

# 试点：一种重要的中国公共政策机制

□ 黄 飏

**摘要：**试点是根植于中国的公共政策机制，是当代中国公共管理的关键词之一。试点显著区别于基于西方历史经验的政策过程，它越过了大量有关议程设置与方案选择的政策讨论。政府通过试点在正式实施一项政策之前授意少部分地方先行实践，检验模糊政策目标的適切性或探索实现政策目标的工具与路径。试点降低了政策争论导致悬而未决的可能，减少了直接推行一项政策的调适成本和潜在风险，是中国公共政策适应性的重要来源。试点并非总能取得预期效果，但当代中国的结构条件和制度基础较好地支撑了试点在总体上的有效性。面向建构中国自主公共管理知识体系的目标，有关试点的理论研究需要进一步厘清试点概念，揭示试点背后的多重逻辑，抽象开展试点的原则。

**关键词：**公共政策；试点；试验；自主知识体系

**中图分类号：**D630      **文献标志码：**A      **文章编号：**1007-9092(2024)01-0023-010

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2024.01.003

试点是当代中国公共政策的重要特征，被广泛运用到各领域各环节的政策探索之中，得到理论界诸多关注。特别是进入新时代以来，中国崛起成为改变全球格局的重要力量，作为极具显示度的中国公共管理现象，试点成为从公共管理之维解释中国经济社会发展的重要视角。一方面，试点借鉴实验的基本逻辑，有目的地授意少数地方作为实验组先行先试，以较低成本探索普遍政策问题的解决方案或普遍政策目标的实现路径；另一方面，试点较好地链接了自上而下的政策意图与自下而上的创新实践，既丰富了上

**收稿日期：**2023-12-15

**作者简介：**黄飏，浙江大学公共管理学院百人计划研究员、博士生导师，浙江大学社会治理研究院秘书长。

**基金项目：**国家社会科学基金青年项目“‘放管服’改革进程中的地方政府创新研究”（编号：20CZZ015）。

级动员下级开展政策探索的工具,更推动了顶层设计与基层探索的良性互动,为普遍性政策方案的地方适用性和工具丰富度提供重要支撑,是中国公共管理适应性的重要来源。在建构中国自主知识体系的语境下,试点是中国自主公共管理知识体系的重要组成部分,或将成为中国公共管理实践贡献于公共管理普遍理论发展的重要内容。

本文尝试从中国自主知识体系视角解读中国特色的试点机制。首先,本文简要回溯中国试点实践的嬗变,然后在比较意义上讨论试点的概念定义以及试点之于中国国家治理的意义。最后,本文结合建构中国自主知识体系的目标,探讨试点研究的挑战与未来。

## 一、试点:中国公共政策实践的关键机制

土地革命时期,中国共产党便开始尝试在中央指导下开展地方试验的工作方法,比如毛泽东在井冈山开展的土地改革试验、邓子恢在闽西地区探索的《溪南里土地法》等。这些先行先试成为后来土改政策的重要经验来源。<sup>①</sup>在此后的整个抗战时期,试点成为我党开展军政工作的一种常见思路,诸如在政治层面探索更合适的群众路线载体和更丰富的议事协商方法,在军事层面探寻更有效的领导和组织机制等。其中,中共晋冀豫区于1939年起开展的“实验县”“实验区村”制度,对试点机制的发展与扩散产生了至关重要影响。该区的“实验县”“实验区村”制度旨在选择部分地方为全区的根据地建设、群众工作提供“典型示范”。一份名为《第一次整党与实验县工作》的文档记录道:“区党委指导实验县的工作,不是指导具体地如何完成各项任务,而是着重实验如何根据区党委确定的工作方针,深入工作,巩固组织,起示范作用。”<sup>②</sup>

新中国成立以后,面对社会主义革命和建设的新需要,试点逐渐上升为党中央推进工作的一种重要机制。1951年,党中央总结土地改革的六大步骤,“典型试验”为其中之一。其他诸多领域也将试点作为一种重要工作方式,例如整风整社、城市人民公社、经济领域的专业化协作化、教育领域的冬学和全日制学校改制等。<sup>③</sup>毛泽东在1958年1月发表的《工作方法六十条(草案)》中明确提到“十年决于三年,争取在三年内大部分地区的面貌基本改观。其他地区的时间可以略为延长。口号是:苦战三年。方法是:放手发动群众,一切经过试验。”1963年9月20日出版的《人民日报》发表题为“典型试验是一个科学的方法”的社论,明确指出“典型试验是一个科学的方法,就是毛泽东同志所提倡的一般和个别相结合的工作方法。在我们制定方针政策的时候,必须采取这个科学的方法;在我们执行方针政策的时候,也必须采取这个科学的方法。”<sup>④</sup>

