

政策论坛 未来我国政策变迁的重要动力

——基于广州市城市生活垃圾治理政策变迁的案例研究

● 田华文^{1,2}, 魏淑艳¹

(1. 东北大学 文法学院, 沈阳 110819 2. 山东科技大学 文法学院, 山东青岛 266590)

摘要: 萨巴蒂尔在其倡议联盟理论中提出, 政策论坛可成为推动政策学习并引发政策变迁的内在动力。为验证该理论在我国的适用性, 本文使用案例研究方法, 以倡议联盟框架为主要分析工具, 通过对广州市城市生活垃圾治理政策变迁过程的解析, 发现上述理论假设在我国同样适用, 并进一步将其发展变化的逻辑过程清晰呈现, 即: 政策论坛通过推动政策学习导致双方信念体系改变, 进而引发政策变迁, 整个过程遵循“政策论坛-政策学习-信念改变-政策变迁”的逻辑路线。政策论坛作为政策变迁的驱动力有可控制、能吸收多政策主体参与等方面的优势, 可为政府的政策发展、政策创新以及一些公共问题的解决提供新思路。当然, 政策论坛也受一定条件的制约, 如良好的社会基础、政府的执政能力与执政理念及特殊的公共问题。当前政策论坛在我国的适用范围比较有限, 但未来应是推动我国政策变迁的重要力量。

关键词: 政策论坛; 政策变迁; 倡议联盟; 信念

中图分类号: D601

文献标识码: A

文章编号: 1672-6162 (2015) 01-0024-10

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2015.01.003

倡议联盟框架是当前最常用的政策分析工具之一, 该理论被提出以来的四分之一世纪里, 美国、加拿大、英国、澳大利亚等国家的众多学者用其分析了不同国家、不同领域的政策案例, 并且大多数都取得了成功。倡议联盟框架不仅是一种好用的分析工具, 也为研究相关问题提供了思想来源。

1 问题的提出

政策变迁是政策科学研究领域的重要主题, 国内对该主题的研究一直比较活跃, 成果也比较丰富, 在 CNKI 能检索到的文章有数百篇之多。梳理之后发现, 已有的研究大致可分为以下几类: (1) 对某一领域政策变迁的描述性研究。这类研究数量最多, 约占总研究量的六成以上, 涉及面也十分广泛, 教育、能源、土地、环保等政策领域尤其受关注。 (2)

政策变迁的基本理论研究, 主要是对国外理论的介绍与评价。 (3) 针对与政策变迁相关联的某一问题的研究。 (4) 对政策变迁的驱动力或重要影响因素的研究, 本文的研究便属于该类。这类研究数量相对较少, 其中比较重要的成果如柏必成通过对我国住房政策变迁的研究构建了包含五种动力因素的动力模型。五种因素分别是: 问题的变化、方案可行性的增强、政治形势的变化、外部事件的冲击、正面政策效果的积累^[1]。值得一提的是, 国内同类研究中完成模型构建的极为少见。李俊从新制度主义的视角对我国高考政策的变迁进行了研究, 提出国家、高校及考生等多方利益博弈推动了政策变迁^[2]。类似的观点还有: 王治海认为我国退耕还林政策变迁的动力来自中央政府、地方政府和农民三方的利益博弈^[3]; 何云辉则将我国大学生就业政策的变迁归结为中央政府、地方政府、高校、用人单位之间的利益与权力博弈的结果等等^[4]。其他较重要的研究还有: 濮岚澜使用多源流理论对我国高校贷款政策的变迁进行了分析, 提出教育财政压力及高等教育大众化收费中出现的贫困生等所谓的问题流是政策变迁的推动力^[5]; 赵义华将高校定位政策变迁的动力归结为领导人意志、经济社会发展以及体制改革

收稿日期: 2014-07-10

基金项目: 2013 年度教育部人文社科青年项目 (13YJC630076)

2014 年度青岛市社会科学规划项目 (QDSKL140432)

作者简介: 田华文 (1980-), 男, 山东科技大学公共管理系讲师, 东北大学文法学院博士研究生, 研究方向: 公共政策理论本土化、环境政策, E-mail: tt2282@126.com; 魏淑艳 (1965-), 女, 毕业于东北大学, 博士, 东北大学教授、博士生导师, 研究方向: 公共政策理论与实践、政府应急管理。

等^[6]、张峰、韩丹对我国高校思想政治教育政策的变迁做过研究,认为其根本动力是社会环境、基础动力是政府、直接动力是大学生^[7]。此外还有黄叙、凌宁对进城务工群体政策变迁的动力做过研究^[8],冯毅、李录堂对财政政策变迁的动力做过研究,都分别归纳了各自的动力因素^[9]。

可以看出,已有的研究有几个特点:(1)都是针对某个特定政策领域进行的研究;(2)对动力因素的观察要么着眼于政策系统以外,要么归结为各方的利益博弈;(3)动力因素多为既定且不可控因素,或排斥大部分政策主体参与的因素。

疑问随之产生:有无可适用于不同政策领域的通用的动力因素?放眼政策系统内部有无驱动政策变迁的动力因素?有无可控的且能容纳大多数政策主体参与的动力因素?尤其第三个疑问更值得深入思考。因为不可控因素驱动的政策变迁会存在一定的盲目性,而排斥大部分政策主体参与的因素则无法保证新政策的代表性。鉴于科学研究不仅为发现规律,更重要的是利用规律,因而可控且能为大多数政策主体参与的动力因素显然更有研究价值,更能为我国的政策发展服务。本文的研究正是基于该问题展开。

2 倡议联盟理论与政策论坛

倡议联盟框架由美国学者保罗·萨巴蒂尔和汉克·詹金斯·史密斯于上世纪八十年代提出,经过多位学者的共同努力,如今该框架已是最主流的政策过程分析工具之一。倡议联盟框架一方面继承了美国较早期的“次政府”、“铁三角”、“议题网络”等理论的精华,同时又发展出自己的个性:比前两者更具包容性和广泛性,比后者更具动态性^[10]。

它基于三个前提构建:(1)一段较长的时间,一般是十年或几十年;(2)将政策子系统作为理解政策变迁的主要元素;(3)强调政策子系统具有“政府间”的属性。

所谓政策子系统是指参与某项政策活动的一组参与者,可能是议员、政府组织、利益集团、企业、专家学者、媒体等任何组织或个人^[11]16-27。组成政策子系统的参与者基于不同的信念(Belief)体系会形成若干个倡议联盟(通常是二到四个)。在这里萨巴蒂尔特别强调信念的作用,认为信念不仅是维系联盟的关键因素,也是理解政策变迁的关键变量^[12]。同时萨巴蒂尔明确反对联盟是由参与者的个人利益所维系的观点,认为信念要比利益更稳定、

