

# 知识生产路径与基层治理创新有效性

——以“大循环—小循环”为解释框架

冯川

**【内容摘要】** 基层治理创新是关乎基层治理体系和治理能力现代化的重要因素。部分地区的创新策略偏离了基层治理创新的基本目标，创新经验不再服务于实际问题的解决。“大循环”的知识生产路径促成创新有效，关键在于创新行为的全过程始终以解决问题为主轴，在具体实践中不断磨合、验证、充实和完善创新方式，并没有固化为某种特定的理论框架或实践体系。“小循环”的知识生产路径导致创新失效，关键在于过分相信理论体系的顶层建构逻辑，并赋予其过高的价值期望。价值色彩较强的理念架构，遮蔽了现实产生的逻辑，使创新行为无法触及基层治理的问题根源。过渡性中间状态的制度化，特殊创新经验的跨域移植复制，以及上级创新体系的指标转译缺失，都可能促成基层治理创新的知识生产路径转入“小循环”。恢复基层治理创新有效性，需要破除概念理论和演绎式体系对创新行为的宰制。

**【关键词】** 知识生产 基层治理 治理创新 创新失效 治理有效

**【作者】** 冯川，武汉大学政治与公共管理学院副教授、武汉大学地方政治研究中心副主任。  
(武汉 430072)

**【基金项目】** 国家社科基金一般项目“乡村治理视阈下县级融媒体中心建设的困境及对策研究”(23BXW066)；“中央高校基本科研业务费专项资金”资助(2042024FG0001)

## 问题提出

基层治理创新是关乎基层治理体系和治理能力现代化的重要因素。在2021年4月印发的《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》中，“推进基层治理创新”被定位为营造基层良好政治生态、做好基层工作的重大战略部署与重要行动举措。由于基层



治理实践需要直接面对体制一统性与地方治理有效性的矛盾，<sup>①</sup>基层本来就是治理创新的天然试验场。

虽然各地都在积极营造基层治理创新的良性生态，部分地区却陷入了基层治理创新失效的困境。所谓基层治理创新失效，即创新策略从根本上偏离了基层治理创新解决实际问题的基本目标，创新行为脱离基层治理的现实逻辑，以致基层治理创新呈现边际效用递减趋势，甚至陷入效用停滞状态，创新经验无法为实际问题的解决提供有效支撑，最终沦为形式化的空转。这不同于基层治理创新失败，后者是指创新主体始终以解决基层具体治理问题为核心目标，基于现实开展创新实践，但因客观条件限制、方法路径试错等原因，暂时未达成预期的创新效果，未能彻底解决问题。二者的本质区别在于：创新失效的核心是目标偏离和价值虚无，创新行为自始至终没能指向实际问题的解决，在实践层面鲜少具有正向价值；而创新失败的核心则是目标锚定和试错探索，创新行为始终围绕实际问题而展开，只是尚未实现预期目标，其失败的经验仍能为后续的创新实践提供现实参考和反思依据。因此，站在创新有效性的评判维度，指向回应实际问题的创新实践即使暂时收获的是失败经验，也同样可以认定为具有实践价值的有效探索；而偏离问题解决目标创新，即便在形式上形成了所谓的“经验模式”，也仍属于真正的创新失效。

不少研究将基层治理创新失效的特征概括为“穿新鞋、走老路”的“悬浮性”治理，<sup>②</sup>将失效的直接原因概括为“有面子无里子、有想法无行动、有开头无结尾、有盆景无风景”的伪创新行为，<sup>③</sup>并将其根本原因归结为创新主体以邀功和避责为目的，<sup>④</sup>在上下共谋的庇护下制造创新场域却保持现行治理结构不变的内在动机偏差。<sup>⑤</sup>这些研究通常强调创新主体充分发挥能动性“对创新内容和形式进行概念虚构、经验腾挪、亮点依赖和利己筛选”等关键要素。<sup>⑥</sup>

事实上，蕴含不改革、不创新等内在动机的伪创新，并不是基层治理创新失效的必要条件。即使创新主体是“被改善人类条件的真诚希望所鼓舞”，基层治理创新也仍有失效可能，因为“这个希望本身带有致命的弱点”。<sup>⑦</sup>另一方面，伪创新造成创新失效的根本原因，也并非科层系统的组织惰性以及创新主体的审慎态度或“求稳”心态。因为基层治理创新即使难度不大、投入不多、风险不高，只要能够针对具体问题促成实践改进或政策调适，也同样可能成为有效创新。因此，既有研究无法揭示基层治理创新失效问题的本质逻辑，其研究局限在于：一是，将创新主体基本限定为基层政府，没有将多层级政府共同推动创新的相关案例纳入分析范畴；二是，由于仅仅关注创新主体主观故意的伪创新行为与创新失效之间的因果逻辑，无法厘清造成创新失效结果的充分条件与必要条件。

本文将超越区分“主观故意制造名实分离”与“非主观故意造成创新失效”的动机本位论，打破基层治理创新研究中对乡村治理创新、社区治理创新和政府体制机制创新研究的碎片化切割状态，以多案例分析为基础，尝试建立“大循环”与“小循环”的解释框架。本文认为，决定基层治理创新是否失效的关键，并不在于纵向的压力型科层体制和横向的政府间竞争关系，而在于创新的知识生产路径本身是遵循“实践—理论—实践”的“大循环”模式，还是“理论—实践—理论”的“小循环”模式。

