

论中国地方政府创新的十大关系

陈科霖,谷志军

(深圳大学城市治理研究院,广东 深圳 518060)

摘要:在全面建成小康社会的决胜期,创新驱动正在成为国家发展的核心战略。处于实践与理论焦点的中国地方政府创新依然面临着诸多突出的现实问题,基于对已有相关理论与实践的回顾,可以抽象和归纳出地方政府创新实践背后更为深层的逻辑关系。具体表现在:技术、制度与政府创新的层次关系;创造、破坏与政府创新的辩证关系;成功、失败与政府创新的目的关系;真实、空伪与政府创新的本位关系;法律、制度与政府创新的紧张关系;权力、利益与政府创新的博弈关系;市场、社会与政府创新的互动关系;自发、强制与政府创新的推进关系;压力、变革与政府创新的动力关系;短视、长远与政府创新的发展关系。这些变量间的关系对于认识并指导地方政府创新的理论与实践具有重要的意义。从目标导向来看,中国地方政府创新应走上多层协同、有序管理,善治目标、公益依归,制度建设、法治导向,主动革新、立足长远的发展道路。

关键词:地方政府创新;政府改革;国家治理;十大关系;制度创新

中图分类号:D 035

文献标识码:A

文章编号:1000-260X(2018)06-0074-09

党的十八届五中全会提出了“创新、协调、绿色、开放、共享”的发展新理念,强调必须把创新摆在国家发展全局的核心位置,“让创新贯穿党和国家一切工作,让创新在全社会蔚然成风”。在党的十九大报告中,习近平总书记进一步将“创新驱动发展”提升至党在新时期全面建成小康社会所必须坚定实施的七大战略之一。创新驱动是全方位的,它包括了理论创新、实践创新、制度创新、文化创新以及其他各方面创新,而政府创新作为创新的一种重要形式,是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革^[1],增量改革、试验推广、非激进作为其基本特点贯穿于这一改革之中^[2]。在改革开放之初,中央便确立了“摸着石头过河”的改革策略,希望通过局部或地方的创

新实践来探索改革的道路,这种中央授权下的改革局部先行模式在相当程度上是有效的^[3],但是当改革需要整体性、全局性的规范时,只有顶层设计才能够承担这样的使命^[4]。正如习近平总书记所指出的:“摸着石头过河和加强顶层设计是辩证统一的,推进局部的阶段性改革开放要在加强顶层设计的前提下进行,加强顶层设计要在推进局部的阶段性改革开放的基础上来谋划。”^[5]从这个意义上讲,“局部的阶段性改革”无疑是连结“摸着石头过河”与“加强顶层设计”两大改革战略的关键桥梁,而这种“局部的阶段性改革”的代表形式就是地方政府创新。

在地方政府创新领域的研究中,目前学者的研究呈现出了多样化的态势,总体来说有以下几

收稿日期:2018-08-11

基金项目:国家社会科学基金专项课题“基于法治中国建设的党和国家监督体系研究”(18VJ052)

作者简介:陈科霖,管理学博士,深圳大学城市治理研究院助理教授,主要从事地方政府创新研究;谷志军,管理学博士,深圳大学城市治理研究院副院长,副教授,主要从事地方政府创新与地方治理研究。

个特点:首先,研究早期重视地方政府创新的基础核心理论的构建,相关研究对地方政府创新的基本概念与基本原理做出了奠基性的探索;其次,在针对地方政府创新的基本理论与核心议题方面,涌现出了一批深入的理论研究文章;再次,在针对地方政府创新的案例研究方面,已有研究多是基于“中国地方政府创新奖”的案例库加以展开的,与此同时亦有针对浙江、广东等创新先发地区的深入案例研究;复次,相关研究注重引入国外经验,重视中外之间的创新实践比较;最后,在地方政府创新理论与实践的开展过程中,有少数文章做了反思性的经验总结。

在目前的地方政府创新理论与实践,以下4个方向的问题仍值得相关理论研究加以深入探讨:首先,对于如何看待政府创新活动这一问题,有必要就政府创新的层次性与辩证观展开讨论;其次,对于如何界定政府创新的地位这一问题,有必要就政府创新的目的性与本位观加以辨析;再次,对于如何认识政府创新中的矛盾这一问题,有必要对政府创新的内在张力、外在博弈与主体间互动关系进行解读;最后,对于如何面向政府创新的发展与未来这一问题,有必要对政府创新的推进模式、动力机制与发展前景开展研究。

为此,基于上述对中国地方政府创新进行的系统性总结与反思,本文研究中国地方政府创新在理论与实践值得深入探索的十对基本关系,并做出实践的梳理与理论的解读。寄希望于对这十大关系的探索性研究,可以进一步深化对我国地方政府创新现实问题与矛盾的认识,并在对相关理论问题探讨的基础上为中国地方政府创新提供参考。

一、技术、制度与政府创新的层次关系

政府创新有技术层面的也有制度层面的,如果把这两种类型的创新都称作“政府创新”,那么地方政府创新应当处在何种层次?

