

政策转移推动政策创新生成机理探究 ——基于福建省排污权交易政策转移个案的分析

魏淑艳, 郑美玲

(东北大学文法学院, 辽宁沈阳, 110169)

摘要: 改革开放以来, 政策转移作为政策学习的一种重要方式, 已经成为地方政府政策行为的常态。然而, 绝大多数的政策转移并不是简单地复制他地政策, 政策在转移过程中往往经历着“解释”与“重构”, 因而会推动不同程度的政策创新。以知识创造理论为基础, 运用过程追踪法对福建省排污权交易政策转移个案进行深度分析, 发现政策学习、经验提取、知识转化、要素突破四个必要构件的互动构成了“内化再生产”机制, 形成政策转移与政策创新之间因果逻辑链条。政策转移推动政策创新的实质是政策知识学习、提取、内化、创造的过程, 这个过程嵌入在一定的情境结构之中。从互动转化过程视角探究政策创新生成机理, 既有助于厘清政策转移的建构过程, 促进政策转移理发展, 又有助于发挥政策创新在提升地方治理绩效上的“撬动”效应, 推动创新成果转化为更好的治理效能。

关键词: 政策转移; 政策创新; 排污权交易; 治理绩效; “撬动”效应

中图分类号: D035

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2022)03-0165-12

随着中国经济社会的高速发展, 国内各地在环境、经济、社会等领域的政策问题层出不穷。解决这些复杂问题除了需要坚持本土的探索, 更需要有开阔的视野, 学习借鉴国内外先进的政策思维, 通过政策创新来回应社会诉求, 以解决复杂的社会问题。政策转移是向外学习、获取新思维、产生新创意, 推进政策创新的重要手段。政策转移与政策创新在研究内容上紧密相连, 在具体的政策实践活动中常常表现为时间上的连续性, 相互间存在着前因与后果的推动关系。具体而言, 政策创新通过实践活动获得新的认知、经验和方法, 是建构的产物。政策转移并非只是简单的复制转移, 政策在转移过程中往往经历着“解释”与“重构”, 从而推动了不同程度的政策创新。从政策转移到政策创新的实现, 显然不是一个“自动滑道”, 而是有相应的因果链条。

深入发掘政策转移与政策创新的因果机制, 探究政策创新的生成机理, 既有助于丰富中国政策转移本土化基础理论的研究, 又会推动政策创新成果转化为地方治理效能新的增长点。本研究关注的问题是政策转移如何推动政策创新, 拟通过对福建省排污权交易政策转移典型案例的过程追踪分析, 探究政策转移与政策创新之间的因果机制。

一、文献回顾: 政策转移与政策创新

伴随着全球化、市场化、信息化浪潮的涌动, 政策知识在国家间不断地流动、创造与循环, 为政策的学习与转移提供了有力条件。政策转移研

收稿日期: 2022-01-08; 修回日期: 2022-04-05

基金项目: 国家社会科学基金项目“基于包容性发展的我国城市群地方政府协作治理机制研究”(19BZZ063); 中央高校基本科研业务“中国排污权交易政策转移研究”(N2014007)

作者简介: 魏淑艳, 女, 辽宁北镇人, 博士, 东北大学文法学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 公共政策, 联系邮箱: wsy650@126.com; 郑美玲, 女, 黑龙江双鸭山人, 东北大学文法学院博士研究生, 主要研究方向: 环境政策

究的代表学者道洛维茨和马什认为,“政策转移是一个过程,在这个过程中,一个时间或地点存在的政策、行政管理措施或机构被用在另一个时间或地点来发展有关政策的知识、行政管理措施和机构”^[1]。政策转移内涵可以从与之相关概念的辨析中得到阐释。政策扩散主要解释一段时间内政策被采纳的模式^[2]。经验吸取聚焦于政策代理人理性、自愿的学习行动^[3]。政策趋同则寻求解释一段时间内政策内容的相似性变化^[4]。政策转移概念既强调政策知识的转移过程,又关注到转移过程中政策内容的适应性调整,同时涵盖了自愿、强制和混合的政策转移类型。较之其他概念,政策转移概念更具广泛性与包容性。

早期研究将政策转移视为一个受诸多因素影响的因变量,剖析政策转移过程中环境、制度、政策的复杂性以及政策代理人和治理模式等影响因素。随着研究内容的进一步聚焦,部分学者基于信息传播、知识应用、政策学习等特定视角,深化了对政策转移过程的理解。沃尔曼和佩吉将政策转移描述为信息的传播、处理、评估和利用过程^[5]。中国台湾学者柯于璋继承了沃尔曼和佩吉的“政策转移即信息转换过程”的观点,认为政策转移实质是信息与知识的转换与应用^[6]。罗斯则将政策转移视为从其他地方搜寻政策、创造新政策以及跨越时空前瞻性评估的政策学习过程^[7]。当然政策转移不仅仅是知识的传播、共享与应用,现实中的政策转移过程更为复杂,受到文化、制度、经验等诸多因素的影响。

经历早期的概念争辩、现象描述与案例分析,国外学者的研究开始将政策转移视为自变量,探讨政策转移对政策结果、制度变迁的影响。“政策组合、流动、突变”^[8]的新理念反对把政策转移视为简单的传播过程,强调政策内容在流动过程中经历着重新解释与建构^[9],为政策转移研究带来新的研究视野。国内学者熊烨跟进国外政策转移研究中的建构主义思潮,将研究视野拓展到政策创新脱嵌、传播、再嵌入、产出的全过程^[10]。林雪霏发现地方政府并非被动地转移政策原型,而是将其作为知识起点进行选择性与改造^[11]。可见,政策转移并非只是简单地复制他地政策,转移的政策往往是在与移入地的经济社

