

公民参与视角下的地方政府创新及其绩效

——基于浙江省 19 个地方政府创新项目的研究

高 翔

内容提要: 基于浙江省 19 个地方政府创新项目的调查, 文章发现: 第一, 地方政府创新项目有助于改善治理绩效, 表现为公民参与创新项目的程度越深, 就越倾向于正面评价其政策有效性。第二, 创新实践在增进善治中的潜力有待激发。一方面, 现有创新项目未能惠及大部分社会成员, 表现为政策参与度偏低、人群覆盖面有偏差。另一方面, 公民知晓、参与社会治理类项目的程度要显著低于公共服务类项目。这表明, “让更多公民参与地方治理”是激发创新项目潜力、改善治理绩效的关键。

关键词: 地方政府创新 治理绩效 公民参与 国家—社会关系

中图分类号: D6 文献标识码: A 文章编号: 1003-3947(2015) 05-0176-11

一、问题的提出

地方政府创新是中国政府以较低风险探索良好治理方式的重要途径。1978 年后, 广泛的财政分权、行政分权赋予了地方政府管理辖区内经济社会发展事务的自主权限, 加上中央政府发布政策纲领时预留的“结构性的不确定性”(Rithmire, 2014), 地方政府可以因地制宜、因时制宜选择最适用于本地区的公共政策。地方政府自主行为空间的扩张不仅使得中国政府得以灵活应对区域差异, 也相当于设立了数量庞大的“地方治理实验室”, 使各级政府可以在实践中不断试错, 探索解决治理难题的可能路径。

近年来, 以重塑国家—社会关系为核心, 地方政府推进了以地方治理变迁为主要内容的创新实践。改革开放后, 市场经济的快速发展带来了社会结构的变迁, 传统政府管理模式已经难以应对来自社会的种种压力。在此背景下, 地方政府开始改革政府管理模式, 致力于增强行政过程中的公民参与, 切实提高社会治理有效性, 实现国家与社会的良性互动(何显明, 2009)。不过, 尽管回应民意是政府创新的重要目标, 研究者们却发现地方领导常常是创新的主体力量, 上级认可又是评价创新成功的主要标志, 创新过程中的公民参与

作者简介: 高翔, 浙江大学公共管理学院讲师。

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“新型城镇化进程中的地方政府职能转变与体制机制创新研究”(项目编号: 14CZZ029); 国家社会科学基金重大招标项目“地方政府社会管理创新的制度化研究”(项目编号: 13&ZD040)。

显著不足(陈雪莲、杨雪冬 2009; 杨雪冬 2011b)。

“沉默”的公民是否能够从地方政府创新中获益? 尽管注意到了地方政府创新过程中公民参与的不足, 现有研究却鲜少从公民视角考察地方政府创新的实践成效。在评价地方政府创新的有效性时, 研究者更加关注创新项目的制度设计与拟解决问题之间的匹配度, 以及地方政府创新的制度化水平等。研究议题选择背后的隐含假设是: 只要制度设计得当, 政策过程中公民参与的缺失并不会带来政策实践中公民福利的受损。从制度设计来看, 研究者指出, 当前以地方治理为导向的创新有助于整合社会利益、缓解社会矛盾, 是改善地方治理质量的重要尝试(陈家刚 2004)。正因如此, 研究者们更加重视创新实践的制度化问题。在他们看来, 地方政府创新项目能否在横向区域维度上实现扩散、在纵向时间维度上实现可持续性, 是影响我国政府长期治理绩效的重要因素(Fewsmith 2013: 166 ~ 169; Zhu 2014)。

问题在于, 假如回应民意、重构国家—社会关系是当前地方政府开展创新、弥补传统政府管理模式不足的重要目标, 那么公民视角的缺失无疑将限制我们评估地方政府创新成效的准确性。如果无法得到公民的了解、参与和支持, 那么这些创新项目无论在形式上多么符合理论预期, 或是实现了全国范围内的制度化, 也难以真正解决当前我国政府治理中的关键问题。基于这样的认识, 本研究致力于“找回公民”, 采用随机电话调查的方式了解公民对所在地区政府创新项目的知晓度、使用经历和支持度, 从而增加学界观察、判断地方政府创新项目实践成效的新视角, 并指出下一阶段继续完善地方政府创新的可能切入点。

