

基层创新视域下政策试点有效性生成机制研究 ——以萧山区“强社惠民”改革试点为例

秦 振

浙江工商大学公共管理学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2025年2月13日; 录用日期: 2025年4月11日; 发布日期: 2025年4月21日

摘 要

在当前公共管理改革的背景下, 基层创新作为推动社会治理现代化尤其是城市治理的重要途径, 受到了广泛关注。文章以萧山区“强社惠民”改革试点为例, 通过分析其改革背景, 将政策试点的模式分别总结为“红领聚能·协同共治”模式、“经社联动·协同善治”模式、“绿美提质·协同精治”模式, 然后进行“强社惠民”政策试点机制分析, 分别从问题导向、党建引领、集体经济、中心工作等方面探讨了政策试点在推进基层创新何以有效的原因, 期望能为政策试点的进一步推广以及相似场域的城市治理提供有益借鉴。

关键词

基层创新, 政策试点, 城市治理

Research on the Generation Mechanism of Policy Pilot Effectiveness in the Perspective of Grassroots Innovation

—Taking Xiaoshan District’s “Strengthening Society and Benefiting the People” Reform Pilot as an Example

Zhen Qin

School of Public Affairs, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou Zhejiang

Received: Feb. 13th, 2025; accepted: Apr. 11th, 2025; published: Apr. 21st, 2025

Abstract

In the context of the current public management reform, grassroots innovation has received widespread attention as an important way to promote the modernization of social governance, especially

urban governance. This paper takes Xiaoshan District's "Strengthening Society and Benefiting the People" reform pilot as an example, analyzes its reform background, summarizes the policy pilot model as the model of collaborative governance between party building and community, the model of collaborative governance between collective economic development and community strengthening, and the model of collaborative governance between environmental enhancement and community strengthening, and then carries out the analysis of the mechanism of the "Strengthening Society and Benefiting the People" policy pilot. Then, we analyze the mechanism of the pilot policy of "Strengthening the Community and Benefiting the People" and discuss the reasons why the pilot policy is effective in promoting grassroots innovations from the aspects of problem orientation, party building leadership, collective economy, and central work, etc., hoping that it can provide useful references for the further promotion of the pilot policy as well as for urban governance in the similar field.

Keywords

Grassroots Innovation, Policy Pilot, Urban Governance

Copyright © 2025 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

1.1 研究背景及目的

新中国成立以来，党领导人民创造经济快速发展和社会长期稳定两大奇迹的同时，也创造形成了我国在国家制度和国家治理体系的多方面显著优势，显示了中国政治体制的制度变革特征和适应调整能力。党的十九届四中全会总结了新中国成立七十年来我们不断开展制度创新所取得的历史性成就，将其凝练概括为 13 个方面的显著优势，并且强调“这些显著优势，是我们坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信的基本依据[1]”。其中，中国特色社会主义制度是我们取得一个又一个成绩的关键所在，改革开放以来，在党的领导下，在保障科层制体系运行相对稳定的基础上，地方政府积极进行体制机制创新，探索出许多有益于地方发展的措施，政策试点作为一种发端于中国早期革命建设实践的手段，越来越成为中国制度不断焕发新机的能动力量。城市社会治理政策扩散不仅仅是一个普遍的实践现象，更是一个重要的理论热点[2]。党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》提出要注重运用试点先行的改革方法，为政策试点提供了指导方向。中国政策试点的推广模式大致可以“自上而下”以及“自下而上”两种，本文主要聚焦于前一种模式，力图探究在政治动员的基础之下来推进的政策试点。并探究是如何推进基层治理创新从而赋能城市治理的。从国家社会治理体系的布局上看，基层社会治理是社会治理的核心，推进基层社会治理创新对策研究有助于推进社会主义和谐社会建设和国家治理体系现代化建设[3]。基层治理是国家治理体系的重要组成部分，基层政府是推进基层治理创新的重要主体之一。基层政府治理创新，不仅有助于实现国家治理体系和治理能力现代化，也有助于满足基层群众需求，维护社会稳定，提高基层政府自身的治理能力，最终走向善治。因此，推进基层创新下的政策试点十分重要，政策试点是解释我国改革开放以来经济增长奇迹的重要基础性制度，本文选取了杭州市萧山区“强社惠民”集中改革的政策试点案例，来探讨其成效机制。本研究旨在深入剖析萧山区“强社惠民”改革试点，探究政策试点在基层创新中的有效性生成机制。通过对该案例的研究，揭示政策试点成功的关键因素，为政策试点的进一步推广提供实践经验和理论支持，同时为相似场域的城市治理提供可借鉴的模式和方法，助力国家治理体系和治理能力现代化建设。