改革开放后,试点的作用得到更多凸显,成为社会主义现代化建设时期公共政策实

① 韩博天、石磊:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》,2008年第5期。

② 周望:《中国“政策试点”研究》,天津人民出版社2013年版,第21页。

③ 刘义强、余孝东:《中国共产党试点方法的百年演进与时代接续》,《学习与探索》,2021年第1期。

④ 《典型试验是一个科学的方法》,《人民日报》,1963年9月20日第1版。

实践的关键机制。1978年,在党的十一届三中全会前夕,邓小平在中央工作会议上提出:“在全国的统一方案拿出来以前,可以先从局部做起,从一个地区、一个行业做起,逐步推开。中央各部门要允许和鼓励它们进行这种试验。”1980年12月,陈云在中央工作会议上提出改革要“摸着石头过河”。邓小平高度赞同并要求“坚决地试,大胆地闯”。这些表述为试点机制在实践层面的广泛使用提供了重要政治支持。特别是面对改革初期经济社会各领域的改革新要求,中国政府既缺少得以依赖的前序经验,也没有横向学习先发国家政策的可能,开展试点成为大部分领域推进改革的先行步骤。在改革开放早期,试点大量集中在经济建设领域,<sup>①</sup>这与改革开放后提出“以经济建设为中心”密切相关。例如1978年底,四川省在国营企业改革领域围绕放权让利先行先试;1979年5月,国家经委、财政部、对外贸易部等6部门在京津沪3市8家国有企业开展企业自主权改革试点;同年,中央政府启动“利改税”试点,选取湖北、广西、上海和四川部分国有企业开展这一试点;1981年,国务院批准湖北省沙市作为全国第一个城市经济体制综合改革试点城市,探索城市经济的新路径;1984年,国有企业股份制改造试点率先在北上广少数企业展开。1987年,党的十三大报告提出:“各项改革都要注重试验,鼓励探索,注意找到切实的过渡措施和办法,做到循序渐进。”试点机制得到党代会报告的确认。此后,试点更多地被运用到经济社会各领域的改革创新之中,<sup>②</sup>几乎达到“每改必试”的程度。<sup>③</sup>例如在财政领域,天津、辽宁等9地于1992年被确认为分税制财政改革的试点地,为1994年全面推行分税制奠定了基础;在卫生健康领域,1980年底中央已在部分地区开展农村医疗改革试点,<sup>④</sup>1994年,中央正式发文在7省14县开展“中国农村合作医疗制度改革”试点,2003年“非典”后“新农合”成为全国性政策;在养老领域,中央政府于1994年选择在云南、江苏等6省份试点养老保险双轨制改革,为21世纪以来的养老保险渐进式并轨探明了阻力和挑战;在社会管理领域,中央于1997年在北京先行试点城市管理综合执法,将城市管理权相对集中,2003年北京市城市管理综合行政执法局成立,这一试点为后续城市管理综合执法的全面推行作出了重要探索;在生态环境领域,2001年环保总局试点国家级生态功能保护区,2007年开始在自然保护区和重要生态功能区等开展生态补偿试点,为中国特色生态文明建设探索了新领域和新工具。

进入新时代以来,试点在中国公共政策系统中得到更为广泛的使用,从单一领域或单一内容的试点进一步扩展到国家重大战略、整体性政策方案和综合性治理目标的探

① 郁建兴、黄飏:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》,2017年第5期。

② 这并不意味着此前除经济建设以外的改革领域没有试点。例如在住房政策领域,1982年,中央政府确定常州、郑州、沙市、四平为补贴出售住房试点(参见:楼继伟:《40年重大财税改革的回归》,中国财政经济出版社2019年版,第67页)。

