



第二章 政府创新

案例导入

乡村治理新篇章！温岭民主恳谈的创新之旅

温岭的民主恳谈实践是一场典型的政府创新，它起源于1999年，源于对乡村治理挑战的深刻反思，中央领导在某次讲话中明确提出“加速沿海农村现代化进程”的宏观导向。随后，浙江省省委响应号召，部署了全省范围内的农业农村现代化教育活动。这一决策沿着党委宣传系统的阶梯逐步落地，最终促成温岭市委宣传部与松门镇党委携手共创，孕育出民主恳谈的雏形——“农业农村现代化建设论坛”。

1999年6月15日，首场以“社会治安综合治理与现代化建设”为议题的论坛在松门镇拉开帷幕，超过百名民众自发参与，与镇领导展开了坦诚而平等的对话。讨论内容广泛，既包括镇村规划、投资环境优化等宏观议题，也触及邻里矛盾、日常生活细节等微观关切。镇领导不仅现场给予了详尽解答，还针对问题提出了解决时间表和具体措施，部分问题即刻得到了解决。这次论坛的成功实施标志着温岭在推动农业农村现代化建设上迈出了坚实的一步，以其高效节俭的特点赢得了民众的广泛好评。温岭市已累计组织3万余场民主恳谈会，参与群众超过50万人次，先后获第二届中国地方政府创新奖、中国城市管理进步奖、中国社会治理创新范例50佳等荣誉。

温岭市委迅速汲取松门经验，将民主恳谈机制推广至全市，覆盖企业、社区、事业单位及政府机构。2000年下半年，“民情恳谈”“农民讲台”等活动被统一命名为“民主恳谈”，标志着这一实践在乡村领域步入全面发展的轨道。民主恳谈的兴起不仅吸引了学术界和实践者的广泛关注，还获得了包括国务院总理、国家副主席、省市委书记在内的高层领导的肯定与指导。各地人员纷至沓来，学习温岭的创新经验。

随着民主恳谈在乡村的生根发芽，其内涵进一步丰富，最显著的例证便是参与式预算试验的引入。自2005年起，温岭通过预算恳谈的多阶段流程——初审、小组研讨、

大会审议，鼓励人大代表和普通民众深入交流、理智协商，从而在政府预算方案上形成共识。历经五年实践，参与式预算在泽国模式和新河模式两种路径以及乡镇与市级两个层面上有序发展，逐年取得进步，彰显了民主恳谈在促进公共决策透明化、民主化进程中的积极作用。

资料来源：以民主恳谈基层首创奋力扛起“加强基层民主政治建设有效载体”担当[J]. 政策瞭望，2024（6）：49-51.

创新改变中国，这是我国发展变迁过程中取得的基本经验，而如今政府面临的挑战日益复杂，传统的治理模式已难以满足社会发展的需求。因此，政府创新成为提升政府治理效能的关键途径。本章首先引入政府创新的概念，明确其内涵和重要性；接着介绍相关理论框架，为理解政府创新提供分析工具；随后详细探讨政府创新的不同类型和模式，在具体案例中展示其实践体现；然后再分析影响政府创新的内外部因素，阐述创新的动力机制和实施过程；最后补充探讨了创新过程中可能遇到的挑战和阻碍。政府创新使政府能更有效应对日益增长的复杂挑战，同时促进政策试验和模式创新，为其他地区乃至国际社会提供可借鉴的示范案例。请跟随本章内容理解政府创新如何塑造更加开放、高效、民主的治理体系，并思考如何在各自的领域内激发和实施创新策略。

第一节 政府创新的基本概念与理论

有人认为，政府机构因其层级分明、规则导向的特性常被视为创新的对立面，这种看法忽略了政府机构在特定情境下展现出的创新潜力和实际成就。实际上，政府不仅能够而且有必要进行创新。

随着社会经济的发展和民众需求的多样化，政府面临解决新问题、满足公众期待的挑战。这种外部压力促使政府寻求新的管理模式和服务方式，以更高效、更贴近民情的方式运作。政府在特定领域推行的政策试验和模式创新，如智慧城市、电子政务等，不仅能够解决本地问题，还可能成为其他地区乃至国际上的示范案例，促进跨区域的学习和传播。政府在制度设计上的创新，如简化行政流程、推进权力下放、打造透明化政府等，旨在打破传统组织结构的束缚，提升决策和执行的灵活性与响应速度。

政府创新虽有其特殊性，如更多关注公共利益而非私利、决策过程可能更为复杂等，但通过借鉴企业创新的经验，并结合自身优势，政府完全有能力在治理和服务上实现突破。专门研究政府创新，理解其内在动因、机制和效果，对促进政府效能提升和社会整体进步具有重要意义。

要做好政府创新管理，必须正确地理解与把握政府创新的定义与范畴，界定政府创新的内涵，并区分其与一般行政改革的区别。

一、政府创新的定义与范畴

政府创新是指在不断积累的基础上，探索适应新环境变化和新现实挑战的政府体制的新模式与政府运行的新方式。它包括理论创新、体制创新、科技创新，其中的体制创新可分为政治体制创新、经济体制创新、社会文化体制创新。政府创新是这些创新的接合部和突破点，具有特别重要的意义。

（一）政府创新的外延范畴

政府创新可分为：绝对性政府创新和相对性政府创新，即具有普遍适用性的政策或改革和个体工作人员的特殊创新；历时性政府创新和共时性政府创新，即不同历史时期的创新和特定时期内的横向整体性创新；狭义政府创新和广义政府创新，即政府的综合创新和立法、司法、行政三者相互作用的创新。

（二）政府创新的内涵范畴

政府创新的内涵包括：理论层面的创新，即政府理论、观念、管理方式的创新；体制层面的创新，即政府结构和职能的创新；人员层面的创新，即公共行政人员能力不断提升的创新；操作层面的创新，即电子化政府中政府工作的信息化的创新。

（三）政府创新与一般行政改革的区别

在探讨政府创新与其他改革创新之间的区别时，可把目光主要放在政府创新与一般行政改革上。这样的集中讨论更有助于清晰地界定并深入理解二者间的核心特征和相互关系，避免因话题的广度而分散了深度。政府创新涵盖了从政策设计到执行过程中的每个环节，行政改革则主要着眼于政府内部结构、流程以及管理模式的革新，是政府创新在行政层面上的具体体现，行政改革对政府日常运作效率和公共服务质量的影响更直接。深入探讨行政改革不仅能够揭示政府内部如何通过创新来优化资源配置和流程管理，还能够展示这些变革如何最终惠及民众，提升民众对政府服务的满意度。政府创新不同于一般行政改革，二者间的区别主要体现在目标、动力、途径与系统性上。

1. 目标

政府创新的目标不仅包括提高行政效率、增进公共利益、推进政治体制改革、提高执政能力，实现经济、社会、政治的协调发展和社会的全面进步，还旨在实现善政。一般行政改革更侧重于提高政府机构的效率、降低成本、简化程序、改善服务交付等，更关注组织结构的调整、流程的优化和管理方式的改进，以提升政府的日常运作效率。

在目标范围上，政府创新覆盖更广泛的领域，包括政治体制、公共服务、行政管理等，而一般行政改革更集中于政府内部运作和管理的改进。在目标深度上，政府创新往往需要更深层次的变革，这涉及权力结构、政治文化和治理模式的转变，而行政改革更多地关注操作层面的效率提升。在长远影响的考虑上，政府创新的目标具有更长远和社会和政治影响，如推动民主化、法治化进程，而一般行政改革的影响可能更局限于政府机构的内部运作。

2. 动力

政府创新与一般行政改革在动力上的一个主要区别在于政府创新往往需要更深层次的社会政治需求和更广泛的外部压力作为推动力，而一般行政改革则可能更多地由政府内部的管理需求和效率提升目标所驱动。

从政治与社会发展需求的视角看，政府创新的动力往往与政治体制改革和社会发展的深层次需求相关联，如民主化、法治化和分权化的趋势，这些需求推动政府进行更广泛的结构和功能上的改革。相比之下，一般行政改革的动力更偏向于解决具体的行政问题，如提升公共服务的质量和响应性，这些问题通常与政府的日常运作紧密相关。从公民参与和政治觉醒的视角看，随着物质生活水平的提高和民主政治的进步，公民的权利意识和参与意识日益觉醒，对政府公共管理的要求也日益提高，这也成为政府创新的重要动力。一般行政改革更多地受政府内部人员和组织结构调整的影响，而不直接与公民政治觉醒相关。从政策导向与领导意志的视角看，政府创新更多地受国家政策导向和领导层意志的影响，特别是在推动政治体制改革和提高执政能力方面，而一般行政改革则更多地受政府部门内部决策和组织文化的影响。

3. 途径

政府创新与一般行政改革在途径上的区别主要体现在实施策略、技术应用、组织文化、风险管理以及公众参与等方面。政府创新更加注重创造性和变革性，而一般行政改革则更侧重于效率和效能的提升。

在实施策略上，政府创新往往需要跨部门和跨领域的合作，鼓励多元化的参与和协作，包括政府机构、私营部门、非政府组织和公民个体。这种策略强调开放性和包容性，以及从不同角度和层面解决问题的能力。而一般行政改革则更倾向于在政府内部进行，通过优化组织结构、改进管理流程和提升公务员能力来实现改革目标，更注重内部管理和行政效能的提升。

在技术创新上，政府创新积极利用新兴技术，如互联网、大数据和人工智能，来开发新的服务模式和提高决策质量。技术创新在政府创新中扮演着核心角色，有助于推动政府服务的现代化和个性化。一般行政改革虽然也使用技术，但更多是将技术作为提高现有工作效率的工具，而不是将其作为推动根本性变革的驱动力。

在文化与价值观上，政府创新要求建立一种新的组织文化。这种文化鼓励创新思维、容忍失败并从失败中学习，强调政府工作人员的主动性和创造性，以及对公民需

求的敏感性和响应性。一般行政改革则更多地强调维护现有的组织文化和价值观，通过加强规则和纪律来确保改革的顺利实施。

在风险预评估上，政府创新由于其探索性和实验性，需要对潜在的风险进行评估和管理。这包括对创新项目的社会影响、成本效益和可持续性进行全面考量。一般行政改革的风险评估则更侧重于避免改革过程中的不确定性和可能的负面影响，确保改革措施的稳健性和可行性。

在公众参与上，政府创新强调公众参与和反馈，认为这是确保创新活动符合公众需求和提高政策透明度的重要途径。一般行政改革可能在特定情况下也会寻求公众意见，但这种参与通常是有限和定向的，主要目的是收集对改进现有服务的反馈。

4. 系统性

政府创新与一般行政改革在系统性上的区别主要表现在其广度与深度、影响与反馈机制以及参与者等方面。政府创新作为一种更全面和深刻的变革，需要政府在战略层面上进行思考和规划，而一般行政改革则更侧重于提高现有体系的效率和效能。

政府创新与一般行政改革的广度与深度不同。政府创新是一种全面而系统的变革，它不仅关注政府内部流程的优化，还涉及政府与外部环境的关系重塑。政府创新要求政府在战略层面上重新思考其角色和功能，以及如何更有效地响应社会需求和挑战。它包括政策制定的透明度、公共服务的可及性和政府决策的参与度。相比之下，一般行政改革通常聚焦于政府内部的特定领域，不一定会触及政府运作的根本性问题，大都只是涉及简化行政程序、提高公务员队伍的专业能力或优化预算分配。

政府创新与一般行政改革的影响与反馈机制不同。政府创新的影响是全方位的，它可能会改变政府的决策过程、公共服务的提供方式、政府与公众的互动模式，甚至可能引发法律和政策的根本性修订。这种创新的结果是多维度的，不仅影响政府内部，还可能对整个社会产生深远的影响。为了确保创新的有效性，政府创新强调建立系统性反馈机制，通过收集和分析创新过程中的反馈信息，及时调整创新策略。相比之下，一般行政改革的影响则相对有限，通常局限于政府的某个部门或服务领域，其目的是提高该领域的运作质量，改革实施后的评估和审计更多地关注确保改革措施得到有效执行。

政府创新与一般行政改革的参与者结构不同。政府创新需要广泛的参与者，包括政府机构、私营部门、非政府组织以及公民个体。这种创新要求各方面的参与者共同协作，形成合力，以实现创新目标。这种协作不仅能够汇聚多方的智慧和资源，还能够提高政策的接受度和执行效率。一般行政改革的参与者则主要是政府内部的相关部门和人员，变革过程可能更为封闭，依赖于政府内部的决策和执行，不需要外部的广泛参与。

