

政策再生产何以形成： 基于政府数据治理机构的组态分析^{*}

张迎新 周 健^{**}

【摘 要】政策扩散作为政策科学的经典议题,以往研究往往将政策采纳与否作为核心议题,实质是将政策转移简单理解为政策复制而忽视了政策再生产的多元样态。政策再生产的复杂性决定了既有政策扩散理论的套用难以充分解释其形成过程。因此,本文基于政策再生产过程与组织理论的研究进展,提炼出区域环境、组织资源、府际网络与领导特征四个理论概念,构建了“环境-组织-网络-领导”(Environment-Organization-Network-Leadership, EONL)的理论框架,以探讨政策再生产的形成过程。本文基于城市政府数据治理机构这一数字政府政策议题中的管理创新,综合应用 Doc2Vec 模型与定性比较分析进行实证分析。研究发现:(1)单一条件并不构成高水平政策再生产的必要条件;(2)区域环境与组织资源、府际网络与领导特征多重并发,形成 5 条驱动高水平政策再生产的多元化组态,分别为内部协调型、环境支持型、内外联动型、外部协调型、综合演化型,且其本质差异在于组织外部的区域环境与组织内部的晋升激励何者为主导配置;(3)条件之间的关系呈现出复杂性面貌,区域环境与领导特征相较于府际网络与组织资源更加重要,且区域环境与组织资源、府际网络与领导特征分别构成了替代关系。研究不仅有助于通过对政策再生产理论框架的完善来深化对政策动态转移的理论认知,还为地方政府促进政策的本地化调整提供了经验借鉴。

【关键词】政策再生产;区域环境;组织资源;府际网络;领导特征;政府数据治理机构

^{*} 本文受国家自然科学基金管理科学部专项项目“公共数据开放利用与授权运营理论与制度设计”(项目编号:72342010)的资助。

^{**} 张迎新,中国人民大学公共管理学院、交叉科学研究院博士研究生, zhangyingxin@ruc.edu.cn;周健,电子科技大学公共管理学院博士研究生。

引文格式:张迎新,周健. 2026. 政策再生产何以形成:基于政府数据治理机构的组态分析[J]. 公共管理评论, 8(1):51-76.

Cite this article: Zhang Y X, Zhou J. 2026. The formation of policy reinvention: A configurational analysis based on government data governance institutions[J]. *China Public Administration Review*, 8(1): 51-76. (in Chinese)

一、引言

政策扩散作为政策科学的经典议题,自 20 世纪 60 年代末产生以来便引起了广泛的关注与探讨(Walker,1969;Berry and Berry,1990;Volden,2006)。然而近年来该领域正逐渐陷入知识增长困境,即随着传统议题研究的饱和化,理论发展愈加困难。这主要缘于既有研究对政策内容所进行的简化处理。一方面,政策内容传播的静态化,即政策在地方政府之间的扩散被视为一个简单的复制与模仿过程,在此过程中政策内容并未发生变化(Clark,1985)。这种概念简化虽然促成了理论分析的实现,但也限制了对潜在问题的发现。另一方面,政策内容采纳的二元化,即政策在地方政府之间的扩散被一个虚拟变量所代表,这种粗糙的测量方式虽使经典政策扩散研究得以进行,但却是以损失扩散变量精度为代价的(张楠等,2023)。

2015 年来,作为政策扩散的扩展与延伸,政策再生产、政策再发明、政策再创新等概念陆续涌现,为认知政策传播过程中发明者与先后采纳者之间所产生的政策内容变化提供了有益的知识积累(杨志和曹现强,2023)。然而,在这些看似纷繁的名称形式下,却隐含着清晰稳定的本质内容,即地方政府在上级或者同级政府政策原型的基础上进行细化更新或吸收改造,进而形成本辖区相应政策的过程(林雪霏,2015;Carley et al.,2017;刘河庆和梁玉成,2021)。由此,政策再生产研究的兴起有助于在原有政策扩散理论的基础上,开辟新的理论子领域,从而延续乃至再造政策扩散的生命力。

目前,学界已尝试对政策再生产的驱动因素进行探索,现有研究主要围绕内部(Carley et al.,2017;Jansa et al.,2019;Zhang et al.,2025)与外部(Hinkle,2015;Yu et al.,2020;Chen and Huang,2021)两条研究脉络展开。这虽然为认识政策再生产提供了有益见解,但既有研究既缺乏一个高度整合的理论框架,也未能明晰政策再生产的主导因素与复杂关系,这导致了对形塑政策再生产过程的碎片化与模糊化认知。因此,政策再生产的出现虽然为政策扩散理论提供了宝贵的发展机会,但这需要在对现实问题准确把握的基础上进行深度的理论回应:在地方政府政策再生产形成的复杂过程中,起着影响乃至支配作用的因素都有哪些?这些因素之间表现出怎样的互动关系?是否存在着稳定运作的多元路径?对这些问题的回应不仅能深化对政策再生产过程的理解,还有助于从政策过程层面揭示政府运作的内在逻辑。

有鉴于此,本文聚焦于政策转移中的政策再生产现象,在系统梳理政策再生产的产生、探索与发展历程的基础上,着眼于政策过程与组织理论的研究视角,提炼出区域环境、组织资源、府际网络与领导特征这四个影响政策再生产的理论概念,构建了“环境-组织-网络-领导”(Environment-Organization-Network-Leadership, EONL)的理论框架,以分析政策再生产的形成过程,并以政府数据治理机构这一数字政府政策议题中的创新为例进行实证分析。应用基于神经网络的 Doc2Vec 模型将政府数

据治理机构的职责文本向量化,通过文本相似度分析对地方政府之间的政策再生产进行测度。而后考虑到理论框架内部多个要素可能呈现出多轨迹的共同演化,应用模糊集定性比较分析(Fuzzy-Set Qualitative Comparative Analysis, fsQCA)探究塑造高水平政策再生产的多元路径组合与条件关系的互动。研究不仅有助于扩展政策扩散的知识增长点,通过完善政策再生产的理论框架来深化对政策动态转移的理论认知,而且考察了政府数据治理机构实现高水平政策再生产的关键条件组合,为地方政府促进政策的本地化调整与优化提供了经验借鉴。

二、文献综述与理论框架

(一) 文献综述

传统政策扩散理论仅聚焦于政策创新的采纳与否,忽视了对政策转移过程中政策内容变化的关注。早期研究发现了创新扩散过程中的再生产,将其划分为服务、技术与管理三种类型(Rice and Rogers, 1980),并逐渐延伸至公共政策领域(Clark, 1985)。事实上,在政策扩散过程中,采纳者会对政策内容加以调整以适应本地区的区域环境(Glick and Hays, 1991; 杨志和曹现强, 2023)。研究发现,伴随着扩散时间的推移,后期采纳者在早期采纳者政策创新的基础上进行学习调整,进而导致政策范围更加广泛(Clark, 1985; Glick and Hays, 1991; Mooney and Lee, 1995),然而也有学者对此提出了质疑,认为若结合外部因素,采纳者甚至会在政策再生产过程中减少政策范围(Hays, 1996)。

伴随着文本分析工具的兴起,学者们作出了诸多改进研究方法的努力(Garrett and Jansa, 2015),从而以更广泛的视角探讨了政策再生产的驱动因素。既有研究主要围绕如下脉络展开讨论:(1) 聚焦于组织特征,考察了财政能力(Chen and Huang, 2021)、立法能力(Jansa et al., 2019; Hansen and Jansa, 2021)、议题关注(Zhang et al., 2025)、意识形态(Carley et al., 2017)与政党组织(Linder et al., 2020)等要素对政策再生产的影响;(2) 聚焦于区域环境,发现了市场化程度(刘河庆和梁玉成, 2021)、社会需求(熊烨, 2019)等因素在政策再生产中的促进作用;(3) 聚焦于府际网络,探讨了中央支持(Hinkle, 2015; 刘河庆和梁玉成, 2021)、上级压力(熊烨, 2019)、竞争与学习(魏景容, 2021)对政策再生产的影响;而官员作为政策制定环节的决策核心,其能力素质在政策再生产过程中发挥着关键作用(Chen and Huang, 2021)。此外,政策的复杂性(Hansen and Jansa, 2021)与兼容性(席虎和汪艳霞, 2021)等属性也是理解政策再生产的关键因素。考虑到多重并发因果关系存在的可能,研究还揭示了政策再生产过程中的多元路径组合(Chen and Huang, 2021; 张海柱和林华旌, 2022; 王法硕和张嘉玲, 2023; Zhang et al., 2025)。

此外,政策再生产实质上包含了纵向与横向两个维度。在政策转移过程中,前者指对于一项由上级主动发起的政策,下级政府主要参照上级政府的政策实践;后

者指对于一项由地方探索试点的政策,其他政府主要学习模仿同级政府的政策实践,两者在内容与形式上的重要区别意味着其形成过程可能存在异质性。然而,遗憾的是,现有研究尚未对此给予充分关注,并加以明确区分。比较而言,国外研究侧重于政策横向再生产(Hinkle, 2015; Carley et al., 2017; Jansa et al., 2019; Yu et al., 2020),国内研究侧重于政策纵向再生产(刘河庆和梁玉成, 2021; 席虎和汪艳霞, 2021; 张海柱和林华旌, 2022; 王法硕和张嘉玲, 2023),缺乏相同情境下的相互比较,这可能是缘于国内外制度背景的差异。

