

示范的效应及其困境： 挤压型情境与基层政策执行^{*}

——石镇乡村振兴的案例研究

李棉管 苏 芮 谭添熙

提要：作为治理机制的示范服务于多重治理目标，这导致示范效应的复杂化。从“苗木小镇”的显著成效到“全域乡村振兴”的形式化落地，石镇的案例呈现了乡村振兴基层实践中示范创建与示范效应之间的张力。这一张力的本质是示范效应的目标替代：以政策知识生产和政策模式扩散为目标的任务导向型示范在基层执行时被以政绩竞争为目标的政绩展示型示范所取代。动态的挤压型情境使得基层政府在示范创建阶段和示范应用阶段处于差异化的政策执行情境，进而形塑了基层执行者差异化的政策执行逻辑。挤压型情境及其结构性变迁是示范效应困境的根本原因。

关键词：乡村振兴 示范效应 挤压型情境 政策执行

一、问题的提出

在语义学上，“示范”是指“做出标准的动作、样子等供人学习”（商务国际辞书编辑部编，2020：954）。可见，示范内在地包含着两层含义：一是“做出标准的动作、样子”，即示范创建；二是“供人学习”，即示范效应。从一般的语义学分析转向政策话语，“示范”的含义则变得更加复杂。在政策话语中，示范是一种治理机制（符平、韩继翔，2023），服务于国家治理的多重目标，从而使得示范效应多元化：树立象征性典型和引领公共价值（冯仕政，2003）、完成政策知识生产和政策模式扩散（杨宏山、李娉，2022；Heilmann，2008）、展示政绩（Wang & Yang，

* 本文是国家社会科学基金项目“脱贫地区乡村振兴战略的基层执行比较研究”（22BSH067）的阶段性成果。感谢匿名审稿专家的宝贵意见。文责自负。

2021)、撬动治理资源并解决治理难题(邢成举、吴春来,2023),等等。

正是因为示范目标的分化,语义学上明确的示范创建与示范效应的联系变得颇具情境色彩:不同示范目标的示范效应各不相同。作为象征性典型的示范是为了展示国家治理的理想形态,“先进性”是示范选择和示范打造的主要指标(钟贤哲,2012;郭永平,2015),完成政治符号和价值认同的生产是此类示范的主要示范效应(冯仕政,2003;吴理财、方坤,2018)。当“示范创建”被示范执行者作为政绩展示的窗口时,地方政府和基层政府就拥有了通过超常规投入打造不可复制的示范的动力,此时的示范效应更关注政绩竞争而不是经验扩散(吴怡频、陆简,2018;吴宾、齐昕,2020)。而下级政府自主发起探索解决本土问题的示范建设能否实现扩散,在很大程度上取决于条块结构中的政府注意力分配(苗丰涛、慈玉鹏,2022;任倩雯等,2024),具有很大的不确定性。

以政策知识生产为目标的示范通过解决政策创新的目标抽象性和工具模糊性问题(符平、韩继翔,2023),以可接受的风险完成政策创新和政策扩散(韩博天,2008;杨宏山、李娉,2022)。示范不是为了获得一时一地的“成功做法”,而是为了形成稳定有效和可推广的政策模式。也就是说,此类示范所关注的示范效应是政策模式的生产与扩散(Heilmann,2008)。然而,大量的经验研究却揭示出此种情形下的示范效应困境(叶敏、熊万胜,2013;邢成举、吴春来,2023;Wang & Yang,2021;Yasuda,2024)。本文所研究的石镇乡村振兴示范点项目便属于此种情形。

石镇的乡村振兴示范点建设取得了巨大的成功,但是当建设任务从示范点建设走向石镇“全域乡村振兴”时,示范效应却大打折扣,基层政策实践甚至出现形式化。石镇的案例呈现了明显的政策实践张力:以政策知识生产和政策模式扩散为目标的示范效应被以政绩展示为目标的示范效应所取代。因此,本文的研究问题是:什么样的结构性约束导致了基层实践中示范效应的困境?

二、文献综述:类型学视角下的示范效应

作为治理机制的政策示范服务于不尽相同的治理目标,因此有必要在对示范创建进行类型学分析的基础上讨论其示范效应的差异性。

示范类型学的第一个分类维度是示范的来源。政府层级关系对示范创建有关键影响(Zhu & Zhao,2021),自下而上的自主示范和自上而下的奉命示范是两

种完全不同的示范逻辑(张新文,2015)。在示范创建环节,两种模式的自主性空间和资源依赖程度决定了示范点打造的结果(符平、韩继翔,2023);在示范经验的溢出环节,两种模式的动力机制迥然不同(朱旭峰,2014)。

示范类型学的第二个分类维度是示范的目的。在理想类型的含义上,示范的目的可以分为两大类:象征逻辑和事本逻辑。象征逻辑的示范追求符号意义,上级政府通过示范释放国家治理注意力分配的信号(练宏,2015),或通过树立典范进行价值倡导(冯仕政,2003);下级政府则通过示范创建完成政绩展演(Li et al.,2024)。事本逻辑的示范则追求具体治理难题的解决。各级政府通过有限成本的“先行先试”在实现风险管控的同时完成政策知识的生产(韩博天,2008;杨宏山、李娉,2022;Heilmann,2008)。

根据以上分类维度,示范可划分为以下四种理想类型(如表1所示)。

	自上而下	自下而上
象征逻辑	典范倡导型	政绩展示型
事本逻辑	任务导向型	问题驱动型

典范倡导型示范是一个自上而下的典型打造过程,高层政府往往是典范倡导型示范的核心打造主体。通过对全国或区域范围内杰出人物的宣传或先进事迹的提炼,典范发挥了价值倡导的作用(钟贤哲,2012;郭永平,2015)。“先进性”或“典型性”是典范选择的前提,而对典范进行价值提炼以使其符合国家或地方治理的价值倡导,则是此类示范打造的关键(吴理财、方坤,2018)。此类示范的示范效应更多指向价值传播或意义认同,而非具体政策工具的扩散(冯仕政,2003)。

政绩展示型示范是一种自下而上的示范打造过程,地方政府或基层政府集中资源打造亮点以实现政绩展示的目标。政绩展示型示范根源于约束性竞争体制,在上级政府的行政压力和同级政府的竞争压力共同作用下,地方政府或基层政府以亮点工程谋求竞争优势(叶敏,2016;李尧磊,2022)。亮点工程本质上属于“印象政绩”(黄晓春、周黎安,2019),它通过“一白遮百丑”的方式将某项工作或个别案例高亮化,以遮蔽地方治理全局中的某些问题。从这个意义上来说,在政绩展示型示范中,正是政绩竞争的示范效应遮蔽了政策模式扩散的示范效应(吴理财、方坤,2018;李尧磊,2022)。

