

条块差异与公共服务政策的扩散^{*}

吕 芳

内容提要:政策扩散是公共政策研究的重要议题之一。政府间关系影响政策扩散,然而,我们需要突破地方政府整体性的视角,深入探究政府的内部结构。对2014—2020年间“城市书房”政策扩散的案例分析表明,政策类型是讨论政策扩散的前置性条件,政策扩散的空间效果差异源于政府内部的条块互动与条条互动之间的差异。公共服务类政策区别于经济类政策,条块之间与条条之间在事权认可、财政资源、激励考核机制上存在明显差异,而这些差异导致政策扩散的空间效果不同。条块互动影响地方政府职能部门的财政资源、激励考核,从而影响政策扩散的范围,促进“传染性扩散”,表现为“向邻学习”;条条互动影响地方政府职能部门的事权认可,从而影响政策扩散的层级,促进“迁移性扩散”,表现为“向强学习”。

关键词:公共政策 政策扩散 公共服务 条条关系 条块关系

一、问题的提出

在过去的四十多年间,地方政府持续进行的政策创新和政策扩散被视为中国政府应对不确定性的机制之一^①。相当多的研究关注创新扩散及其影响因素,如下内容得到深入探讨:地方政府间的纵向扩散和横向扩散机制^②、适度分权的央地关系、地方政府所在区域的整体经济状况^③、政策企业家的策略^④、政策属性的影响^⑤。既有研究从个体因素、制度因素、环境因素等方面入手分析政策扩散,但是,目前研究尚存在着两个“缺口”:一是公共政策的类型差异被忽略;二是地方政府被抽象为一个主体,政府内部的层级差异与部门差异被忽略。虽然有研究开始细分

* 本文为国家社会科学基金重大项目“健全城乡基层治理体系研究”(20ZDA080)和中国政法大学“钱端升学者”支持项目的研究成果。

① 韩博天:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》,2008年第5期。

② 朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散》,《中国社会科学》,2016年第8期。

③ 朱光喜:《“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》,2013年第10期。

④ 朱亚鹏、肖棣文:《政策企业家与社会政策创新》,《社会学研究》,2014年第3期。

⑤ 朱亚鹏、丁淑娟:《政策属性与中国社会政策创新的扩散研究》,《社会学研究》,2016年第5期。

政府内的组织与结构,提出政府“条条创新、块块扩散”^①,但是,既有研究缺乏对这两个“缺口”的弥合。不同类型公共政策的政府结构间关系存在差异,具体表现为介入政策过程的政府主体在权责关系、资源依赖关系以及激励机制等方面存在差异,从而对政策过程产生不同的影响^②。正是在此意义上,政策类型是理解政策创新扩散机制的前置性条件。

地方政府间存在着激烈的横向竞争,而经济指标是政府绩效考核中的核心指标,因此,经济类政策的扩散具有一定特点。然而,公共服务在绩效考核中属于显示度较低的“软指标”,政府间横向竞争程度较低。基于此,本文研究的问题是:公共服务类政策的扩散模式到底有什么特点?其生成机理如何?本文试图在以下两点有所突破:第一,在既有的“政府主体间关系影响政策扩散”研究的基础上,往前追溯一步,分析政策类型这一特质对政策扩散的影响;第二,突破地方政府整体性的视角,从政府职责、资源约束、激励考核机制三个维度入手分析政府结构内部的条块互动、条条互动对政策扩散的差异化影响,从而提炼出中国公共服务政策的空间扩散路径。

笔者长期关注公共文化服务研究领域,通过网络搜集全国各城市建设城市书房的数据、实地调查、深度访谈等方式获得资料。城市书房既包括公共基础设施的建设,也包括公共服务的投入,是典型的公共服务创新。城市书房的建设具有很强的正外部性,可以促进公民平等阅读权利的实现,然而,地方政府需要投入相当数量的人力、物力、财力方能推行相关政策。因此,城市书房的政策扩散机制是研究本文主题的绝佳案例。

二、文献回顾

政策创新是指一个地方政府首次采纳某一政策或项目,无论这个政策或项目出现多久,也无论其他地方政府是否已经采纳它^③。而创新扩散是指“创新在特定的时间段内,通过特定渠道,在特定的社群中传播的过程。”^④政策扩散对公共部门尤其重要^⑤。

在21世纪之前,大多数政策扩散的经典研究来自美国。关于政策扩散的研究大致可以分为三个阶段:第一阶段,在20世纪60年代,美国政治学界开始对政策创新、政策扩散的研究。沃克尔(Jack L. Walker)首次采用实证研究的方法探析美国有些州会采纳政策创新的原因。迪马杰奥和鲍威尔(DiMaggio and Powell)关于组织的经典研究为创新扩散提供了理论基础:强制、模仿和规范是组织制度性同形的三种机制^⑥。政策扩散的机制包括竞争、学习、模仿和强制^⑦。第二阶段,在20世纪90年代,贝里教授夫妇(Berry and Berry)用事件史分析法研究美国各州对彩票政策的采纳,创新动机、阻碍创新的强度与克服障碍的能力被视为创新扩散的影响因素^⑧。他们

① 陈思丞:《政府条块差异与纵向创新扩散》,《社会学研究》,2020年第2期。

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

③ Jack L. Walker, “The Diffusion of Innovations among the American States”, *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, 1969.

④ 埃弗雷特·罗杰斯:《创新的扩散》,第7页,中央编译出版社,2002年版。

⑤ Lyndsay Rashman and Jean Hartley, “Leading and Learning? Knowledge Transfer in the Beacon Council Scheme”, *Public Administration*, Vol. 80, No. 3, 2002.