总体而言,国内外学界围绕政策再生产已经取得了初步成果,但仍然存在诸多关键问题有待回应。其一,既有研究虽然初步明晰了政策再生产形成过程中的若干因素,但这些研究不仅较为分散且零碎,而且部分因素被忽视,从而未能构建起一个整体性的理论框架进行组织与提炼,这导致了对政策再生产形成过程的模糊性认知。其二,既有研究虽然探究了多元因素对政策再生产形成过程的不同影响,但这些因素在促进政策再生产形成过程中所构成的复杂互动关系,迄今仍未得到清晰解释,这限制了对政策再生产形成过程的深层次认知。其三,既有研究往往从整体层面讨论政策再生产,未能认识到政策再生产的内部构成,尤其是国内研究往往局限于政策的纵向再生产而忽视了横向再生产,这限制了其与国内政策纵向再生产及国外政策横向再生产的比较。

(二) 理论框架

政策再生产作为地方政府的组织行为,具有复杂性,其形成可追溯至组织内部与外部因素的合力。现有研究中组织内部、组织外部与组织间关系的划分正是源自此(张海柱和林华旌, 2022; Zhang et al., 2025)。然而,仅以组织边界区分的研究视角仍然较为抽象,难以凝练为更具象的理论概念,且组织间关系实质上也是组织外部的体现。

因此,本文基于政策过程与组织理论的研究进展,从组织内外出发提炼出四个理论概念,以期为政策再生产的形成过程提供一个整体性的理论框架。具体而言:一方面,就组织内部因素而言,地方政府作为具有特定目标的组织,其面临的是一个复杂的多委托、多任务的政策执行情境(Holmstrom and Milgrom, 1991),于是组织资源实质上等同于组织能力,其丰俭多寡直接反映了地方政府的行动空间,而居于组织权力中心的主要党政领导,由于在政策议程设置与政策创新过程中发挥着关键作用(Yi et al., 2018),其核心特征将深刻烙印在地方政府的运行过程中。另一方面,就组织外部因素而言,地方政府作为与现实世界交互共生的组织,将面临千差万别的属地环境,这些属地环境的发展需求将为政府带来回应压力(熊烨, 2019),地方政府须通过满足公众的期望与偏好来履行职责;而地方政府也并非孤立存在的组织,其与周围地方政府的重复互动过程催生了一个复杂的府际网络(Ma, 2017),网络所涌现的规则在对地方政府的行动产生约束的同时也提供了潜在的资源。

在此基础上,本文从组织内外的组态分析视角出发,抽象提炼四个主要概念,构建了“环境-组织-网络-领导”(EONL)的理论框架(见图1),探讨政策再生产的多元形成路径与条件关系互动。在组态视角下,理论框架具有系统协同性,其中主要因素之间密切关联,呈现出多轨迹的共同演化态势,并通过内部与外部的协同互动与共振耦合来塑造地方政府之间的差异性政策再生产的面貌(杜运周等,2021)。考虑到不同的条件组态可以产生相同的结果,组态视角有助于阐明在组织行为生成过程中不同因素的复杂关系和配置路径。

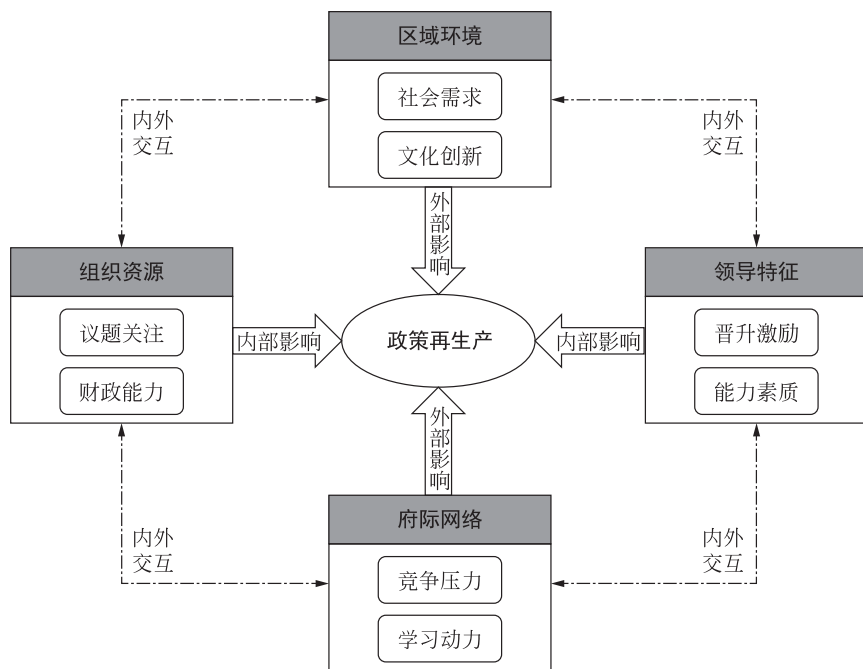


图1 “环境-组织-网络-领导”(EONL)的理论框架

1. 区域环境

区域环境是指地方政府决策所面临的特定地理区域内的经济、社会、文化等外部条件。区域环境会通过由外而内的压力传递与规范约束,影响地方政府的政策再生产过程。因此,地方政府的政策再生产过程必须审慎考虑区域环境的影响,并对其作出适当回应,从而发展出适合本地实际情况的政策再生产(Hays, 1996)。本文中的区域环境主要是指社会需求与文化创新。(1)社会需求反映了社会变迁过程中公众所表达出来的各类利益诉求。社会经济体制的转型过程重塑了政府议程与公众议程的关系,凭借信息传播媒介在短期内迅速凝聚而成的舆论压力,社会需求成为地方政策决策时必须慎重考虑的要素(邝艳华等,2015)。为了实现有效治理,地方政府需要根据社会需求,为政策原型注入地方特色和地方智慧(张海柱和林华旌, 2022)。(2)文化创新反映了文化形成过程中的持续更新与超越的创造性氛围。文

化中的这种创新氛围虽然看似无形且抽象,但其影响却是深远和实际的,尤其是对政策再生产这种政府创新。作为组织生态环境的重要构成,文化创新会在全社会营造鼓励探索、持续学习与批判思考的氛围,这种氛围也将渗透进地方政府,从而为政策再生产提供活力,促进政府创新的稳定性与持续性(李兆友和董健,2014)。

2. 组织资源

组织资源是指维持政府生存与运行的基础与保障,其多寡与否直接关乎政府的行动空间。由于政策执行必须以配套资源的投入为条件,地方政府在评估新政策理念的优缺点时,组织资源会改变其可用时间与信息,从而影响政策再生产(Jansa et al., 2019)。因此,组织资源能否满足政策推行需求,便构成政策再生产的硬约束。本文中组织资源主要是指议题关注与财政能力。(1)议题关注反映了地方政府对特定议题的优先性重视。由于注意力资源供不应求,地方政府必须根据政策议题的轻重缓急决定议题关注。而政策再生产的形成是一个复杂的过程,其需要地方政府对特定政策议题的关注,正如倾向于电子政务政策议题的议题关注,更能激发地方政府电子政务创新的动力(Fan et al., 2023)。(2)财政能力反映了地方政府在财政方面的自主性与独立性。当前我国财权层层上收、事权层层下移的财政收支责任安排往往导致地方政府的财政困境,这极大限制了其行动范围。而政策再生产作为地方政府的主动作为,其形成需要较高的财政能力予以保障,这是因为无论是方案设计还是举措执行都需要持续性的资金输入与支持(Hansen and Jansa, 2021)。

3. 府际网络

府际网络是指不同层级与不同地区的政府之间由于组织内在联系所构成的复杂关联。由于地方政府制度化地嵌入整个府际网络之中,其政策再生产过程不可避免地会受到府际网络的影响,并会根据自身位置与其他主体进行资源交换(刘亚娜, 2018)。因此,在这种既定的博弈规则之下,政策再生产的形成也需要遵循这种结构性约束。本文中府际网络主要指竞争压力与学习动力。(1)竞争压力反映了同级政府之间在完成任务与获取资源方面的比较压力。我国长期以来实行的财政分权制度塑造了地方政府之间竞争的结果(周黎安, 2004),这会加速地方政府的政策创新,在政策再生产过程中集中表现为同侪间的“左右看齐”。为了在模范比较中避免落后甚至实现赶超,地方政府会基于自身资源禀赋,对政策原型中的内容进行再生产(姚怡帆和许正中, 2024)。(2)学习动力反映了地方政府之间在政策再生产过程中的经验借鉴与信念更新。地方政府之间在时间、地理、技术、资源、结构等方面的接近性与相似性诱发了横向学习(Dolowitz and Marsh, 1996)。相比发明政策,理性的地方政府更倾向于学习其他地方政府的类似政策,并根据本地资源禀赋进行修改与调整,这种策略在制度上深刻嵌入地方政府创新的过程中(Ma, 2017)。

