

国际公共政策的扩散 机制与路径研究^{*}

刘 伟

【内容提要】 政策扩散指某一政策在空间上发生转移,当政策被系统内的某个成员或主体采纳执行之后,又被该系统内的其他成员或主体所采纳的过程。作者通过对当前政策扩散理论的梳理与回顾,总结出三种政策扩散的机制:强权型扩散、道义型扩散以及学习型扩散。根据这三种模式发生的内在因果机制,分别以《北美自由贸易协定》、《世界卫生组织烟草控制框架公约》和拉丁美洲的规制政策为例,分析了不同模式之下政策扩散的假设性时空路径与扩散特征。强权型扩散的核心推动者是层级结构中的霸权者,政策扩散在时间分布上呈现较迅速地由点到面的扩散路径。道义型扩散的基础在于政策的合法性,其扩散速度非常迅速,但扩散的空间分布呈无序状态。学习型扩散基于政策采纳方的理性学习,其扩散模式在时间分布上呈现S形,在空间分布上具有明显的区域性特征。

【关键词】 政策扩散; 公共政策; 政策学习

【作者简介】 刘伟,中国人民大学公共管理学院,美国亚利桑那州立大学政治学博士。(北京 邮编:100872)

【中图分类号】 D815 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1006-9550(2012)04-0040-19

^{*} 本文受到国家自然科学基金青年项目(项目编号:201101019)“国际公共决策机制研究”与国家“985工程优势学科创新平台项目”专项经费的资助。感谢《世界经济与政治》杂志的匿名审稿专家提出的富有建设性的意见与建议。文中存在的错漏由笔者负责。

20世纪60年代以来,政策扩散与政策转移成为了公共政策学者与实践者关注的一个核心问题。各种理论与实证研究都试图回答这样一个问题:为什么政策会从一个地区/部门扩散到另一个地区/部门?早期的学者从决策者彼此之间的跟进与竞争、^①区域之间的互动^②以及垂直的行政指令^③等角度进行了解释。近几年来,随着当前世界经济全球化与区域经济一体化进程的不断深化,这个问题引起了学术界更为广泛的重视。在拥有了更多的政策扩散的案例之后,学者们试图从实证的角度寻找政策扩散的内在原因,并力求准确地描述政策扩散的路径与特征。本文通过对当前有关政策扩散理论的梳理与回顾,总结出三种政策扩散的模式,并根据这三种模式发生的内在因果机制,描画出不同模式之下政策扩散的不同时间与空间路径及扩散特征。同时,本文以国际社会政策扩散与转移的实例,对提出的假设性路径进行验证。

一 政策扩散及其机制与路径

(一) 政策扩散

政策扩散的基本概念不言而喻,是指一种政策从空间上发生转移,被某个系统内的其他成员或主体所采纳的过程。美国学者埃弗里特·罗杰斯(Everett Rogers)提出,政策扩散是一种创新(innovation)随着时间的流逝在一个社会系统的成员之间通过某种渠道被沟通的过程。^④另有学者的定义更为明确,认为仅仅沟通是无法实现政策扩散或转移的;相反,政策转移是“一个过程,在这个过程中,在一个时间或地点存在的政策、行政管理措施或者机构被用于在另一个时间或地点来发展”。^⑤进而,有学者提出了政策扩散或转移的三个特点:第一,从政策转移的时间看,采纳新政策的主体数量随着时间呈现为一条S形曲线。第二,从政策转移的空间看,采纳新政策的主体

^① Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations among the American States," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3, 1969, pp. 880-899.

^② Virginia Gray, "Innovation in the States: A Diffusion Study," *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 4, 1973, pp. 1174-1185; Fred W. Grupp, Jr., and Alan R. Richards, "Variations in Elite Perceptions of American States as Referents for Public Policy Making," *American Political Science Review*, Vol. 69, No. 3, 1975, pp. 850-858.

^③ 弗朗西斯·贝瑞《政策研究中的创新与传播模型》,载保罗·A. 萨巴蒂尔编,彭宗超等译《政策过程理论》,北京:生活·读书·新知三联书店2004年版,第239页。

^④ Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovation*, New York: The Free Press, 1983.

^⑤ David Dolowitz and David Marsh, "Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies*, Vol. 44, No. 2, 1996, pp. 343-351.

呈现出区域性的特征。^① 第三,从政策转移的主体特征来看,采纳新政策的主体呈现多元化的特征,即这些主体在政策环境中存在巨大的差异;尽管如此,多元化的主体还是推行了一致或是相似的政策。中国学者进行相关的实证分析时,也大致遵循了以上三个标准来定义政策扩散。例如,在考察中国暂住证制度的扩散时,张玮指出该制度在全国扩散时呈现S形状,并在初期呈现扇面状扩散的特征。^② 杨静文在对中国政务中心制度的创新扩散进行实证分析后,也指出其符合S形扩散曲线的一般规律。^③

而实际上,如果以政策扩散所呈现的三个特征(S形分布、区域状扩散与多元环境下的政策相似性)来定义政策扩散的过程则显得过于僵硬了。政策扩散由于机制、原理以及诱发因素不同,在实际的扩散过程中也有会遵循不同的途径,展示不同的特征。毋庸置疑,呈现以上三个特征的政策扩散最具典型性;但这样严格的定义也会使研究者损失大量的实证案例。库尔特·韦兰(Kurt Weyland)在其分析中发现,一些公认的政策扩散机制(如“外压”机制)无法解释严格定义的满足三个特征的政策扩散。^④ 因此,笔者认为,政策扩散即政治系统中某一个主体的一种政策行为被该政治系统中的另一个主体所采纳的过程。当这样的行为被观察到时,即可认为政策扩散已经发生。

(二) 政策扩散的机制及其路径

政策是如何实现跨越区域“旅行”的呢?是何种因素或者动力使得一个主体/地区/部门采取另一个主体/地区/部门的政策呢?戴维·道洛维茨(David Dolowitz)和戴维·马什(David Marsh)分析了三种原因:一是某个主体看到了新政策的优势而主动学习实现政策扩散;二是某个主体在外部压力之下被迫接受政策扩散;三是出于某种义务实现政策扩散。^⑤ 贝瑞也总结出美国各州之间的三种政策扩散的模型:州之间互相学习、州之间互相竞争以及州立法部门对来自于公众或者联邦政府的建议的响应。^⑥ 这些研究勾画出政策扩散的简图,也试图分析政策扩散的原因,但它们并未对发生政策扩散的前提、假设以及扩散路径进行相应的分析。这些研究大致停留在了对

① 这种政策扩散的区域性被学者们用 Policy Cluster 加以描述,即采纳政策的地区呈现片状或串状的集群分布。参见 Kurt Weyland, "Lessons from Latin American Pension Reform," *World Politics*, Vol. 57, No. 2, 2005, pp. 262 - 295.

② 张玮《中国户籍制度改革地方实践的时空演进模式及其启示》,载《人口研究》2011年第5期,第71-80页。

③ 杨静文《我国政务中心制度创新扩散实证分析》,载《中国行政管理》2006年第6期,第41-44页。

④ Kurt Weyland, "Lessons from Latin American Pension Reform," pp. 262 - 295.

