

中央推进政策试点的差异化政策工具选择逻辑

——基于 20 个案例的定性比较分析

李强彬 支广东 李延伟*

【摘要】政策试点已被广泛视为中国特色的治理模式之一，是解释“中国奇迹”的关键所在。然而，既有研究主要从政策试点的发生机制、推广逻辑和知识生产等视角来解析试点中政府的运作过程，并未对中央通过选择差异化政策工具来推进政策试点给予足够的关注。从中央干预程度与地方自主性两个维度出发，论文区分了中央推进政策试点的四类政策工具：指令型、激励型、诱导型与自主型。进而，论文构建了政策工具选择的“政策属性—政策环境”分析框架，运用定性比较分析法，对中央发起的 20 个试点案例进行深入分析，揭示差异化政策工具选择的生成机理。研究发现，中央选择何种类型的政策工具受试点内容清晰度、议题紧迫性、执行难度、政策支持和权威压力之间相互作用的影响，主要呈现出内外复合驱动、外部权威驱动和外部政策驱动三种不同的逻辑。其中，内容清晰度是政策工具选择的前置条件，议题紧迫性调节中央干预程度，权威压力凸显中央对政策工具的总体控制。研究丰富了对中国政策试点机制和试点差异化推进方式的解释，对政策试点的科学设计也具有启示：围绕政策试点目标的达成，政策试点的推进需要根据试点目标群体、政策属性和政策环境特征选择与之相匹配的政策工具。

【关键词】央地关系 政策试点 政策工具选择 政策属性 政策环境

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2023) 01-0161-20

一、问题的提出

“政策试点”是极具中国特色的标识性知识凝练与话语表达，这种以“摸着

* 李强彬，四川大学公共管理学院教授、博士生导师。通讯作者：支广东，四川大学公共管理学院博士研究生；李延伟，南京师范大学公共管理学院副教授。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵修改意见。文责自负。本文曾在第三届“理解中国公共政策”工作坊宣读，感谢杨宏山老师、钱蕾老师和王建国老师的点评和有益建议。

基金项目：国家社科基金重点项目“民主协商推进基层群众有效自治的长效机制与实现路径研究”（21AZZ005）。

石头过河”为特征的治理风格在我国经济社会发展中起着重要作用，被认为是创造“中国奇迹”的关键密钥（韩博天、石磊，2008a）。时至今日，政策试点在我国诸多领域的政策形成过程中都发挥出了作为“排头兵”的作用与价值，学界对政策试点的阐释也形成了丰硕的研究成果。大量研究聚焦于政策试点的发生机制上，着重通过试点运行过程来透视中国的政治过程和政府运作逻辑（Heilmann & Perry, 2011），代表性的解释框架有：“分级制政策试验”（韩博天、石磊，2019b），“双轨制政策试验”（杨宏山，2013a），“竞争申请制”（朱旭峰、张超，2020），“吸纳—辐射”过程模型（周望，2013a），以及“众创试验”（陈昭，2022），等等。遗憾的是，尽管既有研究对政策试点发生机制与推广逻辑的解释较为丰富，但对推进试点^①的政策工具选择问题讨论不足。尤其对中央干预和调控地方行为的具体工具选择及其解释缺乏关注（李娉、邹伟，2022）。

在我国政治体系结构中，面对改革和发展中的新问题、新目标，中央经常成为政策试点的发起者（梅赐琪等，2015），以授权、命令、指导、直接干预等手段介入地方运作，通过各种途径来控制试点的范围、方向、时机、速度和形式，或“深度参与”到政策试点的整个过程中，或采取观察式、旁观式的“不干预”立场（周望，2013b）。不难发现，中央对不同政策试点的干预程度不尽相同。实质上，不同的干预程度反映了中央运用差异化的政策工具来调控试点过程。因此，对于政策试点的有效推进，需要追问：中央干预试点的程度及其相应政策工具选择主要受哪些因素影响？这些影响因素是如何作用于政策工具选择的？回答上述问题，一方面有利于廓清政策试点推进中差异化政策工具选择的迷思，另一方面也有助于政策试点的科学设计。

二、现有研究回顾与新的研究切口

（一）现有研究回顾

梳理已有文献，有关政策试点推进方式和政策试点中政策工具选择的研究主要集中在三个方面。一是遵循传统路径，从央地互动模式来阐述试点的推进过程。这一路径下，形成了三种不同的代表性观点。第一种观点认为中国的试点推进依赖自上而下的“分级制政策试验”（韩博天、石磊，2019b），强调试点是中央政府有意设计的产物，其过程深受中央的控制与引导。在具体方式上，

^① 需要说明的是，本文政策试点推进中的政策工具选择主要聚焦于中央在试点启动阶段政策工具的选择，即中央选择有利于推进试点顺利开展的工具。已有的经典范式认为，政策试点作为一种“试点—推广”模型，包括“先行先试”和“由点到面”两个阶段，前一个阶段是试点的执行落实阶段，后一个阶段则是试点的创新扩散阶段。因两个阶段政策目标的不同，政策工具选择也有所差异。

中央主要通过行政命令、直接干预、过程监管等方式介入地方政府的试点运作过程（刘培伟，2010），实现对试点地区工作的参与和指导（丰雷、胡依洁，2021）。第二种观点认为中国的分权结构给予地方较大的自主权，政策试点往往通过自下而上的“试验－认可”框架来推进（石晋昕、杨宏山，2019）。因治理需求和治理任务的需要，中央授权地方通过自选动作和自主创新进行因地制宜的试点，以此激活地方积极性（吴昊、温天力，2012）。试验首先在地方发起，等取得良好绩效后，自下而上寻求中央的认可与肯定，进而将地方性知识吸纳进国家政策。第三种观点在中央控制与地方自主之间寻求平衡，以“中央选择性控制的试验”（刘培伟，2010）和“双轨制政策试验”（杨宏山，2013a）为代表，认为在政策试点推进中，中央并非完全干预和参与试点过程，也并非完全放任，而是有选择性地控制。比如政治改革领域的政策工具是清晰的，经济发展领域的政策工具是模糊的（李萌等，2020）。综而言之，中央对试点的干预程度和地方对试点的自主性选择是政策试点中的一对基本关系，中央通常以不同的政策工具来干预和控制试点推进过程。

二是关注特定试点情境中不同的推进模式和推进策略。就推进模式而言，在中央推动力和地方竞争力两个基本因素的交互作用下，形成争取、指定、追认、自发四种类型（周望，2013a）。寻找恰当的政策工具是政策试点的目标之一，政策工具内部效度与外部效度的具体情境也会产生示范、扩面、择优、综合的不同模式（赵慧，2019）。就推进策略而言，在不同情境下有不同的组合方式。一项关于“留守儿童社会政策试点”的研究指出，中央会选择差异化的政策工具来推进试点。在前试点阶段以“政策信号释放”和“弱行政指令”为主，试点执行中以“强行政指令”为主，后试点阶段则在“强行政指令”的基础上增加“政治激励”手段（冯锋、周霞，2018）。在“智慧城市试点”推进过程中，前期以“自主探索”为主，后期则主要依赖于中央的“制度诱导”工具（李智超，2019）。由此可知，在政策试点的不同阶段，中央干预试点的程度及其相应的政策工具选择存在显著差异且可能具有不同的行为逻辑。

