

中国特色政策试验的知识生产与学习模式

赵远跃¹, 靳永翥²

(1. 中国人民大学公共管理学院, 北京 100872; 2. 西安建筑科技大学公共管理学院, 陕西 西安 710055)

摘要: 改革开放以来, 中国通过自上而下的非均衡赋权、自下而上的民意吸纳和点面结合的试点推广等方式, 不断增进政策认知和积累政策经验, 形成了极具中国特色的政策试验模式。本质上, 中国特色政策试验是一个知识生产的过程, 制度体制、组织机构、信息技术和空间距离等因素构成知识生产的内在驱动力, 政策专家、地方官员与利益相关者等多个行动者围绕试验议题组建学习网络, 彼此交流试验信息、互换试验经验和共享试验资源, 持续将碎片化的政策知识转化为制度化知识, 甚至形成技术性方案, 最终促成政策知识的生产和再生产。根据中央政府的主导性强弱和地方政府的积极性高低的差异性, 中国特色政策试验的学习模式可以分为条块互动模式、政治动员模式、等待观望模式和边干边学模式, 不同学习模式生产不同的政策知识。探讨中国特色政策试验的知识生产与学习模式, 有利于深化中国改革发展的政策认知, 对于解读中国制度文明具有重要参考意义。

关键词: 政策试验; 知识生产; 政策学习; 经验扩散

中图分类号: D63 **文献标志码:** A **文章编号:** 1671-4970(2023)02-0073-11

一、问题的提出

政策试验是在不确定情景下完善政策内容、检验政策有效性和提升治理效能的一项重要制度安排。在西方现代社会中, 始终存在着各种各样的社会改良主义者, 他们不断地在小规模社群中试验自己设计的理想社会模式, 通过游说、讨价还价、协商和竞争等策略, 力求符合自己偏好顺序的政策在更大范围上推广。在中国, 无论是革命战争时期的“树典范”“学模范”, 还是十三届三中全会“步子要稳”和“摸着石头过河”的表述, 试验理念始终贯穿于整个政治生态系统中, 成为解读国家治理与政策实践的重要线索。作为改进政策制度的重要策略, 政策试验一直受到党和国家领导人的高度

重视, 在实现国家治理现代化方面发挥关键作用。在长期政策试验实践的探索中, 由于经济结构、地缘禀赋和政治文化等因素的不同, 中国的政策试验与西方相比, 表现出显著的差异, 探寻中国政策试验的独特机理, 有利于积累政策知识, 为各项政策制度的制定提供经验保障。

改革开放以来, 中国通过自上而下的非均衡赋权、自下而上的民意吸纳和点面结合的试点推广等方式, 在试验实践中不断增进政策认知, 持续改善政策安排, 形成了极具中国特色的政策试验模式。这种试验模式是中国在长期创新探索中形成的一种独特制度机制, 它在决策者提出新的政策愿景目标后, 选择局部地区测试新方案的有效性, 构建议题学习网络, 将多方主体吸纳进决策场域中, 强化决策论证过程和

引用本文: 赵远跃, 靳永翥. 中国特色政策试验的知识生产与学习模式[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2023, 25(2): 73-83.

基金项目: 中央高校基本科研业务费专项(23XNH036)

作者简介: 赵远跃(1996—), 男, 博士研究生, 主要从事基层治理与政策过程研究。E-mail: zhaoyuanyue@rue.edu.cn

丰富决策知识^[1]。在此基础上,从成功的地方实践中提炼经验,从失败的地方实践中汲取教训,进而累积宝贵的政策经验和改进各项政策战略。本质上,中国特色政策试验的过程是一个政策知识生产的过程,包括政策专家、地方官员和利益相关者在内的多个行动者围绕试验议题不断地沟通、交流和互动,以满足政策试验工作可持续发展的现实需要。中国特色政策试验知识生产的动因、逻辑和价值是什么?形成哪些学习模式?本文将对这些问题进行探讨。

二、政策试验的文献回顾

政策试验的理念发展于实证主义思想。20世纪20年代,杜威提出实证主义哲学(positivist philosophy),认为知识来自人类的实践活动,只有经过试验证明能够解决实际问题的观念,才是“有价值的观念”(valuable ideas)^[2]。1969年,Campbell提出“实验社会”(experimenting society)的概念,倡导社会改革和实验方法应该紧密结合在一起^[3]。中国的政策试验起步于中国共产党在土地改革实践中的方法探索和经验积累,毛泽东等领导人在井冈山和闽南等革命根据地开展多样化的土地改革试验,形成初步的试验方法论^[4]。目前,国内外学者对政策试验的试验价值、作用机制和模式类型等进行了广泛的研究,大致可以分为以下几种路径。

1.“W”型研究路径:基于权力分配的主导性调控

政策试验是顶层设计的考量^[5]。在中国的政策试验中,中央政府往往具有主导权和干预权,呈现出横向试点推广和纵向吸纳辐射等特征^[6]。在“W”型研究路径下,中央政府担任第一行动集团角色,它能够预见到某种潜在利益,提出新的政策构想,积极寻求建立利益联盟,争取实现集体利益^[7]。换句话说,中国的政策试验并不是放任自流或随心所欲的反复试验,而是始终处于分级制的行政环境中,以服务于中央主导的权力秩序为出发点和归宿^[8]。在实践中,这种基于权力分配的主导性试验经常被看到,综合改革配套试验、自贸区试验和“放管服”改革等是这方面的典型代表。

