

第一章 绪 论

一、研究的背景与意义

（一）研究的背景

创新是民族进步之魂^①。在现阶段，政府管理创新逐步成为行政管理学科理论研究中的重要议题。在现实中，就中央政府与地方政府之间的比较来看，中央政府始终不能成为改革的“排头兵”，这一方面是由于渐进式改革所致，使得中央政府不可能充当改革的“急先锋”；另一方面，地方政府随着改革开放以及中央的不断放权，其自主性得到了较大的提高，从而得到了更多的创新实践机会。因此，地方政府治理必将遵循渐进式改革下的基本模式进行，即由“地方实践→运作成熟→中央采纳→推向全国”。因此，地方政府创新在政府管理创新的理论研究与

^① 习近平：《在中国科学院第十七次院士大会、中国工程院第十二次院士大会上的讲话》，载于人民网，<http://opinion.people.com.cn/n/2014/0611/c/003-25128050.html>。

实践操作中的地位势必将越来越高。

在理论研究方面,学界关于地方政府创新的研究也已日臻完善。在针对地方政府创新的动因研究中,杨雪冬教授就危机与发展的大背景以及地方政府的主动与否,将地方政府创新划分为四个维度^①:“主动型危机”“被动型危机”“主动型发展”“被动型发展”。而这一划分维度无疑是具有创新性的。就已有的研究来看,针对地方政府创新动因的研究多集中于动因本身的研究,而结合危机管理对地方政府在危机管理中的创新的子问题的研究则相对较少。由此,对地方政府在危机管理中的创新作一研究,对指导地方政府在未来开展良好有序的治理将有着重要的指导作用。

与此同时,随着改革开放以及经济社会环境的进一步复杂化,地方政府管理中出现公共危机的可能性也在不断加大。近年来,公共危机,特别是在地方政府管理中经常出现的群体性事件问题,都是考验地方政府管理有效性的重要挑战。而“危机”一词本身也具有两面性:“一方面代表危险,需要承担有可能会产生分歧、摩擦、对抗、损失、系统失衡等结果的严重风险;另一方面代表机遇,危险状态也可以是转折点,只要处理好、应对好这种危险状态,

^① 杨雪冬,简论中国地方政府创新研究的十个问题[J].公共管理学报,2008,5(1):16-26.

就能化险为夷，恢复稳定。”^①由此，地方政府危机管理与创新能力的好坏，直接反映了地方政府的管理水平，并直接影响了地方政府治理的效果。

近年来，我国群体性事件发生次数呈现逐年上升的趋势，特别是一些影响范围广、涉及面大的群体性事件屡屡产生，为地方政府管理带来了巨大的挑战。从近年来群体性事件发展的趋势看，其影响力、出现频率以及复杂程度都将随着时间的变化而逐渐上升。对于地方政府的危机管理来说，群体性事件的管理是其中的重点与难点。因此，地方政府危机管理的能力高低，一定程度上体现在地方政府处置群体性事件能力的高低。关于地方政府在危机管理中的创新能力也可在一定程度上用地方政府处置群体性事件过程中的创新能力加以衡量。

综上所述，本书试图从地方政府所面临的危机管理的现实入手，结合现阶段多发的群体性事件与应急管理事件等危机事件进行具体的案例分析，总结提炼出中国地方政府在面临公共危机时所进行的管理创新的现状，最终构建出中国地方政府危机管理创新的基本路径与模式。

^① 胡税根，余潇枫，何文炯，米红，等. 公共危机管理通论 [M]. 杭州：浙江大学出版社，2009.

（二）研究的意义

研究地方政府在危机管理中的创新，有着非常重要的理论与实践意义。危机管理在当代的政府管理，乃至未来的政府管理当中，都将成为政府管理的常态。危机常态化、危机管理常态化也必将成为未来地方政府管理过程中的突出特点。因此我们可以预测在未来评估地方政府管理能力的过程中，地方政府危机管理的创新性和绩效将成为重中之重。故而，地方政府在危机管理下的创新也就势必成为当前形势下的前沿问题。

1. 研究的理论意义

第一，引入了对地方政府危机管理的分析，对地方政府创新研究作了有益的拓展。从已有的地方政府创新的研究来看，从类型学方面，学者对地方政府创新的划分主要集中在三个视角：从政府管理具体内容方面来划分；从创新的背景和能动性来划分；基于中国地方政府创新奖案例的划分。这些划分视角以不同的方式为我们呈现出不同的地方政府创新的特点与差异。而从危机管理的视角出发，结合杨雪冬教授的划分维度^①，我们仍然可以将地方政府创新从危机与发展这样的维度加以区分。而针对这个子类的研究，到目前为止尚未能够开展。因此，这既是在类型学上对地方政府创新划分的拓展，同时也开辟了研究地方政

^① 杨雪冬. 简论中国地方政府创新研究的十个问题 [J]. 公共管理学报, 2008, 5 (1): 16-26.

