

引用格式:朱新华,贾心蕊.生态产品价值实现地方经验上升为国家政策的机制分析:浙江丽水案例[J].资源科学,2023,45(1):118-129. [Zhu X H, Jia X R. Mechanism of transforming the local experience in ecological product value realization into national policies: The case of Lishui City, Zhejiang Province[J]. Resources Science, 2023, 45(1): 118-129.] DOI: 10.18402/resci.2023.01.09

生态产品价值实现地方经验上升为国家政策的机制分析

——浙江丽水案例

朱新华^{1,2}, 贾心蕊¹

(1. 河海大学公共管理学院, 南京 211100; 2. 长江保护与绿色发展研究院, 南京 210024)

摘要:【目的】地方经验上升为国家政策是中国公共政策研究的重要议题,现有研究主要关注经济政策与社会政策的上升与扩散,缺乏对多重属性政策创新扩散完整过程的考察。【方法】基于政策创新扩散视角,聚焦兼具经济社会双重政策属性的生态产品价值实现政策,尝试构建此类政策创新扩散的分析框架,深入考察中国首个生态产品价值实现机制试点城市浙江丽水地方经验创新扩散的完整过程,以厘清生态产品价值实现地方经验上升为国家政策的动态机制。【结果】研究发现:①经济社会双重属性的存在为生态产品价值实现政策的创新扩散营造合规空间,从而在中央与地方的双向推动下呈现特殊创新扩散机理。②生态产品价值实现地方创新受经济社会发展需求、政策企业家、自然资源禀赋的内部推动及政策网络中纵向环境与横向经验的外部形塑。③生态产品价值实现地方经验的上升表现为螺旋上升机制,正式科层制度与半结构化制度路径是内嵌于这一机制的两大核心架构。【结论】基于此,在未来生态产品价值实现地方经验的创新扩散中应充分发挥政策企业家作用,因地制宜把握并创造政策网络中横向、纵向交流机会,并争取正式科层制的支撑,从而实现降低改革成本,推动生态文明建设的目标。

关键词:地方经验;政策创新扩散;生态产品价值实现;政策网络;政策企业家;浙江丽水

DOI: 10.18402/resci.2023.01.09

1 引言

地方政府持续的政策创新与国家对地方经验的选择性吸纳这一独特模式已成为改革开放以来中国政策过程的显著特征,是理解中国经济崛起的关键,也是推动中国特色社会主义发展的重要密码^[1]。自习近平总书记在浙江工作期间提出“绿水青山就是金山银山”的重要论断以来,两山理论已成为新时代生态文明建设的理论基石与价值指南,作为两山转化的理论表达,生态产品价值实现为贯彻落实习近平生态文明思想提供了实践抓手^[2]。《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》明确提出要及时总结推广地方典型经验做法,着力构建绿水青山转化为金山银山的政策体系,党的二十大再次强调

生态产品价值实现的重要意义。中央一系列政策信号表明,探索生态产品价值实现地方经验的创新扩散机理,总结理论机制以降低改革成本已成为新时代生态文明建设亟需解决的重要议题。

政策创新扩散研究在政策科学领域具有悠久的历史传统。现有研究在西方框架下围绕政策创新扩散机制、形式和动力因素等方面进行探讨,在政策创新扩散机制方面,形成了学习、竞争、强制、模仿等影响力较大的分析框架^[3]及符合中国国情的行政指令、社会构建和准社会学习机制^[4];在政策创新扩散形式方面,通常认为政策创新扩散在时间维度上普遍呈现“S”形曲线^[5,6],而空间维度上则主要表现为“自上而下”^[7]、“自下而上”^[8]和“水平扩散”³

收稿日期:2022-12-03,修订日期:2023-01-04

基金项目:国家社会科学基金重大项目(21&ZD183)。

作者简介:朱新华,男,江苏泰兴人,教授,研究方向为资源经济与政策。E-mail: zhxx_84122@126.com

2023年1月

种创新扩散形式;在政策创新的动力因素方面,多数研究均指出政策本身属性、政策行动者、经济社会环境、组织特征等关键因素^[9]。然而,立足西方语境的分析容易忽略政治形态、治理架构、制度体系及政策类型差异,而这些因素决定着政策创新扩散的深层逻辑。层级化的制度结构使中国政策创新扩散研究离不开对政府间纵向关系及政府内部的条块关系的考察^[10],而集权化下的官员晋升锦标赛又使得体制内政策企业家这一变量变得尤为重要,同时,政策类型差异也会导致创新扩散机理的不同,在以经济建设为中心的任务导向下,对经济绩效的追求会驱使地方自主开展创新,形成经济政策的区域间跟进扩散^[11],而行政集权与财政分权的特殊制度下,社会政策作为财政支出型政策,其创新扩散在本质上受财政资源约束^[12],通常需要依靠活跃的社会监督和中央政府的严格贯彻才能成功^[13]。

基于此,本文试图解决以下问题:兼具经济社会双重政策属性的生态产品价值实现政策的创新受哪些因素影响?其上升扩散遵循何种路径?形成机理如何?为回答上述问题,本文从政策创新扩散的理论视角出发,纳入对中国语境下治理架构和制度体系的考虑,构建生态产品价值实现政策创新扩散的分析框架,并结合浙江丽水的实践梳理揭示生态产品价值实现地方经验上升为国家政策的完整链条,解构微观层面地方生态产品价值实现创新的动力因素并梳理宏观层面地方经验上升为国家政策的内在机理,以期生态产品价值实现政策的创新与扩散提供理论借鉴与实践指导。

2 分析框架:生态产品价值实现政策的创新扩散

地方主动创新再获得中央认可可是经济政策领域较为普遍的创新扩散机制,而社会政策的创新扩散则主要表现为中央强权主导下的地方学习。本文所指生态产品价值实现政策是促进生态产品内在价值显化为经济效益、社会效益、生态效益的一系列政策。作为兼具经济属性和社会属性的特殊政策类型,这类政策的内在差异主要映射在地方政府与上级政府的积极性上。由于具备经济属性,因此地方政府倾向于主动开展政策创新,而社会属性

的存在又激发了上级政府推动政策扩散的动力。同时,党的十八大提出“五位一体”总体战略布局以来,中央大力推动生态文明建设,为地方开展生态产品价值实现政策创新提供了合规性保障。因此,生态产品价值实现政策呈现出独特的创新机制与扩散机理。

2.1 地方创新:多因素作用下的自主构建

地方政府政策创新是内外部因素综合作用的结果。在中国,以地方主官为主的政策企业家具有丰富制度优势^[14],与地方经济社会发展需求及自然资源禀赋共同构成地方生态产品价值实现政策创新的内部动力。同时,行政集权与财政分权的特殊单一制下,中国地方政府的政策创新表现出纵横交织,以纵向机制为主导的独特制度情景^[15]。基于此,本文提出了一个多因素作用下的生态产品价值实现政策创新机制(图1)。

