

【社会问题】

试点治理的逻辑：一个分析框架及其应用

符平 韩继翔

【摘要】试点是探索治理模式创新的重要路径,具有试验、扩散等多重治理逻辑,且因内嵌于国家行政体制而呈现出多层级治理结构的制度特征。试点制的试验逻辑体现在因地制宜、探索经验的试验阶段;扩散逻辑则在总结经验、复制应用的推广阶段。试点治理具有“机制—制度”的双重特征,多层级—分阶段治理模型旨在凸显试点中“中央—地方—基层”的多层级治理结构及其具体运作机制,其中,纵向呈现治理结构,横向隐含治理逻辑,互动过程由各类运作机制构成。凉山“学前学会普通话”行动试点可以作为验证该分析框架的案例。作为少数民族地区“推普脱贫”的典型,凉山“学前学会普通话”行动拥有“试点中试点”的完整治理过程,展现了试点治理背后的多重治理逻辑及相应的治理机制。试点治理也存在失败的风险,推广试点成功经验的有效性以非试点区的治理情景和治理资源为前提条件。

【关键词】治理模式;试点制;试验逻辑;“学前学普”行动试点

【作者简介】符平,华中师范大学社会学院、政治学部教授;韩继翔,华中师范大学社会学院博士生。

【原文出处】《社会科学》(沪),2023.2.168~178

【基金项目】本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“乡村振兴的中国道路与中国理论研究”(项目编号:22JJD840010)的阶段性成果。

引言

党的二十大报告指出,最近十年来,我国全面深化改革,“各领域基础性制度框架基本建立,许多领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构……国家治理体系和治理能力现代化水平明显提高”。^①从实践来看,顺应治理新形势的治理模式创新既是改革开放持之以恒的探索方向,也是提升治理效能的重要路径。党的十八大以来,国家治理的诸多领域通过治理模式创新取得了显著成效,如公共医疗改革、财政制度改革、重大灾害治理等,同时还有基层政府的治理模式变革和非常规治理机制的变迁。^②从相对更长远的历史进程来看,改革开放以来我国通过局部试点推动整体改革的路径,已被实践证明契合改革需要并取得非凡成就。从家庭联产承包责任制、设立经济特区再到政府购买社会服务等,无一例外都采取了“试点”这一创新机制。

在改革开放的话语体系中,试点既被视作改革

的重要任务,更是重要方法。试点能否迈开步子、蹚出路子,直接关系到改革成效。^③就此而言,试点是破除改革障碍的重要途径,可作为解决政策梗阻问题、盘活治理效能的创新性治理模式。可以说,试点背后反映了国家的政策试验能力,甚至也是国家创新能力、学习能力和适应能力的制度基础。^④正因如此,试点所具有的独特治理特征和制度优势成为观察和理解中国改革何以取得成功的重要视角。以往研究中,试点要么被理解为治理创新的微观机制,要么被视作治理制度本身。机制视角常局限于具体的试点策略,而制度视角在某种意义上只能捕捉到作为治理模式的试点行动的静态面向,很难顾及试点运作的多样性特征。单一地将试点理解为非此即彼的机制或制度,并不能充分呈现试点概念丰富的理论内涵。因而,试点制的理论框架应同时将机制思维和制度思维纳入考量。^⑤本文将在澄清试点治理的“机制—制度”双重特征的基础上,建构试点治理

作为一种创新治理模式的综合性分析框架,并通过脱贫攻坚中“学前学会普通话”行动试点的案例分析阐明该框架的应用意义。

一、作为政策创新机制和基础治理制度的试点制

(一)作为政策创新机制的试点制

在机制分析视角下,试点被视为一类自下而上实现制度变迁的创新机制。在改革政策内容中,“试点”的外延可包括改革和治理实践中具有试验探索性质的各类举措。通常情况下,改革是由中央政府设计并自上而下推动完成。但中央政府往往难以掌握政策制定所需的完备信息,特别是政策有效实施的前提条件,因而采取试点的方式探索政策创新是富有成效的一种路径选择。试点有时是自下而上的政策创新和发展路径创新,当试点成效凸显后便有机会通过国家力量形成正式制度,并在更大范围发挥作用。有学者指出,在解释中国私营企业经济繁荣时,自下而上的内生性经济制度相对于国家授权的(state-mandated)规则和政策具有更大的因果解释力。^⑥已有研究中,试点常以政策试验、政策创新和政策扩散等的同义词形式出现。其中,政策试验研究关注政策制定的全过程,认为地方政府在辖区内的试点会影响中央政府对政策成效的判断,进而影响政策内容。^⑦试点在政策制定过程中常扮演“纠错”角色,并起到“吸取教训”的作用。这意味着,不论政策试验成功与否,各级政府(包括试点区)都能从中总结经验和吸取教训,并根据试点经验调整政策内容。

不同于政策试验的全过程研究,政策扩散研究侧重探寻试点政策得以在更大范围内实施的各类机制。试点的推广过程兼具水平和垂直扩散特征,政策扩散在同级政府内和跨级政府间都有发生。^⑧多层级行政体制中的政策扩散具有多种机制,分别是同级政府之间的政策学习、竞争和模仿,以及上下级政府之间的强制和合法性认同。^⑨事实上,上下级政府之间同样适用相互学习和模仿的机制。扩散机制的具体成效又受限于多种因素,既有政策属性和政策内容等内部因素,也有地方经济状况和政府竞争等外部因素。^⑩在外部因素中,中央或上级政府出台政策与否会直接影响地方政府的政策选择;地理邻

