

文章编号: 1003-2053(2020)09-1537-08

试验还是实验? 试点与实验主义治理的比较

陈靖洪 伟

(清华大学社会科学学院, 北京 100084)

摘要: 实验主义治理在欧洲国家的治理体系中扮演着日益重要的角色, 有学者因此呼吁全球治理走向实验主义治理。中国在经济、政治、环境保护、人口控制等领域广泛实施了试点项目, 这种特有的试点是否能被视为实验主义治理呢? 本文先梳理了中国试点与欧盟实验主义治理的历史, 厘清了两者的差异性, 并从试验与实验机制的异同性、制度背景的差异、以及中国试点实施路径的多样性和实验主义治理特有的同行评议制度的不同, 指出中国试点不属于实验主义治理, 中国应对当前环境、能源等社会问题的治理方式是平行于实验主义治理的另一种新模式。

关键词: 实验主义治理; 中国试点; 实验; 试验

中图分类号: G315

文献标识码: A

DOI:10.16192/j.cnki.1003-2053.2020.09.001

19世纪以前, 西方社会并没有社会治理这个概念, 国家是通过制定宪法的方式对经济与社会福利进行治理, 使社会按照既定的规则和秩序运行。这种立法式治理, 是一种理论先行的权威治理, 从立法到执行的整个过程中都带有强烈的国家意志执行色彩。即便执行过程中发生法律与某些利益的冲突, 社会也只能按照法律规定的条令去遵从、不可协商, 法律的地位是不可撼动的。这样一种治理模式, 对国家治理尚且存在生命周期, 在社会治理问题上就显露了更多问题。理论蓝图再好, 也不能将所有现实问题考虑周全, 多方利益的较量与博弈打破了立法式治理应呈现的秩序。

现今社会正面临着越来越复杂的问题, 如气候问题、能源问题、生态环境问题等, 各个国家应对这些问题的方式有所不同, 这些问题也需要越来越多的国际合作。立法式治理模式本身是一个国家、一个政府对其公民行为的约束, 因其无法跨越国界去约束他国的行为, 从而限制了国际之间的合作行为。所以, 社会问题的治理仅仅依靠立法式治理是不可行的。在全球气候问题上, 多个国家正试图通过合作谈判的方式达成合约, 从《京都议定书》到《巴黎协定》, 联合国气候变化框架公约的形成意味着社

会治理已呈现出新的形态。在欧洲国家, 社会治理模式也出现了较大的转向, 在环境、能源等问题上逐渐走向了实验主义治理。中国在环境保护方面采取了试点措施, 通过试点调整政策并向全国延伸。尤其是近几年来, 中国对北方城市空气污染的治理过程中采取了分批次试点, 试点城市“因地制宜”, 总结经验教训, 逐步推向非试点城市空气污染的治理。鉴于实验主义治理应用于欧盟的某些领域采用了试点项目, 国内部分学者将欧盟的实验主义治理等同于我国的试点项目。本研究将试图厘清欧盟试点与中国试点的联系与区别, 分析实验主义治理与中国试点的关系, 并回答实验主义治理是否可运用于我国。

1 实验主义治理

实验主义治理, 主要源起于 John Dewey 提出的实用主义。实用主义诞生于 19 世纪 70 年代, Dewey 主张“经验的过程和材料给生活提供了支柱和支索, 经验的各种可能性提供了所有那些用以调节行为的目标和理想”^[1]。在他看来, 经验是构成唯一最终目标的手段。在此基础上, Dewey 将实用主义

收稿日期: 2019-11-11; 修回日期: 2020-05-26

基金项目: 国家社会科学基金资助项目(17BSH058)

