

中国地方政府创新的逻辑:从技术操作、 结构生成到制度演化 ——基于中轴性概念的分析

韩福国

(复旦大学 国际关系与公共事务学院 上海 200433)

摘要: 改革开放以来,中国地方政府创新呈现出三个层面上相互关联的中轴性概念,形成理解地方政府创新的逻辑支撑,但这些概念容易混淆。第一个层面是地方政府创新的技术性概念,包括科学与民主、国际与本土等日常困扰学术研究与实际操作的概念。第二个层面是构成地方政府创新的结构概念,涉及地方政府创新的结构生成问题。第三个层面是演化性概念,涉及地方政府创新的横向扩散与纵向扩展等议题,指向地方政府创新的内容究竟能否制度化这一根本问题。在政府创新的实际演化过程中技术性概念与结构性概念之间产生一系列冲突和张力,这种概念冲突实际上表征着政府创新过程的体制性阻力、社会性压力和维持性困境。

关键词: 政府创新; 技术性概念; 结构性概念; 演化性概念

中图分类号: D633

文献标识码: A

文章编号: 1007-5194(2021)04-0070-12

DOI: 10.16501/j.cnki.50-1019/d.2021.04.007

改革开放以来的中国地方政府创新基本满足了市场经济发展的制度条件,提供了社会发育的政策空间,且极大地激励了制度改革的地方化进程。从具体的地方实践出发,许多地方政府创新的经验纵向演化成了国家政策,横向则扩散到其他地方,构成了“地方实践—中央推广”的路径。在超大规模国家发展的地方任务分解和危机化解的分层结构基础之上,形成了“大国发展转型”与“地方化中国创新”的呼应结构^[1]。“地方政府不仅是区域经济发展的直接推动者,同时也是改革开放过程中破解集权体制弊端、引领制度创新的关键力量。过去40年中国绝大多数的重要改革都是由地方政府发起、推动和直接参与的,这构成中国改革进程中最亮丽的风景线。”^{[2]5}如此构成了政治学、经济学和社会学的一个普遍判断,相关研究基本也是在这一前提下进行区域发展模式与地方政府创新的定性或定量分析。其中,以制度经济学为取向的经济学研究,率先对大量的中国公共管理制度变迁进行解释,丰富了市场经济取向改革的理论逻辑,也为政治学和公共管理学提供了诸多经典的分析概念。其后公共管理学逐步与国际术语接轨,而政治学不断提出“概念的中国化”,力图把中国政治发展学术化。随着2000年启动“中国地方政府创新奖”的评比,地方政府创新研究逐步系统化,研究过程中概念的多元化理解和地方政府的多维度创新是相互促进的,但许多概念需要进行澄清,尤其是一些容易被混淆的概念。因此,本

收稿日期: 2021-04-03

基金项目: 国家社会科学基金项目“我国地方政府创新扩展模式研究”(14BZZ049) 项目负责人: 韩福国。

作者简介: 韩福国(1976—),男,博士,复旦大学国际关系与公共事务学院教授,复旦大学城市治理比较研究中心主任。

文在系统观察地方政府创新的实践进程与理论研究的关联性^[3]之上试图厘清概念之间的逻辑关系,进而把握中国地方政府创新实践的主要逻辑。

从社会发展的具体结构上观察,“地方化中国”的出现,既回应了中央政府的宏观政策设计要求,又提供了区域经济发展与地方化社会发育的具体政策供给。因此,有人认为“试验性”构成了中国经济发展与政治创新的特点,形成了“地方情景下的分级试验”^[4-5]。在地方政府创新过程中形成了三个层次——结构性、技术性和演化性的概念组合,成为理解改革开放以来地方政府创新的逻辑支撑。其中,技术性概念是具体创新过程中应用的程序环节和技术方法;结构性概念是对地方政府创新项目所涉及的领域进行结构视角的分析;演化概念则试图分析从创新的案例中能否形成制度化的结果。三者是一种逻辑递进关系,但很多研究者把它们混合在一起使用。基于前期的案例研究、量化分析和理论回顾,本文解析这些具有中轴性价值的概念,讨论中国地方政府创新每一个层次的概念是如何回应其他层次概念的。同时,在观察当下政府创新案例时研究者尤其要注意是在哪个层面进行讨论的。即使在界定概念时存在不同细节的分歧,但概念需要达成基本的共识,否则未来很多案例研究和概念生成会出现逻辑混淆,进而会影响政策设计的实际进展,也会妨碍地方政府创新进程的持续。

1 相互支撑: 地方政府创新的技术性概念组合

在中国地方政府创新项目的不断推进中逐步形成了几对技术性概念组合,这些概念容易混淆。例如对于“科学化环节”与“民主化程序”的关系,很多人往往强调其中的一个概念,而忽视了另一个概念的反作用。另一对组合是“国际化”与“本土化”之间的纠结,但解决这个问题离不开在科学化与民主化的具体实操中不断尝试。因此,几组概念就紧密关联在一起,构成地方政府创新追求程序合理与环节完整的体系,这几组概念在中国基层治理创新实践案例尤其是社区自治与街区共治实践之中充分体现出来(如图1所示)。

