

【公共政策】

政策试点何以悬浮？

杨宏山 张健培

【摘要】中国改革伴随着大规模的政策试点，有些试点并未产生扩散效应，地方政府也不停止试点项目，致使试点在原地打转，形成独特的试点悬浮现象。地方改革者的政绩诉求、试点反馈的弱化效应、府际学习的抑制效应构成了试点悬浮的前提条件，试点地区的正当性诉求则是悬浮现象发生的根本原因。试点悬浮需要消耗行政资源，而有价值的知识生产处于停滞状态，无助于增进对不确定性的认知。提升试点驱动知识生产的有效性，既要提供非均衡的激励安排，激发地方政府的创新动力，也要改进试验设计和评估模式，提出框架性目标，设置时限要求，建立试点报告、同行评议和声誉激励制度。

【关键词】试点悬浮；不确定性；政策反馈；同行评议；房产税试点

【作者简介】杨宏山，中国人民大学公共管理学院教授、博士生导师；张健培，中国人民大学公共管理学院博士研究生（北京 100872）。

【原文出处】《治理研究》（杭州），2023.1.68～80

【基金项目】国家社会科学基金重大项目“中国特色政策试验与政府间学习机制研究”（编号：19ZDA123）；中国人民大学科学研究基金重大项目“政策试验模式的国际比较研究”（编号：20XNL022）；中国人民大学科学研究基金项目“复杂型政策试验的运作过程与多重逻辑”（编号：22XNH041）。

政策试点是中国改革常用的一种治理方式，它通过顶层设计与地方试点相结合的方式，在局部范围内生成新政策，根据信息反馈深化政策认知，进而改进政策安排^①。随着改革步入深水区，新旧矛盾交织，渐进改革释放的“红利”呈边际效益递减态势。在高度复杂的现实情境下，一些领域的试点探索与预期目标反差较大，政策试点出现原地打转现象，我们将这种现象称为“试点悬浮”。已有文献对试点悬浮缺少专门研究。本文在文献梳理的基础上，尝试解析试点悬浮的发生逻辑，并就改进政策试点的组织设计和评估机制提出建议。

一、政策试点的文献综述

政策试验是决策者为应对不确定性，在局部范围内实施新政策，在实践中深化认知的一种组织学习机制。政策试验可分为政策实验与政策试点两种类型：前者将政策试验界定为一种科学导向的评估方法，强调精确测量政策干预的结果，主张采取随机控制实验方式，尽量排除干预变量之外因素的影响，

对干预的效果进行科学评估，从而证明或证伪一项政策推论；后者将政策试验视为一种变革导向的治理方式，旨在生成新政策，根据反馈持续改进政策安排，主张通过局部试点方式创设变革空间，集聚创新动力，引导变化和选择，推进适应性治理。

开展政策试点需要构建议题学习网络，从政策干预中进行学习，并将新知识应用于改进政策安排。Ansell和Bartenderg区分了政策学习的两种类型，分别是认知学习和政治学习^②。其中，认知学习侧重于扩展或完善对于科学知识的理解，这类知识反映了自然世界和社会运行的普遍性、规律性特征；政治学习是引导利益相关者改变自身偏好、目标、认知框架和承诺的学习，这类学习也需要获取和应用知识，但这类知识具有鲜明的情境性特征，它以行动者所处的环境为参照系，并不依赖于严格的因果逻辑。Edelenbos等通过区分专家知识、官员知识和利益相关者知识，提出政策知识的共同生产模式，不仅专家和官员需要参与知识生产，也要将利益相关者

纳入政策议程,在多元主体之间增进互动,在对话交流中增进利益协调,从而促进共识性知识生产^③。Saarela也提出,政策议程设置需要构建“参与式知识生产”模式,研究人员需要与决策者增进对话,决策者也要对政策讨论持开放态度^④。

政策试点有可能取得成功,也可能偏离预期目标。大量文献关注于成功的政策试点,致力于阐释试点的运作机制,剖析试点的独特功能。郁建兴、黄飏分析了政策试点中的府际互动,中央政府发出政策倡议,地方政府争取试点权,形成“顶层设计”和“自主探索”的良性互动^⑤。一些研究者从中央调控的视角,提出中央政府对地方试点拥有选择权和认可权,有权决定是否推广试点项目^⑥;为了保证试点经验的有效性,中央政府在评估时遵循“显著性、可信性、合法性”原则^⑦。也有研究者从地方能动性的视角,提出对于复杂程度高、时间压力大、地方情境差异明显的改革议题,中央政府只提出框架性目标,并不规定具体内容,形成“众创”性质的政策试点^⑧。

近年来,一些研究者注意到政策试点存在失败现象,剖析了试点失败的发生机理。政策试点有“试对”和“试错”两种模式,“试错”模式适用于高度不确定性状态下的改革试点,决策系统希望通过试点生成新政策,从差异性中识别更为有效的政策安排。在此情境下,决策者提出新概念,传递出新导向,鼓励试点单位探索新方案。王路昊从话语建构的视角,指出政策试点在建构、传播和学习过程中,试点地区具有夸大试点成效的偏好,容易出现误传经验、形式化解读的现象,从而加剧试点推广的失败风险^⑨。陈那波、蔡荣从组织运行的视角,提出由于资源匮乏以及试点任务众多,基层部门倾向于“以不变应万变”,将政策试点纳入常规工作,致使一些试点项目走向程式化,无法形成有效的制度创新^⑩。有学者通过多样本实证分析发现,试点经费缺乏、试点效果差、学习动力弱容易导致试点夭折^⑪。

