



中央编译局文库

当代中国治理研究书系

俞可平 主编

Governance Innovations in China

Researches based on China Local Governance Innovations Awards

政府创新的 中国经验

基于『中国地方政府创新奖』的研究



全国百佳出版社
中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press



中央编译局文库

Central Compilation and Translation Bureau Literature

当代中国治理研究书系

政府创新的 中国经验

基于“中国地方政府创新奖”的研究

俞可平 主编



全国百佳出版社
中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

政府创新的中国经验:基于“中国地方政府创新奖”的研究/俞可平主编.
—北京:中央编译出版社,2011.11

ISBN 978-7-5117-1076-5

I. ①政…

II. ①俞…

III. ①地方政府—行政管理—中国—文集

IV. ①D625-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第216519号

政府创新的中国经验:基于“中国地方政府创新奖”的研究

出版人 和 龔

策划编辑 贾宇琰

责任编辑 李小燕

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612340(编辑室)
(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)
(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctphome.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京中印联印务有限公司

开 本 787毫米×960毫米 1/16

字 数 368千字

印 张 26.75

版 次 2011年12月第1版第1次印刷

定 价 79.00元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618



中央编译局文库
Central Compilation and
Translation Bureau Literature

中央编译局文库编辑委员会

主 任：衣俊卿
委 员：衣俊卿 俞可平 张卫峰 魏海生 王学东 杨金海
柴方国 尹汾海 何增科 季正聚 郝卫东 张文成
李惠斌 杨雪冬 李京洲 和 夔 薛晓源 陈家刚

编委会名单

主 编：俞可平（中央编译局）

执行主编：杨雪冬（中央编译局）

编 委：

陈家刚（中央编译局） 褚松燕（国家行政学院）

何俊志（复旦大学） 何增科（中央编译局）

黄金辉（四川大学） 李程伟（中国政法大学）

罗思东（厦门大学） 郭忠华（中山大学）

吴建南（西安交通大学） 吴理财（华中师范大学）

燕继荣（北京大学） 郁建兴（浙江大学）

张小劲（清华大学） 朱德米（同济大学）

《当代中国治理研究书系》 编者的话

治理作为公共权力的行使方式、公共事务的解决过程已经成为一个世界性的问题，而中国的治理不仅影响到国人的日常生活福祉，也关系到全球的发展。改革开放以来，中国与世界的关系发生了历史性变化，中国的治理理念、治理方式、治理手段的变革以及治理绩效的提升在其中发挥着重要作用，并且为全球治理的探索和深入作出了贡献。

中国是一个正在经历着快速变革的开放型大国，不同层次、不同领域、不同地方都在进行着形式多样、内容丰富的治理改革实践。包括公共权威在内的治理主体逐渐认识到，要解决中国面临的各种问题，必须有效地发挥相关主体的作用，而不能只依靠某个单一的主体。因此，在政府管理失效频发的同时，我们能够欣慰地看到治理创新成功的案例不时出现，真切地听到社会各界越来越强大的治理改革呼声，亲身感受到整个国家治理绩效改善对日常生活的影响。

本书系的目的就是：客观呈现当代中国的治理变革；理性分析当代中国的治理变革；积极推动当代中国的治理变革。实现这些目的的前提是，要对中国目前的治理状况和改革进程保持建设性的批判态度。所谓“建设”，就是要客观理解我们生活中治理实践的逻辑；所谓“批判”，就是要准确分析阻碍我们的治理走向善治的因素。唯有抱着建设的目的，才能使我们从正在做的事情中树立起自信；唯有采用批判的方式，才能让我们对自身存在的问题保持足够的清醒。

组织一个书系的出版也是多方参与的治理过程，书系的社会声誉就

是衡量这套书质量的核心标准。作为编者，希望有更多研究当代中国治理、从事治理实践的同仁能够关注这个书系，并将自己的研究成果、实践总结汇集其中，使本书系的出版保持可持续性。这样，我们就可以用丰富多样的作品，尽可能地勾画出生动多彩的治理实践，并且在学术与实践的交流过程中，推动中国治理水平的提升、治理研究的深化。

2011 年 10 月

序 鼓励政府创新，促进民主民生^①

21 世纪已经整整过去了 10 年。在这新世纪的最初 10 年时间里，无论是世界还是中国，都发生了巨大的变化。作为新世纪的产物，“中国地方政府创新奖”也走过了整整 10 年的历程。它从一个侧面记录和反映了在全球化背景下中国社会在政治方面的进步与变化。

“中国地方政府创新奖”由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共中央党校世界政党研究中心和北京大学中国政府创新研究中心联合发起，是“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的一个重要组成部分。这是国内第一个由专业机构举办、以科学的标准和程序对政府创新进行评估的民间奖项。我们发起“中国地方政府创新奖”有六个目的：首先，通过“中国地方政府创新奖”评选活动，发现地方政府在制度创新、机构改革和公共服务中的先进事例，宣传、交流和推广地方政府创新的先进经验。其次，通过对政府创新项目的评奖，鼓励地方党政机关积极进行政府管理体制变革，改善民生，推进善政和善治。第三，通过对政府创新实践的科学研究，创立和发展具有中国特色的政府创新理论。第四，建立一套适合中国国情的科学的政府绩效评估体系，为确立科学的政绩观提供智力支持。第五，加入世界政府创新网络，推介中