⑤ David Dolowitz and David Marsh, "Who Learns from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature," pp. 343 - 351.

⑥ 弗朗西斯·贝瑞《政策研究中的创新与传播模型》,载保罗·A. 萨巴蒂尔编《政策过程理论》2004年版,第235-236页。

政策扩散的机制所进行的猜测之上。

2000年之后,一些学者以更为结构化的方式探讨政策扩散问题,并试图以严格的科学推理与实证研究,分析政策扩散现象的因果机制。扎卡里·埃尔金斯(Zachary Elkins)和贝丝·西蒙斯(Beth Simmons)提出,政策扩散的因果机制有两种:一种叫做“采纳模式(policy adoption)”,即政策的扩散源自他人的行为本身;另一种政策扩散源自发生了改变的信息,称为“学习模式(policy learning)”。^①在发生政策扩散的过程中,初始场景都是某一个地区实行了某一政策。在采纳模式之下,政策的采纳方采取的是一种无理性的行为,其行为未经过有效的成本-收益分析。在此模式下,采纳方的行为是由他人的行为直接导致的,不存在任何中间变量。而在学习模式之下,其他地区先发的政策行为诱发了整个社会系统中信息的变化,而信息的变化成为了中间变量,导致政策在其他区域发生扩散。在这里,政策采纳方的行为是理性的:它通过对信息的处理分析以及对成本收益的估算,确定采纳新政策将是有利可图的。

西蒙斯、弗兰克·多宾(Frank Dobbin)和杰弗里·加勒特(Geoffrey Garrett)对世界范围内的自由主义经济政策的扩散原因进行解释时,进一步细化了四种政策扩散的机制:^②一是强权(hegemon):即政策在外在力量的压迫之下得以扩散,扩散方不得已而实行政策,从路径上看,这是一种纵向的政策扩散;二是竞争(competition):各个国家不甘居人后,竞相采纳自由主义经济政策,这是一种横向的政策扩散;三是学习(learning):采用偏数理语言的表达即他国的政策后果所携带的信息影响了某国采纳该政策的概率;四是模仿(emulation):一个国家可能会模仿另一个“相似国家”的政策,以期获得一种外在的认同或认可,而并不对该政策的具体收益进行细致分析。

韦兰用一个简图清晰地总结了学者们分析的四种不同类型的政策扩散机制,并详细地阐述了每种机制的假设、条件以及主体(参见图1)。^③

在“外部压力”模式之下,存在一个高于所有主体的外在的压力源。在现实的政策扩散案例中,这个压力源可能来自中央政府或国际组织。压力源以命令的方式要求某些既定的主体执行某种政策。在这种模式之下,S形的政策扩展曲线出现的几率较小,而多元环境下的政策相似性的几率较高。“实现合法化”模式以建构主义的理论

^① Zachary Elkins and Beth Simmons, "On Waves, Clusters, and Diffusion: A Conceptual Framework," *The Annals of the American Academy*, March 2005, pp. 33-51.

^② Beth Simmons, Frank Dobbin and Geoffrey Garrett, "Introduction: The International Diffusion of Liberalism," *International Organization*, Vol. 60, No. 4, 2006, pp. 781-810.

^③ Kurt Weyland, "Lessons from Latin American Pension Reform," pp. 262-295.

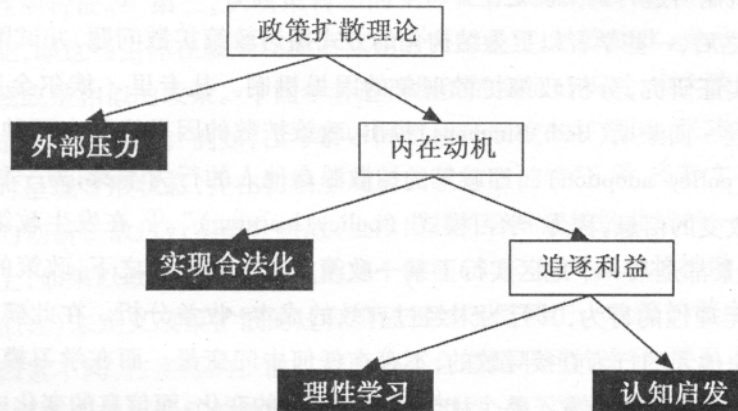


图1 韦兰的政策扩散理论

框架为基础。一个国家出于某种象征意味或某种道义要求而采纳了某种政策,仅仅因为该政策是“适当的”或该政策的采纳能增加该国在国际社会中的“合法性”,而并非由于此项政策有任何实质的好处。“理性学习”模型认为国家遵循理性人的假设,能进行综合全面的成本-收益分析;在此模式之下,政策的采纳是在他国实行该政策的前提下,对充分的信息进行全面的分析,继而做出的理性的选择。“认知启发”模型遵循有限理性的假设。首先,该模型承认政策扩散过程中的理性因素,认为政策扩散是一个目标驱动的过程。其次,该模型承认政策的采纳方所表现出的“有限理性”,即采纳方会以一种“权宜”的方式来处理信息,进行理性的计算,包括寻找最易获得的实施类似政策的先例、关注最具代表性的先例、从自己的某种特殊考虑而非全盘出发进行成本-收益分析。在韦兰的分析中,他认为“认知启发”是最为常见且解释力最强的政策扩散模式,可以解释政策扩散的三种模式: S 形分布、区域状扩散与多元环境下的政策相似性。

相对于早期有关政策扩散的研究,这些学者的新的研究从结构主义的高度出发,梳理了政策扩散的原因与机制,大大丰富了政策扩散理论,但也存在两个缺陷:第一,对政策扩散机制的分析过于零散,缺乏整合。第二,对政策扩散的路径缺少系统的分析与梳理,缺乏实证案例的支撑。

因此,在这些原有的有关政策扩散的文献基础之上,笔者试图弥补这两个不足。首先,本研究立足于学者们前期的研究,重新整合归纳了政策扩散的机制。概括起来,政策扩散发生的根本原因有三个:一是在外部压力之下的被迫政策扩散;二是出于道

义、象征或合法化原因的自愿政策扩散;三是基于理性利益分析的自愿政策扩散。根据这三个原因,本研究将政策扩散的机制分为强权型扩散、道义型扩散和学习型扩散。其次,本研究详细分析这三种不同机制的政策扩散途径及特点,并辅以实证案例,对不同类型政策扩散的机制以及路径进行验证。

二 强权型政策扩散

强权型扩散有三个前提条件:第一,政策扩散发生在一个存在着层级结构的社会体系内。第二,政策扩散存在着一个明显的政策倡导者或者核心推动者,且该政策倡导者位于层级结构的顶端。第三,政策的采纳方并无主动采纳的意愿和动力,而是迫于外在的压力,不得已而为之。

