

政策试点的特征：基于《人民日报》 1992—2003 年试点报道的研究

梅赐琪 汪笑男 廖 露 刘志林*

【摘要】政策试点是具有中国特色的政策创新模式。由于相关数据的缺乏和研究方法的局限，现有文献中较少关于政策试点的全景式的研究。论文搜集了1992—2003年间《人民日报》所有关于地方政府“试点”的报道进行编码，分析试点的政策领域、发起方、实施方以及随时间变化的规律。研究发现，中国的政策试点明显受到自上而下的政治权威的影响；中央的政策偏好对于政策试点的方向影响较大；上级政府更有可能成为政策试点的发起者且能够在特定的政策领域推行政策试点。

【关键词】政策试点 政策创新 中央地方关系

【中图分类号】D601

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2015)03-0008-18

一、政策试点与政策创新

对于政策试点的关注是近期学术界正面解释中国政策创新进而解读中国改革奇迹的新尝试之一。长期以来，对于中国改革经验的阐释往往建立在与他国经验的对比观照中，缺乏对中国独特改革逻辑的正面解读。例如，基于早期中国改革经验和前苏联东欧剧变的对比，一些学者指出中国的成功之处在于没有采用激进的休克疗法从而避免了改革夭折的命运（樊纲，1993；林毅夫等，1993；Naughton，1996；Rawski，1999；Ramo，2004）。为了和激进的休克疗法

* 梅赐琪，清华大学公共管理学院，副教授；汪笑男，清华大学公共管理学院，硕士研究生；廖露，清华大学公共管理学院，硕士研究生；刘志林，清华大学公共管理学院，副教授。本研究曾在清华大学公共管理学院和新加坡国立大学李光耀学院合办的“中国地方政府的政策企业家行为”国际研讨会（2013年10月）和香港大学政治与公共行政系举办的中国研究国际研讨会（2015年1月）上宣读。感谢杨开峰、Michael Howlett、陈雪莲和其他参与讨论的学者的意见和建议。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金项目（71403143）、清华大学自主科研项目（2014z21018）。

形成鲜明对比，这类研究构建了一个相当理想化的渐进式政策创新抽象模型：①政策层面采用政策试验的方式进行连续的试错；②政治层面对于政策试验的宽容和对于效率改进明显的政策试验的识别和推广；③作为结果的政策创新的出现和新的良性循环的开始（Woo, 1999; Ramo, 2004）。

一旦脱离与东欧经验的比较，这一抽象模型的漏洞是显而易见的。首先，从政策试验的内容来看，穷举所有可能的政策方案的试错式试验在实践当中是不可能的。还原中国政策创新的过程，政策试验很多时候更像是为了突破现有制度障碍而进行的“试对”而不是“试错”（Pei, 2012）。第二，政治层面对于政策试验的宽容并不等于政治权力不会干预政策试验内容的选择和政策试验结果的评估（刘培伟, 2010; Mei & Liu, 2014）。第三，对于由政策试验引发的政策创新良性循环的判断，由于缺乏对这一内生过程的细致考察，更有可能是基于选择性事实的附会。实际上，中国所采取的一些政策试验甚至开展这些政策试验的办法在前苏联不是没有被尝试过；而后者并不成功的实践说明局部和有限的改革很有可能走不出试验的阶段（Xu, 2011）。

对于政策试点这一颇具中国特色的政策试验模式的研究，显然是要弥补上述抽象模型的不足，试图从中国经验本身剥离出客观存在的中国政策创新的内在逻辑。其中，韩博天等人提出的以政策试点为主要特征的“分级制政策试验”（Experimentation under Hierarchy）的模型引起了最为广泛的关注（Heilmann, 2008a, 2008b, 2013）。这一模型注意到了中国政策制定过程中存在自上而下的权力关系的基本事实，并向前追溯到中国共产党革命时期的试点传统（Heilmann, 2008a; Heilmann & Perry, 2011），指出中央政府和地方政府在政策试点中的不同分工是政策试验在中国能够不断带进政策创新的关键。具体来说，掌握自上而下权威的中央政府可以决定政策试验的目标，而地方政府则作为试点来试验不同的政策工具；那些有效的政策工具将最终被中央政府所采纳并获得推广。换言之，中国的政策试验既不是漫无目的的试错，也不是先入为主的试对，而是中央主导下的“政策求解”过程：试点就是政策求解的工具。

基于“中央—地方”互动的政策试点模型显然更接近于中国政策创新的实践。一些基于个案的研究已开始验证这一模型，并且试图对中央和地方在政策试点中的不同作用以及一项政策从试点到推广的过程进行具体化的分析（Chung, 2000; 王绍光, 2008; 刘培伟, 2010; Zhu, 2014; Mei & Liu, 2014）。从研究方法的角度来看，这些个案研究可以比较详尽地解释某一项特定政策或某一政策领域内中央和地方的互动关系；但由于实践中政策试点的多样性，个案研究的结论往往难以推广。例如韩博天（Sebastian Heilmann）就指出，

基于经济政策领域的研究结论未必能够推广到社会政策的领域（Heilmann, 2008b）。

与以往研究不同，本文使用大样本的方法实证地分析中国的政策试点的特征，并与现有理论模型描述的试点特征进行比对，从而实证地检验后者。我们搜集了从1992年至2003年《人民日报》上所有包含“试点”一词的6 877条新闻报道，经过筛选找出全部1 957条对于具体政策试点的报道，运用文本分析的方法对政策试点的时间、政策领域、发起者和试验地进行了编码，形成了政策试点的样本数据库。通过对样本数据库的分析，我们对这一时间段内中国政策试点的特征进行了描述，我们将回答以下四个问题：①政策试点发生在哪些政策领域？②政策试点的发起者是谁？③哪些地方政府更容易成为政策试点的实施者？④政策试点的特征随时间会发生怎样的变化？

