

[文章编号] 1672-7320(2010)03-0565-09

政策创新与政策扩散研究述评

朱 亚 鹏

[摘 要] 20世纪60年代以来,政策创新研究在美国兴起并取得了重大发展,日益成为公共政策研究中的重要领域。政策创新及扩散理论极大地推动了政策过程理论的发展及其对政策实践的解释力。当代西方学者的政策创新研究主要集中于政策创新、政策扩散的概念与内涵、政策创新和政策创新扩散的制约与影响因素、政策创新及其扩散过程的特点与模式等方面。政策创新及扩散理论对中国政策实践与政策研究具有重要的借鉴意义。

[关键词] 政策创新;政策扩散;政策采纳

[中图分类号] D01 [文献标识码] A

从20世纪60年代开始,西方学者尤其美国学者积极推动政策创新理论方面的研究,经过沃克(Walker)、罗杰斯(Rogers)、格雷(Gray)、格洛尔(Glor)、贝瑞夫妇(Berry)等人的努力,政策创新理论得到了迅速发展,成为公共政策研究的重要内容。本文拟从以下三个方面对西方学术界近几十年来主要的政策创新研究进行回顾与评析:第一,对政策创新、政策扩散等概念与内涵的界定与分析;第二,对促进与影响政策创新过程的各种因素的梳理与分析;第三,对政策创新及其扩散过程特点与模式的分析。在此基础上,文章进一步分析政策创新理论对中国改革进程中的政策实践与政策研究的启示与借鉴价值。

一、政策创新与政策扩散:概念与内涵

政策创新不论是作为一种政治与政策现象的客观存在,还是作为政策研究中形成的政策过程理论,在近几十年来都得到了极大的发展,并成为政策科学的一个重要研究领域。尽管如此,西方学术界对政策创新、政策发明、政策扩散、政策转移、政策扩展等一些基本概念却并未形成一致的看法。正如斯通^[1](第52页)所指出的那样,政策创新是一个非常宽泛的概念,它包括了经验汲取、政策模仿、政策协调、系统政策理念替代、政策渗透、外部影响、直接强迫转移、政策扩散、政策合并和跨国界的政策学习等。这种对政策创新概念使用上的模糊状态,一方面反映出政策创新研究繁荣背景下的政策创新内涵的复杂性,另一方面也给政策理论研究者之间的交流与沟通制造了障碍,制约着政策创新理论分析框架的解释力,也阻碍了该理论的进一步发展。因此,梳理和分析政策创新的基本概念和内涵非常必要。

由于政策创新理论最初是从传播学、社会学、地理学等(而非政治科学或政策科学)学科中衍生而来的,并借鉴了解释个人与组织创新行为的相关理论,所以对政策创新内涵的理解必须从“创新”一词开始。西方学者对“什么是创新”的理解见仁见智,概括而言,主要有四种观点:

第一种观点认为创新就是一些新事物的发明^[2](第7页),即一些原创性的事物被第一次创造出来并加以应用。这是一种最狭隘的界定,学者采用的较少。

第二种观点认为创新代表着一些新的事物在某一组织环境中的执行,代表着改变的发生,而且这种

作者简介:朱亚鹏,中山大学行政管理研究中心副教授,哲学博士;广东 广州 510275。

基金项目:教育部人文社会重点研究基地课题(06JJD630022);教育部人文社会科学研究青年基金项目(07JC810004);中山大学“211工程”三期行政改革与政府治理研究项目

改变对一个组织及其相关的环境来说是新的^[3](第 519 页)^[4](第 478 页),创新的本质就是在做某事方面有计划地改变^[5](第 107 页)。

第三种观点认为,一种新理念、新产品、新项目在一个组织中的第一次或较早的应用就是创新。这种观点将创新与发明、模仿做出了较为细致的区分。创新被认为是伴随着发明的过程,但又与发明区分开来:创新是组织采用某种新项目的社会程序而非科学的发现^[6](第 532 页)。发明的本质是创造性的行为,而创新是一种理念被一个组织或者拥有共同目标的若干组织第一次或较早利用^[7](第 463 页)。另外,创新与模仿也存在差异。创新代表某个组织第一次应用一种新产品、服务、程序或理念,接下来被其他社会系统的运用就是模仿^[8](第 556-576 页)。