已有研究大多关注于政策试点的成功案例,侧重于总结通过试点驱动改革的成功经验。一些研究者注意到政策试点存在失败现象,提出试点经验的外部有效性问题,但对试点悬浮现象及其形成原因的探讨较少。在现实中,一些试点项目既未被上级

单位树立为典型经验,也未形成外部学习和扩散效应,学界对试点结果的评价不高,公众对政策试点的关注度降低,然而,政策试点却并没有停止,试点地区仍继续实施该项目。政策试点为什么存在较为普遍的试点悬浮现象?对于不成功的试点项目,地方决策者为什么不停止试点?本文在概念界定的基础上,尝试解析悬浮现象的发生机理,选择房产税改革试点进行案例研究,探究化解试点悬浮问题的行动路径。

二、试点悬浮的一个解释性框架

(一)试点悬浮的概念界定

在政策试验的循证逻辑看来,一项新政策在局部试点中未能达到预期目标,决策者就会调整注意力分配,降低社会关注度,进而搁置政策试点,导致改革试点被新政策所取代。然而,在实践中,很多不成功的试点项目却会继续实施。本文对这种现象进行概念化,提出“试点悬浮”这一命题,它反映了试点项目未能创造新价值,没有其他地区跟进学习,试点项目在原地打转,形成一种政策悬置和漂浮状态。

有研究者发现,在同一上级政府的管辖范围内,有的地方试点项目取得了显著成效,但由于政绩竞争的原因,其他地方政府也可能拒绝借鉴学习^⑫。例如,天津市南开区一项行政许可服务改革得到官员、企业和公众的好评,获得了国家级奖项,但天津市的其他区县并没有采用该模式,而是探索了各自的行政审批改革实践,提出各具特色的新概念。结果是,南开区的试点创新出现“墙内开花墙外香”效应,在本地区没有被采用,但浙江温州、湖北武汉、江苏溧阳等城市却借鉴南开区的限时许可经验,建立了各自的限时许可制度。本文所讨论的“试点悬浮”与上述现象不同,它不仅在试点地区没有获得广泛的肯定性认可,而且在更大范围内也没有跟进学习者。试点悬浮是对试验不成功但却继续运行现象的一种形象表达,它刻画了试点继续实施,但却不再具有激发组织学习的功能。

概括而言,试点悬浮具有以下几个方面的特征:(1)政策试点未能达到预期目标。对于一项倡导性政策试验来讲,上级决策者在发出改革倡议时,也会提出目标导向,设置框架性要求,为试点地区提供行动

指引。试点悬浮意味着新政策未能有效解决问题,也未产生不曾预料的独特功能。(2)政策试点在局部地区继续运转。试点悬浮意味着政策试验并未终结,试点地区继续实施该项目,继续投入资源。(3)局部试点未能出现政策扩散现象。一项政策试验取得成功,产生了显著绩效,会吸引其他地区跟进学习,形成“由点到面”的政策扩散。试点悬浮反映了一项政策试验既未在邻近地区得到推广,也未在国内其他地区形成借鉴学习效应。(4)上级政府也未对地方试点提供肯定性支持。对于一项模糊政策来讲,政策试点的目的在于探索差异化方案,总结成功经验,推广有效的政策安排。如果试点未能取得令人满意的效果,难以识别有效的政策工具及因果机理,上级政府则不会进行背书,不对政策试点提供肯定性支持。

当政策试验出现悬浮现象时,决策者也会调整注意力分配,尽可能降低公众对试点初衷及结果的关注度。在一项新政策启动试点时,试点地区会召开信息发布会,进行宣传造势,提升公众知晓度。对于突破常规的政策创新,媒体也乐于跟踪报道,吸引多方主体注意力。随着时间的推移,当政策试验产生了显著绩效,在正反馈机制作用下,决策者在注意力分配上给予优先关注,提供交流平台,促进试点信息的传播和扩散。对于无效的政策试点,决策系统则会转移注意力,控制试点结果的信息发布,政策试验在局部地区继续运作,但不再具有深化改革的动力,从而出现试点悬浮现象。

试点悬浮反映了一项政策试验未能产生学习借鉴效应,试点政策既没有横向扩散,也未被上级政府采纳。这种悬浮现象表明政策创新未能产生预期效果,意味着试点驱动的组织学习和知识生产未能得到其他主体认可,陷入无效或低效的知识生产状态。在经济学意义上,生产是指安排“有价值的投入”来获取“有价值的产出”^⑧。如果一项政策试点的知识生产和传播可以创造价值,这项试点就具有意义。反之,如果试点驱动的知识生产只是基于试点方的政绩需求,试点未能带来有价值的产出,知识的接收者对此并无兴趣,该项政策投入就没有意义。针对试点悬浮现象,为防止政策试点陷入“伪创新”

