

“三治结合”何以得到全国性推广？

——基于政策创新扩散的视角

胡占光¹

【摘要】在政策生成及演进过程中，政策创新扩散的持续性是关键问题，考察其引致机制、创新动力、扩散过程等议题，对理解中国政策过程有着重要作用。以浙江桐乡“三治结合”基层治理模式为例，基于政策创新扩散主体、客体与扩散路径的系统性分析框架，剖析“三治结合”创新与扩散的机制，研究发现：“三治结合”之所以能够持续创新与扩散，得益于政治上“合法性”，即“三治”自身具有政治渊源、法律依据、现实基础等符合中国情景的属性；除此之外，也离不开政策企业家、政策属性、府际关系等“技术性”变量。基于此，着重关注“三治结合”创新扩散的技术路线，认为政策企业家的专业素质、创新意识为其提供重要动力与保障；政策属性高兼容性、低成本性，影响政策扩散的规模与范围；中央政府纵向政策吸纳与同级政府横向考察学习对其全国性推广起着关键性作用。

【关键词】“三治结合” 政策创新 政策扩散

【中图分类号】:D63 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1007-9092(2021)01-0066-012

一、问题提出与文献综述

党的十八大以来，在推进国家治理体系和治理能力现代化语境下，各地区不断创新基层治理模式，涌现出像浙江宁海“小微权力清单”、广东东莞“莞版30条”、江苏太仓“政社互动”等典型做法，为研究基层治理创新提供了生动素材。但从整体性、历史性维度考察社会治理创新，以“中国地方政府创新奖”获奖项目为例，“从2000年到2016年共评选出的160多项创新项目，仅仅不到10%得到持续创新和扩散”¹。我们发现，部分创新项目即便是一些原发性创新，往往随着政治形势变化、官员升迁流动、资源投入减少等，失去持续创新扩散的动力，出现“持续性下降、推广性减弱”现象。基于此，反观起源于浙江桐乡的自治、法治、德治相结合的基层治理实践（以下简称“三治结合”），从2013年开始探索，到当前多维社会场景应用，展示出持续性创新扩散效应，值得进一步探讨其创新动力与扩散机制。

“三治结合”进入全国视野，缘于2017年10月党的十九大报告提出“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”，使其从地方性创新经验跃升为国家制度的重要组成部分，一时引起国内各界广泛关注。作为学界回应，近年来国内学界研究主要集中在“三治结合”的概念、关系、生成逻辑及路径等方面，但对“三治结合”创新扩散问题没有专门论述，而是零星散落在其他范畴的研究中，本文经过归纳形成以下综述：一是创新机理。学界从内外两种逻辑展开研究，部分学者认为“三治结合”创新的外部逻辑源于国家与社会关系变革。如郁建兴认为“三治融合”创新价值超越了国家主导的社会治理模式，让社会力量在社会空间中成长²；姜晓萍、谢炜等强调“国家和社会关系变革外部驱动”³⁴，钟海等指出其创新是国家和社会从“分离”向“互构”关系变革的结果⁵。另一些学者从乡村治理结构优化的内在逻辑上论证，如李三辉、张明皓认为“三治结合”生成是基于乡村现实困境的乡村治理体系重构创新、乡村治理结构优化诉求⁶⁷；二是推广动力。学界一般认为政府是“三治结合”扩散的主要推动者。高青莲着重关注“基层政府的高效运作”⁸。高端阳等认为地方政府将政策以行政命令的方式逐级分解，层层下达，并施以

¹作者简介：胡占光，浙江生态文明干部学院科研处副处长，讲师。

基金项目：国家社科基金项目“乡村振兴背景下传统乡村文化的再乡土化研究”（编号：19BKS200）

严格的量化考核指标,推动“三治结合”快速推广⁹。另外,唐皇凤等强调“地方政府推介,新闻媒体报道,专家学者研究的共同作用”¹⁰。王文彬则认为“学界丰富的研究,为各级政府推广‘三治结合’提供了大量指导意见”¹¹;三是政策优势。学界关注“三治结合”的兼容性、低成本等政策优势。高端阳等、张文显注重其本身具有“中国式叙事逻辑”¹²¹³的兼容性。景跃进指出“‘三治结合’的表述具有充分的包容性和阐释度,利于扩散和演化”¹⁴。李梦侠、唐皇凤等点明其扩散主要依托丰富的治理资源和低廉的运行成本¹⁵¹⁶。另外,张明皓等注重“三治结合”顶层政策框架具有的成熟性、持续性优势¹⁷;熊万胜等、裘斌则认为其系统性和总体性特征有益于进一步扩散¹⁸¹⁹;四是扩散条件。学者们指出“三治结合”有效运行和持续扩散离不开外部环境。如郁建兴强调“三治结合”有很强的特殊性,必须在特定社会背景下因地制宜地推广”²⁰。围绕“三治结合”外部扩散因素,李梦侠关注“社会环境和文化背景”²¹,唐皇凤等关注“政策环境”²²,姜晓萍等强调“政策调适”²³,张明皓提出“时空条件的合宜性”²⁴,黄君录等注重“社会关联度和经济发展水平”²⁵等。这些因素影响到“三治结合”扩散的具体策略和选择。

综上所述,已有研究对理解“三治结合”创新扩散具有重要启发价值,但从整体上仍存在待完善之处:一是研究进路上,现有研究成果缺乏与系统性理论和专业性范式的深度对话,只是零星地在应然层面描述“三治结合”创新扩散的逻辑、动力与限度,没有对“三治结合”创新扩散机制着力挖掘和整体考察;二是研究视角上,多数成果从政治学、社会学和管理学等角度展开,还未出现专门从公共政策视角切入的研究成果。事实上,“三治结合”迅速从桐乡首创到全国推广是一个政策创新与扩散的过程,但现有研究并未专门讨论“三治结合”政策创新与扩散的问题,更未有深入探讨为什么桐乡能够进行基层治理创新?为什么“三治结合”能得到全国性扩散?什么因素推动了“三治结合”的扩散?为回答上述问题,本文结合相关理论及“三治结合”特征提出研究框架,从政策创新主体、客体与路径等维度,尝试着对“三治结合”的创新背景、扩散动因及机制作初步解释,以期为中国情景下政策创新扩散研究作出边际贡献。

二、政策创新扩散:一个综合分析框架

(一)理论依据

近几十年来,政策创新扩散一直是国内外公共管理学界研究的主流话题之一。美国学者 Walker 对政策创新作出新界定,强调不拘于政策属性本身,对采纳政策的政府而言具有新颖性即可²⁶,并表现出“政策发明”(Policy Invention)和“政策扩散”(Policy Diffusion)两种形式。前者关注政策本身原创性,后者聚焦政策扩散过程²⁷。根据学界研究动态,国内外学者从政策主体、组织层级、政策本身、背景环境等不同视角对政策创新扩散影响因素进行了探讨。