府创新的新视角。

第二,探索且研究地方政府在危机管理中的创新机制,提出地方政府危机管理创新的基本路径与基本模式,可以将已有的创新上升至理论层次,从而使其更具有理论指导意义。在新的研究视角下,我们可以通过借鉴传统的地方政府创新的研究思路与研究方法,从而在基于案例分析的基础上探索出地方政府在危机管理中的创新机制,进而在对机制加以梳理的基础上,构建出地方政府在危机管理创新中的基本路径和基本模式。这既是对地方政府创新的新视角进行深入分析与拓展,同时也能够丰富公共危机管理的理论,使地方政府在危机处理过程中将危机管理与创新结合起来,从而实现两部分理论在应对公共危机及开展制度创新的有机整合。

2. 研究的实践意义

第一,通过对群体性事件案例的分析,对当下中国的群体性事件作一梳理,对较为重大的群体性事件做出较为细致的分析与探讨,进而结合地方政府危机管理与创新的基础理论,总结出创新性地方政府危机管理的基本路径与基本模式,从而为解决群体性事件探索出一条合适的道路。

第二,对地方政府应对突发性事件或公共危机,并在危机状态下实现良好的处置具有一定的参考价值。基于日渐常态化的危机管理现实,怎样有效地展开地方政府的危机管理工作便成了实践当中出现的重要问题。而危机正因

为有着不确定性、危害性以及紧急性的突出特点^①，因此创新作为应对危机的最佳手段便应得到突出的重视。因此，地方政府的创新既是化解危机的“锦囊妙计”，同时又是防范危机的“灵丹妙药”。所以，地方政府创新在危机管理中具有不可替代的重要作用。

二、研究的思路、内容以及研究方法

（一）研究的思路、内容与结构框架

1. 研究思路与研究内容

本书在引入地方政府创新与地方政府所面临的危机管理的现实问题的基础上，结合已有的文献进行综述，结合新的地方政府创新划分方法——“危机—发展”二分法，提出地方政府危机管理创新的研究视角。再分析地方政府与危机管理创新之间的互动关系，为进一步分析奠定理论基础，进而结合近年来较为典型、突出的危机管理事件进行具体分析，再归纳总结出关于创新性地方政府危机管理现状，最后在已有分析的基础上提供地方政府危机管理创新的基本路径与基本模式。

2. 结构框架

结合本书的研究思路，本书共分七章，具体的逻辑关系可以归纳为本书的结构与框架图，如图 1-1 所示。

^① 胡税根，余潇枫，何文炯，米红，等. 公共危机管理通论 [M]. 杭州：浙江大学出版社，2009.