循环,政治系统获取了政策试点的反馈信息后,有必要改进试点设计和评估机制,及时调整不能创造新价值的改革试点,对成功试点提供选择性激励。

(二)试点悬浮的原因分析

面对复杂性和风险性的挑战,通过试验制定政策已经成为推进改革的重要路径,它催生了国家治理的“试验主义转向”^⑨。对于复杂政策问题来讲,在局部地区开展改革试点,政策专家与决策者、地方官员、利益相关者增进互动,对不同来源的知识和信息进行整合,有利于深化对改革议题的认知。然而,政策试点也存在悬浮现象,一些试点项目如同悬停在空中的蜂鸟一样,高频率振动着翅膀,以维持自身运行,但并不产生学习借鉴和政策扩散效应。在现实环境中,试点悬浮并非孤立存在的个案现象,而是一种常见的试点结果,大量的试点项目并非“一试就灵”,政策试验不成功也不会立即叫停,致使试点进入悬浮状态。

政策反馈理论提出,公共政策既是政治系统生产或输出的结果,也是重新塑造政治系统及其行动的媒介^⑩。一项新政策付诸试验可能产生自我强化效应,也可能导致自我弱化效应。在强化效应下,政策试点的结果得到各方肯定,有利于巩固政策倡议,行动者对新方案具有依赖性,使得政策试点被锁定而难以改变,那些偏离试点方向的替代方案则受到抑制。而在弱化效应下,政策试点偏离预期目标,产生消极甚至不利结果,它削弱了政策倡议的政治支持,扩大了反对联盟的力量,导致政策形象趋于负面化。

作为理性的行动者,决策者既会从成功试验中获取经验,也会从失败的试点中吸取教训(下页图1)。通过对差异化的试点方案及结果进行比较,可识别出更有效的政策安排。绩效显著的项目会被确立为典型经验,成为各方学习的标杆,效果不佳则失却了政府间学习的动力。对于失败的政策试点来讲,决策者为了维护公信力和权威性,往往不愿主动承认决策失误。结果是,一项政策试点付诸实施后,即使没有达到预期目标,试点项目往往继续运转。只有引发重大负面效应,导致巨大的外部压力,或者持续的负反馈达到临界点,才会引发政策变迁。具体来

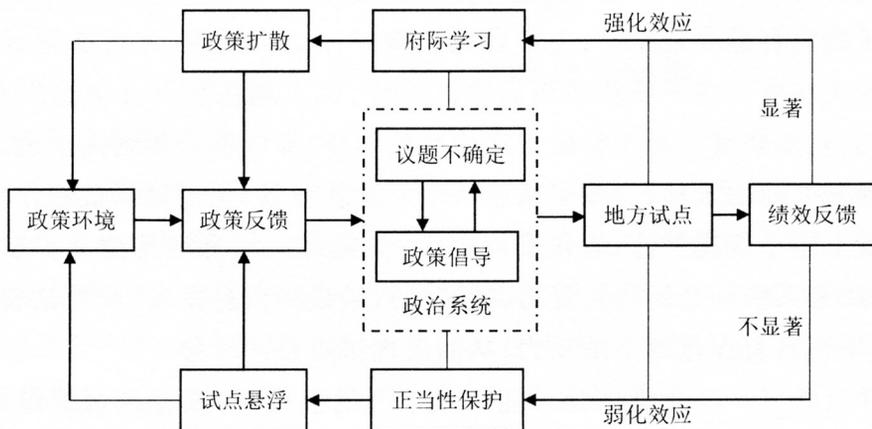


图1 政策试点的反馈效应

讲,试点悬浮是以下因素共同作用的结果。

第一,地方改革者的政绩诉求为政策试点提供了内在动力。在行政发包体制下,中央政府下放创新探索权,鼓励地方开展政策试验。政策试验是地方官员彰显政绩的重要途径。与常规执行相比,地方响应上级的改革倡议,主动探索新方案、新机制,更容易引起决策者关注。曹正汉提出,中国国家治理采取“中央治官、地方治民”模式,中央政府将具体行政事务尽可能交给地方处理,中央政府专注于选拔、监督和考核地方官员,指导并控制地方政府行为^⑥。地方政府响应中央倡议,开展创新探索,无论结果如何,都表达了政治忠诚。地方试点取得显著成效,地方官员借此展现政绩,有利于在干部竞争中脱颖而出,避免陷入缓慢晋升与强制性退休年龄带来的困境^⑦。

第二,试点反馈的弱化效应导致政策形象趋于负面化。政策试点由决策者提出新导向,设置框架性目标,试点地区出台操作性方案。成功的政策试点分为先行试点和平行试点两个阶段,形成“由点到面”的政策推广。试点结果不仅会影响公众态度和行为,也会反馈到政策制定系统,对后续决策产生影响。当一项政策试点与社会预期反差较大,未能达到预期目标,就会产生自我弱化效应。随着时间的推移,批评的声音就会增多。对改革试点持反对立场的政策企业家利用这种态势,对试点方案进行负面建构,导致政策形象趋于负面化,进而影响观望者的认知和信念。

