

“政府管理創新：實踐與理論”

國際學術研討會論文集

International Conference on

“Government Management Innovation: Theory and Practice”



澳門理工學院
Instituto Politécnico de Macau
Macao Polytechnic Institute

陳慶雲 主編

“政府管理創新：實踐與理論”

國際學術研討會論文集

International Conference on “Government Management
Innovation: Theory and Practice”

陳慶雲 主編

澳門理工學院

2012年12月

“政府管理創新：實踐與理論”國際學術研討會論文集

主 編：陳慶雲

責任編輯：陳鳳娟、蔣淑君

出版發行：澳門理工學院

地址：澳門高美士街

電話：(853) 2857 8722

封面設計：南海印刷廠

印 刷：南海印刷廠

版 次：2012年12月第一版

印 數：500冊

定 價：澳門幣90元

ISBN 978-99965-2-062-4

版權所有、翻印必究



“政府管理創新：實踐與理論”國際學術研討會
International Conference on
Government Management Innovation: Theory and Practice”
19-20/10/2011



李向玉院長致詞

論政府管理創新(代序)

陳慶雲

作為公共管理的重要內容，政府管理的理論與實踐研究，目前倍受人們關注。通常人們都認為，政府管理既包括政府對社會公共事務的管理，也包括政府對其內部事務的管理。社會公共事務涉及到社會各領域、各層次；有政治的，有經濟的，有社會的、有文化的；有理論層面的，也有實踐層面的。所以，圍繞政府管理創新，自然有許多問題值得研究。作為這次會議的主題，許多著名學者為之提出了精闢見解。筆者僅從政府管理主體與客體之間的關係方面談點看法，拋磚引玉。筆者認為，這其中至少有五個問題需要討論，這些內容可歸為十個字：“人本”、“利益”、“合作”、“互動”與“服務”。

“人本”，即以人為本。這似乎是個老生常談的話題，也是不少人常掛於嘴邊的口頭禪。但在實際操作過程中，少數人的做法卻是大相徑庭。人們經常看到，有些人視民眾為奴隸，常表現出一副盛氣凌人的統治嘴臉，在百姓頭上作威作福；有些人在管理中，只認錢，只注物，不信人，看不到民眾蘊藏的巨大創造性；有些人只想到少數人的利益，“誠心誠意”為少數人的不當利益代言，“忠心耿耿”為少數人的私欲辦事；有些人不僅沒有著力關注弱勢群體，而且視其生命為草芥，踐踏他們生存的基本權利。所有這些種種表現，都足以說明那些打著“創新”旗號的人，不是真正宣導“以人為本”，而是頑固地堅持“官本位”，他們愈是“創新”叫得響，愈是遠離民眾的意志。政府管理若不明確為誰管理，靠誰管理，社會利益應分配給誰，則管理理念與規章定會出亂。真能做到“權為民所用、情為民所系、利為民所謀”，實是件不易之事。自古以來，多少統治者似乎也知道“以人為本”、“本理則國固，本亂則國危”的道理，但在實際的國家管理中，卻常常背離這點，其原因之一就是制度與體制。

“利益”，即實現以公共利益為核心的社會利益最大化。這裡，所說的利益是人類為了生存、發展、享受所需要的資源與條件；社會利益，既包括具有社會分享性的公共利益與具有組織分享性的共同利益，也包括具有私人獨享性的個人利益。政府管理天生所具有的“公共性”特徵，使得政府常自詡為一切民眾利益的代表，甚至認為政府所做的一切，自然都會代表民眾利益。政府常常有意或無意地侵吞或剝奪民眾的利益，包括大量應該是私人獨享的個人利益。毋庸置疑，公共利益是需要社會大眾共同維繫的；也應該承認，公共利益與組織利益及個人利益之間，在政府管理實踐中常常產生矛盾與衝突，正確認識與合理解決這些矛盾與衝突，需要智

慧，需要創新，需要變革。實踐證明，以往在計劃體制下所採取的“一切工作與任務，都以個人利益無條件地服從集體利益為出發點”做法，是不切實際的，它傷害了民眾感情，損害了政府形象，減少了社會利益。既然利益矛盾是客觀的，無法迴避，如何解決？靠強制剝奪性手段不行，靠壓服也不行，只能靠政府管理創新。需要指出，這種創新的基礎在民眾，創新的動力在社會。對於全社會而言，“始終把最廣大人民根本利益實現好、維護好、發展好”，既是實現社會利益最大化的基本保證，也是政府管理中“一切工作的出發點和落腳點”，更是政府管理的理論與實踐創新的核心內容。

