

## 政策过程中的政策企业家: 发展与评述<sup>\*</sup>

朱亚鹏

**摘 要:** 作为公共政策研究中的重要概念,“政策企业家”已被学者们广泛地运用于解释政策过程与政策变化。扮演“政策企业家”角色的个人和团体在推动议程设置、推进政策创新、促成政策变迁等方面发挥重要影响。在政策过程中,他们会采取多样化的行动策略来吸引公众对特定问题的关注、促成特定的政策方案出台或者“兜售”偏好的政策方案,然而这些活动要受到制度和环境的制约。政策企业家的各种行动以及对政策企业家精神的倡导可能会导致少数政府内部的政策企业家控制公共决策,对民主治理本身产生负面影响。政策企业家理论对解释中国政策实践具有重要意义和广泛的应用前景。在今后的研究中,学者们应该更多地关注政府内部的政策企业家,并对不同类型的政策企业家以及不同领域的政策企业家进行比较研究。

**关键词:** 政策企业家; 政策过程; 民主; 治理

**中图分类号:** C936 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-9639(2012)02-0156-09

企业家和企业家精神概念源于经济学、商业组织的研究,政策科学研究者将其引入公共政策的研究中,藉此强调个体政策参与者如何影响公共政策过程。20 世纪 70 年代,个人开始成为政策科学相关研究的关注重点,对公共企业家精神的讨论则被包含其中。关注政策企业家的文献在 80 年代开始大量出现,并被视为解释政府再造过程和公共组织中政策变化、政策创新的关键变量<sup>①</sup>。近年来,政策企业家不但被广泛地运用于教育、环境、外交等多个政策领域<sup>②</sup>,而且也被越来越多的国家和地区的学者所使用<sup>③</sup>,成为学界解释政策过程的重要理论概念。

本文尝试简要回顾政策企业家概念的源流和发展,梳理学者们应用政策企业家概念、建立政策企业

<sup>\*</sup> 收稿日期: 2011—10—17

基金项目: 中山大学“211 工程”三期行政改革与政府治理研究项目; 中山大学“985 工程”三期建设项目; 中山大学青年教师培育项目“利益、制度与住房政策过程”; 教育部重点研究基地重大项目(2009JJD810016)

作者简介: 朱亚鹏(1973—),男,陕西咸阳人,公共政策学博士,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院副教授(广州 510275)。

① Carol S. Weissert. Political Entrepreneurs, Policy Opportunists, and Legislative Effectiveness, *American Politics Research*, Vol. 19, No. 2 (1991), pp. 262—274.

② 比如: Deserai Anderson Crow. Local Media and Experts: Sources of Environmental Policy Initiation? *the Policy Studies Journal*, Vol. 38, No. 1 (2010), pp. 143—164; Michael Mintrom. Policy Entrepreneurs and School Choice, Washington, DC: Georgetown University, 2000; Ralph G. Carter & James M. Scott, Taking the Lead: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in U. S. Foreign Policy, *Politics and Policy*, Vol. 32, No. 1 (2004), pp. 34—70.

③ 比如 Cosmo Howard. Bureaucrats in the Social Policy Process: Administrative Policy Entrepreneurs and the Case of Working Nation, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 60, No. 3 (2001), pp. 56—65; Ulrik Bundgaard & Karsten Vrangbaek, Reform by Coincidence? Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 30, No. 4 (2004), pp. 491—520; Xufeng Zhu. Strategy of Chinese Policy in the Third Sector: Challenges of “Technical Infeasibility”, *Political Science*, Vol. 41, No. 4 (2008), pp. 315—334.

家理论的各种努力,并总结围绕这一概念所产生的争论。此外,有鉴于它的分析能力和解释力,笔者认为应用政策企业家这一概念框架可以更好地理解中国的公共政策过程。

## 一、政策企业家: 内涵及类型

所谓政策企业家(Policy Entrepreneur)就是“那些通过组织、运用集体力量来改变现有公共资源分配方式的人”<sup>①</sup>。无论是身处政府内部还是社会之中,他们都以善于创新著称。政策企业家热衷于发现组织变化的动力,积极为组织提供解决政策难题的方案<sup>②</sup>。特别地,在充满风险的政策过程中,政策企业家比其他政策参与者更愿意投入时间、精力(有时甚至是金钱和自己的声誉),致力于打破现有的政策平衡,向其他人“兜售”自己中意的政策理念并力图让其变成新的决策方案<sup>③</sup>。