1.2. 研究意义

政策试点作为一种颇具中国特色的政策创新和制度创新模式,是解释中国制度变革特征和适应调整能力的重要机制之一[1],通过探讨其运行机制的内在逻辑有助于深化对政策试点内涵及其功能的认识。作为国家治理实践体系的重要一环,基层社会的创新,它不仅能够切实回应并落实人民群众的具体诉求,提升基层自治能力,还有利于丰富共同富裕背景下的中国城市治理实践,基层创新对于推动我国社会主义社会治理体系的自我完善以及发展,对进一步提高党的执政能力,巩固党的执政地位,实现国家的长治久安,具有重要的战略意义。政策试点是中国政府摸着石头过河实现渐进改革的具体形式[4]。通过具体的案例分析,探究基层创新背景下政策试点的运行机制,既可以加深我们对于基层实践场域下的政策设计、政策制定、政策执行、政策评估等方面的认识,通过分析杭州市萧山区的具体做法,也可以深入探寻中国独特政策试点方式成功的内在原因,诚然,政策试点并非我国特有,但是,中、西方政治制度各自具有的特质是最终决定政策试点能否有效实施的根本因素[5]。正如党以带领中国人民实现中华民族伟大复兴为己任一样。在长期的革命和建设实践中,逐渐形成了独特的治理传统,表现为政策过程中的“游击战”风格、运动式治理等,也展示出强大的灵活性与适应性。中央政府尤其关注经济政策,试图通过制定促进经济增长的政策来展示制度优越性和政治合法性[6]。基于此,本文以萧山区的实践为研究对象,旨在挖掘出不同于西方政策试点难以推行而中国政策试点可以转化为治理效能的机制所在,从而不断地推进基层创新,推动地方治理的制度化与规范化,促进基层体制机制创新,更好地服务国家治理能力和治理体系现代化的建设。

2. 文献综述

通过文献综述发现,政策试点有着特殊的概念缘起,它最早先是出现在党委政府的文件和领导人的讲话中,后来才被学者关注和研究。政策试点在中国的政策实践和理论研究中都是一个不断发展的概念,尽管其在不同的语境中指代不同的含义,但基于对相关理论的理解和对政策试点实践的观察,因此可以把政策试点概括理解为:政策试点是一种有效把基层探索和顶层设计有效结合起来,形成普遍性的制度或政策的政策创新机制。基于政策试点的运行推广以及其运作机制,围绕着政府治理的实践场域,既有研究各自择定其分析视角进行了广泛的探讨:王厚芹的研究发现,中国政府实现渐进改革的策略模式包括渐进推广模式与渐进试点模式,这两种模式对于解读中国政治体制下的央地关系具有重要意义。桑雷则从政策试验作为我国独特的制度创新和治理方式的角度出发,分析了政策试验在国家和地方现代化建设中的关键作用。桑雷的研究指出,政策试验在治理实践中存在过度依赖中央治理和地方治理主动性发挥不足的问题,并提出了处理好中央与地方关系等四个方面的关系,以适应新发展阶段的要求。宁骚则从政策试验的制度因素出发,进行了中西比较的视角分析。宁骚的研究强调了中国特色社会主义政治制度为政策试验提供了独特的制度平台,而西方政治制度的局限性则使得政策试验难以在西方施展。前述研究多择定政策试点的特定侧面或者政策试点本身,重视从规范意义上呈现现存的问题或改进对策,但对于揭示推进基层创新下的政策试点的运行机制研究尚不充分,并没有结合中国传统科层体制下的稳定性与地方体制机制创新的独特性进行政策试点分析。本文则侧重于探索在推进基层创新下的政策试点的成效机制。期望通过研究在推进治理能力治理体系现代化的基础上,在动员体制的视角下解释政策试点何以有效的原因。

