

# 政府条块差异与纵向创新扩散\*

陈思丞

**提要:**通过考察其地方政府生态环境修复政策十余年的历史演变,本文发现,上级条块部门分别主导的纵向创新扩散模式在运作机制、持续条件与政策效果上有着显著的差异,呈现出“条条创新、块块扩散”的有趣现象。上级条条部门主导的纵向创新扩散模式主要以项目制实现,其影响主要在项目期内有效且效果较弱,但是这一弱影响往往为政策创新提供了空间;上级块块部门主导的纵向创新扩散模式可以通过人事任免等多种机制对下级施加影响,其影响常规有效且效果较强,但是这一强影响往往会抑制基层的政策创新。本文试图运用组织社会学拓展创新扩散理论,展现不同纵向创新扩散模式差异背后的组织根源。

**关键词:**政府组织 条块差异 纵向创新扩散 项目制

## 一、引言

鼓励地方政府政策创新并且将成功经验加以扩散,被认为是中国政府在面临风险与不确定因素下推动改革的重要经验(Heilmann, 2008; 陈那波、蔡荣, 2017)。中国地方政府间的横向创新扩散机制(朱旭峰、张友浪, 2015)、政府间关系下的纵向创新扩散机制(朱旭峰、赵慧, 2016)、政策企业家的作用(朱亚鹏、肖棣文, 2014)和政策属性的影响(朱亚鹏、丁淑娟, 2016)等因素已得到初步探索。既有研究发现,在中国单一制体制下,上级政府的命令、支持与认可对地方政府的创新扩散行为有着最为显著的影响(朱旭峰、赵慧, 2016)。纵向创新扩散机制是理解地方政府创新扩散行为的重要视角。

然而,既有研究在探讨不同层级政府间纵向创新扩散影响时,往往

---

\* 本文系国家社会科学基金项目“条块差异视角下我国纵向创新扩散机制及其组织形式研究”(18CZZ019)和清华大学自主科研计划(2019THZWLJ08)的阶段性成果。本文曾在第三届栗林论坛和第十四届组织社会学工作坊上宣读,感谢与会师友和匿名评审专家对本文提出的富有启发性的修改意见。文责自负。

将每层政府简化为一个点,政府内部的组织与结构差异则被忽略。实际上,每个层级的政府都可以分为一级党委和政府(块)以及众多职能部门(条)。上级条块部门的政治权威不同,占有的资源不同,对专业议题的认知和对基层组织的动员能力也有差异,使其对基层政府有着不同的影响机制(周雪光、练宏,2011;黄晓春、嵇欣,2014)。有研究发现,上级的一级政府可能采用干部管理体制、项目审批控制和财政分成等方式影响地方政府行为(曹正汉等,2014;周黎安,2014);而上级职能部门则主要通过项目制来影响财政专项转移支付,从而影响下级地方政府的行为(折晓叶、陈婴婴,2011;渠敬东,2012;周飞舟,2012;付伟、焦长权,2015)。如将上级政府视为一个整体,忽略每级政府内部的条块差异,则不利于探究条块部门在纵向创新扩散中的不同影响,也难以解释为什么同样是自上而下的创新扩散,仅仅由于政策发起方不同就会有截然不同的表现和影响。

本文按不同的政策发起方将自上而下的纵向创新扩散分为上级条条部门主导和上级块块部门主导两大类,具体研究上级条条部门分别主导的纵向创新扩散模式的差异。<sup>①</sup>由于中国政府有五个层级,实际上多个层级的政府条块都能够自上而下地发起政策。就上级条条部门和块块部门主导的政策而言,政策发起方可能来自国家级、省级、市级甚至县级。虽然不同层级的条块主导的纵向创新扩散模式中,每个层级的条条(或者块块)部门扮演着不同的角色,<sup>②</sup>但只要是条条部门主导(或者块块部门主导)的创新扩散,其影响机制、持续条件和影响效果都具有一定的相似性。总体来说,条块部门分别主导模式的组间差异要大于组内差异,因此比较两种模式差异具有一定的可行性。

在现实生活中,由于地方政府政策创新扩散的横向和纵向影响机

① 每一个自上而下的政策都能够找到其政策源头,因此将其分为由条条部门或者由块块部门主导并不难。一个简单的区分方法就是看发起政策的文件由谁出台。以国家层级为例,如果是国家部委文件(即使是多部委联合发文),就是由条条部门发起的;如果是中共中央、国务院的文件,就是由块块部门发起的。需要说明的是,这种划分是从整体上对条和块进行比较而言。本文并不否认有些重要的条条部门(比如国家发展与改革委员会、公安部)对于下级政府有接近于块块部门的影响力,也不否认条条部门内部在影响力上可能存在较大差异,只是这些不在本文的讨论范围之内。

② 例如,国家部委发起的纵向创新扩散与市级职能部门发起的政策相比,各级条条部门在其中的作用是不同的。在国家部委发起的政策中,国家部委统筹、省级厅局提供资金支持、市级局上传下达、县级局具体落实。在市级职能部门发起的政策中,市级局需要承担统筹、资金支持等多种角色,县级局负责落实。

制往往同时发生(Shipan & Volden, 2008; Berry & Berry, 2014),因此需要设法控制住横向创新扩散机制的影响。本文选取一项地方政府生态环境修复政策作为案例研究对象,通过C省B市A区的“一提一补”农业节水政策在2004-2017年间的创新与扩散过程来研究这一问题。生态环境修复政策具有很强的正外部性,地方政府需要投入大量的人力、物力、财力来推行相关政策,但是在短时间内生态环境修复的效果却无法显现,地方政府自主推行相关政策的积极性并不高。这类生态环境修复政策在推行过程中往往举步维艰,有的时候还没来得及在一个地区大范围推广就迅速夭折。这样的政策并不适合大样本的截面实证研究,但是时间跨度长的、具有时间序列特性、上级条块部门先后支持的政策演变,则是探究本文研究问题的绝佳案例。

## 二、文献述评与理论框架

地方政府创新扩散机制主要有地方政府间相互影响的横向机制和上级政府影响地方政府政策选择的纵向机制(Shipan & Volden, 2008)。研究发现,纵向创新扩散机制及其强弱是内嵌于一个国家的政治体系和政府间关系当中的(Allen et al., 2004)。纵向机制在中国创新扩散中起主导作用(朱旭峰、张友浪, 2015),而且这种纵向机制还展现出层级性,即中央政府可以通过省级政府的行政命令间接影响地方政府(朱旭峰、赵慧, 2016)。已有的中国政策扩散纵向机制研究存在两方面不足。第一,忽视了纵向机制所嵌入的上下级政府组织背景及相应的制度结构,这类研究往往把每级政府当作一个整体,没有考虑由上级条条部门和上级块块部门分别主导的纵向创新扩散的模式差异。第二,这类研究工作难以解释为什么同样是自上而下的政策创新扩散,在政策源头不同的情况下,其结果会出现较大差异。<sup>①</sup>