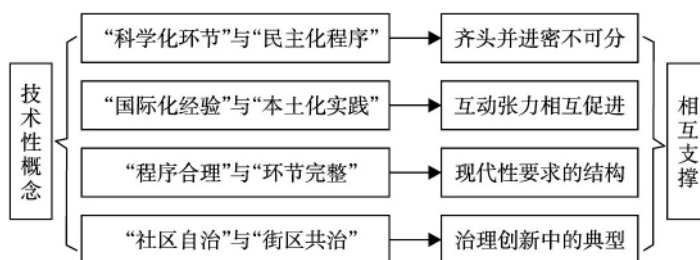


图1 技术性层面概念的逻辑关系

1.1 “科学化环节”与“民主化程序”的密不可分

科学与民主不能解决所有的问题是一个常识,但科学与民主一起构成了现代化进程的中轴线,串联起政府创新中的现代化治理技术与潜在的民主可能性。在现代化治理过程中没有离开科学规则的民主决策,也没有离开民主规则的科学决策,即使科学知识在历史顺序上比民主实践要早一些。在改革开放初期,中国地方政府创新遵循了科学化的路径——制定灵活的税收、土地、贸易等政策,可以在缺少一定的竞争性民主制度条件下直接按照国际市场原则进行交易,这也是为什么不同体制之间可以出现交易石油、农产品和工业产品的国际普遍现象的原因。但随着市场经济的深入发展,市场对科学化决策的需求会越来越多,科学化本身就要改变原有与市场化进程不相适应或者限制市场的政策体系和管理机制,最终形成民主化决策体系。但在中国特定社会结构下,可以在不改变整体性权力结构情况下实现地方化民主决策,尤其是在尊重民众参与和企业家经济活动等方面。这就形成一个逻辑脉络:地方政府创新能在民主决策程度

较低的前提下进行,但到一定程度之后就必然要求民主与科学的齐头并进。

从二者的历史逻辑分析,现代社会是一个具有高复杂性和高脆弱性的体系,如果科学化政策不匹配民主化制度,那么科学化决策就无法形成;民众参与不被允许,正确的民意就难以进入决策机制,权力得不到制约,最终形成科学化与民主化的冲突,这就是在很多创新案例中发现创新过程需要科学化与民主化同时具备的原因。随着政府创新的持续扩展和深化,民主化的分量会越来越重,因为科学化要求民主化程度提升。“透明”“共享”“开放”“参与”“合作”等概念都是民主化与科学化的现代旗帜,而中国国家治理概念中的“共建共治共享”就概括得更为形象。

从政府创新的维度上观察,地方政府创新横向扩散更强调科学化设计,而纵向扩展则需要民主程度深化,因此,科学化与民主化构成中国政府创新的两个内在支撑,缺一不可。我们最需要警惕“半吊子民主”和“半吊子科学”,它们会损伤中国制度建设的品质。例如现在流行的数字化管理和大数据分析,如果没有真正的信息公开和信息采集,没有民主决策流程的重塑,这个技术只能是外在的形式,无法形成真正的科学治理,最后留下的都是“技术化外衣”的叠加。上海、浙江等地的技术治理相对比较突出,恰恰是因为其地方政府创新此起彼伏提供了承接平台,但是目前有些问题也值得警惕和反思。

国内学者经常引用马克思论述的民主特征——“民主制是国家制度一切形式的猜破了的哑谜”,马克思强调的正是民主制度中人民对权力的控制而不是被权力控制。“在民主制中,不是人为法律而存在,而是法律为人而存在;在这里人的存在就是法律,而在国家制度的其他形式中,人却是法律规定的存在。民主制的基本特点就是这样。”^{[6]40}所以现代民主程序的增加会根本上减少解决问题的成本,使问题解决的民主假设优于另一种假设——高度集权的高效,因为民主动员的是大多数人民群众的自发参与力量,这正是现代化治理与古典社会统治的根本差异。马克思早就说过“民主制从人出发,把国家变成客体化的人。正如同不是宗教创造人而是人创造宗教一样,不是国家制度创造人民,而是人民创造国家制度。”^{[6]41}但民主决策如果离开科学的程序和环节就十分麻烦,毕竟“街头巷议”方式加上政治立场过度激化,很容易让人们头脑发热,将不同观点的人标签化并热衷于政治攻击。

从学理上观察,政治学理论一直对民主有一个清晰界定的脉络。赫尔德认为,“民主在理论上提供了一种以公平和正义的方式调节价值和价值争议的政治和生活的方式”^{[7]376}。托克维尔在考察美国民主时点出了多数人统治的基本特征,认为“民主政府的本质,在于多数人对政府的统治是绝对的”^{[8]82}。科恩直接说“民主是一种社会管理体制,在该体制中的社会成员大体上能直接或间接地参与影响全体成员的决策”^{[9]10}。罗伯特·达尔则总结了民主的基本标准至少包括“有效参与;平等投票;充分知情;对议程的最终控制;成年人的公民资格”^{[10]43}。人们普遍认同民主是一种程序和规则——“民主是一种政治方法,即为达到政治——立法与行政的——决定而作出的某种形式的制度安排”^{[11]359}。在这个层面上,有效的科学环节设置帮助人们更好地表明民主立场,民主立场则决定了对科学决策环节和结果的认同。

1.2 “国际化”与“本土化”的持续张力

“国际化”本质上是现代化的一个伴生概念,是在现代化进程中被人们逐渐意识到的。国际化不是单纯的人口全球流动,而是人们在流动过程中通过交往所形成的对国际规则的普遍认同,让人们依据公认的规则进行社会交往、经济贸易和危机沟通。改革开放过程中中国地方政

府需要适应的就是国际化市场规则——广东的外向型经济、浙江自发开拓国际市场的民营经济、上海的国际化都市建设等。因此,对于一个愿意加入全球化的国家而言,全球化规则本身不应该是一个问题,本国在全球化中的地位和影响力才是问题所在,所以全球化和本土化在逻辑上并不矛盾。

