



府際關係研究通訊第十五期（民 102 年 09 月）

中國大陸地方政府創新的特點與發展趨勢

潘小娟

中國政法大學政治與公共管理學院教授

改革開放以來，中國大陸的政治經濟體制改革持續深入，社會經歷著全面而深刻的轉型，地方政府在國家權力結構和治理過程中的重要性日益增強。為了適應這一變化，提升公共管理的公正性和有效性，各地方政府進行大膽探索並且積極嘗試，所以地方政府創新如雨後春筍般大量湧現、層出不窮，中國地方政府創新獎的設立和申報項目的數量就是很好的證明。目前創新已成爲中國大陸許多地方政府的自覺行動，創新能力已成爲衡量地方政府執政水準的主要標準之一。

「中國地方政府創新獎」是中國大陸的一項民間獎，設立於 2000 年，評獎活動由中共中央編譯局比較政治與經濟研究中心、中共中央黨校世界政黨比較研究中心、北京大學中國政府創新研究中心聯合組織，該獎每兩年評選一次，每屆選出優勝獎十名、入圍獎數名，迄今「中國地方政府創新獎」已經舉辦六屆，共有一千七百個地方政府創新專案申報參評，一百二十五個專案入圍，六十個項目獲優勝獎¹，本文將以中國地方政府創新獎的入圍獎項爲樣本，具體分析中國大陸地方政府創新的特點和發展趨勢。²總體而言，近年來中國大陸地方政府創新呈現以下特點和發展趨勢：

第一，治理導向日益突顯。地方政府創新的核心命題之一就是重構國家與社會的關係，在地方公共事務的管理上實現政府與社會的相互合作，互利共贏，其本質突出地反映在兩個方面，即在社會關係的本體意義上是由單一轉爲多元，在社會行爲的過程意義上是由單向轉爲互動，多元治理、政府與社會合作既是過去十多年地方政府創新的特點，也是未來地方政府創新的發展趨勢，這一方面的創新項目大約占到了入圍獎項的三分之一至二分之一，主要涉及擴大公民有序參與的管道，探索協商民主新形式，加強對公權力的監督等，如浙江省溫嶺市新河鎮：參與式預算改革，貴州省湄潭縣紀委：村民集中訴求會議制度，

¹《第七屆“中國地方政府創新獎”啓動》，中國政府創新網，<http://www.chinainnovations.org/Item/41956.aspx>，最後訪問日期 2013 年 7 月 6 日。

²本文有關地方政府創新獎的資訊參見中國政府創新網，http://www.chinainnovations.org/Category_218/Index_7.aspx。

浙江省杭州市政府：開放式決策，山東省青島市委市政府：多樣化民考官機制，浙江省樂清市人大常委會：人民聽證制度，浙江省溫嶺市委市政府：工資集體協商制度，北京市大興區清源街道辦事處：參與式社區治理與社區服務專案化管理等。

第二，公平優先得到重視。公平正義是一個社會得以健康、持續發展的基礎和保證，是公共管理的價值尺度，是公共行政的題中之義，因此地方政府創新必須立足社會公平正義，創新是利益的重新分配，但絕不能以犧牲公眾或某一群體，特別是弱勢群體的利益為代價，而是要讓社會成員共同享有創新發展帶來的成果，這一方面的創新項目在入圍獎項中占了三分之一有餘，主要涉及維護弱勢群體的權益，利益協調和糾紛調處，推進公共服務均等化，統籌城鄉一體化發展等，如陝西省石泉縣委縣政府：關愛留守兒童長效機制建設，浙江義烏總工會：工會社會化維權模式，雲南省金平縣扶貧專案，海南省海口市龍華區「外來工之家」，福建省廈門市思明區嘉蓮街道辦事處：「愛心超市」，青島市「陽光救助」等。

第三，公共服務創新持續增長。公共服務類創新包括公共服務和社會管理兩大方面內容，公共服務關涉廣大人民群眾的切身利益，是地方政府工作的核心，也是地方政府創新的切入點和核心領域，這類創新項目在入圍獎項中占比頗高，平均約占到了近一半，且呈現上升的態勢，主要涉及特殊群體服務，社會保障與社會救助，社會組織管理，流動人口管理等，如河北省青縣縣委縣政府：農村合作養老制度建設，浙江省寧波市海曙區人民政府：政府購買居家養老服務，四川省成都市人民政府：村級公共服務和社會管理改革，西藏自治區尼木縣委、縣政府：寺廟管理服務機制創新，廣東省深圳市民間組織管理局：社會組織登記管理體制改革，北京市西城區人民政府：改進基層政府公共服務，安徽省舒城縣幹汊河鎮「小城鎮公益事業民營化」等。