作者简介: 陈靖(1992-), 女, 四川绵阳人, 博士研究生, 研究方向为科技与社会。E-mail: 939778195@qq.com。

洪伟(1974-), 女, 江苏淮阴人, 副教授, 博士, 研究方向为科学社会学、科技与社会。

运用到政治,将其发展成为民主实验主义。他认为“民主在于相信人的经验能产生一些用以使未来的经验有序地增长的目标和方法^[2]”,强调了经验在民主中的重要性。在 Dewey 民主实验主义思想的影响下,拥有多个共同体的欧盟挑战了旧有立法式治理的权威,实施了决策审议制度^[3]。审议是社会化的过程,是由公民、科学家、相关利益团体组成的代表参与审议,通过积累经验获取民主方式的一种创新制度。从 1990 年开始,大量的文献谈到欧盟致力于创新治理,帮助欧盟制定和实现政策目标^[4-6]。一些学者对欧盟治理模式的转变进行了研究,关注的焦点主要集中在:非政府行动者在公共政策制定中的作用更加凸显,国家决策日益去中心化,以及治理过程中非权威角色越来越重要^[5-7]。其中,最明显的标志是“Open Method of Coordination”的兴起^[7],欧盟通过欧盟理事会制定最初目标,在各国政府间发挥作用。成员国在其中是至关重要的,这一级行动者的行为决定了实现这些目标的方式。各成员国之间通过同行评议^[8]等方式进行经验比较,最后达成一个趋于共识的目标。这些过程为实验主义治理在欧盟的开展奠定了基础。

卢梭认为一个新生的民族能领会法律并按法律规定来行事,就需要“倒因为果,使本该是制度的产物的社会精神转而超越在制度之上,使人民在法律出现之前就成为他们在有了法律之后才能成为的那种样子^[9]”。Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture 一书通过欧盟在能源、环境、反歧视政策的治理行动去审视实验主义,解释了实验主义治理是人类行为的产物,并不是由人类设计而出^[10]。人类设计而出的产物如同立法在出现之前就确定它的样子,而人类行为的产物体现了过程中的未知性,是在基于经验之上的实践中形成的。因此, Sabel 和 Zeitlin 将实验主义治理定义为:在获得较大范围共识前提下设置目标框架,“低层级”单位根据具体情境进行实践,学习差异并反馈,最后调整完善最初设定的框架的治理模式^[10]。实验主义治理还运用于欧盟的基本人权、卫生保健、转基因生物监管、国家援助等领域,基于共性, Sabel 和 Zeitlin^[11]总结了实验主义治理具有以下四个关键要素:

- (1) 建立目标框架和指标;
- (2) 由“低层级”单位拟定计划并实现目标;
- (3) 对结果的报告、监控、同行评议;

(4) 根据实施经验对目标、指标、程序进行修订。

实验主义治理在欧盟的环境治理和能源治理问题中采取了很多措施,包括使用试点(pilot)方案进行分级操作与实施。欧盟试点(pilot),正如欧盟数字议程专员 Neelie Kroes 所说,是一次可以看到不同领域如何在实践中分享数据,并了解遗留障碍的机会^[12]。欧盟治理中的试点不是最终目的,只是作为实验主义治理的一种工具,修订和完善最初的框架才是重点。欧盟不同领域治理所涉及到的试点,大多会经历以下几个过程:从政策中提取相关目标,分析与该领域有关的行业,确定试点对象与流程,实施试点,收集数据,汇总数据,评估反馈、审核与修订政策。例如在能源治理过程中,为了说明地理位置如何帮助地方和国家能源政策制定者获得可靠的数据,保证政策的有效性,European Union Location Framework(EULF)实施了能源试点项目,通过试点区位数据对能源整体消耗进行评估。政策要收集的数据包括建筑物自身的能耗、能源效益、建筑物至地区、城市、区域等层面的能源消耗,试点收集了从建筑物一级位置数据及建筑物到地区、城市、区域的能源消耗。2016年,试点项目第一阶段从各个指标下选取了不同类型的建筑物,尽可能涵盖了所有与位置信息相关的建筑物一级位置,从实施到监测、报告、评估、审查都经过了严格的处理,并建立建筑物能源数据库,为不同类别的试验点数据生成电子信息。2017年,第二阶段试点则对建筑物到地区、城市、区域的能源数据集进行监测,数据汇总后进行分析,测定建筑节能区位优势选择,指导了能源政策中建筑节能的区位规划的修订^[13]。所以,欧盟实施的试点,是实验主义治理中的一小部分,它的作用是根据试点数据检测政策生命周期,利用试点数据将目标中的指标具体细化。

2 中国试点

中国试点,可追溯到 20 世纪初期我国土地改革时期。作为在转型期间的一项重大改革,毫无经验可循的中共领导者只能“摸着石头过河”,进行了探索性试验。由于各个革命根据地的情况各不一致,初期中共领导者无法统一开展,只能选择部分有条件的根据地大胆尝试,如井冈山、闽西、山西等地区,小范围内试验新土地改革方案。试验地区检验合格

