

“多源流”视域下地方自发政策 试验的成长机制： 科技特派员制度案例研究

黄安胜^{1,2}, 薛泽茜³, 朱春奎⁴

(1. 福建农林大学公共管理与法学院, 福建 福州 350002; 2. 福建农林大学创新发展与公共政策研究中心,
福建 福州 350002; 3. 福建农林大学计算机与信息学院, 福建 福州 350002;
4. 复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

摘要: 既有研究对地方自发政策试验走向成功的成长机制缺乏系统解构。科技特派员制度充分展示了一项中国地方自发政策试验的成长过程。引入科技特派员制度本土化案例, 运用多源流理论、阶段启发法和制度变迁理论, 分析“多源流”视域下地方自发政策试验在何种机制推动下逐步成长为国家政策, 重点解析政策试验的自发启动机制、实施机制、发现机制和后期成长机制, 比较地方自发政策试验与“自上而下”政策试验的差异。研究表明: 地方自发政策试验的成长过程经历了问题源流与政策源流的交汇、三源流汇聚开启“政策之窗”、政策源流与政治源流的耦合等关键过程, 政策企业家在地方自发政策试验的启动和实施阶段“精准发力”、发现阶段“慧眼识珠”、成长阶段“以点聚能、以面布势”, 推动地方性试验走向全国。因此, 一项精心设计和大胆探索的地方自发政策试验, 即使在启动阶段未获得中央的支持, 即政治源流尚处于孕育阶段, 也可能逐步受到中央部委直至中央的认可进而成长为国家政策。本文揭示3条源流在政策创新中的相互耦合作用、动态交汇过程及其中国化特征, 弥补关于自发启动机制研究的不足, 为剖析中国政策创新的动态演进机制提供新的研究框架, 为全球政策过程理论提供独特的中国样本。

关键词: 多源流理论; 政策试验; 成长机制; 政策创新; 科技特派员制度

中图分类号: D63-31 **文献标识码:** A

DOI:10.13580/j.cnki.fstc.2025.08.021

The Growth Mechanisms of Local Spontaneous Policy Experiments from the Perspective of “Multiple-Streams”: A Case Study of the System of Technical Task Force

Huang Ansheng^{1,2}, Xue Zexi³, Zhu Chunkui⁴

(1. School of Public Administration and Law, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China;
2. Center for Innovation Development and Public Policy Research, Fujian Agriculture and Forestry University,

基金项目: 福建省创新战略研究重点项目“科技特派员赋能乡村产业发展的路径与机制研究”(2024R0023), 南平市软科学项目“科技特派员制度的体系构建和组织管理创新研究”(NP2024KTP003)。

收稿日期: 2025-02-10

作者简介: 黄安胜(1980—), 男, 福建三明人, 教授、博士生导师, 研究方向为创新发展与公共政策、自然资源管理、农村公共管理。

通信作者: 朱春奎

Fuzhou 350002, China; 3. College of Computer and Information Sciences, Fujian Agriculture and Forestry University, Fuzhou 350002, China; 4. School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Existing studies lack a systematic deconstruction of the growth mechanisms underlying the success of local spontaneous policy experiments. The System of Technical Task Force fully demonstrates the growth process of a local spontaneous policy experiment in China. By introducing a localized case of the System of Technical Task Force and employing Multiple-Streams Theory, stages heuristic and institutional change theory, this study analyzes the mechanisms by which a local spontaneous policy experiment gradually evolves into a national policy from the perspective of “multiple-streams”. It focuses particularly on elucidating the spontaneous start-up mechanism, implementation mechanism, discovery mechanism, and late-stage growth mechanism of policy experiments, while comparing the differences between local spontaneous policy experiments with “top-down” policy experiments. The results indicate that the growth process of local spontaneous policy experiments undergoes key stages including the convergence of problem stream and policy stream, the opening of “policy window” through the convergence of three streams and the coupling of policy stream and political stream. Policy entrepreneurs exert “precise efforts” in the start-up and implementation stages of local spontaneous policy experiments, demonstrate “discerning vision” in the discovery stage, and “aggregate energy from points and configure momentum over areas” in the growth stage, promoting local experiments towards nationwide adoption. Therefore, a well-designed and boldly explored local spontaneous policy experiment may gradually gain recognition from central ministries and up to the central government, ultimately growing into a national policy even without central support in the start-up stage, while the political stream remains in the incubation stage. This paper reveals the interactive coupling effects of three streams in policy innovation, the dynamic convergence processes and its Chinese characteristics. It fills the gap in research on the spontaneous start-up mechanism, offers a new research framework for analyzing the dynamic evolution mechanisms of Chinese policy innovation, and contributes unique Chinese case to global policy process theory.