“合作”，即互相配合，共同完成。政府管理中的主體與客體之間的關係，從理論上討論，一直在不少人的思想中存有不正確的理解。持有“統治型政府”觀的人自然不必說，即使那些持有“管理型政府”觀的人，總認為政府組織及其成員是管理者，民眾是被管理者，則管理者的意志、理念與行為，被管理者只有服從，他們之間的關係是順從與被順從，而不是合作關係。誠然，西方自由主義者又走向另一極端，使得這種關係又以另一種對立形式所表現。其實，即使在現代企業管理中，人們都逐步認識到，傳統觀念中那種只有“你死我活”的競爭，一方的成功以另一方的失敗為前提，甚至是以滅亡為代價的零和博弈，並不符合市場經濟的實踐。更何況，政府管理與企業管理具有不同的是，政府組織追求的基本目標是公共利益，這使得各利益主體間的共同基礎更加厚實。所以，主體與客體之間更多需要的是合作，政府管理應提倡“雙贏”。政府既不能為迎合少數人的訴求，放棄為多數人的根本利益所堅持的政策主張，也不應該只考慮自身利益，而不顧社會的公共利益；同樣，社會民眾既要努力爭取自身的合理利益，也要維護政府所代表的公共利益。雙方在全面合作中，在落實政策中，在利益博弈中，各自獲得自我追求的利益。政府管理是全面的合作管理，不僅政府與民眾需要合作，政府各組織之間及相關人員要合作，而且社會民眾之間也要合作，這種合作特點是保持相互信任關係，共享相關資源資訊，謀求互利互補目標，最終實現共存共贏。

“互動”，即相互作用，相互影響，不斷磨合。從一般社會現象中，人們理解“互動”較為容易，但把“互動”看成是政府管理研究中的重要內容，有人似乎難以接受。因為傳統政府管理理念，或運作過程，總認為管理中的一切指令都是從上而下的，人們較多地看到或聽到的是“上面發號施令”，政策的實施是政府制定決策，社會民眾不折不扣地執行。現代政府管理，重視管理主體與客體之間的互動，是基於以下四個方面：一是人本理念更加深入人心，民眾的主體地位愈來愈重要，民眾的基本權利愈來愈突顯；二是社會的價值觀多元，不同階層的人會站在各自的角度看問題，產生了不同甚至完全對立的價值觀，要形成社會能共同接受的

價值，需要不斷互相影響，在磨合中達成共識；三是利益矛盾與衝突比以往更明顯、更嚴重，全球化、資訊化、現代化、網路化，把人們之間的利益差距彰顯到突出位置，使得人們不僅關心絕對利益的差距，而且還關心相對利益的差距；四是社會經濟環境複雜、多變，使得作為管理主體的政府，不僅在決策中難以應對，而且在執行中也常常會處於兩難尷尬的境地。這一切需要管理主體與各相關利益主體之間展開互動，及時調整目標，快速修正方案。

“服務”，即為民眾服務。從20世紀後期，各國公共行政改革的實踐看，絕大多數國家都十分看好“提高公共服務品質，建立服務型政府”這一議題。“所謂服務型政府，即在以人為本和執政為民的理念指導下，將公共服務職能上升為政府的核心職能，通過優化政府結構、創新政府機制、規範政府行為、提高政府效能，以不斷滿足城鄉居民日益增長的公共需求的政府。”¹ 因此，人們把服務型政府又稱為有限政府、責任政府、法治政府與有效政府等等，其核心是“公共服務”，公共服務職能，公共服務內容，公共服務領域，公共服務數（質）量，特別是基本公共服務，即保障人的基本生存權與尊嚴的公共服務。也有學者認為，服務型政府不僅僅是相對於統治型政府與管理型政府而言，不能把建設服務型政府簡單地歸結為公共服務的技術和方法的改進。如同統治型政府與管理型政府分別是農業社會與工業社會階段的必然選擇一樣，服務型政府則是後工業社會階段的必然選擇。² 在中國，從中央到地方都提出要建立服務型政府，特別是在中國共產黨第十八次代表大會的政治報告中，更明確提出：“要多謀民生之利，多解民生之憂，解決好人民最關心最直接最現實的利益問題，在學有所教、勞有所得、病有所醫、老有所養、住有所居上持續取得新進展，努力讓人民過上更好生活。”這既是各地建設服務型政府的基本目標，也是全社會共同期盼的具體利益訴求。

作為總結和交流政府管理理論、實踐及創新最新研究成果的盛會，幾十位著名學者分別向會議遞交了論文，把他們多年來潛心研究的豐富成果，在會上作了精深透徹闡述，這為成功開好這次國際學術討論會奠定了良好基礎。為此，澳門理工學院特將他們的論文，略加編輯出版，並以拙文“論政府管理創新”為代序。

