

# 论政策移植与政策创新

黄健荣 向玉琼

(南京大学 公共管理学院, 江苏 南京 210093)

**[摘要]** 政策移植是寻求和实现政策价值、政策理念与政策知识的时空转移并促使其在新的政策环境和政策受众中产生效用的过程。政策移植是政策创新优化的重要路径之一,是公共决策的一项重要内容。政策移植有利于加速政策议程建构,扩大政策供给的选择集;有利于以较低的成本和较高的效率实现优质政策要素的整合与配置,促进优质政策的传播、扩散与发展。政策创新优化的需求是政策移植的根本动力。政策移植可能产生之负面影响是对政策自主创新的抑制;如若政策移植水土不服将导致政策失灵;政策移植往往聚焦于或致力于彰显外围制度或显性政策的变迁而忽视核心制度的变革;拥有充分资源并通过持续政策移植实现政策创新的政策主体,其政策移植行为可能会产生“马太效应”,导致或加剧不同地区或区域间政策结构差异的扩大与发展的不平衡。

**[关键词]** 政策移植; 政策创新; 政策供给; 政策变迁; 政策环境

## Policy Transfer and Policy Innovation

Huang Jianrong Xiang Yuqiong

(School of Public Management, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract:** Policy transfer is a course seeking and realizing the space-time-transfer of the value, ideas and knowledge of public policy and enabling them to be effected in the new environment and within the new policy acceptors. As an important content of public policy making, policy transfer is one of the significant ways of policy innovation and policy optimization. Policy transfer is beneficial to speeding up the construction of policy agenda, enlarging the alternatives for selection of policy supply, and realizing the integration and deployment of high grade policy elements with lower transaction cost and better efficiency, thus facilitating the diffusion, pervasion and development of those policies of high qualities. The crucial dynamics of policy transfer is the demand of policy innovation and policy optimization. The possible unfavorable influences of policy transfer are: restraining self-policy-innovation; resulting in the policy failure if the policy transferred could not match the reality of the new environment; the reform of the core systems of

[收稿日期] 2008-10-06

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[基金项目] 国家社会科学基金资助项目(06BZZ011)

[作者简介] 1. 黄健荣,男,南京大学公共管理学院教授,博士生导师,哲学博士,主要从事公共管理理论与实践、公共政策与决策分析等方面的研究; 2. 向玉琼,女,南京大学公共管理学院博士研究生,南京农业大学公共管理学院教师,主要从事公共管理与公共政策研究。

public policy will be neglected since policy transfer usually attaches more attention on the changes of peripheral systems; the actions of those with strong resources for policy innovation through continuous policy transfer would cause the Matthew effect, which would produce and enlarge further differentia of policy configuration and uneven development between regions.

**Key words:** policy transfer; policy innovation; policy supply; policy vicissitude; policy environment

公共政策移植是现代社会公共事务管理运行中的一种重要现象。当代关于政策移植的研究最早起源于美国学者沃克对美国各州之间政策传播的研究<sup>[1]</sup>。沃克假设各州的政策制定者在面临复杂的问题时,都会通过学习、效仿其他州的创新实践,以此寻求政策制定的捷径。沃克及其后学者的研究大多基于西方国家的政策实践。但是,政策移植现象在中国也并不鲜见。改革开放三十年来,中国通过持续的政策创新不断调整政府与市场、政府与社会的关系,正在卓有成效地推进经济社会转型,并取得了举世瞩目的经济发展成就。在这一过程中,政策移植成为促进政策创新与优化的重要途径与方式。例如,创办经济特区、推进企业的股份制改革与资本市场的建构等等都是政策移植的突出表现。然而,实践活动的拓展积累并不等于其理论研究的成长兴盛,当下中国对政策移植的研究尚处于起步阶段。为了能使公共政策移植在中国改革开放进程中更有效地发挥作用并避免移植失误,亟需加快推进和深化公共政策移植的理论研究与实践探索。