后,总结经验教训,将行之有效的方法加以宣传推广,组织其他地区的干部与人员来试验成功的地区观摩学习^[14]。在整个土地改革过程中,出现了一些“先行先试”“典型示范区”“示范村”“示范县”等称号。“干中学”^[15]口号的提出也突出了以实践为基础的重要性,而“边干边学”能习得经验,在这种氛围下,试点工作在解放战争时期逐渐发展成熟起来。土改工作逐步推广开,延用试点的方式,由点及面,采取小范围影响大范围的策略,深入改革深区。至此,试点作为一种政策工具,开创了具有中国特色的政策实施过程。

从新中国成立到改革开放以来,我国社会亟待转型发展,给各项治理工作增加了难度。政策试点将难题缩小范围,由点及线再到面一一攻克。试点是伴随着改革而产生的,虽然改革要以一定的理论研究、经济统计和经济预测为基础,但最终还是要迈开试点的第一步,时时刻刻总结经验教训^[16]。多项报告中经常提到“各项改革都要注重试验,循序渐进”^{[17][18]},这里的“试验”其实就肯定了试点的先行措施。《中央全面深化改革领导小组第十三次会议》里正式将试点作为中国改革路上的一项重要任务和重要方法,“能否迈开步子、趟出路子”成为政策推广的一句标语^①。

关于试点的研究,主要围绕“政策试点”“政策过程”“政策创新”形成了共现网络。最早将试点与政策联系起来做系统分析的是韩博天,韩博天认为“由点到面”(proceeding from point to surface)是一种工作方法,试点促进了中央和地方的互动,在他所宣称的分级制政策试验里,“试点”和“由点到面”构成了核心部位^[19]。韩博天三篇被引量最高的文章都提到了“由点到面”,可见他将试点解读为一种“由点到面”的工作方法。梅赐琪等^[20]人通过对1992-2003年人民日报关于试点报道的研究分析指出政策试点既有自上而下发动的模式,也有自下而上的模式。宁骚^[21]细化了试点的每一个步骤,他解释先行先试的小范围被称之为“试点”,“做试点”是在点上进行政策试验的过程,“推广”被理解为点上的经验经过总结形成正式的政策或者对已颁行的政策予以细化和补充然后在推开全面实施。从点到面是政策试验的完整过程,试点-推广作为一种方法论,被称之为试点方法。这一点,宁骚与韩博天的

观点保持一致。周望对试点做了系统性的分析,他从内涵和外延两个方面对试点做了界定,狭义的试点是在一定范围内党政机关为验证政策方案的可行性而做出的一种局部活动,广义的试点是中央进行的分权式试验以及地方自发的政策试点活动及相应实践,目标是寻求新制度与政策工具^[22]。狭义的试点政策在政策生成之前就已产生,广义的试点包含了自上而下和自下而上两个方面,强调政策生成的动态过程,是在试点中形成的政策方案。同时,他还从外延上扩展了政策试点,将试验区纳入进来。试验区与试点项目的区别在于试验区侧重空间维度,而试点项目侧重于时间维度。各种各样的试点项目聚焦于一定时间和一定范围,试验区则是为探索或实施新政策而选定的专门区划领域,别称也叫开发区、示范区、特区、综合试验区等。

对于试点,部分学者从微观层面研究了试点产生的机制、试验机制、试点过程,不同类型的试点的主导者不同,决定了其产生机制也有所差异。刘宏玉^[23]以中央发动的政策试点为例,认为中央推动的政策试点在产生机制上可以分为中央直接指定、中央指定与地方申报相结合、中央直接组织地方申报三种方式。周望^[24]则通过构建中央推动-地方学习框架,从中央推动力度与地方学习能力的强弱关系去探讨试点何以做到“以点到面”推开。在试验机制上,赵慧^[25]根据具体情境和策略下政策工具的内外两个效度,归纳了试点有“示范、扩面、择优和综合”四个试验机制,“扩面”即前面所说的“由点到面”,“示范”和“择优”对应于试点分类中的示范型试点,而“综合”可结合试验区的配套去理解。试点过程的研究总结起来主要在两个方面,一是对于先试先行的试点,主要任务体现在组织、设计、评估、反馈等过程,二是由点到面的推广,重心落在政策调整适应以及如何部署实施推广上。

试点何以被认为是政策创新呢?学术界出现了三种主要观点,一是韩博天^[26]的分级制试验(experimentation under hierarchy)从2008年开始,中国的试点被其解读为地方试验(local experiment)到国家政策(national policy)制定的过程,对应的试点英文不是译作“pilot”,相反用“experimental points”较多,他认同试点是中国政策试验的起源,关注的焦点问题跨过了试点本身,转向中央是否分权。中央在与

① http://www.xinhuanet.com/politics/2015-06/05/c_11115529040.htm.