2.1.1 内部因素

(1)经济社会发展需求

经济因素是得到普遍认可的政策创新重要影响因素,一般认为,当某一项目有利于改善地方经济财政状况时,地方政府就更可能投入该政策的创新。在中国,以GDP为中心的政治晋升锦标赛模式使得发展经济成为推动地方政府开展政策创新的关键动力,而财政分权的制度安排则对地方产业发展偏好造成影响。以税收为重要来源的地方财政收入结构刺激政府发展能获取更高税收的工业领域^[16],而生态文明建设导向则为生态资源富集地区提供了发展生态工业的可能性,由此促进地方政府开展生态产品价值实现的政策创新。同时,随着十八大以来党和国家将社会建设和民生保障放到前所未有的高度,地方职能重心也相应向社会领域转变,地方政府间经济一元指标的竞争开始转向经济社会二元发展的竞争^[17],对公众需求的回应和对社会发展的满足在推动地方政府政策创新中的重要性愈发凸显,经济社会发展需求已成为地方开展政策创新的重要起点和关键考量。

(2)政策企业家

政策企业家指那些运用组织和群体力量改变公共资源分配方式的人,冒险精神驱动他们在充满风险的政策创新过程中投入资源,宣传自己认同和

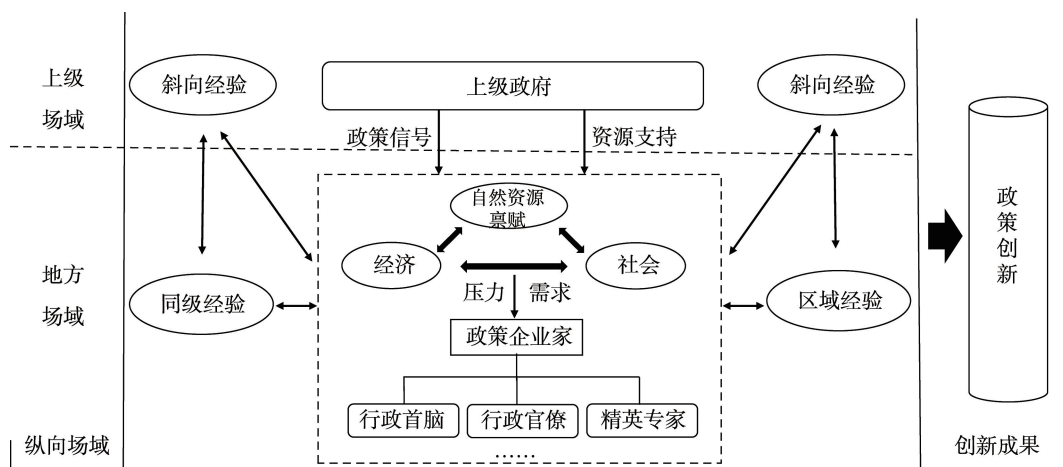


图1 生态产品价值实现政策创新影响机制

Figure 1 Mechanism of policy innovation in value realization of ecological products

倡导的政策理念^[18]。本文所指政策企业家是地方政策创新过程中掌握资源与专业能力并有意愿参与政策过程的群体^[19],包括体制内政策企业家与体制外政策企业家。致力于创新是政策企业家精神的核心要素之一,因此他们成为影响政策创新过程的关键变量。体制内官员作为政策企业家推动政策创新已成为中国政策创新扩散领域的一个基本共识,由受过专业训练的专职人员组成的行政官僚拥有丰富的制度优势,因此他们更能有效把握“政策之窗”,从而在问题构建、议程设置、方案倡议、政策制定等方面发挥重要作用^[20],其中地方主官的影响力尤为突出^[21]。随着政策创新对专业知识与技能的要求越来越高,体制外的精英人物、智囊机构等政策企业家参与政策创新已成为一种新的趋势^[22],他们通过专业技能优势在政策创新方面发挥功能,并能有效促进政策影响扩大。政策企业家跨越体制限制合力推动政策创新是当前生态产品价值实现政策领域的全新生态。

(3) 自然资源禀赋

生态产品价值实现政策是调节“绿水青山”保护者与“金山银山”受益者间环境利益与经济利益的制度安排^[23],因此,地方自然资源禀赋,即“绿水青山”存量是开展此类政策创新的基础性要素,也是生态产品价值实现政策创新区别于其他政策类型的重要元件。改革开放以来,中国长时间实行以牺牲自然环境为代价的粗放型经济发展方式,生态资

源富集地区为实现经济赶超存在过度开发自然资源的发展冲动,但从现实情况来看,目前中国贫困乡村与国家重点生态保护区在空间上高度吻合^[24],且自然资源富集地区往往面临更严重的环境问题^[25],可见这一发展战略并未为生态资源富集地区带来显著发展成效。进入新时代,乡村振兴与生态文明建设两大战略的提出要求构建绿水青山向金山银山转化的政策体系,焕活因不被定价而长期沉淀的自然资源资产^[26],在此背景下,开展生态产品价值实现政策创新成为生态资源富集地区新的发展选择。

2.1.2 外部因素

(1) 纵向环境

纵向环境是中国地方政府开展创新的重要影响因素,科层制制约下,影响地方创新的纵向环境以自上而下的单向传导为主,包括上级信号和资源支持。①上级政府以领导讲话、批示等方式释放的政策信号是地方开展政策创新的主要动力^[27]。以政策信号而非刚性法律法规约束为地方创造开展政策创新的制度空间,并从中吸纳有效经验是中国特有的政策制定过程。在此机制下,地方会敏锐捕捉上级政策信号并以此为方向开展政策创新,上级政府的合法性认同成为地方政策创新的重要动力和创新经验大范围扩散的基本前提^[28]。②在某一政策方向具有典型代表意义、成功可能性较大的地区若吸引到中央注意,成为试点或试验地区,便会获得自上而下的资源支持,在这种形式下,中央通过“倾

2023年1月

斜式地区分权”对试点地区提供特定权限与资源,赋予试点地区一定的自由裁量权^[29],并形成纵向干预,为地方清除创新阻碍,从而促进地方政府开展政策创新。

(2) 横向经验

本文所指横向经验是全国范围内除中央以外所有地区的政策创新经验,包括各省、市、县、乡、村、试验区等。地方在竞争机制刺激下关注横向经验,并广泛通过模仿、学习机制促进经验的交流传播,在此基础上形成地方经验再创新。近邻效应是政策创新扩散研究的一个普遍共识,现有研究认为,邻近区域内的同级地方政府间会通过竞争机制开展政策创新^[30],一方的经验创新会给另一方造成压力,从而推动另一方在“争先”的竞争机制下进行政策创新。除了较为常见的同级政府横向经验外,政策创新还受斜向经验影响,即行政级别不同的、无隶属关系的其他地方政府或试点区域形成的创新经验,其中,先发者或政策领先地区的经验是地方政策创新的重要参考。