值得注意的是,政策企业家在实际研究中并未被明确地加以定义。研究者们通常使用“政策企业家(policy entrepreneur)”、“公共企业家(public entrepreneur)”、“政治企业家(political entrepreneur)”、“项目企业家(program entrepreneur)”、“官僚企业家(bureaucratic entrepreneur)”、“行政企业家(administrative entrepreneur)”、“议题企业家(issue entrepreneur)”等不同的称谓去指涉那些广泛分布于国会、政府、利益集团和研究机构中且积极参与政策过程的人员。他们既可能是获得选举的政治人物,也可能是行政官员,又可以是特定政策利益集团或某研究机构的专业人员<sup>④</sup>;同时,政策企业家不仅可能是一个社区中的普通公民,还有可能是具备多重身份的公共人物<sup>⑤</sup>。不过,学者们对不同类型的政策企业家在政策过程中所发挥的作用并没有进行明确区分。在他们看来,这些称谓本质上并无二致。

与其他政策参与者相比,政策企业家应具备以下一些特征:第一,政策企业家愿意并能够承担风险责任<sup>⑥</sup>。出于对共同体的关心和认同或对某些社会问题的关注,他们总是积极地宣传某些特定的政策议题,极力促成政策变化。第二,他们一般都具备“改变政治风向的能力”,既能“认清在当前的历史背景下的政治运行逻辑,并很好地利用它”<sup>⑦</sup>,又善于运用丰富的专业知识和各种策略<sup>⑧</sup>,并可以藉此促成重大的政策改变<sup>⑨</sup>。第三,他们还拥有良好的管理和领导潜能,是有批判精神的思考者。第四,政策企业家与其他政策参与者最大的区别在于:他们具备坚持不懈的精神,能参与推广政策新方案并成功维持

① Eugene Lewis. *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*, Bloomington: Indiana University Press, 1980, p. 9.

② Deserai Anderson Crow. Local Media and Experts: Sources of Environmental Policy Initiation? *the Policy Studies Journal*, Vol. 38, No. 1 (2010), pp. 143—164.

③⑥ John Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995.

④ 比如: Riker. William, *the Art of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press, 1986; Rorie L. Spill, Michael J. Licari & Leonard J. Ray. Taking on Tobacco: Policy Entrepreneurship and the Tobacco Litigation, *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 3 (2001), pp. 605—622.

⑤ 比如: Caner Bakir. Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform, *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 22, No. 4 (2009), pp. 571—598; Xufeng Zhu. Strategy of Chinese Policy in the Third Sector: Challenges of “Technical Infeasibility”, *Political Science*, Vol. 41, No. 4 (2008), pp. 315—334.

⑦ Jameson W. Doig and Erwin C. Hargrove. *Leadership and innovation: Entrepreneurs in government*, Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 1990, p. 11.

⑧ Michael Mintrom and Sandra Vergari. Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneur, and Policy Change, *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 3 (1996), pp. 420—434.

⑨ Paula J. King, Nancy and Nancy C. Roberts. An Investigation into the Personality Profile of Policy Entrepreneur, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 2 (1992), pp. 173—190.

它<sup>①</sup>。依据上述特征,研究者们便可以更好地辨认政策过程中的政策企业家。

为了进一步认识政策企业家对政策过程的影响,研究者们还依据特定的标准对政策企业家进行了分类。南希·罗伯茨(Roberts)按照政策企业家是否在政府中有正式职位、是否扮演了领导者角色、是否由选举产生这三个条件为标准将政策企业家群体细分为:政策企业家(Policy Entrepreneur,三者皆不具备)、官僚政策企业家(Bureaucratic Entrepreneur,不具备后两个条件)、行政首脑型政策企业家(Executive Entrepreneur,具备前两个条件)、政治型政策企业家(Political Entrepreneur,三项条件都具备)<sup>②</sup>。她认为:不同类型的政策企业家对政策变化的影响并不相同,通过细致分类可以帮助研究者辨明哪一类参与者对政策变化产生了决定性影响。同时,其他研究者也可以藉此进一步研究什么是影响政策企业家行为的重要因素,影响不同类型的政策企业家的因素是否并不一致。

伯尼尔(Bernier)和哈发西(Hafasi)则更注重变化的社会背景和组织状况对政策企业家所产生的实质性影响,并据此对政策企业家进行分类。他们认为:在政治社会环境相对稳定且组织成立初期更容易出现个体型政策企业家,他(她)通过个人能力推动十分醒目的政策创新;在社会发展不利、公众压力较大时,发展成熟的组织中则更容易出现集体型政策企业家,他(她)们在既有的组织基础上进行渐进的创新,以确保组织的效率<sup>③</sup>。在他们看来,政策企业家理论不但可以解释突发式的政策变化,也可以解释渐进式的制度变迁。

## 二、政策企业家与政策过程:政策阐释与理论构建

### (一) 政策企业家与议程设置

政策企业家通常被作为影响政策议程构建的重要因素来加以讨论<sup>④</sup>。一方面,身处政府部门之外的政策企业家积极地推动某些社会议题,吸引公众的注意力,促使他们进行思考,并通过各种方式形成让政府解决该问题的压力<sup>⑤</sup>。另一方面,那些身处政府内部的政策企业家则不断聚集组织力量、构建政策网络并耐心地等待成熟时机的到来<sup>⑥</sup>。

