

引文格式: 刘磊, 向硝硝. 地方政府创新可持续发展的动力机制及其治理路径 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2021, 22 (4): 30-38.

# 地方政府创新可持续发展的动力机制及其治理路径

刘磊, 向硝硝

**摘要:** 地方政府的创新行为不仅十分重要, 而且创新的“可持续性”也同等重要。以中部地区3个地方政府创新案例为实践分析对象, 通过建构“政府-制度-社会”的分析框架, 发现其动力机制包括: “嵌入型政府”是行动动力机制, 包含了“社会融入”“部门交互”“组织嵌入”; “制度再优化”是制度实践机制, 涉及“制度应变”“制度调适”“制度监督”; “主动型社会”是重要的社会反馈机制, 包括“倒逼改革”“合作治理”“耦合链接”。在此分析基础上提出“互嵌式共治”是地方政府创新可持续性的有效治理路径。

**关键词:** 地方政府创新; 可持续性; 动力机制; 互嵌式共治

**作者简介:** 刘磊, 政治学博士, 湖北民族大学马克思主义学院讲师, 中国农村综合改革协同创新中心研究人员; 向硝硝, 湖北民族大学马克思主义学院硕士研究生。

**基金项目:** 国家社会科学基金青年项目“新媒体时代社会主义核心价值观的有效传播研究”(17CKS045); 湖北民族大学博士启动基金项目“地方政府创新可持续性研究”(MD2020B013)。

**中图分类号:** D630 **文献标志码:** A **Doi:** 10.3969/j.issn.2095-042X.2021.04.004

## 一、问题缘由与文献综述

改革开放43年以来, 我国社会的各个领域都发生了翻天覆地的变化, 这一过程既是社会经济文化进步的过程, 也是政治变革和政治进步的过程<sup>[1]</sup>。改革开放之后, 随着我国政治和社会大环境的改变, 地方政府的制度创新逐渐成为当代中国政治改革和政治发展的重要组成部分。自2000年以来, 我国地方政府的创新活动呈现出蓬勃发展之势, 但是也存在这样的事实: 一方面, 地方政府创新层出不穷; 另一方面, 创新却难以为继, 缺乏可持续性<sup>[2]</sup>。众多关注者对地方政府创新的发展前景普遍担忧, 长期观察地方政府创新发展的学者高新军声称, 当前地方政府的制度创新几乎面临着严重的制度困境<sup>[3]</sup>。那么地方政府创新何以持续? 这是地方政府创新动态发展过程中不容忽视的实际问题。

政府创新的可持续性是指创新项目在动态发展过程中创新核心要素在时间上的延续和空间上的扩散, 并且呈现出强劲的发展势头, 不断地进行着制度创新。从现有的研究来看, 当前我国对地方政府创新可持续性的研究主要有以下五种理论视角: 一是成本-效益论。该理论认为: 交易费用高(新制度替代原有制度)的政府创新, 其可持续性很可能偏弱; 交易费用低(对新问题进行制度供给)、易实施的政府创新, 持续的时间一般较长<sup>[4]</sup>。二是制度创新论。该理论提出创新

可持续性的实现需要制度化、将创新成果进行制度化、把创新行为固化为制度等众多制度创新议题<sup>[5]</sup>。三是持续力论。在该研究范式下,国家创新空间、创新类型、创新动力、政治民主、合法性、官员资源获取(升迁)、组织生存和扩张、受益人群、政府职能范围等对于创新持续力具有重要影响<sup>[6]</sup>。四是演化范式论。该理论认为创新活动是一个溢出-反馈的动态积累过程,每项创新都为下一项创新做出了反馈,其反馈机制实现了创新发展,这一发展使得更好的创新基因(惯例)得以保留、遗传,从而使创新具有持续性<sup>[7]</sup>。五是行政生态论。该理论认为影响地方政府创新可持续性的因素包括地方政府政治空间的延展、竞争型压力式绩效考核制度、公众对政治需求的增长、本地文化与政府创新项目以及成果扩散的兼容等<sup>[8]</sup>。