2.2 经验上升:政策网络下的螺旋上升

生态产品价值实现政策的特殊政策属性形塑了与以往单向度线性扩散不同的政策上升机理。地方政府与上级政府旗鼓相当的强力推动促进地方经验在基于条块体制和资源依赖关系形成的由中央到地方的各级行动者组成的政策网络^[31]中多向

度往复交流,沿中央场域、省级场域和地方场域不断经历“上升-下降聚力-再上升”的循环往复,形成多维场域^①多轮互动的螺旋上升轨迹(图2)。

2.2.1 吸引与强化:上级认可下的资源强化

自上而下的上级控制是内嵌于中国制度的常规有效的政策创新扩散机理。上级政府尤其是中央政府控制着地方政策创新的关键变量,并对哪些经验能在国家层面进行复制具有决定权^[32]。中国的政策创新扩散无论是自上而下还是自下而上都是在上级政府的灵活掌控下进行的,自上而下的政策试验由上级政府进行控制性的政策工具选择再交由地方进行“试错”或“试对”^[33],而自下而上的地方创新通常也是在上级政府政策信号所提供的合法性空间中进行的。地方经验上升为国家政策的核心即纵向层级间的政府互动,当某项地方经验吸引到上级注意,得到上级认可,就会获得上级提供的相应政策权力等制度资源及资金人力等物质资源强化。需指出的是,经验认可主体与资源提供主体并不一定统一,除了经验认可主体直接提供资源以外也存在资源的间接传导,如中央对某一地方经验表示认可后,省政府或其他社会主体在中央信号下为该地方提供资源。

2.2.2 聚力与上升:经验优化后的越级上升

地方与中央的纵向越级互动是地方经验上升为国家政策的关键渠道和必要条件,这一互动通过

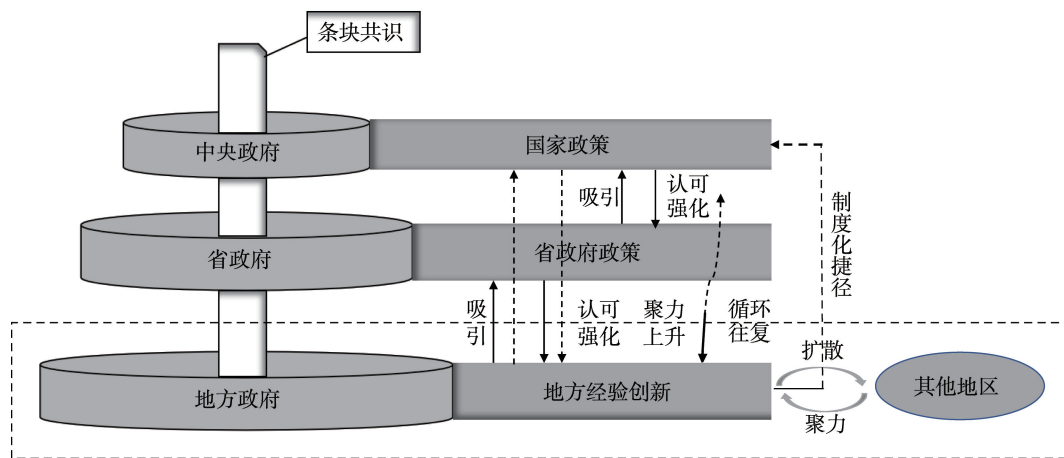


图2 生态产品价值实现地方经验螺旋上升机理

Figure 2 The spiral rising mechanism of local experience in value realization of ecological products

① 场域即具有相同特征的相关组织集合形成的一种制度环境,在本文中指以政府力量为主导形成的政策环境,包括中央、省级与地方三级。

聚力与上升实现。首先,上级的认可与资源强化下地方优化创新经验实现聚力。一方面,上级认可与资源强化会进一步坚定地方创新信心,增强地方创新动力,并为地方创新提供制度空间及资源保障,确保创新沿着正确的政治方向继续进行。另一方面,上级认可在一定程度上消除横向扩散梗阻,推动地方创新经验在具有相似社会经济条件的横向范围内迅速辐射,横向扩散使地方间互动密度急剧上升,刺激新的地方创新产生。在此机制下,地方不断吸收纵向意见与横向经验精华,在互动中沿合规有效路径优化经验,从而实现多次聚力。其次,经历聚力过程的地方经验合规性与有效性进一步加强,以更强的动力向上级政府上升,经过循环往复的聚力-上升过程,最终打通制度化捷径^②,实现地方与中央的跨级互动^[34]。

2.2.3 制度与支撑:条块共识下的空间保障

中国特有的条块体制是基于层级制与职能制,按“上下对口”和“合并同类项”为原则建立的各层级政府大体同构的政府组织与管理模式^[35]，“块”指由不同职能部门组成的各级政府，而“条”则指中央到地方各级政府中业务性质相同的职能部门^[36]。地方经验得到中央认可并不表示政策上升扩散的成功，中央认可只是必要条件而非充分条件，政府内部条块关系是否协调才是问题的关键所在。条块认知的不统一会导致权威碎片化，割裂政策创新的制度空间。在现实中则表现为，某一部委认可的地方经验常遭受其他部委的否定，而这种条条间的冲突又会进而影响其他块块对该经验的采纳。生态产品价值实现政策的创新扩散内嵌于复杂的条块关系中，需要条块共识给予空间保障。横向的“块”起着激发和容纳政策创新的功能，“块”的认同能消除同级职能部门间的冲突，弥合政策经验上升扩散的条块距离。职能部门进行政策创新后，条线内的上级部门会根据政策的合规有效性做出是否认同的判断，当各条线对某一政策经验的合规有效性及可推广性形成条条共识后，就可消除该经验上升扩散的横向阻力，而某项经验创新在下级“块”政府场域得到普遍认同后若再得到上级“块”政府认可就能

形成块块共识。上述机制为政策经验上升扩散争取到正式科层制度支撑。

3 案例解构:生态产品价值实现丽水经验上升为国家政策

为验证前文构建的生态产品价值实现政策创新扩散的分析框架,结合丽水市生态产品价值实现地方经验上升为国家政策的实践案例进行分析。选取丽水市作为研究案例的原因有二:①浙江丽水是两山理论的重要发源地及全国首个生态产品价值实现试点市,在生态产品价值评价、经营开发、保护补偿方面积累了丰富的丰富经验,有一定的典型性和代表性;②丽水历经发展赤字到生态产品价值实现自主创新再到中央认可的各个阶段,有利于考察地方经验上升为国家政策的整体过程。

