

由地方实践到国家政策

——地方环境治理实践创新扩散的一项研究

陈涛^{1,2}, 牛帅^{1,2}

(1. 河海大学公共管理学院, 江苏 南京 211100; 2. 河海大学环境与社会研究中心, 江苏 南京 211100)

摘要:地方实践迈向国家政策早期主要发生于经济和民生改革领域,近年来,绩效显著的地方环境治理实践被吸纳为国家政策,形成了颇具特色的自下而上型环保实践创新扩散现象。当前,环境治理地方实践形成了目标指向维度的撬动资源型和满足民生需求型,空间范围维度的单处试验型和多地探索型,实践历程维度的顺利型和曲折型等多类型分布。迈向国家政策的地方实践具有发轫于东部地区居多、从探索到全面扩散的历程趋于缩减的时空特征。具有治理绩效是地方环境治理实践跃升的基础,但这只是前置条件。创新扩散存在着结构性驱动机制,地方实践与国家政策之间的总体性连接机制包括环境治理的制度化需求、地方政府的竞合机制、条块上下的良性互动、政协人大的建言效应以及学媒两界的造势效应。深化对自下而上型环保政策生成逻辑研究,有助于推动本土环境社会学的知识生产。当然,针对基层环境治理机制创新热潮,政学两界亦需要一定的冷思考。

关键词:环境治理;机制创新;地方实践;国家政策;创新扩散

中图分类号:C913;X22 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2023)03-0001-12

一、问题的提出

创新扩散是多学科共同关注的热点话题。一般而言,它被视为“观念或制度被新的政策主导者采纳,从一个地区或部门扩散到另一个地区或部门的过程。”^[1]从治理经验生成与推广角度来看,创新扩散的本质是特定经验在应用空间层面的延展。总体上看,我国创新扩散有两种模式:一是自上而下的扩散模式,这是由中央政府推出制度方案或政策框架,通过自上而下的政策倡导和对地方试点的指导,使之逐步得到全面推广;二是自下而上的扩散模式,这是由地方启动探索,创新方案在基层生成和成长起来,其往往会历经横向的自主扩散(地方

政府之间的学习),然后逐渐被国家部委和中央政府吸纳,继而在全国范围内推而广之,由此形成了“地方实践—经验生成—横向扩散—部委试点—全面推广”的扩散路径。地方创新实践融入国家政策,已被视为促进中国制度创新和避免激进式改革动荡的有效手段^[2],这种创新扩散现象早年多发于经济改革与民生改革领域。近年来,环境治理领域的地方创新被吸纳为国家政策的现象日益增加,成为地方实践跃升为国家政策中的新景象。

近些年,我国环境治理取得显著成效,环境治理政策的出台为此提供了重要支撑。其中,部分地方实践形成了可复制、可推广的经验,进而被国家部委或中央政府充实到环境政策体

引用本文: 陈涛,牛帅. 由地方实践到国家政策——地方环境治理实践创新扩散的一项研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(3):1-12.

基金项目: 国家社会科学基金项目(18BSH066);江苏省研究生教育教学改革项目(JGKT22_C012);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(B220207012)

作者简介: 陈涛(1983—),男,教授,博士,主要从事环境社会学研究。E-mail: tao_ouc@126.com

系。国家吸纳包括“软吸纳”与“硬吸纳”两种形态^[3]：前者是指国家动员和鼓励地方学习其推介的治理经验，但不强制地方落实；后者则是中央政府将地方实践赋予正式的制度属性，制定推而广之的“时间表”与“路线图”，要求地方按照时间节点细化实施方案并为此开展推广成效的“迎检”工作。这一现象吸引了学界关注，并产生了较为丰富的研究成果。从已有研究成果来看，学界从下列视角阐述了创新扩散的机理，做出了具有一定契合度的解释。

1. 地方实践成效及其可操作性

创新扩散速度与地方实践本身的属性存在着紧密关联，后者既是驱动创新扩散发生的重要机制，亦是影响扩散速度及效度的重要因素。一方面，地方实践的成效深刻影响着创新扩散进程。相关研究指出，实践创新在局部扩散的起点应当是“效果”与“稳妥”之间的平衡^[4]。地方政府在吸纳外界的实践经验之前，必先考量这一新方案的绩效产出，如果这一创新在解决治理难点与痛点方面具有显著绩效，地方政府则有着更强的采纳动力^[5]。还有学者认为，地方政府是否采纳创新取决于该项新政策的预期净收益^[6]，特别是“低成本、高收益”的实践创新更易实现扩散^[7]。当然，倘若存在负面激励感知，即使是自上而下的政策推广，也会出现地方采纳意愿偏低、创新扩散受阻的情形^[8]。另一方面，地方实践文本的复杂程度，是影响其创新扩散的重要前置条件。相关研究从实践文本的繁简程度出发，认为地方实践若在概念、操作等层面简单易行，则易实现扩散^[9]，反之亦然。简而言之，上述研究从地方实践成效及其文本属性出发，对理解创新扩散具有一定的解释力。然而，这只是创新扩散的必要条件，地方实践能否实现创新扩散还面临着更复杂因素的影响。

2. 官员特质、层级关系与地方竞争

从地方实践的探索及其经验扩散的推动主体出发，学界认为官僚体系中的官员特质、层级关系以及地方竞争是创新扩散的重要推手。其一，官员特质对创新扩散的影响。这一观点认为，地方官员表现出的某些特质会影响创新方案的采纳与推广。有研究认为，政策企业家特质是倾向于推动创新扩散的官员的标签，比如

致力于卫生事业改革的政策企业家是“三明医改”经验得以推广的关键要素^[10]。地方官员的执政偏好也会影响创新扩散。比如，在生活垃圾强制分类推广中，地方主官的施政偏好所引起的注意力分配调整，显著影响了创新扩散进程^[11]。显而易见，官员的能动性能够推动创新扩散，但这一过程具有很强的复杂性，如果过度强调“主官”的能动性，容易使创新扩散视角被约束在精英主导层面，而忽视体制内部其他因素的影响。

其二，体制内部层级关系对创新扩散的影响。在实践层面，借助上级政府的政策支持，地方创新有更多的机会被推介出去，当地方实践被上层吸纳后，这种认同与支持恰好赋予了其他地方开展学习的“合法性”。因此，不同社会条件下的创新扩散常常诱发差异化的效果。比如，在河长制扩散过程，横向扩散中的地方学习效果显著弱于自上而下的推广成效，究其原因，横向扩散中的地方政府缺乏全面执行创新方案的意愿，对这一新方案的施行力度打折扣^[12]。显然，体制内部的层级关系对创新扩散的影响主要在于通过“高位推动”调动下级官员的积极性，进而诱发或催化创新扩散^[13]。需要注意的是，层级关系固然对创新扩散产生着很大影响，但是不能忽视地方政府吸纳创新的主动性，更不能忽略“条”“块”互动对创新扩散的影响。