涵盖范围更广且更容易被核实^[13]。明确了政策子系统和倡议联盟两个基础概念,萨巴蒂尔进一步分析政策变迁的原因是倡议联盟之间的妥协或占主导地位联盟信念体系的改变,引起这些改变的因素可能是倡议联盟间的力量对比发生变化、跨联盟的以政策为导向的学习(后文简称政策学习)以及政策子系统外部的重大事件等。政策变迁的逻辑路线如图1。

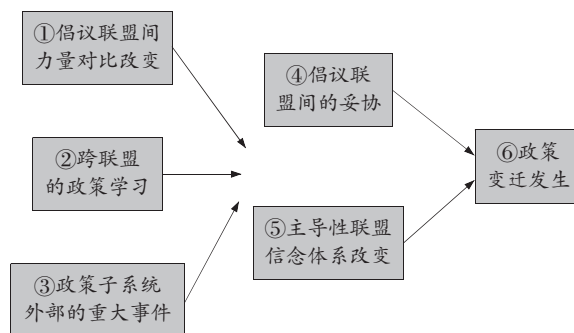


图1 倡议联盟框架下政策变迁的逻辑路线图

上文已述,信念是倡议联盟得以维系的基础,又是政策变迁过程的重要枢纽,也是倡议联盟框架的灵魂所在。引起信念改变的主要力量是上图中的②跨联盟的政策学习,萨巴蒂尔进一步提出政策学习发生须具备三个条件,即冲突的程度、问题的可分析性、政策论坛的存在和性质^[11]47-53。所谓政策论坛即是可供政策子系统的参与者讨论与政策相关的事实与价值的平台。三个条件中前两个是客观因素,是静态的,可视为政策学习发生的基础条件。第三个即政策论坛则是可人为干预的,可以人为地开设论坛并设定论坛规则,因此政策论坛可视为政策学习发生的动态条件。纵观由政策学习引发政策变迁的全过程,政策论坛无疑是主要驱动力,由此便形成了本文的分析框架,见图2。

政策论坛作为政策变迁的动力有三个明显的特点:第一,它是发生在政策子系统内部的,可以作为外部推动力的辅助;第二,它是可控的,政策主体可以通过开设政策论坛或干预论坛的活动达到推动政策变迁发生的目的;第三,政策论坛可容纳各类政策主体的参与,是一种健康的推动力。政策论坛作为推动力在我国实际的政策变迁中是否真实存在?具体又是如何推动?下文便通过案例研究予以解答。

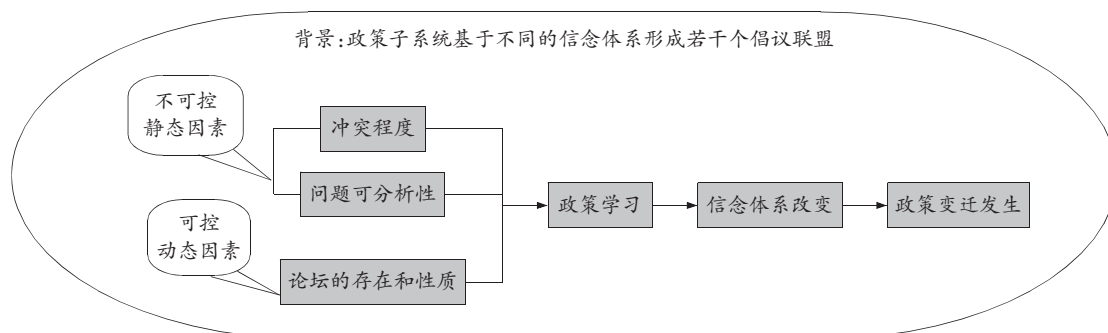


图2 政策论坛推动政策变迁的进程

3 研究方法和案例选择

本文使用单案例研究的方法,采用图2所示的分析框架对单个案例进行详细拆解,一方面可以验证政策论坛推动政策变迁在我国真实性并将其过程呈现,另一方面就政策论坛在实践中的应用寻找更多的启示。

本文选取的案例为广州市生活垃圾治理政策变迁的案例。作为我国经济最为发达的地区之一,广州市的生活垃圾问题早在上世纪八十年代便被关注并提上议事议程。从八十年代至今,广州市的生活垃圾治理大致经历了三个阶段:

第一阶段,上世纪九十年代及以前。这一阶段广州市生活垃圾治理的特点可以描述为:只重视末端处理,垃圾几乎全部填埋,开始探索垃圾焚烧做法。

第二阶段,新世纪的第一个十年。2002年广州市第一座垃圾焚烧发电厂(李坑垃圾焚烧发电厂)开建标志着广州市的生活垃圾末端处理走向以填埋为主,焚烧为辅。同时,2000年作为首批垃圾分类试点城市之一,广州开始尝试推行垃圾分类,但由于措施不力等原因未收到明显效果,并于2007年停止实施。

第三阶段,2011年至今。2011年开始,广州市陆续推出了垃圾分类、垃圾计量收费等一系列被媒体称为“垃圾新政”的举措,标志着广州市生活垃圾治理迈入新的时期。如今及未来一段时间广州市的生活垃圾治理可以描述为:特别重视垃圾减量措施、垃圾分类措施,提高垃圾回收率。在分类的基础上,厨余垃圾以生化堆肥为主,不可回收垃圾以焚烧为主,填埋为辅,填埋的主要是焚烧剩余物。目前,广州是推行垃圾分类、垃圾排放减量化等措施力度最大、人力物力投入最高、并最早出台法律性文件予以规范的城市。这些措施已经被作为一种范

本与“深圳范本”一起在广东省范围内被推广、学习。

可以看出,新时期(2011年后)广州市生活垃圾治理有两大变化,一是垃圾末端处理由之前的填埋为主走向焚烧为主,这一点可以理解为垃圾总量日渐增多,现有的填埋场已不堪重负,比较之下垃圾焚烧有占地少、减量幅度大、资源化利用程度高并可杀灭各种病原体等优点,两者比较,焚烧自然更具优势,本文对此不做重点探讨。第二点变化是由只重视末端处理到重视垃圾分类和垃圾排放减量化等前端处理,本案例所叙述的即是广州市生活垃圾治理领域的这一政策变化。政策变迁过程中发生的主要事件见表1。

4 广州市生活垃圾治理政策变迁的逻辑过程与动力分析

广州市生活垃圾治理政策变迁经历了一个较长的过程,从1993年到2013年共20年,期间有过众多的参与者或直接或间接地参与到政策活动当中,各参与者因政策主张或利益诉求的不同逐渐形成了两个稳定的联盟。两个联盟之间有过冲突和对抗,也有过交流和学习,在联盟互动当中政策变迁得以发生。