3.1 案例概况

丽水市位于浙江省西南部,生态资源丰富,有“中国生态第一市”的美誉。习近平总书记在浙江工作期间先后八次赴丽水调研,提出“绿水青山就是金山银山,对丽水来说尤为如此”的嘱托。作为“两山理论”的重要发源地,丽水秉承绿色发展理念,多年来致力于探索生态产品价值实现路径,积累了丰富的地方经验。2019年,丽水被确定为全国首个生态产品价值实现机制试点城市,相关经验得到中央认可吸纳,并在2021年中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于建立健全生态产品价值实现机制的意见》中得到充分体现,成功上升为国家政策。

丽水生态产品价值实现的地方经验主要体现在生态产品的价值评价、经营开发、保护补偿和价值实现保障4个方面(图3)。在生态产品价值评价方面,扎实做好自然资源确权登记、生态产品名录编制等基础工作,加强与中国科学院大学、两山学院等专家智库合作,围绕生态系统物质产品、调节服务和文化服务3个大类明确价值核算技术流程及指标体系,构建了村-乡-县-市全覆盖的全域评估体系,形成了生态产品价值常态化发布机制^[37];在生态产品经营开发方面,培育两山合作社等市场主体,建设国家级交易中心,注册“丽水山耕”区域公

② 制度化捷径指基层与高层间跨越科层制度的一种半结构性关系,在这一过程中,主要行动者是基层地方政府与中央,省级政府在这一过程中是隐形存在,借助这一捷径,地方行动者突破科层制限制,直接影响与之相关的决策。

2023年1月

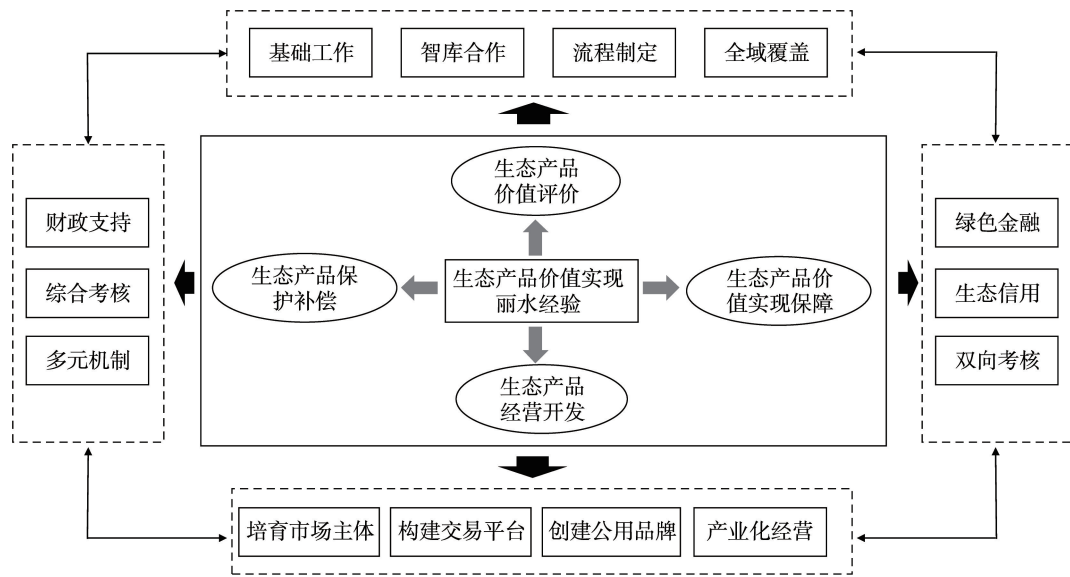


图3 丽水生态产品价值实现经验

Figure 3 Lishui experience in realizing the value of ecological products

用品牌,大力发展生态资源产业化经营,以产业生态化和生态产业化推动生态产品价值实现的市场运作^[38];在生态产品保护补偿方面,强化财政支持,将生态保护补偿纳入政府年度考核,发布《丽水市生态环境损害赔偿制度改革实施方案》等一系列政策文件,形成涵盖国家补偿、区域横向补偿、市场补偿等多种补偿形式的多元化生态补偿机制;在生态产品价值实现保障方面,成立“两山”银行服务平台,加大绿色金融支持力度,针对企业、行政村、个人等不同主体建立生态信用机制,建立生态产品价值实现“双考核”机制,为生态产品价值实现提供全方位保障。

3.2 丽水生态产品价值实现政策创新

经济社会发展面临的困境与破局需求是丽水开展创新的重要动力,而丰富的自然资源禀赋与体制内外政策企业家的共同推动则为创新提供了保障。同时,丽水在重要节点成功捕捉上级政策信号,争取到特别权限与资源,并充分吸收横向经验,得以在良好的制度空间和丰富的资源库中富有活力地开展创新(图4)。

3.2.1 经济社会发展需求

经济社会发展面临的困境是丽水开展生态产品价值实现政策创新的直接推动力。作为浙江省陆地面积最大的地级市,丽水GDP却长期以来处于

全省最低水平,经济发展与省内其他地级市相比断崖式滞后,而早期采取的工业化发展路径与相对偏僻的地理位置及多山多水的地貌特征并不适配,不仅未起到促进地方经济发展的作用,粗放型发展方式还使生态环境不断恶化,老百姓守着青山绿水过穷日子,社会问题、民生问题日益突出。作为生态资源富集地区,自然资源存量丰富是丽水区别于其他地区的重要优势,为回应公众需求,推动经济社会发展,创新生态产品价值实现路径成为丽水的首要破局选择。

3.2.2 政策企业家

体制内政策企业家的创新意识、战略眼光和政策执行力对推动丽水开展生态产品价值实现政策创新具有重要作用。2000年丽水撤区设市后,第一任地方主官市委书记丁耀民和市长谢力群发表多篇文章倡导发展绿色经济,指出生态效益型经济是时代特征与丽水市情的最佳结合点。体制内政策企业家把握“政策之窗”,推动丽水出台一系列生态产品价值实现政策文件,并在2017年浙江省成为生态产品价值实现机制试点省份后第一时间争取市域试点机会,为丽水成为全国首个生态产品价值实现机制试点市打下坚实基础。体制外政策企业家的专业经验和社会洞察力则充分推动了创新经验的构建和影响传播。两山学院参与编制全国首份

