

引领型治理：国家改革试点何以可能？*

——以广东省江海区“全国农村社区治理实验区”建设为例

陈荣卓 胡恩超

摘要：在全面深化改革新时期，改革试点更加强调国家的规划引领。本文以广东省江门市江海区全国农村社区治理实验区建设为案例，展现了国家改革试点场域中国家引领性与基层自主性之间的张力互动和契合逻辑。研究发现：国家在新时期的改革试点中注重顶层设计，承接改革试点的基层政府在剩余空间中常常以程式化的党政统合动员方式完成改革试点任务。在触发动因上，改革试点的启动既体现上级的吸纳与控制，也反映基层政府自身的治理需求。在运行机制上，诱导性目标契合与自主性政治动员在保障试点场域中国家引领性的同时，通过分离正式权威和实质权威、下放给基层政府剩余控制权来发挥基层的自主性。在效能实现上，改革试点实现了自上而下的政府有效性和自下而上的社会有效性的双重有效性，增进了民众的政治合法性认同。但引领型治理也有一体两面的内在问题，在治理结构上表现为国家整体治理同民众个体获得之间的张力，在治理实践中体现为国家权力过载和行政吸纳政治。本文将改革试点的国家逻辑和基层逻辑结合起来讨论，延伸了研究视域，其中所体现出的引领型治理是阐释“中国之治”的重要视角。

关键词：国家治理 基层治理 改革试点 农村社区

中图分类号：D034.6 **文献标识码：**A

一、问题的提出

作为国家转型进程中的时代命题，现代化的重要表征是国家化，这标志着国家整体和代表国家主权的中央权威日益深入地渗透进社会领域，并支配整体社会（徐勇，2006）。中国后发内生型现代化进程由国家主导。自1921年成立以来，中国共产党自觉担当历史使命，以超强的组织动员能力和社会整合能力领导广大人民群众实现了国家独立和民族解放，完成了近代国家治理转型的阶段性任务，确立了中国现代国家治理的制度框架（夏志强，2020）。在这一过程中，国家始终在场，即党和国家

*本文是研究阐释党的十九届六中全会精神国家社会科学基金重大项目“党的十八大以来推进社会主义基层民主政治建设的实践和经验研究”（编号：22ZDA064）的阶段性研究成果。

权威以及领导作用的不断巩固和有效发挥是基本前提与重要保障。以此为核心形成的国家渐进式改革实践逐渐表现出引领型治理的特征。从纵向看，中央与地方（下文简称“央地”）关系中的权威性与自主性之间的张力勾画出引领型治理的重要内容和不同制度安排的实践样态。20世纪80年代，财政“分权让利”改革使得中央政府的经济调控和行政管理能力大大下降，从而导致国家能力被严重削弱。为了调整央地关系，国家进行了财政体制改革，通过建立和完善分税制财政体制形成了财政引领型治理模式。通过先集中财力、再进行补助的方式，中央实际上掌握了财政收入的再分配权力，增强了中央权威，比较彻底地消除了财政上“诸侯割据”的潜在危险（周飞舟，2006），国家的宏观调控和顶层设计作用得到了有效体现和保障。但是，集权化改革也压缩了地方政府的自主空间，降低了地方政府“自主探索”的范围与幅度（郁建兴和黄飏，2017）。进入新时期，社会治理的精细化转型使得地方政府尤其是基层政府的“自主探索”成为国家渐进式改革的重要表现，其中的党建引领型治理（黄晓春，2021）逐渐成为体现国家意志的重要制度安排。这一模式在塑造一种建立在多方认同基础上的治理向心力以实现党的领导的同时，将基层党组织的政治优势、组织优势转化为治理效能，为基层治理创新提供了政治引领、激励驱动、网络整合等制度保障。虽然以党建为抓手的党建引领型治理构建了国家意志的传递和作用通道，但这种地方“自主探索”更多地面向特定的属地治理问题（郁建兴和黄飏，2017），国家宏观调控和整体规划的空间相对较小。国家始终在场在宏观和微观层面所表现出的收权与放权的实践张力，生动刻画出“权威体制与治理有效之间的深刻矛盾”（周雪光，2011）。那么，在保障国家引领性的前提下，如何平衡“顶层设计”与“地方探索”，实现自上而下的权威性与自下而上的自主性间张力的统合？中观维度的试点引领型治理提供了重要的实践路径。

改革试点是中国国家治理的基本环节，由此形成的试点引领型治理成为国家转型发展中的重要制度安排。无论在政策试验中还是在当前系统性综合性改革试点中，国家始终在场。在国家化的过程中，改革试点实质上是国家和社会相互作用或国家“改造”社会的重要机制。党的十八大以来，传统单向式的改革试点已不能适应新的治理环境。面对国内外错综复杂的发展环境，以往单一式、单项式、单个式的改革试点日益淡出，以系统集成思维推进的改革试点逐渐被推广开来，并且改革试点注重顶层设计。国家高度重视顶层设计与基层探索有机互动，将改革试点作为治国理政的一项重要机制，陆续推进了一系列具有系统性、集成性、综合性、协同性的改革试点。在实践中，国家改革试点具有明确的目的性和问题导向特征，国家不仅直接设计试点方案，而且全周期、全过程地参与指导基层改革试点，在不同阶段采取不同的策略化行动，以保证试点的方向正确和治理高效。在这一治理过程中，国家突出其政党权力、政府权力等组织权力的指引统筹，并在宏观层面充当引领角色。从实践看，当前中国的改革试点从地方探索为主转变为中央设计与地方探索相结合，自上而下的整体性“设计试验”与自下而上的地方性“自主探索”在改革试点场域中展现着“统一国家形态与有效治理”之间张力契合的互动实践，国家的引领作用和基层的自主探索通过政策、技术等治理机制实现了交互。基于此，国家改革试点与承接试点的基层政府究竟如何交互？改革试点场域中的张力互动与契合有着怎样的运作逻辑？这其中暗含着什么样的试点引领型治理逻辑？本文在理论层面关注当代中国改革试点中国家

的试点引领型治理行为逻辑，并以全国首批农村社区治理实验区建设^①为案例进行实证分析。

二、文献回顾与研究进路

（一）既有研究述评

1.既有研究综述。对改革试点这一具有中国特色的治理现象，相关研究持续保持着学术热度，已经形成了基本的学术图谱。从历史视角看，中国特色改革试点从一种哲学思想发展为一种领导方法，进而从推进改革的一种探索机制发展为国家治理的一套制度安排。早期学者用改革试点来解释中国高速增长以及“中国奇迹”之谜，新近学者关注改革试点的一般特征以及央地互动视角下的改革试点机制。从内容看，改革开放以来改革试点逐渐由经济领域拓展至政治、司法、社会、文化、治理等领域，且以顶层设计、通盘考虑、综合推进的思路为指导，强调系统性。同时，越来越多的研究聚焦单个案例，试图揭示改革试点更加微观的特征与机制。相关研究主要集中在以下几个方面：

第一，关于中国改革试点经验概括的研究。基于不同的研究视角，国内外学者对中国的改革试点进行了多角度的总结与归纳。韩博天（2010）提出分级制政策试验（experimentation under hierarchy），认为中央和地方的互动将地方的创新精神有机地融合到中央主导的政策制定过程中，提高了政府的创新能力和适应能力。杨宏山（2013）提出双轨制政策试验，指出在单一制和政治集权体制下，中央决策者有选择地赋予某些地区政策试验权，支持试点地区探索并执行新的政策方案，在试点地区和一般地区之间形成双轨制的政策结构。谢小芹（2021）提出调适型政策试点，指出当一项自上而下的政策试点顺利通过政府议程和设定目标后，为了顺利实现政策目标和完成既定任务，政策利益相关方（中央和地方）进行充分互动，主动采取妥协、说服、平等交流等策略，不断细化政策实施方案。