3. 萧山区“强社惠民”改革试点的实践探索

3.1. “强社惠民”政策的提出

“强社惠民”政策的提出是在当前中国城乡社区发展面临的新形势和新挑战下应运而生的。随着城市化进程的加速和居民生活水平的提高,社区作为城市社会治理的基本单元,其功能和作用日益凸显。

然而,传统的社区治理模式和服务体系已经无法满足居民日益增长的需求,城乡社区发展不平衡、服务供给不足、治理效能低下等问题逐渐凸显。

因此,为了推进城乡社区治理体系和治理能力现代化,提升城乡社区的综合服务能力和民生福祉水平,实施“强社惠民”改革成为了必然选择。基层治理是国家治理的基石。统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。因此,推进基层创新也日益成为党和政府的中心工作之一,中国政府拥有五级管理体系,其中作为国家治理层级的神经末梢——县、乡、村三级地方政府,由于处于基层位置,直接处理执行上级政府的政策指令,最了解基层群众的情况,因此在政府治理模式的转型探索过程中,发挥着无可替代的作用,为了响应党和中央政府这一改革,在中心任务的强大势能推动下,压力型体制和运动式治理往往会导致任务和指标的逐级细化,以及对形式任务的强调[7]。作为治理末端的地方政府,因此采取了一系列的具体改革试点措施,旨在通过加强社区建设、提升社区服务、优化社区治理等方式,实现社区资源的有效整合和高效利用,满足居民多样化、个性化的服务需求,促进城乡社区的协调发展和社会和谐稳定。本文就选取了萧山区这一较为典型的案例试点地区。总体上看,我国的社区协商民主,经历了理论探讨-地方实践-顶层设计-全国扩散的发展历程[8]。

3.2. 政策试点的社区分类

为了充分发挥典型案例的示范引领作用,提高基层创新的主动性,深化“强社惠民”全域推广,萧山区现代社区建设领导小组办公室印发实施了《萧山区“强社惠民”集成改革试点工作方案》。在试点探索与实践中,各社区凝练总结了不同的“强社惠民”试点经验做法,形成了一批可复制推广、具备操作性的最佳试点案例。本文分别选取盈丰街道立涛园社区、宁围街道振宁社区、北干街道广德社区。并将它们的改革试点类型分别总结为“红领聚能·协同共治”模式、“经社联动·协同善治”模式、“绿美提质·协同精治”模式。这三种改革试点分别为相应的类似社区建设提供了有益的参考经验。

3.3. 试点社区的改革措施

盈丰街道立涛园社区以党建为纽带,建立“共享+”服务体。以“共享+”服务体为平台,社区开展高质量服务活动,通过多元化的党建活动,与党建联建单位紧密合作,增进了解,形成合力,提升居民生活品质将单位、人才、资源紧密相连,共同践行共建共治共享理念。同时,社区以“凝心聚立”为主线,以社区党群服务中心为联结纽带,从加速政策落地、聚焦精准服务、构建熟人社区等暖心服务入手,形成“26℃温情立涛园”社区治理品牌。以“聚能微网格,立情邻里间”项目形式,打造智慧微网格高效基层治理新局面。最后盈丰街道立涛园社区,坚持党建统领,积聚社区内青年力量为主线,打造“立志青年”品牌。由在职党员、流动党员、青年团员、党外知识分子、留学归国人员等青年人才共同组成的“立志青年”社区主人翁队伍,成为广大居民凝心聚力的桥梁纽带,激活自治最小细胞。参与民主协商和志愿活动,多维度化解社区治理难题,通过“唤醒青春议事厅”社区全过程民主协商议事机制,确立“一月一汇、事务共商、发展共议”的议事制度,以“问青年所想、汇青年所需、议青年所思、解青年所忧”为中心工作,让青年人才以“主人翁”的姿态加入社区基层治理。

宁围街道振宁社区则以社区增收为目标,拟成立强社公司,建立强社公司以运营服务为主的创收路径,目前主要思路为多个社区的空间创收服务、数字化联动服务、社工培训、建立社区学院、广告策划与制作等,通过组建品牌连锁、商家联盟、资源联动、增值多经,实现普惠便利、业态提升、品牌提升、持续运营的目的,强社公司产生的盈利按约定比例用于社区普惠性公共服务及居民公益事业支出。通过反哺社区建设、提升为民服务,实现公司发展与社区治理的良性互动。通过集体经济的蓬勃发展助推社区协同治理。

