

# 政策创新持续性过程及其解释

——基于垃圾分类案例的分析

贾洪波 侯欣欣\*

---

**【摘要】**政策创新已然成为当下推动国家治理体系和治理能力现代化的重要动力，政策创新的持续性是检验其成功与否的重要评价指标。本文基于一个能够解释创新生存问题的理论模型——“反馈（Feedback）、问责（Accountability）、学习（Learning）”（简称FAL），并以Y市垃圾分类为例进行实证检验，提炼出积极反馈与消极反馈、行政问责与社会问责、单环学习与双环学习这六个层面作为地方政策创新持续性问题的分析解释框架。研究发现，积极反馈与消极反馈、行政问责与社会问责、单环学习与双环学习的交替出现、联系与互动，在促进地方政策创新持续发展方面发挥着关键作用。

**【关键词】**政策创新持续性；FAL模型；垃圾分类

---

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.12.007

## 一、问题的提出

创新已然成为当今社会最为时尚的话语之一，无论公共部门抑或私人部门都将其视作一种宝贵的资源与财富。虽然如此，学者们对于公共部门的创新仍然远远落后于对于私人部门创新的研究。多数时候，公共部门被看作官僚与缺乏创新的。但是，越来越多的实践证明，公共部门实际上是具有创新性的。不同国家的政府通过使用新公共管理的理念，或者通过机构改革推动政府的回应性、透明性、合法性与效能。需要注意的是，公共部门对于创新的热衷并非心血来潮，而是具有深刻的时代背景与社会意义。随着2008年经济危机的发生，世界不同国家开始倡导“花更少的钱办更多的事”，而要实现这一目的，就需要其发现创新性方案、提出创新性想法。而且，伴随着“邪恶性议题”在世界范围的不断涌现，公共管理者亟须创新性手段与解决策略。然而，创新是一回事，创新的持续却是另一回事。在我国，虽然

---

\* 贾洪波，北京航空航天大学公共管理学院教授，博士生导师；侯欣欣，北京航空航天大学公共管理学院硕士研究生。

地方政府的各种创新名目繁多、层出不穷,但是它们的持续性不强的问题也逐渐显现。有学者对我国地方政府创新项目进行跟踪调查后发现,“即使是那些曾经获得了中国地方政府创新奖的项目,也有差不多三分之一已经名存实亡了”<sup>①</sup>。毋庸置疑,每一个公共创新项目自设计伊始,便涉及大量的时间、精力与资金。如果这些项目都昙花一现,那么就会造成大量的人力、物力、财力的浪费。因此,如何确保创新的生命力与持续性必将成为公共政策与公共治理者亟须解决的重要议题。

学界对政策创新的重要性已形成普遍共识,对政策创新持续性的理论探讨也早已开始。梳理国内外政策创新持续性的相关文献,可以看出已有研究主要遵循时间持续和空间扩散两条研究进路。从时间持续性的角度研究政策创新,主要关注于提炼出政策创新持续性的影响因素。国外学者Kern认为,理念、政策与利益在促进地方政府可持续的创新方面发挥着关键作用。<sup>②</sup>Walker指出,组织学习、管理能力和组织规模这三个因素对维持政府创新具有显著影响。<sup>③</sup>国内学者王焕祥和黄美花提出了影响地方政府创新可持续性的内生和外生决定因素。<sup>④</sup>其中,内生决定因素包括创新动力和方式、创新规模、创新强度、创新制度化能力和水平等,外生决定因素则是指地方经济发展水平、创新与非正式制度的偏离、创新的内生需求以及创新主体与其他政府间的合作与竞争。韩福国等人认为,一个国家的创新空间、创新类型、创新动机、政治民主、合法性、官员资源获取(晋升)、组织生存与发展、受益群体、政府职能范围的界定等命题对于创新持续力有重要影响。<sup>⑤</sup>胡宁生和杨志对多案例进行了比较分析,总结出创新的成本和收益、区域经济发展水平、创新主体的能力、权力中心的稳定性、创新制度环境、创新项目的可扩散性、公民与社会组织的有序参与等是驱动地方政府社会治理创新可持续发展的关键因素。<sup>⑥</sup>吴理财和刘建提出,上级政府的支持、社会需求契合度、制度化程度等可以极大优化地方政府的创新生态。<sup>⑦</sup>从空间扩散性的维度研究政策创新,则主要聚焦于政策创新的扩散规律、路径及影响因素。国外学者Brown和Cox总结了政策创新扩散的三条规

① 高新军:《地方政府创新缘何难持续——以重庆市开县麻柳乡为例》,《中国改革》2008年第5期。

② Kern F, Ideas, Institutions, and Interests: Explaining Policy Divergence in Fostering “System Innovations” towards Sustainability, *Environment and Planning C-Government and Policy*, 2011 (6) .

