

政府间组织学习与政策再生产：政策扩散的微观机制

——以“城市网格化管理”政策为例

● 林雪霏

(北京大学 政府管理学院 北京 100871)

摘要：政府间的组织学习是政策扩散的微观机制，也是政策知识转移、吸收与内化的政策再生产过程。文章以“城市网格化管理”政策为例，对上海市“城市网格化管理”、浙江省舟山市“网格化管理、组团式服务”以及重庆市某区“网格化社会防控体系”三种再生产形式进行分析，发现地方政府并非被动地移植政策原型，而是将其作为知识起点进行选择性的吸收与改造。政府组织在技术导向学习与社会导向学习之间的复杂选择导致“再生产”的政策在具体形式和改革力度两个维度上不同程度地偏离了政策原型。而这种学习选择与政策再生产偏离受到三种具体机制的影响，即问题研判机制、不确定性规避机制与资源动员机制。三种机制共同作用于整个组织学习过程，使得创新政策本土化的同时也具有复杂的地方治理绩效与制度变迁导向。文章的主要价值在于引入组织学习视角，展现政策扩散过程中“再生产”政策的变迁样态和影响学习的微观机制；局限在于由于缺乏其中部分案例的一手调研材料而影响到分析的深入程度。

关键词：政府间组织学习；再生产政策；偏离；问题研判；不确定性规避；资源动员

中图分类号：D035 文献标识码：A 文章编号：1672-6162(2015)01-0011-13

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2015.01.002

1 问题的提出：从政策扩散到组织学习

从电子政务到政务公开，从综合执法到问责制度，当前地方治理在技术、制度与组织等方面的创新层出不穷，弥漫着浓厚的“创新”激情。在这些创新激情的背后，寄托的期望并不仅仅是提供一个成功的地方治理案例以增强当地政府的政治合法性，更在于通过制度的外溢效应，由区域性的创新扩散撬动全局性的制度变迁^[1]。从这一角度看，厘清创新政策的演化机制、扩散边界以及本土化效果，显然成为关涉地方治理绩效、制度变迁乃至政治转型的重要议题。

1.1 政策扩散的相关研究述评

国内现有的地方创新扩散研究尽管提出“可持续性”或“持续力”(Innovation Sustainability)这一概念，但适用的分析框架基本源自于西方行政学的政策扩散理论。政策扩散将扩散视为某一政策在“A—B”的传播，代表性的界定是罗杰斯提出的“一项创新通过某种渠道随着时间流逝在一个社会系

统的成员之间被沟通的过程”^[2]。在传播的时空层面，罗杰斯指出创新在时间扩散时呈现S形曲线^[2]，哈格斯特朗则提出空间扩散的邻近效应^[3]。杨静文在对我国地市级“政务中心”研究中验证了扩散的S形曲线分布^[4]。在传播模式层面，依据权力结构基本形成包括纵向的垂直影响模型、横向的全国互动模型、区域扩散模型和领导—跟进模型四种模式^[5]。王焕祥等和包国宪等对于国内地方创新扩散的类型学构建也是沿着这一思路展开的^[6,7]。而在传播的影响与制约要素层面，罗杰斯首先提出政府对创新特征的理解、创新决策的类型、交流与沟通渠道、社会制度的性质与代理人的努力程度五个关键因素。此后西方学者通过事件史、比较分析等方法进一步扩展与深化，Glor基于现有研究总结出三十余种影响因子，而韩福国、包国宪等学者也试图构建本土化的创新可持续性影响函数，但他们的观察路径基本还是围绕罗杰斯提出的五要素展开^[7-9]。

由此可见，当前的政策扩散研究主要从传播学视角进入，探索政策扩散在微观层面A—B之间传播的影响因素以及宏观层面的时空扩散规律。这一研究路径存在三种潜在困境：

(1)研究层次问题。扩散研究聚焦于传播层面，

收稿日期：2014-02-25

作者简介：林雪霏(1985-)，女，北京大学政府管理学院博士研究生，研究方向：中国政府组织与政策过程，E-mail:linxuefei0323@163.com。

尽管学者们试图从主观能动者、传播渠道到社会环境等不同角度去分解和陈列影响因子,但由于缺乏对具体政策过程的聚焦,这些分散、孤立的影响因素难以被有机地整合为政策扩散的运行逻辑。

(2)本土化问题。政策扩散的现有成果基本源自美国经验,理论的普适性与特殊性仍然需要具体语境下的甄别。例如,空间扩散的近邻效应认为邻近的州之间由于存在类似的经济、社会问题以及政策环境,政策扩散发生的可能性更大^[10]。但是中国的政策扩散常常发生在环境差异十分显著的地方之间,而且在中国政策实践中存在以“试验-推广”为基本特征的政策扩散过程,它显然不同于现有的四种政策扩散模型。因此亟需在本土的政治结构、制度历史以及激励机制下重新理解中国的政策扩散现象。

(3)前提假设。创新扩散在行政学研究中隐含着这样的基本前提假设与价值预设,即“被扩散的创新制度是一套具有固定形态、能够自我运行并产出绩效的规则系统”,同时“创新扩散意味着大规模、正向的制度变迁,同时也是政府治理绩效提高的标志”。因此许多学者在研究中或明或暗地将制度扩散寄托于强制性制度变迁,通过国家权威或法律强制推广^[11]。

这些创新性政策在扩散过程中究竟表现为自运行、固定形态的规则系统,还是作为可供雕塑的知识来源与政策雏形?来自于创新内容、能动行为者、传播渠道与政治环境等诸多要素,在政策扩散过程中如何具体地影响政策过程并塑造政策形态?地方政府对于创新政策的学习是否有效地实现政府治理的自我改良?这些疑问在政策扩散的理论视野与分析层次下难以得到有效的解答,亟待研究视角的转变。

1.2 组织学习视角的引介

微观层面的政策扩散,其实就是由各个政府组织的模仿与学习过程所组成的。换言之,组织学习就是政策扩散得以实现的隐性机制,凸显制度传递者的中介作用。组织学习的基本假设是组织不是环境的被动适应者,而是可以按照组织意图发展的、拥有学习能力的机构。彼得·帕沃夫斯基将现有的组织学习研究归纳为组织决策与适应、系统理论、认知与知识、文化以及行动-学习五种视角^[12],以此展开对组织学习的动力系统、认知结构、过程类型以及组织学习与知识创新结果的关联等微观机制研究。其中,无论是观察组织-环境框架下组织为

了应对外部干扰而引发的适应性学习^[13],或者是研究以知识或信息为中介由扫描(知识的收集)——解释(赋予资料意义)——学习(采取行动)形成的集体学习过程^[14],还是讨论基于条件反应与反思、内化式不同的学习性质所形成的单循环学习、双循环学习和再学习等不同学习类型^[15],这些理论都在强调组织学习所具有的解释系统与再生产过程,也就是说组织学习并非程式化的复制和模仿,而是在理性、情感与行为的交织下对学习内容进行修正、编辑和转述,甚至出现“那些使用创新结果的人会改变创新,甚至有时在很短的时间内就会对这种创新做出极重要的改变”^[16]。此外,组织学习还强调学习者与组织网络的相互渗透与高度依赖。哈里森与拉伯格就指出,“组织学习的参与者并不是单独表现的,它是被过程中其他参与者所创造、发展和解释的,这些参与者把他们自己的生产力概念和社会秩序纳入其中。”^[17]

本文试图立足于“政府组织”的分析层次,从“组织学习”的微观视角对“城市网格化管理”这一具体政策扩散过程进行重新审视。

“网格化管理”是近十年来在城市管理领域具有较高扩散性的政策创新,首创于北京市东城区的“万米单元网格化管理”,在扩散过程中演化出种种不同的政策样态。

本文选择上海市“数字化城市管理”、浙江省舟山市“网格化管理、组团式服务”和重庆市某区“网格化城市治安防控体系”三种典型的网格化管理模式,试图在与政策原型的对比中探讨如下问题:倘若将政策扩散视为政府间的组织学习,那么学习的结果(即“再生产”政策)是否会偏离政策原型,如果是,这种偏离将发生在哪些层面?其间哪些学习机制影响到这种偏离,它们是如何对政策原型进行再解释与再生产的?这种政府间的组织学习对于地方治理乃至制度变革将产生何种影响?

