

政策转移 如何预防失败

熊 焯

改革开放以来，我国社会结构变迁和政府治理变革极大地激发了地方政府的发展能量。地方政府主导的区域性、局部性政策创新成为推进政策变迁和国家治理转型的重要驱动力量。与此同时，政策创新的高成本与高风险特性以及地方政府政策供给能力的差异，促使地方政府青睐“跟进式”的政策转移，从而降低政策制定成本和治理风险。当前，政策转移已成为我国地方政府的一种重要政策供给方式。

政策转移研究起源于政策扩散研究，早期致力于发现国家间以及美国州政府之间的政策创新扩散的时空趋势及结果的相似性，然而，政策扩散研究也被批评忽视了政策创新扩散过程的多样性。美国学者道洛维茨和马什最先使用“政策转移”这个概念，将其定义为某个时间或地点存在的有关政策、行政管理安排及制度的知识被用于另一个时间或地点去发展其有关政策、行政管理安排及制度的过程。“政策转移”概念更具包容性，一是因为它涵盖了政策扩散的自愿和强制过程，研究对象范围既包括国家内部也包括国家之间；二是它把政策转移作为自变量和因变量进行研究。政策转移被广泛用于描述和解释国家之间以及国家内部地方政府之间的政策异地传播现象。

在我国，政策转移是地方政府政策供给的一种重要方式，然而，也有部分政策转移由于移非所需、形式转移、机械转移等原因而导致效果不理想甚至政策失败。地方政府间政策转移是“有关政策、行政管理安排及制度知识”的跨地区的传播和利用，政策转移的过程可以看做是政策创新的生成、传播、应用的过程，在治理环境高度复杂化和不确定的时代，需要特别关注其生成、传播、应用的演化过程。

关注政策创新生成中的“熵增”问题。熵是对一个系统中存在的无序状态量的测量，反映了体系中的混乱程度。无论是社会系统、生物系统或是纯物理系统都需要把熵控制在一定的范围内来保持系统正常运行。“熵增”用于描述导致政策转移过程中的一种情形：政策创新或政策试点的政策知识未经高度编码和抽象，而是以一种低结构化的形态传播，形成不太明晰的政策知识环境，这些带有情景特性、碎片化的政策知识并不能为决策提供有效支撑。在互联网时代，一些尚处于起步阶段的政策创新很可能被其他地区模仿。然而事实上，有部分“创新政策”只是初步的探索，其成效并未经过评估论证和实践检验，在绩效没有得到充分证明的情况下就被包装为“政策品牌”，成为其他地区学习的样本。政策创新生成中的“熵增”影响到政策创新的可推广性，成为地方政策转移需要解决的首要问题。

关注政策创新传播中的信息损耗问题。社会系统中的信息损耗远比物理系统的信息损耗更为复杂和不可控。从政策转移的途径上来看，地区间政策转移包括两种途径，一种是地方政府自发的政策创新，其他地区随后跟进；另一种是地方政府政策试点，中央政府吸纳后向全国推广。媒体报道是政策传播的重要渠道，传播过程中可能出现的新标签、新举措、新口号、新成效吸引着绝大多数的注意力，而关于政策创新更为充分的信息则往往被过滤和忽视了，特别是政策原发地的政策知识经过上级政策再流向其他地方政府，环节的增加加剧了政策知识损耗的可能。

关注政策创新在移入地区的适用性问题。政策创新在移入地区的应用是政策转移的最后一个环节，在地区间差异较大的背景下，务必要保证政策的吸收转化适应当地的条件。以我国“智慧城市”建设为例，智慧城市是在城市管理中大量运用信息技术，实现组织、协调、管理的全面整合与协同，从而提升城市建设水平与管理效率的一种创新手段。自2012年我国开展首批智慧城市试点以来，“智慧城市”概念迅速在

全国扩散。智慧城市的建设需要可信、可靠、可控的城市信息安全保障体系以及一定硬件条件的支撑，在我国一些经济欠发达地区并不具备特定的条件支撑。然而，一些地方政府仅仅出于对“智慧城市”愿景的向往，在没有对本地区发展定位与区域特色进行评估，甚至在信息安全保障体系尚未建成的情况下草率出台“智慧城市”建设相关政策。这反映了转移政策知识吸收转化不足下的适应性问题，直接应用并不适应的政策很可能会造成“南橘北枳”的结果。

提升政策转移效果，防止出现政策转移导致的政策失败，应该着重注意以下几个方面：



一是确定政策知识管理的战略地位。“熵增”问题指的是在政策创新还没有形成成熟经验情况下，政策跟进方就开始引入。化解“熵增”问题的关键是要提高转移政策知识的编码和抽象程度，提高转移政策知识的质量。政策知识管理的过程也是一个对政策知识进行分类、概化的处理过程，有效的政策知识管理是转移政策知识生成的保障。然而，当前在政策知识管理方面还存在诸多缺失，如行政系统内部尚未建立完善的政策知识管理系统，没有建立整合、统筹规划及管理各部门政策知识的专责机构或单位，政策知识管理的制度及相关法规不健全等。因此，亟需确定政策知识管理的战略地位，探索发展完备的政府政策知识管理之路。

二是搭建地方政府间交流平台。信息传播不可避免会存在损耗，然而有些信息损耗是可以控制和避免的。地区间政策转移涉及到多个地方政府的交流与互动，相互交流的频度和深度直接影响到政策的传播与扩散，因此，一个可供地方政府充分交流的平台非常必要。如政策论坛是地方政府政策主体围绕社会治理难题进行信息交流和经验共享的平台，不仅有助于推动地方政府的政策创新，也有助于推动政策创新和政策试点地区政策知识的扩散传播，是地区间交流的一种很好的形式。

三是培育共享文化。如果仅仅把政策转移看做显性政策文本的话，则无需讨论政策源发地的扩散动力。事实上，政策转移过程包含了丰富的隐性知识，需考虑政策源发地政策主体开展政策知识共享的动力问题。培养共享文化可以激发政策源发地政策主体的内在动力，即在自愿的动机下进行政策知识的传播。文化对主体的行为具有潜移默化的引领作用，共享文化的培育就是要打破地方政府之间狭隘的地区意识，把地方政府的创新与国家治理大局联系起来，形成共享、开放的文化氛围。

四是提高地方政府学习能力。地方治理环境的特殊性和复杂性决定了政策转移需要经过一个较为全面、

较为深入的政策学习过程。政策学习能力是地方治理能力的重要部分，在通讯便利、交流频繁的时代，如何有效地利用海量的政策信息和知识至关重要。政策学习能力不仅仅是对政策转移知识的理解领悟能力，还包括将政策转移知识情景化的能力。通过提高地方政府的学习能力，可以推动政策转移知识的吸收内化乃至形成新的政策。