③ Walker R. M, Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension, *Public Management Review*, 2014 (1) .

④ 王焕祥、黄美花:《中国地方政府创新的可持续性研究》,《上海行政学院学报》2007年第6期。

⑤ 韩福国、瞿帅伟、吕晓健:《中国地方政府创新持续力研究》,《公共行政评论》2009年第1期。

⑥ 胡宁生、杨志:《中国地方政府社会治理创新的持续性:影响因素与政策优化》,《江苏社会科学》2015年第3期。

⑦ 吴理财、刘建:《地方政府创新的可持续性分析——基于“中国地方政府创新奖”中部地区获奖项目的跟踪调查》,《江汉论坛》2019年第8期。

律：时间上的S形曲线、空间上的“临近效应”和区域内的“层级效应”。<sup>①</sup>Dolowitz和Marsh指出，影响政策扩散的因素包括新政策的优势、行政环境的压力以及上级指令这三个方面。<sup>②</sup>Berry概述了美国州政府采用新政策的原因，提出了政策扩散的四种路径：区域扩散、领导—跟进、垂直影响、全国互动。<sup>③</sup>国内学者包国宪和孙斐提出了地方政府创新持续发展的四条演化路径：中央的选择和学习、中央或上级政府的选择与推广、其他地方政府的模仿和学习、地方政府的试错性学习与知识累积。<sup>④</sup>杨志和魏姝构建了象征采纳、理性学习、上层吸纳和压力辐射四种地方政府政策创新的扩散路径。<sup>⑤</sup>傅金鹏和杨继君指出，在空间维度上影响政策创新持续性的因素包括：创新者（包括上级）的推广意识、政府间竞争与合作程度、上级态度和社会关注度。<sup>⑥</sup>岳经纶等人基于对深圳罗湖医改创新的实证分析，发现政策创新的扩散与政策企业家的推动、政策自身属性和各级政府部门间的配合密切相关。<sup>⑦</sup>

综上所述，已有研究在提取政策创新持续性的影响因素和探索政策创新扩散规律、路径等方面作出了有益尝试。然而，这些研究或是局限在静态的概念界定与影响因素的提取，而很少从动态角度解释政策创新的持续性发展过程；或是局限于将政策创新持续性理解为政策扩散。因此，从理论层面认识政策创新持续性的本质特征将有助于为进一步开展比较研究、实证研究提供理论基础。本研究将首先对于政策创新持续性的本质与特征进行理论界定与讨论。同时，到底什么因素促进政策创新的持续性，以及如何解释其持续性？这是一个需要正视并深入讨论的命题。本文研究的第二个主要理论指向便是试图对于该命题提供一个答案。尤其是，本文发展并细化了一个称为FAL理论模型的理论框架来解释政策创新的持续性。在此基础上，本文采取案例研究方法，通过对Y市垃圾分类“T村模式”的案例进一步证实本文发展的FAL模型这一政策创新持续性过程的解释框架。

## 二、政策创新持续性过程与解释：一个分析框架

### （一）政策创新持续性的本质

目前，国内学术界对政策创新持续性这一概念有诸多不同表述，如政府创新的坚持与推

① Brown L. A., Cox K. R., Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation, *Annals of the Association of American Geographers*, 1971 (3).

② Dolowitz D., Marsh D., Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, *Political Studies*, 1996 (2).

③ Berry F. S., Sizing up State Policy Innovation Research, *Policy Studies Journal*, 1994 (3).

