

中国政策试点的三重逻辑： 历史、理论与实践*

李 娉

内容提要 政策试点是推动改革的重要制度安排,也是阐释中国共产党领导国家治理现代化历程的关键线索。已有文献较少对中国政策试点的整体逻辑进行提炼。本文基于历史、理论、实践三重逻辑,解析新中国成立70多年政策试点的历史脉络,区分政策试点不同时代的典型特征;探讨“一般号召与个别指导相结合”“摸着石头过河”“顶层设计与基层探索良性互动”的理论谱系;提炼“权威引领的政策试点”“府际互动的学习网络”“多样化的试点模式”“适应性的政策制定”的实践逻辑。历史、理论、实践三重逻辑具有内在统一性,共同揭示了中国政策试点的独特机制:议题驱动的强化学习、高位驱动的专项授权、评价驱动的经验吸纳、注意力驱动的创新迭代。推动政策试点的持续发展,既要总结历史规律,建构具有指导意义的政策试点理论,也要从不断发展的实践中汲取新知识,回应时代性的重大改革议题,更有效地发挥政策试点在全局性改革中的示范带动作用。

关键词 政策试点 历史逻辑 理论逻辑 实践逻辑

引 言

政策试点是不确定性情境下的一种调适型政策制定过程,通过小规模试验产生知识,改进已有政策方案或生成新的政策安排。在复杂性与风险性日益显著的现代政策环境中,政府治理出现了“试验主义转向”,全球范围的多个治理主体将试验视为一种独特的治理方法。^①在中国场景中,“试点”是广泛使用的政策话语,是推动国家治理创新的典型制度安排,形成了中国制度情境下政策试点的特色理论与实践成果。^②习近平总书记指出:“要采取试点探索、投石问路的方法,取得

了经验,形成了共识,看得很准了,感觉到推开很稳当了,再推开,积小胜为大胜。”^③

政策试点贯穿于国家治理的全过程,是中国共产党领导各项工作的宝贵经验,政策试点的演变反映了国家治理改革的主题主线、理论原则与实践方向。^④新中国成立后,试点成为一种科学的工作方法。改革开放以来,试点规模与多样化程度迅速提升,试点发展成为化解改革风险的常态机制。进入新时代,政策试点作为推动国家治理现代化的重要路径,在顶层设计的引领下,发挥着整合分散化的地方实践、推动各领域政策的守正创新、实现适应性治理的重要作用。

* 本文系国家社会科学基金青年项目“组织学习视角下新中国政策试点的历史实践与经验研究”(项目号:22CZZ023)的阶段性成果。

2021年3月,习近平总书记在福建考察时强调:“要从党的辉煌成就、艰辛历程、历史经验、优良传统中深刻领悟中国共产党为什么能、马克思主义为什么行、中国特色社会主义为什么好等道理,弄清楚其中的历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑。”^⑤政策试点为理解中国共产党的奋斗历程提供了重要切口,但鲜有研究从“历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑”三重视角,系统解析中国政策试点的制度演变,形成整体性认知。本文在文献对话的基础上,梳理中国政策试点的历史脉络、理论发展、实践路径,进而构建“三个逻辑相统一”的分析框架,为更全面地把握中国政策试点提供新的学理资源。

文献回顾

政策试点是改进政府治理的重要路径,国外政策试点的研究经历了从评估导向到治理导向的转变。20世纪60年代,政策试验进入研究者的视野,并被视为评估政策效果、改进政策绩效的科学准则,这一时期政策试验是中立的评估方法,精心设计的随机对照试验最具可信度。20世纪60年代至80年代被称为评估的“黄金时代”。^⑥但评估导向的试验研究也受到一些学者的诟病,有研究指出,社会试验不同于科学实验,并非所有的政策方案都能通过科学测试。受政治的影响,可信知识与政策决策之间的联系较为脆弱。^⑦21世纪以来,试验更多地被应用于气候与环境问题的研究中,催生了治理导向的试验理论,主张在不确定性背景下引入多元主体,尝试新方案。这一理论所倡导的“治理试验”超越了“实验”本身,^⑧强调在政策的持续性协调中,形成创新的“累积效应”,诱发更深层次的变革,生成新的制度安排。

在中国场景中,政策试点经历了三波研究浪潮。在早期文献中,试点被理解为一种方法论。有研究解析了“典型试验”的方法:在调查的基础上形成规律性认知,再通过个别指导落实到实际工作中,针对不同条件派遣干部到基层单位进行分类指导。^⑨也有学者进一步总结了试点方法四项经验:掌握试点时机、挑选典型地区、配备能力强的干部、客观评判试点结果。^⑩作为中国试点研究的起步阶段,第一波文献重在经验归纳,研究成果较为分散,尚未形成对政策试点的系统认知。

改革开放之后,试点的学术研究迎来了第二波浪潮。试点被理解为推动经济社会转型的驱动机制。这一阶段的文献数量迅速增加,出现了多个研究分支。有学者具体描摹了政策试点路径,细化了地方试验、国家筛选、起草方案、平行试点、推广经验、颁布法规、政策解释、评估结果的连续过程。^⑪还有一些学者尝试构建试点的类型学模型,区分了“比较试验”“适应性协调”“指定试点”“追认模式”,增进了对多样化试点的认知。^⑫试点既可以构建一种竞争机制,促使地方政府争取试点资格,激发创新动力;也可以推动跨层级、跨领域的学习,优化政策方案。由此可见,第二波文献深入政策试点的微观层面,解析了试点的多种机制,提出了创新性的理论建构。

党的十八大以来,在全面深化改革的宏观背景下,政策试点研究进入新阶段。学者们将政策试点理解为国家治理的一种制度安排,基于系统性思维探讨中国试点蕴含的深层机理。例如,“请示授权”框架解析了中央顶层设计与地方自主探索的良性互动,揭示了试点背后的纵向政府间权力配置关系。^⑬另有研究认为,示范型试点是推动国家治理创新的典型方式,决策系统打造示范项目,为重点议题提供更强的动力势能,引导地方政府行为,最终实现治理目标。^⑭也有学者构建整合性框架,解析了模糊议题如何经过连续性试点学习,生成国家政策。^⑮与前两波研究相比,第三波试点研究具有更强的系统性,注重从宏观和中观维度,挖掘试点运作的制度逻辑。

