

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

理论粤军·教育部在粤人文社科重点研究基地建设资助项目

2024. 5

VOL.17 NO.5

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

●专栏：交通与城市治理

专栏导语：从交通政策到城市韧性：可持续发展的新范式

.....	陈 娜	1
“禁、限”政策能否长效缓解交通治理困境？		
——基于替代效应的实证分析		
.....	肖 潇 程 跃 刘 鑫	4
“互联网+政务服务”平台能否提升城市韧性？		
——基于营商环境与创新的视角		
.....	刘 敏 肖 霞 杨彩婷 梁峻宇	26
新兴交通技术对城市韧性与可持续发展的影响研究		
.....	陈 娜 陈 璐 刘海清	46

●论文

“拼凑式合作”：资源约束下基层治理的“权宜之计”？

..... 徐国冲 宋知远 65

调查研究何以驱动政策形成？

——以《农业六十条》的制定为例

..... 费久浩 83

“体制化能动”：国家定纷止争的本土实践逻辑

..... 汪广龙 杜超峰 104

外在激励如何影响基层公务员的公共服务动机水平？

——一项调查实验研究

..... 刘华兴 侯雅文 124

文有定法：探寻政府文书的写作逻辑

..... 刘 杰 任 骏 陈念平 143

以文辅政：领导文书制定的运作机理

..... 谢振达 161

行为公共政策的工具设计、应用策略与政策效应：基于类型学的分析

..... 满小欧 张 雨 179

●英文目录与摘要 196

调查研究何以驱动政策形成？

——以《农业六十条》的制定为例

费久浩*

【摘要】调查研究是当代中国治国理政过程中极为重要的价值观、认识论和方法论，其在政策形成过程中的驱动作用尤为显著，然而目前学界较少从调查研究的视角观察和解释当代中国的政策形成过程。论文对20世纪60年代初中央制定《农业六十条》的过程追踪显示，调查研究在政策倡议、拟制、修正和成型等环节均发挥着重要的驱动作用。理论分析表明，调查研究之所以有如此重要的作用，根本原因在于其蕴含政策形成所需的三重机制，即问题建构机制、知识生产机制和共识凝聚机制。从更一般的意义上看，调查研究是当代中国实事求是和群众路线政策哲学的实现路径，同时构成公共政策科学化和民主化的方法保障。

【关键词】调查研究 政策形成 问题建构 知识生产 共识凝聚 《农业六十条》

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2024)05-0083-21

一、文献回顾与问题提出

如何理解当代中国的政策形成过程，是中国研究和政策过程理论的重要议题。近年来，诸多学者基于中国特定的治理传统和政策实践提出了若干分析框架，主要包括分级制试验模型（Heilmann，2008）、共识型决策模型（陈玲等，2010；王绍光、樊鹏，2013）、“上下来去”模型（宁骚，2012）、实事求是决策模型（胡鞍钢等，2013）、集思广益模型（王绍光、鄢一龙，2015）和“决

* 费久浩，广东外语外贸大学社会与公共管理学院、广东省社会组织研究中心副教授，硕士生导师。感谢韩志明、罗梁波、王刚、文宏、吴晓林、颜昌武、臧雷振等师友、匿名评审人、编委会和编辑部的宝贵意见和建议，文责自负。

基金项目：2022年教育部人文社会科学研究项目（项目编号：22YJC630023）；2022年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目（项目编号：22JJD810031）。

策删减—执行协商”模型（薛澜、赵静，2017）等。这些研究凸显了中国公共政策形成过程中某些富有特色的侧面，特别是深度挖掘了“解剖麻雀”、试点、实事求是、认识真理性标准、民主集中制、民主协商、一般号召与个别指导相结合、“摸着石头过河”、原则性与灵活性相结合等传统治理资源和方法论术语，并以此构建理论来呈现当代中国政策形成过程的真实图景。然而，令人困惑的是，调查研究这一为党和国家历代领导人所高度重视，特别是被习近平总书记称为“党的传家宝”和“谋事之基、成事之道”，被各级党委和政府推崇、且与政策形成密切相关的政治理念和工作方法，却鲜少被研究者用作构建政策过程理论的核心概念。

自毛泽东于20世纪20年代末开展系列调查研究并于1930年在《关于调查工作》（1964年改为《反对本本主义》）中提出“没有调查，没有发言权”“调查就是解决问题”（毛泽东，1991a：109）等系列经典命题以来，对调查研究作为政策制定的前提条件和基础动力的体认不断强化，并内化为当代中国政策形成过程的行为范式。自1941年7月中共中央成立中央调查研究局并于当年8月颁布《关于调查研究的决定》和《关于实施调查研究的决定》以来，“调查研究作为中国共产党的一项重要工作制度被确立起来”（中共中央党史研究室，2016：249），设置专门的调查研究机构成为各级党委和政府的标准配置，将调查研究内生性地嵌入到政策过程各阶段成为一种具有鲜明辨识度的政治行为模式。

本文所说的调查研究是针对中国共产党治国理政传统和实践而言的，它有别于作为社会科学研究方法的调查研究。后者是指社会科学研究者运用参与法、观察法、问卷法、访谈法、实验法等方式收集、整理和分析关于研究对象的资料和数据，进而构建或验证理论以实现知识增长的过程（袁方，1997）；而前者则是“中国共产党运用马克思主义立场、观点、方法，在了解客观实际、认识革命与建设规律的基础上，制定战略、策略（政策）时使用的思想与工作方法”（王礼鑫，2020）。本文认为，作为中国共产党治国理政传统和实践的调查研究是价值观、认识论和方法论的有机统一：就价值层面而言，它蕴含着以“一切从实际出发、发挥主观能动性”为特征的实事求是和以“一切为了群众、一切依靠群众、从群众中来、到群众中去”为内容的群众路线的根本立场和价值旨归。就认识层面而言，它是指调研主体以某种具有鲜明实践属性的方式，认知客观世界并使主观思维与其相符合的活动，是认识与实践的高度统一，与纯思辨式、冥想式或灵感式的认识活动迥然有别。就方法层面而言，它包括“走出去”和“请进来”两类，“走出去”指调研主体主动走向调研对象所处的物理空间，包括走访调查、蹲点调查、实地考察、现场观摩等形式；“请进来”则是调研主体将调研对象请进前者建构的物理空间，包括召开调查会、研讨会、征

求意见会等形式。具体到政策形成过程中的调查研究,是指政策决策者、制定者等行动主体秉持实事求是和群众路线的基本价值观,面向政策“现场”、政策执行者、政策目标群体等开展的发现问题、了解情况、收集与研判信息等实践活动的总和,其目的是优化政策制定过程,有效解决政策难题并实现政策目标,实际运作中它同样涉及上述具体方法的运用。

目前,关于调查研究的研究成果多集中于马列/科社、党史/党建等学科领域,主要从马克思主义中国化、党的优良传统等角度论述其发展脉络、基本经验、内在逻辑、价值意涵以及高层领导人关于调查研究的重要观点,侧重马克思主义认识论、价值观、政治路线等宏大叙事。近年来,少数来自政治和公共管理研究领域的学者开始在更具体的层面观照调查研究,如刘伟和苏岸(2023)指出,简单地将调查研究视为马克思主义认识论和世界观会使人忽视它也是一套提升执政能力、保持政治稳定、完善制度体系的治理机制。徐卫华(2018)则提出“调研式治理”概念,认为中国独具特色的调研式治理发挥的功能主要包括信息沟通、政策推进、自我纠错、合法性加强以及政治仪式等5个方面。显然,上述研究主要论证了调查研究在“治理”层面的重要性,但仍未深入到更具观测性的“政策”领域,无法回答调查研究何以在政策形成过程中如此重要。面对这一问题,朱光磊(2008)较早以政府工作报告的制定过程为例,阐述了面向各群体、各系统的调查研究在组织意见表达和开展意见综合中的作用,但他并未系统地论证调查研究如何以及为什么能够发挥此种作用。王礼鑫(2020)则明确指出调查研究是一种“政策制定方法”和“通往优质政策的科学方法”,但他仍是从马克思主义认识论和宏观历史分析层面论证该观点的,并未在经验层面呈现其动态作用机制,即其未论证在实际的政策形成过程中调查研究何以具体地成为一种政策制定方法或能通往优质政策。