④ 包国宪、孙斐：《演化范式下中国地方政府创新可持续性研究》，《公共管理学报》2011年第8期。

⑤ 杨志、魏姝：《政策扩散视域下的地方政府政策创新持续性研究：一个整合性理论框架》，《学海》2019年第3期。

⑥ 傅金鹏、杨继君：《我国地方政府创新的可持续性：影响因素与对策》，《理论学刊》2010年第12期。

⑦ 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。

广、政府创新的可持续性、政府创新持续力、政府创新续航力、政府创新的韧性等。受研究视角和学术背景的限制,学者们对政策创新持续性这一概念的定义不尽相同。从管理学和新古典经济学的角度出发,王焕祥和黄美花认为,地方政府的可持续性是指,“地方政府作为创新的关键要素,通过协调和控制其它创新要素,保持并增加创新的长期公共利益”。<sup>①</sup>韩福国等人率先提出了“政府创新持续力”的概念,指出“‘持续力’是地方政府保持创新,走向创新制度化的结构性动力”。<sup>②</sup>基于演化范式的动态视角,包国宪和孙斐认为,政府创新可持续性是指“地方政府在政策创新过程中,通过选择、模仿和试错性学习等方法,保留和扩散创新的优良因子,从而产生渐进的、可持续的政府创新”。<sup>③</sup>吴理财和吴侗认为,“政府创新韧性”是指,“地方政府创新在经受住内外压力后保留下来的内在特征”。<sup>④</sup>杨志和魏姝则指出,政策创新的可持续性应该有两个方面的含义:一方面,地方政府创新应根据外部政策生态的变化实现自我强化,从而呈现良好的发展态势;另一方面,地方政策创新的经营理念与模式可以扩散到其他地区,从而促进更高水平的后续创新。<sup>⑤</sup>尽管这些概念试图从不同方面理解持续性的本质,但是并未有助于系统性理解政策创新持续性过程本身。这些不同的视角可能会有助于理解持续性过程的某一个阶段,但是可能无法全面、系统描述整个过程。而且,如果这些理解与其他概念比如政策扩散产生重合,则会带来一定的混乱。持续性应该是一个动态的演变过程,单一的特征都无法准确描述与解释它。

基于此,本文提出一个全面的理解政策创新持续性过程的框架。首先,创新的持续性应该至少包含两个过程。一个过程是创新的产生。这意味着政策创新可以在一定区域内自我产生,即首创,也可以通过采纳的方式产生创新。不管是自己首创,还是采纳,创新首先需要产生,才能谈到持续性问题。另一个过程是创新的持续。本文赞同学者们关于持续性的一个理解,持续性应该包含两个层面的持续:一个是时间上的持续,一个是空间上的持续。时间上的持续可以通过年限等具体指标测得,而空间上的持续则主要通过创新的使用范围以及影响范围测得。目前学者们对于创新持续性的关注主要侧重在时间维度,对于其空间维度关注有限。且无论从时间还是空间理解创新的持续性均容易导致研究者与实务者聚焦创新的“量”的维度,而可能会忽视其“质”的层面。本文将政策创新持续性定义为“政策或项目产生及不断优化的过程”。也就是说,创新本身不断扩大整合性,将不同的议题、参与者、利益与目

① 王焕祥、黄美花:《中国地方政府创新的可持续性问题研究》,《上海行政学院学报》2007年第6期。

② 韩福国、瞿帅伟、吕晓健:《中国地方政府创新持续力研究》,《公共行政评论》2009年第1期。

③ 包国宪、孙斐:《演化范式下中国地方政府创新可持续性研究》,《公共管理学报》2011年第8期。

④ 吴理财、吴侗:《论地方政府创新韧性》,《江苏社会科学》2018年第1期。

⑤ 杨志、魏姝:《政策扩散视域下的地方政府政策创新持续性研究:一个整合性理论框架》,《学海》2019年第3期。

标整合，从而实现更具包容性与整合性的创新，而这个过程则是一个创新的持续发展过程。在Y市垃圾分类“T村模式”案例中，政策创新持续性具体展现为“采纳‘J市经验’—形成‘T村样本’—嵌入旅游产业—创建国家新工种”四大阶段，实现了政策从“采纳—调整—整合—上升”这一“从无到有”和“从有到优”的过程（见图1）。

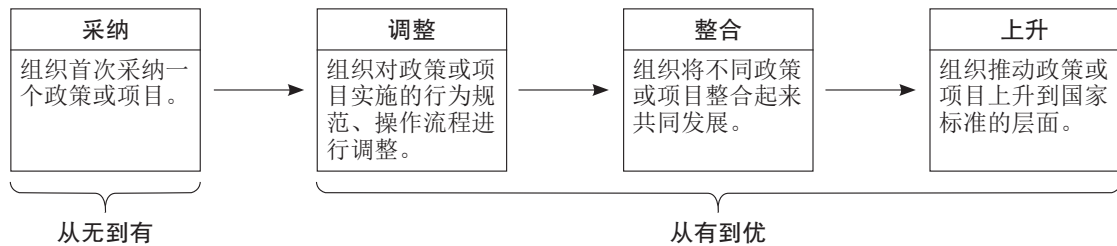


图1 政策创新过程

## （二）政策创新持续性解释：FAL模型

在确定了政策创新持续性的定义之后，需要对其展开解释。“反馈（Feedback）、问责（Accountability）、学习（Learning）”（简称FAL）是Van Acker和Bouckaert提出的一个能够解释公共部门创新生存问题的理论模型。<sup>①</sup>他们通过对涉及比利时、法国、荷兰、罗马尼亚、斯洛伐克、英国六个国家的220名公共部门创新奖的获得者和被提名者的数据库进行分析后发现，反馈、问责与学习是影响公共部门创新持续发展的三个重要因素。本文在借鉴这一理论观点的基础上，对Y市垃圾分类“T村模式”案例进行考察，经实地调研后将反馈、问责、学习进一步区分为积极反馈与消极反馈、行政问责与社会问责、单环学习与双环学习这六个层面，并对这六个维度进行了概念界定、指标设立，以及概念间相互关系的讨论，以便对如何维持政策创新的持续性这一问题作出更详尽的解释。