在我国“党委领导、政府负责”的行政组织

体制下,自上而下的层级命令和权力配置构成地方政府的任务环境^[9]。中央政府制定好一揽子政策方案和执行计划,通过层级化的政府机构下达行政命令,选择试点单位进行政策试验。地方政府在经过长时间的政策试验后,中央政府进行效果评估和验收^[10],选择那些试验效果好的政策给予一定的财政支持和资源保障,以此自上而下地推广成功经验^[11]。在此过程中,中央政府起着主导性作用,它能够对地方政策试验进行控制与约束。Tsai等将这种试验模式称为“选择性控制的政策试验”(selective control policy experiment)^[12]。这种基于权力分配的主导性调控不仅为地方政府的试验行动注入权威性和合法性,保障政策试验工作有效的推进,还提高了政策试验的可控性,有效推动政策的可持续创新。

2.“M”型研究路径:基于典型构建的自主式探索

早期的政策试验研究较多地关注中央政府主导的政策试验,后来逐渐发现地方政府也是政策试验的重要发起者,甚至在数量上已超过中央政府^[13]。有研究者认为,地方一级的政策试验可以被视为中国自20世纪80年代以来政策快速变化最重要的解释因素^[14]。这种类型的政策试验可以概括为“自主探索”“自主试验”和“自主实践”^[15]。自分税制改革后,地方政府逐渐成为相对独立的利益主体,拥有着本地大多数公共事务管理的自主权^[16],形成了经济上分权、政治上集中、财权与事权相分离的中国式特色分权结构。这种结构极大程度地赋予地方政府活动空间,增强地方政府自主行动的能力,激发试验的主动性与积极性^[17]。即使在中央政府尚未介入时,学习能力强和具有冒险精神的地方政府也会率先行动起来,自行设置新议程和制定新规划,以此探寻解决问题的新方案^[18]。

在“M”型研究分野下,地方政府是第一行动集团,他们倡导积极学习各地经验,愿意支付一定的试验成本,如协调成本、信息成本和监控成本等,希望将这些成本转化为现实收益。目前,相关研究存在着较大的争议,主要集中在两个方面:一是对地方政府的自主性存在质疑。

一些学者认为地方政府虽然是自下而上政策试验的行动主体,但实际上是地方政府揣摩上级意志的产物,体现的是中央政府的政策偏好和利益排序^[19];二是对权力下放的价值认识存在分歧。大多数学者认为权力下放会推动地方政策试验,如 Oates 认为权力下放将产生更多的试验和创新^[20]。相反,Rose 的研究表明,当政策试验成本很高时,权力下放创造搭便车的可能,减少地方试验的机会^[21]。Cai 等也认为分权导致“过少”的政策试验,其原因为信息外部性效应、风险寻求效应和风险保护效应^[22]。

3. “Z”型研究路径:基于府际合作的组织间学习

不同于自上而下的“W”型路径和自下而上的“M”型路径,“Z”型研究路径更加强调府际合作的组织间学习。与西方注重研究联邦政府与州政府的府际关系有所差别,中国的府际关系研究大多以“中央与地方”或“地方与地方”关系作为分析范式^[23],强调中央主导和层级节制^[24]。在“Z”型路径下,政策问题的复杂性、外溢性和不确定性构成组织合作的外部诱因,是组织形成合作意愿的客观前提因素^[25]。政策试验的过程体现丰富的政策学习内涵,两者存在着逻辑意义上的关联性,实质上表露的是府际间相互学习进而对政策进行“渐进式调整”的过程^[26]。通过观察中国政策试验的运行过程不难发现,在长期政策试验的探索中,中国已经形成“双轨制”试验模式^[27]。这种模式纵向上回应不同层级政府的利益诉求,横向上促进不同政府间的交流,为下一次合作提供契机。

在政策试验的过程中,不同政府间相互合作,共同收集试验信息、证据与数据,彼此交流试验经验和心得体会,整合碎片化的政策资源,持续将地方性经验转化为概念性知识,甚至形成专业化的技术性方案,以此搭建针对试验议题的学习网络。“Z”型研究路径是一条复合型的研究路径,包括中央政府的“高位助推”,体现为行政命令的权威性和权力中心的压力性,也涵盖地方政府“讨价还价”“精打细算”和“多重博弈”的“理性思考”。规划试验的中央政府和实施试验的地方政府相互配合,保障政策试验工作的正常开展。有学者指出政策试验“碎

片化”的制度障碍主要体现在缺乏有效的平行合作机制^[28]。也有学者注意到,组织间学习的政策试验存在“合作营造”的现象,即为了获取地方政绩或者上级支持,不同层级行动者联合起来,收集有力的试验证据,放大政策试验的绩效水平^[29]。

综合来看,上述政策试验研究极其富有学理洞见和现实反思,但是试图突破这些研究路径则需要面对多重挑战。对于中国特色政策试验运行过程的分析,大多研究尚停留在现象的素描层面,并未对内在机制进行深入的研究。此外,中国特色政策试验的知识生产及其学习模式的相关研究较少,尚未形成系统的知识积累。如何理解中国特色政策试验的知识生产逻辑及其学习模式,这一问题仍值得进一步探讨。在当前的社会科学领域,单一的研究路径可能因为忽略千变万化的社会现实而显得僵硬,本文尝试结合3条研究路径各自的研究优势,基于整体性的分析视角,聚焦中国特色政策试验的知识生产过程,回答以何生产、如何生产和生产什么问题等。在此基础上,对中国特色政策试验的学习模式进行类型学划分,以求深化中国特色政策试验的理论认知。

三、中国特色政策试验的知识生产

政策试验的过程是一个多方主体围绕试验议题,不断地沟通、对话与协商,以积累政策经验和丰富政策理论的知识生产的过程。在此过程中,中央政府和地方政府及时分配有限注意力,整合碎片化的行动资源,吸纳政策专家、地方官员以及利益相关者等多方主体力量,对试验单位提供正向的激励或者负向的反馈,促进政策知识的生产。中国特色政策试验的知识生产涉及三方面的议题:以何生产、如何生产以及生产什么?