在存在层级结构的社会体系中,就有可能发生这种强权型的政策扩散。例如,在一个国家内部,中央政府或者联邦政府会在法律允许的范围内在全国的次一级政治单位中(如省或州)推行某种政策,实现政策扩散;在国际社会中,国际组织也可以通过具有约束力的国际条约推行某项政策;或是国际社会中,某个强国可以以权力政治的方式,强迫某个弱国接受某个政策,形成政策扩散。强权型扩散与之前提到的西蒙斯等人的“强权”模式、韦兰的“外压模式”一样,都属于纵向的政策扩散。

在此模式之下,政策的采纳方进行政策扩散的意愿尽管在一定程度上是相关的,但并不是层级结构顶层的政策倡导者所思考的唯一问题。事实上,根据具体的政策问题、各个采纳方政策环境的差异、其推行新政策意愿的强烈程度以及政策本身的特点要求,政策的倡导者可能会设计不同的政策扩散路径。而一般说来,这种强权型的政策在时空上的扩散路径是“以点带面、全面铺开”。政策的扩散路径分为两个阶段:第一个阶段一般为政策的起始阶段,政策呈现出萌芽或实验的特色。此时个别主体在政策倡导者外力的推动之下,实施了某一政策。此时的政策扩散呈“点”状分布。这些“点”可能是政策条件比较好的主体或区域,也可能是在层级结构中相对比较重要的主体,如某一个地区的关键国家或者强国等。“点”存在的意义一方面是对最初的政策设计提供信息,以供之后政策进行微调 and 修改;另一方面也是树立样本,提升该政策的合法性。强权型政策扩散的第二个阶段为全面扩散。此时,在政策倡导者的压力之下,政策迅速地在层级体系中扩散。潜在的政策采纳方可能面临一个困境:即它们不得不接受政策扩散。此时拒绝政策扩散,可能为它们带来相当严重的后果。由于外在压力的推进,政策比较容易实现在多元环境下的扩散。对政策推动者来说,目的是强

制地推行政策。至于该政策与特殊的政策环境的衔接问题以及该政策最终的实施效果,将在政策的实施过程中由政策推动者与政策采纳者具体分析和调整。

值得说明的是:在强权型政策扩散中,潜在的政策采纳方也是存在理性分析的。事实上,正是由于强权的存在,改变了整个系统中的信息与约束以及政策潜在的采纳方的偏好。换句话说,在强权型扩散的模式中,政策采纳方最理性的决策是接受某一强权力推的政策,实现强权所期望的政策扩散。

北美自由贸易区的建立是比较典型的强权型政策扩散的案例。1992年8月,美国、加拿大和墨西哥签署了关于三国之间全面贸易的协定,即《北美自由贸易协定》(简称NAFTA),该协定于1994年1月1日起生效,北美自由贸易区就此成立。这也意味着自由贸易政策在北美三国的扩散。

从该政策扩散的动因来看,自由化经济政策在北美的扩散有利于美国的经济地位。从20世纪80年代起,随着欧洲区域一体化进程的加快,美国的国际经济地位与竞争优势相对减弱。80年代,里根竞选总统时首先提出了建立一个包括美国、加拿大、墨西哥和加勒比海国家在内的北美共同市场的设想。^①美国一些积极推动自由贸易的经济学家与政治家们相信,北美共同市场的建立能使美国从中大大获益。首先,自由的北美共同市场能够扩大美国对加拿大、墨西哥两国的出口。从中获得好处的不仅仅是美国的工业与制造业,更重要的是,美国的高科技产业部门对上述两国的出口将大为增加。其次,墨西哥毗邻美国西南,随着美加墨三国自由贸易区的发展壮大,将带动美国西部的投资与发展。再次,对加拿大、墨西哥两国的出口能够使美国资本顺利进入墨西哥的能源、金融、电讯和服务行业,从而赢得更多的竞争优势。最后,美国产业部门可以充分利用墨西哥的廉价劳动力,实现美国本国产业结构快速升级,从而增强国际竞争力。美国前经济与农业事务副国务卿、后来的世界银行行长罗伯特·佐利克(Robert Zoellick)就曾说过“北美自由贸易区是保证、强化和发展我们持续的政治和经济基础少有的战略性机遇,将促进我们的对外政策、经济力量、领导地位和全球影响力。北美自由贸易区将成为提升美国利益的地区及双边协议的重要组成部分,也是美国全球利益网络的一部分。”^②由此可见,推动自由贸易政策在北美的扩散是美国的核心利益之一。一方面,推动北美自由贸易区的政策符合美国的国家利益;另一方

^① 王学秀、杨国新、杨庆山《NAFTA中加拿大与墨西哥的经济关系及其前景》,载《南开经济研究》2000年第6期,第49-53页。

^② “The North American FTA: The New World Order Takes Shape in the Western Hemisphere,” *U. S. Department of State Dispatch*, Issue 290, April 13, 1992, http://heinonline.org/HOL/Page?handle=hein.journals/dspch5&div=170&g_sent=1&collection=journals.

面,在北美地区,以国家实力划分,美国无疑处于层级体系的顶端。因此,美国以其雄厚的国力充当了该政策的核心推动者,推动自由贸易政策在北美三国的扩散。

在整个政策扩散过程中,加拿大与墨西哥基本处于被动地位。特别在政策扩散开始的初期,就加拿大与墨西哥两国自身看来,实行自由贸易政策的动力并不大。事实上,拒绝与美国进行贸易谈判几乎是加拿大与墨西哥的政治传统。对内,两国国内的各个党派与利益团体就此政策已经形成共识;对外,两个国家都曾公开地反对双边贸易协定。在它们看来,与美国签订自由贸易协定不仅仅是一个“贸易问题”,自由贸易协定将成为对国家主权独立的威胁,是一个“国家安全问题”。分析区域一体化进程的学者沃克·马特利(Walker Mattli)观察到:在加拿大与墨西哥,是否与美国就自由贸易问题开展谈判与协商是一个事关国家利益的考量。^①

尽管加拿大与墨西哥两国并不是完全拥护自由贸易政策,该政策还是在美国的推动之下,开始了在北美三国的扩散。从政策的扩散过程上看,政策首先由美国扩散到加拿大。与墨西哥相比,加拿大的经济实力及其与美国的贸易额均略高一筹,政治文化与美国也更为相近。因此,加拿大成为美国推动政策扩散的第一个“点”。美国总统里根是北美自由贸易政策的重要促进人。1985年3月,时任美国总统的里根在与加拿大总理马尔罗尼会晤时,首次正式提出美国与加拿大两国加强经济合作、实行自由贸易的主张。从1985年开始,美国就签署《美加自由贸易协定》与加拿大进行了谈判。而如前所述,这个问题在当时的加拿大存在极大争议,就加拿大人自身来说,并没有采纳自由贸易政策的意图与愿望。加拿大人普遍担心,当北美自由贸易区开始运行之后,会对加拿大的国内经济造成冲击,首先将会是加拿大的就业市场。由于墨西哥的劳动力价格低廉,更多的制造业必然涌入墨西哥,减少加拿大的就业机会。同时,自由贸易区的成立会促进区域经济一体化的进程,而这无疑增加了加拿大对美国经济的依赖。若美国经济发展良好,则加拿大可获得收益;可一旦美国发生经济衰退,加拿大将不可避免地遭受损失。在《美加自由贸易协定》谈判正热的1988年,加拿大的联邦选举却基本上是以对北美自由贸易区的态度来划分阵营的。事实上,大多数加拿大人把选票投给了当时反对自由贸易政策的自由派和新民主党。但由于自由派与新民主党在其他议题上未能实现联合,从而分散了选票,反而使得支持自由贸易政策的保守党获得了相对多数选票,占据了议会的多数席位。在这种情况下,美国与加拿大两国正式签订了《美加自由贸易协定》,实现了自由贸易政策向加拿大的扩散。而此时,

^① Walker Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999, pp. 49 - 50.