### 1. 反馈

反馈能够促使地方政府采取纠偏措施或调整政策目标，以提升政策的适应性和有效性，从而促进政策创新的持续发展。反馈主要有两个方面的作用：一方面，当一项公共政策的绩效水平低于预期时，政府将不得不采取行动纠正政策执行过程中出现的偏差，以更好地实现政策目标。另一方面，当政策绩效已经达到甚至超过预设目标时，由于上级政府的奖励、社会各界的关注、同级地方政府间的竞争以及潜在的社会需求等，又会激励地方政府提升政策目标，保持自己的领先地位。简言之，反馈促使地方政府不断微调政策创新，从而推动创新的持续发展。根据反馈发挥作用的不同，我们将反馈区分为积极反馈与消极反馈。第一是积极反馈。积极反

<sup>①</sup> Van Acker W, Bouckaert G, What Makes Public Sector Innovations Survive? An Exploratory Study of the Influence of Feedback, Accountability and Learning, *International Review of Administrative Sciences*, 2018 (2).

馈是指一种能够表征组织政策绩效高于预期水平的成功状态。通过积极信号的传递激发组织持续提升其目标。地方政府在创新过程中，如果接收到积极的反馈信息，可能会激发他们提升政策目标的意愿，进而有可能进一步推动政策创新。相关研究表明，物质或精神激励、组织社会声望以及潜在的社会需求均可能成为组织创新的动力源泉。<sup>①</sup>在地方政策创新过程中，积极反馈可以表现为激励机制、物质（财政）支持、媒体正面宣传、考察团到访以及不同参与者积极互动等多种形式。第二是消极反馈。消极反馈是指一种能够表征组织政策绩效低于预期水平的失败状态。消极反馈与绩效差距密切相关。每当组织的绩效水平低于常规，组织将有动力实施变革。<sup>②</sup>长期以来，公共部门人员被认为一向秉持着“不求有功，但求无过”的心理状态，他们避免失败的动机远远超过追求成功的动机。本文认为，消极反馈能够迫使地方政府推动创新的持续发展，以使组织政策绩效维持在一个可以接受的水平，从而避免政策失败。消极反馈可以表现为公众对政策创新的低回应性以及负面社会评价等形式。

## 2. 问责

责任是政府的核心价值之一。适当的问责制度有助于提升其政策回应性、提升公共服务水平、优化公共产品质量与增进社会公共利益。在政策创新过程中，问责也同样会发挥作用。研究表明，政务公开、有效的监督系统以及制裁机制等问责安排能够激励政府部门推动创新以改善其绩效水平。<sup>③</sup>根据问责主体的不同，我们区分两种不同的问责：行政问责与社会问责。行政问责是指一种由上级政府或组织内部对下级政府的行为进行约束、监督乃至处罚的制度安排。行政问责涉及官员向上级解释和证明其行为合法性和合理性的义务。<sup>④</sup>由于下级政府官员和上级之间存在正式的等级关系，因此，其可以激励公职人员推进创新以改善组织绩效水平。<sup>⑤</sup>政务公开、上级监督机制、上级考评机制、上级奖惩机制以及上级领导视察等一系列制度安排均属于这一问责类型。社会问责是指一种涉及社会力量参与的对地方政府决策者与执行者的行为进行约束、监督的制度安排。这涉及地方政府官员向新闻媒体、社会组织及公众解释和证明其行为合法性和合理性的义务。<sup>⑥</sup>尽管公众与官员之间没有正式的等级关系，公众

① Kern F, Ideas, Institutions, and Interests: Explaining Policy Divergence in Fostering “System Innovations” towards Sustainability, *Environment and Planning C-Government and Policy*, 2011, 29 (6).

② Walker R. M, Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension, *Public Management Review*, 2014, 16 (1).

③ Bovens M, Schillemans T, Hart P, Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 2008 (1).

④ Romzek B. S, Ingraham P. W, Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash, *Public Administration Review*, 2000 (3).

⑤ Bovens M, Schillemans T, Hart P, Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 2008 (1).

⑥ Romzek B. S, Ingraham P. W, Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash, *Public Administration Review*, 2000 (3).

