

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2019.03.009

我国政府治理中的政策转移失灵研究

——基于股市“熔断机制”政策转移分析

郑美玲, 魏淑艳

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110169)

摘 要: 公共政策转移的既有研究过多关注了政策转移相关概念的辨析与发生逻辑, 相对忽视了对政策转移过程及成效的分析。通过借鉴道洛维茨-马什模型的部分观点和研究思路, 从政策转移肇始、转移对象、转移来源、转移成效四个维度入手, 力图创立一个关于政策转移的更富有解释力的本土化分析框架, 并以股市“熔断机制”政策转移失灵为典型案例, 运用归纳式数据编码和典型内容分析编码相结合的方法, 对收集资料进行分析和整理, 得出“熔断机制”失灵的原因表现为: 制度设计科学性不足、监管机构监管不力、政策引入脱离中国股市“国情”, 继而得出政府治理中政策转移的启示, 为当下国家政策转移实践提供更为明确的指导意义。

关 键 词: 政策转移; 道洛维茨-马什模型; 熔断机制; 转移失灵

中图分类号: D 035

文献标志码: A

文章编号: 1008-3758(2019)03-0283-08

Research on the Failure of Policy Transfer in Chinese Government Governance

——An Analysis of Policy Transfer Based on “Circuit Breaker”

ZHENG Mei-ling, WEI Shu-yan

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110169, China)

Abstract: The existing studies on the transfer of public policy have paid too much attention to the concept and causes of policy transfer but ignored the analysis of its process and effectiveness. The paper refers to some viewpoints and research ideas of the Dolowitz-Marsh model to create a new localization analysis framework, which includes the beginning of transfer, the object of transfer, the sources of transfer and the effectiveness of transfer. Taking the failure of the “circuit breaker” as a typical case, the paper, based on the analysis of collected data using the method of combining inductive data coding and typical content analysis coding, finds out that the reasons for the failure of the “circuit breaker” include insufficient scientific design of the system, weak regulatory supervision, and the separation of policy introduction from China’s national conditions, and provides more clear guiding significance for the current national policy transfer practice by drawing the enlightenment of policy transfer in government governance.

Key words: policy transfer; Dolowitz-Marsh model; circuit breaker; transfer failure

收稿日期: 2018-11-05

基金项目: 国家社会科学基金重点资助项目(15AGL017)。

作者简介: 郑美玲(1993-),女,黑龙江双鸭山人,东北大学博士研究生,主要从事公共政策研究;魏淑艳(1965-),女(满族),辽宁北镇人,东北大学教授,博士生导师,主要从事政府治理与公共政策研究。

面对复杂的各种社会问题,政府因职责所系,必须采取必要的治理措施。政府治理的工具是政策,通过“政策学习”推动治理革新与政策创新。这些政策经验从哪里来?通常是有两种来源,一是来自管理者或本部门在管理过程中积累的经验,或者摸着石头过河,在实践中累积,及时调适政策行为。二是眼睛向外看,从国外获取经验。通常中央政府官员的视野较为开阔、见识广,容易引进国外的经验,地方政府更愿意学习国内先进地区同级政府部门的经验。前者属于自我探索,后者属于政策转移。在全球化时代,信息流动非常迅速,政策转移更容易发生,具有大规模发展态势。我国现代社会的迅速发展与政府善于学习,积极引进国外政策经验,博采各国之长有着重要关系。但到具体政策层面,政策转移的实施效果短长互见,许多政策转移的效果并不理想,其中“熔断机制”转移是政策转移失灵的典型,需要我们认真探讨转移失灵的深层次根源。然而,全面总结评价政策转移效果十分困难,如何评价?本文将根据政策转移的实践状况基于道洛维茨-马什模型并辅以一定的样本数据进行分析,尝试对此作出初步评价。