2 城市网格化管理的政策诸样态:政策原型与组织学习者

北京市东城区于2004年首创“万米单元网格化管理模式”,十年间,“网格化管理”作为政策创新迅速扩散,也成为当前城市管理领域流行的政策标签。在中国332个地级行政建制中,目前正式报道采用“网格化管理”的数量至少为168个,应用于城市管理的各个方面,包括市政管理、治安防控、工商管理、城市供水、交通管理,以及党建、工会,甚至

廉政建设、旅游管理等领域^①。

基于传播视角,无论从扩散的空间分布还是应用领域,城市网格化管理无疑达到了有效扩散的标准。但是政策扩散的宏观数据难以揭示出政府间组织学习的过程样态以及影响要素的互动机制,为了深入挖掘政策扩散的微观机制,本文选择上海市、浙江省舟山市与重庆市某区三种“网格化管理”案例展开具体分析。

之所以选择这三个案例,是因为它们在当前地方政府的创新学习模式中具有典型的代表性。上海市最早开始并且系统模仿与推广东城区的“数字网格”政策,对学习原型具有较高的相似度和忠诚度。舟山市在组织学习过程中进行较大幅度的内容改动,不仅在政策原型的基础上添加新元素,并且转移创新政策的实践领域,在学习中凸显出改造或再创新色彩。而重庆市某区的案例则代表着相当部分的地方政府对待创新学习的普遍样态,由于剥离了创新的技术层面和制度层面,组织学习的过程更多变成创新标签的获取与传统管理模式的整合。

笔者采用深入访谈、文献收集和比较研究相结合的方法,所使用的资料主要来自两个部分:

(1)跟踪搜集包括政策原型在内的四地“网格化管理”政策过程等相关资料,包括官方文件、学术研究与新闻报道;

(2)对东城区、舟山市与重庆市某区“网格化管理”的实地调研,对政策发起的主要官员、参与的相关部门、社区工作者以及民众的访谈资料^②。

在展开对政府间组织学习的微观机制分析之前,首先对创新原型与三个组织学习者进行简要的描述。

^①以CNKI的中国重要报纸全文数据库和中国年鉴网络出版总库为数据来源。该数据库收录国内公开发行的580多种地市级以上的重要报纸,尽管覆盖率仅为43%,但是由于资料来源较为权威,报道的真实性与可信度较强。而中国年鉴网络出版总库收录正式出版的2618种20920本年鉴,覆盖率达到96%。

^②由于条件限制,本文缺乏对上海市“网格化管理”的一手调研资料。但是作为推行时间最长、普及规模最大的网格化学习案例,可收集到的资料除了大量相关数据、管理模式的介绍外,还有部分亲历政策过程的学者所发表的实地调查报告和学术论文。通过丰富的数据、报道与调研资料之间的相互整合和补充,在一定程度上能够还原上海市“网格化管理”的组织学习过程。

^③网格GIS(Grid GIS)是对多种来源的空间数据进行综合处理、集成管理与动态存取,形成新的集成系统的基础平台,并为智能化数据采集提供技术支持;GPS主要用于实时、快速地提供目标的空间位置;RS用于实时提供目标及其环境的各种信息,发现区域表面上的各种变化,及时对GIS数据进行更新。参见文献[19]。

2.1 政策原型 北京市东城区的“万米单元网格化城市管理”

以筹办2008年夏季奥运会提供良好城市环境为契机,北京市东城区于2004年开始推行“万米单元网格化城市管理制度”。这一政策明确指向创建“城市市政管理的新模式,包括城市基础设施的运营和城市管理的维护,涵盖了市政基础设施管理、城市公用事业管理、城市国土房产管理、城市环境保护、城市园林绿化管理、城市市容环境卫生管理、城市建筑管理等内容”^[18]。

该政策最突出的特征,就是现代数字技术在城市管理中的应用,特别是“3S”(GIS、RS、GPS)的现代空间信息技术^③。它以单元网格管理法为基础,在原有区-街道-社区三级管理层级下,以万米为基本单元划分网格单元并绘制电子网格地图,静态实行城市部件管理法,将6大类56种城市部件通过地理编码技术定位于电子网格地图,提高城市管理的精确性,动态通过网格内定点安装的摄像头与移动通讯工具“城管通”收集事件现场信息并实时传输,加强城市监督与事件处理的及时性。

这一技术应用最重要的副产品,是随即引发的基层城市管理体制改革。为配合这些技术的应用,基层政府现有的组织架构和管理流程进行以下调整:

(1)形成区-街道-社区-网格单元四层级的空间管理体系。与此相对应的,区政府-街道办事处-社区居委会-驻地单位和门前三包负责人四层级都各自明确了管理责任人,形成更为精密的管理系统。

(2)构建“两个轴心”的组织设计与管理流程。监督轴心(城市管理监督中心)通过网格内定点安装的摄像头与城市管理监督员的移动通讯工具“城管通”收集事件现场的动态信息,建立案卷后传输到调度轴心(城市综合管理委员会)。调度轴心会将案卷进行分类处理,派遣到相关专业部门限时解决,必要时进行部门之间的调度、协调。问题处理的反馈信息则进行专业部门-调度轴心-监督轴心的反向流动,经由监督员现场核查后才予结案。

2005年2月国务院信息化工作办公室将东城区“依托数字城市技术创建城市管理新模式”列入国家信息化示范项目。同年7月建设部下发《关于推广北京市东城区数字化城市管理模式的意见》,将该创新性制度在全国27个城市试点推广。由此,“网格化管理”开始在全国范围内迅速传播、扩散。

2.2 组织学习者之一：上海市的“城市网格化管理”

上海市于2005年开始城市建设管理的万米网格化试点，2008年发布《上海市城市网格化管理实施暂行办法》，开始于全市推广该政策。2013年出台的《上海市城市网格化管理办法》则将城市网格化管理以政府法规形式纳入法制化管理。在短短八年的时间内，上海完成了组织学习从试点到制度化的全过程，而它所推行的城市网格化制度，无论从制度理念、技术应用、组织设计到管理流程都基本保留了政策原型的内容。

上海市的网格化试点包括两种形式，自上而下的指导学习是主流形式，例如长宁区、卢湾区，作为建设部和上海市确定的首批全国推行数字化城市管理十个试点区之一，它们是在上级指导下对于北京市东城区“万米单元网格化管理”的推广性试点；另一种是自下而上的自发学习，例如浦东新区的“网格巡察”和综合执法政策。“网格巡察”政策所针对的是基层执法中由于“条块分割”体制所造成的部门各自为政、资源信息部门化、权责失衡、管理低效失序等治理困境。但其制定过程凸显了对政策原型很强的模仿驱动，首先是基于东城区“网格化管理”模式经由中央部委背书所产生的明星效应；其次是网格化的四级管理层次与上海市2000年提出的“两级政府、三级管理、四级服务”的管理构想相契合；再次也是对现实治理困境的曲线修正，利用网格化技术所推动的信息共享与行政流程调整，逐步撬动条块僵化的体制困境。

上海市“再生产”的最终形态就是在这样的组织学习过程中形成的。它基本上仿照政策原型的技术应用与流程设置，但是针对条块困境及由此带来的管理低效进行若干补充，这便是上海市“网格化城市管理”的独特性。东城区的万米单元网格化管理旨在构建全覆盖、精细化的城市管理体系，“从根本上看，城市万米网格试点的设计思路仍然没能超越传统的、科层的、精细化赋权的局限。而且，按科层的反功能理论，网格越小，赋权越细，协同难度越大。”^[20]而上海市针对治理绩效与部门协同，首先是在部件管理的同时增加事件管理的内容，将城市管