对公职人员实施直接制裁的能力有限。<sup>①</sup>然而，公众仍然可以通过多种渠道对公职人员的行为进行民主控制和监督，以迫使他们努力改善公共服务。在中国的政治体制中，许多不同的方法，如公民监督、专业监督、媒体曝光、信访、诉讼、听证会、抗议等，都属于这一问责类型。此外，强大的民众诉求、舆论压力等可能引发上级对官员的行政问责，即公众具备对官员实施间接制裁的能力。这是社会问责能够激励政府部门进行政策创新以改善其公共服务水平的重要原因。

### 3. 学习

学习是推动政策创新不断发展的有效手段。在政策创新过程中，地方政府对于创新所体现的理念与原则，创新所使用的工具以及方案都会产生新的理解，这些新的理解会不断更新其“信念体系”，从而影响其政策创新进程。本文将学习划分为单环学习与双环学习。单环学习是一种在组织既定目标下，组织优化改进现有的行为方式，以达到更好的组织行动效果的学习方式。单环学习是对组织现有政策创新进行小规模修正或完善，以使创新维持在特定的领域与范围。<sup>②</sup>其关注的是如何以更高效的方式从事组织目前正在进行的工作，而不会挑战组织的目的、目标、信念、价值观和管理方式。<sup>③</sup>单环学习主要表现为组织操作流程的改进与技术的不断更新。双环学习是一种基于组织目标的变化，组织想法与行为发生根本性变化，从而进一步优化了组织行动效果的学习方式。过于静态的组织目标是对组织创新的抑制。<sup>④</sup>双环学习涉及组织政策信念、政策价值、政策愿景与目标的变化，进而对组织既定规则、行为方式与思维模式提出质疑，这有利于激发组织实施变革的决心。双环学习主要表现为组织树立新的价值观、制定新的行为准则以及调整组织战略规划等。双环学习将有助于组织政策创新的持续性。

本文确定的六个概念的定义、指标及概念间相互关系如图2所示。综上所述，积极反馈与消极反馈、行政问责与社会问责、单环学习与双环学习分别在促进地方政策创新持续发展方面发挥着关键作用。积极反馈有助于促进组织提升目标，实现自身的突破；消极反馈可以迫使组织寻求更为高效的行动方案，实现政策改进。行政问责能够激励组织提升绩效水平；社会问责有利于加强官员的公共服务意识，革新公共产品、提升公共服务水平。单环学习有利于组织实现渐进和可持续的创新；而双环学习能够带领组织实现重大变革。同时，这些概念之间也是相

<sup>①</sup> Bovens M, Schillemans T, Hart P, Does Public Accountability Work? An Assessment Tool, *Public Administration*, 2008 (1).

<sup>②</sup> Shrivastava P, A Typology of Organizational Learning Systems, *Journal of Management Studies*, 1983 (1).

<sup>③</sup> Frees W, Van Acker W, Bouckaert G, The Role of Feedback, Accountability and Learning in Organizational Change and Innovation: A Theoretical Framework, LIPSE Project Working Paper, 2015.

<sup>④</sup> Wynen J, Verhoest K, Ongaro E, et al, Innovation-oriented Culture in the Public Sector: Do Managerial Autonomy and Result Control Lead to Innovation?, *Public Management Review*, 2014 (1).

互关联的。积极反馈与消极反馈是问责的前提和依据，其作为一种触发机制而存在；行政问责与社会问责促使地方不断学习实现改进，发挥着动力机制的作用；单环学习与双环学习能直接实现政策创新，承担着发展机制的功能。而且，学习结果会再次反馈给组织，触发新一轮的创新。它们之间构成了周期性的循环过程，正是这种周期性循环维持了组织持续性的政策创新。