近所带来的竞争压力会促使地方政府选择推行与邻近区域相似的政策;地方政府内部如经济状况和政治流动情况等也会影响政策扩散的形式和进程。^⑪简言之,政策扩散研究揭示了影响试点政策推广成效的各类因素与具体的扩散机制。

作为政策创新机制的试点制研究始于对自上而下式政策制定机制的批判,也论证了自下而上式创新机制的有效性。不仅如此,此类研究还揭示了试点制的运作机制和若干重要特征,如自下而上的创新机制、政策扩散机制、多层级政府的组织形式、试点过程的不确定性和复杂性,等等。尽管如此,这些研究却并未就试点所包含的阶段特征形成共识。在政治学的相关研究中,试点一般只涉及“由点到面”的试验阶段,而社会学研究中的试点指涵括试验和推广阶段的整个治理过程。试点在各阶段会采用不同的治理机制,因而阶段划分差异会影响试点概念的内涵和外延,已有研究自然无法就试点概念形成有效对话。更为重要的是,这些研究多是从治理主体的行为策略中理解试点,如上级政府在比较各地试点成效中选择合适的治理方案,下级政府发挥本地优势选择性实施部分试点内容,同级政府会按照上级政府安排或自身条件复制已有经验。尽管机制视角下的一些研究提出了不同类型的试点机制,^⑫但其在试点制的基础理论及治理制度层面对基层试点治理运行逻辑的探讨仍不充分。

(二)作为基础治理制度的试点制

在制度分析视角下,试点被认为是上级政府为积累改革经验和检验政策效果,同时突破障碍和缓冲压力,在一定时期和特定范围内开展的具有试验性质的治理行动。^⑬与机制视角分析不同,将试点作为基础治理制度的研究认为试点是一类试验主义治理模式,主要关注试点的治理逻辑和治理结构^⑭试点制具有“中央—地方”二元层级治理结构,地方政府在该治理结构中拥有部分自由裁量权,可自行选择试点内容和工具。但地方政府所做选择必须符合中央政府的政策目标,部分试点推广也被视为中央政府“选择性控制”的结果。^⑮治理逻辑体现在治理目标和治理过程中。在治理目标上,试点制常追求“试错”与“验真”两类治理目标。前者借由试验和比较

机制实现,即先通过试验剔除与目标不相符的方案,再从可行方案中选择最优解;后者强调试验结果与试验目标的一致性。^⑥在政策制定过程中,试点制的治理逻辑体现为遵循“中央制定政策—地方试点—中央修订政策”的制度化路径。^⑦循此路径,中央虽已有明确的发展方向或目标,但尚未掌握统一的具体实践策略,故先在部分地区尝试性运作,并在总结经验教训后向全国推广展开。在此意义上,对试验和推广阶段的涵盖是试点治理研究的应有之义。

试点制的关键逻辑在试验阶段表现为以降低治理风险和成本为目标的试验逻辑。不论基于何种治理目标,试点都有不确定性的特性,通过小规模试点可预估改革实施的影响,从而把改革失败的风险限制在试验范围内。^⑧局部试验消耗的成本相较于全国性改革而言要更低,成功的试点经验能获得制度上的更多收益。由于各地资源禀赋不同,地方政府在试验阶段也会遵循因地制宜的原则推进渐进式改革。^⑨尽管如此,试点仍面临失败的风险:一是试点内含的试错目标即意味着试点并不必然产生成功经验,对失败及其原因的探索本身也嵌于试点的多重目标之中;二是由于上级部门的偏好机制和下级部门的会意机制的存在,^⑩试点对象的选择无法完全保障代表性或典型性,这也可能导致试点失败;三是各种原因致使试点成效评估产生偏差,进而影响对试点成效的判断和试点经验的推广。

在推广阶段,试点的治理目标是推动试点经验在非试点区的扩散。这意味着,该阶段的治理逻辑是在更大范围内保持施行内容和试点工具。试点条件的一致性是实现推广目标的前提。推广地区越能在资源禀赋、社会结构等方面与试点地区处于相同或相近水平,越有利于试点推广。不仅如此,地方政府的变通行为会增加推广阶段的不确定性,因而各

级政府还需采取多样化策略来规范偏差行为,从而确保试点条件的一致性。^⑪

试点既是某一领域政策试验机制的具体实践,也体现为一种特定的治理结构和治理逻辑。试点治理常常伴随着“试点中试点”的治理过程,即在试点行动中继续采取先试点后推广的方法,以实现整体的试点目标。因此首先,只有在同一分析框架下纳入对机制和制度的双重特征的考量,才能更好地理解试点现象尤其是“试点中试点”这一做法。其次,在多数情况下基层是试点治理中的具体承载主体,试点中的基层治理机制是分析试点治理运作逻辑的重要面向。以往研究常用“中央—地方”二元层级治理结构来解释试点如何运作的问题,并将地方政府所采取的行动策略归于统一的试点手段或治理逻辑,在一定程度上忽视了地方政府内部各层级的互动,特别是地方政府与更低层级的基层政府的互动对于试点治理过程的影响。

二、试点治理的逻辑:一个拟议的综合框架

从试点制与其他治理模式的比较中获得对其独特特征的理解,是构建试点治理分析框架的基础。试点制、项目制和常规科层制都是国家治理体系的组成部分,但三者的区别在以往研究中并未被清晰阐释,有关试点的治理逻辑和运作机制分析也多停留在套用科层制诸特征层面。试点作为渐进式改革的重要载体,既有一套激励和协调机制,也具备科层结构。^⑫试点的机制属性指实现目标的治理手段、方案和路径,而通过试验方式创新治理机制的治理逻辑则凸显了其独特的制度属性。当以理想型常规科层制为参照并从治理过程分析三类治理模式时,试点制和项目制都属于创新式治理模式,三类治理模式在规范性基础、治理主体特征等诸多方面体现出差异,见表1。