### 分析框架：大循环与小循环

在辩证唯物主义的认识论中，实践具有高于理论认识的地位。毛泽东在《实践论》中指出，

① 周雪光：《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》2011年第10期。

② 钟宪章：《以基层党建创新引领和推动社会治理创新》，《理论导刊》2016年第11期。

③ 范逢春：《警惕“玩概念”式的基层伪创新》，《人民论坛》2020年第14期。

④ 李婷：《社会治理创新竞争内卷化与创新科层化——职能转型背景下地方政府行为研究》，《理论月刊》2023年第1期。

⑤ 石建：《“制造型创新”：基层社会治理创新的一种类型——基于浙江N村“文明家庭”的经验研究》，《甘肃行政学院学报》2021年第6期。

⑥ 姜晓萍、吴宝家：《警惕伪创新：基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究》，《中国行政管理》2021年第10期。

⑦ 詹姆斯·C. 斯科特：《国家的视角：那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》，王晓毅译，北京：社会科学文献出版社，2019年，第480页。

①②③《毛泽东选集》第1卷,北京:人民出版社,1991年,第284页,第295页,第110页。

实践性强调理论对于实践的依赖关系:“理论的基础是实践,又反过来为实践服务。”<sup>①</sup>本文用“大循环”来概括这种从实践到理论再回到实践的知识生产路径。与“大循环”相对,毛泽东指出唯心论和机械唯物论、机会主义和冒险主义的最大特征都是主观与客观相分裂、认识与实践相脱离,“他们的思想超过客观过程的一定发展阶段,有些把幻想看作真理,有些则把仅在将来有现实可能性的理想,勉强地放在现时来做,离开了当前大多数人的实践,离开了当前的现实性”。<sup>②</sup>本文用“小循环”来概括这种从理论到实践再回到理论的知识生产路径。

### (一)“大循环”的知识生产路径

“大循环”的知识生产路径开始于针对特定具体问题的变革实践,而不是某种基于理想价值的抽象理念。创新主体为了获取对特定具体问题的直接认识,而亲身参加变革现实的创新实践。在实践过程中,特定具体问题的本质逐渐暴露出来,创新主体接触到种种反映特定具体问题症结所在的现象,而进一步理解和把握问题产生的内在逻辑。创新主体在开始阶段是不了解应对特定具体问题的深刻指导规律的。

在创新实践的起初,创新主体可以获得一些片面和表面的感觉材料,对特定具体问题产生一些感性认识。这些感性认识往往不能完整反映特定具体问题的本质和内在规律性。只有通过大量变革现实的创新实践,获取大量或成功或失败的创新经验,再基于这些感性认识对这些感觉材料进行综合、整理和改造,创新主体才有可能形成有关特定具体问题的概念、基本判断和规律性认识。可靠的理性认识,需要以合乎实际的饱和和经验材料为前提。

对特定具体问题的规律性进行理性认识的产物,是形成创新概念、创新理论、创新计划或创新方案。在懂得问题产生的规律性的基础上,创新主体才能创造性地促成问题的解决,最终使理论认识还原到创新实践中去。而更多的创新实践又将反过来检验理论认识是否有助于达到预想的目的,进而部分修正乃至全面更新原定的创新概念、创新理论、创新计划或创新方案,使理论认识更好地指导创新实践。

### (二)“小循环”的知识生产路径

与“大循环”的知识生产路径相对,“小循环”的知识生产路径不是将在实践中认识特定具体问题的现状和生成逻辑作为创新的开端,而是看到一些问题的表面和枝节就冥思苦索地“想办法”“打主意”,<sup>③</sup>将提出创新理念或模式并围绕其展开一整套成体系的顶层设计作为创新的开端,然后通过搜集、夸大甚至编造实践案例,以证成该创新理念或模式的有效性。

作为“小循环”出发点的创新理念或模式的确也根源于治理问题的刺激,治理问题能够起到为创新行为赋予某种价值目标的作用。然而,这种价值目标与治理问题之间却存在明显的逻辑断裂和思维跳跃。换言之,创新行为的价值目标不是来自对治理问题本身的因果归纳和规律性认识的逻辑推演,而是跳脱治理问题本身,基于创新主体先入为主的某种价值偏好而被主观预设出来的。

创新理念或模式从一开始就将“小循环”的创新行为引导到脱嵌于治理问题自身逻辑的“体外循环”状态,由此展开的顶层设计自然会脱离活生生的复杂实践知识,将创新理念或模式机械分解为一系列标准化的指标要素,然后将其构造为所谓的“系统”或“体系”。顶层设计的建构主义倾向,使其不承认存在于“建构”之前的知识的正当性,他们的基本信念是:“人类一切有用的制度都是,也应该是理性有意识的造物。”<sup>④</sup>他们所忽略的是,作为建构过程起点的那个由创新主体主观预设出来的理念或模式,比如自治、共治、市场化、规范化等,原本都是存在于其

④ Friedrich August Hayek, *Studies in Philosophy, Politics and Economics*, London: Routledge and Kegan Paul Limited, 1967, p. 85.