一、文献回顾

进入20世纪90年代以来,跨国经验正在对各国的公共部门、私人部门和第三部门的政策决策者产生日益有力的影响。政策转移作为一种后政策学习行为越来越成为各国政策决策者的“理性选择”。公共政策是如何转移的?在转移过程中,哪些因素促进或阻碍了政策转移?政策转移的成效如何?这些问题逐渐引起了政策转移研究者们的兴趣与关注,开始出现越来越多与此高度相关的学术主题概念,如政策扩散^[1]、政策趋同^[2]、政策效仿^[3]、政策学习^[4]等。在众多概念中,道洛维茨和马什指出政策转移“是一个过程,在这个过程中,在一个时间或地点存在的政策、行政管理措施或机构被用在另一个时间或地点来发展有关政策的知识、行政管理措施和机构”^[5]。随着政策转移研究的深入,学者们从政策转移过程角度建构政策转移分析框架或分析模型,道洛维茨和马什的政策转移分析概念性框架^[6]、埃文斯和戴维斯的政策转移三维模型^[7]以及沃尔曼与佩吉的政策转移信息沟通模型^[8]揭示了过程对政

策转移分析的重要性。国外学者仍致力于发掘影响政策转移的诸多要素以深化对政策转移过程的理解^[9]。斯通认为时间、制度架构、政治文化和国家结构的力量会推动亦会限制政策转移的发生^[10]。罗斯认为技术的复杂性将约束政策转移的发生^[11]。关于政策转移与政策结果关系的讨论,当前此类研究十分缺乏,目前较为完整和权威的是道洛维茨和马什概括了导致政策转移失灵的三种类型^[6]。较之国外学者,国内研究绝大部分属于规范研究层面,主要从应然角度探讨政策转移的概念内涵^[12]、发生机理^[13]、促进策略^[14],为数不多的实证研究,分析了不同阶段转移机制及其影响因素^[15-16],也有从科技^[17]、教育^[18]领域研究政策转移的形式与动机,然而对理论建构分析模式及具体政策引入过程成效并未进行深入探究。

从对政策转移相关研究回顾,可以看出,国外对政策转移的研究已较为成熟和完备,经历了早期概念辨识、理论建构逐步迈入深度拓展阶段,尤其是道洛维茨-马什模型为政策转移过程提供了一个动态分析框架。相对来讲,国内政策转移的研究在理论运用和手段分析上还存在欠缺,大量转移实践与理论研究之间存在缺失的矛盾现象。加之学者们大部分研究关注政策转移的成功案例,对典型政策转移失败过程缺乏考察。故此,本文希望在既有研究基础上,借助“熔断机制”政策转移典型案例深度考察政府治理中政策转移失灵原因所在。

二、熔断机制政策转移的过程——基于道洛维茨-马什模型分析

1. 理论基础

道洛维茨和马什在提出政策转移概念基础上,进一步构建出一个适用于分析政策转移过程的概念性框架,将政策转移案例放到该概念性框架中研究有助于我们对政策转移过程的清晰认识。本文将道洛维茨-马什模型作为一个可参考的基础模型,根据研究布局作了适当调整,有助于将“熔断机制”政策转移过程中各种复杂要素清晰呈现。调适后模型围绕转移肇始、转移来源、转移对象及转移成效四个方面分析“熔断机制”政策转移的过程,见图1。