针对已有研究的局限,本文从组织社会学条块差异的理论视角出发,将自上而下的纵向政策创新扩散放置在中国政府体系所特有的条

---

① 实际上既有研究还有一个缺陷,即忽视了影响纵向政策创新扩散的非正式组织机制。中国政府内部条块纵横的组织结构极易产生基于官员私人关系、组织利益勾连等因素的非正式组织机制。非正式组织机制对于不同层级条块部门的互动和纵向创新扩散的影响是未来重要的理论拓展点。本文篇幅有限,对此暂不加以深入讨论。

块结构中进行考察,以比较上级条块部门分别发起的纵向创新扩散模式的差异。

### 1. 组织背景:条块差异

中国政府拥有国家、省、市、县、镇五个层级,每个层级的政府都包括一级党委和政府以及众多职能部门。有学者细致区分了条块部门的差异,两者在对专业议题的认知和对基层组织的动员能力上具有显著差异,进而发展出了不同的行为逻辑(周振超,2009;黄晓春、嵇欣,2014)。

在本文中,条块差异的核心是指上级政府的条和块与下级政府之间的关系模式和影响机制是存在差异的。这种差异至少包括三个方面。

(1)权威类型。上级政府中的块和条对下级政府拥有不同类型的权威:一是权威的覆盖范围不同,块块拥有更为综合的权威,条条则拥有较为专项的权威;二是权威层级不同,中国政府多委托方的权威地位差异较大,呈现差序性的格局,总体来讲,块块(一级党委政府)的权威要强于条条(同级职能部门)的权威(练宏,2016),块块的权威具有更高的层级;三是权威关系不同,上级党委政府与地方政府是党政领导的关系,上级职能部门与地方政府则是业务指导与被指导的关系。

(2)激励机制。源于不同的权威类型,上级政府中的条和块能够用来实现政策目标的激励机制是不同的。块块的激励机制是一种综合性更强的激励,包括人事任免、财政分成等多个方面,而条条的激励机制更多是相对单一的激励,比如项目发包的方式。因此,在一般的行政场景中,块块的激励强度通常会高于条条的激励强度。<sup>①</sup>

(3)约束机制。与激励机制相伴随,条和块对于下级政府实现政策目标的约束机制也不同。块块的约束机制主要是问责纠偏对下级政府官员带来的政治风险,条条的约束机制则主要是专项考核对下级政府官员带来的绩效压力,前者更具政治性,后者更具技术性。在这样的

<sup>①</sup> 上级条块部门激励强度的高低,需要考虑不同的行政情景。块块的激励强度高于条条的激励强度,这只是在一般的行政场景的一个论断。在特殊的行政情境,上级条条部门的激励强度可能会强于上级块块部门。比如,就项目资金分配、涉及地方政府利益分配的政策出台而言,除了省级政府需要“跑部钱进”,市、县级政府同样会向相应部委发动“游说攻势”,争取项目资金、政策倾斜,等等。相关案例在扶贫、水利建设、交通路线规划设定等领域并不鲜见。这在一定程度上说明,县、市政府在特定条件下会更加注重部门的影响,而不是市、省政府的影响。

组织背景中,本文认为,如果由上级块块部门和条条部门分别发起特定政策,那么地方政府的政策创新扩散可能呈现不同的模式,体现在运作机制、持续条件与政策效果等多个方面。

## 2. 运作机制:对上级条块部门分别主导的政策的不同反应

下级政府对于上级条块部门分别主导的政策有着不同的反应。原因在于,对于下级政府而言,条块之间在权威类型、激励机制和约束机制方面的差异,会直接带来下级政府对于上级条块分别主导的政策的不同敏感度。一般情况下,下级政府会对块块部门主导的政策保持更高的敏感度,对条条部门主导的政策敏感度相对较低。这主要体现在以下两个方面。第一,下级政府对于上级政策关注点的反应速度。通常,下级政府对于上级块块部门的政策动向会保持密切追踪,一旦上级政府的主要领导出现新的政策关注点,下级政府就可能会迅速启动反应模式,如树立典型、提炼经验、争创试点等,以获得上级政府的关注。相比之下,下级政府对于上级条条部门的政策动向的反应速度会较慢。第二,下级政府对于上级政策关注点的实施强度。通常,上级块块部门的政策关注点在下级政府中能够得到更大范围和更大力度的采纳和执行。因此,上级条条部门如果希望提高下级政府对于自身主导政策的敏感度,就需要以相应的资源投入来提高对下级政府的激励强度。

## 3. 政策效果:创新 vs 扩散

上级条条部门对下级地方政府的影响,在组织社会学研究中多有提及(周雪光、练宏,2011)。比如,项目制就是组织社会学研究中用来概括上级条条部门对下级块块政府影响的理论(渠敬东,2012)。有学者发现,近年来,国家财政的专项转移支付主要依靠“条线”部门体制自上而下地转移和流动(周飞舟,2012)。从而出现国家部门“发包”、地方政府“打包”和村庄“抓包”的现象(折晓叶、陈婴婴,2011)。以项目制为核心的国家治理体系形成了中央与地方政府之间的分级治理机制,增强了“条条”部门在国家政策决策中的地位(渠敬东,2012)。在基层行政资源紧张的情况下,上级职能部门为了实现工作目标,越来越多地使用项目制调动基层政府的积极性(付伟、焦长权,2015)。项目制使得政府内部动员由“层级动员”转向“多线动员”(陈家建,2017)。简单来说,上级条条部门主要通过各类项目的专项转移支付来影响下级地方政府的行为,促使下级地方政府采取某些政策创新。

上级条条部门的项目制往往能提供足够的资金支持,为地方政府

的政策创新奠定物质基础。与此同时,由于下级政府与上级条条部门并没有行政上的直接隶属关系,上级条条部门并不会对地方政府如何开展试点进行过多干涉。上级条条部门往往会充分授权,确定政策目标然后直接考核政策效果,为政策创新提供组织基础。

然而,上级条条部门设立的项目往往具有特定的期限。同样,由于没有行政上的隶属关系,上级条条部门对下级政府的影响主要是在项目期内有效。当项目结束、专项财政转移支付终结时,上级条条部门对下级地方政府的影响也将逐渐消失。并且,上级条条部门没有办法影响到没有获得项目的下级政府。基于项目制的地方政府创新难以在没有项目的地方政府中被采纳,因此政策扩散颇为艰难。

鉴于上述讨论,本文提出如下命题。

命题1:上级条条部门主导的纵向创新扩散模式主要以项目制实现,影响主要在项目期内有效且效果较弱,为政策创新提供空间,但是对政策扩散影响有限。

已有中国政策扩散纵向机制研究,主要探讨的是上级政府中一级政府的作用。上级一级政府对下级政府创新扩散的影响可以通过人事任免、财政分成等多种方式实现。<sup>①</sup>以人事任免权为例,下级政府的主官基于政治晋升等考虑,往往会听从上级政府中党委和政府的指导,认真推广上级政府所支持的政策(朱旭峰、张友浪,2015)。这种影响机制是内嵌于制度设计中的,常规有效(朱旭峰、赵慧,2016)。上级一级政府只需通过文件、会议、设立试点等形式表示对特定议题的关注,就能影响到下级政府的行为。<sup>②</sup>