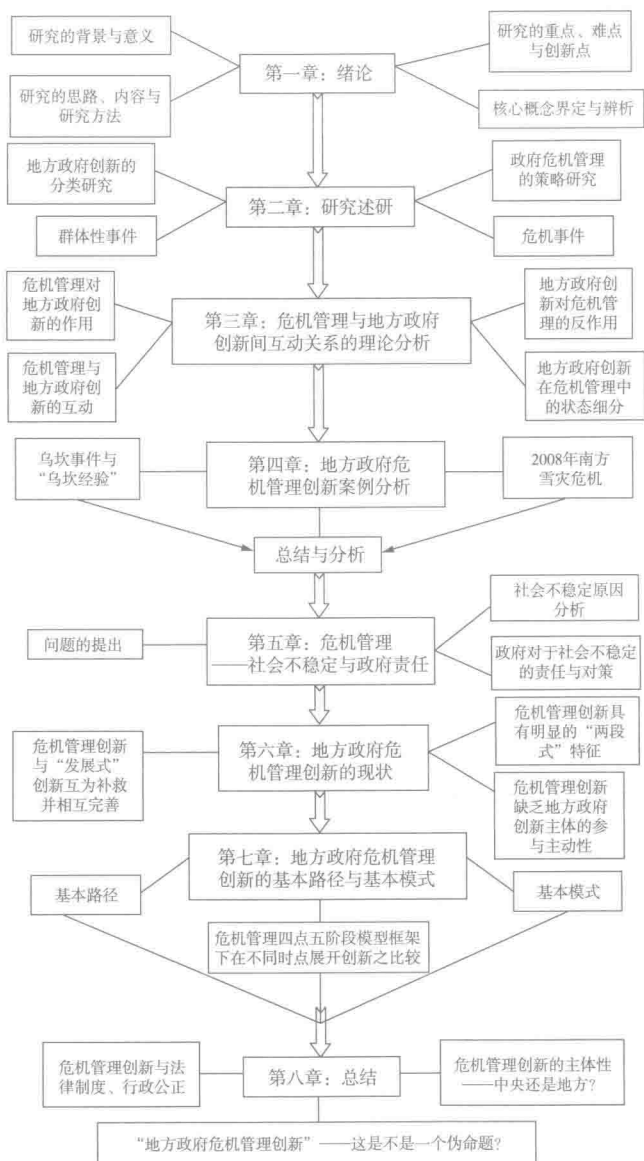


图 1-1 本书的结构框架

（二）研究的主要方法

本研究主要采用案例分析法与归纳法，并辅之以文献研究的方法。本研究基于地方政府创新与公共危机管理的理论基础，在结合上述两理论的基础上，首先从文献中挖掘并提炼与主题相关的理论与实践案例，并对实践案例进行评析。然后总结出我国地方政府现阶段危机管理创新的特点。最后通过对理论与案例的整合，并进行归纳总结，得出适合现阶段我国地方政府应对危机管理并进行地方政府创新的基本路径与基本模式。

三、研究重点、难点和创新点

（一）研究的重点

本书有两个方面的研究重点：第一是危机管理与地方政府创新间互动关系的分析；第二是地方政府危机管理创新的基本路径与基本模式的研究。这两点都集中在理论层面。其中第一点，即危机管理与地方政府创新间互动关系的分析，是全书的理论基础。本书指出了在现有的地方政府管理模式下，危机管理与创新间究竟呈现了怎样的互动关系，二者又是如何相互影响的，是否存在“螺旋式发展”的内在逻辑。针对第二点，即地方政府危机管理创新的基本路径与基本模式的研究，本书还指出了地方政府在应对危机时所做的创新都有哪些基本共性，它们又是沿着怎样的路径前进的，是否存在一种

基本的危机管理创新的模式，以及这个模式究竟具有怎样的特征。

（二）研究的难点

本研究有两个难点：第一是前人在此主题方面的相关研究较少，因此能够直接用以参考的资料并不多；第二是对地方政府危机管理创新的基本路径与基本模式的研究，这本身涉及另一个更深入的问题，即我们认识事物时，是否一定存在一个清晰明确的逻辑或路径。因此，对于这个问题的研究，更多的是探索性的，而非完全利用成熟的方法、理论进行研究，因此其结论同样也带有探索性成分，成了本研究的难点。

（三）研究的创新点

本研究的创新有两点：其一，对危机管理与地方政府创新之间的互动关系作了分析，“危机管理与地方政府创新之间的互动关系”作为一个新问题，较少受到学者的关注，而随着危机管理的常态化，这一前沿问题势必将转化为现实问题。因此，通过对这二者之间的互动关系做出分析，能够在理论上对这一新问题进行论证，从而实现理论创新。其二，通过对地方政府危机管理创新的基本路径与基本模式的研究，可以得出地方政府在危机管理中的创新的路径与模式，从而对指导地方政府在未来应对危机方面起到很好的指导与借鉴意义。

四、核心概念之界定与辨析

(一) 地方政府创新

由于我国关于地方政府创新问题的研究也仅仅只有十年左右,因此就地方政府创新的一些基本问题的认识尚未能够取得完全一致,在理论研究中“地方政府创新”这一概念的界定也有众多的观点。而在这些观点中,以下是具有代表性的。

陈国权、黄振威认为^①:有两种基本的思维路径供政府对创新概念的凝练:一、从政府创新实践出发,界定政府创新为“探索政府行政的新方法、新模式,以适应新环境的变化和新现实的挑战”^②;二、借鉴制度经济学的理论和方法,界定制度创新为“制度安排的积极变动和替换”^③,这也是应用了制度经济学中的制度变迁理论加以考量的。

杨雪冬认为,所谓政府创新,就是“政府部门所进行的、以有效地解决社会经济政治等问题,完善自身运行,提高治理能力为目的的创造性活动”^④。而在此定义的基础上,地方政府创新又可以分为制度创新和技术创新两大类。

① 陈国权,黄振威.地方政府创新研究的热点主题与理论前瞻[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2010,40(4):14-26.

② 刘靖华.政府创新[M].北京:中国社会科学出版社,2002.

