

【土地问题】

# 调适型政策试点:基于“行政控制-社会动员” 视角下的试点分析

## ——对四川省战旗村“集体经营性建设用地入市”的田野考察

谢小芹

(西南财经大学 公共管理学院,四川 成都 611130)

**摘 要:**政策试点作为一种渐进式改革方式,成为中国在推行新政前的一种常见做法。通过对四川省农村集体经营性建设用地入市试点村战旗村的案例考察,并将之置于“行政控制-社会动员”的双重互动视角中进行解读,可以清晰地看到中国公共政策试点中宣传、政策倡导和规划等较强的科层控制,又可以看到“准官僚的民众”“党员执行者”和组织参与等社会动员。研究表明,集体经营性建设用地入市改革的政策试点已经与基层社会治理形成了有效嵌套,层级控制与社会动员相互融通,中央与地方权力共享。行政控制与社会动员同时出现在该试点中,形塑出一种新型的政策试点类型,即“调适型政策试点”。这一基于政策试点动态过程的发现,可以引发对当代中国社会治理本质等的重新思考,并可进一步解释行政控制与社会动员互动视角下中国试点的特殊性。

**关键词:**政策试点;行政控制;社会动员

**中图分类号:**D035      **文献标志码:**A      **文章编号:**1671-7465(2021)03-0159-08

### 一、问题的提出和文献综述

中国集体经营性建设用地<sup>①</sup>入市经历了一个从“鼓励—严格限制—放松限制—入市试点”的发展过程。1986 年中国出台了第一部《土地管理法》,该法对农村建设用地的管理较为宽松,即国有土地和集体所有的土地使用权可以依法转让。1998 年修订的《土地管理法》规定,农民集体所有的土地使用权不得出让、转让或出租用于非农业建设。2004 年 10 月,国务院《关于深化改革严格土地管理的决定》规定,在符合规划的前提下,村庄、集镇、建制镇中的农民集体所有的建设用地使用权可以依法流转。2009 年 8 月,国土资源部《关于促进农业稳定发展农民持续增收推动城乡统筹发展的若干意见》指出,要加快农村土地确权登记工作,规范集体建设用地流转。2012 年 12 月,《中共中央、国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》中要求,严格规范农村集体经营性建设用地流转,强调农村集体非经营性建设用地不得进入市场。这是中央文件中第一次将农村集体经营性建设用地从农村集体建设用地中分离出来进行强调。2015 年 1 月,中共中央办公厅和国务院办公厅联合印发了《关于农村土地征收、集体经营性建设用地入市、宅基地制度改革试点工作的意见》,这标志着中国农村土地制度改革即

收稿日期:2020-10-23

基金项目:国家社会科学基金青年项目“乡村振兴战略背景下农村精准扶贫长效机制研究”(19CZZ035)

作者简介:谢小芹,女,西南财经大学公共管理学院副教授。

① 农村集体建设用地分为三大类:宅基地、公益性公共设施用地和集体经营性建设用地。其中,集体经营性建设用地是指具有生产经营性质的农村建设用地,包括农村集体经济组织使用乡(镇)土地利用总体规划确定的建设用地兴办企业或者与其他单位、个人以土地使用权入股、联营等形式共同兴办企业、商业所使用的农村集体建设用地,比如过去的乡镇企业用地。

将进入试点阶段。2015年,第十二届全国人大常委会第十三次会议决定,授权国务院在北京市大兴区等33个试点县(市、区),推进农村土地征收、宅基地管理制度、集体经营性建设用地入市改革试点。

四川省成都市郫都区是农村土地制度改革的试点之一,其中,集体经营性建设用地入市改革是其主要任务。目前,郫都区集体经营性建设用地入市效果明显,各大媒体纷纷报道。郫都区集体经营性建设用地入市改革打破了长期存在的“试点初期生龙活虎,试点末期草草收场或流于形式”的试点怪象。集体经营性建设用地入市改革试点为何会成功?这次试验需要具备哪些条件?本文尝试从政策试点的角度来解读这次改革:其一,地方政府的政策试点是如何实施的?其二,试点策略有哪些?如何实现行政控制与社会动员的有效融合?其三,本次试点改革在学理上可归结出一个什么样的政策试点类型?

