

政策企业家与政策创新研究

——基于Z市青年社区学院案例的分析

■ 官华 李静

[摘要] “政策企业家” (Policy Entrepreneurs) 是解释政策变迁和创新的重要概念。2011年广东省Z市团委创建青年社区学院, 是典型的政策创新案例。本研究应用“政策企业家”视角来分析Z市团委干部在政策创新的动机、行动策略、方案设计等方面的表现与作用, 呈现了政策创新倡议中正式与非正式途径的作用、理念等动机、政策创新扩散的途径(会议、考察等)、理想导向型的政策制定等政策创新过程。通过分析, 发现在该案例中, 团市委领导充当了“政策企业家”角色, 在政策倡议、扩散、方案设计等过程中发挥着关键作用。在此基础上, 提出要全面理解我国的公共政策过程, 还需进一步细分影响政策过程的参与主体及其作用、互动; 在政策创新的研究中除了关注利益、政绩等因素, 还需要综合考虑行政官员的理念等方面的影响。

[关键词] 政策企业家; 青年社区学院; 政策创新; 共青团

中图分类号: C934

文献标识码: A

文章编号: 1004-3780(2018)01-0071-11

DOI: 10.13583/j.cnki.issn1004-3780.2018.01.006

社区学院是美国、加拿大等发达国家高等教育、社区教育发展的重要载体。我国的河南省许昌市、上海市金山区于1994年较早成立了社区学院。同年, 时任国务院副总理李岚清向北京市相关部门作出了“试办社区学院”的指示。在国家政策和社会需求的推动下, 社区学院得到推广。近年来, 部分城市

基金项目: 本文为2017年度广东远程开放教育科研基金项目“社区教育宏微观政策和运行机制研究”(项目编号: YJ1734)阶段性研究成果。

作者简介: 官华, 博士, 广东省中山开放大学校长、助理研究员, 主要研究方向: 公共管理、教育管理、教育政策; 李静, 博士, 国家开放大学学分银行(学习成果认证中心)助理研究员, 主要研究方向: 远程教育政策、教育管理政策。

团委将青年社区学院建设作为推动共青团改革创新的重要抓手，成为共青团主动参与社会治理、服务和凝聚广大青少年的新渠道。

“学院”是一种常态化的教育形式，传统意义上举办主体是各级教育部门。教育部文件也提出地方教育行政部门是“社区教育”的主管部门。服务青年、引导青年是共青团组织的工作职责之一，但其对青年的教育服务通常以活动、讲座等非正规办学形式实现。那么，为什么基层团委以“青年社区学院”“社区教育”等形式开展青年教育工作？要回答这个问题，我们可以从考察青年社区学院创建的过程，识别作出决策和主导进程的关键人物，然后分析其动机、行为等来展开论述。本文以广东省Z市团委青年社区学院建设为案例，应用“政策企业家”理论框架具体分析团市委创新的动机、行动策略及方案设计等过程，尝试为中国情境下青年社区学院建设以及政策企业家研究提供新的案例。

一、文献综述

从20世纪80年代开始，“政策企业家”（Policy Entrepreneurs）成为解释政策变迁和创新的重要概念，产生了一批实证研究成果。Lewis（1980）较早将“政策企业家”定义为那些通过组织、运用集体力量来改变现有公共资源分配方式的人。Kingdom（1995）认为政策企业家包括政府内（选举或任命人员）外（利益集团或专家）人员，这些人善于抓住政策机会之窗去推动政策变迁，他们与其他政策参与者的最大不同之处在于“愿意投入自己的资源——时间、精力、声誉以及金钱——来促进某一主张以换取表现为物质利益、达到目的或实现团结的预期未来收益”。Roberts（1992）认为，政策企业家以善于创新著称，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。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可细分为政策企业家（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）。不同类型的政策企业家对政策变化的影响不同，通过细致分类可帮助研究者辨明哪类参与者对政策变化产生了决定性影响。