已有研究为理解中国政策试点提供了丰富的理论资源,但仍存在一定的拓展空间。第一,中国政策试点的系统性历史研究有待进一步开发。现有文献更多侧重于对试点案例的事实阐述,但不同时期政策试点的核心逻辑需要更清晰地加以提炼,形成概念化知识。第二,缺乏对中国试点整体逻辑的认知。历史逻辑为政策试点的研究提供了扎实素材,但中国场景中试点各要素之间的必要性联系与内在规律性仍需挖掘,中国特色试点的典型机制也亟待总结。有鉴于此,本文立足中国场景,解析政策试点的历史、理论和实践逻辑,从“三个逻辑相统一”的视角,力求为理解中国政策试点提供系统且透彻的理论框架。

中国政策试点的历史逻辑

历史逻辑是理论逻辑与实践逻辑产生的基础,为理解政策试点提供了现实土壤。要对中国政策试点形成整体理解,就必须基于试点历史,分析不同阶段的核心特征,提炼政策试点的演化规律。

(一) 中国政策试点的历史脉络

1. 新中国成立后政策试点的经验探索(1949—1978年)

新中国成立后,政策试点成为中国共产党发动群众、领导各项改革的重要工作方法。1950年《中华人民共和国土地改革法》颁布后,华东、中南、西南、西北四个大行政区推行土地改革,采取“由点到面、点面结合”的方式推进,为政策探索积累了重要经验。受到资源约束等客观条件限制,政策试点在自上而下的指导下进行。中共七届三中全会提出“必须完全依照中央人民政府和各级人民政府所颁布的法令及其所决定的方针、政策和步骤,有领导地、有计划地、有秩序地进行”。^⑩具体而言,这一时期的政策试点具有试点问题的反馈化、试点指导的蹲点化、试点经验的推广化三方面特征。

(1) 试点问题的反馈化。在试点经验的早期探索中,中央政府在试点各环节的介入度较高,并建立有效的问题反馈制度。试点过程中出现的问题须反馈至上级单位,试点地区按照上级决定予以落实。从中央到地方逐级设立土改委员会,制定试点的总体目标、各项政策,统筹安排试点进度,批复下级的反馈事项。各试点地区要结合本地实际,总结土改重难点,形成试点计划,报上级批准后方可实施。当试点遇到新问题时,试点地区需将问题如实汇报至上级进行裁定,上级土改委员会也会派出检查组现场巡视,了解问题并督促落实。试点问题的反馈化体现了稳步前进的试点导向,便于及时调整与纠错,避免出现政策偏向。

(2) 试点指导的蹲点化。干部的抽调与蹲点是这一时期试点运作的核心机制。中央集中力量,选派最具经验的领导干部驻扎试点地区,并从当地群众中选拔积极分子培养成土改干部,在各地完成“典型试验乡”的打造,取得经验后扩展至其他地区。为推动试点的有效运行,上级派驻工

作组进入试点地区,采取现场指导的方式,加快试点进度,并及时获取试点一手资料,提炼有效经验。试点任务结束后,上级抽调领导干部进驻其他地区,应用已有经验,开展新一轮的试点指导工作,推动试点项目的分批次开展。^⑪

(3) 试点经验的推广化。为推动试点经验在各地的充分利用,上级政府通过“树立典型—经验推广”的方法,助推先进经验的扩散。在试点早期探索阶段,各试点地区强调经验移植,对试点成果的再建构较少,各地采纳的政策方案具有同质性。例如,1963年,江苏企业组织学习团队前往上海调研企业生产经验,调研结束后将去上海学习的人员编为示范小组,选择工厂内的一个车间、一个产品进行试点,取得效果后在全厂推行。同年,《人民日报》介绍了山西翼城县农业合作化试点的“连环示范”机制,总结了试点经验的推广过程:将全县划分为若干区域,每个区域设置一个由县委直接联系的重点生产大队,打造示范经验。^⑫试点经验的推广化事实上起到了动员作用,激发了各地区学习先进经验的热情,从而构建了示范学习网,提高了政策知识的传播效率,也扩大了经验推广的范围。

2. 改革开放后政策试点的模式拓展(1978—2012年)

改革开放以来,试点成为推进改革的重要驱动机制。中央政府鼓励试点地区对中央政策进行差异化解释,在实践中比较不同方法,抓住成功的地方经验。在中央赋权下,地方成为试点的倡导者,政策试点的模式也由此前的中央指导拓展至地方自主、政企互动、政社互动等多种类型。归结起来,试点地区的赋权化、试点探索的自主化、试点项目的合作化是这一时期政策试点的典型特征。

(1) 试点地区的赋权化。中央赋权试点地区,提供“绿色通道”,地方政府获得了政策工具的探索权。深圳经济特区是具有代表性的赋权试点。1979年,广东省领导提出:“要向中央提几个大的要求,要中央下定决心让广东先走一步,搞几年,待有了经验,如认为可行,全国可以推广。”^⑬广东省多次向上汇报,最终获得中央的赋权,深圳成为改革开放的“试验场”。中央政府通过专项赋权,赋予经济特区在外商投资、贸易出口、劳务管理等方面的政策主导权,鼓励试点地区探索行

动方案。当时,邓小平就提出:“中央没有钱,可以给些政策,你们自己去搞,杀出一条血路来。”这反映了中央通过试点下放权力的改革意图。^⑩2006年,《深圳经济特区改革创新促进条例》出台,以立法形式明确了试点失败的容错机制,为试点地区突破政策框架,探索政策创新提供了免责空间,为试点地区赋权化提供了有效的制度保障。

(2) 试点探索的自主化。在试点运作中,中央政府提供政策支持,但并不代劳试点过程,强调试点单位的自主化。例如,20世纪90年代的现代企业制度改革采取了“试点主要靠企业自己去试,政府以创造外部环境和指导为主”的路径。为进一步释放试点地区的创新活力,中央领导指示:“省里的试点由省政府自己决定。中央各部门不要给省里下通知,通知自己的对口部门如何如何办,否则地方政府就很难办了。”^⑪由此可见,在这一时期的政策试点中,中央有意识地减少对地方试点的直接介入,给试点单位的自主探索创设了较大空间。