1. 以何生产?

作为一项复杂的系统工程,中国特色政策试验的知识生产需要诸多要件加以组合并给予调适,包括制度体制、组织机构、信息技术和空间距离等。以何生产主要关心两个问题:哪些因素构成中国特色政策试验知识生产的动力机制和这些因素是如何发挥作用的?

a. 制度体制的知识生产。制度体制是政策试验知识生产的关键变量,不仅构成政策知识的生产环境,也为知识生产提供有力的制度保障,这体现中国政策试验对于自身制度体制的适应性^[30]。中央的制度供给和地方的制度创设在彼此形塑的同时,也会相互掣肘。不同的制度体制同样会影响政策试验的知识生产,在一种环境下成功的改革在其他环境下可能表现不佳或完全失败。比如,双轨改革在邓小平领导下的中国可能行之有效,但在戈尔巴乔夫领导下的苏联则不行;渐进主义可能适合印度,但不适合智利;进口替代政策可能会在巴西培育有竞争力的产业,但在阿根廷不会;产业政策可能会在韩国产生效果,但不会在非洲大部分地区产生效果^[31]。政策试验不仅可以改变经济和行政行为,还可以改变制度本身^[32]。地方政策试验能够为国家改革事业提供新灵感和新方案,为中央制定正式的制度提供多样化的地方经验和地方样本,推动国家政策创新与制度演进^[33]。

b. 组织机构的知识生产。职能部门“块块”间的互动是政策试验研究中容易忽视的话题^[34]。中国特色政策试验的有序运行离不开组织机构的共同努力,不同组织机构各司其职,分别处理不同的政策试验事务,如负责起草重要文件的政策研究室、规划生产布局的发展规划司和制定区域发展政策的地区经济司。当中央政府提出政策试验的战略需求后,各地政府往往迅速跟进,组织内外部机构人员,整合不同的职能部门,学习政策文件、领会政策精神、细化政策方案,然后贯彻政策意志。在此过程中,各组织机构成为政策试验的具体执行者,他们按部就班,步调一致,共同保障政策试验工作的深入推进,为中国特色政策试验提供可靠的组织载体,比如财政局负责政策试验的财政资金保障、人事局负责政策试验的人力资源管理等。不仅如此,有的地方政府还设置政策试验的专项性组织机构,如“政策试验主管部门”“某某领导小组”“某某协调小组”和“工作联席会议”等。

c. 信息技术的知识生产。政策试验是一门手艺(craft),也是一个技术过程(technical

process)^[35]。伴随新一代信息技术的高速发展,政策试验的信息搜寻机制、整合数据机制和分析问题机制等出现极大的变化,这也催生出不同类型的政策试验,建立起各种各样的试验单位,如人工智能技术示范区、新兴技术创新试验区等。在信息技术的影响下,各种各样的“流”正方兴未艾。从技术应用的角度上说,在各类信息涌现的今天,只有以政策流、数据流和业务流为准绳整合跨部门、跨区域和跨平台间的信息,实现政策制度的透明化、精细化和科学化,才能赋能中国特色政策试验,确保各项政策工作的有序推进。依托大数据、云计算和区块链等信息技术的优势在于可以通过随机政策试验、回归数据分析和神经网络技术等方式,对政策试验全过程进行实时监控与动态调整,突破传统政策试验的时空局限,加快政策试验经验的传播速度和学习进程。

d. 空间距离的知识生产。地理因素是影响政策试验和学习的关键因素。中国是一个幅员辽阔的大国,历朝历代的领导者在治国理政方略的制定上,都极其重视与邻邦、邻国的关系,强调亲仁善邻和邻里和睦,这些理念潜移默化地影响着政策试验决策者的偏好选择和政府官员的价值判断。正如人们会相互学习一样,政府也是如此,也会互相学习更好的政策。政府通过观察他们的邻居、更远的洲和国家,学习他们政策成功的经验,避免他们政策失败的做法^[36]。空间距离的知识生产发轫于空间生产理论,强调空间的本体性,中国特色政策试验既包括物理上的空间实体,如示范点、典型区和经济特区等,也包括观念上的空间意蕴,如空间正义、尺度重构和近邻效应等。通常来讲,距离学习源的远近也会影响地方政府的学习选择,考虑到学习成本、府际关系、信誉声望等因素,地方政府更加倾向于采纳邻近地区的政策经验,从而促进政策知识的生产与再生产。

2. 如何生产?

模糊性是政策研究始终绕不开的话题,极大地遮蔽行动者的行动意志,导致政策知识模棱两可,无法体现真实的、可靠的和有价值的知识内涵。本质上,模糊性是一种选择性注意(selective attention),政策制定者通过对已有

的政策信息进行精心地设计和巧妙地安排,以此满足政策目标群体的需要,达到节约政策实施成本、减少政策执行阻力和获得更多政策支持的目的。政策试验有两种议题情景,即方案模糊与方案清晰,在面临这两种情景时,决策者往往会采取差异化的试验策略。就这点而言,政策试验的过程就是一个政策方案从“模糊”到“清晰”的过程,该过程大致可以分为议程触发阶段、试点筛选阶段、试验实施阶段和经验扩散阶段等。

在约翰·金登看来,政府的议程一直都是问题的一个函数,这些问题包括:引起人们关注的一次危机、一种变得流行的符号或一个焦点事件^[37]。作为政府议程的重要组成部分,政策试验有着独特的议程触发机制,如生态环境污染问题触发国家生态文明试验区改革,扩大对外开放的战略需求触发上海自贸区的政策试验,拔尖人才短缺的现实困境触发教育政策的试验改革等。当现实生活中某类问题突然“跃起”,被政府领导、政策制定者和决策者等关注到,发现现有的政策制度难以解决这个问题的时候,政策试验的契机便会出现。在此过程中,关键个人、利益集团、政策专家等群体组成的行动网络发挥着至关重要的作用,一方面,他们整合多元、离散和庞杂的问题信息,将其应用至政策试验的决策系统中,加快政策试验的进程;另一方面,他们积极地寻找合适的政策工具,有目的性的将问题知识转化为政策知识。