反过来说,本土化只有和国际化联系在一起才有价值——全球化时代下的本土化必然要与国际接轨,因为国际化的概念与规则只有经过在地化的实践才具有意义。毫无疑问,世界交往中不存在孤零零的完全本土化的规则,我们在创造一个“本地化概念”时,要分析其是否具有与其他相似概念交流的可能性。这个问题在学术研究与政府创新中至关重要。需要特别指出的是,作为公共组织,政府创新需要具有普遍性的扩展(散)性,一个完全独特只适合本地的“案例”,即使有暂时解决问题的突出绩效,也很难称得上是真正的“政府创新”。

可以发现现有地方政府创新案例,几乎都有一个国际化的比较背景和国际参考案例,而非单独的“本地化孤本”。在国际化进程中,中国一直面对一个张力结构——把国际规则引入本土化的具体政府管理之后,地方政府管理模式实现了国际化,但如果整个政府的管理理念还囿于本土化,二者之间的张力肯定会比较突出。同时,地方政府管理的国际化程度毫无疑问受到中央层面的制约,这又回归到科学化与民主化这对概念的逻辑当中。这种冲突会影响中国政府创新的深入程度,国际化视野缺乏肯定会影响到科学化与民主化原则的贯彻,最后导致本土化的问题无法得到真正解决。因此,既需要立足于本土化的问题,又要避免过度强调本土化的“特殊性”而难以形成国际社会可以复制推广的创新模式。只有如此,我们才能让国际社会接受融合了“本土化与国际化”的政府创新概念体系,才能在国际化的过程中把具有本土化特征的程序与环节推广开来。

1.3 “程序合理”与“环节完整”的现代化要求

中国很早就重视决策程序设计,党的十六大提出了建设“制度化、规范化和程序化的体制”的理念。不过,真正重视程序合理与环节完整的实践,是在地方政府创新的各种案例中率先出现的,因为实际操作最需要合理的民主程序与完整的科学环节,否则就会失去解决问题的效率和效果。很多地方政府创新初期的程序是合理的,但缺乏全过程设计的理念,不具备完整的环节——执行一段时间后就与其他环节相冲突,造成我们经常说的“创新失灵”或者“创新扭曲”,最后许多创新也就消亡了。

十八届四中全会提出构建程序合理、环节完整的协商民主体系,十九大报告明确提出“加强协商民主制度建设,形成完整的制度程序和参与实践,保证人民在日常政治生活中有广泛持续深入参与的权利”^[12]。程序合理的内在本质即科学化,但它不仅仅是程序正义的民主问题,还是一个具体实践和实际操作的科学问题。在社会多元利益冲突的基础上,只有基于国家治理现代化目标之上的合理的民主程序与完整的参与环节,才能有效引导民主治理,实现利益协调,最大可能地避免出现“多数剥夺少数”的公共决策。

社会制度均是由各种具体的程序组成的,而民主程序包含系列的科学环节,这是制度与程序、环节之间的关联逻辑。因此,制度必须是一个程序与环节的连续体,避免核心程序断裂与关键环节缺失。即使政府创新要求程序与环节逐渐嵌入现有制度结构,也必然要求政府创新的程序与环节合理且完整地嵌入,而绝非形式化地应用某一个环节。程序内在要求的是结构上合

理,外在则呈现为完整的环节。例如复式协商民主程序,包括参与人员选择的环节、信息公开的环节、随机分组的环节、独立主持人的主持环节、前后测问卷的环节等。当前最为重要的是把这些环节放到社会实践当中。可惜的是,许多人擅长于数据与案例的讨论与论证——有事后分析案例的能力,却缺少事前供给创新技术的技能。

在地方政府的创新结果中,可以观察到环节完整是民主程序得以生根发芽的基础,否则,创新的结果就可能事与愿违,时间一久民众会产生“换汤不换药”的怨言,这也是许多创新消亡的原因之一。在协商民主的实践中就发现很多基层干部和学者把“罗伯特议事规则”当成协商民主本身。该规则之所以受基层干部、社区人员和部分研究者欢迎,因为它回答了关键环节如何有序协商,但缺乏其他关键程序——谁来参与协商、结果如何科学量化的问题。在既定人员群体内有序讨论有一定的价值,但本质上仍然是指定座谈会和内部决策模式。协商民主需要讨论规则,但不能仅限于此,所以缺乏合理的民主程序与完整的科学环节,制度就不能得到有效落实。

1.4 技术操作的典型案例“社区自治”与“街区共治”

科学化与民主化,以及国际化和本土化的概念冲突与融合,充分体现在基层治理中程序合理和环节完整的创新上,因此,社区自治与街区共治这一领域的创新发展充分地展示了以上三对概念何以可能落地。基层是中国政府创新的核心场域,基层治理结构的创新属于中国地方政府创新范畴,结构创新以“社区自治”为典型。基层党建被日益强化后,社区不仅仅是一个“准行政化”的问题,社区实际上扮演了一级管理层级的角色,同时也是执政党的重要组织基础,这就是中国基层治理的“本土化问题”。上海市城市体系被界定为“两级政府、三级管理、四级网络”,第三级街道是区政府派出机构,但本质上履行了一级政府机构的职能,同时又不把“第四级”叫作“政府”,试图保持其治理弹性,但其管理职能范围一点也不亚于政府组织。因此,随着地方政府创新中“选举民主”项目的逐步减少,基层党建的项目逐步增加,镶嵌在党建项目中的社区服务等项目和网格化管理等技术项目,已经成为当前各个地方政府创新的“热点”和“重点”,这也是社区与街区在地方政府创新高潮中凸显出来的原因。