北干街道广德社区定期开展环境整治专项行动,累计组织开展社区大清扫活动100余次,出动人员2000

余人次，清理河道两岸、道路绿化带、地铁出入口等卫生死角，自查自纠各类社区环境问题，定期开展点位巡查整治，着力打造“平安、洁美、秩序”的住宅小区环境。积极推选小区物业公司、业委会参与评选“美好家园”“红色物业”住宅示范小区创建工作，激发服务动力，充分发挥示范小区的辐射、带动作用。对萧山区“强社惠民”改革试点的总结分析(见表1)。期望通过分类归纳，找出其试点成效的原因。

Table 1. Analysis of the pilot reform of “Strengthening Society and Benefiting the People” in the community of Xiaoshan District
表 1. 萧山区社区“强社惠民”改革试点分析

社区名称	改革措施	试点模式
盈丰街道立涛园社区	共享 + 服务体平台建设	“红领聚能·协同共治”模式
宁围街道振宁社区	成立强社公司	“经社联动·协同善治”模式
北干街道广德社区	环境整治转型行动	“绿美提质·协同精治”模式

4. 萧山区“强社惠民”改革试点的成效机制分析

4.1. 问题导向推动试点成功

在“强社惠民”改革试点之前，社区面临着诸多严峻问题。组织层面，社区管理松散，缺乏凝聚力和向心力，导致许多社区活动难以有效组织和推进。经济层面，社区居民整体收入偏低，缺乏稳定的收入来源，生活水平难以提升，社区发展缺乏经济支撑。环境方面，社区环境治理不佳，公共区域脏乱差现象普遍，严重影响了居民的生活质量。此外，在民主建设方面，社区内民主参与机制不健全，居民对社区事务的知情权、参与权、表达权和监督权得不到有效保障，制约了社区民主化进程的推进。这些问题相互交织，严重制约了社区的全面发展和居民的幸福感的提升。一项新的政策试点是有问题导向、目标导向和发展导向的，它能产生怎么样的功能和作用，有没有以公共利益为基本价值取向，这些都是作为改革者要慎重对待的，一项改革试点能否成功，能否探索出有用的经验，能否在这个试点上取得突破[9]？萧山区地方政府，正是抓住了问题意识，抓住了遏制社区发展的主要矛盾，在积极响应上级政府号召的基础上，着重针对社区的老大难问题进行有针对性的试点改革尝试，这种问题导向性有助于明确目标，聚焦问题，从而提升了治理效能，促进了基层创新。

4.2. 党建引领政治赋能

党作为领导一切的核心力量，在萧山区社区的改革试点中起着总揽全局、协调各方的领导核心作用，现代化的城市治理对于党实现人民生活幸福的价值追求、促进政治文明发展具有重要意义[10]。政策试验须在一定的政策理念或战略构想或政策方案的引导下才能进行，盲目的、随意而为的试验对于公共决策来说是没有意义的。在中国特色社会主义政治制度体系中，党的领导核心作用的一个基本体现，就是对改革开放各个阶段、各个领域的重大改革举措进行战略指导，提出具有统领性、统摄性的大概念、大理论，如“社会主义社会初级阶段”、“社会主义市场经济体制”、“三个代表”、“科学发展观”等等。有这些政策理念或战略构想的指引，各项具体政策试点的试验就有了方向，就可以解放思想，在理论联系实际的基础上大胆探索[5]。在萧山区“强社惠民”改革试点过程中，形成党建引领政策试点的推力网络体系，为实验区建设提供权威力量。通过建立健全基层党组织，加强党员的教育、管理和服务，提高基层党组织的凝聚力和战斗力，为政策试点提供坚强的组织保障，同时，根据当地的具体实践，以党建为引领，积极探索基层治理的新模式、新路径，通过开展多样化的党建活动，创建共享 + 服务平台，拓宽社区建设多元化渠道，通过党员、入党积极分子等群体加强政策宣传、培训、指导等工作，提高政策试点工作的针对性和实效性，推动基层治理体系和治理能力现代化，助推基层创新。