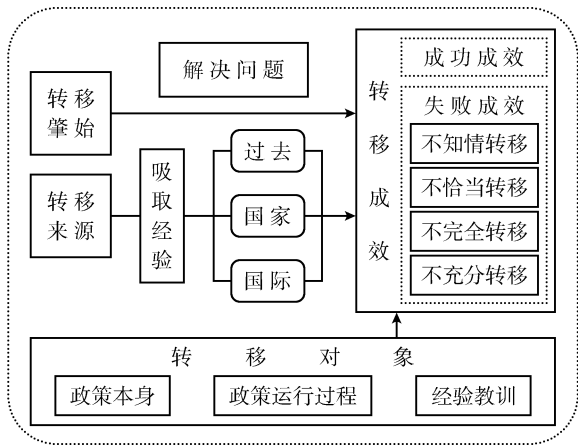


图 1 调适后道洛维茨－马什模型

第一，转移肇始。政府为探求对本国问题的治理，查看他国相似问题的解决办法，将国外政策经验传递给国内决策部门，信息的大量传入促进了政策转移的发生。第二，转移来源。本国的历史是政策转移的逻辑起点，从历史中吸取经验有节省时间和资源的独有优势。此外，政策制定者可以从本国其他政治系统或单位吸取经验，国家间的政策转移也为各国政策制定起了关键作用。第三，转移对象。道洛维茨和马什在众多学者研究基础上提出了七种转移对象，大致可归类为政策本身、政策运行过程以及经验教训三大类别。第四，转移成效。政策转移的基本假设是在一个国家获得成功的政策，转移到另一个国家也会取得相应效果。然而，政策转移也存在大量的失灵

现象，主要表现为不知情转移、不恰当转移、不完全转移以及不充分转移四个方面。

2. 熔断机制政策转移的过程

熔断机制又名自动停盘机制，其作用，一是信息辨认，二是心理调适，三是反攻机会，既给投资者一个冷静的缓冲期，也为监管者采取相应的措施争取一定的可控期限。然而，熔断机制引入中国后，其功能大打折扣，中国股市中的熔断机制来自何方？引入目的是什么？结果又是什么？是什么造成了政策转移的严重失灵？需要回溯中国股市熔断机制产生的背景。

(1) 中国版熔断机制的肇始

2015 年 7 月，中国股市大动荡导致近 20 万亿元资本蒸发，数以百万计的股民损失惨重，促使证监机构、上市公司、股民以及专家学者无不认真思考应对之策，国外的股市熔断机制开始进入人们视野。

(2) 中国版熔断机制的来源

熔断机制，最早起源于美国，后经过多次修改与完善，2012 年，改为标普 500 指数，设置 7%、13%、20% 三道阈值。我国熔断机制政策源于美国政策经验，综合各国熔断机制内容之上创新推出具体相关内容。国外熔断机制分为“熔而断”和“熔而不断”两种形式，目前已有多国实行熔断机制，内容详见表 1^[19]。

表 1 各国熔断机制内容一览表

国家	标的指数	触发阈值	机制	形式
美国	标普 500 指数	7%、13%、20%	15：25 前触及 7% 和 13%，暂停交易 15 分钟。15：25 后触及，不暂停。任何时段跌幅触发 20% 时，暂停至收市	熔而断
日本	日经 225 指数	8%、12%、16%	期货价格超过标准和公平价格的特定范围时，暂停交易 15 分钟，若发生在上午结束前 15 分钟内，仅在上午结束前暂停交易	熔而断
韩国	KOSPI 指数	8%、15%、20%	较前一天收盘价下跌≥10% 且持续 1 分钟，交易暂停 10 分钟，涨跌幅度限制为 15%。交易量最大的期货合约价格偏离前一天收盘价≥5%，偏离公平价格≥3% 且持续 1 分钟，交易暂停 5 分钟。熔断机制每天仅在 14：20 前实施一次	熔而断
法国	CAC-40	据股票交易形态制定不同的涨跌幅与暂停交易时间	涨跌极值幅度参考前一日收盘价，最大涨幅为 21.25%，最大跌幅为 18.75%。若价格波动超过前一日的 10%，暂停交易 15 分钟	熔而不断
新加坡	股指期货	15%	当潜在交易价格高于参考价格的 10% 时，停止交易 5 分钟。但允许在±10% 范围内交易，5 分钟后交易恢复正常	熔而不断
印度	SENSEX 指数	10%、15%、20%	指数波动触及 10%，暂停交易 1 小时；触及 15%，暂停交易 2 小时；触及 20%，暂停至收市	熔而断

(3) 中国版熔断机制的引进内容

我国于 2016 年 1 月 4 日引进熔断机制并正式生效,中国版熔断机制以沪深 300 指数为基准,设置 5%和 7%两个限制档位,实行熔而断模式。沪深指数跌破第一阈值 5%,暂停交易 15 分钟,若全天任意时间段触发第二阈值 7%,则暂停交易至收市为止,收市前 30 分钟和股市最后交易日不启动熔断机制。