二、地方政府创新研究的进展与限度

进入新世纪后, 地方政府创新开始成为中国地方治理中最引人瞩目的现象之一。与一般意义上描述、解释地方政府职能履行情况及其内在逻辑的研究不同, 地方政府创新的研究者们不仅重视“立足当下”, 即描述、解释静态的地方治理格局, 更致力于“面向未来”, 通过准确识别地方政府创新的关键目标、表现形态和动力机制, 客观评估其成效和不足, 从中探索完善国家治理体系、提高国家治理能力的可能路径。他们强调, 传统治理模式面临严峻挑战是地方政府开展创新的重要背景(何显明 2009), 尽管错误的政绩观导致了一些伪创新现象(金太军、袁建军 2005), 应对短期危机、谋求长远发展仍然是地方政府创新的根本目标(杨雪冬 2011a: 41 ~ 47)。

在当代中国社会结构发生深刻变化的背景下, 如何整合社会利益、弥补传统政府管理模式在回应民意上的不足, 重塑国家—社会关系是地方政府创新致力于解决的关键问题。改革开放后, 经济发展带来了社会结构的重要变迁, 传统治理模式已经难以应对多元社会的新要求。裴敏欣甚至认为, 中国封闭的政治体制将无法代表日益复杂、分化的社会利益, 也无力应对国家和社会之间的种种矛盾(Pei 2006: 206 ~ 215)。然而, 这一静态视角显然未能注意到中国政府治理中正在发生的巨大变化。俞可平(2011: 3 ~ 17; 2012) 指出, 中国的政治改革未涉及基本政治制度框架的改革, 而“主要是国家治理体制的改革”, 但其中以改善公共服务质量、提高行政效率、扩大公众参与, 以及增强政治透明度和政治

责任感的创新,都是提高政府治理能力的重要渠道,也是中美政府创新的共同趋势。闫健(2014)考察了岚皋县新农合镇办卫生院起付线外全报销制度,指出父爱式创新是中国地方政府创新的一种现实形态,是地方党政官员为了改善民众福祉而开展的创新实践。基于对浙江现象的考察,何显明(2009)认为,创新政府管理模式、增强公共管理的民主参与机制,把各种新生的体制外资源(包括市场资源、社会资源)纳入国家治理体系,是地方政府切实提高社会治理有效性的的重要途径。以广州市为研究对象,张紧跟(2013)也指出,公民权利意识的觉醒和社会的成长,迫使地方政府探索新的管理模式,把公民参与诉求吸纳进政府主导的政策过程,形成了参与式治理的趋向,由此缓解了公民与政府间的冲突。杨雪冬(2011a: 41~47)指出,当前中国地方政府创新的一大特点是政治创新与行政创新相结合,前者解决了权力来源于民的问题,后者解决权力服务于民的问题。陈家刚(2004)认为,以地方治理导向的创新不仅改变了传统压力型体制的特征,更增强了社会自主性,形成了新的权力关系。

然而,尽管来自社会的外部压力是地方政府创新的主要原因,保障公民权利、增进公民参与也是地方政府创新的核心内容,研究者却发现,公民始终未能成为推动地方政府创新的重要力量,也未能成为评价政府创新是否有效的关键主体。李景鹏(2007)指出,出于社会责任感、追求政绩或回应上级政府压力等多种动机,地方干部往往是创新的实际发动者。以2007~2008年获得中国地方政府创新奖的20个项目为研究单位,陈雪莲、杨雪冬(2009)发现,地方领导是创新的主体力量,而创新过程中的公众参与显著不足。闫健(2014)的研究亦表明,地方政府创新项目的受益者始终被排除在政策过程之外,以“沉默的受益者”角色出现。调查也显示,地方政府官员不仅指出创新的想法多来自于某位有见识的领导,更认为创新成功的标志在于“得到上级的认可”(杨雪冬,2011b)。

