

中国农村改革试点的运行过程与逻辑理路

——一个“试验区系统”的解释框架

陈荣卓, 金 静

(华中师范大学政治与国际关系学院, 湖北 武汉 430079)



摘 要 在中国共产党接续历史奋斗过程中“抓好试点对改革全局意义重大”, 为更好地掌握和运用新时代改革试点方法论, 搭建一个中国农村改革试验区系统的解释框架, 考察农业农村政策与改革工作案例样本, 可以发掘中国农村改革试点的运行逻辑。研究发现, 农村改革试验区是衔接国家与社会的一个系统场域, 在接收到中央意向性设计与全过程跟踪的“环境压力”后, 其内部聚焦“传动系统—驱动系统”实质运转, 在可自由裁量空间内落实拓展试验任务, 以输出创新、集成性典型案例, 并经过反馈链循环再作进一步信息转换, 从而推动地方经验跃升为国家政策。由此归纳出我国持续深入开展农村改革的试点运作逻辑, 即在强有力的中国共产党引领下, 始终站位国家顶层进行决策设计是全面深化改革的战略前提; 构建系统而协同的纵向组织体系是全面深化改革的内生性支点; 在中央注意力分配下进行知识生产是全面深化改革的核心议题; 吸纳典型和辐射带动是全面深化改革的任务旨归, 在这一过程中, 农村改革试点行动走向顶层设计与实践探索良性互动的新常态。

关键词 农村改革试验区; 顶层设计; 乡村治理; 系统治理

中图分类号: C913 **文献标识码**: A **文章编号**: 1008-3456(2024)04-0109-11

DOI 编码: 10.13300/j.cnki.hnwkxb.2024.04.010

党的十八大以来, 习近平总书记围绕全面深化改革做出了一系列重要论述和重大部署, 指出“抓好试点对改革全局意义重大”, 为更好地掌握和运用新时代改革试点方法论, 提供了重要的战略支撑和方向指引。随着全面深化改革向纵深迈进, 党的二十大报告指出, “最艰巨最繁重的任务仍然在农村”, 2023年7月中央全面深化改革委员会会议审议通过《深化农村改革实施方案》, 强调“要加快推动重要领域和关键环节改革攻坚突破”, 更需要通过试点来探索改革实现路径和实现形式, 为面上改革提供可复制可推广的经验做法, 以此发挥试点对全局性改革的示范、突破、带动作用。

已有研究发现, 中国全面深化改革进程稳步有序地推进离不开“凡改必试”的“中国模式”^[1], 其作为中国共产党治国理政的重要策略方法是推动制度创新、治理有效的关键, 相应地, 中国农村改革取得阶段性重大成就, 原因就在于在中国共产党领导下, 在各个历史时期充分认识到农业农村农民问题的重要性和紧迫性, 并把解决好“三农”问题作为全党工作的重中之重, 在战略统筹上顶层设计、高位推动, 战术策略上鼓励实践探索、大胆创新, 总结好、运用好中国改革试点方法论的功能意蕴。梳理发现, 既有农村改革的试点研究呈现如下进路: 一是聚焦对试点话语内涵的阐释。扎根中国特色政治社会科学体系, 作为概念的试点包含“政策生成”和“政策测试”两方面内容^[2], 即在明确初始动机的前提下, 先行开展的探索、测试与后续扩散^[3]。随着国家全面改革的逐步深化和治国理政经验的创造性发展, 试点之内涵和外延不断地丰富和拓展, 包括各种类型、各种形式的试点项目、示范区、试验

收稿日期: 2024-02-18

基金项目: 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”(22ZDA064); 国家社会科学基金项目“新发展阶段构建乡村治理共同体机制研究”(21BKS129)。

区等等都被纳入试点的概念范畴^[4],成为中国特色政策试点话语的基本内容。二是围绕农村改革试点的运作过程。作为“土生土长”的中国改革经验,农村改革试点试验最早可追溯至新民主主义革命时期中国共产党领导下的农村土地革命,在经历了萌芽、普遍应用、规范发展等不同历史阶段之后,现已进入系统优化阶段^[5],表现为中央政府允许地方根据自身实际情况进行局部试验,以试点实践中存在的典型问题为突破口,一些系统性的成功经验被及时上升并总结为政策、制度,继而在多个地方试点以及全国范围尝试推广^[6-7]。三是讨论农村改革试点的逻辑理路。基于中国独特的制度情境,中国共产党在治理实践中推进马克思主义与中国实际相结合,产生了“一般号召与具体指导相结合”“摸着石头过河”“顶层设计与基层探索良性互动”等理论成果,成为指导试点运作的理论基石^[8]。

可以说,既有研究围绕中国农村改革的试点主题与实践运作展开了深入探讨,为构建中国自主知识体系奠定了重要分析思路和经验证据,极具重要启发性。但是,如果将研究视角转向中国农村改革试验区这一特定领域,就会发现仍存在一定研究空间:其一,对标党中央、国务院关于全面深化农村改革发展战略,尤其党的十八大以来,中国农业农村政策与改革工作呈现新的特点,鲜有研究能聚焦于经典理论的关怀与反思,对中国共产党领导的农村改革试点实践进行系统性研究,从而发现和重构中国本土经验事实的知识框架体系。其二,全国农村改革试验区是中国共产党推进“三农”领域改革的重要支点和载体平台,作为解析中国农村改革试点运作的观测坐标,现有研究对其全面考察认知仍然薄弱,需要在透视实践过程及其内在逻辑的基础上,解读中国农村改革背后的关键密码。为此,作为描述性兼探索性的研究,本文将中国独特政治背景与治理场景考虑在内,借助于农村改革“试验区系统”框架的分析建构,勾勒出农村改革试点实践“何以可为”的运行机理以及“何以可能”的内在逻辑理路,以此兼论中国情境化拓展下顶层设计与实践探索良性互动的过程模型。