## 一、政策创新与政策移植: 内涵及性质

政策创新是政府因应公共管理使命之需求与政策环境变化,以新的理念为指导,完善与优化公共政策,以实现社会资源的优化配置和有效解决社会公共问题的一项重要政策行为。公共政策创新是政策主体的一种自主性的政策优化行为,是以较好的政策取代已被证实不合时宜应予摒弃的政策,从而更好地实现政策目标的过程。政策创新包括政策理念、政策价值、政策工具与政策方式等方面的创新。政策创新促进政策的演进历程。然而,我们必须认识到,“虽然政府的多数行为在对已有项目实践小修小补的意义上是渐进的,政策制定的许多研究也试图去解释为什么政策制定倾向于渐进模式,但是最终每一个政府项目都可以追溯到某种非渐进的创新”<sup>[2][225]</sup>。

政策创新并非等同于政策发明,即构建原创的政策理念的过程。只要某一政策主体接受对它来说是新的政策观念或政策工具就是创新,政策创新可能发生在任何一个政治主体发布的一项新的计划或政策,尽管这些计划或政策已经被其他政治主体采用过。基于对政策目标调整或政策生态变化的考虑所进行的创新,除了由政策主体实施的原创性政策创新规划设计,政策移植也是一种重要方式。

政策移植是将在某种政策环境下产生的政策知识、政策价值和政策理念移植到另一政策环境并使其产生预期效用的现象。需要指出的是,本文所用的政策移植的概念,与西方文献中所使用的“policy transfer”相似。但是,“policy transfer”的字面原意是“政策转移”,本文在中文语境中选择使用“政策移植”而非“政策转移”的概念,是因为关注到两者的重要差异。两者的共性不言而喻。然而,西方学者所指的“政策转移”强调的是一个过程。“在这个过程中,某一时空中的关于政策、行政安排或制度的知识被用于另一时空下政策、行政安排或制度的发展。”<sup>[3][344]</sup>显然,政策转移的概念更强调政策知识的转移与流动,因而是一种“过程说”;而政策移植则既关注政策转移的过程,更注重政策在受体组织和应用地域发挥的功用,是一种“过程结果并重说”。据此可以认为,将其他地方已产生作用的政策转移到异地是实现了政策知识的转移;如果政策没有在新的政策环境产生

预期的效用,那么就不能说政策移植已经完成,更不能说政策移植已经成功。因此,使用政策移植的概念更有利于探讨政策主体的行为及其行为与客观环境契合的可能性与程度,也更符合当代公共管理所力倡的绩效导向、成果导向的理念。为统一概念以便于论述,本文在引述西方文献中的“policy transfer”时也作为政策移植使用。政策移植是外来的政策安排嵌入本土政策结构中,必然涉及到政策与环境的契合问题。政策移植可以发生在多个层面,既有国际组织层面的移植,也有不同国度之间、不同地区之间或不同地域之间的移植;既可以是共时性的政策移植,也可以是错时性的政策移植。道洛维茨和马什提出了广泛的政策移植对象清单,包括政策目标、政策结构、政策内容、政策工具或行政技巧、制度、意识形态、观念、态度和理念,以及负面教训<sup>[3]349-350</sup>。在后来的研究中,他们界定了八个政策移植的对象:政策目标、政策内容、政策工具、政策项目、制度、意识形态、观念和态度以及负面教训<sup>[4]12</sup>。

## 二、政策创新：政策移植的直接动力

政策移植的直接动力来自于政策创新需求的形成。政府竞争的加剧使政策创新的重要性日益凸显,从而大大促进政策移植的发生。无论是自愿性政策移植还是强制性政策移植,都离不开政策创新以及政策需求的强大推动力。