在中国不断改革的背景下,政策试点的重要性不言而喻,韩博天等学者直接将政策试点引向了一个宏大的议题,他们将政策试点理解为“中国实现经济腾飞,适应内外部复杂环境的重要手段”<sup>[1]</sup>。程序和流程视角的分析成为当前试点研究的主流趋势,政策试点的过程与运作机制是试点研究的核心议题。该视角坚持一种较强的策略主义,分析政策试点的含义、类型、发生机制、程序过程、推广模式、优势和局限性<sup>[2-4]</sup>。有学者将政策试点分为试点起始、局部推广和全面推广三个阶段<sup>[5]</sup>;有人将政策试点的过程归纳为“两阶段十环节”<sup>[6]</sup>。另一种视角是合法性认可视角。张克<sup>[7]</sup>通过两项税收政策比较,将“利益一致性”作为从试点到扩散的因果机制,这大大拓展了政策试点和政策扩散的研究范围和理论视野。

已有研究较为丰富,为本文提供了较好的前期基础,笔者认为当前研究仍然存在以下三点不足:第一,已有研究多集中于分析试点政策制定的一面,且多在政府内部进行讨论,对试点政策执行的深度逻辑和机制分析不够,且将社会动员视角植入进行讨论的则少之又少。第二,形成具有中国本土解释力的理论分析框架亟需拓展,这需要基于不同地方实践,提炼地方经验,拓展新的分析视角,增加新的分析框架,逐渐丰富试点研究。第三,除了分级式试验、双轨制试验、游击战试验等具有鲜明中国特色的本土试点类型外,中国语境下的政策试验类型理应还有更多的类型,本土化仍需不断加强。因此,本文尝试从以下三个方面进行拓展:一是,对郫都区集体经营性建设用地入市试点改革进行机制分析,理清府际关系、行政控制、资源输入、地方动员等之间的复杂关系。二是,从自上而下和自下而上相结合的视角,提出“行政控制-社会动员”互动的理论视角,并通过个案的解读继续深化理论。三是,基于前两者,本文提出“调适型政策试点”新类型,以拓展中国试点的本土化研究,凝练出多样的试点类型,为政策试点的研究做出边际贡献。

## 二、调适型政策试点:理解集体经营性建设用地入市改革试点的一种新类型

### (一)几种代表性的中国本土政策试点类型

张克<sup>[7]</sup>认为“我国政策过程的探索,不是先以刚性的法律文件为约束,而是充分发挥制度的弹性,鼓励地方先尝试、先试验,大胆创新,从试点中总结出对上级政府出台整体性政策的有用成分,最终由点到面铺展开来”。政策试点的一般逻辑是以上级政府释放改革的信号为前提,即中央政府首先制定好一个宏观的政策目标和政策方向,然后依据一定的标准选择试点或者鼓励有条件的地区先自发进行探索,再由中央政府对其进行效果评估和验收。若政策试点效果好,中央政府便通过确立具体的政策方案予以全面展开;若政策试点效果一般,中央政府在总结经验教训的基础上再进行政策论证、政策修订,再次进入试验流程进行检验;若政策试点效果较差,则立即予以终止。诸多学者基于经验调查而归纳和提炼出一些具有说服力的本土解释框

架,如王绍光<sup>[8]</sup>的“学习-适应”说、刘培伟<sup>[9]</sup>的“中央选择性控制学”等,此外,还有代表性政策试点类型(表1),这大大丰富了中国政策试点的类型。若将社会动员视角纳入,基于中国不同区域下的地方经验而提炼出不同的试点类型,亦有进一步的研究空间。

