

Research on Influencing Factors of Local Epidemic Prevention and Control Policy Making: Based on the Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis of 46 Cities Aiming at Chengdu's Epidemic Prevention and Control Policies

Chen Yuzhu^{1,a}

¹*School of Public Affairs & Law, Southwest Jiaotong University, Jinniu, Chengdu, Sichuan, China*

^a*1027669604@qq.com*

ABSTRACT

In the context of the normalization of epidemic prevention and control, local cases of COVID-19 have broken out on a small scale in certain cities in China. A local epidemic broke out in Chengdu on December 7, 2020, and many places were upgraded to medium-risk areas. For people from Chengdu, epidemic prevention and control policies on isolation and nucleic acid testing have been formulated across the country, but there are differences in policies. In order to explore the different epidemic prevention and control policies formulated by local governments and their influencing factors, the fuzzy set qualitative comparative analysis method was used to analyze the epidemic prevention and control policies of 46 sub-provincial cities and important cities for people from Chengdu, and five kinds combinations of influencing factors of epidemic prevention and control policies were obtained. Through a single-factor necessity analysis, it is found that the situation of the epidemic at the beginning of the year has a decisive impact on the formulation of stricter epidemic prevention and control policies, which leads to differences in local policies. At the same time, macro and micro factors work together to influence local governments to formulate strict epidemic prevention and control policies. Among them, the combining path of the central policy, the level of social and economic development, and the situation of imported cases explains most of the cases, and provides inspiration for further exploration of the influencing factors of local policy formulation.

Keywords: Epidemic prevention and control policies, policy formulation, fsQCA

地方疫情防控政策制定影响因素研究 ——基于 46 个城市针对成都突发疫情防控政策的模糊集定性比较分析

陈芋竹^{1,a}

¹西南交通大学公共管理与政法学院, 金牛, 成都, 四川, 中国

^a1027669604@qq.com

摘要:

疫情防控常态化背景下,我国某些城市小规模爆发本地新冠肺炎病例。2020年12月7日成都突发本地疫情,多地升级为中风险地区。针对来自成都的人员,全国各地制定有关隔离与核酸检测的疫情防控政策,但各地政策存在差异。为探究地方政府制定的差异化疫情防控政策及其影响因素,运用模糊集定性比较分析方法,分析了46个副省级城市及重要城市针对来自成都人员的疫情防控政策,得出五种影响因素组合。通过单因素必要性分析发现年初疫情情况对制定较为严格的疫情防控政策进而导致地方政策差异具有决定性影响。同时,宏观

因素与微观因素共同作用,影响地方制定严格的疫情防控政策。其中中央政策、社会经济发展水平、境外输入病例情况形成的组合路径解释了大部分案例,为进一步探索地方政策制定的影响因素提供启示。

关键词: 疫情防控政策, 政策制定, 模糊集定性比较分析

1. 前言

自2020年1月武汉爆发新冠疫情以来,目前已蔓延至全球200个国家和地区。^[1]中央制定了封闭类、混合类、经济响应类和卫生促进类等疫情防控政策,^[2]地方采取系列疫情防控政策,我国疫情得到较好控制,进入常态化防控阶段,但部分地区仍出现小规模本地病例。2020年12月7日,成都市郫都区出现一例新冠肺炎本地病例,随后出现数例关联病例,成都部分地区升级为中风险地区。全国各地对从成都来人员出台系列关于核酸检测、隔离的防控政策。通过对全国46个副省级城市及重要城市防控政策进行分析,发现各地对核酸检测、隔离的要求具有差异,本文试图研究问题:疫情防控常态化背景下,哪些影响因素组合导致了各副省级城市及重要城市对从中风险地区城市来人员防控政策的差异。

