



# 地方政府创新：困境与抉择

✍ 韩福国

◆ 在中国目前的政治体制下，地方政府官员往往会在“创新”与“守成”之间面临着极大的抉择

◆ 如果单纯的复制和学习，可能是替别人宣传“政绩”而对自己不利，这造成了许多有效的制度无法在同一区域内顺利复制

## 以地方发展为主的模式形成了中国三十年的发展路径

地方政府创新到底有没有实质性的社会、政治、经济发展效果？我们并不能排除有很多地方政府创新出于单纯的政绩目的，但要对中国地方政府创新做一个完全客观的评价和描述，需要进行整体的、多元的量化分析和案例的深层研究。如果我们把地方政府创新放到中国改革30多年的整体进程中去观察，就能发现这一创新行为背后的社会意义及其制度功能。

自“文革”带来的社会发展的全面危机，中国国家发展战略就从“一步走”演化为“分步走”，其实质就是地方发展路径的多元化。地方民营经济发展首先需要地方政府作出“在地化”的行政回应模式，促使地方政府寻找中央政策规制的空间。同时，社会结构的变化，也需要地方政府根据每一区域的具体社会状态，作出对社会重组的政策调整，因此，地方政府创新就成为某种“倒逼机制”的结果。

以地方发展为主的模式，形成了中国三十年的发展路径，即“百花齐放和百家争鸣”的地方格局：一是经济发展模式的多元化；二是社会结构的多元化；三是政府管理模式的多元化；四是社会治理结构的多元化。这些形成了地方支撑的中国发展路径。正是伴随着地方经济发展和社会结构发育一起呈现的地方政府创新，迈开了中国改革的步伐。在某种意义上，联产承包责任制与温州民营经济，都有地方政府行为模式的创新在背后作为支撑，因此，中国三十年的发展主要以区域经济增长为载体，形成了基于区域差异性的中国发展模式，其中最为突出的特征就是地方政府的创新进展。

地方政府一直被视为中国改革的试验田，取得的成功经验常被其他地方政府借鉴。由于规模较小且决策迅速果断，相比较于中央政府，地方政府更倾向于进行创新。区域发展与国家发展不同之处在于：第一，地方政府是营造区域发展

环境的主体，国家发展环境则主要依靠中央政府来营造；第二，地方政府是将中央政府的发展政策和制度具体化到地区政策和地区经济行为中的主体，并根据具体地区的经济文化特征加以丰富和补充。

从整体上观察，中国的政府创新有着下列循环：地方政府创新面临着极大的政治风险，我们一方面要求地方政府具有创新的勇气和精神，但是问题在于一旦创新失败，责任如何分解？在中国目前的政治体制下，地方政府官员往往会在“创新”与“守成”之间面临着极大的抉择。分析1978年后地方政府的多个创新案例，可以发现十个关键性因素构成了政府创新的外在环境和制约因素，即国家创新空间、创新类型、创新动力、政治民主、合法性、官员资源获取（升迁）、组织生存和扩张、受益人群、政府职能范围界定，以及央地关系等。这些因素在不同区域和不同政府层级，表现的程度和影响效果也不一样，东中西部区域之间的差异十分明显。

地方政府面临着具体的区域社会发展问题，在中央政府没有提供清晰的政策指导时，需要寻求一个突破的路径和方向。在许多时候，由于信息的隔层传递，中央政府对地方的许多实践采取怀疑态度，以至会实行打击政策，此时，地方政府就面临着巨大的危机和压力。但影响地方政府创新的挑战只能在创新中得到消解，同时社会危机的化解也需要地方政府创新这一平台，这就形成了“中国整体性社会治理危机的地方化解构”路径和格局。

## 如何判断地方政府创新的成败

判断政府创新的成败，需要放在政府创新的长期过程来观察。创新制度的持续力不仅是其持续时间的长短，也不是简单的政府创新动力的持续问题。不同类型的地方政府创

新，其制度结构的复制和行为模式的扩展也不同。

为了推动本地区发展，中国地方政府相互间具有强烈的学习动力，中央政府也在不断地提倡地方政府的“典型”经验，这给地方政府提供了更大的学习激励。地方政府之间创新项目的制度结构和创新行为模式的复制与扩展，构成了地方政府创新的持续力的基本内容。