一、理论概观与框架建构

在中国农村改革的试点循证逻辑看来,作为一种常用、普遍的治国理政方法论工具,最重要的是要借助一个所谓的明晰化的“杠杆”(政治势能)最大程度将试验效能激发出来,并辅助于具体的案例来解析制度优势转为治理效能的价值内涵^[9]。特别需要考虑的是,党中央作出的一系列重要论述和重大部署本身是静态的规范体系,它并不会自动转化为包括农村改革试验区在内特定领域的试点优势和治理效能,也就是说“制度研究不应满足于探讨制度的起讫两端,即政令规定和实施结果,而应注重究明连结两端的‘路径’‘流程’”^[10],以深度解析中国改革方法论转变为试点效能的过程及其复杂机理。

1. 系统理论的知识概观

在自然科学领域,被称为“控制论之父”的维纳指出,关于一切系统都具有系统调节、控制反馈、信息传递等功能的基本观点可以合理揭示自然系统和人类社会系统是如何围绕“控制”这一核心机制保持动态平衡的^[11]。从控制论的一般视角来看,最主要的概念就是“反馈”,直观来讲,反馈是将系统的输出信号以某种方式返回到输入端,并以适当方式改变输入,进而影响系统状态或功能的循环过程,一般对应闭环系统(可以称为循环因果)。由此反馈的设计方法牵涉到三种变量:输入量、反馈量和输出量。如何有效设计反馈规律来对付系统内外各种不确定性,以达到预期的控制目的,是控制理论的基本研究问题。反观社会科学衍生出的系统理论,最经典的是20世纪50年代,美国著名政治学家戴维斯·伊斯顿在《政治分析的结构》一书中创立和建构起政治系统理论,并将其应用于现实政策过程的分析。他认为该系统是“由若干机构及一个个行为模式组成的”^[12],包括环境、输入、政治系统、输出等四个要素,这些变量的联系组合在“输入—转换—输出—反馈”的循环互动过程中,对所处环境作出适应调适来维持政治系统的延续。在此基础上,1989年俞可平在《西方政治分析新方法论》中将政治系统定义为“由一系列与决策有关的互动行为和互动角色组成的有机整体”,即“不用管他们之间的联系程度如何,唯一重要的问题是,这些变量是否组成了一个令人感兴趣的系统,是否有

助于我们理解和解释我们所关心的人类行为的某些方面”^[13]。从这个意义上讲,系统理论“表示的不仅仅是一个新的术语,它还反映了一种转换方式,通过它,政治学者能够建立自己的学科理论,并从事经验性的考察”^[14]。

整体来看,学界对于建构在西方发展场景上的系统理论研究,经历了从引进、借鉴到本土反思、自主探索的发展历程。同时,部分学者在既定的分析域值内,更侧重于工具取向的经验研究,忽略了中西实践存在差异的客观事实,容易陷入西方理论不适应或学术自我循环论证的尴尬境地。更要指出的是,中国共产党的领导是中国历史和中国人民的正确选择,是中国国情和特色发展道路不断演进的结果,是以“最高政治原则”定位党中央集中统一领导,从根本上关乎党和国家的前途命运、人民群众的根本利益,确保中国式现代化发展沿着正确方向前进。为了呈现真实的“中国之治图景”,本文试图在中国本土化考察研究基础之上,遵循中国农业农村政策与改革工作发展事实,做出中国经验的实践研判和自主表达,从而形成中国自主知识体系建构最为基础的理论地基。

2. 农村改革试验区概况

回溯中国共产党领导农村改革工作的探索历程,可以发现,我国通过有步骤地组织多样化试点实践,有效解决中国现代化进程中的实际问题,成为国家治理体系中一项独特而重要的策略方法。其中,试点的外在形态拓展至特区、新区、试验区、合作区、示范区等范畴,它们根植于中国特殊社会环境,除了在某一项或某一区域启动局部测试之外,更为主要的目标是创新政策和制度的“内生成”,帮助国家政策制定找到研究和经验证据,以施行全局性政策变革或社会学习。对此,有学者称中国试验改革为强调基础条件完善的“渐进式改革”,或在层级分明的权威体制下实施的“有远见的反复试验”,抑或运用“试点”和“由点到面”方法论的“分级制政策试验”^[15]。与此相应,有关“摸着石头过河”“试点”“典型试验”“先试先行”“由点到面”“点面结合”等关键术语,几乎归纳了我国政策试验的背景、内涵、类型、阶段、功能划分等知识框架,且在不同历史时期呈现不同特征的实践转向,从而为观察中国治理方案提供了良好的机会和渠道。

全国农村改革试验区作为解析中国特色试点实践的观测坐标,被赋予承担“为农村全局改革探索路子、为面上改革提供实践示范”重大使命,依据2021年6月30日农业农村部发布的《全国农村改革试验区工作运行管理办法》,其指涉经全国农村改革试验区工作联席会议成员单位审议并报中央农村工作领导小组批准后,由农业农村部会同有关部门批复的试验区。^①其中,本文考察了2021年11月全国农村改革试验区拓展试验任务批复至2023年9月到期试验任务验收答辩的全周期流程,尽可能讲清楚以农村改革试验区为载体的试点实践何以存在、如何运作的现实样态。据资料显示,2021年11月,农业农村部办公厅发布《关于同意江苏省泰州市姜堰区等全国农村改革试验区拓展试验任务的批复》(农办政改〔2021〕6号),由农业农村部会同中央农办、中央组织部等19家部委联合批复,共有北京、上海、江苏、浙江、陕西、山西、黑龙江、内蒙、西藏等24个省、市、自治区的49个全国农村改革试验区承担65项改革试验任务,来分区突破、分类实施、分段管控推进化解农村改革各领域、各环节风险,主要涵盖农村金融、农业经营体系、农村集体产权制度、智慧农业和数字乡村、乡村治理等领域。2023年9月20日—21日,农业农村部政策改革司会同部农研中心共同组织全国农村改革试验区到期试验任务在山东省齐河县验收答辩,65项改革试验任务围绕改革背景、创新做法、改革成效、政策建议和可转化推广的制度创新成果进行汇报,评审专家通过提问和解答的方式对各项试验任务进行现场评议,对到期试验任务亮点和不足进行总结。同时,按照中央关于发挥全国农村改革试验区示范带动作用的有关要求,大力推广做法成熟、各方认可、具有普适性的试验成果,并针对未来五年