第四种观点认为创新就是生成、接受和执行新的项目、产品或服务,而这些项目或服务对这个组织环境来说是第一次^[9](第 2 页)。在这种视角下,创新就是成功地引进了应用于某种情形的工具和结果,而这些工具、结果对具体情境而言是新的^[10](第 112 页)。因此,对一个组织而言,创新就是对新项目的采纳,而不论这个项目本身是否在其他时间被其他组织所采用过。这种观点实际上将创新与发明做出了细微的区分,但将创新后的模仿、扩散阶段也纳入到创新的范畴中了。

由此可见,西方学者对创新的内涵做出了不同的界定,但在研究政策创新的文献中,主流做法更多的是借鉴了上述第四种观点中对创新的定义,政策创新被定义为一个政府采纳一个对它而言是“新”的项目,而不论该项目以前是否在其他时间其他地点被采用过^[11](第 881 页)。只要对某个政府(美国文献中一般指州)而言是新的政策就是政策创新^[12](第 40 页)。

有学者进一步对政策创新与政策发明加以区分。政策发明(policy invention)是指构建一些原创性的新的政策理念、政策项目、政策方案^[13](第 226 页),而后对这些政策项目与方案的应用则可称为政策创新。西方学界研究的主要对象是政策创新而非政策发明,而且一般情况下对政策创新与政策模仿、政策扩散之间却并没有做出严格的区分。学者们倾向于在较为宽泛的意义上使用政策创新的概念,政策创新不仅包括了对某项政策的较早的采纳,而且包括了继之发生的政策扩散、政策模仿等^[1](第 52 页)。

与对“创新”内涵界定的多样性相比,对扩散的界定相对来说较为一致。其中代表性的界定是罗杰斯把扩散定义为“一项创新通过某种渠道随着时间流逝在一个社会系统的成员之间被沟通的过程”^[14](第 5 页),即创新扩散本质上是一种沟通^[15](第 65 页)。卢卡斯(Lucas)也认为扩散是某种创新从其发明和创造的发源地传输到创新的最终使用者或者采纳者的过程,扩散过程的本质是人与人之间的互动与沟通^[16](第 379 页)。可见,西方学者都比较关注扩散中的交流与沟通的作用。这种倾向也被延续到政策扩散的研究之中。在政策创新研究中学者们比较强调地方(州)政府之间的互动与交流。如有学者将政策扩散定义为一个地方政府的选择将影响到其他政府选择的这样一个相互作用相互依赖的过程^[17](第 298 页);在地方政府之间的互动与交流过程中,如果某个地方(州)政府采纳了一项政策,那么其他地方(州)政府就会更倾向于采纳这项政策^[12](第 40 页)。

二、政策变迁的动力学:政策创新的动因与类型

政策创新研究的一个主要任务就是回答为什么某个地方(州)政府会倾向于创新(或不创新),为什么某些创新及其扩散会成功(或失败)的问题。围绕这些问题,西方学者对政策创新的动力、原因与影响因素进行了探索。

(一)政策创新的原因与动力

西方学界尤其是美国学界进行了大量的政策创新相关研究,关于政策创新发生的原因,主要有两个方面的解释,即从内部决定因素与外部政策扩散和影响两个角度来探求政策创新发生的原因,由此相应地形成对政策创新动力进行解释的两种主要模型,即内部决定模型与扩散模型^[18](第 395-396 页)。

内部决定模型主要是通过对决定政策采纳的内部因素的关注来寻求政策创新发生的原因与动力,侧重的是系统自身内部的激励与促进因素。认为特定政府的社会、经济、政治以及历史传统等各方面的

情况在一定程度上决定了该政府创新的偏好、强度以及创新的可能。

首先,就经济方面的因素而言,一般认为政策创新与经济发展之间存在着正相关关系,如沃克(Walker)通过研究发现较高经济发展水平、工业化水平、城市化程度高的地方政府更倾向于创新,这在一定程度上说明了丰富的经济资源是促成政策创新的重要动力^[1](第880-899页)。但是格雷(Gray)认为虽然总体上经济资源是促进政策创新的重要因素,但他更强调政府实际的财政投入对政策创新的影响。格雷的研究将政策创新与经济发展之间的关系进一步明确化,即不仅要从总体上强调某个政府的经济实力,而且应当分析政府具体的财政分配对政策创新的影响,因为政府对不同领域有着不同的财政投入,财政投入比例上的不同将会影响到具体领域的政策创新^[19](第693-699页)。