通过对既有文献的梳理发现,当前对地方政府创新持续性的各种解释多数都沿袭了国家主义的研究范式。如从既有文献中的成本-效益论、制度创新论、持续力论、演化范式论、行政生态论可以看出,对于地方政府创新可持续性的研究多是从政府经济、宏观制度、政策文本和行政组织的演进逻辑来做出多样性的解读,其研究视角更多是关注“行政体系内”和“宏观的制度影响”,因而过多地从国家的范式来看待创新的发展。对于地方政府创新可持续性的研究应该摆脱单一的国家范式研究,建构基于创新实践动态视角的多维度考察。在这一研究视角下,一则需要将理想的国家化为操作性的国家,需要对国家进行进一步分解来详细观察创新的持续动态发展过程;二则需要从国家与社会关系的动态变化过程来看待创新的可持续性进程。

## 二、分析框架与案例介绍

本文试图从“国家-社会”分析范式来考察地方政府创新的可持续性。与传统的“国家-社会”研究范式有所区别,对国家这一结构进行了进一步的解构,其用意是将“抽象化的国家”化为“具体化的国家”,这样对“国家”的理解和把握更易于操作。根据“结构-行动”理论,将“国家”进一步分为“制度”和“政府”。从结构视角来看,“制度”是“结构”的外显规则,而且结构也充满了转换性和灵活性,由此建构了“结构-制度”视角;在行动理论中,“行动者的首要资格是具有能动性”,行动者往往采取策略行为,这种行为注重行动者在明确的情景边界内所采取的各种控制策略,而地方政府就具有这些特性,由此建构了“行动者-政府”的视角。

具体而言,该分析框架包含了以下内容:

第一,政府的视角。地方政府是创新可持续的行动主体,它具有能动性、策略性、动机性、理性化和反思性等特性。政府的视角包括:一是创新政治信号;二是组织管理主体因素;三是对社会的渗透能力。

第二,制度的视角。制度是创新可持续的重要保证,主要是指地方政府用法规规章保障创新行为的规范化,制度层面的分析包含三个方面:一是制度改革空间;二是制度化能力;三是制度性改进。

第三,社会的视角。在地方政府创新过程中,社会参与治理成为现代治理的重要方向。社会维度的考量如下:一是社会需求契合度;二是社会的发展程度;三是社会参与的效度。

在2017年至2019年期间,笔者在中部地区的安徽省芜湖市、湖北省鹤峰县及广水市的多次跟踪调研。调研的主要目的是了解这些地方政府创新项目获奖之后的发展情况,探求地方政府创新的可持续性。通过调研发现,广水市的“两票制”选举村支书、芜湖市的政府利用网络实行政府与市民互动和鹤峰县的扶贫项目民营业主制这三个创新项目从发起阶段开始一直持续到现在,

并不断进行着制度创新（见表 1）。

表 1 中部地区 3 个地方政府创新项目的持续性状况

创新层级	创新类别	创新项目	持续类型	可持续性
县级	1	“两票制”选举村党支部书记	深入发展	+++
市级	2	政府利用网络实行政府与市民互动	深入发展	+++
县级	3	扶贫项目民营业主制	深入发展	+++

注：1 代表“政治改革创新”，2 代表“行政改革创新”，3 代表“公共服务与社会管理创新”。+++ 表示创新可持续性为“最优”。

### 三、嵌入型政府：创新持续推进中的行动者

“嵌入型治理”作为适应社会变迁的治理模式，代表着现代治理理念中地方政府社会治理的新形式。嵌入型治理之所以能够运用到社会的治理过程，源于社会结构的开放性、社会内部的自主性、国家权力运行的渗透性和分布的非均衡性<sup>[9]</sup>。尤其是在目前的创新进程中，地方政府在处理社会治理问题时，常用“嵌入型治理”来正视国家意志与社会相对接的问题。

