

# “倡导-选择”型创新扩散<sup>\*</sup>

——基于十八大以来人民政协制度创新扩散的多案例比较

谈火生 于晓虹

**内容提要:**制度创新的扩散是国家治理的重要议题。既有文献主要从晋升激励、横纵关系和条块差异视角来解释创新扩散。然而,这些理论无法解释十八大以来政协系统制度创新的扩散。本文通过多案例比较,提出“倡导-选择”型创新扩散概念,探讨政协制度创新扩散的特点和机制。一方面,人民政协制度创新扩散是倡导型的,有别于“试点-推广型”纵向扩散或“自主学习型”横向扩散模式;另一方面,人民政协制度创新扩散是选择性的,学习者受到资源整合能力的约束,采取选择性学习策略,这使得人民政协制度创新的扩散呈现出不同的空间特性。在此过程中,制度创新与既有制度资源相辅相成,推动了人民政协在新时代的发展。

**关键词:**人民政协 创新扩散 倡导 资源匹配 选择性学习

一项制度创新如果得以扩散,可以节约整个社会的创新成本,推动国家治理水平的提升。然而,引人注目的是,在我国的改革进程中,绝大多数的制度创新往往难以持续或扩散。很多曾获得中国地方政府创新奖的项目都面临着不同程度的困境,甚至有三分之一以上“名存实亡”。特别是政治改革类的政府创新,由于存在一定的政治风险,在可持续性方面和创新扩散方面遇到的挑战也最大。<sup>①</sup>

但是,十八大以来,政协系统的一些重要制度创新,却成功地实现了不同程度的扩散。因此,本文试图追问的问题是:同样属于政治改革类的人民政协制度创新,成功实现扩散的原因何在?创新扩散的具体机制是什么?哪些因素导致了创新扩散的不同模式及其空间特性?

在多案例比较的基础上,本文尝试提出“倡导-选择”型扩散模式,力图对人民政协制度创新的扩散做出合理的解释。这一方面有助于进一步拓展创新扩散理论的应用范围,并基于中国经验提出新的理论解释框架;另一方面也有助于我们理解和把握人民政协制度在新时代的改革与发展,深入认识中国政治发展的丰富性与多样性。

本文首先回顾政府创新及其扩散的相关文献,在此基础上提出“倡导-选择”型创新扩散模式,介绍十八大以来人民政协制度创新扩散的三个典型案例。然后,分别从宏观政策环境、

\* 本文为国家社会科学基金项目“完善人民政协专门协商机构制度研究”(20STA069)的研究成果。

① 高新军:《地方政府创新缘何难持续——以重庆市开县麻柳乡为例》,《中国改革》,2008年第5期;何增科:《政治合法性与中国地方政府创新:一项初步的经验性研究》,《云南行政学院学报》,2007年第2期。

上级倡导与地方选择性学习等三个维度探讨人民政协制度创新扩散的机制与特点。最后,对“倡导-选择”型创新扩散模式的理论和实践意义作进一步探讨。

## 一、文献综述

创新扩散一般是指观念或制度被新的政策主导者采纳,从一个地区或部门扩散到另一个地区或部门的过程。本文的研究对象是制度创新的扩散,观念的扩散不在本文研究范围内。<sup>①</sup>此外,制度创新在扩散过程中,学习者会根据自身的资源禀赋对创新方案的制度设计进行微调,这种情况仍可被视为制度创新的扩散。例如,起源于重庆市开县麻柳乡的村庄治理“八步工作法”在扩散过程中,就被一些地方改造成了“六步工作法”或“五步工作法”,但这仍可以看作是“八步工作法”在其他地方的扩散。<sup>②</sup>

在央地互动框架下,学界对制度创新及其扩散的两个核心问题进行了广泛而深入的探讨:一是制度创新及其扩散的动力机制;二是制度创新扩散的基本模式。

### (一) 创新及其扩散的动力机制

对于地方政府制度创新及其扩散中的动机问题,研究者多以“官员晋升激励”来加以解释。周黎安等用地方官员晋升锦标赛来解释中国经济持续高速增长的奇迹。<sup>③</sup>随后,学者们将基于经济领域的实践经验提炼出来的理论模型运用于其他领域,并进一步细化了理论解释的各种中间变量。陈家喜和汪永成指出,地方政府在绩效压力下,希望通过创新或学习创新来提高绩效,从而为晋升积累资本。<sup>④</sup>何艳玲和李妮发现,地方政府希望通过社会治理方面的创新来获得相对竞争优势,从而在一定程度上从传统的“为经济增长而竞争”转向“为创新而竞争”<sup>⑤</sup>。

值得注意的是,“晋升激励”这一解释框架受到两个方面的挑战:其一,有学者提出创新者和学习者的“利他主义动机”,并对“晋升激励”模型的核心假设进行修正。闫健特别强调“政策企业家”在创新及其扩散过程中的地位与作用,由于他们身份的多元性,他们既受到“政绩冲动”的激励,也有相当程度的利他主义动机。<sup>⑥</sup>其二,实证研究挑战晋升激励的假说。梅赐琪等考察了1980—2008年中国16个副省级城市主要领导人的创新行为,发现只有经济领域的政策创新才有可能使地方官员获得晋升机会,其他领域则不存在显著相关关系。<sup>⑦</sup>

