

中国情景下的政策企业家：形成、类型与功能

俞瑞雪

(中国海洋大学, 山东 青岛 266100)

摘要：随着政策科学在中国的兴起，公共政策创新的需要使得政策企业家成为解释中国公共政策创新的重要理论工具，由于体制、环境等与西方不同，政策企业家逐渐形成具有国家特色的解释。梳理发现，以政府内外为界可以划分为政府政策企业家、非政府政策企业家以及跨体制政策企业家，其中非政府政策企业家和跨体制政策企业家又可被称为准政策企业家，不同类型的政策企业家作为政策参与主体发挥着促进政策创新的现实功能，而政策企业家话语又为政策过程增加了新的解释工具和视角。同时，是否处于政府内部并不是成为政策企业家的前提条件，甚至是否真正促成政策创新也不是唯一的判断标准，政策参与主体的特质、价值观以及行为逻辑才是验证的关键。

关键词：政策企业家；中国情景；政策创新

中图分类号：D63

文献标识码：A

文章编号：1674-537X (2021) 06.0061-06

DOI:10.16722/j.issn.1674-537x.2021.06.011

政策企业家 (Policy Entrepreneurs) 或作为关键变量出现于议程设置、政策创新、政策变化等理论中，或发展形成一个独立的理论框架来解释政策创新、政策变迁现象。随着我国政策科学的诞生、发展，政策企业家的概念与理论越来越成为解释我国政策过程的有力工具。由于我国的国情与西方国家存在很大的差异，所以政策企业家理论在对国内政策过程进行解释的同时也是一个自身中国化的过程。因此对中国情景下的政策企业家研究进行梳理，既可以补充我国公共政策创新的本土化理论体系，后续也可以在此基础上进行中西方政策企业家对比分析。国内现有的政策企业家文献，其述评多从中西方混合、以西方文献为主的角度论述，而我国正积极进行公共政策创新，政策企业家作为参与主体和推动者在创新实践和研究中出现的频率越来越高，借此契机，本文以本土政策企业家为对象，对其形成渊源、典型类型以及功能意义三个方面进行梳理。

一、形成渊源

上个世纪中后期，政策科学研究的关注点开始转向个人，加之研究者们将经济学中的企业家、企业家精神引入政策领域，于是政策企业家的文献开始大量出现于西方学界。金登在多源流理论中首次系统地论述了政策企业家的概念，认为政策企业家可以串联起政策问题、政策理念和政策制定等步骤^[1]，并促使政策问题成为政府议程，政策企业家必须找到有效呈现问题和解决方案的方式。此后，政策企业家作为关键变量出现于政策过程的各种理论中，如渐进主义模型、倡议联盟框架等。不同标准下政策企业家划分为不同的类型：常见的企业家包括政治、执行、官僚和政策四类^[2]；根据政策企业家的成为形态，又区分为个体和集体两类^[3]；同时，随着政策过程参与

主体的多元化，政策企业家也可能是公众人物或普通群众。但不同类型的政策企业家特质相同——“具有某种听证权、因为自身政治关系或者谈判技能闻名并且意志坚韧”^[4]，他们具备坚持不懈的经验，能够参与推广政策新方案并成功维持。总而言之，政策企业家是政策过程中的个人或团体，他们就某些问题提出具体的政策建议和方案，建立自己的政策联盟和开展相应的政治活动，并愿意投入人、财、物等资源和他们的社会、政治资本，以将自身的政策偏好和理念纳入政府的方案当中，推动政策创新^[4]。

西方学界，自政策企业家话语诞生以来围绕教育、文化、外交等已形成系统的研究框架。而我国的政策科学研究开始于20世纪80年代初，数十年来经历了从无到有的过程，并取得了长足发展。建国以来我国的政策议程设置模式基本沿着“权威主导—经济引导—多元主体参与”^{[5][6]}的轨迹演变，权威主导下的政策议程设置以内创型政策议程为主^[5]，此阶段的政策议程很少有其他主体的参与，政策创新主要依靠政府官员等权力精英在价值和策略双重取向确定议题，但此时国内尚缺少政策企业家视角的政策主体研究。随着转型期国家、市场与社会三权的角逐互构，议程设置模式向多元主体参与转换，公共政策作为一种对社会价值的权威性分配，呈现出由少数权力精英及其代表的机构垄断向由政府公共部门、利益集团、大众传媒和社会精英等多元主体参与的趋势^[7]。政策过程中的非政府影响因素逐步开始得到重视，国内学者开始关注个人如何影响政策过程，逐步引入西方学界的政策企业家概念，将其视为解释中国议程的新视角。但是引入初期主要关注的是政府外部的政策企业家，如非政府组织在环保领域、邻避运动等的参与。