表1 试点制治理与常规科层制治理、项目制治理的比较

关键特征	治理模式的理想类型		
	试点制	常规科层制	项目制
规范性基础	授权—试验	指令—服从	委托—代理
上下级政府权责	不对等	对等	不对等
主要治理逻辑	试验与扩散	依规行事	诱发竞争
主要治理手段	试点与推广	行政管控	项目发包
治理过程的灵活性	高	低	中

三类治理模式在多个方面存在差异,这些差异构成了各自的制度特征。就权责配置而言,作为理想类型的科层制有着较为均衡的权责分配,上级政府负责决策和监督,下级政府负责执行上级的行政指令。在试点制与项目制中,上级政府将部分权限与负责事宜一并下放,下级政府因此获得更多权限但也承担更多职责和治理风险。在治理逻辑上,常规科层制强调管控逻辑,即合乎规则和规范地实施管控,并逐级下达与执行行政指令。^③在国家治理的一些领域,项目制遵循以诱发竞争为目标的竞争逻辑,中央政府通过项目发包诱发地方政府和基层政府内部的竞争,从而实现跨级动员。^④

与前两者不同,试点制的试验逻辑为下级政府探索治理经验预留了试错空间,并采用授权方式激励下级政府创新体制机制或不断试错,以实现治理目标,且多数情况下不存在地方竞争和跨级动员。治理逻辑的差异还体现在治理手段上,常规科层制多用行政管控手段,项目制是行政发包,试点制则是试点和推广。以治理过程的灵活性为指标,试点制中的下级政府因享有上级政府让渡的部分权限,所受管控相对较小,故在治理过程中与常规科层制和项目制相比拥有更高灵活性。

结合前文分析,试点制的制度特征源于试验和扩散等治理逻辑以及治理过程中的科层结构特征,

机制特征可具体到选择、认同和强制等契合试点各实施阶段的行动策略。已有的分析框架着重强调“中央—地方政府”二元层级治理结构及相应的治理机制,较少涉及基层政府与基层治理,且多聚焦于单一的制度或机制分析。事实上,在高一级地方政府和行政层级更低的基层政府的互动之中,在试点行动中运用试点方法是常见现象。试点政策的模糊性甚至促使地方政府选择在非试点区推广成功的试点经验以巩固其合法性,^⑤同一层级地方政府会通过模仿机制学习借鉴试点经验,并采用相同的治理结构。这些事实暂无法从现有的试点理论中获得恰当解释。本文构建了一个多层级—分阶段的试点治理模型的分析框架,旨在凸显试点中“中央—地方(省市)—基层(县区)”的多层级治理架构、不同政府之间的复杂互动及其运作机制(见图1)。其中,纵向呈现治理结构,横向展现治理模式实践、扩散和应用的逻辑。更为重要的是,基层治理过程是整个试点治理的复刻,借此能完整呈现“试点中试点”的过程。

该分析框架具有阶段性特征,各阶段对应不同的治理逻辑和治理机制。就治理机制而言,中央政府与地方政府、地方政府与基层政府之间在试验阶段常运用选择和认同机制;试点经验的推广多由中央政府的强制机制实现,少数情况下是地方政府通

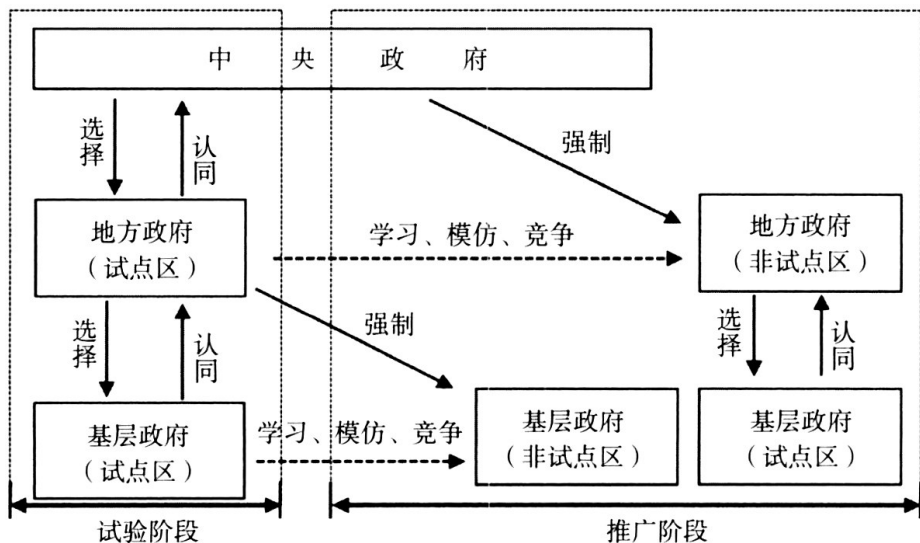


图1 多层级、分阶段的试点治理模型：一个分析框架

注:实线箭头表示发生在上下级政府互动的过程;虚线箭头代表不经过上级政府许可而发生在同级政府之间的扩散过程。

过学习、模仿和竞争等机制完成。有学者根据中央和地方政府在推广阶段的意愿程度划分出三类扩散模式,包括“强推动—强学习”状态下的辐射式全面推广、“强推动—弱学习”状态下的应付式局部推广和“弱推动—强学习”状态下的扩展式局部推广。^⑤这些治理逻辑往往对应试点治理的多元机制,如试验逻辑在选择和认同机制中发挥作用,扩散逻辑体现为强制和学习机制。值得指出的是,若按照不同的互动路径,图1的框架可组合出不同类型的试点模式。常规试点模式是中央政府选择某些地区进行试点并通过强制机制将试点推广至其他地区的过程,这一类型与政策试验研究中的试点概念相吻合。创新型试点多沿着“地方试点—中央认可—中央推广”的路径演进,如家庭联产承包责任制等。