表1  中国政策试点的类型

试点类型	提出者	基本特点
分级制政策试验	韩博天	在党政领导下,中国形成了“分级制试验”的做法,通过分散试验和中央干预相结合,使地方试验有选择地被整合进国家政策中
双轨制政策试验	杨宏山	在单一制和政治集权制下形成的一种独特结构,有利于推动政策的创新和社会的发展
嵌套试验	李晓方等	多区域分级分类试点、双轨制对照学习及项目化分级运作是其基本特征,该类型能有效回应“权威体制与有效治理”之间的深刻矛盾,促进政府创新涌现的另一种可能的应对机制
父爱式政府创新	闫健	党政主要官员出于某种执政责任感(利他主义动机)或政绩冲动,主动进行制度改革和政策调整的过程

资料来源:通过查阅和阅读相关文献梳理得来。

(二) 调适型政策试点的定义和内涵

“调适”在不同学科中有不同含义。作为心理学名词,是指人的眼睛焦点自某一点移动至另一点的改变过程;作为人类学名词,是指有机体在其环境方面造成的变化与环境在有机体内造成的变化之间的互动过程;作为社会学名词,是指对冲突情境加以适应的状态或过程。在这种状态或过程中,双方避免公开的敌意表示,并在经济、社会或心理上各自获得某种补偿性利益,而让冲突根源悬而不决,并导致少数人的从属地位在结构上的不平等状态继续保持下去。本文将基于公共政策分析的框架和经验案例的实践,提出“调适型政策试点”这一概念,并用以描述公共政策试点过程中中央和地方的互动过程。具体而言,当一项自上而下的政策试点顺利通过政府议程和目标设定后,(中央和地方)政策利益相关方为了顺利实现政策目标和完成既定任务,双方进行充分互动,主动采取妥协、说服、平等交流等策略,不断细化政策实施方案,从而实现政策目标的过程。这种政策试点不涉及对对方的强制措施,央地间实现了权力的共享。

在政策实践中,政策试点往往受中央和地方的双重影响。梅赐琪<sup>[10]</sup>针对试点政策进行研究,认为中央政府总是牢牢地控制着整个过程。朱亚鹏<sup>[11]</sup>认为地方政府官员也会在政策创新过程中扮演政策企业家角色,通过技术专长和信息优势,使用不同策略来获得认可和支持,从而推动政策创新。杨宏山<sup>[12]</sup>认为当政策路径的明晰性较低、政策执行与部门利益的一致性较强时,政策执行则会形成试验性执行模式。在这种情况下,决策者对政策问题和解决方案的认知有限,公共政策只提出了价值定位和目标导向,并未明确界定具体目标和政策工具。上述试点类型要么处于科层体制的权威控制之下,要么基于地方的主动适应。顶层设计与地方自主的关系视角在研究地方政策制定的多元化方面具有一定解释力。此外,还有一些学者提出了集体领导决策模型<sup>[13]</sup>、“上下互动”模型<sup>[14]</sup>等,这些研究揭示出中国政策过程追求共识、讨价还价和变动不居等动态特征。中国政策过程的不确定因素仍然很大,在政策试点研究上存在较大的理论提炼和经验拓展空间,这仍然是一个值得继续探讨的过程。

笔者将继续延续以上研究路径,通过典型个案研究,并将其置于“行政控制-社会动员”的视角下进行解读。具体而言,行政控制是指对执行者的行为进行控制,执行者既包括官僚制链条上的成员,也包括普通村民,即后文要提到的民众在一定程度上已经作为政策执行者的一部分,被赋予了准官僚的身份,延续了国家在基层社会的层级扩展。社会动员是指通过宣传、激励、惩罚和示范,改变和约束民众行为的能力,在这里,民众又成了目标群体。行政控制视角注重从科层制上下级关系的角度出发,自上而下地对政策实施控制。但单一行政控制视角往往导致上级权威过剩,行政压抑自治,基层社会活力不足。社会动员视角关注社会自身的动员和政府对社会的动员,但往往忽视了科层控制的正功能。笔者借鉴两者的合理之处,将两者统合起