当上级一级政府明确支持特定政策后,下级政府往往会迅速推广特定的政策,显著地促进政策扩散。基于人事任免、财政分成等多种机制,上级一级政府能够对下级政府产生强烈的影响,这种影响是同级“条线”部门所不能比拟的。但是由于上级一级政府对地方政府具有很强的影响力,在层层加码的体制下,也可能导致上级政府对基层实践

① 在市政府对区政府的管理中,上级政府中的一级党委和政府对下级政府还拥有分配财政转移支付的权力。这进一步增强了上级一级政府对下级政府的影响。

② 需要注意的是,上级一级政府为了表达对特定议题的高度重视,有时候也会设立各类试点。但由上级一级政府设立的试点与上级职能部门设立的项目制存在根本区别。上级一级政府设立试点是表示关切特定议题的一种形式,其目的是引起下级政府的重视。上级一级政府并不依赖试点机制来影响下级政府的行为。

的过多干预。对于某些由上级一级政府督办的政策,其政策制定、方案选择等诸多管理权限都高度上移,地方政府按照上级一级政府的要求推行政策,没有任何变通可能,更没有创新的空间。因此,对于大多数由上级一级政府督办的政策,地方政府往往选择按照上级一级政府制定的方案“机械地推行”。

命题2:上级块块部门主导的纵向创新扩散模式可以通过人事任免、财政分成等多种机制实现,影响常规有效且效果较强,是促进地方政策在短时间内扩散的最重要因素,但是上级块块部门的高度重视,往往也挤压了地方政府政策创新或政策变通的空间。

### 三、“一提一补”政策的创新扩散:创新试点与曲折扩散

#### (一)案例选择、研究方法与局限、资料来源

##### 1. 案例选择

已有研究往往选择已经在全国较大范围内扩散的政策作为研究对象,比如,促进当地招商引资的经济政策、带来上级转移支付的区域发展政策、促进社会稳定的社会福利政策,等等。这些政策的共同点是地方政府能够通过执行该政策在较短时间内看到收益,因此具有采纳该政策的积极性。M政府采纳特定政策后,N政府出于学习、竞争和模仿机制,也可能采纳该特定政策。主流地方政府经济发展型政策的扩散过程,往往混杂着横向与纵向创新扩散机制的影响。

如果采用大样本的计量研究,横向创新扩散机制的影响能够被控制。如果采用案例研究方法,要在案例选择时就要考虑控制住横向创新扩散机制的影响。横向机制的基础是地方政府能在较短时间内从政策的执行和采纳中直接受益。由于生态环境修复政策有着较强的正外部性,投入较为巨大并且短期收益有限,地方政府自主采纳的积极性较低,横向创新扩散机制较难发生。比如本文研究的在地下水超采地区C省B市所采用的“一提一补”农业节水政策,在广大农村地区的执行和实施需要地方政府投入大量的财政资金和行政资源,但是农业节水后所产生的生态效益和环境效益,比如地下水水位的回升就在短期内看不到成效。在较短时间内,无论是从经济发展的角度还是从社会稳定的角度来看,地方政府采纳该政策都较难直接受益。对于这类政策,



就算 M 政府根据上级政府要求采纳了特定政策,相邻的 N 政府在没有上级要求的情况下不愿主动采纳。此类地方政策横向创新扩散机制得到控制,是研究纵向创新扩散机制的最佳案例。

发源于 C 省 B 市 A 区的“一提一补”政策是 C 省节水型社会试点的成果。这项政策以其简便的操作、精妙的设计和良好的效果获得了水利部、C 省水利厅的众多荣誉,也获得了国内外学术界的高度赞誉(Chen et al.,2014;Wang et al.,2016)。然而这样一项明星政策在政策扩散过程中却艰苦曲折,经历过多次起伏,甚至在 2014 年时差点被叫停。在过去十余年“一提一补”政策创新扩散的过程中,上级条条部门和块块部门分别主导该政策,对其产生深刻的影响。

## 2. 研究方法与局限

本研究运用过程追踪法和案例研究法,基于 2004 - 2017 年 13 年间的 C 省 B 市“一提一补”政策的创新扩散过程来探讨本文的研究问题。过程追踪法近年来经常被用于政策过程研究,被认为是识别因果机制的一种有效方式(曲博,2010)。与此同时,定性研究也能够为政策扩散研究提供帮助。其中单案例过程追踪是识别扩散效果和扩散机制的有效定性研究方法(Starke,2013)。

本文运用案例研究法来探讨上级条块部门分别主导的纵向创新扩散模式的差异。但是,由于中国政府包含多个层级,种种因素导致不同层级的条块互动也较为复杂,因此本研究具有一定的局限。第一,本文的研究案例基本以 2014 年为界,分为国家级条条主导和国家级块块主导两个阶段。基于案例研究只能比较国家级条、块主导模式这一层级的两种模式的差异,政府层级这一变量在本研究中并没有被探讨,因此跨政府层级的条块模式差异(比如国家级条条主导模式与县级块块主导模式差异)并不能从本研究中通过简单推演而出,需要后续相关研究的深入探讨。第二,本研究探讨的国家级条块分别主导的纵向创新扩散模式只是较为普通的一种情况,并没有考虑政府体系内官员私人关系、组织利益勾连等非正式组织机制的影响。<sup>①</sup> 本研究中国家级

<sup>①</sup> 非正式组织机制的影响可能是巨大的。比如,对于一项省级条条主导的纵向创新扩散,可能由于省级职能部门处长与某县的县委书记是同学、老乡甚至亲属,某县县委书记出于支持省厅处长政绩的角度考虑,对省厅推行的政策高度重视并全力支持,那么省级条条部门主导的纵向创新扩散在某县可能演绎成县级块块部门主导的创新扩散。这些因素在本研究中暂时没有被考虑。



条条主导模式指的是:特定的政策由国家部委发起,省级条条统筹协调、设立试点、提供资金支持,市级条条上传下达,县级职能部门具体推进,县级职能部门直接对试点村进行干预并要求乡镇配合。本研究中国家级块块主导模式指的是:特定的政策由国家层级的块块部门发起,不同层级的块块部门动员而各自层级的条条部门提供业务支持,乡镇政府在县级党委政府要求和县级职能部门业务支持下,直接对各个村进行干预。上述两种模式只是对现实纷繁复杂情况的一种刻画,后续研究还可以进一步拓展。第三,在现实中,存在某些比较强势的条线部门(比如发改委)。由强势条线部门主导的纵向创新扩散模式,虽然是条条部门主导,但是呈现出部分块块动员、条块交叉影响的特点。本研究讨论的上级条块部门分别主导的纵向创新扩散属于比较理想的模式,而所选择的案例恰好也呈现出比较理想的模式。究其原因,水利部门是一个比较普通的条线部门,而农业节水项目本身也不是特别重大的资金项目,条线部门对各级块块的影响都比较有限。对于部分强势条线部门动员所呈现的条块混合影响,也可以在未来研究中进行探讨。

