

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

周凌一 李朔严*

【摘要】 政策企业家如何通过主动的身份选择来应对制度环境障碍，进而推动政策创新？论文通过考察西南省政策企业家方先生推动公益银行的实践发现，当政策企业家的身份从体制内转变为体制外时，其面临的环境约束会显著改变，体制外的社会组织通过改变权力结构、激励机制和社会网络性质为政策企业家释放更多的行动空间，进而提高其推动政策创新的能力。这一研究不仅有助于理解制度环境对政策企业家行为的影响，更揭示出在中国语境下政策企业家推动政策创新的一种选择策略。

【关键词】 政策企业家 政策创新 跨体制流动 制度约束

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674 - 2486 (2016) 05 - 0045 - 19

一、引言

自1984年金登（John W. Kingdon）在多源流模型中系统阐述“政策企业家”（Policy Entrepreneur）这一概念来，政策企业家的研究一直是学术界关注的重点之一。政策企业家被认为是“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”（Lewis, 1980: 32），他们富有冒险精神，愿意投入时间、精力、声誉、金钱来“兜售”自身所认同的政策理念以期推动政策变革（Kingdon, 1995；Mintrom, 1997）。他们既可能是来自于政府内部的行政人员或获得选举的政治人物，也可能是利益集团或研究机构的成员（Kingdon, 1995）；他们既可能是社区中的普通民众，也可能是具多重身份的公众人物

* 周凌一，清华大学公共管理学院，博士研究生；李朔严，清华大学公共管理学院，博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

(Bakir, 2009; Zhu, 2008)。成功的政策企业家往往具备社会敏锐度、界定问题、团队建立和以身作则四方面核心要素 (Mintrom & Norman, 2009)。在思想“软化”过程中,政策企业家起到重要作用,他们等待“政策之窗”的到来,抓住机会将政策流、问题流和政治流相结合,推动政策创新 (Kingdon, 1995: 92)。

随着政策科学研究在中国的兴起,政策企业家在政策过程中的地位和作用也越来越得到中国学者的关注,他们既包括政府内部的行政官僚 (Zhu, 2012; Hammond, 2013),也有政府外部的专家 (Zhu, 2008; Mertha, 2009)。目前的研究主要关注政策企业家的特质、改革过程中的策略及其在政策扩散中发挥的作用。除了具备社会敏锐度、问题界定、团队建立及以身作则等基本特质外 (Hammond, 2013),由于制度环境的差异,中国语境下政策企业家的行为和策略选择具有特殊的表现。在特定情况下,政策企业家能够运用“技术不可行”策略来推动政策变革 (Zhu, 2008),政府内部的行政官僚可以通过建构政策议题、提出创新理念等手段来获得上级的支持进而推动政策创新 (朱亚鹏、肖棣文, 2014),政策企业家的流动也会对推动政策创新与政策扩散产生影响 (张克, 2015)。

在中国,“体制”某种程度上将人们的职业选择划分为围墙内外两大部分。“体制内”“体制外”的概念肇始于改革开放,随着传统计划经济体制的瓦解和社会主义市场经济体制的建立,“体制内”人员主要指由国家财政负担工资福利的工作人员,包括公务员、参照公务员管理的人员、(科研、教育、卫生、文化等)行政性事业单位工作人员及部分国企高管等,与党和政府有着密切的联系。相较而言,“体制外”则是更为市场化或社会化的职业路径选择 (边燕杰等, 2002; 武中哲, 2008; 邓宁华, 2011)。在市场经济体制不断健全和社会各部门间发展不断融合的背景下,“体制”的围墙不再那么牢不可破,越来越多的人主动穿梭于围墙内外,以更好实现自身的目标或价值,政策企业家就是其中活跃的群体。在不同的体制环境中,政策企业家所面临的制度约束也有所差异,进而影响其推动政策创新的成功与否。当政策企业家在原有的体制环境中由于种种约束而无法推动政策创新时,主动选择跨体制流动以获取更有利的制度环境及其在组织中的地位不失为明智的策略。虽然目前已有中国语境下政策企业家的诸多研究,但在解释政策企业家为何能推动政策创新时,既有研究更加强调政策企业家的个人特质,而较少关注他们如何面对、处理既定的制度环境。固然,体制内的政策企业家有着接近权力中心等特殊优势,某种程度上使得他们更容易推动政策创新。但对于绝大多数不占据支配地位或未得到上级大力支持

的基层官员来说，体制内的制度环境反而可能阻碍了其政策创新的推动。因此，本文试图通过关注政策企业家从体制内到体制外职业路径选择，以跨体制身份逐步推进政策创新的过程，来解读威权体制下政策企业家身份变化对政策创新的影响，即政策企业家如何通过跨体制的身份变化来应对政策创新过程中的制度障碍？这一问题的探讨对于我们理解中国情境下的政策企业家策略选择乃至政策过程研究都有着十分重要的理论和实践意义。

二、文献综述与理论框架

政策企业家身份变化对政策创新的影响往往是通过“政策企业家身份变化—制度环境—政策创新”这一作用机制得以实现。要想充分理解政策企业家身份变化对政策创新的影响，就要将这一过程展开，打开其中的“黑箱”，即对制度环境的变化进行深入解读。本文接下来将在总结归纳相关文献的基础上提炼跨体制身份变化对政策创新影响的分析框架。

（一）政策企业家推动政策创新的影响因素

影响政策企业家推动政策创新的因素一直是学术界关注的重点，很多学者对这一问题进行了研究。总体来说，影响因素包括以下方面：首先是政策企业家个人的素质，一方面政策企业家利用自身的资源来推动政策创新，包括专业知识、领导品质、个人声誉、地位等等（Mintrom & Vergari, 1996）；另一方面，政策企业家需要具备敏锐的观察力来抓住政策创新的时机（Kingdon, 1995）。