其三，地方竞争对创新扩散的影响。地方竞争是驱动创新扩散的重要动力，在以绩效为主的晋升赛道内，地方官员围绕政绩的竞争成为创新扩散的关键诱因。有研究认为，为获取治理政绩，针对实践创新的相互学习与模仿推动了创新方案的复制和推广^[14]。地方政府在竞争中“争先”和在学习中的“恐后”的竞合机制，促使实践经验得以在空间上延展^[15]。因而，地方主官倾向于在本辖区以改造式创新的方式，推广其他地区的经验并将之转化为政绩。

3. 地方实践的社会适应性

地方实践在不同区域和环境下的社会适应性程度，是影响其创新扩散的重要变量。地方实践越符合采纳地的情境，越容易实现推广^[7]。以决策咨询制度为例，其扩散取决于其在不同区域内的适应能力，尤其与公共事务的

复杂性程度、智力资源富裕程度等情境因素密切相关^[16]。再以环境信息公开制度为例,尽管面临相似情境,但“各地政府治理情境的巨大差异导致所面临的风险函数大相径庭”,进而造成了差异化的扩散结果^[17]。简而言之,如果出现“水土不服”,地方实践的创新扩散就会受阻。

整体上看,公共管理学、政治学与社会学等学科在创新扩散及其机理分析方面开展了较为深入的研究,为后续研究提供了重要的知识基础,但在环境治理地方实践的创新扩散研究方面还存在着明显不足:一方面,现有研究往往侧重从某一具体视角解释创新扩散,在突出研究深度的过程中往往会忽视创新扩散的总体性和复杂性,难以拨开创新扩散的“云雾”;另一方面,学界对环境治理实践的创新扩散研究不足^{[18]25-26},且更多聚焦于某一地方实践(如河长制、垃圾分类等)的创新扩散,对地方实践与国家政策之间的总体性连接机制探讨不足。近年来,不少地方环境治理实践上升为国家政策,这是具有中国特色的制度变迁,需要加强系统化审视。此外,现有研究忽视了国家治理转型和具有中国特色的人大和政协的建言效应对创新扩散的影响。为弥补上述研究不足,本研究从分析环境治理地方实践的类型与特征入手,探讨地方实践与国家政策之间的总体连接机制,试图在“国家需求—地方竞合—条块联动—人大与政协建言—学媒造势”的框架下阐释这种创新扩散的结构性驱动机制。

二、上升为国家政策的地方实践类型

1. 基于目标指向的划分

按照目标指向这一导向,地方环境治理实践可以分为撬动资源型和满足民生需求型两种基本类型:前者重在为地方环境治理赋能与赋权,强调通过治理方式的变革撬动治理资源,进而提升地方环境治理能力;后者则旨在满足民众的环境诉求,强调通过实际的资源投入来改善环境面貌。当然,有些地方实践在撬动环境治理资源的同时亦存在着满足民生需求的状况。

一方面,旨在撬动环境治理资源的地方实践。为破解资源匮乏难题,一些地方从市场机

制、责任包干等端口加强机制创新。通过市场端的机制探索,孕育了水权交易制度、排污权有偿使用和交易制度等,其中,前者以上下游之间的水量使用权作为交易对象,以市场手段约束用水量;后者则致力于以污染“总量控制”方式推动市场主体开展环境治理。而通过治理责任包干的实践探索,产生了河长制、湖长制以及林长制等。水乡地区探索的河长制将治理责任包干到地方主官,不但一改部门治水的孱弱窘境,而且形成了“一龙管水”的合力。此后,在各类“长制”中,责任包干得到了更广泛的应用,这种地方实践聚焦治理机制失灵或手段不足的困局,以机制创新为地方环境治理提供抓手。

另一方面,旨在满足公众环境诉求的地方实践。随着社会经济发展,公众对优质环境质量的向往已然成为一项基本需求,在此背景下,不少地方积极响应公众的环境诉求,开展了相应的探索与实践。比如,旅游城市公共厕所“脏乱差”问题曾饱受市民以及游客诟病,被贴上了“公厕危机”标签,这一时期“连厕所都搞不好,还搞什么现代化?”^[19]的论点甚嚣尘上。为回应这一问题,1990年前后,借助举办第11届亚运会的“东风”,北京市增建、改建了不少公共厕所^[20]。由此,北京等旅游城市率先发起“公厕革命”。2015年,原国家旅游局宣布在3年内推进“旅游厕所革命”,并“将旅游厕所是否达标列为A级景区、星级酒店等多项评定体系的硬指标之一,实行‘一票否决’”^[21],这是国家部委首次发出推广“厕所革命”的信号。2018年,推进农村“厕所革命”被纳入《农村人居环境整治三年行动方案》,“厕所革命”由此步入农村,成为该项地方实践全面推广的重要标志。再比如,“千村示范、万村整治”工程(以下简称“千万工程”)直面农村环境“脏乱差”这一现实问题。2003年,浙江省启动“千万工程”,将农民反映强烈的环境问题作为突破口。10年后(2013年),全国改善农村人居环境工作会议总结推广了“千万工程”经验^[22]。2019年,中共中央办公厅与国务院办公厅(以下简称“两办”)转发《中央农办、农业农村部、国家发展改革委关于深入学习浙江“千村示范、万村整治”工程经验扎实推进农村人居环境整治工

作的报告》,这一地方经验遂面向全国进行推广。总之,这种地方实践旨在化解民众日益增长的生态环境诉求与现实周遭环境状况之间的矛盾,并以实际资源投入响应民众对美好生活的向往。

2. 基于空间范围的划分

地方环境治理实践迈向全面推广的路途千差万别:有些机制创新在某一地区实施后,便形成可推广的经验;而有的治理机制则需要累积多地的实践经验,方可得以推广。按照实践场所这一维度,地方实践可以分为单处试验型和多地探索型。

其一,单处试验型。该类型地方实践在某个地区进行试验后,便形成了相对成熟的政策框架,进而逐渐得以推广。“千万工程”、环境污染问题发现机制便是这方面的典型。比如,浙江省2003年出台的“千万工程”致力于农村人居环境整治,在地方探索期间仅在该省内部“生根发芽”,而后在全国农村人居环境治理的大背景下而全面推广。再如,2020年探索的环境污染问题发现机制致力于提高生态环境执法部门的污染问题发现能力,在地方试验期间,其经验体系和政策框架均在浙江省内产生,但很快就经由生态环境部向全国推介。需要说明的是,环境污染问题发现机制目前只是由国家生态环境部门推广,还不属于国家政策范畴。