#### （一）社会融入：基于实践的领导

当前地方上的政治精英所进行的制度创新往往与他们自身的“社会融入”有关。一般而言，政治精英具有创新的直觉、果断的判断力和决策的睿智，善于吸收新技术和新知识、利用新方法和新思维对原有的资源进行创造性组合，从而找到解决实际问题的突破口，进而实现制度创新<sup>[10]</sup>。实际上，地方上的政治精英所具有的这种聪慧睿智的创新意识源于其自身嵌入社会的多年工作实践。因此，这种“社会融入”解决了实际难题并推动了创新发展。

在鹤峰县的“扶贫项目民营业主制”的政府创新中，地方政治精英从创新发起开始就经常性地融入社会进行制度创新，并将扶贫工作与农村存在的现实问题联系起来对待：

2006 年，鹤峰县地方领导组织人手成立 8 个专题调研组深入到乡镇、村组、农户中摸底，将制约农村发展的贫困因素提炼出来，总结为“产业发展难、行路买卖难、安全饮水难、学生上学难、有病就医难、提高素质难、改变环境难、管理民主难”八大难题。针对“八难”问题，鹤峰县领导在广泛征求村民意见的基础上，制定了《建设社会主义新农村暨为民解“八难”五年规划》工作计划。<sup>①</sup>

因此，地方政治精英既是行政系统内的领军人物，也是对社会实际有着深入认识的社会精英。他们清楚地方社会的问题症结，能够采取有针对性的措施达成有效的社会治理，所以他们的“社会融入”有助于创新的可持续发展。

#### （二）部门交互：政府内部的协作

“交互”意指一种相互的、交替的互动嵌入状态。在地方政府创新中，内部交互的一种直接表现就是彼此的合作、协调、共进等。何增科曾言：“我国地方政府创新的成功之处在于创新领导者及其创新团队是否具有强烈的创新意识、高超的创新技艺、旺盛的创新需求，以及良好的创新环境，这些共同的因素成了创新项目的产生与延续。”<sup>[11]</sup>

安徽省芜湖市在“政府利用网络实行政府与市民互动”创新活动中，各部门的互动配合是项

<sup>①</sup>湖北省恩施土家族苗族自治州鹤峰县政府办公室为民解“八难”建设新农村工作总结。

目持续的关键。“市民心声”项目是市政府信息办主导的创新,该部门的“在线访谈”网站栏目需要相关部门的积极配合。首先,市政府信息办对本部门的力量进行有机整合。其次,在市领导的大力支持下,市信息办进一步明确各部门的分工,增强了该项目的协作配合。“市民心声”的相关支持部门主要有市公安局、市住建局、市税务局、市财政局、市人社局等。

老百姓问的有些问题牵扯的部门比较多,那我们就需要协调部门去回答。比如说在线访谈的时候,根据老百姓提的问题,将相关部门的各个分领导都喊过来,大家一起来回复,效率就提高了很多。还有些部门他们建了一个QQ群,现场将网友的问题放在QQ群里,让整个部门的人都来帮忙,给出答复。<sup>①</sup>

在地方政府创新中,创新团队和行政内部对创新项目的意愿程度和执行力在很大程度上决定了地方政府推动的创新能否以及在多大程度上持续下去。

### (三) 组织嵌入:基层力量的行动

组织嵌入不仅仅指政府内部机构的嵌入,而且还包括基层组织的嵌入。基层组织的日常工作常常是围绕着社会具体问题而展开的,因此基层组织本身就嵌入社会。乡镇工作人员是重要的基层组织力量。尤其是创新内容涉及乡镇一级时,乡镇工作人员就成为整个创新项目发展的主体执行力量。在广水市“两票制”选村党支部书记(以下简称村支书)的创新中,乡镇工作人员对选民的“指导式”行为推动了创新发展。

在选举方面,镇里(办事处)下派工作组对村进行指导。在选举的两个月时间里,乡镇会下派驻点干部,驻点干部是镇里办事处号召各村村两委主要负责人来选举镇里的领导干部而组成的领导小组。每个村由2~3个领导小组的人进行指导,一般是由副科级以上的驻村干部来完成。还有公安力量在选举过程中进行巡查,主要是维持选举的秩序。通常而言,镇里的工作人员下村后就成为村选举工作组的成员,它同支部选举委员会和村委会选举委员会一同对选举发挥着重要作用。<sup>②</sup>