问题驱动型示范是地方政府或基层政府在现实治理难题驱动下自主发起的

示范创建,此类示范往往以“治理创新”为名而展开。名词性创新、概念式创新等“伪创新”天然没有扩散和推广的潜力(姜晓萍、吴宝家,2021),哪怕一级政府将之强制性扩散,它也只能是形式化推广。而有助于提升基层治理绩效的实质性创新能否得到推广,则与议题的普遍性、上级政府的阶段性注意力分配、条块结构中的互动关系等因素相关(苗丰涛、慈玉鹏,2022;朱新华、贾心蕊,2023;任倩雯等,2024)。

任务导向型示范是指上级政府分配示范任务,由地方政府或基层政府通过示范创建总结有效、稳定和可推广的政策模式或政策工具,并最终实现示范效应。作为一种自上而下的政策创新努力,顶层设计具有框架性色彩,具体的政策工具需要通过“摸着石头过河”来细化(胡鞍钢,2012),高层政府甚至会通过反复的政策试验逐步实现政策工具的稳定化(韩博天,2009)。从这个意义上来说,任务导向型示范将政策模式生产和扩散置于示范效应的中心地位。然而,任务导向型示范也可能陷入示范效应的困境。

本研究关注任务导向型示范。关于任务导向型示范中的示范效应困境,学术界重点从“点”和“面”的关系角度(Heilmann,2008)展开了分析。

一方面,“点的打造”中的“示范不范”可能导致示范经验的推广难题。“择优示范”的行动逻辑造成了人为的系统性偏差,这一系统性偏差无法在推广阶段被解决,从而导致示范效应困境(折晓叶、陈婴婴,2011;王敬培、任大鹏,2016;Wang & Yang,2021)。示范治理中的“双轨制”强化了示范点与推广地区的差异(杨宏山,2013)。各级政府将领导注意力、项目资源、财政资金重复投入到示范村的建设过程(邢成举、吴春来,2023),漏斗效应的客观存在人为拉大了示范点与非示范点的差距,导致马太效应(刘金新、薛伟芳,2019)。

另一方面,“由点及面”中的“推广不推”是造成示范效应困境的重要原因。学者们普遍认识到示范点建设时期的政策强激励在推广阶段往往会被削弱,由此会形成示范强激励与推广弱激励的鲜明对比(折晓叶、陈婴婴,2011)。示范点建设阶段自下而上的探索逻辑被推广阶段的强制逻辑所取代(姜国兵、王嘉宝,2023),农村和农民的主体性不足成为一个突出的问题(叶敏,2016),由此导致形式化扩散。乡村振兴是一项综合性战略,其多维度的内容构成了一个复杂政策体系(杨再苹、李棉管,2023),而政策内容的复杂性会增加政策扩散的难度(Makse & Volden,2011)。

既有的研究对不同类型示范中的示范效应困境均有所涉及,研究发现具有较强的解释力,有关任务导向型示范的研究发现也形成了相关的解释链条。然而,目前的解释仍存在以下推进空间。

第一,尽管既有的研究已经将不同层级政府之间的关系纳入分析,但是示范任务的发包方(上级政府)与示范任务的执行者(下级政府)关于示范创建与示范效应之间关系的认知是否存在差异,仍是一个有待研究的议题。

第二,既有的研究更多在地方政府和基层政府行动策略层面上展开分析,但如果缺乏结构性视角的解释,“策略论”的解释很难摆脱“偶然论”。政策执行深受执行情境的影响,而执行情境又是结构性约束的结果。只有结合基层执行者所处的政策执行情境和结构性约束,才可能对其执行策略选择展开透视性解释。本研究将从基层执行者的结构性约束视角来解释乡村振兴战略基层实践中的示范效应困境现象。

三、挤压型情境的类型学:一个分析框架

地方政府和基层政府常规性地承受来自行政系统的政策执行压力,而公共权力部分地从乡村社会中撤出又塑造了基层政府的悬浮特征。“压力型体制”(荣敬本等,1998)与“悬浮型政权”(周飞舟,2006)的结合塑造了基层政权“挤压型”的政策执行环境。压力型体制构成了挤压型情境中的压力源。压力型体制的核心机制是“政治化机制”,即一项行政任务一旦被赋予政治任务的色彩,便会对政策执行者形成强大的执行压力(杨雪冬,2012),政策执行者不得不动员一切可动员的资源强力推进该任务(荣敬本等,1998)。但是,动员意图并不能直接决定动员结果,政策执行者的执行能力对执行结果具有决定性作用。正是在这一关键议题上,“压力型体制”遭遇了“悬浮型政权”。

悬浮型政权构成了挤压型情境中的阻力源。农村税费改革尤其是取消农业税无疑减轻了农民的负担,但也带来了改革的意外后果。由于基层政权的主要财政来源已经转变为“向上争取”,再加上基层政权的“瘦身与缺员”(付伟、焦长权,2015),其对农村社会的渗透能力、干预能力和干预意愿都被削弱。乡镇政权变成了悬浮在农民生活之上的“悬浮型政权”(周飞舟,2006)。由于行政体制的结构性约束,近些年来的项目下乡、资源下乡、监督强化并没有完全改变基层政府的悬浮特征。“悬浮型政权”构成了基层政府政策执行的重要阻力。基层政府常规性地处于“不得不执行的压力”和“难以执行的阻力”所建构的矛盾性的政策执行情境之中,挤压型情境由此形成(李棉管,2019)。

与压力型体制这一概念相比,挤压型情境更全面地刻画了基层政府的结构

性矛盾处境。上级政府通过施压的方式将基层政府向下推压,但基层政府由于悬浮的特征却难以向基层社会延伸。由此形成基层政府扁平化和缺乏纵深的政策执行情境。挤压型情境理论将基层政府的政策执行能力带回分析中心,拓展了压力型体制的研究预设,它的核心关注是:处于“悬浮”状态的基层政府如何应对不得不执行的压力?