二、政府创新理论

学习政府创新理论时，要搭建一个综合性的分析框架。我们将制度变迁理论、区

区块链理论以及多中心治理理论与区块链理论的结合作为探讨政府创新的框架，其覆盖了从宏观制度环境到微观技术应用的多个层面，可推动政府治理的现代化和高效化。

制度变迁理论为政府创新提供了一个理解制度动态性和适应性的理论基础。它强调制度随时间和需求变化演进，这要求政府在创新时要具备前瞻性，预见未来可能的制度需求，并适时进行政策调整。通过制度创新提升效率和适应性，政府可以更好地服务社会。同时，历史视角下的分析有助于避免重复过去的错误，做出更加理性和有效的制度安排。

区块链理论作为一种新兴的技术，为政府创新带来了革命性的工具。区块链的去中心化、不可篡改和透明特性，有助于构建一个更加高效、透明和信任度高的政府服务体系。通过区块链，政府可以实现数据的整合与共享，提升决策的科学性。智能合约的应用简化了行政流程，提高了服务效率。同时，区块链技术也推动了监管模式的创新，使之更加灵活和精准。

多中心治理+区块链理论则提出了一个基于多元主体共同参与的新型治理模式。区块链技术作为支撑，确保了数据的安全性和透明性，使政府、市场和社会公众能够在平等的基础上进行交流与合作，推动政府治理向多元共治转变。这种模式下，法治化和服务化创新得以加强，政府能够更加高效地提供服务，同时增加了公众的参与度和满意度。

这三种理论的结合为政府创新提供了一个全面的视角，既关注制度的内在逻辑和演化路径，又利用前沿技术推动治理模式的革新，有助于建立一个更加开放、透明、高效和响应迅速的政府治理体系。

（一）制度变迁理论

1. 制度变迁理论的概念

制度变迁是一个动态的过程，涉及制度的创建、修改以及随时间推移而发生的结构或功能上的重大转变。在这个过程中，当新的制度安排预期带来的净收益超过实施成本时，创新便会发生。制度变迁不是随机事件，而是遵循着一种从现状（均衡）到变动（不均衡），再通过边际调整达到新平衡的循环模式，即制度变迁是以适应外部环境变化或内部效率需求变化为追求的系统性调整规则、规范和执行机制的过程。

2. 制度变迁与制度创新的关系

制度变迁与制度创新虽然在某些文献中可能被混用，但从本质上看，它们描述的是同一现象的不同侧面。制度创新是制度变迁的一个组成部分，特指在制度框架内的创造性变革，引入新的规则或改进现有制度以提升效率或解决问题。相关领域内各学者对二者关系的观点也不尽相同。戴维斯（Davis）和诺斯（North）等学者的研究倾向于将制度创新视为制度变迁的一部分或等同于制度变迁，强调制度的任何调整和修正

都是创新的表现，无论是对既有制度的小幅修整还是全新制度的采纳，都蕴含着创新的成分。后续拉坦（Ratan）等学者的论述进一步强化了这一观点，指出制度变迁可以通过政治家、官僚、企业家等主体的日常活动中的创新努力来实现，而诱致性制度变迁理论更是将制度创新视为一个渐进而持续的过程。林毅夫明确指出了在学术研究中，“制度变迁”与“制度创新”两个概念交替使用的原因，是现有制度的修正属于创新活动，而新制度的采纳也必须随着旧制度的改变。

3. 制度创新与政府创新的关系

制度创新与政府创新之间的关系是复杂且多维的，它们在理论框架和实际操作层面相互交织、互相影响。从理论分类上讲，制度创新关注的是规则、规范以及组织结构的创新，它属于宏观层面的社会经济变革范畴，旨在通过改进或创造新的制度安排来提高社会效率、促进经济发展或解决公共问题。而政府创新则更多地聚焦于公共部门内部的革新行为，既包括制度层面的创新，也涵盖服务提供方式、管理手段及技术应用等方面的创新。尽管在理论上，制度创新与政府创新作为不同的分类维度看似有所区分，但实际上，政府作为制度的主要设计者和执行者，在推动制度变迁中扮演着核心角色。因此，政府创新在很大程度上体现为制度创新的一个重要组成部分。政府通过立法、政策调整、行政程序优化等方式，直接参与并引导制度环境的变化，这种行为本身即制度创新的直接表现。

在实践中，地方政府往往因应经济社会发展的需要，主动探索新的治理模式、服务机制或政策工具，这些尝试本质上是对既有制度框架的突破和优化，即制度创新；同时，这种自下而上的制度创新又反过来促进了整个国家层面的制度变迁，形成了一种动态的互动过程。

因此，制度创新与政府创新之间的关系（见图 2-1）并非简单的包含或并列关系，而是彼此渗透、相互促进的共生关系。政府创新不仅限于制度领域，但其在制度层面的作为尤为关键，往往成为观察和评估整体制度变迁进程的重要窗口。在学术探讨和政策实践中，将政府创新等同于制度创新虽可能略显简化，却也反映出政府在制度演进中不可替代的作用。

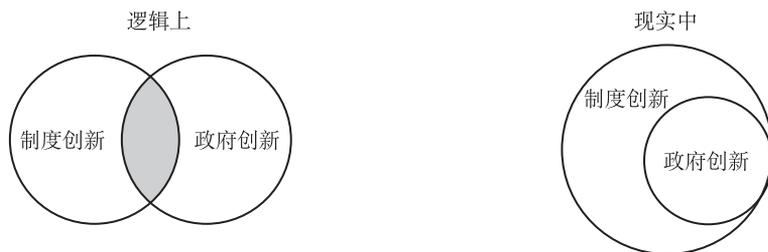


图 2-1 制度创新与政府创新之间的关系

资料来源：郁建兴，黄亮. 当代中国地方政府创新的动力：基于制度变迁理论的分析框架 [J]. 学术月刊，2017，49（2）：96-105.

4. 制度变迁理论对政府创新的作用

制度变迁理论不仅为政策制定者提供了一套深入理解与应对复杂社会经济变化的工具箱，而且构建了一条路径，引导政府在尊重历史传承的同时，勇于探索、适时调整，以确保制度的活力与效能。

该理论首先强调了历史视角的重要性，使政府能够站在时间的长河中审视制度的源起与发展，理解现有制度安排的合理性与局限性。这一理解为识别创新机遇奠定了坚实的基础，特别是在面对新兴社会需求和技术革新带来的挑战时，政府能够敏锐地捕捉到制度更新的迫切性。通过分析制度的稳定状态与变革动力，制度变迁理论指导政府精准定位改革的靶点，设计出既尊重现实条件又能激发社会主体积极性的创新策略。此外，制度变迁理论促进了政策体系的灵活性与适应性，帮助政府构建能够灵活转身、迅速响应外部变化的制度架构。在制度创新的实践层面，该理论提供了跨领域、跨层级协作的框架，为解决多元利益冲突和促进共识提供了方法论支持。制度变迁理论倡导的持续改进理念促使政府形成一种迭代式的创新文化，即在实施新制度后不断反馈、评估并优化，形成制度进化与政策精进的良性循环。

制度变迁理论不仅是政府创新的理论向导，更是推动治理体系现代化、提升国家治理效能的重要驱动力。它帮助政府在纷繁复杂的环境中科学决策，有效执行，最终实现社会经济的持续健康发展。

（二）区块链理论

1. 区块链概念

自2008年由中本聪（Satoshi Nakamoto）在其开创性论文《比特币：一种点对点电子现金系统》中首次提出“区块链”的概念以来，区块链已经逐步发展成为一个涵盖广泛技术和理念的领域。目前，国内外对区块链的研究和应用正趋于完善，我们可以从不同视角勾勒出区块链的基本轮廓和特征。

从数据管理的角度出发，区块链被视为一种去中心化的、不可篡改的分布式数据库。它颠覆了传统的数据存储和访问模式，通过网络中多个节点共同维护一个共享的、连续的数据记录，确保信息的真实性和持久性。着眼于功能和操作流程，区块链被描绘成一系列通过高级加密技术相互链接的数据块。这些数据块包含了经过验证的交易记录，每当有新的交易发生并经过网络共识确认后，就会被打包进一个新的区块，附加到现有链的末端，形成不断延伸的链式结构。从技术构成的角度分析，区块链融合了分布式数据存储、点对点（P2P）网络、共识机制以及加密算法等前沿计算机技术，共同形成了一个创新的应用模式。这些技术的结合确保了数据的安全性、完整性和抗篡改性，同时为实现去信任环境中的价值交换和智能合约等高级应用提供了可能。

尽管对区块链的定义存在多样性，但这些定义均围绕其去中心化、安全性、透明

度和不可篡改性等核心属性展开，这些属性共同构成了区块链技术的基础框架和独特价值。因此，如美国学者梅兰妮·斯万（Melanie Swan）一样，本书将区块链定义为一种公开透明的、去中心化的数据库，更贴切且便于将该理论应用于政府创新的研究。

2. 区块链与政府创新的关系

政府创新与区块链技术的深度融合构成了推动治理体系现代化的重要力量。这一结合不仅体现了技术进步对公共管理方式的深刻影响，也彰显了政府在面对复杂社会需求时寻求突破性解决方案的决心。区块链为政府创新开辟了新路径，促进了治理能力的全面提升。

区块链助力政府打破传统信息壁垒，实现数据资源的高效整合与共享。在去中心化的网络中，不同政府部门间的数据流动不再受限于孤立的系统，而是能够在确保隐私和增强了安全的前提下自由流通。这极大地提升了公共服务的响应速度和决策的科学性，为政策制定者提供了更全面、更准确的信息支持。

区块链技术强化了政府行为的透明度和可追溯性，为建立公众信任奠定了坚实基础。每一项行政操作都被记录在不可更改的区块链上，既便于监管，也方便公众监督，有助于有效遏制腐败现象，营造廉洁高效的政务环境。这种透明化还促进了政府与民众之间的互动，增加了政策的接受度和满意度。

区块链技术还为政府监管模式带来了革命性的变化，使之向更加灵活、精准、前瞻性的方向迈进。借助实时监控功能，监管部门能够迅速识别并应对潜在风险，采取预防措施，维护市场秩序和社会稳定，同时为新兴行业的发展提供了更友好的监管环境。

（三）多中心治理 + 区块链理论

多中心治理 + 区块链理论是一种将多中心治理理念与区块链技术相结合的现代治理模式，主张在公共事务管理中，由政府、市场、社会组织和公民等多元主体共同参与，通过合作、协商和共享权力，实现公共利益最大化。区块链技术的加入为这一模式提供了技术支持，确保了数据的真实性和透明度，有助于构建一个高效、透明的治理体系。在具体应用上，这一理论通过利用区块链的不可篡改性整合政府数据，实现跨部门的数据共享；通过智能合约，自动化执行合同条款，提高行政效率；通过增强数据安全性，保护信息不被篡改或泄露；通过促进公众直接参与治理过程，如投票和监督，增强民主参与度。多中心治理 + 区块链理论为政府治理提供了一条技术驱动的创新路径，有助于推动政府治理现代化，实现更高效、更透明和更民主的治理模式。

1. 政府治理结构的多元化创新

习近平总书记在党的十九大报告中明确指出，需要“打造共建共治共享的社会治理格局”。这一战略导向要求政府加快步伐，从传统的一元管理模式转变为多元治理，

从单一主导过渡到政府搭台、社会唱戏的新型模式。然而，在实际操作层面，政府部门对多元共治理念理解不足、部门间信息孤岛现象严重以及公众参与度有限等因素，导致多元共治的实际推行面临重重挑战。

多中心治理理论的核心在于强调多元主体的作用，认为公共事务管理和公共服务供给不应仅限于政府，还应包括政府、市场和社会公众等多方面的共同参与。在新时代背景下，政府治理的本质是一种多方协作、互动的过程，超越了政府单向行使权威的传统模式。区块链技术的引入为此提供了有力的技术支撑，其数据不可篡改性和多节点共同维护的特性有效解决了去中心化治理中的核心问题，即如何确保数据的可靠性和安全性，同时促进信息的透明共享。“多中心治理+区块链”的模式对推动政府摆脱单一管理者的角色定位，逐步向包含政府、市场和社会公众在内的多元共治体系转型，具有深远的意义。