加拿大国内多数人对这一美国主导的自由贸易双边协定持反对态度。甚至当时与美国签订双边自由贸易条约的加拿大总理马尔罗尼也因此失去了民众支持,在《北美自由贸易协定》签订六个月后宣布辞职。

自由贸易政策在美国的推动与主导之下扩散到了加拿大,而这一扩散在一定程度上是由美国的强权政治作为原始驱动力的。即使在北美自由贸易区建立之后,美国的强势国家利益也依然处于主导地位。例如,从2001年开始,美国和加拿大开始了针对软木贸易的纠纷,美国以损害美国林业利益为理由,对从加拿大进口的软木征收50亿加元的进口关税。2005年8月,《北美自由贸易协定》裁定:美国对加软木征收关税违法,要求美国退税,而美国方面断然拒绝。这一案例进一步说明:自由贸易只是美国实现其国家利益的工具。

自由贸易政策向墨西哥的扩散也是与美国的推动分不开的。更准确地说,美国间接地推动了自由贸易政策在墨西哥的扩散。从表面上看,墨西哥当时的社会经济发展面临几种选择:一是保持非自由贸易的政策。若采取此政策,那么墨西哥将不得不面临其他国家存在的高关税的贸易壁垒,从而使得墨西哥政府依靠出口丰富的自然资源产品来刺激经济复苏的希望破灭,墨西哥将被孤立于区域经济之外。二是实施自由贸易政策,加入《北美自由贸易协定》。^①从积极的方面看,与美国和加拿大形成自由贸易区,或多或少能给本国的某些行业带来积极的影响。对墨西哥来说,第一种选择是当时的经济状况所尝试不起的,因此实行贸易自由化成为最优选择。而事实上,从国力与影响力看,处于层级结构顶端的美国作为政策推动者,限制了其他国家与地区的选择与偏好,从而成功地实现了政策扩散。

美国与墨西哥关于自由双边贸易的谈判开始于1992年。尽管墨西哥领导人对《北美自由贸易协定》对本国农业、制造业与服务业的冲击心存疑虑,但当《美加自由贸易协定》生效后,墨西哥还是在1993年签署了全面贸易协定。从时空过程上看,该政策在美国的推动下由加拿大迅速扩散到墨西哥(整个北美地区),而墨西哥在这个过程中进行了“无法选择的选择”。总之,在美国的推动之下,自由贸易政策实现了相对短时间内由点到面的扩散。

尽管不得不承认,加入《北美自由贸易协定》之后的墨西哥也获得了大量的利益,但墨西哥国内的不满情绪也一直存在。在工业方面,墨西哥国内市场门户大开,美国进口产品蜂拥而至;本国的民族工业受到了极大的冲击,很多企业在激烈的竞争中败

^① 杨志敏《北美自由贸易协定十年历程评析》,2005年3月14日, <http://ilas.cass.cn/cn/kygz/content.asp?infoid=3389>。

下阵来,只能开展低端的加工贸易以为继。在农业方面,美加两国农产品大量倾销墨西哥,使得墨西哥农业遭受毁灭性打击。在产业发展方面,从自由贸易中获得好处的是制造业,而教育、科技、环保和基础设施等方面的投资完全得不到保障,墨西哥的可持续发展受到了严重威胁。2003年相关调查显示,只有45%的墨西哥人认为墨西哥从《北美自由贸易协定》中获益。^①与签署《美加自由贸易协定》的加拿大总理的命运一样,《北美自由贸易协定》在墨西哥的推动者,墨西哥总统萨利纳斯也成为了墨西哥历史上最不受欢迎的前总统。^②

在强权型政策扩散模式之下,尽管政策的扩散得以实现,但在执行上依然存在问题。因为多数政策的采纳方只是迫于压力而不得不采纳政策,因而在推行政策时缺乏动力。以《北美自由贸易协定》为例,在其形成之后相当长的一段时期内,美国、加拿大与墨西哥三国之间的关系仍旧多以双边形式出现,很少有人想到“三国一体化”的概念。有学者认为,“即使加拿大和墨西哥参与北美自由贸易谈判,它们也没有更多地想到一体化的问题”。^③

三 道义型政策扩散

道义型政策扩散的理论基础是社会建构主义。以潜在政策采纳方的身份与自我认知为起点,确定在该身份之下,“适当”的偏好是什么,什么行为是应该做的。在这个扩散过程中,政策采纳方所关注的不在于新政策所带来的实际的收益,而在于新政策能否提升自身的合法性。与强权型政策扩散不同,在道义型政策扩散模式下,潜在的政策采纳方有意愿也有动力采取某项已经在一定程度上被其他同行所接纳的政策。换一个角度看,道义型政策扩散也是有压力源的,压力源内在于政策采纳方。尽管采纳政策后未必有实际收益,但采纳政策被认为是“正确”的且“理所当然”的行为。

以此模式扩散的政策具有强烈的象征性色彩或创新意义,采纳方是站在道义的高度上对其进行思考的,更注重的是政策中蕴涵的意义或政策行为本身的象征性。这些非物质的东西强化了政策采纳方的“迷信”,^④从而对这些政策能不假思索地迅速采纳。因此这种模式的政策扩散在时间上通常速度较快。一些制度(例如现代市场制

① Geri Smith and Cristina Lindblad, “Mexico: Was NAFTA Worth It?” *Business Week*, December 22, 2003.

② Jeff Faux, “How NAFTA Failed Mexico,” *Issue of World Press Review*, Vol. 51, No. 3, 2004, pp. 35-37.