① 在被广为引用的《创新的扩散》(1962年)中,罗杰斯就将创新的扩散主要限定为新观念的扩散。埃弗雷特·M. 罗杰斯:《创新的扩散》,中央编译出版社,2002年。本文的立场与之有异。

② 关于“八步工作法”的制度创新分析,可以参考高新军:《危机管理和后选举治理的成功范例——对重庆市开县麻柳乡“八步工作法”制度创新的分析》,《东南学术》,2007年第4期。

③ Hongbin Li and Li-An Zhou, “Political Turnover and Economic Performance: the Incentive Role of Personnel Control in China”, *Journal of Public Economics*, Vol. 89, No. 9—10, 2005; 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。

④ 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。

⑤ 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;彭勃、赵吉:《从增长锦标赛到治理竞赛:我国城市治理方式的转换及其问题》,《内蒙古社会科学》(汉文版),2019年第1期;Jessica C. Teets, “The Politics of Innovation in China: Local Officials as Policy Entrepreneurs”, *Issues & Studies*, Vol. 51, No. 2, 2015.

⑥ 闫健:《“父爱式政府创新”:现象、特征与本质——以岚皋县“新农合镇办卫生院住院起付线外全报销制度”为例》,《公共管理学报》,2014年第3期。

⑦ Ciqi Mei and Xiaonan Wang, “Political Incentives and Local Policy Innovations in China”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 22, No. 4, 2017; 李智超、刘霞:《政府创新能带来官员晋升吗?——基于“中国地方政府创新奖”(2001—2015)的实证分析》,《甘肃行政学院学报》,2019年第4期。

## (二) 创新扩散的基本模式

制度创新如何扩散,这是创新扩散研究的核心问题。基于中国独特的央地关系,学界提出了中国制度创新扩散的两种主要模式。

第一,纵向强制性扩散模式。制度创新的纵向扩散依托于单一制下强控制型的纵向府际关系,上级政府尤其是中央政府在创新扩散中发挥着重要作用,而且这种作用主要是通过强制性行政命令来实现的。郭小聪、乔耀章等人很早就注意到中国政府(包括地方政府)在推动制度创新及其扩散中的作用。<sup>①</sup>德国学者韩博天进一步将其作用机制提炼为基于分级制试验基础上的“试点-推广”模式,认为政府通过发现、识别、试点、推广等机制来实现制度创新的扩散。<sup>②</sup>

第二,横向诱致性扩散模式。这一创新模式通过政府间“自主学习”来实现。地方政府或者出于解决实际问题的需要,或者出于绩效竞争的考虑,自发而主动地互相学习,从而推动了制度创新的扩散。<sup>③</sup>而且,创新的扩散呈现出地理相邻效应和空间依赖特征,往往以创新发源地为中心,涟漪式向外扩散,离得越近的市县或省份,越有可能“近水楼台先得月”<sup>④</sup>。吕芳用中国央地关系中的条块差异来解释政策扩散的不同空间效果,她认为“条块关系”影响政策扩散的范围,体现为向邻学习,促进“传染性扩散”;而“条条关系”影响政策扩散的层级,体现为向强学习,促进“迁移性扩散”<sup>⑤</sup>。

当然,正如张友浪和朱旭峰所言,不同的扩散模式与机制可以同时存在,共同运作。<sup>⑥</sup>在纵向的强制性扩散中,政府的垂直权力结构是影响创新扩散的重要变量;<sup>⑦</sup>在横向的诱致性扩散中,政府间的组织网络和空间距离是影响创新扩散的重要变量。<sup>⑧</sup>

总体而言,就像王猛所指出的,现有的研究仍然存在变量单一、视角偏狭和整合性框架缺失等局限。<sup>⑨</sup>一旦我们将研究范围延伸到以往较少关注的政协系统,既有理论框架的局限性就愈发明显。

首先,既有关于创新扩散的研究在政策类型的选择上存在一定局限性。相关研究绝大多数是在政府的政策脉络中探讨行政类创新,在一定程度上忽视了具有一定敏感性的政治类创新,如人大、政协等系统的创新。由于人大、政协系统在组织类型和结构上与政府系统存在较大差异,这就产生了既有解释框架的适用性问题。