¹ 薄貴利：準確理解和深刻認識服務型政府建設（上），《行政論壇》，2012年第1期第8-12頁。

² 張康之：我們為什麼要建設服務型政府，《行政論壇》，2012年第1期第1-7頁。

目錄

主題演講

地方政府創新的配套、認同與擴展 (嚴強) -----	1
Three Decades, Two Governments, One Direction: An Account of Management Innovation In British Local Government (Chris Game) -----	8
全球治理與國內政策的互動：美國政府及其跨國企業聯盟如何形塑國內政策偏好 (顏良恭) -----	28
“鄰避運動”在澳門的興起及其治理：以美沙酮服務站選址爭議為個案 (婁勝華、姜姍姍) -----	39

政府組織創新

政府組織與管理創新：新管理主義的反思與批判 (吳瓊恩) -----	51
Governance Innovation and Collaborative Networks (G. Zhiyong Lan 藍志勇) -----	61
中國政府管理創新的路徑分析——30年來深圳行政管理體制改革回顧與展望 (馬敬仁) -----	78
論地方政府的社會管理及其創新 (陳慶雲) -----	89
良性路徑依賴的形成：順德“大部制改革”(李芝蘭、梁雨晴) -----	94

政府與社會關係創新

新型社區治理的實踐探索——以成都市為案例(姜曉萍、郭金雲) -----	102
從壓力維穩到協商民主——對轉型期中國維穩模式變革的理論思考 (陳先兵) -----	109

問責制度與廉政建設創新

地方核心行動者行為空間的拓展與異化 (沈榮華、王擴建) -----	115
論行政主導與對行政權的監督 (李莉娜) -----	124
效能領導與治理——以中國大陸政府領導反腐倡廉為例 (邵建民) -----	130
政府管理的法治思維——官員雷人話語的分析與反思 (彭艷崇) -----	143

公共政策創新

論我國社會轉型期的公共政策體制 (王春福) -----	149
中國計劃生育政策選擇分析——公共管理視角 (莊國波) -----	155
低碳科技發展與區域政策創新研究 (李松柏、匡凱平) -----	163
悖論中的政策能力研究：一種治理框架下的分析 (錢正榮) -----	170

行政法律制度創新

粵港政府知識產權保護的比較分析 (李平) -----	179
司法行政改革——台灣「法官法」之立意與創新 (余小云) -----	187
法治視野下社會管理創新研究 (李寶君) -----	193
政府管理創新與法治 (李燕萍) -----	201

澳門政府管理創新

政府質量評估與市民滿意度——澳門的經驗 (李略) -----	205
澳門利益整合機制的創新 (鄧益奮) -----	212
論政府領導人員特定責任的性質和構成要件 (冷鐵勛) -----	219

目錄

公共行政幾個規律性問題對澳門行政的啓示 (姬朝遠)	226
電子政府與風險管理創新	
當代中國應急管理體制的特色與改革模式的選擇 (胡象明、黃敏)	235
電子決策劇場：資訊社會公共決策創新的工具形式 (徐曉林、朱國偉)	242
網絡時代的微博問政 (陳潭)	250
連結“企業型政府架構”與“電子政府系統”之方法如何應用在澳門之公共行政改革 (陳卓華)	254
智慧政務：信息社會電子治理的生活化路徑 (徐曉林、朱國偉)	259
地方政府管理創新	
中國政府職能轉變問題的理性反思 (何穎)	266
中國地方政府創新狀況研究 (劉俊生)	272
中國地方政府的行為邏輯及其制度基礎 (郁建興、高翔)	282
地方政府創新途徑選擇 (胡寧生)	294
澳門政府管理創新	
“一國兩制”與特別行政區制度 (楊允中)	302
高度重視調查研究，提升科學決策水平 (郭永中)	310
澳門公共組織的文化變革——新加坡“學習型組織”對澳門的啓發 (何秋祥、鄭幸捷、萬曉宇)	315
政治經濟視角下的澳門產業適度多元化 (何秋祥、蘇文靜)	324
港澳特區政府施政報告的比較研究 (2000-2010) (伍向豪、溫雅筠)	332
市政管理創新	
創新社會管理，探索城市基層政府公共服務的新模式 (婁成武、杜寶貴)	340
中國城市空間正義缺失的邏輯及其矯治 (曹現強、張福磊)	346
發達地區城市基層四維組織的政治生態分析 (范時杰、于鳳政)	356
如何提高民眾對颱風與雨災之整備意向 (林新沛、周嘉盈)	364
Urban Renewal in Hong Kong: A New Strategy for an Old Problem? (Ng Ka Chui)	374
預算與公共財政創新	
壟斷經營：社會正義的困境——改革開放以來中國國有企業行業壟斷問題的政治學分析 (周光輝、殷冬水)	397
可持續發展研究的三個關鍵課題與中國轉型發展 (諸大建)	405
中國式財政補貼的政策效應及其對澳門的警示——基於“惠農、購房、家電下鄉”	
財政補貼政策的思考 (劉銀喜、劉文喜)	412
政府收支與居民收入 (張濤)	421
公務採購法律制度面臨的問題和解決建議 (鄭錦耀)	428
公共行政改革趨勢	
政府管理創新若干問題的思考 (竺乾威)	434

