

# 政策流动性的理论进路与研究展望

花菲菲<sup>1</sup>, 白 凯<sup>1</sup>, Mike CRANG<sup>2</sup>, 胡宪洋<sup>1</sup>

(1. 陕西师范大学地理科学与旅游学院, 西安 710119; 2. 英国杜伦大学地理系, 英国 杜伦 DH13LE)

**摘要:** 全球新自由主义化与自反性治理的兴起推动了政治的全球循环, 政策运动呈现出新动态和新特征。理性形式主义下的政治科学研究对传统框架的依赖, 以及社会学对地理流动性的忽视使得既有概念解释力度受限。政策流动性的地域指向性和空间关联性为地理学介入政策研究提供了理论突破的可能。本文在追溯政策流动性议题的跨学科滚动式对话进程时, 立足于地理学文献, 明晰了政策流动性的研究承诺与研究起点。作为理解新自由主义全球化背景下政策制定如何运作、政策知识与模式如何流动以及这些流动性如何塑造地方的有效概念工具, 政策流动性试图阐明政策在流动过程中涉及的空间特征、地理位置、权力关系及其社会与地理形成过程, 成为社会科学领域对“运动的思想”和“流动性生产”进行探析的核心领域。同时, 政策流动性研究中的理论方向和研究要素又提供了各学科文献与流动的政策现象之间的接触条件。本文在一定程度上弥补了流动性研究对思想和知识的经验性运动事实的缺失以及人文地理学在权力理论方面的研究不足, 为地理学参与跨学科研究提供了重要研究场域与楔入概念。

**关键词:** 政策流动性; 流动性转向; 人文地理学; 政治科学; 跨学科

DOI: 10.11821/dlxb202311004

## 1 引言

全球化趋势下的政策创新与政治体系持续性变化引发了政策制定过程在国家和地方政治实体间(横向)以及不同尺度的机构和领域间(纵向)无序跨越。由此激增的政策知识与模式以及传播、制定和研究政策的不同主体以前所未有的态势在世界范围内快速移动<sup>[1-3]</sup>, 为公共政策制定、地区发展战略部署和不满足于现状的城市景观生产带来创新动力。新的政策理念(policy ideas), 特别是那些备受追捧的“行之有效的理念”, 不仅能够在全球范围内找到受众, 而且能够在非常短的短时间内获得跨国知名度<sup>[4]</sup>。

尽管政策的“旅行”<sup>①</sup>并不鲜见, 但在政策快速运动与政治日益紧缩的紧张关系之中, 当代政策运动(policy movement)的一些“新动态”标志着与过去形式质的不同。

收稿日期: 2023-04-21; 修订日期: 2023-10-24

**基金项目:** 国家自然科学基金项目(42271232, 42071186); 国家社会科学基金项目(23AZD051); 陕西省社会科学基金项目(2022F013) [Foundation: National Natural Science Foundation of China, No.42271232, No.42071186; National Social Science Foundation of China, No.23AZD051; Social Science Foundation of Shaanxi Province, No.2022F013]

**作者简介:** 花菲菲(1988-), 女, 陕西宝鸡人, 博士生, 讲师, 研究方向为旅游市场开发与旅游地理。

E-mail: huafeifei@snnu.edu.cn

**通讯作者:** 白凯(1974-), 男, 陕西西安人, 博士, 教授, 博士生导师, 研究方向为旅游行为与文化地理。

E-mail: bkshaanxi@163.com

① “政策旅行(policy travel)”是对由日益增多的、顺理成章的政策选择与复制性政策学习所引发的自由的、轻松的政策运动的一种比喻, 被Rose描绘成“一个从货架上选择最适合的政策的过程”, 即: 确定一个目标→浏览现有的政策选择→实施政策。

如政策的最佳实践在全球范围内传播的速度越来越快<sup>[5]</sup>，政策主体的类型逐渐超越国家尺度范畴而日益多样化<sup>[6]</sup>，全球地缘力量的动态变化打破了政策最佳实践的生产、建模和调用的既定模式与话语体系<sup>[7]</sup>，政策运动的方向从简单的线性、双边或多边的政策转移转向更为复杂的非线性、跨国家、多尺度和在多个利益相关者之间循环<sup>[8]</sup>。因此，有必要在新的时代背景下，重新审视政策的全球快速运动事实。

作为探析政府间政策相互关系与运动状态的重要领域，传统政治科学中的诸多概念仍局限于理性假设与理性决策行为框架，研究场所仍显现出背景同质化与意识形态排他性，国家政策主体仍被赋予主导地位。在这种对政策本体的惰性化思维、主体行为的选择性逻辑以及对过程和结果的规范化遵循中，理论与现实之间的间隙逐渐拉大。“自上而下的”“线性的”解决方案与对其他方案不假思索的复制不再适用于更加棘手的政策问题。一些形成于新经验背景中且愈发复杂的现实问题未得到充分解决：首先，日益增多的、复杂化的政策主体非理性行为与政策信息致使政策运动轨迹难以拟合、政策选择逻辑发生改变。例如，温哥华的可持续城市发展项目在其本地成熟运用之前就以理念、概念、框架等形式被其他地方采纳。其次，原先顺理成章的“事实”逐渐成为具有争议性的“关注事项”，例如，父母打孩子是虐待还是教育方式？大型活动事项与地区经济增长之间是否必然正相关？再者，即使最具全球性的、成功的政策知识与模式，也会在传播至异地时受阻或产生事与愿违的结果，例如，美国曼哈顿地区哈德逊广场的税收增额融资政策为当地带来巨大收益，但后期采用该政策的英国市政当局却面临着违约和过度负债的风险。由此引发一系列研究问题：哪些政策被调动起来，它们为何、如何以及何时出现在特定环境中，而不是其他地方<sup>[9]</sup>？为什么有些政策或地方能够成为首选的效仿榜样？其合理性是怎样确定的，即政策问题、学习证据、共同解释、政策成功与否以及主体或地方身份（学习者/施教者）是如何被塑造和建构的<sup>[10]</sup>？什么因素促成政策成功或失败、流动或固定？为什么有些经实践检验成功的政策难以在异地产生预期效果，甚至不被采纳？

针对上述研究局限与问题，学者们提出探寻政策研究在政治科学以外的新方向。跨学科背景下的“政策流动性”概念与研究成为解释政策运动“新动态”的有效工具与学术前沿<sup>[1, 11-13]</sup>。政策流动性是指在特定区域环境背景下，政策跨地方、跨时空和跨尺度流动的方式，涉及政策知识与模式的组合（assembled）、分解（disassembled）、重组（reassembled）与变异（mutation），其本质是一个复杂的非线性再生产过程<sup>[13-14]</sup>。依托社会建构主义解释框架，地理学文献对地方、尺度和空间的重新认知以及对政策在跨越动态制度环境时的流动与变异的关注为分析政策运动提供了大量理论与实践贡献，成为政策流动性研究的主要思想汇集与理论推进领域。然而，对于政策流动性研究中的地理学思想，国内研究着墨甚少，仅零星地出现在政治学与社会学研究中，或将地理学在该研究领域中的贡献笼统地夹杂进社会科学之内，未能系统性凸显地理学对政策流动性研究的重要性及其在整合跨学科研究时的中枢地位。

鉴于此，本文的逻辑思路如下：首先，从地理学对政治科学术语群与社会科学流动性转向的理论递接与研究承继出发，明确政策流动性在解释全球政治循环、政策调用方式以及重塑地方时的独特视角；其次，概念化政策流动性的研究承诺，并以三组二元关系辨析作为研究起点，以此为依据审视政策流动性在3个核心要素方面的研究进展，从中探析政策类型与定位、主体角色与行为以及流动性过程与事件；第三，讨论政策流动性研究中出现的新问题，并试图梳理理论对话的下一步衔接区域与相关议题。本文力图通过对政策知识与模式的流动性研究，弥补流动性研究中对非人类、非地方、非物质层面研究对象的经验性存在形式、实践性活动方式的关注不足；明晰地理学文献在政策流

动性研究中的贡献与汲取方面,为全球互联性与地方特殊性、流动性与固定性以及关系性与领域性之间的辩证关系提供理论辨析工具和实践研究场域。

## 2 政策流动性的发展脉络

### 2.1 政治科学内的术语群

政策流动性研究源自传统政治科学文献中对国家政策之间相互依存关系的关注。理论假设与关注重点的不同使得在解释政策运动与政策调用(policy mobilization)<sup>②</sup>时涌现出众多学术概念,包括政策扩散(policy diffusion)、政策学习(policy learning)、经验汲取(lesson drawing)与政策转移(policy transfer)等,这些研究从理论与实证层面解释了政策在时间维度的累积效应与空间维度的动态模式(表1)。以下依照时间脉络对节点性研究进行谱系性梳理,以明晰政策流动性的概念形成契机与研究空间。

20世纪60年代,随着世界日益相互依存,国家与政策逐渐走出“孤立”状态,政府间政策的“扩散”逐渐成为国家政治的特征<sup>[15]</sup>,其被认为是“当一个国家的政策决策受到其他国家先前政策选择的系统性制约时出现的现象”<sup>[16]</sup>。政策扩散研究大多借鉴新古典主义经济学与正统的传播理论<sup>[17]</sup>,受理性形式主义传统影响,核心议题是“作为理性行动者的政策制定主体,为什么以及如何对其他地方的决策做出反应”<sup>[15]</sup>。凭借通用的语言、共同的文化、相似的法律与政治制度,意识形态联盟成为政策决策者采纳创新政策时的首要认知捷径与类比学习对象,横向的、相似的、邻近的国家决策系统则被描述为扩散研究的最佳场所<sup>[18]</sup>。这种同质化的背景使得扩散研究者不太关心政策理念、创新、模式或技术是在何种情况下被构思或发展的问题。

自20世纪80年代起,政策创新市场中的先行者面临经济困境与产业转型,旧的区域政策扩散模式发生了逆转<sup>③</sup>。学者们的研究注意力由选择性的渐进主义转向了一种更为复杂的审议性政策制定模式——政策学习。在政策扩散研究中被忽略的“政策”本身被提上研究议程,弥补了扩散研究在注重“如何扩散”时,对“什么被扩散”的忽视。此时,国家决策者的政策选择逻辑不再拘泥于扩散研究中全面的理性主义政治行为观,而是调整为在有限理性(boundary rationality)约束下,工具性地寻找“必要的”知识<sup>[19]</sup>,而不是扩散研究中的“令人满意的”知识。寻找经验汲取的“证据”(即确定学习的理由与对象)成为决策者的当务之急,这也从根本上驱动了政策的转移<sup>[20]</sup>。

Dolowitz等将政策转移定义为:将一个时间或地区的有关政策、行政安排、机构等知识用于发展另一个时间或地区的政策、行政安排和机构的过程<sup>[21]</sup>。为了与“自愿的”政策采纳和学习有所区别,并超越经验汲取过程“既合理又自愿”的隐设<sup>[22]</sup>,政策转移将代表不同理性程度与转移类型的“案例”定位于“选择—强迫”连续体(choice-coercion continuum)<sup>[23]</sup>和“同构(趋同)—免疫(抗趋同)”连续体(isomorphy-immunity continuum)<sup>[24]</sup>构成的二维平面之上,使之成为转移研究的分析单元,从而为观察民族国家不断变化的特征以及国家决策者和机构在促进新形式的政治全球化中的作用提供了一个包罗万象的概念与视角<sup>[25]</sup>。

② 政策调用是指政策知识与模式的流通、调解、构建、重塑和实施,这是一个不断制定、执行与实践的社会空间生产和赋有权力的跨尺度过程,由其运作的政治经济、历史背景以及各种政策主体的情境性实践所塑造。政策转移中的政策调用暗含不改变调用对象的特点和内容,而政策流动性研究则认为在这个过程中“调用”的可能是政策的“部件”“片段”或变异后的政策。

③ 这种逆转主要指:自20世纪70年代起,政策扩散渠道(通过全国统一的沟通渠道,在行政效率最高的组织之间传递)在日益加剧的竞争与胁迫中遭遇严重破坏,政策传播的整体趋势不再符合“S”型的扩散拟合曲线。



