



## 理论文库

### 地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察

陈雪莲 杨雪冬

2009-08-17

**【内容摘要】**由地方政府推动的创新是一个国家政治体制改革的风向标，地方政府创新的发展特征可以展现出这个国家的政治文化和政治发展活力。本文以“中国地方政府创新奖2007-2008”年度20个地方政府创新获奖项目为研究单位，通过问卷调查收集和分析地方政府干部对本地政府创新项目的认知和态度，从创新动因、创新动力和阻力、创新价值取向、创新的参与性和可持续性五个方面出发，得出研究结论：由地方政府推动的改革创新具有突出的“低风险取向”，创新过程中公共参与不足，地方领导的“精英作用”和基层政策空间是推动地方政府创新的主体力量，创新的可持续性也主要取决于能否获得体制内的认可和支持。本文的研究方法和研究结论为观察和判断中国政府改革和政治发展提供了新的视角和信息。

**【关键词】**政府创新 地方政府 政治体制改革 行政体制改革

公共服务改革由地方政府主导的区域性、局部性改革创新是如何酝酿和产生的？在改革过程中通常会遇到什么样的支持和阻力？地方政府主导的创新可持续性和影响力如何？这些问题是地方政府改革观察者和研究者的关注焦点。研究上述问题，可以从一个地方政府改革的案例入手提供微观的过程性描述——正如现在诸多学者所做的研究；也可以整合多个改革案例，分析规律性的现象，探索中国地方政府改革发展中共性的元素，这些共性元素构成了具有中国特色的地方政府改革的发展模式。改革涉及到缘起、发展与持续三个环节，这三个环节无不与改革的驱动力量密切相关，即驱动中国地方政府改革的各种力量和因素，这是本研究分析重点。推动和实践地方政府创新的主体是地方政府官员，他们在创新发起、推动和发展过程中所扮演的角色决定了他们的观点对分析中国地方政府创新的驱动力量至关重要，收集、整理地方政府官员对地方政府创新驱动力量的认识和判断即本研究的任务。

以“2007—2008年度中国地方政府创新奖”20个获得提名的地方政府创新项目为研究样本（项目名单参见附录），3以每个改革创新项目的发起者、执行者、参与者及非直接参与者为调查对象，2007年11月至12月期间，我们的研究团队在每个项目所在地邀请各20位政府工作人员独立填写《中国地方政府改革创新的现状和发展·项目实施部门卷》，共发放调查问卷400份，回收有效问卷391份，回收率97.75%。本报告所有研究结论均基于对此次问卷调查结果的统计分析。

#### 1 样本构成

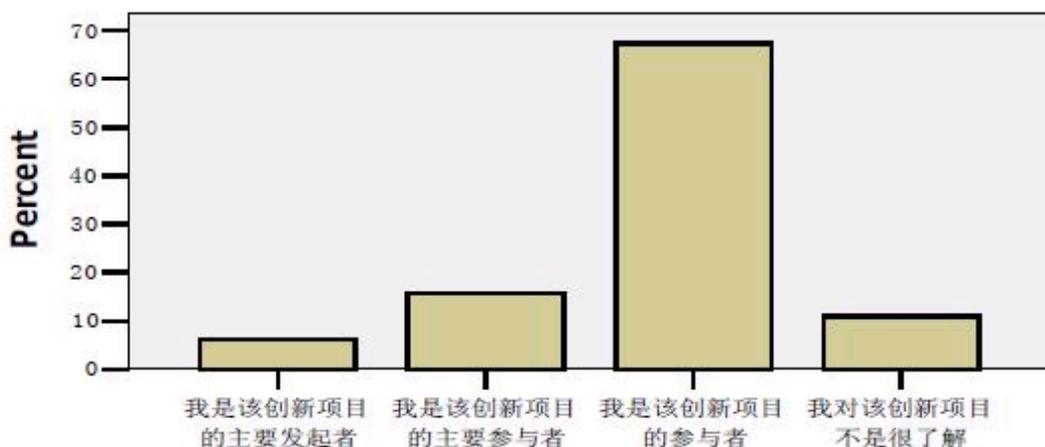
研究样本的区域分布并不均衡，20个地方政府改革创新项目中有12个来自东部地区、5个来自西部地区、2个来自中部地区、1个来自西部地区（见附录一）。因西部和中部地区的样本量较少，不同变量上区域（经济发展水平）间的差异分析忽略。如果把地方政府创新根据改革领域的不同分为行政体制改革、公共服务类改革和政治体制改革三种改革类型，研究样本中有10个行政体制改革项目、8个公共服务类改革项目和2个与民主建设有关的政治体制改革项目（见附录二）。

此次问卷调查对象是地方政府的工作人员，其中 54.5% 的受访者是普通干部，担任领导职务（包括部门中层领导和单位领导）的受访者为 45.5%，调查对象中包括的普通政府工作人员和领导干部的比例基本持平，本文对这两个群体在某些变量上的态度差异进行了分析。因为调查条件的限制，我们的调查问卷是由调查人员在各个创新项目所在地和所在政府部门随机发放（非统计学意义上的“随机”），但是调查结果显示，我们的样本构成基本符合现阶段中国地方政府的干部结构构成。我们的样本中 76.1% 的受访者年龄在 45 岁以下，女性受访者所占比例为 32.4%，具有大专以上学历的受访者占 90.6%，79% 的受访者是共产党党员，20.2% 的受访者是非党派人士。样本结构为：中青年干部占多数，女性干部比例略低于男性干部，以大专以上学历水平为主，以共产党党员为主，非党派人士比例低于共产党党员。

调查对象中 49.0% 的受访者在现有工作岗位的工作时间不超过 3 年，69.6% 的受访者在现有工作岗位上的工作时间不超过 5 年，与此同时，89% 的受访者是创新项目的直接参与者（包括主要发起者、主要参与者和参与者），这种现象可以有两种解释：一是结构性原因，如地方政府普遍存在官员调整频繁、工作队伍年轻化的现象；二是与创新活动本身的特点有关，政府创新以原有机构的职能转变或机制创新为主要形式，这两种改革方式都需要新的人员配置以减少工作阻力或提高工作能力。

总的来说，从受访者对创新项目的参与程度来看，我们的调查对象对各自创新项目的了解程度较高，五分之一（21.7%）的受访者是当地创新项目的主要发起者和主要参与者，共计 89.0% 的受访者是创新项目的直接参与者（包括发起者、主要参与者和普通参与者）。虽然我们的问卷发放对象是创新项目的参与者，仍然有 11.0% 的受访者认为自己对该地的创新项目不是很了解（图 1），这里存在两种可能的原因：一是地方政府创新的执行者内部动员程度和民主程度不足；二是部分工作人员对创新不认可，参与的积极性不高。