微观主体维度上,学者一般研究政策主体个人特质对政策创新扩散的影响。如 Arnold 等重视资源和人脉²⁸、Arnold 强调创新精神²⁹、Brown 强调强权政治手腕作用³⁰等。一些学者论证地方官员政治流动的重要性,如 Yi and Chen 提出“政策虫洞”(Policy Wormhole)假说,认为地方官员职业流动对政策学习与扩散正影响³¹。Lavee and Cohen 强调官员履行政策企业家职能的个人动因和行为选择³²。

对我国情形来说,Zhang and Zhu 着重研究地方官员政治级别和年龄对政策扩散的影响³³。Zhu and Meng 认为官员跨区域流动促进创新政策趋同³⁴。组织结构维度上,学者们认为政策创新扩散主要依靠政府间纵横向互动关系而实现³⁵,特别是学习、模仿、社会化、竞争、压力和强制等机制是重要因素³⁶。部分学者关注央地互动³⁷,中央政府“自上而下”政策试验³⁸,中央吸纳地方政策创新再向下扩散³⁹。同时,杨代福等关注政府内部学习互动⁴⁰;Zhang and Zhu 整合纵横向扩散机制,认为在组织层面存在多重扩散机制,纵横向扩散会同时存在⁴¹。政策本身维度上,普遍把政策本身作为政策扩散的重要影响因素⁴²。Rogers 最早认为政策属性即可揭示不同政策的差异性,并强调相对优势性、兼容性、复杂性、可观察性和试用性五种创新属性会影响扩散速度⁴³。之后,Makse、Clark 等学者根据不同案例对创新属性进行检验和深化。国内学者将政策属性应用到不同社会政策场景中,如朱亚鹏等关注棚户区改造⁴⁴、岳经纶等跟踪罗湖医改⁴⁵、陈谭等探讨居住证制度⁴⁶、王法硕等研究疫情防控健康码⁴⁷等。背景环境维度上,Biggers 等关注政策环境、人口结构等外部因素⁴⁸,Adjei 等强调教育程度重要性⁴⁹,Einstein 等(2016)认为民众支持更利于近邻区域开展政策学习与模仿⁵⁰。另外有学者把我国特殊政治环境作为影响政策创新扩散的研究对象,如王浦劬认为,中央

与地方存在相互博弈的环境对政策创新扩散影响日益凸显⁵¹;杨正喜等强调政府内部条块关系的重要性⁵²,吴宾等突出科层制度的作用⁵³等。

从上述看,国内外学界主要关注政策主体、府际关系、政策属性、背景环境等方面,但中西方政策扩散逻辑存在较大差异⁵⁴,不能简单地将西方的理论与方法复制应用,亟须通过理论研究来对中国地方政府政策创新和扩散过程提供理论解释⁵⁵。至此,近年来学者纷纷借鉴西方理论,结合中国特色情形,建构中国地方政府创新扩散的研究范式。如朱旭峰等从背景、主体、客体和媒介等四个方面构建政府创新扩散的动力框架⁵⁶;王法硕等从政府能力、府际关系、经济社会环境、疫情防控等维度建立分析框架来解释健康码省际扩散的影响因素⁵⁷;张军涛等从政策扩散强度、广度、速度和方向四个维度探讨了农村宅基地管理政策的扩散过程和特征⁵⁸等。本文在综合前人研究基础上,考虑到“三治结合”生成于中国情景的政治渊源、法律依据、现实基础等背景环境中,并且这些因素具有相对成熟性和稳定性,因此本文对“三治结合”创新扩散环境因素按下表,只思考影响其创新扩散的政策主体、政策属性、府际关系等技术性变量,并尝试提出“政策创新主体、客体与扩散路径”的分析框架。

(二)分析框架与研究方法

从上述看,为了解释“三治结合”的创新扩散机制,本文从政策企业家、政策属性、府际关系“技术性”变量入手,构建政策创新扩散主体、客体与扩散路径系统分析框架(见图1)。

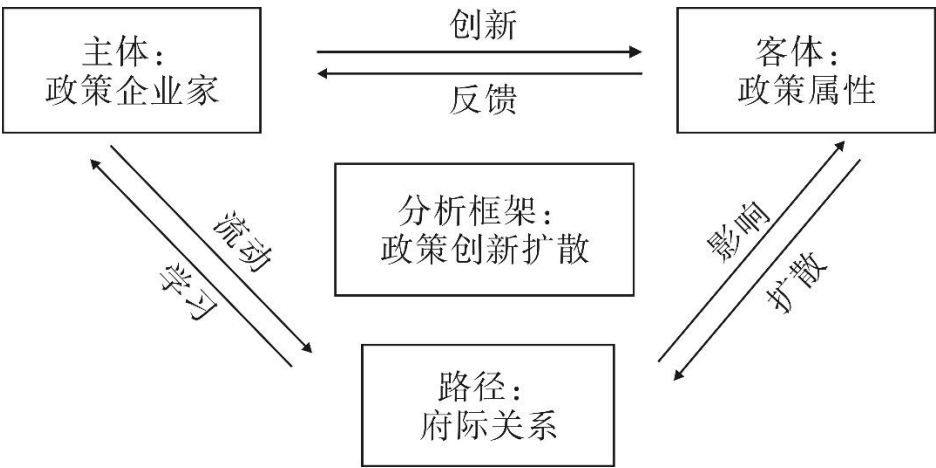


图1 本文分析框架

1. 政策企业家。

政策企业家是政策过程理论解释政策变迁的关键变量⁵⁹。政策企业家属于政策创新扩散主体,一般拥有一定政治资源,具有政策决策和推广的意愿和能力,是“政策意见的推动者或倡导者”⁶⁰。其主要包括政府组织的内外部政策推动者,如政府官员、专家顾问、智库成员等,他们通过考察学习、政治性流动、提供决策建议等方式推动政策扩散⁶¹。在紧密结合政府议程下,政策企业家的行政级别、创新思维、资源获取度等对政策创新扩散有着重要影响。尤其在我国独特的领导干部交流制度下,官员政策企业家在问题构建、创新决策、议程设置等方面作用更加突显。地方主官的制度性流动和地方政府决策权的相对集中,不仅激发地方官员的创新动力,而且相对容易采纳和实施一项新政策⁶²。