其次,从政治体制的角度来说,传统观点一般认为联邦体制或者权力分散有助于政策创新,因为中央政府的权力下放可以使若干地方(州)政府同时进行政策试验,而集权则意味着每次只能有一个或者较少政策试验。这种观点在一定意义上是当代政策创新研究的美国背景的必然产物。但是这种认为权力分散有助于政策创新的思路实际上忽视了政策创新过程中的一个重要方面,即政策试验的结果最终是一种可能被模仿的公共物品,而公共物品存在搭便车的可能,因此分权体制下产生的政策创新可能少于集权体制下的政策创新^[20](第24页)。针对这种对传统观点的挑战,有学者进行辩护,认为,若考虑到分权体制下的竞选动机,则传统的观点也是合理的。从整体上而言,联邦体制具有更加倾向于创新的可能,并且只要将联邦官员的政治过程考虑进去的话,这种可能就会变为现实^[21](第11-12页)。

最后,西方学者也注意到,除了经济发展、政治体制这两个主要的动力因素之外,政治领导人的更换、政策网络(policy network)、政策活动家(policy entrepreneur)以及地方政府所处的社会环境的变化等也会在一定意义上促进政策创新。如Mintrom^[22](第738-770页)^[23](第126-148页)认为内部政策网络不仅会促进议程的设定,而且会形成一种支持政策创新的力量;而Nice认为政策创新是对问题环境的一种反应,某个地方的特定问题环境可能激励政策创新^[24](第20页)。

与内部决定模式探索问题的思路不同,扩散模式更多地从外在因素方面来探索政策创新的动力,更侧重于从扩散—接受(Diffusion-Adoption)这一视角进行分析。该模式认为,如果某个州政府已经采用了某项政策,则相邻州政府采用相同政策的可能性将大大增加^①。可见,扩散模式的解释是以不同政府之间的交流与沟通为前提的,通过交流与沟通,接受者受到扩散者的影响从而采纳政策创新的项目。因此,从扩散模式的视角出发,政策创新的原因与动力主要地来自外部世界^②,创新的关键因素在于成功的学习、竞争性模仿以及官员之间的信息沟通网络^[25](第1174-1191页)。

在扩散模式的分析框架下,形成了一些对政策创新的合理解释。如Heyhood认为,政策创新的主要因素包括^[3](第109页): (1)领导者因素,如某个领导者参加了一次重要的会议带回一些新的理念; (2)从众的原因:其他的政府都这样做,我们为什么不? (3)普遍化的解释:某项政策能在其他地方生效,那也会在本地生效等。可见,在一定意义上,Heyhood认为政策创新是政府主动学习与借鉴的结果。但是后来的研究者发现,政策创新并非一定就是一个主动的学习与借鉴的过程,也可能是在外在压力逼迫的情形下进行的政策扩散,如贝瑞就认为政策创新的动力既可能来自于各州之间相互学习,也可能来自于各州之间相互竞争,还可能与公共官员受到民众要求政策创新的压力相关^[13](第229-230页)。

Braun与Gilardi则对政策创新的动力进行了更细致的分类,认为政策创新的动因主要来自^[17](第299-300页): (1)学习:其他政府提供的有关政策创新效果的信息影响到该政府的政策选择; (2)相互依赖的竞争合作:其他政府的选择产生了政策外部性; (3)胁迫:由于强权者的压力,异端政策将会付出昂贵的代价; (4)普世标准:网络中的相互影响与相互作用导致了普遍的行为规范的发展; (5)理所当然:一些政策被视为很自然的选择; (6)象征性模仿:遵守社会共同价值的政策选择是有益的。

所有20世纪90年代以前的研究大多集中在从内部或外部的某一方面来探索政策创新的动力来源^[13](第227页),然而近期的研究则开始尝试从多元的视角来解释政策创新的发生。贝瑞指出,以前的研究从单一角度寻求对政策创新进行解释,具有某种程度的缺陷,其根本原因在于方法论的单一化^[13]

(第 227-228 264 页), 忽视了对影响政策创新的各种因素的综合分析。因此, 这些研究即便能够将多种动力因素同时进行考虑, 但对多种决定因素的相对重要性仍然缺乏明确的解释^[26] (第 1-3 页)。为了突破方法论的单一化问题, 学界应该将内部因素与外部因素都进行考虑, 从而形成具有整合性质的模式^③。有些研究成果就已经通过事件历史分析(event history analysis)得到了检验^④。简言之, 学者们认识到政策创新并非单纯地由政府内部与外在环境中的某一个方面因素促动, 而是内外因素共同作用的结果。