③ 王学秀、杨国新、杨庆山《NAFTA中加拿大与墨西哥的经济关系及其前景》,载《南开经济研究》2000年第6期,第49-53页。

④ 向洪、王雪、李向前《超越对创新的盲目崇拜》,载《创新科技》2005年第9期,第60-61页。

度、创新、公共服务的理念等) 一经推出,便迅速地实现政策扩散。从地域范围上看,道义型扩散在空间上的地域特色并不明显,因为政策采纳方真正关注的是其“象征”含义,而并未考虑其在执行过程中与本地的政策环境对接的问题。同理,道义型扩散可能会发生在不同的政策环境中,因此呈现出多元环境下的政策相似性。

全球控烟政策的扩散即属于这一类型。《世界卫生组织烟草控制框架公约》(以下简称《烟草控制框架公约》)于2003年5月21日获得世界卫生大会通过,并于2005年2月27日生效。在联合国的历史上,《烟草控制框架公约》是被批准速度最快的国际条约之一。到2011年年底,这项政策已经扩散至全球的174个国家。^①

《烟草控制框架公约》是一项具有象征意义的政策。其序言中写道:缔约方决心优先考虑其保护公众健康的权利,认识到烟草的广泛流行是一个对公众健康具有严重后果的全球性问题,对家庭、穷人和国家卫生系统造成沉重的负担。同时,《烟草控制框架公约》强调了“人人有权享有能达到的最高的身心健康的标准”,而且这个标准为人的基本权利之一,“不因种族、宗教、政治信仰、经济或社会情境各异,而分轩轾”。《烟草控制框架公约》继而在正文中提出了政策目标,即“提供一个由各缔约方在国家、区域和全球各级实施烟草控制措施的框架,以便使烟草使用和接触烟草烟雾持续大幅度下降,从而保护当代和后代免受烟草消费和接触烟草烟雾对健康、社会、环境和经济造成的破坏性影响”。^②从政策文本中,这项政策的象征性凸显无遗。禁烟是为了维护人民的健康,而健康是人类的最基本权力。

在彰显控烟的象征性意义的同时,《烟草控制框架公约》也对各国的行为进行了规范与要求,要求各个签署国做出对减少烟草需求方面所实施的价格和税收政策、对减少烟草需求、对控制烟草行业的广告促销与赞助、对烟草危害水平的信息披露等方面的承诺。同时,《烟草控制框架公约》明确要求各国至少应该以法律的形式禁止误导性的烟草广告,禁止或限制烟草商赞助的国际活动和烟草促销活动,禁止向未成年人出售香烟等。

正如《烟草控制框架公约》中所认识到的,要控制烟草生产与消费,必然会对某些部门的利益造成损害。但在某些部门利益与人民健康的权衡中,一个“正义”的政府的“合法的、正义的”选择必然是维护后者。在该政策具有深刻的象征性意义的同时,采纳执行该政策有可能对一国的财政收入造成影响,也会引起一国某些利益团体的反

^① 事实上,目前《烟草控制框架公约》的签署国有168个,该条约在174个国家具有法律效力。在联合国的成员国中,仅有11个国家未曾签署,有10个国家签署了该条约,但由于其国内司法制度,这些国家还未完成整个程序,即该条约还未被这些国家的立法机关所“批准”。

^② 《世界卫生组织烟草控制框架公约》2003 http://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/FCTC_ch.pdf。

对。以中国为例,尽管深谙控制烟草的象征意义,而控烟之路走得并不顺利。中国于2003年11月10日签署该条约。甚至在中国签署《烟草控制框架公约》之后,国内一些与烟草有关的利益团体公开表示反对。例如2004年9月在海口市召开的《烟草控制框架公约》与公共事务研讨会上,国家烟草专卖局副局长就公开表示,烟草不仅与健康有关,而且与一个国家或地区的经济发展、劳动就业、农业经济结构、人民生活水平以及市场和社会的稳定等方面都有直接或间接的关系。控烟的形式、范围、程度以及具体的进展情况应充分尊重各国国情和不同选择,国际组织不应该过多地干预属于国家主权范围以内的事情。^①

与此同时,国家烟草总局委托的“《烟草控制框架公约》对案及对中国烟草影响对策研究”课题组也提出《烟草控制框架公约》蕴涵着至高的象征性含义,必须加以重视。课题组认为“中国是礼仪之邦,烟草大国,积极加入《烟草控制框架公约》对于发展中国家的中国来说,可以树立积极支持控烟、保护公众健康的负责任的国家形象,有利于提高我国在国际上的地位。”^②

尽管在控烟的政策上存在着象征意义与实质利益的碰撞,但在2005年8月,中国第十届全国人民代表大会常务委员会还是正式批准了《烟草控制框架公约》。作为公约的签署国,中国卫生部在《2005年卫生工作要点》中也决定,将开展无烟草广告城市的认定,加强青少年和公共场所控烟工作,履行《烟草控制框架公约》的义务,加强控烟能力的建设。这些政策的实施实现了控烟政策在中国境内的扩散。2005年10月,国家发展与改革委员会联合卫生部、外交部、财政部、工商总局、烟草专卖局等部门举行了中国履行《烟草控制框架公约》启动仪式,进一步强调了积极开展控烟工作在促进人群的健康以及社会经济的持续发展和社会的和谐进步方面所产生的深远影响和积极意义。

而之后中国烟草行业的统计数据进一步说明,中国采取禁烟政策是出于其象征性与合法性的考虑。在实行严格的禁烟政策之后,中国从香烟行业获得的利润与收入也开始降低。例如,1999年,中国烟草行业上缴的利税占中央政府收入的8.6%;到2005年,这个数字已经降到7.6%。烟草制造业的企业数量从2002年的287家下降

^① 马志娟《烟草控制框架公约 冲击中国烟草》,载《中国经济周刊》2005年9月19日,第36期 <http://finance.sina.com.cn/review/observe/20050919/11231978792.shtml>。

^② 马志娟《烟草控制框架公约 冲击中国烟草》,载《中国经济周刊》2005年9月19日,第36期 <http://finance.sina.com.cn/review/observe/20050919/11231978792.shtml>。