(3) 试点项目的合作化。改革开放之后的多项改革都是具有重组性质的试验,需要对现行多个领域的政策框架进行打破与重构。在此过程中,国有企业、外资集团、研究机构、社会组织等多元主体作为“政策企业家”,提出改革倡议,与决策系统形成合作关系,共同推动改革创新。决策系统也会主动与多方主体构建“学习联盟”,明确双方在政策试点中的权利与责任,以项目合作的方式推动改革。例如,招商局集团与中央政府构建创新联盟,启动了劳动用工合同制的试点改革;香港妙丽集团与地方政府合作,推动了深圳土地有偿使用的政策创新。这一时期社会领域的试点项目也蓬勃发展,在农村合作医疗体制的改革中,试点的发起者不仅局限于决策系统内部,还包括地方政府、国内外学术机构、社会团体等,他们形成倡导者联盟,合作开发试点项目,并通过正式或非正式渠道与中央领导建立联系,获得政治背书后推进项目实施。试点项目的合作化有助于吸纳多元知识,组成项目导向的“知识共同体”,形成更适应于现实情境的试点方案。

3. 新时代政策试点的制度完善(2012—2023年)

党的十八大以来,中央加强顶层设计,成立了全面深化改革领导小组(委员会),统筹各项试点

工作,强调相关领域的试点集成。政策试点具有较强的系统性,反映了“重大改革都是牵一发而动全身的,更需要全面考量,协调推进”的治理目标。试点议题的统筹化、试点经验的提炼化、试点评价的常态化是新时代政策试点的典型逻辑。

(1) 试点议题的统筹化。新时代的政策试点强调“议题引领”,聚焦关键领域的专项学习。中央系统谋划政策试验的关键议题,推动“体制性障碍、机制性梗阻、政策性创新”等重点领域的试点。在试点议题的统筹下,地方层面提出的试点领域与中央保持高度一致,中央在重大会议上多次强调的议题成为政策焦点,重点领域的试点文件经由中央深改组(委)会议审议后实施。自由贸易试验区是新时代政策试点的典型实践,中央以国家战略的形式勾勒了试验区的建设蓝图,将其确定为实施更高层次改革开放的高地。以上海自贸区为例,在中央规划的统领下,中央部委多次调整已有政策法规在上海的实施办法,形成了自贸区建设的整体架构。在试点扩围阶段,基于国家战略的宏观考虑,中央统筹不同试验区的功能定位,为各地设定了差异化的试点议题。在经验推广中,优先推广重点政策领域的成功经验。

(2) 试点经验的提炼化。决策系统重视对核心政策概念的提炼,定期开展经验总结,形成系统化的试点报告,从中提炼标志性成果,展现改革愿景。在自贸区试点中,地方首先对新实践进行创造性提炼,形成了“负面清单”“先照后证”“多规合一”等新概念,这些概念整合了试点的新思路、新方法、新规律,具有较强的阐释功能和传播效应。中央整合分散化的概念,对应到重点议题领域,形成模块化的知识建构,从更宏观的角度阐述试点成效。试点经验的提炼化加速了政策合法化进程,具有代表性的政策概念反映了政府施政的新愿景,中央将其上升为国家治理的官方话语,并在重大会议、重要文件中进行多次强调。这些政策概念最终成为稳定化的治理范式,为政府的长期发展奠定了坚实的基础。

(3) 试点评价的常态化。为推动规范化的政策试点机制设计,决策系统要求“分析各个改革试点内在联系,合理把握改革试点工作节奏”。^⑫中央政府强化了对各类试点项目的评价,以结果评价为驱动,提高政策试点的实效。试点评价的

常态化意味着试点回归更理性的考量,例如,在农村土地制度改革中,中央要求“对试点条件和范围严格把关”,在综合评价各地试点情况的基础上,将试点规模控制在合理范围。在制度层面,试点项目的组织者采取定期评估、动态退出的机制,淘汰规定时限内未达到预期目标的项目,建立提前预警机制,对一些进展缓慢的试点项目起到监督作用。针对重要领域的试点项目,明确责任主体是普遍性做法。例如,在环保领域的试点中,通过“党政同责”机制,将试点的行政压力转化为政治压力,强化党对常态化试点事项的统领作用,进

而达到督促试点落实,规避形式化创新的效果。

(二) 中国政策试点的演化逻辑

从历史的逻辑看,中国政策试点经历了“新中国成立后的试点经验探索”“改革开放后的试点模式拓展”“新时代的试点制度完善”三个阶段。通过识别不同时期政策试点的关键要素,可以发现中国政策试点的演化呈现出如下趋势:从具体的工作方法到复合型制度安排,从阶段性蹲点指导到持续性府际互动,从离散式知识生产到集成式知识整合,从单一型经验推广到多期型迭代学习(如图1所示)。

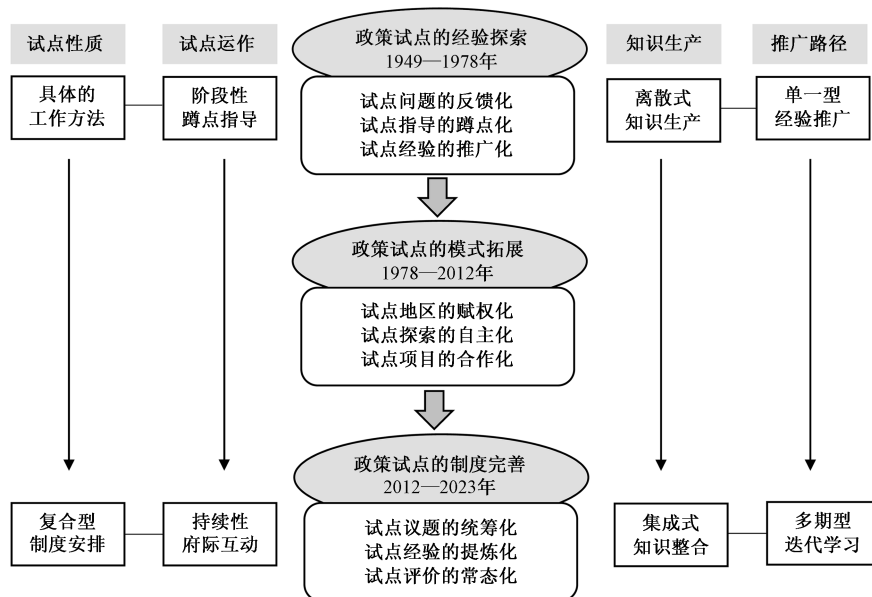


图1 中国政策试点的历史演化逻辑

资料来源:作者自制。

1. 从具体的工作方法到复合型制度安排

中国政策试点经历了由具体工作方法到复合型制度安排的演变。在早期实践中,试点是中国共产党领导改革、动员群众的一种工作方法。中央指导基层试点,从中获得经验以指导其他单位,并利用试点进行政策宣传,组织群众参与,培养积极分子。这一时期的政策试点应用范围有限,试点方法也较为单一。改革开放以来,政策试点发展出复合型的制度安排,授权试点、竞争试点、自主试点纷纷涌现,且应用于不同属性的议题中。对于关联性较强的议题,决策系统运用综合配套试验,在同一个地区开展多个试点项目,提高相关