在湖北省广水市的基层选举工作中,乡镇工作人员对村选举的“指导式”工作成为“两票制”创新发展的推进剂。实质上,这些工作人员已经嵌入了基层社会中,并在村支书选举中发挥着重要作用,进而上升为制度创新中不可或缺的部分。

## 四、制度再优化:社会结构内的优化及调整

当创新发展中既有的理性制度安排与现实社会中的制度实施无法对接时,就表明既有的制度根本没有嵌入当前的社会土壤,因而容易导致既有制度的实施与社会实践时常发生不可调和的矛盾。而制度再优化进一步调和了既有的制度与社会现实不相融的矛盾,并将政府的能动性、制度的转换性和社会的实践性联系起来,表现为地方政府在社会实践内的制度性调整。

### (一) 制度应变:基层治理下的制度调整

制度应变是在既有制度框架下进行的适应性调整。这种制度创新主要是针对具体问题而进行的,是现有制度缺陷的一种弥补性措施或者是制度发展的前瞻性设计,属于政府创新行为中制度运作的优化举措。

<sup>①</sup>对安徽省芜湖市政府办马盛的访谈,访谈时间:2018年8月16日。

<sup>②</sup>对湖北省广水市李店镇刘文国的访谈,访谈时间:2017年5月15日。

在鹤峰县的异地扶贫搬迁持续创新中,上级政府认为不能因建房而出现新的贫困户,所以就规定了人均建筑面积为25平方米。但鹤峰县政府在实际执行中,发现上级的制度规定并不符合基层农村的实际,于是对异地扶贫搬迁工作做了相应的制度应变。

在异地扶贫搬迁的早期阶段,省里规定人均25个平方的建筑面积。假设一家是两父子就只能修50个平方,但是50个平方怎么住呦?农村和城镇不同,农民不光要养鸡养鸭养牲口,还有收获的农产品(要储放)。儿子以后要结婚找媳妇怎么办?钢筋水泥房一旦建造好后,它的结构就不易改变。这个政策看上去很全面,实际上并不是。国家出钱修,修好后贫困户直接搬进去就可以了,这样就不用老百姓自己出钱建房而导致的因建房欠债而再次贫困。但是这个政策没有想周全的是农民要致富,要搞产业。所以我们就用前瞻性的眼光,没有限制建筑面积,让老百姓建,想建多大建多大,但是不能建得太大。然后老百姓自己找好土地后我们考察批准,建设过程中我们按照国家的标准给予补贴,然后超出的部分自己承担。<sup>①</sup>

所以,在鹤峰县的异地扶贫搬迁的持续创新中,上级政府是围绕扶贫目标来表达其政治意志,而地方政府则是以其基层实态来贯彻政治意志。为了化解上级意志与基层实态不相符的治理困境,地方政府对上级的制度实行应变性的优化来避免上下偏差,从而促进了项目的深入发展。

## (二) 制度调适:社会变化中的制度“延展”

制度调适是对原有制度内容的再次优化,以保证制度的适时跟进并进一步推动创新发展。进行制度调适是为了制度适应性范围的不断扩大,不是因为其简单易操作的形式,而是继承和发展原有制度中的价值理念,使其具有良好的延展性。

湖北省广水市“两票制”在创新发展过程中根据农村社会的发展变化做出了适应性的制度调适。随着农村社会的大转型,广水市农村的大部分青壮年因务工、经商、升学等走出农村,农村“空心化”和“老龄化”日益严重。原来的“两票制”逐渐不适应农村的变化。为此,“两票制”根据农村社会环境的变化开始进行相应的制度调适。2009年,村庄选举的组织机构在“两票制”的基础上建立了“两推一选”<sup>②</sup>制度,使得选举程序更加规范化、科学化,并在村庄选举中吸纳了“村民代表”制度来弥补现有制度的不足。除此之外,“两票制”还在农村基层组织建设的其他领域得到广泛的应用,村党支部成员推选、党员评议、新党员发展等均采用该办法。