对于政策执行者而言,影响其决定采取何种执行模式的因素无外乎执行动力和执行能力(陈家建、张琼文,2015;倪星、王锐,2017)。挤压型情境中所包含的执行压力和执行阻力则直接对应这两个关键因素。但是,研究已经证实,尽管都面对“必须执行”和“难以执行”的矛盾环境,基层政府在不同情况下可能会采取不同的应对策略(欧阳静,2011;张静,2019)。“基层自保”是挤压型情境下政策执行者强烈的诉求(李棉管,2019),但并不是唯一可能的行动逻辑。象征性执行(李瑞昌,2012)、基层共谋(周雪光,2008)、运动式执行(周雪光,2012)、社会情理治理(李棉管、覃玉可可,2022)等各种执行模式不尽相同。因此,挤压型情境塑造基层政府执行模式的具体过程仍然存在研究的推进空间。

在比较意义上,不同行政任务下的压力大小和阻力强弱可能不同。执行压力的决定因素是任务的政治化程度(杨雪冬,2012)、政府注意力分配(练宏,2015)和压力传导机制(黄冬娅,2020)等;而执行阻力的决定因素是基层政府的资源动员能力,包括向上动员和向下动员资源的能力(折晓叶、陈婴婴,2011;渠敬东,2012;付伟、焦长权,2015;李棉管、覃玉可可,2022)。在“理想类型”的意义上,可能存在“高压力—弱阻力”“高压力—强阻力”“低压力—弱阻力”和“低压力—强阻力”四种基层执行情境(见图1)。

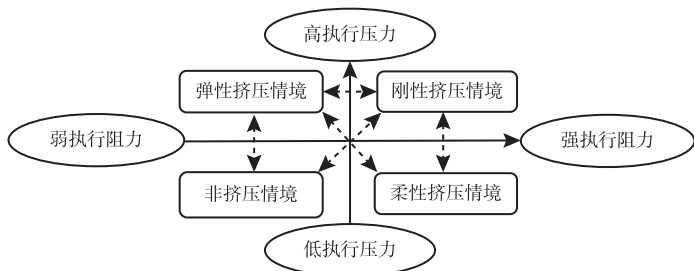


图1 挤压型情境的类型学

“高执行压力”和“强执行阻力”的组合塑造了“刚性挤压情境”。如果一项行政任务完成了政治化、在注意力竞争中胜出并通过“突前策略”完成压力传

递,那么基层政府便面临着强大的执行压力;同时,如果这项任务并不能给政府带来政绩,也无法为民众带去好处,则意味着基层政府无论是以“协调性政权”(付伟、焦长权,2015)的角色通过项目制向上动员资源,还是通过“社会情理治理”(李棉管、覃玉可可,2022)向下协调资源,都将面临很大困难。“必须执行”和“难以执行”同时作用于基层执行者,由此形成了“刚性挤压情境”。贫困治理等案例已经证实,在这样一种扁平化和缺乏纵深的刚性挤压情境中,“自保式执行”或“策略性避责”是基层执行者常见的行动逻辑(倪星、王锐,2017;李棉管,2019)。

“低执行压力”和“强执行阻力”的结合塑造了“柔性挤压情境”。如果一项政策没有在特定阶段完成“政治化”或“中心化”(杨华、袁松,2018),它就不会被突出强调。尤其在县域“多中心工作”模式下(仇叶,2021),那些不被视为中心工作的任务有可能被边缘化;而边缘化的任务自然也无法带来行政资源,使得基层政策执行者缺乏必要的执行资源。“柔性挤压情境”中的“柔性”就是指执行压力的弱化可以给基层执行者带来腾挪空间。研究证实,在“柔性挤压情境”中,基层执行者可能会采取“目标替代”“追求形式绩效”等变通式执行或形式化执行的方式(Li & Walker,2021)。

“高执行压力”和“弱执行阻力”的结合塑造了“弹性挤压情境”。基层政府面临已经被政治化的行政任务,不得不将之作为“中心工作”强力推进;与此同时,基层政府拥有较为充分的执行资源,这些资源可能来自上级政府对重点项目的重点保障(折晓叶、陈婴婴,2011),也可能来自通过“借道社会”而实现的社会资本动员(李棉管、覃玉可可,2022)。执行资源塑造了基层政府的“韧性”,使得基层政府在面对高强度的执行压力时拥有一定的纵深空间,这便是“弹性挤压情境”的含义。此时,基层执行者的行动策略很大程度上取决于行政任务的“激励属性”。如果一项任务提供了“强激励”,基层执行者便会强力推进,甚至采取“运动式执行”的行动方式(周雪光,2012);如果一项任务提供的是“弱激励”甚至是“强惩罚”,应付性执行可能会成为基层执行者的行动选择。

“低执行压力”和“弱执行阻力”实际上构成了“非挤压型情境”。在这种情境下,压力与阻力实现了低水平的平衡。虽然基层政府仍然身处上下挤压的结构处境之中,但是处理“常规任务”是其日常工作状态。“常规任务”往往意味着任务的非紧迫性和非中心性(唐蒙、孟天广,2023),以及得到常规保障的执行条件(陈那波、李伟,2020;Ang,2012)。因此,面对低压力和弱阻力的常规任务,基层政府只需要通过科层制开展常规执行即可。但也有研究发现,如果常规任务出现“推不动”的情况,通过将其“中心化”实现强动员也是基层政府常见的执

行策略(仇叶,2021;唐蒙、孟天广,2023)。

除了执行情境的类型学外,图1还提示我们不同执行情境之间相互转换的可能性,从而将执行情境对执行逻辑的影响动态化。面对一项具有时间延续性的行政任务,当执行压力与执行阻力的组合结构发生变化,挤压型情境会随之发生变化,基层政府的政策执行逻辑也会由此而发生变迁。石镇乡村振兴的案例表明,挤压型情境的类型变迁导致了基层政府执行模式的变化,这正是导致示范效应困境的关键原因。

四、研究设计与案例描述

(一)研究设计

本研究是一项实地调查研究,课题组于2021年10月、2022年1—2月和2023年7—8月三次前往C区和石镇,就乡村振兴战略的基层执行议题展开实地调研。具体的资料收集方法包括以下三个方面。

一是深度访谈。在三次实地调研过程中,通过立意抽样的方法,课题组与C区农业农村局(乡村振兴局)相关科室负责人、石镇党委书记和镇长、石镇政府负责乡村振兴的主要科室干部(如规划办、农业农村局办公室的负责人及工作人员)、示范点及示范带沿线村“两委”成员、驻村工作队、乡贤和村民等调研对象展开多轮次的访谈,访谈对象共计80余人次。访谈主要以半结构式访谈的方式开展,以基层执行者的执行策略及其原因为中心发散开来。

二是焦点小组。课题组在镇政府及村庄层面上分别组织了多轮次的焦点小组。在镇政府层面,课题组先后组织了以镇政府党政办、农业农村办、规划办、综合执法办工作人员为对象的四次焦点小组座谈。在村庄层面,课题组在两个示范村分别组织了以村“两委”成员、驻村工作队和村民代表为对象的焦点小组座谈。课题组共计开展了6次以乡村振兴战略的基层执行为焦点的座谈会。

三是参与式观察。为了获取更深入的资料,课题组2022年和2023年的调研均以田野调查的方式展开。课题组在石镇进行了约3个月的蹲点调查,深度参与石镇乡村振兴实践,在深度参与的同时展开观察。其中,参与石镇乡村振兴的日常推进工作、陪同乡镇干部下乡、参加市区镇各级乡村振兴调度会、观摩全省乡村振兴现场会等活动对了解基层执行过程至关重要。