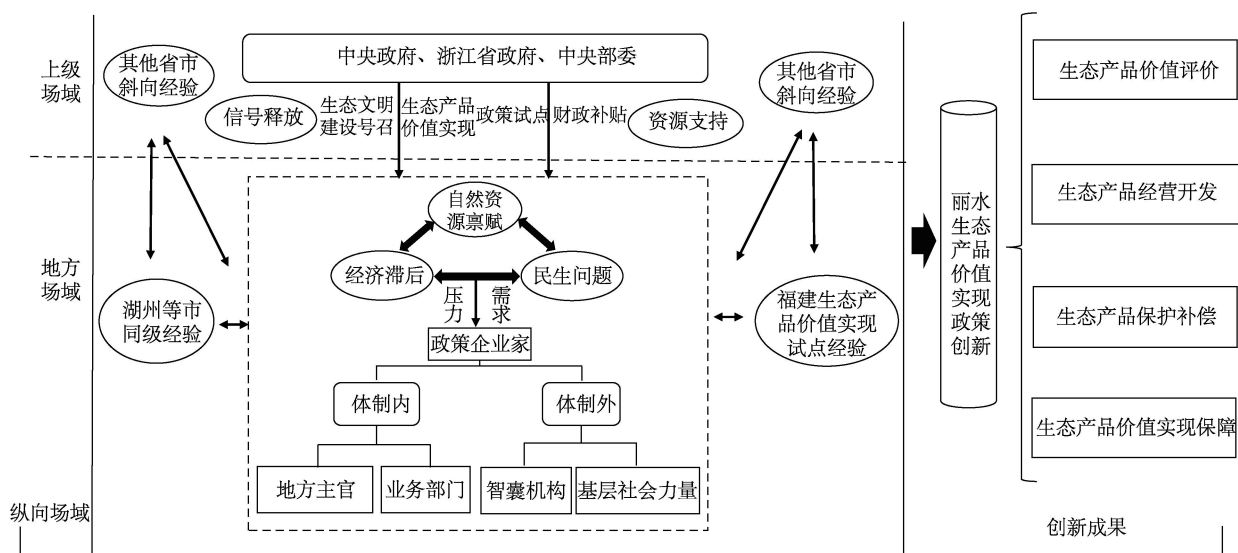


图4 丽水生态产品价值实现政策创新机制

Figure 4 Policy innovation mechanism of ecological product value realization in Lishui City

村级GEP核算报告《遂昌县大田村GEP核算报告》；浙江省社会科学院整合丽水经验，编制《生态现代化的丽水样本》《生态经济转型升级的丽水样本》，为扩大丽水生态产品价值实现经验影响力做出贡献。

3.2.3 自然资源禀赋

丽水素有“浙江绿谷”的美誉，境内森林、水电、生物等自然资源存量丰富。党的十七大报告提出建设生态文明后，绿色发展成为生态资源富集地区全新的发展选择。在此背景下，生态产业化为融合生态建设和产业发展提供新思路^[39]，对自然环境条件要求严格的生态工业成为丽水发展的全新增长点，丽水通过制度创新发展依赖本地材料的生物制药产业及对环境条件要求极高的高精密制造、大数据存储等生态工业^[40]，并积极开展生态旅游、生态康养、生态农业等绿水换金山的创新探索，以多种方式盘活沉睡自然资源。

3.2.4 纵向环境

自上而下的政策信号和资源支持为丽水营造创新空间。省领导的批示与国家相关政策释放的信号推动丽水开展生态产品价值实现政策创新。自2002年起，时任浙江省委书记习近平同志多次前往丽水调研，提出“一定要走生态绿色可持续发展道路”“绿水青山就是金山银山”等重要指示，为丽

水走生态发展道路树立指路牌。2010年生态产品概念提出后，中央一系列关于生态产品价值实现的政策文件为丽水开展创新营造了合规制度空间保障，浙江省政府持续的政策与资源支持也为丽水开展创新扫除了一定障碍。

3.2.5 横向经验

同级经验与斜向经验是丽水开展生态产品价值实现创新的重要参考和关键动力。推动丽水创新的横向经验主要包括全国范围内生态产品价值实现的优秀案例及省内邻近地区的探索。福建省南平市从自然资源产权交易制度改革入手建设了全国首家生态银行；与丽水市临近的湖州市安吉县挂牌成立了全省首家两山银行；衢州市柯城区也在两山银行模式下实现了农地资源的盘活利用。在以上横向经验的推动下，丽水开展两山银行探索，并在2020年底成功在全市所有乡镇组建两山公司，形成了以丽水市农村产权交易服务平台为基础，联系各县、市、区两山公司的“1+N”服务体系，推动生态信用制度与绿色金融制度的成熟。

3.3 丽水生态产品价值实现经验的螺旋上升

3.3.1 丽水经验的上级认可与资源强化

上级的认可与随之而来的资源强化是助力丽水经验上升的持续动力。2003年，丽水提出“生态立市，工业强市，绿色兴市”的发展战略，此后生态

2023年1月

保护与绿色经济发展初现成效,2005—2010年,先后获得国家级生态示范区、中国优秀生态旅游城市、浙江省森林城市等称号,标志着其发展经验得到上级认可。此后多个关键节点的上级认可与资源强化更是直接推动了丽水经验的上升扩散。首先,2009年丽水林权抵押贷款相关创新经验吸引到上级注意,中国人民银行总行、国家林业局、财政部等五部委在全国性会议上对丽水经验进行推广,随后,丽水被确定为农村金融改革试点地,上级发布一系列政策文件为丽水进一步优化经验提供资源保障。其次,2008年起,丽水开始实施分类分区考核,在生态保护与经济发展上均取得良好成效,相关经验得到省政府认可,获得上级“不考核GDP和工业生产总值”的政策倾斜。最后,2018到2019年中央与浙江省的认可使丽水进入全面探索生态产品价值实现机制的创新高潮。2018年,浙江省将丽水确定为大花园建设的核心区,为丽水创新注入政策和资金保障。同年,习近平总书记在深入推动长江经济带发展座谈会上高度赞扬丽水经验。2019年,长江办正式发文将丽水确定为全国首个生态产品价值实现机制试点城市,给予丽水开展生态产品价值实现创新的合法权力,此后,浙江省也出台相关政策支持,为丽水输送专家经验,提供政策与资金保障。

3.3.2 丽水经验的优化与越级上升

自2001年起,丽水便开始全面建设生态农业、生态林业、生态旅游等一系列生态工程,通过产业生态化改造、居民搬迁腾退绿地等方式开展生态修复,拓展了林权抵押贷款、碳汇生态产品交易变现、生态旅游发展等一系列生态产品价值实现路径。创新经验经浙江省委认可后,丽水进一步进行经验优化,在前期经验基础上构建了包含林权、河权、碳汇等多种生态产品的市场交易机制,开始探索“山”字区域公用品牌,实现生态产品标签化及生态价值溢出,并重新制定考核指标,在指标体系中纳入生态保护、绿色发展、民生幸福指数。2018年成为浙江省大花园建设行动计划的核心区域后,丽水再次深化拓展相关经验,探索生态产品价值核算规范及生态信用制度体系,最终成功打通制度化捷径,