4. 领导特征

领导特征是指政府中位于权力结构、管理层级和资源分配中心的党政领导所具有的属性。由于我国行政首长负责制的治疗体制,党政领导基本掌握辖区内的所有

行政工作,这决定了整个政策再生产过程(Yi et al., 2018)。因此,领导在政策再生产过程中发挥着比其他行动者更为重要的作用,而领导因特征不同,这决定了其行为模式的差异。本文中领导特征主要指晋升激励与能力素质。(1)晋升激励反映了地方政府领导追逐政治晋升的动机。当前“为创新而竞争”逐渐取代“为增长而竞争”成为地方政府领导在政治晋升中获胜的重要策略(何艳玲和李妮,2017)。如此,政策再生产的根本逻辑还是在于“政绩-晋升”的激励(张海柱和林华旌,2022)。那些晋升激励更强烈的领导更可能通过政策再生产的治理绩效谋求潜在的政治收益。(2)能力素质反映了地方政府领导在治理中所表现出的综合素质与治理能力。随着治理环境的复杂化,地方政府领导的能力素质对区域治理的作用愈发突出,这在经济发展领域已经得到初步证实(文雁兵等,2020)。而在政策再生产过程中,领导的能力素质则有助于其对其他地方政策的理解与认知,这可以激发其主动性、能动性和积极性,促使其积极探索路径。

5. 组态理论化

组织内外部因素构成的复杂系统决定了各要素不仅会单独对组织行为产生影响,更会共同演化、相互联动(杜运周等,2021)。首先,当组织资源与领导特征均具有相对优势时,高水平政策再生产的形成可能不需要区域环境与府际网络的助力,反之则需要。区域环境与府际网络意味着地方政府在政策过程中面临的外部约束,而组织资源与领导特征的相对劣势意味着地方政府内部条件的缺失,这些内外部因素可以帮助政府克服因某方面约束而导致的创新问题。其次,组织内部要素之间呈现相互依赖、相互强化的共生关系,这在组织资源与晋升激励之间的互动关系中已有体现(Moynihan and Pandey, 2007)。与之相应,组织外部要素之间也存在着协同联动的共生关系,这反映于社会环境、府际之间学习与竞争的联动效应(Zhang et al., 2025)。最后,当组织内部或外部各要素无法同时处于高水平时,高水平政策再生产的塑造需要组织内外部要素相结合。虽然组织内部或外部各要素从不同方面驱动高水平政策再生产,但政府内外部因素之间在某些方面呈现出互补关系(张海柱和林华旌,2022;王法硕和张嘉玲,2023;Zhang et al., 2025)。

三、研究设计

(一) 定性比较分析

考虑到模糊集定性比较分析(fsQCA)允许变量具有部分隶属度,因此能够有效处理介于“完全属于”和“完全不属于”之间的复杂情况(杜运周和贾良定,2017),本文选择fsQCA探究政策再生产的形成过程。QCA的适用性主要体现在以下方面(拉金,2019):第一,中等样本的案例限制了基于大样本的统计推断效力,QCA对具体案例的深入剖析则使其以处理中小样本见长;第二,理论框架的系统协同性,意味着多因素在塑造政策再生产的过程中存在着同频共振,QCA天然适用于组态效应分析;

第三,政策环境的差异性,意味着政策再生产的多元形成路径具有等效性,这契合 QCA 对因果关系多样性的关注;第四,QCA 秉持“案例是前因条件组成的整体”的理念,聚焦于案例层面的多维比较,这保留了案例研究的整体性思考优势;第五,非对称因果关系的存在,意味着即使充分条件缺乏也未必导致预期结果缺失,QCA 对集合关系的关注能弥补相关关系的缺陷。

(二) Doc2Vec 模型

深度学习的发展为基于神经网络的自特征提取的词嵌入(Word Embedding)技术带来了重大发展机遇。2013 年,Google 发布了 Word2Vec 模型,其基于语境对词语的语义相似性进行识别,并通过三层神经网络模型训练,利用上下文信息将各个词语转化为一个低维实数向量,将高维词向量映射成稠密的低维向量,从而实现词的分布式表示(Mikolov et al., 2013)。2014 年,Google 又提出了 Doc2Vec 模型,在神经网络输入层,将长文本作为特殊的段落 ID 引入语料中,在利用上下文对当前词语进行预测的训练过程中增加了一个文档向量,将文本向量特征计算从词语层面扩展到语句层面(Le and Mikolov, 2014)。Doc2Vec 模型分为分布式记忆(Distributed Memory Model of Paragraph Vectors,以下简称 PV-DM)和分布式词袋(Distributed Bag of Words version of Paragraph Vector,以下简称 PV-DBOW)两类;PV-DM 侧重利用文档的上下文信息,通过文档向量和周围词向量的联合训练以预测中心词;PV-DBOW 侧重于利用文档固有信息,通过文档向量来预测文档中随机采样的词的概率。Doc2Vec 模型不仅同时训练学习词向量和文档向量,适用于文本向量化高效处理的需求,还考虑了语序信息,预测更准确。考虑到政策文本可较为准确地反映政府在政策采纳时的制度安排(Collingwood et al., 2018),本文引入 Doc2Vec 模型,基于政策文本中的词向量表示与余弦相似度计算实现概念测度,并选择 PV-DM 进行文档向量化,这主要是由于 PV-DM 通常能够捕获更细粒度的语义信息,且对词序敏感,因此在多数自然语言处理任务中具有显著优势(Le and Mikolov, 2014)。

(三) 变量与校准

1. 结果变量

政策再生产。立足于地方政府在组建政府数据治理机构时所制定的差异性职责内容,本文将地方政府在政策扩散过程中对于数据治理机构职责的更新调整视作政策再生产。由于地方政府在政策转移过程中基本只能参照其他地方的政策实践,因此这实质上属于政策的横向再生产。在政策的纵向再生产过程中,诸多学者都通过计算地方政府与中央政府之间的政策文本相似度来测量政策再生产(Hinkle, 2015;刘河庆和梁玉成,2021;王法硕和张嘉玲,2023),然而这种方法一定程度上忽视了地方政府之间的学习模仿。由于政策横向再生产过程中,各城市政府数据治理机构的组建时间具有先后性,政策的后期采纳者可以参考发明者与前期采纳者,而

发明者并无直接内容可以参考(Jansa et al., 2019)。因此,将发明者作为基准^①,计算后期采纳者与所有发明者、前期采纳者的文本相似度,并将相似度最高的值作为其政策模仿程度,最后通过“1—文本相似度”得到该采纳者的政策再生产程度。

变量测度过程为如下步骤(见图2)。(1)文本收集。通过政府官网、百度百科与新闻报道确定组建政府数据治理机构的城市,通过政府官网途径收集得到198份城市政府数据治理机构的职责文本^②。(2)文本预处理。在Jieba中文分词工具的基础上,结合文本内容构建了含“云计算”“政务云”等词语的自定义词典进行分词,而后应用4个主流停用词表^③进行去停用词。(3)模型训练。基于Python 3.11和Gensim 4.3.2的实验环境进行Doc2Vec模型训练,选择清华大学公开的中文文本数据集THUCNews中社会和时政两个部分的文本资料作为训练数据,设定文档向量维度为300、训练窗口大小为8作为训练参数(王法硕和张嘉玲,2023)。(4)模型预测。将训练好的模型对所有政策文本进行向量化处理,使用余弦相似度计算两个文档向量之间的相似性^④,取100次结果的均值。(5)变量生成。由于文本相似度都位于[0,1],因此都属于正相关,根据时间顺序找出相似度最高的值作为政策模仿程度,并通过“1—最大文本相似度”计算政策再生产程度,其值越大则意味着政策转移过程中的创新与重构程度越强。

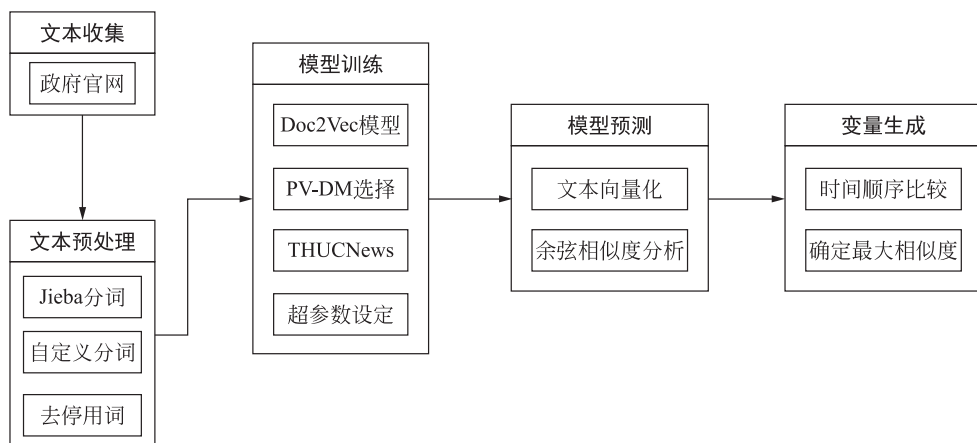


图2 结果变量(政策再生产)的测度过程

① 2015年的沈阳市、厦门市、黄石市、广州市、成都市、保山市这6个城市不计入测度案例。

② 经统计,截至2023年,组建政府数据治理机构的地级及以上城市有259个,但61个城市无法查到相关职责文本,这主要集中于组建方式为原有部门挂牌的城市。

③ 主要为哈尔滨工业大学停用词表、百度停用词表、四川大学机器智能实验室停用词库、中文停用词表(中国人民大学)。

④ 余弦相似度的计算基于两个向量之间的夹角,它测量这两个向量在方向上的相似程度,本文中取值范围为[0,1],表示两个向量方向相同,数值越大则相似度越大。

2. 前因条件

(1) 社会需求。社会需求是指公众对数字政府建设的诉求。注意力经济理论认为“关注产生需求”,网络搜索行为反映了公众对特定议题的强烈关注和行动倾向(Mellon, 2014),百度是我国公众常用的搜索引擎。因此,选择上年城市电子政务与数字政府的百度指数进行加总测量,这是因为电子政务与数字政府在内涵上基本相似。

