

基层政府何以创造性执行农村试点政策?

——基于Y县宅基地制度改革的田野观察

刘浩然¹, 张一珂², 唐丽霞³

(1.中共杭州市委党校 中国式现代化与共同富裕研究中心,浙江 杭州 310024;
2.江苏大学 管理学院,江苏 镇江 212013; 3.中国农业大学 人文与发展学院,北京 100083)

摘要:本文采用个案研究方法,聚焦云南省Y县农村宅基地制度改革试点的实践过程,归纳提炼出基层政府创造性执行能力的建构机制。研究发现:一方面,压力型体制下的基层政府,其系统性能力建构的动力源自上级政治压力与地方治理需求之间的匹配,这种匹配促使基层政府必须同时应对科层体制的刚性约束与复杂治理任务衍生的风险。另一方面,基层政府能力建构遵循三阶递进逻辑:资源重构依托弹性化资源网络的建立,风险缓冲依靠目标序列优化与试点嵌套策略,知识生产依托信息化平台和协同创新网络,三者形成相互支撑的有机整体。基层政府创造性执行农村试点政策,需要通过构建弹性资源协同机制来整合力量,通过完善全过程风险管控体系以提供坚实的制度支撑,通过建立知识共创平台来实现经验的持续迭代。

关键词:农村试点;基层政府;创造性执行;宅基地制度改革

中图分类号: D630

文献标识码: A

文章编号: 1009-2013(2025)06-0082-10

How do grassroots governments creatively implement rural pilot policies?

—A field observation based on the homestead system reform in Y County

LIU Haoran¹, ZHANG Yike², TANG Lixia³

(1. Research Center for Chinese Modernization and Common Prosperity, The Party School of CPC Hangzhou Municipal Committee, Hangzhou 310024, China; 2. School of Management, Jiangsu University, Zhenjiang 212013, China;
3. College of Humanities and Development, China Agricultural University, Beijing 100083, China)

Abstract: Under multiple constraining circumstances, how do local governments creatively implement rural pilot policies? This paper adopts a case study approach, focusing on the practical process of the rural homestead system reform pilot in Y County, Yunnan Province, to summarize and extract the construction mechanism of local governments' creative implementation capabilities. The research finds that, on the one hand, under the pressure-type system, local governments need to deal with the rigid force of the bureaucratic system and also need to defuse the risks derived from complex governance tasks. However, when the political pressure from the higher-ups and the local governance demands are matched, it will trigger the motivation for local governments to generate systemic performance capabilities. On the other hand, the construction of local government capabilities follows a three-stage progressive logic: resource reconstruction relies on the establishment of an elastic resource network; risk control depends on the optimization of the target sequence and the pilot nesting strategy; knowledge production relies on information platforms and collaborative innovation networks. The three form an organic whole that supports each other. The research conclusion helps to understand the internal logic of local governments' self-capability construction under situational pressure and the realization mechanism of creative implementation, enriches the general theory of China's pilot research, expands the research map of policy implementation, and also provides a reference for local practices.

收稿日期: 2025-06-30

基金项目: 浙江省哲学社会科学规划“省市合作”课题(25SSHZ013YB); 云南省李小云专家工作站(202305AF150133)

作者简介: 刘浩然(1993—),男,安徽马鞍山人,助理研究员,主要研究方向为土地改革与农村发展。

Keywords: rural pilot; grassroots government; creative implementation; homestead system reform

一、问题的提出

“试点”一词不断出现在中国各级的政策文件当中，被理解成一种极具本土特色的探索性实践。这项改革工具通过摆脱僵化意识形态的束缚，超越利益集团的干扰，赋予行政体制超乎寻常的学习能力和适应能力，使它可以从容应对急剧变化的环境^[1]。农村是中国政策试点得以大规模运用的重要领域和场景之一，从1978年家庭联产承包责任制改革以来，几乎“逢改必试”，呈现出以土地制度改革和政策完善为核心，兼顾解决农村居民民生问题和乡村公共事务治理问题的“一核两翼”总体特征^[2]。可以说，随着农村政策试点的使用愈发频繁和程序的愈加规范，其已然成为探索制度创新、推进村域发展乃至实现乡村振兴不可或缺的动力源泉。在全面深化改革时期，“顶层设计”和“基层探索”的统一关系被强调，农村改革的初始动力源在一定程度上逐渐由原先的基层自发转为以国家委派为主。中央在前试点阶段划定试验的地域范围，在地方主动申请的基础上，通过科学的决策进行“选点”，将同一试点任务逐级发包给不同地区的基层政府，在地方性知识生产的基础上，中央通过信息整合完成正式政策生成与创新^[3]。这种试验机制的本质逻辑是由于中央认识到人类对世界认知的局限性，因而立足于“通过实践逐步扩展认知真理的途径，实现主观与客观、理论与实践、知与行的历史性统一”的马克思主义认识论和实践论，将涉及某项改革的“先试先行权”下放。理想情况下，试点单位凭借上级赋予的自主权，通过一系列创新实践完成任务。在此过程中，地方探索构成了整场试验的基础与核心，直接决定着试点的成败。由此，一个关键问题浮出水面：基层政府应如何在有限时间内实现有效的能动探索，从而成功完成农村试点任务？

现有关于地方试点的研究集中于两个议题：其一，地方探索的目标指向与实践效能。学界对试点目标的认识存在不同侧重。主流观点强调，试点是地方政府在与中央政府的策略互动中，不断界定政策目标、探索政策工具的过程，其核心在于通过灵活的策略协调各方利益、优化资源配置，最终提升政策工具的有效性与可推广性^[4-6]。然而，也有研究指出，并非所有试点都以解决全国性问题或大规模

