

府际政策转移各阶段的影响因素分析

陈琳

(中共四川省委党校, 四川成都, 610072)

摘要:我国各地间频繁发生的政策转移已成为地方政策变迁和发展的重要工具和手段,但政策转移的成功与否受制于多重因素。这些因素在政策转移的不同阶段发挥着各异的能力。所要转移的目标政策本身以及府际关系会影响政策转移的肇始,而政策转移过程中,地方的经济发展水平和地方官员的任期行为和偏好又会影响转移的路径、重点和方向,最后所转移的政策能否“开花结果”还取决于转入地的文化惯性。

关键词:地方政府;政策转移;府际关系;经济发展水平;文化惯性

中图分类号: D602

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)01-0057-06

一、引言

伴随着全球经济合作与分工的不断深化,一方面当今各国社会面临越来越相似的来自于教育、环境保护、社会福利等一系列问题的压力,而另一方面公众对于政府决策者也有了前所未有的期待与要求。这些因素的共同作用使得政策转移成为了各国政府的理性选择。而作为政策转移的一个重要层面,地方间的政策转移不论在重要性抑或规模、频率上都不输于跨国的、国家间的政策转移。就中国而言,改革开放后政府间纵向关系的权力重心下移,再加上改革创新成为了整个国家治理变革的主题这一现实,使得地方间从经济政策、社会管理到公共服务等各领域,都不同程度地发生着纵横交错的政策转移,成为了地方政策变迁的重要途径。然而,政策转移的成功与否却并非必然的,而是受制于多重因素。因此,分析这些因素之于政策转移的影响,无论是对于在理论层面上拓深政策转移的研究,还是对于在现实层面推进政策转移的实践都是有其重要意义的。

外在于政策转移的各种因素之于地方政府间政策转移的影响大体可分为限制性和推动性。但是在未对各种因素作深入分析之前,我们很难定论其作用是限制性还是推动性,因为每一种因素皆包含多层面相,而不同的面相其能量也各异。因此,在下文中我们并

没有以限制性和推动性为区分界限,而代之以影响政策转移不同阶段的因素作为阐述的基点。因为任何一个事件都要经历肇始、发展和结果的生命周期,而促使或推动其肇始、发展和结果的因素绝不可能是同一的,因为情境变化的同时总会有新的“力量”加入。政策转移概莫能外。系统研究政策转移的学者多罗维茨和马什曾提出六个政策转移的相关变量:政策本身的复杂程度、过去的政策、政策转移行动者所面临的制度和结构因素、转移方的政治、行政和经济资源、意识形态和行政规模与效率。借助于其分析,再结合我国的政策转移实践,我们认为:在中国,影响地方政府间的政策转移主要因素有:所转移之政策本身、府际关系、地区的经济发展水平、地方官员的任期行为和偏好以及地方的文化惯性。其中,政策作为转移行为的主体和指向,直接决定着行为的发生,而在中国的政治生态下,地方的政策转移行为也不仅仅是地方的个体选择,复杂的府际关系驱动着各种主动或被动的政策转移的发生。一旦转移成为政策诉求而被提上日程,作为物质基础的地区经济发展水平又会影响着政策转移的发生路径和重点,而作为地方政府在一定时间段持续性的政策行为过程,政策转移不可避免地又要受到作为地方政府之重要组成部分的地方官员的行为和意志的影响。而政策转移最终是否能“本土适应”当然并不能且亦不是靠政府“一厢情愿”从上至下力推即可成,从某种程度上说一个不考虑受众体的政策是不会取得长久的成功的,而作为一个群体

的政策受众,其行为和表达很大程度上受其所置身场域中的文化影响。基于此,我们分别将这五个因素归于对应的政策转移阶段。要说明的是,以上的这种划分并不具有绝对的意义,因为有些因素同时会对政策转移各个过程产生影响,在此我们是取其主要作用阶段来进行相应的安排。