综上,本文认为,基于调查研究在实际政策过程中的重要地位,与政策过程研究者对其他治国理政传统的挖掘深度相比,目前学界对“以调查研究为切口观照和解释中国政策形成过程”明显注意力不足。调查研究应得到来自公共管理和政策研究界更多的理论凝视,以“调查研究”为切入点观察中国政策形成过程,应与“试点”“共识”“协商”“集思广益”等视角处于同样的分析层次而不应只是成为它们的佐证材料或实现工具。由此,本文的研究问题是:作为治国理政过程中极为重要的价值观、认识论和方法论,调查研究是如何驱动政策形成的?其驱动政策形成的内在机制是什么?接下来本文以1961年1月至1962年9月中央制定《农村人民公社工作条例》(简称《农业六十条》《农村六十条》或《六十条》)为例,系统呈现调查研究在其一年零九个月的制定过程中的作用图景,然后以此为基础提炼调查研究驱动政策形成的一般性机制,进

而在更普遍的意义上探讨调查研究与当代中国政策哲学以及公共政策科学化和民主化之间的内在关系。

二、研究方法与案例简介

本文选取案例研究作为研究方法，原因在于：其一，本文关注政策形成过程，而根据米切尔·黑尧（2004）的观点，“政策过程研究可能是案例研究，所使用的主要是定性方法”。事实上，政策形成过程研究的基本关切是呈现公共政策从创议到成型的动态演化脉络，而“研究事物或现象随时间的演化即动态性”（王凤彬、张雪，2022）恰恰是案例研究特别是纵向案例研究的重要遵循。其二，从研究目的看，本文试图探寻调查研究驱动政策形成的作用机制，呈现公共政策随调查研究的展开而动态演进的轨迹及蕴含于其中的“过程性洞见”，属于典型的解释性理论建构，而案例研究方法在“寻求对一些既有现象的解释”（罗伯特·K. 殷，2017）方面具有显著优势。

本文选取1961年1月至1962年9月中央制定《农业六十条》为研究案例。1958年发起的“大跃进”和人民公社化运动从初衷看主要是为了从生产力和生产关系两个层面迅速改变我国的落后面貌，但由于违背客观规律，两起运动不但没有达到预期目标，反而导致城乡经济社会遭遇巨大挫折。面对严峻形势，为系统反思造成困难和混乱的深层原因及寻求解决对策，毛泽东于1961年1月亲自倡导将当年定为实事求是年和调查研究年。在该倡导下，全国各省市、各领域和各部门针对相关议题开展了面向实践和深入群众的调查研究，并先后形成《农业六十条》《工业企业七十条》《高教六十条》《科研工作十四条》等系列政策。由于“三农”（农业、农村和农民）工作的特殊重要性以及农村问题的尖锐性，《农业六十条》的制定受到中央的特别重视，是在毛泽东亲自组织、推动和参与下发起、完善并最终成型的，它的制定和落实对当时“三农”工作的恢复向好产生了重大推进作用。

之所以以《农业六十条》的制定为案例，主要是因为它在呈现调查研究驱动政策形成的动态过程及蕴含其中的一般性机制方面具有较好的典型性，与本文的主题即“调查研究驱动政策形成的脉络和机制”高度吻合。从形成背景和具体过程看，《农业六十条》正是1961年“全党大兴调查研究之风的第一个硕果”，可以说“没有调查研究的‘十月怀胎’，就不会有制定《六十条》的‘一朝分娩’”（薄一波，2008），它“直接酝酿并诞生于1961年初毛泽东亲自倡导的全党对农村基层的调查研究”（辛逸，2013：32）。正如下文所呈现的，《农业六十条》的创议、拟制、修正和成型等环节均是在党和国家领导集体和各级领

导干部开展的调查研究的驱动下完成的,因此本文认为它“与关键变量的契合度高,符合典型案例研究的基本要求”(杨宏山、周昕宇,2022:76),遵循了理论复现的基本原则。

在研究资料上,为确保案例描述的真实性和客观性,本文与《农业六十条》相关的史实性资料均来自《若干重大决策与事件的回顾》《建国以来重要文献选编》《毛泽东选集》《毛泽东文集》《毛泽东调查研究活动简史》《毛泽东和他的秘书田家英》《邓子恢传》等权威经典文献。关于资料的可信性和有效性,说明如下:第一,由于本文的研究案例发生于历史中,不具有“正在进行时”的属性,且多数亲历人物均已过世,这阻断了以观察法和访谈法收集资料的可能性,因此本文主要基于历史资料展开研究,在此过程中,笔者确保全文均基于权威研究和出版机构出品的一手资料。第二,在历史资料和档案这一资料来源内部,本文参照案例研究法的“三角互证”原则,主要援用三类,即中共中央文献研究室等机构的历史文献汇编、关键亲历者的回忆录和知名党史专家撰写的人物传记,这同时保证了资料的多样性以及它们之间的互证性。第三,目前已有学者运用历史(党史)资料开展公共管理和公共政策研究并产出高质量研究成果,如一些研究者基于对党和国家领导人批示的研究而揭示出中国决策权的行使状况(孟庆国、陈思丞,2016)并提出领导人注意力变动的类乐透球模型(陈思丞、孟庆国,2016),这增强了本文运用党史资料开展案例研究的信心。

三、案例深描:《农业六十条》制定过程追踪

本部分将从调查研究驱动政策形成的视角分阶段呈现《农业六十条》的形成过程,基本脉络如图1所示。

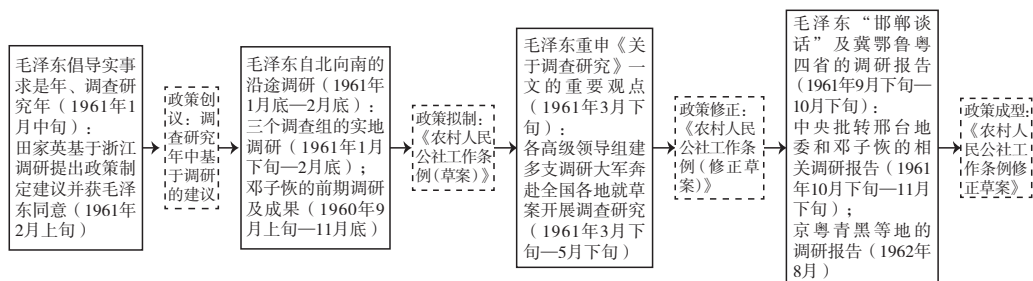


图1 调查研究驱动《农业六十条》形成的基本脉络

资料来源:作者自制。

(一) 政策创议:调查研究年与基于调研的建议

面对1958年以来的困难局面,毛泽东在1960年6月8日的《十年总结》

中讲道：“对于社会主义时期的革命和建设，还有一个很大的盲目性，还有一个很大的未被认识的必然王国。我们还不深刻地认识它。我们要以第二个十年时间去调查它，去研究它，从其中找出它的固有的规律，以便利用这些规律为社会主义的革命和建设服务。”（中共中央文献研究室，2011a：371-372）而具体到“三农”工作面临的严峻形势，中央更是于1960年11月3日和15日分别颁发《中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》和《中共中央关于彻底纠正五风问题的指示》，要求对存在于农村中的关键问题特别是十分错误的共产风、浮夸风、命令风、干部特殊风和对生产瞎指挥风开展系统整治（中共中央文献研究室，2011a），以恢复农业生产、稳定农村社会、改善农民生活。

尽管有上述前期举措，但20世纪60年代初“三农”政策的真正调整是在1961年实事求是年和调查研究年的背景下展开的。1961年1月13日，毛泽东在北京中央工作会议上提出将1961年定为实事求是年，指出“要是不做调查研究工作，只凭想象和估计办事，我们的工作就没有基础”，希望“同志们回去之后，要搞调查研究，把小事撇开，用一部分时间，带几个助手，去调查研究一两个生产队、一两个公社”，并表示此次会议结束后他自己也要“做点调查研究工作。不然，对实际情况就不摸底”。会上他还特别肯定了中央农村工作部在宝坻县江石窝、湖北省委在沔阳县通海口、河南省委在灵宝县、信阳地委在信阳所开展的调查研究工作（中共中央文献研究室，1999）。在1961年1月14日至18日召开的八届九中全会上，毛泽东再次强调1961年要成为实事求是年、调查研究年。而接下来发生的事实表明，此次的大兴调查研究之风首先刮向的是农村并带动了相关政策的改变。

八届九中全会闭幕后不久的1961年1月20日，毛泽东指示田家英等3位秘书各带一个调查组（每组7人）分赴浙江、湖南和广东农村开展10—15天的调查，各调查一个最坏的和最好的生产队。他还特别交代田家英将其不久前失而复得的写于1930年的《关于调查工作》一文发给调查组讨论交流（中共中央文献研究室，1999）。3个调查组次日（1961年1月21日）便离京赴各自调查点，其中田家英领导的浙江调查组于1月22日抵达杭州，经与浙江省委商量，按照毛泽东“抓两头”的方法，分别在嘉善县和富阳县选一个差的和好的生产队开展调查，田家英主抓前者，即嘉善县魏塘人民公社和合生产队。调查组以查阅账册、召开座谈会、个别访问等方式系统调查了该县公社化以来的情况、整社以后的干部问题、“十二条”贯彻后的群众反映等并完成题为《关于魏塘人民公社和合生产队调查》的调研报告。同年2月6日，田家英向已经抵浙的毛泽东汇报了调研报告的内容，并以此为契机建议中央制定一个人民公社工作条例，毛泽东当场表示同意并同时为浙江调查组和湖南调查组提出“各同志