当政策试验的契机不断成熟并上升为正式议题后,中央政府和地方政府便开始准备试点筛选工作,这主要分为两种情形:一是中央选点与地方执行,二是中央支持与地方选点。前者由中央政府对各类政策进行战略性规划,凭借自身的权威优势和资源优势,选择指定的地区进行政策试验,测试政策方案和检验政策效果。有学者将这种模式称为“指定试点模式”^[38],当地方政府政策试验积极性不强的时候,中央政府可以通过多次建议、反复强调、强制命令和直接组织等方式向地方政府施加压力,以推动行动的速度;后者强调地方政府结合自身实际情况进行试点筛选,在此过程中,地方政府可以对各试点地区进行非均衡的资源配置,派出专业

人员进行试验指导。这种模式的优势在于考虑到各地不同情景的差异性,避免试验政策“水土不服”等问题,自行设计试验方案与确定试验目标,一定程度上提高地方政府政策试验的积极性。

在确定试验单位的基础上,各方行动者开始政策试验的具体试验环节,即将各种试验方案、政策文件和试点规划付诸行动的环节。首先,各行动者在接收到政策试验的“信号”后,开始认真学习政策试验的核心要义,只有真正领会上级指示的政策精神,才开始下一步行动。一些政策试验官方文件中的“学习贯彻”“积极讨论”“深入学习”等表述便是这层意思的具体化体现;其次,当清晰地了解具体的政策目标后,各单位开始组织成员分解任务,划分好不同部门的职责权限,分配好各自的任务,推动政策试验实现“软着陆”;最后,地方政府通过前期工作的准备,开始动员政策系统的外部人员来实施政策,如社会组织、草根经验和地方力量等,以此整合多元利益诉求与提升行动效率。当然,地方政府也时刻关注着上级政府的一举一动,除了小心翼翼地揣摩上级政府的意志外,有时还会“主动请缨”,希望通过良好的表现竞争到更多的试验资源。

在政策试验完成所有流程后,试验单位则开始进行经验性总结和制度化推广。对于取得阶段性成效的试点政策,经中央政府、地方政府和各部门协商,将其上升为国家政策和法律法规,出台专项性保障政策,如在浙江试验的“最多跑一次”改革受到中央层面的关注,将经验做法写到《关于深入推进审批服务便民化的指导意见》中进行全国范围地推广。地方政府常通过“打造样板”“创建名片”和“树立典范”等方式,积极地宣传自己的经验做法,构建良好的政府形象和声誉威望,以期得到下一次试验的机会。对于试验结果不好的政策,一般的做法包括议程调适、方案搁置和政策终结等,各地方单位可以不断反思,从中吸取教训,应用至新一轮政策试验中。值得注意的是,当中央政府对某项地方政策试验活动持消极态度和明确表示反对时,地方政府会自发地停止试验活动,在中央政府注意力转移的时候结束这项试验活动。

3. 生产什么？

在分析中国特色政策试验知识生产的内在动因和运作逻辑后,生产什么将聚焦于中国特色政策试验的生产价值与作用,探讨政策试验与知识生产的两者的关系,尝试回答中国特色政策试验生产哪些政策知识。

首先,中国特色政策试验有利于降低政策风险和解决各类不确定性问题。不确定性问题丛生的时代往往也是政策中兴的时代,这种不确定性在政策的所有领域都很普遍,如减税的影响、私有化的程度、放松管制的时机、应对外部威胁的有效方式等^[39]。虽然大多数政府政策是针对“合理可预测”事件制定的,但政策事件也可能是不可预测的、灾难性的和不确定的^[40]。面对这种不确定性,不同政府往往求助于试验项目,这些项目能够产生与未来政策环境相关的政策知识,确定适当的政策应对措施,使政策能够有效地“适应”环境变化的速度^[41]。与西方不同,中国特色政策试验在应对不确定性问题的时候,强调央地互动、府际合作和信息交流,通过整合多元主体的利益诉求和链接多方试验资源,可以帮助试验者更好地规划试验方案,并鼓励地方探索,将成功的试验方案纳入正式决策,极大程度地降低政策风险和改革震荡。

其次,中国特色政策试验有利于细化政策措施和加快政策实现“软着陆”。中央政府或地方政府在规划政策蓝图的时候,往往只是勾勒政策的大致轮廓和规定政策的大致发展方向,政策愿景要想实现则还需要不断通过迭代试验的方式,进一步细化政策内容、明晰政策责任和改进政策方案。政策内容的渐进调适与优化是中国特色政策试验的重要特征,它通过不断与实践互动,在实践中汲取经验并不断将各类知识信息反馈进政策系统中,以此不断校准政策方向,促使政策措施更加符合实践的现实需求,实现决策供给端和使用端的双向闭环。这种细化政策内容主要包括明晰主客体责任、合理配置政策资源和精确应用政策经验知识等方面。政策试验由于多方主体的参与,容易形成共识性知识,这种知识类型可以消除不同群体的认知分歧,扩大试验的改革共识,让政策执