Key words: Multiple-streams theory; Policy experiment; Growth mechanism; Policy innovation; System of Technical Task Force

0 问题的提出

政策试验作为政策创新工具,一直受到党和国家领导人的高度重视^[1];它是中国政策变迁的重要推动力^[2],是中国改革的重要途径^[3],在中国的改革发展进程中起到关键性作用^[4],是中国政策创新的重要方式,对中国许多政策和制度创新产生了重大影响。政策试验的触发机制包括:中央通过顶层设计强力控制主导试验进程^[5];中央通过“非均衡赋权”“竞争择优”释放地方探索空间^[3],依赖地方“竞争力”触发政策试验^[6];中央授权与地方创新互动嵌套形成具有中国特色的双轨制政策试验^[7]。现有研究多聚焦宏观政策样本,缺乏科技推广政策样本和地方自发试验成长过程的细致分析。整体上,关于地方自发政策试验成长机制的研究仍较为匮乏。虽然多数政策试验都发端于地方政府^[8],但关于其自发启动机制、推进机制等微观机制及中央发现机制等前期阶段的研究不足。然而,地方自发试验的前期阶段是其上升为国家政策的关键一环,此阶段却面临缺乏上级政府资源支持、各方力量阻碍大等重重困难,地方自发政策试验成长难度极大。更为重要的是,

关于政策关键推动者的核心作用及其对政策特性的影响也缺乏深入研究,导致难以有效解释地方自发政策试验何以产生、如何跨越制度阻碍进而成长为国家政策,地方自发政策试验成长过程这一“黑箱”尚未打开。简而言之,中国公共政策过程研究中缺乏精致的个案描述^[9],未来研究应该基于案例详细剖析政策创新试验过程。

科技特派员制度(简称“科特派制度”)是一项土生土长、典型的中国地方自发政策试验,1999年产生于福建省南平市,随后经过发展逐步成长为国家政策。科特派制度体现地方政府的政策创造力,蕴含深刻实践价值和学理价值。然而,目前学界对科特派制度的创造过程以及从地方政策上升为国家政策的具体路径了解不足,现有文献尚未能从政策过程角度系统性解释这一过程。

1 理论基础

1.1 多源流理论及其在政策研究中的应用

多源流理论由约翰·W·金登^[10]首次提出,他指出,一个项目被提上议程是由于在特定时刻汇合在一起的多种因素共同作用的结果,而非它们中的一种或另一种因素单独作用的结果。共

同作用即多源流理论中问题源流、政策源流和政治源流的交汇结果(参考文献中将“Stream”译为“溪流”,本文则采用国内通用译法“源流”,以更贴切地体现其在政策过程中的动态演进与相互作用)。问题源流表现为通过指标、焦点事件、危机反映出社会问题所引起的社会矛盾;政策源流是指决策者、专家学者等为解决现实问题而提出的备选解决方案;政治源流指政策出台的政治背景,包括公众舆论、权力分配、政治势力等因素;政策企业家把握政策演变时机,推动3条源流耦合交汇,此时“政策之窗”开启^[10]。

多源流理论被广泛用于政策变迁、政策过程研究,充分展现从政策研究阶段至决策阶段的演进过程^[11]。此外,多源流理论还揭示政策形成的深层动因^[12]。然而,相较于学者对问题源流、政策源流、政治源流和“政策之窗”的深入研究,“政策企业家”这一特殊行动者的关键作用却尚未得到广泛关注。政策企业家主要指在政策制定过程中,积极推动议题的政策倡导者^[10],是推动三流耦合的“桥梁”,他们往往具备较多的政治资源、社会资本和网络关系,能够把握时机、突破层级壁垒、因地制宜寻求地方性问题的破题之路。