分头去调查研究,将来在广州搞出一个条例来”,“三个省(浙江、湖南、广东)共九个人,加我一个,组成十人小组,认真研究,解决一些问题”(薄一波,2008:641)。

(二) 政策拟制:汇集各路调研成果以形成草案

毛泽东派出的3个调查组奔赴农村后,他本人亦于1961年1月26日离开北京,沿途听取了冀鲁苏浙赣湘粤7个省委和上述3个调查组的汇报,还同一些县委书记谈了话,做了一路的调查研究工作和调查研究的动员工作(薄一波,2008)。同年2月24日与3个调查组在广州会合后,毛泽东于次日(1961年2月25日)组建由陶铸领衔的条例起草班子,3月6日该班子完成初稿后送政治局常委审查,同时发给正在参加“三南”会议和“三北”会议^①的同志。在3月13日“三南”会议的讲话中,毛泽东总结了他沿途调研和听取调查组汇报后提炼的农村人民公社的两大问题,并对条例初稿提出修改意见,同时再次强调各级领导干部“要做系统的由历史到现状的调查研究”(中共中央文献研究室,1999:252)。3月15日,由胡乔木综合各方意见完成的修改稿首次定名为《农村人民公社工作条例》,并随即提交给广州中央工作会议(由“三南”会议和“三北”会议合并)讨论,焦点主要集中于“社队规模问题、食堂问题、供给制问题、生产管理问题、责任制问题、评工计分问题等等”(薄一波,2008:644)。基于讨论意见,3月19日再次对修改稿进行修改,修改稿最终定为10章60条并于3月29日由中央以《农村人民公社工作条例(草案)》(以下简称“草案”)的标题正式发出。

此次草案是对毛泽东及其派出的3个调查组等的调研成果的一次初步的政策化呈现,诸多基于调研而来的建议和思考均转化为具体的政策条文,其中最为关键者莫过于草案提出的克服平均主义和调动农民积极性的措施,具体表现为对社队规模和家庭副业的相关规定。就克服平均主义而言,规模大一度被认为是人民公社的重要优势,但调查表明生产队一级的干部和农民最为诟病的问题之一就是社队规模过大,毛泽东在实地听取田家英、胡乔木和浙湘两省的汇报后也明确表示社队规模太大的确是个问题,辽宁、云南等地的调研反馈亦指向这一点,因此草案对此予以明确回应。就调动农民积极性的措施而言,鉴于各调查组多有反映“发还给农民的自留地,农民不要;苦口婆心地劝说农民饲养家畜家禽,农民就是不听”,而原因是农民对“收收放放、准准禁禁、开开关

^① “三南”会议和“三北”会议于1961年3月10日分别在广州和北京开幕,前者覆盖中南、华东、西南地区,由毛泽东主持,后者覆盖华北、东北、西北地区,由刘少奇等主持,主要议题均为农村工作;3月15日,两个会议合并在广州召开,是为广州中央工作会议。

关、‘春天说了秋天不算’”的做法感到惶恐，因此草案单列社员家庭副业一章，将自留地、家庭副业和开放集市贸易等政策明确载入条例固定下来，以消除和缓解农民怕政策多变的不稳定心理预期（薄一波，2008）。

值得注意的是，在上述草案出台前，党内资深“三农”工作专家邓子恢已组织制定的《农村人民公社内务条例（修改稿）》，被认为是草案的“重要参考材料”（薄一波，2008）和“参考来源”（辛逸，2013），而它同样是调查研究的结晶。1960年9月上旬，邓子恢受刘少奇委派带队赴山西汾阳县万年青人民公社和河北石家庄市郊铜冶公社开展调查，获得大量一手资料。为使调查更具代表性，他于9月底又带领调查组奔赴南方的江苏无锡开展了20多天的调查，其间他发现中央文件在基层“执行难”可能与其不合实际或朝令夕改有关，于是提出将现有的处理人民公社内部矛盾的政策归纳起来，使之条理化、规范化。在调查组内部取得共识后，邓子恢组织草拟了《农村人民公社内务条例》并邀请7个省市的农村工作部长参与讨论，后又在周恩来支持下继续完善并于1960年11月底形成《农村人民公社内务条例（修改稿）》。毛泽东在广州中央工作会议上肯定了邓子恢的此次调查及其成果对制定人民公社工作条例的作用，赞扬“去年他在山西、石家庄、江苏南部作了一次调查，做得很好，他的观点很正确”（《邓子恢传》编辑委员会，1996：530—533）。

（三）政策修正：多路调研大军与修正草案出台

1961年3月23日广州中央工作会议闭幕当天，毛泽东专门发表长篇讲话重申其写于1930年的《关于调查工作》一文的基本观点，再次强调“凡是忧愁没有办法的时候，就去调查研究”（中共中央文献研究室，1999）。随后，多位高级领导纷纷组建调查组，带着《农业六十条》草案奔赴农村一线，向人民群众开展宣传解释、征求意见、了解情况等工作。其间，毛泽东于同年4月25日特意指示邓小平通知各级负责人抓紧时间下苦功夫对农村食堂、供给制、自留山、山林分级管理等关键议题开展10—15天的重点调查。^①很快，基于调查研究而产生的各种意见和建议源源不断汇到中央。自5月上旬开始，政策起草团队开始投入修改工作并将修改稿提交到5月21日开幕的北京中央工作会议讨论，后又经过几次完善后于6月15日发出，是为《农村人民公社工作条例（修正草案）》（以下简称“修正草案”）。相对于草案，此次修正草案最大的突破是取消了有平均主义“大锅饭”弊端的公共食堂和供给制，还新增了与山林和干部纪

^① 4月25日的指示信定的各级负责同志进京参加北京中央工作会议的时间是5月15日，但为了“有充分调查研究的时间，将那批问题搞深搞透”，会期推迟到了5月20日。（中共中央文献研究室，1999）

律相关的内容（中共中央文献研究室，2011b），这些均基于调查研究而来。

在公共食堂问题上，草案第34条仍规定“在一切有条件的地方，生产队应该积极办好公共食堂”，但各调查组在实地调查中发现群众有不同意见。如周恩来基于河北武安伯延公社的调查形成的《关于食堂和评工记分等问题的调查》指出“绝大多数甚至全体社员，包括妇女和单身汉在内，都愿意回家做饭”（中共中央文献研究室，2011b：277）。习仲勋深入河南长葛的调查表明“办食堂口粮低，困难多，占用劳动力多，弊多利少，还是不为办好”（王双梅，2023：9）。与此同时，朱德在四川和陕西、邓小平和彭真在北京郊区、胡耀邦在辽宁海城、谢富治在河北邯郸、杨尚昆在河北徐水和安国、邓子恢在闽西、陈正人在四川简阳、胡乔木在湖南韶山的调查均表明公共食堂已成为农村生产发展和党群关系的破坏性因素。基于上述面向群众、源于实践的调查报告，认识很快统一，作为政策输出，修正草案第36条明确规定“在生产队办不办食堂，完全由社员讨论决定”“社员的口粮，不论办不办食堂，都应该分配到户，由社员自己支配”（中共中央文献研究室，2011b：348-349）。

在分配制度上，主要表现为如何处理工资制和供给制的关系。草案第33条第2款规定，在现金和实物分配中，工资部分和供给部分原则上“七三开”，对遇到困境或不幸的社员实行供给或半供给或补助，其他按劳动工分分配。然而，多个调查组的实地调研发现，供给制在群众中颇受诟病，不利于解放和发展生产力。杨尚昆在河北的调查及来自浙江的调查表明，供给制比例过大降低了工分的分值，削弱了劳动者特别是家庭人口多的社员的积极性（薄一波，2008）。邓小平和彭真于1961年5月13日向毛泽东反映“许多典型材料证明，这种供给制，不但不一定对贫雇农和下中农有利，甚至是对地富和上中农更有利”（中共中央文献研究室，2011b：286）。邓子恢在提交给中央的《关于闽西农村调查的报告》中指出“群众普遍反映供给制有害无利”，包括降低工分值、无法实际解决五保户和困难户的问题、利好了地富反坏二流子、养出一批懒汉等（《邓子恢传》编辑委员会，1996）。基于上述调查研究反映的实际情况，修正草案删除了草案第33条第2款，改为一切收入“按劳动工分进行分配”。

