



§ 2. 创新型政策的主要类别

强制型政策创新 (9-2-1)

自治型政策创新 (9-2-2)

回应型政策创新 (9-2-3)

创新型政策类型划分的标准

公共政策创新的类型可以依据多种标准进行划分。

一种是按政策创新的方向为标准的分类。主要类型有三种：一是自上而下的公共政策创新，一是自下而上的公共政策创新，另一种是上下结合的公共政策创新。

另一种是依据政策创新主体的态度为标准的分类，也可以分为三种类型。一种是执政党和政府强力推动的强制型政策创新；一种是社会利益群体与执政党、政府相结合的回应型的政策创新；一种是公众自发实施的自治型的政策创新。

强制型政策创新

强制型政策创新的特点

强制型政策创新是执政党组织和政府部门利用强大的公共权力加以控制和推行的政策创新。

在这种类型的政策创新过程中，执政党组织和政府部门首先要制定出一整套变革的计划和措施以保证政策创新最终能达到预期的目标；

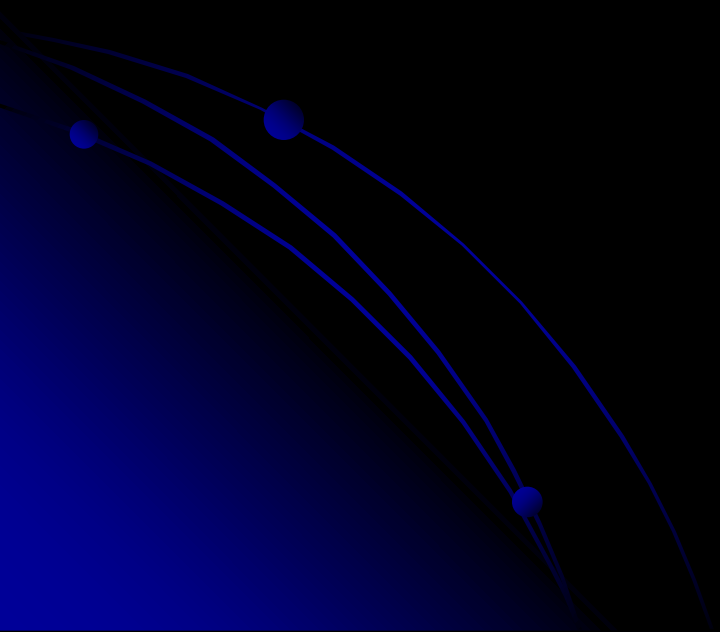
其次，执政党组织和政府部门要将公共权力垄断在手中，并借助于这种强力来推行各项新的公共政策。

强制型政策创新的条件

要产生并推行强制型的政策创新，就必须预先具备一些非常重要的，并且是近乎苛刻的前提条件。

比如，必须产生出一些特别优秀的政治、经济、技术方面的精英，他们能够洞察一切，将整个变革和体制转变的目标、过程，甚至要把所有的细节都毫无遗漏地考虑到，并且预先完整的设计出来。社会的转型和体制的转轨只要人们按照这种事先设计的清晰蓝图去操作就能够顺利完成。

这种强制型的公共政策创新还需要执政党组织和政府部门，包括这些组织和机构中的所有成员都对旧的体制的弊端有深刻的认识，对人民群众的利益需求有充分的、正确的了解，这样才能保证这种政策创新能得到人民群众的完全理解和支持。



强制型政策创新的困难

显然，要推行强制型的政策创新并不容易。

一是执政党和由它领导的政府很难在整个改革还没有充分展开之前，就能预先设想好一套能够达到改革最终目标的总体设计方案。

但社会转型的实践告诉我们，在大多数情况下，变革中的政策创新方式只能是“摸着石头过河”，“边干边学”。

二是只有执政党和政府主动的强制性政策创新，而没有公众，特别是没有盼望着改变利益分配和再分配的利益群体的支持和响应，这种政策创新是很难传播和扩散的。

执政党和政府强力推行的强制型的政策创新，虽然可以为旧体制的破除和新体制的产生、确立提供便利的工具，但是它在解决社会新旧体制更替中的公共问题时，往往会缺乏人民群众的自觉认同。