推广为根本目的。特别是在“众创”模式下，多个地方可围绕同一政策框架开展差异化探索，形成各具地方特色的实施细则，最终共同构成一个多元互补的政策集合。此时，单个试点的重点并非其方案的可移植性，而是其对局部问题的回应能力^[7,8]。值得注意的是，试点实践常偏离理想预期。基层治理中可能出现为创新而创新的形式主义、“多点开花”导致的资源分散以及低水平重复建设等问题，易引发“伪创新”和内卷化困境，使试点经验难以有效沉淀和推广^[9]。其二，试点中的知识生产。近年来，以杨宏山为代表的研究团队从知识生产视角深化了对政策试点的理解，强调试点本质上是一种试验驱动的组织学习过程^[10,11]。该过程通常具备“多方互动”特征：决策系统通过搭建协商平台，汇聚政府、专家、基层官员及相关利益方，共同构成一个政策学习网络，通过信息交流与经验共享，将分散的局部知识整合为制度化的政策方案^[12,13]。政策试点的知识生产可划分为多方知识分享、概念形成、地方性知识生成和系统性知识更新四个阶段^[14]。从实践来看，试点知识生产存在两种典型路径：一是科学检验路径，决策层设定明确的知识原型与操作规范，试点单位主要承担验证角色，知识创新的空间相对有限；二是多元协商路径，决策层仅提出方向性目标，鼓励地方自主探索并创造新概念、新做法，知识生成更具开放性与适应性^[15]。

上述研究工作在很大程度上回应了政府如何进行试点的理论需求，但尚未解决现实困境。在各地推进农村政策试点的工作实践中可以明显发现一个不争的事实——政府往往因为试点而被动陷入一个必须“迎难而上”的境地，尤其是承担农村试点任务的县、乡两级基层政府。具体表现为三点：其一，创新负荷加剧。与程式化的常规行政事务不同，试点任务要求突破既有制度框架进行探索性创新，这本身就意味着更高的行政负荷。然而，上级下放自主权的本意虽是激发创新，却因政策本身的模糊性与基层创新能力的结构性失衡，未能有效转化为激励，反而催生了新的“创新焦虑”。其二，风险内化困境。试点过程产生的制度试错经济成本无法通过现有政治容错机制实现有效分摊，导致基层政府陷入“政策创新收益外溢”与“执行风险内部消化”的权责失衡状态。其三，示范效应悖论。

在现有官员晋升体制和府际竞争的背景下，试点项目往往被异化为政绩展示工程，形成“试点允许失败，示范必须成功”的制度张力，这种预期管理矛盾加剧了基层政府的策略性应对倾向。正因如此，基层试点中出现了“重申请、轻执行”的现象：部分政府积极争取试点身份以获取政策空间，但在实际探索中却转为被动应付，导致“目标替代”“变通执行”等形式主义创新频发，最终使地方试点探索流于形式、无果而终。如此现象说明试点的成败可能不仅仅在于试点制度本身，而在于地方科层体系如何创设和实施它^[16]。对被最终选定的地区而言，“试点”与其说是“以点到面”的政策制定方法，不如说是基层治理单元在面对压力型体制时必须执行的公共政策。因此，当地政府的核心关注点在于：如何在特定的试点情境约束下，将上级模糊的政策目标转化为清晰的地方性法规或可操作的本土方案，最终生产出能通过验收并获得推广的创新性知识。习近平总书记在党的二十届一中全会上提出了加强政府自身建设的要求：“因地制宜、因时制宜，创造性开展工作，真正让党中央决策部署落地见效。^①”试点过程中政策目标和实施路径的模糊性使政府在组织运作和技术治理层面都面临不确定性，而执行的“创造性”恰恰是体现在规则模糊、自由裁量、没有固定执行路径的情境下，政府能够主动作为，确保政策目标的达成^[17]。换言之，基层政府创造性政策执行的实践效能直接决定着试点中上级政府所获得地方性经验的有效性，进而影响整场试验的总体效果。那么，在试验机制转向“中央顶层设计和地方自主创新探索结合”的新常态下，为防止消极执行而导致的试点失败，基层政府创造性执行何以可能才是问题的关键，亦是试点制度优势能够转化为国家治理效能的实践基础。解答该问题以及打开地方试点过程的部分“黑箱”是本研究的旨趣所在。

为此，笔者以“情境”中的基层政府为研究对象，选取农村改革主线即土地改革的新近热点领域——宅基地制度改革的地方实践——作为典型案例来与现有创造性执行理论对话，期望能够在为政策执行研究提供一个生动农村案例素材的同时，在理论上为研究中国当前农村政策试点的地方探索机制提供更具解释力的概念框架和新的解释路径，

在实践层面为特定试点情境下“点”的运作提供可操作性的实现机制。该研究亦可以将地方试点作为“放大镜”，反观“基层政府政策执行效能”这一经典公共行政议题。

二、研究方法与案例呈现

本文以宅基地制度改革实践作为理解农村政策试点切入口，原因在于其具有典型性——土地制度一直以来都是中央层面改革关注的核心内容，而宅基地制度是中国特色土地制度的重要组成部分。“宅改”较大限度地体现了农村改革试点主体类型多元、问题复杂敏感、相关利益者诉求多变等重要特征。本文以全国第二批宅基地制度改革试点县——云南省K市Y县为研究案例^②。Y县是位于云南省中部的传统农业大县，以花卉苗木、烟草种植等为主要产业。该县于2020年9月被确立为试点单位，在后续改革过程中创造性完成了多项任务，其最终成果不仅获得媒体广泛宣传，更被云南省政府推荐为乡村振兴典型案例。为深入呈现该县“宅改”试点的完整过程，笔者于2022年2月至2023年8月期间，进入案例点农业农村局宅基地制度改革领导小组办公室（宅改专班）进行跟班学习，从而获取了大量第一手研究资料，希冀尽可能完整呈现县域农村“宅改”的试点全貌。