① 2021年6月30日《关于印发〈全国农村改革试验区工作运行管理办法〉的通知》指出“建立由中央农办、农业农村部牵头,中央组织部、中央政研室、国家发展改革委、公安部、民政部、财政部、人力资源社会保障部、自然资源部、住房城乡建设部、水利部、商务部、中国人民银行、国研室、中国银保监会、全国供销总社、国家林草局、国家乡村振兴局等部门和单位参加的全国农村改革试验区工作联席会议制度,在中央农村工作领导小组直接领导下,统筹协调和指导全国农村改革试验区工作。联席会议办公室设在农业农村部,具体工作由全国农村改革试验区办公室承担”。

乡村振兴要干的大事实事进行座谈交流。作为“中国之治”的农村改革实践,农村改革试验区拓展试验任务的批复与验收蕴含着行之有效的内在治理结构与治理机制^①,这与党中央顶层设计下试验效能的实现诉求不谋而合。

3. 一个“试验区系统”解释框架

习近平总书记指出“加快构建中国特色哲学社会科学,归根结底是建构中国自主的知识体系。”^[14]中国自主则表明了知识体系是内生的,不是由其他国家输入与形塑的,需要以实践中获得的现象为基础,对可感知的经验进行概括和抽象。就中国的自主知识体系构建,不是要构建一个封闭的自我表达的知识体系,而是要获得在一般性知识体系(“知识共同体”)中的中国位置,强调以实践为依据,从经验到理论的自主生产方式^[16]。通过回顾和检视已有研究概观,“试验区系统”可简述为:是由若干相互作用的元素组成的特定功能的集合。由此特指,农村改革试验区系统既包括涵盖自上而下政策设计过程中规划、组织、评估等全链条环节,也包括自下而上政策执行过程中汲取、争取、测试等全方面推进。那么需要回答的问题是:中国农村改革“试验区系统”何以可能运作,并与中国共产党治国理政方式产生“聚能成势”效应。

具体来讲,建立在三点基础之上。一是“顶层设计”的内生优势构成了试验区系统输入的概要性变量。中国特色社会主义进入新时代,与改革开放初期形成的“不断试错”大规模试验不同,国家治理“顶层设计”成为深化改革的重要概念,赋予“授权试验”新的制度环境和时代内涵。即中央站在顶层高度扮演“改革设计者”的角色,通过“高层集中”将基层信息进行汇总、整合,为地方设计出“试验途径”,推动局部改革迈向系统集成、治理有效。在此背景下,“顶层设计”的政治优势本质上构成了试验区系统输入的概要性变量。二是将分析单元置于农村改革试验区,考虑试验区系统的决策和行动。农村改革试验区本质上是基于国家顶层创新设计开展的系统性工程,其内部不仅包含制度优势转化为治理效能的国家规定,还涉及推进国家治理体系和治理能力现代化的战略意义,主要任务是在可自由裁量空间内对深层次体制机制问题进行有效解决,体现出国家全面深化改革总目标与试验区治理有效任务要求之间的互动关系。在此背景下,有必要将分析单元置于农村改革试验区,考虑试验区系统内部的决策和行动内容。三是试验区系统输出和反馈的归宿是国家治理体系和治理能力现代化。值得注意的是,中国农村“授权试验”展现出的治理图景,大多是以输出综合、集成性有效治理案例为结果,并经过反馈链循环进入环境作进一步信息转换,最终形成行政规定或命令、国家领导人口头或书面指示、政府规划等公告政策。应该说,从国家顶层设计的战略输入到社会释放治理效能的输出反馈,更加符合国情、具有中国特色、保障有效管用。在此背景下,试验区系统输出和反馈的归宿是国家治理体系和治理能力现代化。

可见,“试验区系统”实质上提供了一个观察“顶层设计与实践探索”互动的内在动态环路,其中,如果说环境和输入主要针对国家顶层设计的施策战略,那么反馈系统反映出的试验治理有效,成为检验国家制度内生优势的关键。再进一步讲,中国式现代化背景下国家顶层设计的战略输入是衔接环境层与系统层的必要条件,农村改革试验区是衔接国家与社会互动的系统场域,系统内部在运作过程所发挥出的试点效能是重点研究内容,输出结果的发挥实质上影响着试验治理成效与国家治理要求之间的匹配。基于此,便可搭建出一个中国场景中“试验区系统”的运作流程(见图1)。

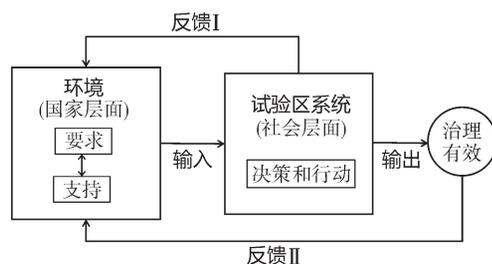


图1 中国场景试验区系统的运作流程

① 本文分析材料均来自《农业农村政策与改革系列发展报告》,该套丛书是由农业农村部政策与改革司组织编写的有关重大政策创设和重大改革进展的系列成果,《农村改革试验区探索与发展》是系列发展报告之一,记述了试验区所进行的专题调研成果和理论政策思考,确保了材料案例的真实性、完整性及可靠性。

二、中国农村改革试点的运行过程与机理

党的十八大以来,中央强调“重大改革于法有据”,将地方试验的权限规定在了一个更明确的范围中,地方试点方案需先获得决策高层的授权,中央在评估试验绩效后,才能系统化地组织政策推广^[17]。这也就表明,新时代以“改革创新”为基轴开展的试点实践,更加强调构建系统化的顶层制度设计以及高层决策者在问题精准识别、关键议题选择、方案斟酌研判上的主导地位,进而发挥统筹协调、监督评估的关键作用。与此相应,地方在规范性文件的部署指导下推进局部的改革开放,试验内涵不断延伸、试验议题得到拓展、试验目标更加清晰、试验策略及时调整,推动“顶层设计”和“实践探索”迈向更深层次融合发展。

