

论地方政府创新韧性

吴理财 吴 侗

内容提要 通过对地方政府创新项目的跟踪调查,本文提出地方政府创新韧性问题,并从意识形态的支持、体制性的空间、社会力量的作用、创新行为的效用等方面分析了我国地方政府创新韧性。执政党所秉持的改革创意思识形态以及地方政府所主张的发展型地方主义,为地方政府创新提供了稳定的价值激励;我国适度分权的央地关系、富有技艺的弹性制度化以及社会转型的矛盾倒逼,为我国地方政府创新提供了政治机会;社会力量的日益崛起及其不断增长的诉求和期待,对地方政府创新形成了外在推动力;地方政府创新行为及其所发挥的实际效用,增强了地方政府的绩效合法性。

关键词 地方政府创新韧性 发展型地方主义

吴理财,华中师范大学政治与国际关系学院教授 430079

湖北经济与社会发展研究院副院长

吴 侗,华中师范大学政治与国际关系学院研究生 430079

中国农村综合改革协同创新研究中心研究人员

一、引 论

自2000年开始,北京大学中国政府创新研究中心联合中央党校政党研究中心和中央编译局比较政治与经济研究中心发起了两年一届的“中国地方政府创新奖”,至2015年为止共举办8届。中部地区安徽、河南、湖北、江西和湖南5省先后有18个地方政府创新项目获奖。2016年7月以来,我们受北京大学中国政治学研究中心(原北京大学中国政府创新研究中心)委托,对中部地区政府创新项目进

本文为“中国地方政府创新奖获奖项目跟踪研究”大型课题的阶段性成果之一,该课题由北京大学中国政治学研究中心主任俞可平教授主持,由8所高校研究机构组成的全国国家治理研究协作网络协同参与。本文得到华中师范大学中央高校基本科研业务费项目“中国地方治理现代化及国际比较研究”(项目编号:CCNU14Z02008)的资助。

行跟踪调查^[1],以便了解地方政府创新项目获奖之后的发展情况,探求地方政府创新的可持续性。截至2017年7月,我们基本完成了项目的跟踪调查工作。从此次调查来看,中部地区5省的地方政府创新项目大多数仍然在延续,仅3个项目终止或名存实亡。从其他调研组了解到,全国的地方政府创新项目的后续发展情况,亦大致如此^[2]。由此说明,我国地方政府创新具有较强的韧性。

从既有研究来看,目前尚无人提出地方政府创新韧性的概念。不过,却有相关的一些研究。例如,吴建南等基于两届地方政府创新案例的比较,探讨了地方政府创新的稳定性问题。他们认为,在创新启动时间、创新类型、行政层级分布、创新主体分布等方面,我国地方政府创新具有较强的时间稳定性^[3]。此外,王焕祥、黄美花基于对百余个地方政府创新样本的分析,提出了地方政府创新可持续性问题,对地方政府创新可持续性进行了界定,并分析了影响中国地方政府创新可持续的因素,总结了5种地方政府创新模式^[4]。徐卫华则以基层公推直选为案例,从政治合法性角度审视了地方政府创新可持续问题^[5]。韩福国等提出政府创新持续力概念,探讨了改革开放以来我国地方政府创新的影响因素^[6]。宋怡亭具体讨论了地方政府创新可持续性所存在的“人走政息”现象及公众参与不足的原因^[7]。傅金鹏、杨继君对地方政府创新可持续性的影响因素进行了分析,并提出了相应对策^[8]。很显然,地方政府创新可持续性尽管与地方政府创新韧性相关联,但前者更主要的是后者的一种时间维度的表现。可持续性是指地方政府创新的一种现象或表现状态,韧性则是地方政府创新的一种性质或内在特征。

何谓地方政府创新韧性?一般而言,所谓地方政府创新韧性,是指地方政府创新经受内在或外在压力,仍然能够得以保存和延续。在时间上,地方政府创新韧性表现为地方政府创新的可持续性。但仔细分析,“时间上的延续本身不足以构成韧性的最佳衡量手段,因为时间上的延续不能告诉我们……的稳定程度,以及它应对和克服潜在的危机的能力”^[9]。韧性既指时间意义上的存续,也指空间意义上的稳定,是二者的集合。地方政府创新韧性,从本质上讲反映了地方政府创新应对压力或挑战的能力(这一能力主要包括应对能力和复原能力)。