表1 传统政治科学内相关政策概念与政策流动性的对比

Tab. 1 Comparison between policy mobility and concepts within traditional political science				
	政策扩散	政策学习	政策转移	政策流动性
依托学科	传统政治科学			跨学科：地理学、社会学、人类学、非正统政治学、比较政治经济学、科学技术研究、城市规划
参考文献	[17]	[19]	[21]、[23]	[1]、[6]、[10]、[12]、[13]、[28]、[62]、[67]、[86]
认识论	渐进主义/理性主义	工具主义/理性主义	实证主义/理性主义	后实证主义/建构主义
核心关注	政策采纳的空间时序； 扩散先决条件； 扩散的模式和机制	政策本身：“成功”政策的概念与方法、具体的政策设计理念与过程	成功政策的转移； 政策跨越明显的辖区边界	动态运行的政策知识、模式与实践过程：持续性转变(transform)、转译(translation)和变异
政策主体	国家决策者和立法机构	国家决策者和立法机构(主要)； 官僚机构负责人、选民和法官(潜在)	国家(主要)/次国家/超国家/非国家行动者、机构和组织	国家/次国家/超国家/非国家行动者、机构和组织
行为模式	现代化的理性行为 以技术官僚决策为前提政治化行为	有限理性行为； 选择阻力最小路径(即更多使用邻近、相似地区的或支持决策者倾向的信息)； 自愿行为	有限理性行为； 青睐最佳实践或更好的政策实践； 自愿/强制/混合行为	战略性的超理性行为； 对相互联系但发展不平衡的政策制度的再生产； 自愿/强制/混合行为
过程属性	政治推动的封闭过程 在意识形态范围内逐步扩大政策实践的过程	持续性工具主义过程	前瞻性政策评估过程	社会建构；社会实践； 空间过程
空间模式	序列扩散			关系连接
主要研究场所	国家内(intra-nations) 逐渐转向跨国国家 (cross-nations)	政府主导的跨国国家 (cross-nations)学习	跨国国家(cross-nations) 逐渐转向跨城市(cross-cities)	城市/区域/组织间(inter-cities/ regions/organizations)及特定地方或微空间(microspaces)

虽然政策学习中对理性空间的突破与对主体行为局限性的思考，以及政策转移研究中对理性选择假设的进一步放松和实证案例中对分析单元的重新调整<sup>④</sup>不断推进着对政策运动与制定过程的理解。然而，在解释“政策如何、为何以及在哪里被调用、循环、学习、重制或重组，以及这些政策运动会产生何种效果”等议题时，诸上研究仍存在以下局限：首先，仍不同程度地遵循优化的理性选择逻辑，模仿、复制和适应被理解为政策决策者理性决策的后果<sup>[26]</sup>。高度机械化的政策制定过程往往依托高度程式化的政策描述，这种描述主要关注制度设计和制度本身的结构特征，常呈现“非历史性（ahistorical）和非背景性（noncontextual）”<sup>[27]</sup>，限制了理解地方在构成全球政策知识循环中的关键社会空间节点时的作用<sup>[28]</sup>。其次，政策扩散的基本假设<sup>⑤</sup>与政策转移的概念隐喻（引入的政

④ 政策研究的分析单元历经着政府/州(政策输出数量、扩散速度)→创新扩散本身(政策采纳时序、创新性状态)→政策案例(是否发生转移)转变。这种转变意味着方法论层面的调整与认识论层面的突破,体现出政策科学不断向理解政策运动的具体过程靠拢的走向。然而作为一种明确的、可观察的行为,政策采纳虽然突出了对行为差异的关注,却规避了对知识、(政治)价值观、态度与学习语境的衡量,这无疑是对国家间学习的低估。虽然政策“案例”取代“采纳”成为新的分析对象,但是转移研究对主体类型的关注以及对“什么是政策转移或什么不是政策转移”的过于规范性的定义和模型,使得类型和模型本身得以具体化,成为辩论的对象,而不是促进对构成政策转移的社会过程的分析。因此仍需继续调整政策研究的分析单元。

⑤ 政策扩散的基础假设包括:政策市场中的政策信息是贫瘠的;政策的“创新”本身是“惰性的数据单元”,不同类别的政策在研究中并无明显的分析差异;所有国家都采取完全相同的政策;有效的或优越的政策首先或最快地在管辖空间内扩散;政策单向的从先进地区扩散至落后地区;国家决策者的决策规则是解释政策扩散速度和分布的关键等。

策是“完全成型的、现成的”政策,即假设政策沿途很少发生变化)<sup>[29]</sup>愈发与现实经验相分野。当分解和混合、适应和变异越来越多地与上述概念结合使用时,扩散研究仍很少说明政策采纳过程中的政策变异及其产生方式<sup>[30]</sup>,而政策转移研究在作为政策变化的描述性、解释性和规范性理论方面则被认为是具有局限性的<sup>[31]</sup>。最后,当经济和社会治理中的国家中心地位发生动摇、政策的纯化空间逐渐异质化时,既有研究依旧浮于国家尺度,弱化了非成功政策的意义与非国家政策主体的作用,忽视了其他研究场所中存在的非正式性的政策信息交流。而以“解释”为核心任务的政策转移,因其矛盾的理论框架与模糊的概念边界<sup>[32]</sup>,反而忽视对政策制定过程不同解释的潜在范围与理论多样性<sup>[33]</sup>。

突破上述研究限度需要有与理性行动者模型的理想化空间不同的出发点,要求从认识论与方法论层面转变对标准化政策环境、规范性政策内容与政策转移分析框架的遵循以及上述概念对政策运动的本质化、形式主义表述。对此,更具前景的“批判性政策研究”要求重新审视与界定当代政策运动与制定过程中涉及到的复杂性环境<sup>[34]</sup>,关注政策运动过程及其社会空间背景,并寻找新的概念以回应研究转变需求。

## 2.2 社会科学中的流动性转向

对“自反性现代性(reflexive modernity)”和“流动的现代性(liquid modernity)”的分析推动社会科学从原先静态的、固定的、结构性的分析方式中解放出来,研究重点从空间邻近群体间的面对面关系转向对各类运动之间多重、分散、短暂和复杂的相互依赖关系的分析<sup>[35]</sup>。社会科学的研究对象和理论方法不断被改进,逐渐形成一种新流动性(new mobilities)思维,即通过社会、政治和经济关系的特征进行思考的方式,对社会关系在全球范围内“延伸”的复杂状态进行分析,探讨社会关系是如何运转、组织和实施调用的,关注运动中发生了什么<sup>[36]</sup>。流动性被视为后现代性或全球化的普遍条件,被置于流动空间中多重关系的中心,社会科学呈现出明显的“流动性转向”<sup>[37]</sup>。

Sheller等呼吁采用新的研究方法以回应流动性研究中萌发的新思维,提出新流动性范式<sup>[38]</sup>。这种新范式颠覆了20世纪以来地理学、人类学和社会学中将地方、稳定性和居所视为自然的稳定状态的“定居主义(sedentarist)”观点,动摇了社会科学的“静态”结构及其“领域”研究范式,提出“去领域化(de-territorialization)”方法,旨在超越“领域”作为社会进程固定空间容器的形象,并质疑尺度逻辑(如局部/全局)作为区域范围的描述符号。

流动性研究试图从本体论和认识论层面,以一种更全面的视角重新思考运动与实践的产生,强调将多样主体(人类、非人类、超人类)、多类流动(人流、物流、思想流等)和差别能力(表现为有差异的流动性)联系起来,追踪流动性的话语、实践、节点和基础设施在创造运动和停滞的效果方面的力量,重点关注流动性、非流动性、静止、系泊(mooring)之间的相互关系及其对社会、空间和权力的重新配置。由此形成一个围绕着多个复杂系统、集合和流动性实践的跨学科研究议题,将社会学中的“社会”关注(不平等、权力、等级制度)与地理学内的“空间”关注(领域、边界、尺度)以及人类学和媒体研究里的“文化”关注(话语、表征、图式)结合在一起<sup>[39]</sup>,高度参与到关于全球化、世界主义、后/新殖民主义以及对新兴/历史形式的城市化、各种差异或不均衡流动性的监督与全球治理的辩论之中<sup>[40]</sup>。

以上程序性、概念性的陈述和极具批判性、情境性的流动性研究风格激发了将流动性的概念应用到广泛的研究主题中。然而,对于人们移动思想的方式以及“运动的思想

(ideas in motion)”的社会空间意涵却鲜有问津<sup>[41]</sup>。对此,政策研究提供了一个理想的视角,将全球范围内被调用起来的思想对社会群体和地方的作用概念化,探析运动中“备受追捧”的强大政策理念如何发展、生根并产生联系。鉴于此,流动性研究中的关系本体论不断与政策在全球范围内调用与循环呈现出的状态特征——高度相互关联性和交叉引用强度<sup>[4]</sup>相契合,流动性方法也与地理学的长期传统——强调需要从固定性和流动性、关系性和地域性的角度理解地方的形成<sup>[6]</sup>产生共鸣,推动了政策转移的流动性转向。

### 2.3 地理学的补益与增进

地理学将政策流动性置于去中心化的新自由主义背景与社会建构主义理解框架之下,强调背景的复杂性和构成性作用以及对解释主义、实验主义的需求,并在宏观结构性方法(如政治经济学、科学技术研究等)与微观互动研究(如具身现象学、批判性理论等)之间架起桥梁,不断汇集并整合跨学科知识,形成一系列“滚动的对话,而并非一致性的范式”<sup>[10]</sup>,在政策流动性研究中发挥重要理论与方法作用<sup>[42]</sup>。其中,城市地理学家对城市的理论和实证“去向”的关注成为城市政策流动性研究的基础<sup>[43]</sup>;经济地理学中的“关系转向”冲击了以往占主导地位的结构方法,为政策流动性研究提供一系列研究工具(行动者、网络和价值)<sup>[8]</sup>;知识地理学中对“政策话语和技术中的跨地方和跨尺度运动”的关注,交通地理学中致力于“赋予旅行时间意义”的工作<sup>[44]</sup>,政治地理学<sup>⑥</sup>对社会空间的历史性、地理的多态性、尺度的重构和(国家)空间重塑的强调<sup>[45-46]</sup>将它们与政策流动性研究连接起来。

以上分析共同促成了地理学对政策流动性研究的增进。首先,弥补了传统政治科学中对“背景”的社会建构功能的忽视,关注政策知识和实践在跨越动态制度环境时的混合变异与“流动性生产”<sup>[47]</sup>。地理学对政策制定过程进行了后实证主义和社会背景分析,更关注政策形成的社会过程和政策“学习”“借用(borrowing)”发生的环境,认为在政策创新、首选模式和最佳实践方面,这些竞争激烈、构成深刻的背景塑造着人们能看到什么和认为什么是重要的<sup>[10]</sup>。当政策被传播、转译和嵌入不同的制度、经济和政治环境时,政策的变异甚至被认为与流动同时发生<sup>[10]</sup>,政策决策者的身份、理性和主观性也会发生变化。背景的复杂性、政策与物质材料的可变性以及实践结果的不确定性使得用一个标准化的政策环境取代另一个标准化的政策环境是困难的,且意义甚微,导致在政策流动过程中,既没有所谓的对主导型政策实践的完全复制,也不存在任何政策都可以进入的领域<sup>[48]</sup>。

其次,运用集合理论解释穿梭于大/跨尺度的政策与政策流动过程。人文地理学已不再把尺度作为一个固定的、有边界的、自我封闭的和预设的容器,而是从“过程、演变、动态性和社会政治竞争”的视角<sup>[49]</sup>来关注尺度。在应对不同地理尺度的叙事挑战时,Lees提出有必要对尺度进行关系性和自反性分析<sup>[50]</sup>,从而将政策研究转向关注“尺度之间”,打破了政策转移中以国家尺度为主导的空间想象。在跨尺度过程中,人员、基础设施、技术、物质等更多元化的要素被纳入对流动性的考量之中,皆被视为促使流动性实现或消逝的有力力量。于是,社会学淡化了对“主体—结构”及“个人—社会”的强调,取而代之的是Deleuze提出“装配(agencement)”(即“集合(assemblage)”)概念<sup>[51-52]</sup>。政策集合(policy assemblages)的思想与理论通过转向政策本身的“社会物质

