

# “试点”何以失败?\*

## ——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究

陈那波 蔡 荣

提要:作为一种以局部试验带动整体改革的渐进式治理机制——“试点”被广泛运用于我国各级、各类地区的各部门中。已有研究关注的焦点多在该机制的得失,但对“点”——试点的具体承载——着墨不多。本文呼吁把“点”带回试点研究,以分析试点的微观机制——即试点如何内嵌于科层体系之中。本文选取A市生活垃圾“计量收费”试点项目为个案,试图还原一个试点的过程始末,剖析其中各行动主体的利益诉求和行动策略、呈现试点运作的细节和全貌,并在此基础上深入分析试点制对国家治理能力的作用。研究发现,试点过程中行政资源和目标的“漏斗”属性、试点的程式化和多点运作等特征消解了试点的目的和作用,试点同样被科层化了。

关键词:基层治理 试点制 程式化行政 多点运作

### 一、作为一种基础性治理机制的“试点”:问题及文献

中国过去几十年的经济奇迹吸引了众多社会科学研究者的注意,为什么在“市私”模式<sup>①</sup>眼中看似不适合的体制可以支撑起瞩目的改革成就(Xu 2011)? 研究者的目光纷纷投向了中国共产党体系在政治和行政过程中所体现的独特中观制度,或曰“基础性制度”(the fundamental institution)。例如,经济学者强调地方政府之间的竞争体系(周黎安 2007)或称“中国特色的联邦制”的意义(Cao et al., 1999);然而,更多研究者尝试通过深入的案例研究概括有特色的中国基础性

---

\* 本文得到国家社科基金重大项目“发展分享经济的社会环境与社会问题研究”(16ZDA082)的资助。本文曾在“城市化背景下的社会建设”研讨会上交流,感谢折晓叶、刘世定、周雪光、周飞舟、刘玉照、张永宏、黄晓春、田先红、狄金华、艾云、史普原等与会学者的批评和建议,感谢徐建华、练宏、李佳源和卢施羽等人的建议,感谢匿名专家对文章提出的宝贵意见。文责自负。本文通讯作者为蔡荣。

① 该提法来自德国学者韩博天(Heilmann, Sebastian)(2009),指的是“市场化加私有化”(Marketization-cum-privatization paradigm)。

制度,包括项目制(折晓叶、陈婴婴 2011;渠敬东 2012;周飞舟 2012;陈家建 2013)、运动式治理(周飞舟 2009;冯仕政 2011;周雪光、练宏 2012;徐岩等 2015)、行政发包制(周黎安 2014)等。这些基础性制度成为“中国奇迹”的重要组成部分,尽管它们同时带来了许多“有中国特色的问题”。在这些制度中,中国各级各类地区的各部门普遍采用的一种治理机制——试点制——逐渐吸引了众多研究者的注意。

真正将试点置于中国基础制度中心地位的是德国学者韩博天,他从对“市私”模式的批判开始,认为过去几十年里中国经济政策的强大适应能力应归功于“有远见的反复试验”(韩博天 2009),也即他所言的“分级制试验(experimentation under hierarchy)”(韩博天 2008),这是指将基层的政策创新吸纳到国家政策制定过程的一种机制(韩博天 2008 2009 2010; Heilmann et al. 2013)。王绍光则从“适应能力与学习模式”的角度总结出四种模式,他认为韩博天论述的“试点”实际上只是这四种学习模式中的一种。在他的描述中,试点是决策者自上而下发起的“对不同观察点或对相同观察点在不同时段进行的干预性实验”(王绍光 2008)。通过对我国近 60 年来农村医疗融资体制变迁的回顾,王绍光认为,试点制为中央政府提供了包容性更强的政策学习和制定过程,从而提升了中国体制的适应能力(王绍光 2008 2009)。韩博天和王绍光等人的观点引发了对中国“试点”机制的讨论。一方面,众多研究考察了不同领域的试点活动,譬如经济制度改革(Xu, 2011; Heilmann 2008a 2008b)、住房制度改革(Mei & Liu 2014)、科技领域改革(Heilmann et al., 2013),乃至行政体制改革(Florini, et al., 2012)等。这些研究倾向于认同韩博天的观点,认为目前中国政策制度发生的巨大变革并非源于自上而下大刀阔斧的改变,而是渐进的试点改革结果(韩博天 2009),它保证了改革的稳定前行(Shirk, 1994; Woo, 1999; Cai & Treisman 2006)。另一方面,政策试验给政策执行提供了反复试错的机会,政策制定者可以借此提前识别和解决意料之外的执行困难,减少“盲目”执行的问题(Mei & Liu, 2014; Xu, 2011; Heilmann 2008a 2008b)。更为重要的是,试点让中央政府得以将试验的风险分散到地方,即便试验最终失败,其风险和成本要远低于在全国范围的政策失败影响(Mei & Liu 2014; Xu 2011; Heilmann 2008b)。

对上述观点也有研究者持不同的见解。例如,有研究表明,为了示范,中央政府倾向于挑选出一些成功的“点”进行试验,但这些试点的

经验太过特殊,难以进行推广(Yackee & Palus 2010)。同时,面对日益繁重的试点压力,被选中的地方政府往往没有充足的时间和权限,所做的试验更多是对既定政策程序的提炼和改进,政策创新的成效甚微(Mei & Liu 2014)。此外,宽泛的政策指导给予了地方政府相对宽松的政策解读空间,一些缺乏创新动机的地方政府实际上仅完成试点的最低要求(Florini et al. 2012)。这些异议大多基于研究者对试点制在政府层级关系中真正的角色及其作用的思考。例如,刘培伟(2010)提出了“中央选择性控制”的试点过程框架,认为中央政府通过掌握试点的进入、实施和纠正权限,实现对地方试点的整体性控制。蔡文轩和尼古拉斯·迪恩(Nicola Dean)则从中观视角出发,将央地政治精英关系和地方经济状况引入讨论,提出“因地制宜的分级制试验”(experimentation under hierarchy in local conditions)解释框架。在他们看来,地方政治精英的态度是决定基层试点何去何从的关键因素,地方政治精英对地方创新的偏好受到他们与基层书记之间的学习机制、与中央领导之间的信任关系的影响(Tsai & Dean 2014)。

## 二、试点的类型与变迁——理论上的辨析

随着试点运作过程的“黑箱”被逐渐打开,有关研究的不足也逐渐凸显。首先体现在理论分析上,如果说政策的成功是因为试点制的实施,那么,已有研究没能解释的一个核心理论问题是:政策试验(policy experiment)在各国都存在,为什么单单在中国发挥了巨大作用?例如,美国各州大多会有一些政策上的创新,而这些创新也会被其他州学习和模仿,这与我国的试点的区别在哪里?对美国经济发展的作用又是如何体现的?由此可见,对试点制的研究难点在于对其边界的界定,因为“试点”并非一个严格的学术概念,而一些相近的常见学术概念,例如,“政策试验”、“政策创新”、“政策扩散”(朱亚鹏、丁淑娟 2016)等难以很好地涵盖中国试点的特征与形态。因而,对试点概念和内涵的界定及其制度特征的分析就显得尤为重要。在韩博天的描述中(Heilmann 2008a 2008b; Heilmann et al., 2013),一个完整的试点通常包括基层创新、中央采纳、试点尝试和酌情推广四个环节,第一或前两个环节整合指向政策创新,第二、三、四个环节整合在一起指向的是政

