

地方政府治理的创新韧性

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，仍能够得以保存和延续。

■解胜利

2017年始，“新一线城市研究所”在上海发布了《2017中国城市创新力排行榜》，对19座一线城市和新一线城市的创新土壤做出综合评估。深圳超越了上海、广州，改变了一线城市格局，杭州作为新一线城市，位居首位，成为“中国最具创新力的新一线城市”代表。从0到1，创新已经成为了各地争相发展的新目标。

各地方政府的竞争性创新政策和

制度的实施，不仅有力推动了各地方的快速全面发展，也形成了很多在全国得到普及和推广的政策创新和制度创新。可以说，正是通过大量的地方政府治理创新，有效激发了地方活力与保持整体统一的内在张力。因此，在改革开放40周年之际，重新审视地方政府创新的历程，对于进一步提高我国政府的创新水平和地方政府创新的可持续发展，都具有重要意义和

价值。

变量决定韧性

创新韧性是考察和评估创新主体在客观结构制约下，进行持续和有效创新的能力与特质，也包括创新项目本身的承压能力和可持续能力。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，仍能够得以保存和延续。

2016年到2017年间，华中师范大学调研组对中部地区16个地方政府创新项目的发展情况进行了跟踪调查，发现中部5省16个地方政府创新项目中，深化发展型占37.5%，继续存在型占31.25%，另起炉灶型占12.5%，逐渐衰减型、名存实亡型、完全消亡型各占6.25%。因此就地方政府的具体创新实践来说，不同的创新项目具有不同的创新韧性。

一般来说，一个创新项目的韧性取决于主观和客观两个方面的变量，主观上主要取决于创新项目的发动者



个人的政治前程，主政者的调离或者落马会直接影响项目的可持续，在讲求政治和政绩的中国官场逻辑中，也就是人走茶凉、人亡政息的政治传统，导致人格化的权力制约了创新项目的扩展和存续；客观方面，一个项目能否成功取决它嵌入社会结构和社会需求的程度，也即是既要符合宏观政治发展的方向和地方政治发展的现实，同时还要契合社会需求，能够取得民众的参与和支持。因此，主客观两方面的因素，决定了具体创新项目的成败和韧性。

引导式创新正在加强

以创新韧性的视角考察地方政府创新，可以从以下几个层次展开。

首先，就地方政府总体的创新发展历程和状况而言，呈现出自主性创新不断弱化，引导式创新持续加强的局面。根据资料显示，2009年之后，地方政府申报奖项积极性呈现出明显的下降趋势。也就是说地方政府的自主性创新动力在减弱，但是另一个不容忽视的事实是高层政府在近年来大力提倡地方政府的创新发展，特别是中央部委的各种项目中开始附加要求地方政府在项目实践中要进行相关方面的制度或体制创新。以项目制引导地方政府创新，提升了地方政府更大的创新积极性，能在短时间内有针对性地对具体领域的问题进行多地多层次创新，形成了创新性解决思路，并被高层政府采纳推广，有效解决了长期存在的服务难题和治理顽疾。因此，地方政府的总体创新韧性并没有



减弱，而是出现了结构性的转型，即是项目引导式创新形成了对自主性创新的超越。申请项目而创新对地方政府来说能带来中央财政支持和凸显政绩的双重实惠，相比自主创新并申请学术性评选奖励，有更多的财政诱惑力和更强的政绩合法性。

其次，就区域性地方创新而言，存在着区域不平衡的状况。总体而言，东部地区地方政府创新韧性强劲，中西部地区地方政府创新韧性偏弱。数据显示东部地区相比中西部地区的地方政府在创新项目数量和质量上都具有实质性优势。根据对五届（2000—2010）地方政府创新奖的113个入围项目的类型分布等特性的分析，在数量上，东部创新的数量占据6成，随后为西部地区，中部地区居于末位。这一方面来自于东部地区特别是沿海地区长期以来开放创新的文化底蕴以及包容创新环境的支持，另一方面也是为了回应东部发达地区随经济社会快速发展而带来的民众更高更多的需

