

兰州市洒水治污政策变迁路径与动力研究

——基于定性比较分析法

包国宪, 马翔

(兰州大学 管理学院 中国政府绩效管理研究中心, 甘肃 兰州 730000)

摘要:以兰州市洒水车治污政策为研究案例,应用清晰集定性比较分析法(Crisp-set QCA)研究地方政府具体环保政策的变迁问题。分析发现,自上而下的政治压力、公众舆论压力、媒介压力、专家压力以及领导变更等五类8个解释变量可以作为案例政策变迁的驱动因素,其中,中央媒介压力是政策变迁的必要条件。按照不同的驱动因素组合,兰州洒水治污政策变迁有4种演进路径,其中,最短路径是“中央媒介压力且网络媒介压力”与“领导批示且中央媒介压力”。此外,在本政策案例中,领导批示不但没有促成政策变迁,甚至不构成变迁的必要条件。无论是“地方领导留言板”,还是“门户网站留言板”均非政策变迁的充分或必要条件,因此未能彰显公民参与在政策问题建构中的权力扩大,公众并没有实质拥有建构权,也未能成为建构主体,仅依赖互动平台的构建是无法打破原有的政策问题建构秩序的,因而也不能促使政策变迁彰显民意。

关键词:定性比较分析; 治污政策变迁; 治污演进路径

中图分类号: D601

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2018)04-0029-11

政策变迁理论自20世纪50年代发端以来,一直作为公共管理领域的研究热点而为全球学界所关注,并形成了倡议联盟理论(Advocacy Coalition Framework)、多源流理论(Multiple-Streams Framework)和间断均衡理论(Punctuated Equilibrium Theory)等3种主流的政策变迁理论^[1-3],在最近20年,这些理论被引入中国并被常用于解释中国的政策变迁问题。现有的理论在解释中国的政策变迁问题方面有了诸多发现,但也不尽完美。当然,这是政策变迁可以作为经久不衰研究问题的主要原因之一,从科学哲学的角度来看,学者所建构的理论是在往复的提出、证伪到再创新的路径中不断进步的。以关键词“环境政策”精确查询CNKI上涉环境政策文献来看,只有十余篇文献关注到了政策变迁问题,仅有的文献也大多针对国家层面诸如“中国环境空气质量标准的政策变迁分析”“国家环境政策变迁”及“中国大气污染防治政策变迁的逻辑”等为主题的宏大叙事,几乎很少有文献关注到具体环境政策案例的变迁问题,也欠缺行之有效的分析方法。在此种背景下,本文以兰州洒水治污政策为研究对象,创新性地使用QCA方法以期发现影响具体案例政策变迁的关键路径,从方法论上讲,这可能也是研究政策变迁问题的一个有益尝试。

一、文献综述

同中国对其他公共管理领域研究的发展脉络相一致,政策变迁类的文献也走了从介绍、引入到用于解释中国问题并最后进行本土化改造与创新的路子。就本文研究而言,笔者关注于对中国政策变迁问题进行解释,这包括变迁的影响因素、驱动力以及演进路径。因此,文献梳理将从国外、国内政策变迁的最新研究进展展开。

综观政策变迁领域的重要文献发现,现有文献较多是基于3个主流变迁理论来进行试用与创新。间断均衡理论源于生物进化的“间断均衡说”,由Jones和Baumgartner(2012)引入公共管理领域,用以解释兼具渐进性和非渐进性特征的政策过程。针对这一理论,国内外学界衍生出不同的研究路径选择^[4]。Nikolaos(2013)认为,由于间断平衡理论在一个理论框架下将机构、信息处理和注意力整合在一起,非常适合处理(甚至在某种程度上假设)制度和问题的高复杂性情况^[5],它包括两种方法:一种依赖于个别问题的案例研究,另一种是分析整体政策变迁分配的方法。具体的研究应用上,Sebastiaan(2013)讨论了间断平衡理论在欧盟(EU)政

收稿日期: 2017-09-05

基金项目: 国家自然科学基金重点项目资助(71433005);国家自然科学基金面上项目资助(71373107)

作者简介: 包国宪(1955—),男,教授,博士生导师,E-mail:baogx@lzu.edu.cn;马翔(1990—),男,博士研究生,E-mail:max13@lzu.edu.cn

策变迁中的应用,研究结果也表明,间断平衡理论专注于注意力的分配以及制度和观念因素的相互作用,因此非常适合处理欧盟决策中固有的制度和问题复杂性。然而,为了实现这一潜力,理论需要以比现在更为系统的方式应用于欧盟决策。可以看出,间断平衡理论在西方国家更多关注于解决制度层面的问题,而国内则立足于中国情境下的变迁问题,更多关注制度层面之外的各种要素^[6]。王骚(2005)从动态均衡的视角下研究认为:政策变迁表现为由一个又一个的以失衡—创新—均衡阶段所组成的周期循环过程,任何一项政策都不可能永远处于均衡状态,政策失衡是任何政策都将面临的自然过程^[7],这是国内较早以动态变迁为视角的研究。此后,越来越多国内学者关注到了间断均衡(亦或动态变迁)理论,文宏(2014)基于间断均衡理论,以兰州出租车政策为例,考察了中国公共政策的演进逻辑,研究发现:在整个兰州市出租车政策变迁的过程中,宏观层面的价值倾向、地方领导班子的态度以及公民的反应,是政策变迁动力的主要因素^[8];刘开君(2016)则更进一步,将间断均衡理论从适用条件、理论假设、变迁过程和根本原因等维度对间断—平衡分析框架予以修正以使理论更适应中国情境,并研究了中国科研政策变迁问题,得出结论:其变迁不是利益集团政治斗争的结果,而是决策制定系统建立和破除政策均衡结构的过程,根本原因在于决策制定系统的注意力分配与政治制度的结构变化^[9]。毋庸置疑,不同的政策参与者对于现行政策的态度是不同的,并具有不同的影响力,当力量对比变化对现行政策均衡产生冲击时,政策就会发生失衡,但是以上研究可能还存在两个问题:对政策变迁过程中的参与主体有哪些、主体力量对比为什么会发生变化、发生怎样的变化,这种变化又是否是影响政策变迁的主要原因等问题缺乏深入的微观考察,而且,就“公民”这一公共政策的受众对政策变迁中的具体利益诉求如何通过正式的途径传递给决策者,决策者又如何处理宏观层面的价值倾向与公民的反应之间的矛盾也未做探讨。

