

试点改革的运作逻辑与政策化路径

——以五轮农村集体产权制度改革试点为例

余孝东¹

【摘要】：试点作为渐进性变革的具体实现方式，是中国能够在波澜起伏的环境中保持韧性和适应性的重要基础。在以试验推动的试点改革中，科层动员与社会动员的广泛运用、横向示范与纵向吸纳的政策扩散模式、过程督查与节点评估的同向发力叠加驱动分散试验上升为全局性政策。基于农村集体产权制度改革的过程分析，清晰地揭示了试点改革的运作逻辑，并对通约性政策化路径的解释进行了验证。随着改革进入攻坚期和深水区，如何在加强法治建设的同时，让试点在全面深化改革的伟大实践中继续发挥创造性作用，需要呼应时代发展为试点这一独具中国特色的治理机制焕发全新的生命力。

【关键词】：试点改革 政策试验 全面深化改革

【中图分类号】：D633 **【文献标识码】：**A **【文章编号】：**1000-8691（2021）04-0065-07

与前苏东国家采取休克疗法导致国家能力严重削弱和坍塌、经济与社会发展逐渐陷入衰退的僵局形成鲜明对比的是，中国通过改革开放避免了剧烈震荡，并由此积累了市场化转型过程中的“早期优势”。¹尤其是在危机应对面前，与西方的体系相比，中国更有能力做出果断反应，并有效实施新的决策，从而带来更好的适应性。²而把地方分散试验与中央干预结合在一起，将地方经验有选择性地吸收到国家政策的政策试点又是理解独特的政策过程如何促进中国经济增长的关键。³有国外智库对应“华盛顿共识”提出了概括中国发展模式的“北京共识”，认为其灵魂就是制度创新和政策试点，解决问题注重因事而异，不搞一个标准“齐步走”。⁴

改革开放以来，政策试点不仅在经济发展领域大放异彩，更日益成为宏观政策制定和重大改革的常规环节，甚至到了“逢改必试”。⁵十八大以来，改革的步子进一步加快，政策试点的使用愈发频繁，程序也更加规范。在具有蓬勃生机的实践背后，以试验推动的试点改革有着怎样的运作逻辑，试点驱动的分散试验又是如何上升为全局性政策的，在这一过程中，是否形成了成熟的政策化路径？本文拟以五轮农村集体产权制度改革试点为研究案例，对此进行分析与回应。

一、作为独特治理策略的试点改革

20世纪90年代，政策试点推动的改革事业在中国大地开展得如火如荼，谢淑丽（Susan Shirk）已经注意到了中国市场化进程中的试验模式，并强调了其与南斯拉夫的不同。⁶罗斯基（Thomas G. Rawski）也指出，政策试点在推动中国经济发展中起到了重要作用。⁷进入21世纪后，试点试验方兴未艾，在以韩博天（Sebastian Hellmann）为代表的西方学者推动下，中外学界对此进行了更为深入的挖掘和阐释。

虽然试点已经成为普遍熟知的名词，但在概念使用上仍然有一定分歧。笔者认为，试点是为了实现特定政策目的，由中央

¹作者简介：余孝东，男，中国矿业大学公共管理学院讲师，主要从事地方治理与公共政策研究。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“新中国七十年来农村基层建制变动资料收集与数据库建设”（项目号：19ZDA124）；中央高校基本科研业务费资助（创新资助项目）（项目号：2019CXZZ144）的阶段性成果