政策企业家的个人特质在推动政策创新时发挥着重要作用，但这一过程也必然会受到制度环境的影响，合法的政治和机构系统规范着他们的行为（Klein et al., 2010）。而相关信息的掌握、风险的评估及群体之间的信任程度也是决定政策创新成功与否的关键因素（Lebel et al., 2005），政策企业家可以在掌握系统运行规则的基础上采取适当的策略，获得特定的机会（Huitema & Meijerink, 2010）。特定的社会环境会限制或塑造政策企业家的行为（Mintrom & Norman, 2009），比如信息策略的可适用性、参与政策过程的门槛及最终政治收益的高低（Schneider & Teske, 1992）。同时，政策企业家的社会网络为其运用权力、控制信息流和试图影响其他参与者或政策结果提供了关系框架，进而影响政策创新的成功率（Christopoulos, 2006）。

从内部环境来看，政策企业家在组织中所处的位置，一定程度上决定其是否能够建立有效的人际网络和沟通渠道，以获得政策创新的“入口”（Kingdon,

1995: 92); 也会影响政策企业家能否成功动用自身能力建立并维系政策联盟, 以实现政策创新 (Doig, 1990; Oborn et al., 2011)。政策企业家的激励机制和行为选择也为组织在外部公共服务体系中所处地位的高低和权力的大小所制约、影响 (Lewis, 1980)。

由于政策企业家的个人特质在短时间内不会发生明显变化, 因此影响政策企业家政策创新行为的关键在于其所面临的制度环境约束。当政策企业家在原有体制中无法发挥作用或短期内原有体制无法产生有效的改变以促进政策创新时, 主动通过跨体制流动来应对制度环境障碍就成为了可选择的策略之一。

(二) 跨体制流动与政策创新

本文关注政策企业家从体制内到体制外的跨体制流动对政策创新的影响, 主要聚焦于跨体制流动前后政策企业家面临的环境约束的显著变化。结合已有文献研究与中国实践, 我们认为这种变化主要表现在三方面: 组织权力结构、组织激励制度以及社会网络的性质。体制内的官僚制权力结构、激励机制以及社会网络的高度同质性在某种程度上阻碍了体制内政策企业家推动政策创新的能力。虽然已有研究表明很多官员在面临体制内约束条件时依然可以推动政策创新 (Zhu, 2012; 张克, 2015; Mei & Liu, 2014), 但这些研究所关注的政策企业家往往在体制中占有支配性权威地位或能够得到上级政治权威的支持, 而大多数体制内的官员很难具备这样的条件, 尤其是更富于创新的年轻官员。因此, 关注这一群体如何通过跨体制流动来克服制度环境障碍有着重要的理论与实践意义。

政策企业家面临的体制内外制度环境的约束主要有三个方面: 组织权力结构、组织激励制度以及社会网络。在组织权力结构方面, 垂直垄断是体制内权力结构最主要的特点, 组织通过分明的等级结构, 正式的规章制度约束, 以文件形式传递上下级间的命令和指示 (Weber, 1947)。在行政链条延伸、体系内“条”“块”关系复杂化的背景下, 各类软性或刚性的约束因信息不对称、指标可靠性差、地方多样性大等困难而难以实行, 实际运作中更多依赖各级政府对下级部门及官员的监管 (周雪光, 2008)。垄断权力的逐级复制, 向直接上级负责, 不仅体现在官僚体系内上下级政府部门间, 也体现在政府部门的组织内部。因此, 等级地位而非个人禀赋成为内部官员行使权力的决定性基础。而在体制外, 权力结构方面一个突出的特征就是网络化和扁平化, 随着治理理论的兴起, 传统的科层制结构已经无法适应时代的需要, 相反网络化、扁平化的组织形态越来越受到人们的青睐 (Fukuyama, 2013)。在很多学者看来, 网络化、扁平化

的权力结构，不仅能极大地提高组织的适应性，对于组织成员的自主性和潜能的激发都有着重要意义（Kersbergen & Waarden, 2004；张昱，2000）。

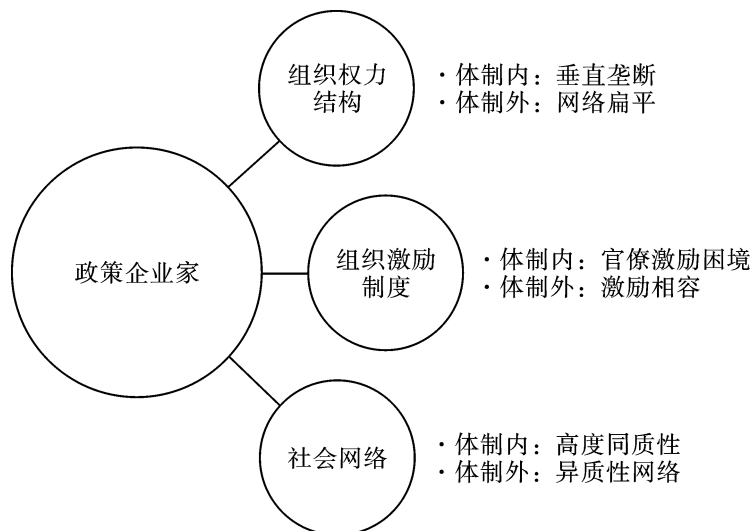


图1 政策企业家所面临的体制内外制度环境约束条件

资料来源：作者自制。

在激励制度方面体制内外也存在显著的不同，体制内的官僚部门本质上也是理性的主体，会运用各类条件寻求利益最大化（Niskanen & Douglas, 1973）。在经济发展的大背景下，官僚体制扮演了经济发展实体和垄断强制权力的双重角色（周雪光，2013）。自上而下的政绩压力，使各地方政府一味追求 GDP 的增速，官员竞争晋升机制和行政事务逐级发包是地方政策创新的双重激励机制（朱亚鹏、肖棣文，2014）。地方政府领导人围绕绩效指标竞争而行动，却忽视了其他公共服务领域的建设（周黎安，2008；吕炜、王伟同，2010）。在这样的情况下，普通官僚就难以获得上级权威的支持来推动激励目标之外的政策创新。而在体制外，越来越多的社会组织在提供公共服务方面扮演重要角色，这些社会组织往往有着清晰的使命和特定的活动范围，组织所有的激励设计和制度安排都与组织的目标紧密相关，政策企业家可以选择与自身理念相契合的组织来实现激励相容，进而推动政策创新。