领域政策的协同性。决策系统中遴选“最佳实践”,形成复合型的政策方案,在更大范围推行。依托系统化的制度安排,试点形成了常态化的运作机制,在全国形成了大规模的治理试验。

2. 从阶段性蹲点指导到持续性府际互动

在推进机制上,政策试点经历了由阶段性蹲点指导到持续性府际互动的转变。在新中国成立初期,中央选派干部到试点地区进行蹲点指导,取得经验后干部流动至新的试点地区开展新一轮指导。在蹲点指导期间,试点经验的反馈较为及时,但这仍然属于阶段性的单向度政策互动,当某一阶段的驻点结束后,试点创新的动力则会减弱。

经过新中国政策试点 70 多年的制度发展,“持续性府际互动”已经成为试点运作的常态机制。中央通过有效的激励设计,充分发挥试点地区的本地信息优势,推动试点工作的顺利开展;地方政府可提出试点议题,开发政策工具;中央政府掌握试点的评价权,将地方实践转化为政策话语,对成功经验进行系统推广。府际互动是中央与地方对试点方案的双向调适过程,构建了议题驱动由政府间学习机制,一项新政策在多层互动中更加明晰化。

3. 从离散式知识生产到集成式知识整合

新中国成立后的政策试点以分散化的单项试点为主,遴选若干地区进行离散式的知识生产,各试点地区、试点项目之间相对独立,难以发挥试点协同效应。因而在早期试点中,有不少试点经验并未转化为有效的政策安排。改革开放以来,随着试点安排的逐步完善,中央更加重视试点前的方案论证,以及试点后的知识整合,基于多地差异化的试点成果,形成对试点经验的“交叉验证”。党的十八大以来,试点知识的集成性进一步加强。特别是在一些结构复杂的政策议题中,离散式试点获得的知识具有局限性,单个地方的试点方案难以适用所有地区。因此需要对多种渠道的证据进行“政策综合”,从不同地区的试点经验中选择一种或若干种政策工具,在统筹考虑的基础上进行要素集成,^②生成最终的政策方案。

4. 从单一型经验推广到多期型迭代学习

新中国成立之初的政策试点注重发挥示范的标杆引领作用,选择具备试点优势条件的地区,打造典型经验,为其他地区提供参照。中央下派的工作组在不同地区轮换指导试点,推动先进经验在各地的推广。但由于典型经验的有限性,缩小了不同地区制定多种方案的空间,政策再生产较为薄弱,难以推动某一领域的持续创新。改革开放至今,政策试点发展成为一个“连续体”。政策试点具有多个批次,在多期试点的推进过程中,常常会出现新问题,产生新议题领域,推动了试点地区在政策原型的基础上创新出新工具。迭代学习不仅意味着政策工具的叠加,还包括相近领域的试点耦合,以及不同批次试点之间的方案衔接,迭代学习的结果是推动政策认知的“螺旋式上升”。

中国政策试点的理论逻辑

试点作为一种政策过程,需要科学理论的指导。回溯中国政策试点的理论谱系,马克思主义实践认识论为政策试点提供了理论基础,中国共产党在治理实践中推进马克思主义与中国实际相结合,产生了“一般号召与具体指导相结合”“摸着石头过河”“顶层设计与基层探索良性互动”等理论成果,成为指导试点运作的理论基石。梳理政策试点的理论逻辑,有助于更深刻地把握中国制度情境下试验性治理的本质规律。

(一)中国政策试点的理论源泉:“一般号召与个别指导相结合”

马克思主义的实践认识论是中国政策试点的理论源泉。在《关于费尔巴哈的提纲》《德意志意识形态》中,马克思提出了“科学的实践观”,认为实践对人类认知发展具有根本性影响。毛泽东发展了这一理论,提出了“实践论”与“一般号召与个别指导相结合”原则,成为指导早期政策试点的基础性理论。毛泽东在《实践论》中阐述了认识与实践的关系:“通过实践而发现真理,又通过实践而证实和发展真理……实践、认识、再实践、再认识,这种形式,循环往复以至无穷,而实践和认识之每一循环的内容,都比较地进到了高一级的程度。”^④政策试点正是连接认识和实践的重要桥梁,完成了“认识的第二次飞跃”。试点注重利用基层实践经验,经过政策加工形成正式文件,在更大范围内推动实践,并在新一轮实践中不断汲取知识,形成系统化的政策认知。

在“实践论”的基础上,中国共产党人具体化了实践的运作机理,提出“一般号召与个别指导相结合”原则,成为早期政策试点的理论雏形。《关于领导问题的若干方法》一文清晰展现了试点的具体路径:“从许多个别指导中形成一般意见(一般号召),又拿这一般意见到许多个别单位中去考验……然后集中新的经验(总结经验),做成新的指示去普遍地指导群众。”^⑤“一般号召与个别指导相结合”理论是对“实践论”的重要发展,将哲学层面的认识论转化为可操作化的工作原则。这一原则蕴含了政策试点的基本原理,涵盖了“选择若干地区,确定中心工作,从中获取经验”的试点过程。“凡不从下级个别单位的个别

人员、个别事件中取得具体经验者,必不能向一切单位作普遍的指导”^⑥成为当时各级机关开展工作时必须遵循的理论,也为改革开放之后试点理论的发展奠定了基础。

(二)中国政策试点的理论发展:“摸着石头过河”