目錄

全球化、後工業化背景下的行政學主題 (張康之) -----	443
轉型期中國公共行政市場價值和公共價值的整合 (汪大海、劉金發) -----	450
當代中國政府發展與創新的若干特徵 (卓越) -----	458
從合作經營經兩岸治理至授權邦治 (朱顯龍) -----	463
建設靈活性/彈性化政府：新公共管理與香港公務員制度改革 (黃湛利) -----	469
 會議綜述	
新公共管理反思與政府管理創新 (婁勝華) -----	478

地方政府创新的配套、認同與擴展

嚴強¹

摘要：中國內地地方政府创新和整個國家的改革、開放幾乎是同時出現的。伴隨社會轉型的逐步展開，特別是經濟體制的迅速轉軌，地方政府创新不斷地從適應性增長创新、競爭性增長创新走向對策性發展创新。從總體上來審視，目前地方政府创新仍然處在自發階段，局部的、零碎的、形式化的创新雖然很熱鬧，但並不總是服務於以人為本、以民為本的公正、廉潔、高效的公共行政體制的建立。要成功地將地方政府创新引入自覺階段，就需要重新審視地方政府创新的整體戰略目標，積極引導已有的和正在展開的地方政府创新採取配套整合、行銷認同與傳播擴展的策略。

關鍵詞：地方政府创新 创新整合 创新行銷 创新傳播

引言

由於中國30多年的以改革、開放所促成的體制轉軌和社會轉型是在執政黨和政府的主導下開展的，而且整個國家的改革、開放又是在中央政府向地方政府放權讓利、鬆綁搞活的策略下進行的，因此，當改革、開放和创新結合起來，當從技術创新、組織创新、制度创新進一步上升到國家创新時，在壓力型體制下積極謀求自身發展的地方政府，從改革、開放一開始就自然而然地進入政府创新的軌道。雖然不同層級、不同區域的地方政府在创新的觀念、步驟和形式上有所差異，但從總體上講，幾乎沒有一個地方政府是不创新的。只是有的地方政府是主動的領頭创新，有的地方政府是被動的仿效创新而已。

正是國家實行的创新戰略與社會轉型、體制轉軌的結合，才推動著中國內地地方政府持續不斷的创新。應當清醒地看到，縱然有執政黨和中央政府的動員，但已有的地方政府创新大多是被動、局部、零碎、形式化的，甚至有些地方政府的创新是應付式的，短暫的，创新的項目不斷翻新，每個項目幾乎都是熱鬧一陣子就扔在一邊。如何讓地方政府创新變得主動有效，能夠與國家社會轉型、體制轉軌的新戰略相適應，服務於以人為本、以民為本的公共服務型整合政府的建設，乃是目前地方政府创新中急需要分析探討的問題。

一、地方政府创新新戰略目標與任務

要確定新形勢下地方政府创新的戰略目標與總體任務，就必須探討今後中國社會轉型和體制轉軌的戰略選擇。因為在一個實行複雜的單一制結構和長期由一個政黨穩定執政的國家中，正是執政黨和中央政府的社會轉型和體制轉軌的戰略轉換更新，決定著地方政府的创新目標和任務的選擇。對於中國社會轉型和體制轉軌的戰略選擇，官方的文件只是基於當前和今後一段時期中國處於戰略機遇期和矛盾凸現期的分析，針對以前只重增長、重速度的做法，提出要實

¹ 南京大學政府管理學院教授。

現又好又快的發展，樹立新的可持續的科學發展觀，並沒有明確的表明新舊戰略選擇的更替。多數學者的研究則認為中國的社會轉型和體制軌軌已經經歷了兩種戰略選擇，以2002年為界，或以中共十六大為標誌，前一個戰略是增長發展戰略，或稱為是快速增長戰略。後一個戰略是科學發展戰略，或稱為是持續發展戰略。