⑥ 保罗·J. 迪马吉奥、沃尔特·W. 鲍威尔:《关于“铁笼”的再思考:组织场域中的制度性同形与集体理性》,载于沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥主编:《组织分析的新制度主义》,第68—87页,上海人民出版社,2008年版。

⑦ Charles R. Shipan and Craig Volden, “The Mechanics of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, 2008.

⑧ Frances S. Berry and William D. Berry, “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: an Event History Analysis”, *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 2, 1990.

也研究政策扩散的区域特点是否适用于其他类型的政策^①。一些实证研究对政策扩散的近邻效应进行了修正或重新构想^②,或对政策扩散的近邻效应进行了实证建模^③。第三阶段,21世纪以来,研究的新进展关注扩散机制、扩散新方法及影响因素等问题。一些研究从政府间关系、组织规范、外部环境等因素来讨论政策扩散的约束性条件^④。政策扩散的空间属性如传染性扩散、迁移性扩散等也得到探讨^⑤。

中国的政策扩散机制相对复杂。原因在于:第一,政府结构与西方国家不同。政策扩散机制及其强弱内嵌于政府间关系中。西方的政策扩散理论大多基于联邦制下松散的政府结构,地方政府具有相对独立的决策权和执行权,拥有独立的财政来源,理论上,公民可以采取“用脚投票”方式选择最佳的公共产品和税收组合的地区居住^⑥,这些因素驱使地方政府更可能去学习、模仿相邻地区的税收或公共服务的相关政策,因而政策扩散更可能呈现出水平扩散的特点。而中国实行单一制的国家结构形式,从中央到乡镇有五级政府,政府内部又存在着业务主管部门的条条与工作实际的块块之间的复杂关系,因此,受政府结构影响的政策扩散机制也更为复杂。第二,激励机制与西方国家不同。联邦制下地方政府官员的政策扩散驱动因素通常包括迎合选民需要、获得更多选票等政治因素^⑦,增加税收、减少福利支出等经济因素,以及利益集团和行业组织游说影响等社会因素。中国的政策扩散更多要考察官员人事晋升的激励机制以及政策扩散的财政来源,扩散主体更多为体制内的条块或政策企业家。第三,联邦制下的政策横向扩散更多是因为相邻州或地方政府之间基于合法性、理性学习或经济竞争而产生的动力^⑧,甚至相邻地区的地方官员属于相同党派也会增加政策扩散的可能性^⑨。中国兼有行政集权与财政分权的特点,经济政策的扩散与公共服务政策的扩散嵌入不同的政府结构与互动关系中,因此具有不同于西方国家的动力机制。

以往研究中,中国政策扩散的空间属性存在着以下几种模式:

1. 政策扩散的雁行模式。中国的超大规模和不平衡发展使地区间的产业、技术呈阶梯状发展。日本经济学家赤松要提出一国产业发展具有“雁行形态”,后经其他学者加以拓展,“雁行模式”被用以形容和说明东亚各国产业发展的阶梯状扩散。产业和技术从领先的经济体向落后的经济体转移,从而实现区域间不同经济体之间的互惠共利^⑩。而美国密歇根大学的洪源远(Yuenyuen Ang)则提出,中国国内的产业、技术与政府政策都有“雁行模式”的特点。中国的规

① Frances S. Berry and William D. Berry, “Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity”, *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 3, 1992.

② Steven J. Balla, “Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations”, *American Politics Research*, Vol. 29, No. 3, 2001.

③ Charles Shipan and Craig Volden, “The Mechanisms of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, 2008.

④ Martino Maggetti and Farizton Gilardi, “Problems (and solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms”, *Journal of Public Policy*, Vol. 36, No. 1, 2016.

⑤ Joshua L. Mitchell, “Does Policy Diffusion Need Space? Spatializing the Dynamics of Policy Diffusion”, *Policy Studies Journal*, Vol. 46, No. 2, 2018.

⑥ 查尔斯·蒂布特:《一个关于地方支出的纯理论》,载于曹荣湘、吴欣望编:《蒂布特模型》,第3—16页,社会科学文献出版社,2004年版。

⑦ Frances S. Berry and William D. Berry, “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”, *American Political Science Review*, Vol. 84, No. 2, 1990.

⑧ Charles R. Shipan and Craig Volden, “the Mechanism of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, 2008.

⑨ Daniel M. Butler, Craig Volden, Adam M. Dynes, and Boris Shor, “Ideology, Learning, and Policy Diffusion: Experimental Evidence”, *American Journal of Political Science*, Vol. 61, No. 1, 2017.

⑩ 汪斌:《东亚国际产业分工的发展和21世纪的新产业发展模式》,《亚太经济》,1998年第7期。

模优势使产业和技术转移在两个方面相继进行:一个是跨国的产业转移,另一个则是在一国范围内的产业和技术的跨区域转移。资本和技术从沿海经济发达地区向中西部经济欠发达地区转移,同时,政府政策也实现了从东部向中西部地区的跨区域的扩散^①。“雁行模式”把经济发展视为政策扩散的影响因素。经济发达并且工业化、城市化程度高的地方更倾向于创新^②。简言之,地方政府的财政状况影响政策创新^③。

2. 央地互动的试验主义治理。朱旭峰、赵慧在探索中国社会福利领域的政策试验机制时,把中央与地方间关系引入了政策扩散,建立了一个央地互动视角下的试验主义治理的理论框架,中国特色试验主义治理的独特性和复杂性主要植根于以下三个因素:政策目标和政策手段由中央和地方政府在互动中分别形成;中央政府关心政权合法性及权威性的维护;政策试点评估主要依靠地方政府向中央政府的反馈^④。公共服务供给过程中,中央-省-市三级政府之间和城市政府之间特有的互动关系,使不同层级的政府在政策扩散中都扮演重要角色。政府层级间关系的引入导致中国的政策扩散过程更为复杂。中央政府的纵向行政命令会影响政策的横向水平扩散^⑤。