第一,政府合法性的自然递减使得政策创新的重要性得以彰显,正是对政策创新的需求直接推动了政策移植的发生。政治学意义上的合法性并不仅限于“与法律一致”,而且还涉及公众对执政党或政府的执政理念、意识形态导向、制度法规与政策,以及施政行为及其后果的认同和接受的程度。政府合法性是政府与公民之间的一种合约,具有自然递减的特性。一方面,公民总是希望能够以较小的税负代价获得更多的公共物品,其对公共物品的需求是一种刚性需求。而政府机构又由于政府失灵很难长期保持公共物品供给的高效率,因而会带来政府合法性的自然衰减。另一方面,政府间竞争也有可能引发或加剧对政府合法性的挑战。在政府间竞争的压力之下,其他政治体制下的政策创新会直接给本地政府的合法性带来甚至深化危机感。为了获得和保持相对优势,不同政策主体必定要通过政策创新来提高竞争力。因此,政策创新是政府竞争的主要内容之一。依据哈耶克的“竞争作为发现过程”理论,市场竞争往往是知识和信息(从而也是制度)的发现过程。福利改善的驱动使得辖区政府在竞争过程中必然会不断争取、判断和寻找那些有利于自己的共约性知识,促进知识的扩散并形成更为稳定的政策均衡。“技术之间的竞争引起国与国之间的技术转移,产品之间的竞争引起国与国之间产品的交换,组织形式的竞争引起组织形式的移植。同样的道理,制度与制度之间的竞争引起制度的移植。”<sup>[5]374</sup>政府存续及维系与增强其合法性的需要产生了政策创新的需求,进而推动政策移植的发生。

另外,政策移植作为政策创新过程的一个环节,同样受到政策创新需求的推动。根据埃文斯和戴维斯的观点,政策移植与政策扩散在过程方面具有相似性,整个过程包括“识别需要关注的问题;寻求可能的解决方案;通过代理人与其他地方的‘精英’接触;信息流网络出现;对移植网络的认知、接受与发展;认知情境、聚合精英以提供相关政策或项目之信息;代理人之间互动以促进信息交换;信息评估;决策;实施过程与产出”<sup>[6]168</sup>。但是,政策移植并不是一个独立的过程,而是嵌入政策供给过程中构成政策变迁的一个环节。政策移植可能发生在议程设置阶段,也可能发生在政策规划或政策方案的设计过程中,也可能在政策执行阶段得到应用,虽然在不同阶段政策移植的程度有所不同。“可能会出现这样一种情况,模仿在议程设定阶段是至关重要的,复制或合并几种不同的政策或项目可能更多地应用在政策规划或者政策制定过程的执行阶段。”<sup>[4]13</sup>但是,不容忽视的一点就是政策移植作为政策供给的一种方式而存在,政策移植的发生首先必须存在由政策需求推动的

政策供给,由此推动政策创新。

第二,就政策移植的动机而言,政策移植可分为自愿性与强制性两类。当政策移植主体出于完全自愿与理性的决定而移植另一时空下的政策或项目时,就会发生自愿性政策移植;反之,如果一个或更多的政治系统或国际组织将某一政策、项目或制度改革强加给另一政治系统,就会发生纯粹的强制性政策移植<sup>[7]12</sup>。道洛维茨与马什指出,过分强调自愿性与强制性政策移植之间的区别是对这一过程的简化,政策移植应该被看做是一个连续统,这个连续统的一端是教训吸取,另一端是被强制移植某一项政策、项目或制度安排<sup>[4]13</sup>。在连接这两端的连续统中间存在着大量的自愿与强制的混合类型,它们的区别只是在于自愿与强制比例的不同。

完全自愿性政策移植主要指完全理性的教训吸取,但是一般而言,政策主体很难达到完全理性,而更多的只是有限理性。在这种情况下进行的政策移植并非政策主体的完全自主行为,他们会受到不同程度的制约或约束,虽然这主要是来自知识与理性的束缚。在分析政策移植方式连续统的强制性一端时,经常引用的案例是跨国组织与国际援助机构迫使受援国的政府违背意愿采纳项目或政策,直接的强制如国际货币基金组织与世界银行竭力强制申请财政援助的后共产主义社会接受新自由主义经济和社会政策。但直接强制毕竟不是常态,更多的是间接强制。如在欧盟内部,成员国要服从欧盟政策与指示,这是加入欧盟应尽的义务。但是,如果我们考虑到这些成员国是自愿加入欧盟,那么欧盟政策的执行能否就应被看做是一种强制移植呢?此外,每个成员国都会尽其所能对欧盟政策的制定施加影响,他们可能积极地、自愿地修正并采纳其认可的欧盟政策。从这个意义上说,这种政策移植即可被看成是一种义务,或者协商的移植。