提出和规划，以某一或多个政府部门、职能单位牵头，选取部分地区渐次推行的实践尝试，通过过程调试、迭代替换、渐进积累实现新旧政策的转轨。

在公共政策分析中，政策过程往往指的是政策的制定过程。⁽³⁾深入剖析试点过程是分析政策目标如何经由试点寻找合适的政策工具、获得可操作性方案的关键环节。从实操层面来看，周望将政策试点整体过程提炼为“先试先行”和“由点到面”两个阶段，具体包括选点、组织、设计、宣传、督导、评估和部署、扩点、交流、总结等 10 个环节。⁽⁴⁾刘伟从政策目标、政策内容与政策工具的出台与适配分析，将试点过程分为前试点、试点和后试点阶段。⁽⁵⁾另一个是央地关系视角。韩博天认为，政策目标由中央制定，但政策工具有赖于地方试点，整体过程的某些阶段是高度分散的（启动和方案的执行），而其他阶段则是集中的（选定典型与推动“由点到面”）。⁽⁶⁾梅赐琪发现，自上而下的政治权威对政策试点的影响是不言而喻的，上级尤其是中央的偏好一定程度上影响着试点的方向。⁽⁷⁾刘培伟则提出，为应对危机或维系权力控制体系，试点试验是中央实现对地方的选择性控制的工具。⁽⁸⁾不过，持不同意见的学者也认为，试点改革并非是在中央的控制之下开展的，而是作为一种控制风险和凝聚共识的柔性手段。⁽⁹⁾

试点改革之所以广受关注，正是由于它在宏观层面上的积极意义是显而易见的。诺斯（Douglass C. North）认为，中国的制度结构拥有一种非同寻常的适应能力，它允许用不同的方式进行试点试验，以克服长期存在的经济发展障碍，并在应对新挑战的同时抓住开放带来的机遇。⁽¹⁰⁾试点也提高了政策制定和政策执行的科学性、民主性，赋予了决策体制面临复杂公共政策时调整完善和纠偏适应的能力。¹¹诺顿（Barry Naughton）、韩博天、洪源远（Yuen Yuen Ang）等从制度主义视角解释中国的发展，认为试点背后的渐进性变革是中国能够在波澜起伏的环境中保持韧性和适应性的基础。

既有研究从宏观到个案，不仅有一般性理论阐述，也有对试点地方的微观考察，为阐述中国模式找到了一个突破口。但是，局限性也是不言自明的，规范研究具有很强的建构性，案例分析又很容易遭遇一般化难题，两者在理论自洽上出现割裂。

党的十八届三中全会明确提出“加强重大改革试点工作”，并做出力度空前的“六十条”部署，进一步拓展了试点改革的丰富内涵，为理论研究提出了新的命题。本文拟在政策科学的视角下，以一个跨时段、跨地域的政策试点过程即五轮农村集体产权制度改革为研究对象，试图连接宏观与个案，透过一般性过程，厘清分散的试点试验如何上升到全局性政策，从中发掘试点的运作逻辑与通约性的政策化路径。

二、试点改革的运作逻辑与政策化路径

在严密有序的科层体系中，新的政策设计如何确保能够获得足够的支持以成功的发起试点，如何在分散的试点中发掘和树立典型并以何种方式推广，在试点改革的批次覆盖中，又如何确保各地不脱离中央的原则和意志，笔者认为 3 种机制的结合：一是“科层+社会”的双重动员机制，二是“横向示范+垂直吸纳”的政策扩散机制，三是“评估+督查”的目标纠偏机制。

（一）“科层+社会”的双重动员机制

国家对社会的主导有赖于一个巨大的科层组织体系。作为单一制国家，中国政府的作用也是借助不断扩展和精细化的科层组织能力得以实现的。⁽¹⁾中央和地方虽然嵌套在科层内部同一体系的两端，但这并不意味着这一体系天然地自上而下构成一致的理性行动者。地方在理解中央政策时，会结合自己的阐释，在这一过程中很容易产生选择性执行。⁽²⁾因此，试点改革的启动与推行首先要获得科层内部的响应与支持，尤其是对于地方直接受益较少，甚至主要试点成本也需地方买单的改革，更需要地方层面前瞻性地看到改革的长远价值，从而在试点的实际开展中予以足够的重视。地方领导对某项试点是否看重，很大程度上直接决定了试点所必需的资源配套是否充足，以及是否有动力探索出可供参考的地方经验。科层内部动员，首先是纵向上的，中央通过正式文件、会议等传达出改革信号，随后由牵头单位负责设计具体方案，报中央批准后传达至省一级，以牵头单位选定、地方自主申报或两相结合的方式确定首批试点。在“晋升锦标赛”模式下，有限试点机会的竞争性申报本身就是一项相对有效