2. 政策属性。

政策本身是影响政策扩散的重要因素⁶³。政策属性作为某一创新政策的核心特质，属于政策创新扩散的客体范畴。已有的研究更多关注政策创新扩散模式及动因，相对忽略了政策本身及其属性对政策扩散和演变的影响。有学者指出，不同类型政策在扩散速度、规模等方面存在差异，应将政策属性纳入政策扩散研究的分析框架中⁶⁴。就政策属性作用而言，Rogers 归纳得出相对优势性、兼容性、复杂性、可观察性和试用性五种创新政策属性会影响政策扩散效率。但“五种属性”各自影响力却不尽趋同，从实际效果看，兼容性和相对优势显著推动政策采纳和推广⁶⁵。其中，“政策兼容性侧重于影响政策内容，相对优势性倾向于作用于政策推广范围和速度”⁶⁶。

3. 府际关系。

府际关系又称政府间关系，包括纵向的中央政府和地方政府、各级地方政府之间的关系，同级地方政府之间以及各级政府部门之间的互动关系⁶⁷。在中国情景下，政策扩散主要依靠政府间关系而实现⁶⁸。一般来说，政策扩散主要集中在纵向上下级政府间和横向同级政府间发生，对扩散路径有着决定性影响。从纵向角度看，中央政府依靠自上而下的权威动员和行政指令影响地方政府行为选择⁶⁹，并且为推动新政策快速推广，往往通过“红头文件”方式表达意志⁷⁰。从横向角度看，在晋升锦标赛体制支配下，我国地方政府特别是地理位置临近的政府间会通过采纳创新政策开展彼此竞争与学习⁷¹。具体实践而言，创新政策推广往往会出现纵向与横向同时进行的混合扩散模式，以保障其在社会系统内准确有效扩散。

本文按照理论分析与经验研究相结合的思路，采用定性分析和过程追溯的方法，从微观与宏观结合角度展示“三治结合”创新扩散机理和动态过程。为实现这一目标，一是开展跨学科研究。本文研究内容涉及到政治学、公共管理学、社会学等学科，在理论分析中借鉴了以上学科研究的思路与方法。二是开展调查研究。为深入考察“三治结合”的创新扩散过程，我们从 2015 年开始对其关注和跟进，特别是 2015 年至 2020 年，先后 6 次到桐乡相关乡镇(街道)调研，并通过深入访谈、现场考察、查阅官方资料、邮件回访等多种方式获取研究资料，力图充分掌握实际情况。

三、案例描述：“三治结合”的创新与扩散

(一)政策创新背景

桐乡人文历史深厚，农业资源丰富。在创新社会治理模式前，2012 年桐乡市户籍人口 67.99 万，新居民 42.90 万，实现国内生产总值 525.58 亿元，财政收入 75.99 亿元，城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入分别为 36591 元和 18386 元。2020 年，桐乡市户籍人口 70.77 万，新居民 55.40 万，实现国内生产总值 1002.98 亿元，财政收入 153.37 亿元，城乡居民人均可支配收入分别为 62379 元和 40358 元，位列 2020 赛迪全国百强县第 29 位⁷²。改革开放以来，桐乡个体私营经济蓬勃发展，逐步形成毛衫、皮草、皮鞋、家纺等块状产业，特别是毛衫、皮草产业占全国市场份额的 60%以上。这种块状经济加速了人口、资源、资金、技术等要素集聚，也带来了各种矛盾问题交织叠加，基层社会治理陷入“一治就死，一放就乱”的窘境，仅仅依靠政府一己之力已捉襟见肘。桐乡如何在基层社会治理中率先突围?如何跳出社会治理“收放维艰”的泥潭?如何优化治理模式实现治理效能提升?这些都是当时桐乡亟需面对的问题。

(二)政策创新：过程、内容及评价

1. 创新过程：转变治理方式，探索现代化治理体系。

面对“事情越管越多”的社会形势，2013 年，时任桐乡市委书记卢跃东和市长盛勇军作出基本判断：产业发达带来人口等要素集聚，而政府的资源和力量有限，如果靠政府“大包大揽”，肯定“管不过来”，两人主动求变，着重集成治理要素，创新一种新型社会治理模式——“三治结合”。2013 年 5 月，桐乡选取了处于“大拆迁、大变革、大发展”社会矛盾聚集的高桥镇(现为高桥街道)作试点，开展“德治为基础、法治为保障、自治为目标”的“三治”建设。同年 9 月，桐乡市委、市政府印发《关

于推进社会管理“德治、法治、自治”建设的实施意见》，强调“三治”建设总目标是“促进社会管理方式由防范控制向服务与管理并重、有序与活力统一的多元治理转变”。2014年10月，党的十八届四中全会提出全面推进依法治国，基于此，“三治结合”相应调整为“法治为要、德治为基、自治为本”体系。2015年6月，桐乡市委、市政府办公室印发《关于进一步健全完善“三治”建设长效机制的实施意见》，把“三治结合”建设目标设定为“构建既充满活力又和谐有序的社会发展环境”。2017年10月，“三治结合”写入党的十九大报告，并把自治排“三治”之首，之后桐乡“三治”确立了“自治为本、法治为要、德治为基”的话语表达，更突显自治的主体性地位及基层治理现代化的客观要求。

2. 创新内容：设计治理载体，构建群众协商平台。

“政府吃力不讨好”归根到底在于“百姓角色缺位”，缺少连通政府与民众的协商平台。2013年以来，高桥镇“三治结合”试点核心做法是建立了“百姓参政团”“道德评判团”和“百事服务团”等载体的治理工具平台(见表1)，并以制度形式固定下来，提供民众参与公共决策的制度化渠道，形成了“大事一起干，好坏大家判，事事有人管”的社会治理格局。

表1 桐乡“三治融合”模式治理平台概括表

	建设 层级	治理主体	公共议程	治理 方式
“百姓参政团”	乡镇 街道	固定成员：“两代表一委员”、村社干部、企业代表等；非固定成员：涉及公共议题的相关村社居民代表等	重大公共决策、 实施项目	法治
“道德评判团”	村社	人大代表、政协委员、老党员、老干部、有威望的老人、企业家等	其他公共议题	德治
“百事服务团”	村社	有法律援助、水电安装、电脑维修等专业技术群众及普通群众	公共服务、自助 服务大类	自治

(图表来源：自制)

“百姓参政团”：即在乡镇(街道)层面搭建协商平台，通过发挥其中介和桥梁作用，让民众在重大问题决策上拥有知情权、参与权、建议权，形成“大事一起干”的良性机制。在具体操作中，乡镇(街道)在重大公共决策前，必须听取“百姓参政团”的意见，才能进入决策程序。“道德评判团”：即基于农村社会网络关系，通过伦理道德、民间舆论等方式作用于法治层面之外的公共议程，达到“好坏大家判”的民间氛围。从实际效果看，“道德评判团”在美丽乡村建设、矛盾纠纷调解、环境治理、移风易俗等具体事务中发挥了重要作用。“百事服务团”：根据民众现实需求，整合村级“网格化管理、组团式服务”等各支队伍，大力培育社会组织，组建全方位的“百事服务团”，形成“事事有人管”的互助局面。如高桥镇家家户户有张“百事服务联系网”名片，印有治安安全、法律咨询、水电安装、电脑维修、婚庆摄影等近30种服务项目的电话号码，按需服务，满足民众日常生活需求。