与此同时，我国的公共政策制定正以一种具有中国特色的

形式——“试点”表现出来,所谓“试点”就是现在局部地区进行政策实验,然后将成功经验上升为全国政策并推广。在“试点”的过程中,一大批具有西方理论中企业家精神的政策参与者诞生,他们经验丰富,以坚韧的意志积极推动政策创新。随着现代政府公共管理职能的扩大,公共政策所涉及的领域越来越多,专业知识在其中的地位日益提升,而具备专业知识的各领域专家及精英参与政策过程顺势成为新的趋势^[8]。这类人群对推动政策变迁起到关键作用,他们的特点、行动策略与政策企业家话语契合,因此政策企业家这一概念的引入可以为解释中国议程提供一个新的理论工具。

在上述背景下,政策企业家视角下的中国公共政策创新研究开始增加,为此有学者指出政策企业家话语诞生于西方更适合联邦制国家政策过程的剖析^[9]。但一些学者坚持政策企业家对我国政策过程也有一定的解释力度,并表示政策企业家研究在我国的政策议程中应当关注政策空间、政策方案、政策议程设置以及参与主体在政策创新中的作用。关于我国公共政策创新的方向,有学者指出目前需要特别关注政策创新的主体、行动策略和分析模型,并结合国情,进行中西方政策企业家对比研究^[10];西方学界的关注点在于企业家、选举机制以及选民的三方互动关系,中国学界则锚定企业家与政府及官员的互动^[11];再者,目前学界关注的多是体制外的政策企业家,少数关注政府内部的政策创新主体研究也是从高官、地方主官等接近权力中心的人群出发。并且无论政府内外的政策企业家,国内现有研究都集中于政治官僚、专家学者、两委委员等资源丰富、能力突出的群体^[12],但是近年来“街头官僚”、“草根NGO”等政府系统内外的集体型政策企业家的研究也开始兴起。

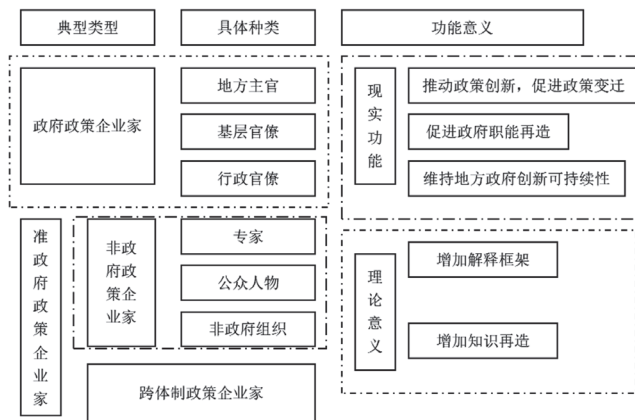


图1：中国情景下政策企业家的典型类型与功能意义

二、典型类型及政策创新

一般而言,官僚是政策企业家的主要组成部分,但是金登认为政策企业家存在于政策共同体之中^[1]。换言之,身份(政府系统内外)不是决定政策企业家的必要条件,企业家特质和行为逻辑比身份更能决定主体可否被称之为政策企业家。以此引申而来,政策企业家可以划分为政府政策企业家和非政府政策企业家两大类型,但是在我国情境下,也有部分政策企业家

为了推动政策创新而选择跨越体制。

(一)以地方主官、基层官僚、行政官僚为首的政府政策企业家

中国地方主官在政策创新与扩散中不仅发挥决策功能,更在问题构建、议程设置、方案倡议、建立政策联盟等方面起着重要的作用。与西方国家的官僚相比,中国官员具有的制度优势——决策权的相对集中和政治流动,流动的官员带着个体职业经历和工作经验进入另一个具体职位和机构^[13],加之职位所赋予的决策权,使他们更容易呈现出决策者和政策企业家的双重形象。因此已有文献从政策企业家的视角对地方主官与政策创新的关系进行探讨。除地方主官本身所具有的决策优势易于进行政策创新外,交流、调任等政治流动也是一项政策创新与扩散的决定性因素^[14]。那么流动中的地方官员如何扩散一项政策就变成了研究的重点,针对于此有学者发现异地调任地方官员通过经验展示、经验嵌入、治理复制和治理再造四种模式实现政策创新扩散^[15];也有学者认为政策企业家的支配性权威与问题界定,政策的绩效合法性与技术可行性时影响地方主官推动政策创新扩散的关键因素^[14]。但是政治流动中的政策企业家使得政策扩散过于依赖官员个人,也很容易出现“人走政息”的情况。