其二,多地探索型。该类型地方实践是由多个地方进行探索,而后逐步完善并演变为国家政策,河长制与林长制便是其中的典型。河长制发轫于水乡地区,浙江省长兴县与云南省洱源县2003年开始实施,但早期政策体系并不完善,存在着创新扩散的“孤岛效应”。直至2007年,江苏省无锡市在太湖蓝藻事件后将河长制作为解决水污染问题的主要抓手,旋即引起了政府、学界和传媒界的广泛关注,该项机制得以在江苏省内以及其他省份推广,并得到了水利部、原国家环保部、住建部的认同与推广,到2016年则面向全国推广^{[18]37-51}。与之类似,林长制也是基于多地的探索和完善才上升为国家政策。2016年8月,江西省抚州市施行以党政领导责任制为核心的林长制,该项机制在当时还被称为“山长制”;同月,该省九江市武

宁县探索建立林长制;2017年3月,邻省安徽选择3个城市试点林长制,省委、省政府于同年9月出台《关于建立林长制的意见》;2019年,国家林草局提出推广安徽林长制做法,并同意支持其“创建全国林长制改革示范区,为全国提供可复制、可借鉴的经验”^[23]。此后,林长制这一地方实践逐步被更多省份采纳。2020年12月底,随着“两办”印发《关于全面推行林长制的意见》,这一地方实践得以全面推广。从林长制的地方实践脉络来看,这项地方试验在赣皖两省的探索之下逐步确立了政策框架,而后历经多个省份的探索得以完善。整体而言,此类多地探索的局面,与相关区域存在类似的自然条件(水系与资源条件等)、地方治理“老大难”压力、部门治理乏力以及由此产生的共同治理需求有着密切关联。

3. 基于实践历程的划分

因触及和涉及利益调整的不同,地方实践会遭遇不同的发展前景:有些地方实践因涉及部门资源和权力的重新整合,可能会面临相关部门的掣肘;而有的地方实践则迎合了部委和地方诉求,能够在资源供给与经验打造等方面获得优先支持。因此,按照实践历程这一标准,可以将之分为顺利型和曲折型两种类型。

顾名思义,历程顺利型地方实践的显著特征是创新扩散受到的阻力较少,由地方经验向全面铺开的时间较短,其中,环境污染问题发现机制最为典型。这一机制是在第二轮中央环保督察下沉浙江期间产生的,彼时,地方政府面临着“应对中央督察组的问题发现能力强于属地监管队伍的问题发现能力”这一现实悖论和压力,地方政府意识到“与其让上级发现问题,不如主动发现主动整改”,可见,这一新机制是基于倒逼机制特别是“为解决环境违法行为日趋复杂化、隐蔽化、高科技化”而诞生的^[24]。实践证明,这一机制为发现和治理日益隐蔽化的环境问题提供了重要抓手。该项实践自2020年8月由浙江省推开,同年9月底,生态环境部就向全国转发浙江省的政策文本,鼓励各地区建立环境污染问题发现机制。由此,这一探索迅速由地方性实践转化为被国家部委推介的治理样本。当然,这一机制的产生也有一定的知识

基础,其建立在当地“充分总结数年来环境执法监管工作实践经验的基础上”^[25],可见,该项机制有着较为成熟的经验积累。

相比之下,有些地方实践实施过程关乎多重利益关系整合与重组,跃升为国家政策的历程往往具有“一波三折”的特点,其中,环保垂直管理改革颇具代表性。环保垂直管理直面条块分割、地方保护主义以及由此造成的环保执法“缩手缩脚”和“无能为力”窘境。早在1994年,大连市就率先在市辖区内设立环保分局,施行环保垂直管理,但实践效果不佳^[26]。2002年,陕西省推行市以下环保机构垂直管理,遗憾的是,在全国性环保垂直改革试点工作推开之前,这一实践陷入执法不协调和“牵头的牵不动,协调的不管用”^[27]的结构性困境。总体而言,环保垂直管理的探索相当曲折,其由地方实践转向全面试点的时间跨度超过了20年。此外,那些实施程序复杂、涉及利益繁复(央地关系、政社关系和政企关系)、操作难度大的地方实践,迈向国家政策的道路更为艰难,有的至今仍未能够实现全面推广。

三、上升为国家政策的地方实践特征

1. 空间层面:发轫区域位于东部地区的居多

从区域分布来看,源自东部特别是长三角地区的环境治理实践占总体跃升的比率较高。相关研究认为,强有力的财政能够支撑或诱发地方政府在行政管理,特别是公共品供给方面进行变革^[28]。在经济梯度等因素作用下,东部地区往往能产出更多的治理经验。在环境治理领域,地方实践表现出了类似轨迹(表1)。

如表1所示,具有代表性的地方环境治理实践集中于我国东部地区,鲜少发轫于中西部地区,这种地方探索“集聚东部”的空间特征主要由以下原因所致:其一,东部地区工业化起步早,环境问题暴露得早,这成为地方创新环境治理范式的倒逼机制。改革开放后,东部地区借助政策红利等优势实现率先发展,但早期主要是粗放型增长模式,大多数产业具有“高污染、高耗能”特质,也由此陷入了“先污染”的境遇。20世纪90年代中后期,我国东部地区环境恶

表1 代表性实践的起源与分布

开始探索时间	地方实践名称	最初实施地点
1987年	排污权有偿使用和交易制度	上海市闵行区
20世纪90年代初	厕所革命 ^①	北京市等旅游城市
1994年	环保垂直管理	辽宁省大连市
2000年	水权交易制度	浙江省东阳市、义乌市
2003年	“千村示范、万村整治”工程	浙江省
2003年	河长制	浙江省长兴县、云南省洱源县
2008年	美丽乡村建设	浙江省安吉县
2009年	湖长制	湖北省黄冈市
2012年	新安江跨省流域生态补偿	浙江省、安徽省
2016年	林长制	江西省抚州市
2020年	环境污染问题发现机制	浙江省