### 3. 资料来源

本文通过多种途径收集研究资料。首先,笔者曾在2010年7月、2016年7月、2016年12月和2017年10月四次前往C省B市调研,每次调研时间都持续半个月。调研过程中访谈过C省B市的多位市领导、市水务局领导和相关干部,A区和周围县区的政府领导、A区水务局的领导和相关干部,试点区乡镇干部、村干部和农户,非试点区的乡镇干部、村干部和农户,在这个过程中作者搜集到了众多一手的资料,了解了“一提一补”政策十余年创新扩散的全过程。其次,作者收集了国家、省、市、县四级政府的相关文件、统计数据、相关学术研究和媒体报道。最后,为了补充缺失的数据,作者还对相关政策制定者进行了五人次的电话访谈。

## (二)“一提一补”政策产生背景与政策绩效

进入21世纪,中国开始面临着越发严重的水危机,缺水的情况在中国北方尤为严重(Wang & Chen, 2014)。农业是我国耗水量最大的国民经济部门。根据2015年中国水资源公报,全国总用水量达到6103.2亿 $m^3$ ,农业用水占63.1%。然而,我国农业用水效率较低,农业灌溉用水有效利用系数仅为0.5左右,远低于发达国家0.7-0.8的

水平。农户层面缺乏节水激励机制,大水漫灌和串灌的现象较为普遍,工程和技术节水的采纳率极低(王亚华、胡鞍钢,2011)。C省A区水务局耗时一年,在多个村庄分别实验“传统水权交易模式”“浮动定额管理”和“浮动总量管理”等模式,在此基础上于2005年8月发明了“一提一补”政策(Chen et al.,2014)。

“一提一补”政策具有三个突出特点。第一,操作简便。“一提一补”政策是以一个村作为独立的实施单元,其基本逻辑是把单位灌溉的水价统一提高,提高的水费作为节水基金由村民成立的用水者协会保管。为了让村庄里更多的人支持这项政策,水价每提高一元钱,政府按一定比例也补贴一部分资金。原本提价部分与政府补贴共同构成节水调节基金,到年终再按村庄公示的承包地面积平均返还给农户,可以简称为“按方收费、每亩返钱”。在这种基本模式下,相当于用一个村庄每个农户每亩地的年末平均用水量作为节奖超罚标准(Chen et al.,2014)。第二,成效显著。“一提一补”政策产生的节水激励是用水多的农户多交水费,用水少的农户少交水费,甚至得到补贴。“一提一补”政策实施后,村民自主采取节水灌溉措施,诸如平整土地,挡小埝、隔小畦,购买灌溉用水塑料管“小白龙”引水浇地。农户调查数据显示,试点村在“一提一补”政策实施后,平均每年的制度节水率为20%。“一提一补”政策的节水效率极高,财政投入一元钱可以节约两立方米的水,一项工程节水项目往往财政投入二十余元钱才节约两立方米的水(Wang et al.,2016)。第三,影响巨大。该政策被发明后引起轰动,先后受到国务院领导、水利部领导、C省水利厅领导、中国工程院院士、农业经济学家等众多政策制定者与专家学者的称赞,成为众多国内外学术期刊的研究素材,各大新闻媒体纷纷前来报道。2008年,水利部确定A区为国家级节水型社会建设试点,这是全国为数不多的县级试点。A区水务局在2012年荣获水利部表彰的“全国水利系统水资源工作先进集体”称号,2013年荣获C省委、省政府表彰的第六届“人民满意的公务员集体”的先进称号。2013年“一提一补”节水机制荣获全国第三届农业节水科技奖三等奖。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 内部资料:A区水务局,2014,《一提一补:节奖超罚的最佳实现方式》。

### (三)“一提一补”政策的创新扩散过程

回顾 C 省 A 区“一提一补”政策的演变历史,可以分为 2004 - 2014 年和 2014 - 2017 年两个阶段,前者为由上级条线部门主导的纵向创新扩散阶段,后者为由上级块块部门主导的纵向创新扩散阶段。自 2005 年“一提一补”政策被发明以来,每年采纳该政策的村庄数量即可统计。因为在“一提一补”政策实行的过程中,政府需要提供补贴。只要查询到政府给村庄的补贴台账,就可以计算出具体执行政策的村庄数量。作者搜集了从 2005 年到 2017 年 B 市 A 区水务局给各个村发放补贴的台账,由此计算出历年采纳“一提一补”政策的村庄数量,如表 1 所示。

表 1 2005 - 2017 年“一提一补”政策在 B 市 A 区的试点范围及资金来源

年份	试点村数量	项目支持	资金来源
2005	3	省级节水型社会试点	省水利厅 50 万
2006	10	省级节水型社会试点	省水利厅 60 万
2007	10	省级节水型社会试点	省水利厅 180 万
2008	14	无	靠结转存活
2009	13	国家级节水型社会试点	省水利厅 60 万
2010	11	国家级节水型社会试点	省水利厅 50 万
2011	12	国家级节水型社会试点	靠结转存活
2012	9	无	靠结转存活
2013	7	无	靠结转存活
2014	5	无	靠结转存活
2015	5	国家级地下水超采综合治理试点	国家地下水超采治理制度节水经费 302.89 万
2016	36	国家级地下水超采综合治理试点	国家地下水超采治理制度节水经费 496 万;A 区政府配套 100 万
2017	120	国家级地下水超采综合治理试点	国家地下水超采治理制度节水经费 1001 万;A 区政府配套 95 万

数据来源:作者根据访谈资料与相关文件整理。

“一提一补”政策这项创新是由水利部发起,C 省水利厅提供资助,A 区水务局直接指导试点村发明的。2003 年 12 月,水利部计划在全国选择 100 个省级节水型社会建设试点。2004 年 4 月,A 区水务局在积极申请后,经过市级水务局批准上报,成为 C 省四个省级节水型

社会建设试点之一,试点期为2005-2007年。A区水务局在ZG村、G村、BSZ村等村庄分别实验“传统水权交易模式”“浮动定额管理”和“浮动总量管理”等模式的基础上,在2005年8月发明了“一提一补”政策,并率先在XL村、GJZ村和YTK村三个村实施。2006年2月先期试行“一提一补”政策的三个试点村展现出良好的节水效果。2007年A区水务局在较为充裕的资金支持下,计划在DZ乡整乡推进“一提一补”政策,随后试点村的数量稳步提高。试点村的数量从2005年的3个村提高到2008年的14个村庄,此时试点村数量达到顶峰。

自从2006年以来,“一提一补”政策开始在水利系统内部声名鹊起。作者根据访谈资料与相关文件整理发现,从2006年到2013年水利部领导和各相关司局领导前往A区深入调研达9次、省水利厅厅领导和各相关处室领导前往A区深入调研达5次,专家学者、媒体记者也蜂拥而至。2008年8月,A区被水利部批准为国家级节水型社会试点,试点期为2009-2011年。2009年、2010年和2013年,水利部前部长和两位时任水利部副部长在多个重要场合都对这项政策给予高度评价。2010年9月,在全国节水型社会建设经验交流会上,“一提一补”农业水价改革模式还作为典型经验收录在《全国节水型社会建设经验集萃》中,并被用于指导全国实践。2013年4月,时任水利部副部长还亲自前往A区调研,并给予高度评价。但是采纳该政策的试点村庄数量并没有因为各级水利部门领导和专家学者的关注而大幅度上升,反而呈现逐渐下降的趋势。2008年采纳该政策的试点村数量达到顶峰,2009年A区试点村为13个,随后逐年下降,2014年年底只有5个人口较小的村庄仍然继续执行该政策。