图 1. 被访者对当地政府创新项目的了解程度



美国学者荣迪内利（Dennis A. Rondinelli）总结西方政府创新的经验时归纳了创新的两个动因：

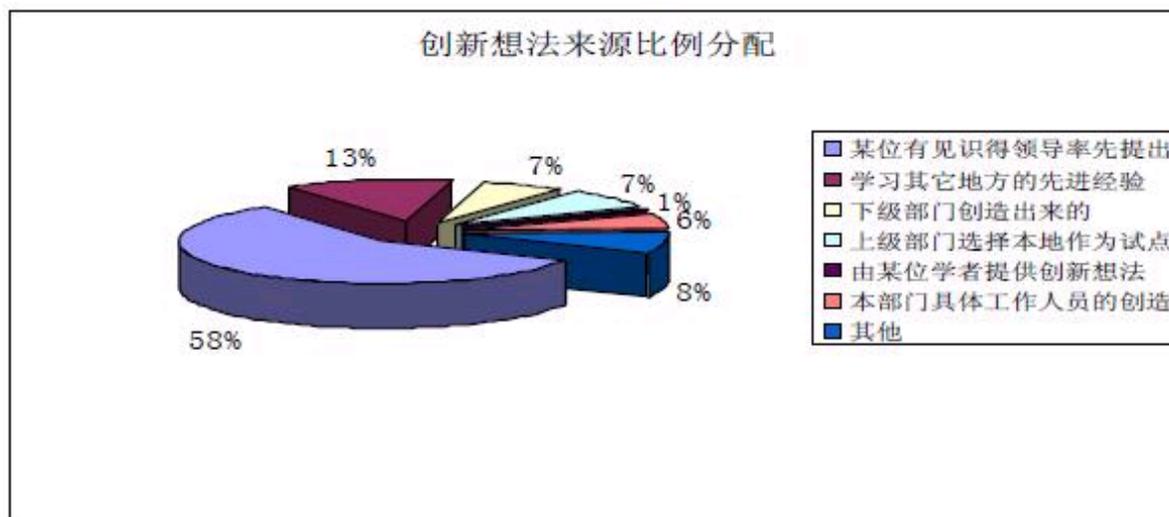
（1）创新一般源于绩效落差（performance gaps），即公众期望与组织绩效之间的落差。当人们意识到传统政策和计划无力实现其目标时，“创新”便会将政策引入新的轨道。（2）一些创新源于政治领袖和政府外精英的“战略构想”，政治领袖的战略构想有时能为政府设置全新的方向和日程，带来创新【1】。问题驱动、精英驱动是政府创新主要动因的判断是否适用于中国地方政府创新？

从我们的案例数据来看，中国地方政府创新的发起形式通常有三种：主动创新、上级选择该地作为改革试点、学习其它地区的创新经验。在主动发起的创新中，创新思路的首倡者也有三种可能：领导干部、普通工作人员和学者。根据上述几种可能的创新发起主体，我们可以把地方政府创新的分为领导发起型、基层发起型、学者实践型、学习型和试点型五类。

在这五种发起政府创新的力量中，认为自己的创新项目是“领导发起型”的受访者最多，即创新的想法最初是由有见识的领导率先提出的，持这一观点的地方政府干部占 58%（见图 2）。阿舒勒在分析美国的公共创新激励机制时提到，美国政府的官员有很强的接受新鲜理念的强烈动力，因为创新最有可能推动他们的职业发展【2】。中国地方政府政府创新中，领导干部发挥主要作用，一是因为中国相对集权和个人化的领导

负责制的体制下，只有获得领导干部认可或者由领导干部本人推动的改革创新才有可能实施；二是出于对政绩的需求，领导干部对旨在改善政府绩效、提高公众认可度的政府创新自然是高度敏感的。

图 2. 创新想法来源



认为自己的创新项目是基层创造型（包括由下级部门和本部门具体工作人员的创造）的被访者占 13.0%，在这一判断上，普通干部和领导干部的认知基本一致，表1 的数据显示，58 名单位领导中只有 6 个人（10.3%）认为创新是由普通政府工作人员创造的，198 名普通干部中有 23 个人（11.6%）认为创新是由普通政府工作人员创造的，因而可以基本排除被访者心怀顾虑刻意不选择“创新是由基层工作人员创造”的可能性。认为本地创新是“学习其他地方先进经验”的被访者位居总样本量的第二位，占 13.2%， “学习其它地方先进经验”式的创新虽然在内容不具首创性，但是这种学习型创新也是地方政府主动改革的结果。“领导发起”、“基层发起”、“学习先进经验”都属于地方政府主动发起的变革，认为本地创新属于这三类的被访者共占 84.9%。相对而言，认为本地创新是上级部门选择本地作为试点的试点型创新的被访者仅占 7.3%，认为创新是由学者提供创新想法的被访者仅 2 人。从上述数据来看，在地方政府干部眼中，中国地方政府创新既不是自上而下的驱动模式也不是政府外精英“战略构想”指导下的产物，地方政府内部工作人员是创新的主要发起者，这其中，领导干部的精英驱动作用尤为突出。

表1. 不同职务干部对创新来源的认识差异

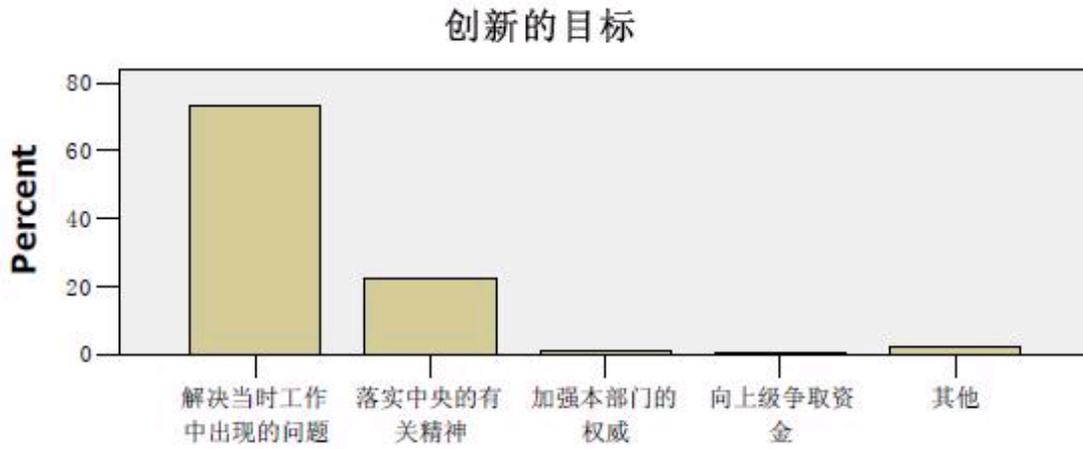
不同职务干部对创新来源的认识差异

Count	贵单位的创新想法最初是由何而来							总计
	某位有见识的领导率先提出	学习其他地方的先进经验	下级部门创造出来的	上级部门选择本地作为试点	由某学者提供创新想法	本部门具体工作人员的创造	其他	
职务 普通干部	112	27	10	13	1	13	22	198
部门中层领导	70	9	9	7	0	9	5	109
单位领导	30	13	5	7	1	1	1	58
总计	212	49	24	27	2	23	28	365

