

政策企业家与社会政策创新*

朱亚鹏 肖棣文

提要:不断推动地方政策创新并将成功经验推广是改革开放以来我国政策制定的显著特征。既有研究较好地解释了地方政府为什么要及为什么可能创新,但关注创新理念产生、被政策参与者接受并最终成为政策实践的过程研究相对较少。本文以南国市医保政策创新为例,运用政策企业家理论分析了地方政府的政策创新过程,尤其关注创新过程中的关键主体及其互动。研究发现,为提升组织地位,争取更多的行政资源,行政官僚在创新过程中扮演了政策企业家角色。凭借知识和技术专长,他们不仅构建政策议题、提出创新理念、设计政策方案,还通过营销、结盟、制造政绩等策略来获得其他政策参与者尤其是地方领导人的认可和支持,从而推动政策创新的形成和持续发展。

关键词:政策创新 社会政策 政策企业家 行政官僚

一、引言

不断推动地方政策创新并将成功经验推广到更高行政层级甚至全国是改革开放以来我国政策制定过程的显著特征(Heilmann, 2007, 2008; Zhu, 2012, 2013)。各种政策创新实践引起了学界的高度关注。相关研究主要关注地方政策创新的制度空间、激励机制以及推动或制约政策创新的各种影响因素,较好地解释了地方政府为何要以及为什么可能进行政策创新。然而,地方政府有动机、意愿和空间进行创新并不意味着政策创新就一定能够发生。

政策创新不仅是内外部压力共同作用的结果(Glor, 2001; Rogers, 1995),还要经历一个复杂、动态的政治过程(Roberts, 1992; Mintrom, 1997)。它包括从创新理念产生、方案设计到政策参与者接受、认可,

* 本研究得到国家社会科学基金重大项目“城乡一体化背景下的社会稳定体系建设研究”项目编号:13&ZD041、“扩大公民有序政治参与:战略、路径与对策”项目编号:12&ZD040和中山大学“985、211工程”三期建设项目的资助。感谢匿名审稿人对论文的建议和帮助,文责自负。

并最终成为政策创新实践等诸多环节。政策创新的本质是运用新的策略去实现既定的政策目标,对于参与者意味着机遇、风险和挑战。学界对创新理念转变为政策创新实践的过程研究尚有不足,尤其缺乏对谁是推动政策创新的关键主体、为什么决策者愿意承担政治风险来推行政策创新实践等问题的充分解释。本文通过分析南国市^①医疗保险政策创新的过程,揭示愿意投入时间、精力的政策企业家在地方政策创新过程中所发挥的作用,尤其关注他们推动政策创新的动机、采取的策略及与其他主体的互动。

二、文献评述与分析框架

(一)中国地方政策创新研究述评

改革开放以来,地方政府在各个政策领域积极推出政策创新,为中国社会转型和实现有效治理提供了宝贵经验。学界关于政策创新的研究主要集中在以下几个方面。

1. 政策创新的制度背景和政策空间

权力下放和分权改革尤其是分税制被认为是影响地方政府进行政策创新的重要制度因素(Heilmann, 2008; Qian & Roland, 1998; Jin et al., 2005),不少地方政府藉此获得一定的自主空间,并为了地方利益而积极推动改革创新尝试(史晋川、谢瑞平, 2002; 丘海雄、徐建牛, 2004; Walder, 1995; Oi, 1992)。

2. 政策创新的动机和激励因素

官员竞争晋升机制和行政事务逐级发包制被视为地方政策创新的双重激励机制。这种机制既内在地鼓励地方政府领导人推动政策创新,刺激他们围绕绩效指标竞争性地行动(周黎安, 2008; 张军等, 2007),又督促他们积极寻求可能导致“一票否决”的议题的应对性政策(Saich, 2008; 王汉生、王一鹤, 2009)。

3. 创新的类型和特征

一些研究发现,县、市级政府在推动政策创新方面表现得更为积

^① 本文研究案例中所涉及的地名、人名均作了匿名化处理。若无特殊说明,本文案例所涉及的数据皆由作者调研获得。

极;创新方案往往由地方政府内部的精英群体发起和主导(陈雪莲、杨雪冬,2009);这些政策创新具有鲜明的“低风险性”和“政治周期性”的特点(汪保国,2008;吴建南等,2007;何增科,2007);同时,促发政策创新的影响因素和地方政府创新的类型亦多种多样(Wu et al., 2013; 吴建南等,2011;杨雪冬,2011)。

整体来看,当前的研究更多关注创新产生的制度背景、动机和激励机制以及创新的特征、类型,较好地解释了地方政府为何要以及为什么能够进行政策创新,但仍存在不足和局限。首先,忽视了政策创新的过程。地方政府具有创新的意愿,并不意味着地方政府就具备推出和实现政策创新的能力,创新不可能一蹴而就。其次,忽视了地方政府内部的复杂性。相关研究要么忽略中国地方政府内部官僚部门间的角色和利益差异,将其模糊化处理,视地方政府为一个没有差异的整体(陈天祥,2002),要么将政策创新归功于开明的地方领导人(尤其是地方“一把手”),把他们的想法与利益视为地方政策创新的主导因素(Cheung et al., 1998)。

要深入理解中国的政策创新必须聚焦于创新的动态过程,关注积极推动政策创新实践的参与主体。政策企业家理论关注推动政策变革的关键主体,是解释政策变迁和政策创新的有效理论工具。已有少数学者开始关注政策企业家在推动中国公共政策变化中的作用,但他们侧重于关注政府外部的政策企业家(Mertha, 2009; Zhu, 2008),相对忽视了政府内部的政策企业家(Hammond, 2013; Zhu, 2012, 2013)。在威权体制下,中国政府内部的行动者仍在公共政策的决策过程中起着主导作用,因此关注政府内部推动政策变革的政策企业家对于理解中国地方政策创新过程尤为重要。

(二)政策企业家与政策创新:一个分析框架

政策企业家理论注重个人观念、能力和政治技巧对推动政策变革的作用。关注政策企业家理论的文献通常将“致力于创新”视为政策企业家精神的核心要素。基于“谁扮演了政策企业家”、“哪些因素会影响政策企业家参与政策创新”、“政策企业家如何实现政策创新”三个问题,形成了较为完善的解释政策创新的理论模型。