第二，关于国家改革试点实践样态的研究。作为一项治理机制，改革试点是在现实的治理场域中运行的。中国的试验机制不是盲目摸索，而是依托实践的策略性规划，政策试验具有典型的自上而下特征（赵慧，2019）。政策试点的整个运作过程可归纳为“两阶段十环节”，即“先试先行”和“由点到面”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（周望，2013）。试点经费主要由地方承担、试点缺乏具体实施方案、试点发起机构专业职能无法满足试点需要是导致试点执行延搁的主要原因（吴怡频和陆简，2018）。同时，试点在任务下沉过程中产生了目标和信息的筛漏，在实施过程中被程式化运作和多点整合的策略消解，试点被科层化了（陈那波和蔡荣，2017）。

第三，关于国家改革试点中央地关系的研究。改革试点明显受到自上而下的政治权威的影响，中央政策偏好对政策试点影响较大，上级政府更有可能成为政策试点的发起者且能够在特定的政策领域推行政策试点（梅赐琪等，2015）。改革试点通常在中央政府“推动力”和地方政府“竞争力”这两

^①2017年4月，为贯彻落实《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》和《中共中央办公厅、国务院办公厅印发〈关于深入推进农村社区建设试点工作的指导意见〉的通知，民政部印发了《民政部关于开展全国农村社区治理实验区建设的通知（民发〔2017〕67号）》（以下简称《通知》），决定开展“全国农村社区治理实验区”建设工作。

个基本因素的交互作用下启动。中央政府推动力度强弱、地方政府竞争程度共同影响改革试点启动，进而形成争取、指定、追认、自发四种类型的试点触发机制（周望，2013）。具体来看，中央面对改革并不预先设定一个原则和目标，而是通过对试验的不确定态度实现对地方的选择性控制（刘培伟，2010）。政策试点过程中的地方试验行为并不完全是一种自主、自发的创新，而是跟业务指导部委互动的产物，是在既有的政策基调下的一种主动行动（郑文换，2013）。

第四，关于国家改革试点价值功用的研究。改革试点是回应央地结构矛盾的一种理性制度设计（武俊伟，2019），是中国共产党工作方法的生动体现，是政策创新和制度创新的重要模式，更是治国理政的重要方式（闫义夫，2017）。改革试点体现了中国共产党的执政韧性与中国政府的治理弹性，也显示出中国从发展型国家治理向引领型国家治理的角色转变。在中国政治体制下，从地方试点、区域推广再到全国普及，整个过程都离不开中央政府的统筹协调（姚尚建和刘铭秋，2017）。在统一领导体制下，改革试点是控制决策风险、提升治理绩效的有效途径。作为“规划国家”的修正机制，政策试验既保障了国家规划政策目标的稳定性，又提供了政策调整和创新的灵活性（原超和赵勇，2021）。改革试点为中央政府提供了包容性更强的政策学习和制定过程，提升了中国体制的适应能力（王绍光，2008）。

第五，关于国家改革试点在基层运行逻辑的研究。国家各项改革试点任务需要基层政府进行承接和探索，并且在基层治理中常常体现为“中心工作”。在实践中，基层政府常常面临着中心工作，中心工作或源于自上而下的行政或政治性任务，或是基层政府出于社会治理和社会发展需求而自我设定的任务（欧阳静，2014）。也正是因为基层政府中心工作的重要性和紧迫性，基层运动治理才有了施展空间。在压力型体制下，中央政府通过整体打包、区别性激励的方式将任务发包给地方，并通过量化指标和物化考核把任务压力层层传递，由此形成同时完成多项任务的常规模式。当常规多任务模式失败时，打破传统科层结构的运动治理或项目制等非常规任务模式就会被启动以完成特殊任务（赖诗攀，2015）。

2.既有研究评析。“一个国家选择什么样的治理体系，是由这个国家的历史传承、文化传统、经济社会发展水平决定的，是由这个国家的人民决定的。我国今天的国家治理体系，是在我国历史传承、文化传统、经济社会发展的基础上长期发展、渐进改进、内生性演化的结果。”^①源于土地革命时期的改革试点，经过革命、建设和改革时期的演化、发展和积淀，逐渐制度化、机制化，成为将制度优势转化为治理效能的重要机制。中国的改革试点具有明确的政策指向。作为一项“工具”和“策略”，改革试点服务于国家改革。党的十八大以来，国家注重顶层设计，要求统筹推进各方面的改革。在此背景下，改革试点体现着“中央设计与地方试验”之间紧密的层级互动。试点既服务于国家的改革部署，又回应基层的民众关切。已有研究多集中于分析改革试点制定方面，对改革试点执行的深度逻辑和具体机制分析不够。质言之，已有研究注意到了渐进式改革过程中国家在场在央地关系中所产生的实践张力，但是没有回应或关注国家改革试点同基层治理的互动，对国家引领性与基层自主性实践张

^①参见习近平，2014：《习近平谈治国理政》，北京：外文出版社，第105页。

力的具象样态、具体运作过程、运作机制和现实效能的学理分析有限。

（二）本文研究进路

试点是重要改革任务，也是重要改革方法。习近平指出，要“发挥好试点对全局性改革的示范、突破、带动作用”^①。需要通过试点方法来探索和完善的政策往往瞄准改革中带有全局意义的普遍问题和涉及体制机制的难点问题。面对此类问题，常规的科层制治理机制存在部门主义、官僚主义等固有弊病，基层政府表现出行政资源匮乏、责任压力超载、目标理解偏差等“漏斗型”特征（陈那波和蔡荣，2017）。传统科层制正式制度框架下的行政机制失效，使得承接试点任务的基层政府往往采取程式化的政治动员方式，通过将试点任务进行政治转化和以政治动员替代传统科层制（周雪光，2011），实现短期内的资源整合、部门联动和任务分解。同时，国家往往通过掌握试点的进入、实施和纠偏权限，来直接体现国家的整体“引领性”。由此可见，试点场域中国家“引领性”与基层“自主性”间张力契合实践活动的关键是这一程式化政治机制，包括自上而下过程中国家的诱导性目标契合和自下而上过程中基层政府的自主性政治动员。

试点场域中的国家在场和央地互动过程体现了引领型治理的显著特征。中国的政府体系包含多个行政层级，不论是常规行政活动，还是政府创新活动，都在由上下级政府构成的纵向科层层级组织体系中生成，上级政府既是下级政府治理的合法性来源之一，又在具体活动中与下级政府保持密切互动。从政府职能看，引领型治理主要有政治引领和行政引领两种；从具体内容看，引领型治理主要涉及规则引领、程序引领、组织引领和观念引领等。探究其内在逻辑：一方面，在中央集权的政治结构下，试点体现中央主导国家权力的权力秩序格局；另一方面，在政治集权和行政分权的环境中，行使国家职能的中央政府拥有垂直指挥权、干部任免权和财力集中分配权等强制性权力，通过晋升激励机制、奖惩机制以及央地事权财权划分等途径，有效地激发了承接试点的基层政府的创新热情，还能够规范改革试点创新的边界和节奏。具体来说，中央或是通过授权、命令、指导、直接干预等手段直接介入基层试点，或是选择观察式、旁观式立场，通过各种途径控制试点的范围、方向、时机、速度和形式。引领型治理丰富了对中国国家治理的解释，是当代中国国家转型历史进程中的重要实践样态，体现出中国改革经验的多维逻辑。至此，改革试点提供了国家引领型治理逻辑与基层自主性治理逻辑间的对话空间，是了解“中国之治”的重要视角，这也构成了本文的基本问题意识。