4.1 政策子系统、倡议联盟及其信念体系

4.1.1 广州市生活垃圾治理的政策子系统及倡议联盟划分

广州生活垃圾治理领域的政策子系统主要由各政府部门、企业、媒体记者和公众组成,见表2。

在垃圾焚烧问题上,市环卫局、城管委、相关企业及一些专家学者历来都是活跃的政策倡议者,他们组成了主张垃圾焚烧的稳定联盟,该联盟曾成功推动了李坑垃圾焚烧项目的上马。2006年,番禺垃圾焚烧发电厂取得了广州市规划局下发的选址意见书,大石街会江村与钟村镇谢村交界处将成为广

表 1 广州市生活垃圾治理过程中发生的主要事件编年表

时间	事件
1993-1995 年	广州市大坦沙资源电厂项目分三期报广州市计划委员会立项,并获得批准(李坑垃圾焚烧发电厂即为该厂的迁建项目)
2000 年	广州与北京、上海、深圳、杭州等被列为首批生活垃圾分类试点城市
2002 年	李坑垃圾焚烧发电厂开建
2002 年	广州市番禺区人大常委会审批通过《广州市番禺区生活垃圾处理系统规划》,对番禺区未来几年的垃圾处理设施建设进行了部署,其中包括新建几处填埋场和焚烧发电厂
2002 年	兴丰垃圾卫生填埋场投入使用,这是当时世界上最大的垃圾填埋场
2006 年	李坑垃圾焚烧发电厂正式运行
2006 年	番禺垃圾焚烧发电厂选址确定在大石街会江村与钟村镇谢村之间的交界处
2007 年	垃圾分类停止实施
2009 年 9 月	番禺垃圾焚烧发电厂完成征地工作,进入最后的环评阶段。该消息被公开报道,至此在番禺建设垃圾焚烧发电厂一事才被公众知晓
2009 年 9 月	获知消息的业主开始行动。月底某晚,十几名业主在丽江花园小区某 206 房间开会,商讨反垃圾焚烧行动
2009 年 10 月 12 日	几名热心业主建立了专门反对垃圾焚烧的 QQ 群
2009 年 10 月 16 日	“江外江论坛”首页开辟“垃圾焚烧专版”,并在短时间内有大量网民点击和发帖
2009 年 11 月 22 日	广州市发布新闻通报会,称番禺将开展垃圾处理全民大讨论。不久,番禺区发布倡议书,号召全区居民为垃圾治理献言献策,大讨论正式开始
2009 年 11 月 23 日	上千名业主及村民手持标语散步至市政府门前抗议垃圾焚烧。该事件被中央电视台等多家全国性媒体多次报道,引起了广泛关注,媒体将此次事件称为“番禺事件”
2009 年 12 月 10 日	番禺区政府宣布垃圾焚烧发电厂项目暂缓,重新选址和建设的日期推迟到亚运会结束后的 2011 年 1 月,届时将征求业主和村民的意见
2009 年 12 月 20 日	番禺区委书记谭应华应邀前往丽江花园小区与业主座谈
2010 年 1 月	广州市政府决定开展以“广州垃圾处理,政府问计于民”为主题的公众意见网络征询活动
2010 年 1 月	巴索风云(网名,为番禺垃圾焚烧发电厂原拟选厂址附近的业主,在“番禺事件”中发挥了重要作用)组织了绿色家庭,宣传垃圾分类
2010 年 4 月 25 日	国务院批转了住建部等 16 个部门《关于进一步加强城市生活垃圾处理工作意见》,对垃圾处理设施的修建提出了一些具体的指标性约束
2010 年 6 月 22 日	番禺首个厨余垃圾处理厂投产
2011 年 2 月 10 日	广州市政府颁布《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》
2011 年 4 月 1 日	《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》正式实施。首批划定市内 10 区的 16 条街道及从化、增城两市的 6 个小区作为垃圾分类试点区域。垃圾分类执法也随之启动,由市城管委、城管执法局作为主要执行部门监督垃圾分类推行
2011 年 4 月 12 日	番禺区政府召开新闻发布会,宣布番禺垃圾焚烧发电厂将从五个地址(东涌镇三沙村、榄核镇八沙村、沙湾镇西坑尾村、大岗镇装备基地和大石镇会江村)中择其一;市民也可以另提新选址,最终结果将通过广泛讨论,根据群众的意见、环评分析和专家的论证结果来确定。垃圾焚烧发电厂计划于 2014 年建成
2011 年 8 月	广州垃圾分类试点区域扩至 50 条街道
2012 年 7 月 10 日	2012 年 7 月 10 日,广州召开全市垃圾分类部署动员大会,垃圾分类全面启动,与此同时,“垃圾实名制并计量收费”、“厨余垃圾专袋收集”等多项政策也一并实施
2013 年 4 月 18 日	番禺垃圾焚烧发电厂即广州市第四资源热力电厂,进行环评前的公示,计划 4 月动工
2013 年 6 月	李坑垃圾焚烧发电厂二厂点火运营
2013 年 7 月	广州市垃圾处理项目建设时间表公布。计划从 2013 年 11 月到 2014 年 6 月,广州市将陆续开建 5 座垃圾焚烧厂(增城、从化、兴丰、萝岗、花都)1 座生活垃圾填埋场(兴丰二场)和 1 座餐厨垃圾循环处理试点项目(大田山)

州市第二座生活垃圾焚烧发电厂的厂址^[14]。2009 年下半年,番禺垃圾焚烧发电厂进入最后的环评阶段,“一旦完成环评,番禺垃圾焚烧发电厂即将动工开建,预计明年建成”^①。此消息一出,番禺居民,尤其是厂址附近的居民立即行动起来,他们联络反对

焚烧的专家学者、有影响力的媒体记者、第一座焚烧厂李坑附近的居民以及筹建中的其他垃圾焚烧厂增城、花都等地的居民结成反对焚烧的联盟,我们沿用媒体上的话语将上述两个联盟称为“主烧派联盟”和“反烧派联盟”。当然,不是所有的活跃参与者都会明确“属于”某个联盟,也有一些参与者没有明确的政策倾向,而是保持中立立场,如上述的市规划局、环保局等,只是按照自己的职责对相关项