的动员方式。其次是横向上，在牵头单位之外，往往还涉及众多不同职能的协同部门，通常以领导小组、联席会议等形式整合改革所必需的配合与分工。就涉农改革试点来说，村民委员会虽然是群众自治组织，但因其是试点落地的直接实践单元，对村干部的动员就显得尤为重要。在村级治理泛行政化的背景下，吃财政饭、接受乡镇考核的村干部在实质上也被纳入科层动员体系内。如此，通过纵横两个方向交错结合，就完成了“条块”结构的科层动员。

在宏观社会变革中，国家不可能单方面地主导社会变迁的方向与形式。^③改革的本质是利益的重新分配，社会的支持也是必不可少的。在中国，社会动员作为一项具有相当历史、显著有效的治理手段，在中华人民共和国成立前后都曾发挥了重要作用。在革命时期运用得炉火纯青的动员策略延续到今天，并适应新的环境与形势以诸多新颖的方式展现出来。^④同样因为国家与社会的不可分割性，在科层动员开始的时候，对社会的动员已经在无形中开始了。中央展现的改革意志，以及后续更为具体的宏观设计通过媒体报道向社会广泛传达，在此过程中不断为改革造势。除此之外，基层政府的动员策略更为直观有力，各种形式的政策宣讲早已驾轻就熟，足以应对任何类型的工作需要。

中国共产党领导的底层政治动员，打破了历史上国家和民众长期处于上下对立的隔绝状态，将最广大的底层民众动员到现代政治体系中来。^⑤在试点改革中，就如同国家和社会是相互形塑的过程，科层动员与社会动员天然地联结在一起，在相互嵌套中以凝聚改革共识衔接起来。

（二）“横向示范+垂直吸纳”的政策扩散机制

20世纪60年代，西方学者关注到美国各州之间在社会政策领域存在竞争行为，尤其是相邻的州出于竞选压力更是如此。这种政策如何在州际之间传递的现象被定义为政策扩散，并进一步将其作为一种遍及整个联邦系统的政策采纳和传播的解释工具。在后续研究中，学者们逐渐构建了垂直影响模型、全国互动模型、区域传播模型和领导一跟进模型4种主流分析框架。^①但是，基于联邦制国家的理论演绎显然无法简单套用于中国以“试验—推广”为基本特征的试点改革。

作为渐进性和累积性的经济社会变迁，中国绝大多数创新型政策来源于各个地方的不断探索。^②出于地方差异与政策适应的考虑，中央提出某项改革时，通常只有总体目标和纲领性意见，具体操作方案和政策工具则留待试点地方进行自主化探索，也就是“摸着石头过河”。因此，首轮试点往往因其开拓性的探路角色而备受关注，既承载着任务，也寄托着以实践进一步凝聚改革共识的希望。可以说，首批试点在一定程度上决定着整个改革的质量与效度，这就决定了上级政府在承担地方的选定上相对慎重，除了地域代表性，以往丰富的试点经验必不可少。正所谓“上级有期待，下级有干劲”，获批试点的地方政府也希望借此有所作为，一则后续项目争取建立非正式社会关系，二则地方主官可以在晋升锦标赛中积累政绩优势。对于上级来说，迫切需要试点地方探索出可复制的实践经验；对试点地方而言，也有总结模式、争取树立标杆的动力。这些因素驱使试点地方会在无形中展开以创新为标志的竞争，并为争取首创和模范着力制定差异化的试点落地方案。^③在“典型示范—以点带面”的基本导向下，试点地方总结的改革经验产生两个扩散路径：一是经上级认定为典型，以召开现场会、组织考察、指定培训发言、号召系统内学习、将相关做法直接吸纳进正式文件等形式进行由上到下的推广；二是经媒体公开报道、上级的组织性推动，同级政府自发到典型试点参观学习，使得能够反映中央意志的地方经验实现横向上的传播。两种路径的耦合点是中国共产党组织内部的学习与适应能力^④，局部性的经验得以导入宏观的政策实践过程。