既有研究多将利益和理念作为政策企业家参与政策制定的重要动力。如以色列新能源汽车公司Better Place创始人Shai Agassi利用全国对能源安全和空气污染的担心，成功游说了包括总理、官僚和游说组织在内的人员和机构来推动电动汽车政策创新（Cohen & Naor，2013）。有创新行动业绩及准备在部门流动的官僚行动者通常可以得到快于一般的职业进步，这会成为积极参与创新的政策企业家的显著动力（Teodoro，2009）。此外，也有政策企业家“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”（Mack et al.，2008）。朱亚鹏等（2014）认为，行政官僚拥有清晰的政策理念和丰富的专业知识，在医疗保障体系改革方向和具

体措施方面亦有共识, 积极创新以扩张部门权力、获得更多行政资源并实现自己的理念, 便成了社保局内政策企业家们最理性的选择。萨巴蒂尔与詹金斯(2011)提出的倡议联盟框架, 尽管没有采用“政策企业家”的概念, 但他们将“来自各个政府层级的积极参与政策制定和实施的参与者, 以及在政策理念的形成、传播和评估中发挥重要作用的记者、研究人员和政策分析家”视为影响政策学习和变迁的“政策子系统”的重要因素, 从政策精英的信念体系结构、以政策为导向的学习、政策子系统与外部体系之间的关系等变量解释政策的变迁与学习。

在行动策略上, 政策企业家善于抓住“政策之窗”促进政策创新, 其行动包括创意、战略、动员与行动、执行及评估(Roberts et al., 1991)。要解释政策企业家为什么成功或失败, 要看他们面临的广阔环境和采取的行动, 如地方政策语境中与其他行动者关系良好的政策企业家更容易推动政策变迁(Rabe, 2004)。对于政策企业家而言, 以下四个因素是关键, 即显示社会敏锐性、问题构建、团队建设和案例引导(Mintrom & Norman, 2009)。Balla(2001)还发现, 当环境变量显示政策变迁可能发生时, 政策企业家的作用不明显, 但当环境变量显示变迁发生的可能性降低时, 政策企业家的作用就是决定性的。

在对该理论的述评中, Mintrom和Norman(2009)提出需将“政策企业家”整合进多源流、间断-平衡、倡议联盟等主流政策分析框架中才能产生重大突破, 并指出研究应关注政策企业家的动机和策略、政策企业家与环境的互动、关注不同国家的案例等研究方向。我国学者朱亚鹏等(2014)系统介绍了国外政策企业家的研究进展, 并对地方医保、住房保障政策创新等案例进行了研究, 指出分析我国政策创新不应含混地归功于整个地方政府或地方的主要领导人, 还应关注拥有信息优势和技术专长的行政官僚。黄冬娅(2013)通过经验研究表明, 不同的依赖性、监控度和碎片化使得我国企业家可以、可能或不得不通过迎合政绩、坐地要价、利益疏通、借力施压和正式沟通等五种不同的方式去影响地方政策过程。卜洁文等(2015)则认为由于援藏干部受到的制度约束较小, 由援藏干部推动的政策创新更容易发生。陈贵梧(2014)尽管没有应用“政策企业家”概念, 但在Y市公安局微博案例中发现业务科室科长充当了这一角色, 在公安微博接纳、扩散和制度化的不同阶段, 正式政治与非正式政治的互动结合方式和表现形式不尽相同。这些研究为我们理解政策企业家在中国情境下的实践提供了有益启示。

我国政府运作过程是多因素、多环节综合的复杂过程, 对研究者来说还处于“黑箱”状态, 一般研究只能通过访谈等方式来进行, 实地调研则时间有限。一方面容易因为访谈、调研人数的限制而忽略某些关键环节; 另一方面, 研究者往往难以接触到高层决策者, 从而错过最核心的决策环节, 可能作出与事实不符的结论。现有研究可以从大概脉络上对政策过程、政策企业家的互动等作出解读, 但对于政策企业家的动机、政策方案的起草、选择和决策等过程的分析还比较少。在本研究中, 为避免出现理论“印证”案例的情况, 我们试图深入、全面探究决策的关键人物和决策过程。