1. 政策企业家的类型和特点

所谓政策企业家就是“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”(Lewis, 1980: 9)。在充满风险的政策创新过程中,政策企业家愿意投入时间、精力甚至金钱,致力于打破政策平衡,向其他人“兜售”自己中意的政策理念并力图让其变成新的决策方案(Kingdom, 1995; Shneider & Teske, 1992)。他们既可能是获得选举的政治人物也可能是行政官员,还可能是特定政策利益集团或研究机构的成员(Kingdom, 1995; Lewis, 1980; Riker, 1986; Weissart, 1991; Zhu, 2008)。他们通常具备以下特征:第一,愿意并能够承担风险责任(Kingdom, 1995);第二,拥有专业知识和坚持不懈的创新精神(Weissert, 1991);第三,具备良好的管理和领导潜能,是有批判精神的思考者(King & Roberts, 1992);第四,政策企业家与其他政策参与者最大的区别是:他们参与推广政策创新方案并能成功维持它(Roberts, 1992)。

2. 影响政策企业家参与政策创新的主要因素

政策企业家能否参与并推动政策创新受到内外部诸多条件的限制。(1)内外部环境。在不同的外部环境中,政策企业家获得的与政策相关的信息、政治风险和群体之间互信程度存在极大差别(Huitema & Meijerink, 2010)。政策企业家所处的内部环境对政策创新也非常关键:一方面,政策企业家所在组织权力的大小,在公共服务体系中的地位会影响政策企业家的激励机制和行为模式(Schneider, 1989; Lewis, 1980);另一方面,政策企业家在组织中的位置会影响其能否建立稳定有效的人际网络和沟通渠道,获得参与政策创新的机会(Kingdom, 1995)。(2)自身素质。首先,政策企业家要借助个人资源(专业知识,领导和构建团队的能力,个人声誉、地位、人脉关系以及坚韧品质)来采取行动(Mintrom & Vergari, 1996);其次,他们需要具备敏锐的观察力来抓住稍纵即逝的政策机会(Kingdom, 1995);此外,他们还需要有能力建立并维系政治联盟来确保政策创新的成功(Doig & Hargrove, 1990)。(3)激励机制。政策企业家会因社会地位提升、政治前途更为光明、法案更容易通过等激励介入那些引人注目和与公众利益高度相关的政策议题(Teodoro, 2009; Schneider & Teske, 1992)。

3. 政策企业家在政策创新过程中使用的策略

政策创新过程通常可分为三个阶段:形成新政策理念、设计新政策方案、实现政策创新(Roberts, 1992)。在“新”的政策理念进入政策议程并成为政策创新的过程中,政策企业家需要采取多种策略来确保创

新成功实现。

通常,政策企业家在创新过程的不同阶段采取的策略包括:(1)界定政策问题。他们会根据自己的认知提出新的思考方式,界定问题的实质(Baze & Abolafia, 2002),在一定范围内形成统一意见。(2)营销政策方案。为了凸显自己属意的政策方案,他们会利用各种说服方式来争取其他参与者的认同(Kingdom, 1995; Mintrom & Vergari, 1996),并尽量控制政治讨论的过程,形成有利于新理念传播的政治力量分布,强化政策创新的合法性(Riker, 1986; Waddock & Post, 1991)。(3)同其他政策参与者达成交易、构建联盟。在“政策机会之窗”打开之前,他们需要从其他组织、个人那里获得资源和支持,为政策方案成为政策创新积蓄力量。(4)进行政策试验。在同一政策领域中可能存在不同政策企业家群体互相竞争的情况(Crowley, 2003),他们都会争取以成功的政策实验证明政策方案的可行性,在竞争中脱颖而出(Mintrom & Norman, 2009)。

在上述相关研究的基础上,本文以南国市医保政策创新为例,揭示政策企业家在中国地方政策创新过程中的重要作用。

三、南国市医保政策创新:建立“打破户籍、城乡一体”的医疗保险体系

南国市地处我国东南沿海,是在改革开放过程中发展起来的经济重镇。从20世纪90年代起,随着工业化、城市化进程不断推进,南国市从以蔬果种植为主的农业县转变成以电子产品工业为支柱、镇区特色产业聚群为亮点的工业城市。但是高速的经济发展和城镇化也给南国市带来不少挑战。1985-2000年间,南国市农用地绝对面积减少286.2平方公里(郑艳婷等,2003),同期农业产值占GDP比重从超过20%降至6%,大量农民失去土地,引发持续的土地纠纷。同时,经济高速增长吸引了大量外来人口。截至2009年底,该市外来常住人口比重已超过七成。剧烈的经济、社会和人口变迁给南国市的社会保障体系带来严峻挑战。

在医疗保障制度改革中,南国市扮演了先行者的角色。从80年代中期起,南国市就开始对社会保障体系进行调整。经过不断摸索,在

90年代后期确定了走城乡社会保障一体化道路的目标,并逐步形成“渐进式统一”的政策创新模式。2008年7月,南国市在全省率先建立“打破户籍、城乡一体”的医疗保险体系,将城镇职工、自由职业者、退休人员、失业贫困人员及城乡居民纳入同一体系,并较好地解决了医保体系运行的效率和公平难题。此后,南国市进一步巩固政策创新成果,积极推动社区卫生医疗体系建设,不断提高医疗保险待遇。

南国市医保政策改革过程呈现出持续渐进的特点。1992年3月,南国市在没有被确定为省社保改革试点城市的背景下主动开启医保创新之路。尽管当地政府很早就明确了“建立统一基本医疗保险”的改革目标,但并未急于求成,而是通过逐步提高医保政策的运行效力,建立、完善信息管理系统等措施逐步实现(参见表1)。在改革过程中,南国市逐步、有计划地对医保方案进行调整,最终实现城乡一体化:1994年,实行“医疗保险大病统筹”模式,有效控制医保基金亏损;2000年,建立“综合基本医疗保险”加“住院基本医疗保险”的新医保模式,搭建起统一基本医疗保险体系的基础框架;2004年,设立农/居民医疗保险,将城乡居民纳入统一医保政策体系;2008年7月,南国市成功实现打破户籍、城乡统一的基本医保创新方案。