(4) 中国版熔断机制的转移成效

中国版熔断机制于 2016 年实施四个交易日即告终止,这期间 A 股市值蒸发逾 6 万亿元人民币,股民人均亏损 10.53 万元。在 1 月 4 日,我国股指跌破3 500点关,13 点 13 分触发熔断,15 分钟后重新开盘,13 点 34 分触及 7%阈值,导致直接休市。如此反复到 1 月 7 日,股市当日首次熔断恢复交易后仅 3 分钟,二度熔断触及阈值,导致股市提前收盘,全天仅交易 15 分钟,创造了中国股市休市最快纪录。

三、样本选择与变量设计

为了增强研究的全面性,样本选择尽量兼顾

受熔断机制影响的相关群体。通过文献搜集渠道选取证监会新闻发言人、证监会主席 5 个样本,金融界首席经济学家、股市策略分析师 5 个样本,全国高等学校证券研究所所长、金融学院教授 5 个样本以及股民代表、博主 5 个样本,共搜集得到 20 份样本,统计 1 万 5 千余字。借助 Nvivo 11 质性分析软件,运用“归纳式数据编码和典型内容分析编码相结合的方法,对收集资料进行分析和整理。这种研究方法的优点在于可以从大量的定性资料中提炼主题,进行探索性研究”^[20]。根据收集到的数据资料借助米施乐等人提出的“归纳式主题分析法”^[21],分析了熔断机制政策转移失灵的原因。

依据演绎式逻辑的要求和所研究问题的特征,采取了开放式编码的研究思路,通过资料编码和参考节点等功能,对所收集的信息进行逐层编码,根据“开放式编码——主轴编码——选择性编码”的编码逻辑范式,操作步骤如下:首先将 20 份文本输入 Nvivo 11 质性分析软件中,提炼关键词句,总共得出 28 个自由节点(初始范畴)的节点库,如表 2 所示。

表 2 开放式编码(部分)

自由节点	参考点数	资料来源	具 体 内 容
熔断机制具有一定的磁吸效应 C0-0-1	4	证监会新闻发言人:邓先生(O2)	熔断机制具有一定“磁吸效应”,涨跌幅度接近熔断第一档阈值时,促使部分投资者提前交易,大量抛出股票导致股指加速触碰熔断二档阈值,起助跌的作用
熔断机制阻挡市场流动性 C0-0-2	4	九州证券全首席经济学家:邓先生(S3)	中国采用“个股涨跌停板+大盘熔断机制”,比起其他国家只有涨跌停板没有熔断的情况下,我国的实际做法隐含给大盘又设定了一档挡板,阻挡了市场的流动性
熔断机制加大市场恐慌程度 C0-0-3	14	九州证券全球首席经济学家:邓先生(S3)	根据熔断机制实施情况看,第一档阈值熔断之后,市场恐慌蔓延,股民担心触发第二次熔断导致股票卖不出去,市场出现放量暴跌,恐慌持续加重
熔断机制加大股指波动 C0-0-4	3	国金证券财富中心策略分析师:黄先生(S2)	大家会比较担忧到-5%时会不会熔断之后手上的股票就不能抛出了,所以反而会在-4.5%的时候加大一个抛售的压力。到了-5%熔断之后,其实到-7%这个时段非常快。从实际来看,反而在这种状况下会加大股指的波动
⋮	⋮	⋮	⋮
投资者理性程度不足 C0-0-27	2	国泰君安首席经济学家:林女士(S5)	中国股市的投资者散户比例偏高,投资者结构决定了投资理性程度相对较低,这是市场交易大起大落的根本原因,而这个并不是熔断机制所能解决的
投资者忍受波动能力很弱 C0-0-28	3	中国人民大学金融与证券研究所副所长:赵先生(P3)	至于为什么会发生这些波动,主要的还是去年 6 月份到 8 月份那个大的震荡以后的后遗症,大家对市场的投资信心没有恢复起来,忍受波动的能力很弱,忍受对市场产生影响的因素很弱