此外，刘少奇、邓子恢、陶铸等在各自的实地调查中均注意到山林问题，他们发现自1958年以来，山区林业受到了严重破坏，原因主要是林权不固定、林木大平调、无人负责等。为此，此次修正草案专门增加一条，具体规定山林的所有权主体和经营权主体以及采伐计划的编制事宜。最后，根据毛泽东的意见，还新增了“党政干部三大纪律、八项注意”的内容，其中就包括“没有调查没有发言权”“按照实际情况办事”等规定。

（四）政策成型：邯郸谈话后的完善与正式通过

修正草案于1961年6月颁行后，至1962年又经历了两次完善。

第一次缘起于1961年9月27日的“邯郸谈话”，毛泽东在邯郸邀集冀鲁两省省委负责人和邯郸、保定、邢台、石家庄、张家口五地书记，调研修正草案的落实情况，他们反映的一个突出问题是以“三包一奖四固定”来处理大队与生产队之间的关系没有真正解决队与队之间的平均主义。毛泽东当即表示“‘三包一奖’是个大问题，不以脚为基础，以腰为基础，闹平均主义，脚在生产，腰在分配”（薄一波，2008：658-659）。9月29日，他将邯郸谈话记录及冀鲁粤四地的相关调研报告转给政治局常委并指出“我们对农业方面的严重平均主义的问题，至今还没有完全解决，还留下一个问题”，即“三包一奖”问题，“请各中央局，省、市、区党委，地委及县委亲身下去，并派有力调查研究组下去，做两三星期调查工作，同县、社、大队、队、社员代表开几次座谈会，看究竟哪样办好”（中共中央文献研究室，1999：284-285）。此后，中央又先后批转了邢台地委《关于南宫县贯彻“大包干”政策的通报》和邓子恢《关于农村人民公社基本核算单位试点情况的调查报告》（薄一波，2008）。最终，上述基于调查研究而产生的相关建议被整合进1962年8月上旬的《农村人民公社工作条例修正草案（修改稿）》，它将基本核算单位从大队下沉到生产队，明确规定“生产队是人民公社中的基本核算单位。它实行独立核算，自负盈亏，直接组织生产，组织收益的分配”（中共中央文献研究室，2011c：529）。这是对“一大二公”和平均主义的重大突破。

第二次发生于1962年八九月间。北京、广东、青海、黑龙江等地经过实地调查，先后建议在基本核算单位上不要“一刀切”，应允许个别地方根据实际情况仍以大队为基本核算单位，中央吸收了这一建议，在前述修改的基础上新增一款，即“有些生产大队，现在仍然作为基本核算单位，只要群众同意，就应该积极办好”。此外，考虑到我国幅员辽阔、地区差异性大等因素，还允许地方根据基本规定因地制宜自行制定具体办法（中共中央文献研究室，2011c）。

基于以上修订而形成的《农村人民公社工作条例修正草案》在1962年9月下旬党的八届十中全会上获得通过，此后一直保持稳定，直到1978年12月的十一届三中全会出台《农村人民公社工作条例（试行草案）》后才被废止。尽管从改革开放之后的视角来看，八届十中全会通过的《农业六十条》仍有相当局限性甚至缺陷，但以当时的历史条件而论，在毛泽东亲自推动、组织和参与的调查研究下所形成的这项政策无疑构成了“我国农村摆脱连续三年的严重灾祸、迈向60年代中期新发展的转折点”，对20世纪六七十年代我国促进农业生

产、稳定农民心理、改善农村治理起到了重大的历史作用（薄一波，2008）。

四、理论分析：调查研究驱动政策形成的三重机制

显然，放在当时的历史语境下，《农业六十条》表征着党和国家在“三农”政策上的重大优化，它的制定体现了党和国家领导集体卓越的自我纠错能力和勇气。同样地，以改革开放以来的眼光看，《农业六十条》仍有较大不足，比如继续坚持公社的政社合一属性、堵住了“包产到户”的可能性、带有阶级斗争色彩等（薄一波，2008）。但讨论该政策的具体内容或历史局限并非本研究的旨趣，本文更多地是试图在“过程”维度对该政策的形成展开理论解释，即《农业六十条》这样一项对当时的“三农”工作具有重大拨乱反正意义的政策的形成机理和动力机制。不难看出，正是毛泽东亲自推动和参与、多位党和国家高级领导人以及地方领导深度参与的系列调查研究在《农业六十条》的形成过程中发挥着重要的驱动作用。那么，这一基本事实有着怎样的理论意涵？换言之，应该如何在一般性的理论层面解释调查研究在政策形成过程中的作用？

一般来讲，一个完整的政策形成过程主要包括问题提出、方案设计和合法化3个连续性阶段和3种功能性活动，其中问题提出是政策形成过程的逻辑前提和现实起点，方案设计主要涉及针对政策难题制定科学可行的解决办法，而合法化意味着不同政策行动者在前两者即何为以及如何解决政策问题上达成共识，它直接决定政策最终能否顺利出台。在具体实践中，问题提出、方案设计和合法化的有效开展和完成有赖于相应动力机制的驱动，可以将其分别称为问题建构机制、知识生产机制和共识凝聚机制。基于对《农业六十条》形成过程的深度挖掘，本文在理论上的重要发现在于：作为我国治国理政传统和实践的调查研究恰恰可以同时成为问题建构机制、知识生产机制和共识凝聚机制，它在政策倡议、拟制、修正和成型等环节得到了全面呈现，助推政策从无到有、不断优化并趋于成熟稳定（见图2）。

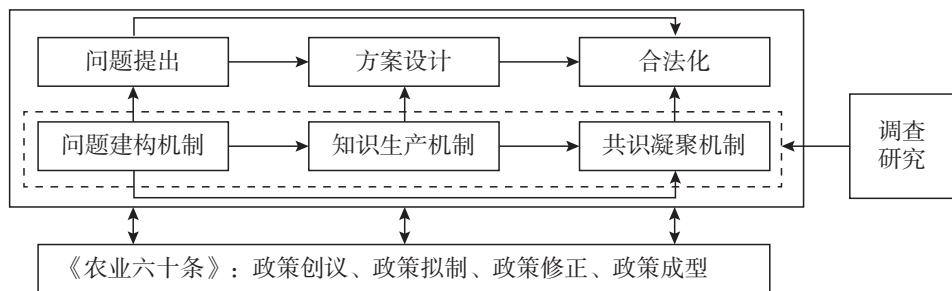


图2 调查研究驱动政策形成的三重机制

资料来源：作者自制。

（一）调查研究作为问题建构机制

所谓问题，就是“事物的矛盾”（毛泽东，1991b），即实然状态与应然状态之间的差距，在一般意义上是指存在于实践和群众中的真实情况，它与预期目标存在着或大或小的落差。在现实政策世界中，问题建构是政策形成过程的逻辑前提和现实起点，存在一个急需解决的问题是政策议程设置以及后续政策制定的必要条件。然而，问题不会自动呈现，其性质的严重性以及解决的紧迫性和必要性均需政策行动者基于事实的探索和分析，而调查研究恰恰是这种主观能动性的努力途经。调查研究之所以能起到揭示问题的作用，根本原因在于它是面向真实世界、面向群众实践的，因为问题的本来面目和深层机理均存在于此。

自1958年以来，“共产风”和“浮夸风”催生的层层夸大的农业生产数据导致高层决策者对农村的真实情况发生严重误判，由此使高层决策者作出一系列脱离实际的决策，进而对我国“三农”工作和党群关系造成了负面影响。面对这一困境，毛泽东将其归因于“情况不明”，他讲道：“过去这几年我们犯错误，首先是因为情况不明。情况不明，政策就不正确，决心就不大，方法也不对头。……最近几年吃情况不明的亏很大，付出的代价很大。”（中共中央文献研究室，1999：253）为了全面搞清农村的真实情况和问题所在，毛泽东的办法就是大兴调查研究之风。可以说，依靠“调研开局、调研开路”（习近平，2006）是摸清情况、廓清问题的不二法门。当然，在现代社会的政策问题通常蕴含高度利益、技术、社会和意识形态复杂性因而多表现为“棘手难题”（wicked problems）（Newman & Head，2017）的背景下，想要通过调查研究全面深刻地揭示政策问题的内部结构和深层原因必须具备一些条件。