^① 本文是俞可平同志 2010 年 10 月 15 日在北京人民大会堂举行的“中国地方政府创新奖 10 周年庆祝大会”上的发言。

国的政府创新经验，分享其他国家和国际组织的优秀成果。第六，树立公平、清正、科学、规范的良好评奖风气，为净化国内的评奖氛围作出努力。

与林林总总的各类奖项相比，“中国地方政府创新奖”具有以下五个突出特点：（1）独立性，它有自己独立的评选程序和标准，评选过程不受任何人、任何组织的影响；（2）公益性，该奖项旨在鼓励政府的公益性项目，评选和奖励费用由组织者承担，严禁给申请者增加任何成本和负担；（3）科学性，评奖活动严格按照一整套科学的评估程序和评选标准，这套标准既立足于中国特殊的国情，又参照了国外的先进经验；（4）综合性，整个评选过程是一个集研究、奖励、推广和教学为一体的综合性活动，评奖结束后进行深入的案例研究和案例教学，总结和推广先进的创新经验；（5）透明性，评估全过程高度透明，从奖项的申请、调研、评选，一直到推广，都在高度公开的状态下进行。

10年过去了，作为项目总负责人，现在我可以代表中国地方政府创新奖组委会和项目组全体成员，自豪地对大家说，我们基本上达到了预期的目标，实现了我们发起这一活动的初衷。在过去的10年中，我们总共举办了五届地方政府创新奖的评选。先后有1500多个省、市、县、乡镇等各级地方政府的创新项目申报我们的奖项，范围覆盖了中国大陆的所有省、直辖市和自治区。其中有50个项目获得优胜奖，113个项目获得入围奖，获奖项目的内容不仅涉及依法行政、责任政府、行政效率、公共服务、环境保护、扶贫济困、社会管理等政府公共行政改革，而且还广泛地涉及民主选举、政治参与、政务公开、干部选拔、权力监督、立法改革、司法改革、决策改革等政治体制改革。

通过地方政府创新项目的申报、评选、调研、奖励和宣传，我们取得了众多重要的收获。（1）我们发现了一大批地方政府的优秀改革创新项目，这些创新实践给当地的人民群众带去了实实在在的政治和经济利益，改善了民生。（2）许多政府创新项目通过我们的平台得以在更大的范围内推广和扩散，有些甚至上升为党和国家的制度，推动了社会政治

的进步。(3) 不少地方政府的改革创新经验，在课题组的帮助下得以在理论上加以总结、概括和提升，既提高了政府创新的水平，也促进了我国政治学理论的研究。(4) “中国地方政府创新奖”致力于搭建各地改革创新经验的交流平台，我们总共召开了9届“中国政府创新论坛”，编发了70期《中国政府创新简报》，为各地政府的相互学习交流和上级部门的决策创造了良好的条件。(5) 通过10年的努力，我们还建立了一个由专家学者、政府官员和媒体朋友组织的政府创新网络，我们努力让更多的人能够通过这个网络共享中央与地方、政界和学界、国内和国外关于政府创新的实践成果和理论成果。(6) 我们还建立了迄今为止国内外信息量最大的关于中国地方政府创新的专题案例数据库，为深化对中国政治的学术研究积累第一手的数据材料。(7) 我们逐步发展起了一整套包括申请资格、选拔标准、评选程序、工作规程在内的“中国地方政府创新奖”评选规则，以确保评奖的公正、公平、透明和合理。(8) 最后，通过对政府创新奖的评选和跟踪研究，我们培养了一支精干而充满活力的青年学者队伍，推出了一批关于中国政府创新的学术成果。

“中国地方政府创新奖”之所以能够取得上述成果，最主要的原因在于它适应了改革开放以来中国社会政治进步的需要，顺应了政府创新的普遍趋势，反映了地方政府改革创新的现实进程。此外，“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”从发起之日起，就得到社会各界的大力支持，从党政领导和专家学者，到企业界和新闻界的朋友，历届评奖都有各界代表的深度参与。10年的坚持和发展壮大，也与一个充满责任和活力的核心团队、科学而严密的评选规程、友好而共赢的合作网络密不可分。在这里，我谨代表“中国地方政府创新奖”组委会向所有参与、支持、帮助过我们的各界朋友表示诚挚的感谢和崇高的敬意！

中国的改革开放过程是一个走向富强、民主、文明的全面的社会进步过程。不断提高民主治理的水平，是中国政治现代化和政府创新的内在要求。经济社会条件的发展变化、公民政治需求的增大、政治发展自身的逻辑、新型政治文化的形成、全球化的冲击以及中国共产党从革命