政府官员有着接近权力中心的天然优势,因而更容易成为政策创新的主要发起者,尤其是占据支配地位或获得上级支持的领导干部。但地方政府创新除了领导发起型之外,还包括基层发起型^[16]。虽然基层发起型的数量较少,但是观察近年来各类治理创新奖项的入选名单可以发现,诞生于政策执行与公共服务一线的各类项目也纷纷涌现,如福建厦门“爱心超市”、山东青岛“社会组织伴生模式”等均为基层创新的典型例证,这说明基层官僚在政策创新中也发挥着积极意义。基层官僚又称“街头官僚”,詹姆斯·威尔逊将“街头官僚”称为“从事证明组织存在正当性”的“业务人员”^[17],通俗地说那些身处基层或一线直接与公民打交道的政府公务员即街头官僚,他们的行动逻辑可以概括为激励不足、规则依赖、选择执行以及一线弃权^[18]。但是也有研究表明,街头官僚在所处环境(基层一线)影响下具有特殊的政策创新优势,如对于社会问题的敏感度以及自由裁量权为将顶层设计转化为落地方案提供空间^[19],同时街头官僚推进政策创新与当前国家深入推进基层社会治理创新发展的方向高度契合^[20]。因此有学者从集体型政策企业家的视角对街头官僚在政策创新中的行为进行分析,认为街头官僚的创新行为受压力型体制、象征性赋权以及共同体认同下提升服务的驱动,并在目标、观念及优势互补的组织模式下形成集体型企业家,通过活动和工具选择在地方窗口与国家窗口匹配之时完成政策创新^[19]。相比于那些拥有较大影响力的领导干部,囿于自身角色、地位以及工作性质的制约在政策创新中处于“被动”位置的街头官僚更倾向于采取集体化的行动模式。

地方主官以决策者的绝对优势成为地方政府创新的主要发起者,街头官僚则因为其身处一线拥有对社会问题的敏感度和部分自由裁量权也可以凭借集体的力量成为政策企业家。刻板印象中,我国的行政技术官僚以中庸、教条、被动的态度执行政策,但在既有案例中发现行政技术官僚也会以政策革新者的角色出现在政策过程中。朱亚鹏、肖棣文以南国市医保政策创新为例分析了该市社保局内部的行政官僚何以成为政策企业家,社保局行政官僚在政绩的激励下,基于自身技术专长和信息优势通过“构建政策议题,推销政策理念”、“设计创新方案,抓住政治机会”、“构建支持同盟,消解反对力量”、“创造政绩亮点,争取决策者认可”的四步行动策略达成医保政策的创新^[21];陈天祥等人在朱亚鹏的基础上聚焦于政策企业家与政策对象的互动,以中山市流动人口积分制为例剖析该市流动人口管理办公室的技术官僚在政策各阶段中的行动策略,发现行政技术官僚兼具专业知识和熟悉政治运行规则的优势,上能与决策者沟通、下能链接基层民众^[11]。由此可以看出我们应该打破对中国情境下的行政技术官僚的刻板印象,在我国政策过程有限开放决策权相对集中的制度背景下行政官僚会作出寻求技术和政治双重可行性的行动策略以达成政策创新^[21]。