第三,政策试点不成功对其他地区的学习意愿具有抑制效应。罗杰斯指出,一项创新的相对优势对扩散具有显著影响,包括经济利益、社会声望等方面收益^⑧。与现行政策相比,一项改革试点降低了公共服务成本,创造了新价值,并且能够被外界观察到,可通过一定指标进行测量,则会提升试点经验的吸引力,通过政府间学习途径,促进政策创新的推广和扩散。反之,如果政策试点的效果不彰,则难以激发组织学习的动力。负面效应显著的政策试点,甚至可能成为教训汲取的典型案例^⑨。一项改革试点产生的结果,与社会观念、上位法、国家战略存在冲突,上级政府则不会提供肯定性背书。在单一制组织体系中,失却政治权威的支持,政府间横向学习也会受到抑制。

第四,试点地区维护决策的正当性诉求是导致试点悬浮现象的根本原因。与科学导向的受控实验相比,政策试点往往是政治考量优先于证据因素,试验的决策者对失败的容忍度较低。对于倡导性改革来讲,决策者在试点前就确定了政策方向,并投入了政治资本。如果试点取得成功,决策者会收集证据,为改革提供辩护。当效果不显著,决策者也不愿意承认失败,以避免被指责为决策失误。Ettelt 等人的实证研究发现,政策试点旨在提供有力的证据,支持已作出的政策决定,当试点出现无法控制的结果,政府机构会采取淡化甚至扭曲的应对方式^⑩。如果承认失败,决策者会被指责为政治无能,其领导力会面临挑战,影响力也会下降。为了维护决策的正当性,

对于不成功的政策试点,决策者往往采取策略性行为,试点项目继续运作,决策系统转移注意力,严格控制不利信息发布^③。

从试点悬浮的发生过程看,上述四个因素在时间序列上具有连续性。其中,地方改革者的政绩诉求、试点反馈的弱化效应、府际学习的抑制效应是试点悬浮的前提条件,试点地区的正当性诉求则是试点悬浮的关键所在(图2)。具体来看,地方改革者的政绩需求为政策试点提供了内在动力;试点反馈的弱化效应扩大了反对者群体,导致政策图景趋于负面化,促使决策者转移注意力;府际学习的抑制效应意味着试点项目不具有激发组织学习的优势;试点地区的正当性诉求导致了策略性行为,即继续维持项目运作,控制不利信息发布,并建构新议题,形成新的话语解释。

三、房产税改革试点的案例分析

房产税改革是中国政府为引导住房合理消费、促进房地产市场平稳健康发展而提出的一项政策探索。自2000年以来,中国住房价格持续上涨,在10年间,城市住房价格平均每年增长8.5%,远高于同期的CPI增长率和银行存款利率^④,过高的房价带来消费不足、收入差距、结构失衡等问题^⑤。国家多次出台调控政策,都未能从根本上抑制房价上涨势头。在此背景下,为了建立长期稳定的房地产市场,国家开始考虑对住房的持有环节征税,降低住房投资收益,进而抑制房价上涨。

自2011年以来,S市和C市率先开始试点征收房

产税,迄今已有十余年历程。从结果看,两个城市的房产税试点未能有效抑制房价上涨,试点政策也未出现借鉴学习现象,试点只在原城市继续运行,为解析政策试点悬浮的成因提供了良好的案例素材。在房产税试点期间,两个城市均出台了房产税试点方案,多次发布动态信息,媒体具有持续跟踪报道,专家学者发表了大量研究成果,为实证分析提供丰富的素材和数据资料。本研究选择案例研究法,聚焦于两地房产税试点的内容、过程及结果,剖析一项精心设计的政策试点如何陷入悬浮状态。

(一)房产税改革试点的主要历程

进入21世纪以来,我国房地产行业迅猛发展,房价过快上涨使得抑制房价成为一项重要政策议题,亟待政府采取措施予以应对。2003年10月,党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,“实施城镇建设税费改革,条件具备时对不动产开征统一规范的物业税,相应取消有关收费”。2010年6月,国务院批转国家发改委《关于2010年深化经济体制改革重点工作的意见》,提出“逐步推进房产税改革”,这是中央政府首次提出运用房产税作为楼市调控的政策手段。

中央政府提出住房调控新导向后,S市和C市积极予以响应,主动开启房产税试点。2011年1月,两市分别出台了房产税试点方案。这项试点遵循进化学习的认知逻辑,中央政府提出改革倡议,具体政策选项尚不确定,由地方政府生成新方案并组织实施^⑥。从政策文本看,两地试点方案具有较大差异性,主要表现在征收对象、计税依据、免征面积、适用税率等方面(见下页表1)。在征收对象上,S市针对户籍家庭新购二套及以上住房与非户籍家庭新购住房,而C市针对个人拥有的独栋商品住宅、个人新购的高档住房、“三无”人员新购二套及以上住房。在免征面积上,S市以家庭购房人均面积为测量单位,而C