一般而言,政策企业家在影响政策议程的过程中会采用以下一些策略:首先,根据自己的认知提出新思考方式,对政策问题进行定义,并藉此认定问题的实质<sup>⑦</sup>。他们通常还会告知公众该问题是如何严重、影响是如何深远<sup>⑧</sup>。其次,通过各种方式来扩大自己所持政策理念的影响力。比如,处于政府之外的政策企业家经常通过媒体宣传来保持对特定问题的关注度;担当公职的政治人物们则通过公开演讲以

①② Nancy C. Roberts. Public Entrepreneurship and Innovation, *Policy Studies Review*, Vol. 11, No. 1 (1992), pp. 55—74, 63.

③ Luc Bernier and Taïeb Hafasi. the Changing Nature of Public Entrepreneurship, *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 3 (2007), pp. 488—503.

④ 如: Baumgartner Frank and Bryan D. Jones. *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: Chicago University Press, 1993; Schiller Wendy. Senators as Policy Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agenda, *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1 (1995), pp. 186—203.

⑤ Sandra A. Waddock and James E. Post. Social Entrepreneur and Catalytic Change, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 5 (1991), pp. 391—401.

⑥ Eugene Lewis. the Political Leader as Entrepreneur, in Kellerman and Barvara (ed.) *Political Leadership: a Source Book*. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1986, pp. 250—164.

⑦ Bien Baze and Mitchel Abolafia. Bureaucratic Entrepreneurship and Institutional Change: A Sense - Making Approach, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 12, No. 4 (2002), pp. 525—552.

⑧ 如: Schiller Wendy. Senators as Policy Entrepreneurs: Using Bill Sponsorship to Shape Legislative Agenda, *American Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 1 (1995), pp. 186—203.

及私下说服等方式来让政策理念获得其他参与者的认同<sup>①</sup>。

## (二) 政策企业家与政策创新

在既有的文献中, 研究者们通常将“致力于政策创新”视为公共企业家精神的核心要素之一<sup>②</sup>。Roberts 甚至认为: 那些制造、包装新政策理念并将其在公共领域中推广的参与者才能算是政策企业家<sup>③</sup>。研究者们还广泛地应用政策企业家概念来解释旧政策被打破、新政策方案被提出的案例, 并以此强调政策过程中个人创意、能力和政治技巧的重要性<sup>④</sup>。他们通过对政策企业家和政策创新之间关系的探讨, 形成了较为完善的政策企业家理论模型。

研究者们首先要面临的问题是“为什么政策企业家会积极地参与政策创新, 他们的动机何在?”为了回答这个问题, 一部分研究者对政策企业家参与政策创新的激励因素进行了探讨。研究发现: 一方面, 政策企业家介入那些引人注目和与公众利益高度相关的政策议题, 可以使自己或自己所在的利益集团获益, 比如社会地位得以提升、政治前途更光明、法案更容易通过等等<sup>⑤</sup>。特奥多罗( Teodoro) 就发现促使一些官僚参与政策创新的激励因素是可以更快地升职<sup>⑥</sup>; 在斯比尔( Spill) 、利卡里( Licari) 和雷( Ray) 的研究中, 推动烟草政策创新的检察长们的一部分动机则在于实现自己所在政党的利益<sup>⑦</sup>。另一方面, 研究者们也发现, 政策企业家同样会出于对共同体( 比如他们身处的社区) 的认同和关注以及保护他们所认识到的公众利益而积极参与政策创新<sup>⑧</sup>。

构建具有解释力的政策企业家模型, 同样不能回避“政策企业家如何实现政策创新”这个问题, 研究者们分别从政策企业家的能力、行动策略各方面进行了阐述。既有文献中, 政策企业家被描述成“意见集合者”、“政策方案兜售家”、“统一意见构建者”和打开“政策机会之窗”的关键角色。他们通常具备突出的专业知识素养、社会地位, 善于建立并维系强有力的政治联盟, 能够以敏锐的观察力抓住稍纵即逝的政策机会<sup>⑨</sup>。

为了让自己属意的“新”政策理念进入政策议程并成为政策创新, 政策企业家还需要采取多样化的

① Ralph Carter and James Scott. Taking the Lead: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in U. S. Foreign Policy, *Politics and Policy*, Vol. 32, No. 1 (2004), pp. 34—70.