2. 政府治理机制的法治化创新

党的十八大将“基本建成法治政府”确立为全面建成小康社会的关键目标之一。党的十九大则更进一步对全面依法治国提出了更多具体且细致的要求。法治政府的构建是内生动力与技术创新外力双重驱动的结果。尽管多中心治理模式反对垄断和政府专权，但这并不意味着政府放弃其在公共事务管理和公共服务供给领域的责任，而是在一个多中心的治理架构中重新定位，与市场和社会共同发挥作用：政府负责制定宏观政策框架、法律体系及规范其他治理主体行为；市场和社会主体则通过积极参与和监督，共同维护治理秩序。

区块链技术的引入通过其开放式平台特性，极大增强了公众合法参与治理的可能性，同时其多节点维护、数据不可篡改的特性，强化了对公共权力运行和公共服务提供的监督约束，提高了透明度和可信度。区块链不仅促进了政府各部门以及政府与企业、公众之间的信息共享，还保障了数据交换的安全性，加速了信息流通效率。

将“多中心治理+区块链”模式应用于政府治理实践，不仅能够优化资源配置，提升治理效能，还能深刻体现法治在国家和社会治理中的核心作用，加速依法治国战略的实施进程。

3. 政府治理过程的透明化创新

随着政治、经济、文化及信息技术的飞速发展，人类社会已跨越工业时代，步入信息社会的全新阶段。在这个信息爆炸的时代，公众对政府信息公开与信息资源共享的期待日益高涨，政府行为的透明度直接影响民众满意度和政府机构的公信力。

多中心治理模式的精髓在于多元主体间的相互信任与协同合作，它强调的是基于共赢原则的合作网络，其中信任是合作的基石。区块链技术的引入为增强公众对政府的信任提供了新的解决方案。通过技术本身而非传统第三方的背书，区块链建立起了一种更可靠的信任机制。它利用加密、数学和密码学原理解决了中心化信任的问题，确保信息在记录、传输和存储过程中的完整性和真实性。

在区块链技术的支持下,“时间戳”^①功能为每一笔数据加上了不可篡改且透明的时间标记,链式结构使数据改动成本高昂且易于追溯,非对称加密技术保障了点对点通信的安全,而共识机制确保了信息添加的去中心化验证过程,这些特性共同维护了一个难以篡改且透明的数据环境。

“多中心治理+区块链”的形成模式在政府信息公开等领域的应用,不仅加强了政府的透明度,还促进了政府、市场与社会之间相互监督的“公信力新生态”,推动政府治理迈向更高层次的透明与高效。

4. 政府治理模式的服务化创新

我国行政体制改革的核心目标之一是构建服务型政府,四十多年来的改革开放历程见证了党对服务型政府理念的不断深化与实践推进。服务型政府的建设旨在通过多中心治理模式,促进政府、市场和社会多元主体之间的协商合作,共同应对复杂多变的公共需求。在此背景下,区块链技术的融入,尤其是智能合约的应用,为实现更加高效、透明的服务型社会治理模式提供了强大支撑。

智能合约作为区块链技术的关键组件,其自动执行、自治管理和数字化资产特性,在金融、物流、医疗等多个领域展现出变革力量。将其应用于政府治理,意味着政府服务将迎来一场深刻的智能化升级。政府作为公共资源和服务的主要提供者,可以利用区块链智能合约技术,对精准扶贫、行政审批、公益项目管理、养老服务等复杂程序进行革新。

通过智能合约,原本烦琐的纸质合同和人工审核流程被自动化替代,不仅大大简化了流程,降低了人为错误和延误,而且提高了服务的标准化水平。

区块链智能合约技术在服务型政府建设中的运用,不仅能够显著提升政府内部工作效率和对外服务水平,还能增强政策执行的透明度与公众参与度,为构建一个响应迅速、公平透明、高效运行的服务型政府提供了强有力的技术保障。

结合“多中心治理+区块链”的模式应用到政府创新领域,对政府而言,其意义远不止于实现办公无纸化和效率提升,或是简单地减少运营成本,更深层次的是,这一模式促使政府从数据管理的基本流程优化到整个治理模式的根本性创新,推动政府运作向更加优化、协同和高效的层面发展,加速服务型政府建设的步伐。

三、创新的类型与模式：分析政府创新的不同类型

对政府创新进行分类是一项复杂任务,需要先广泛回顾组织创新的普遍分类理论,

^① 时间戳是指格林尼治时间 1970 年 01 月 01 日 00 时 00 分 00 秒(北京时间 1970 年 01 月 01 日 08 时 00 分 00 秒)起至现在的总秒数。时间戳是使用数字签名技术产生的数据,签名的对象包括了原始文件信息、签名参数、签名时间等信息。时间戳系统用来产生和管理时间戳,对签名对象进行数字签名产生时间戳,以证明原始文件在签名时间之前已经存在。

再聚焦政府创新领域的特有研究成果。如果是针对中国的政府创新进行分类,则需进一步考虑中国特有的体制背景、发展阶段和社会需求,确保分类体系既贴合国际通行原则,又符合本土实际,能够全面反映地方政府在政治改革、行政改革和服务创新等方面的多样尝试与实践。

(一) 政府创新的类型

政府创新的多维度特性已被广泛认可,诸多研究从不同角度对这一主题进行了分类探讨。

有观点从外部政策调整与内部管理优化的层面,将政府创新划分为两大类:一类侧重于政策内容与方向的革新,即政策创新;另一类则关注组织内部流程与机制的改进,称为管理创新。这两种创新的采纳与推广受多种因素的综合作用。

另一种分类方法着眼于创新的内容与实施手段,认为政府创新可从实质性的政策或服务变化,以及采用的新技术或方法论来界定。这揭示了创新的不同实现路径和技术特点。

还有学者采取了二分法,将政府创新区分为突破性与持续性两类。突破性创新涉及根本性的体系或服务变革,而持续性创新则是渐进式的优化过程。两者分别对应政府创新的不同推进模式。

有的研究细化了创新的具体领域,比如服务、信息技术、组织结构变革及支持性创新等,强调了信息技术进步在现代政府创新中的核心作用,以及组织适应性和市场化改革的重要性。

从服务和市场角度分析,强调创新应针对新老客户的需求,提供或优化服务。虽然某些维持现状的做法因创新性较低而不被视为典型创新,但这一视角提示了创新应紧密关联市场需求。

综合多个视角,还有学者构建了包含七个维度的政府创新框架:战略创新、产品创新、服务创新、顾客导向创新、技术创新、管理创新和合作创新。这一框架体现了政府创新的全方位性和协同性。

尽管目前国际学术界尚未达成一致的分类共识,但上述各种分类尝试共同凸显了政府创新的复杂性和多样性。未来的研究应当深入实际案例,考虑不同国家和地区背景下的独特性,以深化对政府创新机制和效果的理解。

(二) 中国地方政府的创新类型

中国地方政府创新的研究从不同视角构建了地方政府创新的类型框架,有助于加深我们对地方政府创新的模式认知。中国的地方政府是受上级尤其是中央政府统一领导的,故纵向府际关系始终是理解中国地方政府行为的轴心问题,因此,本小节将从

纵向府际关系、横向政社互动和内在行政规范三个视角出发,构建理解地方政府创新的分析框架,并识别和比较地方政府创新的三种类型。

1. 简述地方政府创新实践的解构

地方政府创新本质上是地方政府在多重关系网络中寻求治理效能突破的动态调适过程。基于组织系统理论,地方政府的创新实践可解构为三重互动关系的策略性平衡,即地方政府与上级政府的关系、地方政府与地方社会的关系、地方政府与政府自身的关系。首先,地方政府创新发生于纵向的政府组织结构中,所以,要关注上级政府特别是中央政府对下级地方政府的政治影响。其次,地方政府嵌入于特定的社会环境之中,而非存在于时空之外的独立实体,因此,地方政府创新是嵌套在复杂开放的经济社会系统中的,经济社会因素的嵌入对地方政府创新具有重要影响。最后,地方政府创新还受到文化因素的作用。地方政府及其官员的行为选择受所在组织系统及其行政文化的规范和约束。接下来笔者会在纵向府际关系、横向社会系统以及内在行政文化中来解释地方政府创新的逻辑,由此确立起理解地方政府创新的“控制—嵌入—规范”框架。

控制,即政治支持,地方政府行动的纵向控制。在中国体制下,地方政府创新处于“央地互动”的动态平衡中。上级政府的政治支持通过双重路径来塑造创新行为:一是态度支持,表现为政策试点授权、领导视察背书等象征性认可,如浙江省“最多跑一次”改革获国务院通报表扬后,迅速被28个省份借鉴;二是资源支持,通过特殊权限下放(如自贸区立法权)、专项资金倾斜等实质性赋能,深圳市便依托特区立法权累计推出127项原创性改革。获得省级以上政治支持的项目存活率更高,因为得到更高级政治支持的改革项目能够降低政治风险,所以形成“中央定方向—地方探路径—经验再吸纳”的政策迭代循环。这种纵向控制既为创新划定安全边界,又通过“改革锦标赛”释放地方活力,诠释了中国特色治理创新的独特张力。

嵌入,即社会嵌入,地方政府行动的横向互动。地方政府创新也是政府与社会双向互嵌的过程。一方面,公众诉求通过12345热线、网络问政等渠道倒逼治理变革,例如北京市“接诉即办”机制,使民生问题响应速度从7天压缩至2.4小时;另一方面,社会力量深度参与创新实践,例如成都市引入信托制物业破解社区治理难题,维修基金使用效率有了质的飞跃。这种嵌入性又呈现三重维度:需求嵌入推动政务服务从“政府供给”转向“精准响应”;资源嵌入催生“政企社”协同模式,杭州市“城市大脑”接入430万市民数据点;技术嵌入重构治理逻辑,粤省事平台实现2000项服务“指尖办理”。社会嵌入政府能力的增强,推动了地方政府创新类型的变化。社会经济力量对政府牵制和平衡作用的增大使得“更具社会性与市场性的创新行为的产生”,即行政改革型创新向公共服务型创新的转变。

规范,即行政文化,地方政府行动的内在规范。行政文化作为一种无形制度,深刻塑造着创新的路径选择。行政文化会对地方政府产生重要影响,其变化也会影响地方政府的观念态度和行为模式,进而使地方政府通过更新治理理念和制度来回应社会

需求,提高社会支持度。随着生活水平的提高、公民意识的增强,社会对建设一个管理服务更加高效、廉洁、优质、公开与公平的有限型、透明型和法治型政府流露出更多期待,对地方政府及其成员的管理服务提出了更高要求,并要求其在经济发展、城市治理、民生保障、社会稳定和高效廉洁等方面做出回应。全国几乎所有政务事项实行“好差评”制度,且从“封闭控制”迈向“开放协同”,上海“一网通办”吸纳200万市民参与流程优化,这是其行政文化开放度提升的体现,随着行政文化愈加开放,治理创新的占比也会增加。社会诉求是影响地方政府创新的重要动力,但其同时又可以内化为政府自身文化,通过政府的持续学习来予以回应,并逐步改善地方政府的行为方式。

“控制—嵌入—规范”三维模型突破了传统“压力—回应”的单向解释,政治支持、社会嵌入和行政文化都会影响地方政府创新,三者分别关注了纵向的府际关系、横向的社会系统和内在的行政文化在地方政府创新中的作用,分别对应了影响地方政府创新的三个核心机制:控制、嵌入和规范。地方政府创新常常面临较大的风险和不确定性,因此,来自上级政府的政治支持能为地方政府创新提供政治保护。但需要注意的是,政治支持背后的核心运作逻辑仍是纵向控制。这一控制特征在中国有限放权的单一制背景和干部任命制度下体现得更为明显。在一定程度上,地方政府行动对上级政治支持依赖度越高,说明中央政府对地方政府的控制力就越强。当然,处于纵向府际结构中的地方政府,作为区域性的治理主体和地方性公共服务的直接承担者,除了要完成上级政府交办的政治任务外,还需要回应和解决辖区内经济社会发展所带来的需求变化和治理难题。特别是社会力量对政府影响程度的增强,对传统的政府模式产生了一定冲击,需要政府通过改革创新来回应这一趋势。而社会嵌入机制也影响了地方政府创新的发起、延续和扩散。文化因素则是地方政府创新的非正式约束规范机制。这一机制影响地方政府的态度和行为,使地方政府及其官员意识到应该进行哪些创新和如何进行创新来回应社会对政府的期许,并增强其治理合法性。三种影响地方政府创新的核心机制存在明显的特征差异(见表2-1)。也正是由于其作用于地方政府创新的强度不同,我们可依据核心机制差异对地方政府创新进行类型划分。