策执行或扩散,但是他在论证“分级制试验”的作用时更多地强调后两个环节。这种不一致不仅体现在同一作者在不同场合对概念的使用方式上,也体现在不同学者对试点界定的差异上,它被随意地表述为试点、试验、分级制试验、政策试验、政策实验等。此外,中国的试点制在不同领域和不同时期推行的效果差异也较大。有学者对《人民日报》1992-2003年间刊登的有关试点的报道进行了整理和分类,其议题包括:经济发展、政府改革、农村政策、社会福利、政治发展、环境保护、科教文化、社会管理等(梅赐祺等,2015)。尽管该报道节取的时间比较短,无法体现试点较长时段内的议题差别,但这提醒我们要去关注不同议题的试点活动。从已有文献可见,那些力图论证试点制积极作用的研究大多是经济议题,尤其是改革开放初期的试点案例(韩博天,2008,2009; Shirk,1994; Woo,1999; Cai & Treisman,2006; Xu,2011)。然而反方的研究的着眼点往往是近期的、非经济议题的试点(Florini, et al.,2012; Mei & Liu,2014)。韩博天(2009)也提出,为什么中国在外贸领域的学习和适应能力特别强,但是在反腐和公共服务市场化领域却表现平平?除了时间和议题维度外,另一个值得注意的维度是试点的层级问题。韩博天、王绍光等人更多强调的是中央政府在试点中的推动作用,但是从梅赐祺等(2015)对《人民日报》1992-2003年间有关试点报道的分析可见,由中央和各部委办发起的试点仅占37.81%,也就是说在这一时期《人民日报》报道中涉及的试点有六成是由省及省级以下政府发起的(考虑到《人民日报》报道的往往是更高层级政府发起的试点,所以,省级以下政府发起的试点所占比重实际上要高得多)。那么,这些地方发起的试点可否纳入韩博天等人的分析范畴,它们的积极作用与中央层级发起的试点又有什么区别?

综合上述几个维度,我们可以对革命时期<sup>①</sup>以来中国的政策过程做一个流程、议题、时间和层级上的概括。如图1所示,革命时期的试点是在井冈山根据地开始,后在陕甘宁边区、太行山根据地等地推行的土地改革为主体的尝试(周望,2014),这属于基层创新,不存在中央采纳的问题;土改时期推行的试点主要是将革命时期的农村改革经验进行总结,并经中央政府采纳后向全国推行;而1956-1978年间几乎没有太多的基层创新,大多是对中央创设政策的全国性推行;真正在流

<sup>①</sup> 是指从1921年中国共产党建党至1949年新中国成立这段时间。

程和环节上完整的试点是改革开放早期所进行的一系列改革实验,较为典型的是家庭联产承包责任制和村民自治制度的全国性推行;改革开放中后期,尤其是进入 21 世纪以来,基层创新的竞争越来越激烈,地方政府之间相互模仿的也越来越多,但真正被中央政府采纳并在全中国推行的试点政策则少之又少。由此可见,已有的大部分对试点的讨论基本上是各自针对某一方面,所争论的问题并非同一对象,当然也就难以形成有针对性的理论对话。

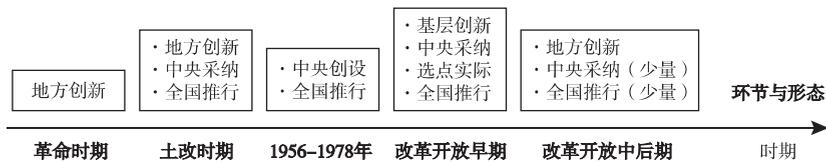


图 1 政策过程的环节形态变迁

### 三、把“点”带回试点研究——视角和方法辨析

溯其根源,已有研究在理论分析上的缺陷源于其研究方法上的不足。韩博天(2009)指出,“研究政策学习最大的问题是这个过程基本上是无法观察到的”,从而受制于政策分析“事后分析判断”的方法。有的研究提出一些方法上的尝试却无法践行,例如王绍光(2008)提出应使用历时性的政策研究方法,遗憾的是他的研究也只能大致回顾政策的变化节点并由此作猜测式的解读。从前文对试点的分析可以看出,尽管时间、环节、议题以及层级特性不同,但各类型试点也有共同之处,即在于“点”——那些具体承担着试点任务的地方、组织或群体,已有研究中存在的一个共同问题在于忽略了“点”是如何运作的,<sup>①</sup>具体而言,意味着在下述三个方面存在缺陷。

首先,他们大多都忽略了嵌入于试点制之中、具有各自利益诉求的行动者的作用。比如,许成钢(Xu, 2011)的研究揭示了试点制是如何

① 一个较好的尝试来自于李洁(2016)对安徽农村改革早期试点实践的考察,该研究通过档案资料和口述史资料基本还原了不同层级政府负责人对试点的态度和行动,但由于材料的局限,仍难以呈现一个“点”的运作细节。

被有远见地运用到整体的改革过程之中的,但其他的行动者,尤其是试点过程中“点”上具体的参与者,即执行政策的行政人员、受试点政策影响的受众以及以不同程度参与其中的其他行动者(企业、社团),均是沉默的大多数。

其次,现有研究大多是看不到“组织”的组织研究。大多数的试点研究将中央政府和地方政府看作是两个各自统合、边界清晰的主体,这些主体被假设成内部一致的理性行动者,会准确地根据制约条件调整并迅速形成适当的应对策略,而政府的组织特性却没能从中体现。事实上,政府组织具备众多的层级和类型,由众多利益诉求不同的个体组成,其行动既受个人利益驱使,也受制于组织内部的规章制度和结构安排(周雪光、赵伟,2009)。因此,应当从组织的角度出发,分析政府组织层级和激励设计、组织内部行动者的互动、组织协调与信息不对称问题之间的关系。但是,这些政府部门运作的细节性材料却鲜见于已有的试点研究。例如,虽然韩博天捕捉到中央和地方政府之间在其中的互动关系,并将其视为试点顺利实施的关键所在(韩博天,2008,2009),但他却没有意识到政府组织内部——中央和地方政府之间、不同层级地方政府之间、地方政府横向部门之间存在的立场差异、利益纠结以及由此而成的行动冲突。周望(2016)的研究尝试超越“中央—地方”的二元行动者架构,将地方政府的角色进行区分,从而将试点关联的行动者分为三方:中央政府、试点实施方和成果学习方,但对地方政府内在的层级、部门在试点过程中的表现却仍未提及。

最后,已有研究大多是没有“过程”的试点研究。目前,我们对试点制的正式制度和宏观过程已有相当的了解,但我们对组织内部的试点运作却知之甚少。例如,梅赐琪和刘志林(Mei & Liu, 2014)的研究认为,试点实际上是地方政府揣摩上级政策意图后的产物,体现的是中央政府的政策偏好和排序。然而,由于他们并没有对上下级政府间的互动关系进行细致的观察,我们未能知晓在试点过程中,下级是如何揣摩上级意图,上级又是如何控制下级的。蔡文轩和尼古拉斯·迪恩(Tsai & Dean, 2014)关注到政治精英的态度对试点项目的发起和推行有着决定性作用。为论证这一观点,他们收集了定量数据和二手资料,但是却未能提供试点过程的种种细节。因此,我们无从得知政治精英对试点产生影响的具体情境,即在什么条件下试点项目会被选择、忽视或者被中途叫停。