1. 中央意向性设计与全过程跟踪

一是意向性顶层设计。自1987年1月22日中共中央发出《把农村改革引向深入》(中发〔1987〕5号)的通知,提出关于“有计划地建立改革试验区”的精神,历年中央一号文件都持续关注农村改革发展主线和主题任务,多次对“稳步推进农村改革试验区建设”提出明确要求,由此初步构建起从内容到布局都较为完整的、以农村改革试验区为载体平台的试点方法。在此背景下,农村改革试验区依据“注重改革的系统性、整体性、协同性”战略部署,形成了自上而下高位推动的“设计试验”,通常表现为宏观任务清单的传达并逐级下放,为地方改革试验圈定可试的议题范围,保证国家科学遴选可行性试验项目。基于2021年农村改革试验区情况观察,2021年6月全国农村改革试验区办公室下发《关于2021年以项目制拓展农村改革试验任务的通知》要求,向地方释放了下一阶段中央拟重点关注的领域范畴的信号,7月公布《关于各地以项目制拓展农村改革试验任务备案的复函》,正式批复2021年以项目制拓展农村改革试验任务单位,此次试验任务聚焦于尚未深化破题的新型关键领域,要求各单位力争用两年时间完成既定指标如期通过验收评估,创建可在全国范围推广的典型性制度体系和工作机制。这一过程中,中央部委作为试验区的发起者和拓展试验任务的制定者,具有明确的改革意向性和试点目的性,根据党中央对农业农村领域重大改革任务的部署安排,为各试验区申报试验任务出台“具有参考范围的政策文件和信号”,征求有益于进行区域性或全国性制度变革的有效政策工具和治理方案,同时还实行试验任务备案制,对于未圈定的议题权限和事项,鼓励地方根据自身实际选择、申报试验内容。可以看出,以农村改革试验区为载体的试点实践,明显受到自上而下政治权威及政策偏好的影响,以进行区域性或全国性的政策或实践规制。

二是全过程适时跟踪。各地农村改革试验区在中央默许试点空间内进行自主性探索与建设,这一行为背后实际受到中央全局设计、全程统筹指导,并形成了申报—审批—考核的全流程跟踪:首先,完善试验任务的遴选机制。根据中央对农业农村领域重大改革任务的部署安排,农村改革试验区办公室在充分征求联席会议成员单位意见的基础上,围绕重大改革部署和基层探索需求,采取“自上而下”部署和“自下而上”申报相结合的方式,研究确定了拓展试验任务的方向和范围,为各试验区申报试验任务提供了参考和范围。同时,建立改革试验任务的第三方评估验收机制。建立和完善了试验方案专家、部门评审会商机制,严格按照试验区自评、省级部门把关、第三方专家组实地验收以及试验任务牵头部门审核等程序,定期开展试验任务中期评估工作和总结验收工作,全面了解试验任务进展。相应地,试验区办公室通过编写政策转化建议、组织召开专题交流培训、撰写专题研究报告等多种形式,总结试验区好的做法和经验,为中央政策文件制定及法律法规修订提供参考。最后,探索建立试验区“有进有出的动态管理机制”。进一步加强了对试验区试点方案的科学规划、质量审核,通过探索改革容错纠错机制,有力压实地方改革责任,激发地方干部改革的积极性。与此同时,针对验收效果好、可复制性强的试验成果,加大对试验区改革成果的宣传力度,广泛推介试验区的主要成果和经验(见图2)。

2. 领导小组办公室的矩阵设置

农村改革试验区通常设置权威性领导小组办事机构,在中央农村工作领导小组的直接领导下,由中央农村工作领导小组办公室、农业农村部会同各成员单位,多次组织召开改革试点研讨会共同

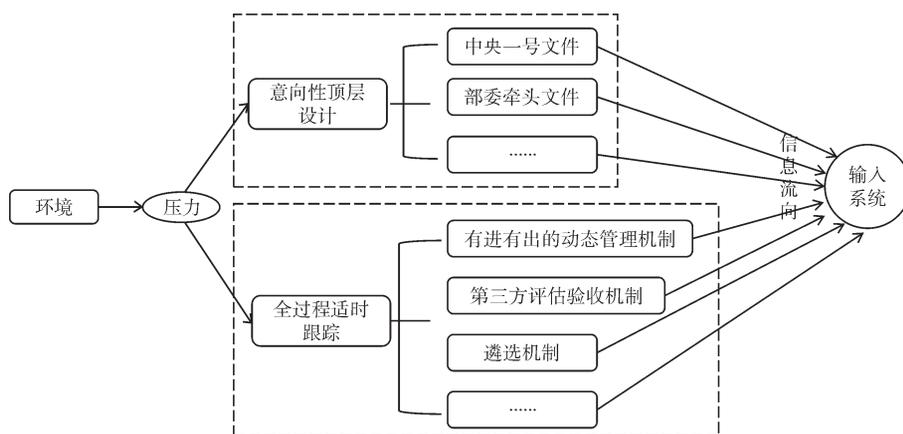


图2 中央意向性设计与全过程跟踪

把好拓展试验任务方案的审核关、验收关等,全力推动农村改革试验多出成果、早出成果。一是在政策汇编上,2010年农业部印发了《关于加强新形势下农村改革试验区工作的意见》和《农村改革试验区工作运行管理办法》(2021年进行了修订),农村改革试验区围绕党和国家分析研判的整体性工作形势,开展全面深化改革的重点领域和关键环节分批次、分阶段部署拓展试验任务,充分彰显制度创新策源地的功能与作用。二是在工作方式上,定期召开农村改革试点研讨会,邀请部门成员单位就农村金融、农业经营体系、农村集体产权制度、智慧农业和数字乡村、乡村治理等领域改革的重点和难点问题提出意见、建议,推动农村改革试验区工作的集中研判和统筹解决。同时严格按照试验区自评、省级主管部门把关、第三方专家组实地验收以及试验任务牵头部门审核的程序对到期试验任务开展验收评估。包括但不限于加大对试验区改革成果的宣传力度、召开农村改革试验区新闻发布会以广泛宣传推介主要成果和经验、推出试验区高端系列访谈,邀请试验区工作的重要亲历者回顾试验区发展的历程等。三是任务部署上,2021年由农业农村部会同中央农办、中央组织部等19家部委联合批复,共有北京、上海、江苏、浙江、陕西、山西、黑龙江、内蒙古、西藏等24个省、市、自治区的49个全国农村改革试验区承担65项改革试验任务,各部门积极支持推动农村改革试验区的探索发展,共同为农村改革探路子、找方法。例如,自然资源部持续深化土地征收制度、农村集体经营性建设用地入市和农村宅基地制度改革住房和城乡建设部积极推广设计下乡和村庄建设规划;银保监会持续引导河北省玉田县、河南省兰考县、安徽省金寨县等地扎实开展新型农村合作金融试点;国家发展改革委与中央农村工作领导小组办公室、农业农村部等联合推动开展国家城乡融合发展试验区试点等,自此新一轮农村改革试验在更高起点、更高层次、更高目标上推进政策创新和测试,为继续探索全面深化改革打下良好基础(见图3)。