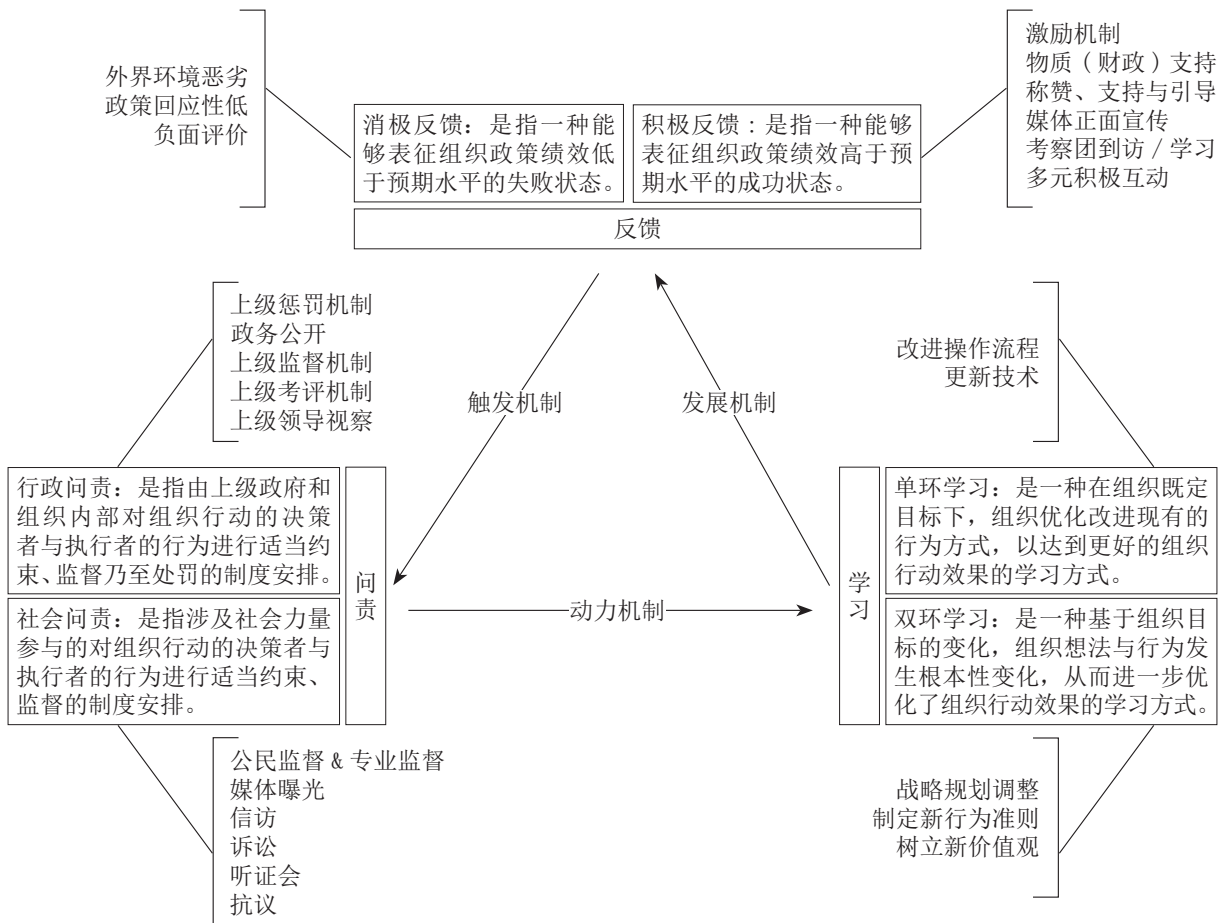


图2 FAL理论框架

### 三、Y市垃圾分类“T村模式”的创新持续过程：案例分析

2016年年初，Y市T村开始采纳较为流行的“J市经验”展开垃圾分类工作。此后一年多的时间里，T村结合村庄实际情况，从“硬设施”和“软制度”两方面进行革新，摸索出一套解决垃圾分类问题的独具特色且行之有效的制度安排，真正实现了垃圾处理减量化、无害化、资源化，形成了许多地方纷纷效仿的“T村样本”。自2017年下半年开始，T村开始大力发展旅游经济，形成了垃圾分类带动旅游产业，旅游发展促进垃圾分类的良好形态。2019年伊始，T村将“垃圾分类”纳入新工种的筹备工作，并将这一提案上报到J市职业技能鉴定中



心，2019年7月，该提案已被正式通过。至此，Y市垃圾分类“T村模式”经历了“采纳‘J市经验’—形成‘T村样本’—嵌入旅游产业—创建国家新工种”四大阶段，实现了政策从“采纳—调整—整合—上升”的持续创新过程。

### （一）采纳——采纳“J市经验”

采纳“J市经验”是T村垃圾分类政策创新的开端。2016年以前，Y市T村和其他村庄一样，面临着垃圾围村的严峻考验。实施垃圾分类之前，村里卫生环境很差，垃圾遍地、蚊蝇孳生，这极大地影响村容村貌和村民的身体健康，引发了很多村民的不满情绪。这种恶劣的自然环境与村民的抱怨使得T村村委面临较大压力。2016年2月，T村开始采纳“J市经验”推行垃圾分类。“J市经验”是指对生活垃圾采用“二次四分法”进行分类，在具体做法上，它要求农户先以能否腐烂为标准对垃圾进行“会烂”和“不会烂”的初次分类，之后再由垃圾分拣员以能否回收为标准对“不会烂”垃圾进行“能卖”和“不能卖”的二次分拣。该阶段表明负面社会评价这类消极反馈能够促使组织进行政策创新。