(2) 文化创新。文化创新是指城市内部的创新氛围与活力。发明授权专利数量作为衡量城市科技创新能力的重要标准,直接反映了一个地区整体的创新氛围(于李胜等, 2024)。因此,选择上年“城市创新指数”进行衡量(寇宗来和杨燕青, 2017),其由复旦大学产业发展研究中心测算,通过专利更新模型估计各城市的发明授权专利价值。

(3) 议题关注。议题关注是指政府对数字政府政策议题的注意力分配。政府工作报告是我国宪法规定的年度程序要求(Ma, 2016),可视为政府注意力分配的主要载体。因此,选择当年城市政府在政府工作报告中对数字政府政策议题的强调程度进行测量。基于 4487 份政府工作报告,并采用基于 Word2Vec 模型的词频分析统计数字政府主题种子词的频率。

(4) 财政能力。财政能力是指政府的财政自主水平。借鉴既有研究(王红帅, 2023),选择上年城市政府财政收入与财政支出的比值进行测量。

(5) 竞争压力。竞争压力是指政府在资源争夺过程中所面临的来自同级政府的行动压力。政策扩散研究常使用相同上级辖区内的采纳比例测度(Zhang and Zhu, 2020)。因此,选择上年相同省级行政区内其他城市政府的平均政策再生产进行测量。

(6) 学习动力。学习动力是指政府对其他地区政府政策创新学习考察的热情。由于现场学习能帮助访问者体验政策的运作和有效性,有研究通过党政领导的学习考察进行测量(Ma, 2017)。因此,选择上年城市党政领导(市委书记与市长的正职与副职)涉及数字政府政策议题的异地学习考察的次数进行测量^①。

(7) 晋升激励。晋升激励是指党政领导在职业发展过程中由政治晋升机会所带来的鼓励。对于市委书记而言,55 岁便是一个重要分界线,那些超过 55 岁的官员由于晋升机会减少,晋升激励将有所削弱(Zhu and Zhang, 2019)。因此,选择当年年龄来对城市市委书记的晋升激励进行测量,年龄越大则晋升激励越弱,年龄越小则晋升激励越强。

(8) 能力素质。能力素质是指党政领导在职责履行过程中所具备的业务能力与知识素质。个体工作经验的增加对个人工作绩效有着显著的正面影响(Propheter, 2016)。因此,选择用工作年限来对城市市委书记的能力素质进行测量,这主要是考虑到现代官僚制更注重官员的实际工作能力(Fukuyama, 2013)。

3. 变量校准

组态分析前需要对条件和结果进行校准,即通过明确的内部与外部标准定义高

① 本文以各城市政府官网为主要信息来源,使用“学习考察”与“考察学习”的关键词进行检索,经文本爬取与信息抽取后统计频数。

水平与非高水平的变量,为每个案例赋予一个介于 0~1 之间的集合隶属度,从而将变量转化为集合(拉金,2019)。由于本文样本覆盖了我国的 188 个地级市及以上城市^①,分位数校准具有实质性的理论和实践意义。因此,根据变量的数据类型,采用直接校准法与间接校准法相结合的思路开展变量校准^②。考虑到二者的结合可以对不同变量采取针对性策略,从而提升校准效果,根据条件特征采取差异化的校准方式。对于竞争压力与学习动力,采用间接校准法^③;对于其余变量,采用直接校准法,将前因条件和结果的样本描述性统计的 95%分位数、50%中位数、5%分位数分别设定为完全隶属、交叉点、完全不隶属的锚点(杜运周和贾良定,2017)。此外,为避免在前因条件下的案例隶属度恰好为 0.50 的组态归属问题,将 0.5 隶属度减去 0.001 常数(Crilly et al.,2012)。条件和结果的校准锚点及描述性统计见表 1。

表 1 集合、校准和描述统计结果

集合	模糊集校准			描述统计			
	完全不隶属	交叉点	完全隶属	均值	标准差	最小值	最大值
高水平政策再生产	0.100	0.160	0.230	0.163	0.047	0.040	0.330
高水平社会需求	1.250	7.220	95.902	19.207	33.039	0	180.030
高水平文化创新	0.670	5.9000	114.951	27.173	78.119	0.170	920.850
高水平议题关注	0.750	1.6650	2.941	1.761	0.765	0.200	6.550
高水平财政能力	0.150	0.400	0.827	0.431	0.211	0.110	1
高水平竞争压力	0	—	0.1	0.100	0.105	0	0.330
高水平学习动力	0	—	1	0.207	0.690	0	5
高水平晋升激励	58	55	49	54.83	2.721	46	60
高水平能力素质	28	34	39	33.52	4.010	18	43

4. 案例选择

在数字时代,数据已成为第五大生产要素。为充分发挥数据要素的赋能效应,从 2014 年起,全国范围内以政务服务 and 大数据管理局、大数据中心、大数据发展管理局等为代表的政府数据治理机构陆续成立。作为公共组织结构的调整,这实质上属于政府的管理创新。

因此,本文选择政府数据治理机构这一数字政府领域的政策议题进行实证分

- ① 虽然本文共搜集到了 198 个城市政府数据治理机构的职责文本,但 2015 年的 6 个城市是发明者,作为政策再生产比较的基准,其无法进行变量测度。而北京市、天津市、上海市、重庆市这 4 个直辖市则由于行政级别差异无法测量邻近竞争。因此,这 10 个城市不参与组态分析,实际分析样本量为 188 个。
- ② 前者基于设置的关键定性锚点(完全隶属、完全不隶属以及交叉点)进行结构性校准,而后者则基于理论知识、案例经验与数据分布对隶属锚点进行重新定义。
- ③ 竞争压力与学习动力的变量构建方式使其不可避免地呈现出相对较高的“0”值,呈现出非典型的分布,这反映了多数市级政府在这两个方面的缺失或不活跃。因此,本文通过观察前因条件在案例中的分布,选择能够最大程度区分案例的数值作为完全不隶属与完全隶属的分界点。

析,这主要出于以下考虑。(1)政策内容清晰。不同于既有政策转移过程中因“改头换面”而引起的识别困难,政府数据治理机构在各地能清晰定位,职责明确也使得能精准界定政策再生产的范围。(2)不涉及意识形态。政府数据治理机构作为提升数据治理能力的组织变革,更偏向于技术层面的政策议题,这弱化了其可能受到的潜在意识形态等因素的干扰。(3)数据获取便利。政府数据治理机构作为地方政府的重要工作部门,基本都在政府官网进行信息公开,这使得对其职责文本的获取相对便利,保障了数据的权威性。

基于所测度的 188 个地级及以上城市政府数据治理机构职责的政策再生产,本文分别考察其在时间与空间层面的差异,从而尝试管中窥豹,揭示我国政策再生产的整体面貌。在时间演变方面(见图 3),随着年份的增加,政策再生产呈现出明显的下降趋势,这可能是由于前期采纳者的不断累积,地方性知识生成不断丰富,后期采纳者可以参考的模板越来越多,从而增大了创新的难度。在空间分布方面^①,政策再生产呈现出“总体平衡、局部突出”的特征,即在全国范围内政策再生产几乎未在区域之间产生较大差异,但有部分城市表现出与周围地区的明显差异,成为特定区域内的“创新者”。

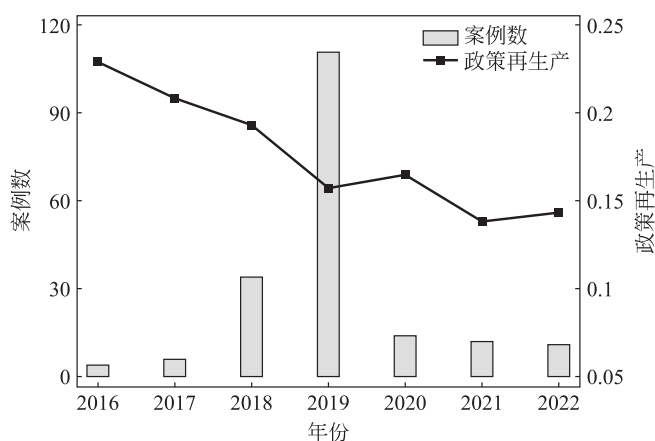


图 3 政策再生产(政府数据治理机构职责)的时间演变

四、分析结果

(一) 必要条件分析

本文使用 R4.4.1 中的“QCA”分析包进行组态分析。在进行条件组态分析前,需要进行必要条件分析。从集合论视角出发,必要条件分析就是探讨结果集合在多大程度上是条件集合的子集,当结果发生时某个条件始终存在,那么该条件便是结果的必要条件(拉金,2019)。一般而言,必要条件的认定需要同时满足两个条件:一

^① 限于篇幅留存备案。

致性水平大于 0.9 且覆盖度大于 0.5 (Schneider and Wagemann, 2012)。表 2 展示了高水平政策再生产的必要条件的分析结果。可以看出,所有条件的一致性水平都小于临界值 0.9,因此,本文中不存在塑造高水平政策再生产的必要条件,这体现了政策再生产的复杂性。