一是调查研究的态度应当客观，方法应当科学。正如毛泽东（1991a：110）所言：“一切结论产生于调查情况的末尾，而不是在它的先头。”如果带着先入为主的成见开展调查研究，那么势必不能洞察问题的真相，反而可能强化已有的错误观点。毛泽东还曾强调：“不做调查没有发言权，不做正确的调查同样没有发言权。”（孙克信等，1984：185-186）这里的“正确”最基本的所指应该是方法的正确。1958年至1960年间，各级领导干部并非没有下到农村一线，但很多时候“是先预设结论再到农村找证据”（罗平汉，2007），而且不考虑所用的方式方法是否能获得一手资料，这不但没有厘清真实问题，反而助长了浮夸造假，形成恶性循环。正因如此，1961年3月中央特别要求各中央局和各省市区党委在开展调研工作时“不应该抱定一种成见下去专替自己找证据……不要怕听言之有物的不同意见，更不要怕实际检验推翻了已经作出的判断和决定”（中共中央文献研究室，2011b：200）。

二是领导干部要亲自开展调查研究。尽管经常事务繁巨,或阅读别人的调研报告也能了解一些情况,但领导干部亲自开展调查研究对于其切身理解政策问题有着不可替代的重要性。1961年,毛泽东和中央多次以致信或开会的方式强调调查研究是领导工作的首要任务,批评各级领导干部忙于事务工作(所谓“事务主义”),不做亲自出马的典型调查,只满足于看纸上的报告、听口头的汇报,或只做不求甚解的“老爷式”调查。毛泽东还特别针对两个平均主义这个极端严重的大问题致信党的其他领导人,指出“不亲身调查是不会懂得的”,其结果必然是“不甚了了,一知半解”(中共中央文献研究室,2011b)。

在《农业六十条》的形成过程中,对若干关键问题由表及里的认识深化均是经由调查研究牵引的。比如,毛泽东正是经过近一个月的七省调研才切身体会到生产队与生产队之间的平均主义以及生产队内部人与人之间的平均主义是影响农民积极性的根本问题,并意识到1960年11月初的《中共中央关于农村人民公社当前政策问题的紧急指示信》只解决了“调”的问题而没有解决“平”的问题(薄一波,2008)。再比如,公社规模大和公共食堂一度被认为是人民公社的优越性所在,但经过调研后毛泽东认识到“社队规模太大”的确是个问题,不利于日常管理和积极性发挥,刘少奇则基于在湖南长达44天的调研发现“食堂情况,以前我也不清楚,讲食堂有优越性……下来一看,不是那么回事”(薄一波,2008:650)。正是党和国家高级领导人以及各级领导干部亲自开展的尊重事实、深入实际的调查研究,才真正抽丝剥茧般地厘清了农村人民公社中的本质问题和主要矛盾。

(二) 调查研究作为知识生产机制

从政策与知识的关系看,政策形成过程本质上是一个面向政策难题的知识生产过程。在现代民主社会,解决问题的知识不再被上帝、哲学王、圣君或精英所垄断,由于实践多样性、分工专业化、社会复杂性等原因,“知识往往为不同社会个体不对称地分散拥有”(Hayek, 1945),包括政策决策者、执行机构、政策目标群体、研究机构等在内的各类行动者均不同程度地构成政策知识的承载者。正因如此,只有那些善于汇集和协同散布于广泛社会实践中的知识的政策制定者才能真正解决问题,由此“发现有效的手段来组织大规模的共同体中分散人群中的各种知识”(约西亚·奥伯,2019:23)就成了人类政治体制需认真对待的命题。面对这一命题,中国共产党及其领导人的答案无疑是调查研究。

早在1930年,毛泽东(1991a:110)就指出:“你对于那个问题不能解决吗?那末,你就去调查那个问题的现状和它的历史吧!你完完全全调查明白了,你对那个问题就有解决的办法了。”而由于“真正亲知的是天下实践着的人”(毛泽东,1991a:287),“人民群众的社会实践,是获得正确认识的源泉”(习

近平, 2011), 所以决策者要想切实寻求解决政策难题的有效知识, 其调查研究就必须面向人民群众的鲜活实践, 即调查研究应体现群众性和实践性。新中国成立后, 面向“社会主义建设, 从我们全党来说, 知识都非常不够”的基本事实, 党的领导人给出的办法仍是下一番苦功“切切实实地去调查它, 研究它”(中共中央文献研究室, 1999: 303), 而其面向的仍然是群众的实践。正如毛泽东在1957年初的一次会议上所讲的: “你要找什么知识, 蹲在机关里是找不到的。真正出知识的地方是工厂、合作社、商店。……要解决问题, 一定要自己下去, 或者请下面的人上来。”(孙克信等, 1984: 219)

《农业六十条》的形成过程是各级领导干部以面向群众和实践的调查研究为方法, 深度挖掘全国各地的各类行动性知识和地方性知识, 并汇集到中央进而以此为基础加工整理成一般性政策的过程。比如, 在面对社队规模过大而导致不利于联系群众、发扬民主的问题时, 调查组在实地调研中发现解决该问题的基本原则是大队和生产队应分别以“转半天, 跑到边, 干部群众都方便”和“望得到, 喊得应, 看得清, 管得了”为界, 这些来自群众的实践智慧最终被转化为清晰的政策条文, 即1961年3月拟制的草案第5条规定的人民公社各级的规模应以利于生产、利于经营管理、利于组织生活、利于团结、不宜过大为准(薄一波, 2008)。再比如, 在“邯郸谈话”和同时收到的湖北省调研材料中, 毛泽东获悉保定地区探索了一种“老包干”“砸估堆”(即“大包干”)、湖北试行了一种“大队委托生产队进行分配”“扩大生产队核算”的方法来处理大队与生产队之间的经济关系, 大大简化了手续, 且有效解决了平均主义问题。中央经过深化和整合, 最终将其转化为具有一般指导性的政策方案, 即1962年8月修正草案(修改稿)中规定的基本核算单位下沉到生产队一级等条款(薄一波, 2008)。

值得特别注意的是, 除了上述自上而下的由中央(上级)直接深入基层的情形之外, 调查研究作为知识生产机制还发生在横向的地方政府之间, 具体表现为特定地方政府开展面向其他地方的实地考察以吸收后者的地方性知识, 进而为本地解决政策难题提供知识借鉴。研究表明, 当地方决策者发生知识存量与任务目标不匹配的情况时, 他们通常不是诉诸抽象的政策辩论, 而是前往那些有先行经验或创新做法的地方调研, 借助先发地区的政策知识分享, 为学习者自身决策制定寻求有益线索(杨志、魏姝, 2020)。韩博天(Heilmann, 2008)将这种以调研为展开形式的政策“取经”称为“政治旅游热”, 王绍光(2009)则将其定位为“基于实践的政策学习”, 以区别于试点驱动的知识生产机制即“基于实验的政策学习”, 此类调研多由地方党政代表领衔, 以实地观摩、现场考察和经验交流为媒介, 获取毛泽东(1991a: 288)所说的“间接经验的东西”, 它能有效实现政策知识的共享、获取、消化和重新建构, 为政策制

定者提供思想启迪和方法指导。由于《农业六十条》是最高层面的中央组织制定的,所以此种情形在本案例中并不显著,但它的确是调查研究作为知识生产机制的另一种表现形态。

(三) 调查研究作为共识凝聚机制

有别于三权分立制度下以竞争、制衡、否决为行为模式的公共决策体制,我国的政策形成过程以达成共识为显著特点,共识是“中国公共政策的制度安排和政策实践的目标,是政策过程的核心诉求”(陈玲等,2010:64)。围绕特定政策议题和方案,在利益相关的行动者之间最大程度地消减分歧、寻求共识,成为中国各级各类政策制定过程的必要活动,也是实现政策程序认受性和实质合法性的主要路径。经过长期探索,我国形成了若干极富特色且卓有成效的政策共识凝聚机制,而调查研究是其中非常重要的一种。

调查研究凝聚政策共识的一条重要路径是集体调研(刘伟、苏岸,2023),它是指决策集体的不同成员针对同一政策议题分赴不同地方和系统开展实地调研,并以调研获取的一手资料和数据为基础展开讨论,从而在决策集体中统一思想、形成共识,其基本逻辑是面对政策问题和寻求解决方案时不争论、去调研、让事实说话,以事实促共识。毛泽东非常推崇集体调研,认为这种“上下一齐动手调查研究”的方法“可以集思广益,很快统一认识,找到正确的对策”(林乎加、薛驹,1996)。薄一波在谈及毛泽东的调查研究思想时同样认为集体调研“好处甚多”,其中之一便是能较快地形成共识,“促进各级领导干部对存在的突出问题迅速统一认识、统一思想、统一解决的步调。如果有的调查,有的不调查,自以为是,各持己见,就很难达到团结统一、正确决策的目的”(薄一波,2008:640)。