通过上述三种方式,课题组共收集了30余万字的访谈资料和观察笔记。此

外,课题组还收集了有关石镇乡村振兴规划、预算与决算等的政策文本资料。得益于长期调研所建立的良好信任关系,课题组还通过远程访谈等方式持续跟踪案例故事的发展,调研一直持续到2024年3月。

(二) 案例描述

石镇位于华南某省会城市的边缘位置,镇域面积约163平方公里,下辖32个行政村(社区),常住人口中超过七成为农业人口。2021年石镇地区生产总值为34.75亿元,其中农业生产总值占比为71%。根据2021年的国土数据统计,石镇共有82%的农林用地面积。此外,石镇还承担了所在区四分之一面积的基本农田保护任务和生态林地资源保护任务。各种指标均显示,石镇是典型的郊区农业大镇。农业大镇的发展定位使得石镇在2018年便被其所在区的区政府选定为乡村振兴示范乡镇。为了完成区政府发包的乡村振兴示范任务,石镇对下辖各村开展了广泛调研,最终选定了位置相邻且产业基础优越的麻村和黄村作为示范村来进行重点突破。

到2020年末,麻村和黄村的乡村振兴示范点建设取得了显著的成绩。从产业发展、基础设施建设、基层治理和农民增收等各个维度来看,两个村庄均发生了令人惊叹的变化,培育起乡村发展的内生动力,各种荣誉纷至沓来。随着示范点的影响力持续扩大,市级政府和区政府顺势将石镇乡村振兴示范点的定位上升到国家级示范镇,提出了建设“全国乡村振兴示范镇”和“国家级乡村振兴示范带”的目标。

然而,取得显著成绩的示范创建却没能取得相应的示范经验扩散效应。石镇从2021年底开始开展全域乡村振兴工作。作为全域乡村振兴的第一步,石镇以麻村和黄村为中心,沿贯穿全镇的省级公路串联起9个村庄,打造13.5公里的“花田大道”。但是,真正落地的“花田大道”仅是一条地理意义上的“观光道”,沿线村庄的产业发展、基层治理和农民收入依旧如故。不但村民对此多有议论,就连石镇的基层执行者也认为“花田大道”的建设走向了形式化。

五、从示范创建到示范效应

2018年2月,石镇被C区选定为乡村振兴示范乡镇,石镇乡村振兴的探索性实践就此开始。为了完成示范镇建设任务,石镇采取了两步走的策略,第一步

是选择1~2个村庄打造“示范点”,第二步是通过“以点带面”最终走向“全域振兴”。石镇示范点建设时期的示范创建取得了显著的成果,然而从示范点拓展到“全域乡村振兴”时,项目建设却走向了高度形式化。

(一) 成效显著示范创建

自被确定为乡村振兴示范镇以后,石镇通过优势选点、行政下沉和资源下乡,不但成功打造出了亮点政绩,而且实实在在培育出了示范点的内生发展能力。

1. 示范起点:示范创建中的优势选点

在示范村庄选择的过程中,为了选择基础条件优越的试点,新上任的石镇镇长实地调研考察了下辖的所有村庄,多次召开专题会议讨论选址,最终选定麻村和黄村共四平方公里的区域作为乡村振兴试点区域。麻村和黄村位于镇内南北向的主干道一侧,临近镇政府办公地,交通便捷。两村同时还有独特的产业基础和治理条件,能够近乎完美地满足试点选址要求。事实上,这一示范点的选择本身就是一个在优势权衡后优中选优的结果。

在示范点的选择过程中,基层干部曾对这种示范点选择的方式提出过质疑,即“优势选点”的确符合了示范创建中的“典型性”要求,但也可能因为过于“典型”而影响其建设经验的示范效应。

说实话,从我规划办的角度来看,你要想让项目能够推广,就要好的村子、一般的村子、差的村子各选一个来做示范。全镇就只有一个麻村啊,黄村虽然村“两委”差一点,但产业也是全镇最好的。麻村和黄村都是条件这么好的村,在这两个村做出来的经验,别的村子怎么学?所以说,从他们最初要定麻村和黄村做示范点的时候,我就知道,在这两个村做的项目是不可能推广的。(访谈对象:石镇规划办负责人)

以上材料显示了基层执行者在优势选点和示范效应之间的矛盾处境,当示范点选择与示范经验溢出效应确实难以两全时,基层执行者会通过优势选点优先保障示范点的成功。

2. 示范打造:示范创建中的倾斜投入

倾斜投入的第一个表现是高层级的行政下沉。为体现地方政府对乡村振兴示范工作的重视,一位市委常委挂点联系麻村和黄村;与之对应,区委书记也将自己的联系点落在麻村和黄村,通过领导挂点方式形成高层级的行政下沉。与

此同时,一个由市农业农村局、市公安局、区农业农村局、石镇政府共同派出的乡村振兴工作队常驻示范点,既负责乡村振兴示范点建设的日常工作,又承担村庄与高层级挂点领导的联系工作。

倾斜投入的第二个表现是超常规的资源投入。在2018年之前,C区的涉农资金决算稳定在4亿元左右,而到了2020年和2021年,C区的涉农资金决算分别达到了12.98亿元和8.36亿元。各类项目资源均以乡村振兴示范点建设的名义注入石镇,投向了示范点的基础设施建设、观光路线打造和产业转型及培育。在示范点建设启动之初,区财政便拨付了3500万元专项资金给石镇。2020年初,在受疫情影响财政状况欠佳的情况下,C区政府仍破格对石镇的乡村振兴项目予以5000万元的直接财政支持,并且不设用途限制。在区政府统筹推进下,仅2020年,建设“苗木小镇”示范点的政府投资就高达1亿元,这还不包括来自各职能部门调配的资金。

倾斜投入的第三个表现是突破程序的政策权限。要在三年规划时间内完成示范点的乡村振兴任务,按照常规的项目流程是无法实现的,所以在项目建设的过程中石镇被授予了先行先试、特事特办的权力,很多项目都是以边立项、边规划、边建设的方式完成的。除了给予石镇非常规性的权限加速项目建设外,C区还给予其一定的政策突破的权限,例如在区一级进行土地调规,集中建设用地在黄村打造80亩产业艺术园;将区新增建设用地指标划给石镇,并以“特事特办”之名允许其在麻村新建民宿。

3. 示范成效:示范点建设的显著成果

“运动式造点”确实迅速改变了示范点的面貌,麻村和黄村在短短三年内发生了翻天覆地的变化,示范点的产业发展带动了村民增收,村容村貌焕然一新,干群关系融洽和谐,村民广泛参与专业合作社经营和基层民主自治,主体性地位得到彰显。