地方的互动中将权力下放,通过分散试验和中央干预相结合的方式形成一种分权的局面,韩博天因此将中国在经济领域所进行的政策试点与试验凝练为分级制试验。但 Mei^[27] 认为地方政策试点的作用被高估了,因为中央政府控制着相关因素,决定了试点是否能被推行。中国政策试验制定模式并没有建立在政策自发扩散的基础之上,它需要中央的权威来支撑和指导。从政策制定到选择试点模式,“由点到面”的每一个阶段都体现了高度政治化的过程,这里面会受到利益冲突、意识形态、机会主义、政策妥协的影响。Mei 的研究可以对应到刘培伟的“中央选择性控制实验”^[28],这也是试点作为政策创新的第二个主流观点。第三个观点是王绍光^[29]的“学习与适应”一说,虽然韩博天在概括中国不同寻常的政策制定过程也提到了不断学习,但他仅仅将其局限于中央主导下的政策试验,而王绍光的学习机制则是从中国整个治理模式而言,从决策者到政策倡导者都宣扬了实践和实验的重要性,不仅仅有自上而下的学习,还来自于自下而上的学习。而试点,正好给不同主体都提供了学习的可能性,这样的结果不管对于政策制定还是政策推行,在增强适应能力方面是不可否认的。沿着这条路径下去,由

此发展了一些政策创新与学习机制相关的研究。

3 实验主义治理与中国试点

3.1 欧盟试点和中国试点的差异

在分析实验主义治理与中国试点之间的区别与联系之前,首先对欧盟实验主义治理中涉及的试点与中国试点做一区分。欧盟与中国的试点,可均视为探索,但在本质上却存在很大的区别。欧盟的试点,是在差异中学习,更像是抽样,抽取多个具有行业性质的点,这些点要具备整体性,反映整体特征,欧盟能源政策的试点项目即是如此。中国的政策试点,也可以称作政策试验,是为特定的政策目标而寻找恰当的政策工具的过程。它既可以是点到线、面的平面组合,从改革创新实验点进行探索,进而大范围的推广,也可以是多个“散点”或是“区域”(试验区、基地、测验区、高新区等)。欧盟试点的目的是利用试点数据检测政策生命周期,而中国试点是一种创新性政策服务的行动,是政策推广、扩散的先行办法或政策制定过程中的探索阶段。表 1 总结了欧盟试点和中国试点的差异。

表 1 欧盟试点与中国试点异同

	欧盟试点	中国试点
目的	利用试点数据检测政策生命周期	政策推广、扩散; 政策制定
本质	试对	试错 纠偏
特征	自上而下	自上而下, 自下而上
类型	多点(代表整体)	试点、试验区(特殊或具备条件)
对象	某一政策各方面数据,如能源政策,则涉及建筑、交通、住宅、工业等数据采集	各种政策,对应于某个地点、试验区、基地、测验区、高新区等
方法	监测,评估、数据分析	试验、边干边学
实施者	欧盟委员会下属负责部门	中央,地方政府,基层,社会组织
过程	政策预期、试点实施、监测、报告、评估、反馈、调整框架	政策(明确或模糊)、选点、试点(先行先试)、评估、扩散(由点及面)、推广(辐射)
作用	为废弃、调整、修正或升级指标提供依据	总结经验、吸纳借鉴、扩大影响

注:中国试点属性是根据中国从土地改革以来到现今实施的试点项目总结而来。

3.2 实验主义治理与中国试点的差异

针对多国合作谈判形成公约的国际治理问题如大气变化问题、能源问题等可以将其列入实验主义治理,符合实验主义治理的基本内涵,但欧盟的实验主义治理是否适用于其他国家对内部问题的治理

呢?有研究者直接套用实验主义治理来分析我国的一些政策试点战略^[30],只是捕捉了实验主义治理的一部分特征,却没有充分考虑到实验主义治理应用的具体差异。中国情境下的试点,由于既存在自上而下的模式,也有自下而上的模式,既有试点项目还