2. 文献综述与分析框架

2.1. 文献综述

政策是政府或社会公共权威在一定的历史时期为达到一定的目标而制定的行动方案和行为依据。^[3]从宏观上来看,中国背景下政策制定受到中央政策及社会经济水平影响。苏利阳从府际关系角度出发,认为中国政策制定具有“高层驱动、行政主导、央地互动”的特征,^[4]地方政策的制定在一定程度上受到中央政策的影响。张海柱基于话语理论探讨“话语联盟”对政策制定的影响,结果表明政策制定受到宏观环境、制度结构与权力关系的影响。^[5]强舸从全局观的角度出发,政策制定时仅考虑单一的社会问题,试图通过针对某个孤立的因素来解决社会问题是不可取的,由于政策作用于整个社会系统的,其制定受各方面社会条件的制约。^[6]肖生福认为公共政策作为政治上层建筑必然受到经济环境的制约与影响。^[7]从微观上看,政策的制定涉及多元利益关系。政策网络理论认为政策制定是参与者通过一系列互动和相互博弈影响特定政策议程和政策实施的结果,^[8]政策网络结构特征

是影响政策变迁和政策结果的主要因素,^[9]伴随社会开放程度的持续加深和国际竞争压力的日益增大,政策制定的多元利益关系愈加复杂,全球化、跨国企业、国际组织和跨国非政府组织等外部力量和因素已经在中国政策制定方面发挥显著的作用。^[10]陈升基于顾客导向视角,认为政策制定者要从政策对象的需求出发,确定政策的预期目标,根据政策预期目标,制定各类政策。^[11]

2.2. 分析框架

已有文献在对政策制定影响因素研究上,从宏观、微观角度均有考虑,也基于不同的理论与视角,但是均是只考虑了单因素影响,而忽视了多因素组合影响。此外,虽然已有对于我国疫情爆发初期对于中央政策文本的研究,^[2]但缺乏针对疫情防控常态化时期地方政策文本的研究。基于此,本研究运用模糊集定性比较分析的方法,从宏观与微观层面对我国46个副省级城市及部分重要城市制定的对从成都来人员的防控政策进行分析,进一步探究出影响地方防控政策制定的影响因素组合。

针对成都突发本土病例疫情,地方政府制定防控政策时受到中央态度与中国整体疫情宏观情况的影响,中央在考虑规避风险的同时还考虑到了社会经济发展,地方政府在制定防控政策时综合考虑地方经济水平。从政策制定的多元利益关系角度看,一方面,政策制定者即政府对政策的选择具有主导权。地方疫情防控政策的制定处于一个的特殊时期,各地政府在制定政策时必须考虑到本地疫情情况,综合考虑年初的疫情情况、境外输入病例情况以及过去几个月是否出现本地病例。另一方面,政策对象对政策制定产生影响。本次各地疫情防控政策的出台直接关系到民众的自由流动,作为本次政策作用的直接客体,随着公民社会的兴起,公民在政策制定中的参与意识得到了提升,政策制定受政策对象需求的影响,基于此目的地城市政府在制定防控政策时必须考虑到两城市民众在两城市之间来往的需求。



图 1 防控政策影响因素分析框架

3. 研究方法

3.1. 研究方法及案例选取

本研究的研究对象为地方针对成都突发疫情的防控政策，根据城市社会影响以及经济影响，一共选取了 46 个城市的防控政策，从数量上看属于中小样本，且由于本研究的解释变量是在一定水平内变化的，因此选用模糊集定性比较方法（fsQCA）。

3.2. 变量设定

本研究以地方出台的对从成都来人员的防控政策为结果变量。根据中风险、低风险地区来人员是否需要核酸检测结果、是否进行居家隔离、是否进行集中隔离，将政策的严格程度将防控政策分为从 A-D 的 4 个等级（如表 1）。本研究基于对政策制定的宏观与微观层面的影响因素，选择了中央政策变量、地方经济发展水平变量、目的地疫情情况变量、民众需求变量四个维度的变量。