根据熊彼特的创新理论,创新就是将一种从来没有过的生产要素和生产条件实行新的组合,

从而建立一种新的生产函数^[9]。这一对“创新”的定义包含在产业与社会制度两个层次^[7]：“产业层次”的创新强调生产要素和生产条件的“新”组合,并更多地将创新聚焦在技术层面;而“社会制度”的创新则多集中于制度层面。由于政府的行为直接形塑并影响了整个社会的制度,因此政府创新的边界除了涵盖内部管理流程的技术和方法层面的创新之外,亦包括政治和社会制度的创新。尤其是随着“行政国家”的不断深化,政府行为的边界得到进一步拓展,地方政府所面临的行政事务与公民诉求的压力日益加强,由制度需求所引发的创新行为日趋频繁,进而刺激了政府创新活动的不断涌现。

在政府创新层次方面,既有研究主要按照制度创新、机制创新和技术创新三分法将“中国地方政府创新奖”获奖的案例加以分析^[8]。其中,制度创新在推动制度变迁中所发挥的作用最强,机制创新次之,而技术创新贡献则最低;相关统计则表明,机制创新占到了政府创新案例的绝大多数,而制度创新和技术创新则较少,同时包括制度、机制和技术创新的复合创新项目乏善可陈^[8]。

政府创新的目的是推动与现行经济社会不相适应的制度加以变革,通过制度变迁的过程实现旧制度的消解与新制度的生成,从而使经济社会发展与其体制环境相适应,进而奠定政府治理现代化的制度基础。从这个意义上说,政府创新的终极目标应当是实现善治,而其直接目的则是推动制度变迁。制度创新、机制创新和技术创新都是推动制度变迁的重要力量,它们都是实现政府创新目标的重要基础,因此我们既要鼓励技术层面的创新,亦应鼓励地方政府的制度创新,通过多层次创新行为的协同力量,推动我国全面深化改革事业深入发展。

二、创造、破坏与政府创新的辩证关系

创新是一种“创造性破坏”,既然要创新,就不可避免地要承受破坏的代价,那么应当怎样辩证地看待创新这把“双刃剑”?

在熊彼特看来,创新就是一种“创造性破坏”,意指创新不断地从内部破坏旧的结构而代之以一种新的结构。它内生地包含了两大辩证因素:其一是创造的一面,即创新是对新技术、新制度、新方法、新理念的创造性活动,政府创新的创造性主要表现为创造新的政治制度、创造新的行政机制、创造新的管理技术三个方面。其二是破坏的一面,即创新是对旧技术、旧制度、旧方法、旧理念的否定与破坏,政府创新的破坏性体现为打破旧的制度约束、打破旧的机制障碍、打破旧的管理方式三个方面。由此可知,创新这一概念内生着“创造—破坏”的辩证统一关系,由此构成了创新一词“破旧立新”、“不破不立”的基本内涵。

十一届三中全会以来,我国的改革开放进程正是在“不破不立”的精神指导下,通过不断的改革创新举措取得了丰硕的改革成果。但也要看到,改革在创造了大量新制度之时,对旧制度的取代以及制度变迁后社会新秩序的形成则是一个循序渐进的过程。换句话说,制度变迁不是一蹴而就的,而是旧制度消亡与新制度形成并行的过程。当前,改革、发展与稳定始终是我国社会主义现代化建设中基本性、全局性的关系,而联结这三大任务的核心就是政府创新。对于我国这样一个发展中国家,发展仍然是当前的主旋律,为了实现经济社会可持续发展,就要力图进一步破除体制机制障碍,在此过程中政府创新无疑起到了重要的助推作用。同时,政府创新这种推进作用的发挥过程亦是对旧有制度扬弃的过程,这就不可避免地带来不稳定的社会风险,而风险与收益并存的格局恰好是创新的魅力之所在。