(二) 以专家、公众人物、非政府组织为首的非政府政策企业家

随着我国社会发展,社会群体利益分化成为必然趋势,公民参与意识逐步提高,建国以来的议程设置模式在此趋势下经历了从权威主导型向多元个体参与型的转换,但是大多数作为普通人的个体由于条件有限在政策过程中往往处于不利地位,只有少数兼具能力与资源优势并且积极主动参与政策过程的个体对公共政策的制定能够发挥重大影响^[7]。朱旭峰也指出我国的政策决策过程开始由政治精英垄断向社会精英转变^[22],这些社会精英通常以各领域专家的角色参与到政策过程中来。他们的组织成份、发挥作用、功能涵盖等最接近政策企业家的特征,而成为政协提案者的专家学者的行为逻辑与政策企业家基本一致^[23]。他们偏向于借助外压模式推动政府接受提案,但是尚未形成完整的政策问题构建流程,且提案转化率不高,故将其称之为“准政策企业家”。还有部分试图推动社会政策变迁的专家,他们以智库研究人员、研究机构研究人员、大学教职的角色参与进来。通常情况下,基于政治和公众批评的双重风险,中国的专家倾向于选择直接渠道去影响决策者^[24],极个别的情况下才会选择通过媒体公开的舆论外压模式。同时,值得注意的是虽然专家参与政策过程已成常态,但不意味着专家能够对政策变迁产生大的影响。

公众人物以特定的职业身份或专业技能作为某一领域的社会精英加入到公共政策变迁中来,那么何种公众人物可以称之为政策企业家以及他们如何利用自身地位推动政策创新?基于政策企业家视角下对公众人物的分析,有学者认为公众人物借助于对自己影响大或感兴趣的社会公共事件,利用自身的专业

技能,塑造媒体议程,并由于其弱政治性而被统治者容忍从而在客观上推动了政策变迁^[25]。作为政策企业家而言的公众人物,相较于其他群体,他们具备一定的专业地位,拥有较强的专业能力,已经产生一定的社会意识,并且倾向于理性化、系统化的行动策略。这些公众人物通过塑造公共议题、利用自身的专业技能和社会网络、等待议题与政治集会挂钩的行动策略以将公共议题推动为公共政策^[25]。以政策企业家形象活跃在政策过程中的公众人物往往怀着通过推动政策变迁以再造政府职能的目的,但传统革命政权与利益集团在其中的作用不容撼动,同时公众人物中也不乏借公共事件谋个人名利的情况。但总体而言,公众人物对于政策变迁的作用是利大于弊的。

我国的非政府组织一向作为政策过程“围观者”的角色出现。中国体制下的草根 NGO 从倡导意愿到效果都不尽人意,因此有学者认为他们不适用于“政策企业家”的话语解说^[26]。但是随着政策参与与空间的逐步放开,部分草根 NGO 的角色发生变化,呈现由“服务提供者”向“建议倡导者”转换的趋势^[12]。那么 NGO 究竟能否纳入政策企业家的范畴探讨?它们何以成为政策企业家?基于上述问题我们可以通过对企业家概念特征以及草根 NGO 在政策过程中的行动逻辑的探讨中解答。除以政治精英们为代表的“个人英雄主义”^{[27][28]}的政策企业家个体,像街头官僚、草根 NGO 等“势单力薄”的非权力中心群体或体制外群体则会因为目标和观念一致以及优势互补^[19]在政策创新中形成集体型的政策企业家。组织专业性和组织凝聚力组成的内外部组织网络就成为衡量其是否是政策企业家的关键要素^[29]。草根 NGO 通过“敏锐感知”、“界定问题”、“结成联盟”、“身体力行”的行动策略^[12],在行动过程中呈现了优秀的管理和领导潜能,在具备一定的政治资源能够认清并利用当下政治运行逻辑以结合自身专业知识和策略促成政策改变,愿意并能够承担风险责任^[31],坚持不懈地推广政策方案并维持成功^[32]的政策企业家特质。既有研究集中于讨论环保领域的非政府组织在政策倡导中的努力,如《环境保护法》修订中非政府组织政策倡导的参与努力^[33];以大爱清尘为代表的草根 NGO 借助新媒体推动尘肺病等社会问题进入政府决议议程^[34];以及以垃圾议题的草根 NGO 为代表,论证中国政治社会背景中的 NGO 最终成为政策企业家的可能性。

(三) 为政策创新创造条件的跨体制政策企业家

20 世纪 90 年代,政策企业家研究引入了制度因素对其创新行为的影响。政策企业家所掌握的政策信息、面临的风险以及团体之间的信任程度在制度结构的影响下会存在很大的差异^[35],证明了政治制度框架作为政策企业家创新平台的同时也会对其形成基本的限制。同时,环境作为另一关键因素也会对政策企业家的创新行为造成影响,研究表明政策企业家的身处环境是决定其行为是否实现的关键因素之一,环境与制度一样会限制政策企业家使用信息的策略、决定他们参与政策过程门槛、并对政策创新行为中的政治收益带来影响^[8]。政策企业