行人员清晰地理解政策内容,加快各项政策制度落地的速度。

再次,中国特色政策试验有利于创新政策内涵和丰富政策知识的生产“工具箱”。在中国,创新意味着冒险,这是许多地方官员不愿意主动尝试的事,如果试验失败,则会影响到自己的仕途、声誉和威信等,形式多样的政策试验激发地方官员创新政策的积极性,为推动政策创新提供有效途径。一方面,这种试验形式在保留传统“由点到面”线性推广逻辑的基础上,增添“由面到面”的非线性扩散方式,如条块间的政策学习、部门间的技术合作和不同组织机构间的经验共享等,加快成功经验的扩散速度;另一方面,中国特色政策试验把发展目标的紧迫性和发展过程的渐进性紧密地结合在一起,通过地方政府强大的资源链接能力、社会动员能力和利益覆盖能力,为政策试验和政策执行提供强有力的政治势能^[42]。此外,中国特色政策试验极大程度地丰富政策知识的生产“工具箱”,如“合作备忘录”“联席会议”和“权责清单”等。

最后,中国特色政策试验有利于提升政策问题的认知水平和政策主体的决策能力。政策试验的结果很大程度上取决于决策者的综合能力和信息获取的完备程度。在 Millner 等看来,政策试验是一种实验形式,即选择一项行动,观察其后果,了解选择和结果间的关系,有利于从“噪音”(noise)中分离出“信号”(signal)^[43],如何识别信号、捕捉信号、利用信号和传递信号等反映的是政策主体的决策能力,这种能力也体现在政策试验的整个过程中。通常来讲,中国特色政策试验并非“随心所欲”试验,而是带有明确的目的性,这种目的性集中表现在政策问题的解决上,在有的地方实践中,当地政府通过组织专题学习小组分析政策问题,探讨其他地区类似问题的解决方案。决策能力和政策间的影响也是双向的,成功的政策试验可以帮助政策主体积累经验,从而应用至下一次政策试验中,制定出更加完善的政策方案。

四、中国特色政策试验的学习模式

试验和学习始终是政策试验研究中的热点话题,不同的学习模式将会产生不同的政策知

识,对中国特色政策试验学习模式进行类型学划分,有利于增进政策认知和细化研究旨趣。近年来,党和国家领导人逐渐放弃过去政策试点过程中以地方探索、中央采纳以及政策推广为主要环节的单一化学习模式。取而代之的是,中央在承认地方差异的基础上,推动地方试验并强调学习模式的多样化。当前,中国特色政策试验已经形成各具鲜明特色的学习模式,根据中央政府的主导性强弱和地方政府的积极性高低的差异性,学习模式可以分为条块互动模式、政治动员模式、等待观望模式和边干边学模式(图1)。

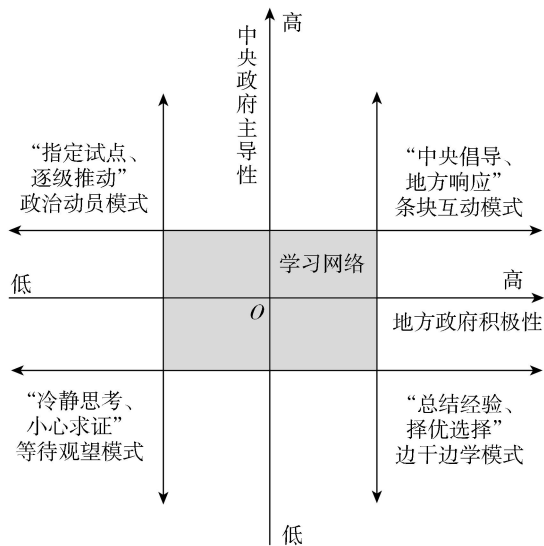


图1 中国特色政策试验学习模式的类型划分

1. “中央倡导、地方响应”的条块互动模式

从条块互动的角度来说,政策试验是地方实践和中央干预相结合的一种议题学习模式。处在第一象限的条块互动模式的突出特征为中央主导性强和地方积极性高,两者并不是小心翼翼的博弈关系和趋利避害的利益保护主义,而是互动交流的合作关系。地方负责提供大量的反馈信息、证据与数据,如创新经验、心得体会和试错教训等,中央则负责提供可持续的资源保障,双方为了取得某个政策目标统一行动。在这种模式下,权威性的行政力量和地方性的自主意识发生对话,在彼此互动的过程中,形成“条条”和“块块”互动的新局面,共同推动政策试验工作的不断深入。这种模式主要通过4个因素加以实现:一是中央、地方单位和其他利益相关方共同协商并确立行动的框架目标和临时措施;

二是地方拥有广泛的自主权,可以主动追求合适自身的目标;三是地方定期汇报成果,将试验结果与其他单位进行比较;四是试验目标、工作报告和决策程序会定期修订,重复上述过程。

在中国,集权管理的条条结构容易忽视地方政府的自主性,导致政策制度“高高举起,轻轻放下”,始终难以实现政策目标。分散协调的块块关系容易模糊责任主体,导致一些政策试验“半途而废”,长时间搁置而被束之高阁。将条块差异纳入政策试验的研究中,可以客观反映出中国特色政策试验的特点。中国特色政策试验的显著优势便是通过条块互动的学习方式,构建起层级和部门间的学习网络,在合作过程中彼此积累政策知识与经验。中央政府通过签订合作协议、撰写试验备忘录和共同成立部门等方式倡导地方政府开展政策试验,为不同主体提供学习机会,促使在合作的过程中发现自身优势和不足,其形式包括央地共建、上下互通和部门协同等。地方政府出于成本和利益的考虑,积极响应中央政府的号召,开始实施各项试验。这种互动模式在创建国家创新城市、改革自贸区和规划国家级新区等实践中尤为常见。