来,以破解行政控制与社会动员相互对立的形态。总之,行政控制代表的是官僚政策能力,社会动员代表的是社会动员能力。行政控制表现在通过较强的激励和监控体制以确保政策在既定方向内实施,同时,赋权民众以“准官僚”的身份和赋予党员以“党员执行者”的角色,来确保实现科层制的基层延伸,实现行政控制的毛细血管式渗透。社会动员指对民众、老协会和妇女组织等多元力量的动员,具体动员策略有召开坝坝会、说服、教育等。“行政控制-社会动员”的互动视角有利于规避地方政府的策略性选择、政策变通、象征性执行与“政策创新在路上”,同时也可以规避地方社会面临的政策资源不足、后续支撑力量不够等问题。政策试点的任务下达后,政策执行者与民众、自治组织和市场进行充分互动,并根据绩效压力和效果反馈,不断调适政策,最终塑造出一种稳定、良好和有序的政策试点类型。政府可以通过政策界面调适与当地社会的关系,形成政策共识。在此视角下,笔者尝试提出“调适型政策试点”的新类型(图 1)。

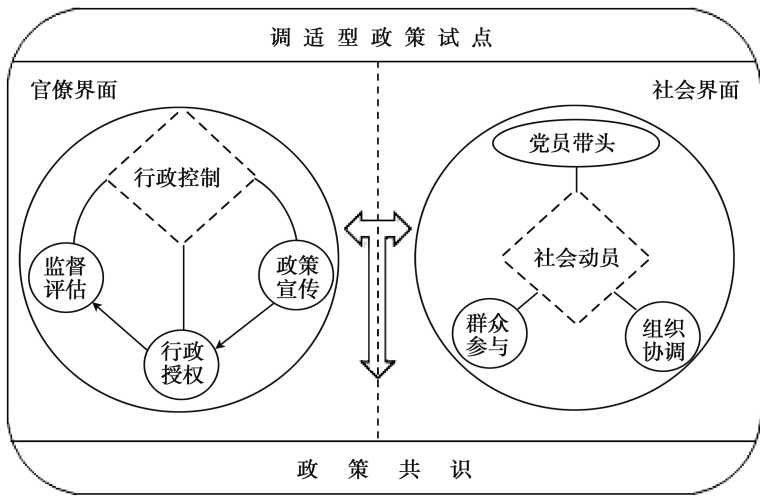


图 1 调适型政策试点示意图

### 三、调适型政策试点的基层实践

2015 年 9 月 7 日,郫县<sup>①</sup>公共资源交易服务中心举行了郫县唐昌镇战旗村 13.447 亩集体经营性建设用地使用权挂牌出让现场会,并以 52.5 万元/亩的价格出让给四川省迈高旅游资源开发有限公司,这是郫都区成为农村集体经营性建设用地入市试点单位之后的第一宗入市土地。借助出让集体经营性建设用地使用权而获得的“第一桶金”,战旗村开始了如火如荼的村庄建设。本文的直接资料来源于 2019 年暑假为期半个多月在战旗村的连续田野调查,并以 2019 年 5 月的村治模式调研和 2020 年 4 月的土地改革效果专项调查为辅助资料,试图探究战旗村集体经营性建设用地入市的政策演变过程及政策执行情况。

#### (一) 试点运动开启,中央实行限度授权

##### 1. 合理的政策宣传

中国一直以来坚持实行土地用途管制,由于制度性阻隔,土地要素不能实现城乡统筹优化配置。一方面,经济社会飞速发展,城市、工业所需建设用地吃紧,“地荒”现象日益普遍;另一方面,农村剩余劳动力加速转移,农村集体建设用地大量闲置,“荒地”数量连年增加。怎样用“荒地”缓解“地荒”,是横亘在城乡统筹发展中间的“拦路虎”。基于实现对土地资源的优化配置和农村经济发展的内生驱动目的,中央决定在全国选 33 个试点区(县)进行农村土地制度改革

