



§ 3. 创新型政策的 影响因素

利益分化协调因素 (9-3-1)

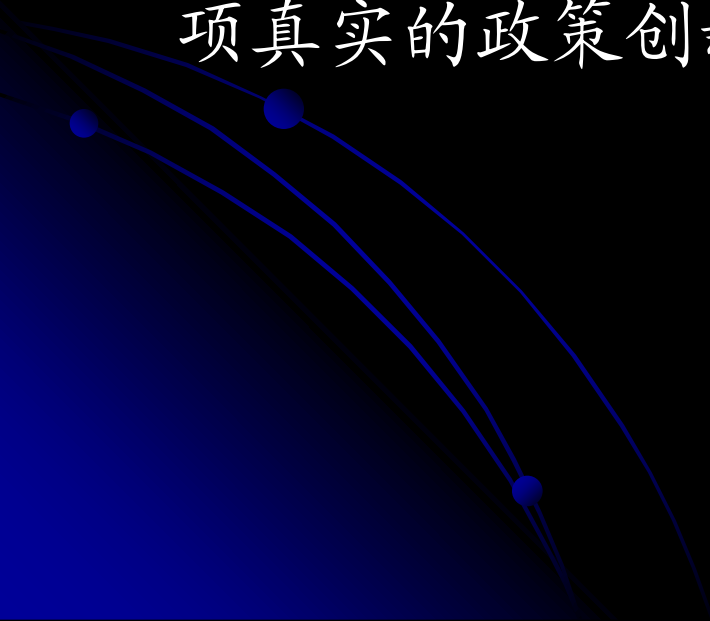
政策行动初始设计 (9-3-2)

组织和规则的变换 (9-3-3)

政策创新的影响因子

公共政策创新有三个主要影响因素或影响因子：
现实利益的分化组合，初始行动的设计发动，规则和组织的应对变化。

不同影响因素作用的时间和内容是不一样的。只有这些主要影响因素或影响因子相互结合起来，一项真实的政策创新才能发生。



利益分化协调因素

政策创新者盼望追求更多的实享利益

政策创新中行为者的利益分化和协调是一种具有内在结构、能够产生实际突破作用的影响因子。

政策行为者能够进行政策创新的行为动机是想获得更多的实享利益。如果政策行为者估计通过改变自己传统的、习惯的行为规范就能获得更多的预期利益时，他们就会将政策创新的意图变成政策创新的实际行动。

利益分化会形成较为稳固的利益阶层

出现在原有体制框架内的利益分化，会导致原有体制中的利益结构出现松动。利益分化的最先的结果是某些个体可以为争取更多预期利益而积极思考，并将这种利益的预期变成利益表达，随之产生获取现实利益的政策创新活动。

一旦个体通过突破旧的行为规则获得了比原先规则下更多的个人能够享受到的实在利益时，具有这种相同行为的个体就会联合起来，以增强抗拒旧的规则、维护新的规则，从而保护已获取的新利益的能力。

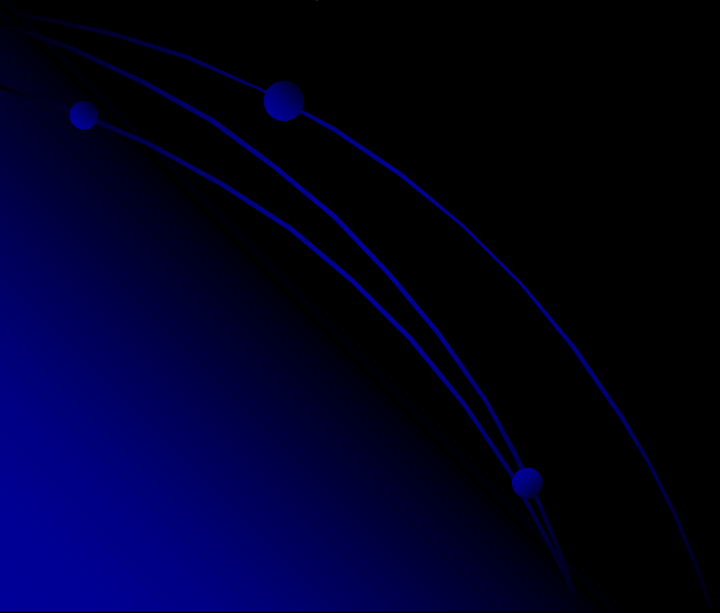
在政策创新活动中，处在利益分化中的个体之间的聚合或联合，实际上就是某种群体的产生。通过行为相近的个体的聚合，人们又可以从形成的群体或集团内部分享到更多的利益。