自治型政策创新

自治型政策创新的特点

另一种在社会转型、体制转轨时期可供选择的政策创新类型是社会自治型政策创新。

这是一种与强制型政策创新相对的、并对其加以补充和救治的公共政策创新方式。

自治型政策创新活动将公共政策创新与政党组织、政府部门的主导性控制分离开来，并对社会传统的公共权威的强制性创新持批判态度。

自治型政策创新的条件

自治型政策创新也需要事先提供非常重要的、可以说同样是近乎苛刻的前提条件。

这种类型的政策创新方式是把创新的主体完全归于公众，政府和政治精英的作用则被大大削弱。作为旧体制的变革者和新体制的创造者的公众，已经完全组织起来，并形成了意见一致的、一开始就表现为完全理性的政策创新的纲领，人们都非常自觉并且一直准确无误地实施着这一纲领。

自治型公共政策创新的困难

自治型公共政策创新虽然重视了在体制转轨过程中公众从切身利益出发所发挥出来的政策创新的智慧和能力，但过度地轻视政党、政府和公共权威的作用，也会导致无政府状态。

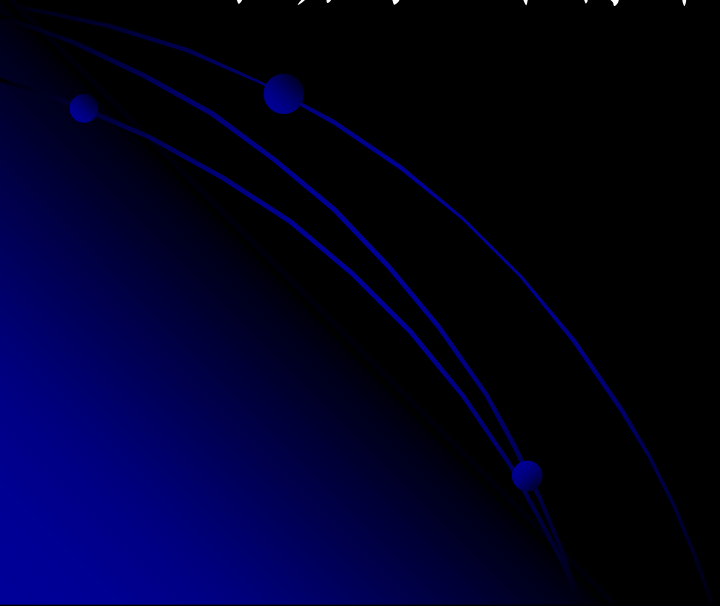
在原先已经贯彻了几十年的计划经济的作用下，不仅执政党组织和政府的行为方式已经定型化了，而且，在旧体制的控制下，公众在利益的追求和思维习惯以及行动方式上也形成了某种定势。公众的自治的能力已经萎缩了。要在短暂的时空中，自由放任地让公众自行地去履行并推广政策创新，不可避免地会出现“权威真空”、“行为失范”现象，如果执政党组织和政府部门不及时加以控制、引导，就会造成社会的无序和混乱。

回应型政策创新

回应型政策创新的特点

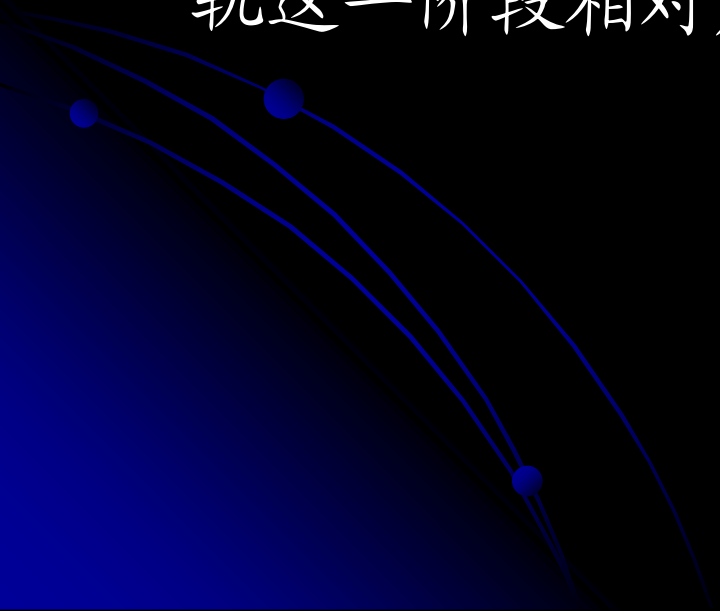
首先，回应型政策创新是与旧体制的破除和新体制的建立相联系的。

公共政策创新可以发生在一个国家社会转型的不同阶段上，而回应型政策创新则是同社会转型时期的一个特殊阶段即体制转轨阶段相对应的。



从已有实践来看，一个国家的转型时期会出现虽然界限不那么清晰但顺序却很明显的三个阶段：即旧体制的解构阶段；旧体制破除、新体制建立的转轨阶段；新体制巩固、完善的发展阶段。