3. 波浪式层级吸纳扩散。借鉴米歇尔(Joshua L. Mitchell)关于政策扩散的空间特征的理论,杨正喜以安吉的美丽乡村建设政策的扩散为个案,提出波浪形式层级吸纳扩散模式这一解释框架。政府间的竞争和社会政策学习会导致渐进政策扩散,而如果政策创新引起中央政府的注意,中央政策吸纳和政策倡导会导致政策创新扩散爆发,两种阶段相结合,从而使政策呈现波浪式层级吸纳扩散^⑥。这一研究对认识中国政策创新扩散的空间变化具有开拓意义。

上述研究探讨了政府结构、地方政府的财政状况等因素对政策扩散的影响,然而,这些视角并没有区别不同政策类型在政策扩散上的特征差异,适用于经济政策领域的“分级制试验”并不适用于社会公共品的提供^⑦。在公共服务类政策中,政策主体之间在政府职责、资源约束、激励机制等方面具有区别于其他类别政策的不同结构与互动关系,从而引起政策扩散机制的差异。

三、理论分析框架

本部分结合政策类型和政府内部结构差异两个因素,提出理论分析框架。政策扩散研究的一个重要研究内容是地方政府究竟采纳了哪种类型的政策。公共政策类型主要是针对公共政策提供的公共产品本身的特点而进行的分类,公共政策可以分为管制、分配、再分配和构成政策四类^⑧,或管制政策、规范政策和治理政策三类^⑨,或社会公共产品的提供政策和经济政策两类^⑩,等等。本文关注的公共服务政策主要指教育、文化、卫生、社会保障等纵向放权程度高、横向竞争

-
- ① Ang, Yuenyuen, “Domestic Flying Geese: Industrial Transfer and Delayed Policy Diffusion in China”, *The China Quarterly*, 2018.
- ② Jack L. Walker, “The Diffusion of Innovations among the American States”, *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, 1969.
- ③ Gary Virginia, “Expenditures and Innovation as Dimensions of ‘Progressivism’: A Note on the America States”, *American Journal of Political Science*, Vol. 18, No. 4, 1974.
- ④ 朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散》,《中国社会科学》,2016年第8期。
- ⑤ Youlang Zhang and Xufeng Zhu, “The Moderating Role of Top-Down Supports in Horizontal Innovation Diffusion”, *Public Administration Review*, Vol. 80, No. 2, 2019.
- ⑥ 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》,《中国行政管理》,2019年第11期。
- ⑦⑩ 韩博天:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》,2008年第5期。
- ⑧ T. J. Lowi, “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4, 1972.
- ⑨ Graeme Boushey, *Policy Diffusion Dynamics in America*, Cambridge University Press, 2010, p. 19.

程度低的政策^①。这类政策是中央政府保障民生工作的重要抓手,政策的主体间关系与其他类别政策如税收、金融、海关等垂直管理部门的政策相比,具有明显差异。

公共服务政策关注公共资源的公平、公正、有效配置。财政收入的中央集权化与公共服务供给的地方化是中央与地方资源配置中的关键矛盾。在中国当前的财政体制下,中央与地方财政分配呈现“倒三角”关系,而事权分配呈现“正三角”关系。提供公共服务的政府职能部门需要处理两类府际关系:一是条块关系;二是条条关系。条块之间与条条之间在事权关系(政府职责)、财权关系(资源约束)、激励考核机制上存在明显差异,而这些差异对政策扩散的影响机制不同。

(一) 政府职责

按照事权划分,经济政策是块块政策,一般由一级地方政府综合统筹。公共服务类政策的主管部门一般是一级政府的职能部门,如教育、卫生、文化等部门。这类工作部门大多实行条块结合、以块为主的管理方式。在实践中,公共服务类政策出现“属地负责、重心下移”的现象。一方面,中央政府相关职能部门制定教育、卫生、文化、就业与社会保障等公共服务的法规和管理制度,规定基本公共服务供给的均等化原则、人均财政支出、人均享有的基础设施面积等标准。中央政府相关职能部门负责条线上的业务管理与指导。

另一方面,职能部门接受一级地方人民政府的综合管理。地方政府拥有对具体的公共服务供给的内容、形式等的解释权。然而,《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》并没有清晰划分县级以上、省级以下的各级地方人民政府的职责。自1994年分税制改革以来,改革一直在往厘清中央与地方事权与支出责任的方向上前进,也取得了相当成绩,但是,改革的范围与领域却一直在缩小。从2003年的“合理划分中央和地方经济社会事务的管理责任”,退到2013年对财政领域的事权和支出责任进行划分,再退到2016年基本公共服务领域(不包含公共文化服务)的权责划分,又退到2018年主要对医疗与公共卫生领域的事权与支出责任有所划分^②。

公共服务中只有一部分事权与支出责任得到厘清。各级政府在诸如教育、卫生、文化、就业与社会保障等社会民生领域的事权与支出责任划分并不明确。地方政府职能部门的政策创新既需要得到上级条线部门的认可,也需要得到本级地方政府的认可。相比之下,条条关系对事权的合法性认可更具有权威性。条线系统对事权的认可通常表现为设立项目、评选示范区、系统内的表彰评优等形式。

(二) 资源约束

经济政策能够满足地方官员的短期利益回报,而公共服务政策是财政支出型政策。公共服务的支出主要来源于两个方面:一是本级人民政府的财政拨款,这是地方政府公共服务的主要经费来源;二是上级行政部门的专项资金与转移支付专项。一方面,中央财政转移支付促进了地方非经济性公共品的供给^③,而且专项转移支付比一般性转移支付更能促进基本公共服务供给^④;另一方面,中央在公共服务上的财政投入比重明显偏低,各地区的公共服务资金大多在本地筹集、调剂、管理、使用。据统计,地方政府用45%的本级财政承担了约70%以上的支出责任^⑤。