### （二）调整——形成“T村样本”

这是T村垃圾分类政策的第一次优化阶段，主要是从基础设施和制度约束两方面进行创新。“J市经验”并没有使T村卫生环境得到改善，反而激发了村民的抵触情绪。T村村集体经济落后，很多年轻人都外出打工，多是不识字的老人、儿童留在家中。尽管J市“二次四分法”十分切合村庄实际，简单明了，但对这些人来说还是难以掌握。此外，分类过程中存在着分类不细致、流程烦琐、垃圾难以运输而再次堆积等现象。于是，2016年6月，T村村委联系村庄实际，开始因地制宜地推进垃圾分类工作。这表明政策回应性低等消极反馈能激励组织深入探索其他方式来进一步提高效率。总的来说，T村对于“J市经验”的进一步完善主要体现在两个方面。

一方面，积极提升垃圾分类硬件设施，革新垃圾分类操作流程。首先，设计黑、绿、蓝三色垃圾袋，分别对应不可回收垃圾（卫生间垃圾）、可回收垃圾（客厅垃圾）与厨余垃圾（厨房垃圾）。村民只需知道什么颜色的垃圾袋放在什么地方使用即可，简单易行，且每只垃圾袋上印有农户的编号，便于对每个家庭的分类情况进行监督。其次，不再设置家家户户的房前垃圾桶，而是制作五座“小木屋”作为村里指定的垃圾投放地点。同时设置了有害物品回收箱、爱心衣物回收箱、酒瓶回收箱，便于各类垃圾的分类收集。最后，建立垃圾分拣站，站内放置了15个垃圾箱，每天垃圾分拣员从小木屋、有害物品回收箱等处将垃圾收集后运送到垃圾分拣站，并对可回收垃圾进行二次分拣，二次分拣细分至15类，便于回收公司分类回收处理。这些做法表明组织操作流程的改进这类单环学习有助于对现有政策进行小规模创

新与完善，从而实现渐进和可持续的政策创新。

另一方面，T村设置了一系列监督、考评、惩罚机制，以此来激励、约束村两委履行职责、积极开展垃圾分类工作。例如，“党员联系户”制度要求一个党员负责5~8户，党员需对其所负责农户进行垃圾分类相关指导，其所负责农户垃圾分类情况的好坏与党员绩效挂钩。“党员月评审”制度会对党员每月的垃圾分类工作情况进行公开评比，考核不合格者将受到相应惩罚。一位受访党员表示，如果排名倒数第一，会很不好意思。这表明，上级监督、考评、惩罚机制以及政务公开等行政问责会激励公职人员实施变革以改善其绩效水平。此外，社会问责也对T村垃圾分类工作的顺利开展发挥着较大作用。“分拣员考评”和“绿衣天使”督导队均是由村民参与监督垃圾分类工作情况的制度安排。这些村民每天对各农户的垃圾分类情况进行检查并做好记录，以此作为党员绩效考评的依据。一位受访者表示，“村民的监督对我们压力很大，他们会把记录情况直接发到村里的微信群，谁的农户做得不好，那个党员就倒霉了，所以党员工作都很认真。”这些做法使T村垃圾分类效果显著，村庄面貌焕然一新。不久，这一成果陆续被各大媒体竞相报道，形成了广为流传的“T村样本”。可见，消极反馈、单环学习、行政问责与社会问责的交替出现对组织维持创新的持续性发挥着显著作用。

### （三）整合——嵌入旅游产业

这是T村垃圾分类政策的第二次优化阶段，是将“旅游产业”和“垃圾分类”整合起来共同发展。“T村样本”受到了上级领导的一致好评，也吸引了众多前来参观学习的考察团，T村一夜之间成了一个“网红村”。这促使T村产生借助垃圾分类带来的名气发展旅游业的想法，形成垃圾分类带动旅游发展，旅游发展促进垃圾分类的良好形态，实现两者共同发展。这表明上级称赞、考察团到访学习与媒体宣传等积极反馈能够激发组织提升目标，进行新的尝试与探索。

2017年下半年，T村开始以生态旅游开发为战略主线，推进自身田园产业和农村特色产业的发展，其先后建设完成苗木基地、蓝莓基地、莲子采摘基地，以及两座荷花廊桥和五条花果大道，并鼓励家家户户制作街角艺术品以凸显农家特色。之后，在上级政府的财政补贴下，T村又进一步激活民宿、农家乐、农副产品电商等旅游配套产业的发展，致力于为游客提供赏农家景、吃农家饭、住农家屋等全方位农家生活体验。这表明战略规划的调整这类双环学习具有高度的创新性与探索性，有利于组织政策创新的延续和发展。当然，这与上级的财政支持也密不可分，体现了积极反馈对维持组织创新的重要性。

与此同时，T村进一步健全了垃圾分类的流程体系。2017年12月，Y市政府与浙江省某再生资源公司签署了Y市生活垃圾回收集中处理协议书，解决了市里各村镇有害垃圾、可回收垃圾以及其他垃圾的运输和处理问题。2018年4月，由Z镇政府出资建设的三化处理中心正式投