（三）“评估+督查”的目标纠偏机制

与韦伯理性官僚制的构想相悖，下级政府在政策执行中并非总是严格服从，相反还派生出不少应对策略，常见的如政策本地化过程中“似是而非”地进行诠释的变通行为^⑤，以及在多线条治理中总结出一整套固定程序“以不变应万变”的“程式化”执行。^⑥如果缺乏相应的制衡和约束，试点在下沉的过程中很容易发生变异，被多“点”整合、一“点”多用的策略所消解，导致试点效果大打折扣。既定的政策目标实现与否、效度如何，以及在纵向推动的政策扩散中，如何确保地方实践不偏离预设轨道，离不开过程督查与节点评估同向运作。

早在革命时期，中国共产党就非常重视以督查提升组织纪律、强化政令的贯彻落实，特派员、工作组等方式就是督查工作的早期模式。这一工作机制延续到中华人民共和国成立后，并从 20 世纪 80 年代中期开始逐渐形成了一套完善的督查制度。⁽⁷⁾在演进中，督查工作的定位也日渐清晰，“是决策落实的重要推动力，是落实工作不可缺少的辅助力量”⁽⁸⁾。在试点改革中，督查既有利于权力的纵向贯彻，实现压力传导，也能在一定程度上突破科层桎梏，直达政策执行层级，从决策落实力度、领导重视程度到工作作风、资源投入、民情民意，进行全方位检视，防止象征性执行的政策空转反噬改革效力，贯通改革工作的“前端”与“末梢”。

进入 21 世纪后，随着试点的频繁使用以及改革面临的环境愈发复杂，借助社科院、高校、社会智库等第三方开展试点评估成为改革的常态化步骤。首批试点一般会有中期评估与总结评估，并尽可能实现全覆盖，后续批次试点因规模逐渐扩大、周期缩短，通常是期末进行一次抽选式评估。依据试点牵头单位设计的指标体系，评估方通过听取汇报、结构性访谈、走访考察、个案剖析、问卷调查等多种途径，对试点的进展与成效、问题与意见进行收集与整合，在此基础上形成综合评估报告。

在试点改革中，督查与评估目标一致，但各有侧重，在实际运作中互为补充。前者是科层体系内部发起的，旨在穿透僵化的行政层级，进一步强化中央的改革意志以确保宏观目标的有效落实；后者是引进第三方对地方实践进行检视与评价，作为外部制衡机制，有效弥补了政府自我评估在专业知识、客观中立性方面的缺陷。此外，政策评估的最大优势并非自身产生的直接结果，而是伴随它的政策学习过程。⁽⁹⁾在评估中总结经验、发现问题，提出下一步改革中政策调整优化的方向，促进决策层吸纳融合，从而得以提升改革质量。

三、农村集体产权制度改革的过程分析

近年来，产权不清晰、制度不健全、管理不规范、监督不到位、处置不公平、交易不公开致使农村集体资产经营管理深陷困局，不仅未能发挥集体产权应有效能，反而成为影响基层稳定的一大矛盾源头。启动改革既是回应发展诉求，调和社会矛盾的现实所需，也是以制度供给推动乡村振兴、健全乡村治理体系的内在要求。从正式提出到最后一轮试点预计完成，农村集体产权制度改革历时 8 年，由农业农村部（原农业部，下同）、中央农办牵头，多部委协同配合，近 7 亿集体经济组织成员参与其中。回溯这场影响深远的重大改革，上文提出的分析路径具有一定的解释力。