三是聚焦于试点推进中具体政策工具的运用。工具主义研究者们试图通过开发具有不同特征的政策工具，为试点的有效推进提供完备的工具箱。比如，有研究发现，在市域社会治理现代化试点推进中，不同地区会选择差异化的工具来实现试点目标，在基础型、创新型、协同型、激励型四类工具选择上各有侧重（谢小芹、姜敏，2021）。此外，有学者通过对“环境立法试点”的研究发现规制型工具呈现出“中央控制的试验”特征；激励型工具呈现出“地方自治的试验”特征；自愿型工具兼具二者的特性，呈现出“央地共治的试验”特征（李萌等，2020）。归结起来，政策试点推进中，基于不同政策工具类型的应用研究揭示出了中央与地方之间的互动模式。

（二）新的研究切口

文献回顾表明，已有研究从不同面向关注到了中央在推进不同的政策试点中选择差异化政策工具的问题。但是，囿于研究方法的局限，单一的案例研究无法细致揭示中央在不同领域的政策试点中为何干预程度不同，也并未揭示差异化政策工具选择的内在机理。在不同的政策目标和政策内容下，推进政策试点的工具选择必然受到多种因素的影响。因此，既有研究有待拓展的空间是：第一，央地互动论的探讨多以中国政治过程和政策过程来解构不同层级政府间的互动策略，中央的授权、放权与地方的自主权是贯穿政策试点过程的两条主线；但既有研究缺少对政策试点推进中中央干预程度（强弱）与地方自主性程度（强弱）之间关联与匹配的解释，尤其缺乏从政策工具的角度对两者互动匹配后形成的调适结果进行类型学意义上的归纳。第二，对于具体情境下政策试点推进模式和推进策略的讨论，并未明晰中央为何会选择不同的政策工具来推进试点，就差异化政策工具选择背后的缘由缺乏系统性的分析。第三，关于具体政策工具的应用研究虽然建构了不同的工具类型，但亦未涉及中央干预政策试点的强弱程度及其相应政策工具选择差异的形成机制，而这正是本研究致力于探究的核心问题。

不管是中央发起的试点还是地方的自主试点，其过程都会涉及如何推进（执行）的问题，尤其是选择何种政策工具来推进的问题。从政策设计理论来看，政策工具是政策设计的关键要素，政策工具对于政策试点的目标实现与结果达成尤为关键。而设计一项政策的重点在于工具选择背后的逻辑依据，包括政策工具的特性以及工具如何改变目标群体的行为预期（Siddiki & Curley, 2022）。基于以上考量，本文从政策工具切入，在央地关系下从中央干预程度与地方自主性的调适匹配来类型化政策试点推进中的政策工具，以政策工具类别勾连央地关系，并创新性地从政策属性和政策环境两个方面建构政策工具选择的分析框架。从组态视角对试点推进中差异化政策工具选择的复杂因果进行解析，以识别中央在推进政策试点中的行为逻辑。

三、分析框架建构

（一）基于中央干预程度－地方自主性调适的政策工具类型阐释

从央地关系的分析视域出发，本文试图构建政策试点推进中的政策工具类型，进而回答中央的政策工具选择为何不同。之所以选择中央和地方两个维度，主要是基于两个方面的考虑。首先，在政治体系层面，我国的治理过程和政策实践依赖于中央的顶层设计，突出党中央对国家和社会统揽全局的优势。映射

在政策安排上,表现为从中央至地方自上而下“统—总—分”的政策结构,总体上显示以顶层设计为主、顶层设计与地方探索相结合的政策风格(杨志军,2022)。在中国情境下,尤其是中央发起的试点自身带有政治属性与行政干预基因,试点并不是放任自流地反复试验,或者允许随心所欲扩大政策范围(韩博天,2009c)。相反,试点始终处于分级制结构中,地方的分层对接以服务中央主导的权力秩序为出发点和归宿(刘培伟,2010)。通过对不同领域与不同内容政策试点推进工具的考察,可以依托试点场域窥探央地关系特征。其次,就政策工具本身而言,作为调控手段,差异化的政策工具是中央干预程度强弱与地方自主性强弱的直观体现,不同的工具选择形塑不同的央地互动模式。在这个意义上,中央干预程度、地方自主性与政策工具有内在的一致性。

作为政策试点的发起者,中央通常会制定某项试点的总体规划。试点的目标、内容、推进、考核、评估、验收等均以政策设计方案的方式体现出来,并以政策文件的形式传达给试点执行主体。以中央干预试点的强弱为政策工具选择的测量指标,可以将其区分为“强干预”“弱干预”两种类型,在程度上有“完全干预”“较多干预”“较少干预”“没有干预”四种。相应地,地方的自主性则有“弱自主”“强自主”两种类型,在程度上有“很弱”“较弱”“较强”“很强”四种。从中国的实践场域出发,地方自主性是相对中央干预程度来界定的,解释效力来源于中央权威的规定性和约束力。中央干预程度影响地方自主性的强弱,是自上而下的单向负相关调适关系,不存在中央干预与地方自主性都强或中央干预与地方自主性都弱的情况,从而匹配形成四种基本的政策工具类型,具体如表1所示。

表1 中央干预程度—地方自主性程度和政策工具类型

			中央干预程度			
			弱干预		强干预	
			没有干预	较少干预	较多干预	完全干预
地方自主性程度	弱自主	很弱				指令型工具
		较弱			激励型工具	
	强自主	较强		诱导型工具		
		很强	自主型工具			

资料来源:作者自制。

其中,自主型工具指代中央没有干预,而地方政府自主性很强。通常,中央主要发挥政策倡导与宣传功能,地方政府可以结合自身实际情况,选择执行或不执行制定主体的政策倡导。诱导型工具指代中央较少干预,地方政府自主性较强。多数时候,中央扮演催生者角色,不直接提供支持与帮助,而是通过提供信息、政策、资源,以及以权力下放等形式来让地方政府有能力完成任务或采取特定行动。激励型工具指代中央较多干预,地方政府自主性较弱。意味

着中央通过直接或间接性干预（主要以实质性物质奖励为基础），诱导地方政府执行特定政策或者鼓励其采取某些行为。指令型工具指代中央完全干预，地方政府自主性很弱。意味着中央基于正当权威，在限定情况下允许、禁止或要求地方政府必须履行某些职责和采取特定行动。

（二）政策试点推进中政策工具选择的“政策属性－政策环境”分析框架

公共政策学家马特兰德指出，特定的政策工具选择会受到政策议题特征与议题属性的影响。针对一些冲突性与模糊性较强的议题，决策者可考虑通过选择实验设计等推动政策执行（Matland，1995）。同时，一些学者也认识到政策工具的选择要“适配于”特定的环境因素（盖伊·彼得斯、弗兰斯·冯尼斯潘，2007）。只有将政策工具更好地嵌入到特定的环境中，才能最大程度发挥其应有效能。基于此，本文整合两种研究取向，着重从政策属性（policy attributes）和政策环境（policy environment）两个方面构建中央推进政策试点的政策工具选择分析框架，如图1所示。