他时空的传统和经验的产物。

为了证成创新理念或模式的有效性，创新主体对待创新实践就像工程师对待其原材料一样，要按照自己的目的塑造它们，而这种塑造实际上经常需要不顾事实的整洁和一致。对创新实践的效用一致性和中心目标的强调，使创新理念对治理问题的解决看起来似乎是必然且不可证伪的。毕竟，只有避免创新理念或模式被实践中无法控制的不确定性所破坏，才能在可预见的范围内使创新实践最终收敛于创新理念或模式的正确性。“小循环”可以让创新主体陷入效用幻觉，然而这种“体外循环”的创新行为终究无法与普遍的基层实践相衔接，无助于推动治理问题的真正解决。

### （三）“大循环”与“小循环”的方法论比较

从方法论的角度看，“大循环”的知识生产路径事实上遵循了社会科学的逻辑范式。科学是在对客观事物的观察和归纳基础之上产生的，更多关注“事”成不成，解决的是“实然”的问题。社会科学就是基于可观察到、可反复验证的事实，形成的关于社会现象和社会事物间因果联系及规律性的认识。“大循环”的知识生产路径正是将可供观察、描述、分析和验证的社会问题作为考察对象，关注社会事物之间的关联性，关心实现创新目标的条件和手段，追求创新过程的可操作性和结果的可检验性，将事实认定和因果分析作为创新行为的出发点和落脚点。在这个意义上，“大循环”的知识生产路径类似于一种“试验田思维”，需要创新主体在充满不确定性的实践中逐步发现事物规律，在对各种经验意外的接触中不断容纳新变量，并以此调整实践方案。

“小循环”的知识生产路径遵循的则是政治哲学的逻辑范式，它偏重对“理”的论证，逻辑起点是对现实的批判和对理想的追求，其本质是从现实缺陷中反向求解，对现实问题作思辨式、推理式的逻辑解决。由于受到价值判断的影响，祛除了不利信息，政治哲学的论证通常是具有自证性的同义反复式思辨。对于观念和现实之间可能存在的抵触性和不周延，政治哲学通常采取回避态度，只承认经过观念处理的事实，用选择性事实去“烫平”不周延。<sup>①</sup>“小循环”创新的核心问题是论证创新理念或模式的正当性，其方法论基础是政治哲学的演绎逻辑：基于不证自明的“公理”而不断繁衍命题系统，比如提出“一揽子社会进步方案”，却不管命题系统是否脱离实际的建构。在这个意义上，“小循环”的知识生产路径类似于一种“规划院思维”，它回避在各种不确定性中进行研判决策，偏好按照一次性规划到位的体系蓝图开展受控的系统性实践。

① 房宁：《向实求学：政治学方法五讲》，北京：中国社会科学出版社，2022年，第14页。

## “大循环”的基层治理创新何以有效

遵循“大循环”知识生产路径的基层治理创新得以有效的关键，在于创新行为的全过程始终以解决问题为主轴，在具体实践中不断磨合、验证、充实和完善创新方式，它并不追求固化的特定理论框架或实践体系。

### （一）创新主轴：问题解决

基层治理事务的一个重要特质是其不规则性。一方面，基层治理事务是流动的，每日的事务内容及其所涉及的治理领域不仅各不相同，并且基本不属于稳定的恒常状态，事务量和事务出现的疏密度在全年的时间尺度下也并非均质分布。另一方面，基层治理事务是具体的，因其牵扯不同的当事人、嵌入不同的情理法力结构、涉及特定的地方性知识，治理方式必须遵循特殊主义原则，而非追求普适性的规则之治。以问题解决为主轴的“大循环”知识生产路径，明确了创新行



为的工具性地位，因此具有“就事论事”的特点。能在机制层面解决的问题，绝对不会上升到体制层面讨论。

比如，面对农村社会保障不完善等民生问题，陕西汉中针对具体问题作出政策上的创新调适，表现为因区县而异的多种方式，治理创新并不在体制性变革层面进行，而是始终维持在传统治理原则和制度功能范围内。又如，面对治理资源匮乏而治理事务繁杂的问题，湖南乡镇创新“片线结合”工作机制，将全镇所有工作人员分配到各个片区和工作线中，通过“因事设岗，因岗聘人”而达成人与事的结合。治理机制创新不但没有减损体制的稳定性，反而增强了体制的适应性。

一旦作为创新主轴的问题本身随着社会变迁而发生变化，创新主体就会因应问题解决的需要而调整创新政策，创新政策始终存有修订调整的余地，并不存在任何诸如事先承诺或法律契约的强制性约束。有学者将这种创新模式概括为“反应性理政”。<sup>①</sup>河南确山S镇2017年开始实施的“孝善表彰”政策便是如此，它起初围绕转变村民争当贫困户的政治生活行为而展开，其表彰名目基本与“孝”没有直接关联。当村民的“争贫”行为基本消失，农村社会失序和伦理道德危机成为乡村社会的主要问题，“孝善表彰”的内容就转变为“好公公”“好媳妇”“好儿子”等伦理性名目，其政策创新目标相应调整为引导和调控村民的日常生活实践。<sup>②</sup>由于解决问题是创新的出发点和落脚点，创新主体需要及时判断创新政策的着力点，从特定问题发生的因果链条上寻找突破口。

## （二）创新方式：渐进决策

“大循环”的知识生产路径需要不断“就事论事”地检验和发现现有状况的局限，随时随地寻找和利用有利于解决现实问题的机会。创新过程是一个通过不断学习和试验、不断反馈和调整，对存量政策资源进行修正和补充的渐进决策过程，而非对既有政策目标和工具的全面替换。在渐进决策的过程中，创新主体根据实际环境不断创设政策执行方式，进而形成大量零散而难以标准化和专业化的“土政策”“土规定”或“土办法”。<sup>③</sup>韩博天将这种从具体情境出发、强调主体能动性的灵活创新特征，概括为“游击式”政策风格。<sup>④</sup>