到 2007 年的 150 家,从业人员减少将近两万人。^①

从政策扩散的时间上分析,图 2 展示了签署《烟草控制框架公约》的国家总数。

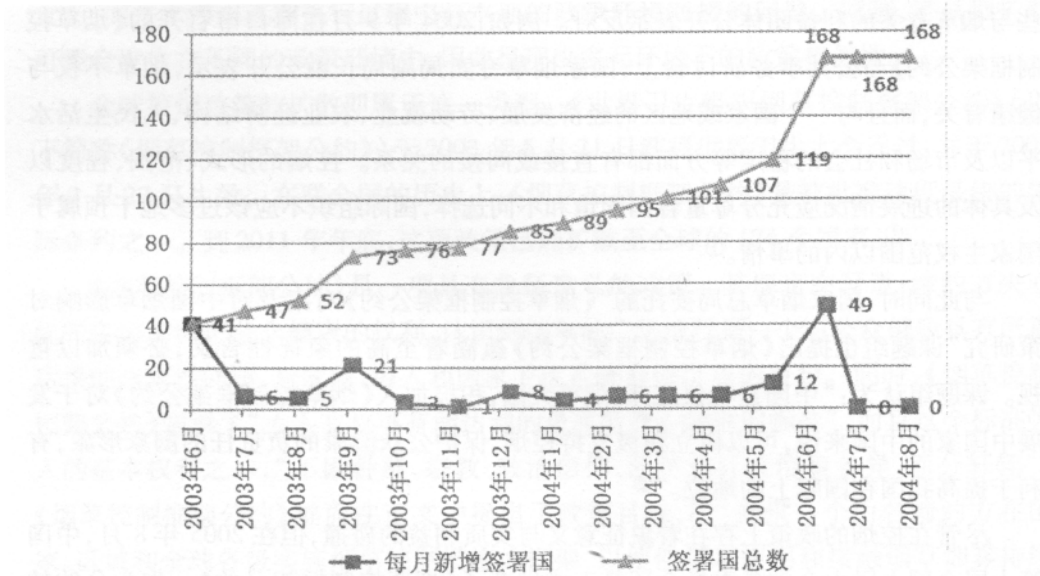


图 2 《烟草控制框架公约》的签署国数量^②

虽然这条曲线的收尾阶段大致类似 S,但初始阶段并没有 S 形特征。相反,在《烟草控制框架公约》刚刚被通过的 2003 年 5 月,就在将近 1/4 的国家中实现了政策扩散,而之后,以月份为单位计的扩散数目几乎类似一条直线。从政策扩散的空间分布与政策采纳方的特征来看,该政策扩散的过程并未呈现区域化的特征,却呈现出了明显的多元环境之下的政策趋同。例如,博茨瓦纳、巴西、冰岛、匈牙利、伊朗等国家均是在 2003 年 6 月 16 日这天签署了该条约。从地理位置来看,这些国家跨越亚洲、非洲、欧洲、美洲,并无相近之处。就其政治文化的渊源来看,伊朗属于伊斯兰国家,冰岛属于西方文明,巴西隶属拉美的文化渊源,博茨瓦纳是一个欠发达国家,匈牙利地处东正教的文明圈内。从烟草产业来看,巴西是世界烟叶第一出口大国,而烟草在其他几个国家均非重要产业。这几个在地理范围、政治文化以及烟草行业现状方面都截然不同

^① 该数据来源为中华人民共和国国家统计局编《中国统计年鉴》,北京:中国统计出版社 1999、2002、2005、2007 年版。

^② 数据来源: http://www.who.int/fctc/signatories_parties/en/index.html。

的国家却同时签署了《烟草控制框架公约》。这说明,各国具体采纳该政策的时间与该国的具体政策环境并不必然相关。表1展示了《烟草控制框架公约》在全球范围内的扩散。从表1中可以发现,签署《烟草控制框架公约》,实现了控烟政策扩散的国家无论是在地理范围还是政治文化与制度上,并无规律可循。

表1 《烟草控制框架公约》在全球范围内的扩散

签署时间	所处地区	国家
2003年6-9月	亚洲	孟加拉国、伊朗、以色列、韩国、朝鲜、科威特、卡塔尔、叙利亚、泰国、也门
	非洲	阿尔及利亚、博茨瓦纳、布隆迪、科特迪瓦、加蓬、冈比亚、加纳、毛里求斯、莫桑比克、塞内加尔、南非、突尼斯、
	欧洲	奥地利、捷克、斯洛伐克、丹麦、法国、希腊、冰岛、意大利、卢森堡、荷兰、西班牙、瑞典、英国、匈牙利、挪威、马耳他
	美洲	加拿大、哥斯达黎加、海地、墨西哥、巴拉圭、乌拉圭、巴西
	大洋洲	新西兰
2003年10-12月	亚洲	不丹、中国、印度、缅甸、尼泊尔、菲律宾、新加坡、斯里兰卡、越南
	非洲	中非、马达加斯加、塞舌尔
	欧洲	保加利亚、爱尔兰、斯洛文尼亚、德国、立陶宛、圣马力诺
	美洲	阿根廷、智利、危地马拉、牙买加、巴拿马、委内瑞拉
	大洋洲	澳大利亚、斐济、汤加
2004年1-3月	亚洲	日本、黎巴嫩、格鲁吉亚、吉尔吉斯斯坦
	非洲	刚果、埃塞俄比亚、纳米比亚、坦桑尼亚、乌干达
	欧洲	比利时、葡萄牙
	美洲	玻利维亚、厄瓜多尔、萨尔瓦多
2004年4-6月	亚洲	阿富汗、伊拉克、约旦、塔吉克斯坦、老挝、柬埔寨、巴基斯坦、沙特阿拉伯、土耳其、阿拉伯联合酋长国
	非洲	喀麦隆、安哥拉、乍得、肯尼亚、利比亚、莱索托、毛里塔尼亚、尼日尔、尼日利亚、卢旺达、苏丹、斯威士兰、摩洛哥
	欧洲	阿尔巴尼亚、塞浦路斯、拉脱维亚、波兰、罗马尼亚、瑞士、乌克兰、克罗地亚
	美洲	巴哈马、古巴、多米尼加、圭亚那、洪都拉斯、尼加拉瓜、秘鲁、美国

四 学习型政策扩散

学习型扩散的理论假设是理性主义,即:政策采纳方在考虑政策扩散问题时持理性的态度,会对其他地区采取该政策的效果进行成本-收益分析,将其他地区的经验在本地区进行借鉴学习。与道义型扩散不同,学习型扩散从本质上看是目标导向的,是逐利的;与强权型扩散相比,学习型扩散中的政策采纳方在扩散过程中有完全的自主性,可以自主决定采纳或不采纳某项政策。需要说明的是:在强权型扩散中,采纳方可能也会进行理性的成本-效益分析,但“强权”的存在是必要条件;而在学习型扩散中,采纳或不采纳某种政策完全由政策采纳方自行决定,理性分析是其唯一的依据。学习型的政策扩散即某个国家/地区采取某项政策,获得了积极的收益,从而导致了其他国家/地区采取同样政策的概率提高。

学习型模式在政策扩散的机制与路径上呈现了不同的特点。首先,学习型扩散从时间分布上呈典型的S形曲线分布。初期,少数“创新者”采取了某一政策,当该政策的效果得以显现时,其他国家/地区通过学习的方式对该政策进行了移植、复制与模仿,希望该政策在本国家/地区也能展现同样的效果。其次,学习型扩散从地域分布上看呈现区域扩散的特征:先是几个政策创新者临近的地区采纳该政策,之后该政策呈现区域扩散的趋势。这是因为,任何信息的获取都是有成本的。在有限理性之下,政策采纳方会本能地寻找最具有可获得性的经验——即在空间上最接近的案例——进行学习、复制。最后,通过学习型扩散,政策的核心内容可以被应用于不同的政策环境中,而该政策并非在不同的地区被简单地复制或模仿。在有限理性的支配下,政策采纳方受到“锚定效应”的影响,倾向于把对该政策在本地区实施后的结果与其在其他地区成功的经验联系起来。因此,只要是在其他地区获得成功的政策,无论其他地区的政策环境如何,都有可能成为学习的样本。但同时,基于理性分析与判断,政策采纳者也许会对除核心内容之外的细节进行调整,使其更适应本地的具体政策环境,从而达到更好的实施结果。因此,在学习型扩散中,最终的结果是不同的国家/地区采纳了相似的政策,而非相同的政策。

宏观政治经济政策的扩散在很大程度上体现了这种政策学习的过程。规制型经济政策以及规制型资本主义制度的扩散是其中一个典型的例子。20世纪90年代,在“华盛顿共识”的引导之下,很多转型中的发展中国家实施了新自由主义经济改革,降低税率,实现贸易自由化,放松政府管制等。而在俄罗斯的经济转轨政策失败以及