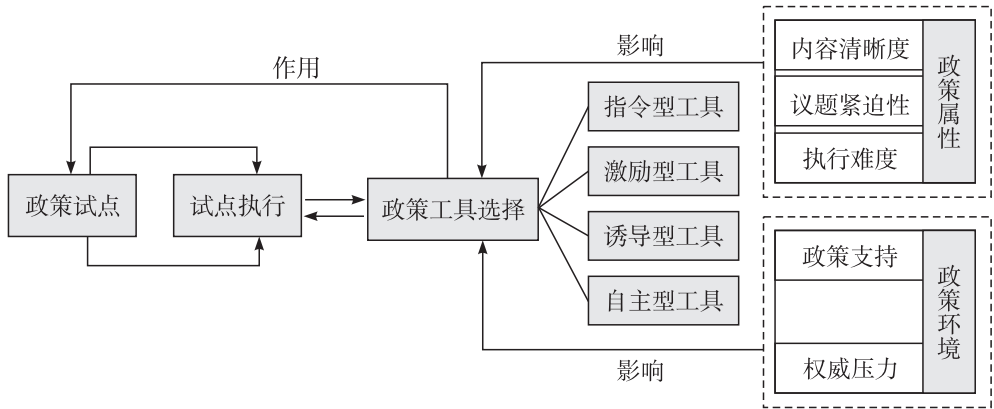


图1 政策试点推进中政策工具选择的分析框架

资料来源：作者自制。

1. 政策属性与政策工具选择

识别政策属性是政策执行的重要环节之一（Matland，1995）。首先，作为政策自身内在特征、内容、性质的体现，政策属性可以反映出不同政策的差异性（Rogers，1983）。在政策试点中，不仅试点机制受到政策属性和政府间关系等因素的影响，政策属性还作用于政府的行动选择和政策的发展过程（赵慧，2019）。其次，就政策自身的特征来说，政策问题的重构意味着因果关系的重新识别，政策偏好的调整会改变政策方案的优先顺序，政策成本的考量会促成政策的新陈代谢，政策工具则会提供更多的选择机会（魏镛，2004）。就此而言，政策试点的推进与问题界定、执行成本密不可分。不同的试点在其复杂性、利

益兼容性和实施门槛方面均有差异（章文光、宋斌斌，2018），根据政策属性来选择恰当的政策工具，决定着政策问题能否被解决（范绍庆，2013）。换言之，政策试点推进中需要根据不同试点的内容清晰性、难易程度、紧迫性和可观察性来选择相应的政策工具。本文主要聚焦三个重要的政策属性：内容清晰度、议题紧迫性和执行难度。

（1）内容清晰度。试点内容是政策试点得以开展的基础，而内容清晰度的会直接影响中央干预试点的程度及其相应的政策工具选择。不少试点在提出之时，其政策要素并不清晰、明确，只是粗略勾勒了新的愿景、使命和定位（杨宏山，2016b）。作为某项政策试点的发起者，当政策内容和目标不清晰时，基于有限理性原则，中央一般倾向于选择稳健的政策工具来推进试点项目，弱化对地方的干预，这种情况下主要选择激励型或者自主型工具，给予试点地区较大的自主创新空间。反之，试点目标越是单一、清晰，试点越可能成功（张克，2015a），此时中央偏好指令型或者诱导型工具来推进试点。

（2）议题紧迫性。试点议题有轻重缓急之分，紧迫性议题需要迅速作出回应，留给决策者寻找解决方案的时间十分有限，有时甚至会打破常规的议程设置程序，影响政策工具的选择。紧迫性意味着议题重要程度的优先性排列，它决定了决策者对信息的优先关注程度（Boushey，2011）。因此，各级政府对于紧迫性的议题通常给予更多的注意力配置，更加注重政策实施的效率和速度，对具体的执行过程也会做出更为刚性的规定。政策试点推进中，当试点议题的紧迫性比较高时，中央会加强对地方的干预，趋向选择指令型或者激励型工具来推进试点。当试点议题紧迫性比较低时，中央对地方的干预变弱，趋向选择诱导型或者自愿型工具来推进试点。

（3）执行难度。试点执行难度是对目标实现程度的一个综合性衡量，作为发起方的中央通常会根据试点的执行难易程度来确定对地方的干预程度，并选择相应的政策工具来保障试点的顺利推进。就此来讲，问题解决的难易程度会影响政策的执行（萨巴蒂尔，2004），进一步也会影响到政策工具的选择。当政策问题比较复杂，涉及切实利益的协调与分配时，执行的难度往往很大，为了打开局面，中央更可能会为试点破冰，选择指令型工具进行强调控（李娉、邹伟，2022）。当政策问题相对简单、执行难度较小时，中央便会倾向于选择诱导型工具推进试点。

2. 政策环境与政策工具选择

政策工具研究的经典范式遵循“政策内容——政策目标——政策工具”的序列递进变化来分析工具的选择与变迁过程，其不足在于仅仅考虑了政策本身的内在特性而忽视了外部环境对政策工具选择的影响。正如权变主义路径研究者所批判的那样，政策工具选择具有情境化特征，是在特定情境下被选择应用的，并非是在预设好的问题与解决方案之间的一种简单匹配（盖伊·

彼得斯、弗兰斯·冯尼斯潘, 2007)。当外部环境发生变化时, 工具选择也会发生相应的变化。简言之, 政策工具选择是要寻求那些能够与具体政策环境相匹配的“技术”。从广义来讲, 政策环境因素包括意识形态、政治制度、社会价值观、行政文化、政策资源、经济压力、偶然事件和外部利益相关者等, 这些因素深深植根于国家的政治生态中(陈水生, 2022)。本文遵循狭义的理解, 将政策环境定义为除政策试点自身性质和特征之外, 影响试点推进的制度安排、政策支持和权威压力等外部因素, 尤其聚焦政策支持和权威压力^①两个要素。

(1) 政策支持。对政策试点的执行者来说, 中央(政策设计者)的物质支持、制度创设与政策配套虽然不能直接决定试点推进中的政策工具选择, 但作为激励机制, 中央的政策支持有注意力配置的重要作用。相较于没有给予支持的试点项目, 中央给予支持的试点项目更具有任务属性, 体现着中央的重视程度, 承载着期望压力, 这类试点的推进隐含着权威引导和政治激励。比如, 在关系民生和社会公平等领域的改革试点中, 由于对重大改革难以达成一致性的共识, 中央对试点执行主体和试点地方会辅之以物力、财力或政策红利等方面的政策支持, 试点地区则承当起“先锋者”角色。对于给予政策支持的项目, 中央趋向选择激励型或诱导型政策工具来推进。

(2) 权威压力。我国的政治和行政过程具有典型的压力型特征, 在委托-代理结构中, 作为党中央的代理人, 国务院各部委以及各级地方政府都要对中央负责, 中央会通过行政链条向下传导压力, 凸显眼下工作的重要性和紧迫性, 进而干预政策试点的推进。而且, 中央通常以多种方式释放政治信号, 并以相应的政策工具来约束、监督各部门和地方政府在政策试点推进中的行为。一方面, 中央可以通过直接干预、间接指导或予以物质激励, 以达到对试点推进过程的总体控制。另一方面, 也可以通过问责压力、政治势能来高位推进政策落地。问责压力的大小不同, 政策所蕴含势能的高低不同, 推进主体的行动策略也会做出相应的调整(贺东航、孔繁斌, 2019)。当权威压力越大时, 中央更倾向于选择激励型或指令型工具。

四、研究设计

(一) 研究方法

复杂的社会现象难以用量化的相关关系去描述和解释, 同一社会现象的发

^① 政策支持和权威压力主要是指政策设计者(党中央和国务院)对政策执行者或推进者(国务院下属的各个不同的部委部门、各级地方政府执行主体)的支持和压力。

生可能由多重因素的组合所引起。如同雪山崩塌,没有一片雪花是无辜的。作为社会科学领域的一种研究方法,基于集合论与布尔代数运算逻辑的定性比较分析(Qualitative Comparative Analysis,简称QCA)最早由拉金创立,其优势在于能够分析多因并果的社会现象。这一方法改变了传统案例论证过程中简单的描述性分析,使论证过程与论证结果更具科学性。在本研究中,中央推进政策试点的差异化政策工具选择受多种因素影响,运用QCA方法可以揭示政策工具选择的复杂因果逻辑。