文章第二部分将回顾政策创新的一般理论并从中总结出分析政策试点的一般框架，提出关于中国政策试点的三类研究假设。第三部分说明数据来源和编码方式。第四部分将用图表和地图可视化的方法用数据来检验第二部分提出的研究假设。最后，我们对数据分析的结果进行总结并就研究的局限性进行讨论。

二、政策创新：动因和过程

政策创新以及政策变迁如何可能是公共政策学科长期以来关注的重点问题。这一研究问题的关键难点在于：如果把现状中的政策系统视为均衡状态的话，现有政策将不会轻易地发生单方面的改变；然而，在现实的政策过程中，政策创新的出现和政策变迁的发生却是经常被观察到的常态事件。怎样才能解释这一反差？具体而言，政策作为一个目标和手段的整体如何实现从一种相对稳定的状态到另外一种相对稳定状态的“跃迁”？

（一）政策创新的动因

政策创新为什么发生？一些学者认为外部条件的重大改变（External Perturbation）是政策创新的主因。这些学者认为“外部条件的改变使得现有的政策实践发生了大规模的断裂”^①。按照“断点均衡模型”（Punctuated Equilibrium）的解释，政策创新并非连续事件：外部条件的微小变化并不会使得创新成为必

^① 参见（Cashore & Howlett, 2007）对（Hall, 1989；Sabatier & Jenkins - Smith, 1993）的观点的总结。

然；然而，外部环境中突然和显著的变化则会促使政策创新的密集发生 (Baumgartner & Jones, 1991, 2010)。具体来说，外部环境的剧烈改变会使得原有政策在回应新的问题时出现较大的偏差，通过系统的政策创新来解决新的问题就成为必然。韩博天 (Heilmann, 2008b) 认为“紧迫的政策问题”是中央政府试图通过试点找到解决方案的主要动因。陈雪莲和杨雪冬 (2009) 对于中国地方政府创新的研究也发现，“解决当时工作中出现的问题”是地方政府进行创新的主要原因。

另一些学者挑战了“问题出现—解决问题的创新出现”的政策创新模式。从方法论上来看，正如凯瑟琳·西伦 (Kathleen Thelen) (Thelen, 2004:294) 所说的那样，“一个制度变迁的发生并不能安全地向后归因为新的制度所能解决的问题”。杨瑞龙 (1993, 1994) 也指出，中国的制度变迁更多的是“供给主导型”而不是“需求主导型”。而在一个供给主导型的制度变迁过程中，政策创新很有可能并不是由现实问题驱动的。郑在浩 (Jae Ho Chung) (Chung, 2000) 对于家庭联产承包责任制推广过程的实证研究就发现，即便是承包责任制并没有展现出更高生产效率的省份也会因为全国政策风向的转变而采纳这一新的做法。彼得·A·霍尔 (Hall, 1993) 的“社会学习”理论可以为此类政策创新行为提供解释。借用托马斯·库恩 (Thomas S. Kuhn) (Kuhn, 2012) 的范式 (Paradigm) 理论，霍尔指出政策领域中的“社会学习” (Social Learning) 行为可能会带来新的政策范式 (Policy Paradigm) 的出现；而后者一旦出现，则有可能决定此后的政策创新的方向。换言之，解决现实存在的问题未必是政策创新的主要动因；政策创新的方向有可能是由当时占主流地位的政策范式决定的。

具体落实到本文研究的中国政策试点，考虑到中央政府对于主流政策范式的影响力，我们提出与“问题导致创新”的判断不同的研究假设。

如果以政策试点的主要领域作为政策创新的方向的测量：

H1-1：政策试点的主要领域与中央重视的政策领域保持一致；地方特色不明显；

H1-2：政策试点的主要领域随中央偏好的变化而变化。

(二) 政策创新的过程

政策创新研究文献中的另一个焦点是政策创新过程中参与主体的行为。约翰·金顿 (John W. Kingdon) 特别关注了那些被称之为“政策企业家” (Policy Entrepreneur) 的行为。在他的定义中，政策企业家的首要特征是那些像真正的企业家一样在政策领域“有意愿投入包括时间、精力、名声、金钱在内的资源

以期获得未来回报的人”（Kingdon & Thurber, 1984: 122 - 123）。尽管金顿特别强调政策企业家可以是政府官员，也可以是社会主体，但是在现有文献中大量基于多元主体参与政策过程的实践的研究，更多关注的还是社会主体参与政策创新给政策制定过程带来的改变。在对中国政策过程的研究中，朱旭峰（Xufeng Zhu）（Zhu, 2008）和毛学峰（Andrew Mertha）（Mertha, 2009）分别较早地引入了政策企业家的概念研究了公共知识分子和社会力量如何在中国特殊政治背景下利用政策窗口推动政策变革的行为。

回到中国政策试点的问题上来，虽然社会力量参与政策制定过程的渠道在增加，但是一个基本的共识是中国改革年代中大多数的政策创新是由官员推动的。一些学者认为推动政策创新的官员本身就是政策企业家（Zhu, 2013）。需要指出的是，官员与前述的作为政策企业家的社会主体参与政策创新的动机和方式是不同的。与此同时，因为参与政策的创新，他们又与传统官僚体制下具有保守天性的官员迥异。马克·斯内德（Mark Schneider）和保罗·特斯克（Paul Teske）（Schneider & Teske, 1992）借用熊彼特（Joseph Alois Schumpeter）关于创新的概念，将这类进行创新或者“创造性破坏”（Creative Destruction）的官员称之为“政治企业家（Political Entrepreneur）”。

学术界长期以来一直关注中国官员特别是地方官员的“类企业家”行为。戴慕珍（Jean C. Oi）等学者甚至直接用“总公司—分公司”的比喻来描述不同层级的基层政府之间的关系（Oi, 1995）。但亦有学者指出，官员的“类企业家”行为仍然首先是回应自上而下的政治激励机制的结果，其中最知名的是周黎安（2004）的晋升锦标赛理论，即：处于晋升竞争中的地方官员有动力采用各种手段提高施政业绩。