“两票制”是在调适的基础上来进行制度改进的。一是应对社会转型的调适。“村民代表”制度使在外的村民都能够参与进来,从而保证了选举的顺利进行。二是制度发展过程中的调适。“两票制”中,村民第一票是海选;而“两推一选”改变了这一做法,规定第一票由党员和群众代表共同投信任票。

## (三) 制度监督:制度维系中的督办机制

督办机制是项目制度发展过程中的重要维系机制,它结合了制度和执行两种优势,既推动了制度体系的不断完善,也实现了制度规定的具体执行。

<sup>①</sup>对鹤峰县扶贫办向繁荣的访谈,访谈时间:2017年9月26日。

<sup>②</sup>“两推一选”是指两个轮次候选人推荐,一次村庄全体党员大会选举村支书。第一轮次为初步候选人推荐,采用村民代表推荐和党员推荐两种方式产生村支书初步候选人。第二轮次为正式候选人推荐,村民代表信任票和党员推荐票比较一致的,按党员推荐票由高到低确定正式候选人,经组织考察后,报乡镇党委审批。村民代表信任人选与党员推荐人选不一致的,由乡镇党委根据组织考察的实际情况,确定正式候选人。“一选”是召开全村党员大会,差额选举村支书,选举结果报乡镇党委审批。

安徽省芜湖市“市民心声”创新项目能一直持续到现在的的一个重要原因是完整的制度设计,其中的关键点就是建立了督办机制。芜湖市信息办建立了督办机制,对不作为的部门,给予相应的处罚。其一,实行扣分处理机制。由市政府督办部门加强督促,对超过5个工作日没有部门回复的帖子,进行催办、督办,并给予相关部门相应的处罚。处罚办法是对不回复的部门进行扣分,扣分机制纳入年度目标考核范围,目标考核的结果影响部门的绩效。其二,实行红黄牌督办机制。该机制是根据部分部门在答复时断断续续、答复的时间较长、需要督促才给回复等这些实际问题而制定的,红黄牌督办是每个月对各级各部门的在线回复情况进行检查,对超过5个工作日没有答复的部门给予黄牌警告,超过15个工作日没有回复的部门给予红牌警告,红黄牌警告在网上公开通报。

这种督办机制的建立对各部门起到了震慑作用,在创新项目后来的发展中,各部门把网上回复工作纳入日常的工作范围之内,他们的主动作为进一步推动了创新项目的发展。可以看出,督办机制对各部门的回复工作进行制度明确,不仅是对已经制度化的工作的进一步巩固,而且还极大促进了制度的功能性拓展。

## 五、主动型社会：社会内部力量的有效参与

“在现代化发展中,国家战略任务的部署及社会治理任务的落实单靠政府部门很难完成,动员各种社会力量参与国家治理已经成为新的治理方式”<sup>[12]</sup>。在这个意义上,社会参与地方上的治理被视为政府治理的有效组成部分。主动型社会能够平等地与政府进行对话,通常情况下在政府的支持下能够有效地实现社会自治或者与政府共同实现协作治理。

### (一) 倒逼改革：基层民主意识觉醒

现代政治的发展改变了地方政府传统的施政理念,在科学发展观与构建和谐社会的民本施政理念指导下,尊重公民权利成为影响地方政府改革的一大因素<sup>[13-14]</sup>。在现代民主理念促动下,公民群体基于自身的利益诉求和权利实现逐渐参与到地方政府的社会治理创新之中。

湖北省广水市“两票制”选举村支书就是典型的社会倒逼式创新,该选举办法的诞生主要是在适应当地基层农村现状的背景下由群众“逼”出来的。“两票制”的创新缘于群众的“倒逼”,后来,这种创新被实践证明有价值后,在湖北省随州市推广开来。

A:“两票制”和“两推一选”怎样有利于开展工作,又有何变化?

B:不管是“两票制”还是“两推一选”,是村支书还是村主任,都是要为群众办事的。你不办事,群众就不会选你。至于变化的情况,可以从这个村的村容村貌看出来。你要向上级要政策,搞集体建设,努力去改变村容村貌,让老百姓生活得更好,这样群众才会满意、认可。如果(群众)不满意,你就会有压力。

A:那现在和之前相比,有没有什么变化?