在产业振兴方面,示范点的建设实践引导两村瞄准“细分市场”,从“高端苗木”和“小微苗艺”两端发力,成功激活了两个示范村沉寂许久的苗木产业。2021年和2022年黄村的苗木年销售额均超过1.5亿元,是名副其实的“特色产业亿元村”。在人才振兴方面,为了完成对“细分市场”的有效占领,石镇通过“大师工作坊”等载体培育适应现代市场需要的苗木人才。在组织振兴方面,黄村实现了从全市挂牌督办的“薄弱涣散村”到“全国乡村治理示范村”的华丽蜕变。在生态振兴方面,麻村的一个原来采矿留下的深坑被改造成人工湖,环湖绿道和高端民宿已经成为石镇的文旅名片。在文化振兴方面,作为近代某著名武

术家的故乡,示范点通过故居修葺和活动举办等方式引领岭南武术文化的复兴。可以说,无论从政府打造政绩亮点的角度评价,还是从乡村内生发展能力培育的角度评价,石镇的乡村振兴示范点建设都取得了显著成绩。

(二)示范效应的目标替代

2021年7月,G市要求示范乡镇扩大乡村振兴的建设范围,从乡村振兴示范点拓展到乡村振兴示范带。C区政府在对于石镇的工作安排中明确指出,要总结麻村和黄村示范点建设经验,在全镇范围内推广,以实现“全域乡村振兴”的目标。作为全域乡村振兴的第一步,C区和石镇规划了一条以麻村和黄村(苗木小镇)为中心、辐射周围9个村庄的“花田大道”。从“苗木小镇”到“花田大道”,石镇的乡村振兴从示范创建阶段走向示范效应的发挥阶段。

从G市和C区的工作安排来看,乡村振兴示范项目是典型的任务导向型示范,其“应然”的示范效应是完成政策知识生产和政策模式扩散。然而,石镇乡村振兴从示范点建设到“全域乡村振兴”的示范效应发挥过程却是以“政绩展示”为中心:不但示范点打造过程以“亮点政绩”为目标,“花田大道”建设也以“可视政绩”为中心。“探索和推广乡村内生发展能力的有效途径”这一政策示范的实质意图被“政绩展示”的执行意图所替代。

1. 从造点到造景

在示范点打造时期,虽然形象工程难以避免,但主要的资源和政策注意力还是投向了产业发展、基础设施建设、生态治理和基层社会治理等领域,作为示范点的两个村庄得到了实质性发展。但是到了“全域乡村振兴”阶段,一亿多元的公共财政资源全部投向了一条观光道路的建设,服务于“形象展示”的建设目的,沿线村庄的产业、集体经济收入、基层治理等不再是基层政府关注的焦点。

曾经有陪同市级领导视察的工作人员私下问我,说材料里显示关于基础设施和产业类的投资比较少,钱大多都放到形象(工程)上了,担心这会不会有问题。我解释说,这么做都是领导(区、镇)定的,而且农村农业的发展非一朝一夕,你们压得这么紧要求赶快出成绩,如果不做这些,一下子去哪去弄看得见的成绩出来?(访谈对象:石镇农办工作人员)

2. 从动员到包办

示范点的建设过程是一个行政资源和社会资源同时动员的过程,其中村集

体组织、新乡贤在项目建设中发挥了重要作用,比如麻村的产业艺术园就是新乡贤返乡投资并与村集体合作经营的。同时,经过政府各种形式的动员和培育,示范点几乎家家户户都投身到苗木产业中。但是,在“全域乡村振兴”时期,政府的社会动员很难发挥作用。原因在于,此时的建设项目难以为村庄的发展和村民生活的改善带来直接的效应,村民的态度普遍比较冷淡。在此背景下,石镇乡村振兴的推广项目只能通过公共财政来完成“包办”。而“行政包办”的结果却与激活乡村内生发展能力的目标背道而驰。

“花田大道”建设的一个子项目是“十里百园”,就是请观光道路沿线的村民将自己园子里的精品苗木摆到外面来,对路过的行人车辆开放观赏。就这件小事,村民也不愿意配合。他们说,我们自己的园子为什么要给你镇政府脸上贴金?没有办法,这件事情要想办成,就只有政府自己来办了。我们出钱、找人给各个园子的外墙做设计,粉刷成统一风格。(访谈对象:石镇农办负责人)

3. 从整合到贴牌

乡村振兴是一项综合工程,在具体实施过程中,基层需要将乡村振兴的总目标操作化为若干个具体目标,然后将分别推进的子目标整合成综合目标。在示范点打造的过程中,麻村和黄村的乡村振兴建设以“农业农村现代化”为中心,具体展开产业、组织、人才、生态和文化等维度的建设内容,最后将这些内容整合成综合性的治理绩效。但是,在“全域乡村振兴”时期,石镇政府用综合目标中的“乡村风貌提升”替代了“农业农村现代化”,取得的成果只能展现某一侧面的成绩。可是,石镇政府又不得不向上呈现综合绩效以满足考核要求。此时,石镇采取了“政绩贴牌”的策略。所谓政绩贴牌,是指将另一项任务的成果直接挪用至本任务,以彰显本任务的成效。“赤膊房整治”^①是石镇进行政绩贴牌的典型案例。“赤膊房整治”是省级政府在2023年8月临时增加的乡村振兴示范带建设任务,因为既没有预算支持,也难以动员村民主动参与,所以是一项难以完成的任务。石镇只能采取政绩贴牌的方法。

我们报到区里面去的需要整治的“赤膊房”共有600多座,然后我们汇

^① “赤膊房整治”是指对外立面裸露的民房根据相对统一的风格进行粉刷。

报说已经完成了500多座,完成的进度超过80%。其实,这500多座房子的外立面整治是前几年做“美丽圩镇”时就已经做完的,不是这次“赤膊房整治”时才做的。(访谈对象:石镇规划办负责人)

六、挤压型情境与基层示范效应困境的生产

如前文图1所示,挤压型情境是动态变化的,不同挤压型情境之间具有转化的可能,从而使得基层政府在面对时间延续性任务时可能在不同阶段采取不同的行动逻辑。具体到本案例而言,示范点打造阶段的“弹性挤压情境”和全域乡村振兴阶段的“柔性挤压情境”分别促使基层政府采取了“亮点化执行”和“形式化执行”的行动逻辑,从而带来了完全不同的政策执行结果,这是导致示范效应困境的根本原因。