按照晋升锦标赛的逻辑，地方政府的创新行为同样也有可能是自上而下的政治激励的产物。与其他的“看得见”的政绩类似，政策创新也可以成为地方官员引起上级关注的手段。一些成功进行政策创新的“明星官员”获得晋升的事实就说明晋升锦标赛可以为官员提供进行政策创新的动力。当然，自上而下的政治激励机制的存在并不排斥官员出于地方需要而自发进行的政策创新。然而，从实证的角度来说，为晋升而进行的政策创新与自主的政策创新势必在大样本上呈现出可以观察到的明显区别。

具体来说，如果晋升锦标赛是官员进行政策试点的主要动力，在试点的发动上我们将观测到自上而下发动的政策试点是政策试验的主流；反之则否。因此，基于晋升锦标赛理论，我们应得到第二组研究假设如下：

H2 - 1：政策试点发动的主要形式是自上而下的；

H2-2：在中央偏好的政策领域，政策试点更多由中央发起。

同时，从政策试点的实施方来看，如果自上而下的政治激励是政策创新的主要推动力，我们将会观测到在绝大多数省份中政策试点主要也是自上而下发动的。即：

H3：各省政策试点发动的主要形式是自上而下的。

三、数据及编码

本研究选择1992年到2003年《人民日报》中对试点的新闻报道作为数据来源。对于这个样本的一个明显挑战是选择性偏差问题：选择《人民日报》的新闻报道意味着样本中包含更多中央政府推广的政策试点。与之相比，国内类似的对于政策创新的大样本较多采用的是中央编译局组织的“中国地方政府创新奖”参评案例数据库（何增科，2008；陈雪莲、杨雪冬，2009；韩福国等，2009；杨雪冬，2011）。需要承认的是，本研究选择《人民日报》报道作为样本，的确有数据获取便利性的考量。但是，与此同时，由于本文研究的对象是政策试点，而不是一般意义上的政策创新，《人民日报》报道的特殊性使其成为一个更为理想的研究政策试点的样本。

具体来说，《人民日报》的试点报道样本包含的是具备潜在推广可能的政策创新。按照杰克·沃克尔（Jack L. Walker）（Walker, 1969:881）的观点，政策创新的要义在于政府采纳了一项“对于它自己来说是新的”政策或者项目。然而，与一般的政策创新不同，政策试点的目标从一开始就是“从点到面”的推广。换言之，只有那些具备推广可能性的政策创新才能被称之为政策试点。《人民日报》在我国政策系统中的特殊地位使得其对于某项政策试点的报道本身就确定了该项政策创新具备潜在的推广可能，因此更适合作为政策试点的样本。与之相比，一些地方政府的创新个案由于其持续力的问题（高新军，2008；韩福国等，2009），只是短时间或者局部的昙花一现；此类案例虽然仍属于政策创新的范畴，却不能作为研究中国政策试点的对象。

我们通过《人民日报》网上数据库搜集了1992年至2003年《人民日报》中所有带关键词“试点”的报道。关键词搜索产生了每年432—818条不等共计6877条包含“试点”文字的报道。两名编码员对这些报道分别进行独立筛选，以剔除虽包含“试点”二字但内容却与政策试点无关的报道。筛选结果由另两名研究者再度比对确认。最终，我们确认了1957条关于政策试点的报道，每年从96条（1993）到319条（1992）不等。

运用文本分析的方法，我们对每一条报道所反映出来的试点发起者、试点发生地、试点所属的政策领域进行编码。研究团队首先进行一轮试编搭建起整体的编码框架；之后由两名研究助理各自独立地对 1957 条报道按照上述框架进行编码。我们对编码的信度进行了计算。其中试点发起者编码的 Cohen's Kappa 指数为 0.786，对于试点所在政策领域编码的 Cohen's Kappa 指数为 0.797。

根据试点的主题和内容，我们一共归纳出 14 个政策领域，包括经济发展、政府改革、农村政策、社会福利、政治发展、环境保护、教科文化、社会管理等^①。其中，在所有的案例中，335 个试点报道涵盖了两个或以上的政策领域。我们以省为单位对试点发生地进行了编码，其中，1747 条报道的试点发生在一个省，210 条报道的试点发生在多省或发生地不明。我们定义了三类试点发起者：中央及中央部委^②、省级及省级委办厅局、基层政府（省以下）和国际组织。

四、结果：政策试点的特征分析

（一）政策领域

图 1 展示的是自编《人民日报》1992—2003 年试点报道数据库（以下为“自编数据库”）中各主要政策领域的试点数量。我们可以发现经济发展是政策试点的最主要领域，占据了所有报道的 29.08%。鉴于改革开放后以经济建设为中心的基本路线，这一结果在意料之中。农村政策是除经济发展外最主要的试点领域，占据了 19.01%，之后依次是社会福利、环境保护、政府改革、教育科学文化和政治发展。由于很长一段时间，经济发展和“三农”问题是中央政府工作的重中之重，这一发现验证了我们的假设（H1-1）：大部分政策试验都跟中央偏好的政策领域相一致。

① 政策领域的划分是基于试点主题和试点内容的汇总由研究者自行作出的。每一条报道在数据库中会进行自上到下三个层次的编码：政策领域、试点主题和试点内容。例如：在经济政策中，包含国企改革、税收体制、产业政策、基础设施建设、体制改革、对外开放、园区建设、金融体制、市场培育、区域发展等试点主题；国企改革中，包括产权改革、现代企业制度改革、政企分开、自主经营权下放等试点内容；又如政府改革中，包括财政体制、机构调整、政务管理、法治建设、权力监督、职能转换、干部管理、权力运行等主题。由于篇幅所限且试点主题和试点内容不是本文的分析重点，此处未列出全部试点主题和内容。