宅基地制度改革作为农村土地制度变迁的滞后环节，长期面临产权主体虚置、权能结构残缺、利益分配失衡等制度性困境。首轮全国试点验收表明，尽管部分地区取得了阶段性突破，但制度内核中深层次的矛盾仍未消解，改革仍需在成果巩固、范围拓展和内涵深化层面持续推进。第二轮试验项目改革呈现典型的“中央设计型”特征，中央政府在系统评估首轮经验基础上强化政策框架，使第二轮试点在价值理念、政策目标与任务导向上趋于明晰，但具体实施路径与政策工具选择仍存在显著模糊性。已有研究表明，高模糊—高冲突的政策情境容易诱发地方政府的象征性执行倾向^[18]，这在涉及重大利益调整的宅基地领域尤为明显。然而Y县的改革实践突破常规路径，通过创新性制度供给和精细化政策操作，展现出兼具治理效能与执行韧性的新型府际关系特征，为基层政府创造性执行公共政

策提供了实践样本。

（一）“宅改”试点的双重情境

1. 任务下达与科层控制

为了敦促试点地区加速推进“宅改”工作，并及时准确掌握改革的进展，农业农村部办公厅要求通过增加调度频次，加强对试点工作的监督和指导。同时，为支持这一调度工作的有效实施，农业农村部建立了数字化的调度平台，要求各试点地区按照调度计划及时填报调度表格、上传相关文件和报告。这项工作的核心目标是加强中央与基层政府间的信息流通和政策监督机制，显著地加大了中央对地方改革进程的控制力度。这种科层内部压力在经过“省—市—县”向下的层级传递中被持续强化。省级政府以中央调度的指标任务为基础，开始对省内三个试点县的改革推进情况进行考核问责和综合评比，将几个平行试点地区的完成情况在大会上进行排名公示。此时，中央原本激励性质的调度任务转变为指令性的政策工具，通过增强对试点改革项目的宏观调控和引导，有效地提升政策实施的整体效果。这种试点的控制逻辑和策略选择反映了中央或上级政府对某个固定时段政策推进紧迫性的重视。

2. 任务情境与复杂诉求

“搬起石头蚂蚁多”是Y县一位乡镇干部对当地宅基地现状的形象比喻。具体而言，这种宅基地治理困境表现为三重结构性矛盾：一是产权界定失序。宅基地隐性市场活跃导致权属关系复杂化，跨村交易、城镇居民购置及功能性改造形成历史遗留问题。二是资源配置失衡。全县现存8 000余宗闲置宅基地（面积达到100多公顷）与密集聚居区新增住房刚性需求形成空间错配，同时违法占地建房现象普遍，户均占有面积超过当地规定标准2倍有余。三是治理目标冲突。基层面临“保障居住权”与“遏制资源浪费”的二元难题。改革实践中需平衡多元主体利益：从个体层面来看，宅基地牵涉到不同利益主体，不可避免地会存在不同的土地利用意愿^③。存在集体层面土地集约化利用与农户使用权自主化的目标张力。这种权益结构的双重性导致了集体与个体在宅基地管理和使用方面的目标不一致，因而集体在推进乡村振兴、优化土地资源配置的过程中，可能会触及个体对宅基地的传统情感和利益维

护，导致个体对集体发展规划的抵触和不配合。由于改革试点在操作层面的复杂性，制度执行过程中必将产生种种不畅，倘若在落实的过程中出现偏差或者失误，会让改革的效能无法得到充分发挥，进而削弱农民的实际获益，致使基层政府的政治利益受损。

（二）“宅改”试点情境的应对

1. 多层级小组机制的设立与乡村组织再造

在市级改革试点联席会议制度的基础上，Y县构建了层级分明的“小组”架构：县委书记与县长担任双组长，县委副书记任第一副组长，分管农业农村、自然资源等领域的副县长及职能部门负责人构成决策核心。针对宅基地审批机制长达十余年的停滞现状，宅改专班认为畅通审批机制是当前的首要任务。为此，各乡镇参照县级标准，成立了以党委书记为组长的联审联管工作领导小组，并设立联审联管办公室，组建了一个集建设规划许可、宅基地审批、农房建设设计与施工监管及违法查处为一体的综合管理机构。

另外，为激活乡村治理效能，Y县一方面通过建立覆盖行政村与村民小组的“民主管理议事小组”机制，明确了分级管理的权责。其中，行政村议事小组承担审批监督与规则制定等顶层设计，村民小组负责申请审查与纠纷调解等一线操作，再结合宅基地协管员制度，共同构成了层级清晰、覆盖全面的“网格化”管理体系。另一方面，推进集体经济组织形式创新。村集体在原有经济合作社的基础上全资成立一家“强村公司”。这种模式确保了公司始终由集体经济组织成员控股，融合了市场效率与集体所有制优势。该公司具备市场法人地位，通过引入“乡村CEO”和对外合作进行市场化运营，并以合同保障集体稳定收益。公司利润在完成各项扣除后，至少60%上缴至村级经济合作社，最终按户籍人口分配，确保集体经济可持续发展。

同时，为了加强政府与社会之间的连接，Y县在原有“小组”架构基础上，设立了8个“包乡联村”“包村联组”工作指导组。指导组由县级联系乡（镇）领导、试点村组干部及宅改专班等成员组成。其主要职责是全程“一对一”指导乡镇开展宅基地改革试点工作，深入村组调研，解决推进过程中的问题，探索适合乡（镇）与试点村的“宅改”路径，确保