目前多源流框架与中国政策过程之间常常是孤立的,现有研究未能充分利用多源流框架揭示中国政策创新的探索过程。学者^[13]将多源流框架应用于中国案例研究,精准识别政策发展中的关键模式,分析不同政策源流之间的互动情况,为研究中国特色政策过程提供重要启示。作为地方自发政策试验的成功范例,科特派制度充分揭示地方自发政策试验前期阶段的孕育、演化和发展等成长机制及政策企业家的作用。因此,本文引入科特派制度这一本土化案例,追踪多源流框架下科特派制度的“启动—实施—发现—成长”机制,检视政策企业家的核心作用,对比地方自发政策试验和“自上而下”政策试验的差异,旨在分析多源流理论在中国政策情境下的适用性,以期更全面更深入地探视中国政策试验过程,丰富政策科学理论体系,并为政策创新实践提供学理支持。

1.2 科特派制度的成长过程:本土化案例引入

为解决因特大洪灾而突显的“三农”问题,1998年南平市发布科特派制度的第一份政策文件《关于开展“科技特派员下村服务”活动的通知》

(南政农委〔1998〕81号)。1999年2月南平市下派第一批科技特派员。由于政策成效显著,2001年1月科特派制度在全国农业科学技术大会上被作为典型经验进行工作交流。随后,科技部推出一系列倡导试点措施。2002年,宁夏在西部地区率先开展试点工作^[14];2007年,试点覆盖中国大陆31个省份^[15]。随后,各试点省份不断扩大试点范围并反复试验,科特派制度进入全面试点阶段。由于全面试点取得明显成效,2012年“科技特派员”首次被写入中央一号文件,此后连续5年中央一号文件均提及“科技特派员”,这标志着科特派制度被中央倡导在全国推行。2016年5月《国务院办公厅关于深入推行科技特派员制度的若干意见》(简称《意见》)发布实施,标志着科特派制度正式被中央政府认可并在全中国实施。

纵观科特派制度的成长过程可知,地方政府的积极探索和实践成为科特派制度快速发展的关键助推剂。科特派制度作为典型的地方自发政策试验,在实施过程中因地制宜地逐步得以完善,充分体现其本土化的创新性和适应性。

1.3 “自发试验—试点倡导”机制:多源流框架的地方自发政策试验成长模型

(1)问题源流:科特派制度何以产生。在多源流框架中,问题源流的形成是根据社会需求和地方实际情况进行问题识别的过程,还涉及问题的聚焦和议题化过程;而焦点问题成为推动问题源流界定的关键因素,当焦点问题被纳入政策议程时,将会推进政策创新以及政策出台^[10]。

在1998年特大洪灾的推波助澜下,长期以来南平市农业生产水平低下、科技支撑薄弱等问题成为地方政府当时关注的焦点。从科特派制度的第一份文件(南政农委〔1998〕81号)中的“由传统农业向现代农业转变,由粗放经营向集约经营转变,必须要求农业科技要有一个大的发展,进行一次新的农业科技革命”可以看出南平市要实现农业科技变革的决心。从科特派制度中的问题源流视角看,创立科特派制度的直接目标是补齐南平市当地农业科技短板、跨越经济发展瓶颈,问题识别框架由此建构。为破解当地亟需解决的农业问题,地方政府在没有中央政府或上级政府明确授权的情况下,自发进行政策试验,系统设计科特派制度这一创新政策。

(2)政策源流：科特派制度何以被认可。政策源流的核心是相关想法、提案和政策设计的集合，是推动政策制定的关键板块。提案往往由地方政府、专家等多个主体主导，经过多次修订、讨论、改进和创新，最终形成可实际推行的政策^[10]。科特派制度既没有中央政府的直接指导，也不存在中央政府的直接控制（一般情况下试验早期中央政府可能并不完全知晓政策创新的存在），而是自发开展政策试验，通过选派科技特派员解决农技问题。科特派制度因其在实施过程中展现的适应性与可操作性，能够迅速响应地方需求，体现地方政府在实践中的政策创新和政策调整灵活性。随后，地方各级政府及中央政府出台的相关政策均在很大程度上借鉴并吸收了南平科特派制度的核心目标和运行机制。

(3)政治源流：科特派制度形成的政治背景。政治源流反映政策形成过程中的国民情绪、政治背景和环境，揭示政治力量、政府间的互动和利益博弈对于政策形成的强大影响力^[10]。正如科技部原副部长刘燕华所言，科技特派员不是科技部首先想出来并自上而下推行……它

