

学校编码: 10384
学号: 13920131150309

分类号 _____ 密级 _____
UDC _____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

政策试点中的中央政府“有形之手”
——基于 73 个改革案例的政策文本分析

Policy Pilot with Chinese Characteristics: the Visible Hand from
Central Government

吴冠生

指导教师姓名: 陈振明 教授

专 业 名 称: 行政管理

论文提交日期: 2016 年 月

论文答辩时间: 2016 年 月

学位授予日期: 2016 年 月

答辩委员会主席: _____

评阅人: _____

2016 年 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

摘要

在中央全面深化改革领导小组召开的第十三次会议上，习近平总书记强调“试点是改革的重要任务，更是改革的重要方法。试点能否迈开步子、趟出路子，直接关系改革成效，要发挥好试点对全局性改革的示范、突破、带动作用。”可见，在全面深化改革的今天，政策试点依然是我们党领导中国人民实现中华民族伟大复兴的中国梦的一种重要的基本工作方法。因此，当下对具有中国特色的政策试点开展研究就颇具现实意义。

从概念上看，政策试点可以称为中国式的政策试验，其本质上还是一个政策创新与扩散现象，但它又是一种特殊的政策创新与扩散，因为政策试点是在中国土生土长，而政策创新与扩散理论源于西方联邦制国家，成长环境的不同决定了政策试点必定是具有中国特色的。因此，本研究首先从中国共产党革命战争到解放初期再到改革开放以来近百年的历史长河中，通过历史回顾呈现出政策试点在中国土生土长的演进历程。然后，笔者以央地关系作为分析视角，基于已有研究中对中国特色政治体制的研究，剖析在中国独特的央地关系下政策试点与一般西方国家政策创新扩散的区别和差异，得出了中央政府的“有形之手”是政策试点最大中国特色的结论。

在实证分析部分，本研究将研究对象聚焦于中央政府层面的政策试点，针对已有政策试点研究大多基于零散的小样本案例研究的缺点，笔者从 2006 年到 2015 年这十年的国务院《政府工作报告》中收集了 73 个与试点有关的中央政府改革案例，主要采用比较研究法、多案例研究和基于政策文件的文本分析法，力求客观的呈现出中国特色政策试点中的中央政府如何启动政策试点，以及其背后的行为逻辑。最后在实证分析的基础上，笔者将中国特色政策试点概括为“异乎寻常的政策过程”，中央政府的“有形之手”通过有限度的创新、有选择的控制以及对科层制的超越，最终实现政策试点在开放与封闭、渐进与激进和自上而下与自下而上三个维度上的平衡。

关键词：政策试点； 中央政府； 有形之手

Abstract

On the 13th Plenary Session of Central Leading Group for overall reform, President Xi insisted that the pilot program should be considered as crucial objective and method for reform. The results of Chinese Reform are closely tied to the implement of pilot program. Vital as it is, the pilot program has varieties of functions to overall reform such as demonstration, breakthrough or drive effect. Therefore, nowadays we still see an important role of pilot program in the wave of overall reform. Meanwhile, it also provides an essential way to the Chinese Dream of the Great Rejuvenation of the Chinese Nation. So the research on Chinese Pilot Program definitely holds the practical significance.

Theoretically, policy experimentation is a kind of diffusion phenomenon for policy innovation in essence. For the implement of policy pilot is under the actual conditions of China, on the other hand, the diffusion theory of policy innovation comes from Western countries. Thus the different environment brings policy experimentation with a Chinese characteristic. In my research, I expect to review the past of nearly one century from China Revolution War to the early liberation days to the Reform and Opening aiming to present the development and evolution progress of policy pilot. Then, using the Centre-state relations as analysis perspective, I try to analyze the difference and diversity between Chinese policy pilot and diffusion effect of policy innovation in Western countries with a base of some previous studies on China's political structural. Finally, I come to a conclusion that the Visible Hand from central government is the best feature of Chinese policy pilot.

