

# 从政策试点到制度示范<sup>〔\*〕</sup>

## ——发展型国家的治理转向

姚尚建,刘铭秋

(华东政法大学 政治学与公共管理学院,上海 201620)

**〔摘要〕**十一届三中全会之后,中国的经济社会发展通过政策试点逐步推开,无论是经济特区、沿海开放城市、全境开放的差序格局,还是近期推进的自由贸易试验区,政策试点一直是地方和区域治理创新中控制风险的重要手段。在国家整体开放已经完成之后,高质量的开放与发展开始成为国家治理的重要内容,在国家新区—自由贸易试验区同步推进之时,立足于本土资源的各类示范区分别在各级政府文件中出现,深圳先行示范区则承担了国家战略性改革与引领型改革的重任,这一转向既显示了我国地方治理、区域治理向国家治理的总体性任务转变,又凸显了新一轮改革开放的系统性推进。

**〔关键词〕**政策试点;制度示范;示范区;引领型改革

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2020.08.003

### 一、引言

政策试点(policy pilot),是中国政策过程中所特有的一种政策测试与创新机制,是政策试验的具体类型之一。<sup>〔1〕</sup>政策试验是中国在推出一项创新性政策时必经的过程,它体现出中国政府在政策制定中的灵活性与谨慎性。德国学者韩博天(Sebastian Heilmann)认为,这种“有远见的反复试验”(foresighted tinkering)<sup>〔2〕</sup>可能会成为中国今后发展的巨大优势。自新中国成立特别是改革开放以来,在中国一系列关键性政策的施行

过程中,“试点”“典型试验”“由点到面”“点面结合”等关键术语说明,进行政策试点基本已成为必经环节,而“每改必试”几乎成为我国国家治理创新的重要工具。

从理论上,大多数学者都认为政策试点对于我国改革开放以来国家政策的形成至关重要,一些研究者指出,中国的政策试点对推进制度创新和经济增长起到了重要作用。<sup>〔3〕</sup>同时,在探讨后毛泽东时代中央鼓励政策试点的原因时,研究者发现,中国的政治或行政权力结构与自发的地方试验密切相关。曹远征、钱颖一有人在研究中

**作者简介:**姚尚建,华东政法大学政治学与公共管理学院教授、博士生导师;刘铭秋,华东政法大学政治学与公共管理学院博士研究生。

〔\*〕本文系国家社会科学基金一般项目“中国特色特大城市贫困治理研究”(19BZZ085)的阶段性成果。

表明,中国一直依靠地方政府试验进行改革,广泛的权力下放使得地方政府启动了经济政策创新;<sup>[4]</sup>还有一些学者指出,中国的经验证明,试验、学习和适应是从地方政府针对经济自由开始的。<sup>[5]</sup>蔡洪斌等人则认为政策试验并非政治或行政权力下放的结果,而是权力竞争导致了从中央决策者到地方执行者共同推行的政策试验。<sup>[6]</sup>

基于政策实践的过程,韩博天采用“回溯式研究方法”考察政策轨迹的延续与变迁,通过研究中国制定政策的过程来探讨这种“有远见的反复试验”。韩博天认为,中国经济改革的核心优势之一是中央与地方在政策制定上独特的互动过程,分散的试验与中央的干预相结合,产生了选择性地地方经验纳入国家政策制定的成果,从而使以试验为基础的政策制定过程得以为继。<sup>[7]</sup>周望认为,大部分关于政策试点的研究“只进展到一般性的归纳和总结,较少探讨其中的规律性、因果机制等,缺乏足够的理论纵深”,他从政策过程分析的视角探讨政策试点所形成的政策实践和经验事实。<sup>[8]</sup>与此同时,还有一些学者从央地关系、府际关系等视角出发,在政策具体实践过程中研究政策试点的演化机制。王绍光通过历时性的政策研究方法,梳理了中国农村合作医疗体制的变迁,发现中央与地方在政策试点互动中形成了一种特殊的“中国模式”,<sup>[9]</sup>这种模式既来源于自上而下的基层经验,也离不开反复的政策试验。中国政策试点的发生机制以及中央与地方的互动关系不能用源自西方国家的模型来解释,在中国,这两者的互动关系是通过相互学习来优化政策执行,以确保改革成效的。