基于“三治结合”高桥试点，桐乡决策者着力于解剖这只“麻雀”，找到了治道变革的“钥匙”：“政府搭台、民众唱戏”。这其中的创新之处在于“三治结合”体系运行机制(见图2)。从横向观察，通过“三治”载体建设，形成了“问题引入——‘三治’平台——问题解决——问题反馈”闭环机制；从纵向观察，通过“政府搭台”即在基层政府与民众间搭建对话、协商的“三团”平台，吸纳包括普通群众在内的多元主体参与，让民众“自己说”“自己干”“自己评”，形成“有序参与——有效治理”的良性循环⁷³。

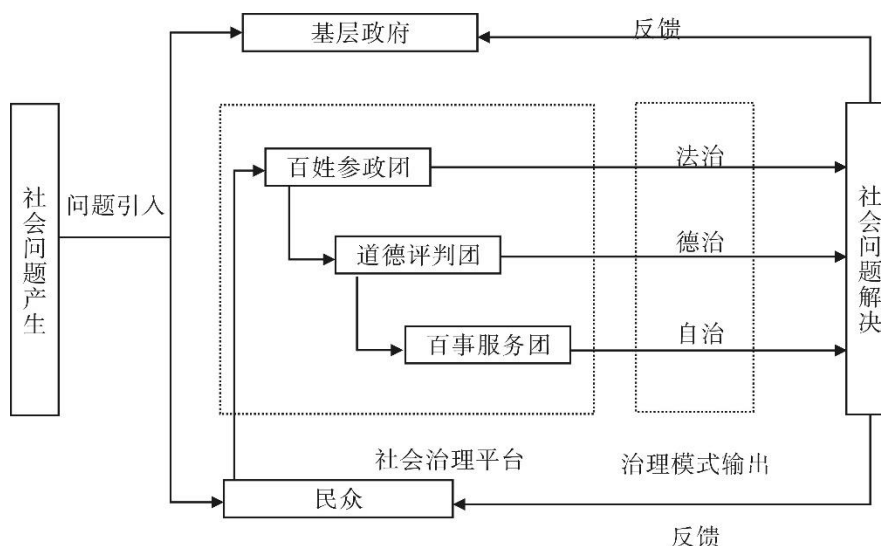


图 2 桐乡“三治融合”体系运行机制图⁷⁴

3. 创新评价：塑造新型的政府与社会关系。

作为社会治理创新成果，“‘桐乡经验’和‘枫桥经验’一样，具有独立价值”⁷⁵。郁建兴认为，“三治是政府与社会关系的‘哥白尼式’革命”⁷⁶。从实质上讲，“桐乡经验”是一次政府自我革命的过程，通过治理模式创新向社会领域“赋权”，释放社会自主治理空间，从而解决社会活力不足、创造力缺乏、治理效率低下等问题。具体来说，“三治”不是一种平行并列关系，而是“自治是主体，法治和德治是这一主体的两翼”⁷⁷。正是确立自治主体地位，“三治”平台建设才有意义，即让基层政府作为“后台”，只发挥“二线”的引导和服务功能，通过“还权”给“前台”的民众，让民众走向社会治理的“一线”，打开社会治理的“源头活水”。这显然是一种“协商式治理”⁷⁸，从理念上已经突显了社会本位，实现从基层政府“大包大揽”到政协社协同的革命性转变。

（三）政策扩散：从桐乡到全国

“三治结合”走红后，在社会上引起了广泛关注，频频受到各方点赞，但也出现了一定的疑问声音，产生于东部沿海发达地区的“桐乡经验”是否会“昙花一现”？是否会其他地区“水土不服”？能否被全国 2000 多个县域推广并产生效应？这些疑问逐渐成为社会各界关注的焦点问题。

1. 经验总结与观摩考察：“三治结合”进入上级视野。

2013 年 5 月 23 日，“三治结合”迎来了进入上级视野的绝佳机会。时任浙江省副书记、政法委书记王辉忠来桐乡开展调研活动，卢跃东向其介绍了桐乡社会领域开展“三治”建设的设想，王辉忠当即指示：“好好试点，及时总结”。同年 11 月 29 日，浙江省委第十三届四次会议的《决定》第一次正式提出了“完善法治、强化德治、推进自治”的基层社会治理“三治”建设理念⁷⁹。与此同时，“三治”建设引起了省委政法委、省委政研室、浙江大学公共管理学院、浙江省委党校等单位的青睐，纷纷来桐乡考察调研，并指出“三治”模式有普遍经验也有个性做法，要进一步发挥基层自治作用，使其得到完善和提升⁸⁰。

2. 省域推广与扩散：从桐乡市到浙江省。

2014 年 1 月 21 日，时任浙江省委书记夏宝龙在浙江省政法工作会议上提出，要进一步健全法治德治自治相结合的基层治理

机制，同时，“三治”还被纳入2014年浙江省委工作要点及省平安考核。由此，“三治结合”模式正式要求在浙江省域内推广。同年5月，“三治结合”列为浙江省创新社会治理六大机制之一。2015年7月15日至16日，全省创新基层社会治理、提升社会风险防控能力现场会在桐乡召开，“三治”建设得到全面推广。之后，浙江省出台《自治、法治、德治“三治结合”基层社会治理体系建设推广工程实施方案》，进一步明确了省域推广“三治”建设的五大目标和八大任务。

3. 全国推广与扩散：从浙江省到全国。

2016年6月18日，“推进法治德治自治建设，创新基层社会治理”高峰论坛在桐乡举行，来自北京大学、清华大学、中国人民大学、复旦大学、浙江大学、中央党校(国家行政学院)、浙江省委党校(浙江行政学院)等高校和研究机构20余位专家，围绕“桐乡经验”的理论、实践及展望等议题展开了深入的研讨，在国内掀起了研究“三治”热潮。2017年6月中旬，中共中央、国务院出台《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，第一次在中央文件中采纳“三治”。2017年10月，“三治结合”被写入党的十九大报告。2018年1月，中央政法工作会议对“三治结合”作出定性表述，即是新时代“枫桥经验”的精髓，也是新时代基层社会治理创新的发展方向。至此，“三治结合”模式开始走向全国。