当某种利益分化和聚合进行到一定程度时，就会形成较为稳固的利益群体和利益集团，并以此为基础形成社会利益阶层的新分化。

政策创新者会进行新的利益协调

在政策创新中不可避免会出现利益上的矛盾和竞争，但这种利益的矛盾和竞争又总是以实现利益的合理分配或配置作为目标的。

因为任何的政策创新，其目的总是要求得不同的政策相关者在利益的获取和享受上能够公正、公平和满意。



如果政策创新者在利益竞争中，最终导致了行为上的对抗，其结果就是什么事情也干不成，当然也就谈不上去享受更多的现实利益了。这种结果是所有的政策创新者所不愿意看到的。

因此，一旦在一定范围和一定程度发生利益矛盾和竞争时，人们会通过交换、说服、妥协，甚至强制等手段，来谋求政策行为者之间利益上的协调和平衡。

初始政策行动设计因素

初始政策行动的设计者

能够成为创新政策的初始行动设计者的是下面这些人：一是在旧体制下被压制得非常厉害的人；二是已经认识到自己的利益受到侵害的人；三是有过某种突破旧规则经验的人；四是遇到突发事件，在旧政策下已经无法正常生活下去的人。

政策创新的初始设计者也处在不断的变换之中。这种变换是由社会转型时期体制转轨过程中的持续的利益分化和协调造成的。

初始政策行动设计

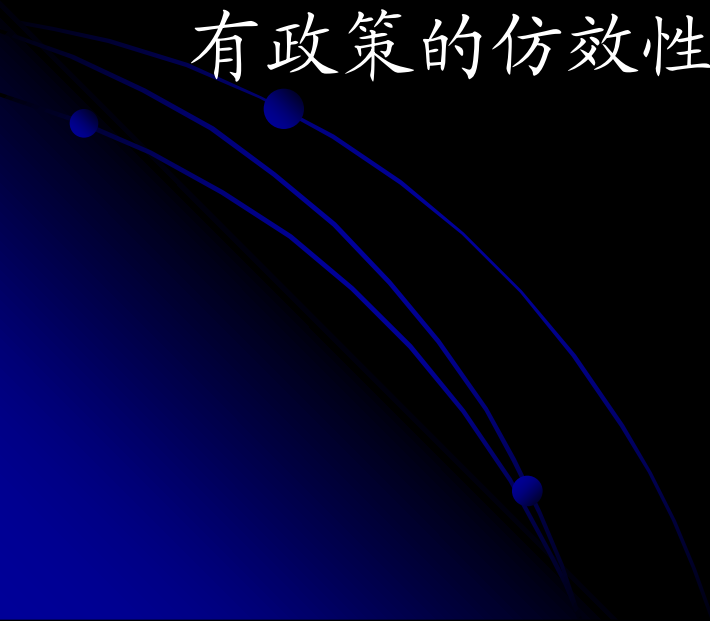
初始政策行动设计在内容上往往具有一些特性。

首先，作为一项成功的政策创新活动的初始设计，它必须具有突破性。要做到这一点，通常有两个途径。

一个途径是在这种突破之前已经出现一些作为前奏性的试探。这些试探，虽然已经偏离既定体制允许的范围，但是它还没有从根本上否定旧的体制。

另一个途径是适当的政策移植。政策移植是指将某种政策措施从某个空间，或某段时间中转移出来，在另一个空间和时段中加以应用。

这种政策的移植，可以是一个国家内部的地区性、历史性移植，即把别处尝试过的，或过去使用过的政策拿过来运用。另一种是对不同国家已有政策的仿效性运用。



其次，要使一项举措成为政策创新的初始行动设计，它还必须具有强烈的扩展性，或具有强烈的可仿效性。

要做到这一点，就必须坚持两条原则。

一条原则是这种政策创新设计必须和原先体制下的某些政策既有区别又有一定的延续性。

另一条原则是政策创新的最初行动设计必须简单、易行。

再次，作为政策创新的初始行动设计必须具备一种酵母的功能，它能发酵出一连串的与之配套的后续的政策创新。

初始政策设计一开始就较为完善的情况比较少见，在多半情况下，政策的初始行动设计都不是很成熟的。尽管初始的政策设计有其不完善的缺陷，但是，却因其具有新颖性和突破性，会对后续的更为完善的政策设计产生启示，从而初始的政策行动设计就成为一项大的政策创新的酵母。