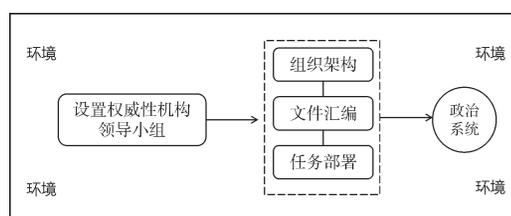


图3 领导小组办公室的矩阵设置

3. 传动系统与驱动系统的组合

一是组织传动系统。新形势下的农村改革试验区延续和发展了早期试验区的工作方式,进一步完善了工作体系,开创了试验区新的工作局面,并形成了中央明确授权、部门加强指导、各方支持配合、基层大胆创新的工作总要求。首先是中央明确授权。在中央层面建立了与中央改革办和改革专项小组间的工作衔接机制,建立健全“报告”“报备”“审批”三项制度,探索将试验任务由批准制改为备案制,鼓励试验区根据各地实际提出改革试验方案,支持试验区省级主管部门自行选择适合的县(市、区)开展对比试验,鼓励试验区在改革过程中务实求新、激发地方的积极性与创新力。其次部门加强指导。在部委层面,试验任务牵头部门负责试验内容把关、业务工作指导、经验成果总结等工作,建立了农村改革试验区工作联席会议制度,各成员单位加强对试验区工作的指导和督察,密切跟踪试点试验进展,及时研究解决试点试验过程中出现的新情况、新问题,共同为农村改革试验探路

子、找方法,确保了试验区工作的顺利推进。最后各方支持配合。在地方层面,许多省建立了省级农村改革领导小组统筹推进试验区工作,明确了试验区所在省份的省级主管部门和所在地区党委、政府的主体责任,形成党委统一领导、党政齐抓共管、部门各负其责的试点改革领导体制,切实把中央部署的试点试验任务落实到位,为推进农村改革探路助力。这一层级结构的基本特征是,在等级制的层层控制之下,随着等级链条向下,组织能力也随之减小;而递归结构强调了组织中不同层次的独立性和自主性,要求充分赋权将组织能力最大化^[18]。

二是要素驱动系统。农村改革试验区是研究制定重要政策制度的“试验田”,近年来着眼于明晰土地产权关系,维护农村集体、承包农户和经营主体的合法权益,探索将土地承包经营权分为承包权和经营权,为修订诸如《农村土地承包法》等法律法规提供了实践支撑。以2021年农村改革试验区概况为例,在农村土地制度改革方面,相关试验区探索了优化农村土地资源配置和维护农民土地权益的体制机制;在农村集体产权制度改革方面,相关试验区探索农村集体资产明晰产权和运营管理的规范路径,赋予农民更多的财产权利;在创新财政支农机制方面,相关试验区改进涉农财政资金使用方式,提高了财政资金支农效力;在农村金融制度改革方面,相关试验区探索提升农村金融服务水平的制度设计,提高了农村金融服务的可得性;在完善乡村治理机制方面,相关试验区探索健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,为实现农村长治久安夯实了基础;在构建城乡融合发展体制机制方面,相关试验区探索破解城乡二元结构的改革举措,积极开展城乡融合发展的体制机制创新。综合来看,农村改革试验区涉及主题广泛,注重从解决突出的体制机制弊端和现实问题开展探索和创新,从而为面上改革提供了参考借鉴(见图4)。