二、研究思路与方法

尽管经过20多年的发展,社区学院在我国国家层面却没有官方文件正式明确其性质、地位、职能等,甚至“社区学院”这一名称也极少出现在国家层面的政策文件中,也没能在教育部备案(孙桂华,2009)。在省一级发文要求成立“社区学院”的包括上海市、北京市、浙江省,市一级政府则比较多,如成都、杭州等。无一例外的是,这些社区学院的定位都是开展社区教育的机构,但都不具备独立的法人资格,通常依靠原来广播电视大学、职工工业余大学等加挂“社区大学”“社区学院”的牌子。这与美国具有转学教育功能的社区学院是不同的。

美国学者Walker于1969年首次提出政策创新的理念:“一个政府采纳一个对它而言是‘新’的项目,而不论该项目以前是否在其他时间、其他地点被采用过”(Walker,1969)。其他相关概念包括政策扩散、政策学习、政策转移、政策移植等,研究者对这些概念并没有严谨的区分,而是根据各自研究的范畴进行界定。以Walker宽泛的政策创新概念来看,政策扩散、学习、转移、移植等都可能产生政策创新,或者是政策创新的结果。从这一定义而言,各地、各部门创办社区学院可以视作一种政策创新行为。

在广东省,2009年下半年Z市G镇推行15年免费教育、基本门诊和重大疾病医疗保障等,引起国内关注。到该镇调研的部分专家发现当地社会治理基础好,于是和镇领导探讨发展社区教育的设想。2010年6月底,由分管领导提议,并经镇领导班子讨论决定筹建社区学院,并最后决定以政府购买服务的方式与某大学社会学与人类学学院合作办学。2011年3月31日,Z市G镇社区学院挂牌成立,参考台湾等地的社区学院模式,设计了首期三个月的商务英语等10门课程,报名人数超过1300多人。2011年7月,新任的团市委D书记到该镇考察社区学院建设。2011年10月,Z市团委决定推动全市各镇区成立青年社区学院。2013年11月,在全市24个镇区实现了青年社区学院全覆盖。

对这一过程的审视发现:首先,Z市G镇及团市委创建(青年)社区学院时,“社区学院”“青年社区学院”在广东省并无全省性的工作部署或政策文件支持,仅限于广州、佛山等城市的实践。其次,Z市G镇、团市委创办社区学院没有来自上一级(Z市委市政府、团省委)的工作部署或文件要求,是镇政府、团市委的自发行为。再次,“学院”是一种常态化的教育形式,传统意义上举办主体是各级教育部门,教育部文件也提出地方教育行政部门是“社区教育”的主管部门,镇政府、团委系统并不是职能负责部门。Z市教育系统也没有明确在全市推进社区学院建设、社区教育活动。最后,青年教育尽管是共青团系统的工作职责之一,但这种教育传统以活动、讲座等非正规办学形式实现。在Z市团委历史上,也没有采用过“学院”这种常态化的形式来进行青年教育活动。对这一案例的分析表明,Z市作为社区教育承载体的社区学院是G镇、团市委自发性的政策创新行为,行政首脑型政策企业家(G镇领导、团市委书记和副书记、镇区团委书记和副书记)和官僚政策企业家(团市委和镇区团委的工作人

员)扮演了关键角色。

为了解政策企业家在青年社区学院创建过程中的角色和作用,笔者在前期资料收集和整理工作的基础上,对参与市、镇两级青年社区学院的相关负责人进行访谈。收集到的资料主要包括成立依据《中共Z市委批转团市委〈广东省共青团枢纽型社会组织综合改革试验区(Z市)建设总体方案(2012-2015年)〉的通知》、历年工作汇报和总结材料、部分镇区工作方案和汇报材料等。材料中发现团市委工作思路比较清晰,善于争取团省委、Z市委市政府及相关部门的支持。但各镇区工作进度不一,部分镇区团委工作比较扎实,制定了详细、操作性强的工作方案,资金、场地、师资等保障到位,每年分两个学期、每个学期保持3~10门的课程;也有个别镇区团委流于形式,只是每年举办几次讲座。