二、转移的初始影响因素

(一) 所转移之政策本身

多罗维茨和马什认为,政策本身的复杂程度会影响其可转移度。政策越复杂,其被转移的难度更高。在转移度的具体问题上,他们引用了罗斯所提出的六个假设^[1]:目标单一的项目比目标多元的项目更易转移;问题越简单,转移越可能会发生;问题与解决方案之间的关系越是被视为直接,转移越可能会发生;政策的副效应越小,转移的可能性越大;行动者对一个项目在他处的运行情况了解得越多,转移越易发生;项目的后果越易被预见,其转移越简单。换言之,不是所有的政策皆可进行转移;这种转移的可行度还取决于目标政策本身。就地方间的政策转移而言,一个地方政府决定向其他地方政府进行政策转移,除了取决于其自身的需求或外界的压力之外,还要看该地方政府对于目标政策的判断。倘若该地方政府认为某一政策构成较为复杂并且是典型的“支出型政策”,也就是说,其成功很大程度上还仰赖于复杂的技术和诸多配套政策的支撑,并且还需耗费大量的、超出其承受限度的资源,那么对该政策进行转移的可能性将会很小。即便是迫于上级政府或辖区民众的压力而不得不对该政策进行转移,这种转移也只会是象征性的。以促进政府向服务型政府、透明政府和责任政府转变的公共政策——政府信息公开为例,自2003年首创于广州并随后为一些地方政府所采用后,尽管有这些先行地方的示范效应以及中央政府的积极推进,但一些地方政府在政府信息公开上还是“慢慢吞吞”或形式化,这个中原因当然有地方政府对信息公开认识不清或重视不够的问题,但还有一个很大的影响因素即是信息公开的投入问题。尤其是随着社会的进步,信息公开已不能仅依靠传统的宣传条幅、公告栏等了,而是要更多地运用网络等平台,这就需要强大的技术与资金支持。以上海市为例,2004年上海市用于政府信息公开(包括信息公开申请受理点和政府信息公开查阅室的建设、政府网站改版及更新等)的费用就达2578万

元^[2],而同年西部地区的地方财政支出却仅为5133万元^[3]。反之,若某一政策构成相对简单并且是典型的“收入型政策”,也即能在相对较短的周期内带来较为明显的效益,那么地方政府对其进行转移的可能性极大。从政策本身的内容来看,若他处已取得成效的某一政策与地方政府的发展战略相契合时,那么该地方政府对这一政策进行转移的可能性会很大。如改革开放初期,秉承着“以经济建设为中心”这一发展战略的地方政府就积极地向特区转移发展经济的政策,以促进本地经济的高速增长;而在以服务型政府建设为发展战略的形势下,与此相关的政策更易为地方政府所转移。

(二) 府际关系

所谓府际关系,也即政府之间所形成的关系网络,不仅包括中央与地方的关系,也包括地方政府之间的横向和纵向关系,以及政府内部各组成部门间的关系^[4](2-3)]。就其特征来看,有如下几点:第一,范围广;第二,动态性。政府间关系不是静止不变,而是持续互动的;第三,人际性,因为政府间关系最终要通过人际关系和人的行为体现出来;第四,公务员的主体性;第五,政策的重要性。^[5]

首先,从中央与地方的关系看,这一因素对于地方政府间政策转移的影响是较为复杂的,这从根本上归结于改革开放以来中央与地方关系在变化过程中所呈现的多样性、阶段性以及反复性。从实际进程来看,由于单一制的权力结构和中央对地方的这种压力型政治体制并未改变,因而两者间的关系仍呈现出地方处于中央控制之下这一基本形态。在这种关系形态下,中央通过允许某些地方进行试点进而利用其层级控制推动试验结果在全国的推广而促进地方政府间的政策转移,当然这种转移大多都具有基于权力的强制色彩。而在试点成功之前,这种中央控制又通过设置严格的进入壁垒,使得其它地方政府只有在得到中央授权的情况下才能进行同样的创新或互动,从而限制着地方政府间的政策转移。另一方面,慑于中央的权力以及垂直控制下的政绩评价体系,理性的地方政府在政治心态的趋使下会灵敏地对中央的意图或策略进行揣测和回应,并据此不断地调整着其政策转移的方向和内容,这也在一定程度上干扰了地方政府基于其自身发展利益而进行的自愿性政策转移。然而,中央与地方关系在有着基本层面的一致性的同时,地方权力也在随着分权化改革的推进而逐渐扩大,并具有其利益主格性^[6],而中央权力则相对缩减。这样,中央与地方关