包含试验区 相对而言比较复杂。那么能不能直接将中国的试点等同于实验主义治理呢? 实验主义治理与中国试点在实验与试验机制的差异、不同制度背景、实验主义治理特有的同行评议制度、中国试点实施路径的多样性决定了中国的试点不能直接划归于实验主义治理,下面将具体阐述这几点。

第一 实验与试验机制的差异。在《现代汉语词典》中,实验指为检验某种科学理论或假设而进行某种操作或从事的某种活动,而试验则是为了察看某事的结果或某物的性能而从事的某种活动。从定义来看,实验建立在理论和假设的基础之上,是演绎的逻辑;试验是通过尝试总结经验规律,是归纳的逻辑。实验起源于文艺复兴与科学革命^[31],文艺复兴的背后是欧洲思想文化运动。而试验一词的由来,早在中国古代就有记载。晋干宝《搜神记》中“愿重启侯,何惜不一试验之?”的“试验”指的是测试,目的是查看事务的可能性。刘迎的诗句“中云莱菔根,试验颇为大”^②与陈天祥文章中“今乃损相位试验贤愚”^③均使用了“试验”一词。由此可见,试验与实验,反映了中西方文化探索世界时的方法论差异。正是在这样不同的文化背景下,孕育出了实验主义治理与中国试点。虽然实验主义治理与中国试点本质均为探索,但实验主义治理主要基于实验而展开,欧盟在环境、能源领域实施的实验是为检验既有框架的指标,实验的对象、作用范围受指标体系的约束。而中国试点则主要以试验为基础,是尽可能融入较多的文化和社会因素,充分考虑地方情境,为延伸其外在效度而进行的尝试性工作。

从中国试点的试验机制来看,中国试点的试验机制是用试点来纠偏,吸取试点失败的教训,吸纳试点成功的经验,使其从政策上被合法化,形成示范效应。试点地方一般会伴随着政策红利,中央政府或地方政府的高度重视与汇聚的资源成正比趋势,形成辐射网络,使政策得以有效的推动。中国的政策试点,一方面,中央与地方试点存在多元互动关系,呈现出自上而下或自下而上的双向纵向关系。另一方面中国试点也是一种横向展开模式,由点及面,形成波及扩展效应是其主要战略目标。而实验主义治理,则是多层次共同参与、协商的纵向展开,由成员国自上而下延伸、评估再反馈的治理模式。

同时,实验主义治理关注产出而不是投入,最终目的是要达成高质量的标准。这种特征的治理模式使得欧盟的民主合法性是通过产出合法性来展现的。慎重的决策、多级决策以及非正式决策是实验主义治理决策过程中的重要组成部分,决策的多元化促成了产出的合法性。为了使指标达到最优效果,实验主义治理对框架目标的反复修订是一个系统的工程,多层次的协商体现了实验主义治理中的“反复”,而中国试点的“反复”则体现在不断的试验中。

第二 制度背景的不同。尽管实验主义治理是在民主实验主义基础之上发展起来的,西方会过多强调民主的重要性,但这种民主性现阶段主要还是通过议会制度实现的。涉及到任何一项政策的制定,都会牵扯到不同政党,在政策目标框架制定出来之前,就会出现各个政党之间的博弈,由于不同政党所代表的利益团体不同,政策目标框架的制定就只能取决于各方博弈的结果,在这期间,没有试验来平衡各个政党之间的博弈。同时由于西方议会制度讨论出的政策,最终会以法的形式呈现出来。法律呈现的文本具有强约束力,后续推行阶段不允许有弹性更改的可能性,这使得政策在推行阶段也没有试验与学习的空间存在。而中国的政策试点,在毛泽东时代就已存在,经过长期的探索,已发展成比较成熟的模式。从以点带面的试点方法来看,从试点到推行阶段,每一步都历经了试验与学习的过程,让政策适应于中国的不同地方与区域。西方与中国不同的政治体制,使中国特有的政策试验试点不能在西方全面实施,就算有局部的试验也会受制于政治体制,无法像中国一样在全国范围内推行。因此,中国的政策试点不能以西方的实验主义治理去描述和替换。

第三 实验主义治理特有的同行评议制度。从实验主义治理的整体过程来看,同行评议作为社会公开协调的方法在欧盟的社会治理中已成为一种制度和手段。同行评议制度是2004年欧盟在《社会融合计划》中提出来的,于2005年拓展到退休金、医疗、长期照护领域。2006年,欧洲议会和理事会将同行评议纳入欧洲共同体就业和社会稳固计划中^[31]。议会规定了同行评议要达到的整体目标包括:通过成员国之间的相互学习,提高欧盟成员国现