“沉默的公民”真的能够从地方政府创新中获益吗?回答这一问题,不仅能够帮助我们更好地判断创新项目在改进地方治理绩效中的作用,更是判断现有创新实践能否有效重塑国家—社会关系的关键。现有研究尽管较好地识别了地方政府创新的目标、特征和动力来源,指出公民理应是政府创新的根本动力和最终服务对象,也强调了公民参与程度是评价创新项目的重要指标(杨雪冬,2011a: 41~47),却较少从公民视角评估地方政府创新的有效性。但问题在于,如果满足、回应公民需求,通过增进公民参与来缓解国家—社会间的冲突是地方政府创新的关键目标,我们也就必须注重从公民角度来评估地方政府创新的实践成效。实际上,只有了解公民是否真正从地方政府创新项目中获益,是否支持地方政府创新项目,研究者才能准确判断地方政府创新在完善国家治理体系、提高国家治理能力中的作用。

三、研究设计与数据来源

浙江省是实施公民视角下地方政府创新实践成效调查的理想地区。一方面,浙江省地方政府创新活跃,为调查提供了数量丰富、类型完备的案例库。以中国地方政府创新奖为例,浙江省共有10个项目获得优胜奖、11个项目获得提名奖,分别占前七届全部获奖

项目总数的 14.29% 和 15.71%。此外,浙江省也设立了诸如浙江省十佳民生工程^①、浙江省公共管理创新案例等奖项,且每次评选都会收到各地政府的积极申报。从内容来看,浙江省的创新项目涵盖了公共服务、社会治理、行政改革等多个领域;从区域上看,浙江省 11 个地级市都开展了政策创新。另一方面,浙江省以地方治理为导向的创新项目也得到了官方、学界的普遍认可。如台州温岭市的民主恳谈会被认为是基层协商民主的典型范例,杭州公民导向的综合考评则被视为政府绩效评估的重要本土探索;宁波市海曙区的居家养老服务体系、慈溪市的和谐促进会,则是公共服务、社会治理领域政府与社会合作的范例;等等。

基于浙江省获得历届中国地方政府创新奖、浙江省十佳民生工程、浙江省公共管理创新案例等奖项(包括提名奖)的案例库,笔者选取了面向普遍公民,且公民作为直接获益者或参与者的创新项目作为调查对象。在探索新的地方治理模式过程中,地方政府创新常常面临失败的可能,而获奖项目则已经得到学界、官方的共同认可,表明其具备改善治理体系的潜力。考察公民对这些项目的知晓度、参与度和支持度,能够帮助我们更好评估地方政府创新项目及其实践的有效性。同时,考虑到电话调查将以随机抽样的方式开展,研究仅选取了以全部人群为潜在服务对象的创新项目。那些面向少部分特定人群的地方政府创新项目,如法律援助、医疗纠纷调解机制,或是以非本地户籍人口为特定对象的公共服务等显然不适合用于调查地方公众的知晓度和支持度。需要说明的是,在确定创新项目面向对象的普遍性时,笔者主要以“家庭”为单位加以判定。这意味着校车服务、养老服务尽管也是针对特殊群体的公共服务,它们仍被纳入了调查案例范畴。基于相似的理由,调查只选取了那些公民作为直接参与者或直接获益者的创新项目。“法治指数量化评估法治建设”等政府改革项目尽管有助于改善地方治理绩效,公众往往很难真切感受到这些创新项目的成效,因而并不适合用于开展公民调查。最后,出于成本控制的考虑,笔者按照区域集中的原则从符合上述条件的 35 个案例中选出了来自 10 个地级市主城区或其下属县的 19 个案例。

表 1: 进入问卷调查的地方政府创新案例

地区	编号	案例名称	获得奖项名称	公众角色
杭州	1	公共自行车交通系统	浙江省十佳民生工程 浙江省公共政策创新案例	直接受益者
	2	开放式决策	中国地方政府创新奖 浙江省公共管理创新案例	直接参与者
	3	民主民生互动平台	浙江省公共管理创新案例	直接参与者
	4	公民导向的综合考评	中国地方政府创新奖	直接参与者
湖州 德清县	5	草根道德奖	浙江省公共管理创新案例	直接参与者
	6	学生校车工程	浙江省十佳民生工程	直接受益者