(二)政策创新与扩散的制约因素

政策创新项目一旦引进, 就会有压力与束缚, 这些因素将影响到创新的效用, 甚至损害到创新的结果^[5] (第 110 页)。究竟有哪些因素会影响到政策创新的效用与结果? 学者们从不同的角度进行了探索。罗杰斯(Rogers)认为影响创新采纳率的关键因素主要来自五个方面^[27] (第 206 页) (见表 1): 第一, 政府对创新的特性的理解。如政府对创新项目的相对优点、复杂性、可行性等方面的认识将会影响到政策创新项目的采纳。第二, 创新决策的类型。不同的决策类型往往会影响到政策创新项目的采纳率, 罗杰斯认为主要的决策类型有选择性的、集体的和权威的, 不同的创新类型将影响到创新的采纳率。第三, 交流与沟通的渠道。交流渠道的多样性与顺畅性往往影响到政策创新的采纳率。第四, 社会制度的性质, 如某一社会制度中的基本规范、政策网络的内部联结程度与开放度等都会影响到政策创新项目的采纳。第五, 代理人的努力所能改变的范围大小也会影响到政策创新项目的采纳。

表 1 决定创新采纳率的变量^[27] (第 206 页, Figure 6-1)

决定采纳率的变量	被解释的因变量
对创新特性的理解:	创新采纳率
1. 相对优点; 2. 复杂性; 3. 兼容性; 4. 可试用性; 5. 可获得性	
创新决策的种类:	创新采纳率
1. 可选择的; 2. 集体的; 3. 权威的	
沟通的渠道(例如: 大众传媒、人际关系)	创新采纳率
社会体制的性质(例如: 它的规范、网 络内部联结的程度)	创新采纳率
代理人的促进尝试的改变范围	创新采纳率

虽然罗杰斯主要是从传播学的角度而非专门从政策科学的角度来对创新项目采纳率的决定因素进行探索, 但其对政策创新研究具有重要的启示意义。后来的西方学者在对政策创新与政策扩散的制约因素进行探索研究的时候, 总是或多或少地受到他的影响。这可从格洛尔的研究中得到证实。格洛尔(Glor)对过去研究中提及的政策创新过程中的影响与制约因素进行了总结和分析, 归纳出西方学者对政策创新与政策扩散的主要制约因素^[28] (第 12 页) (见表 2)。

通过表 2 可以看出, 虽然西方学者探析了 30 多种因素(实际上可能更多)对政策创新与政策扩散过程的影响与制约作用, 但相关研究涉及较多的仍然是交流渠道、资源的可获得性、个人目标与组织目标的相关性、创新政策的制度等几个方面的因素。对这些因素的关注倾向基本上与罗杰斯强调的重点保持一致。因此, 可以说西方学者对政策创新制约因素的探索既保持了对传统视野中的主要因素的关注, 同时又在不断探索中发现新的制约影响因素。虽然如此, 将各种因素与政策创新及其扩散结果之间的相互关系进一步具体化, 在具体政策过程中对主要制约因素明确化, 仍是一个需要继续研究的问题。

(三)解释政策创新的综合因素

关于政策创新的类型, 实际上前文已经有所论及, 即从内在与外在两个角度, 可以划分为内部决定式创新与扩散式创新。但这种划分存在着将方法论单一化的缺陷, 实际情形中的政策创新是在内外各方面因素下交互作用的结果, 因此这种划分在解释现实时存在着不可避免的局限性。格洛尔(Glor)依据创新动机、组织文化和创新所引发的挑战程度将政策创新划分为八种类型^[29] (第 15 页) (见表 3), 在一定程度上实现了对上述两种模式的整合, 对于政策创新具有非常重要的启示意义。

表 2 影响创新的相关因素^[28] (第 12 页)

变量	Rogers & Kim	Jacques & Ryan	Mohr 1969	Merritt	Yin et. al.	Hale & Williams	Gray	Borins 1998
创新	✓							
交流渠道	✓		✓				✓	
时间压力	✓				✓			
社会系统中的成员	✓							
资源的可获得性		✓	✓	✓				✓
结构松散组织的不确定性		✓						
组织的冲突		✓						
阻碍的强度			✓					✓
个人/ 组织目标紧密相关		✓	✓		✓		✓	
鼓励非常规思考程序				✓				
公众对政府可行性的支持				✓				
评估和选择建议的程序				✓				
创新政策的制度				✓	✓			✓
决策点的数量					✓			
组织的专业化程度					✓			
报酬的结构					✓		✓	
组织的传统					✓			
委托人交换与影响的数量					✓	✓		
渐进的创新转型的创新	✓	✓	✓	✓	✓			
半序列化的过程							✓	
雇员的参与						✓		
管理者的自由处置权/ 慎重						✓		
合作关系						✓		
生产改进/ 工作数量						✓		
培养创新中管理的中心角色							✓	✓
作为发起者的第一线与中层管理								✓
作为发起者的政治家与部门首长							✓	✓
复杂的计划							✓	
协调								✓