<sup>①</sup> 2016 年 11 月,国务院批复同意撤销郫县,设立成都市郫都区,行政区域和政府驻地不变。2017 年正式挂牌成立,所以 2015 年仍然称为郫县。

革试点,而郫都区则是改革试点之一。中央高度重视这次改革,通过召开各种级别的地方会议,多次强调农村集体经营性建设用地入市特指已取得“农村集体建设用地”合法身份的农村土地,在符合土地利用总体规划、城乡规划、村庄(集镇)规划的前提下,可以进入土地要素市场,遵循供求、竞争等市场规律进行优化配置。在宣传阶段,政府释放出政策信号,表现出一种弱行政指令,而后在政策推行过程中,鉴于土地的极端重要性,行政控制逐渐加强,并与社会动员融合,形塑出一种“强控制-强动员”的结构形态。

## 2. 有限度的行政授权

中央通过自上而下的形式在全国试点区(县)开展了集体经营性建设用地入市的试点工作,在试点过程中通过红头文件直接指导、干预地方事务,并通过“规划”“讲话”和“意见”等方式鼓励地方探索新政策,进行了自上而下的有限度授权,表现出一种较强的行政指令。有限度授权是指面对土地这一关系国家命脉的资源,中央政府的姿态极为谨慎,始终保持与地方社会的亲密,确保土地改革方向不偏离。为了激活土地,释放土地的最大红利,中央决策者只提出关于集体经营性建设用地入市的大致方向,并未提出明确的政策目标和政策工具,而这个任务也未完全交给地方政府。然而,中央政府并非一味地通过行政机制传递压力,中央政府始终在场在线,与地方政府和社会共同决策。地方的做法必须向中央实时汇报,中央政府也不断与地方交换信息。“试点”可以强化地方的自主权,释放地方的“活力”,但是这种释放是在中央能够高度控制的范畴内,确保了“强控制与强动员”的双重目的。郫都区共出台21个配套办法,包括专项规划、入市主体、抵押登记、收益分配、资产处置等关键环节均有专项管理制度。2016年1月郫县出台《郫县农村集体经营性建设用地入市规定》,明确了农村集体经营性建设用地土地增值收益调节金的征收和管理办法。

## 3. 监督与评估

试点的一个主要目标是寻找地方经验,突破现有政策,寻找新经验,为后续政策制定提供参考和借鉴。但为了减少偏差,各级政府采取较为谨慎的做法,在选点和试验地的监督方面直接进入,以确保政策执行不至背离中央掌控范围。一是,中央政府深入现场。省级政府通过高位推进,成立土地监督组,全程跟踪,领导通过视察、指示、批示等形式支持战旗村搞试点,要求下级政府与上级政府积极沟通,主动问询试点困难,协助解决试点中的问题,这些都是中央高度干预的具体化和实践化。这既可以减少政策阻碍,又能防止地方政府在政策执行中的“碎片化”。二是,中央政府不断对试点效果做出阶段性评估。评估方式多样,有参与式评估、视察、巡视、开会、指导等,最终通过评估来决定试点政策的走向和修订问题。三是,强化问责。这是通过对官员的高强度问责,督促官员合理合法行政,对社会公众负责。通过一系列的监督手段和评估手段,未引发基层社会的活力减少,同时也未出现因上级重视而导致的地方政府过度向中央政府显示虚假繁荣的政绩,集体经营性建设用地入市改革试点的方向也未偏离正常方向。

## (二) 试点权的争取:地方积极行动

一般而言,地方政府在中央释放改革信号后,争取“试点”资格的积极性较高。这是由于被中央政府确认为“试点”的地区,中央政府会对试点给予特殊权限。在中央的政策指引下,地方政府会根据中央的需求而进行本地事务的一种优先排序,将注意力几乎全部放在中央新政策的试点上。集体经营性建设用地入市试点的推进改变了地方政府政策目标的优先次序,成为郫都区一个最为显著的焦点事件。上级主动发起的政策试点对试点地的选择是有一定要求的,要求参与试点工作的地区或部门具备相应的能力和条件,以满足试点改革的相关要求。