公共文化服务包括基本与非基本两个方面,即使是基本公共文化服务,也没有列入《关于推

① 周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期。

② 宣晓伟:《治理现代化视角下的中国中央和地方关系:从泛化治理到分化治理》,《管理世界》,2018年第11期。

③ 傅勇:《财政分权、政府治理与非经济性公共物品供给》,《经济研究》,2010年第8期。

④ 宋小宁、陈斌、梁若冰:《一般性转移支付:能否促进基本公共服务供给?》,《数量经济技术经济研究》,2012年第7期。

⑤ 靳涛、梅伶俐:《中央转移支付与地方政府公共支出谁更有效率?》,《经济管理》,2015年第2期。

进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》(国发[2016]49号)、《基本公共服务领域中央与地方共同财政事权和支出责任划分改革方案》(国办发[2018]6号)的改革范围。《国家基本公共服务标准(2021年版)》列举了7项公共文化服务,同时规定支出责任由中央与地方政府共同承担。《公共文化领域中央与地方财政事权和支出责任划分改革方案》(国办发[2020]14号)把基础公共文化设施确认为中央与地方共同财政事权,由中央与地方共同承担支出责任,所需经费由中央与地方财政分五档按比例分担。基础设施外的其他基本公共文化服务事项为中央与地方共同财政事权,但是并没有明确中央与地方的分担比例。实践中,与条线支持相比,块的支持是公共服务类政策财政支出的重要制约因素。财政支持与一地的经济发展水平密切相关,如果地方经济发展滞后,即使事权认可也无法获得财政支持。

(三)激励考核机制

党管干部、分层考核、绩效晋升的制度体系,共同构成地方官员政绩激励的动力机制^①。在以“政绩生产”为中心的分析框架中,地方官员围绕经济绩效而展开的、以GDP为中心的晋升锦标赛模式,曾经被视为地方经济高速发展的动力^②。随着基层政府职能重心从传统的发展经济转向公共服务与社会治理,围绕着治理创新和服务创新而展开的竞争成为基层政府竞争的重心^③。如今,随着风险社会的到来^④以及反腐倡廉建设深入展开,基层干部行为的激励机制已经发生了深刻变化,其逻辑从原来的追求政绩转向同时重视规避风险。有学者用“风险-绩效”的双因素分析框架,将绩效生产和风险规避作为两个不同的目标取向^⑤。

上述激励机制只是衡量一级地方政府的指标。一级地方政府的党政领导与职能部门官员的政绩激励机制存在差异。“党管干部”的政策使职能部门官员必然重视同级地方政府党委和组织部门的意志。一级政府对各职能部门的考核与认可成为部门官员晋升的前提。为了获得本级党委和政府的重视,一级政府的各个职能部门之间面临着绩效竞争。公共服务虽强调属地责任,却是“软指标”^⑥,不像国内生产总值增长率、财政税收这些核心指标具有高显示度,可以明显反映在地方政府主政官员的绩效考核上。因此,条条竞争的重点在于两个方面:一是注意力竞争,吸引地方政府的注意力,把“条”的工作转化为“块”的中心工作。二是稀缺资源的竞争,如卫生、教育、文化等条条对地方政府财政支出、行政编制、项目等的竞争。

相比条条关系,一级地方政府对职能部门的横向整合有力地影响着公共服务的提供。地方政府对职能部门的创新机制的绩效考核是一种强激励,再加上公共服务的创新风险不如经济发展或重大工程。如果一级人民政府释放出支持政策创新的明显信号,那么,在本级人民政府管辖范围内,创新属于有激励、无风险。

综上所述,公共服务政策主体间的关系主要表现为政府职责、资源约束、激励考核三个方面。对于具体提供公共服务的职能部门而言,与一级地方政府的互动(条块互动)影响着资源约束、激励考核,与上级政府职能部门的互动(条条互动)影响着职责的合法性认可。因此,条块互动、条条互动对公共服务职能部门的影响出现差异。

① 陈家喜:《地方官员政绩激励的制度分析》,《政治学研究》,2018年第3期。

② 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》,2004年第6期。

③ 何艳玲、李妮:《为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2017年第1期。

④ 乌尔里希·贝克:《风险社会》,第17页,译林出版社,2004年版。

⑤ 冯猛:《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》,2020年第2期。

⑥ Kjeld Erik Brødsgaard, "Institutional Reform and the Bianzhi System in China", *The China Quarterly*, Vol. 170, No. 6, 2002.

四、城市书房的政策创新扩散:案例呈现

阅读一直是人们生活中的恒久需要,然而,在高科技时代,人们对阅读时间、形式、体验等却提出了新的要求。传统的公共图书馆因服务可及性、服务覆盖半径、服务效能等问题而饱受诟病。城市书房正是地方政府为了适应新时代的公众需求而开展的一项政策创新。

(一)城市书房的政策类型

城市书房属于公共图书馆的组成部分。它使传统公共图书馆的布点从单一化转向网格化,书籍通借通还,使阅读便捷化。这一政策创新与当下各城市建立“15分钟生活圈”的理念相一致。更为关键的是,城市书房提供24小时的公众阅读、思考、讨论的公共空间,一些地方的城市书房设计得更为现代化,满足了读者的多元体验。现实中,城市书房的规模不等,存在三种形式:第一种是十多平方米的标准化的、ATM机式的自助借书机;第二种是一百多平方米的自助图书馆;第三种是两万平方米以上的大型图书馆。实践中,以上三种类型中的任何一种都可以称为城市书房。