關於地方政府創新的方式或類型，不同的學者依據不同的分類標準得出不同的類型模式。大衛·奧斯本和特德·蓋布勒在《改革政府》一書中，系統地構造了一種“企業家政府”的治理模式。^[1]蓋伊·彼得斯在《政府未來的治理模式》一書中，較為系統地提出了政府創新的四種模式。^[2]有些學者以政府對待創新的行為方式以及採用的手段和工具為標準，區分出地方政府有三種創新類型。一是適應型創新，指的是一些地方政府伴隨著社會經濟的發展，採用一些被其它社會組織採用的技術，以適應周圍環境的創新。二是應用型創新，指的是政府在運行中利用外部已經存在的成熟技術，依賴其支撐以解決問題的創新。三是學習型創新，指的是某個政府部門借鑒其它政府部門或私人部門利用某項技術解決具體問題的經驗，利用到自身運行中的創新。

如果以“危機—發展”為一個維度，以“主動—被動”為另一個維度，就會形成四種地方政府創新方式。一是“危機—主動型”方式。這類創新帶有很強的自發性，因為危機下的創新既缺乏可以借鑒的經驗，也常常超出了現有制度的調整能力，必須依靠地方官員相機而動。二是“危機——被動型”方式。地方政府的創新舉措是在上級政府的要求下做出的，在這種情景下的行為創新程度很低，有的行為即使有創新性，也會由於壓力的撤除而中斷。三是“發展——主動型”方式。這類地方政府創新有較強的自覺性，政府會主動回應社會發展提出的要求。四是“發展——被動型”方式。這類地方政府創新是在當地社會公眾的壓力下被迫進行的，當遭遇到“發展瓶頸”時，政府被迫進行改革。這類被動創新因為有當地有利的社會條件的支持，所以很容易持續下來，甚至取得成功。

對於中國社會轉型和體制轉軌的戰略轉換和更新，既要考慮已經出現的戰略轉換，更要考慮目前已經顯示出苗頭，在今後將要出現的新的戰略。中國發生在20世紀70年代末、80年代初的改革、開放，雖然開初的意圖只是想在經過文革浩劫已經僵化、破敗和貧困的舊形態、舊體制上殺開一條血路，拋棄以階級鬥爭為綱，以政治專政為中心的路線，將全黨、全國的一切工作轉到以經濟建設為中心的軌道上來。但隨著思想解放的深入和改革、開放的不斷展開，全面的體制轉軌、後發國家的趕超現代化、中華民族的和平崛起三位一體的任務被提上了日程，變革圖新最終變成了一場聲勢浩大的持續不斷的社會轉型、體制變革和國家復興。在這一重大歷史轉變中，消滅貧困、發展商品生產、構建市場經濟體制、爭取較快的增長速度自然成為社會轉型和體制變革的第一個戰略選擇。為了糾正在以GDP增速為目標、對市場過度崇拜的思維指導下產生的能源短缺、生態破壞、貧富分化的嚴重問題，以人為本、統籌兼顧、科學持續發展成了社會轉型、體制變革的第二個戰略選擇。

但是近幾年來，為了應對2007年爆發的至今仍在產生消極影響的全球金融危機，同時也要解決30多年快速強勁的經濟增長下潛伏的深層次社會矛盾，中國的最高決策層開始考慮單一的經濟發展，特別是只依賴市場體制的變革而推遲包括政治、社會、文化在內的體制變革的片面性。特別是在在阿拉伯世界和北非地區爆發密集性社會混亂，出現“拉美陷阱”後，中國執政黨的領導層和中央政府開始將社會管理創新提升到十分重要而急迫的位置，中國內地將進入以創新社會管理為中心工作、培育和壯大中產階級、建設尊嚴、幸福、和諧社會的新的戰略階

段。

對於地方政府创新的方式，已有的研究既有實踐的依據，也有較大的涵蓋性，但如果將地方政府创新與整個國家社會轉型、體制改革的戰略轉換更新結合起來考察，似乎可以歸結為另外四種政府创新模式。適應性增長创新、競爭性增長创新、被動性發展创新、整合性發展创新。適應性创新又可稱為是解構型创新或破壞性创新。這種政府创新的特點是在改革、開放的初始時期，一些特別落後區域的政府及其部門領導，迫於貧困和民眾的要求，自發地適應整個社會變革的大局，以破除舊體制上的薄弱環節為突破口所產生的政府创新。競爭性增長创新發生在中央政府的放權讓利，地方政府從各自管轄地域的發展出發，以爭奪有限資源配置，壯大稅源經濟而產生的政府機構、運行流程、審批制度等方面的创新。被動性發展创新是指在經濟有所發展，但潛伏的矛盾不斷顯露出來，地方政府為應對一些突發性、緊急性事件的過程中所進行的矛盾化解、危機應對方面的體制機制创新。整合性發展创新則是指地方政府基於區域政治、經濟、文化、社會配套改革的要求出發，以構建整個行政管理的新體制、建設服務型政府為目標所進行的政府创新。