据此可以认为,完全的自愿性移植与直接的强制性移植都不是事物的常态。因为,“从其他政治系统中借用过来的政策随着时间而发展,尤其是当他们是为了改变现存的结构系统时,并且这些发展的大部分涉及到自愿决策和强制压力的混合因素”<sup>[4]16</sup>。这种带有自愿性与强制性成分在内的政策移植仍然是由于政策创新需求的推动。

政策创新受到外在压力与内在动力两方面的需求驱动。外在压力主要产生于当其他政治系统采用创新策略形成外在强势时造成某一主体内的相对弱势,或者由于其内在的弱势产生对外在强势的羡慕,从而产生期望与现实之间的差距,出现政策创新需求。内在压力产生于社会本身内在矛盾的加剧,当决策者意识到依凭现行政策无法实现预期目标时,就出现了政策创新的需求。回应这样的需求并产生政策移植动机源于如下因素:政策理论滞后,实现政策自我创新或自我改造的能力不足;已知现行政策质量低下,而体制内自生出有效的政策予以替代的可能性较小;即便有产生自主创新政策的可能,但代价过大或耗时过长;其他方面的内在政策资源储备不足,难以进行政策创新。在这样的情况下,无论是基于成本—收益或是风险承受力考虑,内生性政策创新都已不是可行的选项,由此产生政策移植的必要性。政策内在需求与外在压力共同作用而形成的政策移植带有混合型政策移植模式的色彩,而由内在压力推动的政策移植则可以更多地被视为一种自愿性类型。

一般而言,强制性政策移植的出现是因为政策行为的主体没有感受到相关政策需求的迫切性,或是其竞争意识不强,或是政策体系中决策层政策创新驱动不足。政策需求是一个因变量,会受到诸如经济发展进程、社会变迁以及公众利益诉求变化等多种因素的影响。甚至,当强制移植的政策作为一个重要的刺激因素发挥作用时,政策需求也会在供给的刺激下急剧膨胀。政策需求推动政策供给,但政策供给也可能引导政策需求。同时,强制性政策移植也会使相关政策主体的创新政策能力在强力制约之下减弱。政策需求的产生和政策创新能力的削弱两方面的结合,“就有可能使一开始的强力移植变成自觉自愿的主动移植,从入侵到接受,真正有活力的移植实际上开始于‘接受’之时”<sup>[8]11</sup>。完全不考虑政策需求,或者在移植之后也无法有效引导政策需求的情况,都无法实现有活力、有效率的政

策移植。完全强制的政策移植发生于权力高度集中的政策体系中。不言而喻，集权体系中的政策移植实施会依所移植政策的价值优劣及其可行性迅速产生截然相反的后果。

### 三、政策移植：政策创新的重要方式之一

政策移植加速政策议程建构，扩大政策供给的选择集，能以较低的成本和较高的效率形成优质政策要素的配置，这些都有利于避免政策创新的僵化与滞后，提升政策的科学性与有效性，有利于优化政策创新。从更高层面观之，政策移植促进优质政策创新的扩散，从而实现在更大范围内的政策变迁。