城市书房本身缺乏“造血”功能,其建设、运营、维护、管理都需要财政的持续投入。地方政府文化管理部门是公共文化服务的供给主体。在实践中,一般由社会力量提供城市书房的主体建设或租赁费用,由公共图书馆提供图书购买经费和运营费用,一个中等规模的城市书房一年需要投入数十万元。因此,城市书房的政策创新需要权威部门的合法性认可,创新扩散也依赖地方政府是否提供足够的财政支持。

(二)城市书房的政策创新扩散

1. 2014—2016年,温州市首创“城市书房”。2014年以前,上海市、宁波市、深圳市就有一些零星的自助图书馆出现。但是,城市书房作为一项公共文化服务的政策创新,则是2014年由浙江省温州市文广新局推出。此前,温州市图书馆时常接到读者反映,要求延长图书馆的开馆时间。因此,温州市图书馆馆长开始思考如何提供图书馆的便捷服务。2014年世界读书日前夕,北京三联韬奋书店推出24小时不打烊服务,这一消息使其深受启发。2014年4月,温州市图书馆迁入新馆,馆长便尝试在市中心建设了首家馆外24小时自助图书馆——县前分馆,分馆内部设置了自助办证机、自助借还机、数字资源查询机等设备。简洁舒适的环境,配以丰富的图书,自助图书馆迅速成为市民看书学习的理想场所,社会反响之好出乎预料。此后,在市机关大楼内也建设了一家自助图书馆,这引起了温州市委市政府领导的注意。2015年自助图书馆被列入温州市“为市民办实事”的10大项目之一。市政府拨款500万,计划建设10家自助图书馆。温州市图书馆在向市民公开征集名称的基础上,统一命名为“城市书房”,并取得注册商标。以此为起点,24小时全天候开放的图书阅览空间在温州推广开来。

城市书房打破了横亘于图书馆与市民之间“最后一公里”的障碍,使公共阅读便捷化。各城市书房依托各级中心图书馆,采用自动化设备和RFID(视频识别)技术,实现一体化服务,建设具备24小时开放条件的场馆型自助公共图书馆。市民可以“人人享有,时时享有”图书馆的便捷服务。2016年初,温州市已经建成15家城市书房,“总面积4960平方米,总藏量19.5万册,大约一年间总外借35万册次,平均每册书年流通1.8次(国内公共图书馆平均水平为1.2次),一个百十米的空间,月均外借图书2.5万册。”^①

^① 李国新:《城市公共阅读空间发展的新趋势》,《公共图书馆》,2016年第3期。

2. 2016—2017年,城市书房在浙江省的扩散。2016年底,温州城市书房被评为“2016年浙江省宣传思想文化系统十大创新”之一。浙江省文化厅开始在全省范围内推广温州经验,推进城市书房建设,计划用两年时间建成100家城市书房,覆盖全省所有县城。2016年,杭州市开设首家城市书房。2017年,随着原温州市委书记调动到杭州担任市委副书记、市长,大量的城市书房在杭州落地。2017年初,金华市开办两家“悦读吧”;2017年7月,丽水市首家城市书房建立;2017年8月,湖州市安吉县启用4家城市书房;2017年12月,嵊州市启用首家城市书房;2017年12月,绍兴市启用首家城市书房;2017年,舟山市把城市书房列为“市政府为民办实事”项目;2018年1月,嘉兴市下辖的平湖市启用首家城市书房。至2017年底,浙江省已经建设133家城市书房。

3. 2017—2020年,城市书房在全国的扩散。2017年,浙江省推荐温州市作为全国“第四批国家公共文化服务体系示范区”建设典型。温州市城市书房的经验成为全国的试点。大规模的政策扩散始于2017年后,不同省份不同城市的城市书房陆续建立。2017年,山西省朔州市、北京市、山东省威海市、福建省泉州市、河南省洛阳市开始建设城市书房;2018年,江西省南昌市、黑龙江省哈尔滨市、江苏省常州市、山东省新泰市、辽宁省大连市、广东省韶关市、四川省泸州市、河北省唐山市,以及上海市、重庆市等都建设了城市书房;2019年,依次是山西省太原市、山东省淄博市、江苏省宿迁市、陕西省铜川市;2020年,湖北省襄阳市、江苏省宜兴市、江西省抚州市、陕西省商洛市,以及河北省石家庄市、沧州市也陆续建立了本地的城市书房。

至2019年5月,全国已经建立1300多家城市书房。至2020年9月,全国130多个城市建立了1700多家城市书房^①。其中,密度最高的是沿海几个省份的城市,除浙江省外,山东省威海市有44家,日照市有30家,淄博市有14家;江苏省扬州市有34家,泰州市有9家,徐州市有6家,南通市有6家,无锡市有4家;中西部省份都只有零星的几家,唯独河南省是例外,郑州市有65家,洛阳市有161家。

五、条块差异与城市书房的政策扩散

在本案例中,温州市文化系统的城市书房这一政策创新既获得温州市委市政府的支持,又得到浙江省文化部门和中央政府文化部门的认可,前者为“条块互动”,后者为“条条互动”。两种互动的表现形式不一,对政策扩散产生的空间效果也大相径庭。

(一) 条块互动促进“传染性扩散”

扩散机制可以分为地方政府间相互影响的横向机制和上级影响下级政策选择的纵向机制,其中纵向机制在中国政策创新扩散中扮演主要角色^②。纵向机制把一级地方政府当成整体,然而,一级地方政府内部其实可以分为一级地方人民政府党政机构和职能部门。一级党委和政府(块)管理着诸多职能部门(条)如经济、教育、卫生、文化等。条块关系包括许多类型,本文讨论的是一级地方政府与本级条条之间的关系^③。城市书房在温州市内的迅速扩散就是条块互动的结果。