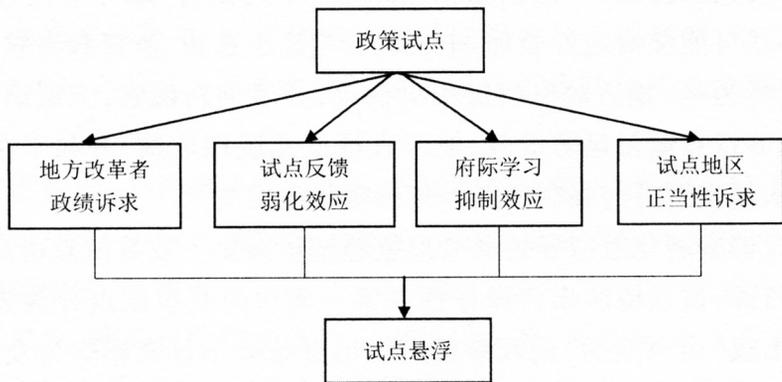


图2 试点悬浮的解释性框架

表1 S市和C市房产税试点方案比较

试点城市	S市	C市
试点范围	全市各行政区	主城区九区
征收对象	户籍家庭新购二套及以上住房、非户籍家庭新购住房	个人拥有的独栋商品住宅、个人新购的高档住房、“三无”人员新购二套及以上住房
计税依据	按应税住房市场交易价格的70%计算缴纳	按房产交易价计税;条件成熟时,以房产评估值作为计税依据
免征面积	家庭购房面积人均不超过60平方米暂免征收房产税	试点前拥有的独栋商品住宅,免征面积180平方米;新购独栋商品住宅、高档住宅免征面积100平方米
适用税率	分为0.6%、0.4%两档,应税住房每平方米市场交易价格低于上年度新建商品住房平均售价2倍的,税率减为0.4%	独栋商品住宅、个人高档住房分为0.5%、1%、1.2%三档;“三无”人员新购二套及以上的普通用房税率为0.5%
税收用途	用于保障性住房建设等方面支出	用于公共租赁住房建设和维护

资料来源:《S市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》(2011年)《C市开展对部分个人住房征收房产税试点的暂行办法》(2011年)《C市个人住房房产税征收管理实施细则》(2011年)。

市则以商品住宅总面积为测量单位。

S市和C市的房产税试点过程,可分为以下几个阶段:

第一,中央政府提出新的议题建构,鼓励地方政府开展政策试点。房产税试点涉及央地财政关系、土地财政、住房市场调控等多个领域,是一项高度复杂的改革议题,具有敏感性和联动性。在中央政府层面,行政部门之间存在两个倡导联盟,即财税主管联盟和其他部委联盟,前者关注如何破解地方政府对土地财政的依赖,后者强调这项改革对经济增长和社会稳定的影响^⑤。针对媒体的关切,2011年1月,财政部等三部门表示,我国对个人住房普遍征税的条件尚不成熟,需要在制度设计和管理机制等方面进行充分研究论证,“为了不断积累经验,积极稳妥地推进房产税改革,有必要在部分城市进行对个人住房征收房产税改革试点”^⑥。从试点的初衷看,财政部明确提出“调节收入分配”的政策目标,要求将试点征收的收入用于保障性住房特别是廉租房和公共租赁住房建设,以“解决低收入家庭住房困难”等民生问题。财政部等部门提出房产税试点倡议,但并未出台具体指导意见,地方政府具有较大的自主探索空间。

第二,两市积极响应改革倡议,房产税试点采取策略性设计。在这项改革试点中,试点地区具有双

重动机:一方面积极争取试点机会,率先开展试点探索,为国家推进改革积累经验,谋求政绩效应;另一方面努力控制潜在风险,避免对房地产市场发展造成负面影响。为此,S市和C市试点都采取了策略性行为,主要表现在:一是征收对象以增量住房为主,涉及的人口基数较少,基本不触及已购房者利益;二是计税以房产交易价值为依据,操作相对简单,在很大程度上忽略了房产的增值特性;三是征税采取“窄税基、低税率”,其覆盖面极其有限,并不能够筹集可观的财政收入。两地试点都采取“避重就轻”策略,针对小规模人群征税。这种试点具有象征性意义,以不影响房地产市场发展为前提。从实际结果看,S市和C市试点未能增进对房产税改革的系统性认知。

第三,两市试点未能达到倡导者期待的政策效果。从这项改革的初衷看,财政部等三部门提出,房产税为地方税,试点征收的收入属地方财政收入,改革要体现调节收入分配的政策目标,征收的收入用于解决低收入家庭住房困难问题。2011年,C市征收个人房产税总计近1亿元,与当年该市2900亿的财政收入相比,房产税的总规模几可忽略^⑦;2012年,S市对个人征收房产税收入为24.6亿元,占当年地方财政收入的0.65%。随着试点的推进,S市和C市房产税收入的总量有所增加,但占地方税收比重仍然

很低。据统计,2020年,S市房产税收入为199亿元,占其税收收入的3.4%;C市房产税收入为72亿元,占比为5%。该数据还包含个人经营性房产税和企业经营性房产税收入,如果仅统计个人的住房房产税,占比仍非常低^⑧。可见,房产税并未成为地方财政增收的主要来源,也未能发挥调节收入分配的作用。观察S市和C市试点结果,有研究者指出,房产税不是“定海神针”,房产税改革需要与收入分配、税制改革结合起来,才能起到调节贫富差距的作用^⑨。