As discussed above, my research will focus on the policy pilot with the central level of government. Since the previous researches of policy pilot see some weaknesses on scattered S-number cases, I collect 73 policy pilot cases of central government based on <The Report of Government> from 2006 to 2015. Using the method of multiple-case study and content analysis, I try to reveal the role of central government and its influence as well as the action logic behind during the process of policy pilot objectively. On this basis, I summarize Chinese policy pilot as “Unusual Policy Process” which illustrating that the Visible Hand from central government has its merits with limited innovation, selective controlling and beyond the bureaucracy. This contributes to the balance of three-dimensions with opening or closing, progressive or radical, and top-down or bottom-up.

Key Words: Policy Pilot, the Visible Hand, Central Government

目 录

一、绪论	1
(一) 选题及意义	1
(二) 文献综述	3
(三) 研究主题	9
(四) 技术路线	10
二、中国政策试点的演进及其特色	12
(一) 相关概念辨析	12
(二) 政策试点的缘起与发展	14
(三) 政策试点的中国特色：中央政府“有形之手”	19
三、中央政府启动政策试点的实证分析	21
(一) 样本与数据来源	21
(二) 结果与数据分析	23
四、作为“有形之手”中央政府的行为逻辑	33
(一) 开放与封闭：有限度的创新	33
(二) 渐进与激进：有选择的控制	34
(三) 自上而下与自下而上：对科层制的超越	35
五、结束语	36
参考文献	37
附 录	41
致 谢	46

Contents

I. Introduction	1
i. Research Background and Significance	1
ii. Literature Review	3
iii. Research Content.....	9
iv. Research Methods	10
II. The History and Characteristics of Policy Pilot	12
i. Analysis of Related Concepts	12
ii. The History of Policy Pilot	14
iii. The Chinese Characteristics of Policy Pilot: the Visible Hand from Central Government	19
III. The Empirical Study on How the Central Government Start Policy Pilot	21
i. Samples and Data.....	21
ii. Results and Analysis	23
IV. The Logic of the Central Government	33
i. Opening or Closing: Limited Innovation.....	33
ii. Progressive or Radical: Selective Controlling.....	34
iii. Top-down or Bottom-up: Beyond the Bureaucracy	35
V. Conclusion	36
References	37
Appendix	41
Acknowledgements	46

一、绪论

（一）选题及意义

1. 选题背景

“过去三十年来，中国发生的巨大变革并不是源自自上而下休克疗法式的改变，而是多层次循序渐进变革的结果”。^①近来，从事中国研究的海外学者在解释“中国奇迹”、“中国模式”时，不约而同的都会提及“摸着石头过河”这一“做中学”的成功做法。所谓的“摸着石头过河”所指的就是“政策试点”这一极具中国特色的政策过程。政策试点的历史可以追溯至中国共产党在土地革命战争时期在中央苏区建立“模范乡”的做法，时至今日，它业已发展成为一种成熟的工作方法，“中央政府在出台全国性正式政策之前颁布试验性条例、开展政策试点、设立试验区等传统，业已成为一条宝贵的‘中国经验’”，^②政策试点几乎遍布于中国改革开放进程中的每一个领域，几乎可谓是“逢改必试”。

与此同时，近年来政策科学领域所兴起的有关政策创新扩散的研究得到了越来越多国内外学者的青睐。一些长期从事中国研究的海外学者和率先进行政策创新扩散本土化研究的国内学者，都注意到了“政策试点”这一极具中国特色的政策创新扩散实践。所谓政策试点就是“政策主体有选择的在特定范围内先行改革，然后根据所取得的经验，再对改革进行调整或者扩大这项改革的范围”。可见，政策试点的启动就是一种政策创新行为，而在试点取得经验后所进行的推广则是一种政策扩散现象。通过梳理可以发现，已有的研究不一而同的指出，独特的央地关系使得中央政府在中国特色政策试点中扮演着关键角色和发挥着不可替代的作用。这一观点构成了笔者将中国特色政策试点的研究聚焦于中央政府的逻辑起点。

“有形之手”的概念源于经济学中对政府采取行政命令干预市场所作的比喻，与古典政治经济学家亚当·斯密所提出的市场机制这一“无形之手”（Invisible

^① [美]安·弗洛里妮,赖海榕,(新加坡)陈业灵. 中国试验:从地方创新到全国改革[M]. 中央编译出版社, 2015.