条块互动机制可以概括为:本级条条的政策创新——吸引地方政府的注意力——在绩效考核中获胜——给予财政支持——在块块内扩散。条块之间的互动包括激励考核、资源配置两种

① 李婷:《30多个城市建立1700多家,这个新型公共阅读空间为何值得推广?》,《文汇报》,2020年10月27日。

② 朱旭峰、张友浪:《创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起》,《管理世界》,2015年第10期。

③ 周振超:《当代中国政府“条块关系”研究》,第45—59页,天津人民出版社,2009年版。

形式。第一,职能部门的创新作为一种信号发送机制吸引地方政府的注意力^①。在本案例中,2014年,温州市文化局在市机关行政大楼内建立了一家城市书房,以此吸引市领导的注意力。而温州市地处浙江省南部,经济转型需要文化底蕴来支撑,外来务工人员也需要更多的人文关怀,市政府一直在寻找突破。城市书房正是条块之间的“利益契合点”。此后,市委常委、宣传部长多次对城市书房实地调研,给予充分肯定。2015年,城市书房名列“温州精神文明建设十大亮点”之首。一级地方政府履行属地责任和综合管理责任,对同级条条的工作进行绩效考核。条条之间存在绩效考核的竞争,考核指标一般包括:部门自身建设、工作绩效和机制创新。政策创新属于“机制创新”部分。然而,条条之间的工作差异较大,绩效竞争缺乏明确指标,评价标准模糊,因此,需要突出政策创新的特点、亮点。地方政府的注意力有限,一些相对显得不那么关键的条条为获得地方政府的注意力与财政支持,必须采用一些非常规手段。文化局把城市书房建到市机关大楼,获得市政府对城市书房这一政策创新的认可,文化部门在考核竞争中脱颖而出。

第二,职能部门通过政策创新获得地方人民政府的财政支持。在本案例中,2015年,温州市政府财政投入500万,拟建10家城市书房;2016年,《温州市文化发展“十三五”规划》初步对“城市书网”多形态城市公共阅读作出重要部署;2015—2018年连续4年,城市书房建设被列入“十大民生实事项目”;2020年,温州市文化广电旅游局和财政局联合印发《温州市城市书房扶持补助办法》,市政府印发《温州市城市书房建设与管理办法》,对建成并通过验收合格的城市书房,一次性给予20万元建设补助资金并配备自助借还、安全门禁等设备。每年考核服务效能,依据考核的不同等级给予4—6万元的免费开放补助金。公共服务政策是财政支出型政策,教育、科技、文化、卫生、社会保障、住房等都需要获得地方政府的财政支持。为稀缺的财政资源而竞争是条块互动的另一重要驱动力。城市书房得到市委市政府的高度肯定,市政府设立项目给予财政支持,从而使政策创新得以扩散。

条块互动影响了政策扩散的空间形式与范围:第一,条块互动促进“传染性扩散”。“传染性扩散”借鉴了流行病学的概念框架,是指通过与其他相邻地方政府的直接接触传播的政策扩散^②。“向邻学习”可以概括这一模式。一级地方政府块块与同级条条的条块互动推动了横向扩散。温州市各区都开始建立城市书房,2016、2017、2018、2019、2020年,温州市建成的城市书房分别达25、48、68、88、106家^③。在一级地方政府的管辖范围内,条块互动使政策“由点到面”向周围邻近地区扩张范围,呈现出“传染性扩散”的特点。扩散形式是均匀的连点成片。在西方的理论中,地域相邻是国际或国内政策扩散最典型的影响因素。相邻区域政策扩散的原因主要包括:相邻地区的信息交流比较通畅、相邻地区具有相似的市场和公共议题、相邻地区往往处于相似的文化区域内、具有相近的社会经济条件^④。同是“传染性扩散”,中西方的驱动机制表现出明显差异。西方的传统的“传染性扩散”是横向互动,直接由点到点。中国是通过纵向条块互动促进横向扩散,块对条的工作的认可与支持的意义在于向下级政府发出偏好的信号,尤其是财政支持提供扩散所需的公共资源,从而促进政策向相邻地区的扩散。

第二,条块互动影响着政策扩散的范围。在本案例中,城市书房在温州市内建设迅速,而相

① 陈家喜、汪永成:《政绩驱动:地方政府创新的动力分析》,《政治学研究》,2013年第4期。

② Joshua L. Mitchell, “Does Policy Diffusion Need Space? Spatializing the Dynamics of Policy Diffusion”, *Policy Studies Journal*, Vol. 46, No. 2, 2018.

③ 2016年的数据来源于《温州短短两年多建起25家城市书房,实现四区全覆盖》,《温州日报》,2016年12月12日。2017、2018年数据为温州市图书馆2017、2018年年报数据,2019年数据来自《温州市图书馆2019年度工作总结》。

④ Christopher Z. Mooney and M. H. Lee, “Morality Policy Reinvention: State Death Penalties”, *the Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 1, No. 566, 1999.