那么,如何来解释中国地方政府创新所具有的这种韧性?笔者认为,对于中国地方政府创新韧性的解释,既不能局限于“行为”分析,也不能囿于“结构”诠释,有必要引入“观念”变量,结合“观念”“结构”“行为”进行综合性分析。在这里,“结构”因素将具体地分解为“国家”和“社会”两个方面。本文将

[1]本次调查由吴理财教授负责。王前博士,博士生周纯义、庄飞能、刘建、刘磊、梁来成、瞿奴春、方坤,硕士生周卫、葛冬情、吴侗、郭璐、高镜、徐兴兴、王为、刘名涛、魏久朋、杨刚、刘斌、华雪婷、徐琴、刘玲玲等参加了调查和调查问卷的录入、资料整理等工作。有关单位对此次调查给予了大力支持,尤其是复旦大学唐亚林教授不但帮助我们联系安徽省舒城县干汉河镇领导而且陪同我们到该镇进行调研,湖南省委办公厅张传玉同志帮助我们联系湖南省三个调研单位并陪同我们调研。特此致谢!

[2]2017年7月15日,北京大学中国政治学研究中心、兰州大学中国政府绩效管理研究中心在兰州大学联合举办了“地方政府创新可持续性跟踪研究项目”成果报告会。在此次会上,全国8个调研组分别汇报了各自的跟踪调研情况。

[3]吴建南、黄艳茹、马亮:《政府创新的稳定性研究——基于两届中国地方政府创新案例的比较》,〔成都〕《软科学》2015年第5期。

[4]王焕祥、黄美花:《中国地方政府创新的可持续问题研究》,《上海行政学院学报》2007年第6期。

[5]徐卫华:《政治合法性视角下地方政府创新的可持续性探析——以基层公推直选实践为例》,〔武汉〕《湖北社会科学》2017年第1期。

[6]韩福国、瞿帅伟、吕晓健:《中国地方政府创新持续力研究》,〔广州〕《公共行政评论》2009年第2期。

[7]宋怡亭:《中国地方政府创新可持续性问题研究》,〔哈尔滨〕《现代经济信息》2015年第11期。

[8]傅金鹏、杨继君:《我国地方政府创新的可持续性:影响因素与对策》,〔西安〕《理论导刊》2010年第12期。

[9]Grymala-Busse, Anna (2013). Time Will Tell? Temporality and the Analysis of Causal Mechanisms and Processes, Comparative Political Studies, 44(9), p.1279.

运用“观念—结构—行为”分析框架,尝试对中国地方政府创新韧性进行初步解释。其中,与“观念”对应的,是意识形态对地方政府创新的支持;与“国家”(结构)对应的,是既有体制对地方政府创新所提供的空间;与“社会”(结构)对应的,是社会力量对地方政府创新的“倒逼”作用;与“行为”对应的,是地方政府创新行为本身的效能和作用。

二、意识形态的支持

在我国,意识形态体现了执政党的基本理念。改革开放以来,改革和创新始终是中国共产党的一条重要执政理念。改革不仅是中国共产党最鲜明的旗帜,还是当代中国最鲜明的特色。在新的历史时期,中国共产党认识到:创新是引领发展的第一动力,要把创新摆在国家发展全局的核心位置,不断推进理论创新、制度创新、科技创新、文化创新等各方面创新,让创新贯穿党和国家一切工作,让创新在全社会蔚然成风。改革创新只有进行时,没有完成时。没有改革创新就没有今日中国之伟大成就,没有改革创新也将没有明日中华民族之伟大复兴。改革创新已经成为当今社会发展的鲜明时代主题和世界潮流,并日益成为世界上越来越多国家政府不容质疑的“政治正确”或执政修辞。中国共产党关于改革、创新的理念,为地方政府创新提供了宏观层面的意识形态支持。

而发展型地方主义,则为地方政府创新提供了具体的意识形态。所谓发展型地方主义(developmental localism),包括两层基本的含义:其一,它具有强调“发展”的特点,地方政府在这样的状态下以发展尤其是以经济发展为基本取向;其二,它具有强调“地方”的特点,地方的发展在这样的状态下以地方利益为导向^[1]。正是发展型地方主义的兴起,促进了地方经济社会的发展,造就了改革开放以来中国经济增长“奇迹”。为此,围绕地方经济社会发展,地方政府之间展开了竞争,而其中有效的手段之一便是创新,即通过各种创新来推动地方经济社会的持续发展。因此,发展型地方主义,为地方政府创新提供了更加直接的现实理据。