当试点目标和试点工具分别由不同层级政府制定时,有两种治理模式需加以辨析:一是上级政府只给定治理目标但不提供工具,随后从下级政府自行探索的试点工具中择优选择;二是上级政府不给定试点目标和工具而直接吸收地方政府的试点经验。在这两种情形下,试点虽都遵循试验逻辑且采用选择机制,但背后却呈现出不同的权力配置,如下级政府在前一情形中只掌握部分试点选择权,但在后一情形中拥有较为充分的自主选择权。

试点治理在脱贫攻坚中得到了广泛运用,比如产业扶贫试点、脱贫攻坚项目库建设试点、脱贫攻坚普查综合试点、脱贫攻坚与乡村振兴有机衔接试点等。包括试点在内的诸多治理模式创新提升了贫困治理效能,凸显了我国的制度优势。^⑥脱贫攻坚中的试点行动在整体上契合试点制的治理逻辑和治理结构,该领域的基层治理又常采用总结典型案例经验并推广至资源禀赋相同或相近地区的试点方法,因而试点行动兼具制度和机制的意涵。就此而言,本文的分析框架更有助于从理论上理解脱贫攻坚领域的试点治理案例。

三、试点治理的运作:“学前学普”行动试点案例^⑦

扶贫首要扶智,扶智应先通语。围绕少数民族的语言问题展开贫困治理是阻断贫困代际传递的重要举措。脱贫攻坚期间,国家通用语言文字普及攻坚工程深入实施,累计组织350余万人次农村教师、

青壮年农牧民参加国家通用语言文字培训,其中“学前学会普通话”行动试点(以下简称“学前学普”行动试点)率先在凉山州启动实施,覆盖29万名学前儿童,并已扩大到中西部9个省份,^⑧显现出“推普助力脱贫攻坚”的能力提升。围绕少数民族贫困地区的语言扶贫,原国务院扶贫办联合教育部在西部少数民族省(自治区)开展“学前学普”行动试点,并于2018年在四川凉山州部分县先行试点探索经验。2019年,毗邻凉山州的乐山市“两县一区”(峨边彝族自治县、马边彝族自治县和享受民族地区待遇的金口河区)也被纳入试点范围,同年实现了四川省彝族聚居区的试点全覆盖。“学前学普”行动试点案例跨越两地数十个县(区),各县(区)资源禀赋相近,试点过程既是整体行动试点,也有基层政府采取的“试点—全覆盖”策略,属于“试点中试点”的典型案例。

(一)“学前学普”行动试点历程

1. 试点选择与试点背景

国家之所以选择在凉山州试点,一是因为生活在“大小凉山”彝区尤其是地理位置偏僻的彝族群众大多只会彝语。这样的语言环境加上没有正规的学前教育,当地贫困儿童在进入义务教育阶段后常因为听不懂普通话而在学业上受挫,辍学失学、就学困难现象时有发生,“控辍保学”也成为基层教育工作者、驻村干部最难解决的问题。凉山当地教师在访谈时表示:“(以前)我用普通话上课,彝族的学生完全听不懂我在说什么,这个情况一直到三年级的时候才有好转。”(Y县板桥乡校长-20201014)“以前这里没有幼儿园,孩子们要长到七八岁才送去好几公里外的金岩乡中心小学直接读一年级。不会说普通话,不会数数,学前受过教育的只有百分之一二,学习上的起步基本为零。”(E县金岩乡中心小学辅导员-20201015)另一方面,彝族的青壮年劳动力常因通用语言匮乏无法到凉山州外务工,多数外出人员也只能从事岗位要求较低、薪酬微薄的体力工作。这进一步加重了凉山地区代际贫困问题。因此,解决彝区义务教育阶段普遍存在的教学语言障碍问题,成为当地阻断贫困代际传递的必要之举。2014年开始,国家和四川省相继出台系列政策来改善当地学前教育条件,“一村一幼”计划和“学前学普”行

动试点便属此列。“一村一幼”计划解决了学前教育面临的基础设施和学位匮乏等基础性问题,“学前学普”行动试点实现了学前教育的规范升级,为凉山彝族地区学前教育从基础巩固迈向提质增效的新阶段提供了转型契机。

2. 试点之前:“一村一幼”计划

乐山市和凉山州分别于2014年和2015年开始实施“一村一幼”计划,在“大村独立举办、小村联合举办”思路下建设村级幼教点(幼儿园),发展出“一村一幼”“一村多幼”或“多村一幼”等多种形式,以此保障农村3-6周岁学前儿童就近接受学前教育。随后两地学前教育的教学条件都得到较大改善,包含幼教点辅导员和教学管理在内的学前教育体系得以初步搭建。在学前教育体系搭建过程中,凉山州教育局负责统筹安排各县区村幼教点的辅导员培训,各乡镇政府负责辅导员招聘(优先聘用掌握彝汉双语的教师),幼教点的教学管理由乡镇中心校负责。“一村一幼”计划让凉山的学前儿童能就近上学,不仅缓解了家庭育儿的负担,也在一定程度上释放了农村家庭的劳动力,间接增加了农户经济收入。