创新方式的渐进决策特征，意味着创新主体在经验积累的基础上推进变革，对其中一些成熟而稳定的实践经验加以总结和完善的，而不是急于把一些尚处于过渡性中间状态的局部经验或不成熟的实践加以固定化或模式化。创新主体不追求政策决策的完美无缺，他们并不认为自身拥有完全理性，也并不认为受知识、能力、精力、心理和信息等因素影响的个人能够达到理性决策模型提出的要求。因此，“大循环”的知识生产路径不执着于理论和抽象的模型，而是认为决策者只能基于不完整且零碎的有限认知，从部分可能方案中选择相对满意的方案。<sup>⑤</sup>

从具体实践中生成决策的“大循环”知识生产路径是经验性的、不可重复的，因此并不会即刻生成由各种可复制变量构成的成形“模式”或“体系”。在反省中渐进调整、在试错中不断优化的创新决策，所提出的目标和手段不可能是一揽子的整体设计。毕竟创新决策所面对的是具有高度复杂性和不规则性的基层社会，政策的实施环境无法被简化到几条规则就可以基本解释的地步。各种社会问题以及问题产生的原因往往是多元且碎片化的，以至于创新主体需要不断面对意外和惊奇，而任何计划都无法彻底应对未来的不确定性。正如温铁军所指出的，政府在改革开放和高速增长过程中所制定和出台的很多政策并非“先验”的创新，而只是作出了符合认识论基本规律的抉择。创新主体在当时想要达到的调控目标大多很实际，并不像如今各种理论研究所归纳的那样事先就具有清楚的预见性和科学理论上的明确条理，

① 周庆智：《基层治理创新模式的质疑与辨析——基于东西部基层治理实践的比较分析》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2015年第2期。

② 冯川：《政策社会化：治理有效的一个解释框架——以基层表彰性政策实践的嬗变为例》，《经济社会体制比较》2025年第1期。

③ 张新文、陆渊：《“土政策”：基层治理创新中的消极策略？——一项多案例的研究》，《学习与实践》2022年第10期。

④ 韩博天：《红天鹅：中国独特的治理和制度创新》，石磊译，北京：中信出版集团，2018年，第32、33页。

⑤ 赫伯特·西蒙：《管理行为》，詹正茂译，北京：机械工业出版社，2013年，第5、91页。

“相反，很多与上层建筑、意识形态相关的提法只要阻碍了调整政策的出台，一般情况下也只能是按照‘不争论’的指示搁置起来任其模糊着”，那些具有某种“先验”的意识形态色彩的理论在创新实践面前往往只是牵强附会，得益于利益集团的理论家们则更多是在进退维谷之际做出左右逢源的姿态。<sup>①</sup>

### （三）创新结果：创新有效

“大循环”的治理创新实践是一个深入调查研究的开放过程。它的可塑性正在于治理创新实践可以根据经济社会发展的真实变迁和社会基础的复杂区域差异而作出调整，任何规则或机制创新皆以解决问题的事本主义逻辑为旨归。为了灵活应对生发治理问题的各种具有不确定性的因果逻辑，创新主体必须不断尝试各种方法、步骤和组织机制，根据具体情况加以调整，使创新手段“因事而设，因事而变”。

前述陕西汉中的创新调适之所以有效，是因为它从民生问题的发生机制和社会基础入手，直接回应经济发展带来的社会多样性变化和利益诉求的分散化特征，不断吸收来自不同利益群体的意见，针对公共服务方面的问题因地制宜地探寻将既有治理结构转化为治理资源的具体方式。同样，江西、湖南和山东一些乡镇的治理创新之所以有效，正是因为创新主体不预设任何理念体系和框架结构，而是根据不同地区经济社会发展状况的巨大差异，以及各乡镇人事结构、治理事务结构和治理资源结构的多样性，各自探索出了能够回应问题发生逻辑的副职下沉、“片线结合”和管区治理机制。<sup>②</sup>而前述河南确山S镇的“孝善表彰”政策之所以有效，恰是因为其深度嵌入了乡村社会的人文历史环境以及乡村治理的具体语境，通过对象征事项的移用和嫁接，将群众为了“面子”而不甘示弱的政治心理从“争贫”行为成功转移到了争当模范的行动上，并利用“孝善”这一文化象征符号的多义性和开放性，根据乡村治理亟须解决的核心问题及其变迁而不断进行即事性更迭。

上述治理创新的有效性，根源在于接受了基层治理结构中的模糊空间，承认了模糊空间中蕴含的相对独立的一线治理场景，这种场景意味着因直接面对社会意志、回应治理问题、揭示意外发现而产生的“实践紧迫性”。换言之，“大循环”的知识生产路径不会为了保证有清晰明确、可证实且具有普遍性的结果，或为了避免问题解决的困难超出理念体系所能处理的范围，而将复杂问题大大简化，比如从中分离出几个影响变量并假设其他变量是常数，并将其他相互影响的效果排除在理念体系之外。正因为如此，“大循环”的治理创新实践通常可以带来有效的创新结果。