战旗村作为一个试点村,其试点资格权的争取经历了较为艰难的过程。政策信号发出后,战旗村村干部意会到上级的政策指示,积极争取试点权。战旗村发出了主动信号,积极争取试点,最后得以成功,其成功可归结为以下几个原因:一是,村域集体经济实力强。自改革开放后,

战旗村通过开办砖瓦厂、豆瓣厂等,村庄集体经济收入高。二是,战旗村的村干部有强烈的改革意愿。即使战旗村一开始并不在试点考虑范围之内,村领导班子也凭借对政策的灵敏洞察和对自身村庄的深刻了解,经过毛遂自荐最终成了试点村庄。三是,战旗村具有一定的代表性。随着“去产能化”“绿水青山就是金山银山”等观点的提出,战旗村的集体企业受到很大影响。战旗村是二级水源保护区,以往砖厂等企业由于污染大,破坏生态,近年来被上级部门“一纸关停”。企业倒闭后,原厂址遗留下来的集体经营性建设用地则成了“用”之无“效”,“闲”之可惜的“鸡肋”,这为改革提供了得天独厚的条件。四是,土地产权清晰。2007年,成都被确定为全国统筹城乡综合配套改革试验区,战旗村先后推出了一系列改革举措,但一直没有触碰集体经营性建设用地这个“敏感地带”。国家在2015年3月部署试点时,对就地入市的土地提出了明确界定,即依法取得、符合规划的工矿仓储、商服等农村集体经营性建设用地。战旗村农村集体经营性建设用地大部分是原属村集体所办的复合肥厂、预制厂用地,土地等集体资产一直掌握在村集体手中,产权十分清晰。

### (三) 试点行动:多种策略并行

试点权争取下来后,郫都区便开始进入试点阶段。政策试点就是一个政策执行的过程,包括问题确认、细化政策方案、完善组织安排、探寻政策工具四个步骤。集体经营性建设用地入市在全国33个试点区(县)几乎同步进行,通过“自下而上”的政策试验,赋予试点地区以先行先试权,在体制内制造出绩效竞争和示范效应,这对战旗村形成了一定的体制内压力。

为此,战旗村采取了几种不同策略:一是,通过政策咨询过程实现政策相关利益群体的利益诉求输入,并将合理诉求纳入政策规划,确保政策的合理性。二是,战旗村在遇到决策难题时,简化寻找解决方案,从其他地区的成功经验中寻找可行方案、支持策略和竞技策略。通过借鉴其他地区的创新实践,地方政府还会试用一些新的政策工具和实施机制。三是,“党员执行者”群体的塑造,老协会和妇女组织等力量参与。积极动员党员力量,将党员作为一个有效的执行者,成为类似于街头官僚的角色。此外,村庄积极动员老协会和妇女组织积极参与,促使老人和妇女也积极参与。四是,战旗村成立了郫都区唐昌镇战旗资产管理公司,在2011年已完成的农村集体产权确权登记颁证成果基础上,全面清产核资、折股颁证。

### (四) 深化改革,形成经验

战旗村完善和落实基层民主科学决策制度,让农民自己“说事、议事、主事”,做到了“村里的事村民商量着办”。通过村民代表商议等方式为农村集体经营性建设用地入市形成的土地增值收益,探索创造了在国家征收调节金后集体与个人按照8:2分配的办法,集体主义得到弘扬。村集体分得的80%资金是提取的公益金(30%)、风险金(10%)和公积金(40%),公益金用于为村民统缴社保和公共基础设施维护等,公积金则用于集体经济组织发展,为全村农民共同富裕打牢基础,做好保障,剩余资金用于村民分红。战旗村入市宗地13.44亩,土地收益705.97万元,扣除各类成本后净收益443.05万元,村民股东现金分红88.61万元,人均增收520元。