入使用，随后Z镇政府与Y市某公司签署了厨余垃圾运输协议，解决了Y市村厨余垃圾运输及处理问题。至此，T村垃圾分类的终端环节被打通，垃圾分类处理问题得到有效解决。这表明上级政府的支持与引导，政府、企业与组织的积极互动等积极反馈以及组织操作流程的改进与技术的更新等单环学习均有助于实现政策长期和可持续的创新过程。

#### （四）上升——创建国家新工种

这是T村垃圾分类政策的第三次优化阶段，积极推动垃圾分类上升到国家标准层面。自“T村样本”形成以来，全国各地已有1000多批次的考察团到访T村考察学习垃圾分类经验。这进一步激发了T村产生推动“垃圾分类”纳入国家职业体系的想法。这表明考察团到访学习这类积极反馈能够激发组织提升目标、持续创新的决心。

2019年年初，T村开始筹备推动“垃圾分类”纳入国家新工种的相关事宜。一方面拟订“垃圾分类”职业大纲、设计“垃圾分类”考试题目、提交相关申请材料、筹建“垃圾分类研学基地”。另一方面在社会层面广泛传播垃圾分类理念，如为垃圾桶制造厂家设计新型垃圾桶、为Y市某小学设定垃圾分类班级考评机制、为多所高校设计垃圾分类教学课件。2019年7月，J市职业技能鉴定中心正式通过了将“垃圾分类”纳入新工种的提议；2020年4月，T村“垃圾分类研学基地”正式对外开放。未来，T村有望培养出职业的“垃圾分类”从业人员。可见，调整战略规划、制定新行为准则与树立新价值观等双环学习能够带领组织实现具有突破性且可持续的政策创新。

## 四、结论与讨论

本文基于一个能够解释创新生存问题的理论模型——“反馈（Feedback）、问责（Accountability）、学习（Learning）”，并以Y市垃圾分类“T村模式”为例进行实证检验，从而将一项垃圾分类政策创新实践建构为地方政策创新过程，凝练出能够解释地方政策创新持续性问题的分析框架。研究表明，积极反馈与消极反馈、行政问责与社会问责、单环学习与双环学习的交替出现、联系与互动在促进地方政策创新持续发展方面发挥着关键作用。总体而言，本文重新界定了“政策创新持续性”这一概念的内涵，这有助于丰富和完善政策创新相关理论。同时，本文进一步验证了FAL理论模型在维持创新生存方面起着重要作用这一观点，这有利于该理论的进一步发展和应用。此外，本文构建的分析框架可能是学者在分析公共政策创新持续性方面一个有用的启发式工具，这是本研究的关键理论贡献。

由此可以总结出维持地方政策创新持续性的一般性经验。第一，加强反馈。政策实施效

果的及时反馈对维持政策创新的持续性至关重要。无论是积极反馈或是消极反馈都有助于激励地方政府采取有效行动以使创新维持下去。第二,完善问责机制。行政问责制度能够激发起地方政府对于潜在绩效的追求而推动创新,而社会问责安排拓宽了政策创新效果的监督主体,能够促使公职人员不断革新公共产品以提高公共服务水平。第三,培养学习意识。只有学习意愿强的组织才有改进的动力,进而才有实现持续创新的可能。以提高政策实施效率为导向的单环学习与以转变政策发展方向为导向的双环学习均可有效提升组织创新的生命力。

当然,创新的复杂性和激进性、创新成本、组织的创新能力和领导力等都是影响政策创新持续性的重要因素,未来可在理论分析框架上进一步拓展、分析和讨论。本文进行的是单案例研究,未来研究可以通过多案例研究,也可通过定量分析,量化反馈、问责、学习能在多大程度上对政策创新持续性的具体影响系数和显著性。

## The Process and Explanation of Sustainability for Policy Innovation

—Based on the Case of Garbage Classification

JIA Hongbo HOU Xinxin

**[Abstract]** Policy innovation has become an important driving force to promote the modernization of national governance system and capacity. The sustainability of policy innovation is an important evaluating indicator to test its success or not. This paper is based on a theoretical model named “Feedback, Accountability, Learning” (FAL), which can explain the survival of innovation, and takes garbage classification in Y City as an example to test the theory empirically. Six levels, namely positive feedback and negative feedback, administrative accountability and social accountability, single-loop learning and double-loop learning, are extracted as the framework of analysis and interpretation for the sustainability of local policy innovation. Research indicated that the alternation, connection and interaction of positive feedback and negative feedback, administrative accountability and social accountability, single-loop learning and double-loop learning, play a key role in promoting the sustainable development of local policy innovation.

**[Key words]** Sustainability for Policy Innovation; FAL Model; Garbage Classification

(责任编辑:朱瑞)