在《农业六十条》的形成过程中,领导集体之所以能对诸多关键问题很快达成共识,很大程度上得益于这种由多位领导干部分头开展的集体调研。比如,经过近一个月的沿途调研,毛泽东在1961年3月的广州中央工作会议上同意了邓子恢先前经过调研得出的一些重要结论,他讲道:“邓子恢同志那个时候顽强得很。邓子恢同志,为了说服你,我跟你谈过多次话。现在我跟你统一了。我跟你没有矛盾了。”(《邓子恢传》编辑委员会,1996:533)再比如,在公共食堂问题上,尽管1961年初田家英等3个调查组的调研结果表明农民强烈要求停办公共食堂,且毛泽东的态度也略有松动,但3月颁行的草案仍规定“应该积极办好公共食堂”。然而,经过3月下旬至5月上中旬多路大军的实地调研后,中央高层最终形成高度共识,在6月中旬通过的修正草案上取消了公共食堂的规定,毛泽东后来在听说大部分公共食堂都散伙了时也认为“是一件大好事”(薄一波,2008)。此外,为了解决平均主义问题,将基本核算单位下沉到生产

队的决定同样遵循以集体调研推进共识达成的路径（辛逸，2013）。值得强调的是，在实践中，决策集体可能要经过多轮次的反复调研后才能最终达成共识，这体现出某种波浪式前进和螺旋式上升的特征。

如果说集体调研是围绕调研主体而展开的共识凝聚过程，那么面向广大人民群众或政策目标群体的多源调研则是基于调研对象而展开的共识凝聚活动。它是指决策者或政策制定部门围绕特定议题针对不同利益相关者或具体实践者而开展的调查研究，其目的在于充分了解利益相关方在问题严重性、方案科学性、执行有效性、调整必要性等方面的多元化看法，并在反复磨合的基础上淬炼其中的共识性观点，以使政策具有最广泛的民意基础。在此，这种多源调研不仅具有前述“将各种分散的知识集中、整合、集成，为政策方案提供知识基础”（王礼鑫，2020：15）的知识生产功能，还是一个落实公众参与、发扬政策民主，进而寻求最大公约数的共识凝聚过程。在《农业六十条》形成过程中，各级领导干部对典型省份、农村、农户等的调研过程实际上是一个最大限度地倾听整合民意、凝聚群众共识的过程，这一点广泛发生于政策制定前、政策试行时等阶段。

五、结论与进一步的讨论

（一）结论

实际上，由于调查研究已经深度内嵌于中国公共政策过程之中，因此前述已有的政策过程模型几乎都不可避免地会不同程度涉及调查研究。在分级制试验模型中，试点的成效需要通过调查研究呈现，试点的扩散通常建基于其他地方对试点地区的考察调研。共识型决策模型所要求的“开门”与“磨合”通常意味着以调研的方式收集、整合各利益相关方的意见或建议。“上下来去”模型中的“从群众中来，到群众中去”更是要求决策者深入群众开展调查研究，了解民情民意。在实事求是决策模型中，调查研究是保证决策能够实事求是的重要路径。集思广益模型中的“集众思”和“广纳言”环节势必离不开面向群众、面向实践的征求意见和了解实情等调研活动。

因此，真正的问题不在于已有文献完全忽视了调查研究（这不符合事实），而在于没有将调查研究作为核心概念用以建构政策过程模型或理论框架，只是将其当作论证各自模型的一种佐证材料，这显然与调查研究在政策过程中的重要作用不相匹配。就此而言，本文的理论贡献可能主要在于以典型案例为基础构建了一个调查研究驱动的政策制定模型，从而在一定程度上弥合了政策实践中对调查研究高度重视与理论研究中对其重视相对不足的鸿沟。具体来说，包

括以下3点。

其一,系统梳理了《农业六十条》的形成脉络,呈现了调查研究在一个典型政策形成过程中的作用图景。面对20世纪60年代初经济社会发展的艰难处境,以毛泽东为核心的领导集体组织了大规模、全方位、系统深入的调查研究,并以此为基础先后在农业农村、工业企业、高等教育、科学研究、商业发展、中小学教育、军队管理等领域制定了一整套的方针、政策和办法,以使它们在正确的轨道上前进(中共中央文献研究室,1999)。其中,《农业六十条》的制定是党的领导集体以调查研究践行“向群众寻求真理”和“正确的策略只能从实践经验中产生”(中共中央文献研究室,1999)等理论命题的经典范例,在建构理论和指导实务两方面均具有显著的典型性。

其二,构建了一个调查研究驱动的政策制定模型,凸显了调查研究在政策过程中的重要地位,并分析了蕴含其中的三重动力机制。基于实证案例分析,本文发现调查研究能够驱动政策形成的根本原因在于它蕴含三重动力机制,即问题建构机制、知识生产机制和共识凝聚机制,它们分别对应问题提出、方案设计和合法化等政策形成过程的3个阶段。此外,从理论分析中不难发现,作为问题建构机制的调查研究是理性、信息和证据导向的,具有显著的循证主义风格;作为知识生产机制的调查研究特别强调知识来源的地方性、知识载体的多样性、知识生成方式的协商性;作为共识凝聚机制的调查研究则能够在政策决策集体和政策目标群体两个层面同步推进共识达成。

其三,值得强调的是,调查研究驱动的政策制定模型蕴含着不同政策阶段桥接和过渡的纽带。来自西方的政策循环模型为了研究和分析的方便而将实际上浑然一体的政策过程人为地切割为“许多不连续的阶段”,其不足是“缺乏因果关系的观念。它没有指出什么因素或什么人驱动一项政策从一个阶段走向另一阶段,而这一内容对于研究该问题的学者具有重要的价值”(迈克尔·豪利特、M.拉米什,2006:18)。本案例研究表明,调查研究在政策创议、拟制、修正和成型等关键节点上均发挥着重要的驱动作用,是助推政策在不同阶段之间过渡和发展的黏合剂与催化剂。

当然,本文亦有不足之处,一个表现就是对案例的处理可能存在某种化约主义倾向。《农业六十条》的制定过程是一个充满多维复杂性的政治过程,而本文将其简化为一个调查研究驱动的政策过程,这必然会忽视其他一些重要的影响因素。换言之,如果纳入当时时代背景下的社会情势、政治路线、意识形态、权力格局等多重政治因素,调查研究在此过程中的作用图景是否会有所变化,这是一个值得注意的问题。

(二) 进一步的讨论

从更一般的意义看,调查研究与当代中国的政策哲学以及公共决策体制改

革的目标呈现何种关系？本文以对这一问题的简要回答为结尾，它亦是一个有待在后续研究中进一步深化和拓展的重要议题。

政策哲学是形形色色的具体政策背后共享的深层逻辑。正如叶海卡·德罗尔（2009：263）所言：“无论是政策制定还是政策科学都需要有哲学与思想基础”，而这在当代中国毫无疑问就表现为实事求是（胡鞍钢等，2013）和群众路线（李勇军、黄丽坤，2016），它们分别是党在革命战争年代积淀形成并在改革建设时期发扬光大的实践理性和人民思想的自然延伸和外化。具体到公共政策形成过程，“实事求是”高度强调决策者主观认识和客观实践的辩证统一，以及充分发挥各政策行动方的主观能动性，“群众路线”则意味着在政策各阶段均应践行“一切为了群众、一切依靠群众、从群众中来、到群众中去”的基本理念，两者分别构成“党的基本思想方法、工作方法和领导方法”“党的生命线和根本工作路线”。

政策科学化和民主化是我国决策体制改革的根本目标。1986年7月，万里（1986）发表题为《决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题》的讲话，获得邓小平和陈云的高度肯定并随后在《人民日报》上全文刊出。虽然他是在软科学研究工作座谈会这一场合提出的，但可以从更一般的意义上认为万里提出了我国决策体制改革的两大基本命题，即科学化和民主化，其中前者主要面向决策情境的复杂性和事物发展的规律性，要求决策者凭借合理的方法摸清与决策议题相关的情况和事实以及蕴含其间的机理，并以此为基础制定能反映客观规律的公共政策，后者则主要面向群众需求的多样性和政策知识的分散性，要求决策者经由有效的途径广泛吸纳各相关方的建议和需要，以及汇聚散布于社会各层面、各群体的经验和智慧。

行文至此，调查研究与当代中国政策哲学以及公共决策体制改革目标的关系已然呼之欲出，即当代中国的政策哲学和公共决策体制改革目标共享相同的实现路径和方法保障，而这正是调查研究（见图3）。