家的个人特质同样是政策创新的影响因素之一,但相较于制度和环境因素而言,个人特质在短时间内不会发生明显改变,而制度和环境因素反而也会塑造政策企业家的个人特质^[35]。周凌一、李朔严以我国西南某省公益金融创新为例,通过主角方先生为创办公益银行跨越体制的职业生涯呈现了政策企业家在其所处的制度尤其是环境制约自身推行政策新方案的时候所作的策略选择^[35]。他们会运用自己的专业知识和策略,在认清当下社会体制与环境的基础上,发挥机动性和灵活性,改变自己所处的位置以更好地促成政策变迁。

三、功能意义

政策企业家有目的的参与政策过程。研究表明,社会地位的提升、光明的政治前途、法案的通过^[36]以及自身所在政党的利益^[37]都是政策企业家介入政策议题的动机,也有研究指出对共同体的认同和关注以及保护相关的公众利益同样是动机之一^[38]。作为政策创新主体的政策企业家在各种动机的驱使下所产生的行为结果指向政策创新或者政策变迁,最终实现政策企业家主体的现实功能;而政策企业家话语又为政策过程增加了新的解释工具和视角,最终实现政策企业家的理论意义。

(一) 现实功能

国内政策企业家被称为“政策首次创新的发起者”和“政策持续创新的推动者”,从宏观上说他们推动政策创新,促进政策变迁,既是政府职能再造的重要推动力量又是地方政府创新可持续性的重要影响因素。沃克将政策创新定义为“一个地方政府首次采纳的政策或项目”^[39],国内学者将其界定为一个政策首次被采纳和此后的不断完善的过程^[11],认为创新不但是一个从“从无到有”也是一个“从有到优”的过程。政策创新在政策过程的层层通过下进行,不同的阶段中政策企业家通过发挥创新政策观念、界定和建构政策问题、推动政策议程建立、评估执行过程和效果等功能以促进政策变迁^{[40][41]},因此有学者直接将政策企业家称为政策新理念的提出者、政策创新的传播者与推动者及实施者^[10]。

无论是否基于升职、政治前途、共同体利益等私人因素,政策创新和变迁是政策企业家介入政策过程促成的结果,而政策变迁的实质是政府再造,因此作为政策主体的政策企业家在一定程度上推动了政府职能转变。政策企业家在政策过程中通过注入企业家精神和实际行动两个方面来促进政府转变,引入创新重新激发政府的活力。企业家精神之于社会转型期一则可以有效化解当下由于体制转轨而日益增多的社会问题、政策问题;二则通过企业家精神的弘扬为创新机制、创新环境的构建提供有力的人文支持^[42]。民主是我国发展型社会政策建构的原则之一,而民主的本质是参与决策,但是我国现行体制下,公民通过制度化的方式自下而上参与政策过程的渠道并不畅通^[43],因此政策企业家承担起政策创新和民主参与的桥梁,以“中间人”的形式参与到政策过程中去,是多元主体参与决策的政府职能再造的体现。同时,政府职能再造强调创新政府

管理,而政策企业家作为政策过程新生体,通过在政策过程各阶段发挥自身功能,成为政府管理创新的有效工具,创新政府管理^[41]。

此外,政策企业家也是地方政府创新持续性与否的重要影响因素。地方政府创新可持续性包括时间存续性和空间辐射性两个维度^[44],创新推动者的支持和推广意识决定了创新的时间和空间可持续性。最后,聚焦到具体的政策主体中来,各个类型的政策企业家在政策创新中的作用也不尽相同。政府内外的政策企业家通过自身所处的平台发挥不同的功能,如地方主官既可以在宏观层面统一认知、建立机制、提供资源和赋予政策创新合法性^[11],又可以发挥其作为政策企业家在公共问题的提出、认定新政策的实施和评估的具体政策过程中的作用;而作为政策企业家的行政官僚不再以刻板印象中的形象出现反而成为政策创新的有效推动者;非政府政策企业家则更倾向于取材于现实以改善弱势群体困境,如以大爱清尘为首的 NGO 积极推动尘肺病等社会问题进入政府决策议程。