表1 南国市医保政策“渐进统一”式改革路径

改革时间	创新方案	改革成果
1994年	医疗保险大病统筹保险模式	基本建立新型城镇职工医保体系
2000年	“综合基本医疗保险”加“住院基本医疗保险”的医保模式	扩大医保覆盖面:进一步将非本市户籍职工(以外来工为主)纳入医疗保险体系
2004年	建立农(居)民基本医疗保险	实现农、居民同等参保
2008年	社会统一基本医疗保险	实现职工、农/居民医疗保险全面并轨
2008年	新增普通门诊医疗保险	强化“住院+门诊”的医保发展模式,彻底放弃“个人帐户+社会统筹”的医保模式

资料来源:根据南国市医保政策的相关文件材料汇总得出。

与全国大部分城市相比,南国市医保政策具有理念领先、覆盖范围广、公平性较强等特征。首先,2000年建立“住院基本医疗保险”制度,将外来务工人员纳入医保范围,为他们提供基本医疗保障。在中央和省府尚未将农民工社会保障问题提上议程的背景下,这种率先尝试为上级政府的改革决策积累了宝贵经验。其次,在2004年,南国市并

未按中央政府要求重建农村合作医疗制度,而是推出农/居民基本医疗保险,打破城乡户籍界限,实现城乡医保并轨。另外,南国市于2008年推出统一的基本医保方案,并在新医改中进一步强化“住院+门诊”的医疗保险模式,发展社区医疗,推动逐级转诊制和医疗服务“守门人”制。

南国市医保政策创新既确保了医保体系的运行效率,又体现出浓郁的公平色彩。截至2011年底,南国市社会基本医疗参保超过600万人,流动人口参保比例接近70%,实现医保体系广覆盖;住院医疗报销比例最高为95%(退休人员为100%,年度报销限额为15万元),社区门诊基本医疗费用报销比例为70%(不设封顶线),搭建起高标准、有效率的医疗安全网。^①由于其医疗保险政策创新效果显著,南国市先后获得中华人民共和国人力资源和社会保障部和省人力资源和社会保障厅的多次表扬,吸引很多地方政府前来考察学习。

为什么南国市的医保政策创新能够持续发展、不断完善,并最终形成“打破户籍、城乡一体”的医保政策体系?可能的解释有很多,除南国市经济、社会发展水平较高和以外来工为主的独特人口结构等因素外,当地社保局的行政官僚在政策创新过程中起到了重要作用,扮演了政策企业家的角色,是政策创新实践得以实现的关键。

四、医保政策创新中的政策企业家:激励与策略

南国市医保政策创新是一个长期而复杂的政治过程。下文将分析行政官僚参与政策创新的激励及其在创新过程中所发挥的作用和使用的策略。

(一) 社保局内的政策企业家:行政官僚与创新激励

为了促成政策变化,政策企业家愿意投入自己的时间、精力甚至以个人名誉和财产作为担保(Kingdom, 1995: 122)。他们一般都具备“改变政治风向的能力”,能够促成重大的政策改变(Schneider & Teske, 1992)。以此为标准,南国市社保局内部的行政官僚扮演了政策企业家

^① 相关数据如无特殊说明,均为作者实地调研所得。

的角色。作为南国市人,他们对该市社会、经济的发展状况有清晰的认识;作为技术官僚,他们对医疗保险的专业知识相当熟悉;作为社保官员,他们不仅有对医保政策进行改革创新的心愿,还拥有大量参与政策制定、与政治领导人沟通的机会。

在社保局内,劳先生与赵先生是这个官僚企业家群体的代表。劳先生在南国市工作多年,对当地社会、经济发展状况有清晰的认识。他进入社保局时年富力强,很想在社保局做出一番事业来。曾在高校任职的赵先生是名典型的“学者型官员”,他对医疗保险、卫生经济学颇有研究,参与过多次医疗卫生政策的改革和实施,是医保政策领域公认的专家。^① 劳先生与赵先生在社保局保持了长期的合作关系,就如何发展医保政策的观点基本一致。此外,获得过全国劳动模范称号的高先生,担任政策研究室主任的姚先生,医保科科长曹女士在医保政策领域都具有较高的专业水平。他们形成了一个设计、推销政策方案的官僚政策企业家团队,是南国医保政策创新的关键性力量。

政府内部的制度安排和社保局行政官僚的自我期许极大地影响了政策企业家是否作出推动政策创新的选择。南国市社保局在成立之初被定位为公共服务部门,并不受重视,而且还面临着在行政改革中被撤并的可能。官僚部门本质上也是“理性人”,会运用各种有利条件求得生存并实现自身利益最大化(Niskanen, 1973)。同时,也正是由于地方领导人最初的不重视,给了社保局行政官僚充分发挥的行动空间。如果社保部门干得好便很容易出政绩,获得被关注的机会;如果干得不好也不会受到特别严重的处罚。更重要的是,社保局内劳先生、赵先生等资深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,并有将其付诸实践的强烈愿望。积极创新以扩权、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。

(二)推动政策创新:政策企业家的策略

推动政策创新意味着跳出传统思维模式,打破既有的利益格局,可

^① 赵先生现为该省医疗保险研究会副会长,担任国内两所知名高校的客座教授,是国家人力资源和社会保障部社会保险事业管理中心特聘社会保障研究专家,还在卫生领域的权威学术杂志上发表论文多篇。

能会给决策者带来政治风险,并引发利益相关者的反对(Roberts & Bradley, 1991)。同时,政策参与者理解、认可政策创新理念和方案也需要一定的时间。为了确保政策创新成功实现,政策企业家不但要有创新的意愿,而且要有能力设计可行的创新方案,还需要采用恰当的策略来确保创新方案获得支持、认可。