表2-1 地方政府创新三种核心机制的比较

	控制	嵌入	规范
变量	政治支持	社会嵌入	行政文化
基础	权力资源	组织关系	共同观念
指标	上级政府的态度和行为、固定化或非正式的支持机制	社会化程度 市场化程度	行政文化 创新文化/意愿
目标	降低不确定性和风险、改革创新与政治风险的平衡	回应社会需求、发挥社会功能	内在约束 文化整合
逻辑类型	工具性/稳定性	协调性/合法性	适当性/规范性

2. 中国地方政府创新分类

通过分析控制、嵌入和规范三种机制对地方政府创新作用的强弱程度,可将中国地方政府创新划分为三种基本类型:中央主导型创新、地方回应型创新和地方自发型创新。中央主导型创新的核心是中央在保持对地方政府控制的基础上,对地方实施有限放权,通过地方的制度创新来为全国改革寻找突破口和方向。地方回应型创新的核心是随着地方经济社会的迅速发展和社会嵌入能力的增强,地方政府在回应辖区发展需要的同时,也通过政府创新来获得竞争性资源。地方自发型创新的核心是地方政府通过自我学习和创新,自觉回应地方治理问题和社会公众诉求,表现出自发性和自我推进的特征。

1) 控制与中央主导型创新

中央主导型创新是中国制度创新的核心范式,其本质是通过“政治控制—有限放权”的动态平衡实现改革风险可控与经验有效扩散。中央以自贸试验区、综合改革试验区等为载体,通过“负面清单管理”“重大事项报备”等机制划定地方试验边界,例如上海自贸区首创的“证照分离”改革将大量审批改为备案制,而国务院始终保留对制度突破的终审权。这种创新模式呈现三重运行逻辑:一是目标导向性,聚焦全国性改革痛点设计试验任务(2013—2019年,自贸试验区外资准入负面清单条目经过5次修订,从190项缩减至37项,缩减逾八成);二是过程渐进性(国务院分5批设立18个自贸区形成梯度试验网络,确保“试点—评估—推广”链条完整);三是成果选择性(中央通过制度势能差筛选可复制经验,截至2023年已分批推广106项改革试点经验)。截至2018年年底,除海南外的11个自贸试验区以约万分之二的国土面积,创造了新设外资企业数、实际使用外资、进出口总额占全国比重分别为15.54%、12.12%和12.25%的可喜成绩。^①印证了“地方试错—中央吸纳—全国受益”的制度效能。

2) 嵌入与地方回应型创新

改革开放以来,随着市场经济的发展与民营经济的壮大、公民社会的成长与社会嵌入能力的增强,地方政府越来越重视以社会经济需求为起点来回应经济社会需求的变化。可以说,地方政府创新越来越具有“回应型”的特征。为了呼应社会不断增加的公共产品和公共服务需求,以及解决日益复杂的社会治理问题,在创新内容上涌现出越来越多面向社会的公共服务与社会治理类创新。地方行政审批制度改革是典型的回应型创新。深圳早在1997年就开始了行政审批制度改革,也是全国首创的由地方政府进行的全面性和系统性改革。深圳市分别于1998年、2001年进行了两轮行政审批制度改革,行政审批事项由1091项减少为395项。近年来,深圳市又不断深化改革,创新政府服务方式,“不见面审批”(2018)、政务服务“秒批”(2020)等模式为全国改革起到了示范作用。这类创新的运行机制包含三重维度:一是市场倒逼,民营经济增

^① 自贸区6周年!来看六年中自贸区的“加减法”[EB/OL].(2019-09-28).https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_4555406.

加值占我国 GDP 比重已从改革开放之初的不到 1% 上升到目前的超过 60%，^① 同时催生了浙江“最多跑一次”、广东“数字政府”等服务创新；二是技术赋能，截至 2024 年 5 月底，国家政务服务平台为各地各部门提供身份认证核验服务超 107 亿次、电子证照共享服务超 108 亿次，推动各地区各部门平台数据共享超过 5400 亿次^②；三是治理重构，针对惠企政策落地过程中企业遇到的难题，2023 年安徽省搭建“免申即享”平台，贯通全省 22 个部门和 16 个地市，实现惠企财政资金直达企业^③。随着社会嵌入政府能力的增强，地方企业影响地方政府的程度越来越高，地方政府也越来越主动关注和回应经济发展和社会转型给政府管理带来的挑战。

3) 规范与地方自发性创新

地方政府创新的第三种模式受文化规范的影响突出，表现为越来越多的自发性取向。经历四十多年的改革历程，通过改革创新推动经济社会发展已成为政府和社会的基本共识。社会文化转型不仅重塑了公民的思想观念，更影响着政府系统的行政文化。文化规范是支配地方政府创新的隐性力量，地方政府行为具有更多的正当性与合适性特征。以浙江温岭“民主恳谈”为例，其初期通过干群对话机制解决各类民生问题，截至 2023 年已扩展至乡村振兴、垃圾分类等 54 个公共领域，累计开展恳谈会 2.4 万场，参与群众超 180 万人次^④。这种创新模式依托三重规范机制：一是价值内化，二是制度沉淀，三是效能迭代。“民主恳谈”作为一种基层公民参与政治实践的新形式，可以说是基层政府创新精神的巨大体现。在处理基层干部与群众的关系时，温岭在开展农业农村现代化教育活动中就意识到要改变过去干群对立的思维，积极主动与群众对话，在基层群众工作中引入民主、参与、协商等要素，并始终坚持自愿参加和直接对话的原则。温岭“民主恳谈”发端于乡土，是基层地方政府自主探索形成的一项符合基层实际的民主政治实践形式，可以说是典型的地方自发型创新。

3. 地方政府创新类型比较分析

依据关键变量的差异与核心机制的强弱，可梳理出中央主导型创新、地方回应型创新和地方自发型创新三种类型。这三种类型是相互并存的，而作用于地方政府创新的三种机制也是交互作用的，三种类型的主要区别在于主导性机制作用程度的差异。因此，这些创新类型表现出一定的共性、差异及各自的优势和局限（见表 2-2）。

① 韩晶. 民营企业的发展历程、重要贡献与机遇挑战 [J]. 人民论坛, 2025 (7): 68-71.

② 5 年超 8.9 亿用户! 全国政务服务“一张网”惠你我 [EB/OL]. (2024-05-31). https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202405/content_6954752.htm.

③ 安徽搭建“免申即享”平台: 政策找企业 服务更精准 [EB/OL]. (2023-12-08). <https://www.ah.gov.cn/zwyw/mtjj/564286031.html>.

④ 以民主恳谈基层首创活力扛起“加强基层民主政治建设有效载体”担当 [J]. 政策瞭望, 2024 (6): 49-51.

表 2-2 地方政府创新三种类型的比较

	中央主导型创新	地方回应型创新	地方自发性创新
关键变量	政治支持	社会嵌入	行政文化
核心机制	控制	嵌入	规范
中央政府	推动创新	有限控制	有限控制
地方政府	执行、探索	回应、竞争	创新、制度化
主要形式	创新试点	自主探索	自主探索
特征	中央推动	刺激回应	自主自觉
优势	分散风险	地方经济社会发展	行政效率与服务质量
问题	创新的限度	创新的异化	创新的迷思

1) 中央政府与地方政府

在央地治理的动态博弈中，中央政府与地方政府的角色定位呈现显著的类型化差异。中央主导型创新体现“顶层设计—基层试验”的纵向传导机制，中央政府通过政策授权（如自贸试验区制度框架）、资源调配（专项转移支付）与风险评估（负面清单管理）三重杠杆，构建起改革创新的“安全试验场”。地方政府在此过程中承担政策执行者与经验供给者双重角色，既要确保中央改革意志的贯彻，又需结合地域特征进行适应性改造。与之形成对照的是，地方回应型创新根植于“压力—回应”的横向互动逻辑，当市场主体密度过高、社会组织数量过大时，地方政府将被迫启动治理工具创新以缓解制度供需矛盾。而地方自发型创新则更彰显行政文化的内驱力，浙江温岭“民主恳谈”的演进，从初期 12 类议题扩展至 54 个治理领域，本质就是民主协商理念深度融入基层治理基因的制度化过程。

2) 创新的主要形式和基本特征

从实施路径观察，三类创新构成制度变迁的连续谱系可分为：中央主导型创新的“试点—扩散”机制；地方回应型创新遵循的“问题—解决方案”的实践理性；地方自发型创新则呈现“价值—制度—行为”的演进轨迹。这种差异化不仅体现在工具理性层面，更反映在合法性基础的建构逻辑，即中央主导型创新的正当性源于政治权威背书，地方回应型创新依赖社会效能证明，而自发型创新的生命力则来自行政伦理的价值自觉。

3) 不同类型的优势与局限

三类创新在实践中形成了既互补又制衡的治理生态，中央主导型创新通过风险分散机制为地方探索提供容错空间；地方回应型创新凭借其在地化优势反哺顶层设计的精细化；自发型创新则持续输送价值动能。但这种动态平衡面临三重挑战，中央主导型创新存在“悬浮式执行”的风险，部分区县官员反映配套资源不足；地方回应型创新易陷入“碎片化”困境，中西部地区部分改革存在系统衔接障碍；自发型创新则可能异化为“符号政治”，部分协商项目存在议而不决的问题。破解之道在于要构建制度

化支持体系：建立跨区域创新联盟强化经验共享，完善“政治豁免—绩效激励”的双轨机制，推动行政文化从“避责逻辑”向“创责逻辑”转型。

第二节 政府创新的影响因素及驱动力分析

在探讨政府创新时，影响因素扮演着判断创新项目能否持续演进、推动基层社会进步发展、增进民生福祉等核心动力的角色。

一、政府创新影响因素

政府创新影响因素包括内部影响因素和外部影响因素两个方面，具体内容如图 2-2 所示。

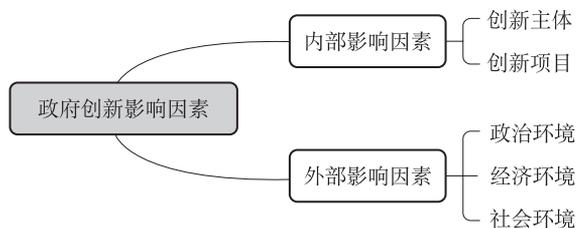


图 2-2 政府创新影响因素

（一）内部影响因素

政府创新的内部影响因素可以从创新主体和创新项目本身两个核心层面进行深入剖析。本节旨在探讨基层政府治理创新的动力、基层政府党政领导干部的观念和能力、创新项目的成本和收益、创新的制度化水平，以及创新项目的效果、内容、规模等几个关键的内部影响因素，这些因素共同塑造了政府创新的发展潜力。

1. 政府创新主体的影响因素

创新是推动政府治理不断进步与发展的关键引擎。其中，创新动力作为维持这一进程的核心要素，对实现可持续性发展至关重要。政府创新行为需要注重其内在动力结构与外部环境变化的相互作用，形成激励与约束的动态平衡，确保创新活动的持久推进。

政府创新的触发点各异，其原始动因从根本上界定了政府创新生命力的强弱。这一动力体系可细分为四大支柱：高层战略引领、内部需求激发、外部环境响应、科技赋能。从创新的主观意愿、实际能力及外部促发因素三个维度审视，政府创新可归纳为内源驱动型、外源适应型、上层主导型和科技激发型四大模式。

内源驱动型与外源适应型创新均起源于解决实际问题的迫切需求，与社会现状紧密

相连，创新项目实施具有高度的针对性和实效性。然而，这些基于即时问题的创新一旦成功解决现有矛盾，其动力源泉和项目价值可能随之减弱，创新的持久性面临考验。上层主导型创新作为中央政策自上而下的实践探索，为政府提供了宝贵的政策试水机会和政治合法性依据，有效降低了创新风险，极大提升了政府创新的积极性和稳定性。这种模式下的创新动力强大，持续性显著。科技激发型创新依托于新技术的引入，旨在破解特定难题，但并非普遍适用于所有基层治理场景。技术的局限性，如形式主义、失真效果及不稳定性，可能制约其长期发展潜力。加之，此类创新伴随显著的成本投入，政府作为理性的经济主体，仅在预期收益超过成本时，才可能保持较强的创新持续性。

政府创新的多元动力源泉深刻影响着其持续发展的潜力与方向，理解并优化这些动力机制对促进基层治理现代化具有重要意义。

作为政府创新的策动引擎和实践先锋，基层党政领导干部不仅是创意的播种者，更是确保这些创新举措落地生根、枝繁叶茂的核心执行力量。中国作为单一制国家的特性，基层政府的权限架构及官员任命均源自上级政府，压力传导型体制下，自上而下的政策指令构成其主要行动导向。这一体系内，政绩评估采取“一票否决”机制，直接关联着官员的仕途晋升，促使部分基层领导倾向于通过政府创新满足上级的绩效要求。