求压力和参与诉求。因而东部地方政府不管是在自主性创新实践上，还是在项目制创新实践上，都具有更高的创新韧性和更多的创新行为。当然随着区域经济差距不断缩小和信息化技术的推动带来的创新成本的下降以及创新扩散的加速，这一不均衡的程度有下降趋势。

最后，就政府官员个体的创新韧性而言，则跟个人的创新“习性”或者创新特质有关。有学者对第四届和第五届地方政府创新项目进行数据分析，创新想法的由来由“某位有见识的领导率先提出”的比例分别占到57.8%和48.1%，这就是说创新项目的产生跟领导个人意志具有明显的相关性。若因某次创新的成功使他获得了某种令他满意的“成就感”，随后的创新再次获得成功将进一步加强他的创新意识，使之逐渐养成这种创新“习性”。而且，确有一部分地方政府创新者，较少计较个人“得失”，其创新“习性”在很大程度上起着作

用,使之不断进行创新。他们的创新“习性”,使得他们在不同的岗位上总是能够结合实际工作的需要不断地进行创新。这主要是自我认同创新的价值——觉得做这项创新富有意义,既增进了民众福利,也推动了社会进步。因而,创新“习性”可以在某种程度成为官员个体创新韧性的表征。

正向刺激和熏染效应

通过对涉及地方政府创新韧性维度的分析,可以得知,要想进一步推进全国各地地方政府创新韧性的强化与深化,仍需从地方政府创新的宏观与微观结构,主观与客观因素方面着手,形成创新合力,才能加快推进创新型政府的建构与实现。

第一,要形成项目引导式创新和自主性创新的双向推进,提高地方政府整体创新韧性。项目制引导更多走自上而下的创新路线,同时也不能覆盖到大部分地方政府,而自主性创新是自下而上的创新路径,它更加切合基层社会实际,能提高项目本身创新韧性。因而,仍需从宏观政策上鼓励和支持地方政府的自主性创新,通过项目引导式创新和自主性创新的双向推进,激发更多地方政府创新实践,提升地方政府整体的创新韧性水平。

第二,要继续鼓励和支持东部和中西部地区地方政府创新实践的交流与学习。中西部地区总体的创新文化氛围还不够浓厚,仍需大力推进中西部地区干部到东部发达地区挂职学习的政策措施,并有针对性地制定政府创新的学习培训课程。同时,推动东部地区优秀干

部到中西部地区挂职锻炼,把东部干部创新实践的作风和能力带到中西部,形成正向的刺激效应和熏染效应,也可指导和帮助中西部地方政府的治理创新。通过彼此交流学习,强化区域政府的创新韧性进而加快缩小东部地区和中西部地区的政府创新鸿沟。

第三,在具体创新实践中,要加强对宏观政策的精准把握和社会需求的精确调查。任何地方政府治理创新都必须和中央政策保持一致,不能出现方向性、原则性错误,必须在创新项目开展前进行宏观风险评估。同时,项目创新中也要积极发动群众参与性,既要在项目实施前为群众提供便捷的需求表达途径,确保对社会需求精确把握,同时也要在项目实施中为民众提供方便的参与渠道,以群众广泛参与来提高具体创新项目的社会嵌入度和创新韧性。

第四,要加强对地方干部创新习性的培养,形成激励创新的外部环境。加快建设学习政府,促进干部终身学习,特别是对创新知识和能力的学习至关重要。同时也要营造宽容创新实践的环境。

“场域型塑着习惯,习惯成了某个场域固有的必然属性体现在身体上的产物”。这也从侧面说明,“场域”对于“习惯”维持起着十分重要的作用。如果全社会积极营造创新激励的(外部)环境或“场域”,并与一些创新者的“习性”相结合,将会极大地激发地方创新活力,有助于建构“创新型社会”和“创新型国家”。**策**

(作者单位:华中师范大学政治与国际关系学院)

正向刺激

推动东部地区优秀干部到中西部地区挂职锻炼,把东部干部创新实践的作风和能力带到中西部,形成正向的刺激效应和熏染效应。