从基层治理创新的文献来看,“社区”概念已经被中国政策实践者和学术研究者使用到了极致。许多社区实际成为中国政治体制下的“基层管理单位”,伴随着“治理”概念的政治化,又在治理概念下转变成“基本治理单元”。在民政部最初引入社区概念时,是从“社区共同体”这一国际化理念出发,从居委会“管理”范围出发,以居住小区为空间载体的本土化界定。此后,全国形成几个层次上的因地制宜的社区概念,一个是全国比较普遍的居委会范围的社区,另一个是少数以街道为单元的创新概念,即“社区(街道)”,此外还有“社区工作站”的中间层次。

单纯的居住意义上的居民区并不是“现代社区”概念,因为它缺乏其他基本生活要素——“衣、食、行”,于是上海等地最早把街道界定为社区,同时利用“区域化党建”解决辖区内各单位和企业组织与居委会的共治。2015年“1+6”系列政策文件出台后,上海街道体制不再称为“社区(街道)”,但街道层面社区代表会议、社区服务中心等名称没有改变,同时引入了现代化的共治、协商民主等概念,创造了程序合理和环节完整的社会主义复式协商民主案例。上海等地的诸多实践得到了中央认可,形成了基层治理的“全过程民主”“社区共营”等创新概念。因此,围绕社区自治和街区共治议题的“基层治理”典型地呈现了政府创新的三对技术性概念的相互支撑。

2 冲突与融合: 地方政府创新的结构性概念组合

改革开放 40 多年来,许多改革的理念在地方先行先试,然后上升为国家政策与制度,构成了地方政府创新与国家制度改革结构性互动的中轴线,生成了很多结构性概念。这些结构性概念深刻影响着中国能否生成现代化社会治理的形态,以及政府能否超越包揽社会的模式,实现从社会管理向社会治理模式的转变。在这一过程中,几对结构性概念也处于持续冲突与不断融合的状态中,诠释着中国政府创新的内在结构(如图 2 所示)。

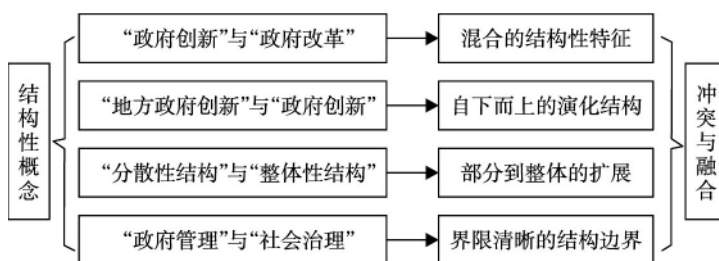


图 2 政府创新结构性概念的逻辑关系

2.1 “政府创新”与“政府改革”的侧重点异同

许多学者认为创新与改革其实是一回事,因为对现存管理制度进行改革,本身就是创新行为,而创新一种新的程序或规则,必然改革现有的制度。许多时候这两个概念可以并列使用,而单独分开表述时又似乎有不同的中国式内涵。改革开放初期,中国强调对现有体制进行改革,其后地方政府先行先试,逐步进行分散化创新,然后又涉及深层次的、国家整体性体制改革,如此往复,也就出现了“改革开放再出发”“改革一直在路上”等经典政策口号。一般而言,“政府改革”是以改变现有的制度与规则为目标,或者取消现有的规则、政策文件或者撤销组织,它在很多领域呈现为把“政府包办”的事务转交给社会与市场。另外,改革也可以是一种新的规则代替旧的规则,一种新的组织代替旧的组织。通常而言,改革面临的体制内压力比较大,因为改革一般意味着对利益的重新分配,往往会产生不满与抵抗。

相比而言,“政府创新”则不以现有的制度与规则改变为目标,而是致力于增加一种新的规则、程序或者组织,以提升政府管理或者公共服务的效能、公平与合法性。对于中国而言,大多数时候“政府创新”和“政府改革”会同时涉及增量与存量的内容。在地方政府进行创新时,由于纯粹的增量创新面临阻力较小,许多地方政府善于用新的组织或者规则逐步替换旧有的组织与规则,避免激烈的对抗。从变迁的逻辑上讲,任何稳定的制度体系均会面临社会发展带来的不适应,因此,原有的制度衰退只是时间推移的结果,如果要持续生存,组织就要处于持续创新的过程——“倒逼机制”的路径就产生了。中国地方政府创新带来的一个基本启示就是不要有创造一个一成不变的永远正确的管理制度的想法,而是要在区域经济快速发展与地方政府创新呈现繁荣的时候,加快推进体制结构性的改革。否则,等到地方政府失去了创新动力,就会“有心无力”,丧失地方创新有效化解社会风险的重要功能。

毋庸置疑,无论改革还是创新,中国现代化治理体系创新均需要遵循民主与科学两个基本原则。所以,中国地方政府创新的政治意义就在于,在激变式变革产生之前把政府拥有的管理权威转化成现代化规则,防止把以权力为中心的权威当成想当然的“制度权威”。历史已经反复证明,不以科学与民主为基本原则的政府创新,结果会造成民主制度弱化而权力强化的结果,一些发展中国家因此也陷入一种“危机依赖权威、权威加深威权”的恶性循环。