会文化等情境要素“耦合”的过程中被创新。

对于政策创新概念的界定国内外学者持有不同的看法。国外学者更倾向于认为,一个政府采纳对它而言是新的政策,而不论该政策以前是否在其他时间、其他地点被采用过^[12]。但是在中国具体语境下,中国改革的基本特点是通过试点试验,从中获取必要的经验教训,不断调整政策内容以回应复杂多变的社会问题。政策创新是政府应治理需求与政策环境的变化,以新的理念为指导,主动改变既存的政策要素的组合形态,创立一种更具创意、价值的政策要素组合形式的过程。国外学者着重强调“新观念”对政府组织的关键作用,中国学者对政策创新的定义中明显融入了本土情境要素,注重政策内容的新变化,更符合中国特定情境下政策实践的具体要求。

政策创新的既往研究主要围绕政府采纳“新”政策的原因^[13]，“新”政策在政府间扩散的路径^[14]，政府间的学习促进政策创新的机理^[15]，影响政策创新扩散的影响因素^[16]等方面展开。以上这些研究大多数是将政策创新与政策扩散相结合，聚焦于政策创新的扩散路径，而不是关注政策创新本身是如何发生。与当前国内主流的政策扩散研究试图回答政策创新传播路径不同，本研究是在中国本土情境下跟进政策转移的建构主义思潮，关注政策内容在转移过程中的实质性变化，以探究政策创新的生成机理。由于当前针对政策创新生成机理的经验研究较为缺乏，对政策创新的理念来源、创新要素的产生等缺少有效的回应，采用主流事件史的分析法也难以还原政策转移过程中政策内容变化经历的真实场景。因此，在中国情境下需要选择有效的理论与研究方法，以分析政策转移过程对政策创新的影响，探究政策转移如何推动政策创新。

二、理论基础、研究方法与案例选取

从政策转移到政策创新不是自动实现的，中间还存在政策知识转化的关键环节。在政策转移语境中，政策知识转化是源生地政策知识、移入地政策知识、社会知识相融合的过程，并受原因

变量间的相互作用及相关行为主体的影响^[17]。学习是政策转移的前提, 政策转移的过程和结果受到政策知识转化过程的影响, 政策知识转化和政策转移间存在关联。知识创造理论提出, 知识创造过程是隐性知识与显性知识相互转化的过程, 同时也是隐性知识和显性知识在不同主体间自由转移的过程。这与政策转移推动政策创新路径的研究内容具有较好的契合性。知识创造理论可为政策转移中政策内化的再生机制建构提供理论支撑, 同时也能为认识政策转移中政策知识转化过程提供重要借鉴。过程追踪法通过对典型案例的深入追踪与剖析, 有助于揭示原因变量与结果变量间的因果机制。运用过程追踪法可以清晰地认识政策转移推动政策创新的过程, 呈现政策知识转化的过程, 使得知识创造理论与政策转移实践有效结合。因此, 本研究以知识创造理论为基础, 运用过程追踪法对福建省排污权交易政策转移典型案例进行剖析, 探究政策转移与政策创新之间的因果链条并给出机制论解释。

(一) 理论基础: 知识创造理论

知识创造理论是目前颇具影响力的知识转化模型。该理论从过程角度和要素角度阐述知识创造的动态过程^[18]。从过程角度看, 知识创造是通过认知维度在交互维度转化的过程来实现的, 即隐性知识与显性知识通过社会化(Socialization)、外显化(Externalization)、组合化(Combination)和内隐化(Internalization)四个阶段(SECI)实现螺旋式的转化。显性知识是政策文本、政策方案等可文本化的知识, 可以用正式和系统的语言表达, 以数据、规范、手册等形式共享, 容易被处理、传输和存储; 隐性知识是高度个性化且难以形式化, 根植于行动、程序、惯例、理念、价值观中, 可以在观察和交流的过程中被提取概化。从要素角度分析, 知识创造需要具备七个要素, 即知识图景、驱动目标、对话、实践型领导、知识共享场(Ba)、知识资产和环境, 其中知识共享场(Ba)、实践型领导和知识资产是知识创造过程中的三个关键因素。知识共享场(Ba)是指知识转化的特定情境和平台; 实践型领导是运用实践智慧引导知识创造、整合知识资产、并为知识转化营造平台; 知识资产是知识创造过程的

投入、产出和调节要素, 也是知识创造的基础。知识创造理论的核心是组织利用现有的知识资产, 通过在知识共享场(Ba)中进行的 SECI 转化创造新的知识, 所创造的知识成为组织知识资产的一部分, 同时也是新知识创造的基础(详见图 1)。