本文的案例研究材料主要来自笔者2020年在广东省江门市江海区所开展的为期两个月的参与式调查和访谈。江海区位于珠三角地区，是江门市中心城区之一，同时也是国家级高新技术产业开发区，实行“一套人马、两块牌子”。全区下辖3个街道，设社区居民委员会26个、村民委员会36个，有常住人口37.47万人。近年来，经济的快速发展和城镇化的快速推进使城乡社区人口结构、人员身份逐步发生改变，村（居）民需求日益多样化使得江海区传统单一化的社区管理和服

^①参见习近平，2015：《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》，《人民日报》6月6日第1版。

动因、过程和效能，展现国家试点场域中的复杂因果链条和微妙互动关系的实践过程与样态，最后透过改革试点中的国家在场进一步探讨引领型治理的具体特征。具体来说，本文从国家引领基层试点的中观维度出发，继承并超越传统央地关系研究，探讨在试点场域中国家引领性与基层自主性之间的张力以及二者的契合互动，包括：从国家引领性出发，分析自上而下的目标契合过程中所呈现的试点吸纳与控制的程式化机制；从基层自主性出发，分析承接试点的基层政府在推动程式化政治过程中的实然运作机制；从自上而下有效性和自下而上有效性两个维度，考察试点场域中张力契合的效能实现，进而讨论有效性实现与合法性积累的关系。

三、纵向契合：国家改革试点引领基层治理创新

林尚立（2009）从政治必须满足社会发展的需求出发，指出任何政治体系的稳定与有效运行需要两大基本要件：一是政治体系是否能够为经济与社会发展创造条件，即政治的有效性；二是政治体系的特性与作为是否能够得到绝大多数民众的认同，即政治的合法性。蔡禾（2012）在此基础上将政治的有效性分为两个层次：一个是自上而下的有效性，即国家意志和政策得以准确、迅速地贯彻和执行；另一个是自下而上的有效性，即国家意志和政策的执行是否真的带来了国家发展、社会平等与秩序。欧阳静（2014）进一步研究认为：自上而下的有效性体现了官僚制组织内部的行政逻辑，即保证上级政策、任务和命令得到有效贯彻和执行；自下而上的有效性体现的是反映社会效益的政治逻辑；这两个层面的有效性分别是“政府有效性”和“社会有效性”。

由此可见，自上而下的“政府有效性”和自下而上的“社会有效性”分别蕴含着各自不同的行动逻辑。中央政府出于风险最小化的考虑，将改革的主导权抓在手中，将改革的方向、步骤、时机、速度、广度、深度与形式等控制在能够巩固和增强党的政治权威的限度之内（刘培伟，2010）。试点所表现出的权威国家特征，意味着国家在场只是改革试点的基础。基层政府基于效用最大化的考量承接试点，晋升机会的期望、治理压力的化解、多重资源的转化是基层政府承接改革试点的重要动因，质言之，一定的自主空间是改革试点的必要条件。基于此，国家通过体现激励设计的试点场域诱导基层政府的投标行为，将其吸纳到自己的政治引领性逻辑框架中。从组织学角度看，这些激励机制通过强化资源支持（激励力度）、提高测量准确性（具体指标）和强化责任落实（连带机制）提高国家政策落实执行的有效性（周雪光，2008）。其中的关键是激励与控制，试点场域通过提供丰厚的激励要素来满足基层政府的预期，由此在产生强大政治动员效果的同时也实现了国家的吸纳与控制，这一过程即是自上而下的国家诱导性招标中的目标契合过程。

（一）试点激励下的目标吸纳

试点场域中激励机制设计的目的是诱导有利于实现试点目标的行为。通过试点场域产生诱发因子实现对基层政府的目标吸纳是自上而下目标契合过程的起始。案例中的江海区申报国家级农村社区治理实验区建设任务的触发动因主要来自三个方面：政治激励、治理激励以及利益激励。

1. 政治激励。作为改革试点有效实施的前提条件，中央在给予试点地区特殊授权的同时，也对其有了比非试点地区更高的政绩期待，来自上级的干部任免权强化了基层干部的政治期望。以科层官僚

制为核心的正式组织结构对应的是自上而下的官员人事管理体制。在中国，中央集权和单一制的政体结构决定了上级政府对下级政府具有考核、激励和人事任命的决定权，下级政府的权力来自上级政府的授予。同时，受垂直的“压力型体制”与水平的府际竞争、学习等创新因素（吴建南等，2014）的影响，地方政府往往通过政治压力和行政命令对整个体制进行动员，从而将创新指标和任务在科层官僚制中层层下达，直至基层的乡镇一级。实验区以省为单位自主申报，民政部在《通知》中明确要求“申报单位应具备一定的**工作基础和工作条件，具有较强的创新意识和改革积极性，并选择1个特定实验主题开展探索实践**”^①。面对试点所提供的强大政治激励和期望，在筹备申报之初，江海区有着两方面的考量：一方面，广东省、江门市两级政府均以正式和非正式的方式表达了让江海区申报的意思，主要考虑是江海区之前是省级社区治理和服务创新实验区，在申报该项国家级实验区建设方面具有一定的优势；另一方面，江海区在短期内完成国家级实验区建设任务方面已有一定的组织基础和建设经验，因而态度比较积极。正如江海区建设全国农村社区治理实验区工作领导小组（以下简称“区领导小组”）办公室主任所说：“2018年，总书记参加两会我们广东代表团审议时，提出要在营造共建共治共享的社会治理格局方面走在全国前列。建设这个‘国’字号实验区上面想让我们做，而且前期我们也有做这个省级的社区治理试点，可以说是有一定基础的，省里和市里也是考虑到这些因素，想做一个国家级的治理试点。我们广东不能光经济上是排头兵，社会治理也得发声嘛。”（访谈对象：20200825-01^②）

2. **治理激励**。快速发展所带来的治理问题在江海区较为突出，而这类非常规问题严重阻碍农村常态化治理的有序开展，并存在引爆负面事件的风险。这对将“社会的发展与稳定”作为重要考核任务的基层政府来说无疑是巨大的压力，但问题的敏感性、复杂性与长期性又使一蹴而就全面解决问题存在着较大的困难，因此，借助试点的政策支持、资金保障和方式创新进行渐进式解决，无疑成为农村治理的优先选项。

江海区的治理需求表现在两个方面。其一是经济发展带来的矛盾纠纷增多。江海区位于经济发达的珠三角地区，随着工商业的发展和城镇化的推进，部分农业用地转变为建设用地使得单位土地面积的经济产出和收益大幅增加，村集体经济不断壮大。同时，部分农业用地向建设用地转变和农村土地征收使农民获得大量土地利益补偿，征地和拆迁中的利益分配带来的矛盾纠纷不断增多，出现了经济建设“一手硬”、社会治理“一手软”现象。社区治理普遍存在“老百姓没有参与、工作没有规矩、上下没有互动、村干部没有适应新治理形势的能力、村书记或主任没有长远发展意识”等问题。对此，区领导小组组长指出：“现在我们好多村居都有自己的集体资产，少的几十万，多的几千万，年底都有分红，还有征地拆迁，因为经济利益引发的矛盾纠纷、上访事件很多。做这个‘国’字号实验区，说实话对我们化解矛盾在前端源头、加强社会治理是一个很好的契机。”（访谈对象：20200903-03）

^①参见《民政部关于开展全国农村社区治理实验区建设的通知》（民发〔2017〕67号），<http://xxgk.mca.gov.cn:8011/gdnps/pc/content.jsp?mtype=1&id=13859>。