（一）试点改革的动员与开展

党的十八届三中全会《决定》提出“保障农民集体经济组织成员权利，积极发展农民股份合作”，释放出重要改革信号。不久后发布的 2013 年中央一号文件确定了“归属清晰、权能完整、流转顺畅、保护严格”的总体目标。2014 年 9 月，中央全面深化改革领导小组第五次会议审议了《积极发展农民股份合作赋予集体资产股份权能改革试点方案》，习近平总书记强调，要搞好制度设计，有针对性布局试点。随后又经中央政治局常委会会议审议后，试点方案以农业农村部、中央农办、国家林业和草原局（原国家林业局）的名义联合下发至各省级人民政府，动员省域范围内选定 1 个县（市、区）作为改革试点单位。除吉林、海南外的 29 个省区市按照“具备改革基础、具有创新意识、工作力量匹配”的要求上报了试点名单，试点方案在 2015 年 6 月获得批复并相继启动。首批试点用时两年半，于 2017 年底基本结束。期间，在总结 29 个试点经验的基础上，中共中央、国务院发布了《关于稳步推进农村集体产权制度改革的意见》，为改革作出了清晰的顶层设计。

进入 21 世纪后，因模糊性产权安排引起的矛盾纠纷甚至群体性事件在集体经济发展较好的地区呈现多发态势，改革是大势所趋，但大多数集体经济欠发达地区显然缺乏动力，从公众到农经系统内部对既有产权制度的调整均有不同的声音。在中央提出改革动议后，政策解读、媒体报道纷纷跟进，以舆论铺垫为改革造势，对科层体系与社会大众进行认知和思想准备上的广泛动员。除了高层意志的信号传递，牵头部门如何将“条块”两端最大化动员起来同样关键。原则上试点应由地方自主申报，实践中往往形成上级指定。农村集体产权制度改革中，除清产核资由中央拨付专项资金外，其余环节基本由地方自费。加之改革短期效益并不显著，地方获益空间有限，省市县三级政府的配合支持至关重要。由于改革牵涉面复杂，首轮试点组织方在牵头

单位之外，另有 7 个部门参与，如集体资产股份抵押权、担保权的探索，需要央行、银保监会等配合。第二批试点开始前，国务院批准由农业农村部等牵头建立 15 个部门参与的改革部际联席会议制度，将横向部门间动员进一步规范化。随着改革范围的扩大，围绕农村集体经济组织成员资格问题产生的农村妇女权益保护问题凸显出来，在 2019 年召开的第二次部际联席会议上，全国妇联增补为成员单位参与到改革中来。

在基层，一般路径是，县（市、区）先召开由相关职能部门、各乡镇（街道）、村干部代表（通常是拟定示范打造村）共同参加的改革动员和部署大会，各乡镇（街道）、各村再复制一遍。在具体方式上，以吉林省 C 区为例，实行由区到村的三级包保责任制，先后发放改革宣传海报 17000 余张、政策明白卡 3000 余份、悬挂条幅 200 余条，配合入户和广播宣讲，完成改革动员。

（二）典型的树立与地方经验的扩散

中央以地方作为试点，到了县（市、区）一级，部分会采取试点中再选试点的办法，即选择辖区内有代表性的村先行先试，即使是一次性推开的地方，也会有意识挑选个别村进行重点培养，以“赛马”的方式打造出有说服力的样板与标杆。农业农村部分别于 2019 年、2020 年发布了两批全国农村集体产权制度改革试点典型名单，号召各地学习。首批 29 个试点中有 13 个被选入，占该批次的 44.83%；第二批试点中有 30 个地方进入典型行列，占该批次的 30%。此外，农业农村部以全国农村集体产权制度改革部际联席会议办公室名义编辑《农村集体产权制度改革情况》，不定期选编地方经验向各地介绍。这些被改革牵头部门首肯的经验成为标兵与典型，各种考察纷至沓来，如天津市农业农村委多次组织各区改革业务队伍赴浙江、重庆、四川等地学习，在上级统一组织之外，个别区还自主筛选目标地方前往观摩，在比较中优化本地改革政策。