③ 郭小聪.中国地方政府制度创新的理论:作用与地位[J].政治学研究,2000(1):16-73.

④ 杨雪冬.简论中国地方政府创新研究的十个问题[J].公共管理学报,2008,5(1):16-26.

俞可平认为：“政府创新，就是公共权力机关以提高行政效率与增进公共利益为目的而进行的创造性改革”，政府创新具有公共性、全局性、政治性这三大特征^①。这一定义从目的性上非常明确地界定了政府创新的概念与范围。

可见，杨雪冬、俞可平都是从第一种基本的思维路径出发的，这也源于他们的学科背景。就总体的研究文献来看，进行地方政府创新理论研究的学者大多持政治学学科背景，而从制度经济学等出发的学者较少。本书的研究与此思路类似，首先从实践案例中出发，然后结合危机管理的相关理论进行分析，因此就“地方政府创新”这一概念的界定来看，笔者认为应采取第一种路径。为此，笔者在结合本书研究内容的基础上，也试图给出地方政府一个创新的定义。

所谓地方政府创新，就是地方政府在管理过程中，为应对危机或谋求发展而实现的在行政活动中所做出的一系列创新。为此需要明确两点：第一，地方政府创新是在管理过程中产生的一系列创新，它既包括政治创新，也包括行政创新；既包括立法创新，也包括司法创新；既包括技术创新，也包括制度创新。因此在界定地方政府创新的过程中，既要考虑创新主体的多元化（即党委、政府、立法部门、执法部门等一系列实际行使行政职权的部门均应包

^① 俞可平. 论政府创新的若干基本问题 [J]. 文史哲, 2005 (4): 138-146.

括在内)，也要考虑创新形式的多元化（即抽象行政行为^①的创新、具体行政行为的创新^②以及管理理念的创新，等等）；第二，地方政府创新具有正当的目的性。正如定义中所言：地方政府创新的目的是为了应对危机以及谋求发展，对此不能作偏离的理解。事实上，部分学者所提到的地方政府伪创新，便是违背了地方政府创新正当目的性的创新。所谓“地方政府伪创新”，是指“政府这个创新主体出于自利的动机，以实现自身利益的目的，借创新之名行非创新之为，包括有创新之名而没有创新之实、用创新之名行自我之利等，它本质上就是政府自利性的一种表现”^③。因此，我们所探讨的地方政府创新，绝不应当是这里所提到的“伪创新”。

（二）危机与危机管理

1. 危机

危机（crisis）一词来源于希腊语，其原意为“分离”，后引申为形容一种至关重要的、需要立刻做出相应决断的

① 抽象行政行为，指行政主体做出的具有普遍约束力的行政行为，通常指行政机关的立法行为，胡建森称之为“行政规定”，参见胡建森：《行政法学》，法律出版社2010年2月第3版，第197页。

② 具体行政行为，指行政主体针对特定的行政相对人就具体事项做出的有关权利与义务的行为，胡建森称之为“行政决定”，参见胡建森：《行政法学》，法律出版社2010年2月第3版，第197页。

③ 于芳。地方政府伪创新的内在机理研究及对策分析[D]。南京：南京师范大学，2007。

状态^①。通常认为：“危机”是指当一个社会系统的基本价值与行为准则构架受到严重威胁，并在受时间限制和不确定性极高的情况下一定要对其做出关键决策的事件^②。

在这里需要指出的有两点：

第一，从危机的定义中我们可以看出，各类危机具有一定的共性，即不确定性、危害性、紧急性。其中的不确定性，是指危机产生的不确定以及危机发展的不确定。前者在风险管理领域又划分为四种子状态，分别是：无知不确定（ignorant uncertainty）、随机不确定（random uncertainty）、模糊不确定（fuzzy uncertainty）与混合不确定（mixed uncertainty）；而后者则强调了危机在发展方向上的不确定，即危机的二重性：危险与机遇并存。危机究竟向危险还是向机遇转化，这还要取决于危机管理者的主观能动性，因而这也成为开展危机管理的逻辑基础；其中的危害性，则是指危机一旦发生，其产生的后果将是危害性极大的；而其中的紧急性，则是指危机一旦发生，往往需要决策者在短时间内，在高度紧张与高度压力下快速做出合理的决策，因此这对地方政府管理者将是很大的挑战。

第二，随着经济社会的发展，“危机常态化”成为地方

① 胡税根，余潇枫，何文炯，米红，等．公共危机管理通论[M]．杭州：浙江大学出版社，2009．

② Rosenthal Uriel, Charles Michael T., ed. Coping with Crises: the Management of Disasters, Riots and Terrorism [J]. Administrative Science Quarterly, 1989, 36 (3) .

