

专题一 环境政策制定与执行

地方政府间政策学习网络 行为、结构及影响因素

——基于 2011—2017 年省级生态环境部门考察交流的分析*

周凌一**

[内容提要] 政策学习包括“信息搜寻—采纳—政策变迁”三阶段,目前多数研究关注采纳与政策变迁阶段的政策学习结果,却未系统分析信息搜寻阶段政策学习网络的互动机制:(1)政策学习的主体特征、内容与动机如何?(2)政策学习网络的结构怎样?随时间变化有何演进?(3)影响地方政策学习行为的因素有哪些?基于 2011—2017 年省级生态环境部门考察交流的数据,本研究聚焦于政策学习过程中地方主体间的信息搜寻网络,运用社会网络分析和空间自回归模型深入探索“向谁学”“学什么”“为什么目标而学”的互动机制。结果表明环境政策学习网络基本涵盖各地省级生态环境部门,学习主题较为丰富,学习动机存在任务完成及合法性两类逻辑。2011—2012 年间学习网络的密度较强,主体间趋于平等且资源分布均衡;2013—2017 年整体网络密度略低,主体间紧密程度逐步增强但地位存在不均衡。

[关键词] 政策学习;信息搜寻;领导特质;空间邻近效应;生态环境部门

[Abstract] At present, most studies focus on the adoption and policy change process of policy learning, while less attention has been paid to the information seeking process and the policy-learning network in China:(1) Who is the actors, and what is the contents and motivations of policy learning?(2) How is the network structure and its evolution over time?(3) What are the influencing factors of policy learning?Based on the data of provincial departments of ecology and environment from 2011 to 2017, this paper adopted social network analysis and spatial autoregressive model to explore the black box of “who to learn from”, “what to learn” and “why to learn”. The results show that the environmental policy-learning network basically covers all the provincial environmental protection bureaus around the country, with multiple topics and the motivation of task completion logic and legitimacy logic. From 2011 to 2012, the density of the whole network is strong, the positions of participants tended to be equal, and the distribution of resources was balanced. Although the overall network density from 2013 to 2017 is lower than that from 2011 to 2012, the density was gradually increasing but participants' status was uneven.

[Key Words] Policy learning, Information seeking, Leaders' characteristics, Spatial effect, Department of Ecology and Environment

* 本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“长三角地区水环境协同网络的差异化治理模式比较:结构特征、作用机理及绩效研究”(项目编号:22YJC810015)的阶段性研究成果。

** 复旦大学国际关系与公共事务学院青年副研究员。

一、引言

政策学习是政府在社会互动中获取、交换信息,并基于既有经验和现有信息有意识地调整政策工具、目标或执行计划等,以更好达成治理效果(May, 1992; Hall, 1993; Howlett & Ramesh, 1993)。政策学习的核心在于获取和接受信息,一方面能够通过学习、模仿成功经验来减少政策制定和执行中的行政资源成本,提升政策的可接受度及效益,另一方面可通过重视学习机制的纠错作用来规避负面的政策(王浦劬、赖先进,2013;朱旭峰、赵慧,2015)。“信息获取—采纳—政策变迁”是政策学习过程的三阶段(Lee & Meene, 2012),学者们从结果维度将政策学习视为政策变迁的催化剂(Sabatier, 1988; Hall, 1993; Howlett & Ramesh, 1993),或是政策扩散的机制之一(Meseguer, 2005; Shipan & Volden, 2014; Zhu & Zhang, 2015;朱旭峰、赵慧,2015;朱亚鹏,2015)。也有学者从领导特质,组织资源,社会压力,政治、经济、社会相似性等方面探究影响政策学习行为的内、外部因素(Huntjens et al., 2011; Ma, 2017; O'Donovan, 2017; Einstein et al., 2019)。但目前关注信息搜寻阶段政策学习行为的研究较少,主体间互动是该阶段政策学习的关键基础(Gerlak & Heikkila, 2011),因此主体互动的关系网络能够帮助我们深入理解 Bennett 与 Howlett(1992)提出的学习过程核心三要素——“向谁学”、“学什么”、“为什么目标而学”,即分析政策学习网络的微观互动规律及其背后的因果机制。已有一些学者开始探究西方实践下的政策学习网络以揭示信息交换关系建立的影响机制(Lee & Meene, 2012; Malkamäki et al., 2019),但基于政治体制、社会文化等方面的差异,我国地方政府间政策学习网络的互动规律与因果机制可能无法为已有研究所解释。因此本文试图系统分析中国地方政府间的政策学习网络,以揭示:(1)政策学习的主体特征、内容与动机如何?(2)政策学习网络的结构怎样?随时间变化有何演进?(3)影响政策学习行为的因素有哪些?

在我国公共政策的实践中,各地政府时常前往其他地区开展考察、调研等交流活动,以学习先进经验并获取相关政策信息。随着发展理念的转变,环境保护议题愈发受到中央及地方各级政府的重视。为了更好提升环境质量,各地生态环境部门主动前往其他地区搜寻信息、汲取经验的政策学习活动层出不穷,涉及环境监测、大气污染治理、水污染治理、农村环境整治、环境宣传等内容,例如2016年新疆、湖北、云南、广东四地先后赴青海学习借鉴生态环境监测网络建设的先进经验。基于此,本文以环境政策为例,通过考察2011—2017年全国省级生态环境部门考察交流的数据,探究信息搜寻阶段地方政府间政策学习网络的互动机制与影响要素。一方面,本文将基于社会网络分析定性描述环境政策学习网络中参与主体的特征、访问内容与动机,网络结构及其动态变化,以揭示关系网络中主体间的微观互动机制。另一方面,在既有政策创新、政策学习等理论的基础上(Berry & Berry, 1990; Zhu & Zhang, 2015; Zhang & Zhu, 2020),从地方领导特质、资源支持与社会压力、空间邻近效应等内外部因素出发,运用空间自回归模型实证分析地方政策学习行为的影响机制。理论上,区别于既有研究更多关注政策学习结果的视角,本研究聚焦于政策学习过程中主体间的信息搜寻网络,深入探索学习网络中参与者的互动规律与因果机制,并试图从地方领导特质、空间邻近效应来看中国政治体系下官员晋升与府际关系在政策学习网络中的作用,以此拓展政策学习的相关理论及其在中国的适用性。实践上,本文能够帮助我们深入理解我国环境政策学习过程中地方主体的互动机制及影响因素,以此为更好促进地方生态环境部门的政策学习与创新提供相关建议。

二、文献综述与研究假设

(一) 政策学习的概念辨析

政策学习的议题最早由 Karl Deutsch(1966)在探讨反馈(feedback)利

于强化政府学习能力时提出,之后学者们构建起社会学习、政策学习、政治学习等概念予以探讨(Heclo, 1974; Hall, 1993; May, 1992; Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Bennett & Howlett, 1992)。Heclo(1974)认为学习是对外界环境“某些可感知的刺激”所作的反应,并提出社会学习的概念,将其定义为由经验导致的相对持久的行为改变,进而引发社会政策的变迁或创新。在此基础上, Hall(1993)从政府自身的需求出发,指出社会学习是基于既有经验及新信息“调整政策目标或技术”以更好达成政策目标的尝试。可见, Heclo(1974)与 Hall(1993)的社会学习概念是探讨政府基于外生性应对或内生性需求而主动学习的现象。Sabatier于1988年提出“政策取向的学习”,即“由经验引致的相对长期的思想或行为意图的变化,与完善和修正人的信仰原则相关联”。Sabatier关注更多的是不同政策联盟如何竞争成为政策子系统中的主导者(Howlett & Ramesh, 1993)。值得注意的是,政治学习是政策倡导者学习如何更好推广政策理念或引发政策问题关注的过程,其焦点是特定政策方案的政治可行性(May, 1992)。据此,政治学习与政策学习的概念内涵有本质区别,政策学习关注的是政策问题、目标、工具、执行计划等内容,而政治学习则关注政策过程中如何影响特定政策理念或问题的经验教训(May, 1992)。