于2019年被选为生态产品价值实现国家级试点城市,实现地方与中央的跨层级交流,此后进一步开展政策创新与优化,最终成功被中央吸纳,在国家政策中得以体现。

3.3.3 丽水政策创新条块共识的达成

制度化捷径为丽水经验的上升开启越级互动之门,但丽水经验最终能在全中国范围内成功铺开离不开正式科层制的支撑。在地方场域中,丽水市政府决策集体坚定生态发展战略,为内部各“条”的创新营造了制度空间,市政府统筹规划,以政策引领有效推动条块共识的达成及条条摩擦的降低,确保各业务部门沿生态信用建设、自然资源产权制度改革、生态产品价值核算、生态补偿修复等方向积极开展政策创新。在条业务系统中,丽水生态产品价值实现创新经验得到多个业务部门的广泛认同,其中,以林权抵押贷款为代表的生态信用制度、绿色金融服务创新得到财政主管部门认可,以河权到户、领导干部自然资源资产离任审计为代表的自然资源产权制度改革得到水利主管部门及审计主管部门认可,成功打通条条壁垒。同时,地方场域块政府的创新经验多次得到上级块政府认可,浙江省政府对丽水政策创新予以政策支持,国务院也对丽水经验进行多次表扬,块块共识的达成大力推动了丽水经验的全面铺开。

4 结论与讨论

4.1 结论

本文从政策创新扩散的视角出发,构建了生态产品价值实现政策创新扩散的尝试性分析框架,并结合丽水的典型案例剖析生态产品价值实现地方经验上升为国家政策的微观机制与宏观机理,为理解中国特色政治生态下兼具经济属性与社会属性的生态产品价值实现政策上升扩散的影响因素与作用机制提供了一个新视角。主要结论如下:

(1)政策类型是分析政策创新扩散的前置条件,一般而言,经济属性政策更易激发地方政府推动创新扩散的自主性,而社会属性政策的创新扩散则更多依靠中央的强制保障,生态产品价值实现政策经济社会双重属性的存在为其创新扩散营造了充分的合规空间,地方与中央的双向推动是形塑其

特殊创新扩散机理的根本原因。

(2)生态产品价值实现政策的创新受多重因素的综合作用。既包括经济社会发展需求、自然资源禀赋、政策企业家的内部推动,也受到政策网络中纵向环境和横向经验的外部形塑。丽水经验验证了具备丰富制度优势及社会洞察力的体制内外政策企业家在开展政策创新上的主导作用。丽水生态产品价值实现政策的创新扩散中,以市长、市委书记为核心的体制内地方主官及以专家学者为代表的体制外智囊机构在政策创新中扮演重要角色,直接推动了丽水经验的创新积累。

(3)生态产品价值实现政策的上升扩散在中央与地方的双向推动下呈现出“上升-下降聚力-再上升”的螺旋上升机制,正式科层制度与半结构化制度捷径是内嵌于这一机制的两大核心架构。地方通过创新吸引上级关注与资源支持,并在政策网络中经多向度交流持续优化创新经验,打通制度化捷径,实现与中央的跨层级交流,同时通过争取条块共识获得正式科层制度支撑,减少风险与震动,实现地方经验的大范围辐射与上升。丽水经验上升为国家政策的过程中,来自正式科层制度的政策信号和资源支持为其经验创新提供了空间保障,促进了丽水经验聚力上升,条块共识与成为国家试点地区后的跨层级交流共同保障了丽水经验的上升扩散。

4.2 讨论

丽水生态产品价值实现政策的创新与扩散是在中央政府的高度认可和地方政府的主动作为下形成的,其与经济属性政策和社会属性政策的创新扩散都依赖政策主导者的强力推动,但不同之处在于单一属性政策创新扩散的主导者通常是固定的一方,因此更多呈现单向创新扩散路径,而丽水经验的创新扩散在中央与地方的动态接续主导下进行,其成功和参与主体间的双向往复交流密切相关。基于此,在未来生态产品价值实现政策的创新扩散过程中,有以下两点需要重点关注:一是要重点发挥地方政策企业家的关键作用。政策创新与扩散是一个不可分割的连续体,而体制内外政策企业家在议程设置、创新成果转化实施、创新影响扩

大及条块共识争取等关键阶段均起着重要作用。二是要创造并把握横向交流、纵向交流的机会。全方位的横向交流是激发地方创新、促进经验优化和聚力的有力保障,而与上级的纵向交流则是获取条块认可,赢得资源保障并最终打通制度化捷径的必经之路。

本文基于理论梳理与案例分析,回答了兼具经济社会属性的生态产品价值实现政策创新上升的动态机制,对其他地区生态产品价值实现政策的创新扩散有一定借鉴意义。但需指出的是,作为一个尝试性分析框架,本文难免存在一定局限,是否遗漏关键要素及针对单一案例的定性研究结论是否适用于同类型其他政策现象还有待进一步考证。本文期望通过对丽水案例的研究抛砖引玉,引发对这一领域的进一步探索。

参考文献(References):

- [1] Heilmann S. From local experiments to national policy: The origins of China's distinctive policy process[J]. The China Journal, 2008, 59: 1-30.
- [2] 王茹. 基于生态产品价值理论的“两山”转化机制研究[J]. 学术交流, 2020, (7): 112-120. [Wang R. Research on the "Two Mountains" transformation mechanism under the value theory of ecological products[J]. Academic Exchange, 2020, (7): 112-120.]
- [3] Elkins Z, Simmons B. On waves, clusters, and diffusion: A conceptual framework[J]. The Annals of the American Academy of Political & Social Science, 2005, 598: 33-51.
- [4] 杨代福, 沈玲丽. 我国社会治理创新扩散的影响因素与扩散模式研究: 基于荟萃分析[J]. 兰州学刊, 2020, (5): 126-135. [Yang D F, Shen L L. Research on the influencing factors and diffusion model of social governance innovations diffusion in China based on meta-analysis[J]. Lanzhou Academic Journal, 2020, (5): 126-135.]
- [5] 罗丹, 黎江平, 张庆芝. 城市生活垃圾分类政策扩散影响因素研究: 基于261个地级市的事件史分析[J]. 资源科学, 2022, 44(7): 1476-1493. [Luo D, Li J P, Zhang Q Z. Influencing factors of municipal solid waste classification policy diffusion: Based on event history analysis of 261 prefecture-level cities in China[J]. Resources Science, 2022, 44(7): 1476-1493.]
- [6] 吴光芸, 周芷馨. 封闭式管理政策创新扩散的时空特征、路径模式与驱动因素: 基于重大公共危机治理的研究[J]. 软科学, 2022, 36(3): 16-23. [Wu G Y, Zhou Z X. The spatio-temporal