改革开放之后,中国共产党人将“摸着石头过河”作为指导各项改革的基本原则,强调“从试点着手,随时总结经验……开始时步子要小,缓而行。这绝对不是不要改革,而是要使改革有利于调整,也有利于改革本身的成功”。^⑦在不背离总体目标的前提下,由试点积累经验,并在试点中及时调整政策,避免激进改革带来重大政策失误。具体而言,“摸着石头过河”包括渐进试点、开放试点两方面的思想内涵。

从理论内核上看,“摸着石头过河”体现了渐进试点思想,强调先从小范围着手,创设“试验田”,待效果显著后再往纵深发展。最早提出“摸着石头过河”是在1950年4月7日的政务院会议上,陈云提出“物价涨不好,跌亦对生产不好。要‘摸着石头过河’,稳当点为好。”1980年,陈云在中央工作会议上发表了《经济形势与经验教训》的讲话:“我们要改革,但是步子要稳……改革固然要靠一定的理论研究、经济统计和经济预测,更重要的还是要从试点入手。”在当时,“摸着石头过河”思想也受到了一些质疑,有观点认为这一改革路径缺乏完整的理论体系,会出现改革目标模糊、政策难以配套问题。1988年,陈云在与浙江省有关领导谈话中提出“‘九溪十八涧’,总得摸着石头过河。‘摸着石头过河’这句话,我没有放弃”,以此回应了质疑声,也再次强调了坚持渐进试点的重要性。^⑧为了保证渐进试点的质量,邓小平强调“摸着石头过河”并非漫无目的探索,他要求各级政府要注重从试点中发现问题,纠正做法:“在具体事情上要小心,要及时总结经验。我们每走一步都要总结经验,哪些事进度要快一点,哪些要慢一点,哪些要收一收,没有这条是不行的,不能蛮干”。^⑨

“摸着石头过河”不同于保守迟滞的改革路径,而是蕴含了开放试点的基本思想。这一思想不仅强调试点的渐进性、稳步性,还特别主张在对待创制性改革议题时要敢于创新,对试点议题、试

点方案、试点成效保持开放态度:“改革开放胆子要大一些,敢于试验……看准了的,就大胆地试,大胆地闯。”^⑩在开放试点理念的影响下,多项政策均以暂行规定的形式提出。中央发布广泛意义上的改革目标,不确定具体手段,允许地方对政策工具进行“定向即兴创作”。^⑪出现不同观点时,采取“不争论”的方式,不预设试点改革的结果,对试点中的一些政策变通保持包容态度,强调用试点结果来验证改革方案的正确性。在改革开放的进程中,“摸着石头过河”的理论内涵不断丰富,成为中国共产党第二代领导集体的重要思想。

(三)中国政策试点的理论升级:“顶层设计与基层探索良性互动”

党的十八大以来,中央提出要树立改革的全局观,既要有立足全局的顶层设计,也要通过基层的局部性改革获得经验,通过试点带动全局改革。习近平总书记多次强调“顶层设计与基层探索良性互动”的原则,对试点改革的定位、路径、要求进行了新的阐释,标志着中国试点理论的整合升级。“顶层设计与基层探索良性互动”揭示了系统试点与法治试点两种思想逻辑。

“顶层设计与基层探索良性互动”蕴涵了系统试点的思想,各项改革并非独立的个案,它们之间具有联动性。地方试验也不再是分散的“点”,而是在中央顶层设计下,对基于国家战略设定的重点议题进行探索。“每一项改革都会对其他改革产生重要影响,每一项改革又都需要其他改革协同配合。要更加注重各项改革的相互促进、良性互动,整体推进,重点突破”。^⑫从内容上看,“顶层设计与基层探索良性互动”将试点路径界定为突破、示范、带动,在小范围“突破”原有政策框架,形成可推广的“示范”标准,进而“带动”更大规模改革。这一理论特别强调基层试点要形成整体思路,关照全局。对此,中央提出:“对具有基础性、支撑性的重大制度改革试点,要争取早日形成制度成果。对关联度高、互为条件的改革试点,要统筹协调推进。对领域相近、功能互补的改革试点,可以开展综合配套试点,推动系统集成。对任务进度缓慢,到期没有完成的改革试点,要提前预警,督促落实。”^⑬“顶层设计与基层探索良性互动”体现了系统性与创新性的辩证思维,在权威引领下,明确试点路线,确保整体推进、风险可控;

并结合改革议题与各地实际,鼓励试点地区对符合实际需要、符合发展规律的政策进行积极试验,获取有关改革路径与效果的一手资料。

法治试点思想也是“顶层设计与基层探索良性互动”的重要组成部分。中央提出要用法治思维和法治方式推动政策创新,推行“重大改革于法有据”。法治试点思想包括三方面内容:首先,对于实践证明行之有效的试点方案,要及时上升为法律,明确具体规定,增强法律上的可操作性;其次,对于实践条件还不成熟、需要先行先试的,按照法定程序作出授权,先修改法律规定再推进,为改革试点提供保障与规范;最后,针对试点探索中不适应改革新要求的法律法规,要及时修改和废止。诚然,法治本身也是一个不断试验与创新的过程,立法要主动适应经济社会发展需要,追踪最新的试点进程。法治试点并不意味着任何改革都必须出台极为具体的细则才可实施,而是强调立法与试点的有效衔接,使各项试点改革有基本遵循的规则。为此,中央进一步明确了试点创新与依法治理的关系。2016年,习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班上提出“三个区分开来”：“要把推进改革中因缺乏经验、先行先试出现的失误和错误,同明知故犯的违纪违法行为区分开来;把上级尚无明确限制的探索性试验中的失误和错误,同上级明令禁止后依然我行我素的违纪违法行为区分开来;把为推动发展的无意过失,同为谋取私利的违纪违法行为区分开来。”^④这一理论阐述为基层先行先试提供了基本原则,在依法改革的前提下为政策试点创设规范化的探索空间,并界定了更加清晰的政策创新边界。

中国政策试点的实践逻辑

在新中国成立70多年的政策试点进程中,发展出了政策试点的实践逻辑,这是试点得以有效运作的重要保障。在总结中国政策试点历史逻辑、理论逻辑的基础上,进一步解析两者如何统一于实践逻辑,有助于加深对政策试点运作机理的认知,更好地把握政策试点未来的实践方向。