1. 构建政策议题、推销政策理念

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,提升该议题的关注度(Mintrom & Vergari 1996)。在医疗保险改革之初,隶属于劳动局的社会劳动保险事业局行政级别低,且不受重视,办公条件、人员配备、内部工作规范等方面都存在严重不足。为了改变不利局面,社保部门的行政官僚采取了“适时构建政策议题、营销政策理念”的策略。一方面,社保局在1994年的医保政策改革中提出“大病统筹”社会医疗保险模式的新方案:以大病住院医疗费用报销为主,兼顾特批门诊;取消普通医疗门诊报销;降低职工医疗保险基金征收比例。此次改革让南国医保基金迅速止亏,得到上级部门和南国市政府的认可。另一方面,南国市的社保官员还适时向地方领导人推销社会政策理念,从社会维稳的角度向领导者们阐述构建社保体系的重要性。地方领导人也逐渐认可了这些理念,并进一步向镇区推广。

社保局在关键的时候给领导们出了一些主意……其中很重要的一条就是农民一旦丧失了土地之后应该怎么办?(社保局的领导)就主动地向领导吹风:“这些人如果没有土地将会闹事,那么我就要给他们一个保险。以这样的方式来稳定他们,让他们不闹事……”市里的领导们慢慢地就听进去了这些东西。(赵先生访谈,1218^①)

在医保扩面动员大会上,一把手李书记作了总结,他明确提出:“发展社会保险这件事,是世界的大势所趋。我们应该要好好转变思想理念,要按照市场经济体制发展的要求去开展工作。如

^① 访谈时间,下同。

果思想观念换不过来,我就换人”。(劳先生访谈,0407)

清晰的政策理念是政治参与者用来获得公众支持和信任政策方案的有力武器(Béland, 2005; Blyth, 2001)。社保局的行政官僚对此亦深有体会,并就如何推动医保体系改革提供了具有说服力的政策发展理念。首先,他们认为改革医保体系不但要遵循保险学中的“大数法则”,而且要参考发达国家的实践经验,因此实行“架桥过河”的设计策略比“摸着石头过河”的摸索策略更可取。其次,他们对建设医保体系有长远的规划。赵先生进入社保局后不久就提出要以建立“人人享有基本医疗保障的医保制度”为目标,并提出医保体系分级发展的“披萨饼理论”(参见表2)。^①他认为,医保政策改革应先建立统一的政策框架和管理标准,然后再通过控制待遇高的医保体系的发展速度、提升待遇低的医保体系的成长速度来逐步实现政策统一。他将这个过程形象地比喻为“开火车”。

我们要在制度上把这两条“铁轨”(医保政策项目)做成一样的制式,可以在上面跑特快,也可以在上面跑普快、慢车……当两者的速度相等的时候,把中间的那扇门打开就完了。(赵先生访谈,1218)

表2 披萨饼理论:三层级的医疗保障体系

层级	项目	特点
第三层	多种形式的补充医疗保险	满足高层次的医疗保障需求
第二层	社会基本医疗保险(包括职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗等)	保基本、广覆盖 体现公平公正
第一层	社会医疗救助	向特殊人群倾斜

资料来源:南国市社保局《政策研究》(内部资料)上发表的文章。

2. 设计创新方案、抓住政治机会

在政策创新过程中,抓住政策时机非常关键(Kingdon, 1995)。社

^① 赵先生认为,医疗保险体系建设可分为三层,做到分层保障:第一层、第二层的目标是实现低水平、广覆盖、保基本,体现公平公正,这一部分要做大、做宽,像披萨饼的面饼,确保人人享有;第三部分是多种形式的补充医疗保险,就像披萨饼上的肉酱、水果,是对基本医疗保险的锦上添花,满足参保人更高层次的医疗保障需求。

保局的政策企业家熟悉南国市的政治运行状况,把握政治机会的能力很强。自20世纪90年代末起,南国市的领导人面临“如何响应中央政府提出的‘城镇职工医疗保险体系改革’政策号召”以及“如何扩大社会保险覆盖面”两大政策难题。2000年,该省省委、省政府更是致信给省内部分城市的书记、市长,强调“加快完善社会保障体系是我省率先基本实现社会主义现代化的重要组成部分”,并敦促各地加大扩面征缴工作的力度。南国市被要求在社会保险扩面征缴方面为全省做表率,先后两次接到大幅度扩面的任务。从时任南国市委书记童先生2002年初在全市社会保险工作会议上的讲话中,可以明显地感觉到市政府承受了因上级要求以及府际竞争所产生的巨大压力。

省委、省政府对社会保险扩面征缴的态度是坚定不移的,无回旋余地。省委书记、省长一直紧盯着我们,要求必须搞……而在去年,我们周边几个城市的社保工作推进却很快。这一年来,我与宫同志(时任南国市市长)承受着很大的压力。(童先生,在南国市社会保险工作会议上的讲话)

社保局劳先生等人敏锐地捕捉到这个借助完成社保扩面任务而获得行政资源和扩权的机会。以劳先生为首的社保行政官僚首先“巧妙”地利用南国市外来工数量庞大和以青年为主的人口特性来设计新的医保政策方案,以此回应上级政府的政策号召和政治压力。他们还及时将这套政策方案送到地方领导人的案头,有效地避免了领导“拍脑袋”式的决策。时任副局长劳先生在营销政策方案的过程中扮演了关键角色。

我当时主要负责医疗保险的管理。听取了国家医保精神的会议之后,我回来便同当时市里的主管领导詹副市长讲:“外资、三来一补企业的外来工作人员的参保问题是我们社保工作的难点,也应是工作的重点。如果把这一块纳入进来,我们就不愁报销不够了。因为,他们年轻,不依赖保障、不用看病,缴费反而可以补贴到老人这一块。”他说:“那么,这个好啊”……医疗保险无非就是按照人群的结构来设计嘛。当时梅副市长还在社保局当局长,她也非常看重这一块。后来,我们将南国市的情况打了一个报告给省社

会保险事业管理局,叶副局长也是赞成的。(劳先生访谈,0407)