在问及“创新的最初目的是什么”时（图3），在388个有效样本中，73.5%的地方政府干部认为本地实施创新的目的是解决工作中出现的问题，22.7%的地方政府干部认为推出创新为了落实中央的有关精神，只有 1.3%的被访者认为创新是为了加强本部门的权威，仅2名被访者认为创新是为了向上级争取资金。这一数据表明，中国地方政府改革创新以问题驱动型改革为主，利益驱动型属于少数，创新措施多是为了应对原有体制和工作方式中的问题推出，应付上级和争取利益的情况属于少数。这一现象与荣迪内利对西方政府创新动因的判断相一致：外部经济、政治、社会或技术条件的变化使得惯例不适用于现状；问题丛生时，创新性观

念和行为最容易产生【1】。问题驱动型创新正是地方政府创新的意义所在，直接遭遇原有体制局限性约束的地方政府为解决问题而设计和发起的改革措施最具可操作性，也最有利于制度的改良和完善。如果说中国的改革是增量型改革，那么增量改革能否成功的决定性因素取决于每一次“增量”式改革的有效性，大量的地方政府改革创新正是在为提高宏观改革措施的有效性积累经验。中国地方政府以解决问题为创新的主要目标。

图3. 创新的目标



由地方政府推动的改革创新随机性有多大？是否有审慎的准备环节？在准备阶段，地方政府通常会通过学习和参观其它地区或部门的经验来降低本项目的改革风险，235 个有效回答中，34.0%的被访者指出本地为完善创新措施外出参观学习的次数不少于5 次，其中四川省人大常委会预算工作委员会的“在线监督”预算执行创新项目和黑龙江省伊春市人民政府的“林业产权制度改革”创新项目外出考察学习的次数明显高于其它项目，分别为15 次和10 次。学习其它地区创新经验在降低本地改革风险的同时可以本地提高解决问题能力，地方政府普遍注重学习其它地区的创新经验，即可理解为地方政府干部的学习能力较强，也可理解为“原创性”的创新不足。除了学习相关经验外，听取群众意见也是地方政府常用的完善创新措施、降低创新奉献的方式，这一特征在文的第四部分有详细分析。

中国地方政府创新的性质是体制内的改革，上级部门的批准是多数地方政府在推出政府创新时必经的程序。这一点从地方政府干部对“从有创新想法到创新项目正式启动间隔了一段时间的原因是什么”问题的回答中也可以看出（见图4），认为“等待上级批示认可”是导致项目启动时间较长的主要原因的地方政府干部最多，占36.3%。

图 4. 创新项目启动时间较长的原因

总的来说，中国地方政府创新的动因与西方政府创新动因有相似的特征：问题驱动，精英驱动。创新目标以解决实际工作中碰到的问题为主；在创新发起环节，领导干部的改革创新意识起主要作用；在创新启动环节，上级部门的批示和认可是决定创新能否顺利启动的主要因素；在创新方案设计环节，积极学习其它地区的改革经验是降低创新的政治风险的主要手段。对于地方政府干部来说，是否突破现状、发起创新，如何平衡政府创新带来的预期收益与预期风险是他们考虑的首要问题。阿舒勒发现美国官员为了回避风险，通常只会倾向于特定类型的创新，这些创新有三个典型特征：（1）解决的是公众强烈关注的问题；（2）广泛适用；（3）价值中立，可以被政见不同的党派有效利用【2】。中国地方政府官员为了降低或者回避创新的政治风险，采取的策略通常是：改革公众反应强烈的领域，设计创新方案时积极学习借鉴其它地区已有的改革经验，创新措施取得上级的认可后再实施。

### 3 地方政府创新实施的动力与阻力

前文提到在创新发起环节，领导干部的作用处于首要地位，这在创新实施过程中也同样得到体现，推动地方政府政府创新的主要力量来自领导干部。在“如果从有创新想法到创新项目正式启动间隔的时间较短，根本原因是什么？”的问题上，选择“领导决策果断”和“上级支持”的地方政府干部比例最高，分别为34.7%和33.3%，合计68%（图5.），即三分之二的地方政府干部认为推动政府创新顺利进行的主要因素在于上级和领导。与此相对应，在“推行创新项目过程中最希望获得的支持是什么？”的问题上（图6.），60.8%的地方政府干部的第一选择是“领导（上级部门）的认可”，比例远远高于位于第二位的“当地百姓的支持”（29.4%）。这两个数据均表明：现有地方政府创新多是在上级部门支持下进行的；领导干部所发挥的“领导驱动”作用在创新启动和运作环节占据突出位置。