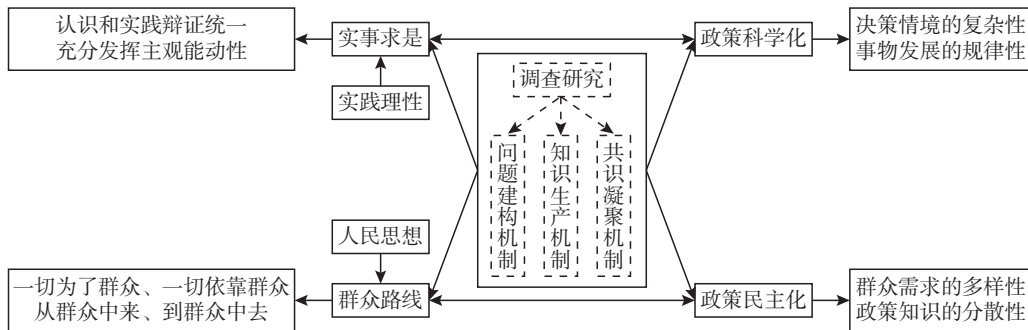


图3 调查研究作为政策哲学与政策科学化和民主化的共同实现路径

资料来源：作者自制。

一方面,决策者首先通过能动深入的调查研究全面了解与决策议题相关的各种复杂情况的真实面目,并以此为基础制定符合客观规律的政策方案,然后在政策试行或执行后接受实践的检验,并经由调查研究了解其实际效果和社会反馈,进而决定是否对政策进行修正,这一过程显然蕴含着实事求是和政策科学化的基本要求。另一方面,要想确保以人民为中心以及最广大人民群众的安全感、获得感和幸福感在具体的政策过程中得以实现,决策者必须通过调查研究厘清不同社会群体的需要和诉求并对其进行汇总,充分吸纳、整合人民群众的经验、知识和智慧并将其上升为一般性政策同样有赖于调查研究,所有这些不仅意味着群众路线的践行,也指向政策民主化的落地。

参考文献

- 《邓子恢传》编辑委员会 (1996). 邓子恢传. 北京: 人民出版社.
- Editorial Board of *The Biography of Deng Zihui* (1996). *The Biography of Deng Zihui*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 薄一波 (2008). 若干重大决策与事件的回顾(下). 北京: 中共党史出版社.
- Bo, Y. B. (2008). *Review of Some Major Decisions and Events (Part 2)*. Beijing: CPC History Publishing House. (in Chinese)
- 陈玲、赵静、薛澜 (2010). 择优还是折衷?——转型期中国政策过程的一个解释框架和共识决策模型. *管理世界*, (8): 59-72+187.
- Chen, L., Zhao, J., & Xue, L. (2010). Making a Competitive Selection or a Compromise? An Explanatory Framework and a Consensus-centered Model in the Process of Policymaking in China's Economic Transition. *Journal of Management World*, (8): 59-72+187. (in Chinese)
- 陈思丞、孟庆国 (2016). 领导人注意力变动机制探究——基于毛泽东年谱中 2614 段批示的研究. *公共行政评论*, 9(3): 148-176+189-190.
- Chen, S. C., & Meng, Q. G. (2016). Exploring the Attention Allocation Mechanism of Chinese Political Elites: Based on the 2614 Written Directive from the Mao Zedong Chronology Biography. *Journal of Public Administration*, 9(3): 148-176+189-190. (in Chinese)
- 胡鞍钢、毛捷、魏星 (2013). “实事求是”: 当代中国的决策哲学. *经济社会体制比较*, (2): 19-33.
- Hu, A. G., Mao, J., & Wei, X. (2013). “Shi shi Qiu shi”: The Decision-making Philosophy of Contemporary China. *Comparative Economic & Social Systems*, (2): 19-33. (in Chinese)
- 李勇军、黄丽坤 (2016). 政策过程中的群众路线研究. *湖南大学学报(社会科学版)*, 30(5): 117-122.
- Li, Y. J., & Huang, L. K. (2016). Research on Mass Line in the Process of Public Policy. *Journal of Hunan University (Social Sciences Edition)*, 30(5): 117-122. (in Chinese)
- 林乎加、薛驹 (1996). 忠心赤胆为人民——深切缅怀田家英同志. *人民日报*, 8-29.
- Lin, H. J., & Xue, J. (1996). Be Loyal to the People: Deeply Cherish the Memory of Comrade Tian Jiaying. *People's Daily*, 8-29. (in Chinese)
- 刘伟、苏岸 (2023). “调研政治”: 中国政治运作的特色模式. *学习与探索*, (5): 1-10+186.
- Liu, W., & Su, A. (2023). “Research Politics”: The Characteristic Mode of Chinese Political Operation. *Study & Exploration*, (5): 1-10+186. (in Chinese)
- 罗伯特·K. 殷 (2017). 案例研究: 设计与方法(第5版). 重庆: 重庆大学出版社.
- Robert K. Yin. (2017). *Case Study Research: Design and Methods (5th Ed)*. Chongqing: Chongqing University Press. (in Chinese)
- 罗平汉 (2007). 1961 年的全党农村调查与“农业六十条”的制定. *当代中国史研究*, (1): 74-81+127.
- Luo, P. H. (2007). Rural Investigations by the Whole Party in 1961 and the Formulation of “60-Article Regulations for Agriculture”. *Contemporary China History Studies*, (1): 74-81+127. (in Chinese)
- 迈克尔·豪利特、M. 拉米什 (2006). 公共政策研究: 政策循环与政策子系统. 北京: 生活·读书·新知三联书店.

- Michael H. , & M. Ramesh (2006). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Beijing: SDX Joint Publishing Company. (in Chinese)
- 毛泽东 (1991a). 毛泽东选集 (第一卷). 北京: 人民出版社.
- Mao, Z. D. (1991a). *Selected Works of Mao Zedong (Volume 1)*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 毛泽东 (1991b). 毛泽东选集 (第三卷). 北京: 人民出版社.
- Mao, Z. D. (1991b). *Selected Works of Mao Zedong (Volume 3)*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 孟庆国、陈思丞 (2016). 中国政治运行中的批示: 定义、性质与制度约束. *政治学研究*, (5): 70-82+126-127.
- Meng, Q. G. , & Chen, S. C. (2016). Written Directive in Chinese Political Operation: Definition, Nature and Institutional Constraints. *CASS Journal of Political Science*, (5): 70-82+126-127. (in Chinese)
- 米切尔·黑尧 (2004). 现代国家的政策过程. 北京: 中国青年出版社.
- Michael H. (2004). *The Policy Process in the Modern State*. Beijing: China Youth Publishing Group. (in Chinese)
- 宁骝 (2012). 中国公共政策为什么成功? ——基于中国经验的政策过程模型构建与阐释. *新视野*, (1): 17-23.
- Ning, S. (2012). Why Is China's Public Policy Successful? Construction and Interpretation of Policy Process Model Based on Chinese Experience. *Expanding Horizons*, (1): 17-23. (in Chinese)
- 孙克信、于良华、佟玉琨、徐素华 (1984). 毛泽东调查研究活动简史. 北京: 中国社会科学出版社.
- Sun, K. X. , Yu, L. H. , Tong, Y. K. , & Xu, S. H. (1984). *A Brief History of Investigation and Research Activities by Mao Zedong*. Beijing: China Social Sciences Press. (in Chinese)
- 万里 (1986). 决策民主化和科学化是政治体制改革的一个重要课题——在全国软科学研究工作座谈会上的讲话. *中国软科学*, (2): 1-9.
- Wan, L. (1986). Democratization and Scientification of Policy: Making an Important Subject of Political System Reform-Speech at the National Symposium on Soft Science Research. *China Soft Science*, (2): 1-9. (in Chinese)
- 王凤彬、张雪 (2022). 用纵向案例研究讲好中国故事: 过程研究范式、过程理论化与中西对话前景. *管理世界*, 38(6): 191-213.
- Wang, F. B. , & Zhang, X. (2022). Telling Chinese Stories Well with Longitudinal Case Studies: Process Study Paradigm, Process Theorization and the Prospects of Sino-Western Dialogue. *Journal of Management World*, 38(6): 191-213. (in Chinese)
- 王礼鑫 (2020). 构建政策实践观念: 中国共产党的调查研究方法概论. 北京: 人民出版社.
- Wang, L. X. (2020). *Construct the Concept of Policy Practice: An Introduction to Investigation and Research Methods of the CPC*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 王绍光 (2009). 学习机制、适应能力和中国模式. *开放时代*, (7): 36-40+26.
- Wang, S. G. (2009). Learning Mechanism, Adaptability and Chinese Model. *Open Times*, (7): 36-40+26. (in Chinese)
- 王绍光、樊鹏 (2013). 中国式共识型决策: “开门”与“磨合”. 北京: 中国人民大学出版社.
- Wang, S. G. , & Fan, P. (2013). *The Chinese Model of Consensus Decision-Making: A Case Study of Healthcare Reform*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 王绍光、鄢一龙 (2015). 中国民主决策模式: 以五年规划制定为例. 北京: 中国人民大学出版社.
- Wang, S. G. , & Yan, Y. L. (2013). *A Democratic Way of Decision-making: Five-Year Plan Process in China*. Beijing: China Renmin University Press. (in Chinese)
- 王双梅 (2023). 国以民为本, 民以食为天——追忆习仲勋 1961 年在长葛县的调查. *百年潮*, (10): 5-18.
- Wang, S. M. (2023). The Country Is Based on the People, and the People Depend on Food: Recall the Investigation in Changge County in 1961 by Xi Zhongxun. *Hundred Year Tide*, (10): 5-18. (in Chinese)
- 习近平 (2006). 干在实处 走在前列——推进浙江新发展的思考与实践. 北京: 中共中央党校出版社.
- Xi, J. P. (2006). *Work on the Ground and Walk at the Forefront: Thinking and Practice of Promoting the New Development of Zhejiang*. Beijing: CPC Central Party School Publishing House. (in Chinese)
- 习近平 (2011-11-21). 谈谈调查研究. *学习时报*.
- Xi, J. P. (2011-11-21). Talking about Investigation and Research. *Study Times*. (in Chinese)
- 辛逸 (2013). 《农业六十条》制订与修改的历史考察. *中共党史研究*, (1): 30-38.
- Xin, Y. (2013). Historical Exploration of the Formulation and Amendment of “Sixty Articles of Agriculture”. *CPC History Studies*, (1): 30-38. (in Chinese)
- 徐卫华 (2018). 调研式治理: 内涵与功能. *天府新论*, (2): 53-65.
- Xu, W. H. (2018). Governance Based on Investigation and Research: Connotation and Function. *New Horizons from*