此外，基层党政领导干部的创新能力是维系创新活力不可或缺的要害。正如莱特（Wright）所强调，领导层的创新意识是组织实现持续进化的关键驱动力。在中国基层社会转型的大潮中，一群“政治企业家”应运而生，他们勇于担当，敢于面对创新过程中的不确定性与风险，利用新兴技术与创新思维破解难题，引领政府治理模式的变革。研究表明，这些具有企业家精神的“政治企业家”不仅是政府创新的发起者，更凭借其敏锐的洞察力和高超的执行力，成为创新能否持续发展的决定性因子。

2. 政府创新项目本身的影响因素

对政府创新项目自身影响的探讨，主要是围绕创新项目的效果、内容和规模这三个维度展开的。创新的实际成效是评估和推动基层政府创新持续演进的核心要素。它不仅直接关联到问题解决的有效性、民众需求的满足度，还体现在工作效率和服务质量的提升上。基于俞可平对 178 项地方政府获奖项目的深入研究，“显著的实际效益”被确认为促进创新项目持续发展的首要动因，这与“中国地方政府创新奖”所追求的社会效益最大化目标高度契合，彰显了创新的公共价值。创新内容的特性在很大程度上塑造了其可持续发展的潜力。创新方案若能做到理念明确、操作简易、成本控制得当，并且对专业要求不高，通常更容易跨越实施障碍，实现长期发展。创新项目的规模同样不容忽视。项目的覆盖范围既反映了政府创新的雄心，也对其可持续性构成了考验。大范围的创新项目，由于能够动员更广泛的资源，建立更完善的制度框架和配套措施，通常显示出更强的持续力；而规模较小的项目受限于资源和体系，可能在可持续性方面表现不足。

创新项目所取得的实际效果、内容的可操作性以及项目的规模共同构成了评价和影响政府创新可持续发展的关键矩阵。这些因素相互作用，共同决定了创新是否能够

跨越时间的考验，持续有效地服务于社会治理的现代化进程。

（二）外部影响因素

政府创新外部影响因素的核心聚焦于那些塑造其外部生态环境的关键要素，具体涵盖了政治环境、经济环境及社会环境三大维度。一个积极正向的创新生态系统不仅能够激发政府的创新潜能，还能够为政府创新的持续成长与深化实施提供不可或缺的支撑。

1. 政治环境

政治环境作为关键的外在影响力，其深植于政策导向、体制框架和制度根基三大支柱之中。

政策环境凸显了基层政府创新方案与国家宏观政策导向的协同程度。基层治理的创新实践与政策环境紧密相依，尤其在推进政治体制改革的尝试中，政策环境的导向作用更为显著。国家的顶层设计不仅为基层创新活动铺设了合法性的基石，还开辟了广阔的政策探索领域，激励着基层政府的创新动力。

体制环境映射出我国压力型体制下基层政府所承载的政绩考核重压，以及在府际横向竞争中迫切求胜心态。在这种环境下，基层政府及其领导者往往将创新视作获取上级认可、争取资源与晋升机会的战略途径，有时甚至导致社会真实需求与创新方向的错位。

制度环境构成了政府创新的正当性与可行性土壤，其中政治背书与制度容忍度是两大核心要素。政治支持，即高层领导的肯定与鼓励，是创新行动的坚强后盾；而制度空间为创新实践提供了试错与成长的弹性空间。

2. 经济环境

经济环境因素扮演着政府创新可持续发展的基石角色，核心在于其经济发展的成熟度与稳健性。我国改革的浪潮始自经济体制的根本性转变，这一市场化改革的里程碑不仅催化了经济领域的飞跃，也为后续政治、行政体系的革新铺设了坚实的道路。转型期的地方政府身处市场经济的涌动浪潮中，其创新行为犹如一股不竭的动力，贯穿并引领着整体改革的进程。

经济水平的标尺，不仅量度了基层政府的发展潜力与财政健壮度，更是衡量其创新扩散效能与可持续性的重要指标。市场的蓬勃兴盛，如同双翼为基层政府插上了制度创新与资源整合的强大动力，提升了其在创新道路上的供给与应变能力。研究表明，基层政府的经济实力与其组织创新能力、创新成果的传播范围呈正向关联——经济越是繁荣、组织架构越是高效，创新的辐射力与深度便愈发显著。

“政府资源与能力假说”进一步强调了这一逻辑：政府的能力越强，其推动创新、吸纳新颖治理模式的速度与决心亦更为坚定。鉴于此，政府创新的持久推进，离不开充足的人力、物力与财力的支撑。换言之，经济基础雄厚的基层政府，凭借其强大的

财政后盾，能更自如地启动并维系创新项目，为其注入源源不断的活力。因此，强化经济根基，不仅是提升基层政府治理效能的直接途径，也是确保其创新活力永续不断的根本所在。

3. 社会环境

社会环境涵盖了社会关注度的多个维度，诸如公众的认同感、媒介的聚焦力度以及学术研究的深入探讨。这些要素的深度融合不仅为创新的可持续发展之路铺垫了社会合作的基石，还促进了创新策略与社会实际需求的精准对接，确保了治理措施的现实意义与长远价值。

首先，基层群众作为政府创新的直接受益者与重要参与主体，其认可与支持构成了创新举措生命力的源泉。一项深得民心的创新项目既是响应民众诉求、增进民生福祉的直接体现，也是凝聚社会共识、稳固基层和谐的有力保障。民众的广泛拥护是驱动创新项目顺利推广与长期发展的关键驱动力。其次，媒体作为信息时代的强音，通过其无远弗届的传播力，能够有效激发公众的参与热情，吸引社会各界资源的汇聚，并发挥其监督职能，确保创新实践的透明度与公信力。媒体的正面宣传不仅是扩大影响力的有效途径，也是连接政府与民众、促进信息对称的重要桥梁。最后，学术界的深度介入与系统研究映照出政府创新中的潜在挑战与缺陷，提供了科学严谨的改进建议，为创新实践的优化升级提供了理论支撑。

二、政府创新驱动力

在推进政府创新的过程中，政府作为核心行动者承载着探索与实践创新的重任。其创新深深植根于客观需求与潜在利益的导向之中，两者共同构成了驱动创新前行的引擎，不仅决定了创新的规模与蓝图，还塑造了其实现路径、操作方式及核心内容的多样性。

具体而言，顶层驱动力为政府创新指明方向，是变革深化的关键推手；内部驱动力是创新实践的内核与基石，源于组织自身的变革需求与提升意愿，构成了创新源源不断的内生动力；外部驱动力来自社会期待、市场变化与国际趋势的交织影响，构成了激发创新活力的外部要因；而技术驱动力，则是赋能创新、加速转型的现代化工具，以其独特优势助力基层政府跨越治理的传统边界（见图 2-3）。

（一）政府创新的顶层驱动力

顶层驱动力是政府创新的推动力，其显著特征在于国家宏观政策导向与压力传导型体制框架的双重作用。这一推动力量不仅塑造了治理创新的宏观背景，还深刻影响着实践路径与模式的选择。

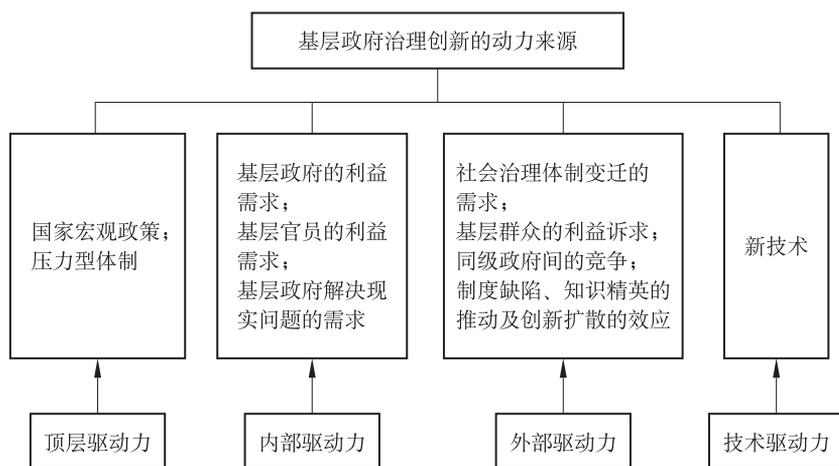


图 2-3 基层政府治理创新的动力来源

资料来源：崔理博. 基层政府治理创新机制研究 [D]. 北京：中共中央党校，2022.

1. 国家宏观政策驱动

国家宏观政策引领政府创新体现在治理体系现代化的战略部署。为弘扬党的十八届三中全会的精神，全面深化改革，聚焦于完善中国特色社会主义制度与提升国家治理能力现代化。政府现代化创新对国家、社会、人民生活水平的提高至关重要。权力下放、民主参与、科学决策与法治遵循是治理现代化的核心，也与国家治理体系现代化的标准相符。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（2021年）强调制度与能力建设，鼓励创新与改革，以促进公共服务提质和社会治理创新。在顶层设计与基层探索二者关系的平衡上，也为政府创新赋予了改革空间，激发了创新活力。

2. 压力型体制结构驱动

压力型体制是指县级和乡镇等基层政治机构在追求经济增长和完成上级设定的量化指标过程中，采用的一种任务分解管理和物质化评价体系。该体制围绕上级目标和评价标准，结合政治激励与经济刺激，形成基层政府运作模式。面对政绩、经济发展与民众需求的多重压力，基层政府在“上面千条线，下面一根针”的情境下，需兼顾行政指令与民众期待，而政府官员因晋升与政绩考核关联，会在一定程度上积极参与治理创新，以解决基层问题并动员民众参与，推动社会管理与服务升级。

（二）政府创新的内部驱动力

政府创新的内部驱动力是其推进治理创新的根本动力。具体而言，治理创新的内部驱动力是指那些激发基层政府进行治理模式革新背后的内生力量、核心动因及主观要素的集合，它们是创新行动的深层引擎。这些动力主要体现为创新主体内心的渴望与动机，涵盖了以下几个核心方面。

1. 基层政府的利益需求驱动

基层政府的多元利益诉求是核心驱动力之一，可分为社会经济与社会政治发展需求，以及政治利益的需求。根据制度变迁理论，预期收益最大化是创新的触发点。创新促进了社会经济繁荣和政治生态成熟，提升了经济水平，加速了政治民主化进程，构建了法治、服务型政府形象，增强了政治合法性，拓宽了制度运作空间。

2. 基层政府官员的自我发展需求驱动

基层政府官员的内在成长动力是基层政府创新背后的另一股关键力量。政绩考核与职位晋升紧密相关，形成了“政治锦标赛”，促使官员创新以提升政绩。2010年，《人民论坛》上《经济增长动能抑或政治晋升比拼——当代中国地方政府竞争状况问卷调查分析报告》的调研结果显示，63%的受访者认同现有的绩效考核与晋升机制是激励地方官员追求政绩的主要原因。

3. 基层政府解决现实问题的需求驱动

基层政府在应对现实挑战中的创新需求凸显。基层政府治理创新的核心旨在直面并化解实际问题与矛盾，以此促进行政效率的飞跃，优化公共服务供给，预置于善治之境。相关学者基于对中国地方政府官员的深入调研发现，高达73.5%的受访者认同“创新实践的根本动因在于破解现存难题”的观点。此外，危机情境同样激发了基层政府的变革动力。部分地方政府正面临外部环境剧变引致的权威信任危机，以及内部体制僵化、资源配置固化引发的管理困境，这双重危机直接关乎政府的民众信任基础。因此，基层政府的治理创新也是在频发的紧急事态与深层危机的双重倒逼下孕育而生的。

（三）政府创新的外部驱动力

基层政府治理创新的外部驱动力构成了其推进治理革新的主要动力。这种驱动力本质上源自外部客观条件的动态变化与外界施加的影响，具体体现为外部环境的不断演化与外部压力的持续作用。具体涵盖了以下几个核心方面。

1. 社会治理体制变迁的需求

改革开放前，我国实行计划经济体制，整体上呈现的是“强国家、弱社会”的格局。改革开放后，市场经济体制的引入推动了社会治理体制的深刻变革，特别是在治理理念、治理主体与治理手段上展现出显著的进步。治理理念从单一管控转向多元服务，从“全权代理者”到“服务型政府”；治理主体从政府独揽向政府与社会协同共治转变，形成“一核多元”的治理主体框架；治理手段从刚性管制转向法治化。这为基层政府创新提供了方向与标准，基层政府创新也是在此需求上的发展。