政策试点作为中国改革开放进程中被运用得最普遍和最频繁的一种改革方法,已经成为中国独特的政策制定方式。在试验过程中会出现“执行、适应、修改、再执行的反复”,<sup>[10]</sup>无论是政策制定的哪一个过程,都是建立在中央和地方互动的基础之上的。但是从比较政治研究的视角,有学者认为中国制定政策的方法与西方国家以法治为主导的政策制定过程相比,更加不确定,

也更加无法预见,西方国家必须先立法才行动,而中国在制定法律法规之前可以通过“试点”或“试验区”来检验新政策是否具有普遍性。<sup>[11]</sup>随着改革开放进入深水区,中国的试验性政策过程面临着新的时代任务。《中共中央国务院关于对〈河北雄安新区规划纲要〉的批复》《中共中央国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》等文件的相继出台,标志着立足本土经济、政治资源的示范区建设已经完成从中心城市、区域发展到国家整体治理的战略部署;从政策试点到示范区的启动与建设,既体现了中国共产党的执政韧性与中国政府的治理弹性,也显示出我国从发展型国家治理向引领型国家治理的角色转变。

## 二、地方政策试点的风险控制

裴宜理(Elizabeth J. Perry)在《中国政治研究:告别革命》中认为,中国革命传统中的某些因素为中国政治体制下实现的“经济奇迹”奠定了基础。<sup>[12]</sup>同样,以“试点—推广”为基轴的政策试点机制起源于中共革命时期,发展于改革开放时代。<sup>[13]</sup>应该说,在中国建设和发展的过程中,革命根据地的治理是一个需要充分重视的样本。在彼此隔离的根据地中,各地在中央的统一领导下,因地制宜地开展生产与建设,形成总体一致又有差异的地方政策;随着全国的解放与建设,尤其是改革开放以后,国家建设的中心任务已经转变,政策试点需要在绩效与风险之间进行动态的评估,而风险控制与政策扩散就成为国家治理转型的重要手段。

首先,政策试点的风险控制。政策试点可以帮助政府进行政策评估,并为我们处理复杂的政策问题提供有效的解决方案。<sup>[14]</sup>从地方治理的角度,政策试点的小规模与试验性特征为地方政府创造了一定的行动空间,以便它们根据当地资源和条件创造性地解决问题。同时需要看到的是,20世纪70年代末期,中国的改革开放主要体现在经济领域,体现为向发达国家的市场开

放,在长期的计划经济体制下,由于固有的政治制度与意识形态,政策试点需要在现有的制度内实现政策突破,因此政策试点伴随着一定的风险。从政策过程看,有研究表明,致使政策试点成功的因素以及试点扩散、过渡到政策之间的联系在理论上或经验上是无法充分确定的。也就是说,政策试点可能随时会出现试验失灵、政策失真等情况,关于试点对政策制定影响的研究往往仅限于“从失败中吸取教训”。<sup>[15]</sup>

为了控制风险,改革开放初期的政策试点往往选择特定的企业和区域进行,并通过物理隔离、制度隔离等方法打造政策特区。20世纪90年代,大量的政策试点开始见诸报端。国内可获得的、最早涉及政策示范的文献资料出现在20世纪90年代初期。1993年,国家环保局在推行排污许可证管理制度的基础上,确定在太原、柳州、贵阳、平顶山、开远、包头、淮南等城市组织排污交易政策的试点工作。1994年,山西省计委主任张奎在接受一个杂志的访谈时,回应了关于投资政策的区域性转变的相关争论,他认为所谓区域性投资政策,就是强调投资政策并不是整齐划一的,而是对不同地区给予不同的倾斜政策。因此相对东部发达地区,国家可以在西部地区也创设一些投资和产业政策的典型,来带动区域发展。<sup>[16]</sup>这一访谈说明,从特定地理区域、特定城市到特定省份,地方政策试点的范围日益扩大,也意味着风险控制能力的提升。