- Tianfu, (2): 53–65. (in Chinese)
- 薛澜、赵静 (2017). 转型期公共政策过程的适应性改革及局限. 中国社会科学, (9): 45–67 + 206.
- Xue, L., & Zhao, J. (2017). Adaptive Reform and Limitations of the Public Policy Process in the Course of Transition. *Social Sciences in China*, (9): 45–67 + 206. (in Chinese)
- 杨宏山、周昕宇 (2022). 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, 38(4): 82–95.
- Yang, H. S., & Zhou, X. Y. (2022). Issue Attribute and Knowledge Production of Policy Experimentation: The Case Study Based on the Reform of Urban Land-use Rights. *Journal of Management World*, 38(4): 82–95. (in Chinese)
- 杨志、魏妹 (2020). 政府考察学习如何影响政策扩散? ——以县级融媒体中心政策为例. 公共行政评论, 13(5): 160–180 + 209–210.
- Yang, Z., & Wei, S. (2020). How Does Horizontal Onsite Learning Affect Policy Diffusion? A Case Study of County-Level Converged Media Center Policy. *Journal of Public Administration*, 13(5): 160–180 + 209–210. (in Chinese)
- 叶海卡·德罗尔 (2009). 逆境中的政策制定. 北京: 国家行政学院出版社.
- Yehezkel D. (2009). *Policymaking under Adversity*. Beijing: National Academy of Governance Press. (in Chinese)
- 袁方 (1997). 社会研究方法教程. 北京: 北京大学出版社.
- Yuan, F. (1997). *Social Research Methods Tutorial*. Beijing: Peking University Press. (in Chinese)
- 约西亚·奥伯 (2019). 民主与知识: 古典雅典的创新与学习. 北京: 华夏出版社.
- Josiah Ober (2019). *Democracy and Knowledge: Innovation and Learning in Classical Athens*. Beijing: Huaxia Publishing House. (in Chinese)
- 中共中央文献研究室 (1999). 毛泽东文集 (第八卷). 北京: 人民出版社.
- Literature Research Office of the CPC Central Committee (1999). *Mao Zedong's Collection (Volume 8)*. Beijing: People's Publishing House. (in Chinese)
- 中共中央文献研究室 (2011a). 建国以来重要文献选编 (第十三册). 北京: 中央文献出版社.
- Literature Research Office of the CPC Central Committee (2011a). *Selection of Important Documents since the Founding of the People's Republic of China (Volume 13)*. Beijing: CPC Central Committee Literature Publishing House. (in Chinese)
- 中共中央文献研究室 (2011b). 建国以来重要文献选编 (第十四册). 北京: 中央文献出版社.
- Literature Research Office of the CPC Central Committee (2011b). *Selection of Important Documents since the Founding of the People's Republic of China (Volume 14)*. Beijing: CPC Central Committee Literature Publishing House. (in Chinese)
- 中共中央文献研究室 (2011c). 建国以来重要文献选编 (第十五册). 北京: 中央文献出版社.
- Literature Research Office of the CPC Central Committee (2011c). *Selection of Important Documents since the Founding of the People's Republic of China (Volume 15)*. Beijing: CPC Central Committee Literature Publishing House. (in Chinese)
- 中共中央党史研究室 (2016). 中国共产党的九十年. 北京: 中共党史出版社.
- Party History Research Center of the CPC Central Committee (2016). *Ninety Years of CPC*. Beijing: Party History Publishing House of CPC. (in Chinese)
- 朱光磊 (2008). 当代中国政府过程 (第三版). 天津: 天津人民出版社.
- Zhu, G. L. (2008). *Government Process in Contemporary China (3th Ed)*. Tianjin: Tianjin People's Publishing House. (in Chinese)
- Heilmann, S. (2008). 中国经济腾飞中的分级制政策试验. 开放时代, (5): 31–51.
- Heilmann, S. (2008). The Hierarchical Policy Experiment in China's Economic Development. *Open Times*, (5): 31–51. (in Chinese)
- Hayek, F. A. (1945). The Use of Knowledge in Society. In *Modern Understandings of Liberty and Property* (pp. 27–38). Routledge.
- Newman, J., & Head, B. (2017). Wicked Tendencies in Policy Problems: Rethinking the Distinction Between Social and Technical Problems. *Policy and Society*, 36(3), 414–429.

责任编辑: 黄冬娅

long-term strategy for grassroots governance under resource constraints. The components of governance resource bricolage that is driven by point-based incentives consists of institutional bricolage, labor bricolage, scenario bricolage, financial bricolage, and market bricolage. The interrelationships of complementarity, mutual construction, and tension collectively shaped the complex mechanism of resource bricolage in G city. Building upon this, the paper employs symbiosis theory to evaluate the collaborative effects. Through a horizontal comparison of three cases, it points out that “bricolage collaboration” relying on the supply of resources from a single actor, characterized by biased mutual benefit. However, it may lead to the dilemma of governance resource depletion, making such collaboration a temporary strategy under resource constraints. On the other hand, emphasizing the mutual complementarity and interactive circulation of governance resources, characterized by mutual symbiosis, collaboration becomes a long-term strategy for grassroots governance bricolage, providing a new perspective for understanding grassroots collaborative governance.

Key Words Resource Bricolage; Collaborative Governance; Resource Symbiosis; Bricolage Collaboration; Points System

How does Investigation and Research Drive Policy Formulation? A Case Study of the Formulation of the *Sixty Articles of Agriculture* Jiu hao Fei

Abstract The value of the investigation and research process in contemporary Chinese governance is that it encompasses both epistemology and methodology. The process plays a significant, driving role in policy formation, but the academic community rarely observes and explains this aspect of China’s policy creation. Process tracing of the formulation of the *Sixty Articles of Agriculture* in the early 1960s shows that the investigation and research process drove the policy initiative, which included drafting, revisions, and formation. This paper’s theoretical analysis indicates that the fundamental reason why investigation and research can play such a role is that it contains three mechanisms needed for policy formulation: problem construction, knowledge production, and consensus cohesion. More generally, the investigation and research process is the realization path of the policy philosophy known as “seeking truth from facts” and “mass line” in contemporary China. It constitutes the methodological guarantee of policy scientization and democratization.

Key Words Investigation and Research; Policy Formulation; Problem Construction; Knowledge Production; Consensus Cohesion; *Sixty Articles of Agriculture*

“Activism within Institutional Systems”: The Practical Logic of State Dispute Resolution

..... Guanglong Wang & Chaofeng Du

Abstract For a dynamic yet orderly system to function effectively, it is crucial to clearly set the boundary of state interference. The existing literature ascribes the boundary to procedural politics and formal rationality. Yet it is unable to fully explain transitional China’s practice of state dispute resolution, which has three aspects. First, rather than turn to intensifying profit and loss interventions or rigid rule enforcement, state dispute resolution incorporates administrative integration to address demands and build consensus. Second, it not only safeguards basic expectations but also actively embeds formal legal principles into society to enhance the reliability of a diverse legal system. Finally,

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第17卷，第5期（总第101期）
2024年10月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.17 No.5
Published in October 2024

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地—
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨
主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486