总之,无论是宏观层面的改革与创新的意识形态,还是中观和微观层面的发展型地方主义,它们都是当代中国社会的基本施政理念。自改革开放以来,二者几乎没有根本性变化,我们相信在未来很长一段时期里也将不会有大的改变。它们不仅为我国地方政府创新营造了积极的社会性语境,而且为地方政府创新韧性提供了重要的价值性支持。

三、体制性的空间

改革开放破除了总体性社会的藩篱,不单释放了社会活力,同时也给地方政府带来了一定的自主性空间。随着中央向地方“放权让利”和如今正在推进的“放管服”改革,我国地方政府不单是一个中央政策执行或落实的代理者,更是一个拥有自我主体意识的地方利益体^[2],在地方经济发展、社会治理和公共服务等领域发挥着越来越重要的作用。改革开放以来,我国国家治理结构日益形成自己的特色:一方面保持了高度统一的中央政治权威,另一方面通过“财政联邦主义”、审批权下放、行政权力清单制度等改革形成了一定程度上的地方行政分权,二者较好地结合在一起,既确保了中央权威的统一,又给地方政府赋予了必要的自主权力。这种中国特色的国家治理结构亦为地方政府创新提供了较大的体制性空间。

之所以会形成这种国家治理结构,从根本上而言是我国大国治理的现实要求。大国治理,既要求

[1]郑永年、吴国光:《论中央—地方关系——中国制度转型中的一个轴心问题》,香港牛津大学出版社1995年版,第34页。

[2]沈立人:《地方政府的经济职能和经济行为》,上海远东出版社1998年版。

维持大国的统一稳定,又要考虑到各地的实际差异,地方政府能够因地制宜地贯彻落实中央的政策。这种一统体制下国家规制的单一性与地方治理的现实复杂性之间矛盾为地方政府创新提供了一定的空间。“创新”已经成为地方政府为解决集中化权力结构与地方治理复杂性的矛盾、单一性管理方式与日益差异化的公共诉求之间的矛盾而采取的一种应对策略^[1]。

当前,我国社会的急剧转型,不可避免地伴生着巨大风险和挑战,同时积累了一系列深层次问题和矛盾,需要各级政府通过深化改革和体制创新去解决。国家治理现代化同样要求地方政府积极进行创新,以解决现实中大量存在的治理性问题和突出矛盾。

对于改革和创新,中央既注重顶层设计也注重基层探索,坚持将顶层设计和基层探索二者有机结合起来。一味地强调顶层设计,势必消解基层探索的动力;过度依赖顶层设计,则会抑制地方政府创新行为。中国体制并未高度制度化,从而在另一方面恰恰给地方政府以更多的(模糊的)制度(实操)空间,从而有利于地方政府创新。

上述适度分权的央地关系、社会转型的矛盾倒逼以及富有技艺的弹性制度化,构成了我国地方政府创新的政治机会结构。所谓政治机会结构,诚如西德尼·塔罗(Sidney Tarrow)和查尔斯·蒂利(Charles Tilly)所言,是指政治体系的一些特征,这些特征能够促进或者阻碍政治行动者的集体行动,并且改变集体行动的特征^[2]。

当然,在不同的历史阶段,我国实际的治理结构、制度化水平以及所面临的现实问题又不尽相同,以致地方政府创新出现了一定的波动,影响了地方政府创新的稳定性。即便在同一个时期,不同地方政府所遭遇的现实问题和挑战又不一样,在处理府际关系上各自采取了不同的行动策略,这也会导致地方政府创新韧性的差异化。

四、社会力量的作用

人民有所呼,改革有所应。各级政府要把以人民为中心的发展思想体现在经济社会发展各个环节,做到老百姓关心什么、期盼什么,改革就要抓住什么、推进什么,通过改革给人民群众带来更多获得感。随着市场经济不断发展和社会日益进步,人民群众对政府的期待和诉求不但越来越多而且越来越高,也会倒逼地方政府进行创新,以增强其回应性。

创新一般源于绩效差距(performance gaps),即公众期望与组织绩效之间的落差^[3]。从社会的期待角度来看,没有理由不对地方政府创新前景抱持乐观态度,这是市场经济发展和社会进步使然。随着市场经济发展而成长起来的各种市场主体、社会组织以及地方民众基于各自的利益和诉求,必然对地方政府管理体制表达出很强的制度创新需求。地方政府想要实现它在优化区域发展环境、加快地方经济发展、保持社会稳定等方面的效用目标,就不能无所作为,必须对民间的制度创新需求作出积极回应,推进地方政府创新。于是,为经济的快速发展和社会稳定创造更加有利的体制环境,以获取地方经济增长绩效和社会治理绩效,成为地方政府的一种理性选择^[4]。

[1]周鲁耀、陈科霖:《地方政府创新常态化:空间、问题与走向》,〔呼和浩特〕《内蒙古大学学报》(哲学社会科学版)2016年第3期。

[2]Tarrow, Sidney & Tilly, Charles (2007). Contentious politics and social movement, in Carles Boix and Susan Stokes (eds). The Oxford Handbook of Comparative Books, Oxford: Oxford University Press, p.440.