资料来源:根据政府网站资料汇总制作。

化态势异常严峻,环境污染导致的公众健康受损等问题日益突出,由此诱发的环境信访、跨界污染冲突以及环境群体性事件居高不下。日益增长的环境问题导致社会矛盾日趋复杂化和严峻化,致使社会稳定遭受挑战,这促使地方政府必须采取有力的制度去应对这些挑战^[29],必须探索能破解环境污染挑战的治理机制。其二,东部地区的早发优势为环境治理提供了经济基础。环境库兹涅茨曲线认为,经济发展与环境污染之间存在一个倒U形的关系^[30],即在经济发展初期,环境污染会加剧,而随着经济发展到达转折点,又会促进环境污染状况的改善。实践证明,这条曲线的拐点实现必须要有政策和制度的干预。尽管这一曲线的走向还存在着学术争鸣,但相较于中西部地区,我国东部地区可落实到环境治理的财政能力无疑更强,政府改善环境质量的财政能力亦更显著。在很大程度上,这些地方政府更愿意从“唯GDP”中抽身,并探索环境治理经验。

①新中国成立以来,我国便在部分城市、农村地区推行卫生厕所,开展改厕运动。其中,原卫生部以及爱国卫生运动委员会对此进行了时间持续较久的工作跟进。但早年的改厕运动尚未在全国产生系统性影响。因而,本研究以20世纪90年代以来在城市中兴起的大规模“公厕革命”作为“厕所革命”的研究起点,该项探索率先在旅游系统中推进,此后深入到农村地区,产生了全局性的影响。

2. 时间层面:从探索到全面扩散的历程趋于缩减

我国环境治理力度是一个逐步强化的样态,国家对环境政策的需求呈现出逐步加深的态势。近年来,地方环境治理经验成熟或形成可推广的经验后,便有机会得到创新扩散。整体上看,以2000年为时间参照点,此前的从地方探索到被吸纳为国家政策的时间漫长,而此后的时间跨度逐渐缩短(表2)。

表2 代表性实践的推广时间

地方实践名称	实施时间	部委试点时间	全面推广时间
排污权有偿使用和交易制度	1987年	2007年	
厕所革命	20世纪90年代初	2015年	2018年 ^①
环保垂直管理	1994年		2016年 ^②
水权交易制度	2000年	2014年	
“千村示范、万村整治”工程	2003年		2019年
河长制	2003年	2014年	2016年
美丽乡村建设	2008年	2013年	2022年
湖长制	2009年		2017年
新安江跨省流域生态补偿	2012年	2012年	
林长制	2016年		2020年

资料来源:根据政府网站资料汇总制作。

注:①2015年“厕所革命”在旅游系统全面推开,2018年“两办”印发《农村人居环境整治三年行动方案》,农村厕所革命是“六大任务”之一。本研究以2018年厕所革命向农村的全面推开作为其全面推广的标志。②2016年,“两办”印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》,要求试点省份在2017年6月底前完成试点工作,未纳入试点的省份力争2018年6月前完成垂改,确保“十三五”时期全面完成环保垂改任务。

如表2所示,20世纪探索的地方环境治理经验很少,且从地方实践到国家部委推广的时间基本在20年以上。比如,排污权有偿使用和交易制度于1987年在上海市闵行区开始探索,最初是企业间的水污染排污指标转让^[31]。2007年,财政部、原环保部和国家发展改革委先后批复了天津、江苏、浙江等11个省(市)作为国家级试点单位,探索实行排污权有偿使用和交易制度^[32]。2014年,国务院办公厅印发《关于进一步推进排污权有偿使用和交易试点工作的指导意见》,提出“到2017年底基本建立排污权有偿使用和交易制度,为全面推行排污权有偿使用和交易制度奠定基础。”^[33]可见,这一制度的探索迄今已有36年,其中从地方实践到国家发文扩大试点范围就用了近30年时间。再如,大连市早在1994年就开始摸索实施

环保垂直管理,直到“两办”于2016年印发《关于省以下环保机构监测监察执法垂直管理制度改革试点工作的指导意见》,这项地方实践历经20余年方才在全国开展“试点”。

相比之下,2000年以来的地方环境治理实践从发轫到全面推广的时间跨度显著缩短。其中,河长制、湖长制等地方实践上升为国家政策的时间跨度在10年左右,林长制从探索到全面推广的时间跨度在5年以内,而环境污染问题发现机制在实施的当年就得到了生态环境部的推广。即使是早在20世纪90年代前后探索的“厕所革命”、排污权有偿使用和交易等地方实践,国家层面的推广也发生于2012年之后。整体而言,地方实践的密集型上升依托于国家环境治理势能的强化,近10年来,中国环境治理态势呈现出结构性转变^[34],这为地方实践的密集上升提供了阶梯。随着我国环境治理势能的逐步强化,地方环境治理实践的曝光率、走向前台的概率明显增加,更容易受到上级环保条线、高层改革部门以及中央政府的关注。同时,制度体系对地方优秀经验需求空间的不断扩大,亦为地方环境治理实践的密集型上升提供了现实空间,加之很多地方实践历经多年检验,在解决复杂环境问题等方面彰显了治理绩效。因此,这种缩减效应与国家环境治理的制度化趋势、环保督察与环保高压常态化下地方政府对环保经验的结构性需求存在着密切关联。

四、地方实践迈向国家政策的驱动机制

政府创新往往嵌套于特定的社会结构与制度安排之中^{[18]23},创新扩散也遵循着类似的结构化条件。环境治理实践从其发轫到全面推广的过程千差万别,但依然存在着系统性和结构性驱动机制。总的来看,这一过程是在“国家需求—地方竞合—条块联动—人大与政协建言—学媒造势”的框架下展开的。

1. 国家环境治理的制度化效应

治理经验由地方实践到国家政策层面的上升,植根于国家治理的制度化需求之中。中国共产党有着重视制度建设的传统,制度建设是党在百年奋斗历程中始终坚持的方向,自党的十八大以来则成为国家治理的关键主题^[35]。

从党执政兴国之维来看,将地方经验吸纳到国家制度是一项基本经验,因而,中央一方面不断强化政策试验的顶层设计,另一方面积极吸纳地方的优秀治理经验。作为国家治理的重要一环,环境治理的制度化与体系化是整体制度建设之中的重要内容。

从环境治理历史来看,曾经的制度缺位或不足加剧了治理能力紧张,而地方机制创新则为破解这一困境提供了抓手。2012年以来,国家尤为重视环境治理的制度建设,党的十八大报告中指出,“保护生态环境必须依靠制度。”《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出,“建设生态文明,必须建立系统完整的生态文明制度体系”^[36]。由此,我国不断强化环境治理的制度建设,并借以助力环境治理效能的提升,这为地方实践迈向全面推广提供了制度空间。概而言之,将产生治理绩效或能破解环境治理体制机制障碍的地方经验吸纳为国家政策,既是推进环境治理制度化的重要举措,亦是国家治理制度化进程中的重要内容。