实现政府创新创造性与破坏性的辩证统一,应当对政府创新进行系统性的管理。对此,部分地区的先行先试已探索出了有效的政府创新管理模式,以此推进政府创新的持续性和制度化发展^[9]。政府创新管理的意义在于通过创新管理的形式将政府创新的两面性加以平衡,从而在发挥政府创新之创造优势的同时规避政府创新的破坏风险。通过将创新发掘机制、风险防控机制、创新推广机制、绩效评价机制等管理机制有机结合起来,实现对政府创新的管理,可以使地方政府创新得以有

序推行,并使其破坏程度降至可控范围。

三、成功、失败与政府创新的目的关系

政府创新的结果各有不同,有的创新取得了预期的成功并得到扩散,而更多的创新则鲜为人知并走向失败,那么如何看待并利用好失败的政府创新案例?

目前学界对政府创新领域的研究多着眼于对成功创新案例的分析与解读,但事实上,政府创新作为一种探索性的改革手段决定了其机遇与风险并存的特性,并且失败的创新案例可能远远多于被关注的成功案例。导致政府创新失败的原因很多,主要在于以下几个方面:一是创新与现行法律法规或政策相抵触;二是工具性目标和价值性目标的冲突;三是创新的简单移植导致失败;四是现行体制的约束条件所致^[10]。总而言之,政府创新失败是一系列内因与外因共同作用的结果,由于各方面的约束条件所限,不少探索性的创新大多可能归于失败,并成为后继探索者的奠基石。

在我国政治生态中,诸多因素的存在使得创新失败的成本过高,从而限制了地方政府对改革创新的试验热情。首先,当前的官员考核与晋升体制,特别是在部分领域实施的一票否决制考核措施,使得创新失败所承受的风险与压力过大,日益严重的问责机制进一步促使地方官员转而谋求“不做事”与“不出事”。其次,由于纵向政府间直接的“委托—代理”关系、相对“软化”的产权制度环境、过度的地方政府间竞争以及官员普遍性的短任期制,导致地方政府创新多在地方主要领导人换届后趋于消亡。再次,由于法律、制度的不完善,导致诸多创新行为或难于寻找到法律、政策依据,或与旧的、过时的法律相违背,在此情况下,地方官员突破法律而实施的超前性创新行为难免“背负原罪”,从而带来较高的失败风险。

政府创新中失败与成功的辩证关系给我们的启示是,失败的政府创新可能依然具有其特殊的作用与意义。相关研究亦表明,失败的创新项目在特定条件下仍具备其特殊的“潜在收益效应”^[11]。可

以说,失败的创新案例是量变性的积累,当量变积累到一定程度,这些经验教训可以转化为进一步改革创新的动力,并最终促成创新实践的成功。为此,应当建立健全政府创新的容错机制,通过对政府创新进行系统性管理,并对政府创新的失败经验进行及时总结,廓清政府创新失败责任并据此对相关组织和人员开展合理的问责,既起到追究责任的警示作用又使地方官员不失改革创新的热情,最终达到进一步鼓励新的创新活动的效果。

四、真实、空伪与政府创新的本位关系

地方政府在利益驱使下,有可能会产生“有创新之名,无创新之实”的“空创新”,或是“借创新之名,行自利之实”的“伪创新”,那么如何鉴别真伪以使地方政府创新回归本位?

在地方政府创新欣欣向荣的大潮下,部分创新行为的“真实性”也受到了来自各方的质疑,特别是“老酒装新瓶”式的“伪创新”以及“摆花架子”式的“空创新”等虚假创新行为严重地背离了政府创新的基本精神。有研究指出,地方政府的虚假创新行为源于地方官员对地方政府创新的理解偏差、创新质量低下以及府际关系的复杂化^[12]。地方政府由于面临着“锦标赛”竞争的压力^[13-14],加之上级政府对下级政府的监督存在信息不充分因素,这一制度性缺陷促成了地方政府虚假创新行为的易发和高发。

考察地方政府的虚假创新行为,我们可以发现:其一,在思想方面,地方政府的虚假创新源于地方官员异化的政绩观,当政绩观出现偏差时,就会倾向于谋求上级领导的肯定与个人职务的晋升,而忽视创新行为本身的实效,致使创新最终落空;其二,在行动方面,地方政府的虚假创新往往表现为目的与手段倒置、重制定轻落实、借创新之名行自利之实、忽视成本-收益核算、无视民主参与等形式^[15],通过这些形式的创新行动,使得虚假创新呈现出了自利性、浪费性、隐秘性的特征;其三,在效果方面,地方政府的虚假创新在绩效方面往往乏善可陈,而且产生大量的财政浪费与制度