② 由央企发动的本系统的试点，发起者编码为中央部委。

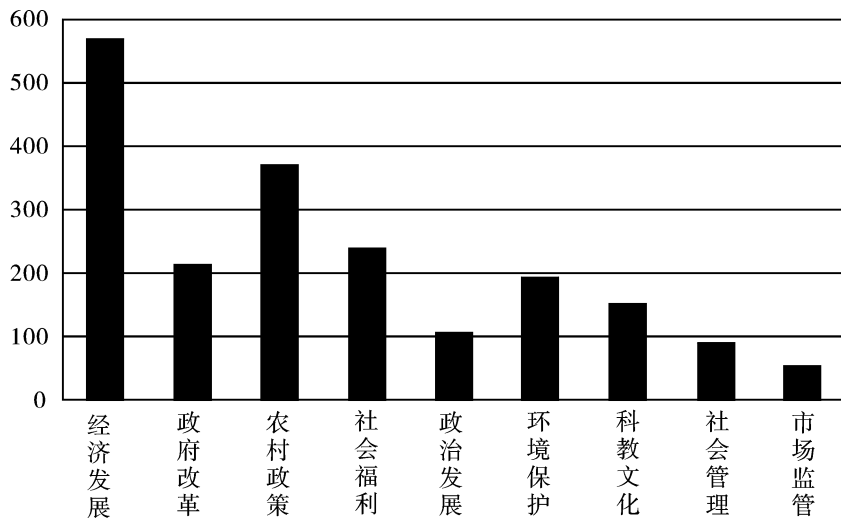


图1 主要政策领域的试点数量

资料来源：自编《人民日报》1992—2003年试点报道数据库。

图2进一步证实了中央政策偏好对于地方政策试点领域的影响。如图2所示，经济发展在21个省份中是排在首位的政策试点领域，占全部31个有数据省份的67.74%。农村政策在7个省份排在首位^①。可以看出，经济发展在大部分省份是政策试点的核心政策领域，地方政策试点的特色并不突出。

图3展示了试点政策领域随时间变化的趋势。可以看到，随着中央的政策重心从单纯追求经济发展到对公平与可持续发展等问题的兼顾，政策试点的领域也经历了相应的变化。从1992年至2003年，与经济发展有关的政策试点呈下降趋势，尤其是在1992年至1993年和1999年至2000年这两个时间段。2000年以后，经济发展不再是试点最主要的政策领域；到2003年，与经济发展有关的试点仅占6.29%。1990年代中期以后，与农村政策和社会福利有关的试点数量保持稳定并在2000年以后有所上升。与此同时，从1990年代中期开始，环境保护成为重要的试点领域，2003年占到了20%。此外，市场化转型也催生了政府机构改革，虽然这一领域的试点数量在1990年代不断波动，但到2003年它已经占到了19.43%。换言之，正如研究假设H1-2所预计的那样，不仅大部分政策试点都跟中央在特定时期的偏好相一致，政策试点领域随中央偏好的变化而变化。