理的相关事件问题划分为5大类32种，编码并纳入网格化管理的平台管理，以提高对口职能部门办事效率，为部门联合提供常规机制；其次在管理流程中完善关于部门协调的制度安排，上海市出台的若干网格化管理法规条例^[21]均对跨部门、跨区域或跨层级等特殊案件的处理进行了详细规定。再次是政策目标直指“数字城市”建设，“上海市在推行‘城市网格’的构想中把整个上海看作一个大的计算机平台，通过网格技术推进信息资源的整合、共享，建立跨部门的信息共享和利用机制。”^[22]在信息共享、部门整合方面的设计都凸显出为这一目标所预留的空间。

2.3 组织学习者之二：舟山市的“网格化管理、组团式服务”

2007年底，舟山市桃花镇结合正在进行的“班子领导进村议政、机关干部联户交心”工作开展“网格化管理”试点。经由半年左右的调研、论证与总结，2008年8月经舟山市委决策^[23]，名为“网格化管理、组团式服务”的基层管理服务制度在该市全面运行。2009年浙江省委组织部专题转发舟山经验并将其在浙江省范围内全面推行。该市“再生产”的网格化管理无论从政策目标、运行主体还是政策内容上都呈现出明显的改造痕迹。

舟山市将网格化管理模式从“城市管理”领域移植到“社会管理”领域，从精细化、高效率的城市事务管理转化为密切联系群众、服务群众的“群众工作模式”。在对网格办主任的访谈中，他再三强调基层人口多与社会管理服务力量不足的矛盾、党群干群关系日益拉大的情感隔阂是催生本土网格化管理的根源。通过基层党组织建设的网格化重组与基层政府服务职能的强化，“网格化管理、组团式服务”政策旨在疏通政府与民众之间的信息沟通渠道，建立公共权力提供社会服务的“扁平化-开放型”结构^[22]。

“网格化管理、组团式服务”区别于原型的具体表现是：

(1)以空间网格为载体重组基层党政资源。在市-县(区)-乡镇(街道)-社区四级结构以下设置网格，网格内的党员编入同一个党小组，按照空间结构进行党基层力量的再组织化。同时组建管理服务团队，由辖区内机关干部、社区干部、科技人员、医生、教师、乡土实用人才、文艺骨干与义工等组成。从而形成“管理服务团队+党小组”的组团模式；

(2)以服务内涵填充网格空间。党小组与管理

^①参见2007年12月印发的《上海市城市网格化管理暂行办法》和2013年8月印发的《上海市城市网格化管理办法(市政府令第四号)》。

^②2008年8月8日，舟山市委召开“网格化管理、组团式服务”工作会议，并下发《关于开展“网格化管理、组团式服务”工作的若干意见》(舟委[2008]13号)。

服务团队的全体成员与网格内的民众实行对应的责任包干,通过上门走访、电话联系、蹲点住家等形式增强与民众的联系,为他们解决困难。在实地访谈中,服务团队的成员普遍觉得政府人员的主动走访可以让民众获得“被重视感”、营造“熟人圈子”,拉近官民间的距离。为保障“组团服务”的执行,网格办设计包括竞争区县的交叉考核、定期回访与绩效考核等奖惩制度进行激励。

(3)构建网格化管理平台落实服务职能并扩展民主渠道。各级网格办设立“服务办事平台”,对服务团队收集的民意进行汇总、分类、调查和处理。此外还借鉴“政府网上办事大厅”的制度理念,在服务办事平台上设立“短信互动”、“服务办事”等版块供社会诉求的表达。服务办事平台的信息积储为政府决策提供了民意,具体表现为各级党代表、人大代表和政协委员与网格对接机制、政府内部不同层级的民情研判会议以及官民之间各种形式的协商解决会议。

目前网格化服务办事平台主要扮演信息集散与民意收集的平台功能。相较于东城区政策原型与上海“网格化城市管理”模式而言,办事平台在政府流程的调整与部门联动的协调方面较为薄弱,网格办主任感慨到“资源分散,还需要进一步整合和共享”。但他同时强调,舟山市的网格化管理政策在密切党群干群关系、疏通群众诉求渠道和整合管理服务资源方面具有较为突出的成效,他们已经在同国家质监局和标准委联系,推动舟山标准成为国家标准。

2.4 组织学习者之三 重庆市某区的“网格化社会防控体系”

2012年重庆市某区开始在辖区内的四个街道(乡镇)先行试点“村(社区)网格化社会管理”,2013年4月开始在该区全面推行。在将近十年的政策扩散过程中,“网格化管理”已经变成一面日益普及的旗帜,该区再生产的“网格化社会防控体系”政策则代表其中部分网格化政策的现实运行。它弱化了相关的技术投入和改革力度,将网格化管理模式深深嵌入到原有的社会防控网络之中,无论是政策目标、具体内容乃至改革力度都与原型存在显著差别。

北京、上海所施行的网格化管理其本质是一种技术创新,即“把科学技术手段应用于政府治理过程中或者对现有治理所使用的手段、措施、方法以及程序进行技术层面的改造”,其中政府流程的再

造可以视为技术创新所引发的制度调整。但该区所施行的“网格化管理”制度在很大程度上抽离了技术网格的要素,而致力于物化的空间网格。具体内容包括:

(1)构建多层次、精细化的空间网格结构。在村(社区)管辖地域内划分网格状的单元,配备网格人员,由此形成镇(街道)-村(社区)-网格的大网格-中网格-小网格五级结构。

(2)组建网格管理队伍以填充网格管理内容。队伍成员包括网格长、信息员、消防员、民警、协调员和志愿者等,主要负责政策法规宣传、社情民意采集、矛盾纠纷调节、社区管理监督、文明新风倡导与突发事件报告六项任务。

(3)通过网格化管理模式整合原有分散的社会防控制度。将企地联防、校地联防、联户联防、看家护院、邻里守望等针对不同主体的分散联防制度按照网格空间进行管理,并且通过集中整治、综合管理等行政任务或重大事件将街镇、公安、社区以及社会力量等多元主体借由这个空间开展活动。尽管“网格化社会防控体系”在构建中试图引入数字技术,但主要用于网格内信息数据的采集,即在空间网格管理中扮演信息存储的功能。

由该区社会管理综合治理委员会主导的这次组织学习,在试点街道称为“社区网格化服务管理”政策,其中包含精确管理与多元服务两部分内容,服务部分主要表现为组建服务义工队伍和开展爱心活动,例如“扶老助弱的爱心网”和“邻里互助的亲情网”等。但是服务内容在试点的推广阶段被不断消解,“社区网格化服务管理”演化为“网格化社区管理防控体系”。从区综治委关于网格化的若干实施细则到下属街镇的访谈,普遍将该区推行的网格化管理定位于社会治安防控,旨在通过“网格化”所产生的全覆盖、精细化与动态化管理效果,避免城市管理的盲点或死角,在加强对社会矛盾的监控与事前预警的同时,快速应对日益突出的社会管理任务,维持基层社会的稳定与秩序。

3 组织学习的张力与再生产政策的偏离

在微观的组织学习视角下,被扩散的创新原型并非具有固定形态的自发运行系统,更大可能性是作为组织学习的知识起点。从上述案例可以看出,地方政府面对创新政策并非“拿来主义”,而是进行有意识的消化和选择性的吸收,因此再生产政策作为学习结果,会无可避免地偏离于政策原型。值得

进一步探讨的是,再生产政策在哪些层面发生了偏离,组织学习过程中的哪些机制影响到偏离(或称之为“再创新”)的幅度与方向。

3.1 组织学习的内在张力:技术导向与社会导向

在涉及组织学习的诸多理论流派中,始终存在着技术性与社会性两个维度的内在张力。技术维度的组织学习是效率与结果取向,认为组织倾向于模仿其他组织所采用的已经产生明显经济价值回报的实践行动。在创新扩散的研究中,创新的赢利性被作为学习与否的关键因素^[23]。而在演化经济学中,所谓“后发优势”就是通过对成功研发的技术或提高劳动生产率的制度进行溢出学习而获得。相较之下,社会维度的组织学习则更为关注组织外部的制度化结构。迈耶和罗恩认为,组织所采纳的部分制度化规则严重背离组织的效率标准,称之为制度“神话”或“仪式”^[24]。针对它们的扩散,吉马迪奥和鲍威尔提出强制、模仿和规范三种机制^[25]。豪斯达尔和曼纳也相应提出基于频率的模仿与基于特征的模仿^[26],强调学习通常源于对合法性的追求、对不确定性的规避或对普遍实践规则理所当然的遵从。