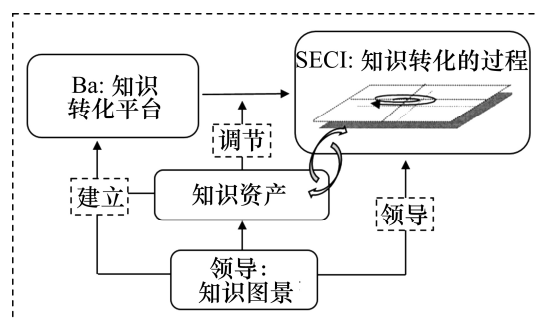


图1 知识创造理论图

知识创造理论中知识转化过程和关键要素为本研究分析政策的再生产过程提供了逻辑思路。一是隐性知识与显性知识的相互转化。在政策转移的语境中, 从隐性知识到隐性知识, 是政策移入方通过调研学习、会议交流等方式从政策源地获取隐性政策知识, 是政策学习的过程。从隐性知识到显性知识, 是将获得的隐性政策知识提取概化成可表述的政策知识单元, 创造新的显性政策概念, 是对政策经验提取的过程。从显性知识到显性知识, 是对上一环节碎片化的政策知识单元进行系统化组合, 结合本土情境将其整合成可操作化的政策方案或政策体系, 是政策知识单元转化整合的过程。从显性知识到隐性知识, 是指创新的政策方案引领新的政策理念, 并被政策执行者内化共享的过程。隐性知识与显性知识的相互转化对应了政策转移中政策知识的学习、提取、内化、创造的过程。二是知识共享场(Ba)作为知识创造过程的平台, 为知识的相互作用和转化提供了特定的场域。在政策转移的语境中, 转移的政策切换到新的政策情境, 政策形态会受政策移入地本土情境要素的影响。三是实践智慧型领导。此类型领导需要向组织提供知识图景, 促进知识资产的共享与创造。在政策转移的语境中, 政策代理人在政策图景的指导下能够清晰、明确地获取政策知识。政策代理人在获取

的选取是基于以下原因: 其一, 典型性是个案集中体现了某一类别现象的重要特征^[21]。福建省在政策转移过程中对转移的政策进行了“解释”与“重构”, 在政策原型的基础上进行突破性创新, 为分析政策转移如何推动政策创新提供了有力支撑。其二, 福建省排污权交易政策转移案例具有清晰明确的原因变量与结果变量, 能够完整地呈现出政策转移推动政策创新的过程, 使得政策内化再生产机制的建构逻辑有迹可循。其三, 福建省排污权交易政策的创新成果突出, 其创新政策得到了国务院和相关部委的高度肯定。在全国排污权交易试点工作的评估中, 福建省位居前列, 为宁夏回族自治区、江苏省南京市等地区相关政策的制定打造了学习样本, 促进了新一轮政策转移的开启。因此, 本研究选取了福建省排污权交易政策转移的案例展开具体分析。

笔者采用深入访谈、文献收集和比较研究相结合的方法。一是赴福建省进行实地调研, 与排污权交易政策转移过程中涉及的公务人员、专家学者及企业相关负责人进行访谈, 掌握一手的调研资料。二是跟踪并搜集福建省排污权交易政策转移过程和政策创新的相关资料, 包括官方文件、学术研究与新闻报道等。三是对比福建省与试点省市排污权交易政策的不同点, 发掘福建省排污权交易政策的创新之处。

三、案例呈现: 福建省排污权交易政策转移与创新过程

排污权交易政策是综合考虑了环境保护和经济发展两方面因素而提出的一项灵活、高效的环境经济政策。作为一种重要的环境治理市场化手段, 排污权交易政策自 20 世纪 70 年代在欧美等国家施行, 其作用也得到了实践的证明。该政策 20 世纪 80 年代中期被转移至国内, 至今已有浙江省、湖南省、重庆市等 11 个排污权交易试点省市, 其他省市也陆续自行开展了排污权交易工作。福建省在转移浙江省、陕西省等试点省市排污权交易政策内容基础上, 自主推行排污权交易工作。有别于其他省市主要实施一级市场排污权有偿分配的方式, 福建省创新的排污权交易政

策促进了二级市场发展并取得显著成效, 其创新政策被其他省市进一步学习转移。

(一) 政策转移的发生机理

政策转移发生的原因十分复杂, 主要源于对现状的不满意、问题长存已成桎梏或自身的利益需求。此时政府便查看他地相似问题的解决办法, 从而推动了政策转移的发生。福建省排污权交易政策转移动力主要源于环境问题的驱动、利益需求拉动以及政策代理人的推动。

1. 环境问题驱动

改革开放以来, 福建省凭借地理优势率先抓住对外开放的战略机遇, 促使经济得到持续快速的发展。但临港重工业的快速发展导致“工业三废”排放量逐年增长, 对一直以“清新福建”优势发展的旅游业产生了不良影响。污染物排放总量指标需求大且迫切, 成为福建省环保工作面临的新挑战。

2. 利益需求拉动

排污权交易政策具备实现环境治理和经济效益同步良性发展的优势, 对于要争取国内生态文明试验区的福建省而言, 具有巨大的号召力和吸引力。为了深入实施生态省战略, 福建省需要转移以改善环境质量为目的、绿色发展为核心的排污权交易政策。同时, 政策创新既能增强地方政府可持续的竞争优势, 又会发挥示范效应, 为政策代理人增加获得晋升的机会。由此可见, 多方利益需求拉动了福建省排污权交易政策转移发生。

3. 政策代理人推动

在复杂的跨国、跨区域政策转移过程中, 越来越多的政策代理人积极活跃其间并推动政策转移的发生。福州市政协委员在《关于福州尽快开展排污权交易的建议》提案中建议借鉴国内外先进经验, 尽快开展排污权交易试点工作, 通过市场手段促进减排, 保护福州市的良好环境。福建省高校工程研究中心主任撰写的《推进排污权交易试点 实现生态建设新跨越》被列入三明市政协《重要提案摘报》, 并得到福建省政府的肯定答复。

(二) 政策转移取经的方式

面对社会复杂问题的压力, 政策跟进方为回

应治理诉求,在国内外寻找先进的政策内容、政策工具和制度经验进行学习转移。政策知识充分性、准确性和匹配性会影响整个政策转移的有效性。在此阶段,需要政策代理人通过实地考察、会议交流、调研访谈等方式获得政策知识。