1. 政策移植扩大政策供给的选择集，从而使政策创新的视界与效度大为拓展。政策移植使得政策制定者不局限于本国本地区的政策演进或者成本较高的政策原创，在进行政策创新时所获得的政策供给选择集大为扩展，提升了有效政策出现的概率，有利于更好地解决政策困境问题。这对于发展中国家尤其重要，因其发展进程中面临的许多问题都有可能在国际上找到先例和较为成功的解决办法。如果单纯依靠国内的政策创新，则有诸多不利。一方面，政策制定者在短时间内很难提升创新能力，即使进行政策创新也需费时日，并且要承担创新失败给社会带来损失的风险；另一方面，由于路径依赖，那些低效甚至无效的政策有可能长期存续，依靠推出本土的政策创新进行改革需付出多方面的高成本。政策移植则有助于改变这种政策困境。“通过借用其他社会制度安排来完成社会制度变迁的可能性，极大地降低了在基础社会科学方面的投资费用。”<sup>[9]385</sup>政策移植可能带来的突破性的政策变迁，有利于改变渐进主义决策所形成的路径依赖，破解政策演进的“锁定”状态。

2. 政策移植加速政策议程建构，从而提升政策创新的绩效。政策议程建构是公共政策制定过程中最重要的步骤之一。政策议程的建立并非是自然的过程，形成政策议题并使之进入政策议程必须对相关社会现象形成问题意识，而且要存在解决问题的可能，此即金登所提出的问题溪流与政策溪流。政策移植意味着新的政策观念、内容、工具、手段等方面的知识流动，治理过程中的社会问题可能通过对政策方案的模仿与创新而有了解决的可能，从而被政府纳入政策议程予以解决。这是一种“问题→搜寻解决方案”式的政策议程。但也存在另一种情况，政策移植所带来的政策观念、思想火花促成某种问题意识，推动问题溪流的形成。“人们提出解决办法不一定是因为他们已经注意到了某个问题的重要性，而是由于这个解决办法恰好能够解决一个与他们的价值观、信仰和物质利益相吻合的问题。”<sup>[2]106</sup>对于有限理性的政策主体而言，搜寻解决办法比搜寻问题要容易得多。“解决办法→搜寻问题”的模式可以让政策主体对于关注什么问题、如何界定这些问题享有更多的控制权，并以更少的成本发现问题，这些都更贴近政治主体的偏好，因而更容易触发政策议程。

3. 对于政策变迁历程而言，政策移植促进政策扩散，从而促进有效政策的应用。政策创新往往先由某个国家或地区发动，其创新的优质政策通过扩散机制被其他主体认可采纳之后，才能在更大范围内得到推广，进而在超越政策原创区域的范畴实现政策优化。只有通过政策扩散才有可能实现有效的政策移植，而政策移植又会促使创新政策的进一步扩散。实现成功的政策移植才意味着政策变迁的完成。在这里，政策变迁指向政策的改善与优化。“政策转移总是包括扩散；然而扩散并不一定意味着政策转移。”<sup>[6]170</sup>政策移植的发生必然包括政策扩散与传播，政策信息的获取是移植的前提，在不同主体的政策学习、模仿和借鉴行为中政策创新得以逐步完善和丰富。当一定范围或领域中自愿的政策移植达到一定的临界多数，就意味着政策创新得到普遍认可，产生了一个互动的、系统的通过政策移植形成的政策创新群。“如果有足够多的人争相仿效这一行为，就会在共同体内形成一个临界多数，从而——逐渐地——新的内在制度演化出来。”<sup>[10]474</sup>不仅内在制度的演