其次,政策试点的双向推进与风险释放。毛泽东曾专门论述了政策试点中如何避免风险,他认为,“我们应当坚决采用逐步推广的方法,不用普遍动手的方法。逐步推广的运动,看来很慢,其实是快;普遍动手的方法,看来是快,其实是慢。”<sup>[17]</sup>在目标的导向性与过程的稳定性方面,毛泽东强调这种逐步推广的方法是承认在个案中可以发现普遍存在的风险,并在具体实施中加以克服。因此政策试点既是政策引导,也具有政策试错的功能。

在政策试点中,为了打破原先制度的束缚,

国家往往鼓励地方政府先行先试;同样由于这类地方政府创新是在中央政府默许甚至顶层设计的前提下进行的,因此可以顺利推进。并不沿海的县级昆山市设立经济技术开发区突破了国家开发区设置的总体规划,但是地方主政者却获得了正向鼓励。同时,制度的束缚一旦打开,就不会仅仅在国家权力框架中封闭进行。1978年,在党的十一届三中全会召开前夕,安徽省小岗村人冒着坐牢的风险,签订了“包产到户”的契约,从而启动中国的农村改革,并为我国其他领域的改革打下了基础。在40多年的改革开放过程中,政策试验的发动者未必是国家,也可能是社会自身。

因此,政策试点需要在国家与社会两个层面实现风险控制。如果说在特定区域执行不同的特殊政策,通过典型地区的政策来启动区域经济社会发展成为突破刚性管理体制的重要一环,那么对于具有漫长农耕文明的国家来说,小岗村的自发性政策试点更具有革命性意义。在改革开放初期,农业国家的政策风险点以其弥散性、结构性著称,随着联产承包责任制被普遍接受,小岗村自发性变革的结构性风险被逐渐释放,而工业化中后期的能源、粮食等其他工业社会的新的风险又开始浮现。

再次,政策试点的多维展开与结构深化。作为中国政策过程中运用最为广泛也最为典型的一种政策过程,政策试点“是指在一定时间段和一定范围(特定的地域、政府部门或企事业单位)内所进行的一种局部性政策试验活动。”<sup>[18]</sup>与其他类型的政策试验相比,政策试点在政策具体实践过程中的功能更加完备,具体而言,它兼具试验区的地域性特征以及立法试验的时效性特征。改革开放初期,中国政府的工作重心转移到经济建设上,有关于经济体制改革的一系列试点就成为这一时期政策试点的“主角”;随着改革开放和社会主义市场经济的深入发展,建设“服务型政府”成为转变政府职能的新目标,这一转向,则为政策试点提供了新的实践平台,公

共服务、社会保障等民生事业成为各种试点活动中新的主要角色。<sup>[19]</sup>

从纵向看,政策试点遵循由浅入深、循序渐进的功能拓展;从横向看,政策试点强调从点到面、协调发展的空间演化。事实上,单一的政策试点背后伴随着系统性的思考,意味着整体性治理的观念,因此,容易被忽视的是,我国的政策试点有一个结构性深化的过程,这一过程既是对试点的阶段性总结,也是对地方整体性治理的持续性试验。比如农村土地制度改革试点、深化办学体制改革试点以及省直管县改革试点等政策试点正体现了这一过程。21世纪以来,我国逐步推进综合性的改革试点,以国家综合配套改革试验区为例,自2005年以来,通过国家综合配套改革试点、国家重大专项改革试点、发展改革委改革工作联系点、各地自主开展的省级综合配套改革试点四个层面的建设,我国逐步形成了中西互动、多层次推进的综合配套改革试点格局,<sup>[20]</sup>进一步巩固了改革开放以来的政策性成果,也为系统性的制度总结奠定了基础。