② 此诗来自于刘迎的古诗《徐梦弼以诗求芦菔再次前韵》。

③ 来自元陈天祥《论卢世荣奸邪状》。

在以及将来在社会融合、养老金、医疗、长期照护政策和战略的效率和有效性; 促进政策和制度中的关键要素(被证实有效) 转移; 以及确保更多的地区将同行评议纳入治理体系。同行评议一般由其中的一个成员国主持, 其他 7 - 8 个成员国参与进来, 其他利益相关者(如非政府组织 NGO) 和欧盟委员会也包含在内。同行评议通常由 30 - 40 人组成, 包括政府代表、专家、NGO 代表、欧盟官员。同行评议为讨论政策如何更好地实现目标以及在其他地区应用提供了一个很好的交流平台。欧盟实验主义治理下的同行评议制度比较成熟, 但在中国政策试点项目中, 并没有涉及到这一规范性环节。中国的政策试点在非正式的试验中学习经验, 吸收好的试点成果进行推广或形成政策, 这里面虽然有外界行为主体参与进来, 但却是一种流动性的存在, 这样一来, 政策试点可以试验出更多细微不可预测的因素, 对后续政策的实施提供了很多经验。因此, 在治理的反馈阶段, 中国政策试点与实验主义治理也存在一些差异。

第四, 中国试点实施路径的多样性。其多样性体现在中国除去地方政府自主和社会组织的试点以外, 其它大多是以中央政府为主导的试点。中央政府在政策试点中的关键角色扮演和试点的技术把控, 成为了中国试点的独有模式。中央政府自上而下的政策治理中, 政策目标和政策工具是否明确, 对试点最终形成的方案和形式也会造成差异。根据政策目标和政策工具的清晰与否, 中国试点可以分为局部带动试点、对照比较试点、灵活选择试点、自由适应试点, 其差异如表 2 所示。局部带动试点, 是在明确政策目标和政策工具的基础上小范围内试点, 根据试点情况发现问题, 总结经验, 完善政策的细节之处, 以便后期将政策推向其他地区。对照比较试

点, 则会选取对照组, 控制相关因素, 对比实施试点地域未实施试点地两者之间的差异, 检验政策的有效性。灵活选择试点, 在试点实施之后, 试点地方根据实际情况自由尝试各种政策工具, 政府通常会对试点效果进行评估, 成功的地方经验则会被吸收采纳进而推向其他地区^[32]。自由适应试点, 是在政策目标和政策工具不明确的前提下开展的, 由地方自行实践, 而后经验总结形成比较清晰的政策目标和政策工具, 再决定开展下一步大范围试点。不同的试点类型决定了选点的不同, 在局部带动试点项目中, 政策试点地的社会影响面较大, 通常选择的点要具有典型性, 要通过此点成为局部带动的示范点, 那么选点过程就显得非常重要, 政治化色彩会相对比较浓厚。但在灵活选择试点时, 选点会受到其他因素的影响, 如地理位置、目标导向、文化偏好、资源获取性等。从分类来看, 中国试点比欧盟的实验主义治理更加复杂。欧盟的实验主义治理是在目标框架下行动, 在政策目标框架制定出来之后, 才由“低层级”单位拟定计划并将指标具体化, 由此看来, 实验主义治理在政策目标的制定过程中不能起到有效的干预, 只能在实现政策工具上寻找最合适的指标。而中国的试点可以不需要先统一目标框架, 反而直接从试验入手, 以试点效果为依据, 再决定是否采纳以及在全国范围制定政策计划。一方面寻求政策工具, 另一方面在政策目标的求解过程中也发挥了重要作用。需要指出的一点是, 中国的试点在局部可以是失败的, 这是政策试验试错的本质所决定, 而实验主义治理, 由于在治理之前就产生了目标框架, 其治理方式是在目标框架下的试对。因此, 中国试点实施的路径多样性, 也验证了欧盟实验主义治理不适用于中国试点。

表 2 中国试点多样的实施路径

	局部带动试点	对照比较试点	灵活选择试点	自由适应试点
政策目标	确定	确定	确定	模糊
政策工具	确定	确定	模糊	模糊
政策方案	细致规划	不确定政策组合	统一目标、地方实践	多元目标、地方实践
试点方式	小规模局部	设置对照	灵活选择	自由探索