系就从之前简单的控制服从关系过渡到了双方在激烈互动下有意识的妥协与微调。地方政府自主行为较为活跃,在政策转移中也逐步具有了“第一行动集团”的特点。而另一方面,政治单一制的保持使中央对地方仍具有关键性的控制权,从而也为地方政府的政策创新进而为地方政府间的政策转移设定了无形的边界,即地方政府政策创新与政策不能挑战中央的政策供给底限,否则将得不到中央的认可,并有可能受到中央的压制与惩罚。当然,在未得到中央明确授权的情况下,地方的创新与转移在多大程度上能得到中央的事后容忍或追认还取决于地方的谈判能力与策略。

地方政府间的关系,有学者称其为“十字博弈”型关系^[7],既有纵向上基于等级的控制与服从,又有横向上基于利益的竞争与合作。地方政府的纵向关系之于地方间政策转移的影响有点类似于中央与地方关系之于地方间政策转移的影响。因而在此,我们重点探讨地方政府间的横向竞合关系是如何影响地方间政策转移的。改革开放以前,高度集权的计划体制使中央几乎垄断了一切资源,地方政府为争夺由中央所掌握的各种稀缺性资源(主要是政治性资源如政治升迁、政治荣誉等)而迎合中央偏好与要求所展开的竞争,因其性质是“间接的、潜意识的和低层次的”^{[8](53)},并且主体缺乏独立的决策与利益诉求,因而被很多学者称为是“兄弟竞争”而非平等主体间的竞争^{③[9](194-228)}。改革开放以后,在分权化和市场化的推动下地方政府间的竞争逐渐演化成为具有相对独立自主权的利益主体间的竞争。各地方政府围绕经济发展和政治市场展开着激烈的竞争。这种竞争从总体上看对地方间的政策转移是起促进作用的,因为竞争的压力会迫使地方政府进行创新以获取先行收益,而除了少数原创性的创新外,由于创新能力的不平衡,对于多数地方政府而言其创新更多的是基于对他处经验的学习和创造性模仿,而面对一些地方的原创性创新所导致的“囚徒困境”,其他地方政府往往采取的策略是尽管不能确定其预期收益,但跟进采纳至少不会使自己处境更糟,这样即便不能在竞争中取胜但也不至于在竞争中落败。但是,尽管地方间竞争会促进地方间政策转移的发生,但地方竞争中的异化行为还可能会妨碍地方间的政策转移,典型如地方保护主义。这里的地方保护主义并不是指经济意义上的限制外地资源进入本地市场或限制本地资源流向外地,而是指进行政策创新并取得成功的地方政府为继续享受和维持创新所带来的领先优势和收益,在创新政策作为公共物品而无法完

全排它的情况下故意掩盖或隐瞒创新的精髓,致使其他地方政府在对其进行转移时因信息不全而转移失败。

从竞争走向合作,是地方政府的理性策略选择,也是地方在经济和社会发展上互赖性日益增强的结果。合作,即要实现在相关问题上的共识和资源、信息上的互补共享以共同取得收益,因此合作对于地方政府间政策转移的推动作用不言而喻。但是,由于目前我国地方政府间的合作还主要是通过会议、高层协商或经由上级出面协调而展开,并没有制度化,因而合作机制的稳定性还有待发展。这种稳定性不强的合作机制给地方政府间政策转移的可持续性打上了问号。一旦合作中止,地方政府间的政策转移即可能会画上句号。

三、转移的过程影响因素

(一) 地区的经济发展水平

尽管政策创新与政策转移之间并不存在绝对的正向或负向关系,但两者之间还是存在某种关联:一般来说,往往是创新能力较弱的一方更倾向于对他处的创新进行转移。换言之,政策转移在某种程度上取决于政策创新能力。而创新往往又与一个地方的经济发展水平相关联,经济发展水平是地方政策创新的重要背景和推动力量。首先,地方发展会促使新的问题的不断产生,并要求地方政府予以解决;其次,地方社会经济的发展会催生出诸多的社会创新;这些创新为地方政府提供了学习和借鉴的同时也对地方政府施加了创新的压力;最后,创新是需要成本的,而地方的经济发展能为政策创新提供良好的物质基础。因此,一般而言,经济发展水平高的地方往往政策创新的动力更强劲,创新的频率和数量更多。^[10]仍以“中国地方政府创新奖”为例,在五届获得创新奖的50个项目中,来源分布为:河北3个、广西3个、江苏3个、浙江6个、广东5个、上海2个、海南2个、山东4个、福建3个、北京2个、四川4个、湖北2个、安徽、贵州、吉林、重庆、湖南、天津、内蒙古、陕西、新疆、辽宁和黑龙江各1个(历届中国地方政府创新奖获奖项目名单可详见于“中国政府创新网”)。从中可以看出,来自经济发展水平较高地区的创新项目比例相对更高。