- 
- ① 郭小聪:《中国地方政府制度创新的理论:作用与地位》,《政治学研究》,2000年第1期;乔耀章、芮国强:《政府创新与政府自觉》,《学术界》,2002年第4期。
- ② 韩博天:《红天鹅:中国独特的治理和制度创新》,第74—77页,中信出版社,2018年版。
- ③ Xufeng Zhu and Youlang Zhang, “Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-business Administrative Reform in China”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 26, No. 3, 2016.
- ④ Torsten Hagenstrand, *Innovation Diffusion as a Spatial Process*, University of Chicago Press, 1967; 张玮:《政策创新的地理扩散——基于暂住证制度的地方实践分析》,《南方人口》,2011年第1期;当然,也有学者认为,政治、人口和财政上的相似性比地理上是否邻近更为重要。Craig Volden, “States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children’s Health Insurance Program”, *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 2, 2006.
- ⑤ 吕芳:《条块差异与公共服务政策的扩散》,《政治学研究》,2021年第5期。
- ⑥ Youlang Zhang and Xufeng Zhu, “Multiple Mechanisms of Policy Diffusion in China”, *Public Management Review*, Vol. 21, No. 4, 2019.
- ⑦ Xufeng Zhu and Youlang Zhang, “Diffusion of Marketization Innovation with Administrative Centralization in a Multilevel System: Evidence from China”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 29, No. 1, 2019.
- ⑧ Liang Ma, “Site Visits, Policy Learning, and the Diffusion of Policy Innovation: Evidence from Public Bicycle Programs in China”, *Journal of Chinese Political Science*, Vol. 22, No. 4, 2017; 张玮:《政策创新的地理扩散——基于暂住证制度的地方实践分析》,《南方人口》,2011年第1期。
- ⑨ 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。

其次,既有的解释框架不能很好地应用于政协场域的制度创新扩散。一方面,“晋升激励”解释不了政协系统官员创新和扩散的行为动机,因为人民政协是一个统一战线组织,没有政府系统的金字塔式权力结构,上级政协和下级政协之间不存在领导和被领导的关系。因此,人民政协不可能像“试点-推广”模式那样通过行政命令来实现创新的强制性扩散;与此同时,政协系统创新的扩散,也没有呈现出“自主学习”模式所特有的地理相邻效应和涟漪式扩散的特征,而是表现出一种离散型特点,有些制度创新的扩散反倒是从边远地区开始的。

基于此,面对十八大以来政协系统制度创新的成功扩散实践,我们需要构建新的理论框架来解释这一社会事实。

## 二、分析框架与案例选择

### (一) 分析框架

人民政协制度创新的扩散是如何发生的?对于这一问题,目前学界的研究积累几乎为零。本文尝试提出一个初步的分析框架,解释人民政协制度创新扩散的具体机制。本文认为,在政协制度创新的扩散过程中,政策环境、上级倡导以及下级学习是三个核心要素(参见图1)。在具体的扩散过程中,这些要素之间的差异导致了不同的政协制度创新在扩散机制和模式上的差异。

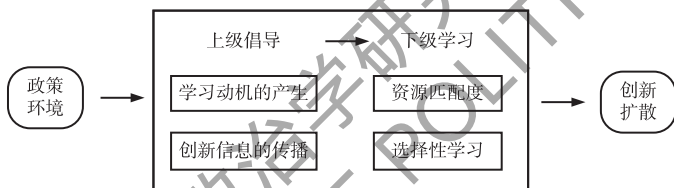


图1 “倡导-选择”型创新扩散模式

首先,既有研究表明,制度创新及其扩散,有赖于中央在宏观政策层面发出积极信号,打开时间窗口。<sup>①</sup>宏观政策环境的宽松,有利于降低地方“先行先试”的风险,这对于较为敏感的政治类创新尤为重要。在我国,宏观政策环境的变化,通常与政治周期的转换相伴而行,就本文的研究对象而言,党的十八大是一个重要的时间节点,它所开启的新的政治周期成为人民政协制度创新及其扩散的时间窗口。

其次,在人民政协制度创新的扩散过程中,政协主要通过倡导的方式来推动其创新的扩散。一方面,作为上级政协,它可以号召下级政协积极探索、相互学习;另一方面,作为专门协商机构,它可以号召其他协商渠道借鉴其成功经验。这种倡导既不同于纵向府际关系中的行政命令与强制,也不同于横向府际关系中的学习与竞争;它既催生了学习者的学习动机,又在客观上起到了传播创新信息的作用。

最后,作为创新扩散过程中的学习者,面对诸多创新方案会采取选择性学习的策略,资源匹配度是选择的关键。人民政协不是权力机关,因此,它匹配资源的能力是很有限的。面对上级政协发出的倡导信号,地方政协作为学习者需要权衡各种创新方案对组织外资源的依赖程度。如果创新方案对组织外资源依赖程度较低,创新会在更广范围内实现弥散性扩散;如果创新方案对

<sup>①</sup> 刘伟:《政策试点:发生机制与内在逻辑》,《中国行政管理》,2015年第5期。

组织外资源依赖程度较高,创新就只会在能够匹配类似资源的地区扩散,从而呈现出离散型特点。

需要说明的是,本文提出的“倡导-选择”型创新扩散模式主要用于解释政协系统的制度创新扩散现象,并无意将之视为一种“放之四海而皆准”的一般性理论框架。事实上,在本文看来,在不同类型的组织系统中,制度创新扩散所遵循的逻辑是有差异的。“倡导-选择”型创新扩散模式的提出,正是为了丰富我们对此问题的认知,并为未来建构更具普遍性的解释框架创造条件。

## (二) 案例选择

为了便于研究的开展,本文选择了三个典型案例,采取多案例比较的方法,尝试以人民政协制度创新的扩散为例,探讨“倡导-选择”型创新扩散的特点与机制。这三个案例分别是全国政协的双周协商座谈会(以下简称案例A)、L省J市的“商量”平台(以下简称案例B)、S省X市的政协协商与基层协商相衔接(以下简称案例C)。