(一)示范创建的逻辑:“弹性挤压情境”与亮点化执行

乡村振兴已经成为国家战略,而示范点建设是当前阶段推进乡村振兴工作的主要抓手,作为政策执行的最后环节,基层政府在乡村振兴示范点打造中承受着“高强度的执行压力”。作为政府注意力竞争中的胜出者,示范点的建设及其打包项目往往会更容易实现资源动员,处于“弱执行阻力”的情境之中。在“高压力—弱阻力”所建构的“弹性挤压情境”中,基层政府采取了“打造突出绩效”的亮点化执行逻辑来打造示范点。

1. “弹性挤压情境”:示范点打造的执行情境

C区和石镇开展乡村振兴示范点建设的压力主要表现在两个方面:一是上级部门对于示范绩效的高期待,二是“限期出政绩”的时间约束。

示范点建设是一个充分凝聚了政策注意力的综合打包项目。在政策定位层面上,“国家发展战略”和“新时代‘三农’工作总抓手”的政策定位已经将乡村振兴战略“政治化”,各级地方政府和涉农部门均将乡村振兴作为“中心工作”加以推进。在组织架构层面上,为体现政策注意力的凝聚,高层级的行政下沉直观地展现了各级政府对示范点建设的高度重视。在本案例中,市委常委和区委书记挂点示范村,一方面直接带来了政策资源,另一方面也实现了“注意力推动”。

全市都会盯着这个示范点,因为全市的乡村振兴示范点也是数得过来

的。市委常委和区委常委亲自挂点联系,我们必须要提高站位。把示范点做好就是我们的中心工作。(访谈对象:石镇党委书记)

做出成绩已然是一项明确的压力,而“限期出政绩”更是强化了政策执行的时间压迫感。虽然乡村振兴是一项中长期规划,但“先行先试”的乡村振兴示范点却需要在有限的时间内做出成绩。

市里面那个乡村振兴的规划明确讲了,几年要有个变化,几年要上个台阶,这些都是明确的时间要求。写在文件里面就会考核你的。不在相应的时间点做出东西来就没法交差。(访谈对象:石镇规划办工作人员)

执行情境的另一面是示范点往往拥有资源动员的优势,这种资源优势极大地缓解了基层政权的“悬浮窘境”,降低了政策执行的阻力。一方面,乡村振兴示范点的“符号身份”使得基层政权具备了向上动员资源的合法性;另一方面,由于有上级资源作为保障,基层政府对于撬动社会参与也比较有信心。无论是向上动员行政资源,还是向下动员社会资源,示范点都有明显的优势。

被选为示范当然有好处,市里区里肯定会给资源、给政策,否则没法做(示范)……下面这些村子为什么要争取做示范点,也都是因为做了示范点以后有政策、有钱会进到村子里。(访谈对象:石镇农办工作人员)

2. 打造突出绩效:亮点化执行

示范点建设时期的“弹性挤压情境”塑造了基层执行者行动逻辑的两个维度:一是回应压力,二是利用弹性。

(1)回应压力:“政绩展示”的行动取向。如果说“政策试点”对于试错有一定的包容度(陈那波、蔡荣,2017;符平、韩继翔,2023),那么“政策示范”从起点就预设了成功,地方政府和基层政府为此不惜投入大量的资源以打造典型(冯仕政,2003;吴理财、方坤,2018;邢成举、吴春来,2023)。被选为示范就是一个政绩期待明示化的过程。在字面意义上,“示范”只是“做给别人看”,但是在政策意义上,“示范”本就意味着“政绩展示”。基层政府对于“政绩展示”的示范内涵了然于心。

作为“展示”的政绩与“完成工作”具有不同的含义。“政绩的展演”要求政

策执行者做出“超出平常水平”的政绩,于是打造突出政绩就成了示范点打造的基本行动逻辑,而打造突出政绩的可能办法便是集中资源做出亮点。

现在上面要搞乡村振兴,集中资金搞一两个亮点给领导们看还是有必要的,但要是每个村都按这个标准来,那财政是肯定负担不起的。你们这些镇村干部要懂得珍惜。(访谈对象:C 区副区长)

(2)利用弹性:“打造突出政绩”的可能性。示范点建设聚集了大量的资源,正是这些执行资源缓解了基层政府“既缺乏能力又缺乏动力”的“悬浮窘境”。资源聚集的建设预期增强了基层政府“打造突出政绩”的执行信心。

石镇示范点建设也验证了基层执行者“资源充足”的预期。在示范点建设时期,“高层级的行政下沉”“超常规的资源投入”和“打包式的政策倾斜”使得作为示范点的两个村庄获得了巨额的公共财政投入。相对充足的执行资源拓宽了基层执行者的行动空间,“打造亮点”具有了现实可能性。

以前有了想法也只能是想法,没有相应的支持,这些想法就没法落地。做麻村和黄村示范点的时候,情况就不一样了。有了资源以后就看你的谋划能力了。两个村子都有上百年的苗木种植历史……我们就围绕这个产业为中心做乡村振兴,它有做成亮点的可能性……有了资源支持,就能够落地了。(访谈对象:石镇农办负责人)

“亮点化执行”与“运动式执行”有相似之处,但又不尽相同。“运动式执行”更强调政策执行中的“运动”过程,“一把手挂帅”“一票否决制”“一刀切”等各种具体执行策略在“运动式执行”的相关研究中得到了充分的讨论(周雪光,2012;陈家建、张琼文,2015)。“亮点化执行”虽然也会采纳“运动式执行”的某些做法,但是更强调执行结果的“与众不同”,重点是在有限范围打造“突出亮点”(叶敏,2016)。如果说“运动式执行”的主要难题是“可持续难题”,那么“亮点化执行”的主要难题则是“推广难题”(邢成举、吴春来,2023)。

(二)示范应用的逻辑:“柔性挤压情境”与形式化执行

从“苗木小镇”的示范点建设阶段到“全域乡村振兴”的示范应用阶段,基层执行者所面对的政策执行情境发生了重大变化,“低执行压力”和“强执行阻力”

的组合塑造了基层执行者的“柔性挤压情境”,基层执行者在这一执行情境下输出了“形式化执行”的执行模式。

1. “柔性挤压情境”:示范应用阶段的执行情境

示范点建设的成功已经得到市级政府和省级政府的认可,这种认可不仅给石镇政府带来了政绩展示的合法性,也给区级政府和市级政府带来了政绩资本。因此,地方各级政府对“经验复制”的政绩依赖较低。上级政府对示范点经验扩散的关注程度与对示范点建设的关注程度相比有明显削弱。

在示范点建设时期,市里主要领导和市各部门领导几乎每一周都下来2~3次视察现场,区里分管农业的副区长几乎将麻村村委办公室当成自己的办公室……到了全域乡村振兴阶段就不一样了,上级领导只在成果验收的阶段出席一下。(田野观察笔记,2022年2月18日)