^②访谈记录编码规则为：访谈时间+访谈记录顺序编号。

其二是常规科层治理机制存在治理惰性问题。科层官僚制尽管是适应现代社会发展的一种组织形式，但在日常运行中存在僵化刻板、等级森严、部门主义等问题。在建设国家实验区这类时间紧、任务重的工作中，集中动员治理力量与资源有助于在推进这一“中心工作”的同时，破解常态化社区治理所面临的治理主体缺乏联动、资源整合难、居民参与度低、服务不能有效对接居民需求等难题。对此，区领导小组办公室副主任认为：“日常的区里工作有些你不加压不行，不好推，有了这个国家级的实验区，正好给了我们一个抓手，而且社区治理牵涉的条块部门多，像民政、组织、宣传、农水、政法系统都得参与进来，只有我们民政部门是做不好的。成立了领导小组，之前社区治理想做不好做的工作借这个机会就可以落实下去，（若）消极怠工、搞变通等，就可以说你政治意识不强、站位不高，说你政治上有问题。（访谈对象：20200828-02）

3.利益激励。分税制改革以来，为解决地方资源紧张问题，上级政府通过大量项目向基层政府输入和转移资源。2017年财政部印发的《开展农村综合性改革试点试验实施方案》明确指出：“中央财政给予适当补助”，“对于推进改革试点成效显著的省份，中央将继续给予奖补支持”^①。来自上级政府的试点支持不仅伴随着优惠政策或财政支持，而且能够使地方政府及官员从改革试点中获取红利（杨宏山，2013）。例如，在20世纪80年代，为支持经济特区建设，中央与广东省政府签订财政包干合同，广东省政府每年只需向中央政府上缴固定数额的财政所得，剩下全部由广东省政府自行支配。与自身资源缺乏的县级政府向上争取项目的目标不完全一致，许多有经济实力的县级政府向上“跑项目”的目标主要是：利用项目所提供的政策契机，动员和整合县域资源，根据县域发展规划，运作出一整套的项目“打包”工程，发挥各类项目在经济社会发展方面的拉动作用，进而产生更大效果。这一点在笔者调研中得到印证：“这两年国家对加强城乡社区建设越来越重视，做这个实验区，部里虽然只给了一顶‘帽子’，但是省里和市里会有配套的实验区建设经费，这对我们承接试点的基层政府来说确实是很大的帮助，‘巧妇难为无米之炊’嘛。”（访谈对象：20200827-04）

（二）试点动员中的目标控制

中央政府通过实现承接试点的基层政府的效用最大化，完成了对基层政府的目标吸纳，而这一过程也正是试点场域中国家的行为动因，即目标控制。虽然激励设计是目标契合过程中的关键所在，但对自上而下的政府有效性来说，控制机制的设定是目标契合过程的主要部分。治理创新实践的有效性离不开承接试点的基层政府一定的自主空间，因此，试点场域中的控制设计的关键在于对试点“剩余控制权”（周雪光，2015）的分配，即在明确的试点规定条款外，将试点剩余控制权进行不同程度的分配，从而既保障试点中国家最终权威（周雪光和练宏，2012）的控制性，又提供一定的试点自主性空间。改革试点实质上提供了控制理论中更为微妙的“正式权威”与“实质权威”（Aghion and Tirole, 1997）在中央政府与地方政府间分离的实践空间，这体现为：承接试点的基层政府获得了目标设定、检查验收与执行分配三个维度的控制权（周雪光和练宏，2012）。

^①参见《关于印发〈开展农村综合性改革试点试验实施方案〉的通知（财农〔2017〕53号）》，http://nys.mof.gov.cn/czpjZhengCeFaBu_2_2/201706/t20170608_2618683.htm。

1.改革试点的目标设定。中国国家政权的基本特点是中央权威一统而治，而这其中的最终权威性也体现在试点场域控制设计的全过程中。作为试点场域的起始，改革试点目标设定由国家掌握，即国家限定改革试点的实验主题，体现国家的最终权威性。江海区全国农村社区治理实验区建设有着非常明确具体的实验内容，包括“以农村社区为基本单元的群众自治机制建设”“农村社区治理机制创新”“农村社区公共安全机制创新”“农村社区文化遗产与弘扬机制建设”“农村社区公共空间建设和运行机制创新”“农村‘三社联动’机制建设”等。同时，民政部在复核批复试点申请过程中根据地区分布、主题分布、经济差异等因素，对实验区申报方案中的实验背景（发展状况、存在问题等）、实验主题（主要目标、基本任务等）、实验内容（具体举措、工作安排等）等进行考量，也直接体现着国家的整体规划和引领作用。通过掌握目标设定权，国家实现了对改革试点的顶层设计和国家引领。

虽然改革试点的目标设定权掌握在国家手中，但是为了保障承接试点的基层政府的实验有效性和创新空间，国家在改革试点中预留了地方自主空间，通过政策任务的模糊化将部分实质权威赋予地方政府。这表现为：承接试点的基层政府在明确的目标设定规则以外，拥有了对试点实验主题和任务的剩余控制权，也即拥有在内容选择上的真正权威，可以根据属地情况和实际需要确定实验主题、划定重点任务。江海区正是基于所获得的剩余控制权，选择了自身已有一定基础的“三社联动”领域开展试点。

2.改革试点的检查验收。检查验收权是在目标设定基础上，检查验收实验区任务完成和实验成效情况的控制权。作为提高国家政策落实执行有效性的重要安排，检查验收这一控制权保留在国家手中，并且以正式权威和实质权威的集中来强化对试点场域的控制。这体现在三个方面，首先是规范化的检验程序。在实验期内，实验区需按时上报年度实验计划和总结，及时通报工作进展和成效，实事求是地做好实验成果总结、提炼和宣传工作。在实验期末，实验区应如期提交实验工作终期报告，由民政部组织对实验成果进行验收。其次是指标化的评估内容。结项评估主要围绕实验区的工作做法、经验成果、存在问题等基本情况展开，包括4大类评估项目和10小类评估子项。最后是专业化的工作指导。在全国农村社区治理实验区建设中，民政部专门建立了全国基层政权和社区建设专家委员会联系指导制度，要求各实验区分别确定1~2位专家委员会成员进行全程跟踪指导，同时鼓励专家委员会成员开展相关理论研究，促进实践创新与理论创新有机结合，提高实验区建设工作的有效性和经验可推广性。

3.改革试点的执行分配。承接试点的基层政府因为其天然的地方性信息和注意力优势，而获得了试点执行分配权中的剩余控制权。承接试点的基层政府有较为充分的权力决定实验实施过程中的组织工作、资源分配、激励设计等，即获得了执行分配中的全部实质权威，而国家仅保留了该控制权中的正式权威。江海区在承接实验区建设任务后在实质上掌握了执行分配权中的剩余控制权，具体表现为：依据相关政策文件，区委区政府统筹制定出台了具体的实验区建设工作方案，即《江海区推进农村社区治理三年行动计划（2018—2020年）》（以下简称“三年行动计划”）。“三年行动计划”要求建立“三个机制”（统筹机制、分层机制、激励机制），实施“三大建设”（夯实基础建设、加强组织建设、完善文化建设），推进“四项工作”（“三治”融合工作计划、服务供给工作计划、文化传承工作计划、慈善发展工作计划），涵盖了实体经济、创新驱动、环保攻坚、乡村振兴、城市品质提升

等 12 个方面。每项行动计划由总体要求、工作任务、工作目标、具体举措、保障措施等构成，共计 294 项重点任务。同时，“三年行动计划”还进一步明确了抓重点、补短板、强弱项的主攻方向和重要着力点，是江海区未来三年发展的“路线图”“任务书”。

与前两个维度的控制权相比，执行分配维度的控制权在强调试点场域中国家最终权威性的同时，为承接试点的基层政府预留了自主空间，即执行分配权中实质权威的完全分离与下放。根据不完全契约理论（Hart and Moore, 1999），现实中的任何契约都无法将试点场域中的各种关系和不确定性全部考虑在内。国家不能完全掌握执行分配的剩余控制权，这是因为国家难以承担因庞大的项目数量、繁杂的细节以及各种不确定因素而产生的巨大实验成本。因此，执行分配权中实质权威的分离与下放具有了必然性。对承接试点的基层政府来说，执行分配权的统一化策略意味着自主空间缺失和激励机制失效，会导致承接试点的基层政府的消极行为和态度，不利于激励地方政府进行政策或制度创新。因此，执行分配权中的剩余控制权的下放具有了应然性。