B:以前的时候,我们都陷入管老百姓要钱的困境,工作不好开展。当然,现在也有压力,你要不要发展,村里面的集体经济该怎么建设,这都是问题。(不发展)群众就不会满意,(就不会)认可你。<sup>①</sup>

<sup>①</sup>资料来源于2017年5月在湖北省广水市十里街办红十糖村的访谈。其中,A代表课题组的调研人员,B代表红十糖村的村支书。访谈地点:十里街办会议室。

从对基层实践的调查来看,“两票制”的推行不仅需要上级政府的支持,更需要农民群众的认可。完全由政府指派任命的治理形式被农民群众否决,从基层民主中产生的自由选择的投票方式成为基层选举的主要形式,因此而成长起来的民主力量会以“社会公共利益”为根本准则主动影响或积极参与政府的治理决策。

### (二) 合作治理:民意社会的推动

地方政府创新是地方政府向理性、责任、效率的现代化政府转变,其核心本质是以民为本,尊重民意,畅通渠道,把倾听民意、关注民生作为工作的着力点和落脚点。从社会发展的视角来看,地方政府创新实质上是民意社会的成长倒逼地方政府的持续创新。

从创新实践来看,“市民心声”创新项目并不是政府设想好的创新,实质上是在做的过程中由民意社会推动去完善的。“市民心声”平台刚开始市民的留言主要是投诉类,在项目后来的发展中,市政府根据市民的留言内容增加了不同类型论坛。如:市民在平台上有一些情感类的留言,政府就增加了情感论坛;市民对城市规划提出一些建议,于是发展论坛就出来了;还有根据市民的拍照、旅游、发图片的喜好,新增了乡土论坛。从论坛帖子内容上看,85%都与市民的日常生活紧密相关,比如小区拆迁、油气价格调整、出租车起步价格调整,还有诸如交通、道路整治等帖子。

政府对市民的网上回复是建立在相互平等的基础上,市民可以与政府交流、讨论,也可以对政府提出批评意见。政府社会治理的这种“互动性”“平等性”“宽容性”为民意社会的成长提供了条件,而民意社会的成长又推动了地方政府的改革创新。

### (三) 耦合链接:社会组织的融入

地方政府在创新的过程中常将多元社会主体作为动员的新型力量。诚如孙立平等所言:“中国社会的动员正表现出由‘组织化动员’向‘准政治化动员’的变迁,而社会化的动员方式逐渐发挥重要作用。”<sup>[15]</sup>

“耦合制”已深深嵌入湖北省恩施土家族苗族自治州鹤峰县的社会治理中,成为创新持续发展的核心动力。在该项目创新中,产业扶贫一直以来都是主导模式,地方政府需要民营企业通过产业扶贫来带动贫困户脱贫致富,而当地企业则要依赖政府的政策和资源来实现进一步发展,扶贫则成为两者“利益耦合”的链接点。具体说来,主要体现在三个方面:对地方政府而言,该项目带动了地方经济的发展和财政收入的增加;提升了地方政府的形象和权威;提升了地方政府官员的政绩。对民营企业而言,该项目让他们享受到了扶贫贴息贷款等优惠政策,获得了政府提供的公共基础设施建设等相关资源支持,提升了企业的品牌形象,增强了农民群众对企业的信任度。对贫困户而言,地方政府和民营企业帮助其增加了收入的来源(如土地流转收入、种植收入、务工收入等)。

鹤峰县产业扶贫的模式实现了地方政府、民营企业和贫困户三方共赢,形成了三方“利益耦合”的基本格局。产业扶贫是地方政府政绩追求和官员个人升迁的重要渠道,也是民营企业获得项目资金、政策、技术、信息等资源的来源,进而也带动了贫困户的脱贫致富。因此,地方政府的自利性、民营企业的逐利性和贫困户的趋利性构建了“利益耦合”的基本格局。