仔细分析 28 个自由节点(初始范畴)内容,从中提取主题词进行主要类别归纳,按照主题类型逐一对应到相应的子节点(副范畴)之下,最终得到 10 个子节点(副范畴)。同样的方法,将 10 个子节点(副范畴)按照主题类型进行归纳,逐一

应到相应的父节点(主范畴)之下,最终得到制度设定科学性不足、监管机构监管不力和政策转移脱离中国股市“国情”3 个父节点,具体归纳结果如表 3 所示。

表 3 主轴编码和选择性编码

主范畴(父节点)	副范畴(子节点)	初始范畴(自由节点)
制度设定科学性不足 C1	熔断机制的负外部性 C0-1	熔断机制具有一定的磁吸效应 C0-0-1 熔断机制阻碍了市场流动性 C0-0-2 熔断机制加大市场恐慌程度 C0-0-3 熔断机制加大股指波动 C0-0-4
	熔断机制设计存在缺陷 C0-2	设置两档阈值不合理 C0-0-5 阈值间波幅设计太窄 C0-0-6 缺乏联动配套措施 C0-0-7
	熔断机制推出疏于考虑 C0-3	涨跌停板与熔断机制并行有悖 C0-0-8 熔断机制不适用 T+1 的市场 C0-0-9
监管机构监管不力 C2	监管漏洞 C0-4	未能及时发现非正常流动搅乱 C0-0-10 监管部门信息披露不真实、不及时、不准确 C0-0-11
	监管层应对能力不足 C0-5	监管部门未能给投资者提供明确避险方向 C0-0-12 监管部门未能合理疏导市场压力 C0-0-13
	监管缺乏统筹 C0-6	实施前未认真评估转移政策适用性和风险性 C0-0-14 监管层对中国资本市场结构考虑不周 C0-0-15
	监管失误 C0-7	错误预判股市方向 C0-0-16 盲目强调创新和技术发展 C0-0-17
政策转移脱离中国股市“国情”C3	熔断机制推行节点不适宜 C0-8	人民币连续性贬值 C0-0-18 全球市场普遍下跌 C0-0-19 市场降准预期下降 C0-0-20 对解禁股的担忧 C0-0-21 供给侧改革产业去库存压力 C0-0-22
	股市存在制度性缺陷 C0-9	股市缺乏自身监管和纠错能力 C0-0-23 股市以“炒”格局为主 C0-0-24 股市交易体系不完善 C0-0-25
	国内外投资者结构不同 C0-10	散户投资者缺乏机构投资者经验 C0-0-26 投资者理性程度不足 C0-0-27 投资者忍受波动能力很弱 C0-0-28

四、熔断机制政策转移失灵的原因

高品质的政策转移降低了政策制定的成本,能够有效解决政府面临的难题,是政府治理的有效工具。低品质的政策转移不仅会造成政策转移无效或低效,甚至会对政府治理产生巨大危害。“熔断机制”政策实施失败给股民和国家造成直接经济及信誉巨大损失。基于上述研究设计,通过 Nvivo 11 编码分析得出“熔断机制”政策转移失

败原因主要表现为以下三个主范畴:制度设计科学性不足、监管机构监管不力、政策转移脱离中国股市“国情”。

1. 制度设计科学性不足

熔断机制转移失灵是多种因素共振的结果,基于上述研究分析结果,制度设计科学性不足主要表现为熔断机制的负外部性、熔断机制设计存在缺陷、熔断机制推出疏于考虑 3 个副范畴和 9 个初始范畴。熔断机制的“磁吸效应”在 1 月 4 日至 7 日政策实施期间暴露无遗。散户想在首次熔