③ 朱光磊:《当代中国政府过程》,天津人民出版社2008年版,第151页。

④ 韩博天:《红天鹅:中国独特的治理和制度创新》,石磊译,中信出版社2018年版,第89页。

索。<sup>①</sup> 习近平总书记在十九届中央全面深化改革领导小组第三十五次会议上提出,抓好试点对改革全局意义重大。要认真谋划深入抓好各项改革试点,坚持解放思想、实事求是,鼓励探索、大胆实践,敢想敢干、敢闯敢试,多出可复制可推广的经验做法,带动面上改革。2013年,党的十八届三中全会提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。各政策领域的全面改革随即推开。2013年8月,国务院批准设立中国(上海)自由贸易试验区,试点机制被进一步运用到探索改革开放新载体的战略领域。2015年,《国务院部门权力和责任清单编制试点方案》确定在国家发展改革委、民政部等7部门先行开展权责事项梳理工作。2015年,国务院办公厅印发《关于城市公立医院综合改革试点的指导意见》,将过去卫健领域的局部试点上升为综合改革试点,100个城市被选为试点地,进一步扩大了2010年以来的公立医院改革试点范围和内容。2016年,中央选择北京、山西、浙江开展国家监察体制改革试点,为后续监察体制的全面改革特别是监察委员会的成立积累了重要经验。2019年,中央政法委启动市域社会治理现代化试点,第一期确定了全国247个试点城市,围绕快速城市化进程中的新需要,先行探索市域社会治理新模式。2020年,中办、国办印发《深圳建设中国特色社会主义先行示范区综合改革试点实施方案(2020-2025年)》,赋予深圳在各领域探索全面改革创新的更多自主权。2021年,国务院印发《关于开展营商环境创新试点工作的意见》,确定在北京、上海等6个城市试点营商环境创新,探索一种综合性治理目标的实现路径。同样在2021年,围绕共同富裕目标,中央确定浙江为高质量发展建设共同富裕示范区,全面探索共同富裕的制度政策与实现路径。这些工作大多先由中央全面深化改革领导小组审议,审议通过后在部分区域开展试点。中央深改组的一项重要功能就是统筹各领域政策试点的系统性,把关试点方案与中央大政方针的匹配程度,进而在依法治国的框架下赋予部分部门或地方政府试点权限,推进自上而下顶层设计与基层探索之间的良性互动。<sup>②</sup>

## 二、试点:中国公共政策研究的重要视角

作为一种中国特色的公共政策机制,试点在过去二十年中得到了学界的较多关注与讨论。根据西方经典的政策过程理论,一项政策的出台通常要经过信息搜集、议程设置、方案选择等步骤,进而在全域范围内实施。<sup>③</sup> 但研究者观察到,中国政府的政策试点并未按照这一逻辑过程展开,而是在政府有一些初步想法时即开展部分地方的试点,以检验政策目标的適切性,或在较为明确的政策目标之下探索政策工具。<sup>④</sup> 这种方式越过了基

① 李婷:《中国政策试点的三重逻辑:历史、理论与实践》,《学海》,2023年第5期。

② 周望、阳珊珊:《来自顶层的设计:中央深改领导小组和中央深改委会议的政策试点(2013-2022)》,《新视野》,2023年第3期。

③ Lasswell H. D., *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park: University of Maryland Press, 1956.

④ 韩博天、石磊:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》,2008年第5期。

于大量信息和预先方案制定的反复讨论,转而将方案探索与选择的工作直接放到小范围的试点实践之中,形成了一种显著区别于先发国家政策过程的中国政策制定模式。<sup>①</sup>

何谓试点?尽管试点是一种常见的中国公共政策现象,但理论上对试点的理解不尽相同,总体上看,分为狭义和广义两种(见表1)。狭义的试点指的是在一个区域范围内,一地或多地经过其上级政府授意开展局部性的政策调整,先行探索一种新的政策项目,以为区域范围内普遍性治理问题或治理需要探索政策选项的过程。在这个意义上,试点与政府或部门自主发起的改革创新具有显著差别。狭义试点至少具有两方面关键特征。一是确认方和实施方相分离。“试点”蕴含着一组相对概念,即“点”与“面”。只有在“面”上有需求的意义上,“点”的实践才应该被理解为“试”。这个“面”可以是全国,可以是一个省,也可以是一个地市。“点”则是小于这个范围的部分区域。因此,试点在“面”层面上是为更大范围的需求回应或问题解决而进行的“试”,“点”是实现这一目标的具体实践方。<sup>②</sup> 试点的确认方是更高层级的权力拥有者,试点的实施方是在这一更高层级权力拥有者领导下的组织。当然,这并不意味着试点一定是由上级政府提出,下级政府执行。一些研究对政策试点就存在这样的刻板认知,认为试点区别于地方政府的自发创新,是一种自上而下的政策尝试。事实上,有相当一部分试点是由下级政府动议,并在上级政府授意下开展。在获得上级政府授意或确认前,这类行为更多地被理解为地方自发探索式的创新。狭义试点的第二个特征在于,试点具有相对正式性。试点的确认方与实施方相分离,意味着试点通常是在上级政府授意下进行,其授意形式可能是非正式委托,也可能是正式发文确认。但无论何种方式,相较于地方自发的创新,试点背后至少有更多上级政府的注意力注入,甚至还有上级对试点组织正式的额外赋权、赋能和资源支持,比如暂停部分法律条款在试点地的使用、派出指导小组予以政治上与能力上的支持、赋予更多经费或编制、扩大权力边界等。对于试点实施方,相对正式性也为试点的进一步开展提供了制度、资源与合法性支撑。