表 2 必要条件的分析结果

前因条件	一致性	覆盖度
高水平社会需求	0.583	0.674
非高水平社会需求	0.746	0.645
高水平文化创新	0.533	0.647
非高水平文化创新	0.757	0.632
高水平议题关注	0.621	0.623
非高水平议题关注	0.684	0.666
高水平财政能力	0.614	0.637
非高水平财政能力	0.677	0.639
高水平竞争压力	0.492	0.540
非高水平竞争压力	0.695	0.625
高水平学习动力	0.212	0.676
非高水平学习动力	0.882	0.516
高水平晋升激励	0.607	0.681
非高水平晋升激励	0.702	0.620
高水平能力素质	0.616	0.627
非高水平能力素质	0.682	0.656

(二) 条件组态分析

条件组态充分性分析时,本文将案例频数阈值设定为 1,原始一致性阈值设定为 0.8,并将不一致性的比例减少 (Proportional Reduction in Inconsistency, PRI) 分数阈值设置为 0.7 (杜运周等, 2020)。由于自然发生的社会数据有限多样性的特征,研究者必须使用假设的案例进行思想实验,反事实分析通过逻辑运算和推理,能够推断现实世界之外的可能世界 (杜运周等, 2021)。基于 EONL 的理论框架,本文在反事实分析时,采取了“理论驱动”的策略,即根据既有经验证据,假设单个前因条件的出现有助于高水平政策再生产的形成^①,从而对逻辑余项执行逻辑最小化过程,寻找产生

① 由于组织与政策过程理论在多年的发展历程中已经积累了诸多的研究成果,这些研究成果可以为我们所选择的特定前因条件影响结果的方向提供间接甚至直接的支持,具体内容可以参考理论框架。此外,本文也尝试了保守的“数据驱动”策略,即假设单个前因条件出现与否均可能有助于高水平政策再生产的形成,结果表明虽然一致性与覆盖率有略微提升,但是以条件组态的简洁性损失为代价,这并不利于理论的发展。

结果的最简表达式。表 3 展示了 5 个不同的条件组态,这些条件组态分别构成了高水平政策再生产形成的等效原因路径,解的总体一致性为 0.887,总体覆盖度为 0.228,意味着可以解释约 22.8%的案例,这与既有中等样本规模的研究相类似 (Gupta et al., 2020)。基于各条件组态的核心条件与边缘条件,本文对条件组态进行命名,并根据条件组态的解释案例进行简要分析(见图 4)。

表 3 条件组态分析结果

条件组态	内部协调型	环境支持型	内外联动型	外部协调型	综合演化型
	1	2	3	4	5
高水平社会需求		●		●	⊗
高水平文化创新		●	●	●	●
高水平议题关注	⊗	⊗	⊗		●
高水平财政能力	●			●	
高水平竞争压力	⊗	⊗	⊗	⊗	⊗
高水平学习动力				●	
高水平晋升激励	●		●		●
高水平能力素质		⊗	⊗		●
一致性	0.913	0.926	0.934	0.914	0.934
原始覆盖度	0.218	0.206	0.192	0.132	0.143
唯一覆盖度	0.037	0.015	0.002	0.024	0.009
总体一致性			0.887		
总体覆盖度			0.228		

注:●或●表示该条件存在,⊗或⊗表示该条件不存在;●或⊗表示核心条件,●或⊗表示边缘条件。空白代表条件可存在也可不存在。

条件组态一:内部协调型。该类型以高水平财政能力与高水平晋升激励为核心条件,需要组织资源与领导特征维度的条件相互联动才能发挥作用。这意味着即使政府议题关注并不高,竞争压力也不大,但是如果地方政府的财政能力较强,主政官员也面临着较强的晋升激励,那么地方政府也有可能实现高水平的政策再生产。以 2019 年组建政务服务和大数据管理局的濮阳市为例,时任市委书记年仅 49 岁,在任期间积极谋求改革创新,2018 年农村改革入选“改革开放 40 年地方改革创新案例”。同时濮阳市积极推进财政改革,通过创新财政资金使用方式,至 2018 年财政收入已近百亿元,奠定了坚实的物质基础。在此基础上,濮阳市积极对政府数据治理机构的职责进行本土化改造,政策再生产水平达到了 0.22。

条件组态二:环境支持型。这一类型以高水平社会需求与高水平文化创新为核心条件,仅需区域环境维度即可发挥作用。这意味着即便地方政府的议题关注与竞争压力并不高,但如果城市创新文化兴盛且社会需求强烈,地方政府也有可能实现

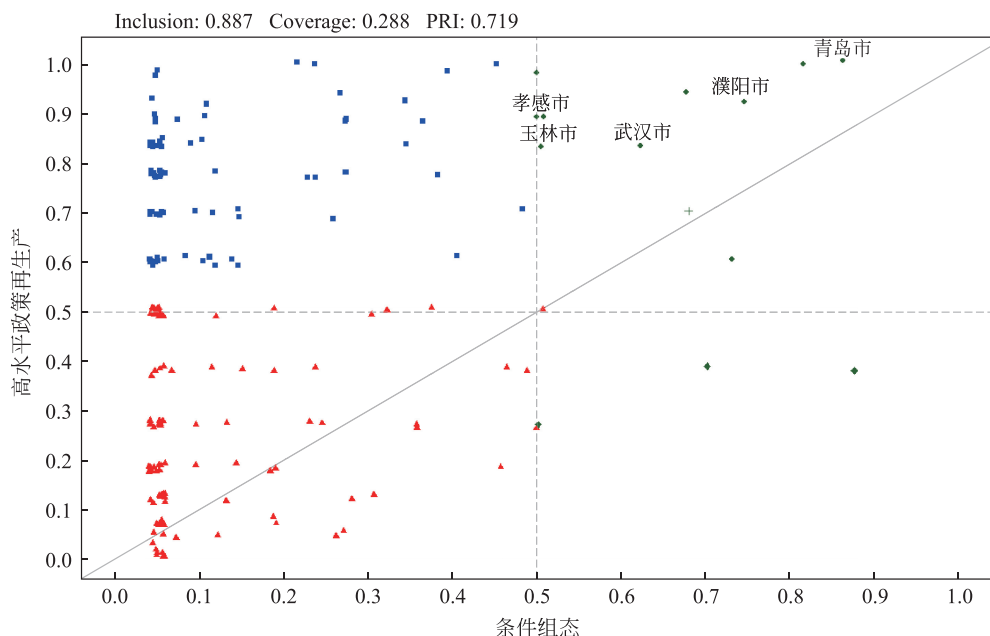


图4 条件组态解释案例

高水平的政策再生产。以2019年组建政务服务和大数据管理局的武汉市为例,武汉市政府重视以政策引领本市文化创新水平提升。《中国城市科技创新发展指数(2019)》显示,武汉市科技创新发展位居全国前十,同时,城市数字化发展水平的提升也深刻体现了武汉市民众对数字化服务的期许。《2019城市数字发展指数报告》显示,武汉市民众使用手机办事的比例位居全国第三。在此基础上,武汉市政府积极对政府数据治理机构的职责进行本土化适配,政策再生产达到了0.2。

条件组态三:内外联动型。该路径以高水平文化创新与高水平晋升激励为核心条件,区域环境与领导特征维度的条件相互联动方能发挥作用。这意味着即使地方政府的议题关注与竞争压力并不高,主政领导能力素质也不高,但若城市创新文化兴盛且主政官员面临较强的晋升激励,地方政府也能进行高水平的政策再生产。以2019年组建政务服务和数字化建设管理局的吉林市为例,时任市委书记年龄53岁,其上任积极推动改革创新,推动了工商登记全程电子化等改革,同时吉林市长期以来重视文化创新氛围的培育,贯彻落实创新驱动发展战略,2019年吉林市入选“2018—2019年度信息惠民优秀智慧城市”。在此基础上,吉林市在组建政府数据治理机构时,将本土化内容融入机构职责,政策再生产水平达到了0.21。

条件组态四:外部协调型。该路径以社会需求与学习动力为核心条件,以文化创新与财政能力为边缘条件,区域环境与府际网络在该路径中互相联动且发挥主要作用。这意味着即使地方政府面临竞争压力不大,但在城市创新文化兴盛且财政能力较强的基础上,社会需求强烈且积极对外学习,地方政府也有可能实现高水平的政策再生产。以2016年组建大数据发展促进局的青岛市为例,其财政能力位居全国

前列,且文化创新氛围浓厚,是国内首个成立城市专利市场的城市。同时,青岛市民众对数字政府建设的需求强烈,而政府也积极回应,在 2015 年组织团队前往成都围绕数字政府议题开展学习考察。在此基础上,青岛市政府积极对政府数据治理机构职责进行本土化改造,政策再生产水平达到了 0.32。

条件组态五:综合演化型。该路径以文化创新、议题关注及官员能力素质为核心条件,以晋升激励为边缘条件。这意味着即使地方政府面临的竞争压力与社会需求都不强烈,但若城市创新文化兴盛,地方政府的议题关注,以及主政领导的能力素质与晋升激励都较高,地方政府也有可能实现高水平的政策再生产。以 2019 年组建政务服务和大数据管理局的孝感市为例,孝感市具备浓厚的文化创新氛围,打造了“知识产权孝感模式”,时任市委书记已参加工作 35 年,拥有丰富的工作经验,且其年龄仅 54 岁,处于晋升的关键阶段。由此,孝感市将数字政府建设作为年度工作重点方向。在此基础上,孝感市政府积极将本土特色融入政府数据治理机构职责之中,政策再生产水平达到了 0.21。