①广州市市容环卫局局长吕志毅在 2009 年 2 月 23 日该局接待日接受记者采访时说的话。

表 2 广州市生活垃圾治理领域政策子系统的主要参与者

主要参与者	说明
广州市政府	主要决策者,统筹全局,对总体利益和长远利益负责
各区市政府(如番禺区等)	参与本辖区内项目的决策,并监督执行
广州市市容环境卫生局	垃圾焚烧项目的主要推动者
广州市城市管理委员会	垃圾焚烧项目的主要推动者,垃圾分类的主要执行者
广州市城市管理综合执法局	协助城管委推行垃圾分类
广州市环境保护局	负责垃圾处理项目的环境评审
广州市规划局	监督垃圾处理项目的选址审批
番禺市政园林局	负责番禺垃圾焚烧项目的选址工作
环保部华南环科所	监督垃圾处理项目的环境评审
承建垃圾处理项目的公司	垃圾处理项目的具体承担者
关注垃圾问题的专家学者	围绕垃圾焚烧分成主张焚烧和反对焚烧两派
关注垃圾问题的媒体记者	包括《新快报》、《南方都市报》、中央电视台等媒体的记者
公众	尤其是番禺、花都等拟建垃圾焚烧厂附近的居民

目进行审查和监督。为了不让两个联盟的冲突太过激烈,会有负责调停的“中间人”存在,即萨巴蒂尔所称的“政策掮客”。该案例中,负责统筹全局的广州市政府就扮演了“政策掮客”的角色。

4.1.2 两大联盟的信念体系

信念是倡议联盟成立和维系的基础,倡议联盟的信念是一个呈等级形态的信念体系,包含三个层次,由浅到深分别是:次要方面(Secondary Aspects),主要指对事物表层的认知;政策核心信念(Policy Core Beliefs),包括基本策略、基本立场、首要的政策选择以及优先性的价值等;深层核心信念(Deep Core Beliefs),包括根本规范性的、公理性的信念,比如人的本性、终极价值等。以上三个层次的信念,次要方面最容易发生变化,深层核心则最难改变,政策核心比较难改变,但如果经历较严重的变故改变仍有可能发生^[15]。该案例中两大联盟的信念体系可做以下分析:

(1)“主烧派联盟”的信念体系。“主烧派联盟”强调垃圾围城的紧迫性,近几年广州市生活垃圾日均清运量一直以较快的速度增长,至2008年已近万吨。

按照既有的速度,当前正在使用的两大主力填埋场兴丰(日处理量7000吨)和火烧岗(日处理量1200吨)预计于2011年和2012年将分别填满封场,届时每天逾万吨的垃圾将无处安放^[16]。在土地资源缺乏的广州市,选择新的填埋场十分困难。相比较而言垃圾焚烧占地少,成本低,资源利用率高,因此必须大力发展垃圾焚烧项目。广州市采用的垃圾焚烧技术是世界最先进的,经过专家的周密论证

和科学设计垃圾焚烧的环境风险完全可控制。

以上便是“主烧派”的主要论据,由此可以析出其信念中最表层的部分,即次要方面:对垃圾焚烧高度认同、对技术高度信任、垃圾问题十分迫切,垃圾焚烧具有解决问题的唯一性。由于“主烧派联盟”的核心成员是市环卫局、市城管委等职能部门,维护城市的干净整洁是他们的使命,特定的工作性质及工作领域决定了他们将“建设美丽广州”这一“整体利益”置于少数市民环境诉求的局部利益之上。2009年2月4日广州市政府发布的《关于番禺区生活垃圾焚烧发电厂项目工程建设的通告》中就有这样的话语,“工程建设范围内的单位和个人应当顾全大局,积极支持和配合国家建设”^[17]。

在决策方面,长期以来坚持的效率观仍然有深刻的影响,决策重视社会效益等方面的产出价值而忽视公众参与、透明度、一致性、合理性等形式价值^[18]。如“番禺项目”自2002年开始规划,2006年选址确定,直到2009环评的最后阶段公众才知晓,显然这一决策过程几乎将形式价值忽略。传统的政府主导型的治理理念仍然被坚持,尽管权威专家的意见越来越受到重视,但自上而下的决策模式并未有大的突破。

以上构成了“主烧派联盟”信念体系中更深一层次的部分,即政策核心信念。公共选择理论认为,政府的行为逻辑是追求政治利益的最大化,在我国政绩是政府官员追求政治利益的最直接途径。我国的压力型体制下,一级政府习惯上会将其任务目标分解并层层下压,然后视下级政府的目标完成情况对其政绩进行评定。出于追求政绩的动机,下级政

府自然会全力遵循上级政府设定的任务目标。以广州为例,广州素来就有“花城”之美誉,2001年又荣获国际公园协会颁发的“国际花园城市”第三名,自此“花园城市”就成了广州市着力打造的城市品牌。在建设“花园城市”的目标压力下,相关职能部门自然会将维护城市的干净整洁作为其第一要务。此外,当前是我国社会矛盾的多发期和凸显期,维护社会和谐稳定是自中央以下各级政府的重要政治任务,也是各级政府政绩考核的重要内容。由此,可以归纳以政府部门为主体的“主烧派联盟”信念体系中最深层的部分,即“政绩导向”,以及由其衍生出的“建设花园城市”和“维护社会和谐稳定”等。

②“反烧派联盟”的信念体系。“反烧派”的主体是拟建番禺垃圾焚烧厂附近的居民,其中丽江花园等几个小区为中高档住宅区,业主多为受过良好教育的自由职业者、大学教师、大公司管理人员、企业老板、政府工作人员以及艺术家等,他们构成了“反烧派”中最为活跃的力量。通过对李坑垃圾焚烧厂的实地调查以及阅读网络上关于垃圾焚烧的资料,“反烧派”对垃圾焚烧形成了与“主烧派”完全不同的认知。他们通过实地调查得知,李坑垃圾焚烧厂存在较为严重的污染,周围空气中弥漫着臭味和烟尘,地下水也不能饮用,居民健康受到严重威胁。尤其是网络上流传的一份《永兴村癌症患者名单》更是引起了番禺居民的极大关注。永兴村是距离李坑垃圾焚烧厂最近的一个村落,据名单显示,以焚烧厂建成的2005年为节点,之前的十三年(从1993年算起)该村因癌症死亡人数为9人,之后的四年(至2009年)死亡人数为42人,另外还有尚存活的癌症病人20人,前后反差巨大^{[14]①}。

基于以上信息,“反烧派联盟”形成了他们次要方面的信念:垃圾焚烧存在巨大的安全风险,有可能对周围居民的身体健康造成威胁。随着对垃圾问题理解的不断加深,在与“主烧派”的对抗过程中,“反烧派联盟”逐渐明确了他们对待垃圾处理的态度,即要“先分类再焚烧”。在“番禺事件”中,居民喊出的口号中就有“30万业主生命健康不是儿戏”、“反对垃圾未分类焚烧”等^[19]。对于整体利益与局部利益之争,番禺居民并不认同应由自己来承担整体利益成本的做法,在“江外江”等网络论坛上,关于“为什么在我家后院”的质疑声不绝于耳。与政府决策只关注产出价值不同,他们对形式价值也十分重