(二) 案例选择

在案例获取上,本文从人民日报图文数据全文检索系统和国务院政策文件搜索系统中查询中央发起的政策试点项目,并以北大法宝数据库为补充,搜集相关政策试点文本,最终选取了2000年至2021年间的20个政策试点案例,具体如表2所示。之所以选择这些案例,主要基于以下4个方面的考虑:一是案例的覆盖度。所选择的案例尽量涵盖了经济发展、社会治理、环境保护、政府改革、农业农村发展、社会治理、社会福利、社会保障与发展、医疗和财税等多个领域,这些都关涉我国经济社会发展中的诸多关键议题。二是案例的关注度。所选案例均是社会各界较为关注的,媒体也进行了聚焦报道,社会影响比较大。三是案例的时间跨度。为做到新旧兼顾,收集了横跨21年的代表性试点项目,以便更好把握试点推进中政策工具选择的长时段特征与规律。四是所选案例均由中央发起并推动,适合做横向比较。

在资料收集上,本文整理了20个案例的总共122份政策文件,这些文件均由中央颁布(包括国务院、国务院下属的各个部委部门),包含中央在不同阶段出台的总则性指导意见和个别细则方案。在文件筛选与取舍上,遵循以最早出台的总则文件为主,辅之以其他不同类型的文件补充完善,相互印证。同时,同一政策试点会有不同部委重复发文的情况,为避免引发政策冲突和政策打架问题,首选国务院发布的文件,以各部委联合发布的文件为补充。

表2 政策试点案例与内容概要

编号	时间(年)	试点名称	内容概要
1	2006	国家创新型城市试点	以实现创新驱动发展为导向,培育国家创新型城市
2	2010	低碳省区和低碳城市试点	降低碳排放强度,积极探索低碳绿色发展模式
3	2010	公立医院改革试点	围绕群众看病难、看病贵问题,实施公立医院改革政策
4	2012	智慧城市试点	促进城市规划、建设、管理和服务智慧化新理念和新模式
5	2002	全国科技特派员试点	引导科技人才深入农村基层一线开展科技创新和服务

(续上表)

编号	时间 (年)	试点名称	内容概要
6	2016	营业税改增值税试点	健全有利于科学发展的税收制度, 促进经济结构调整
7	2000	垃圾分类政策试点	实施生活垃圾分类, 加快“两型社会”建设
8	2004	留守儿童社会政策试点	确保农村留守儿童得到妥善监护照料和更好关爱保护
9	2013	农村土地制度改革试点	建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制
10	2011	公共部门绩效管理试点	深化行政管理体制改革, 推进政府职能转变和管理创新
11	2003	新型农村合作医疗试点	缓解农民因病致贫、因病返贫, 提高农民健康水平
12	2000	农村税费改革试点	加强涉农价格和收费管理, 规范农村价格和收费秩序
13	2011	房产税改革试点	引导住房合理消费和土地资源节约集约利用
14	2007	家电下乡政策试点	扩大农村消费, 提高农民生活质量, 促进新农村建设
15	2014	以房养老政策试点	积极探索行之有效的公办养老机构改革模式
16	2014	食品安全城市试点	完善食品安全全程管控体系, 促进食品产业健康发展
17	2014	集体经营性建设用地入市试点	保障农民公平分享土地增值收益
18	2007	排污权交易政策试点	建立排污权有偿使用和交易制度
19	2020	国家数字乡村试点	完善乡村新一代信息基础设施, 探索乡村数字经济新业态
20	2021	营商环境政策试点	优化营商环境, 激发市场主体活力

资料来源: 作者自制。

(三) 变量设计与操作化

1. 条件变量

(1) 内容清晰度。校准主要选择“政策目标明确性”“试点要求明确性”两个指标。前者定义为政策试点中是否有清晰、明确要达成的试点任务和试点内容; 后者定义为是否对试点的具体结果进行量化考核, 有无试点任务的基准线。通过使用编码方式进行校准, 两位作者分别对政策文本展开编码(同下), 如果在文件中发现诸如“人口数超过30万的县(市)基本建成一所二级甲等以上的公立医院”的表述时, 认为该政策试点的任务明确, 校准为1; 如果没有类似表述, 则校准为0。如果出现“交通运输业、建筑业等适用11%税率, 其他部分现代服务业适用6%税率”等类似的具体表述时, 认为该政策试点政策要求明确, 校准为1; 如果没有类似表述, 则校准为0。如果两个指标都校准为1, 则该原因条件赋值为1, 反之赋值为0。

(2) 议题紧迫性。校准主要选择“是否建立工作专班或领导小组督导”“是

否有试点时间期限要求”两个指标。前者定义为政策试点中是否有中央成立工作专班或中央要求地方政府成立工作专班对试点项目进行技术指导；后者定义为中央是否对试点的进程进行严格控制，是否有明确的时间期限要求。如果在文件中发现诸如“抽调精兵强将、成立专班抓落实、当政治任务来抓、成立领导小组或者指挥部”的表述时，认为该试点有工作专班督导，校准为1；如果没有类似表述，则校准为0。如果出现“各省/区务必在一定时期内（2~3年）取得突破性进展”的表述时，认为该政策试点有时间期限要求，校准为1；如果没有类似表述，则校准为0。如果两个指标都校准为1，则该原因条件赋值为1，反之赋值为0。

（3）执行难度。校准主要选择的测量指标为“是否要求多部门协作”。一般认为，在一项政策执行过程中，政策的复杂性决定了该项政策的执行难度。既有经验表明，当多个不同部门卷入政策执行过程中时，不同的利益诉求、价值立场和行政惯例往往会增加部门间的合作难度，此时需要建立统一的协调指挥机制来保障政策的有效执行。如果政策文件中出现“充分认识到开展试点工作的艰巨性，各有关部门密切跟踪工作进展，积极制定、完善有关配套政策，是一项十分复杂、艰巨的工作，各有关部门要全力配合”等类似表述，认为该政策试点执行难度较大，校准为1；如果没有类似表述，则校准为0。相应地，该原因条件赋值为1，反之赋值为0。

（4）政策支持。校准主要选择“是否有资金支持”“是否有配套政策协同支持”两个指标。前者定义为中央在物质层面的专项资金扶持，后者定义为中央发动各个不同部门联合发布相关政策予以支持。如果文件中出现诸如“安排好配套资金，确保补贴资金及时、足额到位，加强财政资金使用和管理、专款专用，将中央财政转移支付资金尽快落实到县及乡、村”的表述时，认为该政策试点有资金支持，校准为1；如果没有类似表述，则校准为0。如果出现“各有关部门要做好协同政策的起草与拟定，加快出台配套支持政策”，或者已经出台了配套政策文件，认为该政策试点有配套政策支持，校准为1；如果没有类似表述，则校准为0。如果两个指标都校准为1，则该原因条件赋值为1，反之赋值为0。

（5）权威压力。校准选择的测量指标为“是否有问责机制”，将其定义为在试点政策执行中党中央或国务院对主要执行主体（国务院下属各部委部门以及各级地方政府）的问责与督导。如果政策文本中出现“按规定追究直接责任人和相关负责人的责任，追究相关主体责任”等类似表述，认为有权威压力存在，校准为1；如果没有类似表述，则校准为0。相应地，该原因条件赋值为1，反之赋值为0。