对访谈对象的确定则依据目的性抽样原则,主要包括:一是团市委书记、分管副书记、相关科室人员;二是通过对资料的挖掘,根据团市委提供的《2012-2014年Z市青年社区学院情况统计表(2012.7-2014.6)》,以参与固定课程学员人数为标准(固定参与人数一方面反映团委的组织动员情况,另一方面也反映出学院课程的吸引力),将24个镇区青年社区学院分为开展较好(1000人以上,共4个)、一般(500人以上,共7个)、较差(500人以下,共13个)三类。然后分别从较好、一般、较差的镇区中各选取2个,对相关负责人进行访谈。三是在访谈过程中根据滚雪球原则,请访谈对象提供1个比较熟悉所在单位社区学院情况的人员,作为进一步访谈对象。每次访谈结束后,笔者都对录音、笔记进行了整理,并对录音整理稿和笔记进行了编码处理。

三、研究发现

(一) 政策企业家在政策创新及扩散中的角色

国外政策创新研究认为,组织的复杂性、正式化、整合性(解决冲突的机制)、专业化、职业化、传统主义和其他许多因素共同影响了创新的生成过程(陈雪莲,2010)。我国是单一制国家,上一级对下一级具有法理上的权威。对我国政策创新的观察发现,创新方案往往是由地方政府内部的精英群体发起和主导的(陈雪莲、杨雪冬,2009),领导者注意力是决定我国政策议程设置的重要甚至是支配性的影响因素(练宏,2016)。在我国的决策过程中,更多表现为领导中心的模式:在党政关系上,由党的一把手主导,党的书记成为政府决策的核心;在上下级关系上,由上级直接主导下级;在职能交叉领域,则由上一级的分管领导决定(陈贵梧,2014)。关于Z市青年社区学院政策创新的发起,D书记表示:“朋友(G镇分管领导)推荐G镇社区学院,去看了下真不错,觉得可以推广”。可见,Z市青年社区学院的创建,起源是官员间的私人关系推荐,建议采纳体现的则是组织一把手主导、上一级团委领导下一级团委的双重作用,是领导中心决策模式的典型体现。

以领导为中心的决策模式,能否成功地将提案及相关信息传递给决策者,促其进入决策议程,并

“说服”决策者，以求达成政治共识，就成为政府决策（如发起一项创新）的决定性环节（陈贵梧，2014）。而政策创新动议传递给决策者的途径通常有两种：正式途径（以制度和规则为依据）和非正式途径（以关系网络为基础）。Z市青年社区学院创建过程从创新动议传递过程而言，有两个层次：一是团委书记朋友的推荐，是非正式途径的体现；而团市委内部决策及对镇区团委工作的要求和部署，则是制度化的正式途径。对我国政策过程的研究发现，非正式政治在不同时期和不同组织情景下可以充当支配性的、同等重要的或者辅助性的角色（Tsou, 1995）。尽管非正式政治能提高决策效率，但我国的政治体系距离制度化还较远，其缺乏一套行之有效的法律制度约束，且由于多数决策很难实施公众监督（Pye, 1995）。这使得效率与民主之间的矛盾在我国的决策情景下成为难题：尽管青年社区学院总体上具有社会效益，但对Z市本土而言却是一个生硬嫁接下来的项目，是否有此需求、是否符合公众期望等问题在决策过程中是无从考虑的。

在制度化过程中，团市委并不是简单地对镇区团委下达行政命令要求执行。“一是全市层面开了大会，让大家能够都有认识。二是带大家出去看，包括去G镇看了有两批，然后我们去香港，还组织大家去台湾看社区学院，以及参观深圳的慈善会。三是找不同的老师、学者、社区实际工作者，大家来做交流，激发了大家对社区学院的兴趣。四是推动具备条件的H镇成立了第一家，干了以后效果很好，其他镇区看了以后，觉得有效果，也纷纷成立起来了”（D书记）。会议和实地考察是政策的传授与学习这一社会进程的关键联系场所，因此是共同构成城市政策转移中因地制宜、不断积累、层创进化的知识生产过程的关键（Le Heron, 2010）。尤金·麦肯在研究美国、加拿大城市之间的政策知识传递时，具体阐述了差旅空间中出现的活动、共处和学习机会（实地考察），以固定基础设施和场所为基础的节点（会议、研讨会、座谈会、工作坊和大会等）这两种途径的作用（尤金·麦肯，2013）。Z市团委向镇区团委推广青年社区学院的过程，综合了会议动员、参观考察、专家咨询、案例引导等方式，这说明案例中政策的扩散过程与国外学者的研究具有契合性。