改革试点的顺利进行。Y县“宅改”中的整体组织结构如图1所示。

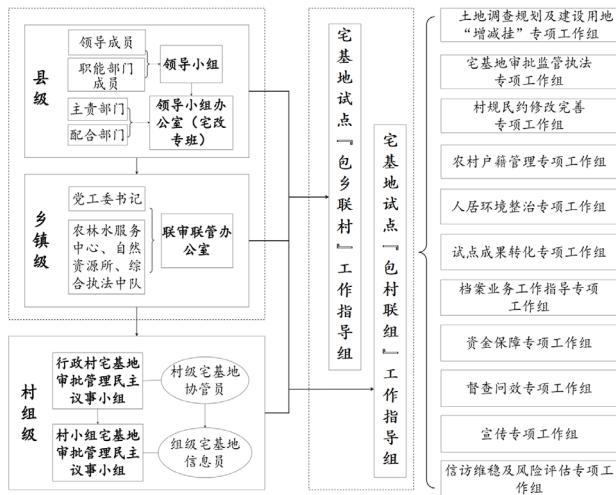


图1 Y县宅基地制度改革的组织结构

2.“重点+附加”的目标体系与“试点中的试点”

为了完成中央下达的任务，在掌握县域的整体情况、了解宅基地制度相关政策文本核心要义以及学习借鉴第一批试点经验的基础上，Y县围绕中央提出的政策导向和自身改革需求，将改革意图拆解为“基础—治乱—发展”目标体系，并搭配试点嵌套策略渐进执行。

在宅改启动阶段，Y县聚焦产权界定与制度基础构建，重心在建立基层民主决策机制、资格权确权登记、宅基地信息数据库建设及审批流程规范化四项核心任务上^④。与此同时，试点遴选采取分级赋权模式，县级政府将首批24个试点单位的选拔权限下放至乡（镇）层级。但是，“由于宅改潜在风险高，大多数村干部都是抱着‘多一事不如少一事’的心态，所以我们最终只能强制地选取一些闲置宅基地较多、村庄规划相对完善、群众利益需求较为统一、群众意愿相对较高、村干部具有改革经验的自然村进行先行探索（访谈记录：A镇党委书记GXG，20220226）。”最终每个乡（镇）以指派的方式确定3个试点单位，首批24个试点村得以产生。在试点村正式确定之后，Y县召开高规格的宅基地改革动员会，在结合县级重点任务的基础上，党政领导鼓励各试点村主动先行一步，制定符合本村情况的细化方案，在试验总体框架内进行“附加任务”的自选，如村民改革意愿较强的村、组可以直接探索宅基地退出的实现模式；人居环境较差的村、组可以将“宅改”和人居环境治理结合起来协同推进。

当所有试点村的基础性任务基本完成时，改革进入深化阶段，阶段性目标开始转向“治乱”，即超占面积有偿使用、村庄规划编制、推进宅基地审批常态化，尤其是闲置宅基地退出等。随着多次领导视察与成果汇报的完成，首批试点的有效性与可行性获得了制度性确认，Y县政府在风险可控前提下，通过归纳执行模式共性特征与路径经验，系统性地放宽情境要素控制标准，将改革场域拓展至复杂村庄场域以检验制度韧性与弥补实践局限。第二轮选点虽然延续初始筛选框架，但是弱化了情境控制强度，优先选择景观较为混乱、闲置宅基地较多和自身改革诉求强烈的村庄。值得注意的是，选点机制由行政指定模式演变为竞争性申报模式，映射出基层治理主体从被动接受到主动参与的转变。

当改革进入拓展阶段，有效盘活现有闲置土地资源等“发展”问题成了摆在Y县政府面前的核心任务，基层政府决定有序开放此前封闭运行的试点村庄，以引入社会资本。在经过一段时间的试验之后，为了达成上级的“硬指标”，宅改专班决定根据现实情况，对试点村工作进行综合评判，选择改革效果较好的村庄进行重点扶持，减少对推进不力、进展缓慢试点村的非必要投入。最终筛选10个示范村进行资源倾斜配置，旨在构建可复制的制度创新样本。

3. 信息化平台的建立与多主体协同创新

Y县在改革过程中发现，单靠临时性的工作指导组难以解决宅基地申请、审批、流转和监管等事务中的“信息孤岛”问题。为此，政府利用中央配套资金建设了宅基地管理信息平台，安排专人管理，对宅基地相关业务进行信息化管理。宅基地管理信息平台有以下几种功能：一是台账管理子系统能够动态追踪农户资格、审批进度、历史遗留问题等全流程数据；二是资格权管理模块可以实时分析建房需求与指标分配，为决策提供精准数据支撑；三是监测监管模块通过信访数据整合和智能分析，触发跨部门联合执法响应，形成“任务清单”分派机制；四是流转交易模块针对闲置资产盘活，将农户信息、产权数据、市场供需等要素进行结构化处理，在保障农民权益前提下实现资源优化配置。该平台通过数据要素的系统性整合与智能化处理，形成了以信息处理能力为核心的宅基地治理新范式。

在这样一个信息平台上，Y县基层政府的角色根据情境信息的变化而自主转变，尤其是在改革后期，政府以“资源整合者”身份引入城乡产权交易平台，通过数字化手段对接闲置资产与社会资本，形成“政府搭台—企业运作—集体主导—农户参与”的协作网络，实现多主体协同创新。村集体统筹整合行政资源、土地要素与企业资本，通过自主经营或租赁开发壮大集体经济；农户既可获得退出补偿，也可参与经营收益分配，其盘活闲置资产的意愿被有效激发；工商资本依托政府打造的营商环境和产权服务体系实现效益最大化^[19]。多方主体通过利益共享机制形成发展合力——政府获得改革政绩，企业拓展利润空间，集体增强经济实力，农户实现资产增值，最终构建了闲置宅基地“处置—盘活—收益”的可持续运作闭环，以制度创新推动治理效能与市场活力的同步提升。

遵循“单村突破—全域整合”策略，Y县将地方性的“政策工具箱”汇总为系统化制度创新成果，形成了针对不同需求村庄的“宅改+N”多元改革方案。累计出台70余项政策，在资格权认定、流转规范、有偿退出等关键环节实现了制度创新；完成确权登记5.4万余宗，落实了一系列支持农民有偿退出宅基地的政策配套措施，例如给予退出农户相应的补偿款项，并保障农户的居住权益。正因如此，在试点结束后，农户对产权保障的认可度与财产性收益获得感显著提升。通过系统化梳理试点经验，该县探索的资格权动态管理、三权分置实现形式等12项创新举措被省级以上政策吸纳，在全省范围内推广实施。