纵观 5 个条件组态:如果区域环境同时具备高水平社会需求与文化创新这两个条件,那么即使缺乏若干条件,只需在组织资源、府际网络与领导特征中的个别条件具备时,高水平政策再生产便可以形成(对应环境型与环境-网络型);然而,当区域环境并不具备此条件时,只要主政领导的晋升激励足够强,那么通过与区域环境和组织资源的个别条件相结合,仍然存在着通往高水平政策再生产的另一条道路(对应组织-领导型、环境-领导型与综合型)。这实质上凸显了区域环境与晋升激励的重要性。一方面,地方政府在将外来政策嵌入属地环境时并非机械性嵌入,而是根据属地实际治理需求进行适应性重塑(熊烨,2019),区域环境将加剧政策再生产的紧迫感,因为没有一刀切的解决方案(Zhang et al., 2025)。然而,这仅构成了需求端,高水平政策再生产的实现仍有赖于供给端若干条件的配合。另一方面,以“零和博弈”为核心的政治晋升角逐,以政策再生产为核心的“创新擂台赛”为那些晋升激励强烈的主政领导提供了寻求政绩创造与向上邀功的突破口(张海柱和林华旌, 2022)。然而,主政领导的行动并非发生于真空中,其行动仍然需要其他基础条件的支持。综上,5 个条件组态之间的本质差异便在于组织外部的区域环境与组织内部的晋升激励何者为主导配置,这直接决定了高水平政策再生产是由环境自发催化还是由领导意志主导。

(三) 条件关系分析

虽然组态理论化研究注重因素间的关系模式,但如何在集合理论中发展和检验条件关系,如何对条件关系模式进行细致分析仍然有待突破(杜运周等, 2021)。QCA 具备分析不同条件组态下前因条件所表现出的互动关系的能力,为复杂性的简化提供了可能。因此,基于 EONL 的理论框架,本文尝试对条件组态分析结果(除综合型外)进行条件关系分析,通过将具象条件视为抽象概念的映射,绘制出区域环

境、组织资源、府际网络与领导特征的互动网络(见图5),其中虚线箭头代表整体性的理论框架,实线箭头则代表政策再生生产形成过程中的条件互动。通过对条件组态结果的梳理与对条件互动网络的观察,揭示政策再生生产形成过程中前因条件互动所产生的复杂关系。

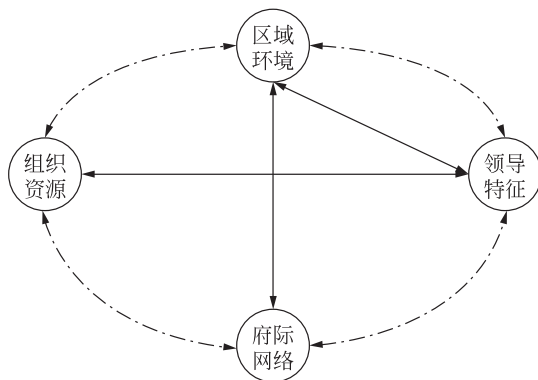


图5 条件互动网络

(1) 多元条件在政策再生生产过程中扮演着差异化的角色。从社会网络的理论视角来看,区域环境与领导特征的点度为2,组织资源与府际网络的点度为1。虽然组织内外的角色缺一不可,但这些条件对塑造高水平政策再生产的贡献具有异质性:外部角色中,区域环境相比府际网络更为重要;内部角色中,领导特征相比组织资源更为重要。具体而言:一方面,政策再生生产作为地方政府对外地政策本地化的改造与调整,属地发展面貌的差异意味着政策内容需要因地制宜,那些基础条件较好的地方会产生对政策内容优化的更高需求;另一方面,政策再生生产作为地方政府领导主持下对外来政策选择性吸纳的过程,领导的偏好与意志将深刻烙印于政策内容中,那些能动性较高的领导将会更积极地推动政策内容的优化。

(2) 多元条件在政策再生生产过程中存在替代关系。从多重并发因果关系的视角来看,在形成高水平政策再生产的4条路径中,领导特征分别与区域环境、组织资源形成了前因条件组合;区域环境分别与府际网络、领导特征形成了前因条件组合,这意味着在一定程度上,区域环境与组织资源可以相互替代,而府际网络与领导特征也可以相互替代。具体而言:一方面,在具有晋升激励的主政领导的主持统筹与积极运作下,区域环境与组织资源分别成为高水平政策再生生产形成的外部基础与内部支持,二者都能保障主政领导主观能动性的充分发挥;另一方面,在社会需求或者文化创新水平较高的区域环境中,府际网络与领导特征分别成为高水平政策再生生产的外向参照与内向动能,二者都能保障区域环境客观结构的功能实现。

(四) 稳健性检验

为考察研究结果的可靠性,本文进行了以下多方面的稳健性检验(戴正和包国

宪,2023):首先,调整案例频数阈值,从 1 提升至 2;其次,调整 PRI 一致性水平,从 0.7 降低至 0.65;再次,调整一致性水平,从 0.8 提升至 0.9;最后,调整校准锚点,将完全隶属、完全不隶属锚点分别调整为 90%位数和 10%位数,交叉点保持不变。结果表明,在轻微改变了组态分析过程中的具体操作方案之后,虽然产生的组态之间从表面来看并非完全相同,但这些组态之间仍然具有清晰的子集关系,并未改变研究发现的实质解释,因此可以认为研究结果相对稳健(Schneider and Wagemann, 2012)。

五、结论与讨论

(一) 研究结论

本文基于政策再生产过程与组织理论的研究进展,提炼出区域环境、组织资源、府际网络与领导特征四个理论概念,构建了“环境-组织-网络-领导”(EONL)的理论框架,以探究政策再生产的形成过程。基于城市政府数据治理机构这一数字政府政策议题中的管理创新,综合应用 Doc2Vec 模型与定性比较分析进行实证分析。研究发现以下结论。(1)单一条件并不构成高水平政策再生产的必要条件。无论是外部的区域环境与组织资源,还是内部的府际网络与领导特征,都无法构成高水平政策再生产形成的必要条件。(2)区域环境与组织资源、府际网络与领导特征多重并发,形成 5 个驱动高水平政策再生产的条件组态,即以高水平财政能力与高水平晋升激励为核心的内部协调型、以高水平社会需求与高水平文化创新为核心的环境支持型、以高水平文化创新与高水平晋升激励为核心的内外联动型、以高水平社会需求与高水平学习动力为核心的外部协调型,以及以高水平文化创新、高水平议题关注、高水平能力素质为核心的综合演化型,且其本质差异在于组织外部的区域环境与组织内部的晋升激励何者为主导配置。(3)条件之间的关系呈现出复杂性面貌,多元条件在政策再生产过程中扮演着差异化的角色,并存在替代关系,相较于府际网络与组织资源,区域环境与领导特征更重要,且区域环境与组织资源可以相互替代,府际网络与领导特征可以相互替代。

(二) 理论贡献

首先,本文构建了 EONL 的理论框架,勾勒了组织内外多元驱动因素的合力效应,为政策再生产形成过程中的复杂面貌提供了整体性认知。围绕政策再生产的形成,既有研究往往延续政策扩散的理论框架,从单因素塑造(Hinkle, 2015; Jansa et al., 2019; Collingwood et al., 2018; Linder et al., 2020; 刘河庆和梁玉成, 2021)或者多因素组合的视角(Chen and Huang, 2021; Hansen and Jansa, 2021; 张海柱和林华旌, 2022; 王法硕和张嘉玲, 2023; Zhang et al., 2025)进行了考察。然而,政策再生产与政策扩散作为内蕴差异的理论概念(Rice and Rogers, 1980; Clark, 1985),并不完全适用

于同一理论框架(Carley et al., 2017; Yu et al., 2020),需要在政策扩散的基础上进行适应性调整。因此,本文通过将政策再生产过程与组织理论的研究予以结合,并对驱动因素进行系统的归类与提炼,初步实现了以政策再生产为核心的理论构建,为从整体层面重新理解政策再生产提供了可能。

其次,本文应用fsQCA揭示了政策再生产得以形成的条件组态与条件关系,组态视角使得对政策再生产形成过程中的多重并发因果关系分析成为可能。近年来学界虽然逐渐深化了对政策再生产形成原因的认识(Garrett and Jansa, 2015; 熊烨, 2019; Linder et al., 2020; 杨志和曹现强, 2023),并在此基础上尝试基于组态视角进行探讨(Chen and Huang, 2021; 张海柱和林华旌, 2022; 王法硕和张嘉玲, 2023; Zhang et al., 2025),但缺乏对各类具体条件进行更高层次的理论概念提炼,因而难以揭示这些理论概念之间的互动关系。本文则将区域环境、组织资源、府际网络与领导特征视为多轨迹共同演化的主要因素,发现了区域环境与晋升激励的关键作用,这不仅深化了对政策再生产形成过程中“等效因果路径”的认知,揭示了不同路径的形成原因,而且明晰了多元条件所扮演的异质性角色,促进了对政策再生产形成过程中互动耦合关系的理论认知。