进过程如此,外在制度发挥实效同样需要经历扩散→移植的过程以获得认可,在“分散化的试错过程”中使得有生命力的政策创新得以扩散,进而实现有效的政策变迁。

4. 政策移植的本土化有利于形成优质政策要素的配置与整合。不同地域的政策发展具有不平衡性。政策竞争中处于劣势的国家或地区在政策移植过程中,可以通过对优势政策的批判性借鉴与吸收,优化本土政策要素的配置,从而大大增强自己的政策竞争力,形成“后发优势”。无疑,后进国家或地区为了缩小差距和实现赶超,必须善于学习与借鉴。在现代社会,“处在经济发展相似阶段的国家往往需要相似的解决方案来处理他们的共同问题”<sup>[11]6</sup>。政策移植作为优化本土政策配置的一条捷径,可以省去本土开发新政策所需要的许多探索与实验。另外,政策移植就是政策知识、理念的转移过程,也就是一种文化的传播。文化的传播与交流会对本土文化形成冲击与压力,促进本土文化的发展和产生质的飞跃。“真正导致了文明形态嬗变并使文明体系获得了优良的文化新性状的动因来自于文明与野蛮之间的痛苦的‘文化杂交’。”<sup>[12]49</sup>只有在开放的政策系统中通过政策的交流与传播,才能实现政策的持续优化与发展。不同国家或地区的决策者和社会成员通过相互学习,共享政策知识与政策理念资源,有利于促进各地适应本地需求的优质政策要素的配置与整合。

#### 四、政策移植中的主要问题及其破解

政策移植虽然能以较低的成本和较高的效率提升政策创新的质量与速度,但政策移植也可能存在以下四方面的问题。

1. 政策移植是对政策自主创新主体的一种搭便车行为,有可能抑制政策自主创新主体的积极性和主动性。政策创新是一种特殊的知识,知识产品的生产者很难把知识创新的成果据为己有,特别是对于需要产生实效的公共政策而言。政策知识的外溢会使得政策创新的收益率下降,从而导致政策主体的创新激励不足,创新积极性和主动性受到抑制。特别是在信息技术日益发展、决策者之间及政策主体之间的联系交流日益便捷的信息时代,政策创新主体无法独享收益,其他国家或地区也能“通过跟进制度创新而获取其他地区花费较大成本和风险创新制度的社会收益,导致了首先进行制度创新的地区的收益率远远低于社会收益率,即首创式制度创新的收益的外溢性与以前相比更大了”<sup>[13]13</sup>。这里的跟进性制度创新就是一种制度移植。政策收益的外溢性增加无疑减弱了政策创新主体的积极性和主动性,这也是对创新性政策变迁活力的一种抑制。此外,由于政策引入与政策自主创新在成本—收益计算上的比较优势,政策移植也会导致对实施移植的政策主体本身的自主政策创新动力造成压抑和束缚。

2. 政策移植水土不服会导致政策失灵。政策移植水土不服是指外来的政策没有实现本土化而达致与现实条件的契合。政策移植只有与实践契合才有可能产生预期的效果,否则,政策移植带来的政策失灵会使得政策创新遭遇更多反复和曲折。道洛维茨和马什总结了三种政策移植导致政策失灵的情形:不完全信息移植——植入地可能对引入政策或制度及其在原生地的运行信息了解不充分;不完全政策移植——虽然移植发生了,但可能使得政策或组织结构在原生地成功的关键因素没有被转移;不适当政策移植——对于政策转移地与政策引入地的经济、社会、政治和意识形态背景的差异可能没有给予充分重视<sup>[4]17</sup>。此外,将在一个政治系统中成功运作的政策移植到另一个政治系统中,并且要取得同样的治理效果,本身就是一个充满博弈的过程。“制度移植可能比技术移植更困难,因为一个制度安排的效率极大地依赖于其他有关制度安排的存在”,政策移植要求其他制度结构、制度安排的配合,而且“已经移植过来的制度安排要实现其功能,则需要作更大的适应性调整”<sup>[9]385</sup>。由于政策失灵的出现,政策移植相对于政策自主创新的成本优势不复存在;相反,