案例A是十二届全国政协加强协商民主建设最重要的一项制度创新,尽管它脱胎于早已停办的“双周座谈会”,但与“双周座谈会”相比,其性质、功能和组织形式都发生了很大的变化:在性质上,实现了从政党协商到政协协商的转变;在功能上,实现了从团结功能到民主功能的转变;在运作机制上,实现了从非制度化到制度化的转变。<sup>①</sup>从2013年10月开始,双周协商座谈会每年举办20次左右。与政协既有的协商活动相比,其最大的特点是制度化程度较高,从议题的提炼、年度协商计划的制定、协商人员的选择、前期调研、会议组织,到协商成果的报送、宣传报道,形成了一套规范的操作流程,有效地解决了协商和决策之间的衔接问题。<sup>②</sup>这项制度创新很快就产生了很强的示范效应,带动了地方政协定期协商制度的发展。自2013年底起,各级地方政协陆续建立了地方版的“双周协商座谈会”<sup>③</sup>。

案例B始于2017年11月,每年举办5—8期,其最大的特点是将政协协商与媒体深度融合。在规范协商流程的基础上,J市全市20余家传统媒体和新媒体全面参与“商量”平台的活动,协办的媒体有专人参加“商量”平台的工作班子,共同策划、全程记录、全方位传播。<sup>④</sup>在不长的时间里,“商量”平台就走出政协系统。2018年5月,“商量”平台在H区十六个街道实现了全覆盖。H区在“商量”平台建设方面主要有两个特点:一是将“商量”平台从政协的“商量”平台转变为党委、政府的“商量”平台;二是将“商量”平台与信访等职能部门和12345市民热线服务中心的工作相结合,实现联动。<sup>⑤</sup>作为一项制度创新,“商量”平台的扩散还有一个方向——向部门扩散。从2020年11月开始,市教育局、市城管局、市工信局、市行政审批服务局等部门,参照市政协“商量”平台建立协商机制。<sup>⑥</sup>

案例C始于2019年初,其主要的制度创新有两个:一是建立了由市委书记挂帅的基层协商民主建设领导小组。该领导小组由市委书记担任第一组长,市政协主席担任组长,市委组织部、市委宣传部长、市委统战部长、市政府分管副市长和市政协副主席担任副组长,市部分职能部

① 具体情况请参考谈火生:《“定期协商”的制度变迁:从双周座谈会到双周协商座谈会》,《学海》,2017年第3期。

② 谈火生:《双周协商座谈会:人民政协协商民主的制度创新》,《国家行政学院学报》,2017年第2期。

③ 张月卓:《从双周协商座谈会看人民政协定期协商座谈会制度的发展》,《人民政协报》,2016年4月20日。

④ 《深入开展“Q城商量”更好发挥专门协商机构作用》,《“商量”资料汇编》(未刊稿),第65页,2021年版。

⑤ 对J市政协政策研究室主任L的访谈,访谈人谈火生,2021年7月26日。

⑥ 《深入开展“Q城商量”更好发挥专门协商机构作用》,《“商量”资料汇编》(未刊稿),第71页,2021年版。

门负责同志和区县党委书记担任领导小组成员。<sup>①</sup>二是在基层建立协商议事室,作为协商民主议事工作平台,让政协委员直接下沉到城乡社区和企事业单位,协助和指导基层开展协商活动。<sup>②</sup>两年之内,X市政协的制度创新就扩散到S省全省和个别外省市。截至2021年上半年,S省全省各市县均建立了政协协商与基层协商相衔接的机制。与此同时,X市的做法还传播到云南、甘肃和海南,成为当地政协制度创新的基本模式。

应该说,这三个案例是比较有代表性的。首先,在层次上,三个案例覆盖了从全国政协到基层市县政协的全部类型;其次,从时间上讲,三个案例覆盖了十八大以来的整个时段;再次,从制度创新的类型上,既有政协内部的制度创新(案例A和案例B),也有协商体系建设(案例C);最后,从创新扩散的范围上,既有政协系统内部扩散(案例A和案例C),也有外部扩散,即从政协系统扩散到政协系统之外(案例B);既有跨行政区的扩散(案例A和案例C),也有行政区内的扩散(案例B)。

### 三、倡导:学习动机的产生与创新信息的传播

在以下的两节中,我们将分别从倡导和选择性学习两个维度对政协创新扩散的机制展开讨论。在讨论之前,先简要介绍政协创新扩散所面临的政策环境。

#### (一) 政策环境

十八大以来的政治气候变迁,为人民政协制度创新及其扩散创造了良好的外部环境,这主要表现在以下三个方面:其一,协商民主成为中国式民主的有机组成部分,并被定性为“中国特色社会主义民主的特有形式和独特优势”<sup>③</sup>。其二,在人民政协成立65周年之际,中央对人民政协的性质定位进行了调整,将其定位为“专门协商机构”<sup>④</sup>。这不仅肯定了人民政协在协商民主体系中的特殊地位,而且赋予它在协商民主体系建设中的特殊使命——探索协商民主的实现形式、推动协商民主体系建设。要完成这一特殊使命,人民政协就必须进行制度创新。其三,2019年召开的中央政协工作会议强调制度创新的重要性,指出“发挥人民政协专门协商机构作用,需要完善制度机制”<sup>⑤</sup>。