2. 结果变量

政策工具有指令型、激励型、诱导型和自主型四种类型，在政策文件中出现明确试点地区必须执行，确定为指令型工具；通过中央财政专项资金扶持或支持试点地区的，确定为激励型工具；通过提供政策支持、技术指导、教育培

训等方式鼓励地方执行政策的，确定为诱导型工具；通过授权要求地方先行先试，因地制宜自主探索的，确定为自主型工具。如前文所述，在对结果变量的操作中，将中央干预程度作为政策工具类型的测量指标。因此，根据中央干预程度由强到弱依次递减，结果变量依次赋值为“1”“0.67”“0.33”“0”，具体变量的操作化定义如表3所示。

表3 变量操作化定义

条件名称		条件定义	操作化示例	集合名称	赋值
条件变量	内容清晰度	有清晰、明确的政策试点内容要求，政策目标清晰	交通运输业、建筑业等适用11%税率，其他部分现代服务业适用6%税率，人口数超过30万的县（市）基本建成一所二级甲等以上的公立医院	清晰度强	1
		没有明确的政策试点内容要求，政策目标模糊		清晰度弱	0
	政策紧迫性	建立工作专班督导或领导小组，试点时间要求期限短	抽调精兵强将，成立专班抓落实，当政治任务来抓，成立领导小组或者指挥部，在短期内取得突破性进展	紧迫性强	1
		未建立工作专班督导或领导小组，试点时间要求期限较长		紧迫性弱	0
	执行难度	需要多部门协同配合，协调财力、物力支持，配套制度与政策	是一项复杂的社会系统工程，认识到该项工作的艰巨性，各有关部门要深入开展调查研究，密切跟踪工作进展，积极制定完善有关配套政策	难度强	1
		不需要多部门配合，协调财力、物力支持，配套制度与政策		难度弱	0
	政策支持	给予财力、物力支持或创设制度环境与配套相关政策	将中央财政支持改革转移支付资金尽快落实到县及乡、村，落实国务院支持农民工返乡创业就业的一系列政策措施	强支持	1
		未给予财力、物力支持或未创设制度环境与配套相关政策		弱支持	0
	政策环境 权威压力	中央释放政治信号，施加压力，追究责任	当政治任务来抓，主要领导亲自挂帅，建立领导干部联系包干、层层负责的督导制度，按规定追究直接责任人和有关领导的责任	强压力	1
		中央没有释放明确的政治信号，没有施加压力，追究责任		弱压力	0
结果变量	政策工具选择	指令型工具（限定情况下允许、禁止或要求执行主体必须采取行动）		完全干预	1
		激励型工具（实质性的报酬诱导执行或鼓励某些行为）		较多干预	0.67
		诱导型工具（提供信息、政策和资源，使执行主体有能力完成某些任务）		较少干预	0.33
		自主型工具（地方可结合自身实际情况，执行或不执行政策）		没有干预	0

资料来源：作者自制。

五、结果分析

（一）单个条件变量的必要性分析

根据 QCA 的操作原理和分析步骤,在进行组态分析之前,需要先对单个前因条件的必要性进行分析,表 4 报告了单个前因条件的必要性分析结果。

表 4 单个前因条件的必要性分析

条件变量	一致性 (Consistency)	覆盖率 (Coverage)
内容清晰度	0. 57142	0. 88888
~ 内容清晰度	0. 42857	0. 54545
议题紧迫性	0. 57142	1. 00000
~ 议题紧迫性	0. 42857	0. 50000
执行难度	0. 71428	0. 76923
~ 执行难度	0. 28571	0. 57142
政策支持	0. 35714	0. 83333
~ 政策支持	0. 64285	0. 64285
权威压力	0. 57142	0. 88888
~ 权威压力	0. 42857	0. 54545

资料来源:作者自制。

由表 4 可知,5 个前因条件中的一致性均低于 0.8。其中,执行难度的一致性水平最高,为 0.71。其次是内容清晰度、议题紧迫性和权威压力,均为 0.57。这意味着,内容清晰度、议题紧迫性、执行难度、政策支持、权威压力单独对政策工具选择的必要性较弱,说明单个条件不足以解释中央在政策试点推进中选择差异化政策工具的逻辑,可能是多个条件耦合联动的结果。

（二）多个条件耦合的组态分析

本部分是组态分析,通过一致性检验后,对 5 个前因条件进行标准化分析得出复杂解、中间解和简约解三种结果。由于简约解的运算数据被简化了,无法进行组态分析和数据比较。因而通常选取中间解或者复杂解进行汇报,表 5 报告了强干预类与弱干预类政策工具选择的复杂解组态。

如表 5 所示,关于中央推进政策试点中政策工具选择逻辑的解释有 8 条组态。其中,强干预类政策工具选择有 6 条组态,组态解的覆盖率为 0.78,表明能解释 78% 的案例。弱干预类政策工具选择有 2 条组态,组态解的覆盖率为 0.33,表明能解释 33% 的案例。组态总体一致性、8 条组态各自的一致性均为

1, 均大于 0.8, 符合理论建议的阈值。整体而言, 组态 1、组态 2、组态 3、组态 4、组态 5、组态 7 和组态 8 对差异化政策工具选择逻辑有较好的解释力。根据政策属性和政策环境中多个条件的组合结果, 下面重点解释组态 2、组态 5 和组态 7, 并分别将其命名为内外复合驱动模式、外部权威驱动模式、外部政策驱动模式。

表 5 政策试点推进中的政策工具选择组态

条件变量	组态类型							
	强干预组态				弱干预组态			
	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8
内容清晰度	▲		△	▲	▲	▲	△	▲
议题紧迫性	▲	▲	△	△	▲	▲	△	△
执行难度	△	▲	△	▲		▲	△	△
政策支持	△	▲	△	△	△		▲	△
权威压力		▲	▲	△	▲	▲	△	▲
Consistency	1	1	1	1	1	1	1	1
Raw coverage	0.1428	0.3571	0.0714	0.1428	0.1428	0.1428	0.1666	0.1666
Unique coverage	0.0714	0.1428	0.0714	0.1428	0.1428	0	0.1666	0.1666
Solution coverage	0.7857				0.3333			
Solution consistency	1				1			

注: ▲表示条件存在, △表示条件不存在。

资料来源: 作者自制。

(1) 内外复合驱动模式。议题紧迫性 * 执行难度 * 政策支持 * 权威压力。该组态能够有效解释 36% 的案例, 可将该组态转化为议题紧迫性、执行难度、政策支持和权威压力四个条件合力影响中央选择强干预类政策工具。典型案例是“公立医院改革试点”“留守儿童社会政策试点”“新型农村合作医疗试点”。

“公立医院改革试点”“留守儿童社会政策试点”两项试点是关乎社会稳定、社会公平和民生保障的重大议程。在议题紧迫性和执行难度方面, 广大农村留守儿童的健康成长问题和公立医院发展问题都是重要、紧迫、复杂的系统工程, 是党中央、国务院为切实解决农村、农民问题和统筹城乡、区域、经济社会协调发展的重大举措, 这些改革试点的推进面临很大的挑战与困难。在议题紧迫性和执行难度性大的双重压力下, 中央要求相关部门和地方政府主要负责同志要亲自抓, 通过分解目标任务, 层层落实责任来推进试点工作。同时, 中央还制定和颁布了有关“公立医院改革”“留守儿童政策”的法律法规, 为试点工作提供制度保障和法律支持。可以看出, 中央通过释放政治信号、提供政策支持、施加权威压力等方式, 高度干预试点推进工作, 用指令型工具来推动“公立医院改革试点”“留守儿童社会政策试点”。通过上述分析得出如下命题。