由此出发,我们倡导把“点”带回试点研究。我们认为,要想进一步分析试点的作用和功效,必须要去分析试点的微观基础,即:不管试点的发起者是哪级政府、议题是哪个领域、环节是否齐全,其基本的载体必然首先是“点”,只有把“点”的运作过程和机制描述清楚,对其效用的分析才有基本的前提。具体而言,每一个“点”的选择和实施过程都必须经由科层体系来实施,而把“点”带回试点研究,意味着去分析试点行动是如何被内嵌于科层体系中的,也即“试点的科层化”,这包括下述三个方面的推进。首先是要将观察的视野置于“点”本身,近距离考察试点过程及身处其中的行动者,从而揭示一个具体的试点是如何在这些行动者的互动中得到实践,又是如何由此产生成败得失的。其次是把对过程的观察带回试点研究,寻找合适的研究案例,以近距离观察试点从决策到实施的全过程,实施期间所面临的挑战、阻碍与被面对和处理的过程以及试点如何被叫停或结束的过程,从中寻找试点在治理运作中的角色。再次,更为重要的任务是打开试点制的“黑箱”,还原政府组织内部运作的真相,呈现出各级、各类地区的各部门的合作和讨价还价的完整过程。通过上述三点考察,研究者才能在经验意义上对试点制具备发言权。

为了把“点”带回试点研究,本研究选取A市实行的生活垃圾“计量收费”项目的试点过程为个案。A市是华南地区的特大城市之一,近年来城市规模和人口均急速扩张,“垃圾围城”压力增大,原有的垃圾管理制度已不适应现实的需要,城市垃圾治理相关议题成为地方政府官员亟需解决的棘手问题之一。A市施行的生活垃圾收费标准始于2001年,按照要求,居民需向政府缴纳固定金额的垃圾处理费,作为政府清洁、收运和处理垃圾的补贴。历经10年左右的时间,当初确定的收费标准已无力填补垃圾处理的财政空缺,入户收费的低效也使得该政策难以为继。因此,自2011年起,市城管委开始研究现有收费制度的替换方案,经过多方讨论,拟采取已在日本、我国的台湾等国家和地区成功实施的“计量收费”政策,即以每户实际产生的垃圾数量为标准,向居民征收差异化的垃圾处理费。由于旧有收费制度的影响“根深蒂固”,贸然在全市范围进行改革将不可避免地遭遇各方面阻力。因此,政策制定者达成“先小范围实行,再逐步推行”的共识,并决定选取6个社区进行“计量收费”试点。

试点从2013年11月开始宣传,12月正式进入试点阶段,为期6个

月,这一较短的政策周期为我们进行历时性的田野调查提供了便利。截至2014年6月,6个小区的试点工作相继结束,A市城管委随后并没有宣布正式推行“计量收费”政策,而是在2015年初宣布将该市生活垃圾收费方式由“人工上门”调整为“随水费一并收取”,“计量收费”试点也随之悄无声息地退出了公众视野和政府议程。

我们以合作者和志愿者的身份先后进入现场,参加了试点期间市城管委召集的数次会议,进行了历时半年多的跟踪调研,第二作者还以街道工作人员的身份参与了数次宣传活动。对该试点从始至终的跟踪为我们提供了很好的观察机会,我们得以体验试点的整体过程,观察其中的重要事件,访谈试点中利益相关的各类行动者,包括试点所在社区的居民、试点运作链条中的各级、各部门的关键行动者和决策者。

#### 四、试点的微观基础

##### (一) 试点的科层结构和行动者

如前所述,试点同样经由科层体系运作,内嵌于科层体系。常规情况下,A市城市生活垃圾治理的职责主要由市城市管理委员会(以下简称“城管委”)、区城市管理局(以下简称“城管局”)、街道办和环卫站的“条条”管理系统承担(参见图2实线联结的部门)。

在生活垃圾“计量收费”试点期间,“市城管局—区城管委—街道办事处—环卫站”的垂直管理体系为自上而下地推动试点提供了组织基础,其工作职责也相应扩张。其中,市城管委的分类管理处是此次“计量收费”试点的牵头者,各区城管局的环境卫生管理科承担了上传下达试点指令和监督试点执行情况的职能,而街道办事处则负责具体试点工作的执行。环卫站在试点阶段的角色更为复杂。在一些环卫服务市场化程度较高的街道,环卫站只承担有限的试点任务,街道办通常会选择与之关系更“紧密”的对象合作。例如,在试点小区新村社区,街道办更多地将“计量收费”的执行工作(如监督居民垃圾投放情况)交给有多年合作经历的保洁公司PL。但是在一些市场化程度较低的社区,环卫站会更多地参与到试点工作之中。

除了常规模式下的垂直管理体系外,A市垃圾治理组织结构还发生了一些明显变化(见图2虚线联结的部门)。首先,考虑到“计量收

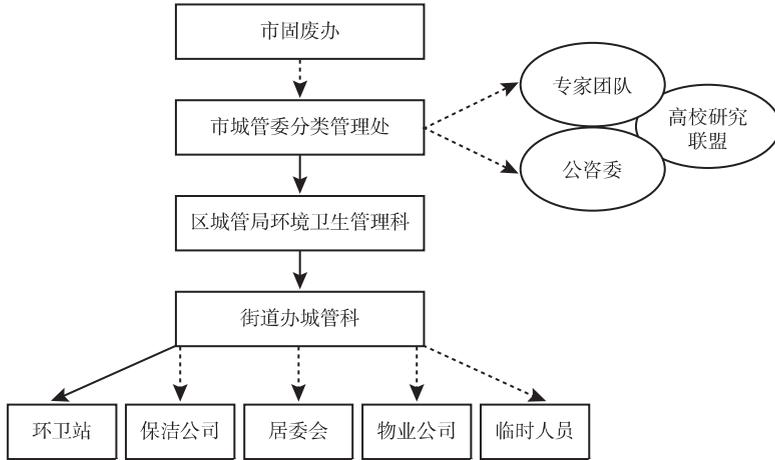


图2 A市生活垃圾“计量收费”试点的参与主体

费”试点会涉及多个政府部门，A市固体废弃物处理工作办公室（以下简称“固废办”）成为了此次试点的统筹协调组织。从组织架构上来看，固废办的领导职位由A市主管城市管理工作的市政府副秘书长担任，副主任由市城管委主任、党委书记和总工程师等人共同担任，多个相关政府部门是该办的联席成员。此外，A市城管委还积极吸纳社会力量，邀请H大学的研究团队参与“计量收费”试点的政策制定和实施，并主动听取A市公共咨询委员会和高校研究联盟的建议。与上级部门的有效吸纳相比，试点的基层组织——街道城管科对基层力量的整合则显得力度不够。他们通常的做法是将试点小区的居民委员会、物业公司和保洁公司等基层组织拉进治理结构，并且大量使用临时督导员、志愿者等临时性人力资源。

斯托克（Stoker, 1998）认为，治理主体间的协调模式既可以是横向的，也可以是纵向的，而“计量收费”试点恰恰体现出两种协调模式的混合。一方面，A市城市管理系统，即“市城管委—区域管局—街道办城管科”的垂直管理系统是负责此次试点的主要行政组织，试点任务通过这一纵向的科层体制被逐级下达和分解。另一方面，试点社区的任务执行主要由街道办城管科、社区居委会和环卫站负责，共同推动生活垃圾“计量收费”政策试点的施行。