在广义上,试点指的是在一个司法管辖区内的部分地方先行开展一项新的政策项目。在初始动机层面,这些地方开展这些新项目既可能是为更普遍的政策问题探索解决方案,也可能只是为回应当地出现的新问题、新需要。对于后者而言,一些原初意义上只是针对属地问题的试点工作有时会在取得成功后被推广至更多地方以作为回应相关问题的思路方法,有时是在试点进程中被放大了目标范畴,如试点项目所针对的问题受到了更广泛关注并被认知为是一个普遍性问题。广义试点与一般意义上的政府创新概念类似。政府创新是指某一政府采纳一项对其来说是新的政策,而无论这一政策在其他地

<sup>①</sup> 刘军强、胡国鹏、李振:《试点与实验:社会实验法及其对试点机制的启示》,《政治学研究》,2018年第4期。

<sup>②</sup> 周望:《如何“由点到面”?——“试点—推广”的发生机制与过程模式》,《中国行政管理》,2016年第10期。

方是否已经被采纳过。<sup>①</sup> 比较起来,广义试点更强调创新实践的优先性和原创性,而政府创新则既包含具有原创性的先行试点,也包含该政府采纳一项对其来说是新的而在其他政府那里已经得到使用的政策。因此,从概念范畴上看,政府创新的范围最大,其次是广义试点,狭义试点最小。

表1 狭义试点与广义试点

	狭义试点	广义试点
确认方	上级政府	上级政府/本级政府
实施方	本级政府	本级政府
初始目标	为普遍治理问题探索政策选项	为普遍治理问题或属地治理问题探索政策选项
制度化程度	高	低

注:本表中的上级政府和本级政府泛指具有等级差异的两级政府组织。它们既可以指一级政府,也可以指一级政府下辖部门,如上级政府的卫健部门与本级政府的卫健部门。

在中国的政策话语中,还有一些与试点密切相关的概念,如试验、试验区、示范区。理论界大多将试点作为一个统领性概念,试验与试点是一种近乎等值的关系。在实践话语中,试点比试验承载了更多意涵。试点既可以抽象地指代一种政策机制,也可以指代试点的政策项目或开展试点的组织;试验则更多地被用于指代政策试验这种行为或指代试验的政策。试验区是试点的一种具体情形,通常用在以地区为单位探索一项较宏大政策目标时,且往往涵盖多个高度关联的试点政策,例如自由贸易试验区、跨境电商综合试验区。示范区则应该被理解为试点在“点”层面的完成形态,即围绕试点目标已经探索成功的“盆景”,也即“由点到面”中成功的“点”,可被推广到“面”的“点”。示范区建设或建设某种示范区应是试点的一种具体形态。当然,在一些语境下,示范区也承载着与具体试点项目或试验区一致的意涵,即探索经验做出示范的区域,一定程度上预设了试点项目能够取得成功经验。

需要指出的是,试点并非基于随机选择的政策实验,<sup>②</sup>与一般意义上的实验主义治理相比也有显著差异。<sup>③</sup> 政策实验与实验主义治理是相同内核在两个层次上的概念表达,两者都强调方法层面的随机化,即通过随机性设定实现政策探索结果在更广范围的适用性。但中国语境下的试点并非如此。中国的试点更多是一种有意识的“试对”。<sup>④</sup> 试点选择总体上遵循“信任优先,兼顾均衡”的逻辑。<sup>⑤</sup> 如此开展试点,在逻辑上很难避免其

① Walker J. L., “The Diffusion of Innovations among the American States”, *American Political Science Review*, vol.63, no.3, (September 1969), pp. 880-899.

② 王思琦:《中国政策试点中的随机实验:一种方法论的探讨》,《公共行政评论》,2022年第1期。

③ 章文光、宋斌斌:《从国家创新型城市试点看中国实验主义治理》,《中国行政管理》,2018年第12期。

④ Pei M., “Is CCP Rule Fragile or Resilient?”, *Journal of Democracy*, vol.23, no.1, (January 2012), pp. 27-41.

⑤ 黄飏:《当代中国政府的试点选择》,浙江大学2018年博士学位论文。

探索出的政策方案无法具有更广适用性。因此,一些试点有时也被批评为只是制造了“盆景”而无法成为“风景”。但试点在总体上仍在中国政策过程中被广泛使用,说明试点在探索政策方案、推动政策过程等方面有其独到优势。