2.2 地方的“政府创新”与中央的“政府创新”呼应

我们在研究中一直试图把“中国地方政府创新”与“中国政府创新”结合成“中国(地方)政府创新”一词。原因在于虽然地方政府和中央政府创新面临着不同的创新目标,但二者很多内容是一样的,因为单一制国家结构的各层次政府结构具有一致性,同时,政党改革和政府改革逐渐变成一体,即“政党统领体系”,所以,地方政府创新和中央政府创新二者在基本内涵上大多数是一致的。这也是地方政府创新的试验结构能上升扩展为国家制度的体制保证。因此,中国改革的“地方试点”与“中央推广”结合的路径更像是在创新流程上把二者连贯在一起,所以,很多地方政府创新除了能横向扩散以外,最大的政治期望就是自己的创新能在国家层面推广,这正是“纵向创新扩展”的逻辑所在。我们倡导使用的“中国(地方)政府创新”的概念因此具有统摄的价值,充分考虑了中国地方与中央层面在创新上的连贯性。

反过来从中国政治体系上看,上级领导的批示性认同是地方政府创新的“政治保证”,也是其未来继续深化和推广的“护身符”。任何一项地方创新如果不能提升为整体性政府创新,无法形成社会整体范围内的“制度扩展”,个案也就失去稳定性制度基础,短暂的创新行为无法制度化。当然,除了制度创新本身需要不断持续推进而导致创新结果变动这一原因以外,我们看到即使扩展为国家整体性政府创新,也会存在着突出的“人走茶凉”,更不用说“人亡政息”现象。除非极其特殊的地方政府创新,例如少数民族地方的文化保护、特殊社群的保护等具有特定的地方适应性,其他的“地方政府创新”都涉及“政府创新”的普遍问题,以及国际经验的比较。

2.3 “分散性结构”到“整体性结构”的呼应

分散性结构和整体性结构的概念侧重于创新结构的差异。由于每个地方政府创新只能关注到一个层面或者具体领域的问题,因而中国地方政府创新的一个突出特征是其具体发展趋势的多向性和内容的分散性。如果将温州“民营经济”视为一个孤本,即如果没有其后的“社会主义市场经济体制”改革,就很难想象当前中国民营经济遍地开花,可是人们往往会忘记当时温州“个体私营经济”面临的政治压力和风险。这一特点恰恰是地方政府创新所具有的优势,创新的分散性具有行动成本空间小、试错空间灵活的优势。反过来讲,整体性结构首先需要各个部分的分散化创新作为前提,整体性实际上来源于分散性。即使中央政策提出了一个宏观制度设想,那也只是“文本制度”而非真实发生的制度变迁,它需要地方具体实践和反复试错。地方政府创新的横向扩散过程为整体性扩展提供多个先行先试的试验基础,反复检验每一个程序和环节的可靠性和合理性。超大规模社会的创新如同一个超级复杂的市场,单一中心无法完全规划出来,无法直接预测具体的社会问题所在。

整体性结构的另一个要求就是每一个创新的程序与环节需要与其他部分相配合和呼应,否则,时间一长原有的创新也将失去可持续性。例如,四川省的乡镇长选举缺乏相应领域的配套改革,最后也逐渐销声匿迹。整体而言,中央及上级政府注重政府创新的系统性和整体性,即中国改革开放要达成的制度建设目标,同时,中央及上级政府鼓励地方政府创新,从中提取、凝练和设计可以推广的程序、环节与规则,形成合理的“央—地创新呼应关系”。毋庸讳言,分散性与整体性关系呈现了政府间创新所要面对的“冲突”与“协调”,而绝非“毫无波澜”的扩散与扩展。中央政府的制度设计关系到地方政府创新的最终演化,而地方政府创新面对的是利益冲突的协调。很多人担心地方政府拥有太多的创新权力会出现整个“央地关系”的失衡。更多人担心的

是随着地方创新的推进,反而出现很多原本没有出现的“冲突”,尤其是人们的不适应和机制的不协调,但这些担忧恰恰忽视了问题早已存在的事实,政府创新不过是暴露了这些问题,而非制造问题的根源。整体性的第三个要求就是政府创新所遵循的各个原则必须是一致的,无论分散性的地方还是整体性的中央,都要坚持民主与科学原则。在现代化的背景下,一个致力于实现善治目标的制度创新不可能在地方上是民主的而整体上是非民主的。

2.4 “政府管理”与“社会治理”的区别与联系

“政府管理”和“社会治理”包含的概念是不同的结构层次。国家治理现代化的关键在于单中心的管理机制无法应对多中心的社会结构,需要政府管理适应社会治理的趋势,这才是“管理”和“治理”的真正差别。许多研究者一直把管理和治理混合在一起进行解释与使用,但这一概念组合的清晰区分是政府创新结构性概念的核心,否则,政府创新的逻辑就无从谈起。

治理概念被重视,最初其实起源于英国的城市管理,它当时是要改变单中心的政治管控和政治分配、政治决策机制^[13],因此,强调多中心、扁平化、参与式等概念,尤其强调政府权力中心对社会力量——社会组织、企业和个体参与的重视。后来世界银行等国际组织把这一概念广泛地应用到发展中国家的治理当中。与社区一样,这一概念在中国政府创新中被过度使用,比如“政府治理社会”“政府治理”等提法,以至于出现了“政党治理”等类似概念。中国学界很多学术概念与政策话语混用而造成概念混乱,最终会对学术研究和政策设计造成双向伤害。因此,“治理”是与单中心的决策机制及其政治管控机制相对的一个概念,而“管理”具有强烈的专业性和强制性,是政府的本职工作,不能简单地用“社会治理”替代“政府管理”。