^① 在湖北和江西，农村政策和经济发展领域的试点数量并列第一。

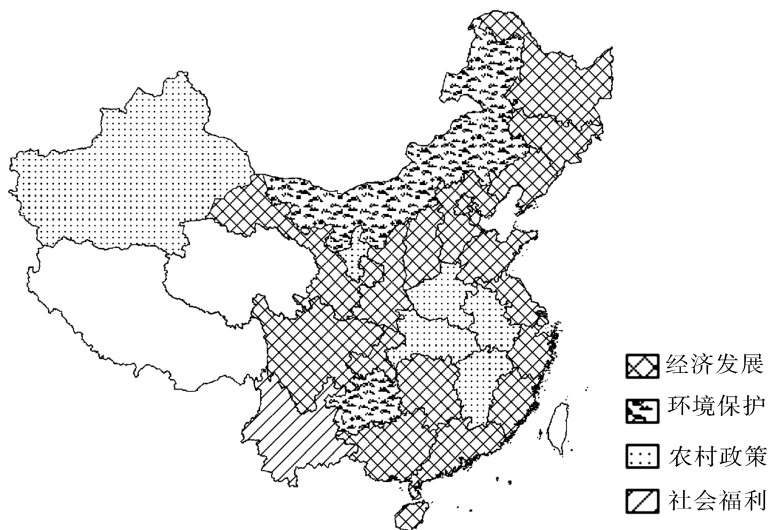


图2 各省排在首位的政策试点分布

注：西藏和青海因政策试点数较少未作排名。

资料来源：自编《人民日报》1992—2003年试点报道数据库。

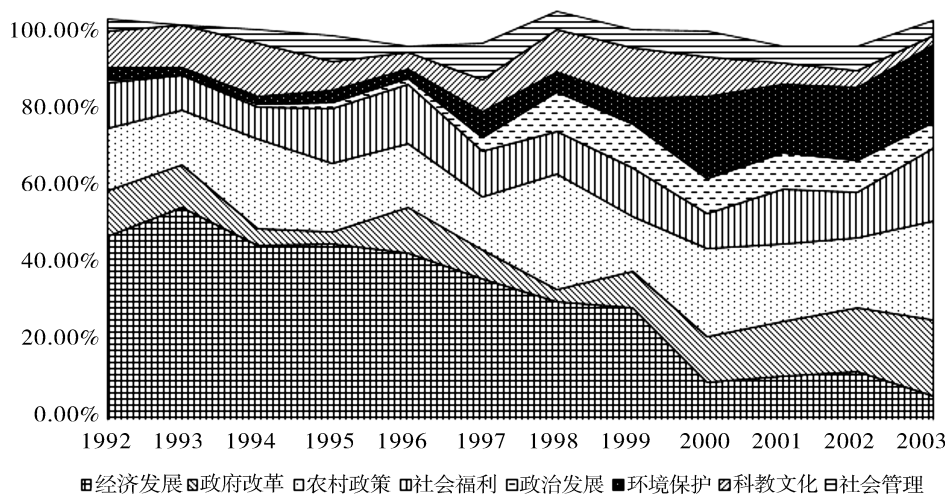


图3 各主要政策领域试点数量逐年变化趋势

注：同一试点可能涉及两类政策领域且有三个试点数较少的政策领域未列入图中，因此比例相加可能略高于或者略低于100%。

资料来源：自编《人民日报》1992—2003年试点报道数据库。

综上，从试点的重点政策领域来看，我们的第一组研究假设得到了证实。即，中央的政策偏好是地方政府在某特定领域进行政策试点的重要影响因素。

（二）政策试点的发动者

政策试点是在地方层面进行的。然而试点是由谁发起的？在不同的政策领域中，政策试点的发起方是否不同？

图4总结了全部政策试点的发起者。我们发现中央、省级和基层政府基本平分秋色。如图4所示，中央（包括国务院和中央部委）发起的政策试点占37.81%，省级政府发起的占37.51%；而基层发起的政策试点占到了28.97%。也就是说，超过75%的试点是通过自上而下的方式推行的。这一结果支持了研究假设H2-1，但同时也说明，省级政府在政策试点中也发挥了重要的发起者功能。