对于以上第二个问题,倡议联盟理论有关文献做出了一种回答:倡导联盟已经发展成为解释政策变迁的综合理论方法,而政策论坛可以作为公民提出具体利益诉求的有效平台。Sotirov等(2016)通过德国和保加利亚的森林部门改革和森林认证案例,对政策变迁进行了长期的分析,综合解释了政策硬性变迁的过程:利用外部和内部破坏性事件触发问题,而后组成政策论坛,通过战略问题(重组)框架和转移联盟,连同与否决权和机构参与者形成一致的意识形态,最后作出重大政策变迁^[10]。Matti等(2011)^[11]、Henry等(2014)^[12]以及Ingold(2011)^[13]等应用社会网络分析,通过以经验为基础的倡导联盟框架的理论贡献证实,稳定的政策核心信念是政策论坛能否建设和协调的主要驱动力。国内也有学者关注到这一问题。田华文等(2015)基于倡议联盟理论,研究了广州市城市生活垃圾治理政策的变迁问题,研究表明:在社会基础良好、政府执政意识和执政能力增强、特定的政策问题等因素的合力作用下,政策论坛正在并将逐步成为未来中国政策变迁的优势驱动力^[14];同样,范永茂(2016)也基于倡议联盟理论,通过对京沪穗三地的“异地高考”倡议联盟信念、政策学习过程和政策子系统的分析后得出结论:政策变革的根本动力在于原有的制度与现行的社会、经济、国际形势等大背景相冲突,变迁的直接动力是政策参与者通过信仰体系所传达出来的利益诉求和政策子系统的学习适应过程^[15];张克(2014)则更加注重倡议联盟理论在中国适用性,他通过修正后的倡议联盟解释转型期中国不动产税收政策变迁,指出政策变迁本质上是在外部因素影响与政策信念竞争双重作用下,在社会学习中被政策参与者重新建构的过程^[16]。从以上案例可以看出,政策论坛可以是推动政策变迁的灵丹妙药,但是细究案例的适用性后发现,这一灵丹妙药可能太过于奢侈,这意味着它因为不能普遍适用于当前中国的政策变迁问题而不能成为万能良药,或者说在许多地区(尤其是欠发达地区)可能不存在构建政策论坛的条件,可即便不存在政策论坛或者不具备建构政策论坛条件的地区,也在不断发生着系列政策变迁,换言之,政策论坛是解释并能引起政策变迁的充分非必要条件。

与倡议联盟理论相类似,多源流理论有关文献也存在同样的问题,Saurugger等(2016)在应用多源流理论框架来研究这些政策变化后认为,机会之窗越广,政策企业家联盟越连贯,推动有利于法律约束规范的可能性越高^[17]。柏必成(2010)基于多源流理论,以改革开放以来中国住房政策变迁为研究对象,阐释了政策变迁的5个动力因素:问题的变化、方案可行性的增强、政治形势的变化、外部事件的冲击、正面政策效果的积累^[18]。不难发现,“机会之窗要广到何种程度?政策企业家联盟连贯的标准是什么?5个动力因素中究竟哪些动力是变迁所必需依赖的、哪些起了催化剂的作用?”等问题没有得到精细的解答。

此外,也有部分文献通过利益相关者、福利多元主义、政策网络等视角研究了国家角色与养老保障政策变迁的关系、上海医疗卫生改革政策制定和重构城市新型医疗服务体系、大气污染防治政策变迁的影响因

素等问题^[19-21]。极个别文献通过构建全新的理论与模型来阐释驱动中国政策变迁的因素。朱旭峰(2011)选取“损失嵌入性”和“知识复杂性”等社会政策变迁的两个关键属性,构建基于社会政策变迁的属性和专家参与模式之间机理关系的理论模型,并界定了4种相应的专家参与模式,作者指出,专家参与模式通过公众启迪与社会运动影响社会政策变迁^[22]。这些文献都为本文研究政策变迁的动力因素与路径选择提供了理论支撑。

可以看出,学者就政策变迁问题做了诸多探索并形成了一批具有代表性且可以解释现实问题的研究成果,但是,就本文所关注的诸如“哪些动力是必备要素?针对特定案例是否存在特定的动力组合与依赖路径?是否可能存在更合适的研究方法?”等关键研究问题的回答还不尽完善。这就促使本文对政策变迁问题进行再研究,也使得本文的关注焦点从政策变迁的宏观叙事转向微观事件,从重视结果转向过程建构。有鉴于上述问题,本文以兰州洒水治污政策为研究对象,使用QCA方法探讨政策变迁的必要条件、影响因素组合与变迁路径。

二、研究设计

(一)分析策略——清晰集定性比较分析

数学领域的集合理论引入社会学领域已有半个世纪,源于其能够系统化地处理社会科学里的模糊性,而迅速得到广泛的应用。集合被用来测量问题并被不断地创新且加以工具化已作为解决不同问题的分析工具,Charles(2000)认为,QCA方法便是其中最为主要的分析方法之一,这种分析方法最初被应用于社会学界与政治学界,并逐步扩展到管理学界,在处理“多样性导向”的研究时具有较强的方法优势,能够强化理论与数据分析的关联性^[23]。QCA方法集合了质性研究与实证研究两种分析方法的长处,将需要研究的案例集合视为一个整体对象,来分析不同的前因要素组合对结果的影响,进而可以有效萃取出暗含于案例中的复杂的因果关系。这种方法能够处理样本量较少时的情况,而这是定量研究所不愿意触及的,且相对于个案研究而更能得出概推性的结论而可以规避案例的突变风险。据中国知网(CNKI)统计,QCA方法21世纪之初才引入中国内地,2014年出现首批使用此方法的管理学研究文献^[24]。

方法是否适用于研究问题是开展研究的逻辑前提,本文使用清晰集QCA方法主要出于以下几点考虑:

第一,方法的适用性。QCA方法的创造者认为,社会科学研究中的许多命题可以用集合之间的隶属关系来表述,如果将研究问题或现象看作一个完整集合,那么引发这个问题或现象的诸多原因,就是这个集合的不同子集。换言之,这种方法可以解释样本量不大的社会科学问题中的因果关系问题,并且,不是因为太多的影响社会现象发生的变量,而是因为不同的与原因相关的条件(Different Causally Relevant)共同结合起来以某些方式产生一个特定的结果。简言之:什么样的前因与前因组合会导致什么样的后果发生是QCA方法可以研究的关键问题。并且,同种类型的具有不同结果的案例可以作为一个完整的集合,那么,就本文而言,同一政策在复杂因素的影响下处于不同时间节点上的系列变迁也可以作为一个完整的案例集合,这其中,每一次变迁就相当于一个政策变迁案例,因为变迁的结果按照政策出台部门的职级不同可以划分为实质变迁与虚拟变迁两类,这种情况下,系列变迁的兰州洒水治污政策就被作为一个整体的研究对象。这是本文的一个方法创新,但须注意,方法的创新必须有严密的逻辑论证其可行性,否则会落入“牛嘴对马尾”的尴尬境地。同案例研究前因的专属性不同,政策变迁可能会存在时滞,具体而言,有可能政策变迁的原因是解释变量的存量,而不是出于相邻政策变迁区间的解释变量增量所导致的,这意味着解释清楚兰州洒水治污政策变迁案例中是否存在时滞是极有必要的,依据诺斯的制度变迁理论,解决政策变迁的时滞问题有赖于4个因素:较高的大众对政策认知水平和理解程度,较高的政策组织凝聚力、决策力与执行力,较少的政策方案选择,较小的政治法律环境制约,在本文案例中,兰州市民完全认知洒水治污的原因且充分感受到这一政策带来的后果,并且在环境绩效的激励下,政策制定与执行部门效率很高,且较少存在治污政策替代方案的选择,并且没有显著证据表明这一政策受到强力的政治法律环境制约,因此,导致时滞较短的4个因素全部满足且同时出现,有理由假设,在兰州洒水治污政策变迁中不存在时滞。

第二,QCA方法作为一种多案例研究方法,致力于解释的社会现象最好是由“多重并发因果”诱致的复杂社会议题,这其中有两点要求:首先,案例中同一结果现象的发生,可能是由多种原因路径导致的;其次,案例中的因果关系并非是线性的、相关性的,而是复杂的、交织的。而本文的关键研究问题是政策变迁的建

构逻辑,分析以往研究文献发现,按影响因素划分,政策变迁可以归因为内源性驱动、外压式驱动、混合型驱动三类,每一类因素又有很多关键要素,影响因素之间、关键要素之间也可能会相互影响,政策变迁的路径不是唯一的,可能存在多条等效路径可以解释政策变迁。具体到本文研究问题:导致兰州市洒水治污系列政策变迁的条件可能是上级领导批示、可能是源自于公众的网络舆论压力、可能是新官上任三把火、当然也可能是媒体的报道,等等;变迁路径有可能是公众压力之下的领导批示、有可能是公众压力之下的媒体报道、当然也有可能是专家建议之下的领导批示,等等。这些是以往研究所容易忽视且相对薄弱的环节,而处理复杂的因果关系与路径选择问题正是 QCA 方法所擅长的。其次,按照 QCA 的研究逻辑,历次政策变迁的独立性是能否构成变迁案例集合的关键条件之一。本文涉及的政策变迁按照类型看,全部属于微观环保政策变迁,上至兰州市委市政府、下至兰州市城管执法局就有变迁的话语权与执行权,对于微观政策不需要漫长的社会建构,宏观政策要稳、微观政策要活,所以每次变迁受上次变迁的影响小、受上次变迁影响因素的影响更小。并且,经过咨询兰州市委、城关执法局等政策制定部门的有关领导,再一次印证了上述假设。因此,笔者有理由认为每次变迁的是相对独立的过程。

具体的研究设计分为 4 个步骤:首先根据本文的研究问题来选取兰州洒水治污政策案例集合。其次,选取自上而下的政治压力、人民网留言舆论压力、门户网站留言舆论压力、中央媒介压力、网络媒介压力、地方媒介压力、专家压力以及领导变更等 8 个前因解释变量,提出研究假设,并对解释变量进行数据搜集、结果展示与校准赋值。然后,得到清晰集真值表,并纳入 fs-QCA2.0 软件进行计算,通过计算结果先验证研究假设,分析以上 8 个单因素解释变量的必要性和充分性,再分析驱动兰州市洒水治污政策变迁的路径组合。最后,得出本文的研究结论。

(二)政策变迁案例的选择

本文选取兰州市洒水系列政策变迁作为研究案例原因有二:一是,洒水政策自出台伊始,就因为影响市民生活且这种措施是否有效性质疑而受到公众与媒体的极大关注,具有冲突性与争议性;二是,在种种因素的作用下,洒水政策在短期内经历了多次动态调整,无论从频率还是幅度看,每次调整均是有差异性的,而这种差异性对于政策变迁类案例来讲是意味着典型性与代表性,因此,这是一个有趣且有意义的研究案例。以下是案例的简要重述:

兰州市是一个以重化工工业为主的老工业基地,由于“先天”受城区两山夹一河、不利气象条件、脆弱生态环境制约,“后天”受单一能源结构、产业结构及扬尘等诸多因素叠加影响,近十几年来,大气污染成为这个西部省会城市久治不愈的顽疾。曾经,兰州市民这样形象地比喻自己所在的城市:晴天和阴天一个样、太阳和月亮一个样、鼻孔和烟囱一个样、麻雀和乌鸦一个样。2013 年,兰州市委、市政府在省委、省政府的支持下,实施铁腕治污,限产、限煤、限行、洒水抑尘、网格化管理、严格的责任追究等防治措施,其中,洒水抑尘是其中最为重要的措施,也被认为是扬尘管控的最主要手段与道路抑尘的头号功臣。在这种背景之下,兰州市于 2013 年 12 月 25 日正式公布涵盖洒水治污政策的第一个条例——《兰州市扬尘污染防治管理办法》,并于 2014 年 2 月 1 日起实施。主要内容是:

“主干道路,洒水每日 3 次,清洗每日至少 1 次;次干道路,洒水每日 2 次,清洗每两日至少 1 次;雨天和气温摄氏 4 度以下的天气除外。每日早晨 7 时前应当完成清扫,冬季气温摄氏 4 度以上,市区主要道路应当增加洒水、喷雾次数。主干道路应当实行机械化洗扫,其他道路鼓励采取机械化清扫;采用人工方式清扫的,应当符合本市市容环境卫生作业质量标准。”

然而,新政策的实行并非一帆风顺,由于洒水降尘的成本巨大、波及面广、效果未有科学论定,其所带来的种种负面效应与后果在政策执行不久变不断显现,一时间,市民的反、专家的质疑、媒体的批判、网络的声讨纷至沓来,在种种压力的堆叠之下,兰州市有关部门对洒水治污政策做了系列调整,从出台洒水作业模式到制定道路洒水标准,从专门召开城市安全管理工作会议(专门针对洒水车)到出台“冬防”道路扬尘防治方案……一直到最后一个政策——2016 年 12 月 5 日出台的《兰州市环卫措施调整方案》,三年期间统共发生了 8 次调整(如表 1 所示),最终的调整方案是:

“根据市大气办的指令和气象部门预报,采取一日多调度的措施,及时调度指导各区环卫部门按照指定的洒水方案,实施“道路分级”科学精准洒水。冬季,吸尘车辆全员出动,开展不间断清理道路积尘作业。配备百台吸尘车加强冬防期间道路扬尘污染治理,通过吸尘车 24 小时不间断作业,全面清理道路积尘、垃圾,有

效改善道路环境质量。与此同时,各区环卫部门将机械吸尘和人工保洁有机结合,合理调配人员,及时清理落叶及积尘,确保市容环境卫生干净整洁、道路干净无积尘。”

最终,兰州市出台了极为详尽的洒水作业指南,依据指南:洒水车除尘将逐步被吸尘车辆、人工清扫等手段替代,并且,自指南出台伊始,冬季要完全取消洒水车,而代之以喷雾作业方式进行降尘。

表1 兰州市洒水治污政策变迁一览表

序号	政策	发生时间	颁布来源
1	《城市道路清扫保洁质量与评价标准 CJJT126—2008》	2008-11-13	住房和城乡建设部
2	《兰州市扬尘污染防治管理办法》	2014-02-01	兰州市人民政府
3	《兰州市道路洒水作业新模式》	2014-03-14	兰州市城市管理综合行政执法局
4	《兰州环卫改变冬季作业模式》	2014-11-19	兰州市城市管理综合行政执法局
5	《兰州市道路洒水标准》	2015-04-28	兰州市城市管理委员会
6	《甘肃兰州改变保洁模式方案》	2015-10-30	兰州市城市管理委员会
7	《兰州市城市管理委员会关于进一步加强安全管理工作的通知》	2016-05-23	兰州市城市管理委员会
8	《兰州市2016—2017年度“冬防”道路及建筑施工扬尘污染防治工作方案》	2016-10-10	兰州地区大气污染综合治理指挥部办公室
9	《兰州市道路分级精细化洒水作业实施方案》	2016-11-26	兰州市城市管理委员会
10	《兰州市环卫措施调整方案》	2016-12-05	兰州市城市管理委员会

(三)解释变量与研究假设

解释变量的设计主要是考量本文研究的政策案例中有可能影响到兰州市洒水治污政策变迁的各种内、外因素,基于实践经验和以往研究发现,确立了自上而下的政治压力、公众舆论压力、媒介压力、专家压力以及领导变更等五类共8个解释变量。

1.自上而下的政治压力

在中国独特的政治语境与历史情境(有学者称之为新威权主义)下有一种常见且奇怪的现象,一些本来并不复杂的问题,本应按照既定的法律规制走程序来处理,但却总是得不到公正、及时的解决。而一旦有了领导批示,情况便马上出现转机,问题也就迎刃而解,而且往往是领导级别越高、批示越明确,解决问题就越快。有学者也通过实证研究证实了以上现象:领导批示会推动问题的加速解决^[25]。本文在资料收集过程中也发现,地方有关部门在制定政策时往往加注“为贯彻落实某领导的指示精神,制定(修订)以下政策”的前缀。因此,本文选取代表自上而下政治压力的领导批示作为解释政策变迁的有效变量,并提出如下假设:

H1:领导批示是兰州市治污政策变迁的充分非必要条件。

表2 政策变迁期间的领导批示

时间	批示人	职务	批示内容	内容来源
2014-06-23	W某	省委书记	请兰州市政府重视并处理(洒水车有关事宜)	答复人民网地方领导留言板举报
2015-01-24	Y某	时任兰州市委书记	要改装洒水车,实施喷雾抑尘,不能形成径流	兰州市第14次冬防调度会
2015-02-20	W某	省委书记	洒水抑尘要坚持以人为本、以人为本,因地制宜、因地制宜,提高精细化管理水平	兰州市城管委简报2015第17期
2016-11-30	中央环保督察组	省部级	接群众举报“喷雾洒水车噪音严重扰民”	答复中央督察组交办兰州市的首批问题

注:出于尊重个人隐私,文中出现涉及具体官员隐姓名时以英文字母替代,以下亦同。

2.公众留言压力

早在2006年,有“第一党媒”美誉的人民网就专门开辟了“地方领导留言板”专供广大网民群众向省市县三级领导干部表达诉求、反映问题、提出意见建议。在2013年10月15日,国务院办公厅发布了《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》。意见要求充分发挥政府网站在信息公开中的平台作用,着力建设基于新媒体的政务信息发布和与公众互动交流新渠道。意见明确,健全舆情收集和回应机制,回应公众关切要以事实说话,避免空洞说教,真正起到正面引导作用……。自此,全国各个市(自治

州)、县(区)政府网站均开辟了“政民互动”版块。李克强总理在2016年2月17日的国务院常务会上明确提出——“‘现代政府’,一个很重要的标志,就是要及时回应人民群众的期盼和关切。”2016年8月,国务院办公厅印发《关于在政务公开工作中进一步做好政务舆情回应的通知》,哪些政务舆情需要重点回应?谁负责回应?有没有时限?回应实效如何保证?对这些问题都进行了明确规定。从倡议联盟理论讲,公众的网络问政留言本质上是一个政策制定者与政策反馈者之间的互动学习过程,政策也应在公众合理的质疑与建议过程中做出改变。本文利用Python软件从人民网地方领导留言板搜集到针对洒水车的建言23条、从兰州市门户网站“政民互动板”搜集到171条,考虑到人民网与地方门户网留言的效力不同,做出如下假设:

H2: 人民网公众留言是政策变迁的充分非必要条件;

H3: 门户网公众留言是政策变迁的必要非充分条件。

3. 媒介压力

这一变量主要考虑媒体对政策变迁的影响。在兰州洒水车激起风波之后,以新华社、焦点访谈、人民网为代表的央媒,以凤凰网、新浪网、腾讯网为代表的网媒,以兰州晨报、兰州晚报、西部商报等为代表的地媒纷纷做了跟踪报道,给兰州市有关政策制定机构施加了极大的压力。根据经典传播学研究中的媒介理论,媒体的兴起对社会文化、人类文明以及政府行为的变迁进行着不断的建构^[26]。那么自然地,媒介压力也不断建构着政策。为了研究的精细化,本文将媒介划分为央媒、网媒、地媒三种类型,须知,不同媒介的建构效力是不同的,央媒体在监督政府行为方面必定具有很强的优势,网媒亦是,地方媒体往往会受既定权力格局的制约而很容易被地方政府俘获,不敢亦不能去监督政府的行为,对公共政策的报道力度不够,因此,做出如下假设:

H4: 中央媒介报道压力是政策变迁的充分非必要条件;

H5: 网络媒介报道压力是政策变迁的充分非必要条件;

H6: 地方媒介报道压力是政策变迁的非必要非充分条件。

4. 领导变更

根据倡议联盟理论,执政者的更迭是政策变迁的重要因素之一。当然,在西方情境下,这专指新的民选官员产生时要对选民负责而去践行选举时的承诺,在中国也有学者研究表明:政府决策者换届带来的政策冲击也是不可忽视的^[27]。本文认为,领导变更影响政策变迁可以从两个方面去解释,其一:绩效激励的角度,俗称的新官上任三把火,在“一把手”履新后,常见的现象是高举“改革”“创新”“开拓”等旗号树立新风,对前任班子制订的规划、决策加以更改,重新拟定执政思路,以展示能力、创造绩效。其二:风险规避的角度,“一把手”履新后出于责任规避、风险最小化的角度,在处理政策的负向反馈问题时,会暂时屈服于来自媒体、公众的压力,做出政策调整。本文中领导更迭专指负责兰州市洒水治污政策草案拟定与方案执行的兰州市城市管理委员会(2014年6月成立,前身是兰州市城市管理综合行政执法局),做出假设如下:

H7: 领导变更是政策变迁的充分非必要条件。

5. 专家意见

十八届四中全会所通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)要求,要健全依法决策机制。把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序,确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确。需要说明的是,虽然四中全会使得专家直接参与公共决策模式有了政策依据,且中国的专家也更愿意通过直接渠道去影响决策者,但中国各级政府的自由裁量权依旧很大,在体量巨大的公共政策当中,真正能够吸纳专家直接参与的模式占比不大。也因此,催生了另外一种参与模式:在无法通过直接渠道影响政府时,通过借助公众舆论,依靠公众启迪和社会运动来对政府施加压力,间接推动政策变迁^[28]。本文政策案例中的专家建言正是这种模式:专家通过媒介发声,想以专业知识对洒水政策效果给予质疑与批判,进而间接推动政策变迁,因此,做出假设:

H8: 专家意见是政策变迁的必要非充分条件。

表3 政策变迁期间的领导变更

姓名	职务	履职时间
N某	兰州市城市管理综合行政执法局局长	2013-09-02
N某	兰州市城市管理委员会主任	2015-03-06
D某	兰州市城市管理委员会主任	2015-10-30
L某	兰州市城市管理委员会主任	2016-07-13

表4 政策变迁期间的专家建言

时间	专家	单位-职务	针对洒水(喷雾)效果的见解
2014-01-11	C某	中国环境科学研究院副院长	洒水的确能短暂降尘,但长期效果如何并未做研究,要想长时间保持,得不间断洒水,这对兰州来说,显然不是一个非常好的做法
2014-01-11	N某	兰州社科院城市发展研究所所长	洒水降尘听起来挺美的,低空中的尘土全降下来了,但一旦地面干了,主次干道上的尘土再次“飞扬”,整个过程中尘土并未离开这一区域,这意味着需要不间断地洒水,很容易陷入一种恶性循环,而且需要的自来水数量可不小
2014-06-12	S某	陕西社科院副院长	洒水车可以尽量避免上下班高峰期出行作业,减少喷溅路人的几率。但从根本原因上,则应当从洒水车本身构造进行改进,可以通过机械等技术手段进行雾状喷洒,将喷头角度变为车底喷洒,从而缓解洒水车扰民等问题
2016-12-07	M某	武汉工程大学机电工程学院教授	雾炮能有效沉降大于10微米的粉尘颗粒,但对5微米以下的悬浮颗粒,效果不理想
2016-12-07	P某	北京大学公共卫生学院教授	雾霾形成于2000米的高空,而雾炮车平射都达不到200米,因此意义不大
2016-12-07	J某	国家发改委能源研究所研究员	原本属于气体的硫化物、氮化物,会与水发生化学反应,形成细小颗粒物,加重PM2.5
2016-12-07	W某	中科院大气物理研究所研究员	它能除霾并不科学,原因在于大气是一个超级流体,交换速度很快,把部分污染物喷下来,很快就有其他地方的补充过来,所谓治霾的说法是对大气科学不理解
2016-12-07	L某	中国机械工业联合会旗下相关标准委员会负责人	不认可雾炮治霾。即使是PM10的治理标准,也不好制定。每一块区域含有的PM10都不同,要说降尘率能达到百分之多少,无法统计

三、定性比较分析及结果汇报

(一)变量赋值与真值表构建

根据解释变量的设计,考虑各个变量对结果变量影响效力做出权重分配,并进行QCA赋值如表5所示。

在对解释变量与结果变量进行QCA赋值后,对整个政策变迁过程进行编码汇总,得到清晰集真值表(Truth Table),以此作为定性比较分析的基础,如表6所示。

(二)单因素必要性分析与假设验证

首先分析单一解释变量是否构成兰州市洒水治污政策变迁的充分或必要条件,并对假设条件进行检验。从集合论的角度来看,可以构成充分性条件的解释变量的集合一定是它所对应的结果变量集合的子集^[29],用公式表达 consistency $(X_i \leq Y_i) = \sum (\min(X_i \leq Y_i)) / \sum (X_i)$ 。充分性解释条件的出现一定会导致结果变量的出现,但是从结果看,8个解释变量均没有

表5 解释变量和结果变量的设定

变量类型	变量	二级变量	判断依据	赋值	
解释变量	媒介压力	国家媒体	人民网、新华社等8家媒体报道数 ≥ 1	1	
			无	0	
		网络媒体	凤凰网、新浪网等10家媒体报道 ≥ 1	1	
			无	0	
		地方媒体	甘肃日报、兰州晨报等5家媒体报道 ≥ 5	1	
			甘肃日报、兰州晨报等5家媒体报道 < 5	0	
	公众压力	人民网留言	人民网地方领导留言板留言数 ≥ 1	1	
			无	0	
		门户网留言	兰州市门户网政民互动留言数 ≥ 1	1	
			无	0	
		政治压力	领导批示	上级领导批示洒水作业模式	1
				无	0
领导变更	部门领导变更	部门一把手履新	1		
		无	0		
	专家意见	专家公开建言	专家公开呼吁废除(改变)洒水作业模式	1	
			无	0	
结果变量	政策变迁	兰州市城市管理委员会及以上机构制定	1		
		兰州市城市管理综合行政执法局制定	0		