1994年的墨西哥金融危机之后,许多发展中国家开始从理性的角度反思“华盛顿共识”,并逐步认识到不能单纯地依靠市场中的私人部门,政府部门应该起到规制的作用。这个理性的学习过程在于:发展中国的政策执行者权衡了各种政策的利弊,意识到新自由主义的经济政策无法保证国家宏观经济的繁荣与发展,而要克服由市场失灵所造成的无效率,必须依靠政府的力量。^① 建立规制性资本主义的目的在于解决旧有的发展型国家产生的危机,纠正在市场化与私有化的改革以及民主化运动中所遇到的问题,进而减轻政府的财政负担,缓解经济危机。^② 因此,规制制度的建立与规制型资本主义的扩散是基于理性主义进行的,符合学习型扩散的要求。

规制型政策在拉丁美洲国家的建立已经被视为政策扩散与政策转移的经典案例。简森特·乔娜达(Jacint Jordana)和戴维·利维-福尔(David Levi-Faur)从中发现了两种扩散途径:政策部门扩散模式(policy sector approach)和以国家形态扩散模式(national patterns approach)。^③ 在扩散过程中,这两种扩散途径都显示了学习型扩散的特征。在拉丁美洲,规制型政策开始起步的部门是中央银行,继而在政策部门扩散模式之下,中央银行的改革遍布几乎全部拉美国家。依照欧洲模式建立起来的中央银行在拉美国家的管理体系中占据非常特殊的地位,一方面,中央银行是货币市场的监控者;另一方面,中央银行也成为国家的货币供给者(financer of the state)。这种特殊的地位让中央银行拥有了独一无二的自主权,从而开始了政策创新。20世纪90年代,为了应对金融危机与经济衰退,拉丁美洲国家进一步开展了提高中央银行系统自主性的改革。巴西、智利、萨尔瓦多三个国家先后于1988年、1989年和1991年进行了改革。随后,提升中央银行自主性的政策迅速在拉美其他国家实现了扩散。表2显示了该政策在拉美各国扩散的时间。

从理性的角度看,提升中央银行的自主性与独立性能够加强中央银行对整个金融市场的监管力度;虽然中央银行的独立性程度与经济增长之间的相关度不大,但许多经济学家的研究都表明,中央银行的独立程度与通货膨胀率之间呈显著的负相关关系。高度独立的中央银行系统能够实现适度的经济增长、低的通货膨胀率和低失业

^① Luigi Manzetti, *Latin American Regulatory Policies in the Post-Privatization Era*, Goral Gables: North South Center Press, 2000.

^② Jacint Jordana and David Levi-Faur, "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order," *American Academy of Political and Social Science*, Vol. 598, No. 1, 2005, pp. 102-124.

^③ Jacint Jordana and David Levi-Faur, "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order," pp. 102-124.

率^①，继而能够抵御金融风险、抵抗经济动荡。因此，对“提升中央银行独立性”政策的模仿与扩散，是以理性的分析为基础的。各个政策的扩散方希望通过移植、采纳在他国已经从理论与实践上被证明成功的政策，缓解自身在发展过程中遇到的经济问题。在这种政策部门扩散模式之下，基于经济与金融的一般性原理，各个采纳方相信，在他国相同部门取得一定成效的政策，也将在本国的相同部门取得相同的成效。

表 2 提升自主性的中央银行改革政策在拉美国家的扩散时间

年份	国家
1988	巴西
1989	智利
1991	萨尔瓦多
1992	厄瓜多尔、哥伦比亚、阿根廷、委内瑞拉
1993	危地马拉、墨西哥、秘鲁
1994	-
1995	玻利维亚、乌拉圭、巴拉圭、哥斯达黎加
1996	洪都拉斯
1997	古巴

当经济监管政策在拉美国家进行扩散时，国家形态扩散模式事实上也遵循了学习模式。不同的部门基于理性的分析与学习，移植了本国其他部门的政策，希望其他部门的类似政策在本部门也能取得良好的效果。以巴西为例，从 20 世纪 90 年代开始，巴西开始了对电力行业的规制。1996 年 12 月，巴西成立了独立的规制机构——国家电力局——负责电力市场技术与经济方面的监管，并负责颁发电力企业经营许可证，规范电力市场价格。在私有化浪潮涌起的电力行业与市场，独立的规制与监管机构起到了规范市场、促进竞争的作用。很快，规制机构在电力行业的成功经验被转移到了电信行业。1998 年，巴西设立了新的电信独立监管主体——ANATEL，行使独立的监管权力，包括根据监管工作的需要制定具体的监管办法和制度、确定有关标准和规则并对电信运营企业直接行使处罚权。ANATEL 在促进电信业的健康发展上起到了很大的作用，平衡了老运营商的利益，扶植了新运营商的发展，并进一步减低了互联费用，促进了市场竞争。^② 在一个国家内部，当面临着相似的宏观政策环境时，政策以“经验借鉴”的方式，被其他行业所学习，从而实现了政策的跨行业转移。

① 陈峥嵘《从全球视野来看中央银行的分拆》，载《国际金融报》2003 年 4 月 7 日。

② 何霞《巴西电信市场发展与政府监管》，载《广东通信技术》2004 年第 10 期，第 10-12 页。

从政策扩散的过程与路径来看,学习型的政策扩散也显示了其特点。首先,在拉美国家,大量自主的规制机构被建立起来。1979年之前,只存在43家专门的规制机构;到2002年,规制机构的数量翻了三番,达到138家。^①图3显示了在19个国家的12个不同的部门中规制机构的设立数量。可以看出,规制机构总数的变化趋势呈现出明显的S形。