(二) 理论意义

西方政策企业家研究起初将政策企业家视为关键变量用以分析政策过程,政策企业家作为政策过程理论的要素存在,如政策溪流模型、渐进主义模型等。随着政策企业家研究的深入,政策企业家不再单纯是政策过程模型中的要素,开始独立成为解释政策创新的有力理论工具。西方学界结合政策企业家的行动策略与所处外部环境条件构建了政策企业家—行动策略—外部环境—政策采纳—政策创新的模型,同样中国情境下的政策企业家话语也形成了一定的解释框架。如朱亚鹏和肖棣文期盼通过对政策企业家的角色、影响因素、如何实现政策创新三个问题的回复以丰富我国体制内政策企业家的研究^[21];陈天祥等人则在西方政策创新解释机制和朱亚鹏模型的基础上,通过添加“持续创新”维度,构建了政策过程中政策企业家的互动对象、特征与策略之间的关系分析框架^[11]。

如上文所述,有学者构建了政治流动中地方主官何以成为政策企业家的理论框架。张克形成支配性权威、问题界定、绩效合法性和技术可行性四维框架,用以解释异地交流中的行政首脑型的政策企业家在推动政策创新扩散中的行为逻辑和行动策略^[14];朱光喜等则聚焦于官员调任行为如何作用于政策创新,以议程触发和政策决策两个阶段为基础,构建议程触发中的问题严重性和政策决策中的利益复杂性二维矩阵,将异地调任地方官员实现政策创新扩散的模式概括为经验展示型扩散、经验嵌入型扩散、治理复制型扩散和治理再造型扩散四种^[15];以及黄扬、陈天祥通过串联政策企业家与街头官僚的理论节点,构建了揭示街头官僚推动政策创新的“多重动机—工具选择—层级窗口”框架,以试图弥补政策企业家研究中的“街头盲点”^[19]。

除分析体制内的政策企业家行为逻辑的框架,也有解释体制外 NGO 等政策企业家的理论模型,如谭爽聚焦政策企业家

的角色导向,建立“制度环境—组织形态—行动策略—倡导绩效”思维框架,从“扮演性要素”和“功能性要素”以验证草根 NGO 是否符合政策企业家特征^[12];以及通过体制外在组织权力结构、组织激励制度以及社会网络的异同分析制度环境约束对于政策企业家创新行为的影响,发现非权力中心的行政官僚会选择跨越体制来改善环境条件以继续政策创新^[35]。

同时有学者指出政策企业家的政策创新是一个创造新知识的过程。作为结果的创新方案包含了一套体系化的知识,包括成果知识、工具知识、流程知识、目标知识、预测知识、协调知识等^[45]。

四、简要评述

综上所述,中国情景下的政策企业家话语基于自身政策科学的需要以及西方政策企业家研究的影响发展起来。经过梳理发现我国以政府系统为界限形成两种不同类型的政策企业家以及为促进政策创新而跨越体制的第三类型企业家,抛却私人/组织利益因素的影响,推动政策创新是所有政策企业家的共同目的。以地方主官、基层官僚、行政官僚为首的政府政策企业家,他们接近权力中心、把握信息资源,尤其是地方主官拥有更多的政治权威和决策权,因此在推动政策创新方面有着绝对优势,是名副其实的政策企业家;以专家、公众人物、非政府组织等为首的非政府政策企业家,他们身处政府系统之外,在政策信息、政府沟通等方面优势相对较小,更强调政策企业家价值观在这些参与主体身上的体现,或者直接将他们称为“准”政策企业家更为合适。虽然这些“准”政策企业家由于“弱势地位”难以顺利推动政策创新,但不可否认的是,他们的努力为某个领域、某项政策的创新踏出了关键一步。在三种类型的政策企业家中,是否处于政府系统之内并不是成为政策企业家的前提条件,政府内部的官员为了创造政策创新的环境而主动跨越体制(第三类政策企业家),甚至是否真正促成政策创新也不是判断政策企业家的唯一标准,既有文献说明政策

参与主体的特质、价值观以及行为逻辑是验证政策企业家的关键。同时,在梳理过程中还发现以下几点:

第一,中国情境下的政策企业家理论是否与民主理论相违背?西方学界认为政策企业家植根于公共选择理论和组织经济学之中,以自我为中心、善于利用一切机会来实现自身利益,而官员政策企业家则存在难以问责的问题^[8]。西方选举制度下,政客以政策许诺来争取选票,成功当选后可能背弃承诺从而出现以上问题。而在中国现行制度环境下,各种类型的政策企业家中:官员的权力来自于委任,其创新行为既要向上级负责又要对民众负责。自2003年SARS事件以来,我国的问责制度不断发展完善,而行政高官作为责任体系的最关键环节是首要的问责对象^[46];同时,由于普通公民自下而上的参与政策过程的渠道并不顺畅,政策企业家正好扮演了这样一个“代理人”的角色来承接民众诉求和政策创新。尤其是非政府政策企业家的出现,是对政策过程参与主体多元化的真实写照。因此中国情境下,政策企业家理论与民主治理之间并不存在严重冲突,反而成为民主政治的一种体现。第二,我国关于政策企业家的研究总体较少,政策企业家的类型也没有进行细致的划分,较为零散。同时,由于政府政策企业家更熟悉中国政治体制的运行方式、自身即是决策者或是具有与决策者交流的渠道,因此他们在推动政策创新方面更有优势,但是梳理中发现反而是非政府政策企业家的研究较多。本文认为政府内部契合政策企业家形象的官员早已存在,建国以来我国的议程设置模式导致前期的政策创新一直由体制内的政府官员推进,只是并未尝试引入企业家话语进行分析。第三,缺少对流动政策企业家的研究。政策企业家的个人特质以及所处的制度环境是推动其进行政策创新的主要影响因素,个人特质在短时间内往往无法改变,因此改变自身所处环境便成为政策企业家进行创新的策略,但是跨体制的政策企业家研究目前较为缺乏。

参考文献:

- [1]约翰·W·金登.议程、备选方案与公共政策(第2版)[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [2]Roberts,N.C.and King,P.J.Transforming public policy:dynamics of policy entrepreneurship and innovation[M].San Francisco,CA:Jossey-Bass Inc,1996.
- [3]Luc Bernier,Taïeb Hafsi.The Changing Nature of Public Entrepreneurship[J].Public Administration Review,2007,67(3).
- [4]Polisby N W.Political Innovation in America:The Politics of Policy Initiation[M].1984.
- [5]刘伟,黄健荣.当代中国政策议程创建模式嬗变分析[J].公共管理学报,2008(03):30-40+122.
- [6]盛志宏.社会政策与社会转型[D].华中师范大学,2012.
- [7]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[J].甘肃行政学院学报,2008(03):22-25.
- [8]朱亚鹏.政策过程中的政策企业家:发展与评述[J].中山大学学报(社会科学版),2012,52(02):156-164.
- [9]Chris Mackenzie.Policy Entrepreneurship in Australia:A Conceptual Review and Application,Australian Journal of Political Science,Vol.39,No.2(2004),367—386.
- [10]赵强.西方政策企业家研究:概念、视角与模式[C].中国行政管理学会.中国行政管理学会2011年年会暨“加强行政管理研究,推动政府体制改革”研讨会论文集.中国行政管理学会:中国行政管理学会,2011:249-253.