1. 实地考察

福建省政策代理人按照省委省政府的部署赴省外对排污权交易工作开展多次调研。主要赴浙江省、陕西省、山西省、重庆市等试点省市进行实地考察,学习并转移优秀的政策内容与政策方案。浙江省在全国率先开展了排污权交易工作,丰富的实践经验和创新举措吸引了福建省跟进学习,且两省邻近的地理优势为政策转移往返调研提供了便利条件。同时,陕西省的排污权竞价规则、重庆市的排污权清算清缴制度、湖北省的新老企业排污权指标获取区别对待制度以及湖南省的多样化竞拍方式等被福建省列为主要的转移对象(详见表1)。此外,国家环境发展中心调研组赴福建省开展调研,向福建省介绍了中环

联合开展排污权交易工作的经验与体会,也为福建省排污权交易政策带来了经验与启示。

2. 会议交流

福建省政府多次召开专题座谈会,以征求省内外各地专家代表意见。同时,政策代理人积极参加了各地的排污权交易会议,如在北京市举办的“排污权交易政策和市场建设高级研讨会”与“国家排污权交易试点省份工作总结会议”;在重庆市召开的“全国排污权交易试点工作座谈会”,在上海市召开的“排污权交易和总量减排工作会议”等。在会议上,试点省市的生态环境厅、财政厅有关领导,技术人员和企业代表就排污权交易试点过程中取得的重要经验和遇到的各类问题进行了全面交流,为福建省排污权交易工作的开展提供了重要政策启示。

(三) 政策知识转化策略

福建省在转移试点省市政策知识基础上,结合本土的文化传统、发展理念和制度经验等情境要素,对转移政策知识进行了内化再生产。

表1 福建省排污权交易政策转移主要对象

学习省市	政策转移主要对象
浙江省	《浙江省排污权抵押贷款暂行规定》要求企业根据排放主要污染物种类、浓度、环保信用等级,建立分类分档污染物减排差别化机制
陕西省	《陕西省主要污染物排污权有偿使用和交易管理办法(试行)》规定由政府出让的排污权应在全省统一交易平台通过电子竞价方式获得
	《山西省排污权有偿取得和交易办法》规定山西省排污权交易平台是全省唯一省级事业性质排污权交易机构
山西省	以企业间交易优先,排污权首先考虑从企业购得,其次再考虑向政府购买
	《关于取消排污权交易手续费有关问题的通知》规定2018年3月1日起山西省全面取消排污权交易手续费,有效补贴企业的减排成本
重庆市	《重庆市进一步推进排污权(污水、废气、垃圾)有偿使用和交易工作实施方案》规定依托排污收费数据对排污企业排污权使用量进行清算
河北省	《河北省主要污染物排放权交易管理办法》鼓励主要污染物年度许可排放量在改善生态环境质量的前提下允许跨区流转
湖北省	《湖北省主要污染物排污权交易办法实施细则》规定对2008年10月27日前已建成项目和取得环保部门环境影响评价批复文件项目,主要污染物排放配额原则采取无偿分配方式,之后必须通过排污权交易市场有偿获得
湖南省	《湖南省主要污染物排污权有偿使用和交易管理办法》规定排污权交易通过竞价、拍卖、协商三种方式获得

1. “全省一盘棋”发展观的引领

福建省在推进各领域发展进程中一直坚持“全省一盘棋”发展观,如医改全省“一盘棋”、全省一盘棋生态补偿机制、全省打假一盘棋、公路建设全省一盘棋等。“全省一盘棋”发展观,始终贯穿于福建省的建设与改革过程。在汲取试点省市排污权交易政策体系割裂教训的基础上,福建省排污权交易政策运用“全省一盘棋”的发展观统一了制度、规则、市场和平台,较为突出的成就是制定了完善的一体化政策体系和全省统一的交易平台。一体化政策体系包括排污权的指导意见、管理办法和指导文件等,规范了排污权的核定、储备出让、电子竞价、审查规程和抵押贷款等流程。海峡股权交易中心是福建省唯一的排污权交易平台,充分体现了福建省一体化的发展观。

2. “以企为先”政策设计理念先行

福建省拥有悠久的经商传统,“商”文化成为福建省特有地域文化。在此文化背景下,企业一直受到政府及政策制定者的特别关注。福建省围绕让利于企、以企为先的设计理念,内化再生产的排污权交易政策,有别于其他省市排污权交易政策内容。《福建省人民政府关于推进排污权有偿使用和交易工作的意见》基本原则第一条就是政府引导、市场调节,表明了排污权交易要以市场调节为主,企业是交易的主体,交易要围绕企业展开。这一让利于企业的政策理念,增强了企业减排治污的内生动力。访谈资料证明:

以前我们对于环境保护只停留在概念的层面,如今政策让利于企,减排既能赚钱还能用富余排污指标贷款。环境保护与利益需求直接挂钩,使得我们有了节污减排的动力。(福建省Z企业负责人徐先生)

3. 绿色金融助力排污权投融资模式开发

改革开放以来,福建省金融行业取得了长足发展,一批综合实力突出的金融机构发展壮大。福建省是习近平总书记生态文明思想的孕育地和先行实践地,习近平总书记在福建省调研时指出,“让绿水青山永远成为福建的骄傲”。作为国内可持续金融的先行者,从福建省起步的兴业