视,对政府单方面的、罔顾居民感受的决策方式极为反感,人民日报2009年11月10号发表的评论《决策不能千里走单骑》便很好地表达了他们的心声。对于与公众利益密切相关的问题应该充分听取公众的意见,公众不能“被代表”^[20]。

以上便是“反烧派联盟”信念体系中的政策核心部分。对于经济基础比较好的中产阶级来说,和谐稳定的生活,健康、安全的生活环境是他们的基本需求,这也构成了他们信念体系中的深层核心部分。两个联盟的信念体系如表3。

4.2 政策学习的发生

政策学习是倡议联盟框架包含的重要议题。对政策学习的内涵,萨巴蒂尔沿用了赫克罗的观点,认为政策学习是相对持久的想法或行为目的的转变,这个转变是由一定经历引起的,并与政策目标的实现或修正有关^{[11]19}。政策学习是政策僵局的产物,当双方价值观冲突时才会发生政策学习^[21]。政策学习的发生受三个条件的制约,即中等程度的冲突、问题具可分析性、存在活跃且规范的政策论坛。其中前两个条件是既定的、基础性的条件,论坛是可变的、动态的条件,具体分析如下文。

4.2.1 基础性条件具备

首先,两个联盟之间的冲突并不激烈,属中等程度的冲突。萨巴蒂尔认为,中等程度的冲突可能发生在两个联盟信念体系比较重要的次要方面,或者在一个联盟信念体系的核心因素和另一个联盟的次要方面之间^{[11]49}。经过表3的对比可以发现,两大联盟的信念体系在深层核心层面并无实质不同,在政策核心层面出现分歧,在次要方面冲突比较激烈。双方的争论主要在于垃圾“烧与不烧”及在“哪儿烧”的问题,经过演化又表现为“如何烧”的问题,均属于次要方面的信念。在实际行动上,双方都表现得比较克制,并未发生激烈的对抗,短暂的群众聚集也很快有秩序地散去。

其次,双方争论的问题具有可分析性。可分析性的政策问题,即在专业上进行分析时分歧程度很小的问题。萨巴蒂尔认为有量化数据和理论支持的政策问题比只有定性数据和理论、主观性强,或缺乏数据、理论支持的政策问题,更容易引发政策学习;涉及自然体系的政策问题比仅仅涉及社会和政治体系的政策问题更容易引发政策学习^{[11]49-51}。广州案例中双方争执的问题在于:(1)当下垃圾焚烧是否存在安全风险;(2)面对数量庞大的垃圾到底该如何处理。

①该名单虽未得到官方认可,但对番禺居民的影响显而易见。

表 3 两个倡议联盟的信念体系一览

信念体系	“主烧派”联盟	“反烧派”联盟
深层核心	政绩导向,上级规定的任务具有优先性;社会稳定,绝对避免群体事件发生;建设花园城市的行政目标	追求幸福生活;社会和谐稳定;向往环境友好型社会
政策核心	维护主要群体利益;重产出价值,忽视形式价值;优先考虑经济性;政府权威决策,重视权威专家的意见	维护自身利益;重产出价值,同样重视形式价值;优先考虑安全性;决策应征求公众意见
次要方面	垃圾焚烧占地少,成本低;技术可以控制垃圾焚烧的风险;垃圾问题十分迫切,垃圾焚烧项目是破解垃圾围城的唯一出路	垃圾焚烧存在潜在风险;风险在不可预知的情况下不能拿人类的健康去尝试;垃圾焚烧应循序渐进,先分类再焚烧

对于问题(1),垃圾焚烧已有上百年的实践,如今欧盟、日本、新加坡等国依然将垃圾焚烧作为生活垃圾综合处理减量化的主要手段。我国自1988年在深圳建成第一座焚烧厂,至2009年全国已有近二百座,其中便包括2005年投入使用的广州市李坑垃圾焚烧厂。李坑、深圳等近在咫尺的垃圾焚烧厂可以提供最直观的资料和统计数据,这些也是“反烧派”反对垃圾焚烧的主要依据。显然,该问题正是“具有量化数据和理论支持的政策问题”,也是“关涉自然体系的政策问题”。

对于问题(2),垃圾综合治理尽管更复杂、更多地关涉社会和政治体系,但一些发达国家和地区,都曾经历过垃圾由乱到治的过程,可作为我们分析的案例资料。如日本,上世纪八十年代初也曾采用过简单焚烧的做法,结果导致空气中的有害物质严重超标,日本政府痛定思痛,决定在全社会大力推行垃圾分类。经过二十年的努力,日本垃圾治理大见成效,不仅垃圾排放量减少了一半,焚烧产生的有毒物也大大减少。除日本外,德国、瑞典等西方国家,韩国、新加坡等亚洲国家,以及我国的澳门、台北等地都可以提供很好的经验案例供分析研究。所以说,该问题也是具有可分析性的问题。

4.2.2 政策论坛推动政策学习发生

论坛即是可供政策子系统的参与者讨论与政策相关的事实与价值的平台,根据萨巴蒂尔的论述,当论坛具有以下特征时最有可能引发政策学习:(1)声望很高,迫使来自各个联盟的专业人士都来参与;(2)有专业规范主导。同时,论坛的开放性对其效果也有影响,通常开放且规范的论坛效果最佳^{[11]51-53}。广州市关于垃圾焚烧的讨论始于2009年9月“番禺垃圾焚烧发电厂进入最后的环评阶段”这一消息被公开报道以后。拟建厂址附近丽江花园小区的一些业主开始进行小规模的小聚会商讨反垃圾焚烧的对策,这次聚会可看作是政策论坛的肇始。同年10月,专门的QQ群建立,几天后,当地网络社区“江外江论坛”的首页上辟出“垃圾焚烧专