“桐乡经验”被中央肯定后，很快从地方性经验上升到国家制度表达，同时也进入了自上而下的垂直扩散状态，全国各级政法系统、民政系统、农办系统纷纷来桐乡学习经验，上海、江苏、广东、湖南、四川等地陆续探索实践。人民日报、新华社、光明日报、中央电视台等媒体也开始争相报道“桐乡经验”，一时在全国上下引起热烈反响。

四、案例分析：“三治结合”创新扩散的内在逻辑

“三治结合”之所以能产生“原发性创新”并得到“全国性扩散”，不仅是“管而不得”内部需求和“治理创新”外部推力共同作用的结果，更离不开政策企业家、政策属性和政府部门协同配合。“三治结合”模式创新扩散机制如下(见图3)。

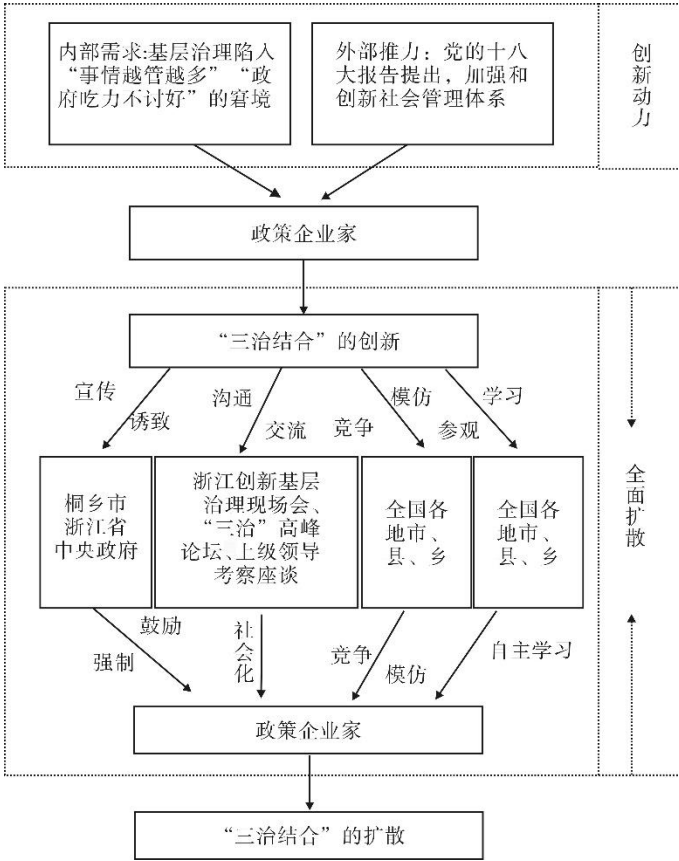


图3 “三治结合”的创新扩散机制

(图表来源:自制)

(一)政策企业家

1. 主要官员的推动。

政策企业家的创新意识、专业素养及政策执行力很大程度上推动政策创新与经验扩散。首先是时任桐乡市委书记卢跃东的执政能力与创新意识。卢跃东于2011年6月就任桐乡市委书记,在此之前已有15年基层工作经历,在乡镇任职过镇长、书记,在区(县)级担任过常委,后转入县委副书记、市长等职位,长期主管基层治理相关工作,有着丰富的基层领导经验和敏锐的创新力。在任职桐乡市委书记后,卢跃东着力破解社会治理困境,推进“三治”载体建设,创新社会治理模式。其次是时任浙江政法委书记王辉忠的极力支持与亲自推广。在“桐乡经验”创新之初,王辉忠就大力肯定和关注,在其积极推荐下,2014年5月“三治结合”被列为浙江省创新社会治理六大机制之一。2014年11月他专程到桐乡调研“三治”工作,并多次对“三治”建设作出批示,在“三治结合”省域扩散中发挥了关键作用。

2. 智库学者的政策建议与决策咨询。

知名学者、浙江工商大学校长、浙江大学社会治理研究院院长郁建兴,一直致力于指导和观摩“桐乡经验”,前后三次在桐乡组织全国性的高峰论坛,邀请著名高校、中央党校(国家行政学院)和其他科研机构的专家教授研究、推介桐乡经验,推动全国理论界和政府智库机构对“三治结合”的重视与关注。2017年2月9日,中央有关部门来浙江征求对党的十九大报告建议调研会议中,郁建兴特别提出,借鉴推广“三治”经验,推进社会治理模式创新。可见,智库专家在“三治结合”模式的创新与推广中承担了积极角色。

(二)政策属性

1. 政策的兼容性高。

“三治结合”的创新扩散得益于理念上与中央政策高度契合。从政策创新生成看,“三治结合”产生于中央倡导社会治理领域改革与转型的大趋势下。2012年11月,党的十八大报告提出加强和创新社会管理体制。这就要求摒弃以往社会管理偏重“政府管控”的做法,加快形成多元参与、社会共治的体制。与此同时,桐乡已经开始探索打造善治典范,推动社会治理理念从“政府主导”向“政社互动”转变。可以说,桐乡社会治理创新不仅为构建“有序与活力统一”的社会格局提供了有效途径,而且为实现“社会管理”向“社会治理”飞跃的“中国之治”积累了经验,这也是“三治结合”得以在全国扩散的前提与基础。

2. 政策推广成本低。

“三治结合”能否在全国范围内推广,取决于是否具有“低成本、高收益”的政策属性。“三治结合”是一种“集成式创新”⁸¹,即通过集聚已有的、普遍性的治理工具,作用于整体性的治理格局,使治理创新趋于系统性,容易操作,易于推广。如卢跃东所言,我们开出的“三治”“药方”,不是桐乡首先提出的,而是现实运行和历史延续而来的,但桐乡试图将之系统化⁸²。接任桐乡市委书记的盛勇军认为,“探索‘三治’以来,我们在改善发展环境、推动社会进步、促进经济建设等方面均取得了积极成效,群众的安全感、幸福感、满意度有了明显提升”⁸³。2018年9月20日,在第二届“三治结合”高峰论坛上,嘉兴创新发布《自治、法治、德治“三治融合”建设规范》地方标准,大幅度提高了可操作性,进一步降低了政策采纳的摩擦成本,更有益于“三治结合”的全面推广。

(三)府际关系

1. 垂直层级的上下推进。

“三治结合”从地方性创新到全国性扩散，离不开中央与地方政府上下互动协作。总体上讲，“三治结合”推广经历了“自下而上”和“自上而下”两个阶段：在第一阶段，桐乡社会治理理念创新与经验宣传上吸引了上级政府的关注与重视。创新项目实施后，通过“三治”融合共进及制度生成，有效预防和减少了社会矛盾，试点绩效显著，已展现出从“事”到“制”和“治”趋势，逐渐受到中央政法委、中央农办、中央党校(国家行政学院)及浙江省委等关注；在第二阶段，是“自上而下”政府指令强势推进的过程，“三治结合”从 2013 年在桐乡市域内以点带面示范推广，2014 年浙江政法工作会议后省域范围内全面推广，2017 年 6 月以中央、国务院名义出台的城乡社区治理的文件，强调“三治”有机融合，“三治结合”开始向全国推广。