在社会网络的性质方面，个人在网络中的位置决定了个人的信息、资源与权力，进而使其在社会中保持优势地位（Burt, 2009）。已有研究表明，政策网络的包容性将有利于加速政策联盟的建立，克服政策创新的体制性障碍（Christopoulos, 2006；朱亚鹏等，2014）。作为科层制特征最明显的政府机关，

其系统内部较为封闭，普通官员社会网络的同质性很高，所掌握的信息和动员的资源大多来源于政府，很少具备撬动体制外资源的渠道。而当政策企业家流动到体制外时，其所面临的社会网络性质就会发生改变，网络的异质性增加，政策企业家所获得的信息和资源渠道也变得更为丰富。在这种情况下，政策企业家不仅能够利用体制外的身份整合社会资源，更可以动员体制内的资源来推动政策创新。

伴随着政策企业家的跨体制流动，其所面临的组织权力结构、激励制度以及社会网络的性质都会发生很大的变化，从而对政策创新产生影响。在上述研究的基础上，本文将通过西南省 S 基金会政策企业家方先生推动公益银行成立这一创新行为来阐释跨体制流动如何改善其所面临的组织权力结构、激励制度及社会网络性质，进而促进公益银行的逐步落地。作者于 2014 年 5 月、2014 年 6 月及 2015 年 8 月先后三次前往西南省 S 基金会分别进行为期一到两周的公益银行项目调研，期间主要对方先生进行了系统的访谈，辅之以对秘书长助理田先生的访谈，并走访考察公益银行体系下的公益墓地、社区支持农业（CSA）示范农场基地等一系列子项目。由于 S 基金会与作者所在单位有长期的合作关系，故作者对基金会的运作和公益银行项目的推进一直都有深入的跟进及参与。同时结合 S 基金会的相关材料与新闻报道，综合进行案例分析。下面作者将以方先生个人职业流动为切入点，详细论述三个层面的问题：（1）在体制内的制度约束下，政策企业家做出了怎样的策略选择？（2）为何做出这样的策略选择？（3）这一策略选择如何推动政策创新？

三、案例呈现：西南省公益银行的创新实践

方先生毕业于北京大学光华管理学院 MBA，曾先后在国有投行、省政府办公厅、省 F 基金会任职，现任西南省 S 基金会秘书长。国有投行两年的资产管理项目经验使方先生积累了丰富的金融、法律和项目相关领域的知识，但由于个人喜好，方先生认为“这个做得再好也不过是个匠人”，便离开金融行业开始谋求其他出路。离职后最初是在省政府办公厅工作，“天天在那泡茶，打杂”，承接各种各样的事情。虽然每日做着各类重复性工作，但方先生在那段时间得到了全方面的锻炼，也正是在这期间萌发了成立公益银行的最初想法，利用金融工具来撬动民生产品的提供。但囿于官僚体制下与经济激励不相容无法得到上级的支持且方先生在其间地位较低无法推动这一想法的逐步落实。

之后，在机缘巧合的情况下，方先生接触到省 F 基金会，并在 F 基金会工

作。省 F 基金会是典型的 GONGO（官办非政府组织），其负责人主要是历任退休的政府高官，成员也基本上是退休后的政府官员。方先生认识到基金会在聚集社会资金解决民生问题方面有着巨大的优势，这似乎让他寻找到了践行公益银行的另一种途径。然而，由于成员构成的问题，省 F 基金会沿袭着官僚体制内部的劣习，方先生的理念依旧无法得到有效的支持和实现。在经过反复的实践与思考后，方先生决定跳出体制内这一围墙，成立自己的基金会，即 S 基金会，在体制外继续探索公益银行的可能性。在方先生看来，基金会是推动公益银行的不二选择。基金会作为财产的集合，本身具备资金募集、储存及投资主体地位等金融机构属性（王名、徐宇珊，2008），但国家对于基金会能否从事金融活动一直讳莫如深，既不许可也无规制，其风险控制和收益处于事实上的放任与无效控制的张力中。而这种张力，也正是公益银行试水的机会所在。

S 基金会是于 2012 年由省委党校、省政策研究会等单位共同发起，坚持公益性资助型的发展方向的基金会。S 基金会以助推县域经济发展、参与重大民生项目建设为切入点，整合各级各类资源优势，推动城乡统筹发展。虽然 S 基金会的业务主管单位是省委党校，但无财政拨款，其工作人员也无行政或事业编制，在运作上具有很强的独立性和自主性，与省 F 基金会形成了鲜明对比。方先生在 S 基金会无公职，无相应的行政级别或财政支持的工资待遇，故已脱离体制而成为体制外人员。

S 基金会的成立成为了公益银行项目逐步走向成功的重要转折点。所谓公益银行，就是设立的流动资金池，为公益创投、小额信贷等提供支持，形成多元互补、协调共济的公益金融体系。民生产品刚性兑付是公益银行最大的特色所在，这不仅体现了“我为人人、人人为我”的公益理念，创新了公共服务产品的提供机制，也利于金融社会价值的本质回归。公益银行将有效补充商业银行和政策银行，形成更为健康、可持续发展的现代银行系统。虽然方先生很早就有了公益银行的设想，但直到方先生创立 S 基金会后该理念才逐步得以实现。S 基金会不仅在组织目标上与方先生的理念相契合，在激励制度和社会网络方面也极大推动了公益银行的实践。同时，方先生在 S 基金会中占据的支配性地位也为其整合之前学、政、商界的资源，进而充分发挥自身知识与经验提供了良好的舞台。他不仅投入了大量的时间、精力、金钱去推动公益银行的成立，甚至愿意承担由此可能带来的风险和责任。目前国家还没有对公益银行持肯定态度，公益银行是否会影响正常的金融秩序也一直处于争论之中，在这样的背景下推动公益银行落地，方先生无疑需要很大的勇气。从这个意义上讲，方先生具备了政策企业家所需的素质。

虽然目前公益银行的构想并未真正得到政府的认可，但 S 基金会成立了 PMIC 平台专门负责协调基金会内设的民生权益专项基金和公益创投专项基金以部分代替公益银行的作用（S 基金会，2014a，2014b，2015；王春婷，2014）。除此之外，S 基金会还开发了一系列社区支持农业（CSA）示范农场基地“绿色蔬菜进社区”“城市生活+”（四川省城乡统筹发展基金会，2015a，2015b）等民生产品，公益银行的雏形已基本形成，各项建设也在紧锣密鼓的开展中。