试点这种以局部探索回应整体需要的特征,使其成为理论界理解中国改革成功的一个重要视角。在改革开放后较长一段时间内,有关中国改革开放的理论叙事主要聚焦于分权化改革激发地方与市场活力、产业政策引导市场发挥比较优势、人口优势和基础性工业企业对改革的支撑效应等视角。尽管这些论述都紧紧围绕政府这一关键行动者,<sup>①</sup>但鲜有研究关注到当代中国政策过程本身的特征对中国改革的影响。至21世纪初,伴随着公共管理学科在中国的发展以及地方政府创新的广泛开展,试点这一中国特色的政策制定机制逐渐得到理论界关注,并被用以解释改革开放后中国取得的显著变化。早期关于试点的理论研究着重讨论试点之于中国经济奇迹的意义。<sup>②</sup> 研究者认为,中国的试点机制将来自基层的经济改革经验注入到了更广泛的经济政策制定中,从而避免上级因不了解实际情况盲目推动经济改革造成的市场动荡。<sup>③</sup> 此后,研究者们逐渐将试点作为改革开放整体性成功的重要政策端解释。一方面,在政治维度上,上级政府通过试点实现自上而下的选择性控制,并最大限度地减少政策争论。试点中的不确定性让上级得以在改革中掌握更多解释权及其背后的资源,上级进而能够差异化地动员地方为实现自上而下目标贡献智慧和方案,并在这一过程中强化纵向联系,<sup>④</sup>维系分权化改革后的碎片化格局。<sup>⑤</sup> 这与项目制的逻辑类似。<sup>⑥</sup> 两者都在很大程度上代表着中国官僚制体制中自上而下的差异化对待。事实上,大量政策试点本身便是通过项目形式链接上级政府与下级的试点实施方。也有观点认为试点是缓和决策层分歧的一种重要方式,通过试点来小规模探索或检验新的政策方案,遇到的阻碍相对较小,并能在实践中形成更多共识,是一种开展柔性革新的有效机制。<sup>⑦</sup> 另一方面,在管理维度上,试点是以较小成本和风险探索模糊性政策目标及其实现路径的重要载体,<sup>⑧</sup>这对于中国这样区域间差异巨大的国家来说意义重大。它避免了大范围直接开展政策变迁所需的调适成本,让基于试点经验的政策方案具有更为丰富的目标内涵与工具选项,<sup>⑨</sup>为公共政策过程注入更多确定性。<sup>⑩</sup> 而且,

① 郁建兴:《“最多跑一次”改革:浙江经验,中国方案》,中国人民大学出版社2019年版,第7页。

② 葛晶、刘瑞明:《中国特色政策试点制度的突出问题与完善路径》,《江苏行政学院学报》,2022年第3期。

③ 韩博天、石磊:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》,2008年第5期。

④ 朱旭峰、张超:《“竞争申请制”:可持续发展政策试点与央地关系重构》,《中国人口·资源与环境》,2020年第1期。

⑤ 刘培伟:《基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》,《开放时代》,2010年第4期。

⑥ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》,2012年第5期。

⑦ 和经纬、苏芮:《试验性治理与试点嵌套——中国公立医院改革的政策逻辑》,《社会保障评论》,2021年第5期。

⑧ 刘军强、胡国鹏、李振:《试点与实验:社会实验法及其对试点机制的启示》,《政治学研究》,2018年第4期。

⑨ Mei C., Liu Z., “Experiment-Based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China”, *Policy Sciences*, vol.47, no 3. (September 2013), pp. 321-337.

⑩ 郑耀东、武俊伟:《政策试点研究的进展、盲区及若干探讨》,《中国行政管理》,2023年第3期。

从效率上看,试点以小步快走方式,先行绕过复杂耗时的方案选择和政策合法化等程序,在政府仅有一些模糊想法时即开展实践,通过有意试验迅速观察模糊目标的適切性或探索预设方案的可行性与有效性,用试点结果优胜劣汰,同时完成话语建构与合法性塑造,一定程度上提升了政策变迁效率。<sup>①</sup> 尽管一些试点项目在试点当下只能在当地取得完整成效,即“盆景”,而无法在整体上被复制推广形成“风景”,但在更广泛的时空意义上,这种低成本高效率的政策试点或丰富了其他地方回应类似问题的经验来源,其中的部分逻辑或方略成为他地政策的潜在学习对象,或在未来一段时间内成为后发地区遇到问题时的政策储备库和工具箱,这些“盆景”向其他地方展示了面对类似问题时的完整政策方案。

当然,上述这些都是规范意义上试点的积极效应。在具体案例中,试点既可能因授意方与承接方间目标冲突而失败,<sup>②</sup>也可能因承接方的激励扭曲而失准,<sup>③</sup>还可能因承接方的激励不足而悬浮。<sup>④</sup> 在“由点到面”的意义上,试点经验也存在难以复制推广的情况。<sup>⑤</sup>