在政策扩散的研究中,学者们将政策学习定义为政策制定者基于其他政府的经验以了解某项政策并评估其潜在效果,继而判断这一政策在本地的适用性且做出采纳与否的决定(Meseguer, 2005; FÜglistler, 2012)。政策学习是政策扩散的机制之一,其余还包括竞争、模仿和强制等(Shipan & Volden, 2008)。可见政策扩散视角下的研究更强调结果导向的政策学习。需要明确的是,本研究更为关注过程导向的政策学习,结合既有文献将政策学习定义为政府在社会互动中获取、交换信息,并基于既有经验和现有信息有意识地调整政策工具、目标或执行计划等,以更好达成治理效果。政策学习既包括同级地方政府间的信息交换,也包括上下级政府部门间的互动与交流,本研究主要关注于同级地方政府间的学习行为。

（二）政策学习的研究视角：政策变迁与政策扩散

既有研究将政策学习视为政策变迁(policy change)的催化剂(Sabatier, 1988; May, 1992; Hall, 1993; Howlett & Ramesh, 1993),或是政策扩散的机制之一(Meseguer, 2005; Shipan & Volden, 2014; Zhu & Zhang, 2015; 朱旭峰、赵慧, 2015)。政策变迁是对现有政策的变革活动,即现有政策的修正、废止或被新的政策所取代(杨代福, 2007)。传统理论将政策变迁视为政府应对政治冲突或社会压力而产生的被动行为,Hecl(1974)、Hall(1993)、Sabatier(1988)等学者则从政策学习的视角重新解读政策变迁。1993年,Sabatier与Jenkins-Smith提出倡议联盟框架以解释政策变迁的过程,其中信念是维系联盟也是影响政策变迁的关键因素。基于倡议联盟框架,不少学者以欧洲国家的环境、核能与海洋保护等政策为研究对象,发现政策学习是推动政策变迁的重要力量(Nilsson, 2005; Jordan et al., 2003; Nohrstedt, 2009; Sandström et al., 2020)。

政策扩散是某个政府的政策选择为其他政府所影响的过程(Shipan & Volden, 2008)。扩散视角的分析以政府间交流与沟通为前提,政策创新是地方政府主动学习和借鉴的结果(Heywood, 1965)。政策学习内嵌于政府间互动与沟通的关系网络,Mintrom(1997)、Mintrom与Vergari(1998)将政策网络的概念整合到扩散研究中,重点关注政策企业家在政策理念扩散过程中的作用。国内学者王浦劬、赖先进(2013)提出的区域和部门间、先进地区向跟进地区的扩散模式都包含学习机制,跟进地区更是通过各类考察、学习活动向先进地区“取经”。杨宏山(2013)将政策创新的中国经验总结为双轨制政策试验,其他政府通过学习试点地区的成功经验以创新本地区的政策制定。此外,我国政府体系内还存在制度化的组织学习机制,即上级决策者会将其认可的政策创新选择为“典型经验”并组织交流会来增进地方政府间学习,这也是实践中示范效应所引发“轮番考察热”的逻辑所在(杨宏山, 2013; 杨雪冬, 2011)。Ma(2017)以公共自行车项目为例,考察中国城市间学习,尤其是实地考察,对政策扩散的影响。除了水平方向的地

方政府间学习,朱旭峰、赵慧(2015)探讨了中央政府自下而上的学习机制,即对成功经验的吸收和对失败教训的汲取。

(三) 政策学习的影响因素

社会问题、国内外政治、社会压力、突发灾难或经济危机等组织外要素都是促发政策学习的重要原因(Sabatier, 1988; Fiorino, 2001; Weale et al., 2000),而组织内正式与非正式的规则和程度、领导的特质也会影响学习的可能性,譬如 Nilsson(2005)关注决策过程和评估程序对政策学习的影响。基于多国治水政策学习的研究, Huntjens et al.(2011)发现合作结果、政策发展与执行、信息管理、财务资源与风险管理等体制特征都会影响政策学习的程度。政策学习往往在危机发生或政策失败时发生(Schmidt & Radaelli, 2004),但并非所有的政策失败都会导致政策学习。O'Donovan(2017)发现不同的政策失败会导致不同类型的政策学习,其中政策议程的失败与工具型政策学习有关,而政策问题相关经验与学习能力则会调节政策失败与学习间的联系。国内学者杨宏山(2015)提出地方经济实力、地方领导人政策创新意愿、政策问题显著性及可资利用的智库资源是影响地方政府学习能力的因素。

政策学习建立在不同主体间社会互动的基础上,学者们也开始探讨地方政府“向谁学”的问题。既有研究发现地理邻近性,规模、人口、经济与政治结构等方面的相似性,成功的政策经验等都是影响地方政府选择学习对象的重要因素(Volden et al., 2008; Ma, 2017; Einstein et al., 2019)。基于社会网络分析的视角, Lee 与 Meene(2012)以全球城市气候领导力网络为例,研究发现网络中多方的理事结构、文化同质性及成功的气候政策能够促进跨城市的政策学习。Malkamäki 等人(2019)则发现政策制定者倾向于向具有相似政策信念、掌握更多资源或参与相同论坛的政策主体学习并交换信息。

(四) 地方环境政策学习网络:互动机制与影响因素

既有研究深入探讨了政策学习的概念与类型、政策学习的结果变量及其影响因素,但依旧存在两点不足。首先,政策学习的过程可以划

分为“信息搜寻—采纳—政策变迁”的三阶段(Lee & Meene, 2012),目前学者们大多考察政策学习与政策变迁间的关系,缺乏对信息搜寻阶段的深入探究。信息搜寻是地方政府基于自身社会关系识别和获取其他政府信息的过程。政策学习过程中信息搜寻的研究一定程度上能够解答 Bennett 与 Howlett(1992)提出的“向谁学”、“学什么”、“为什么目标而学”等问题,也是我们全面了解地方政策学习过程必不可少的环节。其次,政策学习是政策制定者交流经验、获取信息的互动过程,内嵌于参与主体间的关系网络中,主体间互动是信息搜寻阶段政策学习的关键基础(Gerlak & Heikkila, 2011)。已有一些学者开始探究西方实践下政策学习网络的微观互动机制(Lee & Meene, 2012; Malkamäki et al., 2019),却鲜有研究系统分析我国政策学习网络中主体互动的规律与内在因果关系。基于政治体制、社会文化、经济发展等方面的区别,我国地方政府间政策学习网络的结构和形成机制都可能与已有研究有所差异。因此,本文以环境政策为例,试图分析信息搜寻阶段同级地方政府间政策学习网络的互动机制及影响因素。其中参与主体的互动机制主要通过社会网络分析的定性描述予以展示,本节将重点讨论地方环境政策学习行为的影响因素。

政策学习本身也是政策创新的过程,既有研究认为政府对创新的采纳主要受内外部因素的综合影响,其中内部因素包括地方人口结构、经济发展水平、政治体制等方面,外部因素则包括自上而下强制命令、自下而上联邦主义扩散效应的纵向机制,与同级政府间基于规范压力、经济竞争等形成的横向机制(Berry & Berry, 1990; Shipan & Volden 2008; Zhu & Zhang, 2015; Zhang & Zhu, 2020)。Zhang 和 Zhu (2020)对中国行政审批制度的研究发现纵向与横向机制两者并非相互独立,纵向的政策支持会通过降低组织自主性或环境不确定性来替代横向压力在政府创新采纳过程中的作用。与之类似,关于政策学习的研究也发现政策学习行为是领导特质、人口结构、经济水平、社会文化等内部因素,及社会压力、政策失败、地理邻近等外部因素综合作用的结果(Fiorino, 2001; Weale et al., 2000; Volden et al., 2008; Ma,

2017; Einstein et al., 2019)。因此,在既有政策创新与政策学习相关研究的基础上,本文构建起地方政策学习行为影响因素的理论框架(图1),着重从组织内、外部的地方领导特质、资源支持、社会压力、空间邻近效应四方面探究影响地方环境政策学习行为的因素。