在纠偏的过程中还可能导致政策供给成本大幅上升。这种政策供给选择的失败,不仅不能促进政策优化,还可能迟滞其进程,给政策优化的变迁带来更大的障碍。

3. 政策移植可能会使外围制度或者显性政策得到彰显,而核心制度的变迁被忽视。政策移植并非完全由移植者自身的政策需求所推动的,有时只是由于外在政策比较优势带来的压力或对其短期效益的羡慕就会导致政策移植的冲动。由于这样的政策移植是出于获取短期收益或缓解压力的需求,政策移植者的行为会更多地表现出对政绩荣誉光环的追求,从而致力于对显性政策的追捧,更多地关注外围的或短期的政策供给,忽视核心政策或内在制度的变迁。这在当下我国地方政府层面的某些政策移植行为中有所体现。作为地方利益代言人的地方官员,为加快地方经济发展,增强本地公众对其合法性的认同,并尽快取得政绩最大化以拓展其仕途,总是热衷于对具有明显短期效应优势的某些政策进行移植;而且,地方官员的任期制也增强了地方官员追求政策移植效应短平快的冲动。政策知识的传播能解决表面上相似的政策问题或政策困境。但是,短视的政策供给会使那些能产生长效机制的核心制度的变迁处于被忽视的状态,从而带来政策结构变迁的不合理性,甚至会使具有重大意义的政策体系的变革陷入锁定状态。

4. 政策移植有可能导致政策创新的“马太效应”。政策移植能否成功,与移植主体的政策价值、移植能力及系统开放程度密切相关。因此,一般而言,政策移植不会出现政策完全趋同的现象;相反,可能会扩展政策供给能力的差距。从表面上看,政策移植带来的政策趋同可以缩小发达国家或地区与发展中国家或地区的差距,治理工具的相似性有可能带来普遍化的治理效果。但是,政策移植的发生与移植主体的政策价值理念、移植能力、系统开放程度密切相关。经济发展水平越高或政策制定系统开放程度越高的地区,越容易学习或吸收其他创新成果的经验,并结合实际情况进行创新。这样,它们能通过系统内部学习或外部学习提高政策供给能力和政策质量,而政策的比较优势又能进一步发挥其对资源的吸引力,增强所在地区的发展优势,形成一种“马太效应”。“创新者和早期采用者对新想法采用持比较积极的态度,并且更积极寻找创新。他们拥有采用高成本创新的资源条件,而晚期采用者则不具备。”其结果是,“创新扩散结果经常会扩大没有采用创新之前具有较高和较低社会经济地位者之间的差距”<sup>[14]420</sup>。这样的“马太效应”会导致政策结构差异的扩大,甚至加剧各国或各地区之间发展的不平衡。

针对政策移植中可能出现的上述问题,可采取以下四方面的对策予以破解。(1) 理性选择移植目标。在移植之前必须充分研究本土相关政策及政策环境现状,明确是否需要进行政策移植,移植的目标,以及需移植政策植入的程度、步骤与方式。从政策创新的整体目标出发,通过全方位宽领域选择、多视角论证和多方面比较,理性选择适合本国、本地区或本部门实践的政策。(2) 优化政策移植,积极实现移植政策的本土化。政策优化一方面是向其他国家或地区学习,另一方面是要注重本土政策文化的培育。从本地政策演进中吸取养分,用本土资源整合外来政策,实现移植政策与内生政策资源的互补,从而促进外来政策的本土化过程。对引入政策应首先进行局部试验,在进行基于获取政策移植绩效的相关数据的论证后,决定是否予以全面推广。政策移植应分步骤进行,不应同时进行多个政策移植,即在一个移植政策融入原有的政策系统并形成新的政策需求之后,再进行新一轮的政策移植,这样有助于增强政策移植的可控性。(3) 促进政策移植,同时鼓励政策自主创新实践。政策移植促进政策创新的扩散,是以较低成本实现政策优化的方式,但是在促进对先进政策进行移植的同时,必须注意鼓励内生政策创新。上级主管部门应积极支持创新,制定相关激励措施;同时各政策主体应强化创新意识,增强政策创新的使命感。内生政策的积极创新能够与政策移植相辅相成,并有利于激活后者。(4) 促进政策移植能力的提升与政策系统的整体优化。政策移植能力是政策移植成功的重要变量。移植政策的选择、政策移植的技术与进程、政策移植成效的评估等是对政策移植者的全方位挑战。例如,对于某项政策是完全移植还是部分移植,是修正外