在社会转型的这三个阶段上，都会出现公共政策创新。回应型的政策创新则更多的是与体制转轨这一阶段相对应的。



其次，这种类型的公共政策创新是为破除旧体制、确立新体制服务的。

在社会转型、体制转轨时期，社会最根本的、影响最大的、最为普遍的公共问题就是旧体制已经完全失效，人们必须创造出新体制。回应型公共政策创新活动就是围绕这方面的社会需要而展开的。

在新旧体制交替阶段上，也许还有另外一些政策需要规划与执行，但是，与体制转轨直接相关的政策创新则是总揽一切的。这种回应性的政策创新在整个社会转型和变革中具有优先性。

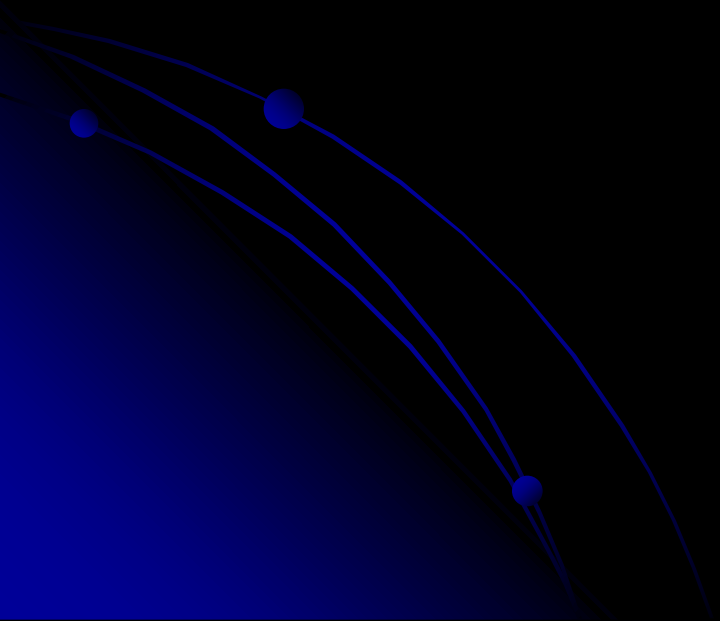
第三，回应型的政策创新是非常态的政策运行过程。对于一个国家来说，公共政策有两种运行状态。一种是正常的运行状态，或称为政策的常态运行。一种是非正常的运行状态，或称政策的非常态运行。

在政策的常态运行中，政党、政府和公共机构也会为解决社会出现的公共问题去制定、实施公共政策。这些维护一个社会的既定秩序，并在既定的规则和体制下出现的公共政策过程，强调的是政策的稳定性。

回应型的政策创新过程属于非常态的政策运行，它所要求的并不仅仅是原有政策的过程中增加方一点创新的因素，而是要在政策的内容与作用方面必须具有创新性，只有这种创新性的公共政策的运行才能突破旧体制，创造出新体制。

第四，回应型的公共政策创新是一个逐步的、系统性的创新。回应型的政策创新是对社会提出的破除旧体制和构建新体制的要求的回应，这种破旧立新的要求总是逐步出现并渐进得到实现的。

回应型政策创新不赞同在一个主观限定的时间段中把一切旧的政策全除掉，把一个全新的体制一下子建立起来。



政策创新除了要逐步推进以外，还需要系统地加以考虑。一个旧体制不仅包含着一整套系统的规则和相应的组织体系。同时，还有一整套政策在其中运行。

因此，要对旧体制的规则和组织加以变革，除了要建立起适应新的利益要求的新的规则、新的组织，还必须用一整套新的政策来替代旧体制下的政策系统。这种系统的政策创新与替代注定是一项逐步推进的系统工程。