表 3 创新模式: 以动机的来源、组织文化和挑战的程度为基础^[29] (第 8-15 页)

创新动机		组织文化		挑战的程度		创新类型
内部动机	外部动机	自上而下	自下而上	大	小	
✓		✓		✓		转换式创新
✓		✓			✓	交换式创新
	✓	✓		✓		强加式创新
	✓	✓			✓	反应式创新
✓			✓	✓		持续式创新
✓			✓		✓	前期积极式
	✓		✓		✓	活跃式创新
	✓		✓	✓		逼迫式创新

依据格洛尔的分析, 特定的政策创新是创新动机或个人激励、组织文化和创新引起的挑战三方面因素互动的结果^[29] (第 8-16 页)。其中, 个人激励被分为内在激励与外在激励, 前者主要出自个人价值与信念的选择, 后者主要通过管理控制、风险回避以及奖惩方式来实现; 组织文化则分为自上而下与自下而

上这两类,前者与等级制、中央控制以及权力—工具型理性文化相关,后者则与强调分散决策机制、信息沟通以及公民型文化相关;创新引发的挑战按程度分为大小两种,是指政策创新对既有组织、人员在权力、资源、地位、价值认同等方面造成的冲击。在对每种因素做出两种区分后,格洛尔据此提出了 8 种创新的类型(见表 3)。需要注意的是,这些类型并非是一种绝对意义上的分类,因为实际的政策创新过程中领导者的个人动机、政府组织的文化等并非可以说二者必居其一,更多的是二者某些方面的融合。尽管如此,格洛尔的研究提供了一种普遍意义上的分析框架,推动了政策创新的研究。

三、政策创新过程与政策创新扩散的模型构建

作为一种政策过程理论,政策创新研究也非常关注对政策创新及其扩散的过程分析。西方学者在政策创新的研究中倾向于将政策创新划分为不同的阶段,试图通过对创新过程不同阶段的分析,来寻求对政策过程更好的解释。

(一)政策创新过程的阶段划分

如前文所述,政策创新及其扩散理论依赖于传播学、社会学等学科中创新理论的支持,因此对于政策创新过程的阶段划分与分析也受到这些学科中的创新阶段划分理论的影响。创新一般可以分为两个阶段或者三个阶段。比较简单的划分方法是两分法,第一个阶段是某一新理念的创造或发展,第二个阶段是某一理念的引进或接纳^[4](第 484 页)。更普遍的分类方法是将创新划分为连续三个阶段,即:第一个阶段是某种新理念、新产品、新项目的产生或生成;第二个阶段是对这种新理念、新产品或新项目的接受或采纳;第三个阶段是将其付诸于执行^[30](第 197-201 页)^[31](第 470-477 页)。

受到创新研究的影响,西方学者一般倾向于将政策创新的过程划分为三个阶段^[32](第 28 页)。第一个阶段是某种政策理念与建议的发起阶段,在这一阶段政策主体讨论并清楚意识到采纳与执行这些政策理念与建议对组织可能带来变化;第二阶段是政策理念与建议的采纳阶段,从传统的政策过程理论来看,这个采纳阶段就是做出决策的过程,即某个地方政府做出采纳某项政策的决定;最后一个阶段是政策理念与建议的执行阶段,即将采纳的政策理念与建议付诸一系列可识别的行为之中。也有学者进一步对政策创新的扩散过程进行研究,将其划分为政策再发明、政策发展、政策试点、政策的调节修改与政策的融合 5 个阶段;这五个阶段并非线性的,可能存在跨越^[16](第 379-408 页)。

显然,无论将政策创新和政策扩散划分为几个阶段,对创新过程进行阶段划分的研究都具有明显的传统政策过程阶段论的痕迹。在一定程度上,对政策创新阶段的划分研究与传统的政策过程阶段论是重合的,只不过存在术语表达的差别而已,例如政策创新理念与建议的发起、采纳与执行,与传统政策过程理论中议程设定、政策决策与政策实施,在实质上没有太大差别。