上级政府对于石镇乡村振兴关注程度的变化传递出强烈的注意力波动信号,经验推广在上级政府的注意力分配中被相对边缘化,也使得石镇政府明显感受到项目推广阶段执行压力的减轻。

在执行压力减轻的同时,政策执行的阻力却显著增加了:如果要将全域乡村振兴做实,需要动员的资源更多,但实际能够动员的资源却变少了。这种资源困局一方面表现为,由于项目不再受到特殊重视,以项目推广的名义向上直接动员财政资源变得日益困难。

花田大道算是建成了,但是后续它的维护资金只能到处“扯”。区里也没有说会有这笔资金投入,然后如果要我们镇政府投钱的话也投入不了,镇里也没有钱,所以尚不明确。(访谈对象:石镇农办主任)

另一方面,之前示范点建设时期的“要什么政策给什么政策”的政策倾斜也变得不再可能。

他们(上级领导)现在搞一个全域乡村振兴,我觉得如果这些(政策倾斜)都没有的话,那很难发展起来。其他村的地基本已经发包出去了……如果没有其他干预的话很难收回来。其他村的政策用地也是没有的,我也想不出来什么办法。(访谈对象:石镇规划办副主任)

于是,在“全域乡村振兴”的推广阶段,基层执行者所面对的是“低压力—强阻力”的政策执行情境,“柔性挤压情境”塑造了其形式化执行的行动逻辑。

2. 做出形式绩效:形式化执行

(1)向执行阻力妥协。在“柔性挤压情境”中,政策执行的最大难题是基层执行者的执行条件不足。无论是向上动员资源还是向下动员资源,“全域乡村振兴”阶段的基层执行者都很难获取相应的资源支持。向上动员资源的困难来自项目推广所具有的“弱激励”的天然属性。

示范点做好以后,做别的村子或地方那就不一样了,上级政府的考评重点一定不是后面铺开做的这些村子……甚至可以说你后面铺开做的这些村子究竟做得怎么样也没太多人关注。(访谈对象:石镇农办工作人员)

“弱激励”不但作用于乡镇干部,也作用于区级政府。正是因为对项目推广“弱激励”的考虑,C区政府对项目推广的资源投入相较于示范点打造时期有了明显的缩水:“苗木小镇”打造时期投入两个村庄的区级财政资金高达两个多亿,而“花田大道”建设时期投入九个村庄的公共财政资金只有一个多亿,且后一时期大量资源继续投向了“苗木小镇”的两个村庄。

基层执行者不得不对执行阻力进行妥协。事实上,基层执行者早在示范点打造之时就已经预测到了推广阶段的执行阻力,所以虽然在打造示范点的同时也开始制定相当全面的全镇乡村振兴规划,但是他们非常清楚将来的项目推广很难按照这一全面规划去实施。

(2)走向柔性的执行压力:形式化执行的空间。虽然“全域乡村振兴”也是一项政策,但政策执行的压力已经大大减轻。同时,“全域乡村振兴”又面临着很大的执行阻力。面对一项很难执行同时执行压力相对较小的公共政策,基层执行者可能会选择满足形式性要求,而对公共政策的实质意图有所忽视。

如前所述,在“全域乡村振兴”这一示范应用阶段,基层政府所采取的主要执行策略是“从造点到造景”“从动员到包办”“从整合到贴牌”。所有这些做法的结果是,“花田大道”这一条贯穿九个村庄的观光道确实被打造完成,基层政府“政绩可视化”的诉求得以实现,但这一条观光道对村庄发展和村民生活改善并没有发挥实质性作用。

我们都知道政府投了很多钱想把这里搞漂亮,但现在这样子怎么说呢,

有点不像村而像公园了。政府真应该听听农民的声音……领导们觉得好的,村民真的不一定认可。(访谈对象:某村村委委员)

综上所述,从挤压型情境视角分析,示范创建和示范效应之间的张力本质上是因为基层政府在示范打造和示范应用阶段身处不同的执行情境,差异化的政策执行情境塑造了差异化的政策执行逻辑,进而带来了不同的执行结果。

七、结论与讨论

从“苗木小镇”的显著成效到“全域乡村振兴”的形式化落地,石镇的案例呈现了乡村振兴实践中示范创建与示范效应之间的张力。这一张力的本质是示范效应的目标替代:以政策知识生产和政策模式扩散为目标的任务导向型示范在基层执行时被以政绩竞争为目标的政绩展示型示范所取代。本研究从基层执行者所处的结构性约束中探索张力的生成机制,发现压力型体制和悬浮型政权的结合塑造了挤压型情境,基层政府常规性地处于执行压力和执行阻力并存的矛盾性政策执行环境中,但执行压力和执行阻力的组合结果可能会动态变化。

在示范创建阶段,行政注意力高度凝聚的示范点建设带来强大的政策执行压力,也赋予基层执行者充分的政策执行资源,这样一种“高压力—弱阻力”的“弹性挤压情境”塑造了基层政府“亮点式执行”的行动逻辑。基层执行者通过“行政下沉”“资源聚集”和“政策倾斜”等策略响应政绩考核,同时也确实改变了示范村庄的面貌,在较大程度上激活了示范村庄的内生发展能力。

在示范应用阶段,上级政府政策注意力的迅速消退减轻了基层政府的政策执行压力,同时政策执行资源捉襟见肘,由此形成了一种“低压力—强阻力”的“柔性挤压情境”。该情境塑造了基层政府追求形式政绩的行动逻辑,“造景工程”“政府包办”“政绩贴牌”等具体策略构建了形式化执行模式。处于示范应用阶段的“全域乡村振兴”虽然也打造出了“可视政绩”,但对村庄发展和村民需求缺乏实质性的回应。

在任务导向型示范中,示范创建与示范应用本是示范任务的两个阶段,应该共同服务于“政策知识生产和政策模式扩散”的示范目标。然而,动态的挤压型情境却使得示范任务的两个阶段在基层实践中“既分离又合作”,从而导致示范效应的困境。“分离”是指“示范创建的逻辑”与“示范应用的逻辑”是两套完全

不同的行动逻辑。“通过示范创建而发挥示范效应”这一政策创新的路径就此被切割成“示范创建”和“示范应用”两项相对独立的任务:“示范创建”不需要为“示范效应”负责,“示范应用”也不必与“示范创建”保持连续性。“合作”是指示范创建时期的“弹性挤压情境”为亮点化执行提供了可能性,而示范推广时期的“柔性挤压情境”为形式化执行提供了安全性。