命题1：政策试点推进中，当试点政策是紧迫性议题，执行难度很大时，在政策支持与权威压力的强强推动下，中央会攻坚克难，倾向于选择指令型工具贯彻国家的政策意图。

与其不同，“新型农村合作医疗试点”则以激励型工具推进。原因在于，新型农村合作医疗试点与上述两项试点比较，试点内容、具体标准和要求相对模糊，中央未制定统一的实施指南和要求。一方面，我国东、中、西部地区经济发展水平差异显著，个体支付能力差异较大，不利于制定统一的费用缴纳标准。另一方面，政策目标群体对该政策试点的认同感和接受度参差不齐，试点推进难度很大，不能采取“一刀切”策略，中央也处于“摸着石头过河”的状态。因此，在不低于标准基线的前提下，中央承担一部分费用，在此基础上各地区可以根据地方财政按比例分担，最终以激励型工具循序渐进地让各级政府动员广大农民积极参保，推进试点。基于此，得出：

命题2：政策试点推进中，当试点内容模糊、试点要求不明确时，受执行难度较大阻力的影响，议题紧迫性、政策支持和权威压力并不必然是选择指令型工具的充分条件。此时，中央会在稳中求进中趋向于选择激励型工具进行政策动员，为国家的新政策出台创建环境氛围。

(2) 外部权威驱动模式。内容清晰度 * 议题紧迫性 * ~ 政策支持 * 权威压力。该组态能够有效解释16%的案例，可将该组态转化为在缺乏政策支持的情境下，内容清晰度、议题紧迫性、权威压力三个条件共同作用于中央选择强干预类政策工具。典型案例是“农村税费改革试点”。

在试点过程中，中央以行政指令推进“农村税费改革试点”工作。2000年，根据《中共中央、国务院关于进行农村税费改革试点工作的通知》（〔2000〕7号）要求，中央在安徽全省和其他地区的部分县（市）进行改革试点，之后扩大试点并在全中国推行。首先，中央对试点的内容、目标和条目等作了清晰的设计，要求各地区取消乡统筹费、农村教育集资等专门面向农民征收的行政事业性收费和政府性基金、集资，取消屠宰税；取消统一规定的劳动积累工和义务工，调整农业税和农业特产税政策等。其次，“农村税费”加重了农民负担，挫伤了农民的生产积极性，不利于基层社会的长期稳定，因而“税费改革”对于促进农村经济健康发展和农村社会长期稳定具有深远意义，是当时十分紧迫的政策议题。最后，中央明确要求各级党委和政府要认识到试点工作的重要性、紧迫性和复杂性，明确要求党政“一把手”要负起全责、亲手抓。与此同时，中央还对试点工作进行统筹谋划，通过释放政治信号和施加权威压力来要求试点地区专门成立“农村税费改革”工作领导小组及其办公室，抽调得力人员专管试点工作。通过建立领导干部联系包干、层层负责的督导制度，确保政策试点在基层的执行中不走样。概言之，中央对“农村税费改革”工作高度重视，对试点进程进行全程监管，通过行政指令使得试点工作顺利开展。由此得出：

命题3：政策试点推进中，当试点目标清晰、试点要求明确，试点项目是紧迫性议题时，即使没有政策支持，在权威压力作用下，中央倾向于选择指令型工具落实国家的政策部署。

(3) 外部政策驱动模式： $\sim$ 内容清晰度 * $\sim$ 议题紧迫性 * $\sim$ 执行难度 * 政策支持 * $\sim$ 权威压力。该组态能够有效解释16%的案例，可将该组态转化为：在缺少内容清晰度、议题紧迫性、执行难度、权威压力的条件下，政策支持影响中央选择弱干预类政策工具。典型案例是“房产税改革试点”。

“房产税改革试点”主要以自主型工具推进。首先，“房产税改革试点”从刚开始酝酿起社会各界对其就褒贬不一，其涉及的利益群体广、牵涉部门多，不同的利益相关者对改革目标和内容的认识各异。在财税主管部门那里，“房产税改革”是一个“财政”问题，试点改革工作有助于完善公共财政体制，推动中央和地方财政关系的调整。在社会保障部门看来，“房产税改革”是一个与民生有关的“收入再分配”问题，试点改革有利于促进社会公平，缩小社会差距。地方政府和房地产开发商则认为，“房产税改革”是一个“风险”问题，利润减少将带来经济风险或者政治风险（张克，2014b）。不同利益群体的差异化认知，造成“房产税改革试点”的目标、内容模糊。其次，“房产税改革试点”是中央从社会发展长远战略出发，为了引导住房的合理消费和土地资源的集约利用。中央虽然支持部分地方开展试点，但并没有设立严格的试点时间期限要求，也并未建立相应的专门机构来抓试点工作。因此，该议题不是当时政府的紧迫性议程。值得注意的是，在试点推进过程中，国务院虽然制定了试点的具体办法，但并未对“房产税”的征收标准和税率作出明确规定，而是由试点地区自主制定细则。“房产税改革”最早在上海和重庆两个城市试点，上海主要针对增量住房市场，重庆则针对高端住宅市场，体现了因地制宜的原则。以上表明，中央为降低试验风险，维护社会稳定，并未干预地方试点过程，主要由地方自主推进，通过授予试点地更多的自由裁量权来激活地方性知识。据此得出：

命题4：政策试点推进中，在试点内容模糊、试点要求不明确，政策认知差异明显，不是紧迫性政策议题时，即使给予政策支持，中央一般较少干预试点的推进进度与内容，倾向于选择自主型工具来促进知识生产，拓展决策思路，持续优化政策设计。

六、结论与讨论

（一）主要结论

政策试点是我国很多重要领域中公共政策制定的前奏，作为将政策试点意图转化为实际成效的关键环节——政策工具选择是否恰当直接关系到试点目标

的实现程度。中央为何会选择不同的政策工具来推进试点?本文以中央发起的20个试点案例为研究对象,运用定性比较分析方法,探究了差异化政策工具选择的逻辑。本研究在如下方面增进了与既有研究的对话。

第一,以政策工具为着眼点,将中央干预程度、地方自主性和政策工具类型进行勾连与匹配,划分了中央推进政策试点的四种政策工具类型,分别是指令型工具、激励型工具、诱导型工具和自主型工具。进而,基于构建的“政策属性-政策环境”分析框架,从组态视角解释了政策试点推进过程中中央差异化政策工具选择的复杂因果,拓展了当前政策试点研究的视野,丰富了对中国政策试点机制和试点差异化推进方式的解释。

第二,系统揭示了中央在试点推进中差异化政策工具选择的影响因素及其动因。政策工具选择取决于试点的“内容清晰度、议题紧迫性、执行难度”三个内在政策属性因素和中央的“政策支持”与“权威压力”两个外部环境因素的联动与组合,形成了内外复合驱动、外部权威驱动和外部政策驱动三种不同的选择逻辑。当试点政策是紧迫性议题、执行难度很大时,在政策支持与权威压力的强强推动下,中央会攻坚克难,倾向于选择指令型工具。当试点内容模糊、试点要求不明确时,受执行难度较大阻力的影响,中央会在稳中求进中趋向于选择激励型工具。当试点内容模糊、试点要求不明确,政策认知差异明显,不是紧迫性政策议题时,中央一般较少干预试点的推进进度与内容,倾向于选择自主型工具。