政府所面临的突出现实问题。这主要体现在两方面：首先是经济社会的发展以及全球化进程的加速，政府管理的综合性以及政府所面临的社会问题的复杂度都将较传统公共行政大大提升，因此从风险管理的视角，产生危机的可能性便大大增加；其次，政府行政权的扩张在现阶段已成为不可避免的趋势，政府管理的广度、深度以及影响力度都达到前所未有的状态，而管理的扩张也就导致政府所处理事务的增加，因此危机较以往更加常态化也就自然而然地变成了现实。

2. 公共危机管理

关于危机管理，张成福教授的观点极具代表性。危机管理，就是“有组织、有计划、持续动态的管理，组织针对潜在的或者当前的危机，在不同的危机发展阶段采取一系列的控制行动，以便有效地预防、处理和消弭危机”^①。所以，公共危机管理便是政府在面对公共危机时所做出的管理行为。

（三）地方政府危机管理创新

由于本研究的逻辑基础基于杨雪冬教授对地方政府创新的“危机—发展”二分法，因此在界定本书的核心概念“地方政府危机管理创新”之前，应有必要结合危机管理的概念作一阐释与说明。

^① 张成福. 公共危机管理——全面整合的模式与中国的战略选择 [J]. 中国行政管理, 2003 (7).

基于危机与危机管理的概念，学者普遍提出了较为全面的危机管理策略，即事前管理、事中管理与事后管理相结合的危机管理模式。由此，针对危机管理也形成了几个较为经典的模型。其中，危机管理“四点五阶段”模型是一个非常有益的分析框架，也有助于本书核心概念的界定与随后的分析过程。该模型具体示意图如图1-2所示。

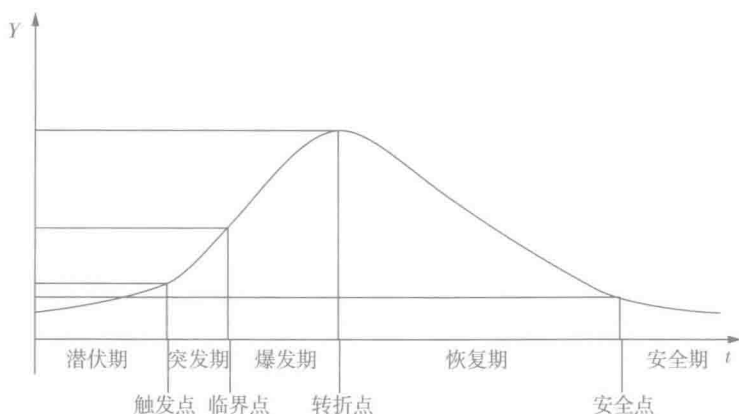


图 1-2 危机管理四点五阶段模型

根据危机发生的全过程，将危机分为五个阶段，依次为潜伏期、突发期、爆发期、恢复期和安全期，而这五个阶段之间又存在着四个结点，它们依次分别为触发点、临界点、转折点与安全点。

在考察杨雪冬教授的划分方法的逻辑基础时，我们不难发现，杨雪冬教授所界定的“发展”对应于危机管理的“事前管理”阶段，而“危机”则对应于危机管理的“事

中管理”与“事后管理”阶段。因此笔者认为，杨雪冬教授的划分思路对应于危机管理的四点五阶段模型，即是将地方政府创新按照时间点划分为两个部分：潜伏期以及安全期对应于“发展式创新”，而突发期、爆发期、恢复期的创新则对应于“危机管理创新”。因此，本书所界定的“地方政府危机管理创新”也基于这一逻辑，结合危机管理四点五阶段模型，将地方政府在危机管理过程自触发点直至安全点（包括突发期、爆发期、恢复期）所做的一系列创新行为界定为“地方政府危机管理创新”。

第二章 相关理论研究现状及 实践情况述评

一、地方政府创新的分类研究

(一) 俞可平的分类及其统计结果

俞可平就中国地方政府创新奖获奖项目的所属的行政管理领域（或在行政管理中的特点）的不同，将 114 个获奖项目分为 16 类^①，见表 2-1 所列。

表 2-1 俞可平的分类及其统计结果

类型名称	数量
改善政府的公共服务体制，提高公共服务的质量，建设服务型政府	12 项
简化审批，减少管制，提高效益，方便群众	11 项

^① 俞可平：应当鼓励和推动什么样的政府创新——对中国地方政府创新奖入围项目的评析 [J]，河北学刊，2010（2）。