尽管如此,试点在中国语境下总体上是一种有效的政策制定机制。其原因在于,首先,在亟需通过试点探索普遍性政策方案的领域,上级政府会设计切实的监督机制,以更好监测试点在地方的实时进展。虽然试点的承接方(如地方政府、部门或国有企业)仍然能够利用信息优势异化试点探索,但对于一项上级分配较多注意力的工作,试点承接方并没有强烈动机让试点异化。相反,他们通常会希望在那些被上级高度重视的试点中探索出可用经验,以向上级展现工作能力。其次,即使上级政府并未对试点项目倾注较多关注,在当代中国的纵向激励制度下,试点承接方仍具有通过试点来创新治理经验的普遍动机。<sup>⑥</sup> 因为,获得试点权本身是承接方得到上级政府信任的表现,如果承接方能够成功探索出具有可推广性的经验,则进一步确认了纵向间的信任关系。<sup>⑦</sup> 对于主导试点的下级官员而言,这是向决定他们晋升与否的上级官员展示工作绩效的重要载体。如果试点无法取得预期目标,这更多是因为承接方能力无法支撑目标实现抑或目标难度过高,<sup>⑧</sup>并非试点机制本身的激励失效。当然,逻辑上我们不能排除地方层面的试点主导者没有强烈晋升动机,被动开展试点的情形。但在实践中,其可能性很低,因为上级更愿意

① 赵慧:《政策试点的试验机制:情境与策略》,《中国行政管理》,2019年第1期。

② 王程韡:《试点为什么失败:国际组织与中国计划免疫的起步》,《科学学研究》,2023年第5期。

③ 陈那波、蔡荣:《“试点”何以失败?——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究》,《社会学研究》,2017年第2期。

④ 杨宏山、张健培:《政策试点何以悬浮?》,《治理研究》,2023年第1期。

⑤ 王路昊、林海龙:《成为“最佳实践”:试点经验的话语建构》,《社会》,2021年第1期。

⑥ 杨宏山:《双轨制政策试验:政策创新的中国经验》,《中国行政管理》,2013年第6期。

⑦ Huang B., Wiebrecht F., “The Dynamic Role of Governments in Adopting Policy Innovations in China”, *Policy & Politics*, vol.49, no.4, (October 2021), pp. 633–651.

⑧ 吴怡频、陆简:《政策试点的结果差异研究——基于2000年至2012年中央推动型试点的实证分析》,《公共管理学报》,2018年第1期。



授意那些有较高试点动机的地方开展试点。如果是在推进过程中,地方主导者逐渐失去了激励,那通常会有新的人主动成为事实上的主导者,他们希望通过试点的机会来获得上级更多关注和认可。还有一种情形就是试点承接方只是在文字意义上宣称试点取得成功,并归纳了部分经验,而事实上并未作出实质性探索。这是既有研究提到试点失败的重要表现。这类情形更多存在于小规模、非关键领域,甚至可以说,这类试点是泛化使用试点概念时才被纳入试点范畴的工作,有时这类工作本身只是冠以试点之名的常规工作再概念化或是师出有名地分配财政经费的项目。最后,从授意方角度看,上级政府在授意试点时,通常会选择多个试点承接方。<sup>①</sup>这种分散烧锅炉的方式,让试点失效成为可控、可承担的结果。上级政府在多家试点承接方中大概率能够“失之东隅得之桑榆”。尽管我们无法对试点做反事实检验,但逻辑上,小规模试点中的部分失败理应比大规模整体性政策变迁所需的成本要低得多。所以,总体上看,当代中国的结构条件和制度基础较好地支撑了试点,使其成为一种探索新目标和新工具的重要机制。

### 三、试点研究的未来议程

当前,试点已经成为中国公共政策过程的重要模式,是中国公共管理实践的一种显著特征。<sup>②</sup>在中国式现代化的新征程上,特别是面对数字时代带来的更多不确定性和新挑战,<sup>③</sup>试点将被更多地运用到前沿政策与治理工具的探索之中,为人类社会创造更为丰富的制度性公共产品。面向建构中国自主知识体系的理论目标,试点的理论研究蕴含着可观的知识创造空间。<sup>④</sup>试点生发于中国式现代化的历史进程与当下实践之中,它是中国公共政策的一种通用机制,是中国公共政策实践的一种基本逻辑。<sup>⑤</sup>同时,试点实践的背后也隐含着中国公共政策过程的一般规律,对于普遍的公共政策实践具有认识论和方法论上的双重启发。这两种关键特征决定了有关试点的理论研究理应成为中国自主公共管理知识体系构建的重要组成部分。为更好地向这一方向努力,未来的试点研究可以围绕以下三方面重点推进。

第一,从学理上进一步厘清试点的内涵与外延,并与普遍公共管理理论形成接榫。究竟什么是试点,其内涵与外延包括什么,既有的理论研究并未形成较为一致的看法,甚至存在相互冲突的认知,例如试点是否应该包括地方的自发创新。中国语境下的试点与公共管理研究中的政府创新、政策创新、公共部门创新等概念有什么区别与联系?与既有的政策过程理论、实验主义治理理论相比,试点的本质差异究竟在哪里?政策实践中