## “小循环”的基层治理创新何以失效

遵循“小循环”知识生产路径的基层治理创新往往面临失效困境，关键在于过分相信理论体系的顶层建构逻辑，并赋予其过高的价值期待。价值色彩较强的理念架构，往往会遮蔽现实本身的复杂逻辑，使创新行为成为无法穿透基层治理诸问题的“一层油”。

### （一）创新主轴：理念自证

“小循环”的知识生产路径开始于对某种理念的价值认定，创新主体就此进入一种哲学式的思维状态，认为应该用简单而基本的、从理性中汲取的法则来取代统治当代社会的复杂传统习惯。被创新主体确认的理念通常与社会运行的基本逻辑存在较大出入，而这种理念往往来自基层治理

① 温铁军等：《解读苏南》，苏州：苏州大学出版社，2011年，第106—107页。

② 田先红：《重塑激励：乡镇治理机制创新的结构与路径——基于湘、鲁、赣三省乡镇治理的比较分析》，《湖湘论坛》2021年第6期。



中特定问题情境的触发，因此通常是有关治理问题的普遍抽象理论。哲学式的思维状态不会引导创新主体关心现存事实会给创新行为带来何种障碍和危险，而是天然具有寻求合理性自证的偏好。整个“小循环”的治理创新过程，就是围绕理念的提出和自我证成而展开的，创新实践就成了论证某种先在理念政治正确性的材料。

例如，21世纪以来，以西方新公共管理理论的政治思潮为参照，“多元共治”成为创新主体争相援引并证成其合理性的价值理念，创新主体通常对其激发和调动广大群众的积极性、主动性和创造性寄予厚望。近年来，“多元共治”在湖北被转译为“共同缔造”理念，强调要将以往“政府要我们做”的行政式群众工作叙事话语转换为“这是我们共同的事”的共同体叙事。为了达成理念自证，“共同缔造”的创新实践被部分基层操作为造点验收逻辑：街镇几乎所有部门被高度动员，对照考核验收指标指导村干部撰写汇报材料、工作总结和新闻报道，以至于一些并非发生在“共同缔造”试点村湾、并非发生在“共同缔造”活动开展之后的案例也被纳入“共同缔造案例集”。群众参与成为表象，其真实目的在于被政府行政动员起来完成创新主体的理念自证任务。

① 托克维尔：《旧制度与大革命》，冯棠译，北京：商务印书馆，1992年，第187、182页。

② “1+6+6”村民自治体系，即由村民议事会抓总，以村务监督委员会、红白理事会等6个自治组织为补充，成立理论宣讲、疫情防控等6支“党员+群众”模式的志愿服务队伍。“1+5+N”党组织体系，即以湾组为单位，建立5个党小组，每个党小组确定一名小组长，以集中推荐的形式推选13户党员中心户，每个党员中心户联系5名左右党员，每名党员联系一定数量的群众。由于没有具体的公共事务安排，这项制度设计也仅仅停留在纸面。

以理念自证为主轴，“小循环”的治理创新自始至终都“本着对普遍理论，对完整的立法体系和精确对称的法律的同一爱好；对现存事物的同样蔑视；对理论的同样信任；对于政治机构中独特、精巧、新颖的东西的同一兴致；遵照逻辑法则，依据统一方案，一举彻底改革机构，而不在枝节上修修补补的同一愿望而进行”。在一般性词组、抽象术语和文学句式的堆砌中，创新实践被乔装成了哲学，“政治生活被强烈地推入文学之中”。<sup>①</sup>

## （二）创新方式：体系设计

“小循环”的创新方式，是通过演绎思维将创新理念拆解为一些要素指标，并将这些要素指标组合搭建为一个逻辑自洽的体系。近年来，在追求治理体系现代化的过程中，构建体系往往成为创新主体的行动偏好。他们靠逻辑演绎创造出一个完整而自洽的框架，之后找学者为其体系撰文背书，使其发展为一个承载理论性和权威性的符号。

比如，围绕“多元共治”的价值理念，各地创新主体演绎出多样的体系形态。深圳南山搭建出“1+3+N”的体系模式：“1”即社区综合党委（总支）；“3”即社区居民委员会、社区工作站和社区服务中心；“N”即各类社区社会组织和驻辖区企事业单位。湖北近年来则将该理念演绎为决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享等五个方面，简称“共同缔造”的“五共”体系。该体系内部还嵌套若干子体系，比如“1+6+6”村民自治体系、“1+5+N”党组织体系等。<sup>②</sup>

“小循环”的创新方式之所以偏好体系设计，其背后的逻辑乃是认为这样的体系建构能够增进价值理念本身的科学性。创新主体往往认为，作为科学的理论本身应当是体系化的，而将理念式的哲学理论提升为科学理论的关键就在于展现理念内涵的系统性和完整性，让理念内在的各组成部分能够形成相互关联、相互支撑、内在统一、逻辑严密的有机整体。

为了维护体系的科学性和完整性，体系的设计者迫切需要在现实的治理实践中寻找体系的准确对应，于是就诞生了被体系设计者寄予厚望的创新试点村或社区，这些村或社区的基层干部也被体系背后的政策资源动员为实践的设计者和理论体系的论证者。然而在完整的理念体系面前，实践则显得千疮百孔。为了让完整的理念体系在实践层面依然能够映照出自己完整的影子，体系的合理性就变得高于实践的合理性，以至于体系的可视化呈现最终变成了面向参观学习者和验收考核部门的行政任务。