2. 府际横向关系的影响。

2015 年 7 月浙江省创新基层社会治理提升社会风险防控能力现场会、2018 年 6 月全省“三治融合”基层社会治理体系建设现场推进会都在桐乡召开，“桐乡经验”的示范意义和推广价值在省内外府际间得到全面认可。特别是中央农办主任、中央综治委副主任、浙江省委副书记等上级领导不断考察调研，各级部门纷纷实地观摩学习，这些府际间交流促进“桐乡经验”的总结、宣传、学习走向纵深。与此同时，全国各地前往桐乡学习借鉴“三治结合”经验，推动“桐乡经验”的持续扩散。总之，学习、竞争、模仿和府际间沟通显著影响了各地对“三治结合”的采纳。

综上所述，“三治结合”创新扩散机制展示了政策企业家、政策属性与府际关系的协同互动，其中各自的角色与作用如下(见表 2)。

表 2 “三治结合”创新扩散“主体-客体-路径”分析

	角色	条件	功能	影响
政策企业家	创新扩散主体	主要官员的创新意识、专业素养；智库的决策建议	创新扩散的动力与保障	扩散路径与规模
政策属性	创新扩散客体	与已有政策高兼容性，政策实施的高性价比	全国范围推广的前提与基础	扩散速度与范围
府际关系	扩散路径	垂直层级推广与横向扩散	上下层级作用强度与横向沟通频率	强制、学习、模仿、交流等

五、结论与讨论

本文基于“技术性”维度视角透视“三治结合”产生、推广的过程，对“三治结合”创新扩散机制进行了探索性研究，从中发现这一过程不仅受到地理时空等客观因素影响，而且与特定政策企业家、具体政策属性、纵横府际关系有着显著的正相关关系。这有助于理解中国基层治理政策创新扩散的发生机理和规律性特征，对丰富和拓展已有的政策扩散理论有一定程度的启示。

首先，地方主官是政策创新与扩散的主导力量，而专家学者的影响力和推动力明显增强。目前，政策企业家已经成为解释政策创新扩散理论视角和分析工具。国内大多数学者研究聚焦在政府政策企业家上，他们认为以地方主官为代表的政府政策企业

家,更接近权力中心,拥有更多的政治权威和决策权,在引导问题、方案倡议、建立联盟、试点示范等方面起着重要作用⁸⁴⁸⁵。尤其是具有专业素质和熟悉政治运行规则的主要官员,在公共政策过程有着绝对优势⁸⁶。同时,从“三治结合”创新扩散过程看,以专家学者、各类智库等为代表的非政府政策企业家,他们虽处于政府系统之外,却以政策企业家的价值观念常态化地参与政策过程,并通过理论阐释、政策建议、决策咨询、向上反馈等方式,直接影响到这一政策的创新扩散。因此,一项政策创新扩散是不同类型的政策企业家的特质、价值观念和逻辑的集中体现。

其次,议题显著性和可操作性是衡量政策创新扩散的关键指标。政策属性作为政策创新扩散过程研究的重要分析维度,其兼容性和可操作性诱致了创新政策的加速推广。议题显著性源于创新政策核心议题的紧迫性和重要性,其判断标准在于是否与国家治理主题兼容和契合,是否受到中央层面关注。在“三治结合”扩散中,正是中央层面对社会问题的高度关注和密集干预,提升了社会治理议题的显著性,并通过释放政策意图和选择偏好,为大规模的政策扩散作出了充分的政策动员。“中央层面的支持和推广意味着其对源创新政治合法性的赋予及绩效合法性的认可,……对政策采纳决策制定产生激励作用。”⁸⁷可操作性是对创新政策采纳意愿和采纳过程成本的综合考量。“三治结合”推广操作性高是其能提供高效的实施方案和较低的采纳成本,这些“有效弥合政策扩散主客体间的知识距离,缩短了政策采纳的决策周期”⁸⁸,特别是将创新经验上升到标准和制度后,快速提升了政策的创新绩效和扩散效率。

第三,立体政策扩散网络塑造了政策的“吸纳-辐射”⁸⁹过程。中国情景下,全国性政策沟通离不开纵向央地关系和横向同级关系构成的立体府际关系网络。中央政府的纵向吸纳往往通过出台较强行政指令的“高位”政策文件,将创新经验上升为国家政策或制度,以此推动下级政府层层采纳和实施。“三治结合”扩散得益于党的十九大、十九届四中全会、十九届五中全会等有关社会治理的重要部署及中央层面出台的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》《中国共产党农村基层组织工作条例》《中国共产党农村工作条例》等文件中政策要求,从而形成自上而下压力传导的政策势能,从根本上影响政策的全国性扩散。同时,地方政府横向考察学习后采纳政策也是一种普通策略,通常是以实地考察、学习模仿的形式,实现政策知识的迁移。不过像“三治结合”这样在短时间内从地方微观个案上升到国家政策的非渐进政策扩散案例,横向考察学习往往是扩散过程的辅助机制。

本文通过定性研究方法对桐乡个案进行“解剖”,其研究的结论还有待进一步检验和印证。后续研究可以从比较视角,加大对不同类型、区域、层次政策创新扩散案例的混合研究,深入考察其政策创新绩效和扩散机制。另外,还可以采用定量研究方法,加大对包括“三治结合”在内的非渐进政策扩散案例研究,关注这些案例短时间内“加速”扩散的影响因素和关键变量,从而为丰富政策创新扩散的相关理论提供新素材。

注释:

1 郁建兴:《“三治融合”的持续创新》,《治理研究》,2020年第6期。

2(1)郁建兴:《“三治融合”的持续创新》,《治理研究》,2020年第6期。

3(2)任剑涛、姜晓萍、贺雪峰、宋亚平、项继权、陈文胜、唐鸣、吴理财:《乡村治理现代化(笔谈一)》,《湖北民族大学学报》(哲学社会科学版),2020年第1期。

4(3)谢炜、郝宇青:《乡村振兴视域下“三治融合”实施成效研究——基于上海的实证调查》,《学习与探索》,2021年第2期。

5(4)钟海、任育瑶:《“三治融合”乡村治理体系研究回顾与展望》,《西安财经大学学报》,2020年第4期。

6(5)李三辉:《“三治融合”与乡村振兴治理体系构建》,《广西社会科学》,2020年第7期。

7(6)张明皓:《新时代“三治融合”乡村治理体系的理论逻辑与实践机制》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版),2019年第5期。