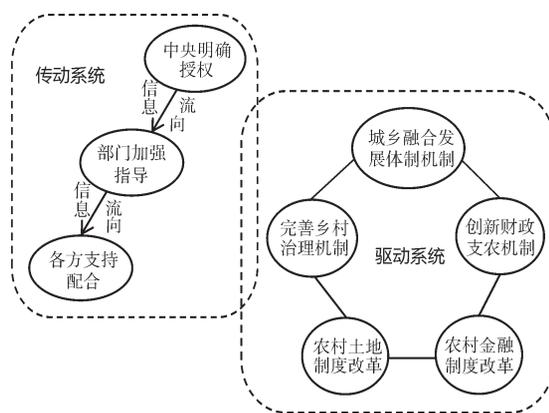


图4 传动系统与驱动系统的组合

4. 典型案例聚类与政策规定跃升

一是典型案例的建模与聚类。农村改革试验区与其他面上改革不同的是,中央允许试验区突破某些现行政策甚至法律,经全国人大授权后在试验区先行先试,即从方法论上讲,是允许试错的。由此,这样的改革试验重点解决了当地发展亟需破除的体制机制问题,实现了精准改革并产出典型成果,如聚焦“农村土地制度改革”,贵州省湄潭县探索土地承包经营权有偿退出、浙江省义乌市深化农村宅基地“三权”分置改革、湖南省长沙市望城区通过“带地入建”模式引导农民集中居住、广东省清远市积极探索农村土地整合促进适度规模经营等,就是通过试点试验初步实现了农民得利益、农村得治理、企业得空间、产业得发展、土地得盘活、耕地得保护的实效。再比如,聚焦“农村集体产权制度改革”试点典型,甘肃省金昌市设置“文明股”、江苏省苏州市发展新型农村集体经济、辽宁省海城市做强产权市场交易功能、上海市闵行区推进农村集体产权制度改革等,对保障农民权益、完善乡村治理具有重大意义。聚焦“农村投融资体制机制”试点典型,安徽金寨县探索农民合作社内部信用合作新模式、江苏常州武进区深入探索水稻收入保险改革、浙江海盐县创新农村土地流转风险防范机制、山西祁县涉农建设性金融融合等,健全了适合农业农村特点的农村金融体系。聚焦“乡村治理”试点典型,湖北秭归完善村党组织领导下的村民自治运行制度、河南新乡推行“村民代表提案”、河南信阳产业扶贫“八种模式”、福建屏南创立医疗扶贫“六道”保障机制等,探索完善乡村组织体系和提升乡村治理能力的有效办法。聚焦“农业经营体制机制”试点典型,黑龙江克山县创新经营模式、安徽宿州构建现代农业产业化联合体、广东云浮市培育现代养殖业家庭农场、四川内江市中区创建农合联等,实现了小农户与现代农业发展的有机衔接。

二是基层创新跃升政策规定。据2018年发布《关于党的十八大以来农村改革试验区改革试验成果转化情况的通报》资料数据,共收录了68项试验内容的84项试验成果,其中包括中共中央文件12

件,法律修正案(草案)1件,行政法规1件,国务院文件5件,中办、国办文件9件,行业文件6件,地方性法规1件,地方文件33件^[19]。为持续推进试验成果转化为推动农村改革的政策性文件,2021年农村改革试验区围绕农村普惠金融改革,系统归纳提炼了如贵州省湄潭县探索农业设施登记抵押担保融资方式等试点经验和做法,形成了专题报告;针对农村改革试验区农村集体经济、推动城乡统筹试点进展情况,梳理了如海南省三亚市以农村“三变”(资源变股权、资金变股金、农民变股民)为主题的试点做法和经验,形成了研究报告;为完善及规范农业保险实施方案,分析提炼了诸如安徽省金寨县开展的优势特色农产品农业保险经验,以及浙江省瑞安市开展的农村保险互助社、资金互助社、资金互助会与“小农户与现代金融有机衔接”经验,形成了工作报告;另外,还针对数字村务乡村治理体系建设、新时代农村精神文明建设等问题,形成了试验区系列专题研究报告,为党委政府和有关部门制定农村改革重大决策提供了有力参考(见图5)。

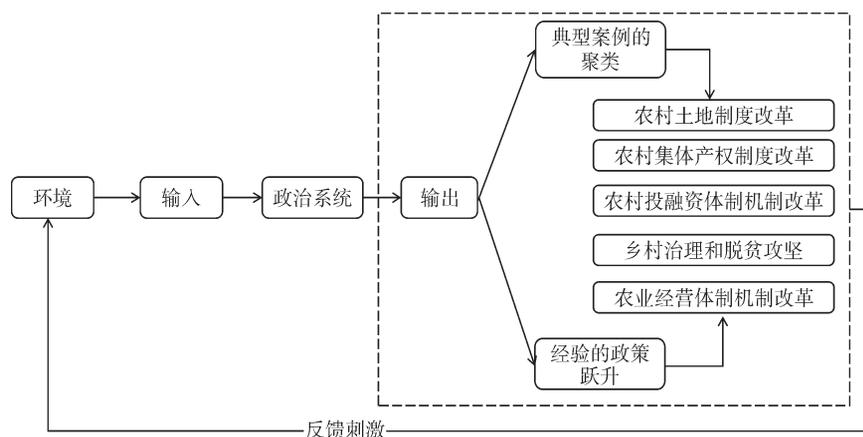


图5 典型案例聚类与政策规定跃升

三、中国农村改革试点的行动逻辑与进路

在农村改革试验区的系统运行过程中,党和国家依托于现有的政治体制优势,通过“要求”和“支持”双重渠道输入试验区系统,在试点空间内进行了传动和驱动系统的组合行动,进而最大限度输出典型案例并跃升为国家政策,最终走向顶层设计与实践探索良性互动的新常态。一方面,顶层设计更为强调由国家担任“改革设计者”的角色,通过“全面系统规划”将基层所反馈的信息进行汇总,为地方改革试验勾勒出“过河途径”,牵引农村改革的发展方向;另一方面,实践探索更为注重先行先试、创新突破,在主动承接落实好中央部署的改革任务的基础上,从而释放全面深化改革制度的体制活力。当承载和反映“中国之治”局部特征的农村改革试点进行时,建构了政治决策、部门转译、对接生产及吸纳辐射的本土化运行进路及策略。

1. 环境前提:“政治决策”机制的供给

中国语境下的强大体制是指中国共产党作为推进国家治理现代化的坚强领导核心,对现代化战略进行顶层设计与全局规划,同时在与社会不断地互动过程中实现“以党建国”的目标,这不仅是中国特色社会主义发展道路的历史选择,更是人民民主专政的社会主义国家性质所决定的。韩博天在分析中国经济改革时就曾指出,党政一体的体制具有意想不到的改革能力,特别是在寻求长期创新或应对经济发展新挑战方面,中国改革具有“政策之谜”^[20]。贺东航在阐释中国公共政策“高位推动”的运行机理时,运用了“政治势能”“构建权势”“借势成事”“政策变现”等学术表达^[21]。农村改革试验区是中央主导下的“议题设计”,通过“党的领导在场”释放政策信号并作出政策安排,对试验区进行选择激励及动态化跟踪,形成基于规划设计与评估总结的政策创新模式。这种统一领导体制之下的政治调控机制,主要回答了两个问题:一是由谁负责统筹设计,建立权威的决策指挥体系。政治调控机制是聚焦中国政治情境,以党的全面领导为基础,建立健全党对重大工作的领导体制机制,包括