② Nelson Polsby. *Political Innovation in America: The Politics of Policy Initiation*. New Haven, Yale University Press, 1985; Jack Walker. the Diffusion of Knowledge, Policy Communities, and Agenda Setting: the Relationship of Knowledge and Power, in John E. Tropman & Milan J. Dluhy (eds.), *New strategic perspectives on social policy*, New York: Pergamon, 1981, pp. 74—96.

③ Nancy C. Roberts. Public Entrepreneurship and Innovation, *Policy Studies Review*, Vol. 11, No. 1 (1992), pp. 55—74.

④ Michael Mintrom & Phillipa Norman. Policy Entrepreneurship and Policy Change, *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 4 (2009), pp. 649—667.

⑤ Mark Schneider and Paul Teske. Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government, *the American Political Science Review*, Vol. 86, No. 3 (1992), pp. 737—747.

⑥ Manuel Teodoro. Bureaucratic Job Mobility and The diffusion of Innovations, *American Journal of Political Science*, Vol. 53, No. 1 (2009), p. 175—189.

⑦ Rorie L. Spill. Michael J. Licari and Leonard J. Ray, Taking on Tobacco: Policy Entrepreneurship and the Tobacco Litigation, *Political Research Quarterly*, Vol. 54, No. 3 (2001), pp. 605—622.

⑧ W. R. Mack. Deanna Green & Arnold Vedlitz, Innovation and Public Implementation in the Public Sector: an Examination of Public Entrepreneurship, *Review of Policy Research*, Vol. 25, No. 3 (2008), pp. 233—252; Ralph Carter and James Scott, Taking the Lead: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in U. S. Foreign Policy, *Politics and Policy*, Vol. 32, No. 1 (2004), pp. 34—70.

⑨ Doig Jameson & Erwin C. Hargrove (Eds.). *Leadership and innovation: a Biographic Perspective on Entrepreneurs in Government*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1987; John Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, HarperCollins, 1995.

行动策略。形成新政策理念、建构新政策方案、执行政策新方案,是实现政策创新的三个必不可少的阶段;如何解决集体行动的难题、让政策参与者认可新方案,则是各种策略所需要解决的核心问题。研究者们归纳出的策略主要有:找出潜在的竞争者,借助公共舆论削弱反对者的声音<sup>①</sup>;将政策问题和方案与根植于民主社会的价值体系联系起来,增强政策创新的合法性<sup>②</sup>;在确保政策方案核心理念不受侵蚀的前提下,从其他组织、个人那里获得资源和支持,同政策参与者达成交易、构建联盟<sup>③</sup>;进行政策试验,用实际行动来体现政策方案的可行性,消除对政策方案可行性的质疑<sup>④</sup>。

### (三) 政策企业家与政策变迁

政策企业家不但在解释政策创新时被广泛地使用,而且在最近的研究中更是被视为理解渐进式政策变迁的重要概念:一方面,部分研究者尝试将政策企业家纳入既有的理论框架,进一步加强这些理论框架的解释力;另一方面,政策企业家理论模型不断得到完善,并被独立地运用于解释政策变迁。

渐进主义、新制度主义、倡导联盟、多源流分析和断点均衡理论是当前解释政策变迁的主导性解释框架。最近的一些研究强调了引入政策企业家对于增强解释力方面的重要性。比如,一些研究者认为,政策企业家具备影响决策者并一点一滴地推动政策变化的能力,可以融入渐进主义理论框架之中来解释政策变化<sup>⑤</sup>。与此同时,政策企业家具备敏锐的观察力和娴熟的资源运作能力,能与制度更好地进行互动,尤其善于建立并利用人际关系网络来实现政策变化。

倡导联盟理论非常强调共同政策观念、利益的重要性,而政策企业家恰好是传播有关公共问题的信息、形成共同利益的推动者。将它引入该框架可以更好地展示倡导联盟如何形成、联盟的信息如何获取、利益如何被明确表述、政策利益群体如何扩大<sup>⑥</sup>。在金登的多源流分析框架中,政策企业家扮演了抓住政策机会窗口开启时机,并将政策流、问题流和政治流结合起来的角色<sup>⑦</sup>。“政策企业家不但有责任敦促决策者对政策议题予以关注,而且有责任将问题、解决方案结合起来并进入实质性的政治讨论之中。”<sup>⑧</sup>鲍姆加特纳(Baumgartner)和琼斯(Jones)在其所提出的断点均衡理论中将专业技术人员视为

① Jocelyn Crowley. *The Politics of Child Support in America*. New York: Cambridge University Press, 2003.

② Sandra A. Waddock and James E. Post, Social Entrepreneur and Catalytic Change, *Public Administration Review*, Vol. 51, No. 5 (1991), pp. 391—401.

③ George Kelley. Seducing the Elites: The Politics of Decision Making and Innovation in Organizational Networks, *The Academy of Management Review*, Vol. 1, No. 3 (1976), pp. 66—74; Ralph Carter and James Scott, Taking the Lead: Congressional Foreign Policy Entrepreneurs in U. S. Foreign Policy, *Politics and Policy*, Vol. 32, No. 1 (2004), pp. 34—70.