方先生始终致力于推动该政策的落地，正如他所说的：“如果公益银行的实践不能被国家所认可而转换为政策，那么我的这项创新最终也是没有意义的。”方先生敏锐地察觉到政策认同对于公益银行合法性生存的重要意义，并不断努力通过各方渠道试图让公益银行的理念传达到权力的最上层。2014 年，“推进公益创投，成立公益银行”的两会提案被评为“最具创新精神”提案，得到了社会各界的广泛关注。2014 年下半年，秘书长方先生会见了银监会法规部法律顾问处相关负责人，就公益银行的设计理念和具体开展情况进行了汇报，并得到了高度肯定（四川省城乡统筹发展基金会，2014）。2015 年、2016 年，“推动公益创新，探索建立公益金融体系”的全国政协提案再次使公益银行的理念传达到权力的最上层，引发社会各界更多的关注，以推动公益银行的落实。虽然这一政策创新并未获得最终成功，但其正在进行时的特点也给予了深入分析描述案例过程的独特机会。

四、政策创新中的制度环境变化：从体制内到体制外

当体制内的种种制度约束阻碍政策企业家的创新行为时，方先生做出了从省政府办公厅、省 F 基金会到 S 基金会这一主动流向体制外的策略选择，进而从组织权力结构、组织激励制度和社会网络性质三方面改善制度环境，逐步实现政策创新。下文将深入分析两个问题：（1）方先生在省政府办公厅、省 F 基金会遇到了怎样的制度环境约束使其主动流向体制外创办 S 基金会？（2）在 S 基金会阶段，方先生又获取了怎样有利的制度环境，逐步推动政策创新？

（一）第一阶段：省政府办公厅时期

在离开国有投行后，方先生最初在西南省省政府办公厅工作，主要负责政府内部的一些行政工作。在很多人看来，省政府办公厅是一份“稳定”“接近权力核心”的“好”工作。但在方先生看来，这份工作其实就是“混时间”，每天工作时间就是泡茶和打杂。当时政府办公厅里有很多企业的老总兼任处长，

方先生的工作基本上就是服务好那些企业，每天去不同的企业看看，有什么需要帮助的就协调、打杂一下。打杂承接的事情也是多种多样，比如收单换账、排电视剧、监督装修等。这些工作虽然使方先生得到了全方位的锻炼，但毕竟意义很有限，难以实现他的理想和价值。

方先生有很多独特、创新的想法，但他首先面临的的就是官僚制集中式的权力结构。正如方先生自己所说：“没有自主做事情的机会，都是听领导安排……当时也有些想法，但地位低没有发言权，和领导搞好关系就是了。”由于官僚体制的权力向上集中，作为普通官员的方先生时刻受到上级权力的制约，最多也只能向上级提出自己的建议和想法，但往往难以得到上级权力的有效支持。

然而，在省政府办公厅的工作经历也拓宽了方先生的视野，使其得到了充分锻炼并深入了解社会各阶层的情况，帮助他更加成熟地思考和判断各项政策对各阶层的影响。也就是在这段时间，方先生萌生了创立公益银行的最初想法。在方先生看来，目前很多社会公共服务体系的建设还不充分，尤其在民生领域有很大的发展空间，但现有的金融体系却没有相应的制度安排来保障这一领域的资金投入，因此方先生非常希望通过成立公益银行将募集的公益资金作为撬动民生投入的杠杆。虽然方先生的设想很好，却始终无法得到上级的支持进而将该想法付诸实践，主要的原因还是在于传统官僚制所面临的激励困境。在以经济绩效为考核标准的体制激励下，地方政府具有少提供公共服务的内在激励。民生服务不足带来消费的体制性约束，为发展经济政府通过加大投资和改善基础设施招商引资，进一步压缩了公共服务的提供（吕炜、王伟同，2010）。对方先生的访谈也从侧面印证了这一点：

我一直很想为老百姓真真切切做点事情，那时候在民生服务这块做了很多提议，比如医疗、教育等，但是最终都是不了了之。领导对我的想法表示肯定和理解，但是他们的精力都在怎么拉动经济增长，怎么把下属的厂子搞好上了，根本无暇顾及公共服务这块。其实他们的境地我也能理解，迫于绩效考核的无奈罢了。（方先生访谈，3002）

阻碍方先生推动公益银行落地的另一个重要因素就是社会网络的高度同质性。在省政府办公厅工作期间，方先生接触的主要群体都是官员，虽然平时因为工作原因也会接触一些企业、高校和社会组织的人，但用方先生的话来说，这些人都是朋友层面，真正做事情时，由于工作的原因，主要接触的还只是官僚体制内的那一群体。这种高度同质性的社会网络并不利于方先生整合相关的

资源，虽然官僚体制中的群体掌握着“权力”这项珍贵资源，但在缺乏政治权威支持的情况下，权力难以发挥整合其他资源的优势，异质性社会网络的资源也就没有办法发挥应有的作用。而在地位较低、激励不足的官僚体制内，公益银行的实践更多是美好的幻想。

官僚制集中的权力结构压缩了方先生这类普通公务员发挥自我才能的空间，高度同质性的社会网络限制了方先生整合各类资源的能力，而以经济增长为目标的考核体系扭曲了政府的行为，更使方先生公益银行的设想得不到上级支配性权威的支持。如此的制度环境严重制约了方先生推动公益银行的政策创新，当政策企业家的政策议题无法服务于决策者或组织的理性利益时，政策理念往往无法得到支持与肯定，甚至被扼杀在摇篮中。

（二）第二阶段：省 F 基金会时期

官僚体制的束缚极大限制了方先生推行政策创新的可能性，但他并未因此放弃。在方先生看来，虽然政府内部的制度约束不利于自己推动公益银行的实践，但可以选择其他的组织形式来规避这种约束。用方先生自己的话来说，就是寻找实现“令外官”的机制来树立自身的权威性与合法性。