通过红头文件授权地方在可控范围内改革试点,健全中央农村工作领导小组“牵头抓总”工作体系,完善推动党中央重大事项协调推进机制,为实现高效治理奠定坚实的政治保证和体制支撑。二是如何保障有效落实,形成有力的公共政策动员。政治调控机制的突出特点是在中国共产党对试验区的集中统一领导基础上,为及时了解政策实施进展和产生的影响,积极制定、完善相关配套制度,包括涉及评估、遴选、有进有出等新的工作机制,形成“全方位考核+全过程跟踪+动态化管理”政策过程链条。在全面建设社会主义现代化国家的新征程中,通过强化中国共产党的制度和能力建设,切实将党的政治优势转化为农村改革的试验效能,是推动新时代农村改革高效运行的战略前提。

2. 输入本质:“部门转译”机制的整合

“遇大事,用小组”是中国国家治理实践中的特殊成长叙事。学界对“领导小组”的定义可参考吴晓林教授对“小组政治”的定义:是指在党政系统内,出于重视和力图解决某个问题的需要,由权力层级较高的人物和部门牵头,组成领导小组,联合多个部门,集中政治资源,协调和领导跨部门、跨系统或跨区域的政治活动^[22]。同样,农村改革试验区发挥高效治理效能的背后,所蕴含的作用机制也必然包括领导小组办公室发挥的跨越权责边界、突破科层壁垒、协同联动治理等功能。这种融合多功能于一体的关键行动机构,主要回答了一个问题:如何在政策过程中发挥链接作用。党的十八大以来,在党中央坚强有力的领导下,坚持顶层设计和摸着石头过河成为国家施政的战略方式,局部的阶段性的改革试验要在高位推动下进行治理创新。基于此,中央农村工作领导小组是发挥“高位推动”功能的最优结构设置,通过组织形成统一科学的配置资源网络体系,弥补单个政策工具的缺陷和局限,汇集多元力量、多个层级、多套资源参与到农村改革现代化进程中来。这种不同于常规办公室工作层面的功能,激活了部门集群的真正运转,推动主体集群的互动集结,成为观察中国农村改革试点进程与动态的关键坐标。因此应该看到,在国家治理现代化的背景下,可以通过中央农村工作领导小组的机构设置,保障大规模国家政策制定的科学合理、资源分配的公正有效,这一操作彰显出党政部门协调背后的中国特色治理机制,能更好地契合中国式现代化治理的发展轨道。

3. 系统转换:“对接生产”机制的联结

党的十八大以来,中央政府十分关注全面深化农村改革问题,提出把加强党的长期执政能力建设同提高国家治理水平有机统一起来工作思路。实践证明,农村改革试验区的改革框架和运作路径,核心围绕层级目标传导以及对接生产知识,两大议题构成了政治系统运行的内生逻辑。这种政治系统内部的对接生产机制,主要回答了两个问题:一是层级对接。党的十八大以来,在党中央坚强有力的领导下,坚持顶层设计和摸着石头过河成为国家施政的战略方式。由此,理解农村改革试验区的运行机理,需要将政策情境置于一个宏大的政治、经济和社会全局视角,即强调中国是单一制的国家结构,决策者依托纵向的压力传导机制,围绕国家战略目标分配的有限注意力,以确保“行政授权、上传下达”逻辑的彰显。值得注意的是,“传动系统”仅仅提出了“规定动作”,具体实施与推进还需试验区调动“自选功能”,形成有效运转的“驱动体系”。二是知识生产。可以说,“驱动系统”的发生是根据地方实际政策目标选择不同的政策议题,在一定自由裁量权空间内产出阶段性成果。在传动系统和驱动系统的互动作用下,农村改革试验区政治系统对中央政策进行再生产,强化成果提炼并输出转化,为国家治理提供一批综合性、集成性改革经验。

4. 输出环节:“吸纳辐射”机制的带动

通常认为,改革试验工作的启动,包括“先行先试”提供政策方案和“由点到面”推广扩散经验两个阶段。在这一阶段,地方创新所形成的成功经验为中央所“收购”,一旦中央“收购”阶段结束,意味着本轮改革创新路径的定型。相应地,农村改革试验区工作成果“被发现”是一个逐级上升的过程,中央政府通过“放权予活”最大化发挥政治势能的积极作用,以试验改革的形式鼓励地方主动探索,在农村自主探索和实践取得对象资格,再利用中央政策话语转化为正式的政策标杆,以经验成果案例在全国铺开。这种政策演进过程中的吸纳辐射机制,主要回答了两个问题:一是纵向政策吸纳。整个动态过程中,国家力量都是一直“在场”的,只是行政管控力度是有限的,且更多地通过党政力

量传导的政策势能,将创新经验上升为国家政策规定,形成“政策再生产”的治理样态,从而影响政策的全国性扩散。二是横向辐射学习。横向辐射学习往往是政策扩散过程的辅助机制,包括中央出台文件、媒体报道等非强制性方式,鼓励其他非试验区在可供选择范围内选择最偏好的经验进行参考、借鉴学习,并对试验机理和行动过程加以关注和响应,为国家治理体系和治理能力现代化建设转型助力。置身于中国式现代化建设进程中,探索更多可复制、可推广的新鲜经验,再努力创造中国发展奇迹也是新时代农村改革试验区建设的目标旨归。

四、结论与讨论

本文将中国独特政治背景与试点场景考虑在内,通过搭建“试验区系统”解释框架发现,农村改革试点之所以运行有效,关键在于“环境、输入、政治系统、输出”四个关键环节的相互配合、有机衔接,即在强有力的中国共产党引领下,始终站位国家大战略进行政治决策是全面深化农村改革的战略前提;构建系统而协同的纵向组织体系是全面深化农村改革的内生性支点;在中央注意力分配下进行知识生产是全面深化农村改革的核心议题;吸纳典型和辐射带动是全面深化农村改革的任务旨归,进而走向了顶层设计与实践探索良性互动的新常态。当然,基于中国自主知识体系构建的方法论自觉,还有待对理论反思及话语构建的深化研究,后续应考虑如下因素:

一是治理的双轨性。费孝通笔下“双轨政治”指认了传统中国一种社会治理模式,即在将皇权意志传递到乡村社会当中的同时,保有士绅实际上的适度自主性,并存在将民众意见诉求传递至中央决策层的现实渠道。似乎,正是“皇权止于县”与“县下行自治”两条并行不悖的轨道运行,才在相当程度上巩固了大政治体的稳定。时至今日,农村改革试验区所面临的时代条件、主要矛盾和发展任务已发生了重要变化,新双轨力量不能机械地认为只是“皇权”与“绅权”之间的博弈,而是需要注意到两套逻辑在客观上形成的“接点再造”效果,在此基础上诠释中国本土改革试验的力度和势能。所以,如何聚焦中国政治场域内的试验改革,理解“双轨政治”的新时代内涵,仍是亟待研究的重点课题。

二是发展的流变性。中国农村改革试点的基本逻辑是鼓励地方先行先试,强调树典型、立标杆,从而推进大规模“见贤思齐”式学习,其中发挥功用的关键一环是地方知识库的创造。说到底,农村改革试点本身是地方政府的能动性行为,通过组织化动员创造性地落实上级任务,利用先行先试优势驱动政绩改革与治理创新。但是,随着我国农村改革已进入攻坚期和深水区,并非全部自上而下的“以点带面”过程都按“高位推动一层层响应”模式精准落地,有的地方试点功能可以“出彩”,但有的只能“出局”,导致试点项目产生“流变”被新政策所取代。那么对于这些“出局”试验的发生及其处理方式,有待对失败案例进行溯源追踪与剖析,建构出关于农村改革试点试验失败的解释框架,探究现代国家治理的“破局之道”。

参 考 文 献

- [1] HEILMANN S. 中国异乎常规的政策制定过程:不确定情况下反复试验[J]. 开放时代, 2009(7): 26, 41-48.
- [2] 周望. “政策试验”的历史脉络与逻辑审视[J]. 党政干部学刊, 2012(6): 86-89.
- [3] 贺芒, 闫博文. 政策试点推动国家治理现代化:何以可能与何以可为——基于“试点——推广”的方法论视角[J]. 求实, 2023(2): 28-39, 110.
- [4] 黄飏. 试点:一种重要的中国公共政策机制[J]. 治理研究, 2024, 40(1): 23-32, 157-158.
- [5] 刘亚楠, 陈荣卓. 中国共产党领导农村改革试点试验的历程及其经验[J]. 社会主义研究, 2023(2): 86-94.
- [6] 段妍, 刘冲. 中国共产党推进国家治理现代化的试点实践研究[J]. 东南学术, 2022(5): 24-31.
- [7] 肖盼晴. 农村产权制度改革培育“积极成员”的路径探索[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2024(2): 118-128.
- [8] 李婷. 中国政策试点的三重逻辑:历史、理论与实践[J]. 学海, 2023(5): 13-24.
- [9] 贺东航, 贾秀飞. 制度优势转为治理效能:中国生态治理中的政治势能研究——以“河长制”政策为案例[J]. 中共福建省委党校(福建行政学院)学报, 2020(3): 14-21.
- [10] 王婷, 双传学. 党和国家机构改革的制度溯源及其运行逻辑[J]. 中国行政管理, 2021(9): 6-11.

- [11] 诺伯特·维纳. 控制论:或关于在动物和机器中控制和通信的科学(第2版)[M]. 陈娟,译. 北京:中国传媒大学出版社,2018.
- [12] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬,译. 北京:人民出版社,2012.
- [13] 俞可平. 西方政治分析新方法论[M]. 北京:人民出版社,1989.
- [14] 新华社. 习近平在中国人民大学考察时强调 坚持党的领导传承红色基因扎根中国大地 走出一条建设中国特色世界一流大学新路 王沪宁陪同考察[N]. 人民日报,2022-04-26(1).
- [15] 陈军亚.“经验的自主表达”:概念建构的田野政治学路径[J]. 社会科学文摘,2023(9):72-74.
- [16] 李婷,杨宏山. 中国试验治理的注意力转变与制度发展[J]. 甘肃行政学院学报,2020(3):63-72,126.
- [17] 狄金华. 地方政府的社会治理创新及其扩散[M]. 北京:社会科学文献出版社,2019.
- [18] 张贤明,张力伟. 政府治理体系优化的逻辑与路径:基于复杂性管理的分析[J]. 理论探讨,2020(2):5-11.
- [19] 中共中央党史和文献研究院. 党的十九大以来大事记[N]. 人民日报,2022-10-14(1).
- [20] 韩博天,石磊. 中国经济腾飞中的分级制政策试验[J]. 开放时代,2008(5):31-51.
- [21] 贺东航,贾秀飞. 作为中国特色学术话语的“政治势能”——贺东航教授访谈录[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版),2020,56(4):10-18.
- [22] 吴晓林.“小组政治”研究:内涵、功能与研究展望[J]. 求实,2009(3):64-69.

The Operational Logic of China's Rural Reform Pilot Program

——An Explanatory Framework for the “Experimental Zone System”

CHEN Rongzhuo, JIN Jing

Abstract In the process of the Communist Party of China's continuing historical struggle, “doing well in the pilot program is of great significance for the overall reform”. In order to better grasp and apply the methodology of the reform pilot program in the new era, an explanation framework for the system of China's rural reform pilot areas is constructed to examine the sample cases of agricultural and rural policies and reform, which can explore the operational logic of China's rural reform pilot program. Research has found that the rural reform pilot zone is a systematic field connecting the state and society. After receiving the “environmental pressure” from the central government's intentional design and full process tracking, its internal focus is on the substantive operation of the “transmission system drive system”. Within discretionary space, it implements and expands experimental tasks, outputs innovative, integrated typical cases, and further transforms information through feedback loops, promoting local experiences to become national policies. As a result, we can conclude the operation logic of the pilot program in China's continuous and in-depth rural reform: under the guidance of CPC, it is the strategic premise of comprehensively deepening reform to always stand at the top of the country for decision-making design; building a systematic and coordinated vertical organizational system is the endogenous fulcrum for comprehensively deepening reforms; knowledge production under the entral attention allocation is the core issue of comprehensively deepening reform; absorbing typical cases and radiating driving forces is the ultimate goal of comprehensively deepening reform. In this process, the pilot action of rural reform is moving towards a new normal of benign interaction between top-level design and practical exploration.

Key words rural reform pilot zone; top level design; rural governance; system governance

(责任编辑:金会平)