经验推广的另一个重要途径是有组织的培训、交流会、推进会等。在第二批试点申报前，农业农村部即组织省（自治区、直辖市）、省会城市、农业大市农口负责人集中培训。后续每轮试点中均会组织此类培训，部分还安排在试点地方进行，和现场交流结合起来，如第三批试点培训班即在青海互助县举办。2017 年 6 月，改革试点工作部署推进会在成都召开；同年年底，首批改革试点总结交流会在安徽天长市召开，当地前期打造的示范村被安排在实地参观环节。

在试点逐渐铺开过程中涌现出来、且被牵头单位认可的经验经由横向自发和纵向吸纳进一步扩散，有些甚至直接进入中央决策层。中央全面深化改革领导小组第三十次会议听取了首批试点情况的报告，湖北京山市九步工作法确认成员身份、福建闽侯县对在编在册人员和退休人员不再确认集体经济组织成员身份等做法作为案例列入其中，为之前模糊不清的政策树立了明确的风向标。

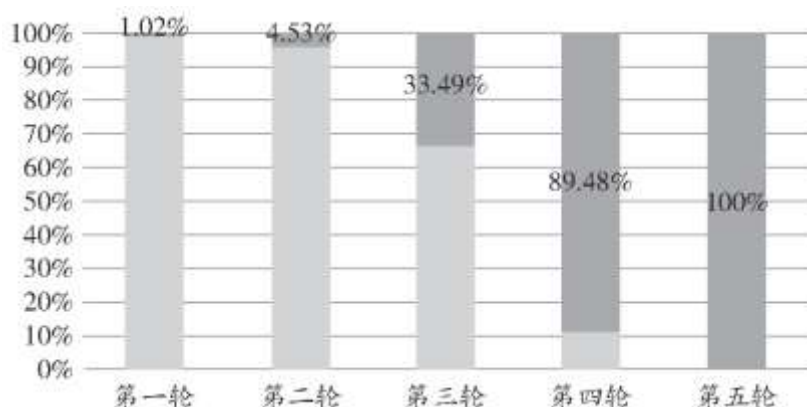


图 1 区县级试点覆盖情况

（三）过程督查与节点评估的运用

作为一项周期长、涉及面广的重大改革，督查与评估紧随每一个轮次的试点。首批 29 个试点推进过程中，农业农村部联合协同部门分两次完成了 27 个试点地区的督查调研。2018 年，农业农村部以本系统人员自行组织了常规督查，为了保证改革如期完成，还进一步牵头建立了农村集体产权制度改革重点工作定期报告制度，包括工作部署、完成进度、经费落实三大方面共 11 个指标。次年，按照中央全面深化改革委员会的要求，农业农村部会同改革部际联席会议成员单位，组织 6 个督查组，对 12 个省区的 28 个县（市、区），从领导体制和工作机制、改革具体举措和总体进展等多个维度开展督查。为强化督查效果，这一轮督查在人员构成上体现出专业领域和非专业领域结合、组长高配的特点，以期强化督查效果。

首轮试点既扮演着细化改革方案、匹配改革工具的角色，又承担着以小范围实践为改革凝聚共识、树立旗帜的职能，适时开展评估，不仅是了解总体进展、总结改革措施，更要从中提炼一般性经验，发现问题和困难，供决策层进一步优化改革的方案设计，提高改革的精准性。农业农村部组织了 5 个第三方评估团队，分赴全国 26 个试点市县进行实地调研与专题评估，分别在中期（2017 年 1 月）及终期（2018 年 1 月）2 个时间点进行了抽检评估，提出了推进村组两级清产核资、引导股权静态管理、丰富股权配置方式、明确农村集体经济组织法人地位等一系列建议，在后续改革中均被吸收采纳。

随着试点数量的倍增，评估方式和内容也趋于多元化。2019 年底针对第三批整市、整县试点进行评估时，共有来自高校、社会组织等 20 家单位中标，在常规评估之外，还增加了县级典型案例分析、贫困地区监测分析、总体数据分析等专项，为后续相关制度的完善、法律法规的制定做准备。