第四,各方对试点效果存在争议,试点行动陷入悬浮状态。S市和C市启动房产税试点一年后,这项试点就引起了争议。有观察者指出,两地试点在调节收入分配和抑制房价方面的效果都不及预期。舆论普遍认为,两地房产税改革存在“高举轻放”现象。C市一位市民接受采访表示:“原以为房产税能够打压高房价,让老百姓也能买得起房子,现在看来,90%的房源都达不到征收标准,这个政策给人‘雷声大、雨点小’的感觉。”一些学者对房产税试点方案提出批评,认为这项试点需要纳入税收法治轨道,提出以户籍界分征收对象与减免标准有违税收公平原则、以房产交易价格为计税依据有违税收适度原则^⑩。一些专家通过联名上书、提交议案、媒体采访等方式,对房产税试点提出不同看法^⑪。鉴于此,2013年11月,党的十八届三中全会提出“加快房地产税法立法并适时推进改革”,这项试点开始强调依法试点。房地产税法涉及征税范围、计税价格、税率结构等难题,亟待增进认知。2015年8月,全国人

大常委会公布五年立法规划,房地产税法被列入。2019年3月,全国人大会议期间,有关负责人表示房地产税法将由全国人大常委会预算工作委员会与财政部牵头组织起草。然而,2019年5月,国务院和财政部公布的立法计划均未涵盖房地产税法。可见,由于经验积累和知识储备不充分,房产税试点立法仍任重道远,尚未取得实质性进展。

(二)房产税试点悬浮的教训汲取

S市和C市房产税试点持续了10多年,一直未能形成有效的经验积累,也未出现试点扩散现象(图3),具备试点悬浮的典型特征。在短期内,试点悬浮可作为一种柔性化的容错纠错机制,然而,从长期来看,试点悬浮需要消耗公共资源,却不能形成有价值的政策认知。两地房产税试点出现悬浮现象具有多方面的原因。首先,两地决策者基于政绩导向,积极响应中央政府提出的政策倡议,主动推进改革试点,吸引中央政府和媒体的注意力,形成争先试点效应;其次,两地房产税试点未能有效抑制房价上涨势头,试点反馈对政策形象产生负面影响;再者,两地试点效果不显著,抑制了其他地方的借鉴学习意愿,政策试点在原地打转,未能形成政府间学习和政策扩散效应;最后,地方决策者为了维护政策方案的正当性,继续开展试点,并控制负面信息发布,致使政策试点进入悬浮状态。

从根本上讲,房产税改革试点陷入悬浮状态,是由于试点方出于本地利益考虑采取了策略性行为,致使方案设计偏离了政策目标。S市和C市都采取“避重就轻”策略,既要为改革探索“新路”,又以不影

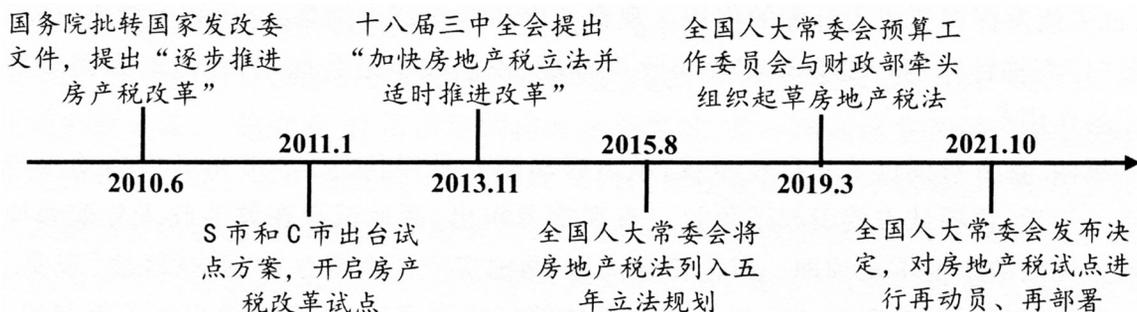


图3 房产税试点的演进过程

响本地房地产市场发展为前提。两市房产税试点都将调节收入分配作为政策目标,但从税制设计看,试点方案与该目标并不相符。家庭拥有房产增加意味着隐含收入的增加,对家庭拥有存量房产进行征税,有利于调节收入分配差距。然而,两地都未将家庭的存量房产纳入征税范围。C市的征税对象仅是本市居民家庭新购第二套及以上的住房,对于非本市居民家庭来讲,新购首套住房也要纳税。而在试点方案出台之前,个人即使拥有多套房产,也无须纳税。这种税制设计无法反映家庭真实支付能力,也有违税收公平原则^⑥。家庭住房需求缺乏弹性的情况下,开展房产税试点传递的政策信号,反而会激励具有购买需求和支付能力的家庭尽快购买住房。

房产税改革是一项高度复杂的决策议题,涉及央地关系、税收制度、收入分配、资源配置等多个领域的改革探索,这项试点既要“合理调节居民收入分配”,也要“正确引导住房消费”以及“有效配置房地产资源”。S市和C市试点的征税覆盖面较窄,筹集的资金规模不大,在地方财政收入中占比很低,对于调节收入分配、引导住房消费所发挥的作用较小。房产税征收对于抑制房价的作用也不显著,S市和C市试点对商品房和高档住宅价格并未产生实质性影响^⑦。从实际结果看,两试点点积累的经验有限,未能达到预期的政策目标,未能在政府间形成示范学习效应,这项改革的形式意义大于实质意义。试点城市对专家、利益相关者的合理关切回应不够,试点的透明性与参与性有待改进^⑧。