⑥ 一些文献将政策流动性直接归入政治地理学研究之内。政策流动性的研究对象包括政治现象和政治过程,但更强调政策流动进程中的政治、主体、物质和流动之间的关系,这涉及多个学科之间的知识交流。因此,本文并没有将政策流动性简单地归于某个分支,而倾向于展现不同研究领域对政策流动性提供的各种增益方面。



性(sociomateriality)”<sup>[53]</sup>突出了政策的关系性<sup>[54]</sup>⑦。通过集合视角,学者们能够从方法论层面捕捉并解析政策的组合、分解、重组、转译与变异等过程<sup>[55-56]</sup>⑧。

最后,重新思考政策流动性的空间性。关系地理学家在后结构主义思潮与关系转向影响下,将空间视为社会关系的产物<sup>[57]</sup>,而不是作为承载社会关系的“容器”或“平台”。在这种辩证的、社会建构主义的“空间即过程”的概念中,社会关系的地理位置不断地被生产、塑造、重新配置和发生转变<sup>[58]</sup>。“网络”成为这些复杂互联关系的流行比喻<sup>[8]</sup>,以一种超越尺度的方式强调了水平空间性的价值<sup>[34]</sup>。空间的横向拓扑形式则被视为实施这种空间关系思维的手段<sup>[59]</sup>。拓扑空间是一个流动空间,是动态的、可以折叠和拉伸的,对其分析有助于强调空间的关系和生产能力。“这里”和“那里”之间的差异很少再用距离进行衡量,更多是通过涉及到的社会关系、交流和互动来评测。然而,这种关系的、更扁平的(flatter)本体论被认为往往缺乏处理固定空间中的各种行为的能力,忽视了固有条件、机构和领域性权力等内容<sup>[60]</sup>。因此,在强调水平互联关系的网络空间性时,仍需考虑包含垂直结构关系的尺度空间性。在这种横纵关系交错与多方向流动中,空间逐渐成为一个复杂的、紊乱的三维马赛克<sup>[37]</sup>,由重叠的、相互渗透的节点、层次、尺度和形貌构成<sup>[61]</sup>。

至此,通过梳理政策流动性研究发展的基本脉络,得出政策流动性理论发展与概念形成方式(图1)。对上述研究的回溯并非意指否定某些学科的成果或者突出某些学科的优越性,而是在于承认它们在复杂环境背景中的分析差异与运用局限,明晰现存问题与理解之间差距,从而确定跨学科研究的衔接点,并凸显地理学在政策流动性跨学科对话中的具体贡献。

### 3 政策流动性的研究承诺与起点

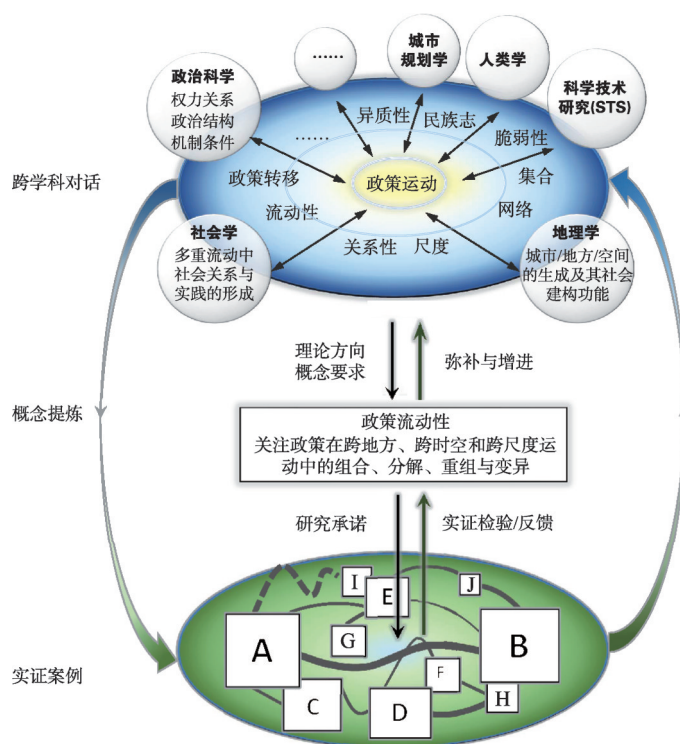
#### 3.1 研究承诺<sup>⑨</sup>

**3.1.1 概念内涵** 在汲取不同学科与领域中的思维、理论与方法后,政策流动性作为一种理论与概念工具,用以理解汇集在一起构建、调用和领域化政策知识的过程、实践和资

⑦ “assemblage”在中文文献中有不同的翻译,如“集成”和“拼装”。在该词的各种用法中皆强调“构成(composition)”。但这一概念并不是指对一组“部件(parts)”进行的静态安排,而是指“(将这些部件)排列、组织、组装在一起的过程,其中集合代表整体,整体中的部件具有相同特点,并声称占据某一领域”。集合也是一种关系性的动态结构,由为了某些战略目标而聚合在一起的不不断涌现的异质性部分组成。因此,集合的内部永远不会完全一致,它们的边缘仍然模糊不清(这与数学中的集合概念不同)。同时,不同的部分可以与其他集合重叠,或发挥凝聚作用,或发挥破坏集合稳定性的作用。如果集合体要保持其稳定性,就需要不断进行重新组合,面临部件的缺失与新增。本文认为这一过程并不仅仅是拼装或简单的元素堆积、排列、组合,各内部要素在相互作用与联系的过程中也在悄然地发生性质、身份、地位的变化,彼此相互渗透、分离或感染。

⑧ Prince 认为城市可以被理解为“从远到近、从过去到现在的物质、资源、知识和认识的集合”。政策集合也可以被如此理解。

⑨ “承诺(commitments)”一般被认为是两个或多个社会参与者之间为执行未来行动而达成的协议。Leonelli 认为承诺是在成功完成特定活动时根深蒂固的“偏见”(包括理论观点、研究目标和重点、项目和活动执行的态度与方式、研究材料或案例的代表性以及结果的适用性假设等)。这些“偏见”是获取、概念化、解释和交流经验和数据的必要条件,是进行科学研究与调查的关键手段。于是,本文使用“承诺”一词来表示“政策流动性”研究中形成的“偏见”,以明确的要求作为后续学科间对话的基础与研究的出发点。同时,由于很少能够全面或严格地规定构成承诺的各个任务的所有方面,承诺固有的松散性、嵌入的未来性和永久的重新解释使得所有承诺皆呈现出不稳定性。因此,对承诺的长期监控、维护和调节成为后续研究与管理工作的基础内容。本文中的研究承诺是对目前研究中“偏见”的总结,是阶段性的一般承诺,这些承诺并非是全新的(独属于政策流动性的),也必然会在履行承诺的过程中产生新的承诺、修改甚至销毁旧的承诺,从而优化既有概念或产生新概念。



注：本图采用关系思维中的扁平化空间本体论，展现非等级化的流动空间，暗示政策的流动不再拘泥于同一尺度联系，而是在流动空间中寻找匹配的落脚点。实证案例层中的各方块代表政策流动中涉及到的各尺度网络节点，其大小仅代表平面透视法中各司法辖区所处的相对位置，连线的粗细代表他们彼此联系的强弱，虚线代表两个司法辖区之间存在的隐性或潜在关联，但也并不是每个节点之间都存在连接。

图1 政策流动性中的“理论—概念—实践”关系

Fig. 1 The relationship of "Theory-Concept-Practice" in policy mobility

源；解释政策制定如何运作、政策知识与模式如何流动以及这些流动性如何塑造地方；进而探析在跨越不断变化的社会景观时，政策知识的组成部分（包括信息、框架、模式、惯例、技术、基准和实践）如何在全球互联的政策主体中传播<sup>⑩</sup>，并渗透到日常决策的进程之中<sup>[62]</sup>。在此概念下，快速流动的政策被认为不是在“去领域化”的专家网络中抽象地产生的，而是在构成更广泛网络化的、具体的本地背景中产生的<sup>[63]</sup>，被视为一系列理念、人员、资源、技巧与技术的集合体<sup>[64]</sup>；政策的流动并不是一个持续的流动过程，而是一个混合着多重流动束的动态过程，其中的流动性涉及矛盾性、复杂性、自反性和结构性，是一种复杂多样的社会关系与充满意义的地理过程；政策制定被理解为一个多尺度和关系性社会、空间和地理过程，该过程相互关联并构成行为者、机构和领域<sup>[6]</sup>；地方也不再被理解为离散的领域，而应被视为动态的、开放的、不断涌现的、关系的集合<sup>[65]</sup>；政策创新空间则摆脱扩散研究中“毫无生气的景观”与转移研究中“平滑的空间”隐喻，转向充满活力的异质性样态<sup>[1]</sup>。

⑩ 对于“mobility”的翻译存在“流动性”与“移动性”的不同译法。鉴于各学科对政策运动研究的交叉点在于网络化的“政策—主体—地方”关系以及复杂的政治、社会、经济和地理环境对运动过程与结果的影响及其互构关系，“流动性”这种更具扩展意义的隐喻方式对描述差异性、分时性的政策运动进程及其随后产生的生成性作用更为贴切。因此，本文选用“流动性”对政策之间的复杂关联运动进行描述。



由此,政策流动性被认为是由政治制度、社会文化、经济和情感建构的,是一个社会实践过程,也是一个动态的、多元化的、过程性的空间过程。政策流动性的研究重点在于:通过对研究对象的认知、文本和表征的解释来理解“建构什么”“如何建构”“建构的基础”,解析流动的政策与地方、空间之间的互构关系;关注政策流动进程中的活动、共现(co-presences)时刻、学习机会以及实施说服的场所,分析其中的政策生成、变异、嵌入方式与过程;思考构成政策运动的固定、静止、非流动性、(暂时性)系泊、惯性、阻碍的过程与形成机制;在新的空间形态中,对政策流动性政治<sup>①</sup>进行更为丰富的描述。

**3.1.2 研究方法** 新流动性思维将研究方法从封闭场所带入关系情景,集合的概念则鼓励人们关注“涌现、多样性和不确定性”<sup>[66]</sup>以及“意想不到的、非线性的”<sup>[67]</sup>事情,要求方法论上的开放性与灵活性。Baker提出须在强调全球权力和霸权的政治经济学方法以及强调本地和偶然性的后结构性方法之间寻找中间线路<sup>[34]</sup>。这些批判性的方法理念皆倾向于运用深入的、持续的质性方法捕捉“运动中(on the move)”存在的异质性经历、影响和变异<sup>[51, 68]</sup>。政策的流动被认为不再是一个可以简单量化、测度或捕捉的过程,而是涉及权力、独特思想和经验的不均衡运动中的一部分<sup>[69]</sup>,这就要求发展一种更为细致的(fine-grained)、缓慢的(slow)方法论来理解这一过程<sup>[4, 6, 70]</sup>。

对此,Cresswell给出的“流动性=运动+意义+权力关系”的流动性框架<sup>[68]</sup>将流动性与政策扩散研究中更具结构性、制度性的定量方法区分开来。基于扩展案例法(extended cases),政策流动性学者运用跟随(following)的方法提供了一套解构政策集合体的程序,通过追溯(tracing)政策运动以确定构成“快速政策(fast policy)”的网络、机构、模式和主体;追溯权力如何跨越时间和空间在机构、主体和话语之间建立网络 and 关系;跟随政策的源头(政策的话语、方案和程序)直至受政策影响的人员<sup>[4, 71]</sup>,了解主体对政策的理解与表达,描绘政策的流动轨迹并捕捉政策变异。此外,事物、会议、材料、地方<sup>[67-72]</sup>,甚至隐喻、故事和冲突<sup>[72]</sup>及其运动、关系和网络也被认为是流动的可跟随对象。于是,思想、物体、人员和地方之间错综复杂的联系成为政策学习与循环研究的分析单位。同时,更具流动性的人类学全球/多点/网络民族志方法在“跟随”的过程中超越受地域限制的共同体、穿越相互关联的网络、跨越时间和空间边界,对广泛的文件进行了话语分析与解构,关注特殊地点及流动过程中的互构关系、力量与想象<sup>[6]</sup>,填补了“跟随”方法对宏观制度模式、尺度架构以及对“背景的背景(context of context)”的关注不足<sup>[1]</sup>。