经过近一年的准备,南国市于2000年在城镇职工群体中实行“综合基本医疗保险”与“住院基本医疗保险”并举的基本医疗保险政策新方案。前者实行社会统筹与个人账户相结合的办法,覆盖住院和门诊医疗项目。这一方案响应中央政府的要求,主要负责解决市属单位参保人员(含退休职工)的医疗问题。后者则沿用大病医疗统筹的模式,负责参保人的住院医疗(附加特定门诊)保障,主要针对外来工密集的镇(区)属企业的医疗需求而设计。这套政策创新方案并未以户籍为参保条件,而是以“市属”和“镇属”标准将参保单位进行区分。同时,与其他城市8%的缴费率不同,新方案设置较低的参保缴费门槛(2%),参保单位负担较轻,有利于医保政策扩面。此次创新既确保完成上级交代的扩面任务,又在不提高缴费标准的前提下使医保基金安全运行。

新方案推出后,该市医疗保险参保人数在2000年末从原来的20万人激增至88.2万人。该方案与同期开展的养老保险改革使南国市顺利完成了省政府下达的任务,极大地缓解了地方领导人面对的压力。由于政策创新方案的效果明显,还引起中央领导人的关注,俨然成为南国市改革创新的示范项目。这一轮的医保政策创新促使地方领导人把社保局从事业单位升格为进入市政府机构序列的行政部门,对推进社保创新更加重视。

3. 构建支持同盟、消解反对力量

在推动政策创新的过程中,政策企业家们通常会建立并维系政治同盟,寻求内外部力量的支持,规避政治风险,确保政策创新得以实现(Christopoulos, 2006; Mintrom & Vergari, 1996; Wilson, 1989)。社保局在政府内部的弱势地位很难让医保政策创新获得支持。为此,社保局的官员们便将在政府内部寻求医保改革的盟友、获得社会公众的支持作为构建政策利益同盟的主要策略。具体而言,社保局官员在政府内部采取了与地方财政局、工商局、地税局结盟和寻求人保部支持的联盟方式,并积极向公众宣传医保改革,尽量消解反对力量。

在与横向政府机构的交往中,社保局首先抓住财政局不愿意因医疗卫生改革而使财政支出增加的态度,与其在医疗保障和医疗服务体系分离方面达成一致,并极力向其推销“全民医疗保险制度”。早在

2002年,社保局就在开展农/居民医保政策创新时与财政局一起商讨,进行方案设计。其次,医保创新带来的社保扩面可以使核定参保资格、征缴保费两项业务的工商局和地税局从中获益。社保局也借此来争取这两个部门的支持。

社保局还积极寻求省人保厅、人保部对南国医保改革的支持。上世纪末,时任社保局第一副局长的劳先生便开始注重与人保部的官员搞好关系。在推行医保改革新方案时,都先行征求他们的意见,并邀请相关官员来南国视察。他们对待上级部门的策略也非常灵活。

我们在实践中其实也是跟着国家的政策在走,……部里面的那些司长来时,我们就把他们搞定。(姚先生访谈,1218)

现任的常务副局长赵先生更是人保部十分倚重的医保改革专家,他的医保改革理念为人保部的司长、部长所认同,并经常为人保部属意的社保改革理念“代言”。南国市医改自然获得了他们的支持。

面对社会公众时,社保局内的政策企业家将政策宣传作为争取支持的主要手段。每次医保政策方案推出前,社保局都精心策划多次针对公众的宣传活动,以现场咨询和电视宣传、电台广播、报刊等媒体报道形式让公众知晓医疗保险的基本知识。劳先生在退居二线后还专门主办了《南国市社会保障》杂志,并免费派送至南国市下辖各村(居),增强社保宣传的效果。此外,他们还通过策划社保成果展,借助媒体报道让公众知晓参加医保能享受到的好处,认识到医疗保险的重要性。

此外,针对新方案可能导致部分相关者利益受损的问题,社保局亦采取了不同的应对方式。为了让直接利益受影响的企业接受新医保政策,他们使用了“软硬兼施”的办法。首先,官僚政策企业家抓住企业注重工伤保险的特点,将工伤险与医疗保险捆绑参保。而且,社保局设定的医保缴费费率相对较低,企业负担并不重。其次,社保局在对参保企业的监督、稽核方面仍然较为宽松,避免出现过激的逃保、抗保行为。另外,政策企业家们在参保扩面问题上则表明了强硬立场。除靠地税局强制征收保费外,他们还借助与镇街政府的私人关系向企业施压,迫使他们参保、缴纳保费。

说实在的,我们为此也动员了方方面面的力量。我为了到下

面镇街去征收医疗保险,便先搞了一个养老保险……医疗跟养老同步、捆绑。有时候,也会碰到不愿意交钱的厂商,我们就找到当地的镇长、书记,告诉他们下面的企业如何、如何。然后,书记、镇长再把企业老板叫过来(给他施压):“你不要让我难过啊,你要帮我啊,怎样、怎样的”。这样就形成了一种氛围、制度。(劳先生访谈,0406)

为了避免既有参保人的反对,社保局在推行新医保方案时十分注重南国市单位职工的利益。医保新方案推行之后,原单位体制职工可以获得“金卡”资格,享有门诊医保待遇;社保局还出台了公务员医疗补助的有关政策,确保公务员的基本医疗待遇不降低;新参保群体则从没有医保待遇变成医疗保险的保障对象。两者都在没有明显利益损失的前提下分享新医保所带来的实惠,反对力量自然会被减到最小。

4. 创造政绩亮点、争取决策者认可

确保创新方案得到有效执行并以此来打消决策者的顾虑,是政策企业家取得决策者认可的常用策略(Mintrom & Norman, 2009)。南国市政策变革的最终决策权仍由地方领导人掌控。由于推动政策创新的机遇和风险并存,创新方案是否能够打动决策者、获得他们的支持和认可是政策创新成功的关键所在。劳先生、赵先生等人十分清楚这一点,并采取了相应的措施。一方面,社保官员们在南国医保创新过程中通过强有力的政策执行,确保新方案能帮助决策者解决治理难题,为其获得政绩;另一方面,社保官员们为社保局树立起“少要钱、办实事”的形象,获得了地方领导人的认可和倚重。

为了确保政策创新方案能获得良好的执行效果,社保官员从多方面着手提升组织的行政能力。首先,着力进行社保工作的信息化和电子化建设。借助信息化建设,南国市社保局在电脑办公尚未普及的时代就完成了参保人资料的电子化归档,在管理技术方面率先实现“城乡统一”,极大地提升了行政效率。其次,规范工作流程,严格按照《南国市社会保险业务管理规程》办理业务,降低失误率。最后,调整完善内部行政结构,先后建立法规宣传科、政策研究室,形成高效的执行团队。