纯粹技术导向的学习与社会导向的学习都是极端状态。在两个极端之间,部分学者基于经验研究对两者关系进行分析。托尔博特和朱克尔在对美国公务员制度扩散的研究中指出,技术性扩散与社会性扩散存在时序上的先后关系,早期采纳这一改革的市政府主要出于政府内部管理的需要,但后期则更多受到制度化环境的影响特别是强制性制度变迁^[27]。豪斯达尔的和曼纳则通过对投资银行的雇佣检验这两种维度扩散的共时性关系,他们认为这两者并不互斥,但是受到不确定性与结构显著性两种变量的影响^[26]。然而现有的案例讨论还是基于制度扩散层面,无论是历时性的观察还是共时性的判断,都是建立在“制度在扩散过程中保持始终贯之的同一样态”这一基本假设之上。从上述案例中可以清楚看到,在基于微观扩散中介(地方政府)的组织学习中,趋于技术导向还是社会导向的不同学习过程会导致“再生产”结果的形态有所区别。

3.2 “再生产”政策的偏离程度定位

在现实的政府间学习中,技术导向与社会导向往往共时性地发生作用,区别在于两者在不同的学习过程中所占有的比重存在差异。这种组合差异往往会直接表现为“再生产”政策与政策原型的偏离程度,具体在于政策形式与政策改革力两个层面。

政策形式是指政策在制定与实施全过程中的实际内容,政策改革力则是创新性政策对于原有制度化结构的改造力度与创新性政策的执行力度。在二维空间中,这种政策偏离表现为以政策原型为原点的扇状分布,作为学习者的政府组织越是追求与政策原型相似的技术效果,“再生产”过程中在形式上越忠于原型,对于其所在制度化结构的变革力度也越接近于原型。反之,倘若组织学习是以获取政策原型的合法性、制度声望等社会资源为导向,一方面会在形式上发生不同程度的偏离与再造,另一方面对于政策的改革领域和改革力度也会发生转移或削弱,更多表现为对原有制度环境的依附和耦合。

将上海市、舟山市和重庆市某区三地再生产的网格化管理政策进行定位(见图1),就会发现上海市的城市网格化管理无论在政策形式还是改革力度上都最接近政策原型。两类网格化管理都致力于城市管理(包括市政市容与社会秩序),上海市从技术、流程和组织上对政策原型的两个核心技术特征(数字技术的网格化应用与政府流程再造)进行模仿。而打造“数字城市”的规划、完善城市事件管理法与强化条块间协同……这些学习中的创新则被视为对政策原型的补充和完善。与此同时,快速的制度化过程、大量的资源投入与严格的考核规定为该政策在执行中的改造能力提供了物质与组织支持。舟山市的“网格化管理,组团式服务”则将政策目标从城市管理转向基层党建与社会建设。它背离了政策原型利用数字技术构建精细化、实时性的城市监控系统这一政策形式,利用其中的“网格”理念为基层党建的群众工作提供空间组织形式,数字技术的应用则主要扮演政策运行的技术支持角色。尽管存在政策形式上的差距,舟山市的网格化管理还是通过基层党建的结构重组、公共服务的扁平化

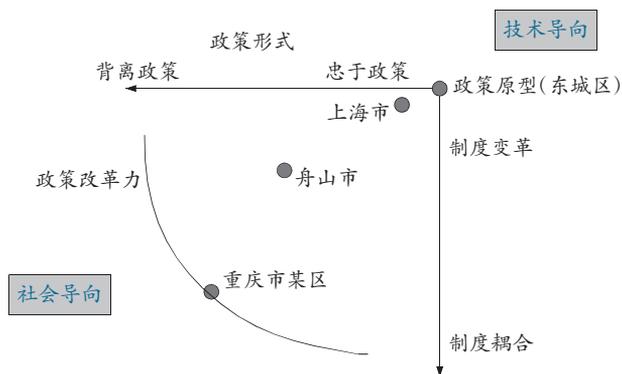


图1 “再生产”政策的偏离程度结构图

表 1 “网格化管理”的基本政策样态

政策类型	时间(年)	应用领域	政策样态	侧重的政策目标
政策原型:北京市东城区“万米单元网格化管理”	2004	城市管理	现代数字技术应用 政府流程再造	城市管理的精细化和动态化
组织学习者 1:上海市“城市网格化管理”	2005	城市管理	现代数字技术应用 政府流程再造	城市管理的精细化和动态化 条块部门的整合
组织学习者 2:舟山市“网格化管理、组团式服务”	2007	基层党建 社会建设	基层党组织空间重组与职能转变 政府与社会信息渠道构建	公共服务的社会化和全覆盖 社情民意的有效沟通
组织学习者 3:重庆市某区网格化治安防控体系	2012	治安防控	管理空间的多层次 政府资源与社会资源的整合	治安防控的精细化 社会管理的多元化

以及一系列制度保障的民主决策对原有行政化、等级制的基层政治生态形成了较大的冲击力。相较而言,重庆市某区的政策形态不仅舍弃了“数字城市”的理念,并且对于职能部门的运作惯习和部门利益并未产生实质性的触动,只是利用“空间网格”形式进行社会领域治安防控体系的重组与现有资源的整合。形式背离的同时,执行的全过程基本上是以“文件传递”完成,政策的改革力度自然被进一步削弱。

4 影响组织学习偏离的关键性机制分析

组织学习是政策的再生产过程,经历以知识为内容的转移、吸收与内化三个阶段。所谓知识转移,就是政策原型作为知识来源在政府间的组织网络中流动与共享。而知识吸收则是对政策原型的目标、形式与执行流程进行本土化的“再解释”和“再生产”。再生产的新政策则在实施过程中,通过与政策参与者的相互作用,与现有制度环境的衔接将政策整合入本地政府管理体系中,由此完成知识内化阶段以及整个组织学习过程。鼓励创新的政治空间、官员资源获取(升迁)、创新所产生的地方竞争中比较优势……这些要素都旨在解释政治环境中存在哪些诱发创新学习的激励条件以及地方政府为何开展创新学习,属于“环境-动机”研究。如若立足于“过程-机制”研究,则需要探究在组织学习的过程中存在哪些要素或机制影响到组织对知识的转移、吸收与内化,使有些地方政府的组织学习过程更倾向于技术导向而有些则趋于社会导向,进而影响到再生产形态对政策原型的偏离程度。不可否认,两个层面的研究存在一些分析要素的重叠,由于组织学习是地方政府的主动作为,在具体过程中必然烙下地方政府主观动机的印记。但由于两者针对的是不同的研究问题和分析思路,在变量选择上还是存在显著差异。例如,创新政绩带来的官员晋升机遇可以作为组织学习的重要动机,却无法解释为何不同的组织学习过程会出现技术导向与社

会导向间的偏差。东城区“万米单元网格化城市管理”在政策扩散中为何会演变出上述三种迥异的网格化管理,本文根据案例提出影响中国语境下地方政府组织学习的三种关键性机制——问题研判机制、资源配置机制与不确定性规避机制。它们通过作用于政府组织学习的目标定位、资源供给、政策过程而形塑出“再生产”政策的最终样态。下文将结合案例过程进行详细论述。

4.1 问题研判机制

在中国当前的政治语境下,政府间组织学习存在媒体报道、参观学习、荣誉评选等多元的沟通渠道。同时,由于创新知识的流动能够不断累积该政策的合法性与附加值,如成为明星工程的荣誉、获得配套资源、加快官员晋升等,这也促使创新主体积极进行政策宣传。这种高度开放的知识共享环境为知识的转移提供了便利且均等的机会。相较而言,地方政府在知识吸收阶段所启动的问题研判机制,对于政策的“再生产”样态具有更为直接的影响。