2. 地方政府的竞合效应

在一项环境治理实践的经验成型以及自下而上的扩散进程中,利益攸关的地方政府发挥着关键作用,其是地方实践的创造者、改造者以及学习采纳者,这容易产生叠加效应,驱动着地方环境治理实践的优化与向上跃升。

首先,地方政府间的竞争与学习机制推动着地方实践的创新扩散。近年来,国家倡导创新治理方式,这在实践中演变成一场席卷全国的治理创新潮流,由此,地方政府纷纷致力于塑造治理模式和打造治理经验,试图在治理实践的“竞优”中获取先机。一方面,在学习与竞争机制下,地方实践面临着改造型创新的机会。当前,地方政绩的重要来源之一便是产出治理经验。作为环境治理的重要主体,地方政府纷纷加入“为创新而竞争”^[37]的赛道。在创新赛场,产生反响者会吸引上级条线的“肯定性批示”、府际的参观学习、传媒界的报道以及学界的观察与解剖,由此形成的治理经验或治理模式会成为地方官员年末岁尾政绩考核的“加分项”乃至升迁的资本。正是如此,地方政府对新的治理经验往往具有敏锐的洞察力,并倾向

于对优秀经验进行再加工和改造型创新。由此,通过持续探索,地方实践得以形成经验体系,为其上升为国家政策奠定了实践基础。另一方面,多地探索为地方实践提供了持续发展的机会。在地方实践中,有的因为资源瓶颈和部门掣肘而搁浅,而其他地方的接力探索则为其提供了持续试验的机会。比如,早年环保垂直管理的命运坎坷,部分地区的试点陷入停滞的局面,而其他地区的接力型试点则为其继续发展和制度跃迁保留了“火种”。

其次,地方政府的横向抱团驱动着地方实践迈向国家政策。以新安江跨省流域生态补偿机制为例,浙皖两省自2012年起高位推动,组建高规格的领导小组推动这一机制的实施,历经三轮试点,目前已形成跨省流域生态补偿的“新安江模式”。在该项地方实践的推广与上升进程中,浙皖两省抱团合作。比如,在新安江跨省流域生态补偿机制基础上,浙江省建立了省内流域上下游横向生态补偿机制,安徽省亦开展了系列的机制深化工作。2019年,安徽省发文要求建立健全新安江跨省流域生态补偿机制的“长效版”“推广版”以及“拓展版”,将“新安江模式”的试点经验推广到其他领域和区域,并建立“省推广新安江流域生态补偿机制联席会议制度,统筹指导相关工作”^[38]。在地方政府的抱团推动下,新安江试点经验不但在浙皖两省得到广泛应用,还在其他10个流域、15个省份得到了推广^[39]。可见,地方政府的横向抱团扩大了地方经验的社会反响,也为其在更广区域的实施提供了重要基础。

最后,官员异地调任尤其是升迁也会推动创新扩散。地方官员的异地调任,能够带来地方治理知识的流动^[40]。实践证明,地方官员的异地调任是治理经验传播的重要途径,这在客观上推动了地方实践的创新扩散。调任官员往往会将前期施政中积累的治理经验带到调任地区,这已然是官员集成治理经验和获取政绩的重要手段。更重要的是,地方主要领导调任国家部委后,能够在条线系统中推动其在地方任上打造的地方经验的铺开。简而言之,很多地方环境治理实践之所以能“枝繁叶茂”,与地方主官异地调任或升迁所引起的“政随人走”之

间亦存在着密不可分关联。

3. 条块上下联动效应

条块之间的良性互动及体制内共识的达成是地方实践扩散的重要前提。改革开放之初,安徽凤阳的“大包干”政策便是在安徽省委和滁州地委的支持下,历经体制内上下良性互动的组织决策过程而演变为改革的典型^[41]。相对而言,体制内部的不同意见则是致使地方经验扩散受阻的重要因素。比如,在广东省清远市村民自治单元改革的扩散进程中,尽管中央将该项试点写入“一号文件”并形成了相应的政策转化,但因为体制内部条块之间的冲突等因素,该项试点遭到了阻滞效应^[42]。近些年来,地方环境治理实践转向全面推广固然与国家环境治理“大势”密不可分,但亦离不开国家部委与地方政府(特别是省级政府)的联动。

地方政府与国家部委之间的“协同合作与为民服务宗旨的共同作用”推动着地方实践的向上跃升^[43],在某种程度上,地方政府的经验打造与部委寻求治理抓手和构建治理模式的诉求具有一致性。在实践层面,出现了上级“条条”部门与下级“块块”之间的“结对竞赛”新机制^[44],在此意义上,条块分割切换到了条块抱团状态。当前,地方政府有着机制创新和典型经验打造的强劲动力,而国家相关部委亦有着推广地方经验来破解治理难题的迫切要求,因而,地方政府(块)与包括国家部委在内的条线在地方经验的跃升上具有利益契合点。

对于地方实践而言,上级政府和条线部门的支持具有特殊意义。以林长制为例,在其试验扩散与全面推广的背后,省级政府和林业部门提供了大力支持。作为林长制的发轫地区之一,武宁县的林长制实践得到省政府的积极支持。2017年8月,时任分管工作的省领导批示“武宁做法值得推广”,此后,江西省林业厅“全文转发省政府办公厅参阅文件”,并要求全省林业系统借鉴其基本经验^[45]。安徽的林长制实践则得到了国家部委的强大助力。国家林业和草原局的支持措施包括但不限于:局领导带队赴安徽指导林长制工作,“向党中央、国务院有关部门汇报安徽省出台《林长制条例》等成功做法和成效”,支持安徽省创建“全国林

长制改革示范区”,“通过简报专报、业务培训、媒体宣介等,宣传安徽等地林长制好做法、好经验,促进学习借鉴”^[46]。可见,省级政府与国家部委不但为其探索注入了必要的资源,而且为其经验推广提供了制度渠道与机会。环保垂直管理与环境污染问题发现机制的创新扩散,同样反映了这一逻辑。2002年,陕西省在全国首开市以下环保机构垂直管理,便得到了原国家环保总局的支持。事实上,在其实施环保垂改之前,“国家环保总局曾经就是否实行省以下垂直管理向中编办征求过意见,但由于涉及中央与省级的事权划分,被搁置下来”。此后,陕西省认为可以实行垂直管理,在将这一政策意图上报给国家环保总局后,“总局局长亲自给陕西省政府写信,并派人事司司长多次赴陕与陕西省机构编制委员会协商,促使陕西省政府正式通过实行市以下垂直管理的初步方案。”^[47]由此可见,在这一地方实践中,不仅是地方政府在积极探索,国家环保部门亦有试点的规划,但因为特定历史时期的条件尚不成熟而搁置。在很大程度上,陕西的地方实践为国家部委的改革计划提供了试验场所,自然能够得到积极支持。而浙江省自探索环境污染问题发现机制伊始就得到了生态环境部的支持。生态环境部领导在收到这一机制的政策文本后做出批示:“浙江省这个文件非常重要,对于提高执法效能有重要意义”^[25]。在浙江省政策文本出台后的1个月左右,生态环境部便转发浙江省的实施意见,鼓励其他地方深入实施。目前,很多地方已经在浙江经验的基础上,推出了具有地方特色的环境污染问题发现机制。由此可见,条块之间的良性互动,在地方环境治理经验的产生和扩散进程中产生了积极作用。