表 1 疫情防控政策

等级	防控政策	城市
A	中风险地区来人员需持 7 日内核酸阴性证明；常态化地区持绿码有序流动	北京、重庆、杭州、海口、昆明、温州
B	中风险地区来人员需持 7 日内核酸阴性证明，需居家隔离 14 天；常态化地区持绿码有序流动	天津、青岛、长春、长沙、南昌、福州、兰州、太原、南宁、上海、唐山、东莞、泉州、南通、徐州、烟台、西宁
C	中风险地区来人员需持 7 日内核酸阴性证明，需集中隔离 14 天；常态化地区持绿码有序流动	哈尔滨、武汉、广州、西安、济南、大连、宁波、厦门、深圳、佛山、呼和浩特、贵阳、石家庄、银川、郑州、合肥、常州、无锡
D	中风险地区来人员，需持 7 日内核酸阴性证明，需集中隔离 14 天；从成都低风险地区来人员，提供 7 日核酸检测阴性后，持绿码可自由活	沈阳、南京、苏州、乌鲁木齐、拉萨

	动	
--	---	--

4. 结果分析

4.1. 单变量必要性分析

通过 fsQCA 软件进行运算后得到单个条件变量的必要性分析结果。年初疫情情况必要一致性为 1，满足了拉金对于单因素必要性的界定，年初疫情情况作为反映目的地疫情情况的一个指标，是地方政府制定防控政策的必要性影响条件。

4.2. 条件组合分析

本研究采用复合解的常用分析方案，从宏观、微观两个维度探究影响因素组合。宏观因素中社会经济发展水平因素是影响制定较为严格的疫情防控政策的核心因素。在一、三、四、五种影响因素组合中，均涉及社会经济发展水平，覆盖案例的比例超过 70%。宏观因素是政策制定的重要影响因素，政策制定不脱离社会大背景。在中国背景下，受府际关系的影响，地方政府制定疫情防控政策受中央政府态度的影响。与预期相反的是，在疫情防控政策制定中，中央的态度是尽量不隔离，在与地方社会经济发展水平进行组合后，更与中央态度保持一致的地方政府，反而制定了更为严格的疫情防控政策。地方的社会经济发展水平在一定程度上影响地方治理能力，而制定何种疫情防控政策则体现了地方治理水平。这两种条件进行组合，作为宏观因素共同影响地方政府制定较为严格的疫情防控政策。微观因素中民众需求因素是影响制定较为严格的疫情防控政策的重要因素。在第二、三种因素组合中，均涉及民众需求因素，覆盖案例比例超过 14%，且在第三种因素组合中，仅涉及民众需求因素。微观因素中境外输入病例情况因素需与宏观因素进行组合，即第四、五种影响因素组合，共同影响制定较为严格的疫情防控政策。微观因素不能够单独影响政策的制定。虽然在第二种影响因素组合路径中，仅涉及民众需求这一条件，但是其覆盖率较低，无法说明大多数案例情况。在疫情防控政策中，民众需求反映的是政策对象的需求，境外输入病例情况反映了目的地疫情情况，两者均是微观影响因素的一方面，对于政策制定确实有一定的影响力，但仅有微观影响不足以对政策制定严格取向产生影响，还需与宏观因素进行组合，共同影响疫情防控政策的制定。

5. 结论

本研究通过模糊集定性比较分析对 46 个重要城市制定的疫情防控政策进行系统比较分析,旨在发现导致地方政府制定严格的疫情防控政策进而产生政策差异的条件及组合,以寻求疫情防控常态化背景下,地方制定严格疫情防控政策的影响因素组合。通过研究我们发现了影响地方政府制定严格的疫情防控政策的影响因素组合有五种。通过对影响因素组合的分析,得出下列结论。首先,单因素的影响。年初疫情情况对制定较为严格的疫情防控政策进而导致地方政策差异具有决定性影响。年初疫情情况在一定层面上反映了目的地城市的疫情情况。地方制定的疫情防控政策作为突发事件情况下政策的制定,除了受到常态下政策制定影响因素影响外,还受特殊时期的影响。社会经济发展水平对疫情防控政策制定有一定影响。地方社会经济发展水平反映了该地区的经济发展水平,同时影响了该地区的治理水平,而制定何种疫情防控政策则是地方治理水平的一个反映。民众需求对五种影响因素组合路径能够解释超过 60%的案例,它们均涉及中央政策与社会经济发展水平这两组宏观因素变量,但在这两种路径中仍然需要境外输入病例这一反映微观因素变量的支持。第三种影响因素组合中宏观因素的社会经济发展水平与微观因素中的民众需求共同作用,影响地方政府制定严格的疫情防控政策。