是一种源于实践的创新，源于基层的创造……从一开始，科技特派员试点工作的基本思路就是不搞统一模式、硬性规定等一刀切做法，鼓励各试点地区根据当地实际情况和可行性，大胆创新，这使得科特派制度真正成为开放的体系^[16]。刘燕华的这段话很好地体现了科特派制度的宽松政治环境以及试点过程的政策灵活性和实践自主性，这种灵活性正是政策能顺应国民情绪与地方需求的关键因素之一。科特派制度的发展历程很好地反映了地方自发政策试验如何在公众需求和基层反馈中成长。

(4)基于多源流框架的地方自发政策试验成长模型。本文尝试将多源流框架与“自发试验—试点倡导”机制结合，构建多源流框架的地方自发政策试验成长过程模型。通过梳理科特派制度成长过程可知，这两个阶段包含着科特派制度更详细的演化过程，即地方政府自发开展政策试验（包括启动阶段和实施阶段）→被科技部发现→正式试点→扩大试点→国家多部委参与→全面试点、反复试验→全国倡导（写入中央一号文件）→国务院办公厅专门发文认可、实施。如图1所示。

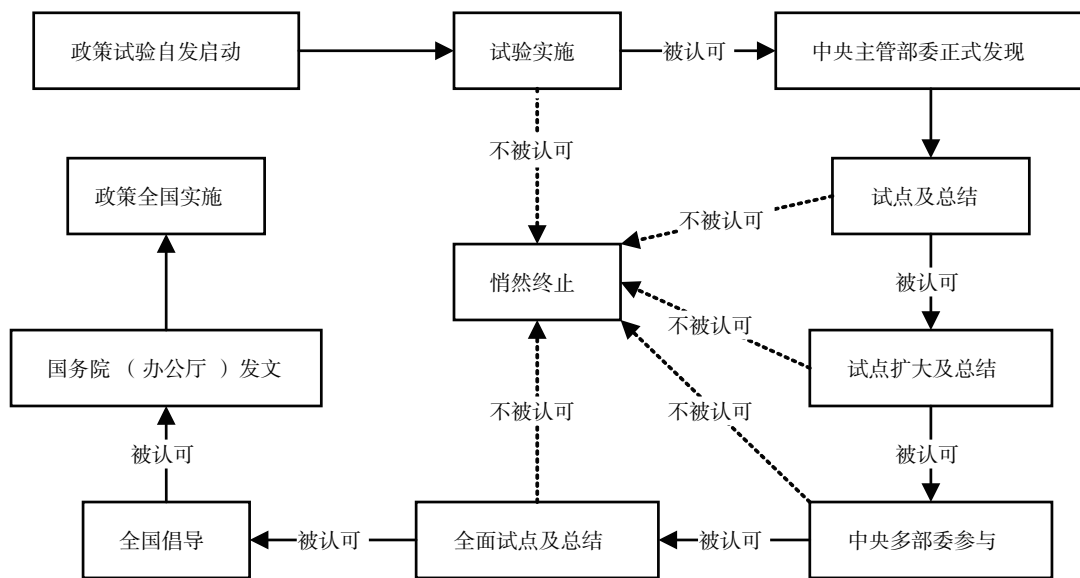


图1 地方自发政策试验的成长过程模型

2 “多源流”视域下地方自发政策试验的启动机制

科特派制度的启动机制是“从基层中来，到基层中去，再从基层中来……”不断反复直至成为国

家政策的螺旋式上升的发展过程。为了应对当时严峻的“三农”问题，1998年南平市组织干部深入农村调研。在调研中，一位农民向南平市主要领导L（科特派制度创建的关键推动者之一）发表“皮

球论”:官员对待农民问题,就像皮球丢进井里,漂浮着,沉不到水底。这一形象比喻深刻揭示矛盾的根源,即科技和人才没有下沉。领导 L 通过深入调研精准识别问题、剖析问题和聚焦问题,对地方政府思考如何通过政策创新解决迫切问题具有催化作用,构成问题源流的基础,也启发了南平市创新农村工作机制的思路。在政策源流层面,南平市委、市政府凝聚农业和农村工作中的突出问题,提出“高位嫁接、重心下移、夯实农村工作基础”的工作思路,并通过向农村下派科技特派员来落实这一思路^[17],彰显问题源流与政策源流的融合过程,体现出地方政府响应实际需求、应对实际情况的灵活政策设计能力。