4 总 结

实验主义治理是欧盟在民主政治背景下,针对社会性问题形成的一种新的治理模式,它打破了欧盟立法式治理的单一局面,在一定程度上缓解了民主的需求。实验主义治理的应运而生离不开战略上的不确定性和权利的多元分配这两个条件,它们支撑起了实验主义治理的整个行动,战略上的不确定性让欧盟委员会无法根据合适的判断去制定具体的政策,只能在获得较大范围共识前提下设置目标框架,权利的多元分配体现在“低层级”单位可以根据具体情境进行实践,欧盟各成员国通过学习差异并向欧盟委员会反馈,经同行评议审议,最后调整完善最初设定的框架。通过这种方式,平衡了欧盟所在的成员国之间的利益关系。

中国试点,是中国在特殊时期面对各种艰难改革摸索而出的一条新路子,以点带面的工作方法,成功的为中国的改革之路创造了很多奇迹。从中国实施的上百个试点项目和各种试验区来看,中国试点不论是现在还是今后都应该继续坚守下去,将政策试点的路走的更深更远。中国的政策试点是中国的政策创新,是中国政策扩散的特有方法,以政策试点为中心的研究形成了三个主流观点,分别是分级制试验、中央选择性控制实验、学习-适应理论。前两个观点主要在探讨试点背后中央和地方的权利关系,后一个观点从试点的试验角度,分析试验背后的真正动因是学习,不管是自上而下、还是自下而上的学习,多方位的学习使政策更加具有效力,更能推动全局性问题的治理。

欧盟的实验主义治理与中国试点虽有探索的共性,但其治理背后实验与试验机制的异同性、制度背景差异、以及实验主义治理特有的同行评议制度和与中国试点实施路径多样性的不同,使得实验主义治理无法拿到中国语境下讨论。实验主义治理主要基于实验而展开,有明确的带检验的指标;中国试点则主要以试验为基础,探索更加自由而不受先验假设的限制。在试验机制方面,中国试点体现在横向和纵向两方面,横向是以点带面,纵向是中央与地方的共向学习,而实验主义治理只体现在纵向权利的多元分配上,没有纵向的试验机制。此外,实验主义治理下形成的同行评议制度是中国试点中不存在的一种正式制度,这也区分了实验主义治理与中国试点

的过程差异。在制度背景方面,实验主义治理依附于西方议会民主制度,由议会民主产生的文件具有法约束性,也就意味着强制性的立法治理仍然存在。而中国试点,是中国共产党在执政期间的一项主要战略,得到中国政治制度的保障,在指导多项政策的产生与实践中发挥着中流砥柱的作用。和有了目标框架之后再行实施的实验主义治理相比,中国实施的试点复杂而多样,有的表现为政策检验,为政策有效性寻求经验;有的则直接进入试验,为政策目标制定和政策工具寻找依据。这些差异的存在,说明了中国试点与实验主义治理不能直接换用。近年来中国对北方城市空气污染治理采取的分批次试点的方式,在传统试验的基础上又融入了实验的要素,成为平行于实验主义治理的一种新模式。囿于篇幅,我们将另外撰文探讨。

参考文献:

- [1] Hickman L A, Alexander T M. The Essential Dewey [M]. Indiana Univpr, 1998.
- [2] 杜威 J. 杜威文选 [C]. 北京: 社会科学文献出版社 2006.
- [3] Dorf M C, Sabel C F. A constitution of democratic experimentalism [J]. Columbia Law Review, 1998(98): 267-029.
- [4] Tömmel I, Verdun A. Innovative Governance in the European Union: The Politics of Multilevel Policymaking [M]. Lynne Rienner Publishers, Boulder, CO 2009.
- [5] Eberlein B, Kerwer D. New governance in the European union: A theoretical perspective [J]. JCMS: Journal of Common Market Studies 2004 42: 121-142.
- [6] Kohler-Koch B, Rittberger B. The “governance turn” in EU studies [J]. JCMS: Journal of Common Market Studies 2006 44: 27-49.
- [7] Borrás S, Jacobsson K. The open method of co-ordination and new governance patterns in the EU [J]. Journal of European Public Policy 2004(11): 185-208.
- [8] Hodson D, Maher I. The open method of coordination as a new mode of governance: The case of soft economic policy coordination [J]. JCMS: Journal of Common Market Studies 2001 39: 719-746.
- [9] 卢梭. 社会契约论 [M]. 北京: 商务印书馆 2005: 50, 47-48.
- [10] Sabel C F, Zeitlin J. Experimentalist Governance in the European Union: Towards a New Architecture [M]. Oxford University Press, 2010.