由于S市和C市房产税试点对深化改革的认知意义不大,推进这项改革有待于改进试点设计,并为地方试点注入新动力。2021年10月,全国人大常委会发布《关于授权国务院在部分地区开展房产税改革试点工作的决定》,授权国务院统筹考虑确定试点地区,规定试点期限为五年,授权期满前,国务院要向全国人大常委会报告试点情况;提出待条件成熟时,全国人大再制定法律。随后,财政部和国家税务总局负责人表示,将按照全国人大常委会的

授权,起草房产税试点的实施办法。这意味着国家层面对房产税改革进行了再动员、再部署,将对改革试点提出新要求。可以预料,这项改革将会遵循地方先行试点、国家总结经验后立法的渐进主义路径。

对S市和C市房产税改革试点陷入悬浮状态进行案例研究,可以汲取一条基本经验:开展政策试点需要构建激励相容的制度安排,建立试点报告、同行评议和声誉激励机制,促使地方政府采取与目标诉求相一致的政策安排。开展政策试点,既要设置激励因素,调动地方政府积极性,也要提出明确的时限要求,试点地区需要提交试点报告,汇报试验进程、结果和效果,中央主管部门组织评议小组,吸纳专家学者和官员参与,对试点结果进行评议,评选最佳实践,予以表彰和推介。同时,主管部门根据评议结果,对政策目标进行修订,持续改进政策安排,以弥合政策规划与实践之间的差距,提升公共治理的适应性。试点地区要及时对政策方案进行调适,进一步优化行动方案,提升政策试点的有效性,并推进试点话语体系建设,提出新的政策概念和话语修辞,传递出新价值、新导向和新目标,从而凝聚共同信念,改进政策形象,提炼具有推广价值的成功经验。

四、结论与讨论

政策试点是中国改革的一项基础性制度安排,目的在于应对不确定性的挑战,提升政策调适和变革能力。传统政策试验理论认为,政策试点是一个“由点到面”的推广过程。然而,在现实中,政策试点并非一帆风顺,许多试点项目存在悬浮问题,新方案付诸实施后未达到预期目标,试点只是在原地打转,未能形成扩散效应,本文对这一现象进行概念化,提出了一个解释性框架,致力于解析试点悬浮的发生逻辑,并选择S市和C市房产税改革试点进行案例研究,剖析一项政策试点如何进入悬浮状态。

本研究的基本结论是:地方改革者的政绩诉求、试点反馈的弱化效应、府际学习的抑制效应是试点悬浮的前提条件,试点地区的正当性诉求则是导致

悬浮状态的根本原因所在。在行政发包制和晋升锦标赛导向下,地方改革者具有很强的创新动力,争取获得政治高层和媒体的注意力支持,这为政策试点提供了初始动力;试点效果不显著导致政策形象趋于负面化;试点结果偏离了预期目标,对府际学习具有抑制效应,消解了其他地区的学习意愿;试点地区为了维护决策的正当性,使得试点项目能够继续运作。

政策试点需要投入公共资源和政治资本,当试点效果不佳时,当事官员为了维护决策的正当性,往往不愿意承认失败。在科层体制下,如果缺少自上而下的指导,不成功的改革试点则会保持惯性运作,从而导致试点悬浮现象。从组织学习的视角看,试点悬浮意味着有价值的知识生产陷入了停滞状态,其保持运作的形式意义大于认知意义。短期的试点悬浮可作为一种柔性化的容错纠错机制,试点项目继续运作,等待合适时机予以调整。然而,一项政策试点长期处于悬浮状态,则要消耗大量公共资源,却并不能够创造新价值。鉴于试点悬浮的负面影响,通过试点途径推进政策创新,需要改进政策试点的机制设计,构建激励相容的评估制度,促使地方政府采取与中央目标相一致的政策安排。

一是提出框架性目标,对政策试点设置时限要求。政策试点是有目的、有设计的改革试验,决策者在提出新理念、新导向后,需要设置框架性目标,并嵌入期限要求,增强政策试点的统筹性、设计性与引领性。如果不设置基本目标,政策试点就会泛化为一般意义上的探索创新。设置框架性目标后,可通过试点来观察新方案的效果,根据信息反馈,决策者对成功的试点提供注意力支持,对试点悬浮提供指导,促使试点地区改进政策安排。

二是建立试点报告制度,形成循证导向的反馈机制。政策试点的行动主体包括决策者、一线官员、政策专家和利益相关者,各方主体之间需要增进对话,促进知识分享和信息交流。对于授权试点来讲,在试点到期后,试点方需要提交正式的试点评估报

告,汇报试点进程和结果,提供充分的数据和证据,用事实说话,接受决策者、专家和同行检验。试点方也要回应社会关切,面向社会发布信息,促进信息交流,接受社会监督。各地提供政策试点的报告文本,也有利于增进信息交流,加快成功经验的传播与推广。

三是改革试点评价机制,让同行评议发挥更大作用。在多层级政府体系中,为了提高行政效率,中央政府常常委托中间层政府开展试点评价,出于政绩诉求,中间层政府存在夸大试点成效的倾向。为扭转这一现象,政策试点有必要引入同行评议。试点方提交试点报告后,主管部门行使试点评价权,组织评议小组,吸纳地方官员、专家学者参与,对各地的试点报告进行评议,总结成功经验,汲取失败教训,评选出最佳实践,提供交流平台,有利于增进互动学习,提升地方治理绩效。