邻的丽水、台州却并没有发生明显的政策扩散现象。一级地方政府在本辖区内具有强大的治理能力,政府支持为政策创新在本辖区内的横向扩散提供了强大动力,能够引导职能部门在民生建设上提供公共产品。然而,职能部门的政策扩散不会超越一级政府的管辖边界。职能部门之间的竞争促进了条块互动。条块互动促进了政策扩散。政策创新不管是“中央主导”还是“地方自主探索”,地方保持政治正确与行为恰当的适当性逻辑是地方政府最务实的策略^①,有学者用“请示授权型”概念强调纵向政府间的非正式互动^②。如果一项政策不能给地方官员带来立竿见影的效果,“用试验推动改革的机会就会微乎其微,这尤其体现在提供社会产品和公共产品方面”^③。这一特点同样适用于职能部门。

(二) 条条互动促进“迁移性扩散”

公共服务的机构设置一般遵循上下对口原则,上级条条通过发文件的形式领导或指导下级条条的业务工作。条条中还存在着上下、左右畅通的政策信息沟通网络。信息沟通网络成员包括公共文化服务系统的政府官员、服务从业者(如图书馆、文化馆、博物馆等单位的工作人员)、专家学者等,他们是公共文化服务的安排者、生产者、供给者和研究者,对公共服务供给中的优势与短板相当了解。信息沟通网络互动频繁。

条条互动的机制可以概括为:下级条条的政策创新——条条内申报——上级条条对事权的认可——条条内推广。条条互动的形式包括两类:一是上下级条条互动。本案例中,2015年,以城市书房为主体的“城市书网”模式成为“第三批国家公共文化服务体系示范项目”;2016年,城市书房被评为“浙江省宣传思想文化系统十大创新”项目之一;2017年,温州市获得“第四批国家公共文化服务体系示范区”创建资格。示范项目、创新项目的评审是一种典型的“条条互动”,借此,上级“条条”释放出对政策创新的合法性认可。二是上下级条条互动促进横向平行的条条互动。例如,文化和旅游部建立了国家公共文化服务体系建设专家委员会,每年由专家组织制度设计的评审,地方政府文化部门提出相关文化领域的制度设计,专家委员会组织专家评审,评审公开进行,参与评审的各地方政府团队都可以旁听学习。地方政府间的政策学习是指政策制定者在观察其他政府的创新后根据自身的需求决定是否采纳某项政策的过程^④。城市书房的经验得到上级条条的认可后,各省市文化部门的政府官员与从业者,先后组织500余批次考察团前往温州市参观学习,130多个城市落地推进城市书房建设。

条条互动影响着政策扩散的层级和空间属性。第一,条条互动促进政策的“迁移性扩散”。“迁移性扩散”是指一个政策创新跃过了邻近区域,从一个地区扩散到较远地区,实现跳跃式的扩散。典型例子是随着人口迁移,政策创新扩散到遥远的地区^⑤。在本案例中,城市书房经浙江省宣传系统认可后,与温州市相邻的丽水市(4家)、台州市(2家)的城市书房建设并不多,反而是相隔较远的绍兴市(22家)、湖州市(27家)等建设较多。此外,城市书房也向其他省份的城市扩散。经过条条互动后,政策扩散体现为“向强学习”,而非“向邻学习”,即后进地区向创新地区学习,一般地区向示范地区学习,中西部地区向东部地区学习,呈现出“迁移性扩散”的特点。政

① 娄成武、董鹏:《中国地方政府改革的三重逻辑:效率、合法性与适当》,《理论月刊》,2016年第8期。

② 王猛:《中国地方政府创新研究:理论、议题与方法》,《公共管理评论》,2020年第1期。

③ 刘培伟:《基于中国选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》,《开放时代》,2010年第4期。

④ Charles Shipan and Craig Volden, “The Mechanisms of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, 2008.

⑤ Joshua L. Mitchell, “Does Policy Diffusion Need Space? Spatializing the Dynamics of Policy Diffusion”, *Policy Studies Journal*, Vol. 46, No. 2, 2018.

策采纳地是否学习创新受以下因素影响:一是文化部门的主管人员对政策的认知;二是政府的财政支持。因而,扩散呈现出以下特征:政策不是向相邻或相近地区扩散的“连点而片”的模式,而是不规则的“多点同现”的模式,即相应政策不规则地、零散地扩散至多个地方。

第二,条条互动影响着政策扩散的层级。在本案例中,只有当城市书房在浙江省条条的认可之后,这一创新才会在省内其他城市扩散,而后,只有当政策创新经过中央条条的认可后,创新才会在全国范围内扩散。上级条条对下级条条的认可限定了政策扩散的层级。经过各级政府职能部门的评估,一些政策创新得到认可,经“条”的协调统筹、经验总结和宣传动员,这些政策创新在系统内得到传播,一些政策创新被其他地方政府学习、模仿。如果政策创新没有得到上级政府权威性的认可,那么扩散的“面”的范围不会超过上级政府管辖范围。一旦政策创新在条线系统中获得合法性的认可,政策横向水平扩散的速度就会飞速加快。这种创新扩散不是同一层级政府的一次扩散,而是在政府纵向层级上多层次的扩散。

第三,宏观上呈现出梯度扩散的趋势。本案例中,城市书房从东部沿海经济发达地区向中西部内陆地区扩散,形成阶梯状扩散模式。原因在于,城市书房属于耗费财政的社会政策,其运营与管理需要地方政府持续的财政投入,建立一两个“盆景式”的创新点比较容易,但是大规模“连点成面”、持续发展则会受到地方政府自身条件的约束,如城市经济发展水平、城市人口密度与结构、城市文化氛围等因素的制约。其中,经济发展水平对政策创新扩散的影响会因具体的政策类型而发生变化。对于公共服务类创新而言,财政资源越丰富的地方政府越有实力采纳创新,然而对于增加税源的政策创新而言,财政资源越匮乏的地方政府越有动力采纳创新。

(三)城市书房的扩散模式

政策扩散模式是对一项政策扩散的规模与速度的特征的基本概括。城市书房的政策扩散模式表现为:第一,在时间维度上,城市书房的数量呈现为一个下缓上陡的“S”型曲线(见图1)。在第一阶段(2016年前),政策创新的扩散规模较小,被采纳的频率较低,城市书房增长的速度较慢。第二阶段(2016—2017年)和第三阶段(2017—2020年),随着政策创新得到条线系统中省级政府职能部门、中央政府职能部门的认可,政策扩散规模扩大,城市书房的数量迅速增加。