④ Michael Mintrom and Phillipa Norman. Policy Entrepreneurship and Policy Change, *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 4 (2009), pp. 649—667.

⑤ Barry Rabe. *Statehouse and Greenhouse: The Stealth Politics of America Climate Change Policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003; Colin Provost, State Attorneys General, Entrepreneurship, and Consumer Protection in the New Federalism, *Publius: The Journal of Federalism*, Vol. 33, No. 2 (2003), pp. 37—53. Ralph S. Brower and Mitchel Y. Abolafia, Procedural Entrepreneurship: Enacting Alternative Channels to Administrative Effectiveness, *American Review of Public Administration*, Vol. 26, Vol. 3 (1996), pp. 287—308.

⑥ Karen Litfin. Advocacy Coalitions along the Domestic - Foreign Frontier: Globalization and Canadian Climate Change Policy, *Policy Studies Journal*, Vol. 28, No. 1 (2000), pp. 236—52; Sander Meijerink, Understanding Policy Stability and Change: The Interplay of Advocacy Coalitions and Epistemic Communities, Windows of Opportunity, and Dutch Coastal Flooding Policy 1945 - 2003, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12, No. 6 (2005), pp. 1060—1077; Shaun Goldfinch and Paul Hart, Leadership and Institutional Reform: Engineering Macroeconomic Policy Change in Australia, *Governance*, Vol. 16, No. 2 (2003), pp. 235—270.

⑦ Nikolaos Zahariadis. The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects, in Paul A. Sabatier (ed.), *Theories of the Policy Process (2nd edition)*. Boulder, CO: Westview Press, 2007, pp. 65—92.

⑧ John Kingdon. *Agendas, Alternatives and Public Policies*, New York, Harper Collins, 1995, p. 21.

政策话语权的控制者<sup>①</sup>。从这个意义上讲,他们可以被视为利用专业知识来打破均衡的政策图景,突出特定问题和政策变迁的紧迫性的政策企业家。此外,政策企业家还可能通过率先在特定的区域或某一政策领域中进行政策试验来促成进一步的政策变化<sup>②</sup>。

将个体型政策企业家扩展为集体型政策企业家,并将其应用于解释渐进的政策过程,是完善政策企业家理论的另外一种趋势。Roberts 早在 1992 年的论文中就提出了一个关注“政策企业家集体”的重要议题。她质疑“公共政策企业家精神在多大程度上是依赖于集体行动而非个人努力得以实现的呢?”<sup>③</sup>此后,除了传统关注英雄式的政治人物外,讨论那些力图实现政治变革和政策变迁群体的学术论文逐渐浮出水面。他们在研究中指出:积极的政策参与者往往会形成企业家群体或团队,并团结一致地推进政策变化<sup>④</sup>。为了避免政治风险,政策企业家们往往会编织绵密的社会网络,并借此合作以便更多地参与渐进式的政策变化<sup>⑤</sup>。Bernier 和 Hafasi 甚至在既有研究文献和加拿大政策创新的案例基础上得出这样的结论:即便是在公共政策运行过程中,政策企业家也没有消失,他们大多以团体的形式出现,逐步地影响政策变化,而且行为模式也更加系统<sup>⑥</sup>。

#### (四) 制度、环境因素的作用

值得注意的是,早期关注政策企业家的研究者大多遵循行为主义的传统,强调企业家个人能力的作用,而不太重视既有制度对政策企业家推动创新行为的影响。90 年代以来,研究者们对待制度的态度有所改观,并试图在自己的解释框架中加入制度因素。

首先,政策企业家的行动会受到其所处的制度结构的限制。最基本的政治制度框架为政策企业家搭建了参与政策创新的舞台,并会限制政策企业家进行创新的能力。因为,在不同的制度结构中,政策企业家所获得的与政策相关的信息、风险和群体之间的相互信任程度存在极大差别,而这些对于政策创新而言十分重要<sup>⑦</sup>。比如,朱旭峰就通过来自中国的案例展示了威权体制如何影响政策企业家实现政策创新的策略<sup>⑧</sup>。另外,公权力分布以及公共服务供给体系的分散化程度在不同制度结构下都存在差异,这又会影响政策企业家和在任政治人物的激励和行为<sup>⑨</sup>。

其次,政策企业家所处的具体环境同样会对政策创新行为带来影响。明斯特霍姆 (Mintrom) 和诺

① Baumgartner Frank and Bryan D. Jones. Agendas Dynamics and Policy Subsystems, *the Journal of Politics*, Vol. 53, No. 4 (1991), pp. 1044—1074.