三、案例阐释：基层政府创造性执行能力的建构机制

（一）理论对话：地方政府创造性执行

提升创造性执行能力是中国新一届政府在加强自身建设方面的重要考虑。国务院总理李强在十四届全国人大一次会议闭幕后的记者会上提道：“要提高创造性执行能力……真正做有创造力的执行者。”^⑤ 所谓创造性执行，是实质性执行的一种类型^[20]，其本质是基层行动主体在制度约束与社会需求的双重压力下，通过政策再界定、资源重组与策略创新实现治理效能优化，最终达到满足合法性（保持政治核心意图的实现）、新颖性（产生可观

察的制度创新）以及社会接受度（获得关键利益相关者认可）的动态过程。创造性执行与现有本土执行理论中的变通执行、选择性执行等模式存在显著差异。变通执行指地方政府对上层决策内容进行重新规划，导致政策目标被替代或偏离；而选择性执行则是地方政府优先关注和完成压力较大的“硬指标”，忽略模糊的“软指标”，导致政策目标的低质量实现。相比之下，创造性执行则强调对中央政策意图的严格遵从和中央决策内容的有效执行，主张地方政府在任务框架下充分利用自主空间，因地制宜、因时制宜地推动政策有效执行。此外，虽然“创造性执行”在性质上与政策创新更为相似，但随着国家与社会关系的调整，地方政府通过“经济增长”竞争来获取经济收益的空间正日益收窄。为了在新的格局下建立相对竞争优势，各地政府正将竞争的重点转向“社会创新”^[21]。在这样的环境中，地方政府政策创新不可避免地包括一些盲目的、重复的创新行为，导致“创新”更多表现为一种政策变通，而不是对政策的有效执行。因而，本文中出现的政策创新更多指向制度设计层面，而非执行过程。

现有研究认为，创造性执行是组织权威容纳的能动行为^[22]，而地方自主空间的大小是影响创造性执行效能的核心变量。在农村改革与制度创新过程中，由于中央对基层具体情境的认知存在局限且信息不完全，往往会通过试点政策赋予地方较高的模糊性操作空间——即仅明确宏观目标与原则性方向，而不提供具体执行方案。这种安排实质上是一种制度化扩权，旨在增强县级政府的自主性与灵活性，提升其在地化实施政策的能力，激发基层干部积极性与创造力，以更好地适应本地实际。然而，尽管试点机制在制度层面赋予了地方政府一系列自主权，如决策权、政策转化权与资源整合权等，但这并不意味着基层政府必然具备积极推动试点任务落实的主观意愿，也不说明拥有自主空间就必然产生有效试验。农村试点政策的执行过程常伴随“高冲突性”，这一特征根植于农村社会的利益结构。试点作为一项变革性举措，常会触动原有权力与利益格局，例如资源分配和土地权益等，从而在政府内部、政府与农民以及不同农民群体之间引发深层分歧。依据马特兰德的政策执行理论，高模糊性与高冲突性共同界定出的象限属于“象征性执行”情境^[18]。在此类情境下，基层政府面对较高的政治风险与协调成本，往往缺乏推进实质性变革的

动力与能力，其理性选择更倾向于采取形式化策略，以最低成本达成政治意图，从而回避深层冲突，导致政策悬浮与空转。

因此，农村试点政策有效落地的关键，并不完全在于基层是否被赋予自主权，而在于其如何在复杂情境压力下，主动构建起推动政策实质执行的创造性能力。

（二）压力情境下的“能力建构”：基层政府创造性执行的实现机制

综上所述，虽然创造性执行在政策执行中至关重要，但其实现却面临重重挑战。Y县宅基地制度的改革实践提供了一个有价值的案例来观察这个过程。首要问题是为何当地政府愿意主动选择创造性执行而非消极应对？从政府特征和试点情境可以看出，原因在于存在一个路径依赖、政治激励与上级关注共同构成的动力源。首先，Y县在过去多项改革中积累了丰富经验，包括第二批全国农村集体产权制度改革试点、农村土地承包经营权确权登记颁证试点、都市驱动型乡村振兴创新实验区建设等工作，塑造了其作为“政策企业家”的认知。这种基于成功经验的路径依赖，增强了其应对改革不确定性的信心。其次，政治激励发挥着核心推动作用。乡村振兴作为一项具有高政治位阶的中心任务，是地方政府关注的焦点领域，而农村宅基地布局混乱、利用低效的现实，已成为制约当地乡村产业发展与空间规划的突出瓶颈。破解这一难题，不仅关乎地方发展实效，也成为政府官员彰显治理效能、回应上级政策意图的重要途径。最后，中央政府的密集调研、工作调度与政策指导，不仅进一步强化了纵的政治压力与注意力驱动，也与地方发展意图相匹配，从而共同促成了基层偏向“实质性执行”的试验态度。在此基础上进一步归纳Y县探索实践，我们可以提出这样一个命题：农村试点中基层政府能否创造性执行农村试点政策的关键在于是否存在一个压力情境下的“能力建构”机制，即通过“资源—风险—知识”的三重适配进行结构化响应，将试点情境从“约束”转化为“赋能”，最终实现试验目标的有效达成。该机制包含递进的三个层次。

1. 资源重构能力的建构

资源重构能力是基层政府将情境压力转化为治理效能的基础性机制。科层制固有的资源分配刚性源于其专业化分工与层级特征，在常规行政过程中形成稳定的资源配置路径依赖。在复杂性试点政