最后,本文考察了我国城市政府数据治理机构这一数字政府政策议题中的政策横向再生产,突破了国内政策再生产研究强调纵向维度而忽视横向维度的局限。围绕政策再生产,国外与国内形成了两条对比鲜明的研究脉络:前者多关注政策横向再生产(Hinkle, 2015; Carley et al., 2017; Jansa et al., 2019; Yu et al., 2020);后者多关注政策纵向再生产(刘河庆和梁玉成, 2021; 席虎和汪艳霞, 2021; 张海柱和林华旌, 2022; 王法硕和张嘉玲, 2023)。不同于“简单参照上级”政策纵向再生产,政策横向再生产同时存在多个参照物,这为其测量带来了挑战(Jansa et al., 2019; Linder et al., 2020; Chen and Huang, 2021)。本文立足于我国政治情境探讨了政策横向再生产的形成过程,得出了有别于以往政策纵向再生产的研究结论,这不仅为政策横向再生产的概念测量提供了科学有效的方法,有助于该领域经验研究与理论研究的有序衔接,而且深化了对政策横向再生产形成过程的理论认知,为其与政策纵向再生产的内涵对照和比较分析提供了有益参考。

参考文献

- 查尔斯·C. 拉金. 2019. 重新设计社会科学研究[M]. 杜运周, 译. 北京: 机械工业出版社.
- Ragin C C. 2009. Redesigning social inquiry [M]. Du Y Z, trans. Beijing: China Machine Press. (trans. into Chinese)
- 戴正, 包国宪. 2023. QCA 在中国公共管理研究中的应用: 问题与改进[J]. 公共管理评论, 5(2): 188-212.
- Dai Z, Bao G X. 2023. Qualitative comparative analysis: Applications and improvements

- in Chinese public administration[J]. *China Public Administration Review*, 5(2): 188-212. (in Chinese)
- 杜运周, 贾良定. 2017. 组态视角与定性比较分析(QCA): 管理学研究的一条新道路[J]. *管理世界*, (6): 155-167.
- Du Y Z, Jia L D. 2017. Configurational perspective and qualitative comparative analysis (QCA): A new approach to management research[J]. *Journal of Management World*, (6): 155-167. (in Chinese)
- 杜运周, 刘秋辰, 程建青. 2020. 什么样的营商环境生态产生城市高创业活跃度? ——基于制度组态的分析[J]. *管理世界*, 36(9): 141-154.
- Du Y Z, Liu Q C, Cheng J Q. 2020. What kind of ecosystem for doing business will contribute to city-level high entrepreneurial activity? A research based on institutional configurations[J]. *Journal of Management World*, 36(9): 141-154. (in Chinese)
- 杜运周, 李佳馨, 刘秋辰, 等. 2021. 复杂动态视角下的组态理论与 QCA 方法: 研究进展与未来方向[J]. *管理世界*, 37(3): 180-197.
- Du Y Z, Li J X, Liu Q C, et al. 2021. Configurational theory and QCA method from a complex dynamic perspective: Research progress and future directions[J]. *Journal of Management World*, 37(3): 180-197. (in Chinese)
- 何艳玲, 李妮. 2017. 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)*, 70(1): 87-96.
- He Y L, Li N. 2017. Competition for innovation: A new competitive mechanism of local governments[J]. *Wuhan University Journal (Philosophy & Social Sciences)*, 70(1): 87-96. (in Chinese)
- 寇宗来, 杨燕青. 2017. 中国城市和产业创新力报告 2017[R]. 上海: 复旦大学产业发展研究中心, 第一财经研究院, 复旦大学中国经济研究中心·智库.
- Kou Z L, Yang Y Q. 2017. China's urban and industrial innovation capability report 2017[R]. Shanghai: Fudan University Industrial Development Research Center. (in Chinese)
- 邝艳华, 叶林, 张俊. 2015. 政策议程与媒体议程关系研究——基于 1982 至 2006 年农业政策和媒体报道的实证分析[J]. *公共管理学报*, 12(4): 39-46, 154-155.
- Kuang Y H, Ye L, Zhang J. 2015. The relationships research of China's policy agenda and media agenda—A empirical analysis based on agricultural policy and media reports during 1982 to 2006[J]. *Journal of Public Management*, 12(4): 39-46, 154-155. (in Chinese)
- 李兆友, 董健. 2014. 国外政府创新过程中的影响因素研究[J]. *深圳大学学报(人文社会科学版)*, 31(6): 77-84.
- Li Z Y, Dong J. 2014. On factors influencing the process of government innovation in foreign countries[J]. *Journal of Shenzhen University (Humanities & Social Sciences)*, 31(6): 77-84. (in Chinese)

- 林雪霏. 2015. 政府间组织学习与政策再生产: 政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例[J]. 公共管理学报, 12(1): 11-23, 153-154.
- Lin X F. 2015. Organizational learning among governments and the policy reproduction: The microscopic mechanisms of policy diffusion—A case study on the policy of “city grid management” [J]. *Journal of Public Management*, 12(1): 11-23, 153-154. (in Chinese)
- 刘河庆, 梁玉成. 2021. 政策内容再生产的影响机制——基于涉农政策文本的研究[J]. 社会学研究, 36(1): 115-136.
- Liu H Q, Liang Y C. 2021. The influence mechanism of policy reproduction in China—A study based on rural policy documents[J]. *Sociological Studies*, 36(1): 115-136. (in Chinese)
- 刘亚娜. 2018. 我国医养结合养老服务政策网络与耦合协同[J]. 中国行政管理, (8): 53-58.
- Liu Y N. 2018. The policy network and coupling synergy of medical care and pension service in China[J]. *Chinese Public Administration*, (8): 53-58. (in Chinese)
- 王法硕, 张嘉玲. 2023. “互联网+政务服务”政策再生产及其影响因素——基于机器学习与定性比较分析的实证研究[J]. 公共管理与政策评论, 12(4): 47-60.
- Wang F S, Zhang J L. 2023. Policy reproduction of the internet plus government services initiative and its influencing factors: An empirical research based on machine learning and qualitative comparative analysis[J]. *Public Administration and Policy Review*, 12(4): 47-60. (in Chinese)
- 王红帅. 2023. 地方规划权的建构与评估——基于双重差分与动态 QCA 的实证研究[J]. 社会学研究, 38(6): 153-176.
- Wang H S. 2023. The construction and assessment of local planning rights: An empirical study based on DID and dynamic QCA[J]. *Sociological Studies*, 38(6): 153-176. (in Chinese)
- 魏景容. 2021. 政策文本如何影响政策扩散——基于四种类型政策的比较研究[J]. 东北大学学报(社会科学版), 23(1): 87-95.
- Wei J R. 2021. How policy text affects policy diffusion: A comparative study based on four types of policies[J]. *Journal of Northeastern University (Social Science)*, 23(1): 87-95. (in Chinese)
- 文雁兵, 郭瑞, 史晋川. 2020. 用贤则理: 治理能力与经济增长——来自中国百强县和贫困县的经验证据[J]. 经济研究, 55(3): 18-34.
- Wen Y B, Guo R, Shi J C. 2020. Governance capacity and economic growth: Evidence from China's top 100 counties and national-level poor counties[J]. *Economic Research Journal*, 55(3): 18-34. (in Chinese)
- 席虎, 汪艳霞. 2021. 政策兼容性与地方政府政策再发明——基于科技特派员制度的案

- 例追踪与比较[J]. 公共行政评论, 14(5): 119-139.
- Xi H, Wang Y X. 2021. Policy compatibility and policy reinvention of local government: Lessons from the process-tracing and comparison of the technical task force system[J]. *Journal of Public Administration*, 14(5): 119-139. (in Chinese)
- 熊烨. 2019. 我国地方政策转移中的政策“再建构”研究——基于江苏省一个地级市河长制转移的扎根理论分析[J]. 公共管理学报, 16(3): 131-144, 174-175.
- Xiong Y. 2019. Research on “policy re-construction” in regional policy transfer in China—Based on grounded theory analysis of the river-chief system transfer in a city of Jiangsu Province[J]. *Journal of Public Management*, 16(3): 131-144, 174-175. (in Chinese)
- 杨志, 曹现强. 2023. 地方政策再创新的策略类型及生成机理——基于从“河长制”到“X长制”演化过程的追踪分析[J]. 中国行政管理, 39(7): 100-109.
- Yang Z, Cao X Q. 2023. The strategy type and formation mechanism of local policy re-innovation—Based on the tracing analysis of evolution process from river-chief system to X-chief system[J]. *Chinese Public Administration*, 39(7): 100-109. (in Chinese)
- 姚怡帆, 许正中. 2024. 地方政府数据治理的注意力配置差异与内在逻辑——基于发展与安全“孰轻孰重”的视角[J]. 电子政务, (3): 68-80.
- Yao Y F, Xu Z Z. 2024. Differences in attention allocation and internal logic in local government data governance—From the perspective of “which is more important, development or security”[J]. *E-Government*, (3): 68-80. (in Chinese)
- 于李胜, 王泽豪, 王艳艳, 等. 2024. 创新对企业 MD&A 叙述性信息披露策略的影响[J]. 南开管理评论, 27(3): 150-162.
- Yu L S, Wang Z H, Wang Y Y, et al. 2024. The effect of innovation on narrative information disclosure in MD&A[J]. *Nankai Business Review*, 27(3): 150-162. (in Chinese)
- 张海柱, 林华旌. 2022. 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, 19(1): 27-39.
- Zhang H Z, Lin H J. 2022. 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*, 19(1): 27-39. (in Chinese)
- 张楠, 黄梅银, 罗亚, 等. 2023. 全国政府网站内容数据中的知识发现: 从注意力分配到政策层级扩散[J]. 管理科学学报, 26(5): 154-173.
- Zhang N, Huang M Y, Luo Y, et al. 2023. Knowledge discovery in content data of multi-level government websites: From attention distribution to hierarchical policy diffusion[J]. *Journal of Management Sciences in China*, 26(5): 154-173. (in Chinese)
- 周黎安. 2004. 晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因[J]. 经济研究, 39(6): 33-40.