图 5. 创新项目启动时间较短的原因

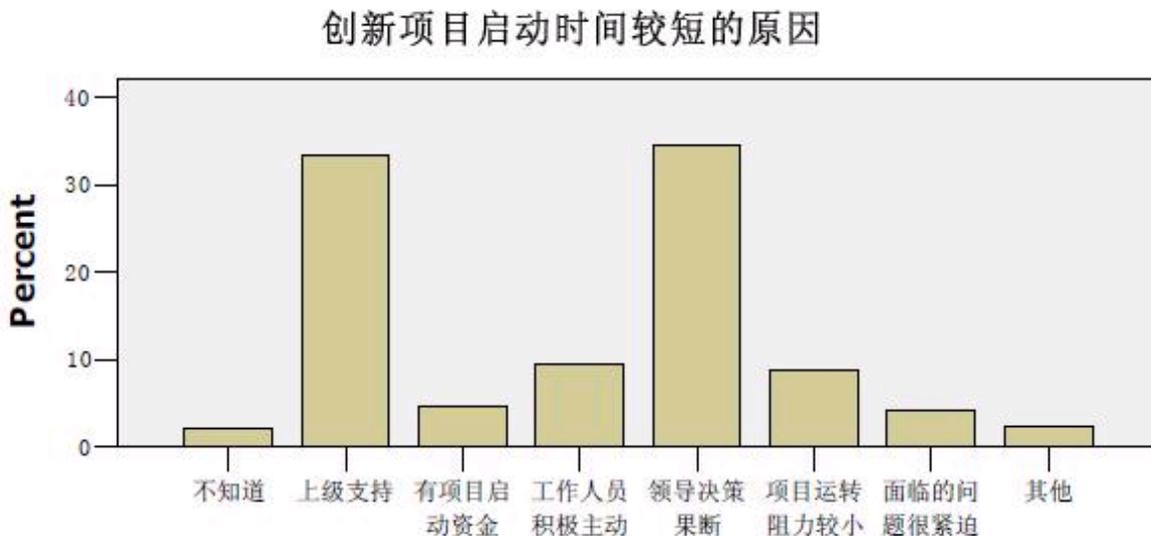
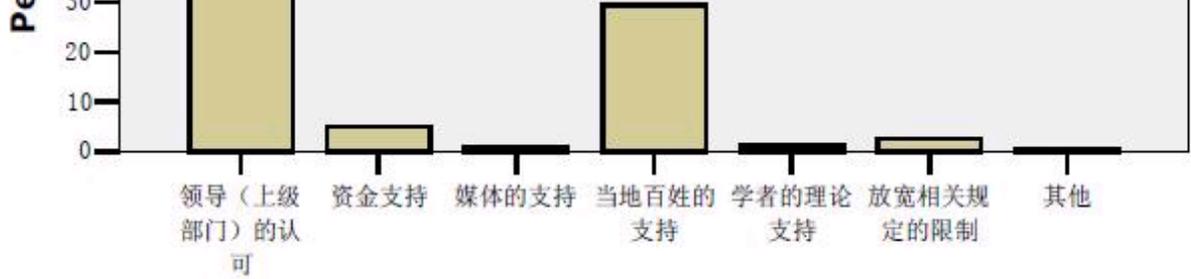


图 6. 创新过程中最希望获得的外部支持

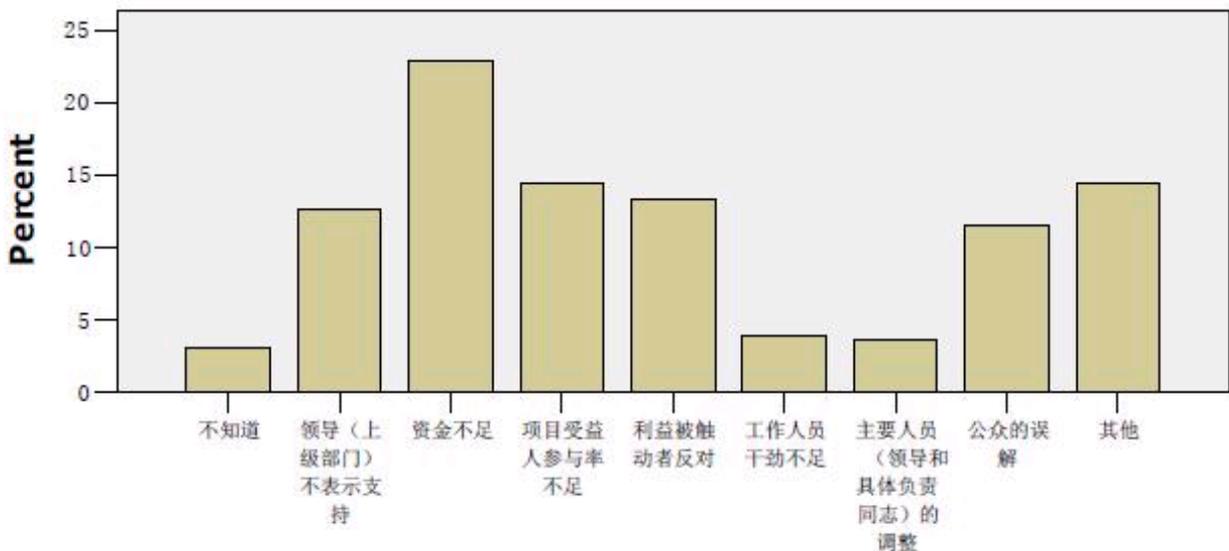


为了了解地方政府干部眼中的创新阻力和困难，我们设置了“推行该创新项目过程中，你们遇到过哪些困难？”这一问题，答案比较分散，不同地区、不同创新项目遇到的困难有多种可能性，总的来说，在地方政府干部看来，“资金不足”（22.9%）、“项目受益人参与率不足”（14.4%）、“利益被触动者反对”

（13.3%）、“领导（上级部门）不表示支持”（12.7%）、“公众的误解”（11.6%）五个因素是地方政府创新过程中遭遇的五大主要困难(图7.)。多数创新项目是在上级部门和领导的认可下进行的，因而在创新进行过程中来自上级和领导的阻力并不突出。“资金不足”的困难有两种可能的解释：一是地方财政确实紧张，用于创新项目的资金配套不足；二是创新项目成本较高。第二种情况在地方政府改革创新活动中较为普遍，无论是扩大民主等公民参与还是提高公共服务质量，多数地方政府创新活动需要较高运行成本。政府在改革和创新过程中如果缺乏“成本—收益”的意识，会给创新带来很大负面影响，如把改革“政绩化”、“做秀化”。把“利益被触动者的反对”视为改革创新最大困难的被访者比例居第四，这表明通常认为改革阻力主要来自既得利益团体的看法并不完全符合中国地方政治运行的情况，从我们实地调查的经验来看，在地方层级，领导的个人作用比较突出，如果领导者坚持推动改革，既得利益者的反对很难起到决定性的否定作用。

图7. 创新过程中遇到的困难

### 创新中遇到的困难



我们通常认为改革是为了响应公众需求，改革的受益者是公众，因为公众应该是改革的支持者。但是，在我们的研究样本中，认为“项目受益人参与率不足”和“公众的误解”是创新主要困难的地方政府干部比例合计达26%，超过位列第一位的“资金不足”选项所占的22.9%。公众对政府的低信任率、对政府组织的公共活动的低参与率是中国地方政府改革创新中面临的重大难题。导致这一现象的原因有多种，可能是因为地方改革创新的议题不符合公众的需求，或是因为公众并没有从改革中获益，也可能是因为政府创新过程中为公众提供的表达渠道、参与渠道不畅，即政府创新的参与性不足。我们的调查以求证最后一种可能性为主，即，在地方政府改革创新过程中，公众的参与性如何？政府与公民社会的合作程度如何？