② James True, Avalanches and Incrementalism. *The American Review of Public Administration*, Vol. 30, No. 1 (2000), pp. 3—18; Peter John, Is There Life after Policy Streams, Advocacy Coalitions, and Punctuations?: Using Evolutionary Theory to Explain Policy Change. *Policy Studies Journal*, vol. 31, No. 4 (2003), pp. 481—98.

③ Nancy C. Roberts. Public Entrepreneurship and Innovation, *Policy Studies Review*, Vol. 11, No. 1 (1992), p. 74.

④ Richard C. Feiock and Jered B. Carr. Private Incentives and Academic Entrepreneurship: The Promotion of City—County Consolidation, *Public Administration Quarterly*, Vol. 24, No. 2, pp. 223—45; Zsuzsanna Lonti and Anil Verma, The Determinants of Flexibility and Innovation in the Government Workplace: Recent Evidence from Canada, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 3 (2003), pp. 283—310.

⑤ Dimitrios Christopoulos. Relational Attributes of Political Entrepreneurs: a Network Perspective, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 5 (2006), pp. 757—778.

⑥ Luc Bernier and Taïeb Hafasi. the Changing Nature of Public Entrepreneurship, *Public Administration Review*, Vol. 67, No. 3 (2007), pp. 488—503.

⑦ Dave Huitema and sander Meijerink. Realizing Water Transitions: the Role of Policy Entrepreneurs in Water Policy Change, *Ecology and Society*, Vol. 15, No. 2 (2010), URL (Online Paper): <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss2/art26/>.

⑧ Xufeng Zhu. Strategy of Chinese Policy in the Third Sector: Challenges of “Technical Infeasibility”, *Political Science*, Vol. 41, No. 4 (2008), pp. 315—334.

⑨ Mark Schneider. *the Competitive City: The Political Economy of Suburbia*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989.

曼(Norman)就认为,政策企业家所处的社会环境是解释“为什么是某个政策企业家、某个政策企业家团队恰好成功或失败”的关键因素之一<sup>①</sup>。因为,政策企业家所处的社会环境除了限制政策企业家使用信息的策略外,还会影响他们参与政策过程门槛的高低,进而对他们参与政策创新的政治收益产生影响<sup>②</sup>。Baumgartner和Jones就在研究中提出“由于政策问题讨论会在不同的时间、氛围背景下得出不同的结论,因此寻找合适的时机花费成功的政策企业家相当大部分精力。”<sup>③</sup>研究者们近年来还发现,政策企业家们与其所在的社会网络、生活社区之间的联系是否密切都会影响创新成功的机率<sup>④</sup>。

### 三、检视政策企业家理论:批评与回应

学术界对政策企业家理论的批评声音是与其逐步走向成熟的过程同时存在的。这些声音主要集中在以下三个方面:

#### 第一 政策企业家的概念混淆

早期的研究者对政策企业家冠以各种类似的称谓,不同类型的政策企业家并未得到明确的区分。这不但对已有文献的解读和分析造成一定困难,而且对政策企业家进行系统和比较的研究带来了麻烦。尽管罗伯茨(Roberts)和金(King)等研究者通过对政策企业家初步的分类来回应这一问题,但后来的研究依然很少采用统一的政策企业家概念<sup>⑤</sup>。

#### 第二 政策企业家理论在研究方法存在不足

早期关于政策企业家的文献大多采取两种研究方法:一是案例研究,集中关注那些主导政策变化的高级官员、准官方组织领袖以及政治人物所采用的策略;二是通过历史分析的方法,分析政策企业家在推出、执行新政策方案中所扮演的角色。一些学者就认为,案例研究和历史研究都过于追求细节,而缺乏概括性<sup>⑥</sup>。对于建立抽象而精炼的理论模型而言,应该采用实地抽样调查等资料收集的方法,以更加准确的方式来检验和探讨政策企业家理论以及影响政策企业家行为的各种因素。

近年来,研究者们在对这些声音进行了积极的回应。比如,Mintrom在其博士论文中对48个州的117名政策企业家进行了研究,并对政策企业家的行动策略进行了更具说服力的归纳<sup>⑦</sup>。马克(Mack)、格林(Green)和维德里茨(Vedlitz)最新的合作研究尝试通过访谈和文本分析的方式对以往文献中所归纳的政策企业家特点加以检验。他们还将政策企业家概念和政策参与行为紧密联系起来,并

① Michael Mintrom & Phillipa Norman. Policy Entrepreneurship and Policy Change, *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, No. 4 (2009), pp. 649—667.

② Mark Schneider and Paul Teske. Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government, *the American Political Science Review*, Vol. 86, No. 3 (1992), pp. 737—747.

③ Baumgartner Frank and Bryan D. Jones. *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: Chicago University Press, 1993.