从2014-2017年,“一提一补”政策在由上级块块部门主导的纵向创新扩散模式下得以迅速扩散。由于C省地下水超采情况日益严重,2014年初国务院决定在C省开展地下水超采综合治理试点,试点期为2014-2017年。自此国务院、C省的省委省政府和B市的市委市政府开始层层动员,水利部、省水利厅和市水利局等职能部门提供技术支持。2014年6月,C省试点正式启动,B市全市都被纳入试点范围。C省计划综合采取“节、引、蓄、调、管”五项措施来解决地下水超采问题。2014年8月,省水利厅出台《C省地下水超采综合治理试点区农业水价综合改革意见》。2015年10月,省水利厅、省财政厅和省物价局联合印发《农业水价改革及奖补办法》的通知。“一提一补”政策是

省级农业综合水价改革方案中的一部分,也被列为地下水超采综合治理的重要工具之一。对于“一提一补”政策来说,国家地下水超采综合治理试点的设立以及“一提一补”政策被纳入治理工具范围属于外生冲击。上述外生冲击使得“一提一补”政策获得来自上级块块政府的高度关注,从此进入由上级块块部门主导的纵向创新扩散阶段。2016年A区有36个村庄实行“一提一补”政策,2017年A区在全区基础数据统计已经完成的120个村庄推广该政策。“一提一补”政策不仅在A区被大规模推广,而且在B市其他县区以及C省试点区其他市县也大规模扩散。

#### 四、条块差异与纵向创新扩散

##### (一) 上级条条部门主导的纵向创新扩散

###### 1. 运作机制

如图1所示,“一提一补”政策从2004-2014年主要都是由上级条线部门主导的纵向创新扩散模式。上级条线部门影响主要通过项目制实现。水利部发起试点,省水利厅筛选试点和提供资金支持。区水务局作为基层项目的承担者,直接参与基层政策创新。

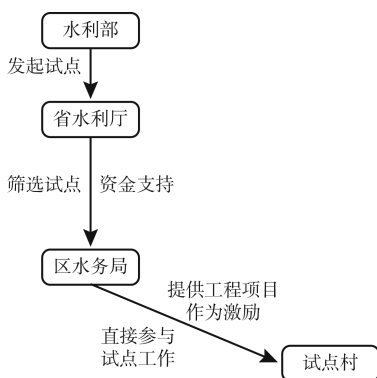


图1 上级职能部门与政策创新

2003年12月,水利部计划在全国建立100个省级节水型社会建设试点,由此在全国范围内设定议程并开启纵向创新扩散。2008年,

水利部确定 A 区为国家级节水型社会建设试点,则是进一步提供体制内的认可与合法性。C 省水利厅配合水利部的工作,负责筛选省级节水型社会建设试点并提供资金支持。2004 - 2010 年,C 省水利厅是“一提一补”政策创新的唯一赞助者,其将项目资金直接发放给 A 区水务局。如表 1 所示,C 省水利厅在 2005 年、2006 年、2007 年、2009 年和 2010 年累计为 A 区水务局提供了 400 万的节水型社会建设经费。从资金明细上看,每年的项目资金大约可以分成三部分:1/3 直接用于补贴农户作为制度直补资金的来源,1/3 用于建设各个村的工程节水项目(例如安装农业计量设施和智能水表、生活管网及设备改造、防渗管道建设),还有 1/3 是 A 区水务局的日常办公经费(例如干部下乡补助、组织农民培训费和宣传材料印刷费)。C 省水利厅全方位支持 A 区水务局的政策创新,也充分地授权,不干预 A 区水务局具体政策创新的过程。

A 区水务局作为项目的承接方,直接指导并参与试点村的政策创新,并通过提供工程项目作为回报的方式获得试点村村干部的配合。2004 年在 ZG 村、G 村、BSZ 村等村庄进行政策实验的过程中,每当登记灌溉用水量、兑现奖罚资金的时候,A 区水务局干部都要到现场,亲自参与并协助村干部完成相关工作。比如传统的水权交易模式操作繁琐,在每次灌溉之后,为了登记每个农户每次灌溉的每种作物的用水量,区水务局都要派十几个人到 ZG 村进行登记(Chen et al., 2014)。为了让试点村的村干部配合水务局的工作,A 区水务局给每个试点村都提供节水型社会试点中的工程项目。由上级条条部门直接参与基层政策创新的过程,这与过往项目制研究中提及的现象相一致(陈家建, 2017)。

## 2. 持续条件

上级各级条线部门与具体承担项目的基层水务局主要是业务指导的关系。上级条线部门对于基层创新扩散进行持续影响需要两个条件:第一是上级条线部门领导的关注;第二是以项目制作为保障。上级条线部门对 A 区水务局实现强烈影响的基础是提供专项财政转移支付的项目。项目的存续是维持这种影响的重要必要条件。当项目到期之后,上级条线部门对于基层创新扩散的影响就逐渐减退乃至消失了。

国家级节水型社会试点在 2011 年结束,自此之后 A 区水务局推

广“一提一补”政策也失去了资金来源。如表1所示,2011年以后,“一提一补”政策试点主要依靠前些年结转的财政经费存活,与此同时,试点村的数量逐年递减:2011年12个试点村,2012年9个试点村,2013年7个试点村。在2013年A区水务局兑现奖罚资金后,财政结转的节水基金只剩下20万元左右。2014年A区只剩下5个人口比较少的试点村(D村、DXT村、SL村、CZ村、DZ村)仍在实行“一提一补”政策。在没有资金支持的情况下,2015年6月,A区水务局水资源办公室给区水务局党组上报了《关于停止实施“一提一补”试点工作的申请》,计划在2015年取消所有试点。

水资办经集体讨论研究决定从2015年7月1日开始停止目前现有的所有形式的一提一补节水机制试点……节水型社会试点建设早已结束,今后实施一提一补节水机制的补贴资金没有来源,节水补贴无法兑现……一提一补节水机制试点停止实施后,2015年7月1日以前的DZ乡各试点村(包含D村、DXT村、SL村、CZ村、DZ村)的补贴资金从水资办经费中列支。<sup>①</sup>