## (二) 试点的运作过程及其特征

### 1. “漏斗型”试点

这个由地方政府发动的试点,经过三个实质性的部门层级,牵涉数十个相应的行动者。通过观察参与此次试点的各行动者及其构成,笔者发现上级政府普遍采取“目标责任管理制”的方法对试点总目标进行逐级下达和分解。随着试点任务不断下移,试点过程所关联的行动者、各要素在结构和过程上的相应回应,呈现出鲜明的“漏斗”特性。

#### (1) 行政资源的漏斗

“漏斗型”试点的第一个特征是通过行政资源在政府组织内部的分布不均衡来体现的。基层行政资源紧缺是政府运作机制研究中的一个常见现象,通常被用来描述因时间资源、财政资源、人力资源等组织运作所需资源在基层的稀缺而引起注意力分配问题(陈家建 2013; 练宏 2015)。在 A 市的案例中,试点进一步加剧了基层行政资源的紧缺。作为此次试点的发起者,市固废办和市城管委高度重视此次“计量收费”政策试点工作。为此,他们在人员方面做了特殊安排。一是为“计量收费”政策试点成立了专门的工作小组,用以统筹整个试点活动的进展。小组成员包括市固废办和市城管委的主要领导,以及垃圾治理方面的专家。为了制定一个相对合理的“计量收费”政策方案,工作小组在试点正式实施的前半年就开始了实地考察,试点期间在试点社区均安排有研究人员驻扎,指导和协助社区工作人员开展宣传、收集试点数据等一系列工作。二是试点发起者在整个试点过程中表现出较强的社会动员能力,邀请了公众咨询委员会、高校联盟和媒体等政府组织之外的社会力量加入到试点政策制定的过程之中。与之相比,基层组织在人力资源方面相当紧缺。由于“计量收费”政策试点的时间较短,上级部门并未给基层配备试点专职人员,具体的执行任务需依靠原有的科层层级实现。例如,虽然区一级的试点工作名义上由区城管局的处级领导负责,但我们在调研中发现,具体负责该项工作的人员小 Y 仅仅是区城管局环卫处的办事员,除了“计量收费”政策试点之外,他还要负责与其他街道沟通垃圾分类的投放、收集、运输、处理等多项工作。因此,他分配在“计量收费”试点活动的时间和精力是有限的,在进入新村社区试点的两个月时间里,笔者只在一次面向全市媒体的宣传活动中见到过他。A 市生活垃圾“计量收费”政策试点的实施进一步加剧了基层政府行政资源的稀缺问题。在紧张的基层行政资源和繁

重的试点任务的共同作用下,基层执行主体推动“计量收费”政策试点的动机更为缺乏。

此外,为了完成事无巨细的执行工作,街道办不得不在试点期间有偿或无偿地使用临时人员。例如在普西村、云苑等多个试点社区,街道办聘请了临时督导员,以监督和纠正错误的垃圾投放行为;在新村社区,街道办招募了32名志愿者,负责垃圾分类的入户宣传和分类指导工作;在福利大院,街道环监所借调了两名工作人员到试点社区,要求他们利用业余时间去试点社区帮忙。

除了人力资源的紧缺外,试点社区在财政资源上也相对匮乏。笔者从基层工作人员处得知,试点实行的6个月来,临时督导员的工资就已占试点全部经费的大半,如果再加上其他的运作开支,社区的试点经费很有可能“不够花”。此外,虽然市一级和区一级政府机构都承诺给每个试点社区配备足够的试点经费,但大笔财政拨款没有到位。而作为基层执行主体中惟一有“收入”的行动者——环卫站或清洁公司,则需要先行垫付试点开支,成为被拖欠试点经费的社区转移财政压力的主要对象。

行政资源在上级政府的充盈和在基层组织的稀缺形成了一个“上宽下窄”的漏斗型结构,不同层级的行动者对于“计量收费”政策试点的动机也随着层级下沉而递减,最终导致试点的基层执行者仅仅将试点看作上级下达的众多行政任务中的一项,这与已有试点研究中对试点执行者进行政策创新的作用形成鲜明对比。

## (2) 目标的漏斗

漏斗型试点的第二个特征是试点目标上的漏斗,它植根于试点制特殊的政策制定方式。相比于常规的政策过程,上级政府通常只为试点设立相对宽泛的政策目标(Florini et al., 2012),很少给出执行试点的具体措施,给予下级政府更多空间进行政策创新。然而,“计量收费”这一制度虽然赋予了下级政府一定的自主权,但是却忽视了对下级政府政策创新动机和能力的考虑。由于缺乏有效的过程控制,试点政策的相关信息随着试点任务的下沉不断被过滤,最终导致下级政府对上级政府设定的试点目标出现了理解和认同上的偏差。

A市城管委和市固废办决定通过试点来推动“计量收费”改革,有着清晰的目标设定。A市城管委在试点活动开展前的动员会上有过这样的表述:

我们先易后难、循序渐进、分步实施。第一步我们先不改变现有试点收费现状,由政府补贴所需的费用,模拟计算试点前后垃圾分类、计量收费实施各阶段、各模式的成本,主要为下一步政策制定提供依据,这是试点原则。(访谈资料: A20140103)

区城管局对发起试点的目的也是比较清楚的。他们意识到,随着垃圾管理费越来越难收取,环卫站运营遇到的资金问题也会越来越多,垃圾处理的财政缺口最终需要区和街道来买单,因此,他们有足够动机推动“计量收费”政策在基层的施行。

虽然区城管局与上级决策者对试点发起有着大致相同的认识,但在实际操作的过程中,区城管局发现上级制定的试点方案(如:步骤设计、垃圾投放点的安排)并不符合试点社区的实际情况。

市城管委说一步到位,只设立定时点,不要(设)误时点,居民在非“定时定点”投放时间将垃圾放到定时点就是违反规定,要进行警告。但是,我们觉得不要一下子走得太快,政策应该更加人性化。(访谈资料: A20140114)

经过区一级的过滤后,街道一级对试点信息的获取和目标的解读则更不同。由于试点缺乏相关法规支持,街道的工作人员即便发现居民没有按照要求投放垃圾,他们也只能通过口头劝导、记录在册,以及书面提醒等方式来规劝居民,或每月公布配合试点工作的居民名单,并施以奖励,但基层工作人员普遍质疑这些做法的效果(访谈资料: A20140326)。

此外,街道一级对“计量收费”政策施行与否的关心程度明显不如区一级。相比较而言,他们更为关注此次试点对他们本职工作会产生怎样的影响。

市里面的领导来一次讲一个标准,之前说半年试点,现在又变成一年,之后还不知道怎么变,他们一句话我们就又要做很多工作了。(观察日志: B20140117)

“计量收费”试点给基层工作人员增添了许多工作。而在他们看

来其中有不少工作是很难完成,这进一步削弱了他们对试点目标的认同。

登记表的内容也是不断增加,其实很多居民扔了垃圾就走了,我指导他们分类都没有时间,哪里能问到那么多情况,市里面很多想法其实在实际中根本没办法操作。(观察日志: B20140117)