我不愿意把生命的大量时间放在去适应一个传统的体制里头并且把所有的经历消耗到没有价值的成长历程中去。我长时间都很迷茫，当公务员得多少年才能混到处长，你还说了不算，你怎么样才能施展你自己的抱负呢？日本人就提出了一个很好的解决办法，即“令外官”，我不要花时间去消磨自己的意志、锐气和世界去融合这个机制，我以我自己的方式去适应，比较我站在律令之外，树立自己的权威性和合理性。（方先生访谈，3001）

机缘巧合的情况下，方先生了解到省 F 基金会并进入其间工作。通过一定的学习和了解，方先生发现与政府相比，基金会有着无可比拟的优势，无疑是他实现“令外官”的不二选择，其主要体现在三个方面。首先在筹款的合法性方面，2004 年颁布实施的《基金会管理条例》将基金会定义为“利用自然人、法人或者其他社会组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，依法成立的非营利性法人”。公募基金会主要靠面向社会公众开展的公开募捐活动获得资金从事公益事业，按照募集资金的地域范围分为全国性公募基金会和地方性公募基金会。公益性、非营利性、非政府性和基金信托性使基金会区别于其他各类社会组织的基本属性（王名、徐宇珊，2008）。F 基金会作为地方大型的公募基金会

之一，可依法向全社会募集资金形成以公益捐赠为基础的公益财产，有效解决了开展民生服务类政策创新所需的资金支持，且基金会的资金使用本身就带有公益性质，与方先生的政策理念相契合。其次，与政府相比，基金会在涉足金融领域方面也有着先天的优势，基金会本身具备资金募集、储存及投资主体地位等金融机构属性，政府虽未对基金会的金融活动有所明确的规制，但这也给基金会的业务范围提供了“真空地带”。方先生可以充分发挥自身的金融专长，将银行与基金会充分结合，通过巧妙的体制设计推动公益银行的落地。最后，F基金会带有浓厚的官方色彩，某种程度上是政治的延续。在方先生看来，这种官方色彩浓厚的基金会能够充分运用政府的资源，在资金募集中，将自身的政治资源和动员社会资源的潜在能力转化为基金会现实的资金来源；在资金使用中，政府与基金会的资源双向转化更为突出，基金会可从公共事业的投入来补充政府社会职能的履行（徐宇珊，2008）。

然而，在进入省F基金会后，方先生原本的一腔热情也慢慢减退，他没有准确预估到广泛而深入的政治联系对省F基金会的影响。F基金会虽然名义上是一个地方性的大型公益组织，但其官僚化的性质和特点暴露无遗，方先生再一次面临着各种各样的体制束缚。

在权力结构方面，省F基金会同样是向上集中，无论是日常事务的决策、项目的开展还是资金的使用，所有事情基本上都是由领导层说了算，过程封闭且无透明性可言。方先生本希望能把公益银行的设想提上基金会的议程，但他发现自己完全无法影响基金会的议程设置，很多时候要做的项目都由上级领导直接分派。曾经领导就要求方先生去烟草局筹款支持大学生读书，方先生最后完成了任务，但在这一过程中却感受到了浓厚的官僚氛围。由于省F基金会的领导大多由从政府退休的老同志担任，因此整个组织的老龄化十分严重，缺乏生机活力，有时候甚至比在政府工作还要闲。除此之外，基金会内耗也十分严重，领导层时常会陷入利益斗争之中。在这种情况下，作为中层干部的方先生不仅无法按照自己原初的设想去实践公益银行的理念，反而经常被卷入上层的利益斗争之中。

在制度激励方面，省F基金会作为公益性社会组织，在理念上与方先生基本一致，从理论上说基金会有足够的激励去推动公益民生方面的工作，但是方先生后来发现F基金会虽然有着公益的使命，实际上组织目标已经发生了偏离，基金会本身已经逐渐损失了其公益性，成为领导个人谋取自身利益的工具。

后来我去了省F基金会，去了后发现它其实就是个衙门，啥都不做。每

天争争斗斗一帮老同志，说是发舆论，就是如何提高待遇，把手上多的钱大家分一分完事。（方先生访谈，3001）

其实国外早有学者注意到大型组织的目标偏离问题，随着组织规模的壮大和科层制的增加，组织逐渐被上层精英所垄断，上层精英将自身的意志通过组织加以贯彻落实，随之带来组织的目标替代（米歇尔斯，2003）。省F基金会本身就与政府关系紧密，在权力结构、运作方式等方面有很强的官方色彩，因此组织很容易被上层精英所把持进而影响组织本身的使命。方先生在工作中曾发现一个奇怪的现象，捐赠的大笔资金才刚刚到位，一位分管领导就买了一辆新车。带着怀疑，方先生私下到很多县调查，想看看捐赠到底有没有惠及受助人，结果却让他十分失望。为此方先生专门写了一份调研报告上交给领导，但领导看到之后却把这件事压了下来并暗示方先生以后不要再关注这种事。在这样的组织环境下，方先生的理想依旧难以实现。

离开省政府办公厅之后，得益于省F基金会作为公益性社会组织能够整合各类社会人脉与资源，方先生社会网络的异质性得到增强。然而在F基金会的制度环境下社会网络依旧难以发挥实质性的作用，这主要源于两个原因：首先是F基金会的性质，F基金会作为社会组织虽然具有跨体制的优势，但其强烈的官方色彩使得它所整合的社会资源大都与体制紧密相关，包括政府、国企以及人民团体等。这些组织虽能在量上拓展方先生的社会网络，但在质上的拓展局限性较大。另一个原因与方先生在F基金会中所处的权力地位紧密相关，由于方先生在F基金会依然只是一个中层干部，不具备掌控组织的能力，即便参与决策也往往受制于组织碎片化的权力分布，因此难以充分运用自身社会网络动员资源。

总之，省F基金会虽是独立的社会团体法人，但其组织内部仍旧带有官僚体制的深深烙印。利益派别与政治活动相作用的现象在组织内普遍存在，当方先生作为政策企业家的行为与现有体制相冲突时，自然会受到来自上级的权力压制，其推动政策创新也无从谈起。但令方先生欣慰的是，他找到了基金会这一实现“令外官”的组织形式，囿于体制内的种种制度环境障碍，他决定走出体制内，在体制外继续推动政策创新。