### 3.2 研究起点

地理学对历史和地理偶然性、政策结构与社会关系不确定性以及网络和尺度空间性的思考,要求政策流动性研究突破传统政治科学研究中的理性与纯化空间,将研究视野扩大到政策议程的其他阶段与更广阔的社会空间中,认真对待“全球—地方”之间关系;重视政策运动过程中伴随的固定、阻塞与变异时刻,以及政策失败的意义和实践结果的脆弱性,强调“流动性—固定性”之间的关系;正视流动空间中存在的权力关系和话语体系对政策流动性的影响与重构,聚焦“关系性—领域性”之间关系。对这三组二元紧张关系的辨析与理解是地理学进行政策运动分析时的难点与核心旨趣<sup>[14, 73]</sup>,这也成为政策流动性研究需要认真对待的概念要求与研究起点。

**3.2.1 全球与地方** 政策并非只能具有单一性质。由于各类政策决策者更倾向于只对他们自己的选民和管辖区域负责,地方成为最重要的政策形成空间,强调政策指向特定地区

① 这里的“政治”指的是涉及权力生产和分配的社会关系。

的具体问题。从这个意义上说,所有政策皆具有“地方特殊性”。这有助于将流动性研究视角转向全球北方和英语世界以外的非传统案例地<sup>[74]</sup>,从而突破世界观、理论、概念和研究实践单一的、固有产地与生产模式。然而,城市政治和政策绝不仅是地方性的<sup>[62]</sup>。政策是在日益全球化的背景下被学习、制定和实施的,当越来越广泛的地方采取大致相似的政策时,表明政策的行动者寻找最佳实践时会有意或无意地受制于全球政策网络和进程<sup>[75]</sup>,体现出政策的“全球互联性”。同时,二者并非完全对立。因为,“全球”本身就是由地方构成的,它来自于非常具体的机构和组织<sup>[76]</sup>，“全球”政策制定很大程度仍由“本地”条件和环境决定,即属于“本地制造”<sup>[77]</sup>。而产生与承载地方性的“地点、渠道、场所和节点的不断强化与连接”又属于典型的全球化特征<sup>[43]</sup>。正是在这种全球互联性和地方特殊性之间的内在紧张关系中,产生了政策的“嵌入和脱嵌、转译和变异的持续过程”<sup>[4]</sup>。

**3.2.2 流动性与固定性** 作为构成流动过程的两个关键属性,固定性(fixity)与流动性二者同等重要,且在流动过程中相辅相成<sup>[41, 78]</sup>。地理学明确借鉴新流动性范式,强调如果忽视了空间、制度和基础设施层面上的系泊就无法描述流动性,因为这些系泊配置产生的固定性使流动性成为可能。因此,对等待、静止与停滞的研究是理解流动性的重要研究内容<sup>[44]</sup>。同时,流动的话语和实践在创造运动的同时也具有产生静止的力量。借鉴Harvey的资本主义历史地理学<sup>[79]</sup>和Lefebvre的空间生产<sup>[58]</sup>理论,Brenner认为,作为扩大和加速资本轨道的基础,每一个去领域化时刻都依赖于一个同样重要的再领域化(re-territorialization)时刻<sup>[61]</sup>,去领域化/流动性和再领域化/固定性是辩证发生的。例如,与“流动的现代化”相关的“脱离(detachment)”或“去领域化”会伴随各种形式的“依附(attachment)”和“再领域化”<sup>[80]</sup>。然而,流动性与固定性并不能完全界定世界的活动状态。Schiller等就曾明确批评了流动性和固定性的二分法,提出应当超越上述的二元逻辑,增加时间维度,从而对流动与固定产生更为深入和多元的理解<sup>[78]</sup>。

**3.2.3 关系性与领域性** 流动的政策既是一种关系现象,也是一种领域现象,即流动的政策并不是简单地脱离地方或领域,而是将彼此遥远的地方或领域联系起来。因此,政策流动性研究应当包含对关系性(显示着各种政策交流和实施地点之间的联系)和领域性“定位”(在领域性嵌入的环境中获得意义和合法性)的共同探讨<sup>[73]</sup>。从根本上说,政策是领域性的,因为它与一整套地方性利益紧密相关。然而,随着决策场所之间的界限过于相互渗透和延伸,跨“关系空间”的流动性很可能是跨绝对空间流动性的必要前提<sup>[81-82]</sup>。所有的地方,正是由于它们与别处的历史关系或现存关系而成为它们现在的样子<sup>[73]</sup>,即领域是在关系性基础上构成和概念化的。这种不受领域限制的空间思维使学者们避开了方法论上的“领域主义(territorialism)”,转而关注人和物体(包括物质和话语)的运动所通过的社会空间和关系,而不会过度偏袒民族国家或其他先验性的尺度空间<sup>[77]</sup>。同时,也不能忽视政策的“放置(placed)”问题,因为描述政策的领域性叙事极大影响政策的流向与地方间关系的建立。

## 4 政策流动性的研究进展

鉴于中文文献中对政策流动性的探讨处于起步阶段,仅有的几篇论文无法呈现具体理论发展与研究脉络,本文重点聚焦英文文献,对“Web of Science”核心文献库截至2022年12月的文献进行主题搜索,具体搜索条件设定为“policy mobility”或“policy mobilities”,在删除校对、书评和会议摘要文稿后累计获取文献392篇。研究发现,相关文献最早出现于2002年,继McCann在2008年首次明确提出“政策流动性”术语后,研

究论文数量在2010年以后激增,文献涉及城市规划与可持续发展、金融调控与企业治理、教育与医疗、警务与司法等多个主题。其中,对流动的政策知识与模式的类别与意义、政策主体类型与行动逻辑以及过程性流动事实的关注几乎贯穿了所有实证研究文献,是政策流动性研究中不可避免的研究要素。

#### 4.1 政策知识与模式

政策的流动实质上是有关治理的政策知识(policy knowledge)的流动<sup>[8]</sup>。这些政策知识主要是关于政策决策、实施和最佳实践的专业知识或经验性知识。Dolowitz等认为政策的目标、结构、内容、工具、行政技术、机构、理念、态度以及负面经验是在理论上可以转移的东西<sup>[21]</sup>。之后,Evans等区分了政策知识的“硬”形式(即政策模式、计划、工具、机构或项目等)和更分散的“软”形式(理念、话语、概念等),并强调早期的相关研究主要集中在政策的“硬”转移之上<sup>[83]</sup>。Stone强调在全球化的背景下,思想、意识形态和概念的“软”转移研究的重要性,并提出“软”“硬”形式的政策可能一起被调用并且相互补充<sup>[84]</sup>。对理想政策进行概括、陈述或说明以及多类政策的结合就会形成一定的政策模式<sup>[6]</sup>。人们在全球范围内搜索、学习与调用的,正是以政策项目为手段,展现与传播理想治理理念、概念与价值的政策知识、模式以及与之对应的执行过程<sup>[85]</sup>。虽然成功的、流动的、显性的、已存在的政策是目前政策研究的主要对象,但政策流动性学术研究对“哪种类型的知识是最重要的”还存在争议<sup>[86]</sup>。学者们并未固定地赋予哪种政策“银弹(silver-bullet)<sup>②</sup>”的地位,而是通过三组二元关系辨析重新认识流动的政策。

**4.1.1 成功与失败** 政策转移将“成功”定义为政策完整实施的程度。成功的故事不断被人们精心管理、认真编撰、深情讲述,以创造示范效应,加之这些政策常被证明有效且现成,因此对政策成功或最佳实践的分析存在政策选择上的青睐与实证上的偏袒。此时,研究某些政策“如何”以及“为何”被调用,就是研究“成功”<sup>[87]</sup>。但学者们发现,政策在发源地的成功实施只能是该政策可行的一个砝码,并不能保证政策在流至地能同样获得成功。过于乐观的预期、分散的治理、决策合作不足以及政治周期的变幻莫测都有可能致成功的政策在流动后产生失败结果<sup>[88]</sup>。如Müller发现后续城市对温哥华冬奥会的成功经验进行汲取后大多以失败告终<sup>[89]</sup>。对此,部分学者认为,成功和失败看似二元对立,实则政治治理和政策制定中相互关联、相互依存<sup>[87]</sup>。

政策失败或最差实践的影响与价值成为新的研究聚焦<sup>[87, 90]</sup>。但面对主体能动性的偶然性、背景与观念的差异性和随时间推移不断产生的变化时,对政策成败的界定被认为是十分困难的<sup>[91]</sup>,尤其在方法论层面。因此,政策流动性研究对“失败”的理解,借鉴了科学技术研究(STS)中对集合思想的运用,以及对实验和社会技术网络的内在脆弱性、崩溃和失败的合理化论述<sup>[86]</sup>。相关研究更多关注不同行为者对失败的解释和建构,这种对“失败”的“接受”态度,启发了学者对政策集合各个部件运动状态的观察,以更好理解“失败”中的“艺术或技巧”<sup>[92]</sup>。

**4.1.2 流动性与非流动性** 政策失败产生的不可流动或不可转移案例引发了学者们对政策流动性与非流动性(immobility)的探讨<sup>③</sup>。首先,并非所有的成功政策都能实现流动。

② 指能够解决任何复杂问题的、简单的、绝妙的政策方案。

③ 这里对流动性与非流动性的探讨与概念起点部分的流动性与固定性关系探讨内容不同。此处的研究视角更加聚焦,侧重于政策内部要素的流动性与非流动性,而不是探讨政策与辅助政策调用与实施的人员、技术、资本与基础设施之间的相对关系。虽然英文文献中并没有明确的划分,但本文借此将地理学对流动性与固定性的探讨定位于试图明晰和建立政策流动性与空间、时间和地方之间关系,而对政策内部的流动性与非流动性要素探讨则走向政策流动性在运动机制方面的可解构性的本体性研究。



例如,约翰内斯堡这一通常受到其他地方交通解决方案影响的城市,并没有采纳在全球范围内推广的共享单车举措<sup>[93]</sup>。其次,失败的政策也并不总是非流动的。例如,虽然基里巴斯的适应气候变化项目前期处于结果失败、调用失败以及政策复制实施失败的窘境,但世界银行却对其进行全球推广,通过对项目反复提炼和对异地学习过程的重新诠释,寻找该项目能够“放置”的地方,从而促成该政策的流动<sup>[94]</sup>。然而对于未被调用的非流动政策而言,其研究对象在总体上仍不明确,是成功但不为人知的政策?还是失败的政策?抑或两者兼而有之?

再者,政策流动性和非流动性并不能描述政策的整体状态。在有些情况下,政策的流动是政策整体的流动;在另一些情况下,政策并不是以完整的形态在地区间“旅行”,而是政策部件或特征的传播,例如其制度安排、名称、目标或基本理念<sup>[87]</sup>。并且,流动的政策知识与模式的各个部件也并非同速运动、固定不变。因此,即使在流速最快的政策中,也存在非流动性要素(elements of immobility)<sup>[51]</sup>。其中,相对静止的政策或政策部件主要指针对具体问题或特殊区域制定的政策或政策涉及的物质形态(如机构、基础设施)、概念元素(如在特定地方形成并与之联系在一起的政策遗产)等方面<sup>[43]</sup>。

**4.1.3 显性与隐性** 当政策结构逐渐不稳定时,对政策实质内容的分析成为政策流动性学者的核心兴趣所在。在集合观念中,政策被视为或远或近、或固定或流动的“其他地方的部件(parts of elsewhere)”组合起来的集合体<sup>[95]</sup>,赋有可解构性。在经济地理学辨析与组织学习争论中,知识在传统上被分解为隐性知识(tacit knowledge)与显性知识(codified knowledge),对其进行区别考量是政策成败分析的关键<sup>[86]</sup>。

显性知识因其可复制性、可变性而传播快速,能够实现更大空间尺度(国际/国家)的远距离政策活动,强调关系邻近性。由于已被编撰的或可见的文件形式本身就是可以移动和转译的对象,因此显性知识成为政策成功转移的主要内容,构成政策的流动性要素部分。政策流动性研究借助文本分析、文献整理、访谈和观察等方法,获得的大量数据资料基本属于显性知识。隐性知识因其粘性强、不易改变而传播缓慢,它适合在更小的空间尺度实施近距离政策活动,地理邻近性作用突出。隐性知识在跨地方与跨时空流动过程中往往缺少可通约性(commensurability),但其变化对政策性质的影响较大,异地嵌入过程复杂且难度大,多存在于非流动政策之中或构成政策的非流动性要素部分。“自然的”成功流动往往取决于流至地的隐性知识能否与流动政策携带的显性知识重组成功。当政策流至地缺少合适的隐性知识来迎接流入政策时,政策在这些地区即呈现缺失状态。这也说明了应审慎对待并区分“理性与经验知识束”或“隐性或显性知识束”<sup>[96]</sup>。