(二) 延伸讨论

基于前因条件的组态分析,可以进一步形成以下发现和推论。本文78%的案例中,中央均以强干预类政策工具来推进试点,以指令型和激励型为主。一个可能的解释和推论是,中央发起的大部分政策试点本身带有某种特定的任务属性,试点推进过程有较强的权威压力特征。这在一定程度上也印证了在中国整个宏观压力型体制环境中,中央对地方的纵向干预比较明显。此外,虽然存在各行动主体和目标群体对政策理念的认同差异,但为了保障试点顺利开展,中央会选择不同的政策工具来推进试点。

首先,内容清晰度是政策工具选择的前置条件。试点内容的清晰程度决定试点政策执行方式的选择。理想状态下,试点内容和试点目标愈是清晰,试点实施方案越完备,中央对试点推进的总体控制会更显著。但是,政策合法化阶段的部门利益协调、政策问题的跨界性、执行过程的政治性及执行结果的不可控性(吴宾、齐昕,2020)决定了模糊性是公共政策的基本属性。试点内容和试点目标愈是模糊,中央的干预程度愈弱,通过赋予试点地方更多的自主探索空间,留予中央较大的决策弹性,为地方政策创新提供更多的契机。

其次,议题紧迫性调节中央干预程度。试点项目承载着国家和社会的改革图景与期许,中央的政策意图和发展规划通常被设计在政策试点中。试点议题

的紧迫性与政府注意力资源的配置直接影响着哪些议题会被置于优先位置,继而调节中央对试点推进的干预程度。在具体的政策试点中,中央往往会结合国家治理的战略关键点、政府工作重点和广大人民的期盼,根据议题紧迫性决定中央干预程度,进一步选择匹配的政策工具。在特定的时空条件下,恰适的政策工具可以有效缩短试点周期,最大程度地发挥试点项目的价值和效能。因此,议题紧迫性是中央政策工具选择不可忽略的重要变量。

最后,权威压力凸显中央对政策工具的总体控制。在单一制国家,中央在很大程度上掌握着资源的配置权,对财政权和人事任免权的控制更加直接凸显了中央的权威,协调着大国一统体制与有效治理之间的张力。作为政府过程和政策执行的重要资源,权威压力嵌入试点过程可以促使政策试点有序推进,保证政策试点真正落地,克服或者规制试点中的选择性执行、象征性执行等偏差行为,服务于国家治理现代化。

(三) 研究启示

政策试点推进连接着中央和地方的多层级组织体系,中央选择何种类型的政策工具来推进试点项目需要综合考虑目的与手段之间的关系。一方面,中央介入政策试点过深会带来“欲速则不达”的意外后果,不仅可能加重政策试点承接主体的行政负担,而且可能会造成资源耗散的情况;另一方面,中央介入政策试点过浅又会产生“隔靴搔痒”的微弱效果,地方会出现变通式执行的试点偏差行为。就此而言,适配的政策工具选择应基于政策属性和政策环境的综合考量,在政策工具与试点目标达成之间寻求动态均衡。

政策试点是政策设计的重要内容,而政策工具则是政策设计的关键要素。如何通过有效的政策设计,选择恰当的政策工具来改变政策执行者和政策目标群体的行为,是摆在决策者面前的重要议题。政策设计者需要重视政策工具选择中对“决策者”和“政策承担者”之间关系的理解,并注意政策目标群体和政策工具之间的匹配。政策设计者和政策制定者可以使用不同类型的政策工具来应对不同的目标群体,进而推进不同的政策目标,这为有意识地通过考察政策工具的预期性来设计政策方案提供了可能性。应当看到,在政策试点的前端强化政策设计对于政策试点的有序推进和有效执行尤为重要。

(四) 局限与不足

本文也存在一定的研究局限和不足。一是研究资料较为单一。主要对现有试点的政策文本进行了编码分析,缺乏对某个案例完整性地历时观察,缺少访谈资料和对案例发展过程细节的抓取。二是QCA组态结果分析中,弱干预组态的总体覆盖率为33%,低于理想阈值。一个可能的原因是,本文的案例分布不均匀,中央选择强干预类政策工具的案例较多,选择弱干预类政策工具的案例较少,由此造成了弱干预组态总体覆盖率低的情况,但弱干预类政策工具选择

亦是本文研究问题的重要组成部分。因此,在组态结果分析中并未因总体覆盖率低而将其舍弃。未来可以通过调研观察,以单个案例深描、双案例比较或量化研究的方式,从政策属性和政策环境方面进一步探索和挖掘中央在政策试点推进中选择差异化政策工具的深层机理。

参考文献

- 陈水生 (2022). 公共政策失败及其治理: 一个整合性分析框架. 学术月刊, 2: 91 - 102.
- Chen, S. S. (2022). Public Policy Failure and Its Prevention: An Integrated Analysis Framework. *Academic Monthly*, 2: 91 - 102. (in Chinese)
- 陈昭 (2022). “众创”试验: 理解中国政策创新的新视角——基于干部容错纠错机制演化的案例研究. 公共行政评论, 1: 127 - 147.
- Chen, Z. (2022). Crowd Innovation Experiment: A New Perspective to Understand China's Policy Innovation: A Case Study of Fault Tolerance and Error Correction Mechanism for Cadres. *Journal of Public Administration*, 1: 127 - 147. (in Chinese)
- 范绍庆 (2013). 论公共政策终结的启动原因. 云南行政学院学报, 3: 97 - 101.
- Fan, S. Q. (2013). On the Initiating Reasons for the End of Public Policy. *The Journal of Yunnan Administration College*, 3: 97 - 101. (in Chinese)
- 冯锋、周霞 (2018). 政策试点与社会政策创新扩散机制——以留守儿童社会政策为例. 北京行政学院学报, 4: 77 - 84.
- Feng, F., & Zhou, X. (2018). Policy Experimental Unit and Social Policy Diffusion Mechanism: Taking the Social Policy for Left Behind Children in China as an Example. *Journal of Beijing Administration Institute*, 4: 77 - 84. (in Chinese)
- 丰雷、胡依洁 (2021). 我国政策试点的中央政府行为逻辑探析——基于我国农村土地制度改革“三项试点”的案例研究. 中国行政管理, 8: 138 - 145.
- Feng, L., & Hu, Y. J. (2021). The Logic of Central Government Behaviors in Contemporary China's Policy Pilots: A Case Study of China's Experimentation on the Three Land Reform. *Chinese Public Administration*, 8: 138 - 145. (in Chinese)
- 盖伊·彼得斯、弗兰斯·冯尼斯潘 (2007). 公共政策工具: 对公共管理工具的评价. 北京: 中国人民大学出版社.
- Peters, B. G., & Van Nispen, F. K. M. (2007). *Public Policy Tools: Evaluating the Tools of Public Administration*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 贺东航、孔繁斌 (2019). 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. 中国社会科学, 4: 4 - 25.
- He, D. H., & Kong, F. B. (2019). Political Potential Energy in the Implementation of Chinese Public Policy: An Analysis Based on the Forest Reform Policy of the Last Two Decades. *Social Sciences in China*, 4: 4 - 25. (in Chinese)
- 韩博天 (2009c). 中国异乎常规的政策制定过程: 不确定情况下反复试验. 开放时代, 7: 41 - 48.
- Heilmann, S. (2009c). China's Unconventional Policy Making Process: Trial and Error Amid Uncertainty. *Open Times*, 7: 41 - 48. (in Chinese)
- 韩博天、石磊 (2008a). 中国经济腾飞中的分级制政策试验. 开放时代, 5: 31 - 51.
- Heilmann, S., & Shi, L. (2008a). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Open Times*, 5: 31 - 51. (in Chinese)
- 韩博天、石磊 (2019b). 红天鹅: 中国独特的治理和制度创新. 北京: 中信出版社.
- Heilmann, S., & Shi, L. (2019b). *The Red Swan: China's Unique Governance and Institutional Innovation*. Beijing: China Citic Press. (in Chinese)
- 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.
- Liu, P. W. (2010). Experiment Based on Selective Control by the Central Government: A New Interpretation of the Practice Mechanism of Reform in China. *Open Times*, 4: 59 - 81. (in Chinese)
- 刘伟 (2015). 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分析. 中国行政管理, 5: 113 - 119.
- Liu, W. (2015). Policy Experiments: Start-Up Mechanisms and Internal Logic: Case Studies on the Performance Management Policies in China's Public Sectors. *Chinese Public Administration*, 5: 113 - 119. (in Chinese)
- 李智超 (2019). 政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析. 公共管理学报, 3: 145 - 156.
- Li, Z. C. (2019). The Multiple Logic in the Promotion of Policy Pilot: Evidence from Smart Cities Pilot in China. *Journal of Public Management*, 3: 145 - 156. (in Chinese)
- 梅赐琪、汪笑男、廖露、刘志林 (2015). 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, 3: 8 - 24.
- Mei, C. Q., Wang, X. N., Liao, L., & Liu, Z. L. (2015). Patterns of Experimentation Point: Evidence from *People's Daily's* 1992 - 2003 Reports on Policy Experimentation Point. *Journal of Public Administration*, 3: 8 - 24. (in Chinese)