四、横向整合：基层治理试验集成国家试点经验

中国是一个统一的中央集权国家，同时也是地区发展存在较大差异的国家。一直以来，国家都强调要发挥中央和地方两个积极性。韩博天（2010）认为，中国体制所具有的强适应能力主要源于“分级制试验”的政策制定循环过程。通过允许地方政府根据当地实际情况摸索解决各种问题，中央政府将成功的地方经验吸收到所制定的相关政策中，继而在全国推广。在政治集权与行政分权的格局下，地方的分散试验能够规避和减少中央政府推行新政策的风险与阻力，不同地方试验探索路径的不同也使得政策选择具备了多样性。也就是说，自下而上的社会有效性要求基层政府发挥其自主性。由于不同地区的经济发展、资源禀赋和工作基础不同，试点场域中中央政策文件所给予的剩余控制权和基层治理一线复杂多样的现实情景所要求的实质性权威，给承接试点的基层政府提供了发挥自主性的空间。县级政府能够以基层治理体系与治理能力为基础，结合基层多元的治理目标、多样的社会需求，调整提高国家宏观政策与微观基层社会之间的契合程度。

从自下而上的角度看，承接试点的基层政府基于效用最大化的行为逻辑，趋向以最小的实验成本获得最大的收益（包括广义上的政治收益、社会收益以及经济收益等）。在实验区改革试点的资源保障下，这一理性行为转变为如何以最简单有效的实验方式获得多种预期收益。承接试点的基层政府往往通过程式化的政治动员进行组织工作、资源分配和激励分配等，利用剩余控制权回应治理需求，这一过程是承接试点的基层政府的自主性政治动员。在江海区全国农村社区治理实验区建设过程中，其自主性政治动员主要体现在实验方案的自主决策、建设机制的自主设置以及治理需求的自主回应三个方面。

（一）实验方案的自主决策

自上而下的实验政策落地需要县级政府发挥其自主性，将具有指导性和全局性的政策与本地实际结合起来，转化成具体可操作的政策。《通知》只是就指导思想、基本原则、实验内容和组织保障四个方面做了基本规定，显然无法直接应用于纷繁复杂的基层治理场域。同时，县级政府需要通过具体

可行的政策议题解决县域社会治理问题和回应县域社会治理需求。从实验区建设主题看，《通知》要求围绕加强党的领导、完善治理结构、提升服务功能、激发社会活力、健全发展规划等重大理论和实践问题深入探索，并对实验内容明确做出了“包括但不限于”的表述。江海区综合考虑已有的省级社区治理和服务创新实验区建设经验、辖区社会组织及社会工作发展和社区居民对社区服务的需求等因素，以如何完善社区、社会工作和社会组织三者的联动机制为实验主题，制定了包括加强党建、三治融合、三社联动和聚焦民生需求等四个方面的实施方案，注重与其他相关工作的衔接。在访谈中，区领导小组组长说道：“我们并不仅仅是把任务完成就行了，而是注重从实际出发解决现实问题、顺应中央战略规划、推动国家政策落地、回应群众生产生活需求。同时，我们也注意把实验区建设同‘乡村振兴’‘农村人居环境整治’‘扫黑除恶’‘三清三拆三整治’等促进社区治理的工作结合起来一起做。”（访谈对象：20200916-05）

（二）执行机制的自主设置

1.党政统合动员。基层政府事多、权小、责大，治理资源同治理责任不匹配。基层政府为了更好地完成重大突发、关系经济社会发展以及上级重视的任务，逐渐形成了“泛政治化”压力型治理机制。“泛政治化”压力型治理机制的根本出发点是完成地方政府所确定的优先任务。在实验区改革试点获批后，江海区随即召开全区全国农村社区治理实验区建设大会，将这一任务上升到“政治任务”的高度，形成了“政治上不分工，职责上分工”的话语表达。区委书记在民政部全国农村社区治理实验区建设“可复制、可推广”要求的基础上主动提升标准，指示和批示要形成“立得起、叫得响、可复制、可推广”的社区治理样板。这在常态化治理过程中体现为实验区建设任务与例行工作任务并行。实验区建设工作推进以常规科层体制为基础并嵌入其中，试点各项具体任务通过已有的党政职能部门去完成、落实和推动。

2.成立领导小组。常规的科层制治理机制因部门主义、呆板僵化而不能完成全国农村社区治理实验区建设这一重大任务。江海区通过成立领导小组，实现了科层制治理机制与程式化治理机制的有效融合，使两者共同作用于实验区建设^①。领导小组是对广泛存在的各级各类领导小组、协调小组、工作小组、委员会等议事性、协调性工作机构和机制的总称。江海区领导小组由区党委领导任组长和副组长，只负责推进实验区建设工作。此种组织制度安排是在既有的科层制治理机制基础上作出的新的程式化组织设置。从实践过程看，江海区成立的领导小组横向涉及党委政府群团部门，纵向涉及乡镇街道。领导小组在发挥协调沟通作用、减少执行摩擦成本、监督政策执行等方面有效地推动了实验区建设工作按时达标。

3.召开会议与下发文件。会议是政府内部一种主要的工作方式。江海区为建设全国农村社区治理实验区所召开的会议有很多种形式，例如动员大会、定期的工作推进会、经验交流会、专家指导会等，

^①江海区全国农村社区治理实验区建设领导小组的具体职责为：研究审议区全国农村社区治理实验区建设工作实施方案、相关项目计划以及有关政策文件；统筹协调解决全国农村社区治理实验区建设工作中遇到的重大问题，推动工作顺利开展；及时指导、协调和督促各街道的试点建设和项目实施；承办上级交办的其他事项。

通过各种高规格、不定期的大会和定期的小会来突出实验区建设在全区工作中的重要性。承接试点的基层政府重视全国农村社区治理实验区建设工作的另一体现是下发正式文件，尤其是“红头文件”。文件和会议这两个基本的政治与行政工具是政治动员与行政动员的重要手段和方式，经由会议的方式，文件得以自上而下地传达，会议和文件便紧密地联系在一起（周庆智，2017）。单独成立的跨党委和政府系统的领导小组在进行决策之后，通过文件的形式合法化决策的政治权威和行政权威，再以文件形式督促条块部门具体落实。与此同时，召开会议和下发文件还是目标责任制得以落地的关键环节。围绕实验区建设这一中心任务，领导小组将目标和各项任务细化、分解到部门，再落实到具体负责人。在具体实施方案中，江海区明确制定了针对法治类、文化类、慈善类、健康类、生态类等五类社区的建设实施细则、量化指标和督查考核办法，定期督查方案实施情况，通报评估结果。例如，在“加强党建引领”子任务中，江海区列示了2018年、2019年和2020年上半年和下半年的阶段性目标，并包干落实到责任领导和责任单位。

4. 领导调研、经验总结与督查考核。全国农村社区治理实验区建设重要性的另一种表现是强化调研走访。一是区级以上领导干部进行不定期调研，包括民政部部长、广东省省长等省部级领导干部和江门市委书记、江门市市长、广东省民政厅厅长等地市厅级领导干部。二是江海区全国农村社区治理实验区建设的主体单位——区民政局开展定期检查。区民政局检查的主要目的是了解各试点社区在建设推进过程中的亮点做法和问题困难，同时及时纠正不合规行为。笔者在实地驻点调研期间了解到：区民政局一般一周定期三次走访试点社区，区级以上领导干部走访调研的频率为平均一周一次。在实验区建设过程中，江海区定期发布工作简报，展示工作动态，刊登试点社区的创新之举和亮点做法，营造全区建设实验区的浓厚氛围；组织专人专班对具体建设组织设置和机制运作进行讨论、总结，提炼出具有自身特色、对其他地区具有学习借鉴意义的经验模式；将各职能部门、领导干部在实验区建设周期内的表现纳入区纪委监委的常态化巡视内容，将相关任务完成情况纳入职能部门考核内容。