空转,难以发挥创新活动所带来的效果及收益。因此从本质上讲,地方政府的虚假创新难以形成直观、稳定、长期的绩效。

要使地方政府创新回归真实,首先应当使地方政府创新的本位回到为人民服务的宗旨上来,只有地方官员切实将人民利益至上,才能使地方政府创新朝着正确的方向前进;其次,创新应以民众为导向,扩大民众参与,通过不同形式的民众参与活动集思广益,从而使政府创新更“接地气”;再次,应该注重创新效果,提升创新的真实度,并推动政府创新的持续性、扩散性、灵活性。

五、法律、制度与政府创新的紧张关系

法律具有滞后性而基层政府所面临的管理问题却千变万化,地方政府在管理过程中为了应对新问题而产生的管理创新,不可避免地会与既有的法律和制度产生冲突,那么如何应对二者间的紧张关系?

亚里士多德对法治曾有如此论述,即“法治应包含两重意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家所服从的法律又应该本身是制定得良好的法律”。根据这一定义,法律具有两大基本特征:一是普遍性,即不论任何组织或个人,都应在法律之下活动;二是内容的良善,它要求法律本身是“良法”,即符合人类正义,推动社会发展与进步的法^[16]。对良法的追求是人类社会长期以来的共同理想,法治具有普遍性、为公众知晓、可预期、明确、无内在矛盾、可循、稳定、高于政府、司法威权以及司法公正等十大规诫^[17],而其中与政府创新最为相关的即为“法律稳定”。从历史唯物主义的视角观察法律,可以看到法律内在的不变性与流变性,法律的不变性呼唤法律的稳定状态,从而保障法律的可操作性;而法律的流变性则呼唤法律的动态变迁,从而保障法律的可实施性。法律在逻辑上内生的张力构成了法律、制度与政府创新的紧张关系的根源。

法律、制度与政府创新的紧张关系在我国表现为两种类型:一种是基于转型大背景下的法律与创新之间的张力。一般而言,稳定的法治往往建

立在发达的、制度建设相对完善的国家当中,由于此类国家的社会变革已经完成、社会长期处于稳定阶段,因此极少出现此类紧张和冲突;然而我国自改革开放以来,加速发展与变革的过程必然将各种社会矛盾与冲突压缩到一个较短的时段来,使得法律与现实的脱节更为明显,从而形成更为激烈的紧张关系;另一种是法治统一与地方差异之间的张力。中国作为一个幅员辽阔的单一制国家,法律的统一性在落实到具体实施过程中会遇到“水土不服”的适应性困境,诸多地方政府创新是在此空间中产生的。由于体制“硬约束”与地区差异导致地方政府突破法律开展创新,亦造成了这种紧张关系的生成。

处理好法律、制度与政府创新的紧张关系,应当将政府创新的合法性、合理性和正当性结合起来,以立法保障央地政府创新关系;开展机制设计以保障专家决策与专家意见在改革创新中的作用;发挥人大的“载体”作用,在制度上促进法律与创新的协调;对改革创新的判断以“公共利益”为依归。在此基础上,从树立法律权威、稳步推进改革、在法律框架内允许变通及构建地方政府创新的复合最佳性等层面出发^[9],以规范化与法治化的方式缓解政府创新与法治之间紧张关系,从而实现政府创新行为与依法治国总体目标的有机协同。

六、权力、利益与政府创新的 博弈关系

诸多地方政府创新是产生于央地博弈关系背景之下的,随着分权和集权的循环往复,央地之间的权力博弈也日趋复杂,那么地方政府创新是否应当作为央地博弈的重要筹码以及应当扮演怎样的角色?