参与性是现代政府改革的主要理念和行动原则之一。中国地方政府改革创新的发起和推动以政府工作人员为主，在实施改革创新时，基本上都会向群众征求意见以完善改革方案。我们收集到的376个有效回答中，仅有4名被访者认为本地的创新项目没有征求过群众意见。在征求群众意见的方式上，实地调研和召开群众座谈会是最常用的工作方式，也出现了举行“听证会”等新的方式，21.4%的被访者指出在推出改革创新时曾经通过听证会的方式征求过群众的意见。但是，以“征求意见”的方式为公众提供的参与渠道是单向的，公众处于被动参与的地位。

学术界和理论界的参与也是政府创新扩大信息来源的一种方式，83.3%的被访者认为自己的创新项目有学术界和理论界的参与，这些理论界的参与主要来自体制内的政策研究部门（53.5%），这一数据体现了中国政府决策体制的特点：政府决策过程中以体制内咨询为主，而不是寻求体制外的第三方的智力支持。地方政府创新决策过程中的参与性较以往有所提高，但尚未摆脱现有决策体制的局限。

除了参与对象的局限性外，理论界的参与领域也有较大局限：理论界最常见的参与活动是在创新项目的完善阶段帮助项目组织者进行理论总结（41.0%），在项目前期阶段参与项目论证（27.6%）和在项目执行过程中帮助解决问题（22.9%）的比例并不高。这表明，理论界在政策设计领域的参与少，在宣传和论证创新绩效领域的参与较多。这一现状在某种程度上扭曲了理论界应有的功能分布，地方政府政府创新是政府自己改革自己的活动，理论界和学术界等第三方的参与是提高政府创新质量和实效的智力来源和民意补充，理论界参与的意义并不只在于帮助地方政府总结创新经验，更重要的是理论界的民意调查、民意研究工作有助于提高创新项目在公众中的认可度和支持度。

媒体的参与对创新项目的组织方（地方政府）来说是扩大创新影响力的工具，同时也为公众提供了知情和参与的渠道。86.5%的被访者认为媒体的报道使项目进展更顺利，这表明媒体对地方政府创新的态度以支持为主。但是仅有一半的被访者曾主动邀请媒体采访，地方政府对媒体的重视和运用程度尚且不足。在创新开展之后，官员认为媒体报道使项目进展更顺利，但是在项目开展过程中，官员并不主动邀请媒体参与。媒体作为公共监督力量并不是在创新发起和推动环节中发挥应有的监督作用，而是集中在创新项目开展后宣传其创新绩效，这与学术和理论界在政府创新中的“错位”相类似，媒体对地方政府创新“建设性”参与的作用没有得到很好的实现。

从公众、理论界、媒体三个群体的参与情况来看，地方政府改革创新的参与性还没有充分展现，作为创新活动组织者的地方政府已经意识到这一点，现有的改革创新项目很多以扩大公共参与为议题。参与性不仅体现在创新过程中公众参与与改革创新，也体现在创新活动本身是否促进了公众参与。在回答“你觉得这项改革措施的效果在群众中的影响如何？”时，82.0%的被访者认为自己的创新项目提高了群众的公共参与热情。在地方政府干部看来，“鼓励公众参与、提高群众认可度”是政府进行改革创新最大的意义所在，这一问题在下文讨论地方政府创新的价值取向中继续分析。

## 5 地方政府创新的价值取向

改革者的价值取向是分析改革发展走向的重要依据，为了了解地方政府推行改革创新的价值取向，问卷设置了三个问题分别考察地方政府干部对本地创新项目的意义、突出成绩和成功标准的界定。在“本创新项目最大的意义是什么？”的问题上（图8），选择“鼓励公共参与、提供群众认可度”（25.4%）、“提高管理绩效”（23.7%）、“提高服务质量”（22.6%）三个选项的被访者最多。这表明，在地方政府干部眼中，公共参与、公众信任、管理绩效、服务质量是地方政府创新的首要目标。其中，公共参与和公共信任是地方政府干部尤为看重的创新意义。这一数据与地方政府干部对“你认为本创新项目在那方面的成绩最突出？”的回答相符合，除了“具有独创性，不是机械模仿他人或照搬上级指示”这一涉及“创新”本身的特征外，地方政府干部认为自己的创新项目最突出的成绩是“有助于提高公民政治参与、增加政治透明度、扩大公民发言权”（图9.）。我们面对普通干部（非创新项目参与者）发放的更大范围的问卷调查显示，普通干部中将“须有助于提高公民的政治参与，增加政治透明度，扩大公民发言权”视为衡量政府创新的第一重要标准的比例也是最高。4似乎可以说，在政府官员眼中，中国地方政府改革创新的价值取向应该是以公民取向为主。