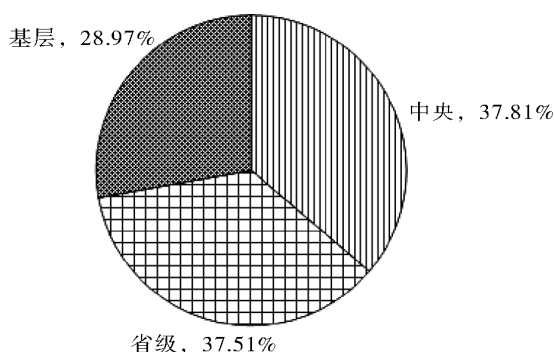


图4 政策试点的发起者

注：同一试点可能记为由不同层级政府共同发起，因此相加可能超过100%。

资料来源：自编《人民日报》1992—2003年试点报道数据库。

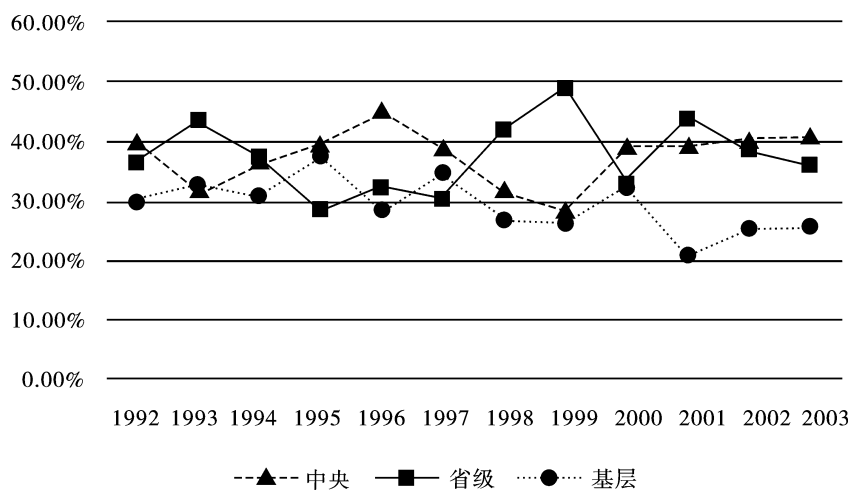


图5 政策试点发起者随时间变化的趋势

资料来源：自编《人民日报》1992—2003年试点报道数据库。

图5展示了政策试点发起者随时间变化的趋势。虽然在不同的时间段中央与基层发起试点的比例有所波动,但随着时间的推移我们并没有发现基层政府有更加活跃的趋势。

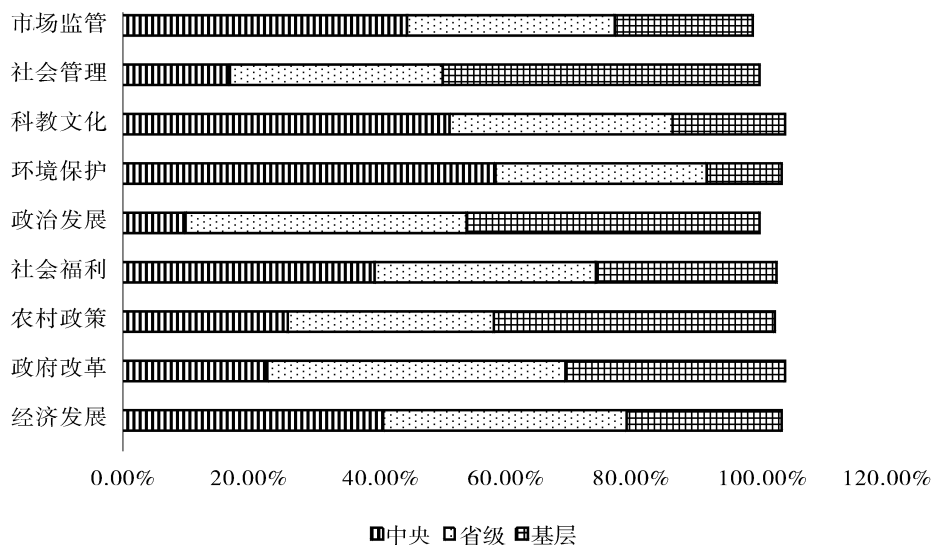


图6 不同政策领域试点发起者比例

注：同一试点可能被记为由不同层级政府共同发起，因此相加可能超过100%。

资料来源：自编《人民日报》1992—2003年试点报道数据库。

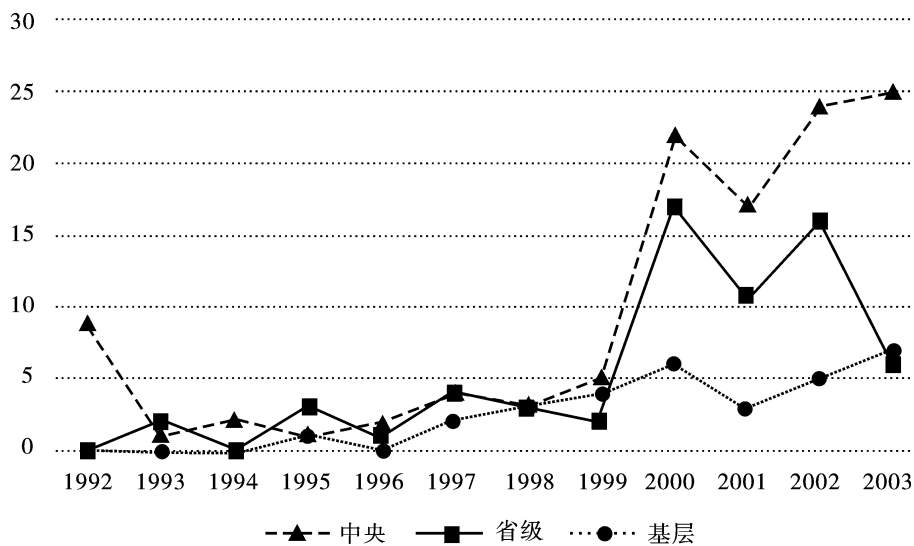


图7 环保政策领域政策试点的发起者

资料来源：自编《人民日报》1992—2003年试点报道数据库。

图 6 展示了不同政策领域的发起者的比例。我们可以明显发现在一些中央不愿意涉及的敏感政策领域，底层自发的政策试点更加活跃。比如政治发展和社会管理领域。中央政府则在自己更为重视的政策领域发动了较多政策试点，比如经济发展。其中更有意思的是中央在那些自己重视但地方政府缺乏动力的政策领域的试点发动行为，比如环境保护。如图 7 所示，中央政府在 2000 年后加大了环境保护领域的政策试点，而地方发起此类试点的热情不高。研究假设 H2-2 由此可以得到较好的证实：在中央的政策偏好发生转移时，中央在新的偏好领域成为政策试点的主要发起者。值得关注的是省级政府处在中央和基层之间的试点发起者的角色。在中央重视且地方有热情的经济发展政策领域，省级政府发动了较多的试点；在一些中央涉及偏少的领域，比如政治发展和政府改革，省级政府也可能因为更多的“地方性知识”而成为政策试点的发起者。

（三）试点地区

对一个省份来说，进行某项试点既有可能是中央的有意选择，也有可能是自发为之。一些省份可能在试点的过程中脱颖而出，成为一个政策领域或者多个政策领域中的试点精英省份。这些精英省份中政策试点的发动过程是否与边缘省份存在明显差异？

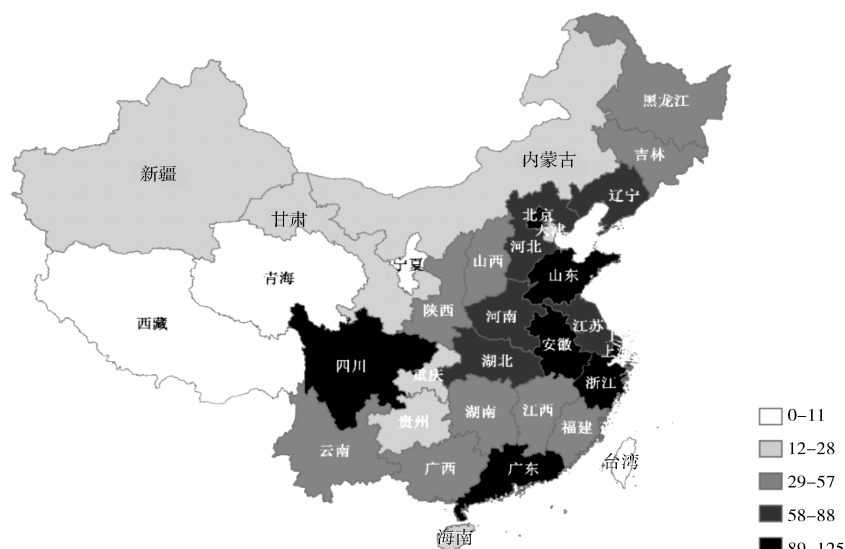


图 8 各省市自治区政策试点的数量分布

资料来源：自编《人民日报》1992—2003 年试点报道数据库。

图8展示了1992—2003年间各省市自治区政策试点的数量。图中可以清晰辨别出以政策试点数量作为衡量的精英省份：北京、上海、山东、安徽、浙江、广东和四川。这七个精英省份的试点数超过了全部试点总数的42%。这些精英省份在空间分布上呈现出与传统的以东中西划分“精英—边缘”分界不同的多中心结构。经计算，试点数量分布呈现出显著的空间自相关（Moran's $I = 0.242$, $p < 0.0001$ ）。逐年测算的结果也说明这种结构保持了相对稳定的水平^①。除了试点数量呈现“精英—边缘”分化外，通过进一步分析图2的数据，我们还可以发现一些省份成为某些政策领域中的试点精英。比如，中部接壤的安徽、河南、湖北三省是农业政策试点较为集中的省份。