2. “指定试点、逐级推动”的政治动员模式

从交易成本理论的视角看,政府的行为模式同样满足“经济理性人”假设,均会为了实现收益最大化采取行动^[44]。政策试验是一项成本与风险不对等的权威性投资,试验者往往花费大量的时间、资源和精力,承担着试验失败的风险,但收效甚微。地方政府是政策试验的具体执行方,其积极性是试验项目得以有效开展的逻辑起点。如果试验项目在短时间内难以获得收益,则会极大程度地挫伤地方政府参与政策试验的积极性^[45]。虽然积极地政策试验能获得中央认可和上级领导注意,但在有的政策试验实践中,考虑到有限财政“一摊就薄”“断奶便难以为继”和政治承诺难以兑现等主客观因素,并非所有的地方政府都会积极地响应中央的号召,他们处于“上面推一推,下面动一动”的被动局面,这不仅导致政策试验的进展缓慢,政策试验收效甚微,还会因为缺乏内生性的动力和持续的积极性,出现试验悬浮、试验形式主义和敷衍式政策执行等问题。

为了进一步激发地方政府政策试验的积极性,中央政府采取“指定试点、逐级推动”的动员策略,确保地方试验与中央意志保持一致,通过构建差异化的激励机制、完善政策试验评价体系和加强试验工作指导等方式,在更大范围内进行政策试验。作为干预特性最强的学习模式,这种自上而下的动员策略赋予政策试验外在权威,使得各试验主体必须遵循上级组织的指示,否则将会受到惩罚,相关表述还有运动式执行和高位助推等。它要求学习者或行动者短期内暂停常规的工作,集中精力学习新的经验,采取现场参观、召开会议、下派通知、亲自指导和专家报告等方式对新经验进行宣传。政治动员模式的学习效应“立竿见影”,不仅可以在短时间内完成政策试验的任务,提升地方政府的行动效率,还可以迫使地方政府主动学习新的政策知识,积累更多的政策经验。值得一提的是,这种学习模式也应该避免落入“上面不喊了,中间不管了,下边就散了”困境。

3.“冷静思考、小心求证”的等待观望模式

试验对于发现更好的政策至关重要。在政策试验的多元主体系统中,除了试验的发起者能享受到政策试验福利外,追随者、参与者和旁观者也能享受到。如果地方政府没有政策试验的现实需求,也没有上级政府的层级压力,那么地方政府很难会主动设置政策试验的议程,考虑到政策试验的风险和成本等因素,他们更愿意充当被动者,学习其他地方政府的试验经验。一方面,政策试验本身是一个充满着不确定的过程,包括前期议程设置的模糊性、中期政策试验的不可控性和后期试验评估的未知性,加上政策主体有限理性的认知,让试验结果很难得到理想的结果,甚至出现目标与现实背道而驰的情况;另一方面,政策主体同样满足“小心翼翼”的行动者假设,他们谨小慎微、精耕细作和互动过密^[46],时刻处于等待观望的状态,对于取得成功的政策试验,他们便采用模仿、借鉴和复制的学习模式。在这场看似声势浩大的学习运动背后,往往是地方政府追求理性目标的价值诉求。

当政策试验路径不明晰、政策方案执行难度大并且需要多个部门配合的时候,也会出现

等待观望的现象。早在2013年,习近平总书记就指出“要准确推进改革,认真执行中央要求,不要事情还没弄明白就盲目推进”,其中,“想清楚问题再行动”所针对的就是该维度。在这种情景下,地方政府的等待观望策略可以争取到更多思考、学习和反思的时间,在这段时间内,地方政府时刻保持行动,他们不仅可以充分整合既有资源、挖掘自身优势和科学评估多方信息,提前为政策试验做好准备,还可以在具体试验的时候,根据其他地方政府的试验经验,不断地细化方案、完善决策和调整战略规划,以保障试验方向的正确性。值得注意的是,虽然该模式处在第三象限,但这只是一种阶段性划分,如果适当注入行政权威的组织力量,则会变成第二象限的“指定试点、逐级推动”的政治动员模式,如果地方试验积极性愈发高涨,则会变成第四象限的“总结经验、择优选择”的边干边学模式。

4.“总结经验、择优选择”的边干边学模式

政策试验不仅需要中央集中统一领导,也需要发挥地方的积极性。当中央政府推行某项政策试验的时候,为了有效调动地方政府的积极性,除了采取必要的政治和经济激励措施外,还允许有条件的地区进行“边干边学”的政策试验。这种模式被视为地方政府在应对不确定性时的一种具体选择策略^[47],其至少包括两个维度,即“干中学”和“学中干”,前者强调积累经验、学习知识和完善理论,后者侧重于在实践层面,注重提供普遍性的政策建议和生产地方性的实践知识,然后将这种地方经验反馈到国家政策制定系统中,形成规制化的政策在全国范围内实施。不同于西方“先制定政策后执行”的模式,中国的这种“边干边学”制度安排契合“摸着石头过河”的国家体制设计与治理制度安排,可以防止盲目实施不熟悉的政策,通过在小规模的范围内尝试新的解决方案来解决 问题,获得新政策的“公众支持”,以此在执行新政策时节省资源、人力和时间。

在“边干边学”的学习模式中,反复调适是理解地方政府政策试验的关键维度,地方政府不断总结经验,通过横向或纵向的全方位对比,择优选择更好的试验形式。地方政府通过不断

与实践进行互动,精准识别各类政策对象、政策工具和政策资源,实现试验信息与试验情景的双向匹配,消弭不同政策理念带来的分歧,达成一定的政策共识,减少具体执行过程中的行动阻力,将高度复杂的国家知识转化为可操作性强且颗粒感十足的地方性知识。在此过程中,复杂化的知识得以整合、多元化的行动者得以重组、碎片化的资源得以链接和多样化政策工具得以利用。对于“边干边学”的试验结果,地方政府常常通过加大宣传力度等方法构建典范,实现经验扩散和政策创新。尽管这种模式赋予地方政府极大的试验自主权,让地方试验活力竞相迸发,但也导致地方政府间的竞争愈演愈烈,不同政府相互模仿、竞争式创新和复制经验做法等也越来越多。