（三）治理需求的自主回应

1. 回应群众利益关切。一是强化党建核心。江海区面向全区所有村（社区）派驻第一书记，选举66名党组织委员配齐配强33个村（社区）党组织队伍，开展基层党组织书记全员轮训，实施“党员人才回乡计划”，建立村（社区）党组织书记后备库。江海区实施党员责任岗制度，组建区域化、专业化党建共同体；成立全区社会组织党委，强化对社会组织党建工作的领导。另外，江海区还探索了“社区党员责任岗成员+专业社工+社会组织”工作机制，联合开展协商议事、志愿服务、社区文化活动；落实“双报到双服务”“三结对三促进”行动^①。二是完善三社联动。这方面的具体措施包括：出台《推进社区、社会组织和社会工作专业人才“三社联动”工作方案》，完善立体化社工综合服务

^① “双报到双服务”是：机关党组织到共驻共建社区报到，在职党员到居住地社区报到；服务社区建设，服务居民群众。“三结对三促进”是：由1个区直机关党组织结对1个村（社区）党组织和1个“两新”组织党组织；通过组织共建、资源共享、活动共办，实现“三促进”，即促进党的建设水平全面提升，促进非公有制企业健康发展，促进创文复牌工作顺利开展。

体系，完善以社区为平台、社会组织为载体、社工专业人才为支撑的“三社联动”机制；以公益创投为依托，吸引专业社会服务机构参与社区治理；全面完成各村（社区）党群服务中心的升级改造工作，各村（社区）实现社区信息化，开通村（社区）公共服务信息系统平台；发挥社工联结社区、社会组织和政府的纽带作用。三是加强服务供给。相关举措包括：构建由1个区级慈善会、3个街道级慈善会、25个村级慈善联谊会组成的三级慈善体系；对15类特殊人群实现底线民生社工服务全覆盖，支持和培育辖区社会组织针对儿童、青少年、妇女、长者等群体提供社区服务；构建13个养老网格，建设26个居家养老服务站点，投入资金500多万元高标准打造5个“长者饭堂”，通过“社工+义工”的联合，打造老年人10分钟生活圈，实现居家养老服务和“长者饭堂”配餐服务全区覆盖；搭建起1个儿童指导中心和20个儿童服务站点，形成覆盖全区“1+20”的儿童福利服务网络。

2.完善群众参与的制度化渠道。一是建立由党员代表、本村各级人大代表（政协委员）、乡贤代表、企业代表、社会组织代表、村民代表、非本村户籍居民代表等多元主体组成的村（居）民议事会，通过议事民主协商让广大群众真正参与农村社区公共事务决策。比如，和谐社区探索党建引领下的“1+2+N”治理模式，即1个社区服务综合体、议事委员会和志愿服务委员会2个委员会以及法律速递等多领域的N项特色服务，提升社区自治能力和社区治理水平。二是实施村规民约积分管理制度。各村庄对环境维护、邻里和谐、物业管理、停车位管理等内容进行量化评分，通过一定的奖惩规则激励村民积极履行村规民约，自觉维护公序良俗。各社区根据自身情况探索了不同的村规民约积分管理制度实施形式，例如：直村以村小组为单位落实执行，南村以家庭为单位建立积分档案。其中，南村联合社工机构，制定“村规民约积分管理实施方案”，量化村规民约条款，以户为单位建档，开展每月评分：积极参与门前绿化、除草、灭蚊等活动和积极参与、配合村里“三清三拆三整治”活动的村民可以加分，积分可在村积分商店兑换社会服务时限或粮油等生活用品。为保障公平公正公开，南村专门聘请社会组织工作人员作为记分员，建立积分档案库，定期公布积分情况。

五、治理有效：基层试验和国家试点的契合与磨合

“各国之间最重要的政治分野，不在于他们政府的形式，而在于他们政府的有效程度。”（亨廷顿，2008）有效治理是国家治理体系和治理能力现代化的价值旨趣。党的十九届四中全会提出了“把我国制度优势更好转化为国家治理效能”的时代新命题，为推进国家治理现代化指明了方向。国家制度具有高度的有效性是国家治理现代化的显著表征，其核心在于如何有效落实国家制度，并充分发挥制度在国家治理各领域中的实际效应。在改革试点场域中所体现出的有效性，表现出政治和行政的双重逻辑。在试点场域的治理张力互动契合过程中，国家通过自上而下的诱导性目标契合过程实现了对承接试点的基层政府的吸纳与控制，实现了政府有效性；承接试点的基层政府通过自下而上的自主性政治动员完成了对属地治理需求的回应，实现了社会有效性。具体来说，江海区将国家的指导性、方向性文件要求与回应治理需求相结合，自主决定实验区建设主题和方案，整合治理资源，对上级政策进行转化，在保障国家引领性的同时，促进了社会治理的改善，同时实现了政府有效性和社会有效性，从而维持和增进了民众对政治制度和政治体系的认同，积累了合法性。

（一）体现顶层设计的政府有效性

国家治理现代化是现代化的重要内涵。要将治理优势有效转化为治理效能，强有力的国家能力至关重要。所谓“国家能力”，就是权力中枢超越社会利益集团和部门政治的约束而将自己意志变为现实的能力（杨光斌，2014）。全国农村社区治理实验区建设是由民政部发起和推动的，体现的是国家的引领性逻辑。在试点场域中，面对自上而下的多重激励因素和规约，承接试点的基层政府具有完成实验区建设任务的动机与压力，从而能按时高标准完成实验区建设任务。根据经典的组织理论，“命令一服从”互动关系的确立是科层制最本质的意义。从深层次看，具有“向上负责制”“绩效考评”“资源集中”等特征的科层制为顶层设计的政府有效性实现提供了组织基础和制度基础。《通知》明确规定了实验区的建设时限，要求地方政府以全国农村社区治理实验区建设为载体，围绕加强党的领导、完善治理结构、提升服务功能、激发社会活力、健全发展规划等重大理论和实践问题深入探索，努力形成可推广、可借鉴、可复制的创新经验，为加强农村社区治理顶层设计提供政策参考。基于此，江海区围绕实验要求细化了实施方案，并结合实际探索创新了诸如“党员责任岗制度”“服务体系的三社联动机制”“三级慈善体系”等实践做法，充分体现了试点场域中的国家引领性。

但是，权力天然具有扩张性，国家权力也是如此。从另一视角审视，表征着国家权力意志的引领型治理也可能使自上而下的国家改革试点走向反面，变成单向的政策落实，无法发挥改革试点先行先试的效能，即出现国家权力过载问题。在现实情境中，当前主导国家改革试点的中央部委在试点之初会出台实施意见，列示指导思想、基本原则、实验内容、组织保障等，在一定程度上避免承接试点的单位的越轨行为，但同时影响了地方创新的积极性和治理自主性，可能使国家宏观政策不能很好地指导基层治理。