2023年1月

- characteristics, path patterns and driving factors of the diffusion of closed management policy innovation: Based on the major public crisis management[J]. *Soft Science*, 2022, 36(3): 16–23.]
- [7] Mintrom M. The state-local nexus in policy innovation diffusion: The case of school choice[J]. *Publius*, 1997, 27(3): 41–59.
- [8] Shipan C R, Volden C. The mechanisms of policy diffusion[J]. *American Journal of Political Science*, 2008, 52(4): 840–857.
- [9] 鲍伟慧. 政策扩散理论国外研究述评: 态势、关注与展望[J]. 内蒙古大学学报(哲学社会科学版), 2021, 53(4): 82–89. [Bao W H. A review of policy diffusion theory studied abroad: Trends, attentions and prospects[J]. *Journal of Inner Mongolia University (Philosophy and Social Sciences)*, 2021, 53(4): 82–89.]
- [10] 吕芳. 条块差异与公共服务政策的扩散[J]. 政治学研究, 2021, (5): 77–88. [Lv F. “Line and block” differences and diffusion of public service policy[J]. *CASS Journal of Political Science*, 2021, (5): 77–88.]
- [11] 王浦劬, 赖先进. 中国公共政策扩散的模式与机制分析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013, 50(6): 14–23. [Wang P Q, Lai X J. A study on the model and mechanism of public policy diffusion in China[J]. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, 2013, 50(6): 14–23.]
- [12] 郁建兴, 高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012, (5): 95–112. [Yu J X, Gao X. Behavioral logic and institutional basis of local developmental states[J]. *Social Sciences in China*, 2012, (5): 95–112.]
- [13] 赵慧. 中国社会政策创新及扩散: 以养老保险政策为例[J]. 国家行政学院学报, 2013, (6): 44–48. [Zhao H. Innovation and diffusion of China’s social policies: Taking the pension insurance policy as an example[J]. *Journal of Chinese Academy of Governance*, 2013, (6): 44–48.]
- [14] 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. [Hu Z G. Why is the “integration of three governances” being promoted nationwide? A study from the policy innovation and diffusion perspective[J]. *Governance Studies*, 2022, 38(1): 66–78.]
- [15] Zhang Y L, Zhu X F. The moderating role of top-down supports in horizontal innovation diffusion[J]. *Public Administration Review*, 2020, 80(2): 209–221.
- [16] 吕冰洋, 陈怡心. 财政激励制与晋升锦标赛: 增长动力的制度之辩[J]. 财贸经济, 2022, 43(6): 25–47. [Lv B Y, Chen Y X. Fiscal incentives or promotion tournaments: A debate on the institutional engine driving China’s economic growth[J]. *Finance & Trade Economics*, 2022, 43(6): 25–47.]
- [17] 李婷. 社会治理创新竞争内卷化与创新科层化: 职能转型背景下地方政府行为研究[J]. 理论月刊, 2023, (1): 129–142. [Li T. Social governance innovation bureaucracy: Analysis on the competitive behavior of local governments in the context of functional transformation[J]. *Theory Monthly*, 2023, (1): 129–142.]
- [18] 赵琦, 顾昕. 政策企业家涌现的中国沃土: 动机激励、创新空间与治理结构[J]. 经济社会体制比较, 2022, (2): 179–188. [Zhao Q, Gu X. China’s fertile land for policy entrepreneurs: Motivated incentives, innovation spaces and governance mechanisms[J]. *Comparative Economic & Social Systems*, 2022, (2): 179–188.]
- [19] 俞瑞雪. 中国情景下的政策企业家: 形成、类型与功能[J]. 统计与管理, 2021, 36(6): 61–66. [Yu R X. Policy entrepreneurs in China’s context: Formation, type and function[J]. *Statistics and Management*, 2021, 36(6): 61–66.]
- [20] 彭山桂, 孙昊, 王健, 等. 地方政府土地出让行为中的官员个人效应[J]. 资源科学, 2021, 43(1): 134–147. [Peng S G, Sun H, Wang J, et al. Officials’ individual effect on local government land transfer behavior[J]. *Resources Science*, 2021, 43(1): 134–147.]
- [21] 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. [Zhu G X, Chen J S. Local geographical leadership mobility and policy innovation diffusion[J]. *Journal of Public Administration*, 2019, 12(4): 124–142.]
- [22] 陈思丞, 施瑞祺, 刘婧玥, 等. 嵌入性组织中的政策企业家如何推动政策创新? 基于农业生产托管政策变迁的历时观察[J]. 公共行政评论, 2022, 15(5): 126–145. [Chen S C, Shi R Q, Liu J Y, et al. How can policy entrepreneurs in embedded organizations promote policy innovation? Analysis of the policy process of agricultural outsourcing[J]. *Journal of Public Administration*, 2022, 15(5): 126–145.]
- [23] 丘水林, 庞洁, 靳乐山. 自然资源生态产品价值实现机制: 一个机制复合体的分析框架[J]. 中国土地科学, 2021, 35(1): 10–17. [Qiu S L, Pang J, Jin L S. Value realization mechanism of ecological goods in natural resources: An analytical framework of the regime complex[J]. *China Land Science*, 2021, 35(1): 10–17.]
- [24] 胡振通, 王亚华. 中国生态扶贫的理论创新和实现机制[J]. 清华大学学报(哲学社会科学版), 2021, 36(1): 168–180. [Hu Z T, Wang Y H. The theoretical innovation and realization mechanism of the ecological poverty alleviation in China[J]. *Journal of Tsinghua University (Philosophy and Social Sciences)*, 2021, 36(1): 168–180.]
- [25] 孟望生, 张扬. 自然资源禀赋、技术进步方式与绿色经济增长: 基于中国省级面板数据的经验研究[J]. 资源科学, 2020, 42(12): 2314–2327. [Meng W S, Zhang Y. Natural resource endowment, path selection of technological progress, and green economic growth: An empirical research based on China’s provincial panel data[J]. *Resources Science*, 2020, 42(12): 2314–2327.]
- [26] 温铁军, 罗士轩, 董筱丹, 等. 乡村振兴背景下生态资源价值实