① 杨宏山、李娉:《政策试点的理论逻辑与知识生产》,《江苏行政学院学报》,2022年第6期。

② 江小涓:《江小涓学术自传》,广东经济出版社2020年版,第107-109页。

③ 郁建兴:《数字时代的政府变革》,商务印书馆2023年版,第23-27页。

④ 郁建兴、黄懿:《建构中国自主知识体系及其世界意义》,《政治学研究》,2023年第3期。

⑤ 郑耀东、武俊伟:《政策试点研究的进展、盲区及若干探讨》,《中国行政管理》,2023年第3期。

哪些部分可以且适合被纳入试点的框架进行分析?与试点密切相关的“由点到面”,与普遍理论中的创新扩散是什么关系?这些问题值得研究者从学理上深入探讨,这也是试点得以确立为一种中国自主知识的基础理论工作。

第二,进一步揭示试点背后的多重逻辑,并与其他重要的中国公共管理概念形成理论关联。试点并非一种单维度的政策现象,它是一系列事件,<sup>①</sup>其中既有折中方向与路线争论的政治逻辑,也有平衡普遍性与特殊性的管理逻辑,还有追求成本收益最大化的经济逻辑,又有面向基层、面向社会汲取知识与智慧的治理逻辑等。试点背后的多重逻辑分别如何运行?多重逻辑之间如何相互作用、相互影响?它们之间相互交织会产生哪些结果?目前,许多研究仅将试点视为一种准实验干预,来评估政策干预效果。这或是一种科学评价试点政策有效性的方法,但不了解试点背后的多重运作逻辑,便很难就试点引致的政策产出给予准确且完整的解释。同时,面向中国自主公共管理知识体系的试点研究,也应将试点与其他具有中国特色的公共管理概念与理论关联起来,如领导小组、压力型体制、行政发包、项目制、选择性政策执行等。领导小组如何运用项目制推进试点?在压力型体制下,试点探索如何避免选择性政策执行?这些或是兼具中国自主与普遍意义的重要理论问题。回答这类问题,能够使试点研究更好地成为建构中国自主公共管理知识体系中的有机组成部分。

第三,进一步抽象开展试点的原则,推进具有实践指导意义的规范理论建构。公共管理理论的一项重要功能在于对公共管理实践产生指导意义。作为一种公共管理知识,基于中国实践的试点理论应对一般意义上的政策过程具有指导性。政府应该如何有效开展试点才能为更大范围的政策变迁提供切实可行的政策方案?具体来说,试点应该如何选择?试点确认方应该如何监督试点实施方以切实推动试点探索?在实现“点”上成功之后,如何总结经验?试点如何实现“由点到面”,在更大范围内取得成功?这些都是试点研究在建构规范理论上的可能方向。未来研究应在厘清概念边界、形成理论解释的基础上,通过观察分析成功实现广泛政策变迁并取得积极效果的案例,总结提炼开展试点应遵循的基本原则,形成具有学理解释和规范引领的完整公共管理理论,为中国自主公共管理知识体系注入兼具理论解释力与实践指导性的新内容。□

(责任编辑:苏腾飞)

<sup>①</sup> 和经纬、苏芮:《试验性治理与试点嵌套——中国公立医院改革的政策逻辑》,《社会保障评论》,2021年第5期。

# Governance Studies

( Bimonthly )

Volume 40 , Number 1 , Jan.2024

---

---

## ABSTRACTS

**Pursuing Effective Demand to Lead Supply and Thereby Create Demand with High-Level Supply—— Study of Xi's Discussion on the Benign Interaction between Supply and Demand in Macroeconomic Governance** ..... **Liu Wei**(4)

**Abstract:** Studying Xi's macroeconomic governance, especially his discussion of the benign interaction between supply and demand, will help us put in context China's macroeconomic governance and macro-control policies. It will also help deepen our understanding of and consciously follow the objective economic laws of the new era. This course of action has important theoretical and practical significance for accelerating the construction of new, high-quality development patterns. In the face of such imbalances as insufficient demand for economic development, "Let the two approaches of deepening supply-side structural reform and expanding effective demand work together" is an important law that will help us to do economic work well in the new era. At present, to realize the needed synergy, policy orientation must focus on effective demand that leads supply and creates demand with high-level supply. To achieve this goal, policy efforts should focus on formulation and transmission mechanisms, governance mechanisms, and institutional foundations so macroeconomic governance and policy regulation will become more effective.

**Keywords:** macroeconomic governance; equilibrium between supply and demand; supply-side structural reform; effective demand; benign interaction

**Special Work Team: New-style Deliberative and Coordinating Agency in China** ..... **Liu Peng and Liu Zhipeng**(13)

**Abstract:** Max Weber's suggestion that bureaucracy originates from modern society has some shortcomings, such as institution design deficiency and an inability to respond to social transitions. Therefore, as China's new type of deliberative and coordinating agency, the Special Work Team can be found at various levels of the Party and governments. It promotes inter-departmental cooperation and responds to external uncertainties. The Team attends to policy implementation promotion and accomplishing governance tasks by targeting individual responsibility and focusing government attention. This article defines the Special Work Team concept, clarifies its main types, and analyzes the academic discussion around the concept. From the perspective of comparative study, the characteristics and mechanisms of the Special Work Team concept were analyzed through a summary of debates from current research. From the perspective of bureaucracy, this paper provides an analytical framework to investigate the functions and mechanisms of the Special Work Team in optimizing the hierarchical system. Finally, the future of Special Work Team research is described.