4.3. 集体经济助推改革成效

经济领域的政策试点最早发生于农村集体经济改革,以1978年的安徽包产到户的小岗村为典型[11]。我国的基本经济制度是实行以公有制经济为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度,村级集体经济作为我国社会主义公有制经济的基础,其发展程度直接关系到亿万民生[12]。在萧山区“强社惠民”改革试点过程中,部分社区充分的发挥了集体经济的独特优势,能够凭借集体经济的力量,灵活地调配各类资源。在基础设施建设方面,当社区需要改善道路状况、增加公共设施时,集体经济可以集中资金和物资,确保项目顺利推进;在产业发展规划上,集体经济能够从整体出发,根据市场需求和社区实际,合理布局产业,避免盲目投资和资源浪费。社区的居民组织凝聚起来、利用公平分配机制风险共担、收益共享,同时集体经济的宏观调控能力强,社会责任意识强等优势也为改革试点增添活力,让整个社区在“强社惠民”的道路上稳步前行,实现经济发展与社会和谐的双赢局面。

4.4. 中心工作助推改革成效

我国压力型体制下以政治动员、官员晋升、层层加码为特点的政府治理模式,给治理末端的基层政府带来了机遇,也带来挑战。一方面,为了更好的完成上级政府交代的指标任务,“层层加码”已然成为地方政府上传下达和任务分解过程中一种较为常见的现象,主要是指“在贯彻某项政令或执行某一规章时,逐级增加新的内容或提出新的要求”[13]。近年来,随着唯GDP考核方式的淘汰,环境工作的治理成效日益成为考核地方政府的关键所在,因此,地方政府也愈发重视该项中心工作。在萧山区“强社惠民”改革试点中就表现在,各社区为了完成上级的考核指标,不断动员社区居民及工作人员开展环境整治,另一方面,这种中心工作的强政治势能推动,促进了地方政府的行为转换,增强了政治执行力以及社会回应力,共同助推基层创新的改革试点成功。

5. 启示与思考

5.1. 精准锚定问题, 强化问题导向意识

强化问题导向可以提升政策试点的运行效率。政策的推广扩散,在一定程度上可以帮助地方政府更好的了解试点地区的发展状况,同时,在掌握和分析地区发展优势的基础上,也需要更好的强化问题导向意识,弥补发展不足。因此,地方政府在开展政策试点时,应深入调研基层实际情况,精准识别制约发展的关键问题。以问题为出发点制定政策措施,明确改革目标,确保政策试点能够切实解决实际问题。同时避免盲目跟风和形式主义,提高政策试点的针对性和有效性,使政策试点成果真正惠及群众。

5.2. 驱动“红色引擎”, 加强党建引领作用

坚持党的领导是政策试点成功的重要保障。要充分发挥党组织的核心引领作用,构建党建引领的工作网络体系。加强基层党组织建设,提升党组织的凝聚力和战斗力,以党建促发展。通过开展多样化党建活动,创新基层治理模式,将党的政治优势、组织优势转化为治理效能,推动基层治理体系和治理能力现代化,为政策试点提供坚实的政治保障。

5.3. 释放多元发展优势, 发挥集体经济优势

发挥集体经济的优势可以为政策的试点落实提供经济基础。在政策试点中,应重视集体经济的发展,充分挖掘和发挥集体经济在资源整合、利益共享、社会责任承担等方面的优势。鼓励社区结合自身实际,探索集体经济发展的新路径和新模式,通过发展集体经济为社区建设、公共服务提供资金支持,增强社区发展的内生动力,实现经济发展与社区治理的良性互动,促进政策试点在经济领域和社会领域取得双

重成效。

5.4. 聚焦机制创新，紧扣中心工作导向

重视中心工作，推动机制创新有利于赋能政策试点推广。地方政府要正确认识和把握中心工作在政策试点中的推动作用。根据不同时期的中心工作任务，合理调整政策试点方向和重点。借助中心工作的强政治势能，加强组织动员和资源调配，根据当地的群众的实际需求，综合考量政府的工作流程，进行体制的更新升级，提升政府的执行力和社会回应力，确保政策试点与中心工作紧密结合，推动政策试点工作顺利开展。