政府间的组织学习并非将方案原型原封不动地移植到本土治理,而是需要启动“问题研判”机制,将本土化的问题界定与政策原型的相关知识进行对接。所谓问题研判机制,就是以地方问题的界定为基础,对政策原型的各种知识包括政策目标、政策形式、运行流程以及资源配置等进行本土化的理解,并对其间保留的有价值知识进行模仿、再诠释以及再创造。由此可见,问题研判机制直接影响到学习者对于政策原型的价值认知与知识选择。休斯顿与理查德森指出,问题界定一方面为公共议程提供框架,引导政府组织对于部分社会议题的感知和构建,另一方面也有助于解释政策结果的形态^[28]。从案例中可以看出,上海市、舟山市以及重庆市某区基于本土治理情境形成了截然不同的问题界定。

上海市与政策原型同属于较为成熟的城市建成区,大规模开发建设已经结束,市政设施的维护

与社会秩序的维持成为政府管理中相对繁重的任务。类似的经济、社会问题与远景目标使其倾向于技术导向的学习,尽可能地模仿政策原型的技术设备、管理流程与组织架构,以期待政策行动产生类似的治理绩效^①。此外,基于远景想象的问题界定也提升了政策原型的学习价值。“数字化城市”裹挟着数字技术与科学管理等发展理念,对于作为国内一线发达城市的上海市而言,则具有巨大的号召力和吸引力。

相比之下,舟山市作为一个群岛城市,正处于从传统海洋捕捞业向现代工业的产业升级阶段,分布散落的管理辖域与利益冲突重生的转型矛盾是该市当前面临的治理困境,突出表现为从单位体制向市场经济转型中的组织断层、传统基层组织的高度行政化,从而使得政府与民众的沟通“联结纽带”缺失,党群、干群关系陷入僵化与紧张。利用基层党组织重建个体化社会信息沟通与公共服务的“联结纽带”,或称“政党的社会化回归”^[30],这种解决思路既符合中央大政方针的导向^②,也为地方改革所青睐,从而成为舟山市应对本土治理困境的基本研判。基于此,政策原型的学习价值主要表现为以下两个方面:一是空间网格所带来的“全覆盖”与“精细化”管理效果,能够为基层党建提供基本的组织框架;二是网格化管理所带来的信息平台构建与政府管理流程再造,能够提高社会管理能力和公共服务质量。

在重庆市某区,当地政府对问题的界定不再是常规的城市管理抑或导向的基层党建,而是城市化过程中日益严峻的治安防控任务。该区是重庆市九个主城核心区之一,2007年被纳入全国城乡统筹综合配套改革试点城市,正处于城市化的快速推进阶段。相伴而生的是在房屋拆迁、土地征用、农转非安置过程中的种种利益冲突与社会纠纷。对该区而言,政策原型中的“技术网格”针对的是空间布局稳定、案件相对常规的成熟城市管理与市政维

护,学习价值有限而且投入巨大。相比而言,“空间网格”形式所产生的全覆盖、精细化与动态化管理效果则由于能够有效地避免管理盲点或死角,加强对社会突发性和潜在性矛盾的监控与事前预警,是政策原型可资学习的有价值知识。

由此可见,问题研判是充斥着复杂性、地方性和主观性的学习机制。复杂的时序关系对于问题研判具有重要影响,组织学习可能遵循理性决策模式的“问题界定-方案选择”过程,但更多情况下是政策方案与问题界定的共时性甚至是优先性^[31]。此外,政策过程的问题界定极具地方性,地方政府所面临的治理环境与治理困境是它们在组织学习过程中进行知识处理的重要依据。与政策原型具有相近问题研判的政府更倾向于技术导向的学习,反之则会通过选择性学习为组织所界定的问题服务,借由政策原型所具有的种种社会性资源赢得组织学习的附加值。与此同时,问题研判机制也是极具主观性的,在进行问题界定时可能是基于政府在现实治理中遭遇的困境,也可能是基于现实状态与社会期望之间的差距,甚至是政府对于远景目标的预期。从这个视角看,问题研判具有很强的建构色彩,“政策问题不是简单的既定事实,也不是现实状况的问题,它们乃是解释与社会性定义的情势”^[32]。

4.2 资源动员机制

“企业资源基础观和动态能力理论都指出了组织资源与能力对组织创新与绩效的重要作用”^[33],在以官僚制特征组织起来的地方政府更是如此。主导学习的政府组织通过获取、重组与协调组织内外的资源,为组织学习的过程提供支持和保障,此即资源动员机制。它对于政策再生产的偏离程度具有重要的形塑作用。

该机制所动员的“资源”包括物资资源和组织资源两个层面。物资资源包括财力、人力与技术等基础设施资源,是政策形式贯彻完整性的物质基础。特别是针对技术创新的组织学习,科学技术的引入与应用需要投入大量的物资资源用于基础设施、硬件、软件等建设、培训与维护,对组织所拥有的以及能动员的资源需求比较突出。而组织资源是指组织所拥有的改革创新空间以及在组织间进行协调整合的能力,它们直接影响到偏离的另一个维度——再生产政策的改革力度。“决策-执行”的官僚等级结构,决定了下级政府的常规权责是在体制框架内贯彻上级政策,这常常将地方政府,特别是基层政府的创新学习限定在既有体制与上级决策

①基本符合西方对于政府间组织学习规律的研究,Mooney 和 Lee 基于西方政策扩散的实证经验指出政策追随者同政策首创者之间的相似性特征是政策扩散的核心条件,因为彼此间相似的经济、社会问题以及政策环境使得学习者能够期待学习行动产生类似的效果。参见文献[29]。

②党的十七届五中全会提出健全“党委领导、政府负责、社会协同、公民参与”的社会管理格局、强化公共服务职能等政策方针。其中“党委领导”是根本,一方面要完善执政党统筹全局的规划、指导功能,另一方面要发挥基层党组织和党员服务群众、凝聚民心的作用。

的大框架内。与此同时,官僚体制内的部门僵化与利益化也严重影响到学习过程的深入,因而有学者提出“组织决定主要体现为协调内部冲突,使有不同认识和掌握不同资源的成员和部门相互协调达到一致,保障组织目标的实现;政策执行体现为一系列复杂的内部协调过程。政策执行失误的原因在于内部冲突没有得到充分协调,仁者智者都按自己理解来执行政策,从而导致政策执行失误。”^[34]

资源动员机制的运作与主导组织的强弱有显著的正相关。从宏观层面看,由市政府牵头的数字化城市管理联席会议与市建设交通委构成了上海市“城市网格化管理”政策学习的强组织领导。该市之所以在八年时间内完成一项数字管理与政府流程再造的资源配套、政策普及与制度化立法,也得益于主导组织可观的物资投入与强大的组织保障。但从学习的微观过程来看,部分地区的试点过程仍然受到这一机制的制约,例如浦东新区的“网格巡查”和综合执法政策试点。该区基层治理困境根本是街镇条块分割造成的管理低效与无序,一劳永逸的应对方案是成立街镇综合执法队伍以整合条状执法资源。而之所以舍弃该方案而选择“网格巡察”,是由于前者从根本上触及了条块行政体制的天花板,而后者则迎合了上级政府的城市管理体制构想与“社区网格化管理”试点^[31]。浦东新区的试点体现出官僚体制中下级政府在组织学习中所遭遇的体制与等级瓶颈,由此导致了组织资源动员的阻碍与政策改革力度的弱化。

在“网格化管理、组团式服务”的组织学习中,其实也多少遭遇到“条块”协调与整合的瓶颈。但是舟山市选择以“人”而非“部门”进行党政资源的“再组织化”^[35],在一定程度上绕开了这一体制瓶颈,属于学习组织者的资源存量与权职能力所能企及的范畴。舟山市成立由该市党政“一把手”任组长的工作领导小组及办公室。办公室下设五个小组负责统筹各专项工作:综治平安组,由市委政法委负责;团队管理组,由市委组织部负责;城区工作组,由市民政局负责;渔农村工作组,由市渔农办负责以及技术保障组,由市府办(市信息中心)负责^①,这种团队组合预示着地方政府对党政资源的强势动员决心。官僚体制最突出的特征就是等级控制,在这种“上级对下级的领导、监控和下级对上级的报批、执行