### （三）创新后果：创新失效

科学是系统化的理论知识体系。然而，体系却往往是科学的坟墓。如果体系所要映照的实践经验本身还没有形成系统，却硬要在逻辑上建构体系，就必然意味着把经验的不规则部分裁剪掉，把不符合体系建构的“漏洞”堵上，以至于削足适履。治理问题的发生往往是多因多果的，一旦将其降维成单因单果，而且还言之凿凿，理念及其体系就难免变成教条。这种不以实践为依托的体系建构，必然无法真正服务于治理问题的解决。毕竟，“理论”到头来是人为制造的，它可能是一座桥，也可能是一块木板，当然也可能只是一块布，表面看起来很完美，实际上一踩上去就会掉下去。“小循环”的知识生产路径之所以失效，更根本的原因在于，理念只不过是一个虚拟的、假设性的前提，很容易引向对不具有现实性的前提性问题的讨论，而理念本身实际上是给了现实治理问题一个万能的、通用的“哲学解”，它即使正确也不具有任何实际意义。

将抽象的理念往错综复杂的现实问题上套，终将导致现实逻辑对理念的反噬。梁漱溟在 20 世纪 30 年代发起的乡村建设运动，正是过分扩大了文化理念和顶层设计在社会改造中的作用。理念与实践存在隔膜和脱节，体系要素存在脱离因地制宜和相机选择的问题，创新主体却仍根据体系设计，将只具备方向属性的理念机械分解成一项项指标，这最终导致了“与农民应合而合不来”“号称乡村运动而乡村不动”的结局。梁漱溟乡村建设运动的创新失效逻辑，不断在如今的基层治理创新中获得历史的回响。在相似情境中，体系不是来源于对基层实践的总结，反而成了对基层实践的束缚。这些相应于体系建构的指标，最终都成为要求基层对标对表执行的行政任务。为了完成这些任务，一线干部只好特意选择群众基础较好的地方开展创新实践，进行“新瓶旧酒”的创新包装，用行政意志代替群众意志。

比如在“多元共治”的理念下，实际的治理状况可能仅仅是对既有制度和基本原则的重新阐释。前述深圳南山的“一核多元”创新实践，其所建构的“管理纵向到底、横向到边的现代治理结构体系”，只不过是过去管理体制的强化和巩固，成为传统全能型治理模式的另一种翻版。又如，一些村干部为了配合“共同缔造”的体系设计，积极借助私人关系调动乡贤、能人、大户等社会资源，将早已存在的“屋场会”和广场舞队安上“村民议事会”和“文体小组”的新名称，将村委会雇请工程队出工的人次数算为发动村民筹劳情况。“好媳妇”“好婆婆”等评选全由村干部完成，服务于展板张贴，应对外来人员的参观和上级检查，满足顶层设计的指标。积分制管理中的积分，也“都是从村干部脑袋里来的，为了应付检查”。<sup>①</sup>如此一来，“五共”体系就在实践中蜕变为顶层谋划、顶层建设、顶层管理、顶层评议和顶层附会。事实上，一个湾组内并没有多少事务需要共同决策，事务的总体体量也有限。组织冗余和制度冗余的结果，就是被简约治理的力量拉回到“大家无事可做”或“大家都做同样的事情”的状态中。

“小循环”的知识生产路径往往偏好大拆大建，却忘记了创新的核心是解决问题。而不少由创新主体建构的大而全的体系，完全可以还原为若干已经实施的经验做法的组合。比如“共同缔造”的体系，可以还原为群众路线、“一事一议”、四议两公开、网格化治理、驻村帮扶等既存机制的集成组合，而这些机制长期以来仍无法根本解决群众不参与和群众难以有效组织等“社会失灵”问题。如此一来，机械拼凑而成的创新体系也必然做不到既有机制都无法做到的事情。毕竟，“小循环”的知识生产路径无法为既有基层治理机制带来任何有益的增量，因为它并不反思既有机制失效的原因并从源头解决问题，而是从问题的应然状态出发提出一个作为理想治理结果的理

<sup>①</sup> 访谈湖北省沙洋县 CC 村副书记，2023 年 7 月 14 日。



念。纵使理念指导下的创新体系不断繁衍和重复，回应创新体系的组织和制度不断叠床架屋，其效果仍会无一例外地自限于同样的老问题之下。

## 基层治理创新走向“小循环”的逻辑及其原因

并非所有的基层治理创新从一开始就遵循“小循环”的知识生产路径。基层治理创新的知识生产路径有可能在一定条件下从“大循环”转入“小循环”。“大循环”在自身路径下始终指向创新有效，仅当路径转入“小循环”时才会产生失效结果；而“小循环”在自身路径下必然导致创新失效，不存在有效可能。