在科特派制度创新过程中,农民和技术人员虽是重要参与者,但缺乏系统性政策创新的能力。若要进行有效的政策创新,还需要地方领导思考、总结、提升农民的意见,对政策进行精心设计并投入资源付诸实施。因此,地方官员作为政策企业家,才是推动制度变迁的关键角色^[18]。领导 L 不仅有调配资源的能力,还具备较强的创新偏好、创新能力和才能(知识、经验的积累),使得他成为推动科特派制度的关键人物。

从科特派制度的启动机制看,地方官员作为政策企业家,深入一线调研并识别农技服务问题,展现出政策企业家对于一项地方自发政策试验得以启动的核心作用,这一过程充分体现问题源流与政策源流的交汇。尽管中央政府未直接介入政策试验的启动,政治源流仍处于孕育阶段,但地方官员通过整合地方资源和协调各方利益,为科特派制度的顺利实施奠定坚实基础。

3 “多源流”视域下地方自发政策试验的实施机制

按照道格拉斯·C·诺思^[18]的观点,组织(含政治组织)及其企业家实现目标的活动,“得自于‘干中学’以及对有效的技能和知识的投资”。由于国内外尚无可借鉴参考的先例,科特派制度要想取得成功必须具备强有力的实施机制。科特派制度的政策创新实现过程主要来自政策企业家“干中学”这一学习机制^[19]。在此基础上,南平市创建科技特派员和农业生产者利益共同体机制,并经过政策企业家的激烈讨论,该机制逐步形成并被吸

纳到制度中。政策源流体现地方政府依据基层反馈、应对现实问题的政策创新和适时调整。

正如道格拉斯·C·诺思^[18]所言,正式规则和(或)实施的变迁一般需要动用大量资源。1999年,首批科技特派员带着市政府筹集的100万元专项资金和各类科技推广项目下村开展工作^[20],确保科特派制度的有效运行。在科特派制度实施之初,南平市通过科技特派员下派期间“四保”(保留编制、职称、职务、工资福利)、“四优”(优先占编制、提拔、上浮工资、考虑年度优秀公务员指标)等行政手段引导人力资源下乡^[21],进一步激发地方干部和专业技术人员服务“三农”的积极性。同时,《人民日报》《光明日报》等各大媒体宣传报道“榛仙”“菇王”“茶仙”等优秀科技特派员典型^[22]……媒体通过持续的政策叙事塑造有利于科特派制度实施的政治环境,进一步激发了更多的科技特派员参与政策实践。

科特派制度的第一份正式文件(南政农委〔1998〕81号)提出,为加强对选派科技特派员下村服务工作的协调管理,拟由南平市农委、科委、林委、人事局、农业农村局5个单位共同负责,建立5家单位领导联席会议制度。南平市委市政府充分调动跨部门或跨区域协作,政治源流凸显。政治源流通过协调跨部门资源,保证政策的实施。

总体看,在没有任何前期参考的情况下,自发政策试验必然面临很大的不确定性。问题源流通过剖析现实需求推动制度创新;政策源流通过“干中学”推动制度的具体设计;政治源流极大地激发公众参与的积极性,保障政策顺利实施。此时,3条源流在政策企业家的协调作用下得以汇聚,“政策之窗”开启使得地方自发政策试验成功实施。

4 “多源流”视域下地方自发政策试验的发现机制

科特派制度创建之初,南平当地媒体大力宣传这一创新实践。2001年时任南平市委书记接受福建《开放潮》期刊的采访,系统总结南平“高位嫁接”创新农村工作机制^[21]。专业媒体不仅强化了社会对解决现存农技问题紧迫性的认识,还推动这一地方性问题上升为全国性的政策议题。通过传递制度经验和创新价值,专业媒体为其他地区的

政策制定者提供可复制可借鉴的政策模板,间接丰富了政策源流中的备选方案。可见,地方政府主动推动政策源流扩散,而专业媒体则通过问题解析与经验传播,成为信息传递者、议题推动者和政策源流的塑造者,为地方和中央政府提供探视这项创新政策信息的窗口。从政策企业家视角分析,时任福建省委副书记、省长的习近平深入南平调研时发现了包括科特派制度在内的“南平机制”,于2002年在《求是》上发表署名文章^[17],该署名文章迅速扩大了科特派制度在全国的影响力,体现政治源流中领导人带来的政策推动效应。