### 三、渐进式改革的制度完善

如果说“在政策试点的起始阶段,地方政府是一个相对理性的行动者,而在中央政府制度诱导之后,地方政府可能会不再考虑自身能力和需求,而成为模仿者和跟风者。”<sup>[21]</sup>那么当中央政府不再积极诱导地方微观治理之后,中国政府间关系就开始了新一轮的重塑过程。21世纪以来,国家、社会与市场治理的制度化、法治化得到充分重视,在这一背景下,中央政府主要通过制度建设来加强国家整体秩序的管控,并引导地方政府进行系统性的、更为开放的政策试点,从而为国家治理发展提供充分的地方性知识与整体性思路。

首先,地方渐进试点的制度性总结。政策试错是一个逐步纠正、学习与普遍推广的过程,也是一个制度性总结的过程。有学者以1988年经国务院批准、由国家科技部(原国家科委)组织

实施的“国家火炬计划”为例,将这一动态过程概括为九大步骤,依次是:(1)发起政策试验,地方官员为取得正式试点资格而进行政策游说;(2)受到上级决策者的支持;(3)获得中央的特殊或优惠政策和扶持措施;(4)经中央政府批准后成为正式试点地区,探索试行新政策;(5)发动学典型活动、开展互访计划,并增加对试点的媒体报道;(6)“由点到面”推广和普及试验经验;(7)将地方试点领导提拔到省或国家级领导岗位;(8)通过国家领导人讲话、召开全国性会议、发布公文传播典型经验;(9)制定颁布国家规章或法规。<sup>[22]</sup>

政策过程的九个步骤说明,地方政府在渐进改革中扮演着重要角色,并通过政府间学习机制实现政策的推广与复制,但是这一模式多由中央牵头,并在中央的主导下形成试点议题后再交付地方予以执行。也就是说,虽然这种“由点到面”的方法给予了地方政府充分的政策空间,但是,中央政府始终把握着试点从确认、修订、再到推广或终止的整个过程。因此,中央牵头、地方试点、区域推演的渐进式改革方案,始终依托单一制国家的权力逻辑加以展开,中央政府的角色由背后逐渐到达前台,一些模糊的改革方案也在中央政府的主导下逐渐清晰起来,分散的地方性方案逐渐上升为全国方案,一些地方规范性文件逐渐成为中央政府的规章甚至法规,从法律而非政策的层面总结了地方渐进式改革的制度性成果,从而减少了其他地区在类似改革上的制度成本。

其次,区域性推广的国家主导。政策试验可以通过帮助政府进行战略规划或对未来发展的预测,起到鼓励政策创新和降低政策风险的作用,但是试点本身必须经过仔细设计和校准,<sup>[23]</sup>这就离不开中央政府和地方政府的互动过程。在我国这种以试验为主的治理模式中,中央和地方互动的制度安排充满张力且高度灵活。这种互动模式与联邦制国家的分权体制不同,联邦制国家在政策试验过程中更加强调将试验作为一

种工具,注重中央与地方之间的权力制衡关系,<sup>[24]</sup>而在中国政治体制下,从地方性试点、区域性推广再至全国性普及,整个过程都离不开中央政府的统筹协调。

因此,地方性试点是国家整体性改革的表现形式。正是在国家整体性的改革中,在国家意志的执行中,我国才能有条不紊地推进区域协同发展,从而把地方性政策试点、纵向的系统性改革与区域一体化结合起来。纵观我国近年来的区域发展战略规划,就可以发现地方试点往往与区域规划联系在一起。20世纪80年代以来,中央政府为了协调地方经济发展,协调、审批、授权了一系列协调跨省区规划以及城市群规划,在这一过程中,中央与地方政府开展了一系列“互惠性互动”。<sup>[25]</sup>继西部大开发规划之后,国务院又出台了《东北地区振兴规划》《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020)》《长江三角洲地区区域规划》等,在这些区域规划中,中央与地方形成了一种默契,中央规划者将地方试点视为纠正和优化规划的工具,而地方决策者则通过区域规划来扩大其调整政策的余地。<sup>[26]</sup>