因应着经济发展水平与政策创新之间以及政策创新与政策转移之间的关系,地区的经济发展水平也成

为了地方间政策转移的影响因素之一。首先,经济发展水平的高低往往决定了地方间政策转移的发生路径,即经济发展水平低的地方往往向经济发展水平高的地方进行政策转移。经济发展水平低的地方,在由于自身的局限而在政策创新上难以取得突破时,对他处成功的政策进行转移既可以避免创新试验的风险又可以降低决策的成本,提高决策的效率,尤其是在地方政府竞争加剧的情况下,政策转移更是成为其实现赶超策略的理想选择。而经济发展水平高的地方,政策创新因为有良好的社会和物质基础支撑而较为活跃,因而往往成为经济发展水平较低地区的学习模本和转移对象。其次,经济发展水平高的地区往往倾向于向经济水平相当的地区进行政策转移。这种政策转移总体上看是在竞争激烈所致的危机推动下进行的,既带有局部追赶的性质,总体目标又是为了提高地区的综合竞争力。^[10]这些地区一方面努力进行改革以继续引领创新保持优势,而另一方面也开始意识到以其他地区尤其是经济水平相当的地区为标杆进行学习以认识并解决自身问题的重要性。以深圳为例,从2002年起,深圳市委市政府就由最高领导率团多次专门赴上海和江苏等地进行考察,学习其经验。2002年深圳市委书记黄丽满和市长于幼军考察了上海、苏州等地后得出深圳的服务意识较之上海等地还有较大差距的结论,并强调要学习上海在城市基础设施建设方面的经验等^[11];2010年2月深圳市委书记王荣在率团考察了上海浦东新区的张江高科技园区后即表示,“张江高科技园区在高科技产业的集聚、服务和发展等多个方面都值得深圳学习……深圳在新一轮高科技产业发展当中,要认真学习、深入思考先进城市经验,创新体制机制。比如光明新区和坪山新区,就要去思考如何按照园区发展模式推动新一轮高科技产业的发展”^[12]。第三,各地经济发展水平的不同会造成各自政策转移的重点不同。改革初期,在以经济建设为中心的思想指导下,各地以追求经济增长为主要任务,经济发展水平低的地区主要向经济发展水平高的地区转移经济发展型政策;此后,随着政府管理与市场经济发展之间所出现的不相适应的矛盾,在经济发展上走在前列的地区又开始摸索政府管理上的改进与创新。当然,经济发展水平低地区在继续对此进行跟进转移的同时为求竞争赶超亦会进探索自我创新。如上所述,从中国地方政府创新奖所收集的案例来看,经济发展水平较高的地区更多地是在行政改革和公共服务方面进行创新,而经济发展水平较低的地区在政治

选举上的创新进展更快。一个地方采取政策转移策略的一大动机在于弥补自身的弱势或不足。因此,经济发展水平较高的地区会在政治选举等方面向他处进行转移,而经济发展水平较低的地区转移的兴趣则会在于行政改革和公共服务。

(二) 地方政府官员的任期行为及其政策偏好

地方政府间的政策转移既是作为决策者的地方政府官员在某个时间点所作出的决策结果,但同时它也是地方政府在一定时间段持续性的政策行为过程,因此,它不可避免地要受到作为地方政府之重要组成部分的地方官员的行为和意志的影响。