本文所选三个案例中的制度创新及其扩散正是在这样的大环境下发生的。2012年11月,党的十八大召开,协商民主写入党的十八大报告。在不到一年的时间里,双周协商座谈会就诞生了。

可以说,正是在党的十八大以来的新政治周期中,协商民主的提出为人民政协的制度创新提供了足够的空间和推力,从而激发了各级政协的创新活力。

#### (二) 倡导与学习动机的产生

在人民政协制度创新的扩散过程中,倡导者并不仅仅局限于上级政协,如全国政协或省级政协,还包括党委。不过,上级政协和党委发挥倡导作用的方式是有差别的。党委对创新及其扩散的倡导属于一般性倡导,不针对具体的制度,而是在抽象的意义上提出要求;上级政协的倡导则

① 《中共X市委关于成立X市推进基层协商民主建设领导小组的通知》(X委[2019]14号),2019年4月8日。

② 《关于充分发挥政协专门协商机构作用,推进全市基层协商民主建设的实施意见(试行)》(X委发[2019]23号),2019年4月8日。

③ 《中共中央印发〈关于加强社会主义协商民主建设的意见〉》,《人民日报》,2015年2月10日。

④ 习近平:《在庆祝中国人民政治协商会议成立65周年大会上的讲话》,《人民日报》,2014年9月22日。

⑤ 习近平:《在中央政协工作会议暨庆祝中国人民政治协商会议成立70周年大会上的讲话》,《求是》,2022年第6期。

是针对性倡导,会通过突出地方政协特定的创新举措,对下级政协发出信号,从而对地方政协起到引导作用。

上级政协倡导的方式,包括对地方政协特定的制度创新作出批示,安排地方政协在经验交流会、理论研讨会上发言。在本文考察的三个案例中,案例 B 和案例 C 均是如此。全国政协领导先后对两地经验作出批示,予以肯定。<sup>①</sup> 2020 年 8 月,在全国地方政协经验交流会上,J 市政协作为省会城市政协和副省级城市政协的唯一代表发言,介绍 J 市经验。<sup>②</sup> 2019 年 5 月 20 日,X 市的探索刚刚起步,X 市政协主席就应邀在全国地方政协经验交流会上发言,介绍 X 市经验;2019 年 7 月 24 日,在庆祝人民政协 70 周年理论研讨会上,S 省政协主席以“推动政协协商与基层协商有效衔接”为主题作大会发言。在如此重要的场合,这个发言意义重大。此次大会共收到理论研究成果 460 多篇,但安排作大会发言的只有 13 人。<sup>③</sup> 在此过程中,上级政协扮演了创新扩散倡导者和创新信息供给者的角色:一方面提升了创新本身的重要性;另一方面也解决了信息不对称的难题,节约了创新成本。

在本文考察的三个案例中,学习者包括两种类型的官员:一是政协系统的官员,二是政协系统之外的官员。如果说“晋升锦标赛”可以在一定程度上解释政府创新及其扩散的动力,那么,这一解释思路几乎完全无法应用于政协系统的官员。政协系统的官员进行制度创新和扩散的动力基本不是来源于晋升激励。关于政府创新及其扩散动力的另一种解释是问题驱动,这种观点认为是治理中遭遇的种种实际问题推动各级官员创新。<sup>④</sup> 但这种解释思路同样无法运用于政协系统的官员,因为他们根本就不在一线,也不需要直接面对改革中出现的各种治理难题。那么,其动力来源于哪里? 一个可能的解释是社会责任感和创新空间的诱惑。由于晋升机会不大,政协系统的官员更有可能超越晋升的冲动,超越功利性的考量,在社会责任感的驱动下,将“意义”和“做事”作为自己的追求,并在做事的过程中找到自我实现的成就感和人生价值。<sup>⑤</sup>

对于政协系统之外的官员来说,其创新扩散的动力则在一定程度上符合既有的解释。在本文的三个案例中,属于这种类型的主要是案例 B。事实上,H 区委区政府复制市政协的“商量”平台,正是因为他们在实际工作中碰到了大量的问题,并且亲身体验了“商量”平台在化解现实难题中的实际效果。从 H 区“商量”平台的实践来看,其议题分布也确实体现了问题驱动的特点。

### (三) 倡导与创新信息的传播

创新信息的传播有不同的机制,它们分别对应不同类型的创新信息。其中,浅层次的创新信息主要是通过新闻媒体传播,中观层次的创新信息则主要通过政协内部的各种会议和学习培训传播,深层次的关于创新的制度细节方面的信息则通过实地考察交流来传播。

首先,媒体报道为学习者获取相关创新信息提供了基本的途径。案例 A 从创办之日起,每一期都会上新闻联播。作为一档干部必看的节目,新闻联播的传播效力是不容置疑的。案例 B