从政府创新的结构化视角分析,社会治理的范围大于政党执政与政府管理的范围,要形成治理的现代化形态就需要执政党的执政方式与政府管理方式率先实现现代化,否则社会治理结构无从生成。政府管理基于法律制度,以强制力为保证,强调专业性、技术性,在此基础上强化对社会治理体系的重视,才可以让执政党和政府拥有更多决策信息来源和参与力量,形成一种多中心的协作机制。时至今日,清晰界定治理概念的多元取向及其对中国现代化的重要价值,有助于理解政府创新的基本趋势——政府把不该管也管不好的领域让出来,激励社会多元力量的自治和共治,让政府的专业化管理建立在社会有效治理的基础上。同时,基层党建要嵌入社会治理结构当中,构成引领政府有效管理和社会有序治理结合的重要平台。政府管理与社会治理二者有效互动,执政党才有深厚的社会基础。

由此,“治理”概念也奠定了中国地方政府创新的基本逻辑,即国家治理体系和治理能力现代化要求执政党执政方式民主化、政府管理科学化和社会治理多元化,三者相互匹配、相互配合。从结构化生成的逻辑脉络来观察,一个现代化的治理体系必须是一个能使有效的政府管控和社会多元容差共存的系统。中国实现治理体系现代化的过程中,强政府管控需要做的是如何容忍、接受和互动于多中心的治理力量,形成有规则的互动与融合。

3 交叉与互通: 地方政府创新的演化性概念组合

很多概念一旦从政策用语转换到实际操作过程就会出现概念之间的冲突和张力,但只有在具体的演化过程中才能厘清概念之间的区别,消解政府创新落地的体制性阻力、社会性压力和维持性困境。这样一来,政府创新就涉及演化性概念组合:创新的扩散与扩展既有联系也有区

别,而在创新扩散过程中,地方政府与中央政府形成了分散性与系统性的分工,最终在创新知识扩散基础上,形成关于制度的意识形态,为创新持续提供稳固的社会认知基础(如图3所示)。

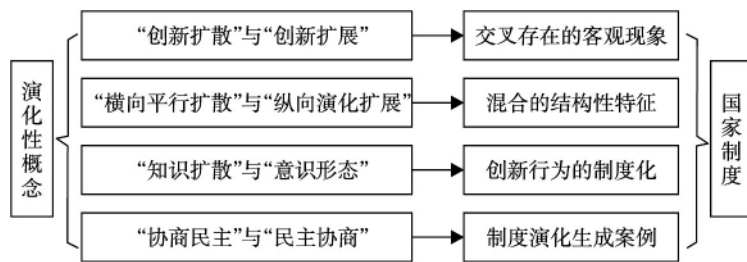


图3 演化性层面概念的逻辑关系

3.1 “创新扩散”与“创新扩展”的交叉

中国地方政府创新主要有两个发展方向:一个是创新在不同地方政府间进行横向扩散,即地方之间相互学习和模仿或者复制;另一个是政府创新内容的深化,从初期浅层次问题导向的技术、方法和程序,转变为管理制度改革的纵向扩展,也包括从简单而容易的地方创新层面逐步演化为国家制度。因此,从简单到复杂与从地方到中央连接在一起,“扩展”一词也就具有了一种清晰的演化取向。

为什么同时使用扩展与扩散这两个概念来描述中国政府创新命题?理由主要是“创新扩展”的前提一般隐含着中央政府明确提出对某项创新的政策进行推广,是一个有序的过程,它可以超越地方自发性创新与地方间的自发性扩散。“创新扩展”把地方自觉创新和中央(上级政府)主导推广两个因素结合,尤其是成为国家政策以后,在政策的合法性和合理性上得到了更为清晰的认知,这也更为确切地描述了中国地方政府制度演化的基本特征。与此相对照的是,复制、适应或者学习式的扩散更多是地方政府的自发创新行动,或者政府间的相互学习,呈现出更多的分散性。“扩散”是地方政府一种自觉的创新意识,积极主动地学习其他地方政府创新的案例,但并不是所有的地方政府都有这个自觉,地区之间的创新差异也就显现出来。“扩散”也只是政府创新的一个阶段,还没有形成系统性的制度变迁。

因此,用“扩散”一词描述国际社会的政府创新问题,以适应它们的政治结构特征,同时也可以用来分析中国地方政府创新的横向复制与学习过程,而用“扩展”来形容纵向演化的中国过程是比较合适的选择。这引申出“横向平行扩散”与“纵向演化扩展”这对概念。

3.2 “横向平行扩散”与“纵向演化扩展”的整合

“横向平行扩散”与“纵向演化扩展”这对概念与结构性概念中的“地方政府创新”与“政府创新”,从不同视角显示了中央与地方之间的创新呼应与整合。“呼应”强调的是“央—地”创新内涵的一致,“整合”强调的是实际操作过程中的横向与纵向两个层面的联动。前面提及大多数地方政府创新追求纵向演化扩展为国家制度,而横向平行扩散是一种自然的现象,地方政府抱着“有最好,没有也没关系”的态度,只要是自己率先创新并且取得成效与政绩就行。在这个意义上,“地方政府锦标赛”有很大说服力,但是否获得“晋升”很难判断。

“横向平行扩散”强调地方政府创新的理念、程序与环节的平行空间流动性,打破地域的空间禁锢,是以地方适用性和绩效性为决定原则,可是扩散方向不具有确定性。“纵向演化扩展”注重的是自下而上的空间可变性,以合法性和稳定性为导向,强调不同层级之间的演化——地