- [11] Sabel C F ,Zeitlin J. Learning from difference: The new architecture of experimentalist governance in the EU [J]. *European Law Journal* 2008 ,14(3) : 271 – 327.
- [12] Watson R. EU Pilot Project Promotes Sharing of Research Data [M]. *BMJ* , 2014.
- [13] Martirano G , Pignatelli F , Borzacchiello M , et al , EU-LF Energy Pilot – Final Report Phase 1 [R]. EUR 28939 EN , Publications Office of the European Union , Luxembourg , 2017.
- [14] 周望. 中国“政策试点”: 起源与轨迹 [N]. *福州党校学报* 2013(1) .
- [15] 中国抗日战争史学会 , 中国人民抗日战争纪念馆. 抗战时期的陕甘宁边区 [M]. 北京出版社 , 1995: 704.
- [16] 陈云. 陈云文选: 第 3 卷 [C]. 人民出版社 , 1995: 279.
- [17] 十三大以来重要文献选编: 上册 [M]. 人民出版社 , 1991: 47.
- [18] 十四大以来重要文献选编: 上册 [M]. 人民出版社 , 1996: 40.
- [19] 韩博天. 通过试验制定政策: 中国独具特色的经验 [J]. *当代中国史研究* 2010 ,17(3) : 103 – 112 ,128.
- [20] 梅赐琪 等. 政策试点的特征: 基于《人民日报》1992—2003 年试点报道的研究 [J]. *公共行政评论* , 2015 8(3) : 8 – 24 202.
- [21] 宁骚. 政策试验的制度因素——中西比较的视角 [J]. *新视野* 2014(2) : 27 – 33.
- [22] 周望. 中国“政策试点”研究 [M]. 天津人民出版社 2013.
- [23] 刘宏玉 范炳良. 政策试点的产生机制及偏离效应分析——以中央发动的政策试点为例 [J]. *领导科学* , 2019(4) : 60 – 64.
- [24] 周望. 如何“由点到面”? ——“试点—推广”的发生机制与过程模式 [J]. *中国行政管理* 2016(10) : 111 – 115.
- [25] 赵慧. 政策试点的试验机制: 情境与策略 [J]. *中国行政管理* 2019(1) : 73 – 79.
- [26] Heilmann S. From local experiments to national policy: The origins of China’s distinctive policy process [J]. *The China Journal* 2008(59) : 1 – 30.
- [27] Mei Ciqi , Zhilin Liu. Experiment – based policy making or conscious policy design? The case of urban housing reform in China [J]. *Policy Sciences* , 2014 47(3) : 321 – 337.
- [28] 刘培伟. 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 [J]. *开放时代* 2010(4) : 59 – 81.
- [29] 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(6) : 111 – 133 207.
- [30] 章文光 宋斌斌. 从国家创新型城市试点看中国实验主义治理 [J]. *中国行政管理* 2018(12) : 89 – 95.
- [31] European Parliament and Council Decision No 1672/2006/EC: Establishing a Community Programme for Employment and Social Solidarity – Progress [R]. 2006.
- [32] Heilmann S , Hofem L S A. National planning and local technology zones: Experimental governance in China’s torch programme [J]. *China Quarterly* , 2013 , 216 (216) : 896 – 919.

Trial or experiment? Comparing China’s pilot project with experimentalist governance of EU

CHEN Jing , HONG Wei

(School of Social Sciences , Tsinghua University , Beijing 100084 , China)

Abstract: Experimentalist governance plays an important role in the governance system of Europe. Some scholars call for a global initiative to move towards experimentalist governance. China has implemented various pilot projects during the course of economic reform , political reform , environmental protection , population control etc. Can China’s unique pilot projects be categorized into experimentalist governance? This paper clarifies the differences in their mechanisms and institutional background. The unique peer review system of experimentalist governance is also very different from the widely diversified paths in China’s pilot implementation. Therefore , China’s pilot project cannot be regarded as experimentalist governance. Actually , China’s governance to deal with some current social problems , such as air pollution and energy sustainability , is a new model that is parallel to experimentalist governance.

Key words: experimentalist governance; China pilot; experiment; trial