(一) 实践基石:权威引领的政策试点

在统一领导体制中,政策试点在政治权威的引领下开展。权威引领首先体现在中央对试点议题与方向的调控。政策试点的议题领域反映了中

央在某一时期的重点施政方向。在党和国家的重大会议上,决策权威部署重点任务,传递试点信号;各部委据此下发文件,明确试点的具体领域,提出试点目标,组织各项试点实施。在权威引领下,地方试点紧密围绕国家治理的重点目标进行,在相对集中的议题领域推动政策创新。试点告一段落后,中央确定成功案例,强化政策叙事,引领其他试点地区的政策学习。

权威引领还表现在中央为推动重点领域的政策突破,采取的非均衡激励机制。中央通过权威授权,赋予试点地区特殊的政策支持。深圳经济特区、上海自贸区的试点都体现了中央对于国内外形势的统筹考量,选择最有可能实现政策突破的地区进行试点。在试点进程中,领导讲话、上级批示都是试点地区获得非均衡激励的具体形式;当试点遇阻时,中央政府的介入与高层领导的态度是推动试点继续运行的关键。

(二) 实践保障:府际互动的学习网络

互动性的府际学习网络是政策试点的实践保障。府际学习网络包括纵向的央地持续互动,以及权威影响下的横向学习机制。在中国场景中,试点驱动的央地互动学习是决策系统汲取地方知识的关键路径。中央政府提出新的政策导向,通过试点将任务分包给地方政府,地方政府在试点中对任务进行细化,探索多样化的实践创新,形成可操作的方案。中央选择性地认可部分经验,对地方实践进行过滤加工,提炼概念,形成官方政策。基于试点任务,中央与地方之间形成了专项性、高频次的互动网络,成功经验将会进行扩大试验,推动了中央对地方创新的持续性吸纳。

除了纵向的府际学习外,在权威的介入影响下,政策试点形成了大规模的横向学习网络。当某一地方的实践被中央政府确立为典型经验后,各地组织学习团队前去取经,将创新做法引入本地治理,并在本地构建专题学习机制,进行政策的再优化。全国性、跨层级的府际学习网络,使得地方性知识能够得到最大限度的利用,从而能够为面上改革提供可推广的经验做法。

(三) 实践原则:多样化的试点模式

多样化试点是基本的实践原则,中央政府允许不同地区探索差异化的试点实践,从横向对比中识别经验。多样化试点原则不要求各地政策的

一致性,而是鼓励试点地区选取不同的侧重点进行实践探索。^⑤在改革预期不确定的情况下,多样化试点有助于形成更多“学习源”,产生实现目标的多种方法。

在试点运作中,决策系统区分不同情况,对试点地区实施分类指导,形成了政策试点的多元模式。习近平总书记指出:“该中央统一部署的不要抢跑,该尽早推进的不要拖宕,该试点的不要仓促推开,该深入研究后再推进的不要急于求成,该得到法律授权的不要超前推进”,^⑥强调了结合议题属性对改革试点进行多样化指导的重要性。当试点议题的战略性和复杂性较高时,中央启动试点议程,形成指定授权与开放争先模式;当试点议题属于地方治理权限、地方政府率先意识到某项议题的重要性时,则会形成申请授权与自主试点模式。决策系统区分具体情境,组织多种类型试点,采取差异化的试点安排,形成了适应不同议题情境的试验治理机制。

(四) 实践目标:适应性强的政策制定

中国试点的实践目标是推动适应性强的政策制定。由于各地情况存在差异,一条合适的路径是由更加了解本地发展需求的地方探索具体方案,中央整合信息后再进一步推广政策。在地方

实践的基础上对其进行合法化的政策,汲取了大量情境性知识,更加适应动态发展的治理需求以及现实场景。

政策试点为“边干边学”提供了具体路径,不去设计一套适用于所有场景的“治理定律”,而是利用各个政策领域的“试验场”,在实践中进行政策的反复摸索,^⑦寻求政策改进。当试点的阶段性任务完成后,及时进行经验总结,对试点失败进行及时纠偏,并适时终止一些改革。在试点推进中出现的新议题,则会成为新一轮试点的领域,产生持续创新的动能,回应不断变化的外部环境。

基于对中国政策试点历史逻辑、理论逻辑、实践逻辑的分析,本人构建“三个逻辑相统一”的框架,如图2所示。历史逻辑是对中国政策试点发展脉络的系统梳理,理论逻辑是对政策试点本质规律的提炼建构,实践逻辑是对试点运作方式的客观总结。三者具有辩证统一的关系,政策试点的理论逻辑在历史发展中形成,又在历史逻辑中发展和升华。理论逻辑与历史逻辑统一于实践逻辑中,^⑧中国改革发展取得的实践成果检验了理论逻辑与历史逻辑的正确性,并推动了试点理论的创新。