银行,始终将福建省作为绿色金融业务发展的主基地,积极履行生态保护的社会责任,探索政企银合作的环境治理新模式。在兴顺银行、人民银行积极推进绿色金融发展的态势下,福建省生态环境厅结合省内金融市场环境与企业清洁减排设备情况,会同兴顺银行的主管部门以及交易机构出台了《福建省排污权抵押贷款管理办法(试行)》。排污权抵押贷款为企业技术改造和工业转型升级提供有力的资金保障,缓解了企业资金运转压力和投融资风险。访谈资料证明:

在S市生态环境局、兴顺银行等各个部门支持下,我公司以排污权作为抵押物向兴顺银行贷款100万元。整个过程方便快捷,帮助公司渡过资金紧缺的难关。(福建省S市Q化工有限公司负责人李先生)

4. 引导者替代主导者的政府角色新定位

福建省政府致力于为排污权交易做好引导、服务、保障和监督等工作,不直接参与交易流程。其他省市政府角色定位更多是管理者,而非引导者。福建省政府则坚持“主动服务”的原则以促成交易,不仅组建专家组开展技术指导,还提供政策解读和业务答疑等培训,提升了基层环保系统和企业负责人的业务水平。福建省政府在为企业提供服务的同时还充当市场“安全卫士”,及时封堵一些违法行为确保交易市场的健康发展。访谈资料证明:

通过考察国内外排污权交易经验,我们发现一些绿色组织会把一部分排污指标买走囤积,不让企业去买,企业交易量就不够。我们省一开始就设定社会资本不能进入,要有新建项目且符合一定条件才能购买。(福建省生态环境厅工作人员林先生)

(四) 政策创新“新”在何处

福建省在转移试点省市优秀政策内容基础上(详见表1),结合本土的全省一盘棋、让利给企、绿色金融、政府引导等情境要素,内化出台《福建省排污权有偿使用和交易工作的意见》《福建省主要污染物排污权指标核定管理办法(试行)》《福建省排污权抵押贷款管理办法(试行)》等政策。创新的排污权交易指标分类、交易方式、奖

惩规则、抵押贷款等政策内容，为二级市场的发展提供政策保障(详见表 2)。

整体来看，福建省在政策转移过程中，创新了以市场化为主的排污权交易政策体系，成功调动了企业参与减排的积极性，促进了排污权交易二级市场的空前活跃。自 2014 年海峡股权交易中心举办的首场排污权交易以来，截至 2021 年底，累计成交金额 17.87 亿元，位居全国前列。其中企业间自主交易金额 11.71 亿元，二级市场占比 65.53%。相比其他省市排污权交易市场仍以一级市场为主导，二级市场疲软的情况，二级市场交易活跃是福建省排污权交易政策创新成果的体现。

福建省排污权交易政策创新为国家层面政策的研究制定和其他省市相关政策的推行提供了“福建样板”。2021 年 4 月，宁夏回族自治区生态环境厅厅长前往福建省海峡股权交易中心调研排污权交易工作。在与福建省相关负责人交流过程中了解到海峡股权交易中心是福建省全

省唯一排污权交易平台，随后学习并转移了福建省该政策创新理念，并于 2022 年 1 月建成宁夏回族自治区全区统一的排污权交易平台。可见，福建省排污权交易政策创新又推动了新一轮政策转移的开启。

四、政策转移推动政策创新的“内化再生产”机制

政策转移并不意味着对政策的无差别复制，也不是一个简单的传播采纳过程，而往往在转移过程中进行着“内化”与“再生产”。基于知识创造的理论 and 福建省排污权交易政策转移的事实，我们发现，从政策转移到政策创新中间存在“内化再生产”机制(详见图 3)。“再生产”被政治经济学广泛采用，是布迪厄(Pierre Bourdieu)的文化再生产理论的核心词汇。“再生产”的产物并非一成不变，而是在既定时空内与各种力量相互作用的结果，具有不断演进的特征。政策转

表 2 福建省排污权交易政策创新

政策创新	创新措施及具体内容
《福建省主要污染物排污权指标核定管理办法(试行)》	创新指标分类方法。排放总量控制指标分为一类和二类可交易排污权 创新初始排污权核定方式。按现有工业排污单位的污染物绩效排放量与环境影响评价批复排放量进行比较后取小值 创新政策设计理念。引导者替代主导者的政府角色定位，企业是排污权交易的主体，可以通过自主交易获利
《福建省排污权有偿使用和交易工作的意见》	创新允许跨区市交易行为。允许排污权在满足区域环境质量要求的前提下跨区市出让 创新构建唯一交易平台。海峡股权交易中心是全省唯一的排污权交易平台，是由券商主导的区域性股市场，市场化运作程度高、独立性强
《福建省初始排污权指标有偿使用费和排污权交易价格管理办法(试行)》	创新奖惩制度。对鼓励发展的战略性新兴产业和产污达到国家清洁生产一级水平的企业，实行初始排污权有偿使用费减半征收和政府储备排污权倾斜的优惠政策。对高污染、高排放以及布局不尽合理的企业，实行总量指标的倍量交易 创新交易价格制定方式。排污权交易价格以市场调节为主，企业可根据产业结构、治理成本和当地政策等因素设定排污权交易价格，不设政府指导价
《福建省排污权交易规则(试行)》	创新交易方式。提供公开竞价、协议出让和买方挂牌等多种交易方式 创新电子竞价规则。根据买方指标需求数量，划分不同规模、不同层次的 6 个档次，同档次同场竞价，以保障竞价行为的相对公平
《福建省排污权抵押贷款管理办法(试行)》	创新投融资渠道。允许企业将有偿取得的排污权进行抵押贷款或租赁，鼓励绿色信贷模式，通过拓宽投融资方式盘活企业排污权的无形资产