第三,整体性变革与国家自主创新示范区的出场。从地方试点到区域协调,从地方政策到国家法规,中国的渐进式改革逐渐进入了深水区,在21世纪初,科技、医疗、教育、住房、市场等各个领域的“改革进入深水区”的论断开始频频见诸官方报端,这也说明,依靠单一地方、单一政策试验驱动的功能性变革遭遇系统的、结构性困境,围绕如何建设中国特色的社会主义国家、社会与市场,需要在国家层面进行整体性创新。

2009年起,北京、武汉、上海等地陆续设立国家自主创新示范区,以期在自主创新及高科技产业发展方面先行探索经验。2009年3月,北京中关村科技园区成为我国第一个国家自主创新示范区;之后,武汉东湖新技术产业开发区、上海张江高新技术产业开发区相继成立;深圳国家自主创新示范区于2014年6月设立,是十八大以后第一个以城市为基本单位的国家自主创新

示范区;2014年10月,首个以城市群为基本单位的示范区——苏南国家自主创新示范区成立。<sup>[27]</sup>从地方到区域、从单个城市到城市群,示范区的确立体现了国家治理的重大转向,它标志着伴随着我国的经济社会的发展,在完成了从点到面的政策试点以后,许多领域已经无法简单地进行政策学习与制度模仿,因此,重新探索适合中国特色的、全域性的制度创新道路,成为整体性治理变革新的起点,而这一起点,需要中央政府的顶层设计与制度安排。

#### 四、制度示范与引领型治理的互构

“制度包括为社会生活提供稳定性和意义的规制性、规范性和文化—认知要素,以及相关的活动与资源。”<sup>[28]</sup>当区域差距、城乡差别得到根本性扭转之后,当中国特色社会主义市场经济体制基本完善之后,当依法治国成为全民共识之后,国家层面的全面制度创新提上了日程。改革开放40年来,在积极参与全球治理的进程中,国家治理开始面临新任务、新挑战,制度创新与制度示范逐渐成为各种政策文件中的关键词,引领型的治理再次启动了系统性的制度变革。

首先,从政策创新到制度示范的基本逻辑。国家治理与现代化关系密切,与其他发展中国家一样,中国的国家治理体系和治理能力面临由传统向现代的转型升级。无论是“后发展国家”“东亚模式”还是“中国模式”,这些概念都意味着中国提升了国家的治理能力,而政治制度的创新对于调整国家和社会的关系具有重要的意义。塞缪尔·亨廷顿(Samuel Huntington)在《变化社会中的政治秩序》中指出:“一种政治体制首先必须能够创制政策,即由国家采取行动来促进社会和经济改革,才能成功地处理现代化面临的问题。”<sup>[29]</sup>也就是说,衡量一个政治体系适应能力的标准在于其进行制度创新能力的强弱。

中国制度创新的重点在于开放与吸纳,从后毛泽东时代起,中国就被认为是一个“学习型国家”。<sup>[30]</sup>以国家自主创新示范区为例,由区域试

点机制推动国家自主创新示范区政策,通过汇集创新要素人才,确保自主创新能够结合经济深化改革,成为驱动经济增长的新动力。目前,之所以还有很多地区争取设立国家自主创新示范区,表面上与一系列的优惠政策有关,比如股权和分红激励试点政策、科技成果处置权与收益权试点政策以及支持创新创业的税收试点政策等,<sup>[31]</sup>甚至包括从用地、财税金融、高新技术产业发展、创新创业服务体系等多个层面支持国家自主创新示范区的建设发展。但是,政策试点作为政策创新与制度创新的重要模式,<sup>[32]</sup>已经逐步有了新的含义,这一顶层设计的综合性试验背后,是前所未有的整体性的、制度性探索,无论是“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展等中部地区崛起的三大战略,还是防范化解重大风险、精准脱贫、污染防治的三大攻坚战,都说明我国治理创新不再建立在“先富带动后富”的差异性选择之上,而是建立在一致性的、国家整体现代化的“齐步走”战略思考之中。