（二）回应治理需求的社会有效性

在试点场域中，县级所具有的地方性信息优势成为发挥中国体制所具有的学习能力和适应能力（王绍光，2008）的重要凭借。充分保障试点中基层政府对治理需求的回应性既是造福一方的现实要求，又是决定国家治理体系和治理能力现代化的创新性基础工程。国家改革治理效能的实现需要激活和释放基层治理效能。面对科层制的基本架构，县域治理须将回应群众需求这一政治动力转化为行政体制的内部动员，进而整合行政理性所支配的治理动力并将其导入一线治理场景（杜鹃，2020）。自下而上的需求回应性是社会效益的体现。在本文案例中，江海区既是江门市的中心城区，也是国家级高新技术开发区，在城市化和工业化推进过程中，面临着社会转轨和经济转型所带来的群众权利意识逐渐萌发、经济发展同社会建设不同步等挑战。较为突出的问题是：虽然村集体收入快速增长，但村干部贪污腐败现象也在频发，村民对实质性参与村级治理的呼声越来越强烈。同时，江海区之前的村（社区）公共服务供给存在一定程度的缺位，而实验区建设满足了社区居民的基本公共服务需求，增进了群众对政府的信任和认同。在社会有效性层面，通过全国农村社区治理实验区建设的引领统筹，江海区在短时间内集中资源，突破常规的科层体制解决辖区群众反映强烈的治理问题，推进了社区治理，从而促进了社会发展，达成了社会效益。

在中国的党政体制下，作为国家治理基础的基层治理理应体现特定的意识形态和政治原则。然而，

在当前基层治理中，行政逻辑同政治原则的脱离导致了行政吸纳政治的现象。具体来说，执行行政指令的科层体制以完成行政任务的治理逻辑运作，过分考虑治理技术和行政效率而忽视了政治原则和民意诉求，从而消解、转换了国家意志的意图。国家进行改革试点，遵循的是自上而下的资源投入、承接试点的基层政府统筹资源完成任务的逻辑，基层政府容易对上不对下。进一步讲，基层政府的治理自主性如果与上级不切实际的政策相结合，就很可能导致官僚主义和形式主义合体，放大政策的负面后果。

（三）增进民众认同的政治合法性

合法性体现了民众对现存政治秩序和政权的信任、支持和认同。合法性涵盖两个层面的内容：一方面指政治精英对民众的说服力支配；另一方面指民众对统治权力的价值认同。就有效性和合法性二者关系而言，合法性以一定的政治统治绩效为支撑。改革开放以来，国家发展重心由阶级斗争转向经济发展，通过发展经济改善人民的生活水平、满足人民的基本需求、渐进地增进民生福祉的发展路径获得了绝大多数民众的认同，因而，经济发展绩效已成为政府合法性表达和阐释的主要话语资源。诚然，以发展绩效来积累合法性已得到 40 多年政治发展的检验，但也会导致合法性的“政绩困局”（亨廷顿，1998）。因为在基本物质需求得到满足后，民众对民主、法治、公平、治理、环境等方面的要求日益增长。江海区在全国农村社区治理实验区建设这一中心工作的引领下，主动适应农村改革发展新形势和顺应农村居民新期待，有效回应了经济转轨和社会转型背景下的社区治理需求，通过提升社区治理效能来增进和积累群众对现有政治体系的信任和认同，强化了合法性。

但也要注意，“没有对系统合法性的一些适度的信奉，任何系统都不能延续，至少不能延续很久。”（伊斯顿，1998）党的十九大报告指出，中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。当前，中国已全面建成小康社会，人民的美好生活需要日益广泛，不仅对物质生活提出了更高要求，而且物质生活之外的需求也在日益增长。虽然以经济增长为基础的物质需求改善是中国政治合法性的主要来源，但随着社会主要矛盾的变化，新时期的政治合法性来源分散在政治发展、意识形态、经济增长、生态环境、社会民生、公共治理等不同领域。所以，在当前主要矛盾变化情况下，有效满足不同个体以及群体的需求面临国家整体性治理同民众个体获得之间错位和缺位的问题，而这与政治合法性密切相关。

六、总结与讨论

改革试点是国家治理的重要机制。党的十八大以来，改革进入深水区，以往单一的改革试点已不能适应新发展阶段复杂的国内外环境，基于国家顶层设计的改革试点成为深化改革的主要方式。本文分析了体现国家逻辑的引领性与体现基层逻辑的自主性在试点场域中的互动和运行效能，对其中的触发动因、运作机制和治理效能以及三者之间的逻辑关系进行了考察。

本文得出了以下研究结论：首先，在触发动因上，自上而下的国家试点招标中的目标契合具有基础性特点。试点场域中的程式化政治过程尽管先由国家启动，但作为改革试点承接方的基层政府并不是被动接受，基层政府有自己的利益诉求与考量。其次，在运作机制上，目标契合过程中的吸纳与控

制机制在充分保障国家引领性的同时，将试点场域中国家正式权威与实质权威进行不同程度的分离，使承接试点的基层政府获得了试点场域的剩余控制权，使基层政府具有了自主活动空间。程式化政治动员既强化了自上而下的最终权威性，也保障了自下而上的属地回应性。最后，在治理效能上，改革试点达成了政府和社会的双重有效性。触发动因既有自上而下的吸纳控制，又有自下而上的治理需求。因此，完成实验区建设任务一方面实现了政府有效性，对下借实验区建设破解了社区治理积弊；另一方面回应了辖区群众的需求，促进了社会发展，实现了社会有效性，进而增进了政治合法性。

国家治理现代化是现代化的重要内涵。进入新时期，中国的国家治理范式已经实现从实验主义向设计主义的转变。中国处在后发内生型现代化进程中，不管是推动经济社会现代化还是推进国家治理体系和治理能力现代化，国家始终处在决定性的核心位置。作为国家主导的一项机制，改革试点具有国家引领治理的深层意涵，其中所体现的引领型治理是理解中国特色国家治理的重要视角。不同于宏观层面的财政引领型治理与微观层面的党建引领型治理，试点引领型治理突出表达的是：国家在改革试点过程中的通盘计划与安排和基层在改革试点过程中的自主设置与需求回应的均衡。从方法论角度看，改革试点的理念贯穿和体现在国家理念之中，指导各项国家政策的出台和完善。在治理场域中，纵向集权的组织制度设置使得国家拥有垂直指挥权和干部任免权，保证了国家对改革试点的有效控制与调适。试点引领型治理的深层逻辑是：国家拥有对基层政府的目标设定权、检查验收权和激励分配权，即设定试点任务目标、根据任务目标检查任务完成情况、对基层政府进行考核奖惩；承接试点的基层政府负责执行试点任务，同时拥有执行过程中的剩余控制权。试点之初，国家会对牵涉全局的某项政策议题先进行总体设计，出台总纲性指导文件和具体实施方案，明确原则、重点难点问题、注意事项、试点单位准入条件等，鼓励各地政府进行选题申报、探索实验。在试点过程中，国家通过有业务指导关系的部委开展调研、地方定期汇报试点进度情况、专家委员会联系指导、部委组织阶段性验收评估等，与基层进行信息交流互动，及时了解掌握、统筹协调试点情况；国家预留的试点剩余空间则为承接试点的基层政府发挥自主性与回应民众需求提供了治理空间。试点过后，通过成熟的经验学习机制，国家总结试点经验教训，并将其吸收进全国性的政策文件中。

试点引领型治理既是国家治理的中国经验，也是提升国家治理体系和治理能力现代化的重要途径。面对改革试点任务，承接试点的基层政府往往通过程式化政治动员在一定时期内集中治理资源完成任务。国家引领性与基层自主性在国家改革场域中实现了有效契合。党的十九届四中全会审议通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》涉及了政治学的核心议题——国家治理与制度建设，并对中国政治学提出了以下问题：如何理解制度优势、制度供给与治理效能的关系；如何把制度优势全面转化为国家治理的效能（燕继荣，2020）。作为中国国家治理能力重要表征的试点引领型治理是将国家治理制度优势转化为治理效能的重要载体。因此，将国家治理逻辑和基层治理逻辑结合起来进行讨论，展现二者间张力的契合逻辑，描述二者之间的互动关系，是对推进国家治理体系和治理能力现代化这一时代命题的积极阐释，对更加清晰认识“中国之治”具有重要意义。