的层级制度”^[36]中,由党政“一把手”组建的领导小组拥有相对充裕的人力、财力与技术资源,能够打破下属官僚所属的部门界限,以社会网格为框架进行体制内人力资源的“再组织化”,并出台较为严密的标准细则、奖惩监督的规范矩阵作为制度保障。

至于重庆市某区的“网格化城市管理防控体系”,它在政策形式与改革力度上的大幅偏离,均能从资源动员机制中得到一定的解释。相较于上海市与舟山市,该区的学习主导者是区委政法委下属的社会管理综合治理委员会,作为该区分管社会管理综合治理的常设职能机构,它缺乏充足的物资资源用以支持“技术网格”所需的信息平台、通讯设备以及人员等配置,因而原型政策形式中的技术要素在“再生产”过程中被大量剥离。同时,由于缺乏有效的组织资源进行不同部门间的信息整合和行动协调,政策学习的参与者局限于委员会的下属部门与村(社区)组织,加上官僚组织的制度化耦合机制,政策的改革力度被严重地削弱。对此该区政法委书记也表示无奈,“我们也想办成北京、上海那样的数字网格,但是‘能量’不够。”

由此可见,资源动员机制是为政府间的组织学习提供物质与组织支持的重要机制。在官僚等级结构中,距离权力金字塔越近的强组织不仅拥有充足的物质资源进行财力、人力和技术资源的投入,更重要的是能够有效地沟通与协调各部门以形成协同的合力,甚至于使组织在学习过程中具有更大的改革空间以促使政策“再创新”的发生。相较而言,弱组织由于物质资源与组织资源的限制,更可能在政策形式与改革力度上趋向于保守,耦合和依附于原有的制度环境。

4.3 不确定性规避机制

政府间组织学习的本质是对旧有结构或流程的改造与更新。当组织学习进入知识内化阶段意味着进入“将外部知识转化为内部知识的正式加工过程”^[37],一方面是摧毁以前与新政策相抵触的旧惯习,另一方面将新政策的理念、技术与结构嵌入组织之中。在破坏与创新之间,存在着由政策制定与执行部门、领导者与基层官僚、社会不同利益相关者等多元主体构成的复杂环境。这使得知识内化过程充满种种不可预见和不可控制的情况,在此统称为“不确定性”。巨大的不确定性导致政策过程难以被精确预测,甚至出现目标偏离、执行梗阻或虚化等。同时,政府的公共性特征使之对于不确定性与由此带来的风险更为敏感。作为“社会资源权威性

^①参见2008年9月印发的《舟山市“网格化管理、组团式服务”工作领导小组办公室各小组工作职责》。

分配”的载体,政府组织的公共性和强制性决定了细微的政策偏差就可能引发政府运行阻滞或社会群体利益受损,由此累积的不满和质疑将直接损害到政府公信力。换言之,政府间组织学习的试错成本很高,而所预留的承担失败的空间则很小。

为了最大程度地控制环境的不确定性以及由此引发的政治、社会风险,地方政府在创新内化过程中自发倾向或自主创建一系列的不确定性规避机制。其实,“学习”行为本身就包含地方政府规避不确定性的考量。地方政府一般选择具有以下特征的政策作为学习原型:政策形态成熟、运行绩效良好、已经具有或预期产生突出的政治合法性与社会合法性。这样的话,无论学习是技术导向还是社会导向,它所承担的改革成本与政治风险相较于原生的政策创新是相对清晰可控的。

此外,在知识内化环节还存在两种具体机制,通过执行过程中的多重保险或不作为尽可能地提高稳定性并消解改造的破坏力,它们的作用必将造成再生产政策的进一步调整与再创新,使得学习偏离的幅度进一步扩大。

第一种是试点-推广机制。上海市、舟山市与重庆市某区的“网格化管理”学习过程都遵循“先试先行-典型示范-以点促面-逐步推广”的政策实施过程。有学者评价这种政策试验是“处理不确定性(即无法准确预测改革在一个快速变化的经济背景下产生的具体效果)和分歧(即政策制定者对于政策制定优先顺序的矛盾心态、暧昧态度,甚至感到迷惘)的可靠方法”^[38]。从成本控制层面,它实现风险向局部转移,毕竟相较于全面推广过程中失败所消耗的成本而言,局部试验的试错成本相对较低;从过程控制看,它能够“预先将政治阻力和政治风险降到最低,成功的试验还可以最大限度扩大政策支持 and 政策受益”^[39],而就主体控制而言,试点的自由空间与激励机制还能够释放基层官员改革的动力与能量,推动执行性学习中的再创新。

政策试验本质就是小规模的知识内化过程。来源于基层执行的经验和困境可能为政策再生产增添自下而上的地方性知识,进而展开知识吸收与内

化阶段新一轮的交互。上海市的组织学习源自于中央建设部所推行的“数字化城市管理”项目,主要是对政策原型的推广性试点。但是浦东新区在试点过程中基于本土基层执法困境,在原型基础上增添了强化基层执法中的综合配套与部门合作方面的内容。上海市最终出台的《城市网格化管理办法》中便吸收了这一试点经验,在事件管理与部门间联合方面对政策原型进行再创造。舟山市的“网格化管理、组团式服务”政策直接从桃花镇基层试点开始,创新性的工作理念与逐渐显现的良好实践效果引发上级党委的关注,从而展开自下而上的政策扩散过程。

第二种是制度化耦合机制。官僚组织并不仅仅是民主意志的执行工具,斯图亚特曾指出,“尽管外围的(执行)官员很少明目张胆地违反(中心)法律,但是很多研究已表明,他们还是要大胆地行使权力实现自己的目标,以满足自己组织的需求,并对付自己环境中的紧迫问题”^[40]。换言之,官僚系统在长期运行中形成了相互交织且力量均衡的权责配置、交流渠道、行为流程与制度文化,这些已经内化为它们的“组织本质”。Gagliardi也提及“学习常常受制于组织保护自己本质的努力”^[41]。作为超稳定结构,官僚组织具有强烈的制度化作用,能与组织本质敌对的创新知识弱化、虚化和异化,使其耦合于其现行的组织结构与运行流程。相较于试点-推广机制,这种机制对于不确定性的规避是消极的,也是强大的,它可能导致“再生产”政策在执行过程中发生被动式的偏离。

重庆市某区的网格化管理学习过程就凸显出制度化耦合机制的作用。从试点街道的“社区网格化服务管理”到推广阶段的“网格化社会管理防控体系”,其间的演化与执行官僚的路径依赖密切相关。由于处于突发性社会事件频发阶段,该区在现行社区管理中沿用着一些精细管理的制度安排,例如“责任片区”、“领导包村”、“群防群治”等。其中“片长-楼栋长”制度实施得较为普及,即在村(社区)范围内根据居住集散程度、群居特征划分责任片区,设立“片长”,在片区内各个楼栋设立“楼栋长”,定期给予少量补贴。他们或是社区积极分子或是熟悉社区情况的居民,主要负责管辖范围内的信息收集和居民矛盾调节。由于缺乏法律依据与学理合法性^①,它更多作为“非正式制度”或惯习在政府管理实践中普遍运行。随着该区网格化管理政策进

^①部分学者和社会舆论从政府与社会二元对立的视角将这些群防群治的制度安排视为“维稳的人民战争”,是浓厚政治色彩的革命遗产的重新启用,使得“社区行政化”,“是中国传统的城市管理‘一竿子插到底’的全方位管理思想和方式的延伸,影响了社区自治功能的发挥”。参见文献[42]、[43]。

入执行性学习阶段,部分推行“片长-楼栋长”制度的社区就借由“网格化”理念的合法性资源重新改造和包装原有的防控体系,而试点中的“服务”内容则在执行性学习中被消解,政策改革力度也随之被削弱。