版”,借助网络的便利,参与讨论的人数迅速膨胀。尽管此时的讨论主要集中在“反烧派联盟”内部,但大量网民的参与还是让讨论产生了很大的影响,并引发了一系列连锁反应。11月,番禺区由区党委、人大、政府、政协四大部门联合发出倡议,号召全区人民积极参与创建番禺垃圾处理文明区活动。从倡议书发出之日起,在全区范围内开展垃圾治理问题的大讨论,为期半年,同时还公布了五个市民反映渠道。同一月,番禺区委书记应邀与业主座谈。至此,“主烧派”开始参与到讨论中并逐渐主导了讨论的进程。11月底发生的“番禺事件”及之后媒体的连番报道对大讨论起到了推波助澜的作用,讨论的范围进一步扩大到广州全市。2010年初,广州市政府开展了以“广州垃圾处理,政府问计于民”为主题的公众意见网络征询活动,以大洋网、南方网、奥一网、金羊网四家网络媒体为平台,邀请广大市民和专家献言献策。除网络途径,市民和专家也可以直接向市政府、城管委、环保局等部门提出意见。活动为期三个月,之后市政府还组织专家和市民代表就搜集整理后的意见进行研讨和论证^[22]。对垃圾焚烧项目,市城管委还在番禺区解放北路设立专项接访室,听取民意^[23]。在市政府的主导下,广州掀起了关于生活垃圾治理的全城大讨论。这次讨论历时三个半月,市民参与热情很高,网络点击量超过1146.3万人次,总发帖量2696条,跟帖5786条。参与讨论的网友来自社会不同阶层,既有大学教授,也有学生、白领、退休工人。最后有15位网民获得“优秀建议奖”,其中的8位获奖者与市领导、相关部门主要负责人及评选专家代表面对面座谈。然而,讨论并未就此结束,此后广州市政府又多次举行与“大讨论”相关的活动,如2012年举办“微博议文明”及“文明建设请你献计”金点子大赛等活动。广州日报也开设“垃圾处理请你献良策”及“深化文明城市建设大讨论”专栏,“大讨论”在持续进行中。广州市关于垃圾问题的讨论无疑就是一个政策论坛,显然该论坛自始至终都是开放的,讨论始终针对垃圾处理

问题,因此可以看作是有专业规范主导。论坛始自民间,后政府介入并主导,最后发展成政府组织倡议、全城参与的规模空前的“大讨论”,其声望自然很高,参与者也甚众。综合以上,该论坛完全可以引发政策学习。

政策论坛实际上提供了一个不同倡议联盟成员及支持者交流对话的平台。在该平台,双方展开直接的对话,以建议或声明等形式将自己的信念充分表达,使彼此能接触、了解并逐渐接纳对方的信念,即进行所谓的政策学习。

另外值得一提的是“政策掇客”。根据萨巴蒂尔的论述,“政策掇客”的主要关注点是把双方的冲突限定在可接受的范围内,并找到合理的解决问题的方法^{[11][27]}。在该案例中,广州市政府就很好地诠释了“政策掇客”的作用。“番禺事件”的发生意味着双方的冲突已逼近“可接受范围”的极限,很快广州市政府做出反应,决定开展垃圾处理的全民大讨论,用交流和对话缓解冲突并寻求最终的解决之道。

4.3 信念体系的改变

政策学习可使倡议联盟的信念体系逐渐改变,尤其是占主导地位联盟信念体系的改变会直接推动政策变迁。广州的案例中“主烧派联盟”信念体系的改变情况主要体现在以下两个方面。

(1) 提高了对信念体系中其他重要变量的认识。“公众”曾是“主烧派联盟”忽略的因素,2009年以前的垃圾治理政策都由该联盟单方面推动,没有意识到公众接受程度与公众参与对垃圾治理的重要性。李坑垃圾焚烧厂的建设就曾遭到村民的抵制,“主烧派联盟”用强硬的手段推动了该项目的上马。2009年底面对番禺居民的抵制,“主烧派联盟”的代表也曾强硬表态,“广州将坚定不移地推进垃圾焚烧项目”^[24]。反对者的活动让“主烧派联盟”的态度开始转变,先是主动“放下身段”问计于民,开展“大讨论”活动后,更是不断通过宣传、倡议等形式号召全民参与垃圾治理,并反复强调民众是垃圾政策的最终决策者。前后的转变可以看出,之前被“主烧派联盟”忽略的“公众”这一变量通过政策学习被空前重视起来。

垃圾焚烧带来的环境污染是另一个曾被忽略的因素。“主烧派联盟”的信念体系中,十分重要的一点是相信技术的作用,认为引进最先进的设备和技术,通过了专家的论证,在实施过程中严格控制相关技术参数,就可以做到没有污染。2009年的“番禺事件”让李坑垃圾焚烧厂的污染问题被披露,

经过双方的论战,“主烧派联盟”开始意识到污染的客观存在。2010年,城管委表态要对李坑附近居民的健康状况进行调查^[25]。可见,垃圾焚烧带来的环境污染是另一个在政策学习中被重视的变量。

以上两个变量对“主烧派联盟”的信念体系产生了重要影响。首先,在信念体系的次要方面,“主烧派联盟”不再继续迷信技术的作用,承认垃圾焚烧存在环境风险的客观性。其次,“公众”变量受到重视导致“主烧派联盟”信念体系中政策核心部分发生改变。改变之一是决策开始重视公众意见等形式价值;改变之二则体现在对价值优先性的认知,由之前的经济性优先到更重视环境安全。

(2) 吸收对手信念的一部分,从而改变自己的信念。“主烧派联盟”吸收对手信念最明显的一点是接受了垃圾分类的必要性和先决性。2009年以前,“主烧派联盟”中的一些政府官员尽管也承认垃圾分类的重要性,但并未采取真正的措施,更多的是强调垃圾焚烧项目的迫切性,强调垃圾焚烧是解决“垃圾围城”问题的唯一出路。支持垃圾焚烧的一些学者还在网络上撰文论述推行垃圾分类的不可行性^[26]。2009年底的“番禺事件”及随后开展的全民大讨论让“主烧派联盟”的信念体系发生变化,接受了原来属于“反烧派联盟”信念的垃圾分类主张。总之,通过政策学习“主烧派联盟”的信念体系发生了较大变化,见图3。

从以上分析可以看出,“主烧派联盟”信念体系的改变主要发生在政策核心部分和次要方面部分,深层核心部分则没有明显的变化,这一点也与萨巴蒂尔的论述相符。当然,“反烧派联盟”的信念体系在政策学习的过程中也在发生着变化。最初,番禺居民行动的目的是“抵制在番禺建设垃圾焚烧厂”,是单纯的“不要在我家后院”的心理抵触,“江外江论坛”较早期的发帖表达的多数是这种声音。之后,通过不断的讨论及与政府的间接对话,番禺居民意识到单纯抵制在番禺建厂容易被指责为自私、狭隘和不顾大局,并有被孤立的危险。于是,“反烧派”及时改变信念,由反对在番禺焚烧垃圾调整为反对所有的垃圾焚烧。经过更大范围的讨论与更深层次的学习,尤其是与“主烧派”直接对话之后,“反烧派”逐渐接受了对方的信念,如“垃圾围城”的严峻性,垃圾焚烧所具有的客观优势等,并再次改变了自己的信念,不再一味地反对垃圾焚烧,而是主张“先分类再焚烧”。最后这一信念又反过来被“主烧派”所接纳,并最终转化为新的政策。总之,政策学