^① 2010 年、2011 年名为“浙江省十大民生工程”。2012 年开始,主办方将奖项名称改为“浙江省十佳民生工程”,避免仅以规模论成效的取向。

续表 1

地区	编号	案例名称	获得奖项名称	公众角色
嘉兴	7	城乡一体化公共图书馆服务体系	浙江省十佳民生工程	直接受益者
金华	8	110 社会应急管理联动体系	浙江省公共管理创新案例	直接受益者
丽水	9	网络图书馆建设	浙江省十佳民生工程	直接受益者
宁波	10	81890 求助服务中心	浙江省公共管理创新案例	直接受益者
	11	居家养老服务体系	浙江省十佳民生工程	直接受益者
衢州	12	公安群众工作综合体	浙江省十佳民生工程	直接受益者
	13	纪检监察信访公开听证	浙江省公共管理创新案例	直接参与者
绍兴	14	e 价通民生价格信息平台	浙江省公共管理创新案例	直接受益者
	15	公安网上办事服务中心	浙江省十佳民生工程	直接受益者
	16	基本医疗保险市级统筹和一卡通	浙江省十佳民生工程	直接受益者
台州 温岭市	17	参与式预算	浙江省公共管理创新案例 中国地方政府创新奖	直接参与者
	18	工资集体协商制度	中国地方政府创新奖 浙江省公共管理创新案例	直接参与者
温州 乐清市	19	人大常委会人民听证制度	中国地方政府创新奖 浙江省公共管理创新案例	直接参与者

为了评估上述地方政府创新项目及其实践的有效性,笔者从可及性、参与度、有效性以及覆盖面等四个维度设计了面向公民的电话调查问卷。针对每一个案例,电话调查的访员都会首先做一段简明介绍,保证受访者清楚了解所讨论的案例内容,避免他们因为项目名称生僻而给出不符合实际情况的回答。随后,访员主要从知晓度、使用经历和支持度等方面向受访者提问。其中,知晓度的问题旨在测度地方政府创新项目的可及性。访员会询问受访者是否知道某一地方政府创新项目,以及是否了解获得这一项目提供服务或参与这一项目的具体途径。只有对那些知道某个地方政府创新项目的受访者,访员才会继续询问其它问题。随后,访员会询问受访者是否曾经获得这一公共服务或参与社会治理。基于拥有使用经历受访者的比例,我们可以判断创新项目的政策参与度。访员向受访者询问的第三类问题旨在考察创新项目的有效性,即受访者在多大程度上同意创新项目实现了地方政府列举的政策目标,以及在多大程度上支持地方政府继续实行这一创新项目。最后,访员也询问了受访者的年龄、性别、户籍身份、年收入水平、职业、党员身份等个人信息,用于分析地方政府创新项目的人群覆盖面。

电话调查由浙江大学社会调查中心下属的电话调查中心于 2014 年 9~10 月实施,成功率在 5% 左右,最终获得了每个案例所在县/主城区不少于 200 份的有效问卷。

表 2: 随机电话调查执行情况

地区	有效样本	样本来源	执行时间
杭州	201	杭州市主城区	2014 年 9 月 17~18 日,10 月 9~10 日
湖州	201	湖州市德清县	2014 年 10 月 9~11 日

续表 2

地区	有效样本	样本来源	执行时间
嘉兴	200	嘉兴市主城区	2014 年 10 月 10 ~ 12 日, 15 日
衢州	202	衢州市主城区	2014 年 10 月 12 ~ 13 日
丽水	201	丽水市主城区	2014 年 10 月 11 ~ 17 日
绍兴	200	绍兴市主城区	2014 年 10 月 9 ~ 17 日
宁波	201	宁波市主城区	2014 年 10 月 10 ~ 15 日
乐清	201	温州市乐清市	2014 年 10 月 9 ~ 15 日
金华	201	金华市主城区	2014 年 10 月 9 ~ 18 日
台州	201	台州市温岭市	2014 年 10 月 9 日, 15 ~ 18 日