方创造的程序与环节演化成稳定的国家制度。它们之间的区别在于,地方创新的微观程序与具体环节的清晰版本一旦上升为国家制度,就必须具有更大的适用范围,呈现为版本模糊的宏观制度。截至目前,中国地方政府创新的研究成果多在横向的案例比较方向展开,讨论纵向演化扩展为国家制度的较少。

二者之间的互动逻辑在于,纵向演化扩展必然以横向平行扩散为基础,横向平行扩散却不一定形成纵向演化扩展。不过,只有实现了纵向演化扩展,政府创新才有达到制度变迁的可能性,否则横向扩散最多只能形成地方群体效应,只是多点创新个案而已。在单一制国家之内,缺乏国家制度稳定性认可的地方政府创新更容易出现“人亡政息”与“人走茶凉”的尴尬,导致政府创新衰减。同时,政府创新横向平行扩散是一个持续过程,而纵向演化扩展则是一个比较长期的过程,因而国家制度需要具有一定的稳定性,而不能是“朝令夕改”,使地方政府无所适从。

3.3 制度中轴“知识扩散”与“意识形态”

整体上观察政府创新是否形成了一种制度化结构,除了看政府创新是否推动了经济社会发展之外,更关键的是看创新的制度是否具有相应的文化认知结构。分地区、分阶段的知识扩散,能为政府创新提供一种道格拉斯·诺斯意义上的意识形态,它是关于创新的制度结果的理念、习惯和规则的认同,是形成一种可以自觉执行制度的基础。在很多地方政府创新的案例中,政府创新的执行者对现代民主与科学知识的需求与认同十分突出,尤其是当地的人群——民营企业家和接触国际市场的当地民众真正形成了一种“知识学习氛围”。对应的是,很多政府创新由于缺乏必要的知识基础,没有塑造出创新制度的意识形态,最终走向失败。据此,当我们说一种创新在一个地方之所以形成制度,是因为当地社会具备了知识共识。政府创新的复制和学习就起到了知识扩散的实践功能,真正塑造了创新需要的社会背景。

改革开放40多年来对于世界形态、现代市场、民主制度、现代科学有了相对深入的认知,而地方政府创新作出了重要的贡献——关于民主与科学的程序和环节的实际操作提供了普通民众可以感知和学习的知识。很多政府创新能顺利执行是因为符合科学与民主原则的程序与环节,以及在相应的知识基础和意识形态支撑下才得以落地。之所以说地方政府创新是一种知识扩散的过程,是因为建立在横向扩展基础之上的纵向演化结果会形成整个国家层面的“意识形态”,让政府创新具有稳定的政治基础。从创新的区域差异结果可以发现即使出台了国家层面的强制性政策规定,大多数国家制度规定在各个地方仍然呈现出不同的“落地姿态”,这正是地方的知识基础和意识形态水平差异的反作用结果。

3.4 典型的演化案例: 社会主义协商民主

社会主义协商民主在中国国家政治层面的最终制度确认,构成了观察“地方创新演化”的典型案例,其核心价值在于它结合了民主程序与科学环节的两个基本点,融合国际化方法与本土化实践,在不断实践中形成了结构化的体系,在演化中凸显了创新的质量。在被国家层面确认之前,协商民主(包括最初的“民主恳谈”)首先是一个基层村镇以及地方政府的创新经验。作为社会治理的重要程序和方法载体,中国各个街道、社区进行了多元模式创新,涌现了一大批基层治理案例。

从最初的浙江温岭的尝试到全国各地的实践,党的十八大和十九大报告以及系列全会文件均强调了社会主义协商民主的重要价值和社会治理意义,确认了它既是社会主义人民民主的重

要组成部分,也是执政党的重要基层执政方式。伴随一系列国家政策和政党文件的不断出台,在横向成功扩散的基础上,协商民主最后实现了“纵向扩展”,演化成国家的重要制度之一。协商民主构成了一个地方性创新扩展成国家制度改革的典型案例。它验证了任何一个能够实现纵向演化的案例都有一个有效的横向扩展基础,这也符合“地方实践—中央推广”的中国政治过程:只有地方政府创新试验在不同地方有成功实践,中央政府才会推广这一制度,这就是我们前面反复讨论的政府创新的中国特征。

作为“政治协商”的平行发展线,协商民主之所以要成为一个突出案例,核心点就是其具体科学程序和民主环节的不断推进和实际操作,保证了它的科学性和民主性;它在解决本地问题的基础上,充分回应了国家政策上的现代化治理理念。遗憾的是,很多所谓的“协商民主案例”忽略了对操作性概念的把握,回归到召集一部分“戴帽子代表”开“传统座谈会方式”,很多基层协商民主的培训也缺乏操作性与结构化的课程体系。协商民主的演化过程贯穿三个层面的创新概念,我们可以清晰地看到中国协商民主不仅是顶层的理论设计,更是真正为民众提供了相关民主参与机会,让公共决策的协商程序和环节不断得以结构化。中国具有多元的社会差异,许多地方政府创新实践都有一定的独特性。正是各种创新理念在不同的地方场景有不同的组合,人们也扮演不同的角色,才形成了丰富的社会主义协商民主的完整程序和实践案例。