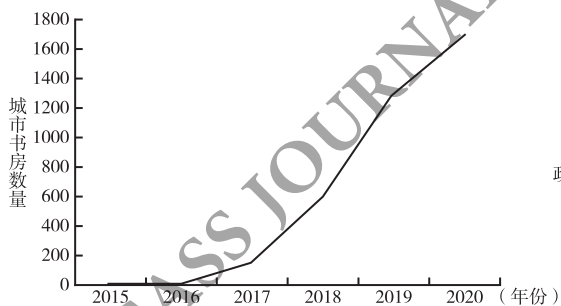


图1 城市书房的扩散模式

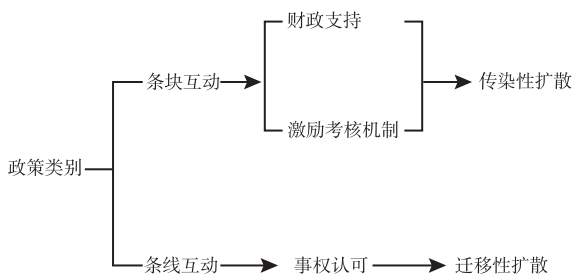


图2 条块差异与政策扩散的空间效果

第二,在空间维度上,城市书房的政策扩散兼具“传染性扩散”与“迁移性扩散”两种特点。地级市文化部门的政策创新——地级市政府的认可——地级市范围内的“传染性扩散”——省政府文化部门的认可——省范围内的“迁移性扩散”——中央政府文化部门的认可——全国范围的“迁移性扩散”。第一阶段,空间上表现为政策的“传染性扩散”,呈现出“连点成面”的趋势。第二、三阶段,空间上表现为政策的“迁移性扩散”,呈现出“多点同现”的趋势。

第三,政策扩散的因果机制体现为:条块互动对地方政府职能部门的财政支持、激励考核产

生影响,从而影响政策扩散的范围,促进“传染性扩散”。条条互动对地方政府职能部门的事权认可产生影响,从而影响政策扩散的层级,促进“迁移性扩散”(见图2)。

六、结论与讨论

本文通过对城市书房政策扩散的研究发现:第一,政策类型是研究政策扩散的前置性条件之一。既有研究对政府治理结构影响政策扩散进行了较多讨论,然而,往前溯源,政策本身的类型和属性对治理结构安排具有决定性的影响^①。当前对政策特质这一前置性条件的讨论更多集中于政策属性^②,而对政策类型、政策层级的讨论相对不足。公共服务类政策属于财政支出型政策,这一类型的政策扩散有其特殊规律。

第二,政府结构对政策创新扩散的影响表现出复杂的作用机制。政府结构是政策扩散的核心影响因素。既有研究多采用政府整体性的视角,探讨纵向或横向的政府间互动关系对政策扩散的影响,却忽略了在一级地方政府内存在党政机构与职能部门之间差异,进而没有关注条块之间、条条之间的差异。更深入地看,条条之间、条块之间在政府职责、资源约束、激励考核机制等方面具有差异化影响,进而影响公共服务政策扩散的效果。

第三,条条关系和条块关系对政策扩散的空间效果不同。相关研究提出“条条创新,块块扩散”^③,本文提出,公共服务类政策中,条条关系和条块关系都能促进政策扩散,只是两种互动关系对政策扩散的空间效果不同。前者影响政策扩散的范围,体现为向邻学习,促进“传染性扩散”;后者影响到扩散的层级,体现为向强学习,促进“迁移性扩散”。

第四,尽管中央政府实施了城市书房的试点项目,但是这项政策仍然是一个自下而上由地方政府推进的政策,其扩散模式与中国的产业、技术政策的“雁行模式”基本一致,受区域宏观经济发展水平的影响,从东向西呈现阶梯状发展。可见,公共服务类政策的扩散总体上需考虑区域位置 and 经济发展状况等因素的影响,否则只能形成“创新盆景”式的局部创新。

本文的局限性在于:第一,随着中央与地方的经济社会事务的管理责权得到合理划分,条块关系也会发生一定的变化。第二,本文选取的是地级市文化部门所做的政策创新,没有涉及其他政府层级的政策创新,其理论推广有一定局限。第三,本文更多关注条块之间、条条之间的正式结构关系,而对于影响条块关系、条条关系的非正式关系如领导之间的社会网络等问题缺乏讨论。

中共十八大提出“五位一体”总体布局,标志着中国确立了目标更为均衡的协调发展方向。各地方政府探索社会治理与公共服务的创新,这正是未来政策扩散研究可以进一步拓展的地方。本案例中的城市书房作为公共文化基础设施和公共文化服务的混合体,需要较多财政投入,与教育、卫生、体育、科技等其他公共服务政策具有一定相似性,因此本文结论具有一定适用性。在现有事权、财权格局不变的情况下,主管公共服务供给的职能部门一般都面临着资源紧缺问题,因此,需要考虑如何通过制度设计促进条块互动和条条互动,以此推动更多的政策创新与政策扩散。

作者:吕芳,中国政法大学政治与公共管理学院(北京市,100088)

(责任编辑:林立公)

① 周黎安:《行政发包制》,《社会》,2014年第6期;吕方、梅琳:《复杂政策与国家治理》,《社会学研究》,2017年第3期。

② 朱亚鹏、丁淑娟:《政策属性与中国社会政策创新的扩散研究》,《社会学研究》,2016年第5期。

③ 陈思丞:《政府条块差异与纵向创新扩散》,《社会学研究》,2020年第2期。