图8. 本地创新项目的最大意义

### 本创新项目的最大意义

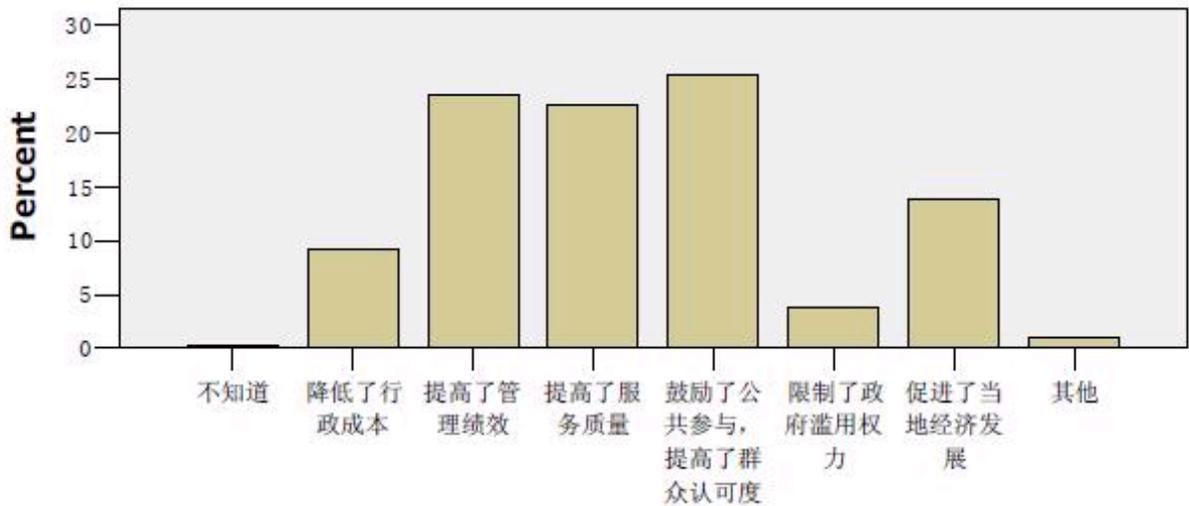
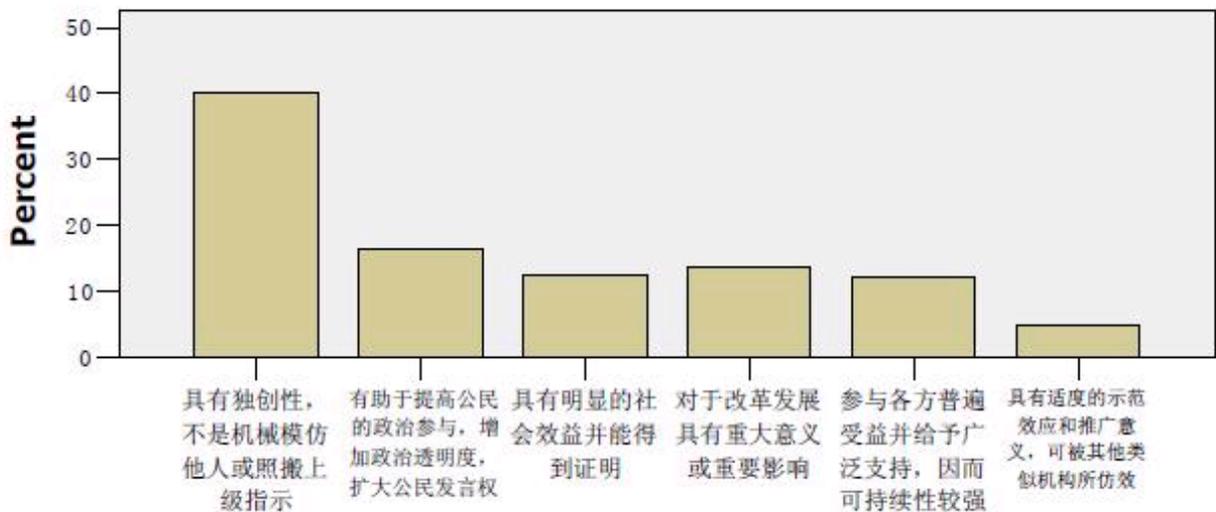


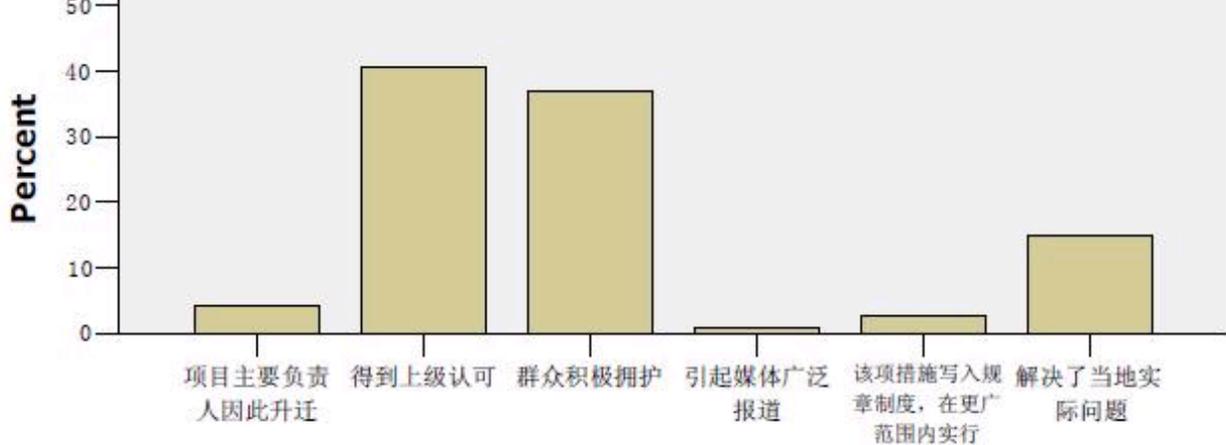
图 9.本地创新项目的最大成绩

### 创新项目的最大成绩



然而，从“你认为哪项结果能证明你们的创新是成功的？”问题的回答来看（图10.），认为“得到上级认可”是创新成功的证明的地方政府干部比例（40.2%）高于认为“群众积极拥护”是创新成功的证明的地方政府干部比例（36.3%），结合受访者认为领导干部是地方政府创新的主要推动者、创新过程中最希望获得的支持是领导和上级部门的支持这些数据结果，可以得出：“领导和上级”是贯穿创新发起、推动以及成果评判的首要因素。实地调查发现，地方政府干部在推动改革创新中注重上级（领导）的认可，除了“惟上是从”的传统起作用外，更多的是为了减少改革给本部门或本人带来风险。在现有的政治环境中，地方政府推动的改革多是在体制允许的空间内进行，改革的发起者和推动者有很强的低风险取向。现阶段中国地方政府创新的价值取向有二：低风险取向和公民取向。对于地方政府干部说，低风险取向的重要性要强于公民取向的重要性。