对政策创新行为风险的预测

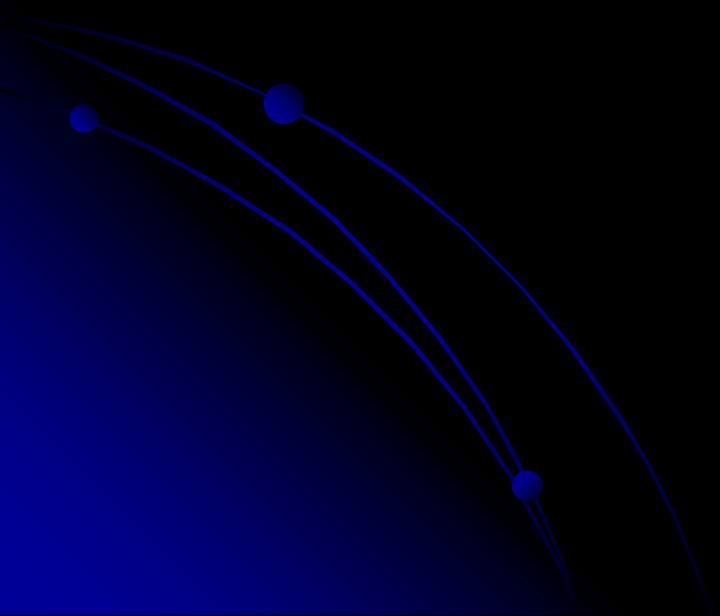
初始政策设计总是具有一定程度的风险性。这种风险对于不同的政策创新主体是不一样的。对于政策创新的初始政策的设计者来说，他们承担的风险比较大。

这种风险就是他们会被旧体制的维护者视为是“制度的破坏者”，“不安分的份子”。此外，他们也可能领头破除旧的规则容易受到旧政策的阻碍和惩罚而有所损失。

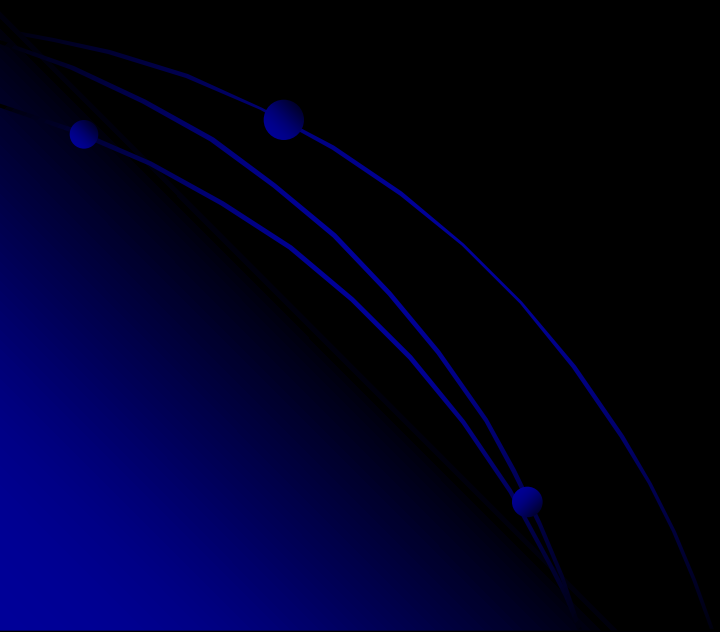
在政策创新的初始发动主体中，执政党组织和政府承担的是另一种风险。因为执政党组织和政府要取得多数要求变革的人民群众的支持，它们就必须适时地支持并传播群众产生出来的政策创新行动。但是，对于一种过时的旧体制来说，人们虽然能够知道它是无效的，是必须加以破除的。但是破除了旧体制不等于找到了新的体制。这实际上就是一种风险。对于处于体制转轨阶段的执政党组织和政府来说，要依赖政策创新来建立新的体制，就只能一步一步去摸索。这就需要勇于面对挑战，敢担风险。