^② 朱旭峰. 地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述[J]. 人民论坛 学术前沿, 2014(17):63-77.

Hand) 相对应。假设存在这么一个政策创新的市场, 地方政府便是这个市场的生产者, 他们既可能自主的根据辖区情况决定是否进行政策创新或是吸纳政策创新(即政策扩散), 也可能是在中央政府的行政命令下被迫而为。在第二种情况下, 自然是中央政府的有形之手成为了政策创新市场的“指挥棒”。改革开放以来数十年的实践表明, 与西方国家相比, 无论是广度还是力度中央政府的有形之手在中国都要更为令人瞩目。笔者认为某种意义上, 中国政策试点的最大特色便是中央政府的“有形之手”。

2. 研究意义

在中央全面深化改革领导小组召开的第十三次会议上, 习近平总书记强调“试点是改革的重要任务, 更是改革的重要方法。试点能否迈开步子、趟出路子, 直接关系改革成效, 要发挥好试点对全局性改革的示范、突破、带动作用。”可见, 在全面深化改革的今天, 政策试点依然是我们党领导中国人民实现中华民族伟大复兴的中国梦的一种重要的基本工作方法。因此, 当下对中国特色的政策试点开展研究就颇具现实意义。

当前虽已涌现了不少关于政策试点的研究成果, 本土化研究也取得了一定进展, 但在研究内容上显现出对中央政府关注度不够的问题。绝大多数学者的研究对象设定为地方政府, 即使有少数学者注意到了中央政府在其中所起到的重要作用, 但其研究视角仍主要集中在中央政府的干预或介入如何影响了地方政府的试点行为目前的研究进展严重滞后于实践中我国中央政府所扮演的复杂且关键的角色。此外, 本文所采用的基于多案例的政策文本量化分析则提供了一个精细化剖析“政策试点”的研究视角。自政策文本作为研究对象进入公共政策研究视野之初, 对政策文本的分析就被认为是一种“黑箱技术”。本研究通过对所收集 73 项中央政府“政策试点”的政策文件进行分析, 试图打开中国特色政策扩散“试点—推广”的黑箱。这一研究方法的运用, 使得对“试点—推广”的探究不再停留在“结果”层面, 而是挖掘出隐藏在政策文件中有关它过程的规律与特征。而且, 与质性研究相比, 量化分析本来就具备着更客观、理性的优势, 其所得到的结论也更加可靠。

（二）文献综述

对于政策试点的研究肇始于学者们为解释中国改革开放以来经济发展成就所做出的努力，许多学者注意到了“典型试验”、“先试先行”、“试点”、“由点到面”、“摸着石头过河”以及“做中学”等一系列描述中国改革开放以来主要经验做法的特色词汇。罗斯基（Rawski）就曾指出中国在经济改革中不断进行政策和制度创新，展现出力求极强的适应能力，政策试点在其中发挥了关键作用。^①由此，政策试点得到了越来越多国内外学者的关注。在概念表述上，也有不少学者将“政策试点”称为“政策试验”，在应用中也基本将二者视为同一个概念，故本文在文献回顾时对二者亦不作区分。^②本部分将从政策试点的概念与过程、国内外实践比较、类型划分以及一些学者对其进行的“冷思考”这四部分对已有的研究进行梳理，最后再进行评述。

1. 政策试点的概念与过程

关于政策试点（试验）的概念，国内外学者们或从实践出发提炼政策试点的主要做法，或从方法来源论述政策试点的程序设计，界定的角度虽略有不同，但本质上所指的都是中国的“做中学”经验，一些具有代表性的观点如表 1 所示。

表 1： 学界对政策试点（试验）定义的代表性观点

学者	观点
[德]韩博天	中国政府经常运用一种“试点”的方法，即允许地方政府根据当地实际情况摸索解决问题的办法，成功的地方经验会被吸收到中央的政策中，继而在全国范围推而广之。 ^③
宁骚	政策试验指的是凡属影响持久、深入、广泛的大型公共决策，在可能的情况下，要选择若干局部范围（如单位、部门、地区）先试先行，然后再总结经验的基础上，再形成整体性政策或者再全面铺开实施政策这样一套做法 ^④
刘伟	政策试点被理解为在一定时期内，上级政府在特定的范围内（如特定的区域或特定的部门）所进行的具有探索与试验性质的改革。 ^⑤

^① Rawski T G. Implications of China' Reform Experience[J]. China Quarterly, 1995, 144(144):1150-1173.