断前尽力逃出,在接近熔断阈值时股票大量抛出,导致股指加速触碰熔断阈值,造成了市场停顿、流动性枯竭、恐慌情绪蔓延。熔断机制设计存在缺陷是造成中国版熔断机制“水土不服”的主要原因。纵观国外成熟的熔断机制(见表 1),起点都在 7% 以上,设置三档熔断且波幅在四个百分点以上。而中国股市波动率相对较高,5% 的首段阈值很容易被触发。据统计,2002—2015 年 14 年间,沪深 300 指数有 67 天跌幅超过 5%。加之熔断机制具有“磁吸效应”,一旦发生趋势性变化,会加速向阈值靠拢,而 5% 和 7% 仅差两个百分点,很容易触发第二档阈值导致提前休市,且熔断机制不应以一项单独的制度安排推出,应充分考量我国股市实际情况,制定精密的操作流程,完善配套措施以系统协调金融风险。熔断机制的推出疏于考虑主要是熔断机制不适用于 $T+1$ 市场且与涨跌停板并行。纵观海外实施熔断机制的股票市场,如美国、日本、法国、韩国等,均实行 $T+0$ 的市场,股票均可日内回转交易,而我国则是在 $T+1$ 市场下引进熔断机制,二者区别在于触发熔断后, $T+0$ 市场可以在冷静期后通过积极交易行为,尽可能减轻投资损失,积极交易本身又增强了市场流动性。与之相反, $T+1$ 市场受时间差阻断,无法通过积极交易策略化解风险,市场流动性受阻,放大市场恐慌程度。国际普遍采用没有涨跌停板制度下的熔断机制,而我国采用的是两档机制并行,过多干预市场交易,造成市场交易频繁启停。

2. 监管机构监管不力

熔断机制引发股市异常波动体现出了我国证监会等监管机构监管不力,主要表现为监管漏洞、监管层应对能力不足、监管缺乏统筹及监管失误 4 个副范畴和 8 个初始范畴。目前,我国股市操作不规范行为较多,在监管漏洞下内幕交易、短期炒作、人为操盘等行为时有发生,监管机构未能及时发现非正常流动扰乱填补监管漏洞,加之监管机构信息披露不真实、不准确致使谣言漫天、段子飞舞,加大了市场恐慌程度。股市熔断的频繁启停在一定程度上考验了监管机构的应对能力。在停止交易时间内,监管机构在股市动荡期间没有及时发出官方声音为投资者提供明确判断信息,事后又未能合理疏导市场压力。此外,监管部门急切将熔断机制引进我国,且与涨跌停板并行,以期实施更多监管措施治理金融风险的做法也暴露

了监管部门应对能力不足。监管机构缺乏统筹主要体现在事前未能充分做好市场实战模拟检验熔断机制的适用性和风险性,对国内外市场结构差异性未做充分考量,导致熔断机制“水土不服”。监管失误“误政猛于虎”。监管机构职责本应对市场进行诚信监管、对市场中的违规行为予以规制、理顺政府和市场的关系,以及确定政府和市场的边界,却越职对市场指数涨跌和上市公司估值进行评价,错误预判股市方向,又盲目强调政策创新与技术发展。

3. 政策转移脱离中国股市“国情”

熔断机制政策转移失灵原因的一个主范畴是政策转移脱离中国股市“国情”,主要包含熔断机制推出节点不适宜、股市存在制度性缺陷、国内外投资者结构不同 3 个副范畴和 11 个初始范畴。伴随着人民币连续贬值压力,以及全球市场的普遍下跌,就当时中国股市现状而言,推出熔断机制的条件并不成熟。市场降准预期下降、对解禁股的担忧、供给侧改革产业去库存等压力共振,加大了中国股市波动率,而熔断机制运行机理又阻挡了市场流动性,对熔断机制推出的节点需要一个全新的审视。2016 年第一周的股市风暴揭露了我国股市的种种弊端,股市以“炒”格局为主,交易体系不完善,又缺乏自身监管和纠错能力,熔断机制在此状态下应用,实际效果已经被证明以负面为主。投资者格局零散是熔断机制“水土不服”的另一关键因素。我国股市的投资者结构主要以散户为主,与国外机构投资者为主的成熟市场相比,中小散户投资者投入资金少、信息获取渠道受限、忍受波动能力较弱、缺乏机构投资者经验等非理性行为在一定程度上左右市场的运行规律,最大特点是跟风和恐慌,当股市出现向上现象时,就纷纷跟风炒作,而股市一旦出现下行,就恐慌出逃。相比而言,美国股市机构投资者占 90%,散户只是补充并非主力,无论股市向上或向下,投资者投资行为都比较理智。熔断机制作用的发挥更多依赖于资本市场的完善程度,我国资本市场尚不成熟,各方面都需要加以改进,且短时间内不会发生根本性变化,种种现象表明我国并不具备熔断机制推行的条件。