在行政资源稀缺和工作难度加大的双重条件下,基层工作人员缺乏推动试点活动的动机,更多地将试点当作上级分派的众多行政任务中的一个,而不具备市一级、区一级的行动者对推行“计量收费”政策的强烈愿望。

## 2. 试点程式化

为了“完成”上级下达的各种行政任务,下级政府在政策执行过程中衍生出不少应对策略,比如选择性执行(O'Brien & Li, 1999)、变通和共谋(周雪光, 2008; 王汉生等, 1997)等。通过对“计量收费”试点的观察和总结,笔者归纳出一种名为“程式化”的政策执行方式。与之前学者归纳的概念不同,程式化不是“有选择地执行某些政策,不执行另一些政策”,也不是“基层政府间应对上级政府政策指令的共谋行为”,而是形成了一套“以不变应万变”的固定程序。

### (1) 宣传的程式化

按照市城管委下达的试点方案,试点社区需要在6个月的试点期限之内,完成宣传动员居民、定时定点投放、定量收费等一系列指定动作,其中宣传动员是最早实施且贯穿于整个试点过程的工作。宣传动员流程大致如下:一是口头讲解,主要由街道办、居委会以及环卫站的工作人员定期、逐楼逐户上门来完成;二是书面宣传,通常的做法是在社区入口、宣传栏等地方张贴宣传海报和告示,用以向居民普及试点政策的相关信息;三是现场活动,如“出色分类、你我同行”、“全民行动日”等社区活动,这些活动一般设在社区较为开阔的公共场所,现场摆放与当天活动内容相关的展板。在走访了6个试点小区后,笔者发现各个社区在宣传动员方式上有着异曲同工之妙,即便是个别有创新意识的社区,他们的宣传动员方法也与其他社区的做法无大差异。此外,同一社区对不同任务的宣传动员工作采取了极为相似的方法。例如,笔者在观察社区宣传栏时发现,除了“计量收费”政策试点的宣

传海报外,宣传栏还张贴着该社区前一段时间关注的工作(例如对垃圾分类政策的推广宣传)。从海报的内容来看,“计量收费”与“垃圾分类”的宣传动员内容差别不大,如果不仔细辨别很容易将二者混为一谈。

为了求证宣传行动情况及其效果,笔者访问了福利大院的一位居委会工作人员,她的回答使得宣传工作的“程式化”特点清晰地呈现出来,也让笔者了解到试点制下的程式化宣传固有的缺陷。首先,程式化宣传并没有带来理想的居民配合度,部分居民对上门宣传活动表现出相当的不满和抗拒,有的居民甚至通过报警等行为来表现自己的不配合。其次,也有一些居民对上述程式化的宣传活动熟视无睹,或者是“装不懂”,不配合试点任务的实施。

上级考核的(人)来说,现在宣传力度不够,说是我们宣传不到位。那我就问,牌子就在门口,居民还说不知道垃圾分类……其实他们是不是真的不知道?我们上去跟他们聊天,发现他们其实是知道的。(访谈资料:A20140114)

再次,遵循这些程式化行动的行政人员也清楚所做的工作和真正效果之间的距离。

问:你们也有做那些小手牵大手的活动是吧?

答:嗯,这些进幼儿园的宣传是以前的做法。现在呢我倒觉得那是一个比较程式化的做法,就是通过学校的学生来拉动各自家庭进行垃圾分类,好虚啊,效果也不怎么好。(访谈资料:A20140619)

随着对其他试点社区的观察和访谈量的增加,笔者发现,上述宣传手段早就形成了一套程式化的操作流程。无论是在居民素质较高的福利大院,还是在居民收入水平较高的云苑社区,或是在以外来人口居多的普西村社区,上门宣传、举办大型活动、张贴宣传品已经成为试点小区完成宣传任务的“三把斧”,万变不离其宗,这些活动为试点小区和街道城管科提供了形式上充分、丰富的汇报材料。由于宣传的真正效果一则难以确保,二则难以计算,宣传动员的次数就取代了宣传效果,

成为了工作汇报的主要内容。

## (2) 任务检查的程式化

上级对下级工作所进行的检查已经成为试点运作的重要组成部分。在本研究的案例中,试点社区同样需要负责接待上级政府、其他社区、媒体、社会组织等多个对象对“计量收费”试点的考察、参观和学习任务。新村社区所在的街道城管科工作人员向笔者透露了该小区在应对任务检查方面的工作量。

领导应该是有大有小,参观团队的个数在上半年有9个,包括市城管委、市领导、区领导;媒体也来过5次。其他区的人也会过来。还有A市垃圾和环境保护协会的会长也有过来,省的协会和市的协会都过来考察了。(访谈资料:A20140619)

为了应对试点期间的任务检查工作,基层工作人员做了以下准备。一是书面材料的准备,通常以《试点进展报告》、《试点月度小结》等形式呈现。书面材料的内容包括“计量收费”试点的进展状况、数据收集情况,试点过程中遇到的问题以及下一步的打算。另外,基层工作人员还会为应对现场检查准备解说稿。二是接待上的准备。由于任务检查是不能跨级进行的,如果前来检查的是市一级的领导,街道城管科不能直接接待,需要区城管局出面代表整个区迎接市一级领导的检查,尽管应对检查的准备工作依旧是由街道具体负责的(访谈资料:A20140623)。

有趣的是,上级检查次数和基层应对检查的工作负荷之间并非完全的线性关系,因为试点社区为任务检查所做的准备可以被重复使用。因此,在经历了多次任务检查的工作后,试点社区逐渐摸索出一套固定模式,每次应对检查也只是在原有形式的基础上做部分增减。

问:是因为要准备很多资料还是说会影响到你们工作的开展呢?

答:我们做的这些方面,可以说都形成了规律和习惯了。好像今天我们主要就做一些展板啊,组织志愿者多一点。(访谈资料:A20140619)

试点作为一种治理机制，其优势在于打破科层体制对信息流动的限制，让试点发起者更直接地掌握基层试点的情况。然而根据笔者的观察，程式化的任务检查并没有解决上下级间信息不对称问题。通常而言，街道城管科、区城管局是接待上级检查的主力，他们代表试点社区发言。而负责实际执行“计量收费”试点的基层工作人员——分类督导员、社区居委会工作人员则很少说话。

在我们这个试点，操作的时候也出现很多问题。好像 G（市政府副秘书长）说有什么困难就直接提，但是我觉得（我们的）领导没有重点提困难。他们过来的时候，领导说的话比我们说的话还多。我们坐在一边，具体操作的人还不可以吭声、说一句话。（访谈资料：A20140326）

此外，即便试点社区的工作人员发现了一些问题并向上反馈，也很少得到回应。比如福利大院的督导员 J 姐曾向笔者抱怨过上门派袋的做法太耗费人力、物力，但是笔者问她是否向上级反映过这个问题时，她表示曾经反映过，但却没有得到反馈（观察日志：B20140401）。

### 3. 多点运作

有别于一般的政策制定过程，试点制是以小范围试验为基础所进行的政策尝试，而这些“先行先试”的点的试验结果很大程度决定了上级政府对试点政策的效果、可行性等整体特征的评估结果。因此，试点发起者对点的选择以及试点执行者对点的操作都是试点过程中的重要环节。然而，根据田野调查所反映的情况笔者发现，试点的实际过程呈现出“非随机试点”、“多点重合”的运作特征。