- 萨巴蒂尔 (2004). 政策过程理论. 上海: 生活·读书·新知三联书店.
- Sabatier, P. A. (2004). *Theories of the Policy Process*. Shanghai: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 石晋昕、杨宏山 (2019). 政策创新的“试验-认可”分析框架——基于央地关系视角的多案例研究. *中国行政管理*, 5: 84-89.
- Shi, J. X., & Yang, H. S. (2019). The Experiment-Recognition Framework of China's Policy Innovation: A Multi-Case Study from the Perspective of Central-Local Governments' Relationship. *Chinese Public Administration*, 5: 84-89. (in Chinese)
- 魏镛 (2004). 公共政策导论. 台湾: 五南图书出版股份有限公司.
- Wei, Y. (2004). *Introduction to Public Policy*. Taiwan: Wunan Book Press Co., Ltd. (in Chinese)
- 吴宾、齐昕 (2020). 如何识别政策执行中的政策模糊性与冲突性? ——基于政策文献量化方法的探索性研究. *理论学刊*, 5: 101-110.
- Wu, B., & Qi, X. (2020). How to Identify Policy Ambiguity and Conflict in Policy Implementation? An Exploratory Study Based on Quantitative Methods of Policy Literature. *Theory Journal*, 5: 101-110. (in Chinese)
- 吴昊、温天力 (2012). 中国地方政策试验式改革的优势与局限性. *社会科学战线*, 10: 37-45.
- Wu, H., & Wen, T. L. (2012). Advantages and Limitations of Experimental Reform of Local Policy in China. *Social Science Front*, 10: 37-45. (in Chinese)
- 谢小芹、姜敏 (2021). 政策工具视角下市域社会治理现代化政策试点的扎根分析——基于全国60个试点城市的研究. *中国行政管理*, 6: 98-104.
- Xie, X. Q., & Jiang, M. (2021). A Grounded Analysis of Urban Social Governance Modernization Policy Pilot from the Perspective of Policy Tools: Research on 60 Pilot Cities in China. *Chinese Public Administration*, 6: 98-104. (in Chinese)
- 杨宏山 (2013a). 双轨制政策试验: 政策创新的中国经验. *中国行政管理*, 6: 12-15.
- Yang, H. S. (2013a). Dual-Track Approach to Policy Experiment: The Experience of Policy Innovation in China. *Chinese Public Administration*, 6: 12-15. (in Chinese)
- 杨宏山 (2016b). 情境与模式: 中国政策执行的行动逻辑. *学海*, 3: 12-17.
- Yang, H. S. (2016b). Scenarios and Patterns: The Action Logic of China's Policy Implementation. *Academia Bimestris*, 3: 12-17. (in Chinese)
- 杨志军 (2022). “统-总-分”政策结构下中国自上而下政策变化及其规律探寻. *中国行政管理*, 5: 81-88.
- Yang, Z. J. (2022). China's Top-Down Policy Change and Its Nature Under the Policy Structure of Unification-General-Implementation. *Chinese Public Administration*, 5: 81-88. (in Chinese)
- 张克 (2014b). 从物业税设想到房产税试点: 转型期中国不动产税收政策变迁研究. *公共管理学报*, 3: 24-37.
- Zhang, K. (2014b). From Property Tax to Real Estate Tax: Study on Real Estate Tax Policy Change in Transitional China. *Journal of Public Management*, 3: 24-37. (in Chinese)
- 张克 (2015a). 政策试点何以扩散: 基于房产税与增值税改革的比较研究. *中共浙江省委党校学报*, 2: 55-62.
- Zhang, K. (2015a). How to Spread the Policy Pilot: A Comparative Study Based on the Reform of Property Tax and Value-Added Tax. *Governance Studies*, 2: 55-62. (in Chinese)
- 章文光、宋斌斌 (2018). 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*, 12: 89-95.
- Zhang, W. G., & Song, B. B. (2018). From a Study of National Innovative Cities to a Revision on Experimentalism Governance Theory. *Chinese Public Administration*, 12: 89-95. (in Chinese)
- 赵慧 (2019). 政策试点的试验机制: 情境与策略. *中国行政管理*, 1: 73-79.
- Zhao, H. (2019). Experimental Mechanism of Policy Pilots: Situations and Strategies. *Chinese Public Administration*, 1: 73-79. (in Chinese)
- 周望 (2013a). 如何“先试先行”? ——央地互动视角下的政策试点启动机制. *北京行政学院学报*, 5: 20-24.
- Zhou, W. (2013a). How to Play a Leading and Exploratory Role? Starting Mechanism of Policy Pilot from the Perspective of Central and Local Interaction. *Journal of Beijing Administration Institute*, 5: 20-24. (in Chinese)
- 周望 (2013b). 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*, 1: 83-97.
- Zhou, W. (2013b). How to Promote the Policy Pilot: Analysis of the General Process of the Pilot. *Report on Contemporary Chinese Politics*, 1: 83-97. (in Chinese)
- 朱旭峰、张超 (2020). “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*, 1: 170-176.
- Zhu, X. F., & Zhang, C. (2020). Competitive Application System: Policy Pilot of Sustainable Development and Transformation of Central-Local Relations. *China Population, Resources and Environment*, 1: 170-176. (in Chinese)
- Boushey, G. (2010). *Policy Diffusion Dynamics in America*. New York: Cambridge University Press.
- Heilmann, S., & Perry, E. J. (2011). *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge: Harvard University Press.
- Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration and Research*, 5(2): 145-174.
- Rogers, E. M. (1983). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- Siddiki, S., & Curley, C. (2022). Conceptualising Policy Design in the Policy Process. *Policy & Politics*, 50(1): 117-135.

责任编辑: 叶 林