社保局实现医保新方案的顺利执行,除解决地方领导人面临的扩面压力、维稳难题外,还为其带来鲜亮的政绩。这进一步强化了他们对

医保政策创新的支持。2005年,劳先生和张先生主持设计的社保信息系统为该市首次挣得省科学技术一等奖荣誉。持续的医保政策创新也获得业内好评,吸引了人保部、省级领导多次来南国市调研并给予表彰。南国市在农/居民医疗保险方面的成绩甚至获得温家宝总理的肯定。在2007年7月国务院召开的全国城镇居民基本医疗保险试点工作会议上,该市更受邀作为6个大会发言单位之一向全国与会代表作了经验介绍。

在政策企业家的推动下,社保局不断生产政绩亮点,这让南国市的历届领导对医保改革都持支持态度,不断提升社保局的行政级别,加大对医保政策创新的财政投入。南国市社保局官员也以“社保局能不断生产政绩亮点”为理由,积极游说地方领导者,在全省推进大部制改革背景下成为全省唯一列入政府机构序列的社会保障局。

局长去跟刘书记汇报工作的时候就为何要保留社保局给出了三大亮点作为理由。第一,这是全国唯一的社会保障局机构,是一个亮点。如果把它给撤了就没有亮点了,也就没有新东西了。第二,社保局在这样的管理体制下创造出了城乡一体化的保障模式。这个“亮点型”的保障模式正是得益于社保局与劳动局等部门分离的模式,如果把社保局机构撤掉,说不定连城乡一体化的保障模式都会没掉的。第三,从工作效率、老百姓的客观评价等方面来看,社保局表现极好,可以说是南国政府机关的一面旗帜,这也是南国政府的亮点。如果你把它合并了,南国市政府的亮点也就没了。正是有这几个亮点,所以社保局应该保留。(赵先生访谈, 0326)

2008年7月,以张先生为代表的社保官员提出了职工基本医疗保险和农/居民医疗保险合并为一的新方案,将全市职工、按月领取养老金或失业金人员、全市灵活就业人员及城乡居民纳入统一的医保体系。新方案不但统一了两套医保政策体系的缴费和待遇标准,并将两个医保基金合并使用。这既为南国市获得医疗保障惠及外来人口的美名,又使以老、幼为主的南国市农/居民的医疗需求在不增加财政负担的情况下得到解决,还让南国市于2009年顺利获得“全国文明城市”称号。伴随着在医疗保险政策创新上的成功,南国市社保局逐渐成为维系南

国市社会稳定的重要部门,获得在社会政策领域中的重要影响力。

政策企业家在与地方领导者的沟通过程中,不但能够很好地把握时机,而且能够提出符合南国市实际的政策方案,将地方领导人的政绩需求与医保政策创新方案结合,这是政策创新得到历届地方领导人支持的关键。

我们的医保政策为什么还能相对保持稳定呢?这其中就存在着技术官僚与政治官员之间的一个磨合问题。我们是技术官僚,那我们就必须告诉我们的政治官员们(可以怎样做),我们技术官僚要给政治官员提供一些既满足政治官员的政治要求又能与技术发展的方向相吻合……那我们技术官僚要做的事情是什么呢?我们就是要告诉政治官员:“我们每年给你提供一些政治亮点而且跟这些技术发展的方向吻合。”他在政治上(因获得了政绩)很高兴,但是这个过程又跟技术发展的客观规律相吻合。(赵先生访谈,1218)

五、理解地方政策创新过程:行政官僚作为政策企业家

政策创新是一个复杂的政治过程,涉及不同政策主体之间的互动与博弈。南国市医保政策创新案例表明,我国的地方政治过程是复杂的,政策创新不应含混地归功于整个地方政府或者地方的主要领导人;拥有信息优势和技术专长的行政官僚也可能扮演政策企业家的角色,成为推动地方政策创新的关键力量。行政官僚不仅仅是“中立化”、按部就班的、被动的政策执行者,还可能成为积极推动政策变革的革新者。

作为政策企业家的行政官僚,具备专业优势,熟悉中国政治体制的运行规则,还拥有与决策者沟通的便利,因此可以在政策创新过程的各个阶段发挥重要的影响。在政策创新之初,他们能够敏锐地识别社会问题,建构和发起政策议题,推动议题进入政策议程;针对特定社会问题,他们凭借自身的技术特长,可以设计出较为可行的政策方案;为了推动自己属意的政策方案被采纳,他们还善于捕捉甚至创造政治机会,适时推出政策方案,并采取各种策略推动政策方案得到其他政策主体

(尤其是地方领导人)的认可,最终推动政策创新成为现实。南国案例中的行政官僚在政策创新过程中扮演了更为重要的角色,他们不仅扮演了利用政策之窗,促进“问题流”、“政策流”和“政治流”汇合的推动者(Kingdon, 1995),而且还是设计政策方案的政策创新者(policy innovator)。

在我国政策过程有限开放、决策权相对集中的制度背景下,作为政策企业家的行政官僚在行动策略选择上呈现出鲜明的特点,即寻求技术和政治双重可行性。一方面,与社会行动者通常借助媒体扩大议题影响力、凸显“政治上可行,技术上不可行”的策略不同(Zhu, 2008),官僚政策企业家倾向于采取相对温和的利益分享、合作结盟的行动策略、突出政策方案在技术上的可行性以尽可能地获得各方支持。另一方面,由于行政官僚没有决策权,他们在政策创新过程中需要通过政策营销和稳健、有效的政策执行来降低创新风险、凸显创新收益,逐步建构政策创新实践的政治可行性,以此说服决策者认可政策创新方案。因此,行政官僚“自下而上”推动的政策创新与政治领导人“自上而下”推动的突变型政策创新有所不同,呈现出持续渐进的特点。