#### （1）非随机试点：点的选择过程

与其他自上而下分配的行政任务类似，试点任务的分派也是一个逐级发包的过程。首先，在确定进行“计量收费”试点活动后，市城管委划定了试验的地域范围，从现有的 10 个行政区选择其中的 6 个。此后，这些被选区按照市城管委分配的试点个数向街道下放试点任务。最后，市城管委派出专门的负责人到各“准”试点社区观察和了解，确定最终的试点社区名单（访谈资料：A20140103、A20140619）。

在上述“选点”过程中，上下级政府有着相对清晰的分工。市城管委无疑是试点的主导者，拥有发起试点、限定试验范围以及敲定试点社

区等数项决定权。但提名试点社区的权力并不在市城管委手中,而是由区城管局和街道掌握,他们对于“选点”有着自己的考量,很大程度上决定了试点社区的最终名单。

一位区城管局领导向笔者透露,由于不同“点”之间的治理水平有差别,他们在推行政策时更多地采取“一口一口吃”的方式,即先由个别典型社区带头试验,进而形成相对成熟的经验和模板,供其他社区学习、模仿,甚至是照搬(访谈资料:A20141202)。因此,一些工作业绩突出的社区从众多社区之中脱颖而出,代表街道和区完成市一级下达的试点任务。

此外,推行一项新政策所需的高额行政成本也成为上级部门“选点”时的一个主要顾虑,选定一个“点”意味着需要向该点拨付十几万甚至几十万的经费,与其冒着试验“失败”的风险将一大笔经费拨给工作能力并不出众的社区,区和街道(的决策者)更愿意选择那些工作能力已经得到认可的社区(访谈资料:A20140326)。

与此同时,上级部门对“点”的选择并非一成不变,他们会根据社区的发展情况对“点”进行更新。例如,虽然E区之前开展重点工作主要在另一小区,但是随着新村社区在垃圾分类方面的工作成绩日益突出,使得这一次“计量收费”试点的任务就落在了新村社区,而且街道办也有意慢慢地将更多的试点任务放在这个社区(访谈资料:A20140326)。

## (2) 多重试点的运作过程

上级部门在“选点”过程中的择优偏好使得被选中的试点社区往往要包揽多个试点任务,这给试点社区带来不小压力。试点社区任务的积压有两方面原因。

其一是横跨时间维度的多点重合,即由同一个上级部门连续指派的数个试点任务。例如,新村社区先后成为了该区推行垃圾分类、计量收费、定时定点和源头分类等多个政策的示范点,而这些试点任务都是由A市城管委下派的。按照街道城管科工作人员的说法,在经历了这一系列围绕垃圾分类进行的试点活动后,他们对新村社区垃圾治理方面的业务水平已经相当有自信。

他的点数太多了,包括市城管委的垃圾分类示范点、一个计量收费的示范点、定时定点的示范点、源头分类的示范点都在我们

LH 街道这边,因为 A 市的重点就是在 E 区,E 区的重点就是在 LH 街道(新村社区所在街道——笔者注)。(访谈资料: A20140326)

其二是在同一时间内的多点重合,这些“优质”社区不同程度地对接了多个部门下达的试点任务。例如,除了得到城管委的青睐之外,新村社区还与创文办、民政局等多个职能部门有着诸多联系。

今天我又收到消息,文明办垃圾分类的示范点也落在我们这里。跟城管委是不同体系的,但是都参与垃圾分类。(访谈资料: A20140326)

这种多点重合的情况在其他试点社区也很常见。根据福利大院社区居委会 C 姐的说法,该社区一直以来都是区政府和街道关注的重点,长期负责“幸福社区”、“创文创卫”等数项试点任务(访谈资料: A20140326)。

在上述多点重合的工作环境下,试点社区面临着来自上级部门多个点、多条线的任务压力,而如何解决两者间的矛盾成为社区及其所在街道的燃眉之急。在确定被选为试点社区后,基层工作人员首要考虑的是如何将目前手头上的数个试点进行合并。

我们做活动不是每条线单线做的,都会融入各条线的工作。单线做的话大家没那么多时间,而且我们也需要这种活动大家可以相互沟通互动。(访谈资料: A20140326)

上面提到的“线”指的是社区工作人员推进工作的一种方式,即将社区事务划分为一条一条的“线”,例如“创文创卫”一条线,“计量收费”是另一条线。每条线都有专人负责跟进,每个工作人员跟进不止一条线的任务,工作人员在多条“线”上的重合为下一步的任务整合提供了便利。通过发起一次或几次大型社区活动,社区就可以完成多个试点任务。例如“计量收费”试点开始后不久,新村社区举办了一次“参与垃圾分类、配合按袋计量、创造美好家园”的社区活动。这一活动将按袋计量咨询、垃圾分类指导、厨余降解肥料图解和宣传志愿者招

募在内的多个主题进行了整合。

在完成上述的任务整合后,基层工作人员便开始对活动结果进行“拆包”。由于基层社区需要回应不同“线”的指令,因此在拆包过程中,他们需要按照各业务部门的要求重新组合工作结果。例如,新村社区负责两个点的任务,一个是市规划局牵头的“美丽乡村”试点,另一个是市城管委下达的“计量收费”试点。其中,“美丽乡村”试点中对环境卫生方面的工作任务可以用“计量收费”试点成果来应对(因为后者在一定程度上也改善了社区的环境卫生条件),而“计量收费”对居民知晓度、居民配合度等数据的收集工作也可以用“美丽乡村”活动的成果来应对。

你搞你的,他搞他的,组合起来就是一个美丽乡村,再组合起来就是垃圾分类的一个点。(访谈资料:A20141202)

这种任务再打包的逻辑也体现在区一级的政府之中。根据W的介绍,区级不同部门之间也有着这样的协作经历。

各搞各的,我环卫保洁、垃圾分类这条线我就搞我的,你规划国土城乡一体化需要规划建设什么美丽乡村,你就牵头……资料 and 具体操作措施由你(指区规划局)定,你完成了将资料交给我,我就把它装成盒。来考核的时候我就汇报,汇报完以后就看资料,看完以后就各对各部门,每一个派一个人来跟他讲,就这么简单,条块结合。(访谈资料:A20141202)

## 五、试点的科层化:试点制及其作用的再检视

试点制已经被研究者作为一种国家治理的基础性机制来加以讨论,已有研究更多在谈论该机制的得失,却对“点”——试点的具体承载——着墨不多,本文呼吁把“点”带回试点研究,去分析试点的微观机制——即试点是如何内嵌于科层体系之中的。这些发现为围绕“试点”而开展的讨论提供了一个更具体的实证研究基础,它进一步支持了质疑试点作用的立场。近距离的观察告诉我们,不管政策决策者出

于何种目的发起试点,试点总是在科层制组织中运行并被后者所“捕获”。作为一项运作于科层体系的任务,试点在任务下沉的过程中产生了目标和信息的筛漏,在实施过程被程式化运作和多点整合的策略所消解。也正因此,很多名义上成功的试点往往都是不同层级的行动者“合作营造”的结果。当然,本文仅选取了一时一地的某一试点,我们无法或也无意去宣称所有的试点都是失败的,相反,从“试点的科层化”出发,本文尝试去构建试点制和科层运作的关系,正是因为试点过程紧密地内嵌于科层结构之中,因而试点的成败不在于试点制的独特作用,而在于科层体系如何去创设和实施它。<sup>①</sup>也正因此,韩博天(2008, 2009)、王绍光(2008, 2009)、许成钢(Xu, 2011)等人的观点最多只能表明:作为一种政策选择和实施的方式,试点制为上一级政府(尤其是中央政府)的政策推行提供了更灵活的操作空间和合理性基础,也为下级政府提供了试错、灵活性和揣摩的空间。但是在逻辑上却无法说明试点是一种有中国特色的治理机制,更无法证明试点对中国的经济增长奇迹的基础性作用。