- 现形式的创新[J]. 中国软科学, 2018, (12): 1-7. [Wen T J, Luo S X, Dong X D, et al. The innovative form of value realization of ecological resources under the background of rural vitalization[J]. China Soft Science, 2018, (12): 1-7.]
- [27] 冯锋, 周霞. 政策试点与社会政策创新扩散机制: 以留守儿童社会政策为例[J]. 北京行政学院学报, 2018, (4): 77-83. [Feng F, Zhou X. Policy experimental unit and social policy diffusion mechanism: Taking the social policy for left-behind children in China as an example[J]. Journal of Beijing Administration Institute, 2018, (4): 77-83.]
- [28] 刘兴成. 典型化: 中国政策创新扩散的逻辑与机制[J]. 学习与实践, 2022, (6): 35-43. [Liu X C. Typification: The logic and mechanism of policy innovation diffusion in China[J]. Study and Practice, 2022, (6): 35-43.]
- [29] 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. [Wu B, Qi X. Policy diffusion block: Why it appears and how to eliminate it? Observations of China's housing rental policy from 2016 to 2019[J]. Journal of Public Administration, 2020, 13(5): 44-64.]
- [30] 张海柱, 林华旌. 政策扩散中“政策再创新”的生成路径与内在逻辑: 基于16个案例的定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2022, 19(1): 27-39. [Zhang H Z, Lin H J. Formation path and internal logic of “policy re-innovation” in policy diffusion: A qualitative comparative analysis based on 16 cases[J]. Journal of Public Management, 2022, 19(1): 27-39.]
- [31] 陈静, 黄萃, 苏竣. 政策执行网络研究: 一个文献综述[J]. 公共管理评论, 2020, 2(2): 105-126. [Chen J, Huang C, Su J. Research on policy implementation networks: A literature review[J]. China Public Administration Review, 2020, 2(2): 105-126.]
- [32] 嵇江夏, 宋迎法. 政府网上政务服务政策创新扩散研究: 基于32个地级市数据的事件史分析[J]. 情报杂志, 2020, 39(12): 134-143. [Ji J X, Song Y F. A research on innovation diffusion of government online service policy: An event history analysis based on data of 32 prefecture-level cities[J]. Journal of Intelligence, 2020, 39(12): 134-143.]
- [33] 杨宏山, 高涵. 政策试验的两种逻辑与组织模式[J]. 中国行政管理, 2022, (9): 60-66. [Yang H S, Gao H. Two logics and organizational models of policy experimentation[J]. Chinese Public Administration, 2022, (9): 60-66.]
- [34] 郑文焕. 地方试点与国家政策: 以新农保为例[J]. 中国行政管理, 2013, (2): 16-20. [Zheng W H. From local experiment to national policy: Using the rural pension policy as an example[J]. Chinese Public Administration, 2013, (2): 16-20.]
- [35] 田先红. 中国基层治理: 体制与机制: 条块关系的分析视角[J]. 公共管理与政策评论, 2022, 11(1): 43-54. [Tian X H. Grass-roots governance in China: Institutions and mechanisms: Analysis perspective of the Tiao-kuai relation[J]. Public Administration and Policy Review, 2022, 11(1): 43-54.]
- [36] 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. [Miao F T, Ci Y P. How local experience can be upgraded to national policy: Analysis based on the innovation of the new agricultural insurance policy[J]. Journal of Public Management, 2022, 19(3): 58-70.]
- [37] 雷金松. 生态产品价值实现的丽水创新[J]. 中国生态文明, 2021, (1): 71-74. [Lei J S. Lishui innovation in realizing the value of ecological products[J]. China Ecological Civilization, 2021, (1): 71-74.]
- [38] 陈敬东, 潘燕飞, 刘奕羿. 生态产品价值实现研究: 基于浙江丽水的样本实践与理论创新[J]. 丽水学院学报, 2020, 42(1): 1-9. [Chen J D, Pan Y F, Liu Y Y. Study on value implementation of ecosystem product: Based on the practice and theoretical innovation in Lishui[J]. Journal of Lishui University, 2020, 42(1): 1-9.]
- [39] 张轩畅, 刘彦随, 李裕瑞, 等. 黄土丘陵沟壑区乡村生态产业化机理及其典型模式[J]. 资源科学, 2020, 42(7): 1275-1284. [Zhang X C, Liu Y S, Li Y R, et al. Mechanism and typical patterns of rural ecological industrialization in the Loess Hilly-Gully region of China[J]. Resources Science, 2020, 42(7): 1275-1284.]
- [40] 吴绍华, 侯宪瑞, 彭敏学, 等. 生态调节服务产品价值实现的适宜性评价及模式分区: 以浙江省丽水市为例[J]. 中国土地科学, 2021, 35(4): 81-89. [Wu S H, Hou X R, Peng M X, et al. Suitability assessment and zoning of value realization for ecological regulation services: A case study of Lishui City, Zhejiang Province [J]. China Land Science, 2021, 35(4): 81-89.]

Mechanism of transforming the local experience in ecological product value realization into national policies: The case of Lishui City, Zhejiang Province

ZHU Xinhua^{1,2}, JIA Xinrui¹

(1. School of Public Administration, Hohai University, Nanjing 211100, China;

2. Yangtze Institute for Conservation and Development, Nanjing 210024, China)

Abstract: [Objective] The transformation of local experiences into national policies is an important topic in China's public policy research. The existing research mainly focuses on the transformation and diffusion of economic and social policies, and lacks the investigation of the whole process of multi-attribute policy innovation and diffusion. [Methods] From the perspective of policy innovation and diffusion, this study focused on the ecological product value realization policy with dual economic and social policy attributes, built an analytical framework for such policy innovation and diffusion, and conducted an in-depth investigation on the complete process of policy innovation and diffusion of ecological product value realization in Lishui City of Zhejiang Province, as China's first pilot city of ecological product value realization. [Results] The results show that: (1) The existence of dual economic and social attributes created a compliance space for the innovation and diffusion of policies of ecological product value realization, thus presenting a special innovation and diffusion mechanism under the two-way promotion of the central and local governments. (2) The local innovation of ecological product value realization was shaped by the internal driving factors of the needs for economic and social development, policy entrepreneurs, as well as natural resources endowment, and the external influence of vertical environment and horizontal experience in the policy network. (3) The transformation of ecological product value realization policy showed a spiral rising mechanism. The formal bureaucratic system and the semi-structured system shortcut were the two core structures embedded in this mechanism. [Conclusion] Based on this, the role of policy entrepreneurs in the innovation and diffusion of local experience in realizing the value of ecological products in the future must be valued. Local governments should seize and create opportunities for communication horizontally and vertically in the policy network according to local conditions, and strive for seeking the support of formal bureaucracy, in order to achieve the goal of reducing reform costs and promoting the construction of ecological civilization.

Key words: local experience; policy innovation and diffusion; value realization of ecological products; policy network; policy entrepreneur; Lishui City of Zhejiang Province