四是构建声誉激励机制,调动地方政府开展试点创新的积极性。政策试点的成效不仅取决于政策导向的科学性,也取决于试点地区的学习能力和努力程度。成功的政策试点具有显著的正外部效应,为激发地方政府的创新动力,需要发挥声誉激励的作用,基于公开、公平、公正的评价机制,对绩效显著的试点给予表彰,将声誉纳入政治晋升考核指标。良好的声誉激励机制有赖于诚信机制、评价体系、监督体系、问责机制的协同运作。

注释:

①韩博天、石磊:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》,2008年第5期。

②Ansell C.K., Bartenberger M., "Varieties of Experimentalism", *Ecological Economics*, vol.130(October 2016), pp.64-73.

③Edelenbos J., Buuren A., and Schie N., "Co-producing Knowledge: Joint Knowledge Production between Experts, Bureaucrats and Stakeholders in Dutch Water Management Projects", *Environmental Science & Policy*, vol.14, no.6(October 2011), pp.675-684.

④Saarela S.R., "From Pure Science to Participatory Knowle-

dge Production? Researchers' Perceptions on Science-Policy Interface in Bioenergy Policy", *Science and Public Policy*, vol.46, no.1(February 2019), pp.81-90.

⑤郁建兴、黄飏:《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》,《政治学研究》,2017年第5期。

⑥石晋昕、杨宏山:《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》,2019年第5期。

⑦丰雷、胡依洁:《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》,2021年第8期。

⑧陈昭:《“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》,2022年第1期。

⑨王路昊:《政策试点推广过程中的话语机制》,《中国行政管理》,2022年第3期。

⑩陈那波、蔡荣:《“试点”何以失败?——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究》,《社会学研究》,2017年第2期。

⑪陈宇、闫倩倩:《“中国式”政策试点结果差异的影响因素研究——基于30个案例的多值定性比较分析》,《北京社会科学》,2019年第6期。

⑫Zhu X., "Mandate versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China", *Public Management Review*, vol.16, no.1 (January 2014), pp.117-139.

⑬弗里茨·马克卢普:《美国的知识生产与分配》,孙耀君译,中国人民大学出版社2007年版,第28页。

⑭Dave Huitema, Andrew Jordan, Stefania Munaretto, Mikael Hildén, "Policy Experimentation: Core Concepts, Political Dynamics, Governance and Impacts", *Policy Sciences*, vol.51, no.2(May 2018), pp.143-159.

⑮Moynihan D.P., Soss J., "Policy Feedback and the Politics of Administration", *Public Administration Review*, vol.74, no.3 (April 2014), pp.320-332.

⑯曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》,2011年第1期。

⑰Teets J.C., "The Politics of Innovation in China: Local Officials as Policy Entrepreneurs", *Issues and Studies*, vol.51,

no.2(June 2015), pp.79-109.

⑱E. M. 罗杰斯:《创新的扩散(第五版)》,唐兴通、郑常青、张延臣译,电子工业出版社2016年版,第239-240页。

⑲Collins B., "It's not Talked About: The Risk of Failure in Practice in Sustainability Experiments", *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol.35(June 2020), pp.77-87.

⑳Ettelt S., Mays N., Allen P., "Policy Experiments: Investigating Effectiveness or Confirming Direction?", *Evaluation*, vol.21, no.3(July 2015), pp.292-307.

㉑杨宏山、李沁:《政策试验的注意力调控与适应性治理》,《行政论坛》,2021年第3期。

㉒刘甲岩、范子英:《中国房产税试点的效果评估:基于合成控制法的研究》,《世界经济》,2013年第11期。

㉓况伟大:《房价变动与中国城市居民消费》,《世界经济》,2011年第10期。

㉔杨宏山、高涵:《政策试验的两种逻辑与组织模式》,《中国行政管理》,2022年第9期。

㉕张克:《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》,2014年第3期。

㉖《财政部等三部门有关负责人就房产税试点答记者问》,《中国财政》,2011年第4期。

㉗人民网:《房产税改革在路上明确角色任重道远》,2013年2月22日, <http://finance.people.com.cn/n/2013/0222/c70846-20572990.html>。

㉘万宏蕾:《房地产税改革试点加速》,2022年1月6日, <https://h.xinhuanet.com/vh512/share/10506502?channel=wxin>。

㉙韩洁、刘菊花、李亚楠:《调控房价房产税不是“定海神针”》,2012年3月10日, http://jjckb.xinhuanet.com/2013-03/10/content_432739.htm。

㉚阳建勋:《税收调控房地产的正当性及其必要限度——房产税试点的税法原则反思》,《税务与经济》,2012年第3期。

㉛张克:《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》,2014年第3期。

㉜谷城:《房产税改革再思考》,《财经问题研究》,2011年第4期。

㉝王家庭、曹清峰:《房产税能够降低房价吗——基于DID方法对我国房产税试点的评估》,《当代财经》,2014年第5期。

㉞陈杰:《房产税试点初评与房产税试点深化的意义》,《探索与争鸣》,2011年第5期。