本文的研究发现也让我们可以进一步推断,即当前大部分地方政府的试点很大程度上是一种“创新”试探。改革是当前的主流意识形态,而创新则是地方政府实践自己改革意图的主要举措。但是,地方政府却难以清晰确认哪一项创新举措是上级允许甚至赞赏的,尤其是在当前关键绩效并不明确的情境下(有一段时间这个关键绩效被用于考察地方的经济增长状况及相应的政绩工程,但随着经济绩效的关键意义下降,新的关键指标未能产生,未能形成替代和上下共识),他们只能不断地进行各种各样的“创新”试探。既然是试探,就意味着这些“创新”并不能投入太多,最好的情况是选择一个试点,然后在试点的基础上把汇报材料做好,当汇报材料得到上级政府肯定时,“创新”才会被加大投入,持续下去。

这种“创新”试探是普遍性的,它发生在政府组织的各层、各级的各部门,而每一级政府或每一个部门的“创新”试探都不可避免地将在下属层级部门裹挟进来,因为街道和社区所面对的是尝试进行“创新”试

---

<sup>①</sup> 正如李洁(2016)的文章所呈现的,即使是典型的“试点”成功案例——包产到户,其成功的奥秘更多也是以万里为代表的政府层面的改革者在科层体系内部的层层推动,而非农民自发推动的结果。

探的所有部门,每一个“创新”试探都需要他们以某种角色参与其中。正如本文的案例中所见,涉及的街道和社区往往正在承担着多个“试点”项目的工作,每个“试点”项目经涉的层级越多,基层行政部门相应的行政资源就越匮乏,其资源和目标就筛漏越多,基层的试点承接单位就越有动机启动程式化操作和多点运作模式。而更重要的是,街道和社区根本无法确定在他们那里进行的所有试点中哪个是最重要的,哪个会最终获得更高层级政府的重视。所以,他们事实上很难像“选择性执行”和“选择性应付”的观点所设想的那样做出理性的抉择。最好的方案仍然是“以不变应万变”,对所有试点采取同一种操作模式,或曰用同一个工作来为所有的试点任务服务。

试点的科层化的更大风险在于,试点提供的更多只是证明决策者正确的经过包装的汇报材料,这些包装过的汇报材料的学习只能催生出更多的包装汇报。此外,许多基层试点无疾而终的重要原因在于地方主官的调动或换届、为了晋升竞赛而包装出来的“创新”试探再没有了基础。而这些大量的包装型“创新”试探消耗了科层内部各层级、各部门的大部分精力,也使得“试点”甚至类似的改革尝试越来越易走向形式主义,从而无法提供真正具备应用价值的制度创新。

上述的发现和众多对中国政府行为与过程研究的结论比较一致。通过对试点的考察和分析,我们认识到试点研究和项目制研究、行政发包制研究、运动式治理研究的共同之处。这些基础性制度对中国国家治理作用的讨论都产生过二元化的争论。例如,行政发包制的论述就基于“中国特色的联邦制”对中国经济奇迹的促进作用这一论断的批评(周黎安,2014)。还是以项目制为例,一方面,有研究认为,项目制是“一种能够将国家从中央到地方的各层级关系以及社会各领域统合起来的治理模式”(渠敬东,2012;周飞舟,2012)。但是随后有更多的研究者提出了不同的意见,指出项目制实质上是“科层为体,项目为用”(史普原,2015),甚至认为项目制导致了“官商勾结”和权钱结合(黄宗智等,2014)。这样的争论同样发生在对运动式治理的研究中(冯仕政,2011;周雪光,2011,2012;徐岩等,2015)。与此相似,从试点研究辩论双方的争论来看,我们发现更中观和宏观的、通过试点来探讨央地关系的研究更倾向于肯定试点在中国治理模式中的积极意义(韩博天,2010;Xu,2011;王绍光,2008,2009)。而更微观的、考察试点过程和行动者的研究则更倾向于质疑试点的实际价值(刘培伟,2010;

Tsai & Dean 2014)。前者所看到的可能是决策者的主观意图,而后者观察到的则是科层制的实质性运作机制。

## 六、进一步的讨论:中国式治理的基础性制度 与国家治理能力

无论是项目制、行政发包制、运动式治理还是试点制,这些我们尝试归纳出来的、有中国特色的基础性治理制度的基本意图在于描述中国国家治理的基本模式。中国国家治理体系的正式结构是科层制——由各个部门“三定”方案确定了人员、岗位、职能的科层体系,它按照惯例性的安排来获取、分配资源和任务。但对中国国家治理体系稍加深入的理解就可以发现,我们的治理模式与韦伯所言的科层制有着较大的差别。在任务的分配上,我们可以观察到大量非常规任务、临时性任务的存在;在资源分配方面,我们同样可以发现众多的独立于科层惯例性安排之外的渠道。已有的研究从不同的着眼点出发,讲述了这个体系中的不同侧面。行政发包制讲述的是科层体系中的层层属地发包(纵向的块块关系)(周黎安 2014),项目制讲述的是单一任务的层层发包(中央的一个点对地方的多个点)关系(渠敬东 2012;折晓叶、陈婴婴 2011),运动式治理指向单一而重要的任务的层层发动过程(冯仕政 2011),而试点制所分析的更多是下级政府自发创设的任务及其在层级体系中确定其地位的过程(韩博天 2008, 2009;王绍光 2008, 2009),周雪光和练宏(2011)的研究所阐述的则是垂直体系的层层发包关系。

这些研究进一步丰富了我们对中国国家治理体系的理解。但是,要将这些制度特征与中国的国家治理特征甚至中国的经济奇迹建立正向联系却仍显牵强。学界在为中国的经济奇迹寻找制度性解释时往往有一个倾向,他们习惯于将一些现在正在进行的制度性安排和经济发展强行匹配,并从演绎的角度来论证其作用。事实上,上述每一个模式都需要经由科层制发生作用,这些模式和理想类型意义上的科层制一起,形成了中国国家治理的光谱体系。相对而言,分析这一光谱背后的逻辑是更为重要的任务。在这方面,周雪光进行了很好的尝试,他将项目制、运动式治理、行政发包制等看似独特的治理方式与常规的科层制

关系进行了很好的整合分析。例如,他认为项目制运作和科层制运作有着明显的纠缠关系。依据专有性关系和参与选择权两大纬度,他将上下层级间各种各样的委托代理关系分为四种类型,而“试点”往往因为具备较高的专有性关系和较低的参与选择权被划分为一种类型,即“上级指定”的项目制(周雪光,2015)。