当然，经由田野调查而提出和建构的学术概念与学理解释自然有其一体两面的内在问题。例如，

在治理结构上，问题表现为国家整体治理同民众个体需求之间的张力。在治理实践中，问题体现为国家权力过载和行政吸纳政治。其中，前者表现为国家规划引领过度强大带来基层政府的自主性消减，后者容易使基层政府注重行政任务完成而忽视国家意志的政治目的（增进民众认同）。因此，推进试点引领型治理，应注意通过加强和完善党的领导制度体系来推进国家治理现代化，发挥执政党在引领型治理中的重要作用，同时加强系统谋划和顶层设计，形成科学合理的治理体系。

参考文献

- 1.陈那波、蔡荣，2017：《“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》第2期，第174-198页、第245页。
- 2.蔡禾，2012：《国家治理的有效性与合法性——对周雪光、冯仕政二文的再思考》，《开放时代》第2期，第135-143页。
- 3.杜鹏，2020：《一线治理：乡村治理现代化的机制调整与实践基础》，《政治学研究》第4期，第106-118页、第128页。
- 4.黄晓春，2021：《党建引领下的当代中国社会治理创新》，《中国社会科学》第6期，第116-135页、第207页。
- 5.韩博天，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，第103-112页、第128页。
- 6.亨廷顿，1998：《第三波》，刘军宁译，上海：上海三联书店，第59-64页。
- 7.亨廷顿，2008：《变化社会中的政治秩序》，王冠华、刘为等译，上海：上海人民出版社，第1页。
- 8.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，第59-81页。
- 9.赖诗攀，2015：《中国科层组织如何完成任务：一个研究述评》，《甘肃行政学院学报》第2期，第15-30页、第125页。
- 10.林尚立，2009：《在有效性中累积合法性：中国政治发展的路径选择》，《复旦学报（社会科学版）》第2期，第46-54页。
- 11.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，第8-24页、第202页。
- 12.欧阳静，2014：《论基层运动型治理——兼与周雪光等商榷》，《开放时代》第6期，第180-190页、第9页。
- 13.吴怡频、陆简，2018：《政策试点的结果差异研究——基于2000年至2012年中央推动型试点的实证分析》，《公共管理学报》第1期，第58-70页、第156页。
- 14.武俊伟，2019：《政策试点：理解当代国家治理结构约束的新视角》，《求实》第6期，第28-40页、第108页。
- 15.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，第111-133页、第207页。
- 16.吴建南、张攀、刘张立，2014：《“效能建设”十年扩散：面向中国省份的事件史分析》，《中国行政管理》第

1 期，第 76-82 页。

- 17.徐勇, 2006: 《“回归国家”与现代国家建构》, 《东南学术》第 4 期, 第 18-27 页。
- 18.夏志强, 2020: 《国家治理现代化的逻辑转换》, 《中国社会科学》第 5 期, 第 4-17 页、第 204 页。
- 19.谢小芹, 2021: 《调适型政策试点: 基于“行政控制—社会动员”视角下的试点分析——对四川省战旗村“集体经营性建设用地入市”的田野考察》, 《南京农业大学学报(社会科学版)》第 3 期, 第 159-166 页。
- 20.郁建兴、黄飏, 2017: 《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》第 5 期, 第 88-103 页、第 127 页。
- 21.杨宏山, 2013: 《双轨制政策试验: 政策创新的中国经验》, 《中国行政管理》第 6 期, 第 12-15 页、第 103 页。
- 22.闫义夫, 2017: 《“政策试点”: 中国共产党治国理政的重要方式》, 《社会科学家》第 10 期, 第 72-76 页。
- 23.姚尚建、刘铭秋, 2020: 《从政策试点到制度示范——发展型国家的治理转向》, 《学术界》第 8 期, 第 25-32 页。
- 24.原超、赵勇, 2021: 《规划国家: 一个理解“中国之治”的概念性框架》, 《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》第 4 期, 第 68-82 页。
- 25.杨光斌, 2014: 《“国家治理体系和治理能力现代化”的世界政治意义》, 《政治学研究》第 2 期, 第 3-6 页。
- 26.伊斯顿, 1998: 《政治生活的系统分析》, 王浦劬等译, 北京: 华夏出版社, 第 336 页。
- 27.燕继荣, 2020: 《制度、政策与效能: 国家治理探源——兼论中国制度优势及效能转化》, 《政治学研究》第 2 期, 第 2-13 页、第 124 页。
- 28.周飞舟, 2006: 《分税制十年: 制度及其影响》, 《中国社会科学》第 6 期, 第 100-115 页、第 205 页。
- 29.周雪光, 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, 第 67-85 页。
- 30.赵慧, 2019: 《政策试点的试验机制: 情境与策略》, 《中国行政管理》第 1 期, 第 73-79 页。
- 31.周望, 2013: 《政策试点是如何进行的? ——对于试点一般过程的描述性分析》, 载汪永成、黄卫平(编)《当代中国政治研究报告(第 11 辑)》, 北京: 社会科学文献出版社, 第 83-97 页。
- 32.郑文换, 2013: 《地方试点与国家政策: 以新农保为例》, 《中国行政管理》第 2 期, 第 16-20 页。
- 33.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, 第 1-21 页、第 243 页。
- 34.周雪光, 2015: 《项目制: 一个“控制权”理论视角》, 《开放时代》第 2 期, 第 82-102 页、第 5 页。
- 35.周雪光、练宏, 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, 第 69-93 页、第 243 页。
- 36.周庆智, 2017: 《“文件治理”: 作为基层秩序的规范来源和权威形式》, 《求实》第 11 期, 第 35-44 页。
- 37.Aghion,P, and J. Tirole, 1997, Formal and Real Authority in Organizations, *Journal of Political Economy*, 105(1): 1-29.
- 38.Hart, Oliver, and John Moore, 1999, “Foundations of Incomplete Contracts”, *Review of Economic Studies*, 66: 115-138.

(作者单位: 华中师范大学政治学部政治与国际关系学院)

（责任编辑：光 明）

Leading Governance: How is the National Reform Pilot Possible? Taking the Creation of “National Rural Community Governance Experimental Zone” in Jianghai, Guangdong as an Example

CHEN Rongzhuo HU Enchao

Abstract: In the new era of comprehensively deepening reforms, the pilot reforms put more emphasis on the state’s planning and guidance. This article takes Jianghai District, Jiangmen City, Guangdong Province as an example and shows the tension interaction and logic between state leadership and grassroots autonomy in the national reform pilot field. The study finds that the state pays attention to the top-level design in the reform pilots in the new period, and the grassroots governments that undertake the reform pilots often complete their tasks in the remaining space in a stylized way of party-government integration and mobilization. In terms of triggering factors, the start of the reform pilot program not only comes from the absorption and control of the superiors, but also reflects the governance needs of the grassroots government itself. In terms of operating mechanism, the alignment of inductive goals and autonomous political mobilization not only guarantees the leadership of the state in the pilot field, but also exerts the autonomy of the grassroots by separating formal authority from substantive authority and delegating residual control to the grassroots government. In terms of effectiveness, the pilot reforms have achieved the dual effectiveness of top-down government effectiveness and bottom-up social effectiveness, enhancing the political legitimacy of the masses. However, leading governance also has inherent problems of one body and two sides. The governance structure is manifested in the discord between the overall governance of the country and the individual acquisition of citizens. In the governance practice, it is manifested in the overload of state power and the political absorption of the administration. This study discusses the national logic and grassroots logic of the reform pilot, extending the research horizon, and the leading governance embodied in it is an important perspective to explain the "rule of China".

Keywords: National Governance; Grassroots Governance; Reform Pilot; Rural Community