- Zhou L A. 2004. The incentive and cooperation of government officials in the political tournaments: An interpretation of the prolonged local protectionism and duplicative investments in China[J]. *Economic Research Journal*, 39(6): 33-40. (in Chinese)
- Berry F S, Berry W D. 1990. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis[J]. *American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Carley S, Nicholson-Crotty S, Miller C J. 2017. Adoption, reinvention and amendment of renewable portfolio standards in the American states [J]. *Journal of Public Policy*, 37 (S4): 431-458.
- Chen J, Huang C. 2021. Policy reinvention and diffusion: Evidence from Chinese provincial governments[J]. *Journal of Chinese Political Science*, 26(4): 723-741.
- Clark J. 1985. Policy diffusion and program scope: Research directions[J]. *Publius*, 15(4): 61-70.
- Collingwood L, El-Khatib S O, Gonzalez O'Brien B. 2018. Sustained organizational influence: American legislative exchange council and the diffusion of anti-sanctuary policy [J]. *Policy Studies Journal*, 47(3): 735-773.
- Crilly D, Zollo M, Hansen M T. 2012. Faking it or muddling through? Understanding decoupling in response to stakeholder pressures [J]. *Academy of Management Journal*, 55(6): 1429-1448.
- Dolowitz D, Marsh D. 1996. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature[J]. *Political Studies*, 44(2): 343-357.
- Fan Z T, Christensen T, Ma L. 2023. Policy attention and the adoption of public sector innovation[J]. *Public Management Review*, 25(10): 1815-1834.
- Fukuyama F. 2013. What is governance? [J]. *Governance*, 26(3): 347-368.
- Garrett K N, Jansa J M. 2015. Interest group influence in policy diffusion networks[J]. *State Politics & Policy Quarterly*, 15(3): 387-417.
- Glick H R, Hays S P. 1991. Innovation and reinvention in state policymaking: Theory and the evolution of living will laws[J]. *The Journal of Politics*, 53(3): 835-850.
- Gupta K, Crilly D, Greckhamer T. 2020. Stakeholder engagement strategies, national institutions, and firm performance: A configurational perspective [J]. *Strategic Management Journal*, 41(10): 1869-1900.
- Hansen E R, Jansa J M. 2021. Complexity, resources and text borrowing in state legislatures [J]. *Journal of Public Policy*, 41(4): 752-775.
- Hays S P. 1996. Influences on reinvention during the diffusion of innovations[J]. *Political Research Quarterly*, 49(3): 631-650.
- Holmstrom B, Milgrom P. 1991. Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design[J]. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7: 24-52.
- Hinkle R K. 2015. Into the words: Using statutory text to explore the impact of federal courts

- on state policy diffusion[J]. *American Journal of Political Science*, 59(4): 1002-1021.
- Jansa J M, Hansen E R, Gray V H. 2019. Copy and paste lawmaking: Legislative professionalism and policy reinvention in the states[J]. *American Politics Research*, 47(4): 739-767.
- Le Q, Mikolov T. 2014. Distributed representations of sentences and documents [C]// Proceedings of the 31st International Conference on Machine Learning. Beijing: PMLR: 1188-1196.
- Linder F, Desmarais B, Burgess M, et al. 2020. Text as policy: Measuring policy similarity through bill text reuse[J]. *Policy Studies Journal*, 48(2): 546-574.
- Ma L. 2016. Performance feedback, government goal-setting and aspiration level adaptation: Evidence from Chinese provinces[J]. *Public Administration*, 94(2): 452-471.
- Ma L. 2017. Site visits, policy learning, and the diffusion of policy innovation: Evidence from public bicycle programs in China [J]. *Journal of Chinese Political Science*, 22(4): 581-599.
- Mellon J. 2014. Internet search data and issue salience: The properties of Google trends as a measure of issue salience[J]. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties*, 24(1): 45-72.
- Mikolov T, Chen K, Corrado G, et al. 2013. Efficient estimation of word representations in vector space[J]. arXiv preprint arXiv: 1301.3781.
- Mooney C Z, Lee M H. 1995. Legislative morality in the American states: The case of pre-Roe abortion regulation reform[J]. *American Journal of Political Science*, 39(3): 599-627.
- Moynihan D P, Pandey S K. 2007. The role of organizations in fostering public service motivation[J]. *Public Administration Review*, 67(1): 40-53.
- Propheter G. 2016. Managerial experience and organizational performance: A 15-year panel study of local assessors[J]. *Public Administration Review*, 76(3): 438-446.
- Rice R E, Rogers E M. 1980. Reinvention in the innovation process[J]. *Knowledge*, 1(4): 499-514.
- Schneider C Q, Wagemann C. 2012. Set-theoretic methods for the social sciences: A guide to qualitative comparative analysis[M]. Cambridge: Cambridge University Press.
- Volden C. 2006. States as policy laboratories: Emulating success in the children's health insurance program[J]. *American Journal of Political Science*, 50(2): 294-312.
- Walker J L. 1969. The diffusion of innovations among the American states [J]. *American Political Science Review*, 63(3): 880-899.
- Yi H T, Berry F S, Chen W N. 2018. Management innovation and policy diffusion through leadership transfer networks: An agent network diffusion model [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4): 457-474.
- Yu J H, Jennings E T Jr, Butler J S. 2020. Lobbying, learning and policy reinvention: An

- examination of the American States' drunk driving laws[J]. *Journal of Public Policy*, 40(2): 259-279.
- Zhang Q Z, Luo D, Xie A W. 2025. Policy reinvention in diffusion: Evidence from municipal solid waste classification policy in China [J]. *Review of Policy Research*, 42(4): 841-862.
- Zhang Y L, Zhu X F. 2020. The moderating role of top-down supports in horizontal innovation diffusion[J]. *Public Administration Review*, 80(2): 209-221.
- Zhu X F, Zhang Y L. 2019. Diffusion of marketization innovation with administrative centralization in a multilevel system: Evidence from China [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 29(1): 133-150.

The Formation of Policy Reinvention: A Configurational Analysis Based on Government Data Governance Institutions

ZHANG Yingxin^{1,2} ZHOU Jian³

(1. School of Public Administration and Policy, Renmin University of China;

2. School of Interdisciplinary Studies, Renmin University of China;

3. School of Public Administration, University of Electronic Science and Technology of China)

Abstract: Policy diffusion, a classic theme in the policy sciences, has traditionally focused on the binary outcomes of policy adoption. This perspective often simplifies policy transfer into simple replication, thereby overlooking the diverse manifestations of policy reinvention. The complexity inherent in the reinvention process suggests that existing diffusion theories are insufficient to fully explain its formation. While previous research has offered valuable insights from both internal and external perspectives, it has lacked a highly integrated theoretical framework and has not clarified the dominant factors and complex relationships that shape policy reinvention, leading to a fragmented and ambiguous understanding of the process.

To address this gap, this paper draws on advances in policy processes and organizational theories to develop an “Environment-Organization-Network-Leadership” (EONL) theoretical framework. This framework integrates four key concepts—the regional environment, organizational resources, intergovernmental networks, and leadership characteristics—to investigate the formation of policy reinvention. We conduct an empirical analysis using the case of municipal-level government data governance organizations, a significant managerial innovation in digital government policy. A mixed-method approach combining the Doc2Vec model and fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA) is employed.

The study yields several key findings: (1) No single condition is necessary to achieve high-level policy reinvention. (2) Multiple conjunctural causations exist. We identify five distinct configurational paths leading to high-level policy reinvention: internal coordination, environmental support, internal-external linkages, external coordination, and comprehensive evolution. The fundamental difference among these paths lies in the dominant role of either the external regional environment or the internal promotion incentives. (3) The relationships between these conditions are complex; Regional Environment and Leadership Characteristics are more critical than Intergovernmental Networks and Organizational Resources. Furthermore, substitutive relationships exist between the Regional Environment and the Organizational Resources as well as between Intergovernmental Networks and Leadership Characteristics.

This study makes several contributions. Theoretically, it constructs an EONL framework, which provides a holistic understanding of the process of formation of policy reinvention by delineating the synergistic effects of multiple internal and external drivers. Methodologically, it applies fsQCA to reveal the causal configurations and complex relationships, enabling an analysis of multiple conjunctural causations. Empirically, it examines the horizontal reinvention of policy within the context of China's urban data governance agencies, addressing the limitations in domestic research that have predominantly focused on the vertical dimension.

In conclusion, this research not only contributes to the growth of knowledge about policy diffusion by refining the theoretical framework for policy reinvention but it also identifies the crucial combinations of conditions necessary for the high-level success of policy reinvention. It offers valuable empirical lessons for local governments that are seeking to promote effective policy localization and optimization.

Keywords: policy reinvention; regional environment; organizational resources; intergovernmental networks; leadership characteristics; government data governance organizations

投稿日期: 2024/11/14 送外审日期: 2024/11/27 首轮外审完成日期: 2024/12/16
录用日期: 2025/6/9 最终修回日期: 2025/10/10