① 政协 S 省委员会:《关于推进“有事好商量”协商议事室工作的情况汇报》,未刊稿,2021 年 3 月版。

② 对 J 市政协研究室 W 的访谈,访谈人谈火生,2021 年 11 月 23 日。

③ 本刊讯:《庆祝人民政协成立 70 周年理论研讨会举行》,《中国政协理论研究》,2019 年第 3 期。

④ 陈雪莲、杨雪冬通过对 2007—2008 年度中国地方政府创新奖的 20 个获得提名的项目进行研究,发现中国地方政府创新的动因是问题驱动,创新目标以解决实际工作中碰到的问题为主。陈雪莲、杨雪冬:《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》,2009 年第 3 期。

⑤ 这一点在调研中得到一定程度的印证。笔者在访谈中多次听到政协主席们说,其创新的动力不是为了升官,而是认为此事有意义。笔者相信,这不是套话。

和案例 C 也很快就引起了中央媒体的关注。以案例 B 为例,2018 年两会期间,中央电视台对案例 B 作了点评;2018 年 12 月 5 日,《人民日报》也对之进行了专题报道。<sup>①</sup> 2019 年 1 月 25 日,案例 B 还登上了《人民政协报》头版头条。<sup>②</sup> 与之类似,案例 C 也得到《人民日报》《光明日报》和《人民政协报》等央媒的广泛关注。2020 年 12 月 30 日,全国政协办公厅还专门出了一期《简报》,介绍 S 省经验。这些报道让全国各地政协迅速了解到全国政协和地方政协在制度创新方面的新举措。

其次,政协内部的各种经验交流会、理论研讨会和学习培训,为学习者提供了相对具体的创新信息。经过 70 年的发展,政协系统形成了一套成熟的政策学习机制,既有常规化的学习培训、经验交流会,也有近年来新创设的理论研讨会。例如,全国政协每一届都会举办一次全国地方政协工作经验交流会;自十三届以来,加大了力度,迄今已举办两次。自 2007 年成立以来,中国人民政协理论研究会每年举办一次理论研讨会。这些会议不仅是制度创新信息的分享平台,也是对特定制度创新进行倡导的信息发布平台。

最后,政协系统之间横向的实地考察和学习交流,为学习者提供了丰富的制度细节以及制度在运行过程中可能遭遇的问题,这为学习者权衡是否学习和如何学习提供了基础。这一点在案例 C 中表现最为明显。2019 年 5 月, X 市政协主席在全国地方政协经验交流会上发言。从 6 月开始,广东省政协、上海市政协就到 X 市参观学习。截至 2021 年 10 月,广东、上海、云南、海南、浙江、湖北、吉林,南宁、贵阳、衡阳、兰州等 170 余家省市政协专程到 X 市学习。内蒙古的鄂尔多斯、甘肃的武威市等 10 余个城市还邀请 X 市政协领导到当地介绍经验。其中,云南省政协副主席秘书长带队来 X 市参观后,云南省就在全省推广 X 市模式。<sup>③</sup>

需要说明的是,我们此处所讨论的媒体报道、组织网络、会议、培训和实地考察等支持变量,并不是专门为制度创新的扩散而设,它们作为一种存量资源早就存在。在倡导过程中,它们被充分地调动起来,指向特定方向,在创新信息的传播中发挥了重要作用。

#### 四、扩散:资源匹配与选择性学习

尽管本文所分析的三个案例都在一定程度上实现了创新的扩散,但是,我们注意到,它们在扩散的广度上是存在差别的,三个案例扩散广度从高到低的排序是:案例 A、案例 C 和案例 B。案例 A 实现了跨区域扩散,模仿者遍布全国各地;案例 C 也实现了跨区域扩散,但其扩散在省外呈点状分布;案例 B 没有扩散到其他省市,只在区域内产生了外溢效应,从政协系统扩散到政府系统。

为什么会有这样的差别?从扩散机制的角度观察,三个案例所处的政策环境是相同的,创新扩散所依赖的媒介和组织网络也是共享的,它们之间的主要差别在于作为客体的制度本身。在学习者有模仿意愿的情况下,制度复制的难度决定了这一制度最终是否会被复制。复制的难度取决于两个因素,一是其本身是否具有可复制性,二是能否匹配制度运行所需要的资源。

就可复制性而言,本文考察的三个案例都具有可复制性,这主要表现在以下两个方面。首先,三个案例中的制度创新都有成文的规范程序和成熟的经验,具有很强的操作性,这为其扩散

① 王沛:《来到群众中商量身边事(协商之路)》,《人民日报》,2018年12月5日。

② 张宝川:《Q城商量——J市政协创建“商量”议政平台纪实》,《人民政协报》,2019年1月25日。

③ 对 X 市基层协商民主建设领导小组办公室副主任 P 的访谈,访谈人谈火生,2021年11月23日。



创造了非常有利的条件。<sup>①</sup>其次,三个案例在制度创新过程中都是采取“不建机构建机制”的策略,主要通过机制创新来实现自身目标。案例 A 和案例 B 都是依托专委会和办公厅来开展相关工作,不增加编制,不指定专门人员。案例 C 虽在乡镇街道设立了政协工作联络员或委员履职小组,但是,联络员是兼职的,由乡镇或街道的党委(党工委)副书记兼任,这样就不用增加新的编制和职数。这种策略最大的好处就是降低制度创新和扩散的成本,提升制度创新存活概率。