战旗村拍卖的第一宗集体经营性建设用地,用于开发建成独具川西民居风格的“第五季香境”旅游商业街区。随着农村土地制度改革“三项试点”工作的推进,该村将利用公益金推出“乡村十八坊”“满江红豆瓣初加工”“乡村振兴人才培养学院”等项目,这些项目与特色花卉观光农业结合在一起,将不断丰富和创新农村一二三产业融合发展的模式,为农村创新就业开辟新天地。

## 四、结论及建议

### (一) 调适型政策试点:基于“行政控制-社会动员”的视角

林德布洛姆<sup>[15]</sup>认为,在政策制定过程中,决策者通常不是重新开始考虑每一个项目或问



题,不是考虑所有的可能方案,而是把目前正在做的事情视为既定的,只是对现存的行为做渐进的、边际性的小调整,公共政策总是不断地被制定并修正。战旗村的集体经营性建设用地入市改革体现得尤为突出,集体经营性建设用地入市体现出中央选择控制与地方主动选择的“选择性亲和”,地方创新精神可以被有机融入中央主导的政策试验,从而提高中央决策的创新性和适应能力。行政控制对包括科层制的成员和民众的执行者的行为进行了控制,延续了国家在基层社会的层级扩展。在政策开始时,行政控制主导性较强,且行政控制在规范土地改革总方向上十分严格。社会动员指通过宣传、激励、惩罚和示范改变和约束民众行为的能力,在这里,民众又成了目标群体。行政控制视角注重从科层制上下级关系的角度出发,自上而下地对政策实施控制。但单一行政控制视角往往导致上级权威过剩,基层社会活力不足。社会动员视角关注社会自身的动员和政府对社会动员,但忽视了科层控制的正功能。笔者借鉴两者的合理之处,将两者统和起来,破解行政控制与社会动员相互对立的形态,最终,地方社会与国家基于多元互动在政策上达成共识。“行政控制-社会动员”视角链接了国家与社会的关系、中央与地方的关系、宏观和微观的关系。郫都区集体经营性建设用地入市改革试点工作从中央到地方,依托官僚结构,打通中间阻隔,在行政控制和社会动员两条线齐头并进,较好地实现了政策预期目标。单一的行政控制视角可能带来执行阻梗现象,直接影响到政策效果,单一的社会动员视角也可能因存在政策资源不足而陷入困境。“行政控制-社会动员”的互动视角既可以实现上级对下级的科层控制,规避政策执行偏差,又可以在实现行政控制的前提下最大限度地赋予地方社会较大的自由权,确保地方活力,保证政策目标顺利实现。因此,“调适型政策试点”可将政府的科层级延伸至最基层的社会,将民间社会组织化为层级制的一部分,同时赋予地方社会网络与中央执行者极大的互动空间,在极强的行政控制中有机嵌入社会动员力量,形成了上下级的府际网络和基层社会的行动者网络,最终实现政策试点的有效实施。

然而,有两点需要注意:一是“调适型政策试点”仍是在行政逐级控制的链条下产生的,以压力体制下科层内部动员为前提,基层民众、组织等力量往往被纳入其中,政策多方充分互动。二是“调适型政策试点”并没有排斥其他类型的可能性,相反,它与其他可能的试点类型形成互补关系。期待后续研究能够基于丰富的中国经验总结出更多的类型,并不断丰富政策试点研究。

## (二) 建议

“调适型政策试点”实现了行政逐级控制和社会动员的有效结合,政府的行政系统与民间非正式治理结构间出现了相互重叠、融通和勾连。那么,在“调适型政策试点”的类型下,如何提高政策执行的效率和质量呢?基于本文的启发,提出三点建议:

一是,改进行政控制体系,优化政策试点机制。通过建立信息沟通机制、决策咨询机制、合理追责机制等强化行政控制功能。二是,优化社会动员体系。扩大社会力量,增加准管理和街头官僚数量,模糊沟通界面,提高参与渠道,最大程度地实现民主参与基础上的共识。三是,打通行政控制与社会动员的边界,采取平等协商、合作共进等方式,不断模糊两者僵化的边界,促进行政控制和社会动员真正融通。