④ 如: Steven J. Balla. Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations, *American Politics Research*, Vol. 29, No. 3 (2001), pp. 221—245; Dimitrios Christopoulos. Relational Attributes of Political Entrepreneurs: a Network Perspective, *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, No. 5 (2006), pp. 757—778.

⑤ Paula J. King, Nancy and Nancy C. Roberts. An Investigation into the Personality Profile of Policy Entrepreneur, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16, No. 2 (1992), pp. 173—190; Nancy C. Roberts. Public Entrepreneurship and Innovation, *Policy Studies Review*, Vol. 11, No. 1 (1992), pp. 55—74.

⑥ Mark Schneider and Paul Teske. Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government, *the American Political Science Review*, Vol. 86, No. 3 (1992), pp. 737—747.

⑦ Michael Mintrom. *Policy Entrepreneurs and School Choice*, Washington, DC: Georgetown University, 2000.

认为存在不同程度的政策企业家行为,而且所有政策参与者都有可能在不同程度上被称为政策企业家<sup>①</sup>。

### 第三 政策企业家理论与民主治理之间存在严重冲突

这种批评的声音主要指向政府内充当政策企业家的官僚、行政长官、议员以及其他政治人物。研究者们发现,在“新管理主义”哲学的影响下,行政长官等身处政府内的领导人物被认为应该承担公共企业家角色的观念开始流行起来<sup>②</sup>。政策企业家将公共企业家精神应用于政府再造的过程之中,通过引入创新重新激发政府的活力。一些学者在研究文献中对它的缺陷也保持了高度警惕:一方面,政策企业家模型对企业家的行为假设根植于公共选择理论和组织经济学的研究传统,对人类行为及动机存在误读<sup>③</sup>;另一方面,企业家(无论是在商业还是在公共领域)都具有反传统的倾向,他们通常以自我为中心,喜欢控制一切,善于利用一切机会来实现自身利益<sup>④</sup>,尤其需要公众警惕。在公共政策过程中,他们的行为具有高度风险性,可能提出满足自身利益的政策方案而置公共利益于不顾,并可能带来规则破坏、权力政治等混乱状况,并最终导致对民主政治的伤害<sup>⑤</sup>。甚至连公共企业家理论的支持者都承认,官僚企业家和政治人物企业家的问责问题是公共政策过程中不小的挑战<sup>⑥</sup>。

面对种种批评,政策企业家理论的支持者们既为它提供了理论上的辩护,又尝试为政策企业家们带来的难题提供解决之道。有研究者就表示,政策企业家理论模型不会对民主理论构成冲突,因为政策企业家的行为动机本质上就是以公共利益为出发点的<sup>⑦</sup>。最近的研究还发现,在特定的政策领域中,政策企业家本身就以“不同群体代表集合”的形式出现,可以很好地回应民主参与的难题<sup>⑧</sup>。为了防止政策企业家对民主治理的伤害,公民要充分发挥民主政体的慎议功能对政策企业家的行为进行监督。与此同时,政策企业家也要自觉地承担起一系列的社会责任,这些社会责任主要包括:主动教育公众、宣扬民主治理的理念、营造各种政策理念自由竞争的公共氛围<sup>⑨</sup>。

## 四、政策企业家研究的中国议程

虽然政策企业家理论发源于美国且已被国际公共政策学界普遍接受,但使用这一概念研究中国公

①⑧ W. R. Mack, Deanna Green & Arnold Vedlitz. Innovation and Public Implementation in the Public Sector: an Examination of Public Entrepreneurship, *Review of Policy Research*, Vol. 25, No. 3 (2008), pp. 233—252.

②③ Larry D. Terry. Administration Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement, *Public Administration Review*, Vol. 58, No. 3 (1998), pp. 194—200.

④ Linda deLeon. Ethics and Entrepreneurialism, *Policy Studies Journal*, Vol. 24, No. 3 (1996), pp. 495—510; Larry D. Terry. Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy, *Public Administration Review*, Vol. 53, No. 4 (1993), pp. 393—395.

⑤ Linda deLeon and Robert B. Denhardt. The political theory of reinvention, *Public Administration Review*, Vol. 60, No. 2 (2000), pp. 89—97; Louis C. Gawthrop. Public Entrepreneurship in the Lands of Oz and Uz, *Public Integrity*, Vol. 1, No. 1 (1999), pp. 75—86.

⑥ Nancy C. Roberts. Public Entrepreneurship and Innovation, *Policy Studies Review*, Vol. 11, No. 1 (1992), pp. 55—74.

⑦ Carl J. Bellone and George F. Goerl. Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy, *Public Administration Review*, Vol. 52, No. 2 (1992), pp. 130—134.

⑨ Peter Kobrak. The Social Responsibilities of a Public Entrepreneur, *Administration & Society*, Vol. 28, No. 2 (1996), pp. 205—237.