本研究仍然存在一些不足:第一,在数据收集上,由于官方报道的境外输入病例是以省为单位报道,无法收集各市的数据,因此采取以省的数据作为市的数据,这一数据收集方法可能对结果造成偏差,下一步可以考虑收集更为准确的数据。第二,在方法上,通过定性比较分析虽然能够给出条件变量和结果的对应关系,然而并不是完整的因果解释,对变量之间动态关联机制的探究仍需回归到个案进行深度解读;此外,定性比较分析对于甄别影响结果差异的必要条件有显著优势,然而对作用有限的因素的排除能力略显不足。第三,地方疫情防控政策制定的影响因素是一个复杂的议题,下一步可以考虑寻找更多的特定情境下的条件变量。

REFERENCES

- [1] Açıkgöz Ömer, G.(2020) .The early impact of the Covid-19 pandemic on the global and Turkish economy. *Turkish Journal of Medical Sciences*, 50:520-526.
- [2] JIANG,Y.,YU,J.(2020).The combined application of policy tools in the management of major public health crises: based on the text analysis of the central-level new crown epidemic prevention and control policy. *Journal of Public Management*,17:1-9+163.
- [3] DING,H.(2002). The scientific nature of policy formulation and the effectiveness of policy implementation. *NanJing Journal of Social Science*,01:38-44.
- [4] SU,L.,WANG,Y.(2016).Research on China "Central-district Interactive" Decision-Making Process: Based on the Analysis of Energy-saving Policy Making Process . *Journal of Public Management*,13:1-11+152.
- [5] ZHANG,H.(2016). Discourse alliance, meaning competition, and policy making: Taking the Internet "special car" debate and regulatory policy as an example. *Journal of Public Administration*, 9:3-23+203.
- [6] QIANG,K.,TANG,R.(2012).Counterfactual Analysis and Public Policy Making: Taking the "Bicycle Dilemma" as an Example. *Journal of Public Management*,9:32-40+123-124.
- [7] XIAO,S.(2010). An Analysis of Several Factors Affecting the Formulation of Clean Government Policy. *Journal of Xuzhou Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*,36:108-112.
- [8] XIAO,L.,STEPHEN,P.,ZHAN,X.(2010).Comparing Knowledge and Use of Health Services of Migrants from Rural and Urban Areas in Kunming City. *Journal of Biosocial Science*, 42:743-756.
- [9] William D. Coleman, Grace D. Skogstad, Michael M. Atkinson.(1996). Paradigm Shifts and Policy Networks: Cumulative Change in Agriculture. *Journal of Public Policy*,16:273-301.
- [10] ZHU,Y.,YUE,J.,LI,WEN.(2014).Policy Participants, Policy Making, and the Improvement of the Medical and Health Status of the Floating Population: The Path of the Policy Network. *Journal of Public Administration*,2014,7:46-66 +183-184.
- [11] CHEN,S.,LV,Z.,LUO,G.(2010).A Comparative Study on the Evaluation of Local Government Policy Implementation under Unusual Conditions: Taking the Post-Wenchuan Earthquake Reconstruction Policy as an Example. *Journal of Public Management*,7(04):49-56+124-125.
- [12] TANG,R.,TANG,S.(2013). Historical heritage and the democratic transformation of the former Soviet Union and Eastern countries: based on the double detection of fuzzy sets and multi-valued QCA in 26 countries. *World Economics and Politics*,2:39—57.