其次,制度示范的内核:从比较到竞争。在苏联解体之后,西方普遍盛行乐观主义,福山(Francis Fukuyama)认为,基于自由资本主义经济之上的民主政治是人类可以找到的最好的制度。<sup>[33]</sup>然而,单一的制度选择是不是适合所有国家的发展仍然难以定论。“当今世界,各种发展道路和社会制度竞争比较、优势互补,构成多元共存、多元共进的政治多极化、经济全球化、文化多元化、社会信息化的时代大潮流和发展大趋势,同时各种逆多极化、全球化思潮和行为也对世界发展大势构成严重挑战和潜在威胁。”<sup>[34]</sup>中国经济社会发展需要直面这些挑战。

2019年10月召开的十九届四中全会进一步开启了制度现代化的新征程。如果说,改革开放以来开展的相关政策试验使中国获得了非同寻常的适应能力,“由中央主导的政策试验”为中国的崛起创造了制度条件,<sup>[35]</sup>那么国家自主创新示范区到产业转型升级示范区,<sup>[36]</sup>再到国家全域旅游示范区、<sup>[37]</sup>长三角生态绿色一体化发

展示范区,<sup>[38]</sup>各种类型的示范区建设其实就是强调一种面向新任务的制度框架与实践路径,希望通过启动示范区形成自身特色,为世界经济社会发展寻求一条具有竞争性的、多样化的比较发展道路。

再次,制度示范:从发展型国家到引领型国家的超越。过去几十年,中国走出了一条不同于西方现代化历史轨迹的道路,中国的发展经验,具有借鉴西方发达国家以及其他新兴工业化国家发展经验的成分,但是,更大程度上是自我探索、自主创新、因地制宜的结果,也是制度与发展辩证统一、相互推动的结果。<sup>[39]</sup>中国的发展模式和发展道路不仅影响着全球化的进程,还关系到整个人类社会的发展,这种模式能否被其他发展中国家所借鉴?现在看来,答案似乎是肯定的。有学者认为,从发展型国家的“最小定义”来看,中国自1978年至今,已经具备了发展型国家的核心特征。<sup>[40]</sup>然而,“2002年以来,推动科学发展,促进社会和谐,日益成为中国经济社会发展的主题,中国开始了超越发展型国家的进程”,<sup>[41]</sup>这种超越也说明,单一的制度模仿已经日益困难,中国需要日益完善自身的经济社会制度结构,并积极参与国际制度竞争。

“在经济全球化的冲击加剧之后,东亚经济体纷纷转型,逐渐进入‘后发展型国家’的阶段,但要往何处演进,则彼此的方向不完全相同。”<sup>[42]</sup>中国发展的道路选择伴随着建国以来的制度安排,更是改革开放以来道路的延伸。在更高的发展目标被设定之后,引领型的制度变革仍然需要立足于国内地方政府的治理创新。2018年12月26日,习近平总书记对深圳工作作出重要批示,要求深圳市委、市政府“朝着建设中国特色社会主义先行示范区的方向前行,努力创建社会主义现代化强国的城市范例”。<sup>[43]</sup>在深圳建设中国特色社会主义先行示范区的过程中,党和国家的目标是,“在更高起点、更高层次、更高目标上推进改革开放,形成全面深化改革、全面扩大开放新格局”,<sup>[44]</sup>这也说明,整体性的制度示范

是新一轮的央地关系治理过程中的结构互动,将深圳建设成为中国特色社会主义先行示范区,既是一种制度创新,也可以为许多国家提供重要的经验。<sup>[45]</sup>