（三）第三阶段：S基金会时期

在连续经历失败后，方先生再三思考，最终决定只有彻底摆脱体制束缚且在组织中占据支配性地位才有可能实践当初的设想。在一位民政厅朋友的劝说

下，方先生决定自己动用各方资源创办新的基金会，利用基金会的平台推动公益银行的落地。之后，方先生就开始搭建自己的团队，尽一切努力“挖”来有志之士与有才之人，组成S基金会的班子。S基金会成立后，方先生调动强大的政、商、学界人脉并发挥自身的专业优势，逐渐稳步推动公益银行落地。

在S基金会，方先生之所以能够成功推动公益银行项目的落地很大程度上归功于跨体制流动这一策略选择所带来的制度环境改善。首先，在权力结构方面，相异于省政府办公厅及省F基金会，S基金会的权力结构呈扁平化和网络化分布，且方先生在其中占据支配性地位。在S基金会，方先生集结了一批有志于公益事业、推动城乡发展的有识之士，他们虽然来自不同的地方，学历也是高低参差不齐，但每个人都有自己的专长，因此如何有效发挥这些人的优势就成为了方先生考虑的重点。过去的工作经历让方先生深刻意识到传统科层制管理方式的无力，只有将垄断性的权力分散化、网格化才能让每个人都在网络中找到自己合适的位置，发挥出自身的优势。作为S基金会的创始人，方先生位于网络的中心位置，通过自身的权威将其他的节点有效整合在身边。虽然方先生在组织中处于支配性地位，但他并没有通过一味强调自身的权威来迫使其他的人听从安排，相反，组织无论是在决策还是运作方面都遵循民主、开放的机制，通过协商讨论来达到组织内部成员的共识。这不仅有利于减少项目执行时来自内部的阻力，也有利于汇集各方面的意见完善整个项目。正如秘书长助理田先生所言：“在日常工作中，我们员工也有很多机会去表达自己的意见或看法，秘书长很乐意与大家打成一片，也基本上会吸纳一些大家提出的合理化建议。”

权力结构变化的同时也影响了组织的激励制度。首先是对组织成员的激励，扁平化、网络化的权力结构充分尊重了每个成员在组织中的地位和作用，有利于激发他们作为主体的创造性和积极性。不仅如此，方先生在生活上也给予成员们诸多照顾，为吸引、激励优秀的成员，方先生允许以基金会名义为其购买或租赁车、房，交予其使用权。秘书长助理田先生表示，方先生曾经为一名员工租赁过汽车以供其使用。这些举措都大大提高了组织办事的效率，为基金会推动公益银行的举措打下了坚实基础。另一方面是对方先生本人的激励，如上文所提，方先生之所以选择基金会这样的组织形态，与基金会是实现“令外官”的理想平台有必然联系，通过基金会在体制外的成果（四川省城乡统筹发展基金会，2016；网易，2015；吴浩，2016）来树立自身权威进而得到体制内的支持是激励方先生在基金会不断努力工作的重要动力。正如方先生自己所说：

虽然我不能去创造一个衙门，可是我可以开个基金会，我就省去了二十

年的奋斗。然后只需要随着我自己的实力的壮大，我基金会做一县之事，在行使这个权力的时候县长得配合我，我不是县长吗？我做到市里，市长配合我，我不是市长吗？（方先生访谈，4512）

方先生的每一步成功都是对他个人以及团队的最大鼓励，正是在这样的激励制度下，S基金会才能够有效稳步地推动公益银行的实践。

除了组织权力结构的扁平化、网络化及有效的激励机制，异质性的社会网络在这一过程中也发挥了至关重要的作用。之前在省政府办公厅时，方先生的社会网络同质性较高，难以整合其他领域的资源为其目标服务；在省F基金会时，虽然网络的异质性在一定程度上有所增加，但却因为体制的约束难以充分运用。而在S基金会，方先生可以游刃有余地利用异质性网络稳步推动公益银行的落地，一方面，由于S基金会本身属于公益性组织且自主性强，因此更容易接触到各界的公益和金融人士，网络的异质性自然更强。另一方面，摆脱体制权力的约束且在组织中占据支配性地位后，方先生在整合不同领域资源时更加得心应手，多年来积累的政、商、学界资源也能够得到有效运用。

办了基金会，走出体制就不一样了。首先我可以选择的群体范围就广了，其次的的确确有那么一批人为我的理念所动，愿意深度合作。比如说我们党校、财经大学做方方面面的实践前的准备，我们选择老师、院长、校长挂帅，亲力亲为地去做。在这个过程中我们也看到了如果有人正常地引导这些人，他们的工作热情能够得到很好地激发。我举一个例子，我们做银行方案，财经大学的院长关在这儿天天加班。国开行的同志们一年修一个星期假，5天都在这儿，整到晚上12点，无偿的。当然我们还会去寻求与政府、大型企业的合作。在现在的环境中，我之前积累的政府内部和业界的人脉，还有不断拓展的高校的人脉，都盘活了。现在公益银行这个事情不仅有国开行、政府领导的支持，也有高校专家的支持。（方先生访谈，6012）

跨体制的人际社会关系网络蕴含着资源运作空间与运作者的创收空间（边燕杰等，2012）。在体制内时，方先生拥有较强的“体制内”资源，其核心交往圈限制在体制内。但由于政策议题的不受欢迎及其权力地位的限制，他并不能有效动用这些网络资源来推动政策理念。走出体制后，其社会网络的规模和异质性都得到了有效提升，可以选择性地动用所积累的人脉，使他们认同公益

银行的理念，形成同盟、发挥所长，更好推动政策创新（S基金会，2013）。跨体制的身份使方先生拥有“跨体制关系场域”，通过社会网络同时动用体制内外的资源，获得跨结构的信息和资源优势（Granovetter, 1973; Lin, 1982），同时搭建结构跨越桥梁占据“结构洞”的关键位置，拥有控制、整合、适时使用信息和资源的优势，为自身创造合作、联盟、创新等机遇（Burt, 2009: 18）。跨体制身份为政策企业家创造了跨体制的社会网络，极大促进了其对信息、资源的控制和整合，利于推动政策创新的实现。