四、研究发现

当地方政府成为创新的主要推动者,而公民却被排除在政策过程之外时,地方政府创新能否实现其治理目标,即有效满足公民需求、促进公民参与,最终调和国家—社会间的矛盾冲突呢?这一问题的答案不仅有助于我们更准确地评价地方政府创新项目的实践成效,更能为我们探求完善国家治理体系提供可能的思路。基于随机电话调查结果,我们刻画了公民对地方政府创新项目的知晓度、使用经历和支持度,并结合受访者的社会身份特征,综合判断地方政府创新项目的可及性、参与度、有效性和覆盖面。

(一) 地方政府创新项目的可及性与参与度

电话调查显示,浙江省地方政府创新项目的可及性总体较高,参与度则相对偏低,但不同地方政府创新项目的可及性和参与度差异相当大。从 19 个创新案例的可及性来看,有 32.01% 的受访者表示他们知道地方政府创新案例,其中有将近一半(47.46%)的受访者知道获得相关公共服务或参与社会治理的具体途径,占总受访者比例的 15.20%。其中,可及性最高的公共自行车交通系统,有 88.56% 的受访者表示他们知道这一项目,其中又有 81.46% 的受访者表示他们知道获取公共自行车服务的具体途径,占总受访者比例的 72%。相比之下,开放式决策、e 价通民生价格信息平台等的政策知晓度都不到 10%,总的受访者中了解参与途径的比例更是只有 0.5% 和 1%。从参与度来看,知道地方政府创新项目的受访者中有 28.56% 表示他们获得过公共服务或参与过社会治理,占总受访者比重的 9.14%。其中,参与度最高的是公共自行车交通系统和基本医疗保险市级统筹和一卡通,总受访者中分别有 46.27%、41.50% 的受访者表示他们有过使用经历。

各项目可及性、参与度的差异既与地方政府创新项目的落实情况有关,也会受到创新政策类型的影响。在把地方政府创新项目按公民角色分为服务类(公民作为直接受益者)、参与类(公民作为直接参与者)后,我们发现,受访者对参与类创新项目的政策知晓度、参与途径知晓度和使用经历均值都要显著低于服务类项目的政策知晓度、参与途径知晓度和使用经历均值(表 3)。这意味着地方政府虽然开展了公共服务和社会治理两种不同类型的创新项目,实践中大部分公众仍然在扮演特定服务被动接受者的角色,而较少扮演社会治理积极参与者的角色。