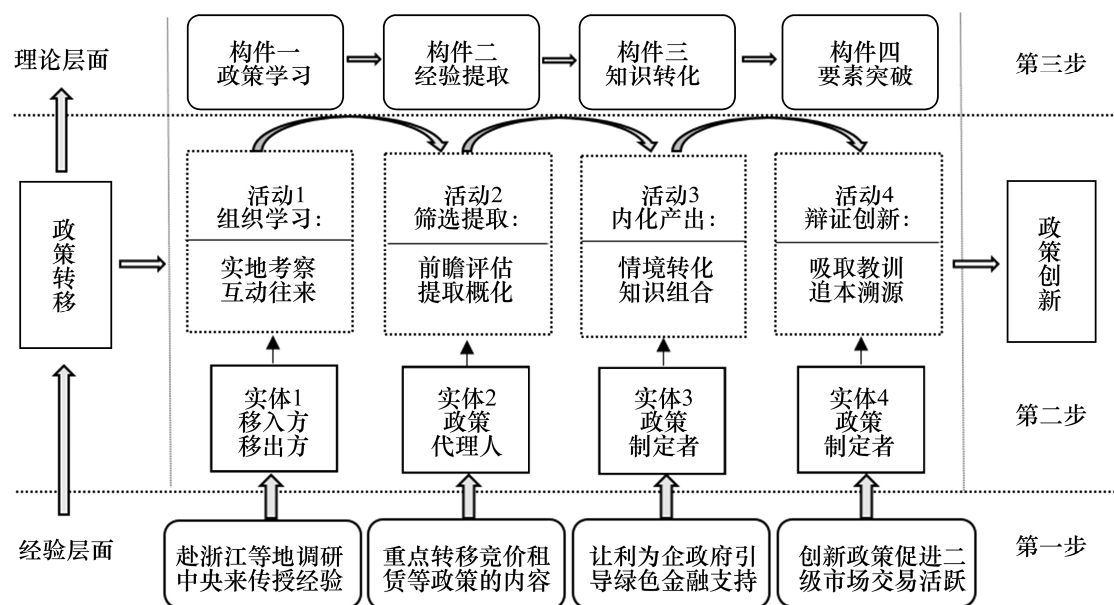


图3 政策转移推动政策创新的内化再生产机制图

移语境中政策的“再产生”意味着政策跟进方在转移政策原型基础上,结合本土情境做出不同程度的变更,变更后的政策既保留了与政策原型可识别的相似性,又有政策要素上的突破性创新^[22]。

因果机制是将因果力量从原因变量 X 传递到结果变量 Y 的连锁构件组成的有机系统^[23]。机制是由一组相互作用的构件构成,构件可概化为由从事活动的实体组成,连接构件的是互相作用的关系,关系的共同组合导致了稳定的结果。政策内化再生产机制是由政策学习、经验提取、知识转化、要素突破四个构件组成的有机系统。

(一) 构件一：政策学习

政策转移已成为政策发展、政策创新的捷径,地方之间的政策转移更是地方政府政策行为的常态。政策学习作为政策转移的前提条件,是在对问题有了清晰认识后,探寻其他地方相似问题的解决办法,学习他地经验为我所用。政策学习是获取政策源地隐性政策知识的学习过程。在案例中,福建省政府认识到本地环境治理的压力和创新治理工具的迫切性,开始赴省外试点省市学习调研,通过实地考察、会议交流等途径获取试点省市排污权交易政策的隐性知识。但政策学习并非漫无目的对政策知识进行全盘接收,而

是将本土问题与政策源地隐性政策知识相对接,转移符合自身发展的政策知识。这个环节需要政策代理人将政策图景清晰地表达出来,并在组织内部和外部进行沟通。政策图景的勾勒通常基于如下等问题:我们面对的问题是什么?我们该怎么做?我们为什么要这样做?我们应该学习什么?我们要去哪里学习并转移政策?

政策学习目的是尽可能地发现并学习他地优秀的政策内容、管理流程与组织架构,以期自身政策行动产生类似的治理绩效。可见,政策学习是在清晰认识本土政策问题与利益需求的基础上,通过政策图景的规划,有目的地获取政策知识的过程。政策学习既推动了政策转移的发生,又为政策转移的具体执行提供了详细的图景规划。通过对案例深入分析发现,政策学习行动发生的潜在根源是政策内生需要承担较大的成本与风险。借鉴成功的政策模本,既能有效缩减前期的政策设计、实验等政策成本,又可以避免因路径依赖陷入政策低效、失灵等困境。福建省政府通过政策学习继而进行政策转移,是一种相对低成本、低风险、高收益的理性选择。

(二) 构件二：经验提取

转移的政策在某地实施过程中已积累了大量的政策经验等隐性政策知识,需要政策代理人

从各地的不同实践中择选出与本土问题契合的隐性政策知识并进行提取概化,这是将政策经验等隐性政策知识转化为显性概念的过程。理性的经验提取需要考虑转移双方客观条件的限制,以前瞻性评估视角对隐性政策知识进行识别提取。理性的经验提取具有两方面价值意蕴,一是可以降低政策风险。由于环境、资源以及制度等因素的差异,政策转移存在一定的潜在风险。有效识别政策源生地和政策移入地的差异性与相似性因素,这对于促进成功转移,减少政策失灵具有现实价值。二是有助于提高政策转移的有效性。在某地取得良好效果的政策并不一定在他地适用,识别筛选是对转移政策的前瞻性评估,也是实现政策再生产的前提条件。