- [11]陈天祥,李仁杰,王国颖.政策企业家如何影响政策创新:政策过程的视角[J].江苏行政学院学报,2018(04):111-119.
- [12]谭爽.草根NGO如何成为政策企业家?——垃圾治理场域中的历时观察[J].公共管理学报,2019,16(02):79-90+172.
- [13]周雪光,艾云,葛建华,顾慧君,李丁,李兰,卢清莲,赵伟,朱灵.党政关系:一个人人事制度视角与经验证据[J].社会,2020,40(02):137-167.
- [14]张克.地方主官异地交流与政策扩散:以“多规合一”改革为例[J].公共行政评论,2015,8(03):79-102+203-204.
- [15]朱光喜,陈景森.地方官员异地调任何以推动政策创新扩散?——基于议程触发与政策决策的比较案例分析[J].公共行政评论,2019,12(04):124-142+192-193.
- [16]陈雪莲,杨雪冬.地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察[J].公共管理学报,2009,6(03):1-11+121.
- [17]詹姆斯·Q·威尔逊.官僚机构:政府机构的作为及其原因[M].生活·读书·新知三联书店,2006.
- [18]韩志明.街头官僚的行动逻辑与责任控制[J].公共管理学报,2008(01):41-48+121-122.
- [19]黄扬,陈天祥.街头官僚如何推动政策创新?——基层卫生服务领域中的创新案例研究[J/OL].公共管理学报:1-20[2020-08-25].<https://doi.org/10.16149/j.cnki.23-1523.20200817.001>.
- [20]李伟权,黄扬.政策执行中的刻板印象:一个“激活-应用”的分析框架[J].公共管理学报,2019,16(03):1-15+168.
- [21]朱亚鹏,肖棣文.政策企业家与社会政策创新[J].社会学研究,2014,29(03):56-76+242.
- [22]朱旭峰.政策决策转型与精英优势[J].社会学研究,2008(02):69-93+244.
- [23]郭小聪,李密.政策企业家视域下政协提案的政策化研究——基于广州市Y区政协十年提案的分析[J].江苏行政学院学报,2016(03):81-89.
- [24]朱旭峰.中国社会政策变迁中的专家参与模式研究[J].社会学研究,2011(02):5-31+247.
- [25]王向民.公众人物如何影响中国政策变迁[J].探索与争鸣,2015(12):67-71.
- [26]Mackenzie,Chris.Policy entrepreneurship in Australia:a conceptual review and application[J].Australian Journal of Political Science,2004,39(2):367-386.
- [27]Mark Beeson,Diane Stone. The Changing Fortunes of a Policy Entrepreneur:The Case of Ross Garnaut[J].Australian Journal of Political Science,2013,48(1).
- [28]Caner Bakir,K.Aydin Gunduz. The importance of policy entrepreneurs in developing countries:A systematic review and future research agenda[J].Public Administration and Development,2020,40(1).
- [29]Bernier L,Hafsi T.The Changing Nature of Public Entrepreneurship[J].Public Administration Review,2007,67(3):488-503.
- [30]Doig,Jameson W,Hargrove, Erwin C.Leadership and innovation:entrepreneurs in government[J].1990.
- [31]Perry,James,Kingdon,等.Agendas, Alternatives,and Public Policies[J].Journal of Policy Analysis & Management,1985.
- [32]Roberts N C.Roberts:Public Entrepreneurship and Innovation[J].Review of Policy Research,2010,11(1):55-74.
- [33]林红.我国非政府组织作为环境治理主体合法性的建构路径——以《环境保护法》修订过程为例[J].社会发展研究,2015,2(04):77-97+239-240.
- [34]王洛忠,李奕璇.信仰与行动:新媒体时代草根NGO的政策倡导分析——基于倡导联盟框架的个案研究[J].中国行政管理,2016(06):40-46.
- [35]周凌一,李朔严.跨体制流动与政策创新:制度环境约束下政策企业家的身份选择——以西南省公益金融创新为例[J].公共行政评论,2016,9(05):45-63+204-205.
- [36]Mark Schneider,Paul Teske.Toward a Theory of the Political Entrepreneur:Evidence from Local Government[J].American Political Science Review,1992.
- [37]Spill,Rorie,L,等.Taking on Tobacco:Policy Entrepreneurship and the Tobacco Litigation.[J].Political Research Quarterly,2001.
- [38]Mack W R,Green D,Vedlitz A.Innovation and Implementation in the Public Sector:An Examination of Public Entrepreneurship[J].Review of Policy Research,2010,25(3):233-252.
- [39]Jack L.Walker.The Diffusion of Innovations among the American States *[J].American Political Science Review,1969,63(3).
- [40]李兆友,姜艳华.政策企业家推动我国基础研究政策变迁的途径与策略分析[J].科技管理研究,2018,38(24):46-50.
- [41]李晓青,宋明爽.政策企业家与公共政策创新解析[J].山东农业大学学报(社会科学版),2014,16(01):99-102.
- [42]李长根,张凤合.论政策创新中的企业家精神[J].中国行政管理,2008(04):103-106.
- [43]褚松燕.权利发展与公民参与:我国公民资格权利发展与有序参与研究[M].北京:中国法制出版社,2007.
- [44]傅金鹏,杨继君.我国地方政府创新的可持续性:影响因素与对策[J].理论导刊,2010(12):14-16.
- [45]王礼鑫,冯猛.地方政府创新中政策企业家知识创造的一个分析模型——以K市公益基金招投标改革为例[J].公共行政评论,2020,13(01):140-157+199-200.
- [46]张贤明.官员问责的政治逻辑、制度建构与路径选择[J].学习与探索,2005(02):56-61.