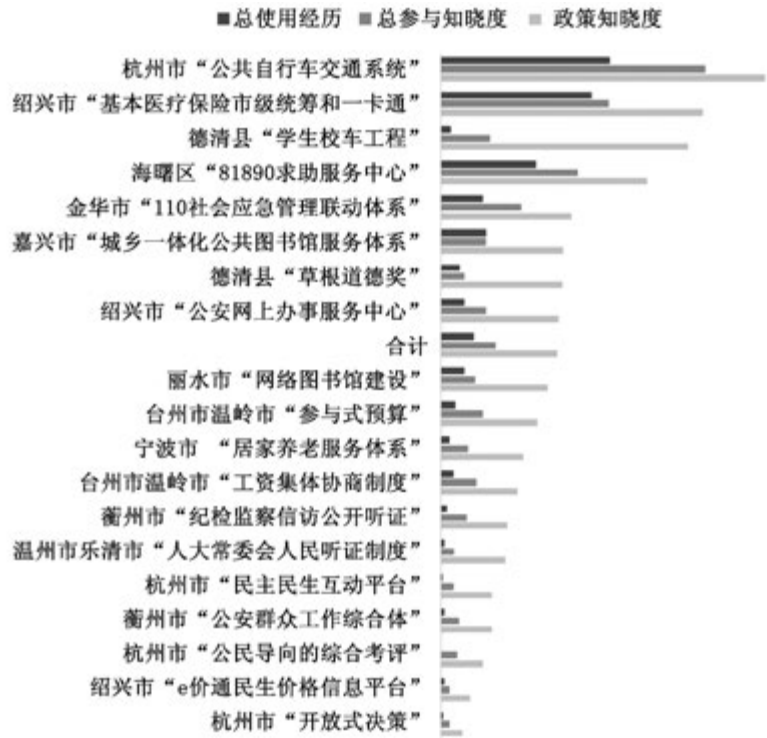


图 1: 浙江省 19 个地方政府创新项目的可及性和参与度情况

表 3: 浙江省 19 个地方政府创新项目按参与类、服务类分的均值比较

(0 = 不知道, 1 = 知道)	参与类创新项目	服务类创新项目
政策知晓度**	0.18	0.45
参与途径知晓度**	0.33	0.53
使用经历**	0.10	0.35

注: ** 在置信度(双测)为 0.01 时 组间差异明显。

(二) 地方政府创新项目的有效性

地方政府创新项目真的有效吗? 它们能够得到当地公民的认可和支持吗? 电话调查中, 我们请知道地方政府创新项目的受访者评价了地方政府创新项目的目标实现程度, 以及他们在多大程度上支持地方政府继续实施创新项目。结果显示, 19 个创新项目得到的目标实现程度评分均值为 2.07(1 表示非常同意, 5 表示很不同意), 政策支持度评分均值为 1.78, 表明知道地方政府创新项目的受访者总体上倾向于正面评价政策有效性。从比例来看, 有 79.54% 的受访者选择“同意”或“非常同意”地方政府创新项目实现了政策目标, 有 90.18% 的受访者表示“同意”或“非常同意”地方政府继续实施创新项目。而且, 对地方政府创新项目有效性的评价与项目类型之间没有显著相关关系。

有意思的是, 尽管受访者对创新项目政策目标实现程度的评价与其政策支持度显著

相关^①表明那些认为创新项目较好实现政策目标的受访者更倾向于支持地方政府继续实施创新项目。但政策支持度得分均值低于政策目标实现程度得分均值的现象表明,一些受访者尽管认为创新项目未能很好实现政策目标,他们也仍然倾向于支持地方政府继续实施这一项目。实际上,除e价通民生价格信息平台外,受访者对创新项目的政策支持度都要高于他们对其政策目标实现程度的评价。这一现象可能与地方财政体制有关:在地方公众不需要为地方政府创新项目“买单”(额外付费)时,创新项目就成为了越多越好的免费品。

进一步看,有使用经历的受访者更倾向于正面评价地方政府创新项目的政策有效性。其中,有使用经历的受访者对目标实现程度、政策支持程度的评价均值,都要显著高于没有使用经历的受访者对政策目标实现程度、政策支持程度的评价均值(表4)。这意味着如果受访者有过获得相关公共服务,或参与社会治理机制的经历,他们就更加倾向于正面评价地方政府创新项目。

表4: 浙江省19个地方政府创新项目按使用经历分的政策有效性均值比较

	有使用经历组	无使用经历组
政策目标实现程度**	1.86(0.798)	2.16(1.033)
政策支持程度**	1.60(0.643)	1.86(0.831)
N	349	873

注:**在置信度(双测)为0.01时,组间差异是显著的。

(三) 政策覆盖面

评估地方政府创新项目政策成效的最后一个维度是政策覆盖面。地方政府创新项目更有可能惠及哪些公民呢?调查中,我们获得了包括受访者出生年份、性别、个人年收入、党员身份、户籍类型等在内的个人资料。分析显示,受访者对所在地区地方政府创新项目的政策知晓度、参与途径知晓度与受访者的出生年份、性别、个人年收入水平和户籍类型等均无显著相关,唯有与党员身份有显著相关。数据显示,党员比其他受访者有着更高的政策知晓度、参与途径知晓度:有46.98%的党员受访者表示他们知道地方政府创新项目,但只有26.89%的非党员受访者表示他们知道地方政府创新项目,且这一组间差异的单因素方差分析结果显著。这一事实意味着地方政府创新项目的政策覆盖面可能有着较大偏差:尽管普通公民是地方政府创新的主要面向群体,但他们却未能获得政策的相关信息。这一现象的出现,既可能与地方政府未能很好推广创新项目有关,也可能是因为党员比普通公民在公共事务中更加活跃。但不论出于何种因素,调查结果表明我们要警惕创新项目成为地方政府的“自娱自乐”,即良好设计的创新项目无法使公民从中获益。