五、结论与讨论

在过去的几十年里,社会科学的许多领域都接受“实验主义转向”。针对政策试验而言,没有行动就没有真正的知识,只有行动才能让我们修正自己的观点,系统地组织我们的事实,并且发现新的事实。在其他国家,许多成功的政策创新都是从试验开始的,如美国航空业的放松管制、智利的资本管控、美国克林顿总统时期的福利改革和英国撒切尔时代英国的私有化等。不同的是,在长期的政策试验过程中,中国通过不断地政策试验和试验学习,积累了大量宝贵的实践经验和优秀成果,形成极具中国特色的政策试验模式,特色主要体现为非均衡赋权的制度安排、条块差异的体制结构、注意力分配的调控机制、本土知识的生产机制和多样化的学习模式等。

从知识生产的角度看,中国特色政策试验的过程是一个本土知识探索、转化与利用的过程,制度体制、组织机构、信息技术和空间距离等因素构成知识生产的内在驱动力,发挥着差异化的功能价值。在具体的知识生产过程中,中央政府或地方政府将某个现实问题上升为正式议题,重新分配多方主体的任务注意力,通过多次建议、反复强调、强制命令和直接组织等方式筛选政策试点,指导试验单位开展政策试验活动。在执行阶段,各试验单位在学习领悟上

级领导精神后,拆解行动者的任务网络,划分好不同职责主体的权限边界,确保各项制度安排得以贯彻落实。各地政府对政策试验工作进行经验性总结和制度化推广,推动新一轮政策试验工作的开启。作为应对不确定问题的重要策略,这种独特的知识生产机制有利于细化政策措施、加快试验进程、丰富政策工具箱和提升政策认知水平等。

中国特色政策试验生产不同的政策知识主要取决于学习模式的选择,经过可持续的制度发展,中国特色政策试验形成独特的学习模式。根据中央政府的主导性强弱和地方政府的积极性高低的差异性,学习模式可以分为条块互动模式、政治动员模式、等待观望模式和的边干边学模式。不同的学习模式的运作逻辑、组成部分和制度策略等均有较大的差异,形构中国政策试验知识生产的“特色性”。需要注意的是,尽管政策试验可以节约改革的成本、降低改革的风险和增加政策的认知等,但它并非解决所有问题的“灵丹妙药”,不应走向“万能主义”,即所谓的“一试就灵”,还需思量自身的不足。进一步讲,政策试验与其说是一场极具挑战性的试验活动,不如说它是一场成本与利益间反复较量的博弈游戏,各级政府在设置试验议程前,不能盲目开始试验,还需结合现实情境科学研判、合理考量和综合分析,决定是否可以启动试验议程。

参考文献:

- [1] 赵远跃,杨宏山. 模糊政策的试验评估模式:以国家生态文明试验区建设为例[J]. 上海行政学院学报,2023,24(2):13-22.
- [2] 杜威. 杜威文选[M]. 北京:社会科学文献出版社,2006:3-21.
- [3] CAMPBELL D T. Reforms as experiments. [J]. American Psychologist. 1969,24(4):409-429.
- [4] 宁骚. 政策试验的制度因素:中西比较的视角[J]. 新视野,2014(2):27-33.
- [5] 徐晓波. 政策试验:顶层设计阶段的考量[J]. 湖北社会科学,2015(2):24-28.
- [6] 穆军全. 政策试验的机制障碍及对策[J]. 中国特色社会主义研究,2015(3):57-62.
- [7] 杨宏山,李婷. 政策创新争先模式的府际学习机