共政策的文献仍然较少<sup>①</sup>。尽管有研究者声称政策企业家概念更适合于解释联邦制国家的政策行为<sup>②</sup>，但将它应用于解释中国公共政策过程仍然具有十分重要的意义。

对于解析中国的公共政策过程而言，政策企业家是一种较为有效的理论工具。中国公共政策制定过程在过去三十年中体现出一个重要的特点：先在局部地区进行政策试验，然后将成功经验上升为全国政策并推广<sup>③</sup>。无论是在中央还是在地方层级，一些具有企业家精神、经验丰富的政策参与者在推动政策变化的过程中扮演了重要的角色。另外，随着中国现代化进程的不断加速，专业知识在公共政策制定过程中的作用日益凸显<sup>④</sup>，各种精英人物积极参与政策制定过程的现象也开始成为一种新的趋势<sup>⑤</sup>。他们的行动是推动中国政策变化的关键因素。使用政策企业家这一概念框架来解析他们的行为及影响因素，可以为理解中国公共政策发展提供新的视角。

国内研究者虽然已经开始关注个人如何影响政策过程，但使用政策企业家来解释中国公共政策的文献仍然较少。例如，一些研究者已经着手引介政策企业家的概念，并将其视为了解中国公共政策过程的新视角<sup>⑥</sup>。他们提醒中国公共政策研究者要关注政策企业家在营造政策空间、提出政策方案、推动政策议程设置和参与政策创新中所发挥的作用<sup>⑦</sup>。也有研究者开始注意到专家、公民和行政官员推动政策变迁的重要性<sup>⑧</sup>，但关注的主要是身处政府之外的政策企业家。然而，专业化程度日益提升的官僚群体依然控制着中国公共政策过程中主要的政策资源和权力，并对政策创制起决定性作用<sup>⑨</sup>。因此，学者们应该更多地关注政府内部的政策企业家。此外，不同类型的政策企业家影响政策过程的制度空间、其所发挥的作用和采取的策略也不尽相同。推动政策企业家研究的另外一个方向应该集中对不同类型的政策企业家进行比较研究，尤其是他们所采取的策略与影响其行为的制度因素、激励机制。

【责任编辑：杨海文；责任校对：杨海文，许玉兰】

① 朱旭峰、赵德余在这方面做了很多的努力，主要研究包括：Xufeng Zhu. Strategy of Chinese Policy in the Third Sector: Challenges of "Technical Infeasibility", *Political Science*, Vol. 41, No. 4 (2008), pp. 315—334; 朱旭峰《中国社会政策变迁中的专家参与模式研究》，《社会学研究》2011年第2期；赵德余《政策制定的逻辑：经验与解释》，上海：上海人民出版社2010年，第173—203页。

② Chris Mackenzie. Policy Entrepreneurship in Australia: A Conceptual Review and Application, *Australian Journal of Political Science*, Vol. 39, No. 2 (2004), pp. 367—386.

③ Sebastian Heilmann. From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process, *The China Journal*, No. 59 (2008), pp. 1—30.

④ 丁煌《发展中的中国政策科学——我国公共政策科学发展的回眸与展望》，《管理世界》2003年第2期。

⑤ Andrew Mertha. "Fragmented Authoritarianism 2.0": Political Pluralization in the Chinese Policy Process, *the China Quarterly*, No. 200 (2009), pp. 995—1012.

⑥ 颜学勇、周美多《政策企业家：政策过程中的个体参与及其启示》，《甘肃行政学院学报》2008年第3期。

⑦ 参见张凤合《公共政策价值取向中的政策空间》，《南京社会科学》2005年第5期；刘伟《政策议程创建过程的主体分析》，《广东行政学院学报》2010年第6期；韩志明《公共政策方案的结构与逻辑分析》，《天津行政学院学报》2008年第3期；李长根、张凤合《论政策创新中的企业家精神》，《中国行政管理》2008年第4期。

⑧ 如 Xufeng Zhu. Strategy of Chinese Policy in the Third Sector: Challenges of "Technical Infeasibility", *Political Science*, Vol. 41, No. 4 (2008), pp. 315—334; 朱旭峰《“司长策论”：中国政策决策过程的科层结构与政策专家参与》，《公共管理评论》2008年第1期；朱亚鹏《网络社会下中国公共政策议程设定模式的转型——基于“肝胆相照”论坛的分析》，《中山大学学报》社会科学版2010年第5期。

⑨ Yuanli Liu and Keqin Rao. Providing Health insurance in Rural China: From Research to Policy, *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 31, No. 1 (2006), pp. 71—92; 徐湘林《后毛时代的精英转换和依附性技术官僚的兴起》，《战略与管理》2001年第6期。