访谈中还发现，在向镇区团委推广青年社区学院过程中，D书记利用了当地2012年影响较大的群体性事件来为青年社区学院争取合法性资源。“最直接的一个事情就是当时的群体性事件（2012年6月底，广东省Z市某镇一名在校学生和一名社会青年的冲突，导致了大量外地民众聚集）。我们当时觉得原因之一就是发现外来工有外来工的生活圈子，本地人有本地人的生活圈子，交叉不到一块。所以我们觉得需要有一个平台，能够制造共同的熟人”（D书记）。Kingdom强调了政策企业家抓住问题流、政策流、政治流融汇的“政策之窗”对政策创新的作用。而抓住有利时机促进政策变化需要创造性、能量和政策技巧。问题构建的技巧包括提供眼前危机的证据，作为试图实现政策变革的政策企业家，他们在政策创新中经常采取的策略是通过抓住既有政策体系的弱点或漏洞等方式，来构建政策议题凸显政策问题的危急性和提升该议题的关注度（Mintrom & Vergari, 1996）。尽管群体性事件与团委工作、青年社区学院关联性并不强，但D书记巧妙地将群体性事件与本地、外地青年人缺乏交流平台联系起来，

并将青年社区学院作为融合平台来强调团委建设社区学院的意义，为社区学院的建设提供了合法性基础，反映了“政策企业家”在问题构建和政策推销中的作用和策略。

（二）政策企业家创新的动机

对于政策创新动机的研究，学者们主要从利益驱动、社会压力、政府间竞争、利益集团（支持联盟框架）、政策企业家的推动等方面着手。Glor（2002）通过“在个人价值、组织环境、任务结构和结果之间建立关系模型”来解析创新的生成机制，具体包括创新动机、组织文化和面临的挑战三个方面，更深入地探讨了影响创新生成的因素。她强调的动机包括外在激励动机和内在任务动机。通过对访谈记录稿的整理，笔者对团委干部创新动机进行了二级编码（考核及政绩、政策引导、个人信念、工作抓手、交流平台）、三级编码（外在激励动机、内在任务动机）。从中发现，访谈中团市委D书记从外来人口融入当地、团委工作抓手、青年交流平台三个方面阐述动机，其余人员解释还涉及上级工作任务、政策引导等原因。但只有D书记一人提及外来人口融入问题，这可能与其专业背景及工作经历有关（D书记本科到博士都是社会学专业，熟悉社会科学研究方法，并先后在省发改委、市发改局工作）。

朱亚鹏（2013）在研究贵州房改政策时发现，理念、知识和构建策略对政策企业家非常关键。一些创新源于政治领袖和政府外精英的“战略构想”（荣迪内利，2008）。萨巴蒂尔与詹金斯（2011）认为，影响政策精英的信念体系结构有三个层次：工具性信息和想法（相对容易改变）——政策定位与基本战略——根本的规范性原则构成的核心（公理性质，不容易改变）。团市委D书记的创新动机一方面可以认为是基于政绩方面的考虑，如当时刚上任，需要考虑工作思路和政绩问题。另一方面，采纳建议和推荐，也有一定的理念认同因素，“工具性信息和想法”或“政策定位与基本战略”两个层次的理念可以用于解释政策选择原因：毕竟对于一个新上任的团委书记来说，其可以选择的政策方向包括组织活动、青年团体等，学习专业背景及工作经历形成的理念可能是其“社会治理”路径选择的原因。目前我国政策创新研究更多地关注利益、政绩等因素的影响，对于行政官员理念的影响关注度还不够。