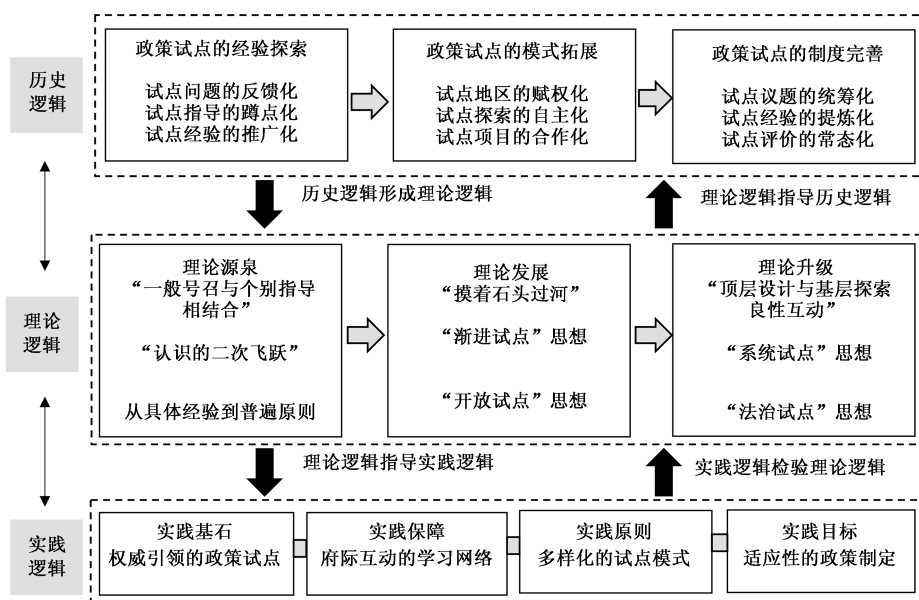


图2 中国政策试点“三个逻辑相统一”的逻辑框架

资料来源:作者自制。

中国特色政策试点的典型机制

政策试点是“中国之治”的重要制度安排,也是理解新中国成立以来各领域改革发展的关键线索。本文在解析中国政策试点的历史逻辑、理论

逻辑、实践逻辑的基础上,总结中国政策试点的典型机制(如图3),不仅有助于加深对中国国家治理运作机理的理解,也可为其他国家或地区的改革试点提供参考。

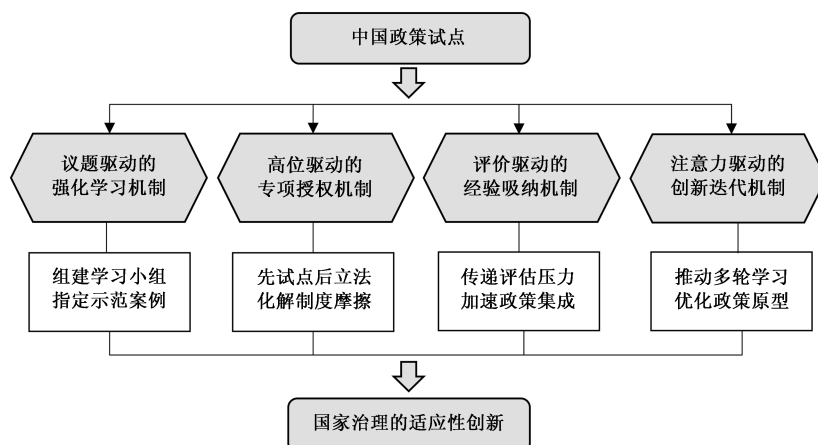


图3 中国政策试点的典型机制

资料来源:作者自制。

(一) 议题驱动的强化学习机制

决策系统基于特定试点议题,构建了非常规学习机制,对中央高度关注的议题领域进行强化学习,加速试点进度,推动试点成果的传播。强化学习机制体现为两点:一方面,强化学习是针对特定议题开展的,各层级政府形成了专项学习机制。对于一些战略性议题,决策系统为推动高强度的学习,将试点责任转化为政治任务,试点地区除了探索政策创新之外,还承担了一定的政治压力。在强化学习机制的作用下,试点地区成立议题学习小组。议题学习小组兼具资源统筹与知识生产双重功能,统筹政府各部门资源,整合多元知识,推动政策学习成果的高效产出。另一方面,决策系统选择初步取得成功的实践案例,指定为示范项目或单位,要求其他地区学习。从试点到示范的遴选过程,事实上形成了一种全国性动员学习。决策系统界定成功标准,引导各地对中央认可的创新经验进行优先学习,也为各层级政府新一轮的政策制定提供了学习方向。

(二) 高位驱动的专项授权机制

在复杂性越高、不确定性越强的试点议题中,协调不同主体利益与形成改革共识的难度就越

高,改革初期通常伴随着大量争论。为此,政治权威灵活运用“先试点后立法”的方式,通过专项授权机制,先在试点中进行实践摸索,之后再推动政策的合法化。专项授权是在高位驱动下,试点地区获得了在一定期限内,于限定领域范围内主导变革的自主权限。与“先立法后执行”的决策过程不同,专项授权机制使试点地区的地方政府与“政策企业家”们获得了探索创新的能力,他们提出改革倡导,设想解决问题的多种可行方法,根据当地条件制定新政策。高位驱动是专项授权机制运作的核心要素,试点地区与有关领导建立联系,通过工作汇报、提出请示的方式获得中央支持。领导讲话与批复起到了权威认可的作用,发挥了专项授权机制的功能。高位驱动的专项授权机制在改革初期有助于化解治理转型带来的摩擦,通过对新制度的局部性探索,推动政策法规的出台。

(三) 评价驱动的经验吸纳机制

以评价为导向,中国政策试点构建了高效的经验吸纳机制。基于对试点结果的有效评价,政策试点形成了完整的反馈循环,推动了试点经验的吸纳。试点评价是多维度的,例如,领导考察调研、政府专项督查事实上传递了试点评价的压力;

上级领导也会通过现场座谈会、批示等方式给出初步的评价意见。此外,试点地区也会定期总结经验,形成书面材料,主动向上级领导进行成果汇报。评价也可以发生在试点结束后,中央对试点成果进行综合评价,如果试点被界定为有效,决策系统会分析政策推广的可能性,并推动外围经验知识向核心政策知识的转化。评价驱动的经验吸纳机制将地方实践与国家政策连接起来,评价导向有助于加速信息反馈进程,中央设定评价标准,推动地方实践凝练为概念化成果,并转化为正式政策。

(四) 注意力驱动的创新迭代机制

“注意力驱动的创新迭代”是中国试点的重要机制。在一些重大改革议题中,尽管试点的最终目的是推动治理体系的变革与转型,但采取的方式不是激进的,而是通过“小步快走”的改革策略,推动迭代性的政策创新。注意力驱动为试点的创新迭代提供了基本方向,一定时期内在重要会议、领导讲话、发展规划中经常出现的关键词与表述,代表了决策系统注意力的焦点。注意力的集聚引导了政策资源的流入,试点地区识别中央注意力关注的核心领域,重点推动这些领域的政策创新。在试点的某一阶段结束后,注意力驱动发挥的作用更加显著。如果试点被界定为不成功,决策系统采取注意力淡化的方式,出台新政策进行注意力替代,试点不再具有迭代效应。针对中央认可的试点结果,通过注意力强化机制,吸纳更多的试点主体,叠加新的试点内容,衍生新的政策工具,推动政策原型的迭代升级。^⑳在注意力强化的情境中,创新迭代起到了“催化效应”,推动局部试验参与者范围的扩大,形成了互动型的“学习共同体”。最终,阶段性的“微创新”促成了长时段的改革转型,推动了某一政策领域的根本性改革。^㉑