但地方政府之间也存在着激烈的竞争关系，尤其是同一行政区域内且层级相同的政府单元。如果单纯的复制和学习，可能是替别人宣传“政绩”而对自己不利，这造成了许多有效的制度无法在同一区域内顺利复制，而跨区域间的制度学习就比较顺利。政治竞争并不能束缚地方政府的制度学习行为，因为地方政府一个基本动力是解决社会发展所面临的共同问题。地方政府会对具有效力的制度进行“创造性转换”，即以“换汤不换药”的方式进行制度复制。而事实上，制度复制不可能是一个单纯的制度照搬过程，也必须进行创造性转换。

如果缺乏基本的社会结构发展所带来的内生动力，制度的学习就缺乏持续性，反而成为社会发展成本。因此，地方政府创新的制度结构存在着复制的差异性和滞后性，除非经过地方的普遍复制，中央政府无法在全国推广某一种政府制度，即使中央政府出台再多的政策也可能会失效，因此创新的可扩展性带来了中国政府整体性创新的内在动力和可能性。在这一点上，中央政府的压力比较大，因为它无法判断地方政府的转换究竟是对中央政策的“创造性”执行还是扭曲，这构成了单一制国家体制运行的一个基本困境。

从整体上观察，地方政府创新的“消亡”和“人走政息”的问题是一个常态，尤其在改革的初期。首先，社会形势变化迅速，中国社会的迅速发展，导致很多制度创新只能解决一时的问题，制度本身不具备长期合法性、合理性和


适应性。同时，许多涉及到地方经济社会发展核心问题的地方政府创新制度，面临的中央政策的空间有限，地方政府并不愿意公布于众。其次，地方政府创新的此起彼伏，恰恰说明了延续的可能性，地方政府也在不断地寻求政府制度的突破。第三，许多广受宣传的制度创新，未必符合地方的长期发展，因此地方政府会通过持续创新，寻求制度发展的延续性，同一政府不同形式的创新往往具有内在的连续性。

由于中国政治体制的特殊性，任何一项制度改革都需要其他制度的支持和配合，这就需要创新的行动者不拘泥于单纯的“创新组织自我中心”，而是把创新的制度镶嵌在整体性制度发展当中，从而获得创新的内在动力。

要重视地方政府创新激励机制的构建

单一制国家政治体制下，超大规模社会的整体性发展和转型，本身就是一个艰巨的任务。地方政府的创新实现了政府柔化与社会发展的结合，它又维持了党和政府执政的统一性与权威性，为改革提供了有效性基础。地方政府创新实现了中国从政治高度统一到行政改革的差异化发展，从而为政治改革探索了一条有意义的路径。

地方政府创新对于中国社会发展的支撑性，使得超大规模的社会结构得以实现整体性提升，为实现中国整体性社会危机提供了地方化解机制。中央政府通过局部的地方创新，获取了一些有益的经验 and 具体的制度行为，并且通过推广而在全中国得到有序展开，这就是“自下而上的中国改革”的合理性所在。地方政府的创新行动也主动地探索了政府在市场经济发展和社会治理中的职能边界，在一定意义上完成了“创造性转换”。

在中国的经济社会转型过程中，需重视地方政府创新激励机制的构建。中央政府要自上而下地从制度和政策层面为地方政府创新提供制度空间，充分重视地方政府创新的自主性所带来的解决问题的能力，从整体上、自上而下地构建制度化分权机制。具体而言，要使地方政府逐渐从中央政府和上级政府的“代理机构”转化为地方公共利益的“合法代理者”，发展和维护地方公共利益，促进地方社会经济的发展。中央政府要建构一个合理化的中央与地方的互动秩序，形成各级政府公共权威层面的制衡机制，用法律和制度来保障中央政府的权威性和各级地方政府的自主性。  
(作者为复旦大学城市治理比较研究中心主任)

责编/杜凤娇 美编/石玉

地方政府创新负面后果评价结构

指标	内容	说明
1	公众利益损害	投入没有效果，公众利益受到损害
2	政府官员升迁利益受损	创新主导者的责任感减弱
3	政治不信任和冷漠	民众对不成功的创新的判断结果
4	社会群体性事件	创新可能损害部分群众利益而导致冲突
5	部门利益冲突	政府内部的整合力度下降
6	政治结构崩溃	非竞争性政治体制下的政府官员轮替