除去层级结构这一重要因素以外,影响地方政府官员行为的一个重要变量是地方官员的任期性。简单而言,这种任期性的一大突出特点是地方官员担任其职务有任职期限,并且须接受任期内考核,任何人不得无条件地终身在同一地区,同一职位上任职。任期制的推行,本意旨在以权力有限与制约为原则,建立能上能下、竞争择优、规范有序的长效用人机制。然而,由于在“压力型体制”下占主导地位的仍是政绩性考核,它与任期制的挂钩,加上不少地方对领导岗位的年龄限制,反而滋生出了诸多问题,其中最具负面效应的当属地方官员行为的短期化。在政治晋升的激烈竞争中,地方官员的政绩效用目标在很大程度上是追求本届政府或个人任职期限内的政绩最大化,换言之,地方官员往往将目光聚焦于那些具有形象标志意义或在短期内能出政绩效应的政绩工程上。这种效用追求极易催生出其行为的“届别机会主义”倾向,表现为:一是拒绝履行或消极应付上任或上届政府的政策责任,也即所谓的“新官不理旧事”;二是为追求短期政绩,大肆透支下届政府的资源^{[13](442)}。由于政策转移所具有的相对成本优势以及其之于地方政策变迁的重要作用,政策转移被地方政府官员用以作为“形式创新”和“紧跟潮流”的工具从而为自身贴上政绩标签的情形并不少见。而事实上,由于他处政策创新的不确定性以及政策转移行为本身的复杂性,政策转移往往并不能与地方政府官员的任期相同步。换言之,在作出政策转移决策的地方政府官员的任期结束时,政策转移这一过程可能仍未完成。而在“届别机会主义”倾向下,再加上相关制度的不规范,指望接任的地方政府官员对该政策转移仍投以同样的关注实属难事。这样,政策转移过程受阻难以避免。

与任期行为相关联的是地方官员的政策偏好。政策偏好,也即在公共政策上的价值取向,它直接决定

行动者的行为选择。这种价值取向一方面从根本上取决于利益。在任期制和政绩考核的压力下,这种利益主要是以政绩最大化、个人升迁为导向的;而另一方面也受到其它因素的影响,而这些因素往往是因人而异的,譬如地方官员的教育背景、专长领域、任职经历、甚至包括性别等。在制定政策时,这些因素即会依附于权力和权威上面,对公共政策产生多方面的影响。不同任期的地方政府官员在政策偏好上是不同的。即便是基于相同的利益也即政绩最大化考虑,地方政府官员也会因为自身因素的原因对该把什么样的政绩最大化有不同的判断,而这些判断进而构成了其对于政策类型、政策重心和政策方向的认识和制定基础。因此,对于正在进行的政策转移,继任之地方政府官员可能会因其与自身的政策偏好不符而消极放任,也可能会基于自身的政策偏好而对其进行调整。

四、转移的结果影响因素

(一) 地方的文化惯性

一个地方是否会对他处的政策进行转移、对什么样的政策进行转移,更重要的是这种转移是否会取得成功,在某种程度上还会受当地的文化的影响。所谓文化,笼统地说,是一个群体在一定时期内所形成的思想、理念、生活方式、风俗习惯、行为规范等。作为一种社会和历史现象,文化具有如下特征:第一,内在性。法国的政治学家埃里奥普曾将文化定义为在其他均已被遗忘时而唯一尚存的东西^[14]。这形象地说明了文化最重要的特质,即它不是实在的物质,而是内在于人们的内心,以一套自身成立的依据进行着自我表达;第二,能动性,即文化能以一种潜移默化的方式影响着人们的思维和行为方式;第三,差异性。作为意识形态,文化是一定社会条件下的政治和经济的反映,因此,不同的时期,不同的社会形态,不同的地方,都有着与其相适应的文化。第四,可塑性。文化并不是自发产生的,而是人们在长期的实践活动中所形成的结果,因此文化所内含的各种因素是可以培养和塑造的。

文化一旦形成,就会产生惯性,在短时期内很难发生自变或他变。一个地方的文化惯性与政策转移的关联,从表面上看,一般来说,保守、封闭、守旧的文化惯性会限制或阻碍政策转移的发生,而开放、积极、革新的文化惯性则会促进政策转移的发展^[15]。这点较易理解,因为政策转移说到底是对他处政策的采