策执行的过程中，组织困境不仅表现在政府内部的科层结构与多变情境之间的张力，还体现于政府外部的社会资源整合与协作不足。单一政府主导的治理模式在面对复杂多样的社会需求时，其资源的获取依旧受困于科层等级结构，往往显得资源有限、应对乏力。一旦组织能力无法与任务情境匹配，基层政府就会陷入“自主权虚置化”与“问责风险实体化”的制度困境，想要进行创造性地政策执行自然成为空谈。

资源重构的能力建构在于突破科层制下的资源分配刚性，实现组织形式的整合与优化。在Y县案例中，政府通过横向协同与纵向联动双重路径重构资源网络。横向，通过在政府内部构建任务导向的矩阵式治理结构，突破部门职能的物理边界，形成基于责任共担的资源共享网络。这种组织创新将科层体系中的离散资源节点转化为协同联动的技术资源，在维持科层权威框架的同时，实现了治理要素的弹性组合与跨域流通。纵向，资源重构能力表现为对社会资本的激活与合作。鉴于“宅改”试点治理的复杂性和风险性，即便采用党政统合式的领导小组机制或纳入中心工作等单一治理手段，也难以填补治理资源的短缺。因此，当地通过“民主议事小组”“强村公司”“一对一工作指导组”等制度设计将社会主体的资源供给潜能转化为制度化参与渠道，构建了政府主导与社会赋能的共生机制。这种纵向整合不仅拓展了资源汲取的场域空间，更重要的是在行政系统与社会系统之间建立了资源互惠的传导路径，使社会资本存量转化为可持续的治理资源增量。在此过程中，社区化和市场化运作机制与公共治理目标形成价值耦合，既保障了资源配置效率，又维系了公共服务的本质属性。

上述双重路径的交互作用催生出新型资源供给模式，其特征表现为政治势能与资源赋能的动态平衡。压力型体制产生的政治势能和指标考核为资源重构提供初始动能，而资源赋能带来的治理效能提升则形成正向反馈。这种转换的实质是治理逻辑从权力支配向资源协同的演进，其内在机理在于通过资源网络的重构，将压力传导转化为系统自我调适的内生动力，最终形成具有持续适应能力的复合型治理体系。

2. 风险缓冲能力的建构

风险缓冲能力是保障创造性执行可持续的稳定机制。在逐渐开放的农村场域中，风险源于利益

博弈的不确定性。但是由于“维稳红线”的存在，当风险程度升高时，基层政府为避免事态失控，其行为模式往往趋于保守，积极能动性反而会减弱。因此，风险缓冲能力的形成本质上体现为动态治理系统对任务情境不确定性的结构化响应机制。Y县的实践表明，构建“目标调适—试点嵌套”的双层架构，可有效缓冲试点政策面临的执行风险。一方面，依托试点机制本身的灵活性，基层政府能够对政策总体目标进行本土化设定。该县“基础一治乱一发展”目标体系的设置体现了一种“从易到难”的探索智慧，通过将总体改革意图解构为阶段性子目标，形成总体任务的渐进式加载。而每个阶段性目标再进一步被分解为“重点任务+附加任务”的模块化结构时，实际上完成了试错边界的动态设置，实现了创新试错空间随环境复杂度变化的非线性调整，形成兼具灵活性与稳定性的风险管控界面。另一方面，“对组织和情境的分析必须承认组织决策者的选择权，他们很可能有一些权力来‘制定’情境^[23]。”案例中的政府通过试点嵌套策略构建梯度化的试验场域，实现风险要素的预筛选，将高风险变量“拆解”并分阶段引入，从而分散了整体压力，维持了改革过程的稳定可控。初期采用严格情境控制策略筛选低复杂性试验单元，当基层执行主体通过有限试验获取风险防范知识后，逐步放宽情境约束条件的过程实质上构成风险识别的学习机制。这种从“完全受控情境”向“半开放情境”的场域扩展，使基层执行主体能够实现风险应对能力的适应性进化^[24]。特别值得注意的是，案例中从行政指定向竞争性申报的演化，凸显了一种风险分散的双向选择机制——执行主体通过设定动态的准入标准过滤不确定性要素，而参与主体通过自我评估实现风险承担的主动适配。

两种机制的耦合作用体现为治理矩阵的层级演化，目标调适通过动态设置试错边界框定创新阈值，试点嵌套则借助风险分布式承载来释放维持变革势能；目标调适积累的适应性知识增强试点嵌套的精准度，而试点嵌套产生的实践经验又为目标序列优化提供决策依据。由此共同为执行的创造性提供了制度意义上的“安全边际”，使得旧有制度能够在风险可控的阈值范围内实现渐进突破。

3. 知识生产能力的建构

基层政府的知识生产能力构成制度创新突破的核心动能。地方试点依然内嵌在科层体制当中，

中央与上级政府通过“控制—激励”复合型治理工具构建起严密的压力传导系统，不仅通过“指标分解—进度管控—绩效评估”的闭环管理，将试点任务转化为具有量化特征的考核指标，还利用巡视督查与第三方评估构成的立体化监控网络，加大了对试点过程的控制力度。而基层政府需要生产出制度突破性的地方知识，并将其嵌入更高层级的制度设计，完成从特殊经验到普遍制度的治理知识跃升，最终实现政治承诺、过程性地应对上级控制以及社会问题的有效治理。