构成结果变量的充分条件,因此,充分性条件假设 H1、H2、H4、H5、H7 未能通过检验。同样,在集合论里,构成必要性条件的解释变量的集合一定包含它所对应结果变量的集合,它的公式表达为 $consistency(Y_i \leq X_i) = \sum (\min(X_i \leq Y_i)) / \sum (Y_i)$ 。其含义是,解释变量是结果变量出现的必需条件之一。通过 fs-QCA2.0 分析单因素必要性结果见表 7,只有一致性指标大于 0.9,可以认为是政策变迁的必要条件,根据结果可知:只有中央媒介是构成政策变迁的必要条件,其他单一解释变量均不足以构成政策变迁的必要条件,因此,必要性条件假设 H3、H8 亦未能通过检验。

以上分析表明,兰州市洒水治污政策只有在中央媒介曝光的压力之下才有变迁的可能,当然,还依赖于其他因素的综合作用,这将在下一部分重点阐释。与传统认识不同,领导人的批示不但没有促成政策变迁,甚至不构成变迁的必要条件,按照一般逻辑,领导人批示的效用依赖于运行良好的权力结构与秩序,在本文的政策案例中没有丝毫证据显示权力结构的失衡与权力秩序的混乱,因此,还有一个理由可以解释:那就是上级领导一方面需要通过批示来展示对于“民怨·公愤”的关心,另一方面又基本认可这种导致“民怨·公愤”来进行环境污染治理的手段,因此政策执行部门在承诺改进政策的同时却未有实质性行动,与批示领导形成一种“潜共识”。与有些学者认为“公众参与使得主客体的分界变得模糊了,在精英与公众都参与到政策问题建构的时候,他们都成了政策问题建构的行动者”不同^[9],本文研究表明,无论是“地方领导留言板”还是“门户网站留言板”均非政策变迁的充分或必要条件,因此未能彰显公民参与在政策问题建构中的权力扩大,换言之,在兰州市洒水治污政策案例中,公众并没有实质拥有建构权,也未能成为建构主体,仅依赖互动平台的构建是无法打破原有的政策问题建构秩序的,因而也不能促使政策变迁彰显民意。此外,领导人的更迭与专家建言也未能成为政策变迁的必要条件。

(三)多因素组合分析

通过单因素必要性分析可知,任意单一解释变量均不能达到推动政策变迁的阈值,也没有能够回答本文所要研究的关键问题:促进政策变迁的影响因素组合与政策变迁的路径,因此,本文继续进行多因素的组合分析。在组合分析中,本文设定最小案例阈值为 1,代表不能解释任何一次政策变迁的因素组合将被剔除,同时,按照一般标准,设定吻合度阈值为 0.75。通过筛选后的模糊真值表可知,影响因素组合可以覆盖大多数政策变迁。在具体的分析模式选择上,本文选取复杂解(complex solution),原因在于复杂解能够排除几乎所有的反事实组合。

表 8 QCA 因素组合分析结果

```

~People*~Portal*~Boss*~Readjust*~Expertise*Central media*Network media*~Local media
~People*~Portal*Boss*~Readjust*~Expertise*Central media*~Network media*~Local media
~People*Portal*Boss*Readjust*~Expertise*Central media*Network media*Local media
People*Portal*~Boss*Readjust*Expertise*Central media*Network media*Local media
solution coverage(4/5): 0.8
Not covered: 9

```

covered case	unique covered case	raw coverage	unique coverage
6	6	0.2	0.2
7	7	0.2	0.2
4	4	0.2	0.2
8	8	0.2	0.2

注:“*”代表“且”;“+”代表“或”;“~”代表“无”。

表 6 解释(被解释)变量清晰集真值表

人民网	门户网	领导批示	领导变更	专家意见	央媒	网媒	地媒	政策变迁
0	1	0	0	0	0	0	0	0
1	1	1	0	1	1	1	1	0
1	0	0	0	0	1	1	0	0
0	1	1	1	0	1	1	1	1
1	1	0	1	0	1	1	1	0
0	0	0	0	0	1	1	0	1
0	0	1	0	0	1	0	0	1
1	1	0	1	1	1	1	1	1
1	1	0	1	0	1	1	1	1

表 7 单因素充分·必要性分析

变量名	一致性	覆盖率	条件类型
央媒 (Central media)	1.0	0.625 00	正相关
网媒 (Network media)	0.8	0.571 42	不显著
门户留言 (Portal)	0.6	0.500 00	不显著
领导更迭 (Readjust)	0.6	0.750 00	不显著
地媒 (Local media)	0.6	0.600 00	不显著
人民网留言 (People)	0.4	0.400 00	不显著
领导批示 (Boss)	0.4	0.666 66	不显著
专家建言 (Expertise)	0.2	0.500 00	不显著

如表8所示,本文得出的复杂解包括4种不同的影响因素组合,也代表兰州洒水治污政策变迁的4种路径,这4种路径的总体覆盖率(solution coverage)为0.8,意味着对政策变迁的解释力度达到80%。这4种变迁路径分别是:(1)~人民网留言压力*~门户网站留言压力*~领导批示*~领导变更*~专家建言*中央媒介压力*网络媒介压力~当地媒介压力;(2)~人民网留言压力*~门户网站留言压力*领导批示*~领导变更*~专家建言*中央媒介压力*~网络媒介压力~当地媒介压力;(3)~人民网留言压力*门户网站留言压力*领导批示*领导变更*~专家建言*中央媒介压力*网络媒介压力*当地媒介压力;(4)人民网留言压力*门户网站留言压力*~领导批示*领导变更*专家建言*中央媒介压力*网络媒介压力*当地媒介压力。根据布尔逻辑运算法则进行合并和化简得到如下公式:政策变迁=中央媒介压力*网络媒介压力+领导批示*中央媒介压力+门户网站留言压力*领导批示*领导变更*中央媒介压力*网络媒介压力*当地媒介压力+人民网留言压力*门户网站留言压力*领导变更*专家建言*中央媒介压力*网络媒介压力*当地媒介压力。以下将分别阐释四种政策变迁的解释逻辑。