延续之前的讨论，考虑中央在政策制定过程中的权威性，一个顺理成章的研究假设是我们在全国层面上观察到自上而下发动的试点占主体地位的现象也应该出现在绝大部分省份之中（H3）。图9各省市自治区首要政策发起者的数据对这一假设进行了检验。

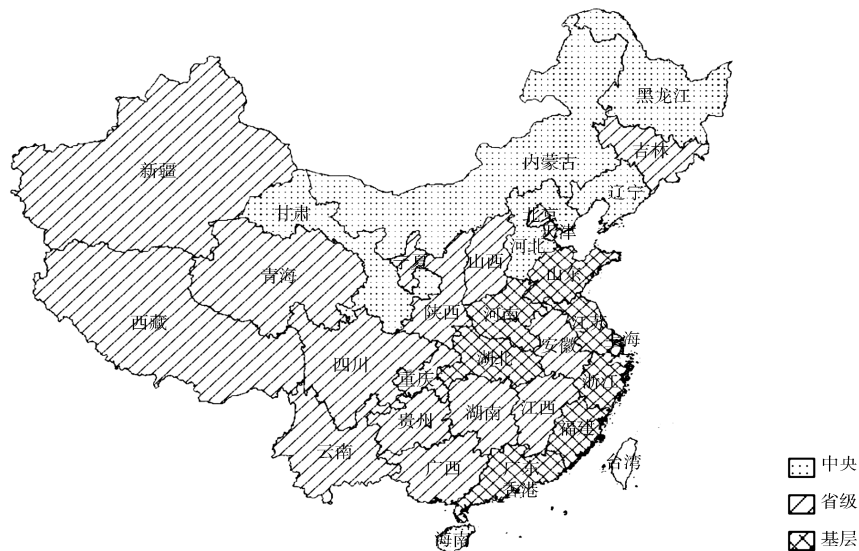


图9 各省市自治区首要政策发起者

资料来源：自编《人民日报》1992—2003年试点报道数据库。

在图9中我们发现了与原有假设完全不同的情况。显而易见的是，自上而下并没有在所有的省份中成为最主要的试点发动形式。具体来说，在全部31个省份中，中央只在6个省份中成为政策试点的主要发动者，在超过一半的省份

^① 在十二年中，有八年观测到了显著为正的自空间自相关。

(18/31) 政策试点的主要发动者是省级。还有7个省份的主要发动者是基层；同时，4个直辖市政策试点的主要发动者都是市本级，两者相加，在11个省市中，政策试点的发动者在市或者市以下的治理单位。

更有意思的是，这11个省份在全国的分布并不是随机的。地图中可以看出，除了湖北和河南之外，基层发动占据政策试点发动类型主导地位的省市要么是分布在东部沿海地区的传统精英省市，要么就是直辖市（重庆）。不仅如此，前面按照试点数量排名的7个试点精英省份中，有5个主要的发动者也是基层。以既作为沿海精英省市代表又作为试点精英代表的上海市为例，在全部103个政策试点中，72项是由上海市本级发动的，11项是由上海市基层部门发动的，由中央发动的试点仅有21项。

因此，将各省份试点情况与全国总体情况相对比，我们得到了不完全一致的结果。一方面，与上一部分的研究类似，我们发现了省级政府在政策试点过程中作为重要发起者的地位。省级政府作为中央和地方的中间层级是本省内部试点的主要发起者的事实仍然说明政策试点主要是自上而下进行的。但是，另一方面，一些精英省市中自下而上的政策试点是主流的事实又说明自上而下进行政策试点并不是一成不变的。这一点将在下一部分进一步讨论。

五、结论与进一步的讨论

本文通过自编的《人民日报》报道的政策试点数据库研究了在中国特殊的中央地方关系下政策试点的特征。我们的研究首先证实了中国政策创新的多样性。政策试点既有可能是自上而下的安排，也有可能是自下而上的自发创新。第二，从政策创新的动因来看，与一些强调现实政策问题是政策创新的主要驱动力的研究不同，我们的观察发现中央政府的政策偏好很大程度上决定了政策试点进而政策创新的方向。第三，从政策创新的过程来看，我们发现了一些复杂的结果：①政策试点主要是自上而下发动的；②中央有能力在其所重视的、但地方参与积极性不高的政策领域发动政策试点；③一些精英省份的政策试点主要是由基层发动的。

作为中国政策创新领域的一项具有探索性的大样本研究，本文研究的目的是试图通过对现有政策试点特征的实证分析来检验目前关于中国政策试点的理论性描述。从我们的发现来看，中央的政策偏好对于政策试点领域的影响以及中央在其所重视的政策领域中作为发起者的积极参与，都使得我们认为中央在政策试点中的角色应该超越了“提问者”和“推广者”的定位。在一些领域，中央作为政策试点直接发动者的事实就意味着中央直接设计试点的主题和内容。

事实上，正像此前的一项研究所发现的那样，中央政府甚至可以指定非常具体的试点要素并按照自己的意愿评判试点的成败（Mei & Liu, 2014）。中央的角色远不如韩博天（Heilmann, 2008b）所说的“中央提出政策问题——地方寻求不同方案——中央推广正确方案”的所谓中国政策试点模式那么清晰。本文对“中央角色”在不同政策领域和不同地区的差异性表现的研究有助于进一步的打开中央角色“模糊性”的黑箱。

与此同时，地方政府在政策试点的角色同样值得进一步的思考。自上而下的激励机制对地方政府的创新行为的影响方向并不是唯一的。一方面，地方官员有可能主动分析上级所关注的政策问题，通过自己的政策创新为上级寻找新的政策方案，并冀望通过政策方案的成功并获得上级的推广来赢得中央的关注从而提高晋升的概率。但是，在自上而下的体系中，政策方案的成功与否实际上并不是推广的充分条件。“关于发展一项国家计划的考量是非常复杂的，它更多地依赖于政治的和官僚的视角，而不是从某项田野试验、试点项目，或者示范项目汲取的经验”（朱亚鹏，2007:260）^①。从另一方面来说，地方官员一个机会主义的选择是争取成为上级部门所设计和发动的试点的执行人，通过更有效的按照上级部门的意图实施试点从而赢得上级的关注。本研究所发现的自上而下是主要的试点发动形式的事实可以为这后一种可能提供注脚。