规则和组织的变换因素

作为具体体制运行的环境条件的规则和组织，既是这种体制长期坚持的产物，又是让这种体制能够正常运行并趋向于稳定的保障。正是这些社会活动规则和组织体系保护着既有的体制并将其再生产出来。而这一切又是通过它们规定社会利益的分配格局和结果来实现的。



作为组织内的成员，他们通过履行和维护这种体制规定的规则，不仅保证了旧体制的正常运行，同时，保证了组织的存在与发展，也就保证了他们能够分享到这种体制和组织的共同利益，从而也就保护了他们个人所获得的由工资、奖金、福利、地位、名声和其它优惠构成的既得利益。



一项大的政策创新活动发生的初期，当政策创新中的初始行动设计出现时，旧体制的规则和组织就会成为政策创新的阻拦者。旧体制所设立的组织体系会运用各种行政的手段来禁止政策创新行为。它们或者宣布这些创新行为是错误的，或者将政策创新的初始发动扣上破坏既有秩序、影响稳定和大局的帽子，或者以人民不答应为幌子，加以干扰。甚至会运用强制力量威胁某些行动主体退出政策创新活动。

当政策创新的尝试已经冲击旧的体制，旧的组织体系和规则发挥的上述负向作用的功能已经无效时，执政党组织和政府就会审时度势的改变自己的行为规则和组织机构。

这种改变也是渐进式的。可能先是取消某些与政策创新要求明显不相适应的某些规则。这种取消往往开始只是个别的，然后则是大批的。最后是形成一整套新的与新的体制要求相适应的规则体系。

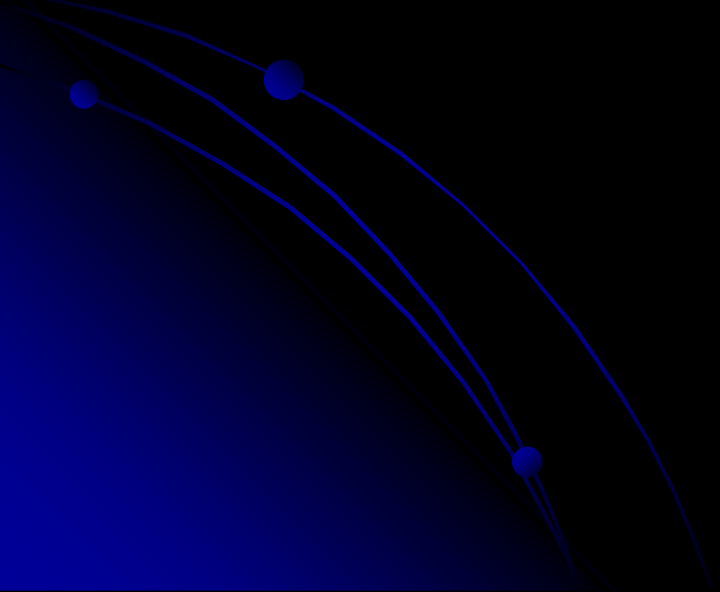
政策创新因素的地位

在政策创新的三个主要影响因子中，利益分化和协调的因子处于核心地位。它既是政策创新活动的出发点，又是政策创新活动的归宿点或落脚点。

政策创新行为者的利益分化和协调象一根纽带，贯穿于整个政策创新的周期和循环之中。



政策创新活动中的规则和组织变换这一影响因素则处于枢纽的地位。它如同一种转换器，只有经过这一影响因素的转换，具有突破性的初始政策行动设计，才得以扩散、传播。也只有经过这一影响因素的作用，原先的利益分化与协调才能得到巩固，而新的利益分化和协调，也才能得以发生。



在政策创新活动的诸种影响因素中，初始政策的行动设计则处于酵母的地位。正由于一批追求新的预期利益的、敢于冒风险的创新者的政策发动，旧的体制才会被打开缺口。

可以把政策创新活动中的初始行动设计看作是解决政策相关行为者的利益分化与协调这一因素同规则与组织变换这一因素之间联系起来的一种中介纽带。