1.中央媒介压力*网络媒介压力

前文已述,中央媒介压力是促进兰州市洒水治污政策变迁的必要条件,中央媒介联合网络媒体报道构成政策变迁的第一种路径。也就是说,在主流媒体与网络媒体监督指向地方政府政策的时候,有关部门很有可能会调整政策以回应质疑。这也进一步印证了媒介逻辑:中央媒介与网络媒介的自由尺度要远比被受地方政府管辖的地媒大得多,传统的重要媒体仍然是一种相对独立的制度力量,可以成为地方政府的制衡。

2.领导批示*中央媒介压力

这种路径的解释逻辑是,当中央媒体曝光之后,有关领导会对报道内容、影响程度、媒体级别等进行评估与考量,一旦认为内容敏感、级别高、影响较大,会直接批示有关部门调整政策,在这种情况下,因为“潜共识”被打破,媒介压力之下的批示对于政策变迁的建构力量要远大于单纯的批示。

3.门户网站留言压力*领导批示*领导变更*中央媒介压力*网络媒介压力*当地媒介压力

地方政府的门户网站留言板并非“面子工程”,其可以联合领导批示、领导变更、地方媒介压力等变量而成为政策变迁的促动因素。这可能也反应了履新的领导对门户网站留言、对地方媒体报道更为重视。

4.人民网留言压力*门户网站留言压力*领导变更*专家建言*中央媒介压力*网络媒介压力*当地媒介压力

这种路径反应了人民网留言压力与专家建言也可以成为政策变迁的促动因素,但有赖于媒介作用与领导变更。人民网留言并没有表现出比门户网留言更强的促动作用,这可能与人民网留言没有与地方政府的问责机制挂钩有关,专家建言也只能联合其他因素促动变迁。

综上所述,8个解释变量在不同的路径下均可以成为兰州市洒水治污政策变迁的促动力量,其中,促进政策变迁的最简单路径是“中央媒介压力*网络媒介压力”与“领导批示*中央媒介压力”,这应该能够反应不少中国政策变迁过程中的两个共通问题:一是百姓千言万语不如领导一句批示;二是对政策哭爹骂娘不如媒体曝光。可以说,多元主体参与到政策变迁问题建构中来还有很长的路要走。

四、结论

经过以上分析可以对本文所要研究的关键问题作出回答:第一,自上而下的政治压力、公众舆论压力、媒介压力、专家压力以及领导变更等五类共8个解释变量可以作为兰州市洒水治污政策变迁的驱动因素;第二,中央媒介压力是政策变迁的必要条件;第三,按照不同的驱动因素组合,兰州洒水治污政策变迁有4种演进路径,其中,最短路径是“中央媒介压力*网络媒介压力”与“领导批示*中央媒介压力”2种。

研究还发现,领导批示不但没有促成政策变迁,甚至不构成变迁的必要条件,原因在于领导一方面需要通过批示来展示对于“民怨·公愤”的关心,另一方面又基本认可这种导致“民怨·公愤”来进行环境污染治理的手段,因此政策制定部门在承诺改进政策的同时却未有实质性行动,与批示领导形成一种“潜共识”。此外,无论是“地方领导留言板”还是“门户网站留言板”均非政策变迁的充分或必要条件,因此未能彰显公民参与在政策问题建构中的权力扩大,换言之,在兰州市洒水治污政策案例中,公众并没有实质拥有建构权,也未能成为建构主体,仅依赖互动平台的构建是无法打破原有的政策问题建构秩序的,因而也不能促使政策变迁彰显民意。

此外,案例中政策变迁的4种路径亦可以用多源流理论来解释,比如,对于中央媒介压力*网络媒介压力之下的政策变迁,首先在问题源方面,政策执行过程中所暴露的问题受到各界广泛关注,从而推动问题窗口的打开;其次,在政治源方面,公众舆论下各类媒介的报道介入进一步扩散公众情绪,给予政策制定者以庞大的压力而不得不考虑打开政策之窗;最后,政策源方面,在以媒体人为代表的政策企业家推动下,3条源流实现交汇,政策之窗开启,政策制定者开始寻求政策的改进策略,政策变迁发生;对于领导批示*中央媒介压力之下的政策变迁,在政治源方面更是多了领导批示,这进一步推动3条源流的交汇,促进了问题解决。可以看出,多源流理论对于政策变迁路径的回应是具有解释力的,但问题在于它很难解决源流之间的比较问题,而本文的研究路径可能会弥补这一问题:在以上第一路径中,聚焦于媒介曝光之下的问题流是关键;第二、第三路径中,领导批示与公众舆论关注下的政治流亦发挥了重要作用;而第四路径中,3条源流均助益变迁。换言之,QCA反过来有可能为多源流理论的进一步应用做出贡献。

另外,研究案例中所呈现的政策变迁并不是如倡议联盟理论所强调的一种主动的学习行为,而更像是一种压力之下的诉求回应,这种回应与其说是回应公众诉求,不如说是来自媒介压力之下的公众诉求回应,并且,公众组织形式的松散与媒介关注的门槛无疑为建立倡议联盟平台设置了障碍。需要强调,以上研究结论并没有否认部分学者所认为的倡议联盟正在并将逐步成为未来中国政策变迁的优势驱动力,只是,倡议联盟真正成为解决中国政策变迁问题可行路径的条件与时间还存在很多疑问。而对于间断平衡理论,无论是“反对者进入政策议程、政策企业家游说、公民社会团体行动”等3个西方情境下变迁驱动力^[9],还是“宏观层面价值取向、地方领导班子态度、民众的反应”等中国情境下变迁驱动力均没有与本文研究结论“公众并没有实质拥有建构权(公民社会团体行动)、领导批示没有直接促进政策变迁(地方领导班子态度)”完全印证。

需要指出的是,本文是针对政策变迁的一个单案例研究,按照案例研究方法论学者 Stake(1995)的观点看,本文不是抽样研究,目的并不是为了理解其他案例,而是为了所研究的案例本身^[2]。也因此,本文得出的研究结论不具有概推性与普适性。本文可能存在的最大贡献在于方法应用上的一种创新,即可以用QCA方法来研究政策变迁问题,且能够得到不同的政策变迁案例所依赖的不同路径。至于政策分别走向不同变迁路径的原因则是另外一个研究问题,对于这一问题,解释变量可能变为政策类型、不同的政策级别、政策所处的不同地区等等,被解释变量也从变迁本身转向为变迁路径,这将是作者下一步要关注的研究重点。

参考文献:

- [1] BANDELOW N C. Advocacy coalition framework[M]// Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden:Springer Fachmedien Wiesbaden, 2015:305-324.
- [2] SUARA Y. Understanding policy change: multiple-streams framework and climate change negotiation[C]// International Academic Conferences. International Institute of Social and Economic Sciences, 2015: 189-191.
- [3] CASHORE B, HOWLETT M. Punctuating which equilibrium? understanding thermostatic policy dynamics in Pacific northwest forestry[J]. American Journal of Political Science, 2007, 51(3): 532-551.
- [4] JONES B D, BAUMGARTNER F R. From there to here: punctuated equilibrium to the general punctuation thesis to a theory of government information processing[J]. Policy Studies Journal, 2012, 40(1): 1-20.
- [5] NIKOLAOS Z. Building better theoretical frameworks of the European union's policy process[J]. Journal of European Public Policy, 2013, 20(6): 807-816.
- [6] SEBASTIAAN P. Punctuated equilibrium theory and the European union[J]. Journal of European Public Policy, 2013, 20(6): 854-870.
- [7] 王骜, 靳晓熙. 动态均衡视角下的政策变迁规律研究[J]. 公共管理学报, 2005, 2(4): 26-30.
- [8] 文宏. 间段均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982—2012)的变迁考察[J]. 公共管理学报, 2014, 11(2): 70-80.
- [9] 刘开君. 公共政策变迁间断—平衡模型的修正及应用——兼论新中国科研政策变迁的渐进与突变规律[J]. 北京社会科学, 2016(11): 112-120.
- [10] SOTRIOV M, WINKEL G. Toward a cognitive theory of shifting coalitions and policy change: linking the advocacy coalition framework and cultural theory[J]. Policy Sciences, 2016, 49(2): 125-154.
- [11] MATTI S, SANDSTR M A. The rationale determining advocacy coalitions: examining coordination networks and corresponding

- beliefs[J]. *Policy Studies Journal*, 2011, 39(3): 385-410.
- [12] HENRY A D, INGOLD K, NOHRSTEDT D, et al. policy change in comparative contexts: applying the advocacy coalition framework outside of western europe and north America[J]. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 2014, 16(4): 299-312.
- [13] INGOLD K. Network structures within policy processes: coalitions, power, and brokerage in swiss climate policy[J]. *Policy Studies Journal*, 2011, 39(3): 435-459.
- [14] 田华文, 魏淑艳. 政策论坛: 未来中国政策变迁的重要动力——基于广州市城市生活垃圾治理政策变迁的案例研究[J]. *公共管理学报*, 2015(1): 24-33.
- [15] 范永茂. “异地高考”: 倡议联盟框架视角下的政策变迁分析[J]. *中国行政管理*, 2016(5): 94-101.
- [16] 张克. 从物业税设想到房产税试点——转型期中国不动产税收政策变迁研究[J]. *公共管理学报*, 2014(3): 24-37.
- [17] SAURUGGER S, TERPAN F. Do crises lead to policy change? the multiple streams framework and the European Union's economic governance instruments[J]. *Policy Sciences*, 2016, 49(1): 35-53.
- [18] 柏必成. 改革开放以来中国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角[J]. *公共管理学报*, 2010(4): 76-85.
- [19] 胡薇. 国家角色的转变与新中国养老保障政策变迁[J]. *中国行政管理*, 2012(6): 42-46.
- [20] 赵德余, 梁鸿. 政策利益相关者行为模式与规则的渐进调整——来自上海医疗卫生改革的经验[J]. *公共管理学报*, 2009, 6(2): 50-58.
- [21] 冯贵霞. 大气污染防治政策变迁与解释框架构建——基于政策网络的视角[J]. *中国行政管理*, 2014(9): 16-20, 80.
- [22] 朱旭峰. 中国社会政策变迁中的专家参与模式研究[J]. *社会学研究*, 2011(2): 1-27.
- [23] CHARLES C R. *Fuzzy-set social science*[M]. Chicago: University of Chicago Press, 2000: 352.
- [24] 王凤彬, 江鸿, 王璵. 央企集团管控架构的演进: 战略决定、制度引致还是路径依赖? ——一项定性比较分析(QCA)尝试[J]. *管理世界*, 2014(12): 92-114.
- [25] 刘伟伟. 政策终结的多源流分析——基于收容遣送制度的经验研究[J]. *公共管理学报*, 2015(4): 21-38.
- [26] 郑雯, 黄荣贵. “媒介逻辑”如何影响中国的抗争? ——基于40个拆迁案例的模糊集定性比较分析[J]. *国际新闻界*, 2016(4): 47-66.
- [27] 赵德余, 梁鸿. 政策利益相关者行为模式与规则的渐进调整——来自上海医疗卫生改革的经验[J]. *公共管理学报*, 2009, 6(2): 50-58.
- [28] 朱旭峰. 中国社会政策变迁中的专家参与模式研究[J]. *社会学研究*, 2011(2): 1-27.
- [29] HANDRICH L, CHARLES C. Ragin: fuzzy-set social science[J]. *Politische Vierteljahresschrift*, 2000, 41(4): 788-789.
- [30] 张康之, 向玉琼. 网络空间中政策问题建构权的“去中心化”[J]. *党政视野*, 2015(3): 70-70.
- [31] 杨冠琼. *公共政策学*[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009.
- [32] STAKE R. *The art of case study reasearch*[M]. London: Sage Publications, 1995.

Study on the Motivation and Path of Lanzhou Irrigation Pollution Control Policy

—Based on Qualitative Comparative Analysis

BAO Guoxian, MA Xiang

(China Center for Government Performance Management Research, School of Management, Lanzhou University, Lanzhou Gansu 730000, China)

Abstract: Based on the case of Lanzhou sprinkler pollution control policy, the problem of policy change is studied creatively by using clear set qualitative comparative analysis method. The analysis shows that top-down political variables, public opinion pressure, media pressure, expert pressure, and leadership change can be used as the driving factors of the policy change. Central media pressure is a necessary condition for policy change. According to the combination of different drivers, Lanzhou sprinkler pollution control policy changes have four evolution paths, of which the shortest path is “central media pressure and network media pressure” and “leadership instructions and central media pressure.” In addition, in this policy case, the leadership not only cannot lead to policy changes, and even does not constitute a necessary condition for change. Whether it is “local leadership message board” or “portal message board” are non-policy changes in the full or necessary conditions, the public did not have the right to construct, the public did not become the main body of the construction, relying solely on the construction of interactive platform is not able to change the original policy construction order, and therefore can not Promote policy changes to highlight public opinion.

Key words: qualitative comparative analysis; pollution control policy change; pollution control evolution path

[责任编辑:孟青]