四、结语与展望

有学者提出，中国的制度变迁更多的是“供给主导型”而不是“需求主导型”。^①这一受权力中心主义影响的论断具有时代局限性。当外部环境出现较大变化，原有的政策已经难以让新的问题在有序的框架内得到回应和解决时，通过系统的政策创新实现制度的迭代更替就成为必然趋势。试点改革作为一项“土生土长”的方法论，是坚持“摸着石头过河”思维的具体实现形式。超大规模的中国需要“地方中国”的多点创新^②，在有限范围内开展试点，既确保进度与成本可控，也分担和下沉了政策可能失败带来的社会风险，作为一种减震机制，让经济社会转型保持平稳而又不乏创造性。

纵观五轮农村集体产权制度改革，科层动员与社会动员得到广泛运用，横向示范与纵向吸纳的政策扩散路径十分显著，督查与评估的同向发力一定程度上在目标纠偏、政策优化上发挥了重要作用。整个过程清晰地揭示了试点改革的运作逻辑，以及由分散试点上升到全局性政策的一般路径。

超脱于个案层面，也应看到依赖科层运转的试点很容易被科层本身异化。从中央到省市，对试点探路角色的高度期待和打造示范的过度追求，使其糅合了过多政策试验之外的利益考量。试点申报由自主自愿演化成上级指定，导致部分地方出现多试点叠加运作，经验包装多部门共同使用，创新经验多限于汇报材料。督查和第三方评估按照地方安排的环节进行，既定职能并不能很好地履行。同样要注意试点改革的“霍桑效应”，即地方基于“被试”身份，为争取上级政府的重视，集中优势资源进行超常规打造。^③此外，近年来的不少试点虽然由中央发起，但经费基本靠地方负担，单纯依靠行政推动，一些地方为节省成本以多点包装搞伪创新，或者前期观望后期搭便车，先拿来再改造，甚至出现“劣币驱逐良币”的现象，令人担忧。改革开放后，家庭联产承包、村民自治等一系列制度变革无不是来源于基层群众首创。现今的试点，在制度安排、程序设计上早已相当成熟，但最为精髓的部分反而日趋淡化，那就是群众的有效参与。与改革开放初期相比，干群关系和农村社会本身都发生了巨大变化，社会动员容易完成形式上的使命，但实质效果越发难以衡量，流程合并、打包议事，以签字达到“书面参与”在基层执行中并不少见。这些不仅会导致试点经验的普适性大打折扣，也会阻碍真正的基层创新涌现。有学者已经意识到，试点模式在今天的中国面临着活力下降的问题。^④

与中国的试点改革面临着越来越多的限制形成鲜明对照，近年来在欧洲兴起，并逐渐走向国际的试验主义治理在程序设计上即以信息透明化和公共参与为前提。^⑤如何在加强法治建设的同时，继续保持试点探路的独特优势，是下一步改革的关键。在

愈发复杂艰险的改革环境中，既要优化顶层设计以把握战略方向，也要建立健全容错纠错机制，优化党员干部履责担当的制度环境，打通基层创新的涌现渠道。同时，要在托底保障的基本原则下，进一步优化体制内督查与第三方评估的体系设计，打破走过场、听汇报、看典型的传统路子，把改革受众的参与有效性、创新经验的一般适用性作为重要指标纳入进来。对于改革效应应具有滞后性的公共政策领域，尤其要考虑前瞻性、预见性，弱化短期获益的惯性思维。

注释：

1 Andrew G. Walder, Andrew Isaacson and Qinglian Lu, After State Socialism: The Politics Origins of Transitional recessions, *American Sociological review*, No.2, Vol.80(2015), pp. 444-468.

2 Tony Karon, Why China Does Capitalism Better than the U.S, Retrieved from: <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2043235,00.html>.