^② 对于“政策试点”与“政策试验”的区别与联系，本文将在第二章中进行探讨，提出笔者的个人观点。

^③ [德]韩博天. 通过试验制定政策:中国独具特色的经验[J]. 当代中国史研究, 2010(3):103-112.

^④ 宁骚. 政策试验的制度因素——中西比较的视角[J]. 新视野, 2014(2):27-33.

^⑤ 刘伟. 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研究[J]. 中国行政管理, 2015(5):113-119.

周望 政策试点是中国治理实践中所特有的一种政策测试与创新机制,包括各种形式的试点项目、试验区等。^①

刘钊等 从本质上讲,试点方法是自然科学实验方法在公共管理中的移植,是指在—项政策正式开展和推广之前,在—定的人工设计条件下,按照—定的程序,通过人为地改变某些社会因素或控制某些社会条件,来考察特定社会现象之间的因果关系,从而揭示社会现象变化发展的规律,以寻求解决社会问题方法的途径,是一种系统控制公共管理行为的方法。^②

作为一种政策行为,一部分学者从传统的阶段论视角对政策试点的过程进行了总结和勾勒。韩博天认为政策试验在内容和顺序上都不同于一般的政策制定过程,它是一个基于试验的政策制定循环过程,其最鲜明的特征便在于试验先于立法。^③周望将政策试点的运行过程归纳为两阶段十环节,包括“先试先行”和“由点到面”这前后两个阶段,以及分别与之对应的选点、组织、设计、督导、宣传、评估和部署、扩点、交流、总结等十个环节。^④刘伟则将政策试点视为政策制定过程中的一个中间环节,提出了前试点、试点和后试点的“三阶段论”,并以我国公共部门绩效管理政策为例,使用过程回溯的方法结合该案例验证了其观点的适用性。^⑤

2. 政策试点的类型划分

中国共产党人在实践中不断摸索和完善政策试点这一工作方法,创造和发展了不胜枚举的各类政策试点。因此,为了能从纷繁复杂的政策试点实践中抽丝剥茧出政策试点的主要做法,就有必要从—定的视角对政策试点进行类型划分,也有助于理解和认识政策试点的整体轮廓。笔者通过梳理认为可以从目标、形式和发起者这三个视角来对不同类型的政策试点进行划分。

(1) 以政策试点的目标作为划分视角。作为—项改革,各项政策试点在改革前面临着不同的初始条件和任务,其目标定位和侧重也就有所不同。按照周望

^① 周望. 政策试点是如何进行的?——对于试点—般过程的描述性分析[J]. 当代中国政治研究报告, 2013(00):83-97.

^② 刘钊, 万松钱, 黄战凤. 论公共管理实践中的“试点”方法[J]. 东北大学学报:社会科学版, 2006, 8(4): 280-283.

^③ [德]韩博天, 石磊. 中国经济腾飞中的分级制政策试验[J]. 开放时代, 2008(5):31-51.

^④ 周望. 政策试点是如何进行的?——对于试点—般过程的描述性分析[J]. 当代中国政治研究报告, 2013(00):83-97.

^⑤ 刘伟. 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研究[J]. 中国行政管理, 2015(5):113-119.

的划分，据此可以将政策试点划分为探索型试点、测试型试点以及示范型试点。^①探索型政策试点往往出现在某一项改革的初始阶段，指在理论和经验都比较缺乏的情况下，决策者通过试点来探索新的政策方案，试点经验将成为制定政策方案的重要参考依据，此时对试点的要求相对也比较模糊，试点单位拥有一定的制定具体内容的权限。测试型试点则是在试点启动前，决策者已经掌握了可供借鉴的实践经验或是通过理论论证提出的政策方案，但仍对全面推行没有足够的把握，慎重起见希望通过试点来发现已有政策方案的不足或检验其普适性如何，根据试点得到的经验来为进一步调整和完善政策方案提供依据。示范型试点是指决策者已经有了一个比较完善的政策方案，希望通过试点来树立典范，以实际成效来打消政策执行过程中可能出现的阻碍因素，为政策方案顺利的全面推进奠定基础。因此，决定政策试点类型的关键变量就是决策者是否已有政策方案以及对其能否大范围推行有多大的信心和把握。需要说明的是政策试点的目标并不是一成不变的，随着改革的逐步深入，其初始条件也会发生变化，故在—项政策试点的不同阶段，政策试点的类型也会随之演化。