同时，研究还发现精英省市中存在着更多自下而上的试点的现象。从理论上来说，这一现象的存在可能挑战本文关于政策试点主要是由自上而下推动的判断：精英省份可能是因为面临更多的“紧迫的政策问题”从而进行更多的自下而上的政策创新。但是，另一方面，这一现象也可能说明自上而下推动政策试点的形式随着时间在发生变化，即：精英省份因为在前期政策试验中取得成功从而拥有了更多的中央赋予的自主探索试点方案的权力。对于这一对研究假设的检验将是研究下一步的方向之一。同时，囿于样本和分析方法的局限，本文还存在一些明显的遗留问题。比如，研究发现了省级作为政策试点发动者的重要作用。那么，省级发动政策试点是试图为中央的政策问题提供解答还是受到本省实际问题的推动？这些问题都有待进一步的研究来解决。

参考文献

陈雪莲、杨雪冬(2009). 地方政府创新的驱动模式：地方政府干部视角的考察. 公共管理学报, 3:1-11, 121.

^① Pyle, D. F. (1980). From Pilot Project to Operational Program in India: The Problems of Transition. 转引自（朱亚鹏，2007:260）。

- 樊纲(1993). 两种改革成本与两种改革方式. 经济研究, 1:3-15.
- 高新军(2008). 地方政府创新缘何难持续——以重庆市开县麻柳乡为例. 中国改革, 5:29-32.
- 韩福国、瞿帅伟、吕晓健(2009). 中国地方政府创新持续力研究. 公共行政评论, 2(2): 152-171, 205-206.
- 何增科(2008). 政治合法性与中国地方政府创新：一项初步的经验性研究. 云南行政学院学报, 2:8-13.
- 林毅夫、蔡昉、李周(1993). 论中国经济改革的渐进式道路. 经济研究, 9:3-11.
- 刘培伟(2010). 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, 4:59-81.
- 王绍光(2008). 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, 6:111-133, 207.
- 杨瑞龙(1993). 论制度供给. 经济研究, 8:45-52.
- 杨瑞龙(1994). 论我国制度变迁方式与制度选择目标的冲突及其协调. 经济研究, 5:140-49, 10.
- 杨雪冬(2011). 过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价. 公共管理学报, 1:81-93.
- 周黎安(2004). 晋升博弈中政府官员的激励与合作. 经济研究, 6:33-40.
- 朱亚鹏(2007). 住房制度改革——政策创新与住房公平. 广州：中山大学出版社.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4):1044-1074.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (2010). *Agendas & Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Cashore, B. & Howlett, M. (2007). Punctuating Which Equilibrium? Understanding Thermostatic Policy Dynamics in Pacific Northwest Forestry. *American Journal of Political Science*, 51(3): 532-551.
- Chung, J. H. (2000). *Central Control and Local Discretion in China: Leadership and Implementation during Post-Mao Decollectivization*. Oxford: Oxford University Press.
- Hall, P. A. (1989). *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism Across Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy Making. *Comparative politics*, 25(3):275-296.
- Heilmann, S. (2008a). From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process. *The China Journal*, 59(1):1-30.
- Heilmann, S. (2008b) Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43(1):1-26.
- Heilmann, S. & Perry, E. J. (2011). Embracing Uncertainty: Guerrilla Policy Style and Adaptive

- Governance in China. In Heilmann, S. & Perry, E. J. Eds. *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Heilmann, S., Shih, L. & Hofem, A. (2013). National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China's Torch Program. *The China Quarterly*, 216:896 – 919.
- Kingdon, J. W. & Thurber, J. A. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown Books.
- Kuhn, T. S. (2012). *The Structure of Scientific Revolutions (4th edition)*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Mei, C. & Liu, Z. (2014). Experiment – based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China. *Policy Sciences*, 47(3):321 – 337.
- Mertha, A. (2009). “Fragmented Authoritarianism 2.0”: Political Pluralization in the Chinese Policy Process. *The China Quarterly*, 200:995 – 1012.
- Naughton, B. (1996). *Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978—1993*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oi, J. C. (1995). The Role of the Local State in China's Transitional Economy. *The China Quarterly*, 144:1132 – 1149.
- Pei, M. (2012). Is CCP Rule Fragile or Resilient? . *Journal of Democracy*, 23(1):27 – 41.
- Ramo, J. C. (2004). *The Beijing Consensus*. London: Foreign Policy Centre.
- Rawski, T. G. (1999). Reforming China's Economy: What Have We Learned? . *China Journal*, 41:139.
- Sabatier, P. A. & Jenkins – Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schneider, M. & Teske, P. (1992). Toward a Theory of the Political Entrepreneur: Evidence from Local Government. *American Political Science Review*, 86(3):737 – 747.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Walker, J. L. (1969). The Diffusion of Innovations among the American States. *American political science review*, 63(3):880 – 899.
- Woo, W. T. (1999). The Real Reasons for China's Growth. *The China Journal*, 41(1):115 – 37.
- Xu, C. (2011). The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development. *Journal of Economic Literature*, 49(4):1076 – 1151.
- Zhu, X. (2008). Strategy of Chinese Policy Entrepreneurs in the Third Sector: Challenges of “Technical Infeasibility”. *Policy Sciences*, 41(4):315 – 334.
- Zhu, X. (2014). Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review*, 16(1):117 – 139.
- Zhu, Y. (2013). Policy Entrepreneurship, Institutional Constraints, and Local Policy Innovation in China. *China Review*, 13(2):97 – 122.