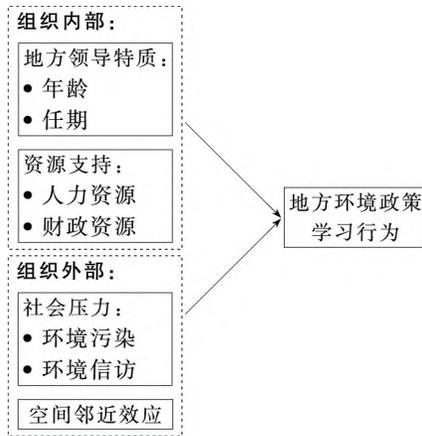


图1 地方环境政策学习行为的影响因素

作为本辖区的主要决策者,地方领导的意愿会显著影响当地政府的行为选择。不少学者开始关注个体(如政策企业家)行为在政策理念传播过程中的作用(Mintrom, 1997; Mintrom & Vergari, 1998),也有研究表明领导特质会显著影响地方政策创新扩散的过程(朱旭峰、张友浪, 2015; Zhu & Zhang, 2015; Song et al., 2020)。地方领导有能力形塑利于政策学习的环境和动力(Rashman et al., 2009),其环保责任也会影响地方主体对外政策学习的意愿(Lee & Meene, 2012)。首先,官员年龄与职位晋升紧密相关,年龄一直被视为影响创新决策的重要因素(Li & Zhou, 2005; Kou & Tsai, 2014)。如果年龄较大而没有太多晋升机会,官员的创新意愿会较低,随之对外交流学习的积极性也会降低。官员年龄较大时,其观点也会更为保守(Huber et al., 1993),不乐于前往其他地区汲取新信息。其次,官员任期与政策创新也存在关联,但其任期会同时影响官员的创新动力及克服内部障碍的权威(朱旭峰、

张友浪,2015)。新上任的官员有更强的创新与学习动力,随着任期的递增,官员的学习动力可能会减弱,但其克服内部障碍的权威有所加强,因此反而可能更频繁对外学习。本研究主要考虑省/市长、省/市委书记、环保厅/局长三类地方领导的特征,并提出研究假设:

假设 1:如果省/市/生态环境部门领导年龄低于同年全国平均值,则政策学习行为更频繁。

假设 2:省/市/生态环境部门领导任期会与地方政策学习行为呈现“U”型关系。

政策学习需要人力、财力的投入,因此离不开必要的资源支持。杨宏山(2015)认为地方政府学习能力受经济实力、智库资源的影响。首先,环境治理的投入、经济发展程度为地方政策学习提供了物质保障。再者,生态环境部门机构与人员是政策学习的智力支持,机构数与人员数越多的地方部门,相应的人力资源支持越强。据此,本文提出研究假设:

假设 3:环境治理人力与财力资源支持越强的地区,政策学习行为更频繁。

政策学习的动力往往源于社会问题变化、政策失败等外生要素(Sabatier, 1988; May, 1992; Fiorino, 2001; O'Donovan, 2017)。若当地环境污染较为严重,一定程度上意味着已有环境政策的失败,使地方生态环境部门面临来自上级部门与公众不满的外部压力。而环境信访是公众对现有环境治理不满的直接体现,会给政府形成社会压力。环境污染与环境信访都会通过社会压力的外部机制作用于地方政策学习行为,社会压力越大时地方会更积极对外学习成功的治理经验。基于此,本文提出研究假设:

假设 4:环境污染与环境信访社会压力越大的地区,政策学习行为更频繁。

地方政府的学习行为也受到周边邻近地区的影响,这是政策学习中横向机制的体现(Volden et al., 2008; Ma, 2017; Einstein et al., 2019)。在中国,同级政府间存在竞争关系,当邻近地区环境政策学习

行为越多时,当地政府部门会感受到更强的同侪压力,因此也会更倾向于对外学习来促进政策创新与环境质量改善。然而,相邻地方政府间存在政策学习的“溢出效应”,邻近的地方容易形成各类正式与非正式的信息沟通渠道,因此当地部门能够及时观察或获得周边地区学习而得的经验与知识。据此,邻近地区环境政策学习越频繁时,当地政府享受的溢出效应越显著,其对外学习的动力反而会随之降低。据此,本文提出以下两个研究假设:

假设 5a: 邻近地区频繁的对外政策学习会增强当地政府的竞争压力,进而促进地方政府的对外学习行为。

假设 5b: 邻近地区频繁的对外政策学习会给当地政府带来知识的“溢出效应”,进而减少地方政府的对外学习行为。

三、数据搜集

实践中信息搜寻阶段的政策学习多以调研、考察、交流等活动呈现,且随着政务信息的公开化,地方生态环境部门的新闻报道或工作动态都较为详尽地公开了其政策学习行为。本研究最终选取除港澳台外全国范围内 22 个省份,5 个自治区及 4 个直辖市所有省/自治区/市环保厅/局官网、官方微博、地方政府门户网站、地方日报^①等作为数据搜集来源。首先,笔者在数据来源中通过输入“调研”“考察”“学习”“交流”“环保”“环境”六个关键词来摘取生态环境部门政策学习的报道。其中,“调研”“考察”“学习”“交流”四个关键词代表政策学习行为,“环保”“环境”两个关键词代表环境领域。学习行为与环境领域两类关键

^① 北京日报、天津日报、河北日报、山西日报、内蒙古日报、吉林日报、黑龙江日报、辽宁日报、解放日报(上海)、浙江日报、新华日报(江苏)、安徽日报、福建日报、江西日报、大众日报(山东)、河南日报、湖北日报、湖南日报、南方日报(广东)、广西日报、海南日报、重庆日报、四川日报、贵州日报、云南日报、西藏日报、陕西日报、甘肃日报、青海日报、宁夏日报、新疆日报。

词内部的搜索规则是“或者”，即只要涵盖类别内任一关键词即可，但两类关键词间的搜索规则是“且”，即必须同时涵盖学习行为和环境领域的关键词。随后，在初步整理的数据库中发现以下三种情况：(1) 由于数据来源多元，同一报道可能会在不同搜索渠道中出现；(2) 政策学习的主体并非地方生态环境部门；(3) 上级对下级部门的考察调研活动，而非政策学习行为。据此，笔者对数据库反复进行 3 次数据清理，删除重复的、非生态环境部门或非学习行为的报道，最终获得全国 30 个省/直辖市/自治区生态环境部门于 2011—2017 年间的政策学习行为 182 条，每年从 14 条(2013 年)至 38 条(2012 年)不等。^①具体的数据搜集过程可见图 2。

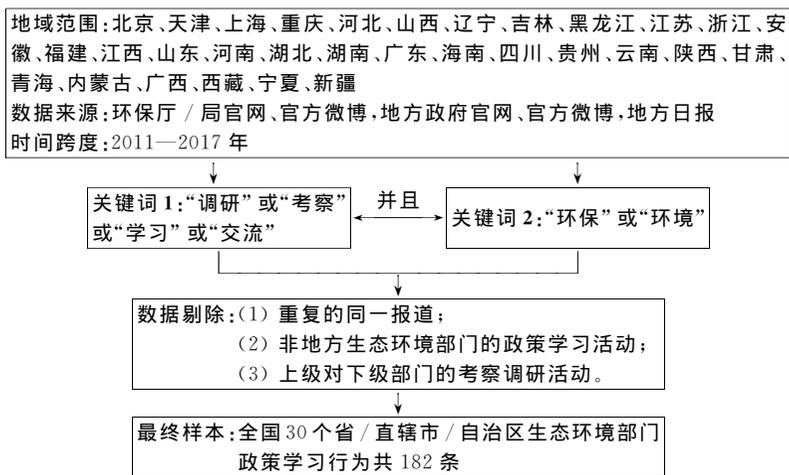


图 2 数据搜集过程

为保证编码的质量及前后连贯性，本研究的数据编码由笔者一人

^① 值得说明的是，2008 年 5 月我国开始施行《中华人民共和国政府信息公开条例》，自此各级政府在官网上逐渐公开政府工作动态，笔者所搜集的地方生态环境部门政策学习行为数据库起始于 2008 年，但由于 2008—2010 年各地政务信息公开程度不一，所得数据较为零散，经综合权衡后，选取 2011—2017 年的数据予以分析。此外，西藏自治区生态环境部门 2011—2017 年间政策学习行为的数据为 0 条，因此将其剔除样本量。