其二，以政策试点的形式为划分视角。根据政策试点的形式，可以将其划分为专项政策试点、区域性政策试点和试验性政策法规。专项政策试点是最常见的一种政策试点，它是指在特定的政策领域实行新的政策方案，这一政策领域的范围一般是单一、具体和明确的。区域性政策试点则是基于地理空间维度设立“特区”、“新区”、“实验区”或“试验区”等地域性的试点单位，这一形式的政策试点广泛存在于中国改革开放实践中，如“经济特区”、“国家综合配套改革试验区”和“自由贸易实验区”等，其所试点的政策内容往往更加多元复杂，且在行政体制和职能范围上也相应赋予了试点单位更大的自主权。试验性法规是指一定时间在—定范围（一般是在试点地区）内实行的“规定”或“办法”，其最显著的特征就是在政府出台的行政法规标题中会包含“暂行”、“试行”等字样，它虽具有较高的强制性和约束力，但也随时可能进行调整、废止或上升为正式法规。

其三，以政策试点的发起者为划分视角。政策试点的发起者既可能是中央政府也可能地方政府或者基层政府，他们通过选取管辖范围内的一定区域先行改革，为后续的推广积累经验。因此，可以按照发起政策试点的政策主体将政策试点划

^① 周望. 中国政策试点研究 [M]. 天津人民出版社, 2013, 第 54—78 页

分为国家试点与地方试点。在一些情况下，由于地方政府或基层政府发起的政策试点吸引了上级政府的注意，这时试点的层级可能会发生跳跃，也有学者将这种现象称为“吸纳—辐射”^①，上级政府的加入使得政策主体发生了变化，政策试点的类型自然也随之演变。

3. 国内外实践进展与比较

在实践层面，学者们首先分别对中国与西方国家进行政策试验的原因进行了分析。韩博天认为政策试点并非改革开放时期的发明创造，其历史渊源可以追溯到中国共产党的革命战争时期，并将政策试点这种大范围反复试验的优势归纳为四个方面，包括有助于了解政策最根本的迫切需求，有助于提升政策制定者和执行者的知识和技能，有助于长期的政策学习，有助于缓解直接改革所造成的外部压力。^②毕竟无论是革命战争时期还是改革开放初期，体制转型的复杂性和紧迫性使得中国共产党人面临着既无前人经验可循，也无法从马克思列宁主义寻求答案的困难处境，唯有先试先行，从实践中探索出“中国道路”。萨贝尔等将对欧美国国家近年来试验式治理（Experimentalist Governance）兴起的原因归纳为社会问题前所未有的高度复杂性和决策者缺乏一致认可的政策方案，^③为了避免决策失败，只能从不同方案先期执行的经验中渐进的制定政策。可见，应对不确定性和复杂性是中西方政府采取政策试验的共同原因。

从实践的范围来看，众所周知的是中国在改革开放以后就大范围的使用了政策试点这一工作方法，几乎在各个政策领域“逢改必试”。而西方国家相较而言则要谨慎的多。在上个世纪中叶，美国曾兴起过一段“立法试验”的浪潮，但后因过于信奉专家和忽视了立法问题的复杂性而招致众多批评。^④事实上，作为联邦制国家，美国的州政府有权在一些政策领域单独在其行政辖区内实施某项政策，这种局部做法相对于全国而言当然可以视为政策试验，当这些政策取得成功时有可能上升为国家层面的政策，例如在 2000 年两党就曾将德克萨斯州和肯塔基州率先实施的《不让一个孩子落下》（No Child Left Behind）法案推广至全国，

^① 周望. 政策扩散理论与中国“政策试验”研究:启示与调适[J]. 四川行政学院学报, 2012(4):43-46.