以提升公共政策制定质量、推进国家治理能力和治理体系现代化为出发点,本文提出以上政策建议,希望中国公共政策过程能够在回应式议程设置的基础上,趋利避害,向现代化目标不断推进。中国国家治理的典型特征是条块分而治之,即以“块块”为属地管理,以“条条”为部门管理<sup>[16]</sup>。随着条块交织所构织的官僚组织体系日臻完善、协商网络趋于多元化和流动性,调适型动员本身可能也会发生新的变迁,以谋求更为民主和更高效率的决策,这将是本文进一步研究的方向。

## 参考文献:

[1] Heilmann S. From Local Experiments to National Policy : The Origins of China's Distinctive Policy Process[J]. The

China Journal, 2008, 59:1-30.

- [2] 周望.如何“由点到面”?——“试点—推广”的发生机制与过程模式[J].中国行政管理,2016(10):111-115.
- [3] Heilmann S.中国异乎常规的政策制定过程:不确定情况下反复试验[J].开放时代,2009(7):41-48.
- [4] 吴昊,温天力.中国地方政策试验式改革的优势与局限性[J].社会科学战线,2012(10):37-45.
- [5] 李智超.政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析[J].公共管理学报,2014(3):145-156.
- [6] 周望.政策试点是如何进行的?——对于试点一般过程的叙述性分析[J].当代中国政治研究报告,2013:83-97.
- [7] 张克.政策试点何以扩散:基于房产税与增值税改革的比较研究[J].中共浙江省委党校学报,2015(2):55-62.
- [8] 王绍光.学习机制、适应能力与中国模式[J].开放时代,2009(7):36-40.
- [9] 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.
- [10] Mei C Q, Liu Z L. Experiment-based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China[J].Policy Sciences, 2014,47(3):321-337.
- [11] 朱亚鹏,肖棣文.政策企业家与社会政策创新[J].社会学研究,2014(3):56-76.
- [12] 杨宏山.情境与模式:中国政策执行的行动逻辑[J].学海,2016(3):12-17.
- [13] 温龙,王晓伟.论公共政策中的集团决策模型[J].江西行政学院学报,2002(4):14-16.
- [14] 胡伟.政策过程[M].杭州:浙江人民出版社,1998:2-17.
- [15] Lindblom, Charles E. The Science of Muddling Through[J].Public Administration Review, 1959,2(19):79-88.
- [16] 谢小芹.市域社会治理现代化:理论视角与实践路径[J].理论学刊,2020(6):86-94.

(责任编辑:刘浩)

## Adjustment Pilot: An Analysis of Policy Pilot Based on the Perspective of “Administrative Control-social Mobilization”——A Field Study of Zhanqi Village in Sichuan Province

XIE Xiaoqin

**Abstract:** As a kind of gradual reform, policy pilot or experiment has become a common way to implement new policies in Sichuan. Through the field study of Zhanqi as a pilot village for involving China's rural collective construction land for market commercial purposes and the interpretation of the findings in the double interactive perspectives of “administrative control and social mobilization”, we can see the strong hierarchical control of publicity, policy advocacy and planning in China's public policy pilot experiment and we can also see the social mobilization of “quasi-bureaucratic people”, “Party members' performers” and organizational participation. The research shows that the policy pilot of the market-oriented reform of collective commercial construction land has been effectively nested with grass-roots social governance, and hierarchical control and social mobilization are integrated with each other, and power is shared between the central and local authorities. Administrative control and social mobilization appear simultaneously in this pilot, forming a new type of policy pilot, that is, “debugging policy pilot”. This discovery, based on the dynamic process of policy pilot, can trigger a rethinking of the nature of “social governance” in contemporary China, and further explain the particularity of China's pilot case from the perspective of the interaction between administrative control and social mobilization.

**Keywords:** Policy Pilot; Administrative Control; Social Mobilization