党向执政党的转型，正在催逼着我们进一步解放思想，在政府管理体制的一些重点领域进行突破性改变，实质性地推进我国的民主法治进程，提高政府民主治理的水平。我国的政府创新也同样遵循着政治现代化的五个普遍性发展趋势，即从管制政府走向服务政府，从全能政府走向有限政府，从人治走向法治，从集权走向分权，从统治走向治理。应当说，我国政府改革创新的目标已经非常清晰，这就是：民主、法治、公平、责任、透明、廉洁、高效、和谐。与这个要求相比，政府改革创新依然还面临着一些严峻挑战，如政府改革还缺乏整体性和战略性规划、政府创新的内在动力不足、政府决策机制需要进一步完善、不少改革创新举措应当上升为国家制度等等。我认为，在未来的10年中，社会公正、生态平衡、公共服务、社会和谐、官员廉洁、党内民主和基层民主将是政府创新的重点领域。

朋友们，我们今天在这里举行“中国地方政府创新奖”10周年的庆典活动，主要目的并不是为了宣示我们过去的成就与业绩，而是为了在未来注定将充满挑战的岁月中把这项富有意义的活动做得更好。在这个变动不定、日新月异的时代，过去的成就实在是微不足道的，重要的是未来的行动。积过去10年的经验，我们有信心和决心以10周年为契机，在下一个10年中把中国地方政府改革创新研究与奖励计划推进到一个新的水平。为此，我们将推出以下五个方面的新举措：第一，继续推进和不断完善“中国地方政府创新奖”的申报、评选、奖励和推广工作，逐渐将申报和评选范围从各级地方政府向包括中央政府在内的所有党政机关开放；第二，借鉴和依托“中国地方政府创新奖”的评选经验和力量，组织发起“中国社会创新奖”的评选活动，充分发挥社会组织的作用，努力激发社会活力，推进以政府与公民共同管理为主要特征的社会善治；第三，设立支持改革创新的专项基金，从经费上保障“中国政府创新奖”和“中国社会创新奖”的可持续发展；第四，重点开展对未来30年中国社会管理和政治体制的对策研究，为党和国家决策提供高质量的政策建议；第五，推进中国地方政府创新奖的成果转化工作，

建立更加广泛的合作伙伴，适时开发政府创新案例数据库，让中国政府创新的成果为更多的人所共享。

同志们、朋友们：过去 10 年中我们风雨同舟，参与、见证、共享了“中国地方政府创新奖”所取得的各项成果，未来我们更需要各界朋友的竭诚合作、支持和帮助。让我们更加紧密地携起手来，在“创新、民主、文明”的共同旗号下，为推动我国的民主进步事业和社会主义政治文明建设作出更大的努力。

目 录

序 鼓励政府创新，促进民主民生	1
-----------------------	---

“中国地方政府创新奖”与政府创新研究

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	
.....	俞可平 / 3

中国政府创新的趋势分析

——基于五届“中国地方政府创新奖”	
获奖项目的定量研究	何增科 / 18

简论中国地方政府创新研究的 10 个问题	杨雪冬 / 41
----------------------------	----------

中国地方政府创新的动因、特征与绩效

——基于“中国地方政府创新奖”	
的多案例文本分析	吴建南 马 亮 杨宇谦 / 72

从地方政府创新发展趋势看中国政府改革议程	陈雪莲 / 95
----------------------------	----------

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…………… 陈家刚 / 110

政府创新研究的视角

地方政府创新与政府体制改革…………… 李景鹏 / 139

政治合法性与中国地方政府创新：

——一项初步的经验性研究…………… 何增科 / 147

政府改革创新的社会条件与发展状态

——地方干部的视角…………… 杨雪冬 陈雪莲 / 163

中国发展进程中的地方政府创新

——地方政府创新的扩展空间及其转型价值…………… 韩福国 / 185

演化范式下中国地方政府创新可持续性研究…… 包国宪 孙 斐 / 192

我国地方政府制度创新项目何以能够做到可持续发展…… 高新军 / 212

浙江地方政府创新实践的生成机制与演进逻辑…………… 何显明 / 244

政府创新与政府改革

——关于中国政治发展目标与路径的思考…………… 燕继荣 / 260

地方政府合作中的政府创新初探…………… 杨 龙 郑春勇 / 270

国家化与地方性背景下的双向型县域治理改革…………… 徐 勇 / 287

乡镇党委书记公推直选的比较研究

——以四川省新都区、船山区和平昌县为例…………… 王 鹏 / 292

价值冲突与权益均衡：县级人大监督制度创新的机理分析

——以浙江乐清市人大为个案…………… 唐皇凤 / 310

党内基层民主“乳山模式”

——山东省乳山市党内基层民主10年探索与发展 … 耿仁书 / 329

公共政策仿真：公共管理的新趋势·····	米加宁 / 343
党的十六大至十七大期间中国地方政府创新现象研究·····	汪保国 / 354
地方政府创新研究的热点主题与理论前瞻·····	陈国权 黄振威 / 377
中国地方政府制度创新研究综述·····	王 伟 / 399
后 记·····	412

“中国地方政府创新奖”与政府创新研究