在制度本身具有可复制性的前提下,政协能否匹配制度运行所需要的资源就成为关键。此处所说的资源包括两种:一种是内部资源,即政协自身所拥有的组织架构、组织网络、资金、人员等;一种是外部资源,即制度运行所需要整合的各种外部资源,主要是组织资源。就前者而言,政协组织内部的资源能够支撑本文所考察的三种制度创新;就后者而言,创新越是依赖外部资源的投入,则制度复制的难度越大,扩散的可能性也就越小。也正是在这一点上,本文所考察的三个案例呈现出了一定的差异性。

据此,本文认为,有两个变量对于创新的扩散非常重要。一是倡导的强度,二是制度本身对于外部资源的依赖程度。按照这两个维度,本文将政协制度创新的扩散分为四种类型(参见表 1):

表 1 政协制度创新扩散的类型

		倡导的强度	
		弱	强
对外部资源的依赖程度	弱	案例 A: 双周协商座谈会	案例 C-1: 委员进社区
	强	案例 B: “商量”平台	案例 C-2: 书记挂帅的领导小组

案例 A 属于“弱倡导-弱依赖”型创新扩散。一方面,就倡导的强度而言,案例 A 在三个案例中是最弱的,几乎没有专门的倡导。全国政协从来没有给地方政协发出号召,让地方政协向其学习。地方政协的学习意愿主要不是通过针对性倡导激发出来的,而是通过一般性倡导激发出来的。另一方面,从对于外部资源的依赖程度而言,案例 A 也是最弱的,几乎不需要外部资源的投入,因此,对于各级政协而言,学习的难度很小。这是双周协商座谈会扩散速度最快、范围最广的重要原因,仅一年时间,先后有 22 个省市自治区建立了定期协商制度。当然,在此过程中,我们也看到了内部资源的约束作用,全国政协定期协商座谈会的频率是双周,但地方政协定期协商座谈会的频率基本都调整为一个月,甚至双月,这显然与地方政协力量薄弱有关。<sup>②</sup>

案例 B 属于“弱倡导-强依赖”型创新扩散。从倡导角度来观察,全国政协对案例 B 有一定的倡导,但力度不及案例 C 大。“商量”平台诞生于 2017 年 11 月,直到 2020 年 8 月, J 市政协才获得机会在全国地方政协经验交流会上发言。<sup>③</sup>从对于外部资源的依赖程度来看,案例 B 在三个案例中是比较高的,这主要表现在它需要媒体的深度参与和政府相关部门的配合。J 市广播电视台不仅派出记者专门负责相关的报道,而且拿出黄金时段的 40 分钟,通过电视节目和广播节目全面展示“商量”。对于大多数市县来说,这是一个高难度动作。有一些外省的市县政协曾

① 相关情况可参考张月卓:《从全国政协 100 次双周协商座谈会看人民政协如何更好发挥专门协商机构作用》,《中国政协理论研究》,2019 年第 3 期;J 市政协编:《“商量”资料汇编》(未刊稿),第 7—15 页,2021 年版;《X 市推进基层协商民主建设》特刊,《X 市政协》,2019 年第 5 期。

② 张月卓:《从双周协商座谈会看人民政协定期协商座谈会制度的发展》,《人民政协报》,2016 年 4 月 20 日。

③ 对 J 市政协研究室 W 的访谈,访谈人谈火生,2021 年 11 月 23 日。

到J市取经,但回去以后发现很难在本地复制J市经验。<sup>①</sup>如果说对于外省市的地方政协而言,深度整合媒体资源有一定难度的话,那么,在J市市内,这已经不是问题,对于各区县和政府相关部门而言,媒体资源的整合问题已经在市级层面得到解决,他们只要借这个平台做好自己的工作即可。因此,“商量”平台向H区和市教育局等部门的扩散比较顺利。正是由于对外部资源的依赖程度较高,J市的“商量”平台只是实现了有限扩散,即在本市范围内向政协之外的系统扩散,而没有扩散到其他省市,甚至没有扩散到L省的其他市县。

案例C相对复杂,它的不同部分扩散的情况不一样。因此,本文将案例C拆分为两个部分来讨论,一是委员进社区的衔接机制(简称案例C-1);二是书记挂帅的领导小组机制(简称案例C-2)。从倡导角度来观察,无论是全国政协还是S省政协,都积极地倡导X市经验。在本文讨论的三个案例中,其倡导力度是最大的。但是,两种机制的扩散效果存在较大的差别,案例C-1实现了较大范围的扩散,而案例C-2只实现了有限扩散,造成这种差别的原因在于它们对于外部资源的依赖程度不同。

案例C-1属于“强倡导-弱依赖”型创新扩散。委员进社区几乎完全不依赖外部资源,只要将政协委员动员起来,让他们走进社区即可。因此,委员进社区这一创新性做法,包括与之相关联的基层协商民主规则,都得到了广泛应用。