政策源生地和移入地的社会问题、资源条件等相似度越高,政策转移借鉴价值相对较高,转移的风险和难度也相对较小。在案例中,福建省政策代理人在赴浙江省、陕西省、重庆市、山西省等试点省市实地考察过程中,综合考虑了本省与政策源生地环境、资源、制度和信息等诸多元素相似性与差异性,考察了本省是否具备有形的人财物、技术基础以及无形的政策惯习等资源。政策代理人理性地将陕西省的排污权竞价规则、重庆市的排污权清算清缴制度以及湖南省的多样化竞拍方式等政策知识进行提取,概化成显性的政策知识单元进行转移。获取的全面、充分、可靠和及时的隐性政策知识是政策转移的前提,政策代理人需要从隐性政策知识中提取适用的显性政策知识单元并进行转移。当然,政策代理人转移的政策知识可能只是政策组合中的一部分,还需要结合本土情境对转移政策进行内化再生产。

(三) 构件三: 知识转化

政策知识转化是内化再生产机制的核心环节,是政策代理人基于自身认知,兼顾移入地目标群体的态度、文化习俗、技术条件等外部因素,对政策源生地的政策知识开展情境转化的过程。政策转移意味着政策跨时间或空间的应用。政策转移的过程是一个政策切换新情境的过程,政策形态受政策移入地本土情境因素的影响^[24]。在案例中,福建省在转移试点省市政策知识的过程

中,受本土的文化传统、发展理念、制度经验等情境要素的影响,内化产出《福建省排污权有偿使用和交易工作的意见》《福建省主要污染物排污权指标核定管理办法(试行)》《福建省排污权抵押贷款管理办法(试行)》等创新政策。知识转化环节是对经验提取环节形成碎片化的显性政策知识单元进行内化整合,形成系统性的政策方案。即提取的显性政策知识单元在转移过程中与移入地本土知识、社会知识相融合,内化产出新的政策方案。

知识转化的目的在于推动已提取政策知识单元的情境化重构,这需要政策代理人具有较高的理解领悟能力和情景转化能力。但由于个人掌握知识的有限性,需要循证决策以最大限度地保障政策知识转化价值的合理性,助力政策知识的科学转化。福建省在转移试点省市排污权交易政策过程中,注重发挥专家智库在知识转化中的积极作用,多次召开座谈会听取专家智库提供的可行性建议与客观事实分析,这为政策代理人决策提供了较佳的政策图景与智力支持。

(四) 构件四: 要素突破

政策转移的内容通过内化有所调整,冠以新的政策名称加以运用,是一种相对快捷且风险较低的政策创新方式。该创新方式既能发挥原始政策核心力量,又能体现政策的发展与创新^[25]。要素突破是前述构件连锁作用的结果,是政策创新内容的显现。由于政策移入方在知识探索方面可能与政策移出方的战略路径、发展理念不同,政策移入方往往会探索出一些特有知识,促进政策要素的突破创新。此外,辩证思维是政策要素突破创新的重要手段。通过辩证思维汲取失败教训更易产生政策创新,创新政策更具有解决社会现实问题的能力。福建省在学习试点省市优秀政策内容基础上,深入探究了试点省市政策内容中的不足,从负面教训的角度实现了反向突破。如汲取了浙江省多中心交易平台割裂的教训,将海峡股权交易中心设为全省唯一的交易平台,保障了排污权交易的畅通与便捷。

政策要素突破的实践应用代表一个政策知识创造周期得以完成,但是政策创新的产出并不代表政策知识更新周期的结束,创新的显性政策

知识会被当地政策执行者掌握理解, 形成新的政策理念、经验等隐性政策知识, 并再次进入政策知识创造的新一轮循环, 这是一种互动螺旋式的发展过程。如宁夏回族自治区学习并转移了福建省排污权交易政策的创新理念, 建成全区统一的排污权交易平台, 标志着创新的政策知识进入了新一轮的政策转移。可见, 政策内化再生产本质上实现了政策知识的创造、增值和利用, 促成的政策创新又会引起新一轮的政策转移。

五、结论

政策转移与政策创新二者之间具有密切的关联。中国经济社会发展问题的复杂性需要政策创新, 而政策转移则为政策创新提供了有益的创新思维和知识来源。政策创新源于社会问题或现实需求, 通过学习相关知识形成新的认知并付诸实践以达到解决问题的目的。由于知识的不确定性以及地方性的局限, 政策知识的简单复制并不能保证政策转移的有效性, 需要对转移的政策进行本土化解释与重构, 形成富有效力的创新政策。本研究在借助知识创造理论与过程追踪法的基础上深入发掘政策转移与政策创新之间的因果机制, 初步形成以下探索性结论。第一, 从政策转移到政策创新的实现, 中间存在由政策学习、经验提取、知识转化和要素突破四个构件组成的政策内化再生产机制。政策内化再生产过程, 能实现政策知识的增值、利用和创造, 并推动政策创新。第二, 多数政策转移实践并非是对政策的简单复制, 而是以政策原型为基础结合本土发展理念、制度经验等情境要素推动政策知识的重构。政策转移作为外来的创新思维, 是在继承内生性创新的基础上而产生的推动政策创新的新途径。第三, 政策知识转化与政策创新密切相关, 政策知识的转化程度影响着政策创新程度。政策内化再生产程度越高, 政策创新性越强, 与本地实际情况结合越紧密, 实施效果会越好, 解决社会现实问题的能力就越强。反之, 政策转移的复制程度越高, 政策创新性就越低, 转移难度、政策失灵风险也会相应升高。地方政府的政