政策企业家在政策过程中发挥关键纽带作用,他们通过深入调研和迅速响应基层需求,在中央与地方政府的权责框架内,积极协调不同层级政府和多元参与主体的利益诉求,促进政策源流与政治源流的良性耦合。正是这种耦合机制,使得科特派制度能够从地方试点上升为国家政策,并最终在全国范围内推广实施。

5 “多源流”视域下地方自发政策试验的后期成长机制

科特派制度从地方试点到国家政策的转变,经历了长时间的试点扩展和多次完善调整。2002年,除福建省外就有8个省份开展科技特派员试点工作,2003年试点省份已经扩大到14个,2005年升至25个,2007年已覆盖中国大陆31个省份^[15]。在这一过程中,政策企业家总结地方政府的创新实验和试点经验,为后期科特派制度由地方试点走向全国提供实践路径。

政治源流表现为中央政府(一般是具体部委负责)直接控制和指导科特派制度试点工作,经过扩大试点、反复试验、总结经验而上升为国家政策(或法律)。2004年时任国务委员的陈至立对科技特派员工作两次做出重要批示,要求深入调研,总结、推广这种好做法^[23]。2006年科技部决定把科技特派员试点工作与星火计划项目、农业科技成果转化资金等结合,加大对科技特派员的资金支持力度^[23]。2009年4月,科技部等8部门成立科技特派员农村科技创业行动协调指导小组,标志着科特派制度在中央部委引起广泛关注和认可。2016年5月《意见》发布实施,这意味着科特派制度正式成为一项国家政策,此后20余个省份以省

级党委、省级人民政府或办公厅名义发布相关配套落实政策文件。此外,中央一号文件对“科技特派员”的关注也彰显了政治源流在政策议程设置中的关键作用。这一系列事件不仅反映政策优先级的变化,还揭示了在政治议程调整过程中,中央政府如何通过逐步扩大试点、总结经验并整合社会力量,实现科特派制度的推广与国家政策化。可见,在科特派制度的后期成长机制中,政策企业家“以点聚能、以面布势”,政治源流保障制度“多点开花”,共同推动地方试验走向全国。

6 “多源流”视域下地方自发政策试验与“自上而下”政策试验比较

“自上而下”政策试验与地方自发政策试验在后者进入后期阶段后(被中央部委认可后)在最终目标、支持方式、控制性和指导性等方面具有相似性,但从政策试验的成长全过程看,仍有许多显著差异,见表1。

(1)启动主体不同。“自上而下”政策试验往往是中央政府强烈地意识到全国存在的普遍问题,从而通过精心选择试点启动试验。从多源流理论看,地方自发政策试验受到问题源流和政策源流的共同推动,地方政府强烈地意识到地方存在的难题,且尚未有比较好的政策应对,从而通过精心设计启动试验。

(2)目标定位不同。“自上而下”政策试验一开始就以解决全国普遍问题为目标,宏观定位清晰,但对实现哪些微观目标较模糊;通常微观目标是在“政策之窗”开启后由上下级政府共同塑造,此后实现路径才逐步明晰。地方自发政策试验一开始就以解决本区域难题为直接目标,是在地方特有问题和政策源流的基础上形成,只有被中央发现并认可后,政策试验的宏观目标才逐步明确。

(3)经历阶段不同。地方自发政策试验至少多了3个阶段,即自发启动阶段、实施阶段和被发现阶段。由于这3个阶段不仅缺乏上级政府的政治和资源的支持,而且更糟糕的是统一思想难、各方力量阻碍大,因此地方自发政策试验的成长难度极大。只有成功经历这3个阶段并被中央政府认可后,政策试验才“步入正轨”。

(4)控制和指导部门参与程度不同。“自上而下”政策试验一开始就在中央政府的直接控制和指

导下进行的,严格控制试验的宏观目标方向、试点主体和试点范围等方面,体现政治源流的绝对主导地位。而地方自发政策试验为了实现微观目标,往往具有很强的自主性。只有自发政策试验被上级政府(特别是中央政府)发现并认可后,试验控制性和指导性才逐步增强。