依據社會轉型的不同戰略選擇，地方政府创新的目標和任務也有所不同，创新的方式也會改變。在破除計劃經濟體制、構建市場經濟體制、提升經濟增長速度的戰略下，多數地方政府创新大多集中在扶持三資企業、發展商品生產、培育市場的領域，大部分创新在初期是適應性创新，或解構性增長创新。在後期則轉化為競爭性增長创新。

在提倡以人為本、實行統籌兼顧、科學持續發展的戰略下，地方政府创新相當多的是被動性發展创新。只有當社會轉型進展到不再是單一的經濟體制改革，轉向經濟、政治、文化和社會幾大領域的體制改革相互配合，尤其是突出社會建設和社會管理，踏踏實實的進行公共服務型政府建設時，才會出現地方政府的整合性發展创新。

二、新戰略選擇下地方政府创新的整合配套

地方政府的局部變革與其创新整合是相互關聯的兩個方面。從變革的邏輯來考察，作為變革和创新起點的舊體制下的地方政府應該是整合政府。只是這種整合性政府在總體上是低效的，甚至在某些領域和某些時候是無效的。對於舊的整合性政府的變革、创新，初期只能進行某些領域和某些方面的突破性解構，比如，首先是廢棄一些微觀的經濟管理職能，创新出市場監管職能。首先在經濟領域破除計畫體制，創建起新的市場體制。這種局部突破性创新的結果必然會形成新舊體制並存的局面，创新的要素也只能出現在政府結構的某些部分和政府管理的某些領域。這種局部性的、碎片化的地方政府创新，在延續一段時間後，以及局部创新不積累的條件下，地方政府创新整合的目標和任務就會提出來。從社會轉型和體制改革的最終結果來說，先前經歷的局部创新只是一個手段，它必須服從一個目標，即最終形成完全创新的、整合性的地方政府。而各個層級地方政府的创新，最終又會滙集到一點，即構建出整個國家的创新型的整合性政府體系。

中國的社會轉型和體制改革已經進展到一個總體整合的階段。這就要求地方政府在前30年创新探索的基礎上，自覺走向创新整合。這種配套整合主要指兩個方面，一是要從地方政府治理的人類生活領域的構成上加以整合。過往30多年，整個變革的思路和實際進程是過分注重以市場化為價值取向的社會管理方式，產生市場崇拜，試圖讓市場解決一切問題，由此引發社會

公平問題、養老問題、農民工子女的教育問題、看病貴看病難問題、留守兒童問題、環保問題、失業問題以及貧困問題。過分注重以GDP增長速度為價值取向的地方政府官員考核機制，產生畸形政績衝動，引發愈演愈烈的土地財政、拆遷對抗、上訪風潮。30年來對“以經濟建設為中心”基本國策的片面理解帶來了兩個後果：一個是其它領域的弱化，比如社會建設和社會管理；另一個是經濟建設中所產生的負面效應還要用其它領域，特別是要由社會領域來承受。

因此，進入配套整合階段的地方政府創新，必須從社會全方位轉型的角度來規劃和設計自身的變革與創新。相當多的地方政府在此前所進行的創新嘗試中，將較多的精力放在治理經濟生活方面，對於政治生活的治理關注較少，對文化生活的治理關心也不夠，尤其在加強和創新社會管理方面，則停留在治安式的防範上。許多地方政府創新的實踐說明，單向度的管理創新是不可能持續下去的，只有將政治、經濟、文化和社會幾方面的管理創新結合起來思考和配套設計，地方政府創新才能真正收到成效。

地方政府創新的配套整合的另一個方面是從創新的內容上來整合。可以將地方政府的創新置入一個三維坐標系（SFL）中來審視。一個維度是政府創新的結構要素（S），主要包括流程技術、組織結構、行為素質。一個維度是政府創新的職能要素（F），主要包括宏觀調控、市場監管、社會管理、公共服務。還有一個維度是政府創新的層級要素（L），主要指鄉鎮層級政府、縣市層級政府、市區層級政府。這方面地方政府創新的配套整合主要體現為在結構要素的維度上，需要從已有的流程技術創新、組織結構創新，繼續向包括黨政幹部在內的公職人員的行為素質創新深化。只有讓黨政幹部和公務員的行為、素養都得到創新的條件下，政府的組織結構和技術流程的創新才能得到整合並持續發揮作用。同時需要繼續深化地方政府職能方面的創新。就多數地方政府而言，在解決職能越位和不到位的創新中，基本上實現了強化宏觀調控和加強市場監管兩大職能。但創新社會管理和創新公共服務這兩個方面，則多數是地方政府下一步配套整合創新需要著力解決的問題。另外，地方政府創新的配套整合還要在政府內部的部門之間、政府的層級之間下功夫。特別是不同層級的地方政府間創新的聯結、貫通既是非常重要又是不易實現的。