（三）政策企业家创新方案的设计

闵维芳等（2010）在研究我国建设“世界一流大学”政策时发现，如此重大而影响深远的高等教育战略性政策在没有具体的政策方案，甚至对“世界一流大学”的概念也尚未得以明确界定的环境下便得以出台。这在Z市青年社区学院案例中也得到了体现：访谈人员均表示，以前没有听说或了解过“社区学院”。团市委D书记表示“跟着朋友去G镇社区学院参观，才有了具体认识”。而对于镇区团委书记，“D书记带我们去G镇，才第一次听说社区学院”（S区书记）；“D书记安排G镇社区学院团队到我们区调研，和他们讨论过程中听说和了解社区学院”（D区书记）。而对于事前或事后有没有通过网络搜索、文献学习等方式来了解和加深对社区学院的认识，大部分访谈者均表示“没有”。

陈学飞（2006）在研究我国“985”政策制定过程中，提出了我国“理想导向型”的教育政策制

定模式：价值判断在先，政策方案在后；决策在先，具体方案设计在后；理想目标宣示在先，部门或具体政策在后。价值判断、决策、理想目标宣示等在Z市青年社区学院案例中也得到体现。但这往往完成的只是“政策倡议”，从直观印象、政策理念向政策方案的转化过程则要复杂得多。朱亚鹏、肖棣文（2014）在南国（化名）医保政策创新过程的研究中发现，行政官僚不仅扮演了利用政策之窗，促进“问题流”“政策流”“政治流”汇合的推动者，而且还是设计政策方案的政策创新者。Z市团委、镇区团委干部同样充当了这样的“行政官僚”角色。但团市委和镇区团委在这一角色上有不同的表现：团市委更多发挥的是“动员者”“支持者”“方案设计者”的角色，主要包括：

其一，积极争取Z市市委与广东团省委合作共建“广东省共青团枢纽型社会组织综合改革试验区”，并以市委的名义召开专题会议，印发了《中共Z市委批转团市委〈广东省共青团枢纽型社会组织综合改革试验区（Z市）建设总体方案（2012-2015年）〉的通知》。其中专门要求：“建设青年社区学院。与著名高校合作，本着‘青年主体、扎根社区、培育人才、社会创新’的宗旨，以营造社区和谐氛围、社区稳定和社会建设人才培养为目标，以镇区购买社会服务形式推进青年社区学院建设，因地制宜提供培训课程，成立Z市青年智库，为构建和谐社区提供智力支持，实现‘社会建设集群’效应”。其二，在上文附件2中下发《广东省共青团枢纽型社会组织综合改革试验区（Z市）任务分解表（2012-2015年）》，明确要求各个镇区要建立一个青年社区学院。其三，专项争取Z市社工委连续三年的资金支持，并对每个镇区建设青年社区学院给予经费支持。其四，与Z市流动人口管理办公室协调“Z市流动人口积分制管理实施细则”政策支持，青年社区学院学习的学员凭每门课程结业证书可申请入户积分4分；不同类别课程培训可累计积分，上限达到20分（相当于在Z市个人投资200万元的入户积分）。

而对镇区团委而言，由于他们要具体负责执行和争取资源，在政策方案的制定上要努力很多。共有12个镇区团委专门制定了《青年社区学院管理办法》，个别还制定了《教师守则》《学员守则》《学员结业证书颁发实施办法》，政策方案配套程度相当高。在访谈中，针对团市委为什么没有从总体上出台政策方案，D书记回答：“各个镇区情况不一样，如果全市统一规定，可能有些镇区做不到，会影响进度和工作积极性”。而镇区中相对落后的B镇书记则提出：“我们镇特别强调上下配套，上面没有明确的文件要求，我们去找镇党委和政府争取支持就特别困难，特别对我们团委这样的弱势部门来说更是如此”。“留有余地”与“政策配套”的矛盾，反映了“理想导向型”政策制定过程中的匆忙、缺乏方案设计及论证，这可能是造成创新及执行差异性的重要原因。