五、熔断机制政策转移失灵的启示

伴随政策转移在全球迅速蔓延,我国公共政

策制定中不可避免地会引进别国优秀政策,但机遇与挑战并存,对于目前已经出现的政策风险,政府部门必须注意研究新情况,做好应对工作。同时,也要意识到政策转移只是公共政策制定的手段与方法,而非目的。转移目的是实现转入政策的本土化,解决政府治理迫在眉睫的难题,服务于本国的经济与社会发展。熔断机制转移失灵对政府治理中政策转移启示如下。

第一,政策转移过程理性不足,需要掌握政策转移的科学实质。改革开放以来政策转移的历程表明,我国的许多政策转移是发生在转移条件不充分的情况下,往往在政策转移的初期阶段转移的效果极不理想,转移的政策与原政策在效果上南辕北辙,极易产生政策转移的失灵。熔断机制政策转移是条件不充分转移的典型,转移前未充分考虑政策风险承受力,不当的政策转移带来巨大的政策风险。如何解决这个问题?主要出路是制定政策转移规划,运用实战模拟检验技术,做好政策风险评估。首先明确将要转移的政策内容,哪些因素可以被转移,转移前充分做好市场实战模拟检验政策的适用性和风险性,并为政策转移创造相应的政策环境,通过有计划地转移将转移代价降到较低程度,从而保证政策转移收到实效。除此之外,要把握政策创新实质,切勿陷入政策创新迷思。熔断机制在国外实施中多数设置三档熔断阈值,且起点在7%以上,我国在引进熔断机制后,对熔断机制进行再创造,设置5%和7%两档熔断阈值且波幅较窄,熔断机制设计的盲目创新以致错误预判股市方向,造成严重股灾的发生。因此,对政策转移创新必须要有清醒的认识,贸然创新会带来许多损害和政策麻烦,需要认真评估政策转移创新的本质,不要陷入创新政策的创新迷思之中。

第二,决策者政策取舍能力不强,需要提高政策学习能力。改革开放40年间,中国式学习取得了显著的成果,中国政府的政策学习能力可圈可点。政策转移需要引进国外的优秀政策,在此方面,目前政策学习的推动者对西方经验的认知有不少仍处于一知半解状态,提供的学习信息或肤浅无用,或不合时宜。类似熔断机制这种理性不足的政策转移反映出政府政策决策者的体认能力、选择能力需要提高。因此,提高政策学习能力途径要以培育学习型政府组织为基础,提高决策者认知能力为核心,重点培养决策者对国外经验

的判断能力,加强高水平智力支持保障,从而全面提升对政策转移的规划与趋势掌控能力、有效信息获取与甄别能力、预估与研判能力等。此外,事后反思也至关重要。对待政策失灵不要惊慌和简单否定政策转移,要敢于反思失败的原因。我们应该明确即使一项政策在一种环境之下无法得以有效实施,但是也不能为此对它作出全盘否定,至少我们可以从中吸取经验和教训以避免类似的政策转移失灵现象再次发生。