三、新戰略下地方政府創新的行銷認同

地方政府的創新無法持續化的另一個原因是不能得到認同。認同和很多因素有關，比如創新的合法性、創新的合理性，等等。但地方政府創新中要獲得認同的一個至關重要的因素是對創新的積極宣傳行銷。

地方政府的創新要能夠獲得認同，就需要對創新的舉措做宣傳。在商業活動中，企業為了把自己的產品和服務讓顧客知曉、喜歡並最終願意購買、使用，將很大的精力和費用投放在對產品和服務的營銷上。這種不斷開發顧客需求、贏得顧客認同的商業營銷也被運用到政府的公共政策活動中，在公共政策執行的過程中，政府部門將制定出來準備貫徹實施的公共政策進行推介，讓政策的標的團體、間接利益獲得者、利益可能受到損害的群體、政策執行人員知道政策的內容、實施的程序、將會產生的結果。這種對公共政策的宣傳、推介就叫做政策行銷。商業營銷、公共政策行銷的理念和手段可以運用到地方政府創新上來。我們必須做一項工作，即地方政府創新的行銷。

地方政府創新行銷的前提是促進地方政府間創新配套整合。當然並不排除地方政府在多向

位管理創新過程中，爲了向管轄範圍內的公眾，包括向從事創新操作的公職人員講清楚創新項目的必要性、構成因素、創新程序、創新原則和創新的績效，需要做大量細緻的宣傳行銷工作。這裡講的地方政府創新行銷是專門指在一區域中，甚至在全國範圍內已經得到肯定的、具有示範意義的政府創新項目的推介。只有各層級地方政府認識到必須通過對已經成熟的創新項目的行銷與認同，才能最終構建起整體創新的新型地方政府時，他們才會對宣傳行銷的創新產生真正的認同、認可，並認真的加以借鑒、仿效、移植。

經過30多年，尤其是最近10多年來成千上萬個不同區域、不同層級、不同部門所展開的創新探索，已經有一大批在區域內、在全國有代表性的地方政府創新的項目和案例。現在要做的就是選擇其中最具典範意義的政策創新項目在區域內、甚至在全國加以推廣。在計劃經濟體制下，在完全集權的政治體制下，對某一典型項目的推廣，只要上層政府下一道命令，採用動員的方式即可做到。但在已經建立市場經濟體制、實行民主、法治的條件下，則必須採取行銷的策略。

這種地方政府間的創新的行銷必須是配套整合的。在地方政府局部性、突破性的創新過程中，地方政府之間除了相互競爭外，還會對對方的一些創新項目進行仿效、學習。這種創新的仿效和學習已經包含著創新行銷和創新認同兩方面的因素。創新得到仿效和學習的地方政府，樂意將創新的觀念、形成的流程和取得的效果向其它的地方政府宣傳行銷，而任何一個地方政府對別的地方政府創新項目的仿效和學習，又都是以認同爲前提的。但是這種地方政府間的通過仿效和學習的創新行銷和認同只是自發的、零星的。現在需要的是整合性的政府創新的行銷和認同。每一個地區政府創新的行銷必須由這一地區的上層政府來做，凡是在全國能夠站住腳，被實踐證明是成熟並且有示範意義的地方政府創新項目，最好由最高層的中央政府來推行。

政府創新項目的行銷雖然可以借鑒商業行銷的某些技術手段，但它和商品營銷不同。雖然政府的創新行銷和政府的政策行銷有許多相似的地方，但一項政策的行銷，無論是面對的行銷對象、還是涉及到政府部門，相對而言都是較爲單一的，政府創新行銷面對的是所有的公眾，不僅有政府管轄範圍內的公眾，還應包括在政府管轄範圍之外的，甚至是境外的、國外的公眾。因爲他們會對某個區域、某個層級的政策創新感興趣。而且政府創新的行銷還應當是綜合性的、全方位的。比如當一個地方政府啓動某個領域管理流程的更新再造，它所要涉及的絕不僅僅是單個領域中的工作程序的改變，而是需要有一系列的政府部門的工作需要重新組合。