(5)发展路径不同。“自上而下”政策试验由中央政府首启,发展路径是先自上而下、后上下联动。而地方自发政策试验由地方政府首启,经过自发探索政策试验,汇聚政治机会,历经3个阶段后由中央再推动。因此,发展路径是先自下而上、再自上而下、后上下联动。

(6)受支持力度不同。“自上而下”政策试验能够得到政治上、精神上的支持,试验过程比较容易统一思想形成合力;有时甚至能得到财政资源、政策或法律法规弹性等方面的支持。但地方自发政策试验在早期阶段没有这些支持,而且即使被中央主管部门发现认可后,获得的支持也

较少。

(7)成长难度不同。相较于“自上而下”政策试验,地方自发政策试验的成长具有不确定性和复杂性,其经历阶段多、阻力大、受支持力度小、可利用资源少,但即便如此,因存在一些长期积累的突出矛盾,问题源流凸显,仍有不少地方政府冒险强力推进地方自发政策试验。

(8)“政策企业家”角色存在差异。由于“自上而下”政策试验中“政策企业家”隶属于中央政府或中央部委,因此拥有广泛的行政资源、财政支持和政策制定权力,以进行更为系统化的资源配置与制度设计来推动政策实施。而在地方自发政策试验中,“政策企业家”对地方性问题有更直观的认知,往往具有较大的政策设计自主性。

可见,地方自发政策试验的成长过程更加艰难,机制更加复杂。而中央政府直接发起的政策试验,则自始至终由一个中央部委主导全过程,得到了中央政治、精神甚至资源支持。

表1 “自上而下”政策试验与地方自发政策试验的差异

	“自上而下”政策试验	地方自发政策试验
启动主体	中央政府(一般是具体部委负责)	首先由地方政府启动,被发现后由中央政府推广
目标定位	宏观目标清晰,微观目标先模糊后清晰	微观目标先清晰后模糊,宏观目标反之
经历阶段	8个阶段 ^[24]	多了3个阶段,即地方政府自发启动阶段、实施阶段和被发现阶段
控制和指导部门	控制性和指导性自始至终较强	从无到有,逐步增多、控制指导部门级别逐步升级
发展路径	自上而下、上下联动	先自下而上、再自上而下、上下联动
受支持力度	自始至终较大	先无后较小
成长难度	存在风险,但难度较低	风险大、难度大
“政策企业家”角色差异	行政资源充足	政治资源相对较少,独立性强

7 总结与讨论

本文尚不能剖析自发性地方政策成长过程的所有机制,但在现有研究基础上,对“多源流”视域下地方自发性政策试验成长机制特别是前期阶段的机制进行补充与拓展,也与已有成果进行比较与相互印证,打开成长机制这一“黑箱”,使得对中国政策试验机制的认识更全面。本文还结合诺思的制度变迁理论,为剖析中国特色政策创新的内在机制贡献科特派制度这一典型案例,寻求打开“政策之窗”的关键钥匙:政策企业家能够通过精准的决策和资源配置,为科特派制度的成功

实施提供有力保障。本文基于地方自发政策试验前期阶段的微观视角考察,得出了与经典研究^[25]不同的结论:一项精心设计和大胆探索的地方自发政策试验,即使在启动阶段没有中央的支持,即政治源流尚处于孕育阶段,依然可以“野蛮”生长,即通过试验取得显著成效,逐步受到中央部委直至中央的认可进而成长为国家政策。

研究表明,在地方自发政策试验的启动阶段,问题源流与政策源流的交汇展现了地方对现实挑战的敏锐响应;在实施阶段,三源流汇聚,“政策之窗”开启;在发现阶段,政策源流与政治源流有机耦合;在后期阶段,政治源流保障制度“多点开花”。

同时,政策企业家在地方自发政策试验的启动实施阶段“精准发力”、发现阶段“慧眼识珠”、成长阶段“以点聚能、以面布势”,是推动地方性试验走向成功的关键力量。本文引入科特派制度本土化案例,揭示了3条源流在政策创新中的相互耦合作用、动态交汇过程及其中国化特征,剖析政策企业家的核心作用,检视中国政策试验的成长过程,为深化中国政策创新的动态演进机制提供新的研究框架,为