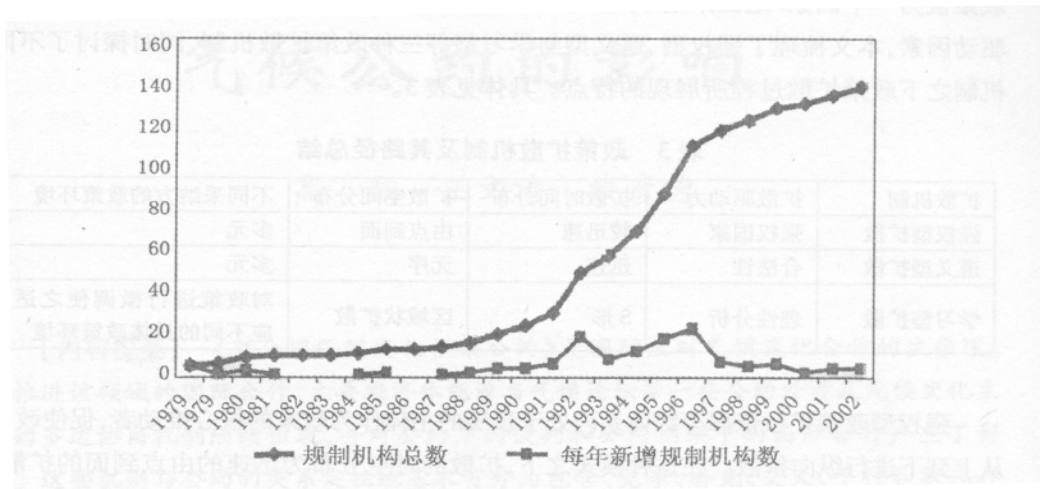


图3 拉丁美洲19个国家新增规制机构的数量^②

其次,该政策的扩散在空间上也呈区域状。20世纪80年代中期以来,规制型政策分别在西欧与拉美实现区域状扩散;进入21世纪之后,这股规制的政策潮流扩散至俄罗斯与东亚。这种扩散过程中明显的地域层次性使得学习型扩散明显不同于前两种扩散方式。在学习型扩散中,政策的采纳方基于有限理性的思考,更倾向于从邻近国家获取经验。^③最后,规制型政策在拉美实现了跨国界扩散的同时,也实现了跨部门的扩散。在扩散的过程中,国家宏观经济的方方面面——从国际贸易到社会保障制度、从金融机构到电信电力部门——都采纳了规制型政策,建立了规制型机构,从而实现了相似的政策在不同政策环境之下的扩散。

^① Jacint Jordana and David Levi-Faur, "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order," pp.102-124.

^② Jacint Jordana and David Levi-Faur, "The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order," p.104.

^③ Kurt Weyland, "Lessons from Latin American Pension Reform," pp.262-295.

五 结论

本文总结了三种不同的政策扩散机制及其路径,并运用案例进行分析论证。一个政策被另一个国家/地区采纳、学习、模仿,可能出于不同的原因。根据其原因的首要驱动因素,本文梳理了强权型、道义型与学习型等三种政策扩散机制,同时探讨了不同机制之下政策扩散过程所展现的特点。具体见表3。

表3 政策扩散机制及其路径总结

扩散机制	扩散驱动力	扩散时间分布	扩散空间分布	不同采纳方的政策环境
强权型扩散	强权国家	较迅速	由点到面	多元
道义型扩散	合法性	迅速	无序	多元
学习型扩散	理性分析	S形	区域状扩散	对政策进行微调使之适应不同的具体政策环境

强权型政策扩散依靠等级体系内处于顶层的主体作为政策的核心推动者,促使政策从上到下进行纵向扩散。在这种模式之下,扩散的时空分布为迅速的由点到面的扩散,同时容易形成多元政策环境之下的统一政策。道义型扩散的基础在于社会建构主义,政策采纳方出于“象征性”的意味实施某些被认为“合适”的政策,从而提升自身的合法性与权威性。道义型扩散的政策本身须具有象征性意味,而一旦其政策本身所蕴涵的象征性与合法性被认同之后,其扩散速度非常迅速,在空间上呈现无序状态。当其象征性与合法性被认同之后,凡是认同这些意义的国家/地区都会主动实施该政策,从而也形成多元政策环境之下的统一政策。学习型政策扩散是基于政策采纳方的理性主义分析。当新政策出台时,多数潜在的政策采纳方并不急于立刻实施,而是处于观望状态。当新政策的有关经验出台并进行了理性的成本-收益分析之后,才会进行大范围的扩散,因此学习型扩散在时间上呈典型的S形分布。同时,受到有限理性的限制,潜在的政策采纳者只会选取身边最易获得的信息进行分析,因而在空间分布上呈现出区域状扩散的特征。更为重要的是,学习型扩散并不是简单的政策模仿或复制,而是一个基于理性的政策学习过程。政策采纳方将学习该政策的核心精髓,同时根据本地区具体的政策环境对该政策进行调整,以期该政策的实施能达到最优的效果。

[收稿日期: 2012 -01 -04]

[修回日期: 2012 -03 -04]

[责任编辑: 主父笑飞]

US Foreign Strategy toward China 1990 – 2004: A Quantitative Research Based on International Conflict and Cooperation Network

Cao Shengyu Wang Qingyun (21)

【Abstract】 Drawing on theory of interdependence , the authors propose a new measure of complex interdependence between nations , and four kinds of power concepts (direct weak power , direct strong power , indirect weak power , and indirect strong power) together with their measurements rooted in asymmetric interdependence in the frame of international conflicts and cooperation network. Based on qualitative and quantitative analysis ,the authors argue that the essence of the U. S. global strategy is to pursue its network position and the whole network order. Although its global strategy achieved actual results in 1990 – 2004 , its further development faces systematic predicament. Following an analysis of the core strategic intent of the U. S. foreign strategy toward China , the authors demonstrate that China’ s international strategy based on independent foreign policy of peace makes it difficult for the U. S. to implement its containment and inclusion strategy with limited results. Finally , the authors conclude that ,from the network perspective ,the essence of competitions among great powers is to compete for edge weight and power triangles , and the essence of US – China strategic competition lies in the development level of productive forces.

【Key Words】 US foreign strategy toward China , power and interdependence , international conflict and cooperation network , social network analysis , complex network

【Authors】 Cao Shengyu , Lecturer , Department of International Economics , China Foreign Affairs University; Wang Qingyun , Lecturer , College of Mathematics and Computer Science , Gannan Normal University.

The Diffusion Mechanism and Path of International Public Policy

Liu Wei (40)

【Abstract】 Policy diffusion means a process which one policy , after being adopted by one actor in certain system , is adopted by another actor in the system as well. Based on a review of the previous research on policy diffusion , this study summarizes three models of pol-

• 156 •

icy diffusion: hegemonic diffusion , symbolic diffusion , and learning diffusion. This study further analyzes the basic mechanisms underlying each model and frames the characteristics of each policy diffusion process. In addition to these theoretical arguments , this research focuses on empirical evidence. By conducting case studies of NAFTA , WHO FCTC , and regulatory policies in Latin America , this research further confirms the three proposed models of policy diffusion.

【Key Words】 policy diffusion , public policy , policy learning

【Author】 Liu Wei , Ph. D. , Assistant Professor , School of Public Administration and Policy , Renmin University of China.

The Impacts on UN Climate Change Frameworks from Other Multilateral Mechanisms

Gao Xiang Wang Wentao Dai Yande (59)

【Abstract】 The United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) is the main platform for international cooperation on climate change. In order to promote further cooperation , other multilateral mechanisms , such as Major Economies Forum on Energy and Climate (MEF) , came into force. There are six types of relationship between these multilateral mechanisms and UNFCCC: inclusion , competition , complementation , intersection , parallel and substitution. The indicator - space distance method is further used to quantify the tightness of other multilateral mechanisms and the UNFCCC. It shows that MEF has the closest relationship with UNFCCC while all other multilateral mechanisms have no potential to replace the UNFCCC on international climate change cooperation. The impacts of multilateral mechanisms on the UNFCCC are through technical support , political desire and legal arrangement.

【Key Words】 climate change , UNFCCC , multilateral mechanism , qualitative analysis , quantitative analysis

【Authors】 Gao Xiang , Assistant Professor of Energy Research Institute of National Development and Reform Commission , Ph. D. ; Wang Wentao , Assistant Professor of the Administrative Center for China's Agenda 21 , Ph. D. ; Dai Yande , Professor of Energy Research