改革开放以来,中央在国家治理中开启了相对制度化的放权模式,从而使中央政府与地方政府之间形成了相互博弈的基本格局。对此,郑永年形象地将我国的央地关系归纳为“行为联邦制”(de facto federalism)模式^[9]。在央地政府之间博弈的过程中,由于权力分配关系的失衡,使中央和地方两个主体之间形成了权责间的不匹配,这进

一步引发了央地政府间的权责倒挂,形成央地政府之间的紧张关系。这种紧张关系的外化表现即为中央政府与地方政府之间存在着的事实上的合作博弈关系^{[13-14][19-20]}。在这样的大背景下,地方政府创新在央地之间(或下级政府与上级政府之间)的权力分配与利益划分中扮演了特殊的角色。

如此以来,上下级政府间在以政府创新为载体的博弈过程中形成了两种基本模式,即下级地方政府创新与上级地方政府认可的博弈关系与上级地方政府创新与下级地方政府执行的博弈关系^[12]。结合制度变迁的相关理论^{[3][21]},我们亦可将地方政府创新划分为两类,并以“诱致性创新”与“强制性创新”分别对应于上述两种博弈模式的类型。诱致性创新多为下级政府推动的,其目的是推进下级政府创新施政行为的正当性,并使其得到上级政府的认可,从而其结果多体现为自下而上的分权;强制性创新多为上级政府主导的,其目的是保证上级政府的政令得以推行,从而其结果体现为自上而下的集权。由此可见,地方政府创新在央地博弈的过程中所扮演的角色实际上是权力与利益在上下级政府间分配的工具。

地方政府创新作为推进公共治理的有效途径,不应也不能成为央地之间博弈的手段,这将有助于地方治理乃至国家治理现代化的大局。为此,应改变地方政府创新在府际关系中所扮演的角色与自身属性。地方政府创新更应当成为纵向府际关系协调发展的“润滑剂”,通过创新这一变革的方式,缓和权威体制与有效治理之间的矛盾,或者说是中央管辖权与地方治理权之间的紧张和不兼容的矛盾^[21],以求在央地互动过程中寻找到相应的平衡点,使得中央政府的一统性与地方治理的差异性有机统一、有序互动,进而不断改进与完善我国的纵向府际关系。

七、市场、社会与政府创新的 互动关系

政府创新的主体自然是政府,但是作为政府部门推动职能转变的重要手段,政府创新也离不开市场和社会力量的参与,那么政府在创新实践过程中

如何做到更好地与市场、社会进行良好互动?

现代行政管理的一项重要职能是应对市场行为的不完善性,由于垄断、外部性及非对称信息等因素的客观存在,使得市场机制无法完整地发挥作用,从而出现市场失灵。在市场失灵之时,政府的介入便显得尤为必要,但政府的行为方式往往存在效率低下、成本高昂的缺陷,从而使政府的公共政策偏离既定目标。对此,治理理论呼唤社会参与以进一步应对市场失灵与政府失灵双重困境的产生。政府、市场与社会均是推动国家治理现代化的重要主体,政府、市场与社会三方通过合法性、合理性与正当性的协调配合,有机地推动了善治目标的达成。由于政府创新的根本目的是保障公共利益,因此促使市场繁荣、增进社会福祉是政府创新的应有之义。

改革开放之初,政府创新的目标是推进市场化改革,并逐步形成公平竞争、开放有序的社会主义市场经济体制。随着经济改革向体制改革的深入,党的十六大提出了“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的十六字政府职能,特别是在十六届四中全会以来,社会管理体制的创新逐步成为新时期推进改革发展稳定目标的重要举措。伴随着推进国家治理现代化改革目标的提出,政府创新亦逐步从单一型、协调型走向复合型跨越发展之路。有学者基于对前五届“地方政府创新奖”的量化分析得出,社会管理与公共服务类的比例在近年来的地方政府创新实践中显著提高,政府与市场和社会在改革创新领域的联系与合作大大加强^[29]。这表明,推进国家治理三方主体的协作创新具有重要的理论与现实意义。

推进政府、市场与社会三方在政府创新领域的互动,应当使政府与市场在创新中加强相互合作,通过政府创新促使公共物品的单一供给转向多元化的提供方式,真正实现政府的基本公共服务职能与市场提供差异化服务的有机协调格局并存。同时,积极推动“放权让利”式改革,大力激发市场自身对经济的调节功能,提升社会经济活力;使政府与社会在创新中加强相互沟通,特别是在公共政策的制定过程中,着力推进参与式决策与公民评价监督机制的建立与完善,从而使政府创

新真正回应和解决社会诉求;使市场与社会在创新中加强相互协调,市场与社会在不断的协调与竞合过程中,可以进一步督促政府通过改革创新完善不合理的制度,从而促使政府与市场和社会的关系良性互动。

八、自发、强制与政府创新的推进关系

好的创新应该是可以扩散的创新,但其中有的是基于自发学习而扩散的,有的则是受客观约束所致的借鉴应用,那么地方政府创新扩散的机理怎样以及如何有效推进创新扩散?