全球政策过程理论提供独特的中国样本。

一项地方自发政策试验要成长为国家政策,需要包括启动机制、发现机制、实施机制及后期成长机制等一系列机制的不断推动,这与“自上而下”政策试验存在不少相似之处,但二者也存在诸多差异,特别是在试验的早期阶段。因此,深化地方自发政策试验和“自上而下”政策试验的对比研究也将是今后的重点研究方向。

参考文献:

- [1] 宁骚. 从“政策试验”看中国的制度优势[N]. 光明日报, 2014-01-06 (011).
- [2] 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[J]. 中国社会科学, 2008, 29 (6): 111-133.
- [3] 杨宏山, 周昕宇. 中国特色政策试验的制度发展与运作模式[J]. 甘肃社会科学, 2021, 43 (2): 24-31.
- [4] 刘然. 并非只为试验: 重新审视试点的功能与价值[J]. 中国行政管理, 2020, 36 (12): 21-26.
- [5] MEI C, LIU Z. Experiment-based policy making or conscious policy design? The case of urban housing reform in China[J]. Policy Sciences, 2014, 47 (3): 321-337.
- [6] 周望. 如何“先试先行”——央地互动视角下的政策试点启动机制[J]. 北京行政学院学报, 2013, 15 (5): 20-24.
- [7] 杨宏山. 双轨制政策试验: 政策创新的中国经验[J]. 中国行政管理, 2013, 29 (6): 12-15.
- [8] 吴昊, 温天力. 中国地方政策试验式改革的优势与局限性[J]. 社会科学战线, 2012, 35 (10): 37-45.
- [9] 朱亚鹏. 公共政策过程研究: 理论与实践[M]. 北京: 中央编译人民出版社, 2013.
- [10] 约翰·W·金登. 议程、备选方案与公共政策[M]. 丁煌, 方兴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2017.
- [11] 徐曼, 郑宏宇. “课程思政”政策何以成为国家行动: 基于多源流理论的分析[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2024, 51 (6): 42-49.
- [12] 马黎, 罗建章, 温铁军. 政策共同体如何推动基层试验上升为县域政策: 基于福建省屏南县“工料法”的多源流分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2023, 32 (5): 12-24.
- [13] VAN DEN DOOL A, QIU T. Policy processes in China: A systematic review of the multiple streams framework[J]. Policy & Politics, 2025, 53 (3): 506-528.
- [14] 刘冬梅, 苗冠军. 科技特派员社会化管理实践与思考——宁夏科特派协会案例研究[J]. 中国科技论坛, 2014 (11): 16-19.
- [15] 黄安胜, 章子豪, 朱春奎. 中国科技特派员制度的扩散分析: 基于省际扩散的实证[J]. 软科学, 2020, 34 (11): 14-20.
- [16] 顾卫临. 科技特派员引领农村制度新变革《瞭望新闻周刊》专访科技部副部长刘燕华[J]. 瞭望新闻周刊, 2005, 25 (11): 65-66.
- [17] 习近平. 努力创新农村工作机制——福建省南平市向农村选派干部的调查与思考[J]. 求是, 2002, 45 (16): 13-16.
- [18] 道格拉斯·C·诺思. 制度、制度变迁与经济绩效[M]. 杭行, 译. 上海: 格致出版社, 2014.
- [19] 中共福建省委党校科技教研部课题组, 郑少春. 福建省南平市科技特派员制度的实践与思考[J]. 中国科技论坛, 2007 (10): 117-121.
- [20] 傅国平. 南平市推行科技特派员制[J]. 中国农技推广, 2000, 16 (2): 15.
- [21] 向飞, 姚燕玉. 创新农村工作机制的有益尝试——访中共南平市委书记李川[J]. 开放潮, 2001, 9 (4): 7-8.
- [22] 李川. 创新农村工作机制的路径探索——科技特派员行动25年回望[J]. 中国农村科技, 2024 (10): 8-11.
- [23] 徐冠华. 全国科技特派员试点工作的工作报告[N]. 科技日报, 2006-07-20 (001).
- [24] 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, 27 (5): 31-51.
- [25] HEILMANN S. From local experiments to national policy: The origins of China's distinctive policy process[J]. The China Journal, 2008, 14 (59): 1-30.

(责任编辑 中秋红)