(二)政策创新的扩散模型

随着众多学者对政策创新与政策扩散研究的不断深入,已经发展出若干关于政策创新扩散的模型,主要包括全国互动模型、区域传播模型、领导—跟进模型与垂直影响模型等。

第一,全国互动模型(The National Interaction Model)假设在地方(州)政府官员之间存在一个全国性沟通网络,通过该网络已采纳新项目的州的政府官员能够与尚未实施该项目的州政府的官员就相关政策实现自由互动与交流,并假设未实施该项目的州的官员与已采纳者的每一次接触能够给前者提供政策采纳的额外激励。因此,全国互动模型假设一个州采纳新的政策项目的概率与它的官员和已采纳该政策项目的州的官员之间的互动次数成正比关系^[25](第 1174-1191 页)。

第二,区域扩散模型(The Regional Diffusion Model)假设各州主要受到地理上的相邻州政府的影响。又可分为邻州模型和固定地区模型,前者假定各州主要受那些邻州政府的影响;后者假定国家分成若干个地区,各州政府倾向于与同一地区的州政府开展政策竞争。尽管邻州模型和固定地区模型在强调邻州之间竞赛的意义上是相似的,但是两种模型在发生影响的具体途径上存在一些差异。前者(邻州模型)假设每个州都有独一无二的参照州作为公共部门创新的提示,而后者则假设同一地区的各州政府

有着相同的影响途径。

第三, 领导—跟进模型(Leader-Laggard Model)假设某些州在一项政策采纳方面是领导者, 其他州争相效仿这些领导者, 加以跟进^[11](第 880-899 页)。大多数学者假定这种领导是区域性的, 许多州接受来自它们的地区中一个或者更多先进州的指引^[33](第 850-858 页)。由此可见, 这种模式假设各州之间通过相互的学习进行效仿, 而不是迫于压力而展开竞争。这种模型存在一些缺陷, 因为没有理论可以预测哪个州将成为领导者, 哪些州会跟从, 因此这种模型实际上不可能得到检验^[13](第 238 页)。

第四, 垂直影响模型(Vertical Influence Models)把各州看成不是效法其他州的政策(作为水平传播过程的一部分), 而是效法全国性政府的政策。这种模式与领导—跟进模型的区别在于: 虽然全国性政府也可能成为领导者, 但是各州政府受全国性政府的影响不止于学习, 还可能是因为全国政府的命令。然而有学者对垂直影响模型提出了怀疑, 因为这种模式意味着地方政府的自由处置权非常的弱小, 但是地方政府的政策创新及其扩散却是以地方政府相对自主权的存在为前提的^[13](第 238 页)。

四、政策创新理论对当代中国政策实践与政策研究的启示

政策创新理论是对西方政策科学中传统政策过程理论的重大发展, 已成为当代西方政策科学研究的重要领域。随着西方学者的不断努力, 政策创新理论逐步完善, 其理论解释力越来越强。由于政策创新理论主要产生与发展于联邦分权体制下的美国, 因而政策创新理论具有很强的西方背景尤其与美国的联邦分权体制紧密相关, 甚至可以说其理论就是建立在美国联邦分权体制基础上的。正因如此, 在政策创新与政策扩散研究中, 以地域为中心的研究占据支配地位, 尤其是政策创新的扩散理论往往自然地集中关注州与州之间对创新的采纳^[34](第 1-28 页), 甚至政策扩散框架在美国以外的国家也应用较少。

然而, 正如萨巴蒂尔所言, 政策创新与政策扩散框架应该在欧盟、经合组织的不同国家和地区以及其他任何政治体制下, 得到广泛的应用^[35](第 15 页)。最近也有研究涌现。随着中国改革进程的不断推进, 政策创新理论对中国当代的政治转型与政策研究具有特别重要的借鉴价值与启示意义, 因为政策创新理论不仅可以为我国的政治转型与政策实践提供理论上的借鉴和指导, 还能够为我国政策科学的发展以及该领域的研究提供有意义的分析框架与理论视角, 甚至整个中国改革的进程, 都可以用不断的政策创新过程来进行描述与解释。