## 五、结 论

中国的发展与成绩引人瞩目,也引发了持续性的学术争鸣,“制度优越性和国家主导通常被用来解读中国快速发展和减贫奇迹的内在原因,但迄今为止,不论是经典的发展理论和现代化理论,还是当下流行的发展型国家理论,都没有给出系统的、有普遍说服力的解释。”<sup>[46]</sup>从政策过程的角度,试错与纠正伴随着中国治理的始终。历史多次证明,对于中国这样一个幅员辽阔、自然禀赋差异较大的巨型国家来说,审慎地进行政策试验、控制风险仍然是必要的。新中国成立以来尤其是改革开放以来,从局部试验到整体推进,从技术变革到制度完善,以实践为导向的务实主义路线成为调整中国政府间关系、政府过程、政府目标的重要内核,成为中国经济社会持续进步的“秘密”。在今后很长的一段时间,面对不同的任务,我国不同区域仍然将持续这一政策试验的过程,一些系统性的成功政策将被及时总结出来并成为规范性的制度体系,这些制度体系既是中国改革开放的系统性总结,也可以成为后发国家持续发展的借鉴方案。与理论争鸣同步的是,截至2019年9月5日,由国务院批准的国家自主创新示范区已经达到27个,中国整体性的国家治理模式又一次进入深度变革时期。十九届四中全会强调,我国在经济社会发展过程中,需要从坚持和完善两个方面来理解我国的国家制度与治理体系,具体包括党的领导制度、人民当家作主制度、中国特色社会主义法治、中国特色社会主义行政体制、社会主义基本经济制度、社会主义先进文化制度、统筹城乡的民生保障制度、共建共治共享的社会治理制度等方面,我们认为,这一系统性的定位肯定了我国从政策创新到制度示范的国家自主性特征,因此这些判

断既是对我国改革开放40年的政策试点的总结,也是对我国国家建设的制度性归纳,更是在国家发展的关键时期,对于化解风险、坚持改革开放的前沿性表述。

### 注释:

[1]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。

[2][德]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》,石磊译,《开放时代》2009年第7期。

[3]Thomas G. Rawski, “Implications of China’s Reform Experience”, *The China Quarterly*, 1995(144), pp. 1150–1173.

[4] Yuanzheng Cao, Yingyi Qian, Barry R. Weingast, *From Federalism, Chinese Style to Privatization, Chinese Style, Economics of Transition*, 1999, 7(1), pp. 103–131.

[5] Gabriella Montinola, Yingyi Qian, Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, *World Politics*, 1995, 48(1), pp. 50–81.

[6] Hongbin Cai, Daniel Treisman, “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?”, *World Politics*, 2006, 58(4), pp. 505–535.

[7] Sebastian Heilmann, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process”, *The China Journal*, 2008(59), pp. 1–30.

[8][13][19]周望:《中国“政策试点”研究》,天津:天津人民出版社,2013年,第3–4、51、43–44页。

[9]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。

[10][德]韩博天:《红天鹅》,石磊译,北京:中信出版社,2018年,第11页。

[11] Sebastian Heilmann, “Policy Experimentation in China’s Economic Rise”, *Studies in Comparative International Development*, 2007, 43(1), pp. 1–26.

[12] Elizabeth J. Perry, “Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution”, *The China Journal*, 2007(57), pp. 1–22.

[14] John Turnpenny, Claudio M. Radaelli, Andrew Jordan, Klaus Jacob, “The Policy and Politics of Policy Appraisal: Emerging Trends and New Directions”, *Journal of European Public Policy*, 2009, 16(4), pp. 640–653.

[15] Heleen Vreugdenhil, Niki Frantzeskaki, Susan Taljaard, Philippe K. Rault. “The next step in policy transitions: Diffusion of pilot projects”, 13th annual conference of the international research society for public management, Copenhagen Business School, 2009.