在经历省政府办公厅和省F基金会的体制约束后，方先生主动选择流向体制外的职业路径，成立新的S基金会，构建起扁平化、网络化的组织权力结构并在其间占据支配性地位，在尊重员工个人主体性与创造性的基础上建立有效的激励制度，确保组织内部的团结一致，有效推动公益银行的实践。与此同时，跨体制身份也为方先生带来了高度异质性的社会网络及充分的运作创收空间，使其有效利用多年来积累的政、商、学界资源，共同助力公益银行的发展。虽然省政府办公厅与省F基金会的经历并未使方先生真正找寻到政策创新的空间，但也正是在不断试错的过程中让他认识到体制内制度环境对公益银行的阻碍，也使其发现基金会这一实现“令外官”的有效平台，为之后的跨体制流动和政策创新奠定了良好的基础。

五、结论与讨论

政策创新不仅涉及到不同政策主体间的互动与博弈，也深受制度环境的约束。在不同的制度体系下，政策企业家可凭借对政治系统运作的了解来采取恰当的策略以适应环境或寻找真空点，更好“兜售”自身所认同的政策理念。在我国制度环境中，虽然作为官员的政策企业家往往能利用自身对政治运行规则的熟悉及与决策者沟通的便利去推动政策创新，但必须满足一些前提条件，比如政治体系中的支配性权威、方案的可行性等（朱亚鹏、肖棣文，2014；张克，2015）。而对于官僚体系中的很多官员来说，并非总能满足这些条件，经常因为资历过浅、不占据支配性地位或政策议题无法迎合上层需求而得不到有效的支持。面对这样的情况，政策企业家可以选择放弃，可以等待特殊时机到来改善现有的制度环境（如学界倡议、社会舆论、重大事件发生等），也可以通过从体制内到体制外的职业流动来获取有利的制度环境。而目前学界对于中国语境下这类官僚体制内较为基层的政策企业家及第三种跨体制身份选择的策略基本没有关注。

本文以方先生从省政府办公厅到省F基金会，再到创办S基金会的职业选择过程，从跨体制流动改善制度环境约束的角度深入剖析了这类政策企业家推动创新的原因所在，详细呈现了跨体制流动是何以成为政策企业家创新行为的策略选择。在体制内，向上集中的权力结构、以经济绩效为导向的激励制度构成了政策企业家的硬性约束，而高度同质性的社会网络制约了政策企业家动员和整合资源的能力，这三项因素相互作用构成了体制内政策企业家政策创新的障碍。当政策企业家通过职业身份的转变实现跨体制流动时，原有的阻碍条件亦有可能随之改善，扁平化、网络化的权力结构和有效、相容的激励制度提升了政策企业家推动政策创新的能力，同时，跨体制的身份也能为政策企业家带来规模更大、异质性更高的跨体制社会网络，使其社会资本实现质的飞跃，以更有效地形成政策联盟与寻求体制内外的资源支持。

本研究主要从三方面来丰富现有的政策企业家理论。首先，通过研究官僚体制中不占据支配性地位、较为基层且具备政策企业家素质的群体，来拓展现有中国语境下政策企业家主体的多元性，而非仅仅局限于位于权力上层或受权力上层支持的政策企业家主体。虽然这类政策企业家从影响力或政策创新结果来看不如占据支配性地位或受权威支持的政策企业家，但其在整个官僚体系中占据很大的数量比重，因此研究他们的创新行为策略具有重要意义。其次，从跨体制身份转变的策略选择来揭示体制内外制度环境对政策创新行为的影响。分别从组织权力结构、组织激励制度和社会网络异质性三个维度探讨体制内制度环境如何阻碍政策企业家的创新行为，而体制外制度环境又是如何推动其创新行为。再者，跨体制社会网络的运用为政策企业家推动政策创新又引入了新的影响因素，后续可通过更为科学的定量方法来测量这类跨体制社会网络对创新行为的具体影响及其机制。

当然，本文也存在一定的局限性，访谈资料主要来自于方先生，虽辅之以秘书长助理田先生的访谈、S基金会的相关材料与新闻报道，但仍缺乏更为丰富和多元的资料来源。同时由于政策创新过程的复杂性及涉及主体的多元性，个案研究的结果需要进一步的实践检验。未来的探索可以从以下三方面开展：第一，对不同领域、不同层级具有跨体制身份的政策企业家的策略选择进行多案例比较研究，深入剖析制度环境对其政策创新的影响及政策企业家得以成功的内外部环境条件；第二，从社会网络的结构视角，进一步研究跨体制身份政策企业家社会网络的构成、规模、异质性与变化，及其对政策创新的影响；第三，本文探讨的是从体制内走向体制外的职业路径选择，现实中也存在从体制外走向体制内以获取特殊资源支持，更好推动政策创新的案例，可将两种职业路径