8(7)高青莲、于书伟:《“三治合一”乡村治理体系的逻辑演绎与实现机理》,《学习论坛》,2020年第11期。

9(8)高端阳、王道勇:《乡村治理中的合作场域生成——基于T市“三治融合”实践的分析》,《社会学评论》,2021年第3期。

10(9)唐皇凤、汪燕:《新时代自治、法治、德治相结合的乡村治理模式:生成逻辑与优化路径》,《河南社会科学》,2020年第6期。

11(10)王文彬:《自觉、规则与文化:构建“三治融合”的乡村治理体系》,《社会主义研究》,2019年第1期。

12(11)高端阳、王道勇:《乡村治理中的合作场域生成——基于T市“三治融合”实践的分析》,《社会学评论》,2021年第3期。

13(12)张文显:《“三治融合”之理》,《治理研究》,2020年第6期。

14(13)张文显、徐勇、何显明、姜晓萍、景跃进、郁建兴:《推进自治法治德治融合建设,创新基层社会治理》,《治理研究》,2018年第6期。

15(14)李梦侠:《重视“三治融合”的适应能力》,《中国社会科学报》,2021年4月14日第5版。

16(15)唐皇凤、汪燕:《新时代自治、法治、德治相结合的乡村治理模式:生成逻辑与优化路径》,《河南社会科学》,2020年第6期。

17(16)张明皓、豆书龙:《党建引领“三治结合”:机制构建、内在张力与优化向度》,《南京农业大学学报》(社会科学版),2021年第1期。

18(17)熊万胜、方焱:《体系化:当代乡村治理的新方向》,《浙江社会科学》,2019年第11期。

19(18)裘斌:《治村型乡贤主导下“三治融合”的拓展和创新——基于枫桥镇枫源村的探索》,《甘肃社会科学》,2019年第4期。

20(19)郁建兴:《“三治融合”的持续创新》,《治理研究》,2020年第6期。

21(20)李梦侠:《重视“三治融合”的适应能力》,《中国社会科学报》,2021年4月14日第5版。

22(21)唐皇凤、汪燕:《新时代自治、法治、德治相结合的乡村治理模式:生成逻辑与优化路径》,《河南社会科学》,2020年第6期。

23(22)姜晓萍、许丹:《新时代乡村治理的维度透视与融合路径》,《四川大学学报》(哲学社会科学版),2019年第4期。

24(23)张明皓:《新时代“三治融合”乡村治理体系的理论逻辑与实践机制》,《西北农林科技大学学报》(社会科学版),2019年第5期。

25(24)黄君录、何云庵:《新时代乡村治理体系建构的逻辑、模式与路径——基于自治、法治、德治相结合的视角》,《江海学刊》,2019年第4期。

26(25)Walker J.L., “The Diffusion of Innovations among the American States”, *American Political Science Review*, vol. 63, no. 3 (September 1969), pp. 880–899.

27(26)Nicholson-Crotty S.C., et al., “Policy Innovativeness and Interstate Compacts”, *Policy Studies Journal*, vol. 42, no. 2 (May 2014), pp. 305–324.

28(27)Arnold G., et al., “Social Networks and Policy Entrepreneurship:How Relationships Shape Municipal Decision Making about High-volume Hydraulic Fracturing”, *Policy Studies Journal*, vol. 45, no. 3 (August 2017), pp. 414–441.

29(28)Arnold G., “Street-level Policy Entrepreneurship”, *Public Management Review*, vol. 17, no. 3 (March 2017), pp. 307–327.

30(29)Brown G.W., “Norm Diffusion and Health System Strengthening:The Persistent Relevance of National Leadership in Global Health Governance”, *Review of International Studies*, vol. 40, no. 5 (November 2014), pp. 877–896.

31(30)Hongtao Yi and Wenna Chen, “Portable Innovation, Policy Wormholes, and Innovation Diffusion”, *Public Administration Review*, vol. 79, no. 5 (July 2019), pp. 737–748.

32(31)Lavee E., Cohen N., “How Street-level Bureaucrats Become Policy Entrepreneurs:The Case of Urban Renewal”, *Governance*, vol. 32, no. 3 (February 2019), pp. 475–492.

33(32)Youlang Zhang and Xufeng Zhu, “ Career Cohorts and Inter-jurisdictional Innovation Diffusion:An Empirical Exploration in China”, *International Public Management Journal*, vol. 23, no. 3 (May 2020), pp. 421–441.

34(33)Xufeng Zhu and Tianguang Meng, “Geographical Leadership Mobility and Policy Isomorphism:Narrowing the Regional Inequality of Social Spending in China”, *Policy Studies Journal*, vol. 48, no. 3 (August 2020), pp. 806–832.

35(34)朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)》,《中国社会科学》,2016年第8期。

36(35)Shipan C.R., Volden C., “The Mechanisms of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, vol. 52, no. 4 (October 2008), pp. 840–857.

37(36)Xufeng Zhu and Hui Zhao, “Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations:Making New Pension Policies in China”, *Policy Studies Journal*, vol. 49, no. 1 (February 2021), pp. 13–36.

38(37)Heilmann S., “From Local Experiments to National Policy:The Origins of China’s Distinctive Policy Process”, *The China Journal*, vol. 59, no. 59 (January 2008), pp. 1-30.

39(38)Tsai W.H.,Dean N., “Experimentation under Hierarchy in Local Conditions:Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan,China”, *The China Quarterly*, vol. 218, no. 1 (May 2014), pp. 339-358.

40(39)杨代福、李增:《美国社会治理创新扩散的影响因素与模式研究:基于荟萃分析》,《重庆工商大学学报》(社会科学版),2021年第6期。

41(40)Youlang Zhang and Xufeng Zhu, “Multiple Mechanisms of Policy Diffusion in China”, *Public Management Review*, vol. 21, no. 4 (April 2019), pp. 495-514.

42(41)Shipan C.R.,Volden C., “Policy Diffusion:Seven Lessons for Scholars and Practitioners”, *Public Administration Review*, vol. 72, no. 6 (November 2012), pp. 788-796.

43(42)Rogers E.M., *Diffusion of Innovation*, New York:The Free Press, 1983, pp. 210-212.