第四，技術創新大量湧現。地方政府管理的技術創新主要包含兩個方面的內容：一是在地方公共事務管理中引入新技術，運用新手段；二是再造地方公共事務管理的業務流程，即在不改變制度基本結構的前提下，對其中的某些環節進行技術性調整，形成管理要素的「新組合」。技術創新的實質就在於借助現代科技的發展成果改變既有的地方公共事務管理模式，更容易滿足公眾的公共服務需求和參與要求，並提高管理效率，在入圍獎項中，這類創新項目大約占五分之一，如福建省廈門市政府：市民健康資訊系統建設，廣東省深圳市監察局：行政審批電子監察系統，廣西玉林市人民政府：「一站式」電子政務新模式，四川省人大常委會預算工作委員會：「線上監督」預算執行，上海市徐匯區政府：「政府工作流程再造」，重慶市開縣麻柳鄉委鄉政府：「八步工作法」等。值得注意的是，除了這些專門的技術創新項目外，在其他的創新專案中亦大量地引入了新技術手段。

第五，創新實踐面廣根實。一方面是覆蓋面廣，地方政府創新獎入圍專案遍佈中國大陸二十八個省、市、自治區，覆蓋東、中、西部各個地區；另一方面是根基扎實，在地方政府創新獎入圍項目中，與民眾有著直接、廣泛、密切的聯繫的市縣（區）級政府的創新專案多達一百二十三個，占百分之九十。地方政府創新的這一特點有助於提高創新的擴散

效應³與學習效應⁴，有利於促進創新經驗的共用，降低創新的成本，推進創新的不斷優化，使創新得以持續發展。

中國大陸地方政府創新的興起是多種因素綜合作用的結果：既因應社會轉型期社會發展的現實需要，又源於其本身所具有的制度優越性；既來自中央政府的積極宣導，又出於地方政府的主動作爲，地方政府創新致力於解決轄區面臨的種種社會問題，提高地方公共事務管理的公正性和有效性，這既有助於降低國家治理變革的成本和風險，通過「先試先行」，爲國家層面的治理創新提供動力和制度經驗；又有助於適應差異化的制度環境，彌補大一統制度可能存在的局限，增強國家治理的整體合法性。⁵

雖然中國大陸地方政府創新取得了顯著的創新，但進一步推進地方政府創新首先需要解決好價值層面的問題，即地方政府創新的評價和衡量標準。地方政府創新本身不是目的，它是實現目的的手段，地方政府創新要實現的目的從根本上說，就是提升轄區公共事務管理的公正性和有效性，維護轄區的公共秩序，增進轄區公共利益和社會福祉，從而促進社會的持續進步和人的全面發展，由此，地方政府創新可以從幾個角度來衡量和評判：一是是否滿足了公眾需求，增進了公共利益、滿足公眾需求，增進公共利益是地方政府創新的本質追求，惟有能滿足公眾需求、增進公共利益，才能促進社會的進步以及對既有權力和利益格局的重新安排，這才是真正的治理創新，也惟有契合轄區內社會需求的地方政府創新才是具有生命力，亦才有堅持下去的必要。二是是否促進和擴大了公民有序參與，公民參與是地方政府創新的基礎和保證，公民參與不僅可以增進政府管理的合法性，因爲「取得和增大合法性的主要管道是盡可能增加公民的共識和政治認同感」⁶，而且可以在很大程度上改進公共產品和公共服務的供給水準和品質，提升公共管理的效率和效益，還可以使更多的人投身公益事業，並在此過程中淨化心靈，陶冶情操，進而促進人的全面發展。三是是否提升法治化程度，法治是人類社會文明進步的顯著標誌，是一個國家長治久安的根本保障，雖說創新是對既有東西的突破，地方政府創新與現行的制度規定必然或多或少地存在著一些衝突，具有一定的緊張關係，但地方政府創新必須遵循法治原則，要在現行的憲法規定的總體制度框架內，漸進有序地對既有的不合時宜的制度安排進行調整和變革，以促進法治社會的構建。

³創新擴散是指一項創新在時空中的轉移，即“一項創新通過某種管道隨著時間的流逝在一個社會系統的成員之間被交流的過程”。參見 Rogers, M, E, 1983. *Diffusion of Innovation*. New York: The Free Press. Pp5.

⁴創新學習是指創新被交流的過程是一種有限理性的學習過程，即採納方在引進某一創新時會對其在本地實施的效果進行成本/收益分析，對其他地區的創新經驗有選擇地加以借鑒學習。參見劉偉：《國際公共政策的擴散機制與路徑研究》，《世界經濟與政治》，2012年第4期。

⁵劉鐸：《地方政府創新：中國特色與制度優勢》，《中國政府創新研究簡報》2009年第5期。

⁶俞可平主編：《治理與善治》，社會科學文獻出版社2000年9月版，第9頁。