反复多次编码完成,具体执行过程可分为以下三步:(1)预编码阶段:在正式编码开始前,笔者通过阅读 20 条政策学习的报道,总结出访省份、被访省份、访问主题、是否存在上级政策要求、被访地是否为示范点五大类变量可能出现的关键词,初步建立起编码原则(coding theme);(2)正式编码阶段:在基本确定编码原则后,笔者通过阅读所有报道,历时半个月完成所有数据的编码工作。在这一过程中,由于部分报道内容的有限性,笔者会上网搜集更多的信息或资料来补充相关内容,以确保所有变量都有依据地进行编码;(3)编码检验阶段:完成一轮编码后,笔者又重新进行了第二轮编码,两轮编码的结果一致性高达 90% 以上。之后笔者对编码结果进行检查,以保证所有编码无误。

四、结果呈现与分析

本文旨在探索中国地方政府间环境政策学习网络中的主体互动规律及内在影响机制,首先笔者从主体概况、主题与动机、网络结构与演进三方面呈现地方生态环境部门学习互动的表现,其次运用空间自回归模型定量分析影响地方政策学习行为的要素。

(一) 政策学习主体概况

图 3 展示了全国生态环境部门政策学习出访及被访的情况,总体上看,2011—2017 年间,各地生态环境部门(除西藏外)都有前往其他省份学习环保治理的先进经验。就出访学习而言,绝大多数生态环境部门出访学习的次数较少,平均每年每地出访 0.54 次。但各地对外政策学习的积极性差别较大,贵州和广西是政策学习最活跃的主体,分别总共出访 16、19 次。

绝大多数省份平均每年每地被访次数为 0.57,江苏、广西、湖南是政策学习最常去的省份,浙江和广东紧随其后。可见被访地区也存在集聚性,东南、华南地区的环保工作较为出色,吸引了一批地方生态环境部门前来交流学习。此外,各地生态环境部门的出访和被访次数间

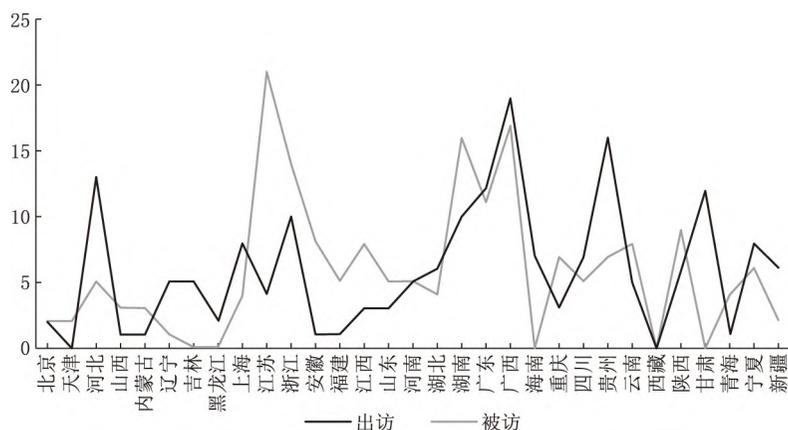


图3 各地政策学习出访、被访折线图

并不必然呈相关关系,其中广东、广西、湖南、浙江四地不仅积极对外访问学习环保治理的创新点,而且自身的环保工作也卓有成效,经常被其他地区访问学习。

(二) 政策学习主题及动机

1. 政策学习主题

地方生态环境部门政策学习的主题较为丰富,涵盖大气环境、水环境、自然生态保护、固废管理、农村环境、核与辐射安全、环境监测、环境监察、环保产业、环评管理、环保法规、科技与宣传、机构与制度建设、示范项目创建及对口帮扶共 15 个主题。图 4 展示了这些主题的分布,其中环境监测占比最高,为 17.49%。环境监测工作的技术要求较高,地方生态环境部门需要对外学习先进技术及经验。出访学习环境监测技术最为积极的是甘肃,广西是被访地中最受欢迎的省份,尤其是学习其海洋环境监测的经验。在业务领域上,监察与执法、环保产业、机构与制度三个议题的访问热度也很高,分别占总访问次数的 9.84%、9.29% 与 8.74%。

就环境治理的具体领域而言,16 次(8.74%)对外访问的主题涉及农村环境整治集中于 2011—2014 年。2010 年 12 月,环保部印发《全国农村环境连片整治工作指南(试行)》的通知,因此 2011 年起,各地生

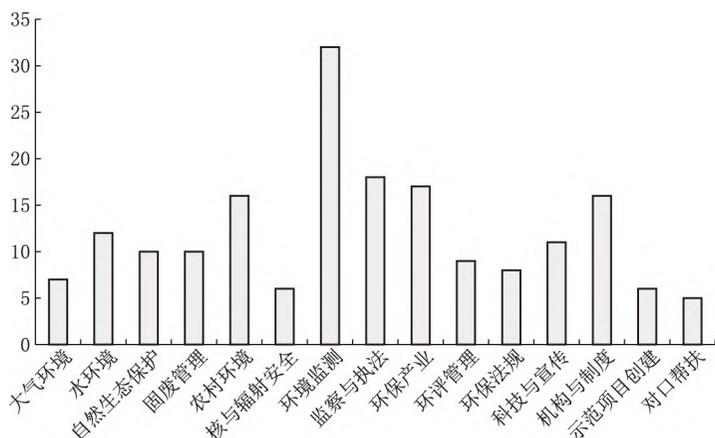


图 4 各地政策学习主题分布图

态环境部门开始积极对外交流学习农村环境连片整治工作的经验,广西最为积极对外学习农村环境整治(4次),也是最热门的被访问地之一(3次)。与此同时,水环境、自然生态保护、固废管理三大主题的学习热度也较高,占比分别为 6.56%、5.46%与 5.46%。

2. 政策学习动机

地方生态环境部门政策学习的动机各有差别,笔者发现政策学习的动机存在任务完成逻辑及合法性逻辑两类。其中,任务完成逻辑是在上级政府的政策要求下,地方生态环境部门为完成特定任务而前往其他地区学习经验。这一逻辑呈现的是外在压力推动下的学习行为。此外,地方生态环境部门也热衷于访问环境绩效得到上级认可的示范项目,表现为合法性逻辑。这一逻辑体现出政策学习内在选择的特征。

据样本数据显示,总共有 11.54%的政策学习行为(共 21 条)呈现任务完成逻辑的动机,即在上级政府的要求下对外访问。对省级生态环境部门而言,其上级政府既包括同一辖区内的省政府,也包括同一专业领域的生态环境部。图 5 显示 71.43%的政策要求发起者是中央生态环境部,说明中央对地方环境政策学习的影响更大。就具体内容而言,图 6 表明环境监测、环保督查是提及最多的政策内容,尤其是为迎接中央环保督查,甘肃、贵州两地分别多次前往已完成环保督查的省份

取经学习。

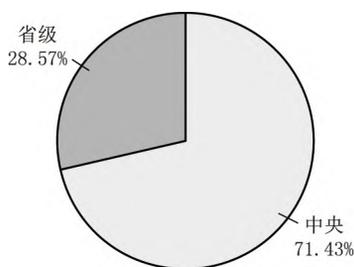


图 5 政策发起者分布图

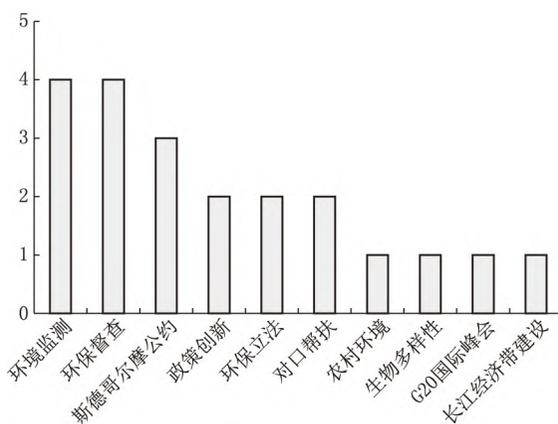


图 6 政策内容分布图

8.24%的政策学习行为(共 15 条)呈现合法性逻辑,即前往上级政府所认可的示范项目所在地“取经”。组织制度主义认为,处于同一场域的制度环境中,组织会通过强制、模仿及规范逐步走向“同构”(isomorphic)以获取合法性,即采取相似的组织形式、结构、政策及实践等(DiMaggio & Powell, 1983)。地方政府的行为同样需要得到制度环境的认可,而其中最关键的利益相关者就是上级政府。上级政府所认可的示范项目往往是为制度环境所肯定甚至推广的“典型经验”,前往示范地区考察学习也是出访地趋向“同构”获取合法性的过程。据图 7 显示,更受欢迎的被访地是为中央生态环境部所认可的示范项目,占比 86.67%。