由周雪光的研究进一步分析可见,不同的治理模式的背后实质上是委托—代理关系及其变形,理想类型的科层制指向的是固定的、常规的任务在多重委托代理之间的关系。项目制陈述的是可项目化的单一任务(programmed task)的委托代理链条,行政发包制指向的则是非固定的、长期互动的多任务的多元委托人和多元代理人关系。委托代理关系的视角也为我们分析这些模式的异同提供了空间,例如,运动式治理和项目制指向的都是单一任务的委托代理过程,差异只是前者在处理委托代理关系时使用的是行为合同(通过首长站台、全面宣传发动等来对行为进行督促以保证任务的完成),后者在处理委托代理关系时使用的是结果合同(以项目是否完成为标准,而不对具体的项目运作作过多的干预)。

对中国国家治理体系的理解应该更多地聚焦于对这些模式的进一步分析和经验印证,而非焦急地与中国治理模式及其功效确定联系。相反,中国经济奇迹的真正成因或许应该是改革开放及全球性产业转移带动的外来投资、流动解封,人力资本、生活不断改善而带来的巨大市场需求,以及经济分权带来的地方政府参与,这些因素综合作用于中国经济的持续发展。项目制、运动式治理、行政发包等更多体现了为解决经济分权和政治集中的冲突所采取的纠偏、调和机制。从本质上看,通过项目、行政发包来获取下级政府的遵从,通过运动来调动资源达致目标和通过为某个试点正名和推广来消弭地方差异性所带来的上级政策风险的结果都是一样的。值得注意的是,这些纠偏机制的功效在不断递减,成为制约中国当前经济发展的重要因素。

#### 参考文献:

- 艾云 2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析——以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》第3期。
- 陈家建 2013,《项目制与基层政府动员:对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》第2期。
- 冯仕政 2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。

- 韩博天 2008,《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》第5期。
- 2009,《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》第7期。
- 2010,《通过试验制定政策: 中国独具特色的经验》,《当代中国史研究》第3期。
- 黄宗智、龚为纲、高原 2014,《“项目制”的运作机制和效果是“合理化”吗》,《开放时代》第5期。
- 李洁 2016,《农村改革过程中的试点突破与话语重塑》,《社会学研究》第3期。
- 练宏 2015,《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》,《社会学研究》第4期。
- 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》第4期。
- 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研究》,《中国行政管理》第5期。
- 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》第3期。
- 渠敬东 2012,《项目制: 一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星 2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 折晓叶、陈婴婴 2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 史普原 2015,《科层为体、项目为用: 一个中央项目运作的组织探讨》,《社会》第5期。
- 苏利阳、王毅 2016,《中国“央地互动型”决策过程研究——基于节能政策制定过程的分析》,《公共管理学报》第3期。
- 王汉生、刘世定、孙立平、项飏 1997,《“浙江村”: 中国农民进入城市的一种独特方式》,《社会学研究》第1期。
- 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》第6期。
- 2009,《学习机制、适应能力与中国模式》,《开放时代》第7期。
- 徐岩、范娜娜、陈那波 2015,《合法性承载: 对运动式治理及其转变的新解释——以A市18年创卫历程为例》,《公共行政评论》第2期。
- 赵树凯 2005,《乡镇政府的应酬生活——10省(区)20乡镇调查》,《发展研究》第7期。
- 周飞舟 2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- 2012,《财政资金的专项化及其问题——兼论“项目治国”》,《社会》第1期。
- 周黎安 2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- 2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周望 2014,《中国“政策试点”研究》,天津: 天津人民出版社。
- 2016,《如何“由点到面”? ——“试点——推广”的发生机制与过程模式》,《中国行政管理》第10期。
- 周雪光 2008,《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- 2011,《权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。

- 2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- 2015,《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》第2期。
- 周雪光、练宏 2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》第5期。
- 2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- 周雪光、赵伟 2009,《英文文献中的中国组织现象研究》,《社会学研究》第6期。
- 朱亚鹏、丁淑娟 2016,《政策属性与中国社会政策创新的扩散研究》,《社会学研究》第5期。
- Cai, Hongbin & Daniel Treisman 2006, “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?” *World Politics* 58(4).
- Cao, Yuanzheng, Yingyi Qian & Barry R. Weingast 1999, “From Federalism, Chinese Style to Privatization, Chinese Style.” *Economics of Transition* 7(1).
- Florini, Ann, Hairong Lai & Yeling Tan 2012, *China Experiments: From Local Innovations to National Reform*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Heilmann, Sebastian 2008a, “Policy Experimentation in China’s Economic Rise.” *Studies in Comparative International Development* 43(1).
- 2008b, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process.” *The China Journal* 59.
- Heilmann, Sebastian, Lea Shih & Andreas Hofem 2013, “National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China’s Torch Program.” *The China Quarterly* 216.
- Mei, Ciqi & Zhilin Liu 2014, “Experiment-based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China.” *Policy Sciences* 47(3).
- O’Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 1999, “Selective Policy Implementation in Rural China.” *Comparative Politics* 31(2).
- Shirk, Susan L. 1994, *How China Opened Its Door*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Stoker, Gerry 1998, “Governance As Theory: Five Propositions.” *International Social Science Journal* 50(155).
- Tsai, Wen Hsuan & Nicola Dean 2014, “Experimentation Under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan.” *The China Quarterly* 218.
- Woo, Wing, T. 1999, “The Real Reasons for China’s Growth.” *The China Journal* 41.
- Xu, Chenggang 2011, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development.” *Journal of Economic Literature* 49(4).
- Yackee, Susan W. & Christine Kelleher Palus 2010, “Learning from Experience? Second-Order Policy Devolution and Government Responsiveness.” *Lex Localis Journal of Local Self Government* 8(1).

作者单位: 中山大学中国公共管理研究中心、  
中山大学政治与公共事务管理学院(陈那波)  
香港大学建筑学院城市规划及设计系(蔡荣)  
责任编辑: 张志敏

The Organization Patterns and Evolution Mechanism in the Project System:  
Analysis of the History of a National Project ..... *Chen Jiajian* 150

**Abstract:** By investigating the history of a national project , this research reveals that in the project-oriented operation , direct control , subcontracting and joint responsibility exist as three important organization forms. When carrying out a project , different levels of governments allocate different rights and responsibilities at four dimensions , i. e. , goal setting , resource provision , implementation and inspection. The differences along the four dimensions lead to the evolution of the organization. Different project management systems influence how the local government implements projects. Some of the problems include the routinization of implementation , excessive implementation , passive implementation , etc. These implementation patterns will affect the effectiveness of the projects.

*Shidian* as a Chinese Style of Governance: A Case Study on the Policy Experiment of “Pay as You Throw” ..... *Chen Nabo & Cai Rong* 174

**Abstract:** Policy experiments have long been considered as a distinguished feature of the policy process in China. Recent research leads to a debate about the effect of policy experiment on the governance of the Chinese government. Based on a case study of the “pay as you throw” policy experiment carried out in a city in southern China , this study explores the process of a policy experiment , the related interest groups’ responses and its policy consequences. Qualitative data collected from in-depth interviews , participant observation and documentary analysis reveals that the policy experiment is embedded in and captured by the governmental bureaucracy. The positive effect of policy experiment in China’s state capacity has been over-exaggerated.

Migrant Children and Rural-urban Migrant’s Integration to the City  
..... *Wang Chunchao & Zhang Chenglei* 199

**Abstract:** More migrant parents now choose to bring their children with them when migrating to the city. This emerging phenomenon in China is called the “family migration”. Compared to individual migrants , does “family migration” contribute to better integration to the city? Based on a two period utility model , we study the migrant children’s impact on their parents’ integration to the city , using the migration dynamic