上述申请反映了A区水务局的无奈,同时也体现了项目制是上级条线部门对于基层创新扩散产生影响的必要条件。2006-2010年,水利部领导和各相关司局领导的关注和高度称赞确实曾极大地促进了“一提一补”政策的创新扩散。2007年,C省水利厅提供180万的专项转移支付。2008年,A区被水利部确定为国家级节水型社会建设试点。2009年和2010年,C省水利厅分别提供了50万和60万两笔追加的财政专项转移支付。财政专项转移支付与上级条线部门的关注同时增加。2011年之后,水利部和省水利厅的领导依然关注A区“一提一补”政策。2011-2013年,水利部及省水利厅相关领导还前往现场调研3次。2013年4月,时任水利部副部长在现场调研时高度评价“一提一补”政策并称赞基层干部的奇思妙想。然而,自2011年没有后续项目进行支持的情况下,上级条线部门领导的关注难以转化为对基层创新扩散的影响。专项项目的设立是上级条线部门高度重视的表现,然而,上级条线部门的重视并不一定能促成财政专项转移支付,项目的

<sup>①</sup> 内部资料:A区水务局,2015,《关于停止实施“一提一补”试点工作的申请》。



设立和分配还要受到财政体制、利益博弈等多种因素的影响。在没有项目存在的情况下,上级条线部门的关注难以对基层创新扩散产生影响。

### 3. 政策效果

上级条线部门主导的纵向创新扩散模式有两个明显的政策效果,第一,其对于基层政策扩散的影响较为有限。第二,其较为宽松的氛围为基层政策创新提供空间。

2007-2010年,在上级条线部门日益重视和财政资金充足的情况下,基层政策扩散的举步维艰则清晰地展现了上级条线部门主导的纵向创新扩散模式的局限。以项目资金最为充裕的2007年为例。2007年A区水务局获得省级节水型社会试点资金180万。在较为充裕的资金支持下,A区水务局计划在DZ乡整乡推进“一提一补”政策。然而,对于“一提一补”政策的推广,DZ乡政府并不支持。A区水务局对于乡政府的党委书记和镇长的人事晋升没有影响,区水务局也不能给乡政府提供工程项目。DZ乡政府日常工作就比较繁重,对配合A区水务局的工作没有积极性。乡镇府的支持是重要的。A区水务局负责“一提一补”政策的水资源办公室,公务员加上非事业编制只有9个人,这个水资源办公室要负责全区的多项工作。在“一提一补”政策实行过程中,调查年初与年末灌溉用水量、实施奖罚资金兑现的时候都需要上级政府监督村干部。在推进一两个试点村的时候,可以由区水务局水资源办的工作人员前往。想要大规模推广则必须得到乡镇工作人员配合。

村干部也并不是都愿意推行“一提一补”政策。“一提一补”政策实际上是一个利益再分配的过程。节水基金要在村民中间再分配,有人受益,有人受罚,容易引起村庄矛盾。在政策推行过程中,村干部除了日常的政策操作外,还需要花费精力去说服群众,去调解村庄矛盾。起初只有比较少试点村的时候,区水务局可以提供给村干部一些节水的工程项目。但是要在DZ整乡推进的时候,不可能每个村都给项目。那些没有拿到上级工程项目的试点村的村干部就不愿意参与。在乡政府和部分村干部并不太配合的背景下,最终只在DZ乡33个村中的10个村庄推行了试点。即使在资金最为充裕的时候,上级条线部门主导的纵向创新扩散模式也只能对乡政府和村干部产生较为微弱的影响。依靠提供节水工程项目等变相转移支付的方式,A区水务局仅能推动

少数试点的政策创新,但是无法让乡镇和村的两级干部大范围地配合推广该政策。

然而上级条线部门主导的纵向创新扩散模式为政策创新所提供的宽松环境则是显而易见的。2004年10月,水利部召集全国100个省级试点负责人前往甘肃张掖开会。从甘肃张掖学习之后,A区水务局开始探索适合当地的节水激励机制。从2004年10月到2005年8月,A区水务局在ZG村、G村、BSZ村等村庄先后采取“传统水权交易”“浮动定额管理”“浮动总量管理”等不同节水模式,并且在这些不同的节水模式基础上发明了“一提一补”政策。可以说,A区水务局在一年多的政策实验的过程中,采取了诸多用当时主流观点来看较为奇怪,甚至“离经叛道”的模式,并且最后诞生了一个全国范围,乃至世界范围内首创的制度——“一提一补”政策。“一提一补”政策由于太过奇特,在其被发明并且被证明有效的若干年之后,A区水务局才在众多专家学者的帮助下阐释清楚其基本原理(Chen et al.,2014)。这期间没有任何上级条线部门对其提出不同的意见并进行干预,水利部和C省水利厅在提供资金支持的基础上,给予了A区水务局极大的自由度。A区水务局的负责人对于当时试点宽松的氛围感叹不已。

创新首先是思想解放、氛围活跃的结果。水利部水资源司的领导给我们做培训,当时培训大会不发大纲和文件。水利部的领导说,甘肃张掖当时还没有成熟的经验。没有模板、没有经验,各地该怎么干,就怎么干,自主探索节水型社会建设的道路。而在整个试点过程中,省水利厅除了全力提供资金支持和对政策结果进行考核,对试点方案如何操作没有任何干预。<sup>①</sup>

## (二) 上级块块部门主导的纵向创新扩散

### 1. 运作机制

如图2所示,自从2014年开展地下水超采综合治理试点以来,“一提一补”政策的创新扩散模式就完全不同,2014-2017年是由上级块块部门主导的纵向创新扩散模式,而这套自上而下的纵向创新扩散模式的本质上是一种政治动员。

<sup>①</sup> 2010年7月份的田野资料。

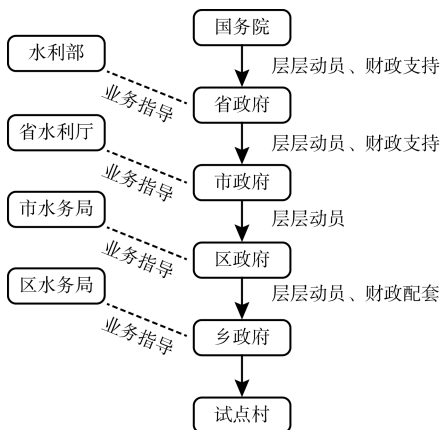


图2 上级一级政府与政策扩散

由于C省地下水超采情况日益严重,2014年初国务院决定在C省开展地下水超采综合治理试点,B市全市都被纳入试点范围。自此,国务院、C省的省委省政府、B市的市委市政府和A区的区委区政府开始层层动员,水利部、省水利厅、市水利局和县水务局等职能部门开始提供技术支持。层层政治动员的重要表现是各级党委政府都要求将下级政府推动地下水超采治理的情况纳入其年度绩效考核的范围。党中央国务院对省委省政府提出明确要求,省政府与市政府、市政府与县政府、县政府与乡镇政府层层签订目标责任书,压力层层传导。以政策执行末端的A区区委区政府为例,A区区委区政府成立了地下水超采治理领导小组。而2015年12月,A区区政府成立由副区长担任组长,众多委办局的正局长和试点乡镇的乡镇长担任组员的A区“一提一补”农业水价改革工作领导小组,专门推动“一提一补”政策。2016年2月、9月和11月,A区连续三次召开全区农业水价改革推进及培训工作会议。A区政府还开展了专项督查工作,“区政府督查室将定期对各镇改革进展情况开展督导,各镇确定专人每周五向区水务局报送本周农业水价综合改革进展情况。对工作组织不力、进展滞后的给予通报批评,并将农业水价改革工作完成情况纳入镇政府年终考核指标。”<sup>①</sup>在县政府的高度重视下,各试点乡镇积极配合开展“一提一补”