### （一）过渡性中间状态的制度化

有些基层治理创新经验，在初始探索阶段遵循的是以解决问题为主轴的“大循环”知识生产路径。当创新实践表现出回应治理问题的有效性时，一些行政主体就试图将创新实践从补救模式转变为制度化模式。<sup>①</sup>原本处于过渡性中间状态的创新实践一旦被上升为制度，就可能成为一个固化的理论与实践体系，进而丧失其动态回应性和补充性。比如，基层治理的党建引领创新探索，大多与城市转型的时代脉络紧密相连，是基层在长期摸索和应对挑战时形成的一系列做法。一些地方之所以探索出构建区域化党建网络的创新方案，并非就党建而谈党建，而是因为当地的基层治理中确实存在大量重大实项目标和重要民生工程，需要基层党组织通过党建发挥跨组织、跨体系协同配置公共资源的作用。党建引领在探索之初是具有开放性的，它并非单纯自上而下进行理念构想和体系设计的产物，因而并不存在清晰的定义和明确的制度边界。可是一旦党建引领被制度化和教条化，不再能够根据基层治理事务的变化而灵活调整，这项创新实践就很有可能因“刻舟求剑”而陷入形式化的空转困境之中。为了达成党建引领的体系性覆盖，一些地方实施“楼宇党建”时就广泛遭遇党建逻辑与市场逻辑的冲突，党建阵地大量闲置，楼宇党建变成象征性开展活动以应付制度要求，其组织者甚至自己也不知道组织的目标是什么。

需要注意的是，基层治理创新实践最终被制度化的部分，未必涵盖其原先在“大循环”中促成创新有效的所有环节。一旦指导制度化的核心理念致使某些关键环节被忽略，造成制度化的创新经验对这些关键环节的遗漏，该创新经验在进入模式定型的“小循环”后，也有可能陷入失效困境。比如北京平谷2016年为打击非法盗采金矿、河道等公共资源行为而探索出的“吹哨报到”机制，之所以能够化解派驻式执法和联合执法中存在的执法主体间相互推诿、跨部门合作机制不稳定等问题，关键在于区县级党委、政府的重视和赋权。2018年中央全面深化改革委员会第五次会议肯定该机制创新后，该机制被高度制度化和体系化。然而被制度化的部分通常仅限于街道或乡镇对区县职能部门的执法召集权，却并不包含高层级党委、政府的重视程度。离开了高层级党委、政府的重视，职能部门与街乡就可能围绕“吹哨”的必要性产生争议，<sup>②</sup>以至于派驻式执法和联合执法中存在的老问题复现于“吹哨报到”机制，最终导致该创新机制的失效。

### （二）特殊创新经验的跨域复制

“大循环”的知识生产路径因其直接回应属地治理问题，产生的创新经验更多具有特殊性，对于解决当地治理问题有效，但对于其他地方则不一定适用。如果将创新经验强制扩散到其他地方，则原本来自“大循环”知识生产路径的创新经验就可能在其他地方走入“小循环”的知识生产路径。比如，村务监督委员会最初是浙江省武义县后陈村在2004年探索出的创新经验。后陈

① 徐勇：《草根民主的崛起：价值与限度》，《中国社会科学季刊》（香港）2000年夏季号。

② 吕普生、张梦慧：《执法召集制：“吹哨报到”机制如何使综合执法运转起来》，《河南社会科学》2021年第2期。

村是典型的利益密集型村庄。由于当时后陈村大量土地被征产生巨额征地款，而村干部与到后陈村砂场采砂的私人老板又存在利益交换，村民一方面高度关注村级财务，另一方面则对村干部产生严重的不信任甚至对立情绪。后陈村成立村财务监督小组清理全村账务往来，目标直指村务和财务的公开透明。<sup>①</sup>然而，当该创新经验被复制到利益稀薄的中西部农业型村庄，由于村集体收入少、人财物大量流出，村民甚至不愿参加村委会选举，村务监督委员会自然没有实践空间。为了满足权力制衡与民主监督理念的自证需要，而在村级强行建立一套复杂的村务监督体系，其结果只能是催生形式主义的制度空转。

与此类似，“共同缔造”的厦门实践可能更多具有“大循环”知识生产路径的特征。作为试点社区，厦门前埔北社区的居民多是公务员、事业单位工作人员和公司白领等中高收入群体，他们的公共权利意识和治理参与能力较强。该社区的党委书记是毕业于厦门大学的“80后”大学生，是当地公认的“能人书记”。面对物业服务较差、业委会运转不畅等问题，“共同缔造”的创新实践探索通过设立中间组织而激活各治理主体的公共性，有效提升了物业服务水平以及社区服务的多样性和精准性。<sup>②</sup>然而，前埔北社区的经验是在其特殊的社区禀赋和明确的社区治理困境等多重因素共同作用下产生的，一旦该创新经验扩散到人财物大量流出的中西部村庄，缺少了可以借用的社区禀赋，表面上创新主体可以用体制内运动式造点的方式强行打造创新经验移植成功的政策景观，但实际上，这种经验移植必然落入丧失治理根基的无效境地。

### （三）上级创新体系的指标转译缺失

基层治理创新行为的出现，也可能是创新意志自上而下多层级传导的结果。换言之，创新主体未必只位于国家治理体系的末端，也可能存在于国家治理体系的上层。上级创新的规划越宏大、越详细，留给地方自主性和地方性经验的空间就越少。在创新意志自上而下传导之前，基层的创新主体还可能围绕因地制宜地解决问题而开展遵循“大循环”知识生产路径的创新。在刚性的创新意志自上而下传导之后，基层创新主体的知识生产方式很有可能在对标对表满足上级为理念自证而设立的体系化指标考核压力下，不得不从原本的“大循环”路径转入“小循环”路径。