2. 基层群众的利益诉求

随着社会经济的快速发展，公众需求从物质文化层面转向对美好生活的全面追求。

基层民众在多元化社会利益格局中寻求政治权益的实现，要求基层政府在治理理念与实践上进行创新，以应对现实挑战与深层次矛盾。民众的支持认可与利益诉求成为推动政府治理创新的核心动力，要求政府建立更敏锐的需求感知机制，确保创新活动与民众期待精准对接。

3. 同级政府间竞争的需求

同级政府间的竞争在经济、服务环境与资源配置等方面尤为显著。在“压力型”体制下，同级政府为实现多重目标，需积极竞争以获取资源，促进经济发展与创新。创新手段，比如优惠政策、营商环境优化等，不仅推动本地经济的发展，也提升了区域竞争力。在“政治锦标赛”机制中，政府创新也成为提升经济表现、增强社会治理效能与民众福祉的关键，助力地方政府在横向竞争中胜出，赢得上级的政策支持。

4. 制度缺陷、知识精英的推动及创新扩散的效应

基层政府治理创新的外部驱动力还包括制度缺陷、知识精英的推动以及创新扩散的效应三个维度。制度缺陷是推动政府治理创新的重要因素，制度缺陷必然阻碍政府创新，因此，制度缺陷更是政府治理创新的动力之一，其以“问题暴露—压力传导—创新回应”机制推动政府创新；知识精英是政府治理创新的直接因素，政府治理创新课题的成员通过进行理论建构、方案设计和传播扩散助力创新；政策的学习和模仿是政府治理创新的重要动力来源之一，其他政府取得良好绩效的治理创新经验必定能够扩散出去，受到其他政府的学习和模仿，因此能凭借效能认同、适应性学习和本土化改造促进创新扩散。

（四）政府创新的技术驱动力

新兴技术作为政府创新的关键工具，正深刻变革着治理方式与治理理念，对我国治理体系现代化具有重大实践价值。党的十九届四中全会指出，构建社会治理新体系需依托党的领导核心作用，强化政府责任，倡导民主协商，促进社会协同，鼓励公众参与，并通过法治保障与科技支撑双轮驱动。《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（2021年）也强调了智慧治理标准体系的建立与前沿技术的应用，部署“互联网+基层治理”行动计划，推动数字化治理基础设施建设，开发智慧社区信息系统与应用，以提升治理的数字化与智能化水平。

大数据、人工智能、云计算等新兴技术凭借其智能化与信息化优势，成为提升基层政府治理能力的核心支撑。它们推动治理模式变革，降低治理成本，提高公共服务质量，助力政府透明化，如电子政务与一站式服务。新兴技术还拓宽了治理边界，优化治理体系，增强公众参与，如网络民主参与和在线监督平台，促进政民协作，共创高效透明的治理环境。新兴技术的融合应用为基层政府治理创新开辟了广阔道路。然而，在此进程中，亦需审慎考虑技术应用的潜在局限。其一，技术革新存在表面化风险，平衡技术创新与经济实力尤为关键。其二，技术的可控性与稳定性挑战不容忽视，

亟须强化安全防护。其三，技术应用可能导致信息失真，需加强对真实民意和民众需求的准确把握。基层政府在拥抱新兴技术的同时，应秉持科学的态度，兼顾技术创新与治理实质，确保技术进步真正服务于人民福祉和社会发展的全局。

第三节 政府创新机制与过程

在推动政府创新的过程中，不仅要深切关注并总结实践经验中的成效与智慧结晶，还需深入剖析创新实践背后的操作流程及其内在结构与关键因素。鉴于地域间创新生态与能力的多样性，我国基层政府的治理创新展现出各异其趣的特点，但这些创新均起始于特定的出发点，并由此踏上治理革新的征程。

基于对政府创新机制概念的深刻洞察，以下总结出该政府创新机制与过程的四大核心议题：为何创新、如何催生创新、如何推广创新成果，以及如何保持创新活力。借鉴创新理论与创新系统理论的精髓，基层政府的治理创新机制被细分为四大核心组件——动力机制、生成机制、扩散机制和维持机制，体现了体系的完整性与结构的层次性，如图 2-4 所示。这四大阶段，即激发、孕育、传播与巩固，构成了一个循环往复、不断迭代的创新生态系统，驱动着政府从创新的萌芽到普及，再到持久维系的全过程。简而言之，通过全面解析上述机制内部各要素间的互动轨迹，本节致力于构建一套逻辑严密、操作性强的基层政府治理创新机制模型。这一模型旨在明确动力机制的触发途径、生成机制的实施策略、扩散机制的推广模式以及维持机制的持续保障，从而为基层政府的创新实践提供一套系统化、科学化的行动框架，促进治理体系的高效运转与持续优化。

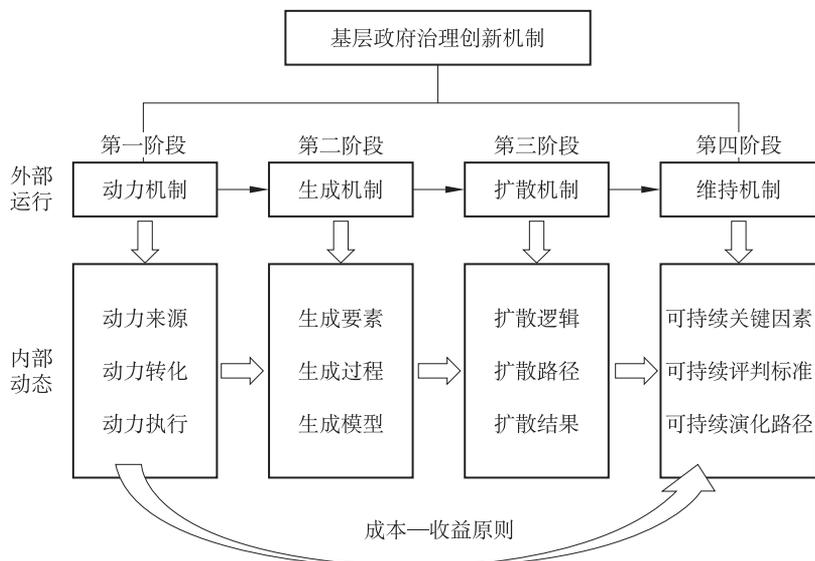


图 2-4 基层政府治理创新机制

资料来源：崔理博. 基层政府治理创新机制研究 [D]. 北京：中共中央党校，2022.

一、政府创新机制

（一）动力机制：政府创新的动力来源

在探索治理创新的过程中，动力机制充当着政府创新体系的引擎，是触发改革进程的首要环节。此机制深入探讨了基层政府治理创新背后的驱动力量、压力源及其转化路径，核心围绕三大关键问题：基层政府治理创新的动因何在？动力源泉在何方？又是什么因素催化这些动力向实际行动转化？因此，基层政府治理创新动力机制涵盖了动力的源泉、动力的转变过程及动力的实际应用，它们共同构成了这一机制的核心框架。

政府创新动力来源广泛，既包括国家宏观政策的引导、压力型体制的促进，也涉及基层政府与官员的自身利益追求、解决实际问题的迫切需求、民众利益的响应、同级竞争的激励以及新兴技术的推动。这些动力可归纳为四大类别：顶层政策的驱动、内部需求的激发、外部环境的压力及技术创新的推动。基层政府在这些多元动力的牵引下，被激发启动创新进程。

基层政府作为理性行为的实体，其行为导向深受利益最大化原则的影响。治理创新在很大程度上是其实现自身利益目标的战略选择。诺斯的制度创新成本—收益理论对此提供了理论支撑，强调只有当预期的净收益超过创新成本时，政府才会有动力采取创新行动。因此，成本与收益的权衡成为基层政府治理创新动力能否有效转化的关键变量，促使政府将潜在动力转化为具体的创新实践。

鉴于动力源头的多样性，基层政府的创新方式与内容亦随之呈现出差异性。依据创新主体的积极性、能力水平以及外部动力的强度，可将基层政府的创新类型细分为内生需求驱动型、外在挑战响应型、顶层策略主导型及科技引领型四类。综上所述，动力机制不仅是基层政府治理创新机制的启动键，也是整个创新体系运行方向与效能的决定性因素，深刻影响着创新实践的启航与续航。

（二）生成机制：政府创新的生成模型

在动力机制的驱动下，政府创新机制迈向了一个新的阶段——创新方案与模型的孕育期，即政府创新的生成机制。这一机制深植于政府创新实践的沃土之中，依托于动力机制以及创新条件、主体、工具和资源等核心构成要素，将创新的原始动能与前瞻思维融合，孕育出一套套行之有效的生成模式。该机制聚焦于几个核心议题：政府如何成功孵化创新、构成这一过程的关键元素、生成的具体路径以及代表性的生成模型。

因此，解析政府创新的生成机制，实质上是对其背后支撑要素、动态演化过程及典型模型的全面剖析。创新支持条件、活跃的创新主体与丰富的创新资源构成了生成

机制的坚固基石，为机制的顺畅运转提供了必要的前提与保障。在成本效益原则的指引下，创新主体借力于良好的支持条件与充足的资源，将创新的愿景与动力转化为实实在在的行动，从而激活了从动机萌发到方案实施的完整生成链条，该链条细化为四个紧密相连的环节：动机激发与动力转换—需求响应—方案设计—执行落地。

（三）扩散机制：政府创新的扩散路径

扩散机制在政府创新体系中扮演着承前启后的关键角色。它负责将局部萌芽的创新模式与成果扩散开来，实现从点到面的跨越。此过程本质上是新旧范式的交替，是创新先驱与接纳者之间的碰撞与选择。基层政府治理创新扩散的核心，实则是基于多重考量下的决策传导过程，具体围绕以下核心议题展开：何以扩散、如何扩散及扩散的成效如何。

政府创新的扩散机制，由三大支柱构建而成：创新扩散的动因与外界影响因子、扩散的实施路径以及扩散的后续影响。基层政府作为创新的策源地与扩散的前沿阵地，挑起推进创新速度与扩大采纳范围的重担。在内生激励、外在压力以及扩散利益的共同牵引下，基层政府及其官员成为创新成果传播的主推手。创新成果的内涵、扩散策略的选择、所处的扩散环境共同构成了影响扩散可行性、扩展潜力与接受程度的关键变量。其中，扩散路径作为连接扩散动因与结果的桥梁，涵盖了纵向与横向两大扩散模式，前者细分为自上而下的指令性扩散与自下而上的诱导性扩散，两者在实际操作中往往交织并行，形成了复杂多维的扩散网络。基层政府治理创新的扩散并非单一维度的推进，而是多路径、多层面交织的动态进程，每一步都可能遭遇挑战与变数。鉴于创新内容、扩散方式、环境等差异，创新成果的扩散效果呈现出多样性，既有可能实现全面普及（全局扩散），也可能局限于特定区域（局部扩散），或因种种原因未能成功（扩散失灵），甚至在传播中发生变异（扩散变异）。

扩散机制是基层政府治理创新全链条中不可或缺的一环。它不仅关乎创新成果的广泛传播，更深刻影响着创新生态的构建与治理效能的提升。

（四）维持机制：政府创新的持续发展

维持机制作为政府创新扩散进程的延伸与深化，标志着创新实践进入了一个确保长期效应的成熟阶段。维持机制聚焦于如何使政府创新举措在时间和空间的双重考验下，不仅保持其生命力，而且不断促进公共福祉的增进和政府效能的提升。核心议题包括识别影响创新持续性的关键要素、确立评估创新能否持续演进的标准、剖析创新成果的持久性特征、探索创新延续与中断背后的动因，以及制定策略来保障创新项目的长期繁荣。

因此，政府创新的维持机制构成了一个包含创新可持续性决定因素、评估框架、

持续形态及其演变路径的综合体系。深入探究这些因素有助于把握创新生态的多元复杂性和动态变化性。这一体系涵盖了从内在驱动力量如地方政府的创新意愿与领导层的理念能力，到创新项目自身的成本效益分析、制度化程度、成效、内容和规模，再到外在的政策环境、经济条件和社会氛围等多维度的影响因子。