[3]〔美〕丹尼斯·A.荣迪内利(Dennis A. Rondinelli):《为人民服务的政府:民主治理中公共行政角色的转变》,〔北京〕《经济社会体制比较》2008年第2期。

[4]何显明:《地方政府创新实践的生成机制与运行机理——基于浙江现象的考察》,〔北京〕《中国行政管理》2009年第8期。

执政党的群众路线也要求不断改进民众需求表达、协商和参与状况,为民众提供越来越多的需求表达、协商和参与的机会和渠道。一些地方探索出了现实有效的表达、协商和参与的制度化路径或机制。民众的需求表达、协商、参与机制越完善,地方政府创新的韧性也越强。因为民众越是依赖体制性参与,越有利于政府创新赢取社会的支持,从而扩大其创新的合法性基础,增强地方政府创新的韧性。

五、创新行为的效用

改革和创新是由现实问题倒逼而产生,又在不断解决现实问题中深化。往往是,一项改革或创新解决了旧的问题,又带来或引发新的问题,产生新的压力。“正是在这些新的问题和压力下,国家不断出台新的改革政策和制度设计,把经济带入一个新的台阶,同时又给自己不断套上新的压力。如此递进推动了经济发展。”^[1]正是改革开放以后的这种绩效合法性机制,导致了中国经济增长奇迹。“绩效合法性不同于其它形式的合法性——绩效合法性对百姓的承诺太具体,使得百姓对国家的期望马上就会转换成对政府执政的压力。政府绩效越好,百姓就会产生更多、更高和更新的要求,而一旦绩效下降,国家合法性马上就会受到冲击。……国家正是不断寻求执政绩效以减轻执政压力的背景下,运用手中的自主性不断出台各种旨在发展经济和增加政府执政绩效的改革,这些改革在总体上促进了经济的发展,但却给国家自己套上了新的绩效执政性压力。绩效合法性和受约束自主就这样推动了经济的快速发展。”^[2]而地方政府作为地方公共事务管理主体和国家意志在地方的代表,处在各种社会利益矛盾冲突的焦点和前沿上,必然首先并深切地感受到现行的政治与行政体制面临的挑战。作为具有一定自主性和能动性的行动者,地方政府往往会对这些矛盾和挑战最早做出反应,从而进行地方政府创新。而“就自身的效用目标而言,地方政府要实现加快经济发展和保持社会秩序稳定的目标,就必须尝试进行某些管理模式创新,以缓解现行管理体制对地方经济发展的束缚,回应地方各种利益群体的利益诉求”^[3]。由此可见,地方政府追求绩效合法性,也维持着地方政府创新韧性。

在我国,当前的地方政府创新主要是由地方主政官员和地方政府部门领导发起或主导的。一般而言,如果地方官员的晋升不主要依赖其政治忠诚而是施政绩效时,就会鼓励地方政府创新,因为地方官员可以通过政府创新显著地表达和展示其施政绩效。并且,地方官员在其具体的施政过程中,的确可以通过一定的政府创新解决地方治理中的现实问题或突出矛盾,从而促进地方经济社会发展,改善民生,有效回应民众和社会的需求。

同时,地方官员政绩“锦标赛”,也驱使地方政府开展创新竞赛。根据安德鲁·施莱弗(Andrei Shleifer)和周黎安等人的观点,由于中国式分权使得中央与地方形成了一种独特的政治市场——中央政府对地方的经济增长、社会稳定等有效治理有着需求,支付的是政治晋升;地方政府所供给的是辖区内的经济增长和社会稳定,获得的是政治晋升。由于需求方只有中央政府一家,而供给方则是各个地方政府,因而形成一个买方垄断的政治市场,地方政府官员为完成经济增长和辖区稳定等有效治理目标而展开锦标赛式竞争^[4]。改革开放以后,在传统意识形态的规范能力和社会粘合能力下降的情况下,政府引导下的国民经济增长、人民生活水平提高以及公共服务的完善,已经成为当代中国治理体