6. 结语

作为一种具有中国特色的治理策略和政策工具，政策试点经过几十年的反复实践与总结，在推动基层治理创新方面发挥着重要的作用。萧山区“强社惠民”改革试点为基层创新下的政策试点提供了极具价值的实践样本。通过剖析三种社区的发展模式，可以看到政策试点在推动基层治理创新、提升城市治理水平方面的显著成效。在中国压力型体制下，推动基层治理创新的政策试点在整个科层制的整体统一下，不失为地方政府所进行的针对性机制体制创新，同时也是“高位推动”下公共政策制定比较优势的本土性总结与学理化表达，这种政策试点在一定程度上弥补了传统科层治理的不足。最后展示了推进基层创新下政策试点何以成功的原因(见图 1)。在未来的发展进程中，我们应充分借鉴萧山区的成功经验，不断优化政策试点的推广机制，建立健全政策试点的评估与反馈机制，及时总结经验教训，为后续政策的制定和调整提供科学依据，提高政策试点的质量和效益。期望能为政策试点以及城市治理具体实践的进一步推广提供有益借鉴。

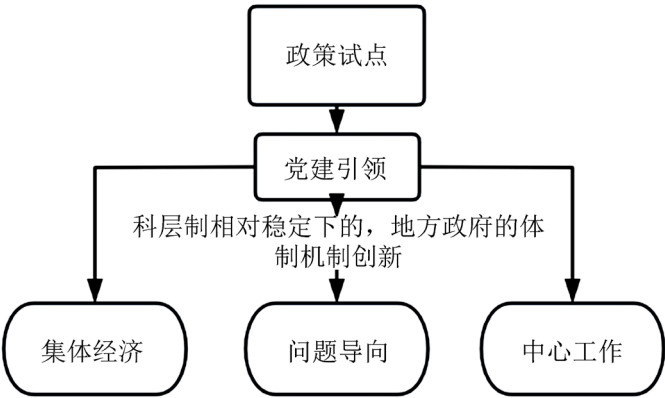


Figure 1. Analysis of the mechanisms that make policy pilots successful under grassroots innovation
图 1. 基层创新下政策试点何以成功机制分析

参考文献

[1] 姚连营. 政策试点成效的影响因素研究[D]: [博士学位论文]. 上海: 华东政法大学, 2021.
[2] 张天. 城市社会治理政策扩散及其影响因素研究[D]: [博士学位论文]. 成都: 四川大学, 2021.
[3] 王彦平. 中国基层社会治理及创新研究[D]: [博士学位论文]. 太原: 山西大学, 2016.
[4] 王厚芹. 如何摸着石头过河?——基于政策试点的中国政府渐进改革策略分析[J]. 中国行政管理, 2021(6): 112-118.
[5] 宁骚. 政策试点的制度因素——中西比较的视角[J]. 新视野, 2014(2): 27-33.

-
- [6] 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.
 - [7] 吴文君. 形式任务的生发机制、认知逻辑与知性治理研究[D]: [博士学位论文]. 南昌: 南昌大学, 2024.
 - [8] 李锋. 社区协商治理的进路与方略——基于三种实践类型的分析[J]. 重庆社会科学, 2018(9): 25-35.
 - [9] 张虹. 政策试点中政策企业家行为影响因素分析[D]: [硕士学位论文]. 深圳: 深圳大学, 2017.
 - [10] 张开平, 王彤, 庄明. 数字技术与城市协商治理的内嵌式互动——基于 C 市参与式预算的案例研究[J]. 江西师范大学学报(哲学社会科学版), 2024, 57(4): 54-65.
 - [11] 廖丽环. 司法改革的试点研究[D]: [博士学位论文]. 厦门: 厦门大学, 2019.
 - [12] 冷泽源. 欠发达地区财政扶持村级集体经济政策对村级公共服务供给的影响[D]: [硕士学位论文]. 宁夏: 宁夏大学, 2022.
 - [13] 仇童伟, 蒋涛. 经济增长目标设定对基层“三保”保障的影响探析[J]. 中国农村经济, 2023(12): 126-147.