^① Spearman 相关分析显示,在置信度(双测)为0.01时,受访者对地方政府创新项目目标实现程度的评价和他们对相应项目的政策支持度的相关性是显著的。

表 5: 个人特质与政策知晓度、参与途径知晓度多元线性回归模型

变量	政策知晓度	参与途径知晓度
出生年份	0.000(0.005)	0.008(0.010)
党员身份	0.174(0.016)**	0.099(0.028)**
个人年收入	0.002(0.005)	0.004(0.011)
性别	0.022(0.015)	-0.013(0.029)
Adj-R ²	0.032	0.008
F	32.159	3.385
N	3817	1222

注:**在置信度(双侧)为0.01时相关性是显著的。

五、结论与启示

当公民被排除出地方政府创新的政策过程时,创新能够改善地方治理绩效吗?为了回答这一问题,本项研究从公民视角出发,分别评价了创新项目和创新实践的有效性。其中,电话调查的结果显示,创新项目的制度设计的确有助于改善地方治理绩效。调查发现,知道地方政府创新项目的受访者倾向于正面评价其政策有效性,认为地方政府创新项目较好实现了预期的政策目标,也支持地方政府继续实行这些创新项目。而且,有使用经历的受访者对地方政府创新项目政策有效性的评价更高。也就是说,公民对地方政府创新项目的参与程度越深(从知道、知道如何参与或使用,到真正参与或使用),他们对地方政府创新项目的评价也越正面。这一发现意味着浙江省现有地方政府创新项目有着改善政府治理绩效、重塑国家—社会关系的重大潜力。

然而,地方政府创新项目制度设计的有效性并不必然带来地方政府创新实践的有效性。实践中,卓有成效的地方政府创新除了与项目的制度设计有关,也与公民的参与程度有关。然而,公民特别是普通公民对所在区域创新项目较低的知晓度、参与度等,正在限制创新项目的潜力发挥。一方面,党员身份是影响受访者政策知晓度、参与途径知晓度的重要因素,意味着现有地方政府创新项目的知晓度存在一定的偏向,未能保证全体公民都充分了解所在地区的政府创新项目。另一方面,尽管知晓度较高,浙江省19个创新项目的参与度总体较低,只有9.14%的受访者表示他们曾经获得过相关公共服务或参与过社会治理创新项目。综合两个发现可以认为,被排除出政策制定过程的“沉默”公民可能并未能够从地方政府创新项目中获益。考虑到参与程度越深的公民越倾向于给出正面的政策有效性评价,较低的政策覆盖面,包括有人群偏向的政策知晓度、较低的公民参与度等,无疑将限制地方政府创新在改善治理绩效中的作用发挥。

更为重要的是,社会治理类项目较低的政策知晓度、参与途径知晓度和受访者使用经历,意味着当前时期公民仍然更多扮演公共服务被动接受者的角色,而未能成为社会治理中的积极参与者。但正如研究者们所指出的那样,当代中国政府治理中的关键问题恰恰是原有政府管理体制在回应民意上的不足。地方政府在社会治理领域的种种创新,正是在社会结构发生深刻变化的背景下重塑国家与社会关系的重要努力。正因如此,社会治