政策扩散理论认为,政策扩散的机制至少包括学习、竞争、模仿和强制等^[24]。据此,政府创新扩散的机制亦包括学习机制、模仿机制、竞争机制与强制机制四种。学习机制是指接受方在观察到发起者的创新行为后,判断该项政策对于本地区或部门是有利的,从而做出学习发起者经验的决策活动;模仿机制是指接受方在观察到发起者的创新行为后,直接将该创新复制至本地区本部门的决策活动;竞争机制是指接受方由于身处锦标赛式的竞争中,因竞争压力而选择采纳某项发起者的创新项目的决策活动;强制机制是指接受方由于受到外部的压力,从而不得不采纳某项创新政策。

政府创新扩散的必要性体现为这一制度变迁固有的成本属性。由于政府创新的过程存在着成本,而创新的目的就在于通过创新行为提升收益,若是一个创新举措难于推广,其成本与收益是显著不对等的,这将造成公共资源的极大浪费。目前,我国相当部分的地方政府创新仍然停留在创新的发起者层面,并未得到推广与应用。例如对“中国地方政府创新奖”前五届入围项目的量化研究表明,近 1/4 的创新案例无法得到有效的扩散,从而成为孤例或沦落为“废品”^[8]。既有的“锦标赛”式的干部晋升机制深刻地影响了政府创新的扩散。由于干部晋升的政绩导向,若是一地的创新行为被另一地的政府采纳后,这一创新扩散所产生的效应往往会归结为首创者的“政绩”,致使接受方缺乏动力去学习成功的创新经验,而宁可“另起

炉灶”,做出重复性的创新劳动。

基于这一现实,应当通过相应的机制设计促进地方政府创新的扩散。一方面,要鼓励创新发起者的创新行为与首创精神。首创精神是创新得以扩散的根本与基础,只有鼓励首创精神才能避免使地方政府创新扩散成为“无源之水,无本之木”。对于有推广价值的创新项目发起人,宜通过任职调整的方式,使其在更有利于创新扩散的位置发挥作用,从而巩固既有创新的成果。另一方面,要建立健全创新接受方的绩效考核机制。创新的扩散不应仅停留在模仿阶段,为此在对创新接受方的绩效考核过程中,应当鼓励地方官员采取因地制宜的学习策略,并将学习型创新扩散带来的效益纳入接受方的政绩之中,从而科学评判接受方在改革创新中发挥的作用。

九、压力、变革与政府创新的动力关系

政府创新中有因为现实的压力被迫为之的,亦有领导人主动革新以求发展的,那么压力型创新与变革型创新的内在机制有何差别以及应当鼓励何种创新?

地方政府创新的动力机制包含在基层社会压力、地方官员个性以及政绩追求驱动等层面^[25],但在中国的地方政府创新现实中,政绩导向型的创新动力机制具有更强的解释力。既有研究将地方政府创新分为危机型和发展型两种^[26],若将其置于政绩驱动的分析视角下观察,“政绩”的产生存在两种形式:一是由外在压力而产生的政绩需求;二是由内生变革动力引发的主动变革。前者可称之为“压力驱动型创新”,后者则称之为“变革推动型创新”。压力驱动型创新是地方官员基于某些外在的压力,例如自上而下的政绩考核、自下而上的公民诉求、来自横向的府际竞争等,从而不得不“求变”并开展创新活动的行为模式。变革推动型创新则是地方官员在地方治理的过程中,基于“未雨绸缪”与“远见卓识”,在潜在的变革增长点开展创新活动的行为模式。

深化改革是当前党和国家的一项重要任务,

这势必为地方政府提供了新的变革需求,也为地方政府创新带来了新的机遇与挑战。但是在现实的创新案例中,压力驱动型创新占到了绝大多数^[27],这与当前中国的转型大背景密不可分。由于我国暂时处于后发国家的地位,实现跨越式发展必然带来社会矛盾的集中爆发,转型时期各级政府面临着来自各方的强大压力,而这种压力又通过各种方式传导至地方党政干部,特别是“一把手”身上。加上民主集中制的组织原则,使得地方党政“一把手”担负着地方改革发展稳定的最终责任,故而他们也是压力驱动的直接感受者。有学者针对第四、五届“地方政府创新奖”的实证调查显示,创新想法有一半左右是基于某位有见识的领导率先提出的^[8]。可以说,在现实中只要抓住了地方党政主要负责人这一“牛鼻子”,就等于掌握了创新源动力。