四、结论与讨论

我国的政策创新过程是一个动态、复杂的决策过程，要深入其中细分影响政策过程的参与主体及其

互动过程，才能更全面理解我国地方的公共政策过程。在我国政策创新的过程中，“政策企业家”是我国政策过程的重要力量（朱亚鹏、肖棣文，2014）。在单一制体制下，党和政府主导了我国政策制定的过程。但是，若将影响政策变化的主体笼统归为“党和国家”“政府”或领导人，分析不免失之简单，权力精英个人的信念、动机等也是需要关注的因素。本文对Z市青年社区学院案例进行研究，发现团市委领导充当了“政策企业家”角色，在政策倡议、扩散、方案设计等过程中发挥着关键作用，为政策企业家在我国情境下政策制定过程的分析提供了个案。这个案例展示了行政首脑、行政官僚政策企业家影响政策创新的具体过程，将研究的关注点引导到政府内部的政策企业家，提出要全面理解我国的公共政策过程，还需进一步细分影响政策过程的参与主体及其作用、互动，而这正是“政策企业家”视角的意义。

由于政策创新涉及各政策领域、各层级的政府，政策创新的决策过程非常复杂。Z市青年社区学院政策创新的案例表明，行政首脑型政策企业家在政策倡议、扩散、方案设计等过程中发挥着关键作用。这与其他关于我国政策制定、政策创新的分析是一致的。本文对政策创新倡议中正式与非正式途径的作用、理念等动机、政策创新扩散的途径（会议、考察等）、理想导向型的政策制定等细节的呈现，初步勾勒出了政策创新的过程。但这只提供了大致框架，对于创新过程中不同类型主体的角色、主体间的互动策略等，还需要进一步的深度挖掘。此外，不同层级的行踪官僚创新的动机、行为差异及影响因素等也需要深入的讨论。

在我国的科层制管理模式下，决策与执行往往都体现了一种“领导中心”的模式。杨宏山（2016）认为，中国政策过程的一个显著特点是政治决策与行政执行体系一体化。政治决策主要关注于政策目标，行政机构拥有广泛的剩余决策权，公共政策在建构中执行，也在执行中建构。因此，政策执行不仅决定着政策目标的实现程度，对于完善政策自身也具有重要意义。周黎安（2014）关注了纵向的行政发包和横向晋升竞争这两个维度。他指出在纵向的行政发包制中，具体的执行权和决策权交给了承包方；更重要的是，承包方还以自由裁量权的方式享有许多实际控制权，即所谓的“天高皇帝远”的情形，这是内部发包的结果。这些研究均表明我国政府及其领导人具有较大的自由裁量权空间。本文所展示的青年社区学院创建案例表明，行政首脑型政策企业家引导的政策创新过程发挥空间比较大，可以不受部门职能、资源等限制，但容易陷入“理想导向型”的模式。在该模式下，价值、目标的宣示成为政策的主要特征，这些政策往往缺乏规范、严谨的政策方案设计、论证过程，容易产生执行的不平衡、偏差。这可以为我们的研究政策制定和执行提供有益的启示。

党的十八大以来，党中央对青少年和共青团工作提出一系列新理念新思想新战略，明确提出要构建“凝聚青年、服务大局、当好桥梁、从严治团”的工作格局。习近平总书记在十九大报告中深情寄语：“青年兴则国家兴，青年强则国家强”，对广大青年寄予殷切期望，对新时代青年工作和共青团组织改革发展提出更高要求。青年社区学院具有直接服务基层青少年的优势，是新时代服务和凝聚青少年力量

的理想载体之一，可以作为改革创新团的工作、活动和基层组织建设的重要抓手。各级团组织、团干部特别是领导干部要充分发挥“政策企业家”在引领创新、推进改革、优化服务等方面的核心作用，主动作为，积极打造直接联系服务青少年的新载体、新平台、新品牌，不断提升共青团联系青少年尤其是普通青少年群众的能力，推进基层服务型团组织建设。