44(43)朱亚鹏、丁淑娟:《政策属性与中国社会政策创新的扩散研究》,《社会学研究》,2016年第5期。

45(44)岳经纶、惠云、王春晓:《“罗湖模式”何以得到青睐?——基于政策创新扩散的视角》,《南京社会科学》,2019年第3期。

46(45)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》,《中南大学学报》(社会科学版),2020年第5期。

47(46)王法硕、张恒朋:《重大公共危机事件背景下爆发式政策扩散研究——基于健康码省际扩散的事件史分析》,《电子政务》,2021年第1期。

48(47)Biggers D.R.,Hanmer M.J., “Who Makes Voting Convenient?Explaining the Adoption of Early and No-Excuse Absentee Voting in the American States”, *State Politics & Policy Quarterly*, vol. 15, no. 2 (June 2015), pp. 192-210.

49(48)Adjei N.K.,Billingsley S., “Childbearing Behavior Before and After the 1994 Population Policies in Ghana”, *Population Research and Policy Review*, vol. 36, no. 2 (April 2017), pp. 251-271.

50(49)Einstein K.L.,Kogan V., “Pushing the City Limits:Policy Responsiveness in Municipal Government”, *Politics & Government Week*, vol. 52, no. 1 (January 2014), pp. 3-32.

51(50)王浦劬、赖先进:《中国公共政策扩散的模式与机制分析》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2013年第6期。

52(51)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》,《甘肃行政学院学报》,2020年第4期。

53(52)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》,《公共行政评

论》,2020 年第 5 期。

54(53) 杨宏山、李娉:《中美公共政策扩散路径的比较分析》,《学海》,2018 年第 5 期。

55(54) 朱旭峰、张友浪:《地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述》,《人民论坛·学术前沿》,2014 年第 17 期。

56(55) 朱旭峰、张友浪:《地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述》,《人民论坛·学术前沿》,2014 年第 17 期。

57(56) 王法硕、张桓朋:《重大公共危机事件背景下爆发式政策扩散研究——基于健康码省际扩散的事件史分析》,《电子政务》,2021 年第 1 期。

58(57) 张军涛、张世政:《中国农村宅基地管理政策扩散特征及其效应——基于 379 份政策文本的量化分析》,《世界农业》,2021 年第 1 期。

59(58) Mintrom M., Norman P., “Policy Entrepreneurship and Policy Change”, *The Policy Studies Journal*, vol. 37, no. 4 (October 2009), pp. 649-667.

60(59) 杨代福:《中国政策创新扩散:一个基本分析框架》,《地方治理研究》,2016 年第 2 期。

61(60) Xufeng Zhu and Youlang Zhang, “Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-Business Administrative Reform in China”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, no. 3 (July 2016), pp. 535-551.

62(61) 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》,《公共行政评论》,2019 年第 4 期。

63(62) Charles R. Shipan, Craig Volden, “Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners”, *Public Administration Review*, vol. 72, no. 6 (November 2012), pp. 788-796.

64(63) 朱亚鹏、丁淑娟:《政策属性与中国社会政策创新的扩散研究》,《社会学研究》,2016 年第 5 期。

65(64) Makse T., Volden C., “The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations”, *The Journal of Politics*, vol. 73, no. 1 (January 2011), pp. 108-124.

66(65) 岳经纶、惠云、王春晓:《“罗湖模式”何以得到青睐?——基于政策创新扩散的视角》,《南京社会科学》,2019 年第 3 期。

67(66) 陈振明、黄秀兰、梁建东等:《公共管理学》(第二版),中国人民大学出版社 2017 年版,第 109 页。

68(67) 朱旭峰、赵慧:《政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)》,《中国社会科学》,2016 年第 8 期。

69(68)Mertha A., “'Fragmented Authoritarianism 2.0':Political Pluralization in the Chinese Policy Process”, The China Quarterly, vol. 200, no. 200 (December 2009), pp. 995-1012.

70(69)朱旭峰、张友浪:《创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起》,《管理世界》,2015年第10期。

71(70)陈芳:《政策扩散理论的演化》,《中国行政管理》,2014年第6期。

72(71)2012年桐乡市国民经济和社会发展统计公报,2013年3月19日,http://www.tx.gov.cn/art/2013/3/19/art_1229401771_3867267.html。2020年桐乡市国民经济和社会发展统计公报,2021年3月30日,http://www.tx.gov.cn/art/2021/3/30/art_1229401771_4572036.html。

73(72)郁建兴:《深化“三治融合”提升基层治理水平》,《浙江日报》,2018年11月13日第5版。

74(73)胡洪彬:《乡镇社会治理中的“混合模式”:突破与局限——来自浙江桐乡的“三治合一”案例》,《浙江社会科学》,2017年第12期。

75(74)张文显、徐勇、何显明、姜晓萍、景跃进、郁建兴:《推进自治法治德治融合建设,创新基层社会治理》,《治理研究》,2018年第6期。

76(75)《郁建兴论“三治”:政社关系的“哥白尼式”革命》,2016年6月19日,<http://www.chinanews.com/df/2016/06-19/7909561.shtml>。

77(76)何显明:《“三治合一”探索的意蕴及深化路径》,《党政视野》,2016年第7期。

78(77)胡洪彬:《乡镇社会治理中的“混合模式”:突破与局限——来自浙江桐乡的“三治合一”案例》,《浙江社会科学》,2017年第12期。

79(78)《中共浙江省委关于认真学习贯彻党的十八届三中全会精神全面深化改革再创体制机制新优势的决定》,《浙江日报》,2013年12月4日第1版。

80(79)《省委政研室领导来桐乡调研“三治”工作》,《嘉兴日报》,2014年10月10日第1版。

81(80)张文显、徐勇、何显明、姜晓萍、景跃进、郁建兴:《推进自治法治德治融合建设,创新基层社会治理》,《治理研究》,2018年第6期。

82(81)基层治理课题组:《“三治合一”推进社会治理现代化——本刊专访桐乡市委书记卢跃东》,《当代社科视野》,2014年第4期。

83(82)俞笛、戴瑞震:《自治、法治、德治浙江要为全国创新基层社会治理提供样板》,2018年6月20日,<http://i.cztv.com/view/12933994.html>。

84(83)俞瑞雪:《中国情景下的政策企业家:形成、类型与功能》,《统计与管理》,2021年第6期。

85(84)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》,《公共行政评论》,2019年第4期。

86(85)陈天祥、李仁杰、王国颖:《政策企业家如何影响政策创新:政策过程的视角》,《江苏行政学院学报》,2018年第4期。

87(86)杨志、魏姝:《政策爆发生成机理:影响因素、组合路径及耦合机制——基于25个案例的定性比较分析》,《公共管理学报》,2020年第2期。

88(87)杨志、魏姝:《政策爆发生成机理:影响因素、组合路径及耦合机制——基于25个案例的定性比较分析》,《公共管理学报》,2020年第2期。

89(88)周望:《中国“政策试点”研究》,南开大学2012年博士学位论文,第49页。