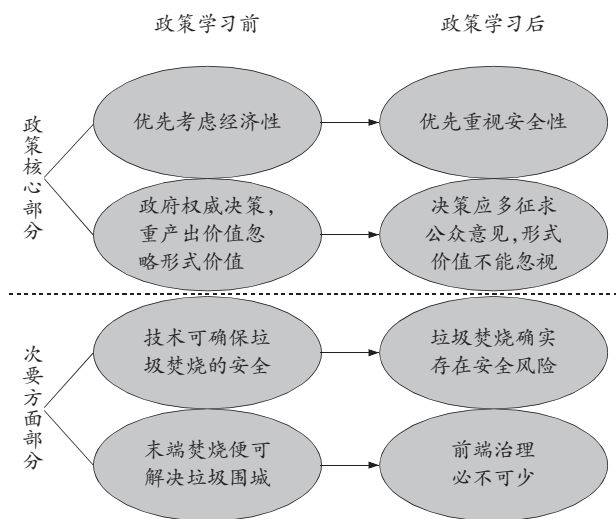


图3 “主烧派联盟”信念体系的改变图示

习是一个交互的过程，一方不断影响另一方的信念，同时又因为被对方影响而不断改变自己的信念，最终双方会在某种信念上达成基本的共识，这便是政策学习的过程。

4.4 政策变迁发生

“主烧派联盟”信念体系的变化直接推动了广州市垃圾治理政策的变迁。2011年2月10日，广州市政府颁布《广州市城市生活垃圾分类管理暂行规定》，这是全国首部针对生活垃圾分类管理的城市规章。2011年4月1日，垃圾分类正式实施，首批划定市内10区的16条街道及从化、增城两市的6个小区作为垃圾分类试点区域。8月，试点区域扩展至50条街道。2012年7月10日，广州召开全市垃圾分类部署动员大会，垃圾分类全面启动。与此同时，“垃圾实名制并计量收费”、“厨余垃圾专袋收集”等多项政策也一并实施。上述一系列政策被媒体称为“垃圾新政”。如今，广州的“垃圾新政”已初见成效，垃圾清运量首次出现负增长，垃圾分类正有条不紊地进行，垃圾焚烧项目的阻力也大为减少。在解决棘手的城市生活垃圾问题上，广州市非但没有进一步激化矛盾，相反政府与民众的充分交流增进了相互之间的信任度，增进了社会和谐。

可以看出，广州市生活垃圾治理的政策变迁是一个系列性的变化过程，该过程经历了政策论坛、政策学习、信念改变最后到政策变迁。其中，政策论坛是全过程的起点，也是最具活力的环节，正是政策论坛的活动触发了整个过程的启动，因此可以说它是政策变迁的动力之源。

5 结论与讨论

经过以上案例分析可对本文开始时提出的两个疑问做出解答：第一，在我国确实存在由政策论坛驱动政策变迁的可能；第二，政策论坛驱动政策变迁的逻辑过程与上文图2显示的过程基本一致，即在基础条件具备的前提下，政策论坛推动政策学习发生，进而改变占主导地位联盟的信念体系，继而引发政策变迁。

此外，通过案例研究我们还可发现，确如前文所分析的，作为政策变迁的推动力政策论坛具有两大优势：(1) 可控制。广州市关于垃圾治理的政策论坛虽始自民间，但最终被政府接管并主导，同时还通过设定论坛的参与者和基本规则对论坛性质予以明确，即那是一个开放的，专题性的论坛，任何市民都可以就广州市生活垃圾治理的相关问题发表意见。考虑到当前我国民众的政治参与还有许多非理性的成分，一个可控制的政策论坛更加有利于良性政策变迁的发生。(2) 政策论坛允许众多政策主体的参与。与政府单方面的推动不同，多主体参与的政策论坛给了各利益相关者发声的空间，从而让政策更具回应性和代表性，避免激化社会矛盾。

当然，政策论坛的出现也要受一些条件的制约。广州市生活垃圾治理的政策论坛就与以下几个因素有密切关系。

第一，良好的社会基础。广州是我国改革开放的最前沿，经济发达，社会开放，民众素质较高。尤其是作为南方媒体重镇，是南方报业传媒集团等一批重量级传媒公司的大本营。发达的舆论让广州更容易接受新事物，市民也具有更强的政治参与意识、维权意识和环境保护意识。

第二，政府的执政意识和执政能力。长期以来，广州市一直致力于阳光政府建设，早在2002年便出台了《广州市政府信息公开规定》，被誉为全国第一部“阳光法案”。2005年广州市还被国务院确定为全国开展政务主动公开和依申请公开制度建设试点城市。近年来，广州市在阳光政府建设方面更是不断有“新动作”，比如2009年主动“晒账本”，公开114个部门的财政预算，再次开全国之先河；2011年公开“三公经费”账单；2012年决定即时发布市府常务会议内容；2013年开始政府新闻发布会网络直播，网民可随时提问，等等。广州市打造阳光、诚信、责任政府的决心由此可见一斑。此外，服务型政府也是广州市着力建设的目标。总之，只有

一个具有现代执政意识的政府,才能在面对棘手的公共问题时肯听取民意、吸取民智。

第三,特定的政策问题也促成了论坛的开设。城市生活垃圾治理问题具有的一些特殊性与政策论坛的开设不无关系。一是牵涉面广,社会关注度高,与每一位市民切身利益密切相关,因此社会各界有很高的参与积极性;二是容易激化矛盾,地方政府决策时不得不慎之又慎,力求求得各方满意的解决方案;三是问题的解决离不开市民的直接参与和密切配合,尤其是垃圾治理的关键环节,如垃圾分类、垃圾减量化等;四是十分迫切,不容延宕日久,必须尽快采取措施予以解决;五是十分复杂,难以采取简单措施解决,多方听取意见是明智之选,等等。

综上,政策论坛作为政策变迁的驱动力有一定的优势,在我国也具有可行性,但要受到一定因素的制约。可喜的是,政策论坛在我国并非孤例,除广州外已有一些地方政府在采用类似的形式寻求政策创新的灵感和动力,如杭州的“开放式决策”便是其中之一。政策论坛是公民政策参与的重要形式,也是推动政策变迁的重要力量,未来随着我国经济社会的不断发展,民众参与意识的不断提高,政策论坛必将在我国的政策活动中占有越来越重要的地位。

参考文献:

- [1] 柏必成. 改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角[J]. 公共管理学报, 2010(4): 76-85.
- [2] 李俊. 基于新制度主义的高考政策变迁分析[J]. 江苏高教, 2010(2): 99-101.
- [3] 王治海. 退耕还林政策变迁探析[J]. 生态经济, 2006(3): 38-41.
- [4] 何云辉. 高校毕业生就业政策变迁的动力机制研究[J]. 江苏高教, 2011(5): 127-129.
- [5] 濮岚澜. 我国学生贷款政策变迁研究[J]. 教育发展研究, 2007(5A): 10-13.
- [6] 赵义华. 我国高校定位政策的变迁及其动力[J]. 国家教育行政学院学报, 2012(3): 25-30.
- [7] 张峰, 韩丹. 论新中国高校思想政治教育政策变迁的动力机制[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2012(3): 179-182.
- [8] 黄叙, 凌宁. 服务进城务工群体政策变迁的动力分析[J]. 岭南学刊, 2014(1): 110-116.
- [9] 冯毅, 李录堂. 改革开放以来中国财政政策演化的动力研究[J]. 中国集体经济, 2009(12)上: 80-81.
- [10] GREVE C. New Avenues for Contracting out and Implications for a Theoretical Framework[J]. Public Performance & Management Review, 2001(3): 272.
- [11] 保罗·萨巴蒂尔, 汉克·詹金斯·史密斯. 政策变迁与学习——一种倡议联盟途径[M]. 邓征, 译. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [12] JENKINS SMITH H C, SABATIER P A. "The Dynamics of Policy-Oriented Learning", Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach[M]. Colorado: West View Press 1993: 41.
- [13] SABATIER P A. "Policy Change over a Decade or More". Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach[M]. Colorado: West view Press, 1993: 28.
- [14] 黄岩, 杨方. 审议民主的地方性实践——广州垃圾焚烧议题的政策倡议[J]. 公共管理学报, 2013(1): 43-50.
- [15] SABATIER P A, JENKINS SMITH H C. "The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners". Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach[M]. Colorado: West View Press, 1993: 220-221.
- [16] 广州市城市管理委员会. 依法推进垃圾焚烧发电项目, 积极破解广州垃圾围城困境[N]. 广州日报, 2009-11-07(03).
- [17] 郭巍青, 陈晓运. 风险社会的环境异议——以广州市民反对垃圾焚烧厂建设为例[J]. 公共行政评论, 2011(1): 102-104.
- [18] 叶海卡·德洛尔. 逆境中的政策制定[M]. 王满船, 尹宝虎, 张萍, 译. 上海: 上海远东出版社, 1992: 112.
- [19] 杨樵, 等. “邻避主义”的特征及影响因素研究——以番禺垃圾焚烧发电厂为例[J]. 世界地理研究, 2013(1): 152.
- [20] 黄小勇. 公共决策的公众参与困境及其管理策略——以广东番禺区垃圾焚烧发电厂风波为例[J]. 国家行政学院学报, 2010(15): 114-118.
- [21] STEWART J. Value Conflict and Policy Change[J]. Review of Policy Research, 2006(1): 185.
- [22] 广州市人民政府. 广州垃圾处理政府问计于民[N]. 广州日报, 2010-01-14(01).
- [23] 李立志, 赖伟行. 番禺垃圾处理问题将开展半年全民大讨论[N]. 广州日报, 2009-11-24(03).
- [24] 袁丁. 广州依法推进垃圾焚烧, 环评不通过不动工建设[N]. 南方日报, 2009-11-23(A03).
- [25] 陈果. “反烧”专家广州开讲全城再议垃圾焚烧[N]. 广东建设报, 2010-01-15(A05).
- [26] 徐海云. “反动派”既是“纸老虎”也是“真老虎”——致“番禺华南板块居民”[EB/OL]. (2010-1-26) [2013-12-12] http://news.dayoo.com/guangzhou/201001/26/73437_11872125.htm.

model negatively but take it as the starting point of knowledge which needs selectively absorbing and remoulding. The government organizations make a complicated selection between the technology-orient study and the society-orient study, which leads to the deviation from the policy model in different degrees in two dimensions of the concrete form and the reformation strength. The learning selection and policy reproduction are influenced by three mechanisms which are problem analysis, uncertainty avoidance and resource mobilization. The key limitation of the study is the lack of first-hand information of some certain cases, which affects the analysis depth. Expanding on the previous research approach of policy diffusion at macro level, this study attempts to introduce the perspective of organization learning, with which the change of reproductive policy and the influential factors can be concretely explored.

Article Type : Research Paper

Key Words : Organizational Learning among Governments, Reproductive Policy, Deviation, Problem Analysis, Uncertainty Avoidance, Resource Mobilization

(3) Policy Forum : An Important Impetus in China's Future Policy Changes

——Based on the Case Study on Policy Changes of Living Garbage Governance in Guangzhou City

Tian Huawen^{1,2}, Wei Shuyan¹ · 24 ·

(1. School of Humanity and Law, Northeastern University, Shenyang, 110819, China ;

2. School of Humanity and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao, 266590, China)

Abstract ID : 1672-6162 (2015) 01-0024-EA

Abstract : Sabatier put forward that Policy Forum may become the inner impetus in boosting the policy changes in his theory of Advocacy Coalition. The objective of this study is to verify this theory's feasibility in China, and to seek more enlightenment in the application of policy forum. A case study is conducted to do research on the hypothesis and make final conclusion, by taking advocacy coalition frame as primary analysis tool and analyzing the process of policy changes in living garbage governance in Guangzhou city. The case study reveals that China's policy changes follow this logic path. Namely, policy forum propels policy study, then changes the belief system of advocacy coalition and finally causes policy changes. The study reveals that policy forum is restricted by some conditions involving fine social foundations, the government's governing capacity, governing philosophy and some special public problems. Therefore, policy forum, currently, is only limitedly applied in China. Policy forum, as the impetus of policy changes, possesses many advantages such as manageable, hosting various policy parties. Thus, it can provide a new vision for governmental policy development, policy innovation and the solving of some public problems. In the long run, it will become an important impetus in promoting China's policy changes. This article emphasizes that policy forum is the inner impetus in propelling the policy study and leading to the policy changes. It constructs and verifies the logic path of "Policy Forum-Policy Study-Belief Changes-Policy Changes".

Article Type : Research Paper

Key Words : Policy Forum, Policy Change, Advocacy Coalition, Beliefs

(4) The Selection Strategies and Effect of Local Government in the Face of Policy Conflicts

Ren Peng · 34 ·

(School of Marxism, Northeastern University, Shenyang, 110000, China)

Abstract ID : 1672-6162 (2015) 01-0034-EA

Abstract : Researching on governments' behavior choice in policy conflicts, it not only provides reference for avoiding conflicts and realizing policy coordination, but also offers proper "observation windows" to verify theory on mechanism of government behavior. To analyze empirically governments' behavior choice on policy conflicts on different ranks, policy conflicts on same rank and conflicts within policy, the author further verifies