简而言之,除了地方政府,包括国家部委在内的条线同样具有寻找治理机制“新抓手”的动能,因而乐于推动、吸纳并塑造地方的环境治理经验。在此过程中,条块之间形成了正向互动,这种互动包括肯定性批示、组织调研学习、组织体制内的研讨、转发经验做法并要求其他地区借鉴学习或启动全国试点、推动《内参》报道和高层批示、纳入“全国优秀改革案例”、向“两办”汇报经验做法等。条块的积极互动,往

往能为地方实践寻求更大规模的试验区以及经济与政策资源,进而为其成为在全国可复制与可推广的典型经验提供机会空间。

4. 人大和政协的建言效应

一项治理机制的发轫和推广是个系统性工程,需要多方力量的支持与配合。在地方实践的创新扩散中,人大与政协发挥着特殊的作用,这是具有中国特点的创新扩散驱动机制。当然,它往往与条块体系协同发力,共同推动着地方实践扩散。

在我国的政治体制中,人大与政协既具有特殊的地位,亦有着相对的超脱性。在建议献策和政治协商的过程中,其也向国家推介优秀治理经验。近年来,一些地方实践便是在人大与政协的支持下得以顺利开展,并借助他们的渠道获取了更多的试点资源和推广机会。在新安江跨省流域生态补偿机制的探索与推广过程中,人大和政协系统发挥着重要作用。比如,人大代表在安徽省十三届人大五次会议期间提交《关于进一步深化新安江生态补偿机制的建议》^[48],助力该项机制的完善,政协系统则为这一机制进行了持续近 10 年的“接力跑”。正是在全国政协的推动下,这一跨省流域生态补偿机制得到了财政部和原环保部的政策支持。从 2010 年全国政协提交的《关于千岛湖水资源保护情况的调研报告》得到中央领导重要批示始^[49],这一探索便在各级政协的支持下得以链接资源。2019 年,住皖全国政协委员联名提交《推广“新安江模式”推进生态补偿机制建设》的提案,认为这一模式“具有很强的可复制性”^[50]。在安徽省政协同年召开的“推广新安江流域生态补偿机制试点经验”月度专题协商会上,“省政协委员与省直部门面对面协商,研究对策和机制”,为这一机制的经验集成和推广做出了积极贡献^[51]。作为这一跨省治水模式的共创者,浙江省政协同样为该项机制的完善与推广积极发声。简而言之,在地方实践“由点到面”的扩散中,人大与政协系统发挥着特殊的作用,不但直接或间接链接了很多资源,而且通过提案等方式扩大了地方实践的社会反响,为其经验集成和模式推广提供了重要的制度化渠道。

5. 学媒两界的造势效应

学界和媒体是促进地方实践跃升的重要社会力量,其往往通过调查研究、内参报道以及舆论引导等方式推动着地方实践的社会建构与经验扩散。一项地方实践的经验形成,既离不开政府层面的资源注入,也离不开专家学者的系统观察与经验总结。综观很多地方实践的经验打造和创新扩散历程,往往都离不开专家学者的实地调研、学术研讨和内参报告。当然,地方政府亦会积极邀请专家学者通过学术研讨和撰写内参等形式向上传递地方实践经验,从而增加地方实践的曝光率和反响度。相对于专家学者,大众传媒是地方实践“广而告之”和经验扩散中不可或缺的力量。在互联网时代,媒体在吸引上级部门和其他地方政府的注意力方面具有重要功能,媒体对地方实践的热点传播、意义建构以及内参报道,能促进其获得上级政府和条线主要领导的“肯定性批示”。

总而言之,学媒两界的造势是地方实践“成型”与“成名”的重要机制,当然,这一造势效应往往不是独立运行,而是与其他机制交叉作用:一方面,部分专家和媒体从业者兼有政协委员或人大代表等身份,这对他们为地方实践发声提供了重要渠道。同时,新闻媒介也为专家学者、人大代表与政协委员解读和推荐地方实践提供了宣传通道。另一方面,人大政协系统、专家学者以及媒体的支持机制,往往与地方实践相关联的“条块”力量相互配合并共同发力。比如,部分专家学者的内参是在政府发榜的专项课题研究以及提供报送渠道的情况下,才得以快速“得到批示”;部分媒体是在条块的授意和推动下,才以专题报道向外推介地方实践经验。可见,推动地方实践跃升的造势机制经由多方力量嵌套而产生。

五、结论与讨论

中国的政策试验具有“双轨制”逻辑^[52]:一是中央有选择地赋予某些地区试验权并支持地方形成示范效应,继而出台制度规范和政策体系;二是中央吸纳富有成效的地方治理经验,将其转变为全面推广的政策。在实践层面,地方实践往往是顶层设计的重要源头之一^[53]或为其提供知识基础,因而在中国的政策变迁中具

有特殊意义。本研究解剖了环境治理地方实践迈向国家政策的创新扩散轨道。

环境问题积弊不仅导致了环境危机,也导致了社会危机。为化解环境与社会危机,中央与地方掀起了一系列制度探索和创新行动。在环境治理创新的变革潮流中,地方实践迈入“中央定向、部委命题、地方答题”^[54]的行动框架,由此,地方政府纷纷致力于塑造环境治理模型、打造经验体系,试图在环境治理实践的“竞优”中获取先机。在这股创新潮流之中,部分地方环境治理实践通过调配资源组合方式,破解了久治不愈的环境难题。此后,一些绩效显著的地方实践得以脱颖而出,进行横向以及自下而上的创新扩散。其中,一些地方还会对发源自其他地方的治理经验进行再创新,形成新的概念体系。总之,在整体的创新潮流中,一部分实践效果良好的地方环境治理经验受到中央政府或国家部委的青睐,成功地由地方性经验转化为全面铺开的政策。学界需要深化对自下而上型环保政策生成逻辑研究,这有助于推动本土环境社会学的知识生产。