## 4.2 政策流动性主体

**4.2.1 主体类别** 理解和确定谁促成政策调用或政策循环(policy circulation)<sup>④</sup>是至关重要的。政策扩散研究认为政治力量是推动政策在国家间扩散的重要推手<sup>[10]</sup>。政策转移研究虽然对转移主体(transfer agent)进行了扩展,但“转移”的实质仍然属于国家决策精英的实践<sup>[6]</sup>。Stone证明了政策不仅出台于正式、官方政府渠道及场合,而且是越来越多地由一系列非国家行动者(如顾问、倡导网络、智囊团和非政府组织)或中介机构(如跨国公司和咨询公司)制定<sup>[97]</sup>。同时,政策主体并未被概念化为单独的学习者,而是知识共同体、专家共同体和实践共同体内的具体成员<sup>[1]</sup>。如宋涛等引入管治研究领域中的“合作伙伴”分析法,并以此关系为切入点,检验政策流动性在海外园区的适用性,强调

④ 政策循环是一个总括性的概念,用以表述关注政策知识与实践运动的各类研究。因此,政策循环研究受到一系列相关但不同的研究传统的影响,这些传统带来了本体论、认识论(即实证主义,现实主义,建构主义)、方法论(即结构—制度、民族志—现象学、网络—关系等)以及学科分歧。因此,作为一个研究领域,政策循环研究未来面临的挑战是在这些不同的分歧之间建立桥梁,以支持跨学科对话和辩论。

中泰两国的国家、地方政府、主导企业等关键行动者的合作伙伴关系对税收、土地、人才等政策流动性的推动作用<sup>[98]</sup>。

虽然政策评估仍然处于宏观层面,但讨论主体已有明显变化,即从最初强调以国家为中心,转向关注微观实践、微空间及其与全球化之间的关系,其中的“新的专家精英”<sup>[99]</sup>备受瞩目,包括了会议组织者、活动家、游说者、服务经理、建筑设计师、软件开发人员等。同时,学者们强调了这些“个人”在反映、传播并产生政策知识循环方面的意义与作用<sup>[6,8]</sup>,这也成为政策流动性研究与传统政治科学研究的核心区别之一。例如,在对加拿大可持续性发展教育的政策流动性分析中,Pitton等发现教师或校长的意愿、努力程度与能力决定了学校一级政策调用的实现与否,而政策采纳则依赖于特定教师或工作人员在开发课程或其他可持续发展计划方面的“超前”行为<sup>[3]</sup>。

**4.2.2 主体行为逻辑** 鉴于政策的流动并不是自由的、无拘无束的,“有效”的政策理念、知识与模式不会自然出现,也不会自动值得其他决策者和实践者效仿,必须进行认真地“生产”和“销售”,以下将政策流动性文献中的主体模糊地<sup>⑤</sup>分为供需两类进行梳理与探讨。

政策供给方推出政策的动机主要来自于获取利益或提取价值<sup>[8]</sup>、抵御风险或对本地区脆弱性的焦虑<sup>[5]</sup>以及巩固、增强或扩大区域政治制度空间<sup>[50]</sup>等现实考量。主体行为主要包括政策创新、政策宣传、场地搭建与技术指导等,主要任务是通过讲述故事、制作情感性工艺品和面对面的接触等关键行为来实施说服。行为目的是实现跨地方、跨尺度构建、合法化以及推动政策的全球化,即“(政策)到达主体/地方”。此类研究主要跟随政策文件、理念、政策顾问等具有全球流动性的方式与流动轨迹,关注一地的政策理念与经验如何与其他主体或地方相联。

在政策需求方面,越来越多的政策参与者采取了“外向、自反性和进取的姿态”<sup>[100-101]</sup>,基于政策“转移—扩散”中存在的一系列政策采纳机制,主体行为主要被归纳为学习、竞争、胁迫和模仿<sup>[102]</sup>,主体运动呈现出自愿、强制、半强制、条件性、义务性和混合性方式<sup>[22]</sup>,其行为主要包括对政策知识与模式进行比较、评估、判断、学习、定位地区间关系与确定政策位置等<sup>[50]</sup>,即“主体/地方到达政策”。此类研究不再关注正在发生的事情,而是关注决策者如何在来自其他地方的无数影响中形成自己的想法<sup>[76]</sup>,进而锁定需要引入的政策并进行政策调整<sup>[103]</sup>。这种研究的转变有助于捕捉构成不同地方性政策的理念、主体和事物运动的特殊性,着重于解释政策如何到达新的地方并在这个过程中发生变异,强调城市政治的关系属性<sup>[104]</sup>与社会的超人类(more-than-human)网络属性<sup>[76]</sup>。

继4.1回答了哪些政策常被调用后,需要继续说明,为什么有些思想、知识与模式能够流动,有些则不会?对此,差异化流动性(differential mobilities)研究给出了一定的解释。对于流动性分层(stratification)产生的社会空间与地域的不均衡现象,McCann认为这是由于“资源获取途径、个人身份(阶级、种族、性别等)以及个人在特定制度和政治背景中的嵌入性”所导致的<sup>[6]</sup>。因此,更好地获得时间、差旅预算、转译服务和文化资本等资源,可能会让某些政策的支持者更容易广泛地表达他们的知识,否则将制约政策参与者从全球对话中学习,由此形成所谓的“创新悖论”<sup>[105]</sup>。拥有各类知识、能力与身份地位的政策主体对政策运动的共建行为,不仅决定着政策知识与模式的类型、排名与表征形式,还评判与塑造着其存在或缺失(presence/absence)状态<sup>[12]</sup>、权威与非权

<sup>⑤</sup> 模糊的原因在于:政治活动与政策运动中的主体角色是不断转换的,且一方行为与另一方息息相关,这种对复杂关系中行为的划分只能代表某个时间段中特定背景下的表象行为。在此,我们仅用简单的供需分类方式试图明晰不同类型行为中的单一目的与实现方式。在政策流动性的现实实践活动中,必定呈现着主体行为与角色的转换交错。

威地位<sup>[106]</sup>以及成功与否，这不仅限定了政策“施教者”和“学习者”、“创新者”和“模仿者”的角色，也赋予了政策的差异化流动性。

4.3 政策流动性的过程性流动事实

**4.3.1 混合流动束** 当地理环境中的物质性要素与流动性相结合时，社会就会成为一个物质上的异质系统，流动性也会成为涉及人类、非人类和超人类的社会过程与“混合地理(hybrid geographies)”过程<sup>[107]</sup>。流动空间中必然存在着多股流动，牵引着空间中的多重关系与多个社会分时性实践。而流动的政策作为引发各类流动性事实的指导性力量，须从理论上摆脱传统政治科学研究中的独立运动状态，即放弃“在对某一政策运动进行观测时，假定其他空间实体保持静止”的研究隐设。政策的流动进程不仅涉及具体的显性流动(如人员、政策模式/设计/文本、法律和章程、行政安排、政府形式、政策工具、机构等)，还涉及抽象的隐性流动(如政策理念、意识形态、原则、话语、范式与想象等)，由此形成一个拥有复杂关系、混合流动的异质网络。其中，知识、人员、材料和政治是促成与伴随政策流动的4类主要流动束<sup>[43]</sup>(图2)，与政策流动性的实现密切相关。

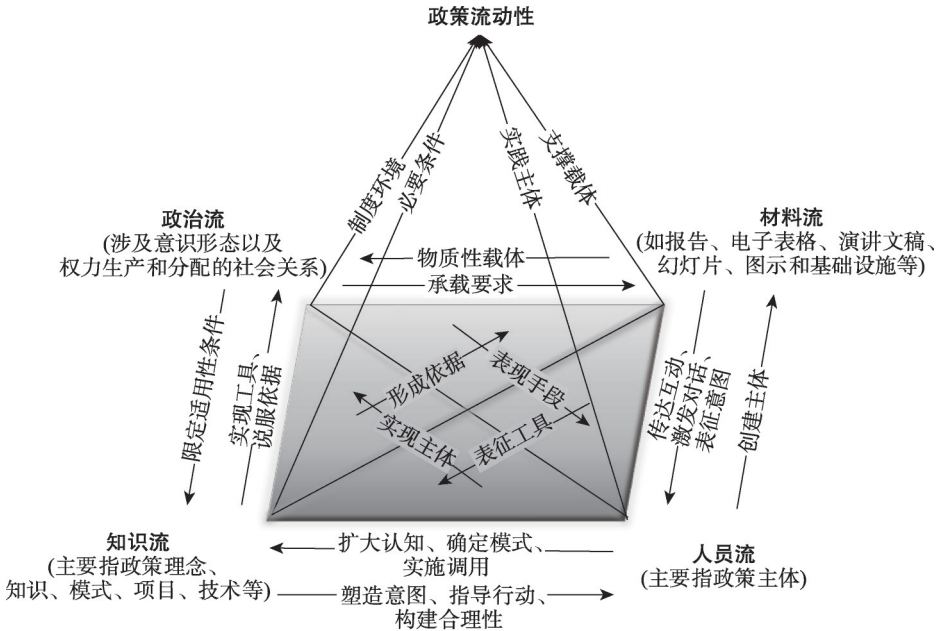
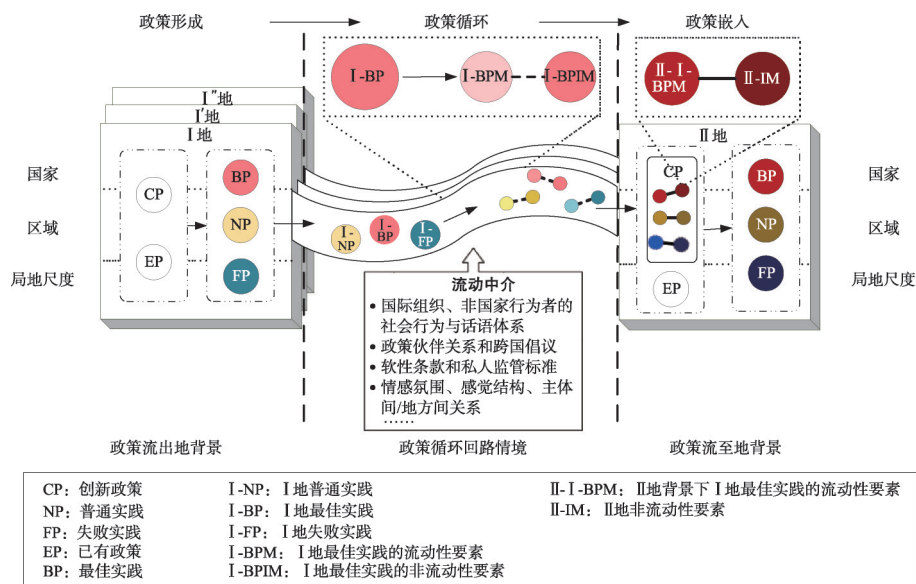


图2 政策流动性的混合流动束图  
Fig. 2 Mixed flow diagram of policy mobility

**4.3.2 过程与事件** 在以实践为导向的社会建构主义视域下，政策运动不再是政策转移中的“去社会化运动(desocialised movement)”(不仅仅由A到B)<sup>[47]</sup>，而是强调政治遗产、制度环境、历史发展和社会突发事件在塑造政策流动性时具有的重要作用。因此，在政策的流动过程中，不再具有扩散主义范式中令人满意的行为、渐进的政策变化和常规化的决策，而是被一系列社会化流动性实践(比较、学习、采纳、转译等)持续推进，期间发生着政策知识、模式、技术和制度的组合、分解、重组与变异，并涉及多组矛盾性关联。

政策流动性将研究视野扩大到政策实施以外的其他过程阶段，包括政策的形成、循环和嵌入(图3)。首先，政策形成主要指政策创新和在实践中界定不同类型政策。政策





注：图中不同颜色表达不同政策类型与政策内部元素出现变异；政策循环回路采用不交错波浪线以清晰化通道中的政策分解，实际的政策流动必将经由网络化的重重岔道；II地非流动性要素不仅代表II地既有政策中存在的非流动性要素、未被注意的非流动性要素，也包括II地影响下I地非流动性要素。