四、新戰略下地方政府創新的傳播擴散

在以“摸著石頭過河”、“讓一部分人、一部分地區先富起來”的局部突破式和敢闖敢冒的試錯性變革的策略下，地方政府所嘗試的是適應性增長創新、競爭性增長創新和被動性發展創新，雖然對政府適應社會轉型，提升自身的合法性和合理性是有幫助的，但是也產生了一些不利因素。主要表現在兩個方面。其一是，從總體上看，採取上述政府創新方式的結果是政府的創新是局部的、零碎的、形式化的。其二是，一些政府創新項目也許當時的確解決了部分急迫的問題，但是從長遠看，從構建公共服務型政府的要求看，則可能只是表面上的“修修補補”，甚至是在舊的管理體制上“疊床架屋”式又增添了新花樣。比如不少地方政府爲了加速行政審批，在原先組織架構沒有變革的前提下，又設立了一個專門進行行政審批的機構，實行一

站式服務。這些另行設立的機構在後續的改革中又會成為改革的對象。

當社會轉型的總體策略走向自覺的頂層設計，從整體上全方位地進行體制轉軌時，零打碎敲式的政策創新就必須讓位給配套整合式的新型政府運行和管理體制建設。這主要基於兩方面的考慮。一是要充分考慮在實行單一制結構的政治共同體中，任何一個層級政府的流程、組織和行為的改變，都會影響到其上下層級的政府的運行。因此，某一層級地方政府的創新，需要向上下層級政府擴散，只有這樣，這一層級政府的創新才能持久並得到完善。

二是還需要考慮經過30多年的體制機制轉換，原先存在並發揮作用的以行政區劃為單位的“區劃行政”或“行政區行政”，已經逐步過渡到以資源合理配置為紐帶的“區域行政”。在同一個區域範圍內，某個地方政府的創新必須向區域內平行政府擴散，否則維繫區域運行的“政府間協議”將很難得到遵守。如果從更大的範圍來審視，各區域、各層級的地方政府創新，最終都會納入行政體制改革的大系統之中，從某一地方政府的創新，擴展為整個新的行政體系的一部分。

地方政府創新的傳播與人們對這一創新的知曉和認同有密切的關聯。從事新技術傳播研究的學者認為，一項新技術在出現之初並不能很快傳播。只有當這項技術為25%的人們所知悉並承認時，其傳播的速度就會迅速加大。雖然不能將地方政府的創新歸結為一兩項技術上的革新，但是無論是地方政府在思想觀念、技術流程、組織結構上的革新，還是在政府部門人員的行為素質上的革新，其傳播的規律在某種程度上與技術創新的傳播有著某種相似性。

雖然沒有人仔細地測量過政府創新傳播的速度與傳播範圍的關聯，但從經驗觀察可以知道，當某一層級的地方政府創新的項目或舉措只局限於一個窄小的範圍時，其認同度很低時，由於影響小，人們很難有興趣來學習、仿效。在這種沒有傳播和擴散的情況下，一些本來不錯的創新舉措很可能自生自滅。而一些地方政府的創新在堅持和完善的同時，能夠借助新聞媒體向外宣傳、擴大影響。一些上級政府也能不失時機的加以推介，在區域內部將其擴散。不但讓其它地方政府不需要自己重新試驗摸索就能迅速移植、仿效別人的創新成果，而且在某些政策創新項目傳播擴散的過程中，由於得到加工和補充而變得更為完善。而且地方政府創新項目的傳播擴散常常是先難後易，越傳越遠，越擴越大。

地方政府創新經傳播擴散實現的整合有兩個途徑。一個途徑是以前已經出現的，並且被實踐證明是有效的地方政府創新為基礎，將分佈在不同區域的、以個別政府為載體的創新項目一個個有機整合聯結起來。這種聯結和整合，是通過一個個政府創新項目的傳播擴展來實現的。即讓成功的政府創新項目移植、嫁接到每一個地方政府之中。另一個途徑則是依據構建公共服務型政府的總體要求，發現缺少什麼就進行自覺的政府創新設計，先行在點上試驗，成功之後，迅速在面上推開。這兩個途徑都涉及到政府創新的傳播擴散。因此，地方政府創新的傳播擴散也是以政府創新的整合配套為前提的。當然這種傳播擴散又是以政府創新項目的宣傳營銷為中介的。

參考文獻

1. [美]大衛·奧斯本，特德·蓋布勒：《改革政府：企業家精神如何改革著公營部門》，周敦仁等譯，上海，上海譯文出版社，1996年，第1～262頁。
2. [美]B·蓋伊·彼得斯：《政府未來的治理模式》，吳愛明，夏宏圖譯，北京，中國人民大學出版社，2001年，第25～131頁。