地方实践与国家政策之间的连接机制具有复杂性和多样性,这一制度变迁过程受到多重因素影响,其中,示范效应是创新扩散的基础。作为已得到检验的地方环境治理实践,其所展现出来的价值和可操作性为创新扩散提供了“样板间”。地方实践能够转化为在全面推广的政策,往往得益于其提供了可复制且不复杂的经验做法、可预见的治理绩效,但这只是前置条件,地方实践迈向国家政策还存在着结构化驱动机制。其中,国家治理的制度化推动了对地方环境治理实践的经验吸纳,地方政府之间的竞合机制驱动了地方实践的发展与扩散,而条块之间的良性互动、人大与政协的建言献策效应以及学媒两界的造势效应,协同助推地方实践走向国家政策。当然,地方实践的跃升植根于国家对环境治理的总体需求:从社会发展角度来看,公众对美好生态环境的向往已成为一项基本需求,社会呼吁更大力度、更为有效的治理政策出台;从国家发展来看,走向繁荣富强的中国必须是生态文明、环境美丽的中国。因而,党的十八大以来,国家对环境治理予以更高

的注意力分配,并有意识地将地方环境治理实践吸纳到国家治理政策体系。在这一政策变迁过程中,地方实践被吸纳的概率存在差异性,其中国家推动的地方试点的跃升概率要高于地方自主开展的试验。在国家有意识地推动的地方试点中,相关部委以及地方政府在制度构建方面会予以重点关注,并致力于将试点打造为可复制、可推广的典型经验。

需要说明的是,在当前的治理创新热潮中,政学两界都需要对治理目标与治理手段之间的本末倒置现象保持警惕。比如,有的地方为了创新而创新,不但导致很多基层创新陷入劳民伤财的窘境,而且不利于环境治理能力的提升;有些创新实践属于“急就章”,科学性和严密性不足;还有的是“照葫芦画瓢”,结合本地实际情况的科学设计不足……不仅如此,还有一些机制创新存在生命周期过短或持续性不足等弊病。比如,为了解决职责交叉重叠矛盾,很多地方纷纷探索构建联合执法机制,这些探索与实践取得了重要成效,但也有些联合执法沦为形式主义。可能正因为如此,有些联合执法最终回归到部门执法。因此,针对基层环境治理机制创新热潮,政学两界都需要一定的冷思考,需要注意到其中的真伪并存和良莠不齐问题。此外,在地方实践的推广过程中,还要注意把握地方性与全面推广之间的张力。中国区域广阔,各地环境治理在资源禀赋、自然条件等方面千差万别,在某一地区诞生的治理经验,在其他地区可能存在“水土不服”问题,因而地方实践的全面推广必须考虑其社会适应性。

参考文献:

- [1] 谈火生,于晓虹.“倡导—选择”型创新扩散——基于十八大以来人民政协制度创新扩散的多案例比较[J].政治学研究,2022(6):75-85.
- [2] 韩博天.中国经济腾飞中的分级制政策试验[J].石磊,译.开放时代,2008(5):31-51.
- [3] 狄金华.改革在途:地方政府的社会治理创新及其扩散[M].北京:社会科学文献出版社,2019:189-190.
- [4] 于晓虹.地方创新的局域性扩散——基于山东新泰“平安协会”实践的考察[J].国家行政学院学报,2013(6):39-43.
- [5] 管兵.发明还是扩散:地方政府创新动力机制

- [J]. 河北学刊, 2018, 38(1): 168-174.
- [6] 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.
- [7] 胡占光. “三治结合”何以得到全国性推广? ——基于政策创新扩散的视角[J]. 治理研究, 2022, 38(1): 66-78.
- [8] 吴宾, 齐昕. 政策扩散阻滞: 何以发生又如何消解? ——自 2016—2019 年中国住房租赁政策的观察[J]. 公共行政评论, 2020, 13(5): 44-64.
- [9] 吴建南, 张攀. 创新特征与扩散: 一个多案例比较研究[J]. 行政论坛, 2014, 21(1): 1-7.
- [10] 岳经纶, 王春晓. 三明医改经验何以得到全国性推广? 基于政策创新扩散的研究[J]. 广东社会科学, 2017(5): 186-197.
- [11] 唐滢, 谭书先. 生活垃圾强制分类制度扩散: 一个事件史分析[J]. 南京工业大学学报(社会科学版), 2021, 20(6): 58-72.
- [12] 王班班, 莫琼辉, 钱浩祺. 地方环境政策创新的扩散模式与实施效果——基于河长制政策扩散的微观实证[J]. 中国工业经济, 2020(8): 99-117.
- [13] 贺东航, 孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学, 2019(4): 4-25.
- [14] 陈家喜, 汪永成. 政绩驱动: 地方政府创新的动力分析[J]. 政治学研究, 2013(4): 50-56.
- [15] 黄燕芬, 田盛丹, 张超. 国家治理视角下的中西方政策扩散比较研究[J]. 教学与研究, 2021(9): 18-31.
- [16] 韩万渠. 决策咨询制度扩散机制及其区域差异: 基于中国城市政府的实证(1983—2016)[J]. 公共管理与政策评论, 2019, 8(4): 3-17.
- [17] 韩啸, 魏程瑞. 风险如何影响政策扩散? ——以环境信息公开为例[J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10(5): 95-104.
- [18] 陈涛. 河流的承包: 河长制的地方试验及其创新扩散研究[M]. 南京: 河海大学出版社, 2021.
- [19] 娄晓琪. 我所亲历的“厕所革命”[N]. 人民日报(海外版), 2015-08-01(08).
- [20] 周星. 道在屎溺: 当代中国的厕所革命[M]. 北京: 商务印书馆, 2019: 80.
- [21] 钟超, 杨君. “厕所革命”: 如何让游客更“方便”[N]. 光明日报, 2015-05-15(08).
- [22] 沈满洪, 谢慧明, 于冰. 生态文明建设: 浙江的探索与实践[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2018: 173-175.
- [23] 刘慎元, 靳爱仙. 中国林长制新政速览[N]. 中国绿色时报, 2021-01-14(03).
- [24] 郁建兴, 刘殷东. 督察制度变迁中的纵向治理: 以第二轮中央生态环境保护督察为研究对象[J]. 学术月刊, 2021, 53(11): 77-84.
- [25] 浙江省生态环境厅. 环境污染问题发现机制“浙江经验”受生态环境部充分肯定[EB/OL]. [2020-09-07]. http://sthjt.zj.gov.cn/art/2020/9/7/art_1201422_56701229.html.
- [26] 俞琴. 河北基本完成省级环保垂直管理改革 专家: 监管主体权责须对等[EB/OL]. [2017-05-02]. <https://www.jiemian.com/article/1291225.html>.
- [27] 岳家琛, 徐茂祝. 陕西: 破冰十四年, “兄弟”变“外人”? 环保机构垂直直改革样本[N]. 南方周末, 2016-10-20.
- [28] 杨雪冬. 简论中国地方政府创新研究的十个问题[J]. 公共管理学报, 2008(1): 16-26.
- [29] 安·弗洛里妮, 赖海榕, 陈业灵. 中国试验: 从地方创新到全国改革[M]. 冯瑾, 张志超, 译. 北京: 中央编译出版社, 2013: 6.
- [30] GROSSMAN G M, KRUEGER A B. Economic growth and the environment[J]. The Quarterly Journal of Economics, 1995, 110(2): 353-377.
- [31] 张炳, 费汉洵, 王群. 水排污权交易: 基于江苏太湖流域的经验分析[J]. 环境保护, 2014, 42(18): 32-35.
- [32] 沈慧. 排污权交易还需迈过几道坎——访环保部环境规划院副院长兼总工程师王金南[N]. 经济日报, 2014-09-16(014).
- [33] 安蓓, 赵超. 2017 年底建立排污权有偿使用和交易制度[N]. 新华每日电讯, 2014-08-26(06).
- [34] 陈涛. 环境治理的社会学研究: 进程、议题与前瞻[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(1): 53-62.
- [35] 马雪松, 冯修青. 中国共产党制度建设的百年探索: 历史视野、主要经验及治理效能[J]. 云南社会科学, 2021(1): 1-8.
- [36] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16(01).
- [37] 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.
- [38] 安徽省人民政府办公厅. 安徽省人民政府办公厅关于进一步推深做实新安江流域生态补偿机制的实施意见[EB/OL]. [2019-09-11]. <https://www.ah.gov.cn/public/1681/7938841.html>.
- [39] 夏胜为. “新安江模式”全面推广[EB/OL]. [2021-07-01]. http://www.ahnews.com.cn/tebietuijian/pc/con/2021-07/01/2673_380698.html.
- [40] 朱光喜, 陈景森. 地方官员异地调任何以推动政策创新扩散? ——基于议程触发与政策决策的比较案例分析[J]. 公共行政评论, 2019, 12(4):