图3 政策流动性过程

Fig. 3 The process of policy mobility

创新的方式（本地原创或迭代创新）和目的（为解决本地问题或为解决全球问题）皆有所不同，导致针对的问题、实践效果和吸引力各异。但创新政策需要有追随者才会具有实现流动的可能。思索地方性政策如何通过强有力的政治叙事来展现其已有或潜在价值、行动合法化与抑制负面评论的能力成为政策能否成为“全球模式”<sup>⑩</sup>的关键。作为政策流动性核心属性，位置、尺度和时间性共同影响政策话语的出现，形成的话语有助于明确规定政策目标和政策问题本质的政策理念与标准。面对全球叙事、转译主体和对象、政治议程和经验证据的不断变化，政策知识的表征方式也在不断改变。因此，能否对地方性政策去领域化成为政策转译成功的前提。

政策循环回路通道连接着本地集合体与全球集合体，其载体是个人、组织和网络，他们是通道内政策信息、知识与技术的传输者，也可能是政策的抵制者或变革者。流动的政策以选择性的话语、不成熟的想法和综合性的模式零碎地进入政策循环回路，同时建构网络关系、循环系统和全球化的实践共同体，其中萌发与塑造着政策流动进程中的各种推动与阻碍、加速与延缓装置，将流动的政策送进不同的政策循环回路通道之中，以截然不同的方式连接主体并抵达地方。其中，政策学习、转译循环（translation loops）<sup>[108]</sup>、国家空间想象<sup>[109]</sup>皆会引起政策在流动与重制过程中的持续性变异。政策变异使其内部各要素与部件之间的关系发生松弛，松弛的关系又不断深化政策变异，从而形成政策进入全球政策网络、实现流动的基本状态。在政策循环回路中，节点、情境与空间的复杂性使得政策转译的首要任务也许不是或不仅是确定要转移的知识，而是识别政策在此过程中呈现的不确定性。

⑩ 全球模式具有“在不同的社会和文化环境中去背景化和再背景化、抽象化和运动的独特能力”，全球集合体将全球模式带入新的空间背景之中。然而，将全球模式成功转译到新的空间背景还取决于本地集合体，本地集合体包括相关行动者、事件与理念，它们共同影响着政策实验在哪里产生以及在哪里重现。

流动的政策在持续动态调整与内部结构重组进程中,寻找能够建立稳定关系与适应性连接的地方,以实现固定。当流动的政策嵌入新的空间环境时,无视其中松弛的要素和部件关系会导致对后续政策实施时可能遭遇的抵抗与不适应准备不足。例如,澳大利亚的“新康复”毒品政策并未直接复制美国或英国的“以康复为导向的护理系统”模式,而是在适应地方原有的政策遗产与观念的过程中不断遭遇批判、修改甚至抵制<sup>[110]</sup>。因此,理解流动政策的本地嵌入,需要重点关注促进流动性的制度架构是如何与流至地动态的政治权力关系网络发生关联的。这会影响到某些领域内的流动性速度以及随之而来的地域集中模式,这些模式在一定程度上创造了连接、中心或赋权区域,也对应产生了分离、社会排斥或不被关注的空间<sup>[111]</sup>。嵌入新地域背景与空间结构中的政策会在经历变异与重组后,以新的形式和身份重新进入下一轮政策循环之中,关系、联结和网络成为政策的复杂性生产和获得跨地方流动性的基本组成,其中唯一不变的是持续存在的变化。

**4.3.3 政策流动性的典型案例解析** 借助Williams对低碳城市实验项目从瑞典和英国流至中国的“跟随”<sup>[112]</sup>,以此理解政策话语和技术的多源流、多方向、跨地方、跨尺度流动过程,分析政策的全球模式在流动过程中如何分解、转译与变异。

瑞典斯德哥尔摩哈马比生态城和英国伦敦贝丁顿社区的低碳城市实验项目,为中国提供了使资源消耗与经济增长脱钩的解决方案。他们将文化、结构(如技术、政策目标、决策支持工具、设计工具)和实践(如规划过程、可持续行为)首先组合为一个社会技术创新系统,并通过国际顾问、学者、技术供应商、政府和全球网络(C40城市、ICLEI、气候联盟和能源城市)将其“出口”至世界各地。

哈马比生态城项目以共生城市(SYMBICITY 1)的模式被中国唐山市曹妃甸、无锡市太湖和天津市东丽湖所借鉴。然而,构成该全球模式的对象、技术和系统的有效性皆不能脱离其原生地背景,导致该项目知识不容易被转译。因此,当中国的本地集合体与之不同时,项目转译以失败告终。原因在于,首先,瑞典多年以来,废物、脱碳能源组合和节能建筑已成为许多城市供热系统的核心组成,构成斯德哥尔摩生态循环发展的基础,其他城市很难一下适应这种全市域、综合性、公共资助的基础设施要求;其次,技术在转译过程中与中国情境并不匹配,比如,由于中国垃圾管理系统的不成熟,公民缺乏严格执行的垃圾回收行为,哈马比生态城主推的真空垃圾系统在中国城市的应用步履维艰;再者,对于该项目能够成功转译到另一环境的核心要求——综合、协作的规划方法,中国并未采用。

贝丁顿社区是另一典型例证,其政策方案推出两种全球模式:零碳设计系统(ZDS)和一个地球框架(OPF),方案旨在测试可在各种空间环境中调整和使用和技术、规划和工具,是专为政策“旅行而设计”,对其采纳不需要改变本地文化、结构和做法。该方案并非一味强化转译过程,方案的创新者将他们的专业知识直接转化入新的背景,特地考虑了在政策流至地环境的适用性问题。例如,OPF框架涵盖了10项零碳原则,这些范围使该框架能够适应具有不同政策优先事项的治理结构与制度格局,从而指导政策选择;而ZDS的指导原则(零二氧化碳排放目标)保持不变,只有交付方式(材料、技术和设计)会随着环境的变化而变化,为实现政策选择提供工具。不同于共生城市模式,这两种政策方案没有具体的技术(如区域供暖、真空垃圾处理系统)、机构(如强大、资金充足的市政府)、流程(如综合、协作规划流程)或资金流(如重要的公共资金)要求。因此,在被大连、上海金山和徐州铜山借鉴时,这两种模式在新的空间背景下皆重组产生新的社会技术系统,获得成功。

## 5 政策流动性的研究展望

在跨学科的滚动式对话进程中,政策流动性研究形成超越政策转移框架与社会学“主体—结构”框架的独特研究路径,逐渐从结果导向的、经验主义的、定量为主的分析性研究走向理论驱动的、社会建构主义的、质性为主的批判性研究。在理论发展与实证分析中仍会出现一些有待解决的新问题,如本体论层面,地方间复杂多样的政策相互依存关系不断触发新的物质、知识、人员与政治的产生,但对从政策的过程性流动事实中不断涌现出来的其他“本体论成分”(从运动、感觉和情感到能量、力量和节奏)<sup>[113]</sup>缺乏关注;方法论层面,政策流动性研究采用一种需要时间的、细致的、缓慢的方法来充分理解当代政策运动的“快速”本质,但政策方案的不断迭代演化导致溯源困难,政策网络的愈发复杂多变导致择道困难,对方法的调整与创新成为必然;研究内容层面,区域间传统理念上争议较大的政策流动逐渐频繁,但对其政策发展的研究并未形成深层次对话。对此,本文基于政策流动性研究的主要观点与核心要素,尝试搭建跨学科对话的核心议题与展望(表2)。

### (1) 地理学政策研究的新关注

学者们借助政策流动性来理解通过“全球—关系”联系产生的地方与领域、“政治—制度”中的权力关系和话语体系体现出的霸权性以及“社会—物质”集合的运作逻辑<sup>[62]</sup>。在此过程中,不仅需要对运动本身提出问题(如创新的转移、学习的身份、模仿的最佳实践、流动的政策技术的确定和实施),更需要对实现、妨碍或阻止政策流动性必然涉及的宏观制度环境、关系情境以及微观的互动、氛围和情感进行关注,强调政策的“内部”特征与“外部”关系。由此激发更多新的概念对政策流动、转译和变异过程及其结果的分析,例如政策边界(policy frontier)<sup>[114]</sup>、流动转型(mobile transitions)<sup>[112]</sup>和政策转导(policy transduction)<sup>[4]</sup>,这些概念与政策流动性之间的相互增进与结合扩大了政策流动性对话的领域范围,促使形成新的理论框架。同时,在对全球政治循环、政策学习和政策流动进行观察时,可以进一步探索政策的“新兴地理”是如何“构成”的,分析政策是如何被社会、文化和制度建构的以及在流动、关系、尺度、网络和拓扑等空间层面构成的。当开始关注流动的政策涉及到的偶然性、不确定性以及互构关系时,情感(affect)、氛围与感知等概念就需要被纳入考量范畴,以测度运动、意义、权力纠缠的难以用数字计算或工具衡量的流动事实。因此,理解运动中那些转瞬即逝的、短暂的、往往是具体的和感官的方面,对于理解如何运动以及为什么运动至关重要。

### (2) 中国情境下的研究议题

在新自由主义背景中,流动的政策是新自由主义国家在全球范围内争夺有利地位的有力工具。批判性地理学家采用新自由主义化(neoliberalisation)这一术语试图解释实践中新自由主义存在的显著不均衡、不连贯和不完整性质。但新自由主义化是需要解释的,只有通过关注特定的地方、不和谐的政治项目和推动任何政治经济变革的偶发事件才能做到这一点<sup>[34]</sup>,这些地方可能有与新自由主义全球化完全不同的背景,这也正是政策流动性研究对新自由主义局限性的突破点。

当全球化的政治经济空间不再符合“同质性、自我封闭、拥有连续领域”的描述,政策也不再被认为能够自由地穿越平滑的社会空间结构。在构建关系、重塑空间与权力领域的政策流动进程中,边界虽不断被弱化,但依然不容忽视,尤其在意识形态相悖的地区。边界不仅是有形的、具有复杂背景的地理界限,记录着各种显性流动;它还是无形的文化、心理和意识形态边界,制约着隐性知识的通过。作为一个模糊的地理空间,