^② Sebastian Heilmann. 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, 07:41-48.

^③ Sabel C F, Zeitlin J. Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU[J]. European Law Journal, 2008, 14(3):271-327(57).

^④ 肖滨. 中国政治学年度评论[M]. 上海人民出版社, 2015,第 145 页.

只是相对中国而言，这种情况在美国只能视为少数的个案。而欧盟则是从 20 世纪 80 年代中期开始，随着成员国的快速扩张，为了应对共同体治理所带来的挑战，逐步开始在能源、环境保护以及社会保障制度等多领域开始应用政策试验的治理模式，^①并逐渐展现出了越来越大的影响力。

对于政策试点的具体作用机制，中外学者在各自国家的实践基础上进行了本土化研究。卡其（Karch）认为在美国上级政府可以通过行政命令、财政激励或催化刺激来影响下级政府进行一项政策创新（可以理解为引导地方政府进行政策试验）^②，什潘（Shipan）等则从自下而上的视角以禁烟为例，提出了由于“滚雪球效应”地方层面的政策试验最终也有可能促成了全国层面的政策制定^③。萨贝尔（Sabel）和柴特林（Zeitlin）将欧盟的政策试验机制概括为同级政府评议的循环机制和默认式惩罚。^④而在中国，虽然由于“行政主导”（即上级政府主导）的原因，政策试点要更多的依赖于“强制”机制，但学者们发现在实践中政策试点往往仍是多种机制共同作用的结果。刘伟以我国新型农村社会养老保险政策为例，研究了我国地方层面的政策试点如何最终上升为国家层面的正式政策，并将核心机制归结为“纵向越级的制度化捷径”、“横向协调的各层级领导小组”以及“基础支撑的正式科层结构”三者的相辅相成。^⑤张克则以利益相关者理论的利益一致性作为分析框架，通过对房产税与增值税改革两项政策试点案例的比较研究，提出政策行动者之间的利益整合是试点能够得到推广的保障条件。^⑥此外，也有学者通过大样本研究试图发现中国政策试点过程的一般性规律，梅赐琪等以 1992 年—2003 年期间《人民日报》上所有关于政策试点的报道为样本，采用文本分析法总结了我国政策试点的政策领域、发动层级以及地区分布这三方面的特征，并在此基础上探讨了中央政府和地方政府在其中分别扮演的不同角色。^⑦

^① 转引自李振. 中欧试验式治理模式比较[J]. 国外社会科学,2014,(5):27-35.

^② Karch A. National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations[J]. American Politics Research, 2006, 34(4):403-426.

^③ Shipan C R, Volden C. Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States[J]. American Journal of Political Science, 2006, (4): 825-843.

^④ Sabel C F, Zeitlin J. Experimentalism in the EU: Common ground and persistent differences[J]. Regulation & Governance, 2012, 6(3):410-426.

^⑤ 刘伟. 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研究[J]. 中国行政管理, 2015(5):113-119.

^⑥ 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.

^⑦ 梅赐琪, 汪笑男, 廖露,等. 政策试点的特征:基于《人民日报》1992—2003 年试点报道的研究[J]. 公共行政评论, 2015, (3):8-24.

值得一提的是，一些学者在对国内外实践进行比较时，注意到了中西政治体制的不同所带来的关键影响。宁骚就系统的从中西政治制度比较的视角论述了实践中中国与西方国家政策试验差异的本质原因，他认为中国共产党的领导核心作用和战略思想指导、民主集中制的组织制度和群众路线的领导制度、鼓励试验的制度弹性以及领导体制的稳定性和政策的连续性等构成了中国能够通过大规模的政策试验取得改革开放的成功根本原因，而西方国家的竞争性选举、反复博弈的自由民主制度以及立法与执行在议会与行政机构之间的二分等因素使得其具有制度刚性，一定程度上抑制了政策试验的发生。^①

4. 对中国政策试点的“冷思考”