[1][2]杨宏星、赵鼎新:《绩效合法性与中国经济奇迹》,〔南京〕《学海》2013年第3期。

[3]何显明:《地方政府创新实践的生成机制与运行机理——基于浙江现象的考察》,〔北京〕《中国行政管理》2009年第8期。

[4]Blanchard, Olivier & Shleifer, Andrei (2001). Federalism with and without political centralization: China vs Russia, IMF Staff Papers, 48(4), p.8; 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,〔北京〕《经济研究》2004年第6期。

系合法性和韧性的主要来源。地方政府创新只要能够促进经济增长和改进公共产品供给的绩效,不仅会巩固其创新韧性,而且有助于维护国家治理体系的韧性。

从发展趋向来,我国地方政府创新已从政治改革转向社会治理和公共服务,而社会治理和公共服务领域的创新,既回应了人民群众的迫切需求,又不触碰政治敏感神经,更容易获得上级政府的鼓励和支持。因此,地方政府创新本身的这一转向也有利于地方政府创新韧性的维系和增强。

六、小 结

本文运用“观念—结构—行为”框架,对我国地方政府创新韧性进行了分析。从分析来看,我国地方政府创新之所以具有较高的韧性,与意识形态的支持、体制性的空间、社会力量的作用、创新行为的效用相关联。执政党所秉持的改革创新意识形态以及地方政府所主张的发展型地方主义,为地方政府创新提供了稳定的价值激励;我国适度分权的央地关系、社会转型的矛盾倒逼以及富有技艺的弹性制度化,为我国地方政府创新提供了政治机会;社会力量的日益崛起及其不断增长的诉求和期待,对地方政府创新形成了外在推动力;地方政府创新行为及其所发挥的实际效用,增强了地方政府的绩效合法性。

改革开放以来,这些因素在不同的历史时期不可避免地存在一定的变化,但从总体上而言这些变化始终保持在合理的、预期的阈限之内,以致地方政府创新维持了较高的韧性水准。并且,在意识形态的支持、体制性的空间、社会力量的作用、创新行为的效用四个因素中,意识形态的支持几乎没有有什么变化,社会力量的作用持续增强,创新行为所带来的绩效合法性并未减弱,这些因素不单可以维持既有的地方政府创新韧性,甚至会增强地方政府创新韧性。只是体制性的空间在不同的发展阶段可能忽大忽小,变动不居,在一定程度上影响乃至决定着地方政府创新的政治机会。如果能给地方政府赋权增能,让其保有更大的自主空间的话,必将进一步促进地方政府创新。

从本文的分析可知,地方政府创新的回应性、绩效性、合法性构成了地方政府创新韧性的三根支柱。所谓回应性,就是地方政府创新可以有效回应地方经济社会发展要求和人民群众日益增长的需求;所谓绩效性,就是地方政府创新切实解决了地方治理和地方发展的现实问题和突出矛盾;所谓合法性,就是地方政府创新与执政党的改革创新意识形态相适应,并通过地方政府创新提升了施政绩效、改善了民生,切实满足了人民群众的新期待。诚如何增科所言,中国地方政府创新,尤其是治理和管理领域的地方政府创新,确实改进了政治正当性,成为增强政治正当性的有效途径。“如果地方政府创新在增强政治正当性方面可以扮演重要角色,执政党和中央政府将会有强烈的动机去鼓励地方政府绩效更多的创新,地方领导人也会有强烈的动机去支持和发起地方政府创新以便重新当选或长期掌权”^[1]。总之,地方政府创新韧性是地方政府创新的回应性、绩效性和合法性的综合表征。

本文对地方政府创新韧性的分析较为宏观,或者说,初步搭建了地方政府创新韧性的分析框架。运用这个分析框架,还可以分历史阶段、分区域、分层级,对我国不同历史时期或不同区域、不同层级之间的地方政府创新韧性进行比较分析。此外,对于地方政府韧性还可作进一步细分,韧性至少可以分为两种:一是柔韧性,另一个是坚韧性。当然,也可以作其它类型的划分,以便对地方政府创新韧性进行深入的分析和探讨。希望本文能够起到抛砖引玉之效。

〔责任编辑:史拴拴〕

[1]何增科:《地方政府创新与政治正当性:中美之间的比较研究》,〔武汉〕《湖北社会科学》2015年第4期。