- ①D. Huitema, A. Jordan, S. Munaretto, et al., “Policy Experimentation: Core Concepts, Political Dynamics, Governance and Impacts”, *Policy Sciences*, Vol. 51, No. 2 (2018), pp. 143 – 159.
- ②胡立法:《政策试验与中国特色社会主义制度优势》,《学海》2020年第5期。
- ③习近平:《论坚持全面深化改革》,中央文献出版社,2018年,第7页。

- ④张克:《新中国70年改革试点复制推广机制:回顾与展望》,《南京社会科学》2019年第10期。
- ⑤习近平:《用好红色资源,传承好红色基因 把红色江山世世代代传下去》,《求是》2021年第10期。
- ⑥A. Oakley, “Public Policy Experimentation: Lessons from America”, *Policy Studies*, Vol. 19, No. 2 (1998), pp. 93 – 114.
- ⑦H. J. Wiseman, D. Owen, “Federal Laboratories of Democracy”, *UC Davis L. Rev.*, Vol. 52, No. 1 (2018), pp. 1121 – 1191.
- ⑧F. Sengers, B. Turnheim, F. Berkhout, “Beyond Experiments: Embedding Outcomes in Climate Governance”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, Vol. 29, No. 6 (2021), pp. 1148 – 1171.
- ⑨杨洛:《论试点方法的认识论意义》,《哲学研究》1984年第1期。
- ⑩刘子久:《论试点》,《学习》1953年第10期。
- ⑪S. Heilmann, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process”, *The China Journal*, Vol. 59, No. 1 (2008), pp. 1 – 30.
- ⑫X. Zhu, H. Zhao, “Experimentalist Governance with Interactive Central – Local Relations: Making New Pension Policies in China”, *Policy Studies Journal*, Vol. 49, No. 1 (2021), pp. 13 – 36.
- ⑬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。
- ⑭刘志鹏、高周易、马亮:《示范:政策高位推动的工具——基于国务院各部门的实证研究(2008—2019)》,《政治学研究》2022年第4期。
- ⑮杨宏山、周昕宇:《政策试验的议题属性与知识生产——基于城市土地使用权改革的案例分析》,《管理世界》2022年第4期。
- ⑯杜润生:《中国的土地改革》,当代中国出版社,1996年,第339页。
- ⑰杨宏山、周昕宇:《中国特色政策试验的制度发展与运作模式》,《甘肃社会科学》2021年第2期。
- ⑱孙宗堤、张毅:《典型试验 层层示范》,《人民日报》1963年9月20日。
- ⑲董滨、高小林:《突破:中国特区启示录》,武汉出版社,2000年,第31页。
- ⑳钟坚:《历史性跨越(上)——深圳经济特区改革开放和现代化建设回顾与思考》,《特区实践与理论》2018年第2期。
- ㉑郑剑等:《试点:改革的中国经验》,江苏人民出版社,2018年,第118—119页。
- ㉒㉓《认真谋划深入抓好各项改革试点 积极推广成功经验带动面上改革》,《人民日报》2017年5月24日。
- ㉔X. Zhu, G. Bai, “Policy Synthesis through Regional Experimentations: Comparative Study of the New Cooperative Medical Scheme in Three Chinese Provinces”, *Journal of Comparative*

- Policy Analysis: Research and Practice*, Vol. 22, No. 4 (2020), pp. 320–343.
- ⑭《毛泽东选集》第1卷,人民出版社,1991年,第296—297页。
- ⑮⑯《毛泽东选集》第3卷,人民出版社,1991年,第897—902、897—902页。
- ⑰陈云:《陈云文选》第3卷,人民出版社,1995年,第279页。
- ⑱李志杰:《陈云对邓小平理论的贡献》,《光明日报》2005年6月21日。
- ⑲⑳《邓小平文选》第3卷,人民出版社,1993年,第219、372页。
- ㉑ W. Leutert, “Innovation through Iteration: Policy Feedback Loops in China’s Economic Reform”, *World Development*, Vol. 138, No. 2 (2021), pp. 1–14.
- ㉒《以更大的政治勇气和智慧深化改革 朝着十八大指引的改革开放方向前进》,《人民日报》2013年1月2日。
- ㉓习近平:《在省部级主要领导干部学习贯彻党的十八届五中全会精神专题研讨班上的讲话》,《人民日报》2016年5月10日。
- ㉔白桂花、朱旭峰:《政策模糊性、内外部监督与试点初期执行:基于“新农合”的比较研究》,《学海》2020年第2期。
- ㉕《认真贯彻党的十八届三中全会精神 汇聚起全面深化改革的强大正能量》,《人民日报》2013年11月29日。
- ㉖韩志明:《渐进式改革及其演进逻辑:以城管执法体制改革为例》,《学海》2019年第5期。
- ㉗张雷声:《关于理论逻辑、历史逻辑、实践逻辑相统一的思考——兼论马克思主义整体性研究》,《马克思主义研究》2019年第9期。
- ㉘杨宏山、高涵:《政策试验、迭代学习与治理转型——基于北京市街道管理改革的案例分析》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2023年第2期。

作者简介:李婷,华北电力大学人文与社会科学学院讲师。北京,102206

[责任编辑:王 婷]

The Triple Logic of China’s Policy Pilot: History, Theory, and Practice

Li Ping

Abstract: Policy pilot is an important institutional arrangement for promoting reform, and it is also a key clue to explain the process of modernization of national governance led by the Communist Party of China. There are few existing literatures that refine the overall logic of China’s policy pilot. Based on the triple logic of history, theory, and practice, this article analyzes the historical context of the 70-year policy pilot program in New China, distinguishes the typical characteristics of policy pilot programs in different eras; discusses the theoretical pedigree of “combine the general call with particular guidance”, “crossing the river by feeling the stones”, “positive interaction between top-level design and grassroots exploration”; and refines the practical logic of “authoritative-led policy pilot”, “intergovernmental interactive learning network”, “diversified pilot mode” and “adaptive policy formulation”. The triple logic of history, theory, and practice has an inherent unity, and together reveals the unique mechanism of China’s policy pilots: issue-driven intensive learning, high-ranking-driven special authorization, evaluation-driven experience absorption, and attention-driven innovation iteration. To promote the sustainable development of policy pilots, it is necessary to summarize historical laws and construct policy pilot theories; it is also important to learn new knowledge from the practice, respond to major reform issues, to drive policy pilots play more effective influence in the overall reform.

Key words: policy pilot; historical logic; theoretical logic; practical logic