从长远的眼光去看,变革推动型创新的发展由于其原创性与前瞻性,相较于短时性、应急性的压力驱动型创新,从长远上更加有利于培养地方政府的自主创新能力。为此,首先应当有意识地转变地方官员的执政理念,培养公职人员的程序正义意识、开放心态、责任感、权力制衡理念、服务与合作意识、治理技术与知识,提升地方领导的沟通、协调、共享与学习能力^[27]。其次,应当改革中央与地方政府间的关系,在地方改革创新的实践中更多地引入民主参与,将原有的纵向自上而下的单向监督转向合理分权、多层协同、有序参与的治理格局,从根本上改变地方政府创新的价值导向,进而鼓励地方政府面向民众的变革型创新行为。

十、短视、长远与政府创新的发展关系

从创新所面向的时间向度划分,政府创新可以分为短时创新和长远创新,那么短时创新与长远创新在公共治理及政府发展方面各起到了何种作用,如何协调两种创新行为从而促进地方公共治理的善治进程?

受到地方官员个人素质、客观约束条件以及创新案例内在因素的影响,不同地方政府创新之间在历时性与共时性维度上有着巨大的差异。我

们可以将地方政府创新划分为短时创新和长远创新。所谓“短时创新”,即创新围绕着短期内的施政目标或社会问题,简而言之,即谋求“解决当下之事”的创新;而“长远创新”则指创新立足于发掘尚待解决的问题,或为将来某个时期的社会矛盾提前进行制度变革,即谋求“解决未来之事”的创新。短时创新与长远创新各有其特点,在实践中互为补充:短时创新可以获得较高的现时收益,但其长远影响则不足;而长远创新虽然在短期内无法获得可观的效益,却能够在未来发挥其潜在收益,从而起到长久的历时性效果。

针对前五届“中国地方政府创新奖”的统计研究显示,在行政管理和公共服务类创新中,民众取向相比于资本取向占到了大多数,但与此同时,却有半数以上的官员和民众认为,政府创新首要应当解决的问题是“提高效率”。这一调查结果表明,人们在评价地方政府创新时,相较于其长远的政治影响来说更为重视物质层面的效果,这将不断驱使着创新主体尽快地取得产出。如此一来,地方政府在政绩驱动的导向下更希望创新举措的效果在短期内显现,以凸显其任期内的政绩,从而忽视了创新在长期的历时性。因此,就目前来看,我国地方政府创新存在着“重短时,轻长远”特征。

从历史角度观察,政府的行政管理活动与经济社会现实之间存在着三种关系,即落后、适时与超前。在理想的状态下,适时的行政管理活动是政治生活的最佳状态。但现实中,适时是相对的,而落后与超前则是绝对的。政府创新作为一种改革过程,探索性与前瞻性是应有之义,只有不断鼓励行政管理活动积极跟进,并在合理范围内略有超前,才能够起到政治对社会发展的引领作用。因此,长远的政府创新不但是可能的,亦应是受到鼓励的。当然,我们亦应辩证地看待短时创新,短时创新在解决突发、现实的社会问题上具有不可替代的重要作用。

结语:中国地方政府创新理论与实践的未来

基于对上述中国地方政府创新十大关系的分

析,我们认为地方政府创新的理论研究应当立足于四个转向:首先是由政府创新的概念现象研究转向对政府创新管理的研究;其次是由政府创新的成功、获奖案例研究转向对政府创新的虚假、失败案例的比较研究;再次是由纯粹的政府创新领域研究转向政府创新相关制度、法治建设及与其它主体关系的系统性研究;最后是由现实的案例研究转向顶层设计式的理论构架性研究。而针对地方政府创新的实践变革,则应当立足于四个目标:一是多层协同、有序管理;二是善治目标、公益依归;三是制度建设、法治导向;四是主动革新、立足长远。通过上述理论与相关实践的转向与提升,地方政府创新在中国的理论与实践将成为国家治理现代化进程的有力工具与重要手段,并最终实现地方政府创新自身的价值依归。

参考文献:

- [1] 俞可平.论政府创新的若干基本问题[J].文史哲,2005,(4):138-146.
- [2] 林毅夫,蔡昉,李周.论中国经济改革的渐进式道路[J].经济研究,1993,(9):3-11.
- [3] 黄卫平.论中央授权下的改革局部先行模式[J].人民论坛·学术前沿,2014,(4):6-13.
- [4] 竺乾威.辩证看待顶层设计与摸着石头过河的关系[N].北京日报,2013-01-07(A17).
- [5] 习近平再论改革:以更大政治勇气深化重要领域改革[EB/OL].<http://www.chinanews.com/gn/2013-01-01>.
- [6] Joseph A.Schumpeter.The theory of economic development: an inquiry into profits, capital, credit, interest, and business cycle [M].Cambridge: Harvard University Press, 1934.
- [7] 刘志铭,郭惠武.创新、创造性破坏与内生经济变迁——熊彼特主义经济理论的发展[J].财经研究,2008,(2):18-30.
- [8] 杨雪冬.过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价[J].公共管理学报,2011,(1):81-93.
- [9] 曹伟.政府创新管理的制度建构:基于杭州实践的研究[J].中国行政管理,2014,(10):29-32.
- [10] 孙晓莉.政府公共服务创新:类型、动力机制及创新失败[J].中国行政管理,2011,(7):47-50.
- [11] 郭斌,陈劲,许庆瑞.失败创新项目“潜在收益效应”研究[J].科研管理,1997,(4):36-40.

- [12] 金太军,袁建军.地方政府创新博弈分析[J].江海学刊, 2005, (5):94-99.
- [13] 周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究, 2007, (7):36-50.
- [14] 周飞舟.锦标赛体制[J].社会学研究, 2009, (3):54-77.
- [15] 沈承诚.地方政府伪创新的机理探究及反伪举措——基于新制度经济学视角的考量[J].理论与改革, 2006, (2):16-19.
- [16] 李步云,赵迅.什么是良法[J].法学研究, 2005, (6):125-135.
- [17] 夏惠.法治是什么——渊源、规诫与价值[J].中国社会科学, 1999, (7):117-143.
- [18] 谷志军,陈科霖.政府创新与依法行政的张力及平衡[J].深圳大学学报(人文社会科学版), 2015, (6):74-79.
- [19] 郑永年.中国的“行为联邦制”:中央—地方关系的变革与动力[M].北京:东方出版社, 2013.
- [20] Chenggang Xu. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development[J].Journal of Economic Literature, 2011, 49(4):1076-1151.
- [21] [美]道格拉斯·诺思.经济史中的结构与变迁[M].上海:上海三联书店, 1981.
- [22] 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[J].开放时代, 2011, (10):67-85.
- [23] 何增科.中国政府创新的趋势分析——基于五届“中国地方政府创新奖”获奖项目的量化研究[J].北京行政学院学报, 2011, (1):1-8.
- [24] Shipan, Charles R., and Craig Volden. Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States[J].American Journal of Political Science, 2006, 50(4):825-843.
- [25] 陈家喜,汪永成.政绩驱动:地方政府创新的动力分析[J].政治学研究, 2013, (4):50-56.
- [26] 杨雪冬.简论中国地方政府创新的十个问题[J].公共管理学报, 2008, (1):16-26.
- [27] 吴建南,马亮,杨宇谦.中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析[J].管理世界, 2007, (8):43-51.

【责任编辑:张西山】

Ten Major Relationships in China's Local Governance Innovation

CHEN Ke-lin, GU Zhi-jun

(College of Urban Governance, Shenzhen University, Shenzhen, Guangdong, 518060)

Abstract: In the decisive period of building a well-off society in an all-round way, innovation-driven development is becoming the core strategy for china's national development. Local governance innovation at the center of practice and theory still faces many prominent practical problems. Based on the review of relevant theories and practices, we can abstract and summarize the deeper logical relationships behind the innovation practices of local governments as follows: the hierarchical relationship of technology, system and governance innovation; the dialectical relationship of creation, destruction and governance innovation; the purpose relationship of success, failure and governance innovation; the fundamental relationship of truth, falsehood and governance innovation; the strained relationship of law, system and governance innovation; the gaming relationship of power, interest and governance innovation; the interactive relationship of the market, society and governance innovation; the advancement relationship of spontaneity, enforcement and governance innovation; the impetus relationship of pressure, change and governance innovation; the development relationship of short-term planning, long-term vision and governance innovation. The relationship between these variables is of great significance for understanding and guiding the theory and practice of local governance innovation. In terms of goal setting, China's local governance innovation should follow the path of multi-level coordination and orderly management, aim at good governance and promotion of common good. Besides, we also need to be committed to system construction and rule of law, proactive in innovation and have a long-term vision.

Key words: local governance innovation; government reform; state governance; ten major relationships; sestion of innovation