Y县的执行过程表明，这种能力的建构需要破解科层组织的信息阻滞与知识耗散，重构治理主体的认知框架与行动策略。一方面，信息学习是知识生产的认知基础。基层政府通过建设信息化平台以及建立从一线执行者到决策中枢的知识输送通道，实现实践经验的符号化存储与结构化分析。如平台的子系统既能多维展示宅基地规模、布局与利用现状，又能基于全县宅基地资格权等实时数据，辅助各乡镇分析各村农户宅基地用地建房资格与需求，从而为宅基地用地指标的合理分配提供直接依据。这种技术嵌入并非单纯的数据集成，而是创造性地将碎片化治理情境转化为可计算、可验证的对象。另一方面，协同创新网络为知识生产搭建了行动舞台。基层政府通过创建多主体协商和互动空间，引导外部组织重塑和个体能力培养，凝聚试点村庄共识，促使村庄内部不论是村组干部或农户，将“政府要我干”转化为“自己的事情自己干”的自觉行动。在这一过程中，当地政府实现了从“划桨”到“掌舵”的角色转变。正如Y村乡村职业经理人XZJ所述：“他们搭建协同平台，引入企业和专家，帮助我们整合村民智慧与市场资源。现在村里自主规划运营，政府幕后支持，真正实现了宅基地资源的盘活和可持续发展（访谈记录：Y村乡村职业经理人XZJ，20220626）。”通过这一机制，分散在“政策—市场—社会”中的个体知识被纳入结构化创新系统，经过知识要素的交叉验证与组合创新，共同达成因地制宜且治理有效的最终目标。

综上所述，基层政府创造性能力建构是一个递进式链条：资源重构奠定创新基础，风险缓冲维持改革稳定，知识生产实现制度突破，三者共同构成基层政府突破科层压力与治理困境的实践路径（图2）。这一路径背后的逻辑既体现压力型体制的“倒逼效应”，又彰显基层治理要素重组与制度调适的

能动自主空间，可以为政策试点的创造性执行提供

可持续的结构性支撑。

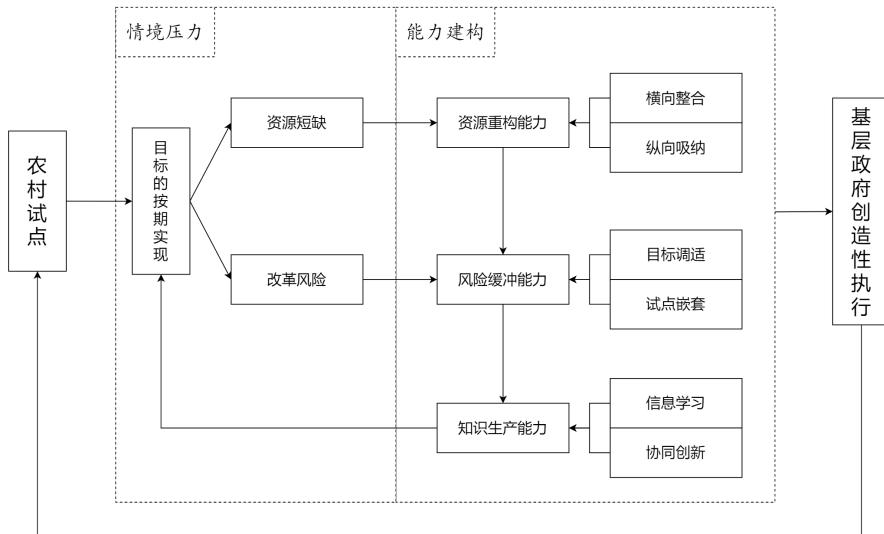


图2 农村试点中基层政府创造性执行的实现机制

四、结论与建议

在中国农村改革纵深推进过程中，基层政府创造性执行已成为破解试点政策落地难题的关键机制。聚焦农村试点场域时可以发现：由于试点过程中政策可错性的消失，政策试验的“试对”逻辑直接造成试点制度的项目化，试点目标成为“必须完成的任务”^[25]。与此同时，在全面深化改革的时期，单项农村改革所牵涉的是一个更大的系统性问题，这种复杂性背后蕴含着一定的风险和冲突，涉及如何平衡多元利益诉求和风险管控。

本文在归纳宅基地制度改革典型实践的基础上，试图从政府“能力建构”的视角来解答上述疑问。一方面，在压力型体制下，基层政府执行政策试点面临着多重情境约束。既需应对科层体制刚性带来的资源错配与路径依赖，又需化解复杂治理任务衍生的风险积聚与问责压力。这种结构性张力使得传统政策执行模式难以适应制度创新需求，而当上级政治压力和地方治理需求相匹配时，会倒逼基层政府生成系统性能力建构的动力。另一方面，在这一过程中，基层政府创造性执行能力的生成遵循“资源重构—风险缓冲—知识生产”的递进式逻辑，资源重构能力旨在打破科层体制的刚性约束，依托弹性化资源网络的建立；风险缓冲能力聚焦于改革进程中的不确定性管理，依靠目标序列优化与试点嵌套策略；知识生产能力推动地方经验向制度理性的质变跃升，依托信息化平台与逆向知识通道和协

同创新网络。三者共同构成嵌套式能力建构体系，形成相互支撑的有机整体：资源重构为风险缓冲提供操作空间，风险缓冲为知识生产创造制度环境，知识生产又反哺资源优化配置，最终实现地方特殊经验向普遍突破性制度的范式转换。以上发现揭示了政策试点中“顶层设计”与“基层创新”的耦合机制，表明创造性执行的可持续性不仅依赖于科层体系的弹性赋权，更需要构建起涵盖资源重构、风险缓冲与知识生产的结构化支撑体系，从而在制度稳定与创新突破之间形成动态平衡。

基于此，本研究提出以下建议。

一是构建弹性资源协同机制。打破科层体制的刚性约束，建立跨部门、跨层级的资源动态整合与灵活调配模式。通过创新资源动员机制，拓宽供给渠道，增强资源的适应性与机动性，为政策创新提供坚实的物质基础与操作空间。重点在于推动资源分配中的权责重构与流程优化，实现资源供给与政策需求之间的高效匹配，从而系统性地化解因资源有限所带来的执行张力。