表2 政策流动性的核心议题与展望

Tab. 2 Major topics and prospects of policy mobility research

研究对象	研究议题	研究内容
政策	关注政策失败、缺失及政策的非流动性要素和隐性成分的意义	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 关注未被调用的或被主流研究忽视的政策类型, 探究其产生原因、涉及主体及其全球循环方式;</li> <li>· 对政策知识的隐性成分与显性成分的流动性与物质性(基础设施、技术、网络、报告、现场访问、媒体报道)进行调查; 评估政策的不同要素在促成政策流动与政策成功时的作用;</li> <li>· 追踪在政策成功/失败的情况下, 哪些要素发生移动? 哪些要素保持静止? 追踪不同要素与成分的维持、消逝与转变条件和时机, 这涉及政策主体的多样行为、制度环境的调整、基础设施的搭建以及学习氛围的营造等。</li> </ul>
	进一步了解政策的复杂性生产与混合变异	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 观测政策在不同地方中的解构类型、重组方式、转译内容、变异与实践过程;</li> <li>· 超越政策失败/成功二分法, 更全面地探索流动的政策如何在本质上是一种成功和失败的混合体, 关注这种混合体在流动进程中的时间性演变、物质性转化、空间性和社会性建构问题。</li> </ul>
主体	思考主体与流动性之间关系	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 深入分析创造政策成功并促进其流动的需求类型, 也关注拒绝政策采纳、阻碍失败政策流动的主体观念与行为;</li> <li>· 调查成功/失败政策所涉及的不同运作类型(实践、策略、表述), 以及谁来实施这种行为, 重点关注政策网络中潜在的组织和组织;</li> <li>· 探讨情感作为一种集体状态、从身体接触中产生的能力或权力工具的对象和目标, 如何影响政策的调用、采纳、适应、抵抗以及可持续性, 以及涉及哪些情感维度。</li> </ul>
	关注主体(间)性在政策流动性中的作用	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 政策主体的特有品质对政策流动性的影响, 如“韧性”;</li> <li>· 解析“争议性的政策流动性”中跨尺度主体之间的冲突与妥协(例如, 不同尺度主体之间政策的遴选结果、对概念的理解与阐述、实施目的与程序的不同会引发负面的集体情感、争议与对资源的消耗, 这些都会对政策流动性的实现产生阻碍);</li> <li>· 将批判性视野扩大到政策主体以外的人员之上, 探讨其工作与政策流动性或非流动性之间的关系。</li> </ul>
	思索主体思想的形成与权力赋予	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 关注系统的结构化力量(选择推力与感知结构)在政策思想或模式定位、制定利益优先实现顺序时发挥的作用, 进而理解主体权力赋予、政策创新身份建立、政策理念定位与政策运动模式确立的逻辑与方式;</li> <li>· 关注主体如何在众多政策思想中形成自己的思想与判断。</li> </ul>
流动事实与流动性生产	重视暂时的、特殊的政策流动时刻中的流动事实(如摩擦、抵抗与静止)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 分析这些流动事实是如何发生的? 探讨其发生背后的权力关系、话语、物质与技术力量的作用; 关注政策的内在脆弱性及其分解趋势;</li> <li>· 探究其间历史发展(包括地区政策遗产、传统观念、发展方向; 主体政治偏好、学习能力; 基础设施与技术支撑等)、地理环境(地缘政治关系、资源条件)和城市治理结构(政策主导主体、决策者思维方式、优先事项)对政策流动性的影响, 并对夹杂其中的比较、评估、判断、学习和转译等行为事实进行跟随与观测;</li> <li>· 密切关注政策窗口、干扰和危机等关键时刻, 确定其形成条件及其与政策流动性之间关系; 观察在政策变革等政策流动性的最活跃、脆弱或部分流动时刻, 失败/非主流政策及其要素、成分的动态与对政策流动的作用。</li> </ul>
	注意政策循环回路中的缺失或薄弱环节	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 关注特殊地方的政策循环, 如从发展中国家流出(南→北; 南↔南)的政策流动性的经验事实;</li> <li>· 分析政策缺失在政策网络中的关系结构与地理位置;</li> <li>· 跟随流动政策的二次或多次循环, 并观察在此过程中政策集合体的分解、重组与变异及不同要素与成分具有的差异化流动性。</li> </ul>
	关注多样空间概念与作用	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 对运动过程的时间性与空间性敏感, 对政策失败/缺失进行详尽的空间描述与地域划分;</li> <li>· 除了关注存在政策密集交换的空间, 还应思考那些偶然联系、边缘化和被排斥的空间以及不确定的区域、更为微观的场所中的政策流动与信息交流。</li> </ul>

注: 研究内容栏目中“·”为政策流动性研究已经开展的研究; “。”为政策流动性研究的下一步关注重点。

政策边界动态地存在于经验地点的关联空间,或存在于不同主体争夺权力和影响力的边缘区域<sup>[14]</sup>。边界内外的制度和差异引发的争议为跨地方政策调用带来阻力、障碍和挑战<sup>[15]</sup>,并决定着政策在流动进程中的变异层级<sup>⑦</sup>。

如前文案例中所提及的,中国因其独特的政治制度、社会文化、空间经济和地域资源,为政策流动性提供了一个新颖的研究场域。同时,面对当前国际形势的深刻变革,需要更加审慎的面对政策流动性过程中的边界问题。中国本土性政策知识与模式如何在区域合作组织(如“一带一路”倡议、东南亚区域全面经济伙伴协定)等弱化边界的联盟中跨越边界,并进一步成为全球模式?新自由主义实践带来的“舶来”政策与中国本地集合体之间的适应性障碍在哪里,应如何调整或改变?对于全球流动的政策理念、技术、话语和实践,如何进行政策选择、转译与采纳以实现善治且避免“食洋不化”?对这些问题的思考成为政策流动性概念与理论进入中国学术研究的核心价值,也是中国情境下,政策流动性亟需解决的实践议题。在批判性理解全球化进程中,一系列跨学科研究需要谨慎地避免滑向对世界性“流动空间”的全盘接纳,并防范诉诸“影响模式(impact model)”时的风险<sup>[28]</sup>,即政策流动性的增强并不意味着政策趋同<sup>[1]</sup>。其中,需要注意的是对“政策问题”的问题化,即清楚“到底什么才是一个地方需要解决的真正问题”“什么样的知识才是有效、合理、合法的”可能是对政策流动性研究的首要考量。

## 参考文献(References)

- [1] Peck J, Theodore N. Mobilizing policy: Models, methods, and mutations. *Geoforum*, 2010, 41(2): 169-174.
- [2] McCann E, Ward K. Relationality/territoriality: Toward a conceptualization of cities in the world. *Geoforum*, 2010, 41(2): 175-184.
- [3] Pitton V O, McKenzie M. What moves us also moves policy: The role of affect in mobilizing education policy on sustainability. *Journal of Education Policy*, 2022, 37(4): 527-547.
- [4] Peck J, Theodore N. Fast policy: Experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2015.
- [5] Bok R. The relational co-production of "success" and "failure", or the politics of anxiety of exporting urban "models" elsewhere. *Urban Geography*, 2020, 41(9): 1218-1239.
- [6] McCann E. Urban policy mobilities and global circuits of knowledge: Toward a research agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 2011, 101(1): 107-130.
- [7] Harrison P. South-South relationships and the transfer of "best practice": The case of Johannesburg, South Africa. *International Development Planning Review*, 2015, 37(2): 205-223.
- [8] Bok R, Coe N M. Geographies of policy knowledge: The state and corporate dimensions of contemporary policy mobilities. *Cities*, 2017, 63(3): 51-57.
- [9] Benson D, Jordan A. What have we learned from policy transfer research? *Political Studies Review*, 2011, 9(3): 366-378.
- [10] Peck J. Geographies of policy: From transfer-diffusion to mobility-mutation. *Progress in Human Geography*, 2011, 35(6): 773-797.
- [11] McCann E, Temenos C. Mobilizing drug consumption rooms: Inter-place networks and harm reduction drug policy. *Health & Place*, 2015, 31: 216-223.
- [12] McCann E, Ward K. A multi-disciplinary approach to policy transfer research: Geographies, assemblages, mobilities and mutations. *Policy Studies*, 2013, 34(1): 2-18.
- [13] McCann E. Expertise, truth, and urban policy mobilities: Global circuits of knowledge in the development of Vancouver, Canada's "four pillar" drug strategy. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2008, 40(4): 885-

⑦ 根据Hall等1993年对政策范式转变的论述,政策的一阶变异是在基本目标和政策目的连续性背景下对既定政策工具进行调整;政策的二阶变异则需要采用新的政策工具(不仅仅是重新校准政策);政策的三阶变异涉及从一种范式到另一种范式的大规模运动,涉及关键政策工具、环境和支撑政策工具与环境的目标层级体系的同时变化,在这一结构性转变过程中,政策搜索者/学习者/决策者的世界会产生根本性重建。

904.

- [14] Temenos C, McCann E. Geographies of policy mobilities. *Geography Compass*, 2013, 7(5): 344-357.
- [15] Gilardi F, Wasserfallen F. The politics of policy diffusion. *European Journal of Political Research*, 2019, 58(4): 1245-1256.
- [16] Simmons B A, Dobbin F, Garrett G. *The Global Diffusion of Markets and Democracy*. New York: Cambridge University Press, 2008.
- [17] Walker J L. The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Review*, 1969, 63: 880-899.
- [18] Mooney C Z. *The Study of US State Policy Diffusion: What Hath Walker Wrought?* Cambridge: Cambridge University Press, 2020: 12-20.
- [19] Rose R. What is lesson-drawing? *Journal of Public Policy*, 1991, 11: 3-30.
- [20] Legrand T. Overseas and over here: Policy transfer and evidence-based policy-making. *Policy Studies*, 2012, 33(4): 329-348.
- [21] Dolowitz D, Marsh D. Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 1996, 44(2): 343-357.
- [22] Bulmer S, Dolowitz D, Humphreys P, et al. *Policy Transfer in European Union Governance: Regulating the Utilities*. London: Routledge, 2007: 11-31.
- [23] Dolowitz D P, Marsh D. Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, 2000, 13(1): 5-24.
- [24] Stubbs P. Stretching concepts too far? Multi-level governance, policy transfer and the politics of scale in South East Europe. *Southeast European Politics*, 2005, 6(2): 66-87.
- [25] Evans M. Parting shots. *Policy Studies*, 2009, 30(3): 397-402.
- [26] Radaelli C M. Policy transfer in the European Union: Institutional isomorphism as a source of legitimacy. *Governance*, 2000, 13(1): 25-43.
- [27] Locke R M, Jacoby W. The dilemmas of diffusion: Social embeddedness and the problems of institutional change in Eastern Germany. *Politics & Society*, 1997, 25(1): 34-65.
- [28] Peck J, Theodore N. Follow the policy: A distended case approach. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2012, 44(1): 21-30.
- [29] Peck J, Theodore N. Exporting workfare/importing welfare-to-work: Exploring the politics of third way policy transfer. *Political Geography*, 2001, 20(4): 427-460.
- [30] Orenstein M A. Mapping the diffusion of pension innovation Pension Reform in Europe: Process and Progress, 2003, 7: 171-194.
- [31] Evans M. Policy transfer in critical perspective. *Policy Studies*, 2009, 30(3): 243-268.
- [32] Xiao Yun. The mobility turn in policy transfer research: From national centers to comparative cities. *Sociological Studies*, 2019, 34(3): 219-241, 246. [肖芸. 政策转移研究的流动性转向: 从国家中心到比较城市. *社会学研究*, 2019, 34(3): 219-241, 246.]
- [33] James O, Lodge M. The limitations of "policy transfer" and "lesson drawing" for public policy research. *Political Studies Review*, 2003, 1(2): 179-193.
- [34] Baker T. *Cities from elsewhere: Chronic homelessness and globalising urban policy* [D]. Australia: University of Newcastle, 2013.
- [35] Büscher M, Urry J, Witchger K. *Mobile Methods*. London: Routledge, 2011: 1-19.
- [36] Urry J. *Mobilities*. Cambridge: Polity Press, 2007: 3-62.
- [37] Hannam K, Sheller M, Urry J. Mobilities, immobilities and moorings. *Mobilities*, 2006, 1(1): 1-22.
- [38] Sheller M, Urry J. The new mobilities paradigm. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2006, 38(2): 207-226.
- [39] Sheller M. *Sociology after the mobilities turn*//Adey P, Bissell D, Hannam K, et al. *The Routledge Handbook of Mobilities*, London: Routledge, 2014: 45-54.
- [40] Sheller M. The new mobilities paradigm for a live sociology. *Current Sociology*, 2014, 62(6): 789-811.
- [41] Cresswell T. Towards a politics of mobility. *Environment and Planning D: Society and Space*, 2010, 28: 17-31.
- [42] Cresswell T. *Mobilities I: Catching up*. *Progress in Human Geography*, 2011, 35(4): 550-558.
- [43] Temenos C, Baker T, Cook I R. Inside mobile urbanism: Cities and policy mobilities//Schwanen T. *Handbook of Urban*