用,而这种被转移的政策相对于转移地来说即是新的;不管其内容为何,这一新政策必然会对该地的文化产生冲击,也必然要接受当地文化的“挑战”,因此,文化的包容度是政策转移的一个重要变量。而更进一步看,文化惯性与政策转移的关键联结节点还在于文化惯性之于转移政策的合法性认同。合法性是公共政策存在和有效实施的前提。政策合法性并不是凭空自然产生的,而是建立在诸多基础之上,包括制度性基础——民主宪政、有效性基础——政策绩效以及文化符号基础——意识形态^[16]。但不管其合法性来源为何,都必须得到政策受体的认同才为有效。而在现实中,人们在对政策合法性进行价值判断时往往受到当地文化惯性的影响。以习俗、观念等形式表现出来的文化惯性“通过左右当地民众的认同心理、认同水平而影响地方公共政策合法性的高低”^[17]。当一个地方的文化惯性并不认同政策的合法性或对政策的合法性认同不高时,会诱使政策受体对政策进行抵制。在这种情况下,即便是使用强制力量勉强转移推行,也会产生较大的成本,甚至该政策也会难以为继。随着改革开放以来地方间政策转移的增加,由于一味追求转移却忽视本地文化惯性而导致转移失败的情况并不鲜见。因此,在进行政策转移时要认清和善于利用本地的文化惯性,规避、化解或降低本地文化惯性之于转移政策合法性认同的不良影响。尤其是在我国,地域广阔,加上各地发展的不均衡,地方间在文化惯性上也存在很大的差异,而各地的政策又都是当地包括文化惯性在内的环境的产物,因此地方间在进行政策转移时尤其要注意这一点。当然,这也并不意味着地方政策转移在地方文化惯性面前就“束手无策”。如前所述,文化是具有可塑性的,当地方文化惯性与转移政策不相契合时,政策转移行动者可从文化的因素入手对其进行适当的“改造”,当然这一过程绝非一蹴而就。

注释:

- ① 也有学者认为由于这一时期地方政府自主意识不明确、自主精神缺乏,横向联系薄弱,因而地方政府之间并不存在真正意义上的相互竞争。

参考文献:

- [1] David Dolowitz, David Marsh. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature [J]. Political Studies, 1996, XLIV: 343-357.
- [2] 李瑜青,张善根.上海政府信息公开制度实施的社会评估[J].

- 政府法制研究, 2009(4): 3-64.
- [3] 孙鑫. 西部大开发前后财政支出比较研究[J]. 重庆工商大学学报, 2007(1): 65-68.
- [4] 杨宏山. 府际关系论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2005.
- [5] 谢庆奎. 中国政府的府际关系研究[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2000(1): 26-34.
- [6] 周业安. 中国制度变迁的演进论解释[J]. 经济研究, 2000(5): 3-12.
- [7] 刘祖云. 政府间关系: 合作博弈与府际治理[J]. 学海, 2007(1): 79-88.
- [8] 张雷宝. 地方政府公共投资效率研究[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2005.
- [9] 樊纲, 张曙光. 公有制宏观经济理论大纲[M]. 上海: 上海三联书店, 1990.
- [10] 汪永成. 中国地方行政改革和发展的历程与特点: 以深圳特区为例的分析[J]. 中国行政管理, 2007(8): 18-21.
- [11] 吕冰冰. 深圳谋求高起点大发展, 黄丽满于幼军苏沪取经[N]. 南方日报, 2002-11-05.
- [12] 王荣. 学习上海经验, 创新体制机制[DB/OL]. 深视新闻, <http://www.s1979.com/a/news/sz/2010/0222/19361.shtml>, 2010-02-22.
- [13] 何显明. 市场化进程中的地方政府行为逻辑[M]. 北京: 人民出版社, 2008.
- [14] 宁国良. 公共政策文化分析: 公共政策分析的一个重要向度[J]. 西安政治学院学报, 2003(5): 78-80.
- [15] 魏淑艳. 政策转移中的文化冲突及规避策略[J]. 北京行政学院学报, 2009(5): 24-27.
- [16] 邢玲, 高信奇. 公共政策合法性的理论考察[J]. 党政论坛, 2009(8): 27-29.
- [17] 郭剑鸣. 地方公共政策研究[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2006.

An analysis of factors influencing policy transfers among China's local governments

CHEN Lin

(Sichuan Party School, Chengdu 610072, China)

Abstract: The frequent policy transfers among local governments have already been an important means for local policy change and development. However, the results of policy transfers are subject to multiple factors, which play different roles in different phases of the policy transfer. The policy transferred and intergovernmental relations affect the happening of policy transfer, local economic development and the local officials' preference influences the ways, key points and direction of the policy transfer and the cultural inertia critically decides the success of policy transfer.

Key Words: local government; policy transfer; intergovernmental relation; economic development level; cultural inertia

[编辑: 颜关明]