诚然,“一村一幼”计划成效显著,但各幼教点在基础设施、教学管理、教学成效等方面仍有较大差异,教学标准也缺乏统一。一位村幼教点的辅导员在访谈中表示:“虽然教育局提供了教材,但是只有春秋两本,内容比较少。很多幼教点基础都很差,有的没有电视,有的没有DVD,有的没有网。所以幼儿教师也没办法给孩子们看一些视频资料,更不用说教具了。我们都是自己用纸壳子做一些玩具,简单的识字卡,都不规范。(教学)没得个统一的标准。”(L县幼教点辅导员-20201020)可以说,“一村一幼”计划虽初步解决了彝区学前儿童入园难等问题,也实现了彝区学前教育“从无到有”的转变,但尚未建立起完善的教学教育体系。在此背景下,国家开始在民族地区推行“学前学普”行动试点。

3. 试验阶段:“试点中试点”过程及成效

“学前学普”行动试点的目标:通过3年左右的努力,实现具有正常学习能力的3-6岁少数民族儿童在接受义务教育前能够使用国家通用语言进行沟通交流,形成国家通用语言思维习惯,同时逐步完善行

政村村级幼儿园或幼教点的师资培训体系。^③按照“先行试点、总结优化、全面推广”的实施步骤,“学前学普”行动试点可细分为试点准备、试点实施、过程总结、试点评估、全面实施、常态化实施等6个阶段。试点实施的治理目标是通过实践积累完善师资培训、考核体系、监测评估等机制,找到可复制、可推广的试点经验,进一步优化民族地区“学前学普”行动试点方案。

州级政府根据“国家支持、省监督指导、州统筹实施”的要求,建立了集沟通、督查、评估和考核于一体的工作机制,还依据试点总体目标制定了行动实施方案。在实施方案中,地方政府将行动试点目标规定的学前儿童年龄范围放宽至3-7岁。^④州、县分别组织成立学前学会普通话行动实施工作领导小组,负责全面统筹试点实施工作,SH和HY两家技术保障单位协作各县(区)具体实施试点工作。

根据实施方案,“学前学普”行动试点由试点和全覆盖两阶段组成,第一阶段是选取部分农村地区幼教点先行试点,聚焦不会普通话的学前儿童,历时1年;第二阶段是全面覆盖全州的幼教点和幼儿园。“试点—全覆盖”方案实质上采用了先试点后推广的方法,因而试验阶段是一个“试点中试点”的过程。其中,试点阶段依托“一村一幼”的设施基础开展学前儿童的双语教育工作,技术保障单位提供课程研发、教学配置和日常管理等方面的技术支持。全覆盖阶段将试点阶段积累的经验推广至全州所有幼教点和幼儿园。

经过“试点中试点”,“学前学普”行动试点的既定目标基本实现,试点区学前儿童的普通话水平大幅提升。2018年10月,凉山州学前儿童普通话测试合格率仅39.8%,到2019年6月,试点县学前儿童的合格率已达73.5%,2020年1月达82.62%。受疫情影响,2020年上半年凉山州幼教点(幼儿园)未开园,秋季入园时学前儿童普通话合格率仅为49.17%,但入园2个月后的全员普测数据便提升到75.05%。学前儿童在卫生意识、卫生习惯、纪律意识等方面的表现也大为改观。有教师在访谈中谈道:“(现在)那些一二年级的孩子会洗手洗脸了,教室也不像以前那样臭烘烘的。这个变化感受是很大的,这是很大的

一个进步。”(L县小学教师访谈-20201020)“才开始孩子们没有上下课意识,随便想干什么就干什么,上厕所他也不会跟老师说,直接就跑出去了。……现在经过‘学前学普’的孩子,都知道老师进教室要这样坐好(示范动作),知道发言前要举手,会说‘老师我要怎么怎么样’。……现在老师教他们语言和行为习惯,村里环境也连带改善了很多。”(E县幼教点辅导员访谈-20201016)

从实际效果看,“学前学普”行动试点在试验阶段达到了让凉山彝族自治州绝大多数学前儿童“学会普通话、养成好习惯”的目标,同时也积累了许多试点经验。

4. 推广阶段:扩大试点

乐山市的试点县区同属凉山地区,地理、文化、社会和教育环境与凉山州的试点县区相近,“学前学普”行动试点所得经验自然也适用当地。2019年6月,原国务院扶贫办、教育部将乐山市“两县一区”纳入“学前学普”行动试点范围。随后,乐山市委市政府制定了扩大试点的工作方案,并于9月启动“学前学普”行动扩大试点工作。与凉山州试点过程相似,乐山的扩大试点工作也由“学前学普”行动实施工作领导小组负责全面统筹,并与相同的技术保障单位合作。乐山的扩大试点同样取得了显著成效,试点县区利用“学前学普”行动试点专项资金建设升级县区内幼教点,幼教点的学前儿童基本掌握普通话,学前三年毛入园率大幅提升。纵观“学前学普”行动试

点,其不仅涵盖试验和推广两个阶段,还在试验阶段嵌入了“试点中试点”的治理过程。三个阶段的试点过程比较见表2。

(二)“学前学普”行动试点的治理结构与治理机制

“学前学普”行动试点取得的治理成效得益于试点制的独特治理特征。首先,“学前学普”行动试点内嵌于“中央—地方—基层”的多层级组织结构,各层级政府权责配置不同;其次,试点治理逻辑散布于试验和推广两个阶段;再次,地方政府与基层政府在行动试点中采用试点方法积累经验;最后,治理主体多元,除政府治理主体外还有第三方机构、社会力量参与其中。在“学前学普”行动试点中,治理主体由多层级政府组成,治理过程自上而下逐级推进,各级政府聚焦治理目标并明确各自职责分工,形成了“国家、省、州(市)、县、乡”为一体的多层级治理结构。具体到试验阶段,州和县两级政府分别成立了以州长、县长为组长,各相关部门为成员单位的“学前学普”行动试点实施工作领导小组,主要负责全面统筹行动试点的实施工作。州和县两级教育部门都下设“学前学普”办公室,主要负责具体实施工作。