3 Heilmann Sebastian, Policy Experimentation in China's Economic Rise, *Studies in Comparative International Development*, No.1, Vol.43(Spring 2008), pp.1-26.

4 Joshua Cooper Ramo, *The Beijing Consensus*, London: The Foreign Policy Center, 2004, p.4.

5 朱光磊：《当代中国政府过程》（第3版），天津：天津人民出版社，2008年，第151页。

6 Susan Shirk, *The Political Logic of Economic Reform in China*, Berkeley: University of California Press, 1993, p.149.

7 Thomas G. Rawski, Implications of China's Reform Experience, *The China Quarterly*, No.144(1995), pp.1150-1173.

8[美]保罗·A.萨巴蒂尔：《政策过程理论》，彭宗超等译，北京：生活·读书·新知三联书店，2004年，第313页。

9 周望：《政策试点是如何进行的？——对于试点一般过程的描述性分析》，《当代中国政治研究报告》2013年卷。

10 刘伟：《政策试点：发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究》，《中国行政管理》2015年第5期。

11 Sebastian Heilmann, *China's Political System*, Maryland: Rowman & Littlefield, 2016, pp.304-305.

12 梅赐琪、汪笑男等：《政策试点的特征：基于〈人民日报〉1992—2003年试点报道的研究》，《公共行政评论》2015年第3期。

13 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。

14 Hongbin Cai and Daniel Treisman, Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle? *World Politics*, No.4, Vol.58(2006), pp.505-535.

15 Douglass C. North. *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton: Princeton University Press, 2005,

p. 154.

16 宁骚：《政策试验的制度因素——中西比较的视角》，《新视野》2014年第2期。

17 周雪光：《中国国家治理的制度逻辑》，北京：生活·读书·新知三联书店，2017年，第160、405页。

18 Kevin J O'Brien & Li Lianjiang, Selective Policy Implementation in Rural China, Comparative Politics, No. 2, Vol. 31 (1999), pp. 167-186.

19 [美] 米格代尔：《社会中的国家：国家与社会如何相互改变与相互构成》，李杨、郭一聪译，南京：江苏人民出版社，2013年，第58页。

20 Elizabeth J. Perry, Moving The Masses: Emotion Work in the Chinese Revolution, Mobilization: An International Journal, No. 2, Vol. 7 (2002), pp. 111-128.

21 徐勇：《“行政下乡”：动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》，《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2007年第5期。

22 [美] 保罗·A. 萨巴蒂尔：《政策过程理论》，第225—267页。

23 周望：《政策扩散理论与中国“政策试验”研究：启示与调适》，《四川行政学院学报》2012年第4期。

24 Zhu Xufeng, Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. Public Management Review, No. 1, Vol. 16 (2014), pp. 117-139.

25 王绍光：《学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示》，《中国社会科学》2008年第6期。

26 王汉生、刘世定、孙立平：《作为制度运作和制度变迁方式的变通》，《中国社会科学季刊》（香港），1997年第4期。

27 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。

28 陈家建：《督查机制：科层运动化的实践渠道》，《公共行政评论》2015年第2期。

29 中央办公厅法规室：《中国共产党党内法规选编（1996—2000）》，北京：法律出版社，2001年，第548页。

30 [美] 豪利特等：《公共政策研究：政策循环与政策子系统》，庞诗等译，北京：生活·读书·新知三联书店，2006年，第294页。

31 杨瑞龙：《论制度供给》，《经济研究》1993年第8期。

32 韩福国：《从单点式、区域化到整体性的政府创新何以可能？——基于整体性扩散结构的分析》，《探索》2020年第1期。

33 穆军全：《政策试验的机制障碍及对策》，《中国特色社会主义研究》2015年第3期。

34 郑永年：《中国的“行为联邦制”：中央—地方关系的变革与动力》，北京：东方出版社，2013 年，第 9—10 页。

35 李振：《中欧试验式治理模式比较》，《国外社会科学》2014 年第 5 期。