第三,政策转移收效“南辕北辙”,需要重视转移政策的本土化,认清政策转移的特性。政策转移必须适应国情是公共政策转移的首要原则。新时代中国的国情是什么?从不同角度可以有不同答案,但最基本的是发展不均衡。纵观改革开放40年发展历程,可以看出,使转移政策的收效与国民的政治心理与社会需求相契合,即符合中国的基本国情。一些政府官员与学者在吸收和引进国外政策经验时往往陷入“普遍适用”的认识误区,未与本国国情相结合,无法实现转移政策的本土化。熔断机制政策转移忽视了政策运行基础条件的差异,美国股市结构与中国截然相反,中国股市发展不均衡、体系不完善、投资者格局零散等问题在引进熔断机制之前,未被充分考虑,导致政策转移灾难。就我国政策转移现状而言,政策转移后的本土化问题可以从以下两方面进行推进:一是使转移的政策融入本土的政策价值伦理。以本土人文社会为认知主体,对政策转移对象的选择以本土人文社会的需要为标准,自觉地、有意识以自己的知识理性再造移入政策以契合国民的政治心理与社会需求,服务于本土人文社会的发展和完善。二是开展本土环境差异研究。由于文化特质和社会结构上的差别,国外的政策经验以及衍生的理论模型并不能简单地移植国内,注意研究两国环境差异将转移的政策融合到本土化政策体系中,通过扎根于本土的经验性研究和实证调查进行政策转移的理性创造。

参考文献:

- [1] Newmark A J. An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion[J]. Review of Policy Research, 2010, 19(2):151-178.
- [2] Bennett C J. What Is Policy Convergence and What Causes It? [J]. British Journal of Political Science, 1991, 21(2):215-233.
- [3] Howlett M. Beyond Legalism? Policy Ideas, Implementation

Styles and Emulation-based Convergence in Canadian and U. S. Environmental Policy[J]. Journal of Public Policy, 2000,20(3):305-329.

[4] May P J. Policy Learning and Failure[J]. Journal of Public Policy, 1992,12(4):331-354.

[5] Dolowitz D,Marsh D. Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature[J]. Political Studies, 2010,44(2):344.

[6] Dolowitz D,Marsh D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-making [J]. Governance, 2000,13(1):5-23.

[7] Evans M,Davies J. Understanding Policy Transfer: A Multi-level, Multi-disciplinary Perspective [J]. Public Administration, 2010,77(2):361-385.

[8] Wolman H, Page E. Policy Transfer Among Local Governments: An Information-theory Approach [J]. Governance, 2002,15(4):478.

[9] 熊烨,周建国. 政策转移中的政策再生产:影响因素与模式概化——基于江苏省“河长制”的 QCA 分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2017(1):37-47.

[10] Stone D. Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines[J]. Politics, 2010,19(1):51-59.

[11] Rose R. Lesson-drawing in Public Policy: A Guide to Learning Across Time and Space[J]. American Political Science Review, 1995,89(1):176-236.

[12] 陈芳. 政策扩散、政策转移和政策趋同——基于概念、类型与发生机制的比较[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), 2013(6):8-16.

[13] 魏淑艳. 转型时期中国公共政策转移的发生机理、结构变量与历史逻辑[J]. 上海行政学院学报, 2014,15(1):59-69.

[14] 刘雪明,钟莉. 公共政策有效转移的促进策略[J]. 行政论坛, 2011,18(2):54-57.

[15] 张克. 政策扩散视角下的省直管县财政改革——基于 20 个省份数据的探索性分析[J]. 北京行政学院学报, 2017(1):17-26.

[16] 朱多刚,胡振吉. 中央政府推进政策扩散的方式研究——以廉租房政策为例[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2017,19(4):378-384.

[17] 程璿,冯锋,李庆. 国家自主创新示范区科技政策研究——基于科技人才政策转移视角[J]. 中国高校科技, 2017(9):74-76.

[18] 刘慧,孙伦轩. 教育政策转移:形式、过程与动机[J]. 教育探索, 2016(11):120-123.

[19] 贾洪文,李润平,刘达. 熔断机制的国内外比较——兼析中国熔断机制失灵的原因[J]. 西安财经学院学报, 2017,30(4):14-19.

[20] 云乐鑫,杨俊,张玉利. 基于海归创业企业创新型商业模式原型的生成机制[J]. 管理学报, 2014(3):367-376.

[21] Elliot M. Research Interviewing: Context and Narrative [M]. Cambridge: Harvard University Press, 1986.

(责任编辑:付示威)