政府创新的终极目标在于持续不断地促进公共利益，而实现这一目标的基石在于关键要素的连续性与强化。这些要素不仅是衡量政府创新能否持续前行的核心标尺，也构成了推动创新项目迈向更高层次发展的根基。创新的持续时长、扩散范围、成本效益比、核心内容的适应性及实际效果，构成了评判其可持续性的关键指标。基于这些评判标准，政府的治理创新活动可被分类为持续运营型、深化拓展型和全面终止型三大模式，每种类型映射出不同的可持续性路径。

维持机制的构建与优化是确保基层政府治理创新生命力的关键所在，通过系统分析与策略部署，可以有效应对创新实践中面临的种种挑战，为构建更加高效、反应性强的社会治理体系奠定坚实基础。

二、政府创新的过程

创新思维孕育、选择、实施与传播构成了政府革新模式的四大核心支柱（见图 2-5）。创新思维的孕育，是指公共管理者提出的关于行政革新的独特见解。创新思维的选择过程，是指公共管理者在多样化的创新思路与提案中筛选并做出决策。创新思维的实施阶段，是将那些创新理念、策划蓝图变为现实操作的转化实践。至于传播环节，则涉及将政府创新的前瞻理念与先进手段在不同地域与层级的机构间推广交流，形成广泛的影响网络。

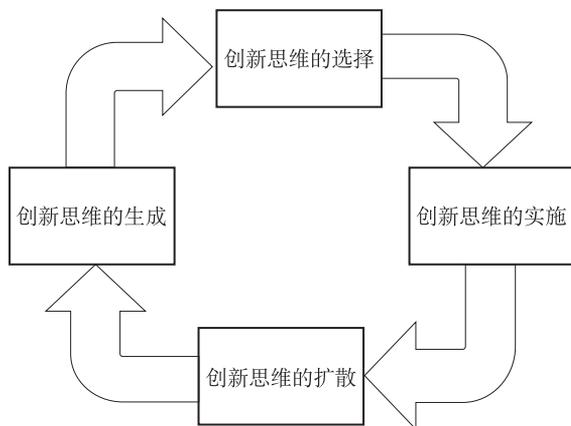


图 2-5 政府创新思维的过程

资料来源：赵强，李作红. 政府创新路线图：基于创新过程的分析 [J]. 中共四川省委省级机关党校学报，2014（2）：78-81.

然而，孕育出新颖的政府创新思维仅仅揭开了改革序幕的一角。真正的挑战在于，政府如何接纳这些新颖且富含价值的创意，将其转化为实际行动，并最终收获预期的成效，以此成就政府创新的宏图。因此，推进政府创新的关键在于绘制清晰的创新路径图，确保创新思潮能够精准对接，转化为有力的行动策略，从而驱动整个行政生态系统迈向更高的效能。

第四节 政府创新面临的阻滞

一、地方政府创新阻滞界定

在中国经济改革的过程中，地方政府表现出很强的政策和制度创新能力以及适应复杂多变的经济环境的能力，中国经济近几十年高速发展的一个重要原因便是各地方政府开展的卓有成效的创新行为。根据数据统计，“中国地方政府创新奖”从2000年开始到2015年中止，其间先后有2004个各级政府申报此奖项，有效申报项目高达1334个。而近年来，地方政府创新也面临阻滞现象：一是地方政府出现创新乏力状态，经历过一段时间的活跃期后，近年来地方政府创新项目逐渐减少，基层干部存在“思维定式、路径依赖”问题，面对新旧动能转换时“发展之招匮乏”，导致创新活跃度下降^①；二是存在诸多“为了创新而创新”的伪创新，超过六成的受访基层干部认为基层治理中“伪创新”现象频生，有的基层单位出现“造词式”创新、“复制式”创新、“亮点式”创新等苗头，片面追求标新立异，忽视实际工作效果和群众需求，增加基层负担，破坏基层政治生态^②，即地方政府自身看似积极推行创新项目，但这些项目并不能产生实质性的治理效果，反而为地方政府的支出徒增负担；三是部分创新项目易出现“夭折”或者难以为继的情况，导致其带来的治理效果大打折扣，一边是地方政府层出不穷地推动创新，另一边却是一些创新探索难以为继，缺乏可持续性，有的项目甚至在很短的时间内就偃旗息鼓、昙花一现^③。从创新阻滞的角度展开研究，可以洞悉地方治理实践中大部分创新行为失败以及创新没有发生背后的机理问题，更有利于把握地方政府创新的深层机理，从而促进创新的发展。

根据已有研究结合地方实践，可将地方政府创新划分为发起、扩散、制度化三个阶段，其中：发起是指由地方政府在政治制度、行政改革、公共服务等领域采取原创

① 多项数据“揪心”，谋发展岂能“没想法、没办法、没担当”？——聚焦新常态下少数干部的“迷茫症”[EB/OL]. (2025-06-11). https://www.gov.cn/xinwen/2015-12/13/content_5023259.htm.

② 基层“伪创新”：只顾上墙却不入心[EB/OL]. (2022-04-22). <http://www.sx-dj.gov.cn/dylt/jwsp/1619970931302596610.html>.

③ 陈朋. 地方政府创新的三个基本命题[EB/OL]. (2015-03-04). <http://theory.people.com.cn/n/2015/0304/c207270-26635499.html>.

性的新做法和新政策；扩散指同级政府间的平行扩散，即借鉴、学习其他地方的经验以实现本地的治理增效；制度化则是指创新的核心技术或思想能在相对长的时间内持续发挥作用，并同时逐步稳定，最终实现制度化。那么，依据创新的三个阶段，可界定创新阻滞是指地方政府的创新行为陷入停滞或者失败，具体的判断标准如下。

(1) 形式化：即没有涉及核心内容的变动和改进。创造性和创新程度是评估地方政府创新的重要指标，若没有核心内容的创新和开拓，只是单纯地照搬照抄则属于创新失败。

(2) 低效化：即没有有效且快速地采纳其他地区的政府创新方法。大量的地方政府创新并非原创，而是通过学习和扩散其他政府的方式进行创新，对于这类创新，若不能快速有效地吸取其他地区的经验，则可以认定为创新阻滞。

(3) 短期化：即没有在规定时间内坚持创新的持续实施并获得长期增益。创新并不意味着短暂或瞬时性的发生，还需要持续一定时间以确保治理效果的实现，因此难以在时间上持续的创新也属于创新阻滞。

上述判断标准与创新三阶段之间的对应关系为：形式化是创新的发起阶段和扩散阶段陷入阻滞的主要表现形式，尤其是在创新的发起阶段发生频率更高；低效化是创新扩散阶段陷入阻滞的主要表现形式，主要表现是地方政府的创新扩散较为消极，扩散速度较慢；短期化则是创新制度化阶段陷入阻滞的主要表现形式，即地方政府创新难以持续。图 2-6 标示了创新阻滞判断标准及其与创新各个阶段的对应关系。

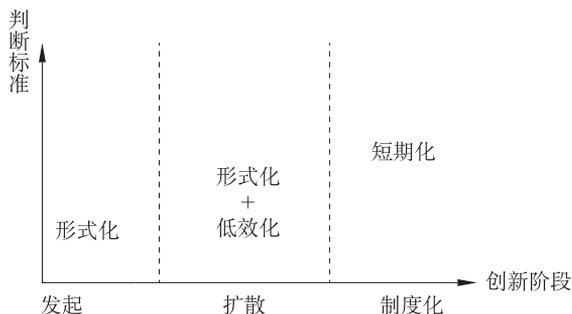


图 2-6 地方政府创新阻滞概念图

资料来源：王刚，唐曼.“被动的自主”：地方政府创新的阻滞现象及其机制解释[J].中国行政管理, 2024, 40(3): 51-62.

二、地方政府创新阻滞样态

基于创新的发起、扩散和制度化阶段划分以及地方政府创新阻滞的判断标准，可以相应地将创新阻滞的类型划分为三种，分别是原生型阻滞、扩散型阻滞和持续型阻滞。本节在介绍创新阻滞样态的基础上，也列举了其在实践中对应的示例以帮助理解。表 2-3 展示了地方政府创新阻滞的概念特征、表现形式、不良影响及示例，为理解地方政府在创新过程中面临的挑战提供了直观框架。

表 2-3 地方政府创新阻滞的多重样态

	原生型阻滞	扩散型阻滞	持续型阻滞
概念特征	创新未实现本地化改造	创新的政策项目没有扩散到自身条件和需求均相似的其他地方	创新政策和项目难以为继，并没有实际运行
表现形式	“照搬式”执行 “形式化”改造	“观望”行为 “表面”扩散	“昙花一现”项目 “名存实亡”项目
不良影响	未能完成创新在地化， 治理效能减弱	降低治理效率	不能持续发挥治理效用
示例	城市生活垃圾分类政策 难以“本地化”改造	接诉即办改革扩散滞缓	家庭医生签约服务“签 而不用”

资料来源：王刚，唐曼．“被动的自主”：地方政府创新的阻滞现象及其机制解释[J]．中国行政管理，2024，40（3）：51-62.

（一）原生型阻滞^①：刻板执行与表面变革下的创新困境

本土化障碍描述了创新在传播过程中未能与当地情境有效融合，而是一味僵硬地模仿原初模式，未能实现创新的本土适应性。当前中国正处在一个复杂多变的转型期，面对层出不穷的新挑战、新问题和新环境，政府创新被寄予厚望，特别是需要针对性地解决地方实际难题的创新策略。然而，实践中本土化创新却遭遇了瓶颈，主要表现为两种现象：“刻板执行”与“表面变革”。“刻板执行”指的是地方政策的出台往往是对上级政策的直接贯彻，尽管贴上了创新的标签，但实际上缺乏实质性的本地化考量；“表面变革”则揭示了地方政府在借鉴外地创新经验时，仅局限于对外表或细节的微小调整，未能深入结合本地实情进行根本性改造。这种本土化障碍意味着创新并未与本地治理生态有机融合，仅停留在机械模仿和肤浅改变的层面，从而严重制约了治理效能的有效释放。

案例分析：城市生活垃圾分类政策的“本土化”困境^②

我国的生活垃圾分类举措始于 20 世纪 90 年代。2000 年，国家正式选定包括北京在内的 8 个城市作为首批垃圾分类收集试点。但因后续政策推行力度不足，至 2003 年，多数试点城市的工作近乎停滞。直到 2016 年，中央重新启动垃圾分类项目，并于 2017

^① 王刚，唐曼．“被动的自主”：地方政府创新的阻滞现象及其机制解释[J]．中国行政管理，2024，40（3）：51-62.

^② 全国 237 个城市启动，垃圾强制分类政策落地效果如何？[EB/OL].（2020-01-02）.https://www.worker.cn/32843/202001/02/200102165903742.shtml.

年通过《生活垃圾分类制度实施方案》，要求包括直辖市、省会在内的46个城市率先实施垃圾分类强制措施，旨在形成可复制推广的成功模式。2019年，住建部进一步指示所有地级以上城市全面开展垃圾分类工作，上海更是在同年率先实行了垃圾分类的强制规定。

尽管垃圾分类政策承载着重要的社会价值，并历经二十余年的广泛宣传，但其实效性仍不尽如人意。究其原因：一方面，多数地区的执行仅限于对中央政策的简单复制，缺乏主动适应；另一方面，在向46个示范城市学习的过程中，地方政府未能深刻洞察自身独特性，所采取的措施仅浮于表面，未能实现垃圾分类的真正本土化转变，从而影响了政策的实际成效。

（二）扩散型阻滞^①：迟疑观望与浅层扩展的挑战

扩散型阻滞特指在同级政府创新传播过程中，地方政府显现出的犹豫与迟滞行为。这种现象不仅阻碍了传播进程，还严重影响了治理目标的达成。具体而言，传播性创新阻碍体现在两方面：第一，接受方在传播过程中采取的“观察等待”姿态，即部分地方政府在面对新制度和政策时表现得犹豫，仔细权衡创新可能带来的利弊，导致有益的治理经验难以顺畅推广。第二，仅仅停留于形式上的传播，忽略了创新应聚焦于解决实际问题的核心，追求实效而非流程和表象。许多地方的创新实践仅止步于行为上的模仿，陷入了“模拟动作”的误区，催生出“概念化”“标签化”“象征性”等虚假创新表现。

案例分析：接诉即办改革的传播缓慢^②

2017年9月，北京市将平谷区“乡镇吹哨、部门报到”的成功经验升级为“街乡吹哨、部门报到”。此模式显著提升了问题处理速度，取得了良好的治理成效。基于此，2018年2月，北京市委、市政府发布了《关于党建引领街乡管理体制机制创新实现“街乡吹哨、部门报到”的实施方案》，在全市16个区169个街乡推广“吹哨报到”试点。同年11月，该创新举措得到了中央全面深化改革委员会的高度评价。2019年，北京市进一步推动“吹哨报到”向“接诉即办”深化拓展，构建了以12345市民服务热线为轴心，覆盖市区、街乡、社区直至各部门单位的高效响应体系。2021年，《北京市接诉即办工作条例》的出台，更是通过法律手段确立了“接诉即办”机制，强化了其制度化地位。

北京市接诉即办改革通过内化议程责任，将回应民众需求从基层任务提升为高层

^① 王刚，唐曼。“被动的自主”：地方政府创新的阻滞现象及其机制解释[J]. 中国行政管理，2024，40（3）：51-62.