六、总结与讨论

在我国特定的制度背景下,地方政策创新过程是一个动态、复杂的决策过程。地方领导人与行政官僚都是重要的政策主体。为了应对上级的政治压力和追求政绩的考量,地方领导人有推动社会政策创新的动机,但他们不一定具备推出创新理念和可行方案所必需的知识。凭借技术专长和信息优势,行政官僚为了提升部门地位、争取更多的行政资源,他们愿意并能够扮演推动政策创新的政策企业家角色。

本研究对中国地方政治具有一定的启示。首先,文章揭示了地方政治运作的复杂性。在威权体制下,政府固然主导了中国地方政策制定过程,但将影响政策变化的主体笼统归为“地方政府”或地方领导人都失之简单。要全面理解中国地方公共政策过程,需要进一步细分影响政策过程的参与主体及其互动。其次,用“中立化、按部就班或偏重政策执行”的形象来概括中国地方政府内部的行政官僚群体是不全面的。这个群体拥有专业知识、了解政府政治运作程序,可能成为积极推

动政策变革的重要力量。

本研究也有助于推进政策企业家理论的发展。首先,通过对扮演政策企业家角色的行政官僚的分析,本文进一步证实了政策企业家理论在中国的适用性。其次,通过展示行政官僚政策企业家影响政策变化的具体过程,弥补了既有研究对中国政府内部的政策企业家关注不够的缺陷,从而丰富了对中国政策企业家类型的研究。最后,通过揭示行政官僚政策企业家在政策创新过程中的作用和行动策略,为中国不同类型政策企业家之间的比较研究提供了基础。与扮演政策企业家角色的社会行动者相比,行政官僚熟悉中国政治体制的运行方式,拥有与决策者交流沟通的渠道,更可能直接影响政策方案的设计和选择;为了避免政策创新导致的风险,他们更倾向于采取低调、温和的行动策略。与扮演政策企业家角色的政治领导人相比,行政官僚不能直接参与最终决策,但可能采用政治结盟、说服决策者等方式逐步扩大创新方案的影响力,间接地影响政策创新的结果。

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也非常复杂,个案研究获得的结论需要进一步的检验。未来的研究可从以下两个方向展开:第一,新的研究可以对不同领域、不同层级政府的政策创新进行比较研究,对推动政策创新的不同类型主体的角色、主体间的互动策略进行分析,总结政策创新的类型和模式,推动中国政策研究的理论化和本土化。第二,研究者还可以尝试将中国政策体系下不同类型的政策企业家及其行动策略与其他类型政策体系下的政策企业家进行对比,进一步完善政策企业家理论。

参考文献:

- 陈天祥,2002,《中国地方政府制度创新的角色及方式》,《中山大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 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》,《公共管理学报》第3期。
- 何增科,2007,《政治合法性与中国地方政府创新:一项初步的经验性研究》,《云南行政学院学报》第2期。
- 丘海雄、徐建牛,2004,《产业集群技术创新中的地方政府行为》,《管理世界》第10期。
- 史晋川、谢瑞平,2002,《区域发展模式与经济制度变迁》,《学术月刊》第5期。
- 赛奇、托尼,2006,《盲人摸象:中国地方政府分析》,邵明阳译,《经济社会体制比较》第4期。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 汪保国,2008,《党的十六大至十七大期间中国地方政府创新现象研究》,《当代中国政治研究

报告》,深圳:深圳大学出版社。

吴建南、马亮、杨宇谦,2007,《中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新”奖的多案例文本分析》,《管理世界》第8期。

吴建南、马亮、苏婷、杨宇谦,2011,《地方政府创新的类型与特征——基于“中国地方政府创新奖”获得项目的多案例研究》,《公共管理学报》第1期。

杨瑞龙、杨其静,2000,《阶梯式的渐进制度变迁模型——再论地方政府在我国制度变迁中的作用》,《经济研究》第3期。

杨雪冬,2008,《简论中国地方政府创新研究的十个问题》,《公共管理学报》第1期。

——,2011,《过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价》,《公共管理研究》第1期。

张军、高远、傅勇、张弘,2007,《中国为什么拥有了良好的基础设施?》,《经济研究》第3期。

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。

郑艳婷、刘盛和、陈田,2003,《试论半城市化现象及其特征》,《地理研究》第6期。

Baze, Bien & Mitchel Abolafia 2002, “Bureaucratic Entrepreneurship and Institutional Change: A Sense - Making Approach.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 12(4).

Béland, Daniel 2005, “Ideas and Social Policy: An Institutional Perspective.” *Social Policy and Administration* 39(1).

Blyth, Mark 2001, “The Transformation of the Swedish Model: Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change.” *World Politics* 54(1).

Cheung, Peter T. Y., Jae Ho Chung & Zhimin Lin 1998, *Provincial Strategies of Economic Reform in Post - Mao China: Leadership, Politics, and Implementation*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.

Christopoulos, Dimitrios C. 2006, “Relational Attributes of Political Entrepreneurs: A Network Perspective.” *Journal of European Public Policy* 13(5).

Crowley, Jocelyn 2003, *The Politics of Child Support in America*. New York: Cambridge University Press.

Doig, Jameson W. & Erwin C. Hargrove 1990, *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.

Duckett, Jane 2003, “Bureaucratic Interests and Institutions in the Making of China's Social Policy.” *Public Administration Quarterly* 27.

——, 2011, “Challenging the Economic Reform Paradigm: Policy and Politics in the Early 1980s Collapse of the Rural Cooperative Medical System.” *China Quarterly* 205.

Edin, Maria 2003, “Remaking the Communist Party - State: The Cadre Responsibility System at the Local Level in China.” *China: An International Journal* 1(1).

Foster, Kenneth W. 2006, “Improving Municipal Governance in China Yantai's Path Breaking Experiment in Administrative Reform.” *Modern China* 32(2).

Glor, Eleanor D. 2001, “Key Factors Influencing Innovation in Government.” *The Innovation Journal* 6(2).

Hammond, Daniel R. 2013, “Policy Entrepreneurship in China's Response to Urban Poverty.” *Policy Studies Journal* 41(1).