二是完善风险全过程管控体系。针对政策试点过程中的多重风险与利益冲突，建立系统化的风险识别、评估与缓冲机制。通过优化政策目标序列，合理配置执行节奏，分散和化解系统性风险；同时构建制度化冲突调解与应急响应路径，强化对不确定性因素的动态监测与干预，实现从被动问责向主动治理的转型，增强改革进程的可控性和稳定性。

三是建立知识共创与迭代升华平台。推动单向

政策传导向双向知识生产转变，构建多源信息汇聚、多方主体协同的知识生产网络。依托信息化工具实现地方经验的快速萃取和横向扩散，打通基层实践与顶层设计之间的知识转化通道。通过构建学习型执行组织形成经验复盘与政策迭代的闭环机制，促进隐性知识的显性化、地方知识的制度化，最终实现实践创新与理论创新的良性互动。

注释：

- ① 习近平. 为实现党的二十大确定的目标任务而团结奋斗，求是网，https://www.qstheory.cn/dukan/qs/2022-12/31/c_1129246574.htm.
- ② 根据研究惯例对县名进行匿名化处理。后文涉及乡镇名称的，以同样的命名标准。
- ③ 从目前实地调查所掌握的情况看，宅基地涉及的主体大致有如下五类：第一，外出打工的农民工；第二，希望分户的农民；第三，等待合村并村的家庭；第四，极少数希望到农村养老的城市人；第五，希望加入乡村振兴中的社会资本、技术、人才等。不同利益群体对于宅基地改革持不同态度。
- ④ 此处并不意味着该时间段内只需要完成重点任务。“重点任务”是指所有的试点村均需要开展的工作；而非重点的“附加任务”由试点村自主选择开展。这一点在后文提及。
- ⑤ 李强总理出席记者会并回答中外记者提问，中国政府网，https://www.gov.cn/zongli/2023-03/13/content_5746555.htm#1.

参考文献：

- [1] 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.
- [2] 唐斌. 中国共产党领导农村政策试点的历史探索及其演进逻辑[J]. 东南学术, 2023(1): 22-33.
- [3] 邹伟. 政策导向的信息生产：来自环境政策试点的经验证据[J]. 中国行政管理, 2022(11): 135-143.
- [4] ZHU X F, ZHAO H . Experimentalist governance with interactive central-local relations: Making new pension policies in China[J]. Policy studies journal, 2021, 49(1): 13-36.
- [5] 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.
- [6] 张新文, 陆渊. 基层治理创新何以多样化——基于创新过程中主体互动的研究视角[J]. 求实, 2023(4): 62-72, 111.
- [7] 和经纬, 苏芮. 试验性治理与试点嵌套——中国公立医院改革的政策逻辑[J]. 社会保障评论, 2021, 5(4): 51-69.
- [8] 陈昭. “众创”试验：理解中国政策创新的新视角——基于干部容错纠错机制演化的案例研究[J]. 公共行政评论, 2022, 15(1): 127-147, 199.
- [9] 康镇, 任克强. 基层治理创新试点的政绩驱动机制及其规制[J]. 江苏社会科学, 2023(3): 113-121.
- [10] 杨宏山, 周昕宇. 政策试验的议题属性与知识生产——基于城市土地使用权改革的案例分析[J]. 管理世界, 2022, 38(4): 82-95.
- [11] 李娉, 邹伟. 权威调控与知识生产：中国政策试验的双重逻辑——基于能源领域四项试点的案例比较[J]. 中国行政管理, 2022(5): 89-96.
- [12] 杨宏山, 赵远跃. 政策试验中的多方互动与知识生产——以北京市“接诉即办”改革为例[J]. 北京社会科学, 2023(4): 15-24.
- [13] 赵远跃, 靳永翥. 中国特色政策试验的知识生产与学习模式[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2023, 25(2): 73-83.
- [14] 杨宏山, 李娉. 政策试点的理论逻辑与知识生产[J]. 江苏行政学院学报, 2022(6): 109-116.
- [15] 李娉, 杨宏山. 科学检验与多元协商：政策试验中的知识生产路径——基于Y市垃圾分类四项试点的比较分析[J]. 公共管理学报, 2022, 19(3): 71-83, 170.
- [16] 陈那波, 蔡荣. “试点”何以失败？——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究[J]. 社会学研究, 2017, 32(2): 174-198, 245.
- [17] 陈思丞, 阎颖超, 赵家鑫. 政策网络与创造性执行效能——基于J省M村盐碱地改良政策执行过程的历时研究[J]. 中国行政管理, 2024, 40(5): 16-27.
- [18] MATLAND R E. Synthesizing the implementation literature : The ambiguity-conflict model of policy implementation[J]. Journal of public administration research and theory, 1995, 5(2): 145-174.
- [19] 唐丽霞, 刘浩然. 农村闲置宅基地有效利用：动力基础与实现路径——基于昆明市乡村振兴试验区Y村的观察[J]. 南京农业大学学报(社会科学版), 2023, 23(2): 132-143.
- [20] 徐强, 吴昂. 创造性执行的定位与调适策略研究——基于Z省Q市环境医院项目执行过程的个案分析[J]. 中国行政管理, 2024, 40(5): 28-36.
- [21] 何艳玲, 李妮. 为创新而竞争：一种新的地方政府竞争机制[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2017, 70(1): 87-96.
- [22] 张翔. 地方政府的创造性执行何以可能——基于“智慧T市”项目执行过程的个案分析[J]. 中国行政管理, 2023, 39(9): 124-131.
- [23] CHILD J. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice[J]. Sociology, 1972, 6(1): 1-22.
- [24] 刘浩然, 唐丽霞. 地方领导小组何以有效：“情境—结构”的双重契合——基于宜良县宅基地制度改革的观察[J]. 中国农村观察, 2023(6): 65-83.
- [25] 冯川. 试点政策的可错性与可推广性——一个关于政策试验“盆景化”的解释框架[J]. 政治学研究, 2024(2): 206-219, 263.

责任编辑：黄燕妮