① 内部资料:A区水务局,2015,《A区地下水超采治理资料汇编》。

工作,为“一提一补”政策的大范围扩散提供了制度保证。

为了确保“一提一补”政策得到大范围的扩散,在各级党委政府层层动员的背景下,大量的财政资金被用于支持该项目,各级职能部门也在积极提供技术支持。A区作为C省地下水超采地区的农业水价综合改革试点先行县,仅在2015-2017年三年间,中央财政资金和省级财政资金就为A区的“一提一补”政策拨付专项经费近1800万元。由于2014年省水利推广中心编制的《一提一补制度实施方案》规定国家和省级资金不能用于给乡镇与村干部直接支付劳务费和误工补贴,A区政府专门从区财政中拿出一笔经费(2016年配套100多万元,2017年配套95万元)用于补贴乡镇和村干部,以保障其工作的积极性。在自上而下政治动员的过程中,水利部、省水利厅、市水务局和区水务局为地下水超采治理编制了大量的各类方案并颁布各类实施文件,为政策扩散提供技术支持。

## 2. 持续条件

上级块块部门主导的纵向创新扩散模式与上级条条部门主导的模式不同,前者对基层创新扩散影响较强并且常规有效。上级党委政府与下级政府有着直接的行政隶属关系,上级党委政府可以通过人事任免、财政分成等多种机制影响下级政府。这种行政隶属关系是常规存在的,其存续并不依赖于是否设立特定的项目。只要上级党委政府表达对特定议题的关注,下级政府就要推行相应的政策。在上级块块部门主导的纵向创新扩散模式中,往往可以观察到各级领导干部通过在重要场合的讲话和批示向下级政府表示自己的政治决心。当了解上级块块领导的政治决心之后,下级条块部门都会匹配大量的资源以支持党委政府的中心工作。

2014年4月,国务院有关领导前往C省调研,就地下水超采治理试点发表重要讲话,“C省是全国地下水超采最严重的省份,中央决定在C省开展地下水综合治理试点……我们一定要上下齐心,共同把这件事抓紧抓好”。<sup>①</sup> C省委省政府高度重视,主要领导和分管领导多次做出批示,并且亲自进行调研,还成立了省长任组长的领导小组。2014年4月C省时任省委书记就明确表态“把任务分解到年度,分解到各市,

<sup>①</sup> 内部资料:B市水务局,2014,《B市地下水超采治理资料汇编:政策文件》。

任务就是军令状,严格按照这个目标进行考核,不能有任何的含糊”。<sup>①</sup>

从2015年开始,地下水超采治理工作成为B市工作的重中之重。B市市委书记和市长亲自抓,多次召开协调会议统筹推进,并且写下多条相关批示。比如B市市委书记在一条批示中写道:“地下水超采综合治理既是民生工程,又是政治任务,功在当代、利在千秋。我市作为全国试点中的重点,必须增强非抓不可、非抓好不可的紧迫感和使命感……要加大领导力度,强化工作责任,对工作不力、履职缺位不能按质按量完成任务的要严肃处理”。<sup>②</sup> B市市长则在一条批示中写道:“地下水超采综合治理是政府一号工程,完成这项工作责无旁贷,必须完成、干好。要按照时间节点要求加快进度,积极推动这项打基础、利长远、惠子孙的德政工程”<sup>③</sup>。A区的区委区政府也高度重视,区委书记、区长多次作出批示,成立以区长任组长的领导小组。A区在召开领导小组会议的时候也明确提出要求,“各乡镇要切实增强开展地下水超采综合治理的紧迫感和责任感,上下一心,坚决打好地下水超采综合治理这场攻坚战”。<sup>④</sup> 由此可以看出,从中央到地方,各级块块部门领导的高度关注和政治决心驱动了2014-2017年由上级块块部门主导的纵向创新扩散。

### 3. 政策效果

上级块块部门主导的纵向创新扩散模式产生两个主要政策效果:第一,上级块块部门对于基层政策扩散的影响极强,这是促进基层创新在短时间内扩散的最重要因素;第二,上级块块部门的高度重视往往也挤压了地方政府政策创新的空间。

2014年之后,多种手段被用于促进“一提一补”政策的扩散,起到了良好的效果。各级政府充足的财政资金支持使得“一提一补”政策的节水资金有了可靠的保障;A区区委区政府的政治动员也让各乡镇充分参与,乡镇干部积极协助指导村干部采纳“一提一补”政策;A区区政府提供的财政补贴进一步调动了乡镇干部和村干部的积极性。2016年A区“一提一补”政策的试点村达到历史新高的36个,2017年有120个村庄采纳了“一提一补”政策。从B市全市范围来看,在B市

① 内部资料:B市水务局,2014,《B市地下水超采治理资料汇编:政策文件》。

② 内部资料:B市水务局,2014,《B市地下水超采治理资料汇编:政策文件》。

③ 内部资料:B市水务局,2014,《B市地下水超采治理资料汇编:政策文件》。

④ 内部资料:A区水务局,2015,《A区地下水超采治理资料汇编》。

的市委市政府高度关注下,“一提一补”政策也迅速在全市范围内推广。截至2017年8月,“一提一补”政策已经在B市的12个县、90个乡镇、1712个村的294.81万亩耕地上被采纳。

然而,在上级块块部门主导的纵向创新扩散模式中,由于各级块块部门的高度重视,政策制定、方案选择等诸多管理权限都高度上移,基层政府也失去自主权和创新空间。自从2015年“一提一补”政策作为地下水超采治理政策的重要工具之后,政策制定的权力就被集中到了省政府。由省政府地下水超采治理领导小组领导省水利厅及其他相关厅局编制地下水超采治理计划,然后由各级块块政府推行,各级条线部门提供技术支持。但是,省政府制定的政策方案是基于全省情况和多方面因素制定的,并不太符合基层情况。比如相关省厅要求,国家地下水超采治理项目结束之后,取消对“一提一补”政策的补贴。<sup>①</sup>2015年C省水利厅的84号文件要求,“节水补贴连续实施五年,即第一年每立方米农业灌溉用水量补贴0.1元,第二年开始逐年递减20%,第六年退出补贴”。“一提一补”政策的实质是政府通过提供补贴引导农民节水,让农民通过资金、技术和劳动力的投入来减少水资源的消耗。通过政府出资来补偿农民具有环境正外部性的行为(Chen et al.,2014)。如果取消财政补贴,“一提一补”政策就无法继续运转。A区水务局作为“一提一补”政策的发源地表示很为难。他们觉得省厅的政策文件是没有理解“一提一补”政策的实质。自从84号文下发之后,A区水务局每隔几周就会前往省厅汇报工作,并且多方沟通,告知“如果未来没有补贴了,农民是不会节水的”。然而,最终C省水利厅没有采纳A区水务局的意见,2016年C省新出台的97号文代替了原来的84号文,依然强调“补贴递减,到期退出”。面对上级政府下发的文件,尽管知道未来几年可能出现的问题,A区水务局仍然必须执行文件规定。各县水务局在推行政策时也都是照搬省厅的规定。A区水务局工作人员感叹2014年前后政策创新空间的巨大变化,2014年之前基层政府有足够的自主权和创新空间,2014年之后的情况是“上面画了一条线,让你照着走,都怕你走歪了”(2017年10月田野访谈资料)。