## 六、互嵌式共治:地方政府创新可持续性的治理路径

通过“政府-制度-社会”的分析框架对三个地方政府创新案例进行翔实分析后发现,“互嵌式

共治”是地方政府创新可持续性的有效路径。我们所言的“互嵌式共治”指的是“嵌入”与“反嵌”的关系，即“国家嵌入社会”与“社会反嵌国家”，表现为国家与社会之间的相互作用、相互形塑和相互赋权。

何艳玲从地方治理的视角分析了“嵌入式自主”理论，认为“国家嵌入”包含了组织形式的嵌入和制度嵌入<sup>[16]</sup>。从地方政府创新的可持续性看，“国家嵌入”是在“政府嵌入”和“制度嵌入”的共同作用下产生的，在创新中表现为“嵌入型政府”和“制度再优化”（见表2）。从“政府嵌入”来看，“嵌入型治理”是政府创新中“政府嵌入”最常见的推进模式，政府只有嵌入社会之中，才能了解社会的最基本需求和实时动态发展，同时实现与社会的深度融合，并以此来推动创新的发展，如“创新领导者的社会融入”、“部门之间的相互交互”以及“基层组织嵌入社会”都表明了“嵌入型治理”在创新推动中的重要作用。从“制度嵌入”的过程来看，地方政府一方面根据社会当前环境的状况做出适应性的制度调整及改进，进而将这种局部优化的制度嵌入创新的整个制度运作中。其中，“制度应变”主要是为处理制度与现实相矛盾导致的具体问题而形成的解决机制，“制度调适”是创新根据社会环境的变化而不断做出适应性改变的过程。另一方面根据创新的社会环境而制定出相应的制度，进而将这种制度潜移默化地嵌在创新的持续发展过程中，“制度监督”就是将这种监督机制深入整个制度性的改建中。

表2 地方政府创新可持续性中的“互嵌式共治”治理模式

主要内容		表现形态		治理方式	
国家嵌入社会	政府嵌入	嵌入型政府	社会融入	部门交互	组织嵌入
	制度嵌入	制度再优化	制度应变	制度调适	制度监督
社会反嵌国家		主动型社会	倒逼改革	合作治理	耦合链接

“社会反嵌国家”反映了社会自主性发展的成长。市场化的快速发展、社会力量的不断成熟以及社会民主化程度的提高使得在国家制约社会的同时，社会也具备了反嵌国家的能力。社会的这种反嵌主要表现在“主动型社会”上，它意味着社会的主动性越大，那么这种反嵌能力也就越大（见表2）。从地方政府创新的实践来看，基层民主意识的提高倒逼地方政府的改革创新就体现了这种主动性，民主意识的崛起意味着民众对“公共利益”和“个人权利”的看重，因而能够主动地向地方政府要求意愿的实现和制度的改变；政府与社会互动的“合作治理”的达成，是在民意社会持续推动的作用下实现的。正因为民意社会对“公共利益”和“民主权利”的迫切需要，才促动了地方政府的持续创新，并在民意社会有效参与下形成了“官民互动”的合作治理局面。扶贫进程中的“耦合链接”模式也是创新持续中的主动反嵌行为，它体现了当地企业和社会组织为了实现自我发展和获取扶贫中的利益而主动参与到地方政府的扶贫过程中。

“互嵌式共治”推进的地方政府创新是地方政府的能动性和策略性、制度的转换性以及社会的反馈性共同作用和相互影响的结果。其一，“嵌入型政府”是创新进一步深入发展的行动动因。地方政府以“社会融入”以及组织的方式嵌入社会之中，实质上就是将创新“嵌入”社会。其二，“制度再优化”是创新可持续发展中重要的制度实践机制，它表明虽然地方政府在既有的制度框架内行动，但是在某种程度上也会根据社会实践环境和社会结构的实际而做出相应的制度调整，以此来弥补创新中既有制度空间的不足。其三，“主动型社会”凸显了社会在创新中的巨大作用，它表明了社会具备了反嵌国家（政府和制度）的能力，从而推动创新行动以及既有制度的改善。