- 制[J]. 公共管理学报, 2019, 16(2): 1-14.
- [8] 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[J]. 开放时代, 2010(4): 59-81.
- [9] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010(4): 132-150.
- [10] 汪洋, 陈辉. 政策驱动视角下失能老人社区养老服务政策供给研究[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2022, 24(4): 125-133.
- [11] 郑永君, 张大维. 从地方经验到中央政策: 地方政府政策试验的过程研究: 基于“合规-有效”框架的分析[J]. 学术论坛, 2016, 39(6): 40-43.
- [12] TSAI W, DEAN N. Experimentation under hierarchy in local conditions: cases of political reform in Guangdong and Sichuan [J]. China Quarterly, 2014, 13: 1-15.
- [13] 梅赐琪, 汪笑男, 廖露, 等. 政策试点的特征: 基于《人民日报》1992—2003年试点报道的研究[J]. 公共行政评论, 2015, 8(3): 8-24.
- [14] 韩博天, 石磊. 中国经济腾飞中的分级制政策试验[J]. 开放时代, 2008(5): 31-51.
- [15] 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[J]. 政治学研究, 2017(5): 88-103.
- [16] 廖红伟, 刘永飞. 财政压力下“营改增”对产业结构升级的效应研究[J]. 当代经济研究, 2021(7): 93-104.
- [17] 赵文凯, 王大树, 薛莹. 地方政府卫生支出的空间策略性互动研究——基于两区制空间面板模型的分析[J]. 财经论丛, 2020(12): 23-32.
- [18] 易承志. 转型期我国中央与地方关系的协调: 特征、趋势与路径分析[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2009, 33(5): 31-35.
- [19] MEI C, LIU Z. Experiment-based policy making or conscious policy design? the case of urban housing reform in China [J]. Policy Sciences, 2014, 47(3): 321-337.
- [20] OATES W E. An essay on fiscal federalism [J]. Journal of Economic Literature, 1999, 37(3): 1120-1149.
- [21] ROSE A S. Risk taking and reelection: does federalism promote innovation? [J]. The Journal of Legal Studies, 1980: 593-616.
- [22] CAI H, TREISMAN D. Political decentralization and policy experimentation [J]. quarterly journal of political science, 2009, 4(5): 35-58.
- [23] 赵远跃. 把机制“桥接”起来: 一个府际合作的新解释框架——基于X区和W区政府共同治水的案例研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2021(2): 15-28.
- [24] 张旭. 我国农业项目网络治理结构研究[J]. 河南社会科学, 2017, 25(6): 88-92.
- [25] 谢新水. 公共领域合作的初始条件和发展变量——一个定性研究[J]. 中国行政管理, 2010(3): 118-123.
- [26] 唐曼, 王刚. 行为模仿: 地方政府行为的一个分析框架——基于多案例的研究[J]. 公共行政评论, 2021, 14(3): 158-175.
- [27] 杨宏山. 双轨制政策试验: 政策创新的中国经验[J]. 中国行政管理, 2013(6): 12-15.
- [28] 冷涛, 魏姝. 信息技术创新: 中国政策试验实现转向的重要推手[J]. 江苏行政学院学报, 2017(1): 92-100.
- [29] 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[J]. 政治学研究, 2018(4): 103-116.
- [30] 李瑞昌. 基于“政策关系”的政策知识体系论纲[J]. 学术月刊, 2021, 53(3): 73-84.
- [31] MUKAND S W, RODRIK D. In search of the holy grail: policy convergence, experimentation, and economic performance [J]. Cepr Discussion Papers, 2002, 95(1): 374-383.
- [32] HEILMANN S. Policy experimentation in China's economic rise [J]. Studies in Comparative International Development, 2008, 43(1): 1-26.
- [33] 董雪兵, 李霁霞, 徐曦磊. 政策创新: 来自地方自发试验的力量[J]. 经济社会体制比较, 2020(2): 163-173.
- [34] 李萌, 苗波, 叶林. 科层互动视角下的政策试验——以深圳市环境影响评价立法变迁为例[J]. 上海行政学院学报, 2020, 21(6): 53-65.
- [35] SPICER N, BHATTACHARYA D, DIMKA R, et al. 'Scaling-up is a craft not a science': Catalysing scale-up of health innovations in Ethiopia, India and Nigeria [J]. Social Science & Medicine, 2014, 121: 30-38.
- [36] CALLANDER S, HARSTAD B. Experimentation in federal systems [J]. The Quarterly Journal of Economics, 2015, 130(2): 951-1002.
- [37] 约翰·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2017: 89.
- [38] 杨宏山, 周昕宇. 中国特色政策试验的制度发展

- 与运作模式[J]. 甘肃社会科学,2021(2):24-31.
- [39] MAJUMDAR S, MUKAND S W. Policy Gambles [J]. The American Economic Review, 2004, 94(4):1207-1222.
- [40] DAY P, KLEIN R. Interpreting the unexpected: the case of AIDS policymaking in Britain[J]. Journal of Public Policy,1989, 9(3): 337-353.
- [41] NAIR S, HOWLETT M. Meaning and power in the design and development of policy experiments[J]. Futures, 2016, 76(2):67-74.
- [42] 贺东航,孔繁斌. 中国公共政策执行中的政治势能——基于近 20 年农村林改政策的分析[J]. 中国社会科学,2019(4):4-25.
- [43] MILLNER A , OLLIVIER H , SIMON L. Policy experimentation, political competition, and heterogeneous beliefs [J]. CESifo Working Paper Series, 2014, 120:84-96.
- [44] 杨爱平. 从垂直激励到平行激励:地方政府合作的利益激励机制创新[J]. 学术研究,2011,2(5):47-53.
- [45] 常征. 央地互动的立法试验——基于湖南重大行政决策程序法治化的分析[J]. 中共天津市委党校学报,2018,20(2):50-55.
- [46] 韩志明. 小心翼翼的行动者:社区治理的内卷化叙事——以 S 市 Y 区“睦邻门”案例为例[J]. 中国行政管理,2020(12):69-75.
- [47] 王厚芹,何精华. 中国政府创新扩散过程中的政策变迁模式——央地互动视角下上海自贸区的政策试验研究[J]. 公共管理学报,2021,18(3):1-11.
- (收稿日期:2022-11-08 编辑:陈玉国)

Knowledge Production and Learning Model of Policy Experiment with Chinese Characteristics/
ZHAO Yuanyue, JIN Yongzhu(1. School of Public Administration, Renmin University of China, Beijing 100872, China; 2. School of Public Management, Xi'an University of Architecture and Technology, Xi'an 710055, China)

Abstract: Since the reform and opening-up, China has continuously enhanced its policy cognition and accumulated policy experience through top-down unbalanced empowerment, bottom-up public opinion absorption and point-based pilot promotion, and formed a policy experiment model with Chinese characteristics. In essence, the policy experiment with Chinese characteristics is a process of knowledge production. Factors such as system, organization, information technology and spatial distance constitute the internal driving force of knowledge production. Factors such as experts, local officials and stakeholders build learning networks around the experimental topics, exchange experimental information, exchange experimental experience and share experimental resources, continue to transform fragmented policy knowledge into institutionalized knowledge, and even form technical programs, ultimately contributing to the production and reproduction of policy knowledge. According to the differences in the dominance of the central government and the level of enthusiasm of local governments, the learning modes of policy experiments with Chinese characteristics can be divided into interaction mode, political mobilization mode, waiting and seeing mode and learning while doing mode. Different learning modes produce different policy knowledge. To explore the knowledge production and learning mode of policy experiment with Chinese characteristics is conducive to deepening the policy cognition of China's reform and development, and has important reference significance for the interpretation of China's institutional civilization.

Key words: policy experiment; knowledge production; policy learning; experience diffusion