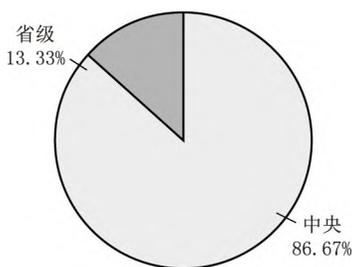


图7 示范项目认定主体分布图

此外,示范项目所包含的类型众多,图8展示了省级示范点、试点、全国示范省、环保模范城市、国家生态市、生态环境部肯定^①、总书记考察共七种类型,其中出访总书记考察地青海省的次数最多,占26.67%。2016年8月,习总书记前往青海省生态环境监测中心调研考察,随后,新疆、湖北、云南、广东四地都赴青海学习借鉴生态环境监测网络建设的先进经验。前往总书记考察并作出重要指示的地方学习,可以更为准确把握当前制度环境所认可的规范,即中央环保工作的动向及要求,

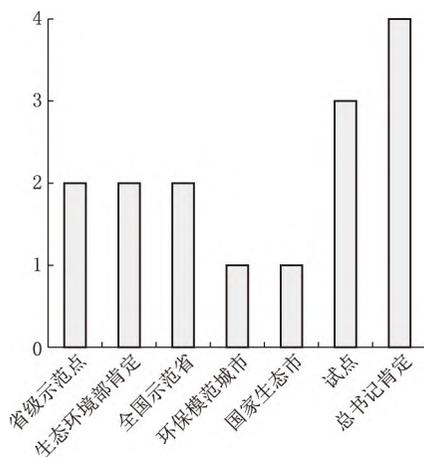


图8 示范项目分布图

^① “生态环境部肯定”指生态环境部调研考察时,相关领导就该区域环境保护工作给予的肯定与认可,且示范点、试点、示范省、其他给予荣誉称号的省市除外。

进而为地方环保工作开展及合法性获取提供保障。在所有出访地中，甘肃的政策学习有更强的合法性逻辑，分别于 2011 年、2014 年就农村环境整治及生态保护红线划定工作对外访问国家试点地区 3 次。

（三）政策学习网络的结构与动态演进

地方政府间的政策学习内嵌于参与主体互动与沟通的关系网络，因此本研究建构起省级生态环境部门的政策学习网络，运用社会网络分析软件 Ucinet 分析网络的结构及其动态演进。

整体网络密度是网络中实际关系系数与理论最大关系系数间的比值，密度越大则意味着参与主体间的联系更为紧密，网络也能为参与者提供更多资源。图 9 显示政策学习网络的整体密度在 2011—2012 年较高，但于 2013 年骤降至 0.0151，之后逐步回升并于 2015 年开始有缓慢下降的趋势。2013 年密度的骤降可能与 2012 年 12 月中央八项规定的出台相关，八项规定对地方出访、考察、调研等有了更多制度上的规范要求，地方会据此减少不必要的出访及经费支出。2013 年起，随着中央对环境治理的日益重视，加之“大气十条”、“水十条”、“土十条”等一系列重磅措施出台，各地生态环境部门又开始积极对外交流，学习环境治理的成功经验，网络紧密度也有所提升。

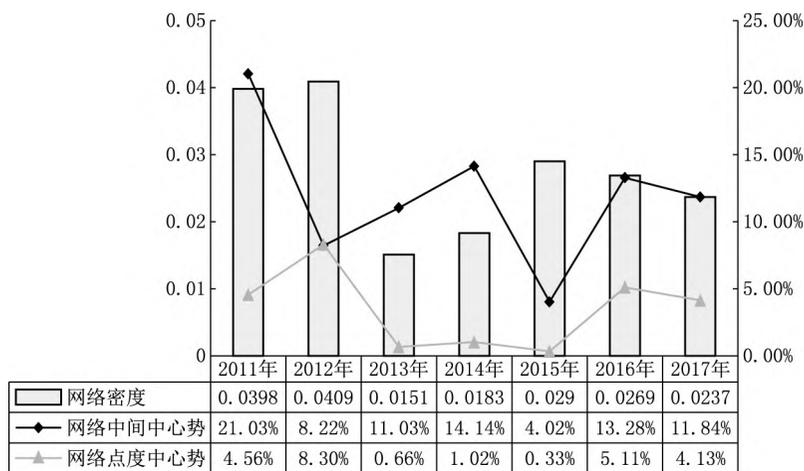


图 9 全国省级生态环境部门政策学习整体网络指标值

网络点度中心势和中间中心势刻画了网络所具有的中心趋势。需要说明的是,点度中心势刻画的是行动者间发展交往关系的能力,关注交往活动本身,而中间中心势刻画的是某一行动者控制其他行动者间交往的能力,关注网络中行动者对资源控制的程度。整体上看,2011—2017年政策学习网络的平均点度中心势为3.44%、平均中间中心势为11.94%,可见网络中心化趋势不明显。2011—2012年,在网络密度加强的同时,点度中心势上升至最高值8.30%,说明这一阶段学习网络的中心聚集程度加大,各省份都与中心地区如广东、广西建立起学习关系。然而中间中心势却在这一阶段从21.03%降至8.22%,表明参与主体在网络中的地位趋于平等,核心行动者如广东、广西对整个网络资源控制的程度减弱,浙江、江苏、辽宁、宁夏等地都积极建立起直接的学习访问渠道而非依赖于核心行动者获取信息。2011—2012年间生态环境部门间学习访问的紧密度加强,逐渐显现交往能力强的中心地区,但主体间趋于平等交流且资源分布更为均衡。总体上2013—2017年中间中心势的值大于点度中心势,表明参与主体间交往活动的中心性差别不大,但却存在核心主体如广西、贵州、浙江等。

图10是2011—2017年全国省级生态环境部门政策学习行网络图,其中方块代表参与学习的省(市/区),方块大小代表参与者的度中心性,参与者间学习的次数体现于连线的粗细,若访问次数越多则连线越粗。此外连线箭头的出发点是出访地,指向点是被访地。表1的对外及对内度中心性则代表了各地对外学习交流与吸引其他地方前来学习的中心位置。从参与范围来看,除西藏外,其余各省都纳入政策学习网络中,可见政策学习逐渐成为地方生态环境部门获取信息以开展政策制定、创新的重要方式,学习网络的建立也在一定程度上突破了“条块”体制的局限,为信息流动、经验交流提供了渠道。从网络位置来看,广西、江苏、浙江的度中心性相对最高,表明其在网络中占据重要的中心地位,这三省也成为政策学习网络中信息与资源传递的重要主体。从学习访问的方向看,广西是政策学习网络中最为活跃的参与者,不仅积极对外学习其他地区的治理经验,也吸引了不少省份前来取经。参