理类项目较低的公民参与度无疑表明地方政府创新仍然未能真正发挥民情集聚与回应的功能,始终未能发挥应对多元化、复杂化社会结构变迁中的关键作用。

基于浙江省 19 个地方政府创新案例,本研究采用公民视角重新评估了当代中国地方政府创新的成效及其限度。相关发现在确认创新项目有助于改善地方治理绩效的同时,指出了公民参与不足是制约创新实践潜力发挥的关键因素。具体而言,这一参与不足包含了两个层面的含义:一方面,它意味着公民并未真正从设计良好的地方政府创新项目中获益。如何使更多公民获得地方政府提供的公共服务,以及使公民参与地方治理实践是激发地方政府创新项目潜力的关键。这要求地方政府更加重视宣传、推广现有地方政府创新项目,通过提高创新项目的可及性和扩大覆盖面,使创新项目真正运转起来。另一方面,如果公民无法成为参与、推动地方政府创新的主体之一,创新项目可能难以在其形式和内容上真正符合公民的需要。这就是说,政策设计阶段的公民参与不足可能恰恰是导致地方政府创新在制度设计上卓有成效、却在实践运行中遭遇客观限度的关键。因此,以改善治理绩效为目标,地方政府创新不仅应当重视探索新的治理模式,更应让更多公民参与到地方政府创新的过程之中。上述发现不仅为研究者们更加全面、系统评估地方政府创新的有效性提供了新的视角,也为下一阶段激发地方政府创新在改善政府治理绩效中的作用提供了可能路径。

参考文献:

陈家刚 2004 “地方政府创新与治理变迁——中国地方政府创新案例的比较研究”,《公共管理学报》2004 4: 22—28。

陈雪莲、杨雪冬 2009 “地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察”,《公共管理学报》2009 3: 1—11。

何显明 2009 “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”,《中国行政管理》2009 8: 124—128。

金太军、袁建军 2005 “地方政府创新博弈分析”,《江海学刊》2005 5: 94—99。

李景鹏 2007 “地方政府创新与政府体制改革”,《北京行政学院学报》2007 3: 1—4。

闫健 2014 “‘父爱式政府创新’:现象、特征与本质——以岚皋县‘新农合镇办卫生院住院起付线外全报销制度’为例”,《公共管理学报》2014 3: 1—9。

杨雪冬 2011a “简论中国地方政府创新的 10 个问题”,载俞可平主编《政府创新的中国经验:基于“中国地方政府创新奖”的研究》,北京:中央编译出版社。

——2011b “过去 10 年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价”,《公共管理学报》2011 1: 81—93。

俞可平 2011 “我们鼓励和推动什么样的政府创新——对 113 个‘中国地方政府创新奖’入围项目的小结”,载俞可平主编《政府创新的中国经验:基于“中国地方政府创新奖”的研究》,北京:中央编译出版社。

——2012 “中美两国‘政府创新’之比较——基于中国与美国‘政府创新奖’的分析”,《学术月刊》,2012 3: 5—15。

张紧跟 2013 “地方政府创新中的参与式治理趋向:以广州为例”,《人文杂志》,2013,10: 103—112。

Fewsmith, J., 2013. *The Logic and Limits of Political Reform in China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pei, M., 2006. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge: Harvard University Press.

Rithmire, M. E., 2014. "China's 'New Regionalism': Subnational Analysis in Chinese Political Economy." *World Politics*. 66(1): 165–94.

Zhu, X., 2014. "Mandate versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Service in Authoritarian China." *Public Management Review*. 1: 117–39.

Bring Citizens Back in: An Evaluation of Local Government Innovation in Contemporary China

Gao Xiang

(Zhejiang University, Hangzhou)

Abstract: Two main findings are reported based on a survey of nineteen local government innovation projects from Zhejiang. First of all, the innovation projects are effective institutions to improve governance performance. The survey shows that the more citizens are involved in innovation projects, the more highly they think of its effectiveness. Moreover, innovation projects haven't played a full play in promoting good governance. On the one hand, the current innovations are not benefitting the majority of citizens, as most of the projects only cover a small proportion of local residents. On the other hand, citizens tend to accept public services instead of participating in social governance mechanisms. The effective institutional arrangement of local government innovation and the limitation of its practice show that bringing more citizens to participate in government innovation is the key to improving governance performance.

Key words: Local Government Innovation; Governance Performance; Citizen Participation; State – society Relationship

(责任编辑: 刘承礼)