- Heberer, Thomas & René Trappel 2013, "Evaluation Processes, Local Cadres' Behavior and Local Development Processes." *Journal of Contemporary China* 22.
- Heilmann, Sebastian 2007, "Policy Experimentation in China's Economic Rise." *Studies in Comparative International Development* 43(1).
- 2008, "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process." *The China Journal* 59.
- Huitema, Dave & Sander Meijerink 2010, "Realizing Water Transitions: The Role of Policy Entrepreneurs in Water Policy Change." *Ecology and Society* 15(2).
- Jin, Huihui, Yingyi Qian & Barry Weingast 2005, "Regional Decentralization and Fiscal Incentives: Federalism, Chinese Style." *Journal of Public Economics* 89.
- Kelley, George 1976, "Seducing the Elites: The Politics of Decision Making and Innovation in Organizational Networks." *The Academy of Management Review* 1(3).
- Kingdom, John 1995, *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Harper Collins.
- King, Paula J. & Nancy C. Roberts 1992, "An Investigation into the Personality Profile of Policy Entrepreneur." *Public Productivity and Management Review* 16(2).
- Lewis, Eugene 1980, *Public Entrepreneurship: Toward a Theory of Bureaucratic Political Power*. Bloomington: Indiana University Press.
- Mertha, Andrew 2009, "'Fragmented Authoritarianism 2.0': Political Pluralization in the Chinese Policy Process." *The China Quarterly* 200.
- Mintrom, Michael 1997, "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation." *American Journal of Political Science* 41(3).
- Mintrom, Michael & Phillipa Norman 2009, "Policy Entrepreneurship and Policy Change." *The Policy Studies Journal* 37(4).
- Mintrom, Michael & Sandra Vergari 1996, "Advocacy Coalitions, Policy Entrepreneur, and Policy Change." *Policy Studies Journal* 24(3).
- Niskanen, William A. 1973, *Bureaucracy - Servant or Master? Lessons from American*. London: Institute of Economic Affairs.
- Oi, Jean C. 1992, "Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporation in China." *World Politics* 45(1).
- Qian, Yinyi & Gérard Roland 1998, "Federalism and the Soft Budget Constraint." *The American Economic Review* 88(5).
- Riker, William 1986, *The Art of Political Manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Roberts, Nancy C. 1992, "Public Entrepreneurship and Innovation." *Policy Studies Review* 11(1).
- Roberts, Nancy C. & Raymond T. Bradley 1991, "Stakeholder Collaboration and Innovation: A Study of Public Policy Initiation at the State Level." *The Journal of Applied Behavioral Science* 27(2).
- Rogers Everett M. 1959, *Diffusion of Innovation*(4th ed.). New York: Free Press.
- Saich, Tony 2008, *Providing Public Goods in Transitional China*. New York: Palgrave Macmillan.

- Schneider, Mark 1989, *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Schneider, Mark & Paul Teske 1992, "Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government." *The American Political Science Review* 86(3).
- Shi, Shih - Jiunn 2006, "Left to Market and Family - again? Ideas and the Development of the Rural Pension Policy in China." *Social Policy and Administration* 40(7).
- Teodoro, Manuel 2009, "Bureaucratic Job Mobility and the Diffusion of Innovations." *American Journal of Political Science* 53(1).
- Waddock, Andra A. & James E. Post 1991, "Social Entrepreneur and Catalytic Change." *Public Administration Review* 51(5).
- Walder, Andrew G. 1995, "Local Government as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy." *American Journal of Sociology* 101(2).
- Weissert, Carol S. 1991, "Political Entrepreneurs, Policy Opportunists, and Legislative Effectiveness." *American Politics Research* 19(2).
- Wilson, James Q. 1989, *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wu, Jiannan, Liang Ma & Yuqian Yang 2013, "Innovation in the Chinese Public Sector: Typology and Distribution." *Public Administration* 91(2).
- Zhou, Xueguang, Hong Lian, Ortolano Leonard & Yinyu Ye 2013, "A Behavioral Model of 'Muddling Through' in the Chinese Bureaucracy: The Case of Environmental Protection." *The China Journal* 70.
- Zhu, Xufeng 2008, "Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of 'Technical Infeasibility'." *Policy Sciences* 41(4).
- Zhu, Yapeng 2012, "Policy Entrepreneur, Civic Engagement and Local Policy Innovation in China: Housing Monetisation Reform in Guizhou Province." *Australian Journal of Public Administration* 71(2).
- 2013, "Policy Entrepreneurship, Institutional Constraints, and Local Policy Innovation in China." *The China Review* 13(2).

作者单位:中山大学中国公共管理研究中心、
政治与公共事务管理学院(朱亚鹏)
中山大学政治与公共事务管理学院(肖棣文)
责任编辑:张志敏

PAPER

Political Binding on Decentralization System in China: The evidence from the system of examination and approval on subway-building projects

..... *Cao Zhenghan, Xue Bin Feng & Zhou Jie* 30

Abstract: Why do the local governments in China undertake the majority of the administrative affairs and responsibilities while lack complete autonomy in the meanwhile? The current discussions on this question focus on the central government's behavior, which is retaining the absolute power of intervention in case of deviation of the local governments. This paper points out that it is also related to the local governments' behavior itself. The local governments seek for the centralization of power and try to avoid the separation of public power in the local level, which leads to risk control problem of public decision-making. Thus a vertical restraint mechanism is necessary and the local public decision-making has to rely on the central government. This finding implies that it is impossible to realize local autonomy unless the local governments stop seeking for the centralization of local power.

Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation

..... *Zhu Yapeng & Xiao Diwen* 56

Abstract: Promoting local policy innovations and transferring successful experiences to higher or even national level have been one of the distinctive features of policy making in transitional China. Most existing researches focus on exploring how and why these innovations could happen, while the innovation process, consisting of initiation of new idea, formulation of new program and decision-making to adopt it, has been largely neglected. By using health insurance reform practice in Nanguo city as an illustrative case, this paper examines the policy process of social policy innovation with an emphasis on the key policy actors and their interactions. In order to promote the hierarchical rank and search for more resources, bureaucrats in Nanguo Social Security Department play the roles of crucial policy entrepreneur. In the innovation process, they not only frame the policy issue, create innovative ideas and formulate workable programs, but also take various strategies such as policy framing, building up supporting coalitions, and implementing policy experiments, to convince major policy actors especially local leaders to adopt the new initiatives and thus realize and sustain the policy innovation.