与主体间网络联结强度显示广西与广东、浙江、云南、上海四地之间建立了比较稳固的交流关系。江苏在整个学习网络的度中心性仅次于广西,也是颇受欢迎的被访问地区。

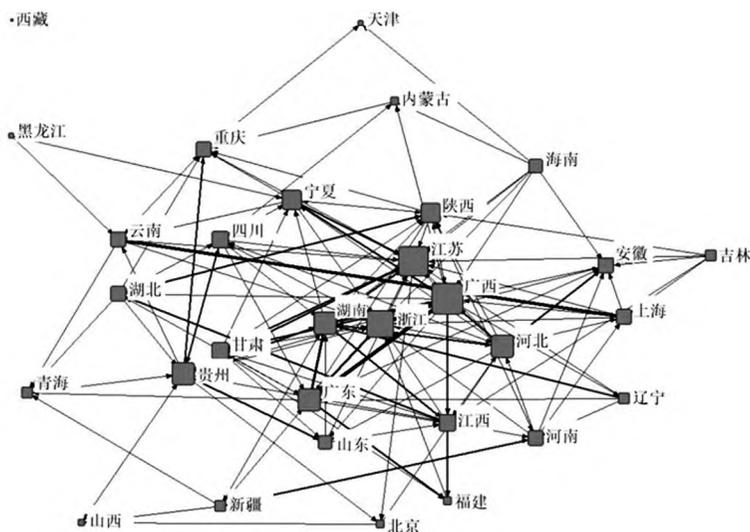


图 10 2011—2017 年全国省级生态环境部门政策学习网络图

表 1 全国各地生态环境部门点度中心性

| 地 区 | 对外度中心性 | 对内度中心性 |
|-----|--------|--------|
| 北京 | 0.71 | 0.48 |
| 天津 | 0.00 | 0.71 |
| 河北 | 3.81 | 1.90 |
| 山西 | 0.24 | 0.71 |
| 内蒙古 | 0.24 | 0.71 |
| 辽宁 | 1.19 | 0.24 |
| 吉林 | 1.19 | 0.00 |
| 黑龙江 | 0.71 | 0.00 |
| 上海 | 2.62 | 0.95 |

续表

| 地 区 | 对外度中心性 | 对内度中心性 |
|-----|--------|--------|
| 江苏 | 0.95 | 5.48 |
| 浙江 | 2.14 | 3.57 |
| 安徽 | 0.24 | 1.90 |
| 福建 | 0.24 | 1.19 |
| 江西 | 0.71 | 3.10 |
| 山东 | 1.19 | 0.95 |
| 河南 | 1.43 | 1.90 |
| 湖北 | 1.43 | 0.95 |
| 湖南 | 3.81 | 4.29 |
| 广东 | 2.86 | 2.86 |
| 广西 | 5.00 | 5.00 |
| 海南 | 1.67 | 0.00 |
| 重庆 | 0.95 | 1.67 |
| 四川 | 1.67 | 1.19 |
| 贵州 | 4.52 | 1.67 |
| 云南 | 1.43 | 2.86 |
| 陕西 | 1.90 | 2.38 |
| 甘肃 | 3.33 | 0.00 |
| 青海 | 0.24 | 0.95 |
| 宁夏 | 2.14 | 1.67 |
| 新疆 | 1.67 | 0.48 |

(四) 定量分析:地方政策学习行为的影响因素

基于上述分析,我们发现各地生态环境部门对外政策学习的行为有所差异,哪些因素会影响其对外学习行为?依据本文的理论框架,本节将运用空间自回归模型从地方领导特质、资源支持、社会压力与空间邻近效应四方面探究其对地方政策学习的影响,具体如下等式:

对外政策学习 $_{i,t} = \beta_0 + \beta_1^*$ 对外政策学习 $_{i,t-1} + \beta_2^* W_i^*$ 对外政策学习 $_i + \beta_3^*$ 领导特质 $_{i,t} + \beta_4^*$ 资源支持 $_{i,t} + \beta_5^*$ 社会压力 $_{i,t} + u_{i,t}$ (1)

其中 $i=1, 2, 3, \dots, 30$; $t=2011, 2012, \dots, 2017$; W_i 是 30 个省会城市的距离矩阵。

笔者以各省(市/自治区)生态环境部门为分析单位,构建起 30 个地区^①在 2011—2017 年间的面板数据。因变量对外政策学习行为以 Ucinet 计算而得的每个地区每年的对外度中心性测度。领导特质的变量包括省委书记、省长与生态环境厅厅长的年龄及任期。若地方领导的年龄低于同年全国平均值,则地方主官的年龄编码为 1,否则为 0。如果该官员在当年的 6 月 30 日之前任职,那么其当年的任期编码为 1,否则为 0,之后任期逐年累加。资源支持中人力资源以国家级、省级环保机构的机构数和人员数来测度,财政资源以环境污染治理投资占 GDP 比重与人均 GDP 的 Ln 值来测度。就社会压力变量而言,环境污染包括城市生活垃圾污染^②、人均二氧化硫排放量、人均废水排放量,环境信访包括人均电话、网络、来信投诉数。空间邻近效应则以 W_i 代表的省会城市距离矩阵测度。

表 2 变量的描述性统计

| 变 量 | 均 值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|-----------|------|------|-----|-------|
| 对外度中心性 | 1.67 | 2.53 | 0 | 13.33 |
| 省委书记年龄 | 0.39 | 0.49 | 0 | 1 |
| 省长年龄 | 0.43 | 0.50 | 0 | 1 |
| 生态环境厅厅长年龄 | 0.48 | 0.50 | 0 | 1 |
| 省委书记任期 | 2.90 | 1.84 | 1 | 10 |
| 省长任期 | 2.97 | 1.98 | 1 | 10 |

① 由于西藏于 2011—2017 年间未参与任何政策学习,因此面板回归的样本中将其剔除。

② 城市生活垃圾污染(%)=100%—城市生活垃圾无害化处理率(%)。

续表

| 变 量 | 均 值 | 标准差 | 最小值 | 最大值 |
|------------|--------|--------|-------|-------|
| 生态环境厅厅长任期 | 4.26 | 2.68 | 1 | 13 |
| 国家、省级环保机构数 | 13.01 | 3.10 | 7 | 21 |
| 国家、省级环保人员数 | 490.61 | 197.66 | 176 | 1065 |
| 环境污染治理投资 | 1.47 | 0.77 | 0.3 | 4.24 |
| 人均 GDP | 10.75 | 0.42 | 9.71 | 11.77 |
| 城市生活垃圾污染 | 9.90 | 12.82 | 0 | 58.32 |
| 人均二氧化硫排放量 | 0.02 | 0.01 | 0.00 | 0.06 |
| 人均废水排放量 | 49.86 | 16.04 | 22.48 | 92.78 |
| 环境信访 | 10.75 | 8.29 | 1.59 | 37.09 |

表 2 的描述性统计表明,各地生态环境部门对外政策学习的“度中心性”均值为 1.67,且地区间学习行为差距大,其中从未对外访问学习的地区占 53.81%,但对外访问最高值为 13.33。地方领导中生态环境厅厅长的平均年龄最小,为 54.1 岁,任期相对最长,均值为 4.26。省长、省委书记的平均年龄为 59、61 岁,且两者的任期分布较为相近,但省长的任期相对略长,任期大于 6 年的占比也多出 3.34%。就资源支持而言,各地国家级、省级环保机构数和人员数存在一定的地区差异,均值分别为 13.01 与 490.61;环境污染治理投资占 GDP 比重的均值仅为 1.47,其中比重小于 2 的地区占比达 78.57%,人均 GDP 的 Ln 值均值为 10.75。在社会压力方面,城市生活垃圾无害化处理水平较高,人均废水排放量的平均值为 49.86 吨,人均环境信访量均值为 10.75,但三者都存在一定的地区差异;各地区人均二氧化硫排放量差距小,均值为 0.02 吨,仅 23.8%的地区排放量超过均值。

表 3 分别展示了 2011—2017 年与 2013—2017 年两组样本的回归结果。结合前面网络整体指标分析与中国环境治理实践,2013 年新一届国家领导人上任,制定了一系列环境治理新措施,是全国环境治理的又一新起点,因此就 2013—2017 年样本进行回归以探索该阶段政策学

表 3 各地省级生态环境部门对外政策学习行为的影响因素^①

| 变 量 | 2011—2017 年 | | | 2013—2017 年 | | |
|------------------|---------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| | 模型 1 | 模型 2 | 模型 3 | 模型 4 | 模型 5 | 模型 6 |
| 对外政策学习滞后项 | -0.11 (0.07) | -0.08 (0.07) | -0.13** (0.06) | -0.13* (0.08) | -0.12 (0.08) | -0.14* (0.08) |
| 空间邻近效应 | -0.67*** (0.21) | -0.76*** (0.22) | -0.76*** (0.24) | -1.00*** (0.25) | -0.95*** (0.24) | -1.03*** (0.25) |
| 领 导 特 质 | 省委书记年龄 | -0.08 (0.49) | — | 1.18* (0.62) | — | — |
| | 省委书记任期 | -0.18 (0.27) | — | -0.15 (0.52) | — | — |
| | 省委书记任期 ² | 0.01 (0.03) | — | 0.04 (0.08) | — | — |
| 省长年龄 | — | -0.42 (0.35) | — | — | -0.74 (0.53) | — |
| 省长任期 | — | -0.89** (0.35) | — | — | -0.75* (0.39) | — |