无论是小规模试错的试点-推广机制,还是官僚体系内强大的制度化耦合机制,都试图减弱甚至规避政府间组织学习由于复杂、动态甚至敌对环境所造成的不确定性及其风险。这些机制或主动或被动地对知识吸收的结果进行执行过程中的再解释和再塑造,它所导致的结果就是使再生产政策在政策内容上继续偏离原型,或在政策改革力上趋于弱化。总体而言,就是使组织学习从技术导向朝向社会导向发生偏移。

由此可见,这三种机制共同作用于地方政府以“创新知识”为内容的转移、吸收与内化阶段,最终耦合出具有不同程度学习偏离的网格化管理样态。相类似的问题研判与远景预期、强组织主导下充足的物资与组织资源使得上海市的组织学习过程具有很强的技术导向,而不同的前置试点则为政策的内化与再创新提供空间,也必然导致稍微的学习偏离。

相比之下,与原型相异的本土问题在一定程度上决定了舟山市和重庆市某区的组织学习是选择性的,在政策形式上必然有所偏离。源于基层试点的“网格化管理、组团式服务”主要是利用“网格”的理念进行党政人力资源的空间重组。为之组建的领导团队利用官僚等级制的强势组织资源为政策“再生产”保驾护航,使政策的改革力度得到一定保障。而重庆市某区在组织学习过程中之所以出现显著的社会导向偏离,除了问题研判机制的作用之外,还归因于弱组织的资源动员能力不足与官僚组织在执行中消极的制度化耦合。它们使得再生产样态中的数字化、服务化内涵被不断稀释,副产品是本土运行的非正式制度由此嵌入“网格化管理创新”而得以合法化。

5 余论:政府间组织学习、地方治理与制度变迁

组织学习理论为探究政策扩散的微观机制提供了分析视角。政策扩散的过程,其实就是地方政府进行组织学习与政策“再生产”的过程。在围绕着“城市网格化管理”的三个政策扩散案例中,微观层面的组织学习考察将创新知识、参与行动者、学习

渠道与政治环境等散落的影响因素综合起来,集中地展现出它们对政策“再生产”的复杂作用,特别是地方政府在技术导向学习与社会导向学习之间的选择。而基于政策再生产偏差与学习导向张力所提出的三种影响机制,则试图将政策扩散与组织学习等普遍性的理论知识与本土政治实践整合起来。在创新扩散过程中,问题研判机制是地方政府进行组织学习的第一步,立足于问题对政策原型的知识价值进行挑选,资源动员机制则强调中国政府组织体系内浓厚的理性官僚制色彩,主导组织的强弱与等级位置直接影响到学习过程中物质资源与组织资源的供给状况,而不确定性规避机制则通过典型的“试点-推广”形式与制度化耦合对再生产政策的执行进行再调整。正是这些本土化机制的作用,政府间的组织学习存在技术导向与社会导向之间的持续张力,也最终导致再生产的政策在不同程度偏离了政策原型。

回溯创新扩散研究,始终弥散着“将创新政策的扩散等同于地方政府治理绩效优化与大规模的正向制度变迁”这一前提预设。然而这种观点如果从组织学习的微观视角进行考察则显得不那么具有说服力。案例中政府组织学习的这些本土化机制并不必然导致地方治理绩效的提高。在外来创新性政策与本土治理绩效之间,地方性因素的影响是主观的、复杂的和动态的。问题研判也可以视为政策问题的主观构建,科学的构建能够为创新性政策与本土问题寻求最佳的接榫点,从而使创新性知识发挥最佳的本土治理绩效。反之,则如邓恩指出的,“选择‘正确’的政策备选方案解决‘错误’的政策问题,这是政策分析中最大的危险”^[44]。此外,如何在提高政策执行中多元参与主体嵌入性的同时确保政策不会由于官僚体制强大的制度化作用或其他主体的扭曲执行而丧失原有的改革力度,这也是组织学习与地方治理之间关键的否决点之一。另外,由于官僚等级结构将决策、监管的权力与资源动员的能力集中于权力金字塔的顶端,由接近权力顶端的强组织所主导的创新学习容易演化为动员性、短期性的运动式治理,如何将组织学习从短期效率导向的创新运动转变为长期善治导向制度建设,这一系列困境没有突破,创新学习就会沦为地方政府追求创新政绩的虚华外衣,而无法产生切实的治理绩效。

当前部分学者为提高创新政策的溢出效应,将

希望寄托于强制性的制度变迁^①, 倡导通过国家方针权威性的认可或法律法规强制性地推行加快政策扩散。然而, 强制性制度变迁并无法从客观上省略组织学习这一必然过程, 也就无法确保扩散地方治理绩效的提高。所谓的“制度仪式化”^②、“上有政策下有对策”, 在一定程度上就是在制度扩散中强制性手段使用不当所导致的。反之, 如果在政策水平扩散的过程中能够给予地方政府较大的自主性和自由裁量权, 使其有动力也有资源基于本土治理困境与目标开展组织学习, 不仅能够提高问题研判的科学性与政策执行的有效性, 从而获得辖区内较好的治理绩效, 也能够将创新知识的内涵与形式挖掘得更为深刻和丰富。正如卢森博格所说, “关键技术创新的引入能够刺激出一系列的派生创新, 而这些派生创新恰恰成为了关键技术创新的延续”^[47], 由此为可能的政治转型提供更多的制度储备和累积性的正向变迁。

参考文献:

- [1] 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[J]. 云南行政学院学报, 2007(1): 8-13.
- [2] [美]埃弗雷特·罗杰斯. 创新的扩散[M]. 辛欣, 译. 北京: 中央编译出版社, 2002: 5.
- [3] HAGERSTRAND T. Innovation Diffusion as a Spatial Process [M]. Chicago: University of Chicago Press, 1967.
- [4] 杨静文. 我国政务中心制度创新扩散实证分析[J]. 中国行政管理, 2006(6): 41-44.
- [5] 朱亚鹏. 政策创新与政策扩散研究述评[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2013(4): 565-573.
- [6] 王焕祥, 黄美花. 中国地方政府创新的可持续性问题分析[J]. 上海行政学院学报, 2007(11): 20-27.
- [7] 包国宪, 孙斐. 演化范式下中国地方政府创新可持续性研究[J]. 公共管理学报, 2011(1): 104-128.
- [8] GLOR E R. Is Innovation a Question of Will or Circumstance? An Exploration of the Innovation Process through the Lens of the Blakeney Government in Saskatchewan 1971-82[EB/OL]. [2013-12-18] <http://www.innovation.ca/books/index.htm>.
- [9] 韩福国, 瞿帅伟, 吕晓健. 中国地方政府创新持续力研究[J]. 公共行政评论, 2009(2): 152-206.
- [10] BERRY F S. Sizing Up State Policy Innovation Research[J]. Policy Studies Journal, 1994, 22(3): 442-456.
- [11] 毛铨, 任晓林, 田丽娜. 地方政府创新的热点领域与制度化研究——对中国地方政府创新奖入围项目的分析[J]. 云南行政学院学报, 2012(3): 36-38.
- [12] 彼得·帕沃夫斯基. 管理科学中的组织学习[C]/[德]麦诺尔夫·迪克斯, [德]阿里安娜·贝图案·安托尔, [英]约翰·蔡尔德, 等. 组织学习与知识创新, 上海: 上海人民出版社, 2001: 42-62.
- [13] MARCH J G, SIMON H A. Organizations [M]. New York: Wiley, 1958: 10.
- [14] DAFTR L, WEICK K E. Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems[J]. Academy of Management Review, 1984, 9(2): 284-295.
- [15] ARGYRIS C, SCHON D. Organizational Learning: A Theory of Action Perspective[M]. Londe J C: Addison-Wesley Pub Co. 1978.
- [16] [美]W·查理斯·斯科特. 制度与组织——思想观念与物质利益[M]. 姚伟, 王黎芳, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 141.
- [17] HARRISSON D, LABERGE M. Innovation, Identities and Resistance: The Social Construction of an Innovation Network[J]. Journal of Management Studies, 2002, 39(4): 497-521.
- [18] 陈平. 北京东城区城市管理新模式[J]. 地球信息科学, 2006(9): 1-6.
- [19] 王喜, 范况生, 杨华, 等. 现代城市管理新模式 城市网格化管理综述[J]. 人文地理, 2007(6): 116-119.
- [20] 马伊里. 合作困境的组织社会学分析[M]. 上海: 上海人民出版社, 2008: 152.
- [21] 陈云, 周曦民, 王浣尘. 政府网格化管理的现状与展望[J]. 科技管理研究, 2007(5): 40-41.
- [22] 孙建军, 王凌云, 丁友良. 从“管制”到“服务” 基层社会管理模式转型——基于舟山市“网格化管理、组团式服务”实践的分析[J]. 中共浙江省委党校学报, 2010(1): 115-118.
- [23] GRILICHES Z. Hybrid Corn: An Exploration in Economics of Technological Change[J]. Econometrica, 1957, 25(4): 501-522.
- [24] [美]约翰·迈耶, 布莱恩·罗恩. 制度化的组织: 作为神话与仪的正式结构[M]/鲍威尔·迪马吉奥. 组织分析的新制度主义. 姚伟, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 45-67.
- [25] [美]保罗·迪马吉奥, 沃尔特·鲍威尔. 关于“铁笼”的再思考 组织场域中的制度性同形与集体理性性[M]/鲍威尔·迪马吉奥. 组织分析的新制度主义. 姚伟, 译. 上海: 上海人民出版社, 2008: 68-87.
- [26] 帕梅拉·豪斯查尔德, 安妮·曼纳. 组织间模仿的模式 结果显著性和不确定性的影响[M]/张永宏. 组织社会学的新制度主义学派, 上海: 上海人民出版社, 2007: 67-101.