参考文献

- 保罗·A.萨巴蒂尔、汉克·C.詹金斯-史密斯，2011.政策变迁与学习——一种倡议联盟途径[M].邓征，译.北京：北京大学出版社。
- 陈贵梧，2014.地方政府创新过程中正式与非正式政治耦合研究——以公安微博为例[J].公共管理学报(2)：60-69。
- 陈学飞，2006.理想导向型的政策制定——“985”政策过程分析[J].北京大学教育评论(1)：145-157。
- 陈雪莲，2010.国外政府创新的研究与实践[J].国家行政学院学报(1)：116-120。
- 陈雪莲，杨雪冬，2009.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(3)：1-11。
- 丹尼斯·A.荣迪内利，2008.为人民服务的政府：民主治理中公共行政角色的转变[J].贾亚娟，译.经济社会体制比较(2)：115-123。
- 黄冬娅，2013.企业家如何影响地方政策过程——基于国家中心案例分析和类型建构[J].社会学研究(5)：172-245。
- 练宏，2016.注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J].社会学研究(4)：1-26。
- 尤金·麦肯，2013.城市政策转移与政策知识的全球性循环[J].城市观察(6)：21-40。
- 闵维方等，2010.学术的力量——教育研究与政策制定[M].北京：北京大学出版社。
- 卜洁文、秦川申、祝哲，2015.援藏干部在不同制度环境下的政策创新[J].贵州民族研究(3)：28-31。
- 孙桂华，2009.社区学院实践探究[M].北京：北京航空航天大学出版社。
- 杨宏山，2016.情境与模式：中国政策执行的行动逻辑[J].学海(3)：12-17。
- 周黎安，2014.行政发包制[J].社会(6)：1-38。
- 朱亚鹏，肖棣文，2014.政策企业家与社会政策创新[J].社会学研究(3)：56-68。
- BALLA STEVEN J., 2001. Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations [J]. American Politics Research (3) : 221-245.
- COHEN NISSIM & NAOR MICHAEL, 2013. Reducing Dependence on Oil? How Policy Entrepreneurs Utilize the National Security Agenda to Recruit Government Support: The Case of Electric Transportation in Israel [J]. Energy Policy, 56 (5) : 582-590.
- GLOR ELEANOR D., 2002. Innovation Traps, Risks and Challenges in Thinking about Innovation [R]. Workshop on Public Sector Innovation Meeting Paper, February 9 & 10.
- EUGENE LEWIS, 1980. Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power [M]. Bloomington: Indiana University Press.
- KINGDOM J. W., 1995. Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd.) [M]. New York: Harper Collins College Publishers.
- LE HERON R., 2010. Globalization, Governance and Poststructural Political Economy: Perspectives from Australasia [J]. Asia Pacific Viewpoint, 48 (1) : 26-40.
- MACK W. R., GREEN DEANNA & VEDLITZ ARNOLD, 2008. Innovation and Public Implementation in the

- Public Sector: An Examination of Public Entrepreneurship [J]. Review of Policy Research (3) 233—252.
- MINTROM MICHAEL & NORMAN PHILLIPA, 2009. Policy Entrepreneurship and Policy Change [J]. The Policy Studies Journal (4) : 649—667.
- MINTROM MICHAEL & SANDRA VERGARI, 1996. Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneur, and Policy Change [J]. Policy Studies Journal, 24 (3) : 420—434.
- PYE LUCIAN W., 1995. Factions and the Politics of Guanxi: Paradoxes in Chinese Administrative and Political Behavior [J]. The China Journal, 34 (7) : 35—53.
- RABE BARRY, 2004. Statehouse and Greenhouse: The Stealth Politics of America Climate Change Policy [M]. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- ROBERTS N.C. & KING P.J., 1991. Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process [J]. Journal of Public Administration Research and Theory (1) : 147—175.
- ROBERTS NANCY C., 1992. Public Entrepreneurship and Innovation [J]. Policy Studies Review (1) 55—74.
- TEODORO MANUEL P., 2009. Bureaucratic Job Mobility and the Diffusion of Innovations [J]. American Journal of Political Science (1) : 175—189.
- TSOU TANG, 1995. Chinese Politics at the Top: Factionalism or Informal Politics? Balance of Power Politics or a Game to Win All? [J]. The China Journal, 34 (7) : 95—156.
- WALKER JACK L., 1969. The Diffusion of Innovation among the American States [J]. The American Political Science Review, 63 (3) : 880—899.
- ZHU YAPENG, 2013. Policy Entrepreneurship, Institutional Constraints, and Local Policy Innovation in China [J]. The China Review (2) : 97—122.

(责任编辑: 谢碧霞)