中国的改革遵循渐进主义的路径, “摸着石头过河”的改革过程本身就是一个不断进行政策创新的过程, 典型的表现就是新的公共政策行为(即通常所说的“试点”)往往是从一个地方开始, 不断地向更大范围乃至全国范围扩散的过程: 首先是选择一两个(或者更多)地方作为执行某项政策的试点, 如果取得成功, 就对这些试点的政策效果进行总结并且得到中央政府的认同, 就被其他地方政府加以学习, 如果继续取得成功, 再被大范围推广, 直到成为全国通行的政策。这种政策创新与政策扩散的过程既体现在我国改革开放的总政策中, 也体现在我国的一些具体政策领域, 如城市住房体制的改革、城镇职工医疗保险制度改革等。同时, 随着改革的不断深入, 与传统的中央高度集权的计划经济时代相比, 中央政府逐渐将权力尤其是经济与社会发展的权力下放给地方政府, 后者就获得了相对多的自主权与发展权, 而地方经济也得到了迅速发展, 并形成了相对独立的地方利益。在这种情形下, 虽然是在单一制国家里, 但是地方政府同样具备了进行政策创新的前提条件和动力, 而实际上的情形也是如此。中国改革开放的历程在某种程度上就是地方政府不断推进政策创新以及成功的政策创新不断在全国推广的过程。其中, 有些地方政策创新成功地被推广, 如上海最早提出的住房公积金制度; 也有不少虽然在当地取得较好的效果, 却未能得到推广。因此, 研究我国的政策创新过程, 分析影响政策创新和政策扩散的各种因素, 摸索我国地方政府政策创新及其扩散过程的运行机制与制约因素, 探讨我国政策变迁的内在动因和内在规律, 是当代公共政策研究的重要内容, 也是进一步深化改革的实践对学界提出的现实要求。

总之, 虽然政策创新理论的分析框架具有较强的西方尤其是美国背景, 但是其理论价值无疑已经超出了地域范围上的限制。随着我国改革进程的不断推进, 地方政府将在经济发展和社会政策领域不断

探索, 推出各种政策创新的实践。因此, 加强政策创新理论的研究, 总结我国政策创新的经验, 分析其中的规律, 不仅是学术研究的重要课题, 更是我国政策发展和政策实践的客观诉求。

注 释:

- ① 但是这并不意味着扩散就一定是水平横向扩散, 实际上还有纵向的即中央政府与地方政府之间的扩散, 见后文的垂直影响模型。
- ② 从最简单的意义上讲, 创新项目的扩散需要两个行动者(一个政策的传播者将新的理念传给一个政策的接受者)与一些微观上的交流工具, 而扩散模式则单纯将从外在世界寻求一种对创新的解释, 从而忽略了另外两个方面的因素, 这或许是扩散模式的理论缺陷之缘由。
- ③ 如格洛尔从创新动机、组织文化与创新挑战三个方面来研究创新的原因, 就是对内部决定模型与扩散模型的综合。
- ④ 但是, 也有学者对事件历史分析方法本身提出怀疑, 理由有三: 第一, 事件历史分析纯粹关注于一些统计数据上的分析; 第二, 它实际上关注的是是否有政策扩散, 而非政策扩散的原因; 第三, 它几乎不可能区分政策扩散中的不同机制。相关论述可参阅: Tyran, J. & R. Sawsgruber. *The Diffusion of Policy Innovation: An Experiment Investigation*.

[参 考 文 献]

- [1] Stone, D. 1999. "Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines," *Politics* 19.
- [2] Barnett, H. 1953. *Innovation*. New York: McGraw.
- [3] Evan, W. A. & G. Black. 1967. "Innovation in Business Organizations: Some Factors Associated with Success or Failure of Staff Proposals," *The Journal of Business* 40.
- [4] Knight, K. E. 1967. "A Descriptive Model of the Intra-Firm Innovation Process," *The Journal of Business* 40.
- [5] Heywood, S. J. 1965. "Toward a Sound Theory of Innovation," *The Elementary School Journal* 66 (3).
- [6] Carroll, J. 1967. "A Note on Departmental Autonomy and Innovation in Medical School," *The Journal of Business* 40.
- [7] Becker, S. W. & T. L. Whisler. 1967. "The Innovation Organization: A Selective View of Current Theory and Research," *The Journal of Business* 40.
- [8] Mansfield, E. 1963. "Size of Firm, Market Structure, and Innovation," *Journal of Political Economy* 71.
- [9] Thompson, V. A. 1965. "Bureaucracy and Innovation," *Administrative Science Quarterly* 10.
- [10] Mohr, L. B. 1969. "Determinants of Innovation in Organizations," *The American Political Science Review* 63(1).
- [11] Walker, J. L. 1969. "The Diffusion of Innovations among the American States," *The American Political Science Review* 63(3).
- [12] Boehmke, F. J. & R. Witmer. 2004. "Disentangling Diffusion: The Effects of Social and Economic Competition on State Policy Innovation and Expansion," *Political Research Quarterly* 57(1).
- [13] [美] 弗朗西丝·司图克斯·贝瑞、威廉·D. 贝瑞:《政策研究中的创新和传播模型》, 载[美] 保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策过程理论》, 彭宗超等译, 北京: 三联书店 2000 年版。
- [14] Rogers E. M. 1983. *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- [15] Tews, K. 2005. "The Diffusion of Environment Policy Innovations: Cornerstones of an Analytical Framework," *European Environment* 15.
- [16] Lucas, A. 1983. "Public Policy Diffusion Research: Integrating Analytic Paradigms," *Science Communication* 4.
- [17] Braun, D. & F. Gilardi. 2006. "Taking Galton's Problem' Seriously: Toward a Theory of Policy Diffusion," *Journal of Theoretical Politics* 18(3).
- [18] Berry, F. S. & W. D. Berry. 1990. "State Lottery Adoption as Policy Innovations: An Event History Analysis," *American Political Science Review* 84.
- [19] Gray, V. 1974. "Expenditures and Innovation as Dimensions of Progressivism': A Note on the America States," *American Journal of Political Science* 18(4).
- [20] Strumpf, K. S. June 1999. "Does Government Decentralization Increase Policy Innovation?" Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=168210 on December 15 2009