①林毅夫曾提出诱致性与强制性两种制度变迁类型。“诱致性制度变迁指的是现行制度安排的变革与替代, 或者是新制度安排的创造, 它由个人在响应获利机会时自发倡导、组织和实行”而“强制性制度变迁由政府命令和法律引入与实施”。参见文献[45]。

②所谓制度仪式化是学者在对中国政治建设观察中总结出来的, 即“一种有制度的制定与增加, 但却没有真正实现组织的制度化, 不断制定出来的制度被仪式化, 发生了目标和规则的替代。”引自文献[46]。

- [27] 帕梅拉·托尔波特 林恩·朱克. 正式组织结构变革的制度根源 :1880—1935 年公务员改革的扩散[M]//张永宏. 组织社会学的新制度主义学派. 上海 :上海人民出版社, 2007 :47-66.
- [28] HOUSTON D J, RICHARDSON L E. The Politics of Air Bag Safety :A Competition among Problem Definition[J]. Policy Studies , 2000 , 28(3) :485-501.
- [29] MOONEY C Z, LEE M H. Legislation Morality in the American States :The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform[J]. American Journal of Political Science , 1995 , 39(3) :599-627.
- [30] 林尚立. 社区自治中的政党 :对党、国家与社会关系的微观考察——以上海社区发展为考察对象[C]//组织与体制 :上海社区发展理论研讨会会议资料汇编, 2002.
- [31] 容志. 基层公共决策的多源流模型与特点 :“网格巡察”政策的实证分析[J]. 晋阳学刊 , 2012(5) :35-42.
- [32] COBB R W, ELDER C D. Participation in American Politics : The Dynamics of Agenda Building [M]. Baltimore :Johns Hopkins University Press , 1983 :172.
- [33] 马亮. 政府信息技术创新的扩散机理研究[J]. 公共行政评论 , 2012(5) :161-177.
- [34] 王骚. 政策原理与政策分析[M]. 天津 :天津大学出版社 , 2003 :165.
- [35] 胡重明. 再组织化与中国社会管理创新——以浙江舟山“网格化管理 组团式服务”为例[J]. 公共管理学报 , 2013(1) :63-70.
- [36] 唐皇凤. 超越官僚制——现实抑或乌托邦[J]. 中共浙江省委党校学报 , 2003(6) :81-84.
- [37] 张毅, 张子刚. 企业网络组织间学习过程的二维模型[J]. 科学与科学技术管理 , 2005(9) :67-71.
- [38] [德]韩博天, 石磊. 中国经济腾飞中的分级制政策试验[J]. 开放时代 , 2008(5) :31-51.
- [39] LAU L J, QIAN Y Y, ROLAND G. Reform without Losers :An Interpretation of China's Dual-Track Approach to Transition [J]. Journal of Political Economy , 2000 , 108(1) :120-143.
- [40] [美]斯图亚特·S·那格尔. 政策研究百科全书[M]. 林明, 译. 北京 :科学技术文献出版社, 1990 :119.
- [41] GAGLIARDI P. The Creation and Change of Organizational Cultures :A Conceptual Framework[J]. Organization Studies , 1986 , 7(2) :117-134.
- [42] 谢岳. 维稳的政治逻辑[M]. 香港 :清华书局, 2013 :92.
- [43] 潘小娟. 社区行政化问题探究[J]. 国家行政学院学报 , 2007 (7) :33-36.
- [44] DUMN W N. Public Policy Analysis : An Introduction [M]. Englewood Cliffs, NJ :Prentice-Hall , 1994 :81-148.
- [45] [美]诺斯·科斯·阿尔钦. 财产权利与制度变迁 :产权学派与新制度学派译文集[C]. 刘守英, 译. 上海 :上海人民出版社 , 2002 :384.
- [46] 黄冬娅. 中国政府制度建设的影响因素 :文献综述[J]. 公共管理研究 , 2006(4) :189-203.
- [47] ROSENBERG N. Technological Change in the Machine Tool Industry :1840—1910[J]. The Journal of Economic History , 1963 , 23(4) :233-263.

ABSTRACTS

(1) Governance and Public Affairs of the Trans-border Ethnic Group in China

Li Junqing, Li Haibo · 1 ·

(School of Management, Minzu University of China, Beijing, 100081, China)

Abstract ID : 1672-6162(2015)01-0001-EA

Abstract : The trans-border ethnic groups, influenced by multiple factors such as economic globalization, nationalism ideological trends, modern state and nation construction movement and non-traditional security, have caused complex and significant impacts on one country's international and domestic affairs, especially the public affairs in the border zones. The research on trans-border groups and public affairs in border zones, as a part of public affairs research and treatment, has not yet been thoroughly carried out. So, combined with statistical data, this article analyzed the economic and social development of China's trans-border ethnic group areas, followed with the summary achievements and the problems in the cross-border exchanges. Considering the main trend which is peace-living and characters of trans-border ethnic groups, we have proposed corresponding mechanisms and governance model. So, the government should upgrade and improve the traditional governance model for trans-border groups and public affairs in border zones, and basing on regionalism of border areas, it should be shifted from single one of just focusing on the inter-ethnic ideology to multiple governance models. The innovation of this paper is to build public affairs governance mechanism in border areas, which is based on the perspective of frontier governance system, governance modernization and the empirical analysis of the trans-border ethnic groups issues. All in all, all the study is in the view of enriching the theoretical perspective of frontier governance, promoting the building and upgrading of frontier governance capacity.

Article Type : Research Paper

Key Words : Trans-border Ethnic Group, Borders, Inter-ethnic Ideology, Regionalism, Multiple Governance

(2) Organizational Learning among Governments and the Policy Reproduction : The Microscopic Mechanisms of Policy Diffusion——A Case Study on the Policy of "City Grid Management"

Lin Xuefei · 11 ·

(School of Government, Peking University, Beijing, 100871, China)

Abstract ID : 1672-6162(2015)01-0011-EA

Abstract : The objective of this paper is to illustrate organizational learning among governments as the micro-mechanism of policy diffusion and its determinant factors. An exploratory multi-case study, involving three reproductive forms of "City Grid Management" Policy in three different cities was conducted. The analysis, based on their policy patterns and policy-making process, reveals that local governments do not copy the policy

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