<sup>①</sup> 2015年11月,A区水务局到省水利厅开会时了解到,这是省财政厅联合起草文件时提出的意见。按省财政厅项目管理的惯例,试点项目和项目资金总量,有一个期限。试点结束之后,相应的补贴就应该取消。省水利厅在最终的文件中也采纳了这条意见。

## 五、结论与讨论

本文通过对一项地方政府生态环境修复政策的研究发现,由上级条条部门和块块部门分别主导的纵向创新扩散模式在运作机制、持续条件与政策效果上都有着显著的差异。上级条块部门对地方政府政策创新扩散的影响显示出“条条创新、块块扩散”的有趣模式。本文试图引入组织社会学的视角拓展政策创新扩散理论,厘清不同纵向创新扩散模式差异背后的组织根源。既有研究在讨论政府间关系对于政策创新扩散的影响时主要关注的是一级党委和政府的影响,并没有提及条块部门的差异。但是在这个方面,组织社会学已经开展了许多深入的研究。通过考察中国政府结构因素的影响,组织社会学有助于丰富与发展政策创新扩散理论,展现上级条块部门分别主导的创新扩散模式的优势与局限。

本文作为探索性的研究,其局限也是不可避免的。

第一,本文仅仅初步比较了国家级条块主导纵向创新扩散模式差异,并未有效处理“政府层级”这个变量。本文主要关注条条主导与块块主导模式的组间差异,而两种模式的组内差异并没有深入讨论。对跨政府层级的条块主导模式差异的比较,需要后续相关研究的深入探讨。与此同时,即使是国家级条块分别主导的纵向创新扩散模式,不同层级的条块可能也有着多样化的互动模式,本文刻画的仅仅是比较普通的模式。未来在考虑到体系内官员私人关系、组织利益勾连等非正式组织机制影响的时候,不同层级条块的多样化互动模式及其影响也值得被深入探讨。

第二,本文仅仅将水利部门作为条线部门的代表。实际上职能部门可以分为多种不同的类型,比如可以分为垂直管理部门和非垂直管理部门。本文研究的水利系统只是属于非垂直管理的普通职能部门。对于少数特殊的垂直管理部门和某些特别强势的部委,其主导的纵向创新扩散模式可能呈现出条块交叉影响等复杂的模式,这类条线部门影响与一级党委政府影响的异同需要更加深入的研究。对于条块差异与纵向创新扩散之间的关系,需要更多来自不同职能部门的经验研究加以验证、拓展和完善。

第三,本文仅依赖地方政府生态环境修复政策的案例研究来展现



研究命题。实际上针对本文的研究命题,可以运用地方政府经济发展型政策,在收集全国大样本数据的情况下,对相关机制进行严谨的计量检验。在过往的研究中,研究者区分了不同层级政府的影响,但是一级政府与职能部门的差异被忽略了。对于大规模扩散的地方政府经济发展型政策,如果能够细致区分上级块块和条条的影响差别,辅以适当的技术工具,将能够从定量角度研究本文命题。

第四,本文并没有对不同职能部门竞争一级党委和政府关注的过程进行深入分析。本文的研究结论与注意力竞争的研究相一致。上级条、块部门分别主导的纵向创新扩散对于基层的政策创新扩散有着完全不同的影响。这就是各个职能部门意图实现“戴帽竞争”,将自己的议题包装成一级党委和政府议题的微观基础(练宏,2016;陈思丞、孟庆国,2016)。限于研究能力与篇幅,本文在这一问题上并没有加以深入分析。关注并探讨党委政府的议程设置规律,以及不同条线部门如何利用该规律来推进政策创新扩散的政策企业家行为,是理解中国政策创新扩散的又一个重要视角。

#### 参考文献:

- 曹正汉、薛斌锋、周杰浙,2014,《中国地方分权的政治约束——基于地铁项目审批制度的论证》,《社会学研究》第3期。
- 陈家建,2017,《项目化治理的组织形式及其演变机制——基于一个国家项目的历史过程分析》,《社会学研究》第2期。
- 陈那波、蔡荣,2017,《“试点”何以失败?——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究》,《社会学研究》第2期。
- 陈思丞、孟庆国,2016,《领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中2614段批示的研究》,《公共行政评论》第3期。
- 付伟、焦长权,2015,《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》第2期。
- 黄晓春、嵇欣,2014,《非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研究》第6期。
- 练宏,2016,《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》第4期。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 曲博,2010,《因果机制与过程追踪法》,《世界经济与政治》第4期。
- 王亚华、胡鞍钢,2011,《中国水利之路:回顾与展望(1949—2050)》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》第5期。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 周飞舟,2012,《财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”》,《社会》第1期。

- 周黎安,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》第5期。
- 周振超,2009,《当代中国政府“条块关系”研究》,天津:天津人民出版社。
- 朱旭峰、张友浪,2015,《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》第10期。
- 朱旭峰、赵慧,2016,《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993 - 1999)》,《中国社会科学》第8期。
- 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》第5期。
- 朱亚鹏、肖棣文,2014,《政策企业家与社会政策创新》,《社会学研究》第3期。
- Allen, M. D., C. Pettus & D. P. Haider-Markel 2004, “Making the National Local: Specifying the Conditions for National Government Influence on State Policymaking.” *State Politics & Policy Quarterly* 4(3).
- Berry, S. & W. D. Berry 2014, “Innovation and Diffusion Models in Policy Research.” In P. A. Sabatier & C. M. Weible (eds.), *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO; Westview.
- Chen, S., Y. Wang & T. Zhu 2014, “Exploring China’s Farmer-Level Water-Saving Mechanisms: Analysis of an Experiment Conducted in Taocheng District, Hebei Province.” *Water* 6(3).
- Heilmann, S. 2008, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process.” *The China Journal* 59(1).
- Shipan, C. R. & C. Volden 2008, “The Mechanisms of Policy Diffusion.” *American Journal of Political Science* 52(4).
- Starke, P. 2013, “Qualitative Methods for the Study of Policy Diffusion: Challenges and Available Solutions.” *Policy Studies Journal* 41(4).
- Wang, J., L. Zhang & J. Huang 2016, “How Could We Realize a Win-win Strategy on Irrigation Price Policy? Evaluation of a Pilot Reform Project in Hebei Province, China.” *Journal of Hydrology* 539.
- Wang, Y. & S. Chen 2014, “Breaking the Dilemma of Agricultural Water Fee Collection in China.” *Water Policy* 16(5).

作者单位:清华大学公共管理学院、清华大学中国农村研究院  
责任编辑:刘保中