借由基层试点治理的“三级两线”机制,“条块分割”的政府层级、职能部门和其他治理主体实现了有机联动,形成了多层级治理结构。“三级”是指县教科局、乡镇中心校、村级幼教点,“两线”是指行政管理和业务指导并行,该机制为提升治理效率奠定了组

表2 “学前学普”行动试点不同实施阶段的比较

	试点之前	试验阶段	推广阶段
行动名称	一村一幼	“学前学会普通话”行动试点	
行动目标	解决“入园难”问题	寻找并积累行动试点经验,满足学前儿童的通用语言学习的需求	根据试点经验展开行动,满足学前儿童的通用语言学习的需求
行动时间	2011-2018年	2018-2019年	2019-2020年
行动范围	①+②+③+④	①+③	②
行动主体	省、市州、县各级政府	州、县(市)级政府	市、县(区)级政府
行动评估	无	第三方机构	

注:①为凉山州11个深度贫困县的农村、安宁河谷6县(市)民族乡镇村;②为乐山市内“两县一区”;③为凉山州其他县(市);④为四川省其他县(市)。

织基础(见图2)。两条治理路径本身并不重叠,这让各级政府既可沿着“州委州政府—县委县政府—村两委、驻村工作队”的行政治理路径推进工作,也可按照“州教育局—州‘学前学普’办—县‘学前学普’办—乡镇中心校”的业务指导路径开展工作。

“学前学普”行动试点在不同治理阶段所运用的治理逻辑和治理机制存在差异。分阶段看,各级政府在“学前学普”行动试点的试验阶段都采用以验真为目标的试验逻辑,并辅以选择、督查和评估等运作机制。在选择机制上,国家选择凉山州作为试点区,凉山州又选出11个深度贫困县外加安宁河谷6县(市)作为试点区。督查机制主要沿两线逐级向上汇报,如乡镇党委政府每月向县(市)党委政府做专题汇报,县(市)党委政府每半年向州委州政府做专题汇报;县(市)“学前学普”试点领导小组每月汇报实施进度至州“学前学普”试点办公室,州“学前学普”试点办公室每月上报工作进度至原国务院扶贫办和教育部。各级政府主要运用评估机制检验行动试点的具体成效,如各级“学前学普”办公室的业务考核、领导小组成员单位的综合考核和各级目督办的专项考核等。这些评估机制在一定程度上确保试点政策在执行过程中不偏离治理目标,一位县“学前学普”办公室工作人员对此谈道:“目督办负责各部门所有业务

的考核评估,考核结果会影响单位和个人的绩效。年终的目标评估考核如果满分是100分,一个部门扣1分就会影响(全县)总分,所以(各部门)都不敢拖后腿。”(Y县“学前学普”办公室人员YXJ-20201014)

当然,地方政府在试验阶段也会运用扩散逻辑,并借助强制和评估机制开展“试点中试点”。凉山州政府在实施试点全覆盖时采用与试验阶段相同的评估机制,并依此标准在非试点区开展“学前学普”工作,确保前后两个阶段在政策工具、行动目标和路径上保持一致。与此同时,技术保障单位也在州级政府的帮助下为非试点区提供如幼教点规划、教学管理和师资培训等教学支持,推动试点经验覆盖全州。整个行动试点的推广过程同样遵循扩散逻辑。该过程中所选定的试点推广区由中央政府而非地方政府确定,主要采取强制机制在非试点区推行试点区经验和评估标准。

概言之,“学前学普”行动试点案例与试点治理模型的常规试点模式基本吻合,基层试点治理正是“试点中试点”的集中体现。在本文案例中,中央政府通过选择合适试点地区探索经验,再将试点经验推广至非试点区,地方政府与基层政府的互动过程是对试点方法的复刻。“学前学普”行动试点形成了集科层内部沟通、合作和督导为一体的联动机制,同