比如，农业农村部 and 国务院发展研究中心等政策部门，围绕农业农村现代化的价值理念，将其分解为农业现代化指标体系、农村现代化指标体系和农民现代化指标体系，其中农业现代化指标体系就包括劳均经营面积、农业劳动生产率、农业装备水平等指标。面对来自指标体系的压力，基层创新主体不得不对照体系“补短板”以满足上级的理念自证需求。因此，难以实现以规模经营为基础的农业现代化的中西部农业型地区，就可能不顾当地小农依然需要依托土地为生的实际，强制推动土地流转以形成规模经营。又如，一些地方的省委工作专班亲自推动治理创新方案的落实，不仅围绕一个宏大的价值理念而进行细密的体系设计，更以体系化的各项指标为依托，编制层层向下转发的《工作手册》，详细规定各种具体步骤和操作方法流程。基层创新主体只能尽力确认、识别和认定既有治理事务在上级创新话语体系中的位置，并对其进行语词转换和包装。找不到包装对象的创新事务，只能转化为应付检查的形式主义工作。

## 进一步的讨论

既有研究指出，“认为地方政府创新越多越好的观念”会导致地方政府无序创新、违法创新和“为了创新而创新”。<sup>③</sup>本文则认为，基层治理创新在部分地区存在的根本问题，不在于创新

① 贺雪峰：《组织起来：取消农业税后农村基层组织建设研究》，济南：山东人民出版社，2012年，第285—289页。

② 郑永君：《社会组织建设与社区治理创新——厦门市“共同缔造”试点社区案例分析》，《中国行政管理》2018年第2期。

③ 郁建兴、黄飏：《当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构》，《政治学研究》2017年第5期。

主体的主观动机，而在于创新的有效性方面，即创新行为无法有效服务于治理问题的解决。影响创新有效性的关键，在于没有恰当处理理论化、体系化与创新行为之间的关系。本文所谓“大循环”与“小循环”两种知识生产路径的根本不同，也在于对理论化、体系化与创新行为之间关系的理解不同。

中央提出，体系化、学理化是理论创新的内在要求和重要途径。不少创新主体则认为，理论化、体系化也是基层治理创新的内在要求和重要途径。事实上，如果从本文对“大循环”和“小循环”知识生产路径的分析来看，我们就会发现可能存在不可通约的两类“理论”和两类“体系”。所谓两类“理论”，一类是导源于理念并系统阐发该理念的价值、意义和应然状态的抽象逻辑推演，可称之为概念理论；另一类是根据对长期积累的探索性实践经验的归纳、总结和提炼而形成的规律性认识，可称之为实践理论。所谓两类“体系”，一类是通过哲学理论的演绎和拆分而从逻辑上繁衍、拼凑和堆砌而成的演绎式体系，这类体系在“小循环”知识生产路径中通常是先行于实践经验的；另一类是在对足够多的实践经验进行因果链解剖和分析之后自然析出的归纳式体系，这类体系在“大循环”知识生产路径中往往是后置于实践经验的。

如果在建构概念理论和演绎式体系的意义上理解理论化、体系化与创新行为之间的关系，必然使创新行为走向“小循环”的知识生产路径。不少民众表示不理解创新主体提出的理念，恰恰说明理念话语脱离了群众，不能被群众简单识别，完全是创新主体的一种语词创造。知识界带动政策界不断抛弃原有的话语，认为其是陈旧的，追求话语上的标新立异。当这种语词的标新立异转化为政策创新，就可能造成公共资源的空转和巨大浪费。

当围绕概念理论展开的演绎式体系所要映照的实践经验本身还没有形成体系，创新主体却慌不择路地急于使实践经验在逻辑上形成体系，就必然意味着需要把不符合体系建构的“漏洞”堵上。此时，演绎式体系难以做到的部分，不会因为创新行为而变得能够做到；演绎式体系能够做到的部分，在基层实践中早已做到。从不少治理创新在基层似乎正在开展、又似乎没有开展的模糊状态中可以看出，这些治理创新鲜少带来实质性的治理增量。对演绎式体系的构筑，很容易被操作为治理理念中概念逻辑的严整。体系化、科学化的理论条目，原本就难以对应不完整、不规则的治理实践。但创新主体为了维护概念理论的严密，反过来通过严厉问责而苛求实践，迫使基层为了给理论的逻辑链条填空，而将治理实践中的一点点经验事实反复进行不同角度的语词包装。<sup>①</sup>因此，创新主体动辄试图建构“体系”的思维方式，一方面容易导致基层的无效折腾，另一方面则让体系设计者看到了他们想看到的，进而让他们对其创新举措产生效用幻觉。

恢复基层治理创新有效性，关键在于破除概念理论和演绎式体系对创新行为的宰制。首先，要避免在既有的治理机制能够应对基层事务的情况下，为建立逻辑上细致入微、面面俱到的组织架构而不断叠加其他的制度体系和组织体系。其次，在既有治理机制失效时，要从经验性事实出发分析和追溯其失效的原因，在发现因果联系的基础上揭示问题产生的内在机制，从源头解决问题。最后，如果理论无法指导实践、体系无法对应实践，不能简单问责实践者没有正确理解创新主体的政策意图，而是要反思理论和体系本身的科学性。归根结底，创新主体需要从哲学式的“小循环”知识生产路径中解放出来，不以规划蓝图和理念自证为创新的根本目的，而是以科学的眼光运用符合地方实际的办法创造性地解决地方的问题。

编辑 杜运泉

<sup>①</sup> 比如，在村级制作的“共同缔造”相关材料中，“共建”和“共享”对应的治理事实存在大量重复。