① 模型中的变量不存在多重共线性问题;经检验,VIF 均小于 4.47。

续表

| 变量 | 2011—2017年 | | | 2013—2017年 | | |
|---------------------|------------------|-------------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|
| | 模型1 | 模型2 | 模型3 | 模型4 | 模型5 | 模型6 |
| 省长任期 ² | — | 0.12*** (0.04) | — | — | 0.08* (0.05) | — |
| 环保厅长年龄 | — | — | -0.48 (0.67) | — | — | -0.24 (0.73) |
| 环保厅长任期 | — | — | -0.12 (0.26) | — | — | -0.03 (0.23) |
| 环保厅长任期 ² | — | — | -0.01 (0.02) | — | — | -0.01 (0.02) |
| 国家、省级环保机构数 | 0.04 (0.29) | 0.06 (0.28) | 0.05 (0.27) | -0.81 (0.52) | -0.78 (0.52) | -0.78 (0.50) |
| 国家、省级环保人员数 | 0.00 (0.00) | 0.00 (0.00) | 0.00 (0.00) | 0.00 (0.00) | 0.00 (0.00) | 0.00 (0.00) |
| 环境污染治理投资 | 0.44 (0.54) | 0.68 (0.49) | 0.58 (0.47) | -0.32 (0.67) | -0.01 (0.71) | -0.51 (0.68) |
| 人均GDP | 9.50** (4.24) | 7.27 (4.63) | 8.38* (4.78) | 6.91** (3.33) | 4.33 (3.67) | 6.14* (3.72) |

领导
特质

资源
支持

续表

| 变 量 | 2011—2017 年 | | | 2013—2017 年 | | |
|----------------|----------------------|--------------------|---------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | 模型 1 | 模型 2 | 模型 3 | 模型 4 | 模型 5 | 模型 6 |
| 城市生活垃圾污染 | -0.04 (0.03) | -0.06** (0.03) | -0.04 (0.03) | -0.06** (0.03) | -0.08** (0.04) | -0.07** (0.03) |
| 人均二氧化硫排放量 | -113.76** (52.90) | -98.23* (57.57) | -104.98* (58.18) | -49.61 (35.73) | -14.16 (38.99) | -43.36 (39.30) |
| 人均废水排放量 | 0.06 (0.05) | 0.06 (0.05) | 0.07 (0.06) | 0.04 (0.05) | 0.05 (0.06) | 0.06 (0.06) |
| 环境信访 | 0.06 (0.07) | 0.11** (0.05) | 0.05 (0.07) | 0.16*** (0.05) | 0.16*** (0.06) | 0.14*** (0.05) |
| 年份固定效应 | 是 | 是 | 是 | 是 | 是 | 是 |
| 省份固定效应 | 是 | 是 | 是 | 是 | 是 | 是 |
| N | 210 | 210 | 210 | 150 | 150 | 150 |
| R ² | 0.1145 | 0.1630 | 0.1297 | 0.1887 | 0.2008 | 0.1653 |

注：* p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01。

习行为的影响因素。

首先,基于省委书记、省长、生态环境厅厅长三类领导特质的对比,省长的任期是影响当地生态环境部门对外学习积极性的重要因素。两组样本中省长的任期与对外度中心性间都呈现了“U”型关系,具体来说,起初省长的任期与该地区对外学习的积极性呈负相关,但从第4年左右开始(模型2的拐点为3.7年,模型5的拐点为4.6年),当地政策学习的积极性随任期的增加而增加。在2013—2017年的样本中,省委书记年龄低于全国平均值的地区,更乐于对外政策学习。但我们却没有发现生态环境厅厅长对政策学习行为的直接影响。一般而言,生态环境厅厅长的任期较长且很难有进一步的晋升空间,因此厅长自身缺乏对外政策学习与推动创新的激励。省长主管政府工作的全面开展,在环境治理日益受中央重视的背景下,省长有动力积极改善和推动当地的环保工作,尤其是任职3年多后省长自身权威有所稳固,并即将面临第一轮任期结束后的改选,因此其对外学习改善绩效的动机及能力都会增强,地方生态环境部门对外政策学习的度中心性也随之上升。2015年,国家首次明确环境保护“党政同责”,若地方环境治理不佳,党政一把手都会被直接问责,这在一定程度上解释了模型4中省委书记年龄对地方生态环境部门学习行为的影响。就资源支持而言,人均GDP是影响地方生态环境部门对外学习的重要因素。具体而言,人均GDP更多的地区,政策学习网络中对外度中心性也更高,证实了经济实力对政策学习访问的重要性。

外部因素中,本研究发现城市生活垃圾污染越严重或人均二氧化硫排放量越大时,当地部门对外政策学习越少,这可能是因为环境污染严重时地方部门更愿意集中资源改善现阶段的工作。环境信访与对外学习行为间呈正相关关系,在2013—2017年的样本中尤其显著。当生态环境部门面临更大的公众压力时,会积极对外学习以汲取经验,随着公众环保意识的增强和政府改革的深化,各级政府愈发重视公众投诉

的处理,因此在2013—2017年样本中环境信访的作用更明显^①。就空间邻近效应而言,周边地区的学习行为越多时,当地生态环境部门对外政策学习反而减少,可能是由于政策学习的知识溢出效应降低了当地对外学习的动机,也可能是基于区域竞争的现实,邻近省份学习频繁时,当地的学习行为很难有所创新且无法突出,但具体的内在机制后续还需要深入研究予以论证。最后,各地生态环境部门的政策学习行为也受上一年行为的影响,两者间呈负向关系,这可能是因为连续的政策学习所获取的边际效益会降低,践行既有的学习经验反而更有价值。

五、结论与讨论

政策学习是地方政府汲取经验以创新改善当地公共服务的有效工具之一,其内嵌于政府间沟通与交流的关系网络中,而信息搜寻则是政策学习的起始阶段。本文基于社会网络视角系统分析了我国省级生态环境部门在政策学习网络中的互动机制,并从领导特质、资源支持、社会压力、空间邻近效应等内外部因素运用空间自回归模型实证研究影响地方政策学习行为的要素,主要发现以下三点结论:首先,各地生态环境部门都参与到环境政策学习的网络中,但各主体出访学习的积极性差别较大,政策学习的主题较为丰富,其动机存在上级政策要求下的任务完成逻辑及考察学习示范项目的合法性逻辑两类。其次,地方生态环境部门间政策学习网络在2012—2013年间发生了较大变化,最明显的是网络整体密度骤降,2013年后我国环境治理迎来了又一新的起点,参与主体间的访问学习逐渐紧密,但其地位存在不均衡。第三,实证分析表明,领导特质如省长的任期、省委书记的年龄,资源支持如人均GDP,社会压力如环境污染、环境信访,及周边地区的政策学习行为

^① 环境信访与地方学习行为间可能存在反向因果问题,即地方生态环境部门对外学习增强了公众的环保意识,进而提升了环境信访。未来研究中需要辅以深度访谈、案例分析等方法以深入探讨两者间的因果关系。