4 结语:政府创新概念须与实践操作相匹配

厘清政府创新核心概念是深入推进相关学术研究和进一步开展政府创新实践的必要前提。上述三个层次的概念之所以要成对地进行讨论,就是因为一个概念的清晰度要与对应的概念放在一起讨论才能真正厘清差异。许多概念容易混淆、边界不够清晰也是中国政府创新在困境下打“擦边球”与“因地制宜转换”的结果。对应于管理学的“干中学”,地方政府创新带来的社会变迁以及随之而来的知识认同和扩散,是一种“实操中创新”的结果。所有的概念只有在实际操作中才会逐步被厘清,才能产生出中国自己的制度规则,既有自己的特殊性又有国际交流的可能性,既是民主化的规则又符合科学的原则。我们在批判国际社会的政府创新研究领域内的学术范式、概念和体系,呼吁要创造自己的“概念、范式与体系”时,不要忘记世界范围内无论理论研究还是政策研究,都是与现实政治和管理创新密切相关,而不是一种割裂的存在。

一个正常的多元化社会肯定有不同的矛盾,一个可持续发展的社会必然有各种冲突,这是社会的本质属性之一。很多地方和基层干部既想推进政府创新,又担心出现更激烈的利益冲突,也不愿意设计科学的程序,就会陷入既想要创新又担心风险的两难境地。而很多社会科学学者具备了讲好中国故事、建构理论模型的能力,但缺乏真正介入政府创新实践的渠道。这一问题的解决,在于研究者要以现实问题为切入点,寻求问题与理论之间的结合点,在实际操作中进行政府创新。至少要有有一部分研究者转变只是单纯地“吃理论”的状况,而要进入政府创新的实践过程,提供科学与民主的技术方法,而不是以理论争论代替实践,否则就无法提供中国政府创新理论的持续动力。

参考文献:

- [1] 韩福国.“权威-分层-分权”结构何以可能——基于中国地方政府治理创新40余年发展进程的思考[J].河南

- 社会科学 2020(7):23-33.
- [2] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海格致出版社, 上海三联书店, 上海人民出版社, 2017.
- [3] 韩福国. 从单点式、区域化到整体性的政府创新何以可能——基于整体性扩散结构的分析[J]. 探索 2020(1): 66-79.
- [4] HEILMANN S. Policy experimentation in China's economic rise [J]. Studies in Comparative International Development 2008(1): 1-26.
- [5] TSAI W H, DEAN N. Experimentation under hierarchy in local conditions: Cases of political reform in Guangdong and Sichuan, China [J]. The China Quarterly 2014(218): 339-358.
- [6] 马克思恩格斯全集: 第3卷[M]. 北京: 人民出版社 2002.
- [7] 戴维·赫尔德. 民主的模式[M]. 燕继荣, 译. 北京: 中央编译出版社 2004.
- [8] 夏尔·阿列克西·托克维尔. 论美国的民主: 上卷[M]. 董果良, 译. 北京: 商务印书馆 2004.
- [9] 卡尔·科恩. 论民主[M]. 聂崇信, 朱秀贤, 译. 北京: 商务印书馆 2004.
- [10] 罗伯特·达尔. 论民主[M]. 李柏光, 林猛, 译. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [11] 约瑟夫·熊彼特. 资本主义、社会主义与民主[M]. 吴良健, 译. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [12] 习近平. 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报 2017-10-28.
- [13] Department of the Environment. Policy for the Inner Cities(White Paper) [M]. London: HMSO, 1977.

From Technical Practices Structure Constructing to Institutional Evolution

——Analysis of China's Government Innovation Concepts' Logic

HAN Fuguo

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: After more than 40 years, local government innovations, China has been generating a “localized China” approach including three levels of related but confusing concepts: technical-practical concepts such as science and democracy, international commons and local characteristics in first level; structured concepts dominating the axis of government innovation in second level; and institutional evolution concepts such as bottom-up evolution and scale-out evolution in third level. During the course of government innovation, we find the conflict between structured concepts and technical concepts which finally affects the institutional concepts. Only in the real practices, can we truly understand the specific meaning of the political pressures and social obstacles of innovation and the difficulties in the maintenance of innovations.

Key words: local government innovations, technical-practical concepts, structured concepts, institutional evolution concepts

责任编辑: 赵超

本期作者简介



谢来位，1970年生，重庆开州人，博士，中共重庆市委党校（重庆行政学院）公共管理学教研部主任，教授，中共重庆市委党校学术委员会委员、重庆市级重点学科公共管理学负责人。评选为重庆市社会科学专家库成员、重庆市宣传文化“巴渝新秀”人才、重庆市社会稳定风险评估市级专家库成员、重庆市五届人大常委会立法咨询专家。兼任重庆市人民代表大会制度研究会副会长、重庆市科学社会主义学会副会长、重庆市行政管理学会副会长兼秘书长。主持完成国家社会科学基金项目2项、省部级重大重点及一般基金项目12项，在中国社会科学出版社出版专著2部，在《人民日报》《中国行政管理》《农业经济问题》《科学社会主义》等刊物发表学术论文70余篇，主持的12项研究成果获省部级领导肯定性批示，科研成果获得省部级二等奖、三等奖共6项。

科研成果获得省部级二等奖、三等奖共6项。

韩福国，1976年生，山东菏泽人，博士，复旦大学国际关系与公共事务学院教授，复旦大学城市治理比较研究中心主任，中国劳动关系专业学术委员会理事。主持国家社会科学基金项目1项、省部级社会科学基金项目4项。在《中共中央党校学报》《浙江社会科学》《探索》等核心期刊发表20多篇论文，出版《开放式党建：协商民主与群众路线的融合》《我们如何具体操作协商民主——复式协商民主决策程序手册》《复式协商民主实操手册——民主程序与科学环节》等5部著作，主编《基层协商民主》《走向现代社会治理共同体》等著作。