随着我国经济社会改革的不断深入，“试点”的重要性得到了更多的重视，与此同时，也有不少学者对政策试点进行了“冷思考”。由于政策试点有着浓厚的计划经济思维色彩，对“中央天性即善”预设的批判也就免不了对政策试点的质疑。^②林东海以我公务员养老改革为例，从交易费用的视角分析，提出政策试点过程中隐匿着冗长的讨价还价议程，“摸着石头过河”的渐进式改革已面临瓶颈。^③周其仁也强调试点的根本目的是为了改革，事实上当前我国所面临的许多改革问题，地方已经有了很多试点的经验可供借鉴，不能让试点变成既得利益群体们延缓改革的“拖延战术”。^④周望则从政策试点可能造成的“政策时差”和“政策势差”等衍生效应分析了其可能带来的摩擦与冲突，并从限定范围、试点明晰化等方面提出了优化策略。^⑤李松则呼吁要让试点“试”得其所，他针对当前存在的地方官员为了享受优惠政策而竞相争取试点的错误做法提出了批评，试点的初衷应是通过基层的创新实践来指导全局的改革推进，不能本末倒置，必须注意试点的合理性和代表性，让试点发挥其应有的作用。^⑥当然这些对政策试点的反思并不是为了否定这一工作方法，而是为了指导实践中如何让政策试点在当前我国全面深化改革的时代背景下发挥更好的作用。

^① 宁骚. 政策试验的制度因素——中西比较的视角[J]. 新视野, 2014(2):27-33.

^② 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.

^③ 林东海. 公务员养老改革:问题、议程和交易费用分析[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版),2014(3):42-48.

^④ 周其仁. 试点不能成为不改革的借口[EB/OL]http://economy.caixin.com/2014-05-13/100676621.html

^⑤ 周望. “政策试点”的衍生效应与优化策略[J]. 行政科学论坛,2015,(4):24-29.

^⑥ 李松. 让“试点帽子”回归角色本位[J]. 领导科学,2016,03:20-21

5. 小结

综上所述，目前学界已经涌现出比较丰富的关于政策试点（试验）的研究成果，尤其是关于中国政策试点的本土化研究也取得了显著的进展，但在笔者看来仍存在两方面的缺陷。首先，在研究内容上呈现出对中央政府关注度不够的问题。绝大多数学者的研究对象设定为地方政府，即使有少数学者注意到了中央政府在其中所起到的重要作用，但其研究视角仍主要集中在中央政府的干预或介入如何影响了地方政府的试点行为，笔者认为造成这一现象的原因在于政策试验以及相关的诸如政策创新扩散理论研究源于联邦制的西方国家，与作为单一制国家的中国相比，其中央政府能起到的作用或是能采取的措施都相对简单和有限，在这样的政治生态下，不难理解为何国外学者缺乏对中央政府的关注。受此影响，国内相关研究虽方兴未艾，但鲜有学者能够跳出这一思维定式，目前的研究进展严重滞后于实践中我国中央政府所扮演的复杂且关键的角色。

其次，研究方法上目前对中国本土政策试点的研究大多局限于单一的描述、总结和提炼，所依据的基本也都是比较零散的案例研究。虽然小样本研究可以更加深入的挖掘出个案的具体信息，但难以从宏观上把握出中国特色政策试点的基本规律或特征，所得结论的普遍性令人质疑，因此在现阶段扩大案例研究的样本规模就显得颇具研究价值。当然，这一现象也与我政府开放程度不够，关于政策试点的具体信息很多时候难以获得有关。

（三）研究主题

本文将通过规范研究和实证研究相结合，力求回答作为有形之手的中央政是如何启动政策试点的问题。笔者首先从以下几个方面对中央政府有形之手是中国政策试点的最大特色进行理论解释：首先，将政策试点与政策试验和政策创新与扩散等相关理论进行概念辨析；其次，对中国特色政策试点的历史起源及演进历程进行回顾，从而理解政策试点的来龙去脉，为深入剖析具有中国特色的政策试点的具体做法打下基础；最后，以府际关系为切入点，基于央地互动关系的视角论证中为何政策试点是一种特殊的政策创新与扩散现象，指出中国政策试点不同于西方国家一般政策创新与扩散现象的最大特色便是中央政府“有形之手”。

Degree papers are in the “[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)”.

Fulltexts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.