- [21] Kostogiannis, C. & R. Schwager. 2004. "Policy Innovation in Federal Systems" available at: http://www.macro.vwl.uni-mainz.de/ls/ger/Dateien/Kotsogiannis_Schwager_federal.pdf. December 15 2009.
- [22] Mintrom, M. 1997. "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation," *American Journal of Political Science* 41(3).
- [23] Mintrom, M. & S. Vergari. 1998. "Policy Networks And Innovation Diffusion: The Case Of State Education Reforms," *The Journal of Politics* 60(1).
- [24] Nice, D. C. 1994. *Policy Innovation In State Government*. Ames: Iowa State University Press.
- [25] Gray, V. 1973. "Innovation in the States: A Diffusion Study," *American Political Science Review* 67.
- [26] Tyran, J. & R. Sawsgrubber. 2003. "The Diffusion of Policy Innovation: An Experiment Investigation," *University of St. Gallen Department of Economics Discussion Paper* No. 2003-14 available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=422160&download=yes. December 15 2009.
- [27] Rogers E. M. 1995. *Diffusion of Innovations, Fourth Edition*. New York and Toronto: The Free Press.
- [28] Glor, E. D. 2000. *Is Innovation a Question of Will or Circumstance? An Exploration of the Innovation Process Through the Lens of the Blakeney Government in Saskatchewan 1971—82*, available at: <http://www.innovation.ca/books/index.htm>.
- [29] Glor, E. D. 2001. "Key Factors Influencing Innovation in Government," *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal* 6(2).
- [30] Thompson, J. D. 1966. *Approaches to Organization Design*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- [31] Shepard H. A. 1967. "Innovation-Resisting and Innovation Producing Organization," *The Journal of Business* 40.
- [32] Pierce, Jon L. & A. L. Delbecq. 1977. "Organization Structure, Individual Attitudes and Innovation," *The Academy of Management Review* 2 (1).
- [33] Grupp, F. W. Jr. & A. R. Richards. 1975. "Variations in Elite Perceptions of American States as Referents for Public Policy Making," *American Political Science Review* 69.
- [34] Savage, R. L. 1985. "Diffusion Research Traditional and the Spread of Policy Innovations in a Federal System," *Publius* 15(4).
- [35] [美] 保罗·A. 萨巴蒂尔:《政策过程理论》, 彭宗超等译, 北京: 三联书店 2004 年版。

(责任编辑 叶娟丽)

Review on Research of Policy Innovation and Policy Diffusion

Zhu Yapeng

(Center for Public Administration, Sun Yat-sen University, Guangzhou 510275, Guangdong, China)

Abstract: Ever since the 1960s, policy innovation has become one of major research subjects in the field of public policy in Western countries and US in particular. It has made much contribution to policy studies by strengthening their explanation power on the policy practice. Most studies on policy innovation center on such themes as definition and concepts of policy innovation and policy diffusion, variables constraining the policy innovation and its diffusion process, and features and major models of policy innovation and policy diffusion. This article outlines the development of policy innovation and diffusion, reviews the current researches, and on this basis, highlights its implications on China's policy practice and calls on more research effort on this field in China.

Key words: policy innovation; policy diffusion; policy adoption