图10. 创新成功的标准

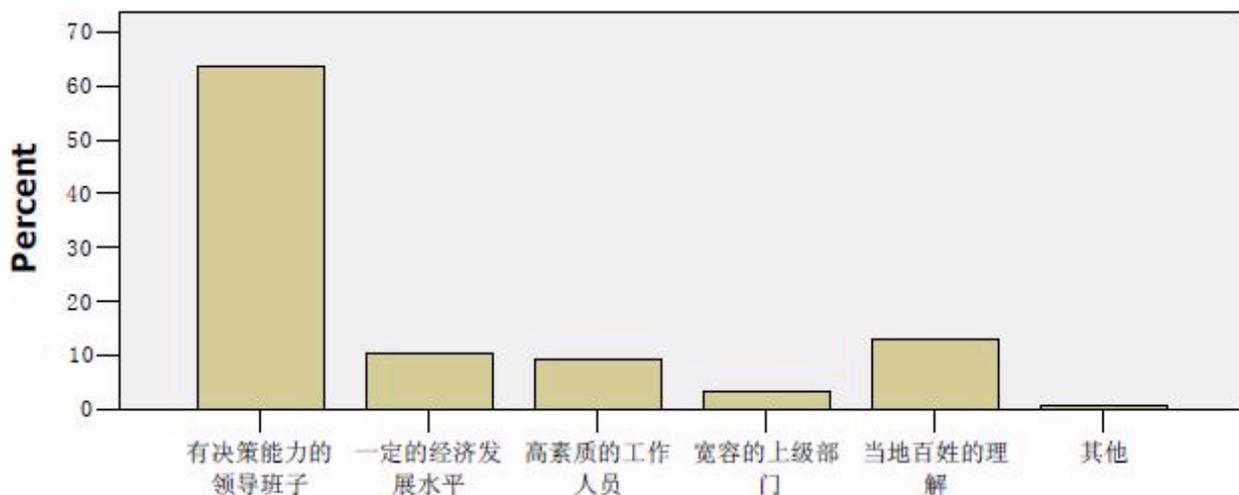


研究地方政府创新有两个基本的目标：一是总结现地方政府创新经验，为全局改革提供经验借鉴；二是通过分析地方政府创新的特点预测中国整体政治体制改革的发展走向。能够实现这样的研究目标的前提是：地方政府的改革创新可以影响中国整体政治生态。这一前提是否成立取决于地方政府改革创新的可推广性、可持续性。地方政府干部如何看待由地方政府推动的改革创新的可推广性和可持续性？

在创新项目的可推广性问题上，63.6%的被访者认为“有决策能力的领导班子”是其它地区学习、采纳本地创新项目最需要具备的条件，远远高于认为“经济发展水平”（10.1%）和“百姓的理解”（12.9%）是首要条件的被访者所占比例（见图11），这与多数学者关于中国地方政府创新的整体判断相符合，经济发展水平与改革活跃程度不呈现线性关系。本文第二部分在分析地方政府创新的动因中也得出领导干部在创新发起环节至关重要的结论。可以说，地方政府的领导干部是否具有创新意识和改革能力是影响地方政府创新能否“由点到面”可持续发展的主要因素。

图 11. 推广创新的条件

### 推广创新的条件



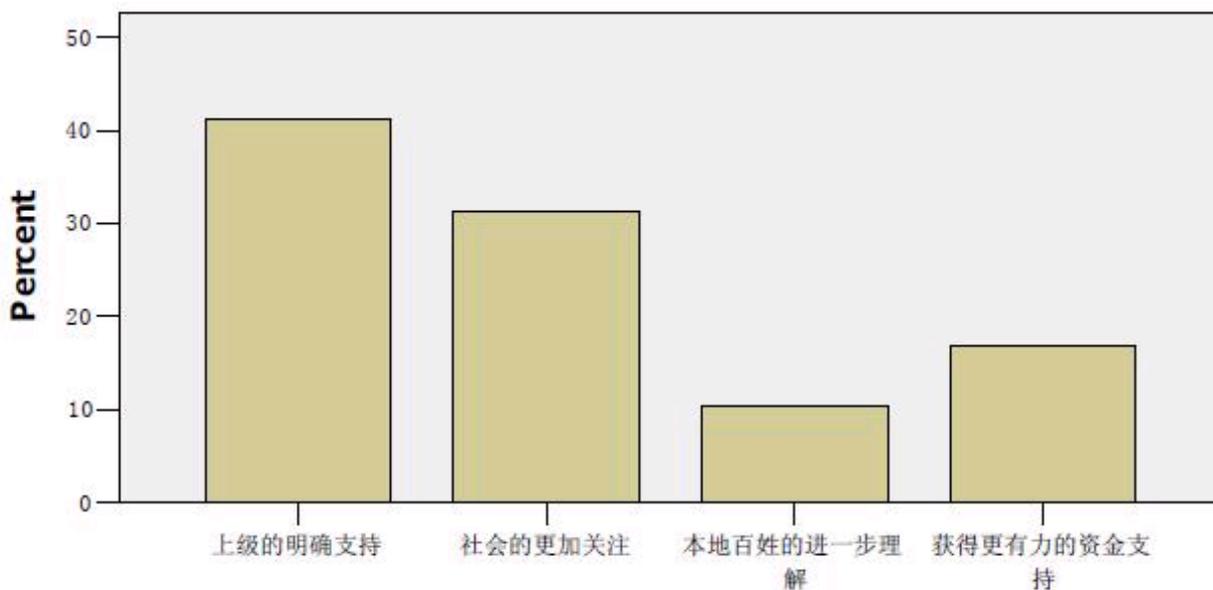
关于创新项目的可持续性问题，我们设置了“据你估计，在现有条件下，该项目能持续进行多久？”这一问题考察地方政府干部对本地创新项目可持续性的判断，这一问题的回答率较低（图12.），高达49.6%的被访者回避该问题，在有效回答中，8.7%的被访者对本项目的持续性并不太乐观，他们认为自己的项目持续性不足5年，10.2%的被访者对本项目的持续性非常乐观，认为自己的项目可以持续20年以上。与之前在所有环节强调领导干部的作用不同，94.2%的被访者认为如果该项目的主要负责人离开该工作岗位并不会影响项目的持续性，外界的资金支持也不会对创新项目的持续性造成较大影响，那么，究竟是什么因素使得多数地方政府干部对本地创新项目的可持续性持谨慎态度？

表 2. 创新项目预计持续时间

项目预计持续时间				
	频次	百分比	有效百分比	累积百分比
1—5年	34	8.7	17.3	17.3
6—10年	44	11.3	22.3	39.6
11—20年	79	20.2	40.1	79.7
20年以上	40	10.2	20.3	100.0
总计	197	50.4	100.0	
不回答	194	49.6		
总计	391	100.0		

我们设置了“如果目前条件有所欠缺，你希望再获得哪些方面的支持？”这个问题来分析地方政府干部眼中的创新可持续发展的必备要素（图13.），“上级支持”（41.3%）和“社会关注”（31.4%）在多数地方政府干部看来是现有创新项目比较欠缺的条件。由地方政府推动的改革创新虽然多数是在体制允许范围内进行的，但是毕竟会对现有整体规则和体制有所改变，上级的支持意味着给地方政府更多的体制改革空间，由基层发起的创新才具有可持续性。社会对地方政府创新的关注可以为地方政府创新赢得更多的社会支持，激发地方政府干部打破陋习的勇气。

图 13. 创新发展所需要的支持



## 7 讨论：政府创新与政治发展

从上述分析可以看出，不同于传统的结构调整改革，由地方政府发起的创新有两个突出优点：（1）创新多数是为了解决当地的现实问题而产生的，不是外部移植而是内生性的改革；（2）创新强调公众面临的真实问题，能够相对及时、有效的回应公众需求。中国的地方政府创新既是体制内的改革，又是在现实压力下不得不进行的某种改变和突破。因此，在这个意义上，我们可以把由地方政府推动的创新的意義界定为中国政治体制改革的风向标。地方政府的创新理念和措施，经过实践的博弈，有些被广泛接受，成为全国性的改革举措，有些只是花开一隅或中途夭折，这其中展现出的地方政府创新的发展逻辑和发展进程为我们透过