来政策还是改动本土政策体系,这些判断的正确与否对一项政策移植的成败至关重要。不仅政策移植的效果与移植者的能力呈正相关,政策系统整体的优化更是政策移植成功的根本保证。因此,优化政策移植主体的政策体系,促进政策文化的改善,及时规划并出台相关配套政策等,对于政策移植的成功都具有重要意义。

### [参 考 文 献]

- [1] Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations among the American States," *American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3(1969), pp. 880 - 899.
- [2] [美]保罗·A.萨巴蒂尔:《政策过程理论》,彭宗超、钟开斌、张鑫等译,北京:生活·读书·新知三联书店,2004年。[Paul A. Sabatier, *Theories of the Policy Process*, trans. by Peng Zongchao, Zhong Kaibin & Zhang Xin, et al, Beijing: SDX Joint Publishing Company, 2004.]
- [3] David P. Dolowitz & David Marsh, "Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature," *Political Studies*, Vol. 44, No. 2(1996), pp. 343 - 357.
- [4] David P. Dolowitz & David Marsh, "Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making," *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, Vol. 13, No. 1(2000), pp. 5 - 23.
- [5] 卢现祥、朱巧玲:《新制度经济学》,北京:北京大学出版社,2007年。[Lu Xianxiang & Zhu Qiaoling, *New Institutional Economics*, Beijing: Peking University Press, 2007.]
- [6] Adam J. Newmark, "An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion," *The Review of Policy Research*, Vol. 19, No. 2(2002), pp. 152 - 178.
- [7] David P. Dolowitz, R. Hulme & M. Nellis, et al, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning from the USA?* Buckingham: Open University Press, 1999.
- [8] 陈传法:《法律移植简论——从发展的观点看》,见何勤华编:《法的移植与法的本土化》,北京:法律出版社,2001年,第3-17页。[Chen Chuanfa, "An Introduction to Law Transfer: In Terms of Development," in He Qinhuai(ed.), *The Law Transfer and The Localization of the Law*, Beijing: Law Press, 2001, pp. 3 - 17.]
- [9] 林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论——诱致性变迁与强制性变迁》,见R.科斯、A.阿尔钦、D.诺斯等:《财产权利与制度变迁》,上海:上海三联书店、上海人民出版社,1994年,第371-418页。[Lin Yifu, "An Economic Theory of Institutional Change: Induced and Imposed Change," in R. Coase, A. Alchian & D. North, et al, *Property Rights and Institutional Change*, Shanghai: Shanghai SDX Joint Publishing Company & Shanghai People's Publishing House, 1994, pp. 371 - 418.]
- [10] [德]柯武刚、史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,北京:商务印书馆,2000年。[Wolfgang Kasper & Manfred E. Streit, *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*, trans. by Han Chaohua, Beijing: The Commercial Press, 2000.]
- [11] [美]H. W. 埃尔曼:《比较法律文化》,贺卫方、高鸿钧译,北京:清华大学出版社,2002年。[Henry W. Ehrmann, *Comparative Legal Cultures*, trans. by He Weifang & Gao Hongjun, Beijing: Tsinghua University Press, 2002.]
- [12] 赵林:《告别洪荒——人类文明的演进》,上海:东方出版中心,1998年。[Zhao Lin, *Say Adieu to Primeval Ages: The Evolution of Human Civilization*, Shanghai: The Oriental Centre for Publication, 1998.]
- [13] 邓大才:《制度供给与地方政府“搭便车”》,《财经问题研究》2004年第8期,第10-15页。[Deng Dacai, "Institution Supply and Local Governments' Hitchhike," *Research on Financial and Economic Issues*, No. 8 (2004), pp. 10 - 15.]
- [14] [美]埃弗雷特·M.罗杰斯:《创新的扩散》,辛欣译,北京:中央编译出版社,2002年。[Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, trans. by Xin Xin, Beijing: Central Compilation & Translation Press, 2002.]