都是影响地方生态环境部门对外学习行为的重要因素,此外政策学习也存在时间滞后效应的影响。

本研究对既有政策学习理论的贡献主要表现在两方面:第一,重点关注政策学习的信息搜寻阶段,为我们展现了中国情境下参与主体“向谁学”、“学什么”、“为什么目标而学”的信息沟通与互动网络。既有研究更为关注政策学习后的采纳与政策变迁阶段,即更为关注政策学习的结果变量,而信息搜寻也是学习过程的关键阶段之一,我们需要揭示并了解其内在的黑箱以更全面理解政策学习过程中参与主体间的微观互动机制。第二,本文结合既有文献与中国实践,尝试构建并实证检验影响地方对外政策学习行为的重要因素,拓展了相关理论在中国的适用性并发现了中国情境的特色要素。作为地方政府的关键决策者,领导特质在现有政策创新研究中被视为重要的影响要素,本文同样证实了政策学习中领导特质的核心作用,有趣的是,笔者发现省长、省委书记及生态环境厅厅长的影响存在显著差异,后续还需更深入的研究来探索差异的原因所在。此外,周边邻近地区的空间效应是政策学习过程中横向府际关系的体现,实证结果表明相邻地区与当地政府的政策学习行为呈负相关,具体的内在影响机制还有待进一步探讨。与既有研究相一致,本文也证实了资源支持、社会压力等要素的作用。实践上,本文能够帮助我们深入理解我国环境政策学习过程中地方主体的互动机制及影响因素,以此为更好促进地方生态环境部门的政策学习与创新提供相关建议。

然而,本文也存在一定的局限性,囿于数据可得性,本研究目前的样本量仅局限在省级,未来将搜集市级层面并补充近些年的相关数据,不仅扩充样本量,也可分析比较省、市两级地方政府或东中西部不同区域间地方政策学习行为的异质性。后续也需要通过实地调研、深度访谈等方式获取更多关于地方政策学习的一二手资料,基于案例分析来追踪、刻画地方学习行为的内在逻辑及影响机制,以及各因素间的相互作用关系。未来的研究也可以从国家生态示范创建的历程出发,深入探究不同时期各类示范项目如何影响地方环境政策学习行为,帮助我

们更深入理解合法性逻辑的内在机理。此外,本研究的数据通过公开渠道搜索而得,可能会存在一定的遗漏,尤其是年份较早的地方生态环境部门学习行为。

参考文献

保罗·A.萨巴蒂尔(Paul A. Sabatier)、汉克·C.詹金斯-史密斯(Hallk C. Jenkins-Smith):《政策变迁与学习:一种倡议联盟途径》,北京大学出版社2011年版。

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,第14—23页。

杨宏山:《双轨制政策试验:政策创新的中国经验》,《中国行政管理》2013年第6期,第12—15页。

杨宏山:《创新型政策的执行机制研究——基于政策学习的视角》,《中国人民大学学报》2015年第3期,第100—107页。

杨代福:《西方政策变迁研究:三十年回顾》,《国家行政学院学报》2007年第4期,第104—108页。

杨雪冬:《过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价》,《公共管理学报》2011年第1期,第81—93页。

朱旭峰、赵慧:《自下而上的政策学习——中国三项养老保险政策的比较案例研究》,《南京社会科学》2015年第6期,第68—75页。

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,第91—105页。

朱亚鹏:《政策创新与政策扩散研究评述》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2010年第4期,第565—572页。

Bennett, C.J., Howlett, M.(1992). The Lessons of Learning: Reconciling Theories of Policy Learning and Policy Change. *Policy Sciences*, 25(3), 275—294.

Berry, Frances Stokes, and William D. Berry (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84(2), 395—415.

DiMaggio, P., and W. Powell(1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48, 147—160.

Einstein, K. L., Glick, D. M., & Palmer, M.(2019). City learning: Evidence of policy information diffusion from a survey of US mayors. *Political Research Quarterly*, 72(1), 243—258.

Fiorino, D. J.(2001). Environmental policy as learning: a new view of an old landscape. *Public Administration Review*, 61(3), 322—334.

FÜGlistner, K.(2012). Where does Learning Take Place ?The Role of Intergovernmental Cooperation in Policy Diffusion. *European Journal of Political Research*, 3, 316—349.

Gerlak, A. K., & Heikkila, T.(2011). Building a theory of learning in collaboratives: Evidence from the Everglades Restoration Program. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(4), 619—644.

Hall, P. A.(1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275.

Heelo, H.(1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.

Heywood, S. J.(1965). Toward a Sound Theory of Innovation. *The Elementary School Journal*, 66(3), 107—114.

Howlett, M., Ramesh, M.(1993). Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience. *Review of Policy Research*, 12(1-2).

Huber, George P., Kathleen M. Sutcliffe, C. Chet Miller, and William H. Glick(1993). Understanding and Predicting Organizational Change. In *Organizational Change and Redesign: Ideas and Insights for Improving Performance*, 215—254. New York, NY: Oxford University Press.

Huntjens, P., Pahl-Wostl, C., Rihoux, B., Schlüter, M., Flachner, Z., Neto, S., ... & Nabide Kiti, I.(2011). Adaptive water management and policy learning in a changing climate: a formal comparative analysis of eight water

management regimes in Europe, Africa and Asia. *Environmental Policy and Governance*, 21(3), 145—163.

Jordan, A., Wurzel, R., Zito, A. R., & Brückner, L.(2003). European governance and the transfer of “new” environmental policy instruments (NEPIs) in the European Union. *Public Administration*, 81(3), 555—574.

Kou, Chien-Wen, and Wen-Hsuan Tsai (2014). Sprinting with Small Steps’ towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System. *China Journal*, 153—171.

Lee, Taedong, and Susan Meene(2012). Who Teaches and Who Learns? Policy Learning through the C40 Cities Climate Network. *Policy Science*, 3, 199—220.

Li, Hongbin, and Li-An Zhou(2005). Political turnover and economic performance: The incentive role of personnel control in China. *Journal of Public Economics*, 89, 1743—1762.

Ma, L.(2017). Site visits, policy learning, and the diffusion of policy innovation: Evidence from public bicycle programs in China. *Journal of Chinese Political Science*, 22(4), 581—599.

May, P.(1992). Policy Learning and Failure. *Journal of Public Policy*, 2, 3—30.

Malkamäki, A., Wagner, P. M., Brockhaus, M., Toppinen, A., & Ylä-Anttila, T.(2019). On the Acoustics of Policy Learning: Can Co-Participation in Policy Forums Break Up Echo Chambers? *Policy Studies Journal*. doi:10.1111/psj.12378.

Meseguer, C.(2005). Policy Learning, Policy Diffusion, and the Making of a New Order. *Annals of American Academy of Political and Social Science*, 598(1), 67—82.

Mintrom, M.(1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 3, 738—770.

Mintrom, M. & Vergari, S.(1998). Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms. *Journal of Politics*, 1,

126—148.

Nohrstedt, D.(2010). Do advocacy coalitions matter? Crisis and change in Swedish nuclear energy policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(2), 309—333.

Nilsson, M.(2005). Learning, frames, and environmental policy integration: the case of Swedish energy policy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 23(2), 207—226.

O'Donovan, K.(2017). Policy failure and policy learning: Examining the conditions of learning after disaster. *Review of Policy Research*, 34(4), 537—558.

Sabatier, P. A.(1998). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein. *Policy Sciences*, 21, 129—168.

Sandström, A., Morf, A., & Fjellborg, D.(2020). Disputed Policy Change: The Role of Events, Policy Learning, and Negotiated Agreements. *Policy Studies Journal*, 1—25.

Schmidt, V. A. and C. M. Radaelli.(2004). Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues. *West European Politics*, 27, 2, 183—210.

Shipan, C. R. & Volden, C.(2008). The Mechanisms of Policy Diffusion. *American Journal of Political Science*, 4, 840—857.

Song, Q., Qin, M., Wang, R., & Qi, Y.(2020). How does the nested structure affect policy innovation? Empirical research on China's low carbon pilot cities. *Energy Policy*, 144, 111695.

Volden, C., Ying, M. M., and Carpenter, D. P.(2008). A Formal Model of Learning and Policy Diffusion. *American Political Science Review*, 3, 319—322.

Weale A, Pridham G, Cini M, Konstadakopolous D, Porter M, Flynn B.(2000). *Environmental Governance in Europe*, Oxford University Press, Oxford.

■ 复旦公共行政评论第二十六辑

Zhu, X., & Zhang, Y. (2015). Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-business Administrative Reform in China. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 3, 535—551.

Zhang, Y., & Zhu, X. (2020). The moderating role of top-down supports in horizontal innovation diffusion. *Public Administration Review*, 2, 209—221.