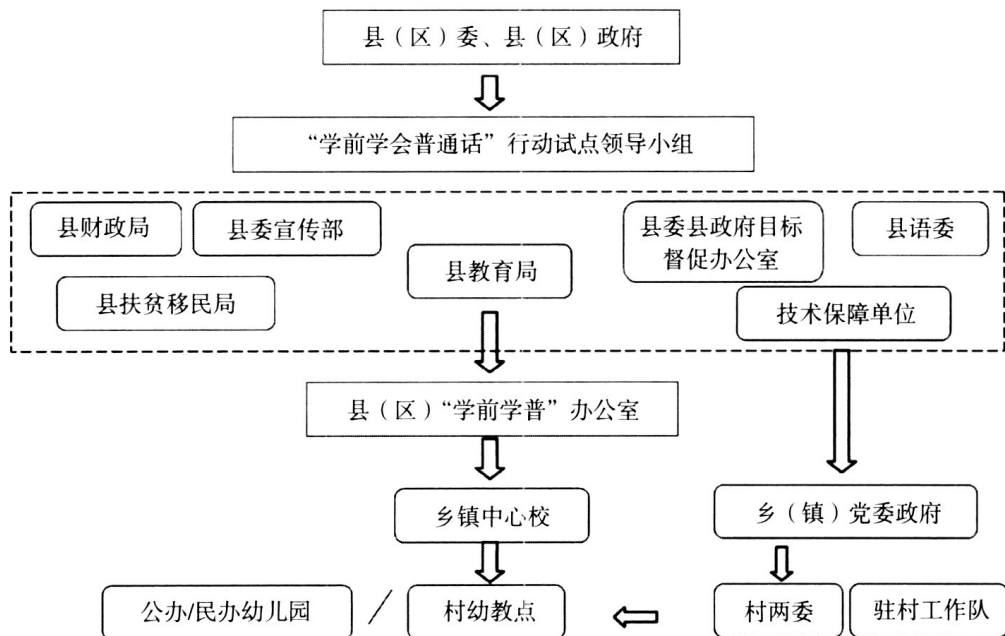


图2 县(区)级“学前学普”行动试点的治理结构

时建立起多方主体参与的共建共治机制,高效整合资源推进试点行动。推广阶段的“两县一区”无论是地理环境、社会结构还是人文环境都与凉山州具有十分相近的特征,这些构成了原初的非试点区能取得试点成效的重要前提条件。最终,试点治理实现了提升彝族聚居区学前儿童国家通用语言能力的试点目标。

结语

在治理实践中,传统治理模式是自上而下执行目标或自下而上积累经验的单一过程。试点治理作为渐进式改革的一种途径,通常都是反复进行试验和推广。^④试点治理具备制度和机制的双重属性,既是改革以来国家治理的创新模式,也是实现治理效能提升的重要机制。首先,相较于传统科层治理模式,试点治理综合了自上而下的科层治理和自下而上自主创新治理的优势。试点治理本质上是以科层制为制度基础,但又在治理路径、模式和形式上突破了常规科层制结构和功能的治理模式创新。其次,试点制经由试验和推广两个梯次接续的过程完成治理模式创新。更重要的是,试点制在基层治理中有独特的运作机制,即试点作为一类治理机制能在“试点中试点”,这种嵌套式治理方式能最大化发挥试点治理的创新作用。

就贫困治理领域而言,尽管脱贫攻坚取得显著治理效能,但在衔接乡村振兴过程中仍面临一系列挑战。2022年中央一号文件明确提出在全面推进乡村振兴中要“深化乡村治理体系建设试点示范”。可以说,脱贫攻坚阶段试点治理的成功经验和有效的创新制度以某种恰当方式自然过渡到乡村振兴阶段是通过治理创新推进乡村振兴的应有之义。从本文案例来看,试点治理的分阶段、多层次治理理念,可为实施乡村振兴战略提供制度和机制层面的启示。

试点制与传统科层制、项目制等同为国家治理制度的重要组成部分,共同塑造了国家治理体系的现代化进程。就国家治理制度而言,治理模式无论如何创新都无法绕开国家体制而独立存在。诚然,试点制也会由于各种原因存在治理失败的风险,但重复分散的试验和纠错机制为各级政府应对治理体制的内部张力提供了制度空间。这类带有试验性质

的治理逻辑虽使试点制区别于其他常规的治理制度,但并不能说试点制要优于其他治理制度。试点推广的有效性是以非试点区的治理情景和治理资源为前提条件的。由于具体的治理情景和治理资源存在地方差异,试点制无法保证试点经验的可复制性,因而也无法保证在更大范围内推广试点经验能取得相同的治理效能。

本研究的不足是缺乏对试点治理的各类激励机制及运作条件的分析,同时也未深入探究试点与非试点背景下政策扩散机制的区别和联系。这些问题都有进一步研究的空间。

感谢国家乡村振兴局中国扶贫发展中心及四川省、凉山州相关部门和市县对作者团队实地调研的大力支持。

注释:

①习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社2022年,第9页。

②陈丽君、童雪明:《科层制、整体性治理与地方政府治理模式变革》,《政治学研究》2021年第1期。

③习近平:《树立改革全局观积极探索实践 发挥改革试点示范突破带动作用》,国务院新闻办公室网站,http://www.scio.gov.cn/31773/31774/31783/Document/1436840/1436840.htm, 2022-01-14。

④王绍光:《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》2008年第6期;韩博天:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》2008年第5期。

⑤“试点制”和“试点治理”的含义虽然没有根本差异,但从某种意义上来说“试点制”概念更多的是体现了将试点视为一种制度的观点,而“试点治理”概念则兼具制度和过程的意涵。本文在使用这两个概念时将视具体语境做适当区分。

⑥Victor Nee, Sonja Oppen, Capitalism from Below: Markets and Institutional Change in China, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2012, p.16.

⑦Charles R. Shipan, Craig Volden, "Bottom-up Federalism:

The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States", *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 4, 2006, pp. 825-843.

⑧ Virginia Gray, "Innovation in the States: A Diffusion Study", *American Political Science Review*, Vol. 67, No. 4, 1973, pp. 1174-1185.

⑨ Charles R. Shipan, Craig Volden, "The Mechanisms of Policy Diffusion", *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, 2008, pp. 840-857; 张勇杰:《渐进式改革中的政策试点机理》,《改革》2017年第9期。

⑩ Wen-Hsuan Tsai, Nicola Dean, "Experimentation under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan", *The China Quarterly*, Vol. 218, 2014, pp. 339-358; Frances S. Berry, William D. Berry, "Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity", *American Journal of Political Science*, Vol. 36, No. 3, 1992, pp. 715-742.

⑪ Charles R. Shipan, Craig Volden, "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners", *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 6, 2012, pp. 788-796; 王贤彬、徐现祥:《地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据》,《管理世界》2008年第3期。

⑫ Xufeng Zhu, Hui Zhao, "Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China", *Policy Studies Journal*, Vol. 49, No. 3, 2018, pp. 13-36; 韩博天:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,《开放时代》2008年第5期。

⑬ 江小涓:《江小涓学术自传》,广州:广东经济出版社2020年,第106-114页;冯猛:《目标权衡与过程控制:地方政府创新的行为逻辑》,《社会学研究》2020年第2期。

⑭ Christine Overdevest, Jonathan Zeitlin, "Assembling an Experimentalist Regime: Transnational Governance Interactions in the Forest Sector", *Regulation & Governance*, Vol. 8, No. 1, 2014, pp. 22-48.