**Keywords:** special work team; attention allocation; hierarchy; chinese path to modernization

**Policy Experimentation: An Important Mechanism in Chinese Public Policy** ..... **Huang Biao**(23)

**Abstract:** Policy experimentation is a crucial mechanism deeply rooted in China's public policy system, standing as one of the keywords in China's contemporary public administration. Experimentation-based policy processes in China significantly differ from the processes in Western countries, as it bypasses extensive policy dis-

cussions regarding agenda setting and scheme selection. The government authorizes selected localities to practice a new policy on a trial basis before its formal implementation. The appropriateness of vague policy objectives are examined as instruments are explored and pathways investigated to achieve policy goals. Policy experimentation reduces the possibility of policy disputes leading to unresolved issues and decreases the adjustment costs and potential risks of implementation. It has become a vital source of adaptability in Chinese public policy. Although policy experimentation may not yield the expected results, China's current structural conditions and institutional foundations support its overall effectiveness. In pursuit of building China's independent public administration knowledge base, further research should clarify the concept of policy experimentation, reveal the multiple logics behind it, and construct principles for conducting policy experimentation.

**Keywords:** public policy; policy experimentation; pilot; independent knowledge system

**Externalizing Effect and Risk Governance of the Grassroots Smart Governance under the Leadership of the Communist Party of China** ..... **Fang Lei and Yang Sihan**(33)

**Abstract:** The grassroots smart governance under the leadership of the Communist Party of China (CPC) is an important way to accelerate the modernization of the grassroots governance system and governance capacity. It is also necessary to continue evolve through the information age and rejuvenate the Chinese nation through modernization. This governance practice shows the externalization effect of smart governance subjects, the mobility of smart governance behaviors, the commonality of smart governance platforms, and the integration of smart governance services. However, it also shows the risk of technological dependence from "simplification" to "reduction", the risk of technological alienation from "empowerment" to "negative energy", and the risk of information formality from "quality improvement" to "performance improvement". At present, the Party's leadership will guide the rational return of grassroots smart governance values, the drive among the cadres and masses for smart governance synchronization, the multi-dimensional technology integration to build grassroots smart governance integration platforms, the improvements to the system to effectively guarantee the order of grassroots smart governance, and the joint promotion of grassroots governance towards a new era of wisdom.

**Keywords:** grassroots smart governance; externalization effect; potential risk; optimization path.

**The Chinese Logic of Breaking Through the Bureaucratic Dilemma: Building a New Type of National Governance Structure Under the Comprehensive Leadership of the CPC** ..... **Ye Zipeng**(47)

**Abstract:** Since the founding of People's Republic of China, the Communist Party of China (CPC) has constructed a set of national governance structures different from that of China of the West. It has made substantial progress in exploring the application, transformation, and transcendence of the traditional bureaucracy. Since the 18th National Congress of the CPC, and especially in the past five years, the overall leadership of the CPC over the national governance structure is an important fulcrum to promote the modernization of the nation's governance system and governance capability. This has helped achieve a high degree of mutual consistency between the logic of governing the party and the logic of governing the country, thereby surpassing the traditional bureaucratic governance model, and fully stimulating the direction of modern governance energy contained in the Chinese system. The new national governance structure under the CPC is the organizational support for realizing the dialectical unity of politics and administration in the process of China's modernization of national governance. Through the "political" leadership advantage, it effectively curbs the "dysfunction" of "administration", opening up a new way to eliminate the formalism and bureaucracy problems associated with bureaucracy.

**Keywords:** bureaucratic system; Chinese logic; national governance structure; institutional reform; the comprehensive leadership of the party

**Value co-creation: Reshaping the implementation mechanism of digital empowerment in social governance** ..... **Cao Haijun and Xiong Zhiqiang**(62)

**Abstract:** In the digital age, technology brings new opportunities for improving governance efficiency. However, fully leveraging digital technology and maximizing public value has become the key to the modernization of governance systems. But, there remains a cognitive divide in the effectiveness of digital empowerment in social governance and tension between theoretical assumptions and empirical evidence. By reviewing the effectiveness measurement and generation logic of digital technology empowerment governance, based on the theoretical perspective of value cocreation, this paper elaborates on the value consensus mechanism, value symbiosis mechanism, and value