地方政府创新看中国政治发展进程提供了一些清晰的线索。

首先，采纳和推动一项创新的决定性因素是什么？推动政治发展的关键力量是什么？政治权威和政治领袖给基层官员留有的政策空间、基层官员的政绩追求、公众的现实需求，这三者中，谁是主体推动力量？我们的实证研究结果表明，地方政府推动的改革创新具有突出的“低风险取向”，创新的可持续性如何主要取决于能否获得体制内的认可和支持。公众需求给政府带来的压力和地方官员的“政绩需求”会催化创新和变革的产生，但是，决定变革与否，主要取决于现有的制度空间。这一方面表明现有的政治秩序相对稳定，依然具有较强的控制力；但是另一方面也证明现有的制度灵活性不足，赋权和分权机制不完善，抑制了基层的创造性。体制内活动空间不足，或体制的自我纠错机制不完善时，都会对制度本身造成极大的冲击和危害。

其次，谁来决定创新的内容？现代治理理念的核心是公共事务由所有相关群体共同参与、联合治理，创新什么和如何创新应该由政府、市场、非政府组织和公众个人共同决定，决定中国政治发展走向的主体也应如此，具有高度的参与性和包容性。中国地方政府创新过程中最突出的困难不是既得利益者的反对，而是公众参与不足。这一方面是由于公众对公共事务参与能力和参与热情不足，更主要的原因在于政府的“赋权于民”意识不到位、相关参与机制不完善。“问政于民”仅是公共参与的初级形式，公众参与创新和改革的决策过程才能够真正实现创新和改革体现民意，最终确保创新和改革的可持续性和可推广性。

最后，政府创新是实现目标的手段，而不是目标本身。在中国地方政府创新实践中，提高行政效率的创新比重远远多于体制创新和公共服务领域的创新。创新的目标是改善生活质量，让政府积极回应公众需求。因此，公众福利、社会秩序和社会公平是创新的根本目标。

所有的政府创新必须从两个角度去评判：创新必须提高公众生活质量，这体现了政府作为社会正义捍卫者的角色；同时，创新也必须推动民主治理、民主制度和民主进程的发展。如果不能通过这些严峻的考验，政府创新的价值也就不复存在。

研究中国地方政府创新的学者的主要关注点是总结和分析各个地方政府创新的具体改革思路和改革经验，以期对中国整体政治体制改革的发展提供蓝图设计和经验支持，这是项有意义的研究工作。但是，以案例研究得出关于中国整体政治改革发展的趋势性判断存在着较大的逻辑风险，极有可能脱离现实得出过于乐观的结论。希望有更多的研究扩大研究样本，探索和挖掘中国地方政府创新活动的一般性特点和发展逻辑，从而得出关于中国政治体制改革发展走向的更准确的判断。

致谢：作者感谢赖海榕、陈家刚、周红云、丁开杰、包雅钧等同事对问卷设计提出的建议，感谢中国地方政府创新奖课题组负责人俞可平、何增科教授对问卷调查的支持，感谢哈尔滨工业大学于楠楠为本文的修订和完善所贡献的时间和智识支持。

#### 参考文献：

【1】丹尼斯·A·荣迪内利（Dennis A. Rondinelli），贾亚娟译：《人民服务的政府：民主治理中公共行政角色的转变》，《经济社会体制比较》，2008年第2期。：页码115-123。

【2】阿兰·阿舒勒，陈雪莲译：《公共创新与政治激励》，《经济社会体制比较》，2003年第4期。页码25-30。

#### 附录一：20个地方政府创新项目的区域分布

项目区域	项目内容
东部地区（12项）	1. 北京市西城区“改进基层政府公共服务” 2. 江苏省公安厅“执法告知服务制度” 3. 深圳南山区“和谐社区建设‘双向互动’制度创新” 4. 深圳市监察局“行政审批电子监察系统” 5. 浙江省庆元县“技能型乡镇政府建设” 6. 浙江义乌总工会“工会社会化维权模式” 7. 浙江宁波市海曙区“政府购买居家养老服务”

	8. 浙江省瑞安市“农村合作协会” 9. 上海普陀区长寿路街道办事处“社区民间组织管理体制改革” 10. 上海市南汇区惠南镇人大“公共预算制度改革” 11. 山东省乳山市“全面推进党内民主” 12. 山东省莱西市“为民服务代理制”
西部地区（5项）	13. 四川省人大在线监督预算执行 14. 四川省成都市“深化行政审批制度改革” 15. 四川雅安市“乡镇人大代表选举制度改革” 16. 广西省玉林市“‘一站式’电子政务新模式” 17. 新疆呼图壁县“农村社会养老保险制度改革”
中部地区（2项）	18. 湖北省咸宁市咸安区“乡镇行政管理体制改革” 19. 江西省民政厅“农村村落社区建设”
东北地区（1项）	20. 黑龙江伊春市“林业产权制度改革”

### 附录二：20个地方政府创新项目的改革类型分布

项目改革类型	项目内容
行政体制改革（10项）	1. 江苏省公安厅“执法告知服务制度” 2. 深圳市监察局“行政审批电子监察系统” 3. 浙江省庆元县“技能型乡镇政府建设” 4. 上海普陀区长寿路街道办事处“社区民间组织管理体制改革” 5. 上海市南汇区惠南镇人大“公共预算制度改革” 6. 湖北省咸宁市咸安区“乡镇行政管理体制改革” 7. 四川省人大“ <u>在线监督预算执行</u> ” 8. 四川省成都市“深化行政审批制度改革” 9. 广西省玉林市“‘一站式’电子政务新模式”

公共服务类改革（8项）	10. 黑龙江伊春市“林业产权制度改革” 11. 北京市西城区“改进基层政府公共服务” 12. 浙江义乌总工会“工会社会化维权模式” 13. 浙江宁波市海曙区“政府购买居家养老服务” 14. 浙江省瑞安市“农村合作协会” 15. 江西省民政厅“农村村落社区建设” 16. 山东省莱西市“为民服务代理制” 17. 深圳南山区“和谐社区建设‘双向互动’制度创新” 18. 新疆呼图壁县“农村社会养老保险制度改革”
政治体制改革（2项）	19. 四川雅安市“乡镇人大代表选举制度改革” 20. 山东省乳山市“全面推进党内民主”

（来源：《公共管理学报》2009年7月）（作者单位：中央编译局）

（网络编辑：胡毅）

[网络链接](#) | [联系我们](#)

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处