策创新实践, 为解读“中国之治”的内在规律提供了重要视角。关注公共政策实践的“真实世界”, 揭示公共政策创新的特点与规律, 对于提升公共政策的理性具有积极意义。本研究通过深挖公共政策创新的实践逻辑, 将实践经验上升为理论思维, 建构了政策转移与政策创新之间的因果机制理论框架, 但该机制理论仍属初步探索, 有待于更多的质性研究或量化研究加以检验。

参考文献:

- [1] DOLOWITZ D, MARSH D. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature[J]. *Political Studies*, 1996, 44(2): 343-357.
- [2] STRANG D. Adding social structure to diffusion models: An event history framework[J]. *Sociological Methods & Research*, 1991, 19(3): 324-353.
- [3] ROSE R. Lesson-drawing across nations[J]. *Journal of Public Policy*, 1991, 11(2): 3-30.
- [4] BENNETT C J. What is policy convergence and what causes it? [J]. *British Journal of Political Science*, 1991, 21(2): 215-233.
- [5] WOLMAN H, PAGE E. Policy transfer among local governments: An information-theory approach[J]. *Governance*, 2002, 15(4): 477-501.
- [6] 柯于璋. 政策移植与移植政策评估指标之建立——结合政策过程与知识应用之双元演变观点[J]. *公共行政学报*, 2012(43): 63-90.
- [7] ROSE R. What is lesson-drawing? [J]. *Journal of Public Policy*, 1991, 11(2): 3-30.
- [8] MCCANN E, WARD K. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: Geographies, assemblages, mobilities and mutations[J]. *Policy Studies*, 2013, 34(1): 2-18.
- [9] MCCANN E, WARD K. Policy assemblages, mobilities and mutations: Toward a multidisciplinary conversation[J]. *Political Studies Review*, 2012, 10(3): 325-332.
- [10] 熊烨. 我国地方政策转移中的政策“再建构”研究——基于江苏省一个地级市河长制转移的扎根理论分析[J]. *公共管理学报*, 2019, 16(3): 131-144, 174-175.
- [11] 林雪霏. 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[J]. *公共管理学报*, 2015, 12(1): 11-23, 153-154.
- [12] WALKER J L. The diffusion of innovations among the American states[J]. *American Political Science Review*,

- 1969, 63(3): 880–899.
- [13] 郭磊, 苏涛永, 秦西. 是否创新与如何创新: 政策创新扩散机制的动态比较研究[J]. 中国软科学, 2019(5): 160–167.
- [14] 朱亚鹏, 丁淑娟. 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究[J]. 社会学研究, 2016, 31(5): 88–113, 243.
- [15] 杨宏山, 李娉. 政策创新争先模式的府际学习机制[J]. 公共管理学报, 2019, 16(2): 1–14, 168.
- [16] 陈潭, 李义科. 公共政策创新扩散的影响因素——基于31个省级居住证制度的数据分析[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2020, 26(5): 107–118.
- [17] 周建国, 熊烨. 政策知识再生产: 全球化时代政策转移中的知识叙事[J]. 江苏行政学院学报, 2016(4): 84–92.
- [18] NONAKA I, TOYAMA R, KONNO N. SECI, ba and leadership: A unified model of dynamic knowledge creation[J]. Long Range Planning, 2001, 33(1): 5–34.
- [19] GLENNAN S S. Mechanisms and the nature of causation[J]. Erkenntnis, 1996, 44(1): 49–71.
- [20] 德里克·比奇, 拉斯穆斯·布伦·佩德森. 过程追踪法: 基于原理与指导方针[M]. 汪卫华, 译. 上海: 上海人民出版社, 2020: 11.
- [21] 吴宾, 张丽霞. “政策扩散异化”何以发生? ——以A区共有产权住房政策过程为例[J]. 公共管理学报, 2022, 19(2): 49–59, 168.
- [22] 熊烨, 周建国. 政策转移中的政策再生产: 影响因素与模式概化——基于江苏省“河长制”的QCA分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(1): 37–47, 126–127.
- [23] BUNGE M. Mechanism and explanation[J]. Philosophy of the Social Sciences, 1997, 27(4): 410–465.
- [24] 熊烨, 周建国. 政策转移与情境嵌入: 一个政策转移有效性的分析框架[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2017, 23(3): 135–142.
- [25] 何艳玲, 李妮. 为创新而竞争: 一种新的地方政府竞争机制[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(1): 87–96.

Exploration into the mechanism of policy innovation driven by policy transfer: An analysis based on the case of the transfer of emission trading policy in Fujian Province

WEI Shuyan, ZHENG Meiling

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: Since the Reform and Opening-up, policy transfer as an important way of policy learning has become the normal policy behavior of local governments. But most policy shifts do not simply copy other policies. In the process of transfer, policies are often reinterpreted and reconstructed, hence stimulating policy innovation of different levels. This study, based on the theory of knowledge creation, and employing the process tracking method, analyzes the case of policy transfer of emission rights trading in Fujian Province. It is found that the four necessary components of policy learning, experience absorption, knowledge transformation and factor breakthrough constitute the mechanism of "internalized reproduction", and form the causal logic chain between policy transfer and policy innovation. The essence of policy innovation driven by policy transfer is a process of learning, absorbing, internalizing and creating policy knowledge. This process is embedded in a situational structure. Exploring policy innovation from the perspective of mutual transformation helps not only to clarify the construction process of policy transfer and promote the theoretical extension of policy transfer, but also to boost the leverage effect of policy innovation in improving local governance performance and push innovation achievement transfer into better governance effect.

Key Words: policy transfer; policy innovation; emission trading; governance performance; leverage effect

[编辑: 游玉佩]