与之形成对照的是,案例C-2属于“强倡导-强依赖”型创新扩散,它对于外部资源的依赖程度在三个案例的四种类型中是最高的,不仅需要党委政府各部门配合,更需要党委书记挂帅并担任领导小组的第一组长。这是有相当难度的,因为与经济发展、就业、社会稳定、环境保护等事项相比,协商民主建设在大多数领导干部心目中的排序没有那么高。因此,即便是在S省,各地市在借鉴X市模式时,基本都没有采取案例C-2模式。

从本文所讨论的三个案例来观察,倡导解释了政协制度创新扩散的动力机制,对外部资源的依赖程度构成了创新扩散的重要约束条件,二者的结合决定了创新扩散的速度和广度。正是由于存在对外部资源进行整合等约束性条件,本文所考察的政协制度创新的扩散均呈现出选择性学习和有限扩散的特点。一方面,从空间上讲,不是所有的地方都能落实。如云南,真正做得比较好的是临沧市政协等少数几个地方。另一方面,从具体做法上讲,存在选择性学习的现象。在绝大多数学习X市的省市中,市委书记挂帅的做法都被舍弃了,各地学的是政协委员进社区。即使是双周协商座谈会,90%以上的地方政协在学习时均因地制宜将其调整为月度协商座谈会或双月协商座谈会。这种情况说明,即使政策主导者在主观上有学习的意愿,但由于客观条件的限制,制度在扩散过程中会遇到一定的障碍,从而呈现出选择性学习的特点。

## 五、结论

以上,我们通过三个案例分析了政协制度创新扩散的机制与类型,尝试以“倡导-选择”型扩散来概括其特点。基于中国自身经验进行的理论建构,一方面有助于深化我们对人民政协制度乃至中国政治体制和政治发展的理解;另一方面也有助于我们反思既有的创新扩散理论,并为未来建构更具解释力的一般性理论框架创造条件。本文提出的“倡导-选择”型创新扩散模式作为一种子类型,有助于我们更好地理解制度创新扩散的基本要素和一般性逻辑。

第一,“倡导-选择”型创新扩散模式,有助于深化学界对于创新扩散动力机制和扩散模式

<sup>①</sup> 对J市政协政策研究室主任L的访谈,访谈人谈火生,2020年12月8日。

的理解。一方面,主流的“晋升激励”模式在解释创新扩散的动力机制时存在理论盲点,它没有认识到在不同的组织类型中,制度创新及其扩散的动机是存在差异的。如果说在政府系统中,“晋升激励”模式还有一定解释力的话,那么,在政协系统中,制度创新及其扩散可以在完全不受晋升激励的情况下发生。因此,应该认识到“晋升激励”模式的局限性,充分重视官员行为动机的复杂性和“政策企业家”的作用。另一方面,组织类型会对制度创新扩散的具体机制形成影响。由于政协不具备实际的政治权力,因此,其制度创新的扩散不可能像政府部门那样通过强制性命令来加以推广,而只能以“倡导”的方式来加以引导。在这个意义上,它与“试点-推广”型扩散模式构成了差别。如果把强制性命令和自主学习看作一个连续体,政协的倡导恰好处于连续体的中间地带。从这个意义上讲,“倡导”构成了一种全新的创新扩散类型,它丰富了我们对于创新扩散的类型学的认知。

第二,“倡导-选择”型创新扩散模式,有助于深化学界对于创新扩散的空间维度的理解。既有研究在考察创新扩散的空间维度时,主要关注的是学习者与创新者之间的空间距离对于创新扩散的影响,强调创新扩散的涟漪效应,而没有注意到创新者和学习者在政治系统中的位置对于创新及其扩散的影响。对于政治类创新而言,越靠近中心越敏感,其创新和扩散的环境越严苛。政治系统的制度创新和扩散,首要考量因素是政治上的敏感性,其次还要考虑技术上的可行性。正是在这个意义上,我们才可以理解,为什么资源整合能力成为政协制度创新及其扩散的约束性条件。

最后,“倡导-选择”型创新扩散模式,有助于深化学界对人民政协制度自身的理解。政协这一组织具有相当的特殊性。一方面,人民政协是我国重要的政治机关,是四套班子之一;另一方面,毋庸讳言,在实际政治运作过程中,人民政协不是权力机关,而是统一战线组织,正式制度所能提供的支持相对有限。因此,非正式制度在其制度创新和扩散过程中发挥着特殊的作用,地方政协主席多元的从政经历及其在地方政治中的嵌入程度,使得地方政协的创新扩散呈现出不同的空间特性。从更广泛的意义上,政协创新及其扩散的案例研究表明,清醒地认识政协制度创新及其扩散的约束性条件,有助于找到合适的路径,更好地加强专门协商机构建设:一方面,发挥专门协商机构作用,推动社会主义协商民主体系建设;另一方面,彰显人民政协独特优势,进一步完善全过程人民民主。<sup>①</sup>

作者:谈火生、于晓虹,清华大学社会科学学院政治学系(北京市,100084)

(责任编辑:孟令梅)

① 谈火生:《政策过程视角下的人民政协独特优势研究》,《中央社会主义学院学报》,2021年第6期。