- 124-142.
- [41] 李嘉树. 凤阳“大包干”从地方政策到改革典型[J]. 中共党史研究, 2020(3): 125-133.
- [42] 杨正喜, 曲霞. 政策成本、条条差异与政策扩散——以清远村民自治单元改革试点为例[J]. 甘肃行政学院学报, 2020(4): 17-25.
- [43] 苗丰涛, 慈玉鹏. 地方经验如何跃升为国家政策? ——基于新农保政策创新的分析[J]. 公共管理学报, 2022, 19(3): 58-70.
- [44] 黄晓春, 周黎安. “结对竞赛”: 城市基层治理创新的一种新机制[J]. 社会, 2019, 39(5): 1-38.
- [45] 方胜春, 卢张才. 万亩荒山披绿装 打造美丽江西“武宁样板”[N]. 信息日报, 2018-10-10(06).
- [46] 国家林业和草原局. “关于支持安徽深化林长制改革的建议”复文[EB/OL]. [2021-11-22]. <http://www.forestry.gov.cn/main/4861/20211122/121106240862537.html>.
- [47] 傅航. 陕西全省环保系统改制垂直管理打破地方保护[N]. 21世纪经济报道, 2004-05-03.
- [48] 安徽省林业局. 关于省十三届人大五次会议第0392号代表建议答复的函[EB/OL]. [2022-07-20]. <https://lyj.ah.gov.cn/public/9913203/40582453.html>.
- [49] 谢靓. 生态补偿机制背后的政协力量[N]. 人民政协报, 2019-12-06(01).
- [50] 胡方玉. 绿水青山背后的跨省之约——住皖全国政协委员建议推广“新安江生态补偿”机制[N]. 人民政协报, 2019-03-08(03).
- [51] 彭旖旎. “点”上经验如何上升为“面”上工作? 委员建言新安江模式推广[EB/OL]. [2019-06-15]. http://ah.anhuinews.com/szxw/201906/t20190615_1825435.html.
- [52] 杨宏山. 双轨制政策试验: 政策创新的中国经验[J]. 中国行政管理, 2013(6): 12-15.
- [53] 王绍光. 学习机制与适应能力: 中国农村合作医疗体制变迁的启示[J]. 中国社会科学, 2008(6): 111-133.
- [54] 郭松. 部委主导型基层社会治理试验的结构化困境及其化解——基于“结构—过程”的分析框架[J]. 甘肃行政学院学报, 2021(3): 34-47.
- (收稿日期: 2023-02-14 编辑: 高虹)

From Local Practice to National Policy: A Study on the Innovation and Diffusion of Local Environmental Governance Practices/CHEN Tao^{1,2}, NIU Shuai^{1,2} (1. Department of sociology, Hohai University, Nanjing 211100, China; 2. Research Center for Environment and Society, Hohai University, Nanjing 211100, China)

Abstract: The innovation phenomenon of local practice moving towards national policies mainly occurred in the fields of economic and livelihood reform in the early stages. In recent years, some local environmental governance practices with significant performance have been incorporated into national policies, forming a distinctive phenomenon of bottom-up innovation and diffusion. Currently, local practices in environmental governance have formed multiple types of distribution, including leveraging resources and meeting livelihood needs on goal oriented dimension, single and multi exploration on spatial scope, smooth and tortuous on spatial scope. The local practice towards national policies has a spatiotemporal characteristic that originated mostly in the eastern region and tends to shrink from exploration to comprehensive diffusion. Governance performance is the basis for the improvement of local environmental governance practice, but it is only a prerequisite. There is a structural driving mechanism for innovation diffusion and the academic community needs to explore the overall connection mechanism between local practices and national policies. Actually, it is rooted in the institutional demand for national environmental governance, the co-opetition mechanism of local governments, the benign interaction between the upper and lower levels of the system, the advisory effect of the People's Congress and the CPPCC, and the publicity effect of the academic and media circles. Deepening the research on the generation logic of bottom-up environmental policies can help promote the knowledge production of local environmental sociology. However, the political and academic circles also need some cold thinking in view of the innovation upsurge of grassroots environmental governance mechanism.

Key words: environmental governance; mechanism innovation; local practice; national policy; innovation diffusion