[16]刘慧敏、肖惠:《制定区域性投资政策 建设中西部示范省——山西省计委主任张奎访谈录》,《中国投资与建设》1994年第12期。

- [17]《毛泽东文集》(第5卷),北京:人民出版社,1996年,第38页。
- [18]周望:《“政策试验”解析:基本类型、理论框架与研究展望》,《中国特色社会主义研究》2011年第2期。
- [20]发展改革委:《我国多层次改革试点格局基本形成》,中华人民共和国中央人民政府网,http://www.gov.cn/jrzq/2010-06/07/content\_1622483.htm。
- [21]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》,《公共管理学报》2019年第3期。
- [22]Sebastian Heilmann, Lea Shih, Andreas Hofem, “National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China’s Torch Programme”, *The China Quarterly*, 2013 (216), pp. 1 – 21.
- [23]Sreeja Nair, Michael P. Howlett, “Dealing with the Likelihood of Failure Over the Long – Term: Adaptive Policy Design Under Uncertainty”, *Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper*, 2014, No. 14 – 01, pp. 1 – 23.
- [24]Peter John, “Experimentation, Behaviour Change and Public Policy”, *The Political Quarterly*, 2013, 84(2), pp. 238 – 246.
- [25]郑永年:《中国的“行为联邦制”:中央—地方关系的变革与动力》,北京:东方出版社,2013年,第64页。
- [26]Jae Ho Chung, Hongyi Lai, Jang – Hwan Joo, “Assessing the ‘Revive the Northeast’ (zhenxing dongbei) Programme: Origins, Policies and Implementation”, *The China Quarterly*, 2009(197). 转引自 Sebastian Heilmann, Oliver Melton:《规划:中国政策过程的核心机制》,《开放时代》2013年第6期。
- [27]《江苏省苏南获批成为国家自主创新示范区》,中华人民共和国科学技术部,http://www.most.gov.cn/kjbgz/201411/t20141105\_116519.htm。
- [28][美]W·理查德·斯科特:《制度与组织——思想观念与物质利益》,姚伟等译,北京:中国人民大学出版社,2010年,第56页。
- [29][美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华等译,北京:生活·读书·新知三联书店,1989年,第127页。
- [30]郑永年:《中国模式:经营与困境》,北京:中信出版社,2016年,第79–82页。
- [31]《国家自主创新示范(试验)区试点政策》,中华人民共和国科学技术部,http://www.most.gov.cn/kjzc/gjsdkjzc/。
- [32]Heleen Vreugdenhil, Jill Slinger, Wil Thissen, “Philippe Ker Rault, Pilot Projects in Water Management”, *Ecology and Society*, 2010, 15(3), p. 13.
- [33][美]弗朗西斯·福山:《历史的终结及最后之人》,黄胜强、许铭原译,北京:中国社会科学出版社,2003年,第358–363页。
- [34]包心鉴:《中国制度的内在逻辑和显著优势》,《光明日报》2019年11月4日。
- [35]王绍光:《学习机制、适应能力与中国模式》,《开放时代》2009年第7期。
- [36]《发展改革委关于支持老工业城市和资源型城市产业转型升级的实施意见》,中华人民共和国中央人民政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/09/content\_5116357.htm。
- [37]《首批国家全域旅游示范区名单公布》,中华人民共和国中央人民政府网,http://www.gov.cn/fuwu/2019-09/06/content\_5427750.htm。
- [38]《国务院关于长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案的批复》,中华人民共和国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhengce/content/2019-10/29/content\_5446300.htm。
- [39]林尚立:《制度与发展:中国制度自信的政治逻辑》,《中共中央党校学报》2016年第2期。
- [40]张振华:《发展型国家视野下的中国道路:比较与启示》,《学海》2018年第6期。
- [41]郁建兴、石德金:《超越发展型国家与中国的国家转型》,《学术月刊》2008年第4期。
- [42]黄宗昊:《“发展型国家”理论的起源、演变与展望》,《政治学研究》2019年第5期。
- [43]《习近平总书记对深圳工作作出重要批示》,广东省人民政府网,http://www.gd.gov.cn/gdywdt/gdyw/content/post\_1054206.html。
- [44]《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》,中华人民共和国中央人民政府网,http://www.gov.cn/zhengce/2019-08/18/content\_5422183.htm。
- [45][德]韩博天:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,石磊译,《开放时代》2008年第5期。
- [46]王春光:《中国社会发展中的社会文化主体性——以40年农村发展和减贫为例》,《中国社会科学》2019年第11期。

〔责任编辑:刘 鑫〕