- Geography. Cheltenham: Edward Elgar, 2019: 103-118.
- [44] Cresswell T. Mobilities II: Still. *Progress in Human Geography*, 2012, 36(5): 645-653.
- [45] Brenner N, Theodore N. Preface: From the "new localism" to the spaces of neoliberalism. *Antipode*, 2002, 34(3): 341-347.
- [46] Liu Yungang, Wang Tao. Review and prospects of political geography in China. *Acta Geographica Sinica*, 2022, 77(6): 1506-1517. [刘云刚, 王韬. 中国政治地理学研究进展评述. *地理学报*, 2022, 77(6): 1506-1517.]
- [47] Cresswell T. *On the Move: Mobility in the Modern Western World*. New York: Routledge, 2006: 1-24.
- [48] Jacobsen H. Bringing space back in: Towards a geographic perspective on policy mobility. *Journal of Economic Geography*, 2016, 16(2): 541-543.
- [49] Brenner N. The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration. *Progress in Human Geography*, 2001, 25(4): 591-614.
- [50] Lees L. The geography of gentrification: Thinking through comparative urbanism. *Progress in Human Geography*, 2012, 36(2): 155-171.
- [51] Adey P, Bissell D, Hannam K, et al. *The Routledge Handbook of Mobilities*. London: Routledge, 2014: 50.
- [52] Cai Xiaomei, Cao Jing, Liu Jun. The application and prospect of assembling theory in human geography research. *Acta Geographica Sinica*, 2022, 77(10): 2633-2649. [蔡晓梅, 曹婧, 刘俊. 拼装理论在人文地理学研究中的应用与展望. *地理学报*, 2022, 77(10): 2633-2649.]
- [53] Prince R. Policy transfer, consultants and the geographies of governance. *Progress in Human Geography*, 2012, 36(2): 188-203.
- [54] Fairbanks L. Policy mobilities and the sociomateriality of US offshore aquaculture governance. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2019, 37(5): 849-867.
- [55] Clarke J, Bainton D, Lendvai N, et al. *Making Policy Move: Towards a Politics of Translation and Assemblage*. Bristol: Policy Press, 2015.
- [56] Savage G C, Lewis S. The phantom national? Assembling national teaching standards in Australia's federal system. *Journal of Education Policy*, 2018, 33(1): 118-142.
- [57] Cai Xiaomei, Liu Meixin. Research progress of relational geography under the background of post-structuralism. *Acta Geographica Sinica*, 2019, 74(8): 1680-1694. [蔡晓梅, 刘美新. 后结构主义背景下关系地理学的研究进展. *地理学报*, 2019, 74(8): 1680-1694.]
- [58] Lefebvre H. *The Production of Space*. Cambridge: Blackwell, 1991: 111-128.
- [59] Allen J. Topological twists: Power's shifting geographies. *Dialogues in Human Geography*, 2011, 1(3): 283-298.
- [60] Jones M. Phase space: Geography, relational thinking, and beyond. *Progress in human geography*, 2009, 33(4): 487-506.
- [61] Brenner N. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004: 32, 64, 66.
- [62] Baker T, Temenos C. Urban policy mobilities research: Introduction to a debate. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, 39(4): 824-827.
- [63] Baker T, Cook I R, McCann E, et al. Policies on the move: The transatlantic travels of tax increment financing. *Annals of the American Association of Geographers*, 2016, 106(2): 459-469.
- [64] Baker T, McGuirk P. Assemblage thinking as methodology: Commitments and practices for critical policy research. *Territory, Politics, Governance*, 2017, 5(4): 425-442.
- [65] Allen J, Cochrane A. Beyond the territorial fix: Regional assemblages, politics and power. *Regional Studies*, 2007, 41(9): 1161-1175.
- [66] Anderson B, McFarlane C. Assemblage and geography. *Area*, 2011, 43: 124-127.
- [67] McCann E, Ward K. Assembling urbanism: Following policies and 'studying through' the sites and situations of policy making. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2012, 44(1): 42-51.
- [68] Cresswell T. The right to mobility: The production of mobility in the courtroom. *Antipode*, 2006, 38(4): 735-754.
- [69] Wood A. Tracing policy movements: Methods for studying learning and policy circulation. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 2016, 48(2): 391-406.
- [70] Gulson K N, Lewis S, Lingard B, et al. Policy mobilities and methodology: A proposition for inventive methods in education policy studies. *Critical Studies in Education*, 2017, 58(2): 224-241.
- [71] Wedel J R, Shore C, Feldman G, et al. Toward an anthropology of public policy. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 2005, 600(1): 30-51.

- [72] Marcus G E. Ethnography in/of the world system: The emergence of multi-sited ethnography. *Annual Review of Anthropology*, 1995, 24(1): 95-117.
- [73] Massey D. A counterhegemonic relationality of place//McCann E, Ward K. *Mobile Urbanism: Cities and Policymaking in the Global Age*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2011: 1-14.
- [74] Takayama K, Lingard B. Datafication of schooling in Japan: An epistemic critique through the "problem of Japanese education". *Journal of Education Policy*, 2019, 34(4): 449-469.
- [75] Geddie K. Policy mobilities in the race for talent: Competitive state strategies in international student mobility. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2015, 40(2): 235-248.
- [76] Robinson J. "Arriving at" urban policies: The topological spaces of urban policy mobility. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, 39(4): 831-834.
- [77] Lewis S. The turn towards policy mobilities and the theoretical-methodological implications for policy sociology. *Critical Studies in Education*, 2021, 62(3): 322-337.
- [78] Schiller G N, Salazar N B. Regimes of mobility across the globe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2013, 39(2): 183-200.
- [79] Harvey D. *The geopolitics of capitalism*//Gregory D, Urry J. *Social Relations and Spatial Structures*. London: Macmillan Publishers Ltd, 1985: 128-163.
- [80] Sheller M. Automotive emotions: Feeling the car. *Theory, Culture & Society*, 2004, 21(4-5): 221-242.
- [81] Clarke N. Urban policy mobility, anti-politics, and histories of the transnational municipal movement. *Progress in Human Geography*, 2012, 36(1): 25-43.
- [82] Urry J. *Sociology Beyond Societies: Mobilities for the Twenty-First Century*. London: Routledge, 2000: 1-20.
- [83] Dolowitz D P. A policy-maker's guide to policy transfer. *The Political Quarterly*, 2003, 74(1): 101-108.
- [84] Stone D. Private philanthropy or policy transfer? The transnational norms of the Open Society Institute. *Policy & Politics*, 2010, 38(2): 269-287.
- [85] Song Weiqing. Policy transfer among nations: Conceptualization, research trends and theory building. *Journal of Public Management*, 2008, 5(4): 36-45, 124. [宋卫清. 国家间公共政策的转移: 概念、研究态势和理论. *公共管理学报*, 2008, 5(4): 36-45, 124.]
- [86] Lovell H. Policy failure mobilities. *Progress in Human Geography*, 2019, 43(1): 46-63.
- [87] McCann E, Ward K. Thinking through dualisms in urban policy mobilities. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2015, 39(4): 828-830.
- [88] Hudson B, Hunter D, Peckham S. Policy failure and the policy-implementation gap: Can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2019, 2(1): 1-14.
- [89] Müller M. (Im-)Mobile policies: Why sustainability went wrong in the 2014 Olympics in Sochi. *European Urban and Regional Studies*, 2015, 22(2): 191-209.
- [90] Jacobs J M. Urban geographies I: Still thinking cities relationally. *Progress in Human Geography*, 2012, 36(3): 412-422.
- [91] Dunleavy P. Policy disasters: Explaining the UK's record. *Public Policy and Administration*, 1995, 10(2): 52-70.
- [92] McConnell A. What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 2015, 30(3-4): 221-242.
- [93] Wood A. Tracing the absence of bike-share in Johannesburg: A case of policy mobilities and non-adoption. *Journal of Transport Geography*, 2020, 83: 102659. DOI: 10.1016/j.jtrangeo.2020.102659.
- [94] Webber S. Mobile adaptation and sticky experiments: Circulating best practices and lessons learned in climate change adaptation. *Geographical Research*, 2015, 53(1): 26-38.
- [95] McCann E. Veritable inventions: Cities, policies and assemblage. *Area*, 2011, 43(2): 143-147.
- [96] Amin A, Cohendet P. *Architectures of Knowledge: Firms, Capabilities, and Communities*. Oxford: Oxford University Press, 2004: 84.
- [97] Stone D. Transfer and translation of policy. *Policy Studies*, 2012, 33(6): 483-499.
- [98] Song Tao, Liu Weidong, Gao Boyang, et al. Policy mobility of China's overseas industrial zones in the lens of partnership: A case study of Thai-Chinese Rayong Industrial Zone. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(6): 1199-1209. [宋涛, 刘卫东, 高波阳, 等. 合作伙伴关系视角下的海外园区政策移动性研究: 以泰中罗勇工业园为例. *地理学报*, 2020, 75(6): 1199-1209.]
- [99] Larner W. Globalization, governmentality, and expertise: Creating a call centre labour force. *Review of International Political Economy*, 2002, 9(4): 650-674.

- [100] Sabel C F, Zeitlin J. Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences. *Regulation & Governance*, 2012, 6(3): 410-426.
- [101] Shipan C R, Volden C. Policy diffusion: Seven lessons for scholars and practitioners. *Public Administration Review*, 2012, 72(6): 788-796.
- [102] Simmons B A, Dobbin F, Garrett G. Introduction: The international diffusion of liberalism. *International Organization*, 2006, 60(4): 781-810.
- [103] Lin Y W. Policy assemblage in Taiwan's child protection reforms: Policy mixture, policy regime change and shifting policy challenges. *Child Abuse Review*, 2017, 26(4): 263-274.
- [104] Cochrane A. Making up global urban policies//Bridge G, Watson S. *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2011: 738-746.
- [105] Oughton C, Landabaso M, Morgan K. The regional innovation paradox: Innovation policy and industrial policy. *Journal of Technology Transfer*, 2002, 27(1): 97-110.
- [106] Khirfan L, Momani B, Jaffer Z. Whose authority? Exporting Canadian urban planning expertise to Jordan and Abu Dhabi. *Geoforum*, 2013, 50: 1-9.
- [107] Whatmore S. *Hybrid Geographies: Natures, Cultures, Spaces*. London: Sage, 2002: 1-8.
- [108] Albrecht M. The role of translation loops in policy mutation processes: State designated bioenergy regions in Germany. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2017, 35(5): 898-915.
- [109] Lorne C. Repoliticising national policy mobilities: Resisting the Americanization of universal healthcare. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 2022: 23996544211068724. DOI: 10.1177/23996544211068724.
- [110] Thomas N, Bull M, Dioso-Villa R, et al. The movement and translation of drug policy ideas: The case of "new recovery". *International Journal of Drug Policy*, 2019, 73: 72-80.
- [111] Graham S, Marvin S. *Splintering Urbanism*. London: Routledge, 2001: 137-175.
- [112] Williams J. Lost in translation: Translating low carbon experiments into new spatial contexts viewed through the mobile-transitions lens. *Journal of Cleaner Production*, 2017, 169: 191-203.
- [113] Merriman P. Human geography without time-space. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 2012, 37(1): 13-27.
- [114] Longhurst A, McCann E. Political struggles on a frontier of harm reduction drug policy: Geographies of constrained policy mobility. *Space and Polity*, 2016, 20(1): 109-123.
- [115] Liu Weidong, Yao Qihui. Theorizing the construction of the Belt and Road Initiative: Based on institutional and cultural perspectives. *Acta Geographica Sinica*, 2020, 75(6): 1134-1146. [刘卫东, 姚秋惠. “一带一路”建设模式研究: 基于制度与文化视角. *地理学报*, 2020, 75(6): 1134-1146.]



## Theoretical approaches and research prospect on policy mobility

HUA Feifei<sup>1</sup>, BAI Kai<sup>1</sup>, Mike CRANG<sup>2</sup>, HU Xianyang<sup>1</sup>

(1. School of Geography and Tourism, Shaanxi Normal University, Xi'an 710119, China;

2. Department of Geography, Durham University, Durham DH1 3LE, UK)

**Abstract:** The rise of global neoliberalism and reflexive governance has driven the political flows at the global level. Policy movements thus have shown new dynamics and characteristics. Political science, within the sphere of rational formalism, whose dependence on traditional frameworks, as well as the neglect of geographic mobility in sociology, have limited the explanatory power of existing concepts. The geographical orientation and spatial correlation of policy mobility offer the possibility of a theoretical breakthrough by introducing human geography in the policy research. Based on the literature in geography, this study traces the process of resembling rolling conversation through transdisciplinary research on policy mobility, and further clarifies the conceptual connotations, commitments, and research starting points of policy mobility. As an effective conceptual tool for understanding how policymaking operates, how policy knowledge and models flow, and how these mobilities shape places in the context of neoliberal globalization, policy mobility seeks to clarify the geographic positions, power relations, spatial characteristics, and social and geographical formation processes that are involved in the movements of policies. Policy mobility thus becomes a core field in the social sciences exploring "ideas in motion" and "production of mobilities". In addition, the theoretical orientation and research elements in the study of policy mobility also enhance the explanatory powers of literature from other disciplines to this subject. To a certain extent, this study compensates for the lack of empirical analyses of ideas and knowledge in mobility studies and insufficient research on power theory in human geography. It provides an important research field for applying geography in transdisciplinary research.

**Keywords:** policy mobility; mobility turn; human geography; political science; transdisciplinary research