⑮ 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》,《开放时代》2010年第4期; Hongbin Cai, Daniel Treisman, "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?", *World Politics*, Vol. 58, No. 4, 2006, pp. 505-535.

⑯ 胡鞍钢:《顶层设计与“摸着石头过河”》,《人民论坛》

2012年第9期; Xufeng Zhu, Youlang Zhang, "Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-Business Administrative Reform in China", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 26, No. 3, 2015, pp. 535-551; Jens Ludwig, Jeffrey R. Kling, Sendhil Mullainathan, "Mechanism Experiments and Policy Evaluations", *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 25, No. 3, 2011, pp. 17-38.

⑰ 李洁:《农村改革过程中的试点突破与话语重塑》,《社会学研究》2016年第3期; 韩博天:《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》2009年第7期; 周望:《如何“先试先行”?——央地互动视角下的政策试点启动机制》,《北京行政学院学报》2013年第5期。

⑱ 刘军强、胡国鹏、李振:《试点与实验:社会实验法及其对试点机制的启示》,《政治学研究》2018年第4期。

⑲ Joseph Fewsmith, *The Logic and Limits of Political Reform in China*, New York: Cambridge University Press, 2013; Jeroen Van der Heijden, "Institutional Layering: A Review of the Use of the Concept", *Politics*, Vol. 31, No. 1, 2011, pp. 9-18.

⑳ 符平:《市场体制与产业优势——农业产业化地区差异形成的社会学研究》,《社会学研究》2018年第1期。

㉑ 张翔:《基层政策执行的“共识式变通”:一个组织学解释》,《公共管理学报》2019年第4期; 施芸卿:《一把尺子如何“量到底”:基层治理中的制度化——以一个城市更新试点项目为例》,《社会》2019年第2期。

㉒ Wei Liu, Wenzhao Li, "Divergence and Convergence in the Diffusion of Performance Management in China", *Public Performance & Management Review*, Vol. 39, No. 3, 2016, pp. 630-654; Chenggang Xu, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 4, 2011, pp. 1076-1151; Charles F. Sabel, Jonathan Zeitlin, "Learning from Difference: The New Architecture of Experimentalist Governance in the EU", *European Law Journal*, Vol. 14, No. 3, 2008, pp. 271-327.

㉓ 陈家建:《项目化治理的组织形式及其演变机制——基于一个国家项目的历史过程分析》,《社会学研究》2017年第2期。

㉔ 折晓叶、陈婴婴:《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》2011年第4期。

⑮Ciqi Mei, Zhilin Liu, "Experiment-based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China", *Policy Sciences*, Vol. 47, No. 3, 2014, pp. 321-337.

⑯周望:《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》2016年第10期。

⑰符平:《缔造引领型融合治理:脱贫攻坚的治理创新》,《学术月刊》2021年第7期;符平、卢飞:《制度优势与治理效能:脱贫攻坚的组织动员》,《社会学研究》2021年第3期。

⑱该案例的资料数据均来源于作者团队于2020年10月在凉山州昭觉县、越西县、雷波县及乐山市峨边县对“学前教育”行动各方参与者的调研,包括访谈、座谈以及从州、县和技术保障单位等相关部门获得的内部资料。

⑲中国教育科学研究院课题组:《知识改变命运 教育奠

基未来:中国教育脱贫攻坚的成就与经验》,北京:教育科学出版社2021年,第6页。

⑳国务院扶贫办综合司、教育部办公厅:《关于开展“学前教育普通话”行动的通知》(国开办司发[2018]29号)。

㉑凉山州彝族聚居区的年龄常按照虚岁计算,户口本年龄往往与实际情况不符,有的学前儿童虚岁满3岁但实际只有2岁甚至更小,因而凉山州政府适当放宽了试点所规定的学前儿童年龄。

㉒张勇杰:《渐进式改革中的政策试点机理》,《改革》2017年第9期;Henry R. Glick, Scott P. Hays, "Innovation and Reinvention in State Policymaking: Theory and the Evolution of Living Will Laws", *Journal of Politics*, Vol. 53, No. 3, 1991, pp. 835-850.

The Logic of Experimentalist Governance: An Analytical Framework and Its Application

Fu Ping Han Jixiang

Abstract: The experimentalist governance in China is essentially an approach to exploring the innovation in governance model, which implies multiple governance logics such as experiment and diffusion. It is characterized by a multi-level institutional governance structure because it is embedded in the state administrative system. The experimental logic is embodied in the experimental stage of exploring experiences of implementing new policies in selected areas, while the diffusion logic in the diffusion stage of implementing the new policies to broader areas. The model of multi-level and staged experimentalist governance highlights the dual characteristics of "mechanism-institution" in the process of experimentalist governance, manifested as the central-local-grassroot architecture of governance and its specific interaction of multiple governments and their operating mechanisms. In this model, the governance structure is presented in vertical dimension, whereas the practice, diffusion and application logic in the horizontal dimension. Pre-school Mandarin Learning Initiative in Liangshan as a typical example of poverty alleviation in ethnic minority areas, presents the multiple governance logic and the unique governance mechanism in the process of experimentalist governance. However, there is also a risk of failure in experimentalist governance, and the effectiveness of diffusion stage is premised on the governance scenario and resources of the non-experimentalist areas.

Key words: governance model; experimentalist governance; experimental logics; Pre-school Mandarin Learning Initiative