020). Recent Development of Policy Entrepreneur Research Outside China. *Journal of Nanjing University of Posts and Telecommunications(Social Sciences Edition)*, 2: 1-15. (in Chinese)
- 吴建南、马亮、苏婷、杨宇谦 (2011). 政府创新的类型与特征——基于“中国地方政府创新奖”获奖项目的多案例研究. 公共管理学报, 1: 94-103.
- Wu, J. N., Ma, L., Su, T. & Yang, Y. Q. (2011). Typology and Characteristics of Government Innovations: A Multi-Case Study of Winning Programs of the "Innovations and Excellence in Chinese Local Governance". *Journal of Public Management*, 1: 94-103. (in Chinese)
- 席虎、汪艳霞 (2021). 政策兼容性与地方政府政策再发明——基于科技特派员制度的案例追踪与比较. 公共行政评论, 5: 119-139.
- Xi, H. & Wang, Y. X. (2021). Policy Compatibility and Policy Reinvention of Local Government Lessons from the Process-tracing and Comparison of the Technical Task Force System. *Journal of Public Administration*, 5: 119-139. (in Chinese)
- 谢明 (2015). 公共政策导论. 北京: 中国人民大学出版社.
- Xie, M. (2015). *Introduction to Public Policy*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 杨瑞龙 (1993). 论制度供给. 经济研究, 8: 45-52.

- Yang, R. L. (1993). Discussion on Institution Supply. *Economic Research Journal*, 8: 45–52. (in Chinese)
- 杨正喜、周海霞 (2022). 政策属性是如何影响农村改革试验区政策扩散的? 农村经济, 4: 1–8.
- Yang, Z. X. & Zhou, H. X. (2022). How Do Policy Attributes Affect Policy Diffusion in Rural Reform Pilot Areas? *Rural Economy*, 4: 1–8. (in Chinese)
- 俞可平 (2019). 中国地方政府创新的可持续性(2000—2015)——以“中国地方政府创新奖”获奖项目为例. 公共管理学报, 1: 1–15.
- Yu, K. P. (2019). Sustainability in Chinese Local Government Innovation (2000–2015): Based on the Award-winning Projects from “Chinese Local Government Innovation Awards Program”. *Journal of Public Management*, 1: 1–15. (in Chinese)
- 袁方成、王丹 (2021). 情景适应: 多重政策目标的动态实现逻辑——基于农村宅基地改革案例的经验观察. 南京社会科学, 11: 56–65.
- Yuan, F. C. & Wang, D. (2021). Situational Adaptation: The Dynamic Realization Logic of Multiple Policy Objectives: Experience Observation Based on Rural Homestead Reform Case. *Nanjing Journal of Social Sciences*, 11: 56–65. (in Chinese)
- 约瑟夫·熊彼特 (2019). 经济发展理论. 贾拥民, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Schumpeter, J. A. (2019). *Theory of Economic Development*. (Jia, Y. M. Trans.) Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 张康之 (2021). 在风险社会中看行动的目的问题. 浙江社会科学, 7: 44–53.
- Zhang, K. Z. (2021). On the Purpose of Action in the Risk Society. *Zhejiang Social Sciences*, 7: 44–53. (in Chinese)
- 赵慧 (2018). 社会政策创新与福利理念趋异: 基于纵向政府间关系的视角. 公共行政评论, 5: 138–157.
- Zhao, H. (2018). Social Policy Innovation and Divergence of Welfare Concepts: A Perspective of Vertical Intergovernmental Relations. *Journal of Public Administration*, 5: 138–157. (in Chinese)
- 赵慧 (2019). 社会政策的地方差异何以形成? 一个多层级政策体系的解释. 广东社会科学, 6: 205–215.
- Zhao, H. (2019). How Are Local Differences in Social Policy Formed? An Explanation from the Multi-Level Policy System. *Social Sciences in Guangdong*, 6: 205–215. (in Chinese)
- 周飞舟 (2012). 财政资金的专项化及其问题 兼论“项目治国”. 社会, 1: 1–37.
- Zhou, F. Z. (2012). The Problems of Fiscal Earmarked Funds: On “Governing the State Through Programs”. *Chinese Journal of Sociology*, 1: 1–37. (in Chinese)
- 周黎安 (2007). 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究. 经济研究, 7: 36–50.
- Zhou, L. A. (2007). Governing China’s Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model. *Economic Research Journal*, 7: 36–50. (in Chinese)
- 朱光喜 (2013). “嵌入型”富裕地区政策创新: 空间限制与行动策略——以神木“免费医疗”政策为例. 公共管理学报, 12: 52–63.
- Zhu, G. X. (2013). Policy Innovation in the “Embedded” Rich District: Space Bound and Action Strategy: A Case study of Shenmu “Free-Medicare” Policy. *Journal of Public Management*, 12: 52–63. (in Chinese)
- 朱亚鹏 (2012). 政策过程中的政策企业家: 发展与评述. 中山大学学报(社会科学版), 2: 156–164.
- Zhu, Y. P. (2012). Policy Entrepreneurs in the Policy Process: Developments and Reviews. *Journal of Sun Yat-Sen University (Social Sciences Edition)*, 2: 156–164. (in Chinese)
- 朱亚鹏、丁淑娟 (2016). 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究. 社会学研究, 5: 88–113.
- Zhu, Y. P. & Ding, S. J. (2016). Policy Attributes and Social Policy Diffusion in China. *Sociological Studies*, 5: 88–113. (in Chinese)
- 朱亚鹏、肖捷文 (2014). 政策企业家与社会政策创新. 社会学研究, 3: 56–76.
- Zhu, Y. P. & Xiao, D. W. (2014). Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation. *Sociological Studies*, 3: 56–76. (in Chinese)
- Dearing, J. W. & Meyer, G. (1994). An Exploratory Tool for Predicting Adoption Decisions. *Knowledge*, 16(1): 43–57.
- Easton, D. (1953). *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4): 532–550.

- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making. *Comparative Politics*, 25(3): 275 – 296.
- Kapoor, K. K. & Dwivedi, Y. K. & Williams, M. D. (2014). Rogers' Innovation Adoption Attributes: A Systematic Review and Synthesis of Existing Research. *Information Systems Management*, 31(1): 74 – 91.
- Lewis, E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington: Indiana University Press.
- Makse, T. & Volden, C. (2011). The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations. *Journal of Politics*, 1: 108 – 124.
- Mintrom, M. & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *The Policy Studies Journal*, 37(4): 649 – 667.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- Sabatier, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Shipan, C. R. & Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, 72(6): 788 – 796.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American Political Science Review*, 63(3): 880 – 899.
- Yin, R. (2010). Case Study Research. Design and Methods. *Journal of Advanced Nursing*, 44: 108 – 108.
- Zhu, X. F. & Zhao, H. (2018). Experimentalist Governance with Interactive Central-local Relations: Making New Pension Policies in China. *Policy Studies Journal*, 49(1): 13 – 36.
- Zhu, X. F. & Zhang, Y. L. (2019). Diffusion of Marketization Innovation with Administrative Centralization in a Multilevel System: Evidence from China. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(1): 133 – 150.

责任编辑：岳经纶