2024年中央一号文件指出,要学习运用“千万工程”蕴含的发展理念、工作方法和推进机制,把推进乡村全面振兴作为新时代新征程“三农”工作的总抓手。而“千村示范、万村整治”工程的一个重要维度便是示范村要真正发挥示范效应,通过“以点及面、迭代升级”最终实现全面乡村振兴。本研究的政策意义在于,只有从结构性约束和政策执行情境来理解示范效应困境的深层次根源,才能更好地探寻切实发挥示范效应的可行路径。

参考文献:

- 陈家建、张琼文,2015,《政策执行波动与基层治理问题》,《社会学研究》第3期。
- 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。
- 陈那波、李伟,2020,《把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较》,《社会学研究》第4期。
- 冯仕政,2003,《典型:一个政治社会学的研究》,《学海》第3期。
- 符平、韩继翔,2023,《试点治理的逻辑:一个分析框架及其应用》,《社会科学》第2期。
- 付伟、焦长权,2015,《“协调型”政权:项目制运作下的乡镇政府》,《社会学研究》第2期。
- 郭永平,2015,《“典型”产生:对集体化时代山西大寨的考察》,《北方民族大学学报(哲学社会科学版)》第6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。
- 黄冬娅,2020,《压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例》,《政治学研究》第6期。
- 黄晓春、周黎安,2019,《“结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制》,《社会》第5期。
- 胡鞍钢,2012,《顶层设计与“摸着石头过河”》,《人民论坛》第9期。
- 美国兵、王嘉宝,2023,《乡村振兴示范带的运行逻辑与绩效评价——基于广东的实证分析》,《公共治理研究》第4期。
- 姜晓萍、吴宝家,2021,《警惕伪创新:基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究》,《中国行政管理》第10期。
- 李棉管,2019,《自保式低保执行:精准扶贫背景下石村的老保实践》,《社会学研究》第6期。
- 李棉管、覃玉可可,2022,《“做工作”:基层挤压型情境下的社会情理治理——D镇的案例研究》,《公共行政评论》第3期。
- 李瑞昌,2012,《中国公共政策实施中的“政策空传”现象研究》,《公共行政评论》第3期。

- 李尧磊,2022,《中国乡村振兴过程中“制造亮点”的多层级逻辑——基于中部桥镇的案例研究》,《公共管理与政策评论》第6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。
- 刘金新、薛伟芳,2019,《脱贫攻坚示范村建设存在的问题与思考》,《领导科学》第8期。
- 苗丰涛、慈玉鹏,2022,《地方经验如何跃升为国家政策?——基于新农保政策创新的分析》,《公共管理学报》第3期。
- 倪星、王锐,2017,《从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究》,《政治学研究》第2期。
- 欧阳静,2011,《策略主义:桔镇运作的逻辑》,北京:中国政法大学出版社。
- 仇叶,2021,《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》,《政治学研究》第1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。
- 任倩雯、陈晨、金鑫,2024,《基层创新如何跃升为国家政策:政府注意力解释》,《华中科技大学学报(社会科学版)》第3期。
- 荣敬本、崔之元、王拴正、高新军、何增科、杨雪冬等,1998,《从压力型体制向民主合作体制的转变——县乡两级政治体制改革》,北京:中央编译出版社。
- 商务国际辞书编辑部编,2020,《现代汉语词典》,北京:商务印书馆国际有限公司。
- 唐蒙、孟天广,2023,《基层政府常规任务的推进策略与逻辑——基于A县植树造林的案例分析》,《公共行政评论》第6期。
- 王敬培、任大鹏,2016,《“典范”标准:农民专业合作社示范社评选标准的研究》,《中国农业大学学报(社会科学版)》第3期。
- 吴宾、齐昕,2020,《政策扩散阻滞:何以发生又如何消解?——自2016—2019年中国住房租赁政策的观察》,《公共行政评论》第5期。
- 吴理财、方坤,2018,《典型何以可能:县域政治视角下的典型治理行为分析——对HF农业合作社典型生成过程的考察》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 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。
- 邢成举、吴春来,2023,《领导注意力、项目分配与政策投入的资源陷阱——示范村经验何以难示范》,《公共管理学报》第4期。
- 杨华、袁松,2018,《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》第1期。
- 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。
- 杨宏山、李婷,2022,《政策试点的理论逻辑与知识生产》,《江苏行政学院学报》第6期。
- 杨雪冬,2012,《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》第11期。
- 杨再苹、李棉管,2023,《欠发达地区发展的“低水平均衡”及其突破——川西B县乡村振兴的案例研究》,《公共行政评论》第5期。
- 叶敏,2016,《政策执行的“亮点工程”及其生产逻辑——以X市新农村建设的政策过程为讨论基础》,《甘肃行政学院学报》第6期。
- 叶敏、熊万胜,2013,《“示范”:中国式政策执行的一种核心机制——以XZ区的新农村建设过程为例》,

《公共管理学报》第4期。

张静,2019,《基层政权:乡村制度诸问题》,北京:社会科学文献出版社。

张新文,2015,《典型治理与项目治理:地方政府运动式治理模式探究》,《社会科学》第12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。

钟贤哲,2012,《“典型政治”:国家治理的逻辑》,《武汉理工大学学报(社会科学版)》第5期。

周飞舟,2006,《从汲取型政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3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。

——,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。

朱新华、贾心蕊,2023,《生态产品价值实现地方经验上升为国家政策的机制分析——浙江丽水案例》,《资源科学》第1期。

朱旭峰,2014,《地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述》,《人民论坛·学术前沿》第17期。

Ang, Yuen Yuen 2012, “Counting Cadres: A Comparative View of the Size of China’s Public Employment.” *The China Quarterly* 211.

Heilmann, Sebastian 2008, “From Local Experiments to National Policy: The Origins of China’s Distinctive Policy Process.” *The China Journal* 59.

Li, Mianguan & Robert Walker 2021, “Need, Justice and Central-Local Relations: The Case of Social Assistance in China.” *Public Administration* 99(1).

Li, Mianguan, Zaiping Yang & Robert Walker 2024, “Understanding Poverty Alleviation in Rural China: The Role of Policy Brokers.” *Social Policy & Administration* (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/spol.13087>).

Makse, Todd & Craig Volden 2011, “The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations.” *The Journal of Politics* 73(1).

Wang, Shaoda & David Y. Yang 2021, “Policy Experimentation in China: The Political Economy of Policy Learning.” Working Paper, No. 2021 – 129, Becker Friedman Institute China.

Yasuda, Jonh Kojiro 2024, “Explaining Policy Failure in China.” *The China Quarterly* 257.

Zhu, Xufeng & Hui Zhao 2021, “Experimentalist Governance with Interactive Central-Local Relations: Making New Pension Policies in China.” *Policy Studies Journal* 49(1).

作者单位:中山大学政治与公共事务管理学院
责任编辑:向静林