地方政府创新中的“互嵌式共治”模式是一种“良性互动”的创新，它所体现的是创新持续



推进过程中国家(政府和制度)与社会互为渗透、有效协商、相互嵌入和形塑的过程。总体而言,“互嵌式共治”是地方政府创新可持续发展的有效路径,它表明政府的现代化治理并不是依靠权力的无限扩大来实现的,而是通过国家(政府、制度)、社会以及市场在合理治理范围内的相互配合和有效合作来完成的。

#### 参考文献:

- [1] 俞可平. 中国地方政府改革与创新 [J]. 经济社会体制比较, 2003 (4): 31-34.
- [2] 陈朋. 地方政府创新的三个基本命题 [J]. 行政管理改革, 2015 (2): 40-44.
- [3] 高新军. 地方政府创新缘何难持续: 以重庆市开县麻柳乡为例 [J]. 中国改革, 2008 (5): 29-32.
- [4] 王焕祥, 黄美花. 东西部地方政府创新制度化能力及其可持续性的实证比较 [J]. 社会科学辑刊, 2008 (1): 78-82.
- [5] 张玉磊. 地方政府制度创新何以持续?: 基于制度演化理论的解析 [J]. 四川行政学院学报, 2013 (6): 5-8.
- [6] 韩福国, 瞿帅伟, 吕晓健. 中国地方政府创新持续力研究 [J]. 公共行政评论, 2009, 2 (2): 152-171.
- [7] 包国宪. 演化范式下中国地方政府创新可持续性研究 [J]. 公共管理学报, 2011, 8 (1): 104-113.
- [8] 计宁, 魏淑艳. 地方政府创新可持续性内涵及其影响因素: 基于行政生态学的视角 [J]. 行政论坛, 2014, 21 (2): 46-50.
- [9] 邹荣. 嵌入式治理在当代中国乡村社会应用逻辑与运行模式研究 [J]. 云南行政学院学报, 2015, 17 (2): 127-131.
- [10] 约翰·W. 金登. 议程、备选方案与公共政策 [M]. 丁煌, 方兴, 译. 2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2004: 226.
- [11] 何增科. 深圳市社会组织登记管理体制改革的案例研究 [J]. 甘肃行政学院学报, 2010 (4): 35-43.
- [12] 李增元, 葛云霞. 动员式治理: 当代农村社区建设逻辑及其后果分析 [J]. 中州学刊, 2015 (2): 71-76.
- [13] 陈芳, 陈振明. 当代中国地方治理中的公民参与: 历程、现状与前景 [J]. 东南学术, 2008 (4): 111-120.
- [14] 邹卫中, 李萍萍. 我国政府职能研究的热点及关键词可视化分析: 基于中国知网 CSSCI (2015—2020 年) 数据 [J]. 常州大学学报(社会科学版), 2021, 22 (3): 42-51.
- [15] 孙立平, 晋军, 何江穗, 等. 动员与参与: 第三部门募捐机制个案研究 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999: 186.
- [16] 何艳玲. “嵌入式自主”: 国家-地方互嵌关系下的地方治理 [J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版), 2009, 62 (4): 495-501.

## The Dynamic Mechanism and Governance Path of Local Government's Sustainable Innovation

Liu Lei, Xiang Xiaoxiao

**Abstract:** The innovation behavior of local government is very important, equally important is the “sustainability” of innovation. Taking 3 local government innovation cases in the central region as the practical analysis objects, through the construction of an analysis framework of “government-institution-society”, it is found that its dynamic mechanism incorporates that “embedded government” is a dynamic mechanism of action, including “social integration”, “departmental interaction” and “organizational embedding”; “system re-optimization” is a system practice mechanism, involving “institutional response”, “system adjustment” and “system supervision”; “active society” is an important social feedback mechanism, including “pressure-induced reform”, “cooperative governance” and “coupling links”. Based on this analysis, it is proposed that “inter-embedded co-governance” is an effective governance path for local government's innovation and sustainability.

**Keywords:** local government's innovation; sustainability; dynamic mechanism; embedded co-governance

(收稿日期: 2021-01-06; 责任编辑: 晏小敏)