选择进行综合比较，以更深入剖析政策企业家成功的内外部环境。

参考文献

- 边燕杰、卢汉龙、孙立平(2002). 市场转型与社会分层：美国社会学者分析中国. 北京：生活·读书·新知三联书店.
- 边燕杰、王文彬、张磊、程诚(2012). 跨体制社会资本及其收入回报. 中国社会科学, 2: 110 - 126.
- 邓宇华(2011). “寄居蟹的艺术”：体制内社会组织的环境适应策略——对天津市两个省级组织的个案研究. 公共管理学报, 3: 91 - 101.
- 罗伯特·米歇尔斯(2003). 寡头统治铁律——现代民主制度中的政党社会学. 天津：天津人民出版社.
- 吕炜、王伟同(2010). 政府服务性支出缘何不足?. 经济社会体制比较, 1: 12 - 23.
- S基金会(2013). 筹建公益银行可行性研究报告. 10月. 内部资料.
- S基金会(2014a). 关于设立民生权益专项基金的设计构想. 4月15日. 内部资料.
- S基金会(2014b). 关于设立公益创投专项基金的设计构想. 4月16日. 内部资料.
- S基金会(2015). PMIC平台建设项目介绍书. 1月19日. 内部资料.
- 四川省城乡统筹发展基金会(2014). 我会赴银监会就公益创投和公益银行进行汇报. 四川省城乡统筹发展基金会官网：<http://www.ctjh.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=36&id=106>. 2016年10月7日访问.
- 四川省城乡统筹发展基金会(2015a). 浙江民泰商业银行加入“绿色蔬菜进社区”普惠公益行动. 四川省城乡统筹发展基金会官网：<http://www.ctjh.org.cn/index.php?a=show&c=index&catid=36&id=222&m=content>. 2016年10月7日访问.
- 四川省城乡统筹发展基金会(2015b). 我会与“城市生活+”开启合作共建普惠民生服务体系. 四川省城乡统筹发展基金会官网：<http://www.ctjh.org.cn/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=36&id=224>. 2016年10月7日访问.
- 四川省城乡统筹发展基金会(2016). 我会与广电网络合作开展“蔬菜进万家”新春公益惠民活动. 四川省城乡统筹发展基金会官网：<http://ctjh.gotoip3.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=36&id=245>. 2016年10月7日访问.
- 王名、徐宇珊(2008). 基金会论纲. 中国非营利评论, 1: 16 - 54.
- 王春婷(2014). 借鉴国际经验, 推动公共服务供给体系多元发展. 光明日报, 11月2日, 06版.
- 网易(2015). 高搜易联合四川城乡统筹发展基金打造互联网公益信托. 网易：<http://money.163.com/15/1127/11/B9E401T400253B0H.html>. 2016年10月7日访问.
- 吴浩(2016). 四川创业青年和社会组织获1.2亿创投授信资金支持. 新华网：http://news.xinhuanet.com/info/2016-05/23/c_135380304.htm. 2016年10月7日访问.
- 武中哲(2008). 职业地位的性别差异与形成机制——体制内与体制外的比较. 上海行政学院

◆专栏：制度环境、政策扩散与创新

- 学报, 4: 82 - 91.
- 徐宇珊(2008). 非对称性依赖: 中国基金会与政府关系研究. 公共管理学报, 5(1): 33 - 40.
- 张克(2015). 地方主官异地交流与政策扩散: 以“多规合一”改革为例. 公共行政评论, 8(3): 79 - 102.
- 张昱(2000). 论知识经济时代的社会组织. 山西师范大学学报(社会科学版), 3: 19 - 22.
- 周黎安(2008). 转型中的地方政府——官员激励与地方治理. 上海: 格致出版社.
- 周雪光(2013). 国家治理逻辑与中国官僚体制: 一个韦伯理论视角. 开放时代, 3: 5 - 28.
- 周雪光(2008). 基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑. 社会学研究, 6: 1 - 21.
- 朱亚鹏、肖棣文(2014). 政策企业家与社会政策创新. 社会学研究, 3: 56 - 76.
- 朱亚鹏、岳经纶、李文敏(2014). 政策参与者、政策制定与流动人口医疗卫生状况的改善: 政策网络的路径. 公共行政评论, 7: 46 - 66.
- Bakir, C. (2009). Policy Entrepreneurship and Institutional Change: Multilevel Governance of Central Banking Reform. *Governance*, 22: 571 - 598.
- Burt, R. S. (2009). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Harvard university Press.
- Christopoulos, D. C. (2006). Relational Attributes of Political Entrepreneurs: A Network Perspective. *Journal of European Public Policy*, 5: 757 - 778.
- Doig, J. W. (1990). *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. Baltimore: JHU Press.
- Fukuyama, F. (2013). What Is Governance?. *Governance*, 26: 347 - 368.
- Granovetter, M. S. (1973). The Strength of Weak Ties. *American journal of sociology*, 78(6): 1360 - 1380.
- Hammond, D. R. (2013). Entrepreneurship in China's Response to Urban Poverty. *Policy Studies Journal*, 41: 119 - 146.
- Huitema, D. & Meijerink, S. (2010). Realizing Water Transitions: The Role of Policy Entrepreneurs in Water Policy Change. *Ecology and Society*, 15(2): 1 - 10.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Klein, P. G., Mahoney, J. T., McGahan, A. M. & Pitelis, C. N. (2010). Toward a Theory of Public Entrepreneurship. *European Management Review*, 7: 1 - 15.
- Kersbergen, K. V. & Waarden, F. V. (2004). “Governance” As a Bridge between Disciplines: Cross - Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy. *European Journal of Political Research*, 43: 143 - 171.

- Niskanen, W. A. & Douglas, H. (1973). *Bureaucracy—Servant or Master? Lessons from America*. London: Institute of Economic Affairs.
- Lewis, E. (1980). *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington: Indiana University Press.
- Lebel, L., Garden, P. & Imamura, M. (2005). The Politics of Scale, Position, and Place in the Governance of Water Resources in the Mekong Region. *Ecology and Society*, 10(2): 610 – 611.
- Lin, N. (1982). *Social Resources and Instrumental Action*. Los Angeles: Sage Publications.
- Mei, C. & Liu, Z. (2014). Experiment – Based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China. *Policy Sciences*, 47: 321 – 337.
- Mertha, A. (2009). “Fragmented Authoritarianism 2.0”: Political Pluralization in the Chinese Policy Process. *The China Quarterly*, 200: 995 – 1012.
- Mintrom, M. (1997). Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation. *American Journal of Political Science*, 41(3): 738 – 770.
- Mintrom, M. & Norman, P. (2009). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37: 649 – 667.
- Mintrom, M. & Vergari, S. (1996). Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneurs, and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 24(3): 420 – 434.
- Oborn, E., Barrett, M. & Exworthy, M. (2011). Policy Entrepreneurship in the Development of Public Sector Strategy: The Case of London Health Reform. *Public Administration*, 89(2): 325 – 344.
- Schneider, M. & Teske, P. (1992). Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government. *American Political Science Review*, 86: 737 – 747.
- Weber, M. (1947). *From Max Weber: Essays in Sociology*. Translated, Edited and with an Introduction by Gerth, H. H. & Mills, C. W. New York: Oxford University Press.
- Zhu, X. (2008). Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of “Technical Infeasibility”. *Policy Sciences*, 41: 315 – 334.
- Zhu, Y. (2012). Policy Entrepreneur, Civic Engagement and Local Policy Innovation in China: Housing Monetisation Reform in Guizhou Province. *The Australian Journal of Public Administration*, 71: 191 – 200.