^② 青岛通报4起“12345”热线投诉办理中形式主义官僚主义典型问题[EB/OL].（2025-05-29）. https://k.sina.com.cn/article_6824573189_196c6b905020029chk.html.

战略，重塑了治理资源的配置格局，极大地激活了地方治理的潜力。中央对此项地方创新给予高度认可，国务院第七次大督查亦将其列为典型经验在全国范围内表彰。作为社会治理的范例，接诉即办改革本应迅速在全国范围内普及，但现实是，除了少数城市之外，该改革的传播步伐迟缓，即便是在山东、河北、内蒙古、甘肃等地已引入接诉即办模式的地区，也普遍存在直接套用北京模式而未充分考虑本地实际的情况，仅在名义上挂上了“接诉即办”的标签。

（三）持续型阻滞^①：“短暂辉煌”与“空有名头”的创新困境

持续型阻滞描述的是地方政府创新政策与项目在初步推行后，逐渐陷入无法持续进展的境地，难以转化为制度常态，从而无法持续贡献于治理效能。此现象包含两种典型情景：其一，创新项目刚一实施便因多种因素戛然而止，犹如“短暂绽放的花朵”般迅速凋零；其二，创新项目虽名义上尚存，却无实质运作，未能发挥预期作用，成为“仅有其名”的摆设。持续型阻滞的后果在于，创新的潜能被极大抑制，其收益难以弥补投入成本，对地方治理的连贯性和稳定性构成威胁。

案例分析：家庭医生签约服务的“签约虚置”^②

家庭医生签约服务旨在构建家庭医生与家庭、社区间的契约关系，通过社区卫生服务团队为签约居民提供全面、协同且持续的初级医疗服务。自2009年新一轮医疗改革启动以来，上海、深圳、北京、杭州等地率先探索这一新型健康服务模式。2016年6月，国家发布《关于推进家庭医生签约服务的指导意见》，标志着该服务模式在全国范围内的推广序幕拉开，旨在促进基层首诊、分级诊疗体系的构建。2017年，家庭医生制度更被提升至国家战略层面。2022年3月，国家卫生健康委等六部门联合发布《关于推进家庭医生签约服务高质量发展的指导意见》，强调在确保服务质量及居民满意度基础上，稳步扩大服务覆盖范围，以期建立健全家庭医生作为居民健康“守护者”的制度。

然而，被视为“健康守护者”的家庭医生签约服务，在实践中是否达成了预期效果？根据国家卫生健康委的数据，至2021年年底，全国已有143.5万名家庭医生，组成43.1万个团队提供预约服务。但在推广实践中，“签约而不履约”“签约而不利用”的现象频发，大量民众，特别是年轻群体，对家庭医生签约服务的认知与参与度低，显示了该服务在落地执行层面遭遇的挑战。

^① 王刚，唐曼：“被动的自主”：地方政府创新的阻滞现象及其机制解释[J]. 中国行政管理，2024，40（3）：51-62.

^② 安徽省卫生健康委.《关于推进家庭医生签约服务高质量发展的指导意见》有关问题解答[EB/OL]. (2022-03-17). <https://wjw.ah.gov.cn/public/7001/56168661.html>.



谁在引领变革？温岭民主恳谈实践：政府创新的多维动力与实践价值分析

说回本章最初提到的温岭民主恳谈实践，现在可以分析其政府创新动力、创新表现以及实践价值。

一、温岭民主恳谈政府创新动力

温岭民主恳谈实践中，政府创新的动力机制可以从以下四个方面进行深入剖析。

一是对现实挑战的正面应对。温岭地区的民营经济虽蓬勃发展，却伴随着民众参与度不足引发的社会稳定性难题。过去十数年间，传统动员模式下的单一宣讲已难以继，不仅民众参与意愿低，连政府内部也认识到其局限性。在此背景下，部分官员基于对社会分层加剧及利益多元化现状的深刻洞察，萌生了革新思维，力求通过增强公众参与来维护社会稳定。例如，在处理复杂的劳资矛盾时，温岭市与乡镇政府主动出击，不仅推动建立行业工会与行业协会的对应体系，还积极促进双方的协商对话，体现了问题导向的创新实践。

二是出于政府利益最大化的考量。温岭市政府同样追求经济增长与收益增加，但深知经济发展的背后，需要和谐稳定的外部环境作为支撑。政府高层认识到，构建开放的协商沟通机制是维持社会成员与经济主体良性互动的关键，从而保障经济持续健康发展。在泽国镇的城镇建设项目恳谈和预算试验中，政府主动公开财政透明度，赋予民众决策权与审查权，不仅增强了民众的支持度，也确保了经济社会发展的平稳有序，实现了政府与民众的双赢目标。

三是源自官员个人的政治抱负。政治舞台上的竞争激烈，地方官员在追求政绩的同时，也面临着来自同僚的比拼，政绩直接影响其职业晋升。温岭市的许多官员在改革浪潮中逐渐醒悟，单一依赖GDP增长的传统路径不足以脱颖而出。因此，部分官员开始探索制度创新，以此作为政治晋升的新路径。实践表明，成功的制度创新不仅赢得了上级政府的认可，也为官员本人带来了荣誉与职位提升，成为激励其他官员投身创新实践的重要因素。

四是对中央政策的积极响应。中央与地方的互动蕴含着微妙的博弈，中央的政策导向对地方政府行为具有规范与引导作用。温岭市政府紧随中央步伐，对中央提出的新型政治文明理念积极响应，如在中央发布《工资集体协商试行办法》后，温岭市立即行动，借助民主恳谈这一平台，有效应对劳资矛盾，展现了地方政府对中央决策的高效执行与创新应用。

温岭民主恳谈实践中的政府创新动力是多维度、多层次因素交织的结果，既有对现实问题的直接应对，也有对长远利益的深谋远虑，更有官员个人追求与中央政策导

向的双重驱动。

二、温岭民主恳谈政府创新实践的价值

综观全局，温岭的创新实践堪称中国地方政府改革进程的一剂强效催化剂，其正面影响体现在多个维度：为基层民主开辟新境界、构建公众参与的秩序框架、强化基层民主的社会根基、促进政府与民众的良性互动循环。

在构建公众参与的秩序框架上，温岭民主恳谈实践作为源自乡土的公共参与范例具有独特价值。

1. 法性构建

该实践的成长轨迹实质上是对参与结果合法性的持续探寻之旅，确保了公众参与的正当性基础。

2. 理性精神的彰显

参与者在民主恳谈中展现出高度的理性追求，强调基于事实和逻辑的讨论，促进了决策的合理化。

3. 公平性原则的坚守

实践跨越社会差异，为所有个体提供了平等参与公共事务的平台，不论背景与归属，均能在其中发声。

资料来源：以民主恳谈基层首创奋力扛起“加强基层民主政治建设有效载体”担当[J]. 政策瞭望，2024（6）：49-51.

本章小结

本章通过温岭民主恳谈的生动案例，揭示了政府创新的多维动力和深远影响。政府创新不仅是对传统治理模式的挑战，更是响应社会需求、学习先进经验、内部激励和政策实验的必然产物。它跨越了理论、体制、科技等多个层面，旨在构建一个更加高效、透明、民主的政府体系。

本章对政府创新的基本概念和理论进行了阐释，明确了政府创新与一般行政改革的区别，并探讨了其在政治、经济和社会文化体制中的重要作用。通过对比分析，我们认识到政府创新在目标、动力、途径和系统性上的独特性，以及它在推动社会整体进步中的关键作用。此外，深入分析了政府创新的不同类型和模式，包括组织创新、政府创新和中国地方政府创新的特有类型。通过数据分析，我们看到了中国地方政府创新的实际情况，包括其启动时间分布、地区分布、城乡分布和行政层级及类型分布，

这些分析提供了一个全面、深入理解中国地方政府创新现状与趋势的窗口。在探讨政府创新的影响因素时，从内部和外部两个维度进行了细致的分析。内部因素涉及政府官员的观念与能力、创新项目的成本效益等，而外部因素则包括政治、经济和社会环境。这些因素共同塑造了政府创新的发展潜力和方向。最后，指出了政府创新过程中可能遇到的阻滞现象，如表面化、低效吸收和短视化，提出了创新阻滞的类型和案例分析。

通过对本章的学习，读者能够理解政府创新的核心概念、驱动因素、实施过程、成效与挑战，并思考如何设计和实施创新策略以提升公共服务效率、增强政府透明度和实现可持续发展。同时，比较不同地方政府的创新策略，探讨在资源有限的条件下如何有效激发和管理创新项目，并从温岭民主恳谈实践中汲取启示，以促进政府与社会的良性互动和协同合作。

? 思考与练习

1. 政府创新与一般行政改革在目标、动力、途径和系统性上有哪些主要的不同？
2. 如何将政府创新的成果进行有效推广，并确保其不同地区的本土化适配？
3. 政府创新的主要动因是什么？这些动因如何影响政府创新的实施和效果？
4. 温岭民主恳谈实践是如何促进政府与民众之间形成共识的？这一实践对公共决策透明化和民主化有何积极作用？
5. 制度创新与政府创新之间的联系是什么？政府如何通过制度创新推动治理体系的现代化？
6. 区块链技术如何助力政府打破信息壁垒，实现数据资源的高效整合与共享？它在政府治理中扮演了哪些角色？
7. 地方政府在创新过程中可能遇到哪些阻滞现象？这些阻滞现象的成因是什么？该如何克服？
8. 分析近年来政府的一项创新举措，评估其对提高公共服务效率的作用。

 参考文献

- [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] 陈家刚. 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 [J]. 公共管理学报, 2004(4): 22-28.
- [3] 陈家喜, 汪永成. 政绩驱动: 地方政府创新的动力分析 [J]. 政治学研究, 2013(4): 50-56.
- [4] 陈朋. 地方政府创新实践: 政府与社会的共同作用: 浙江温岭民主恳谈实践的案例启示 [J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2010, 8(4): 66-74.
- [5] 崔理博. 基层政府治理创新机制研究 [D]. 北京: 中共中央党校, 2022.
- [6] 丁宇. 走向善治的中国政府管理创新研究 [D]. 武汉: 武汉大学, 2011.
- [7] 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.
- [8] 何增科. 地方政府创新的微观机理分析: 浙江省“最多跑一次”改革案例研究 [J]. 理论与改革, 2018(5): 134-141.
- [9] 何增科. 中国政府创新的趋势分析: 基于五届“中国地方政府创新奖”获奖项目的量化研究 [J]. 北京行政学院学报, 2011(1): 1-8.
- [10] 李景鹏. 地方政府创新与政府体制改革 [J]. 北京行政学院学报, 2007(3): 1-4.
- [11] 李政, 杨思莹. 财政分权、政府创新偏好与区域创新效率 [J]. 管理世界, 2018, 34(12): 29-42.
- [12] 刘媛媛. 大数据背景下我国政府治理创新机遇、挑战与对策研究 [D]. 徐州: 中国矿业大学, 2016.
- [13] 龙双喜. 网络时代背景下的政府治理创新 [D]. 长春: 吉林大学, 2013.
- [14] 马亮. 政府创新扩散视角下的电子政务发展: 基于中国省级政府的实证研究 [J]. 图书情报工作, 2012, 56(7): 117-124.
- [15] 孟天广, 张小劲. 大数据驱动与政府治理能力提升: 理论框架与模式创新 [J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2018, 31(1): 18-25.
- [16] 宋刚, 孟庆国. 政府 2.0: 创新 2.0 视野下的政府创新 [J]. 电子政务, 2012(Z1): 53-61.
- [17] 唐滢. 基于区块链的政府治理创新研究: 以多中心治理为理论工具 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2019.
- [18] 王刚, 唐曼. “被动的自主”: 地方政府创新的阻滞现象及其机制解释 [J]. 中国行政理,

- 2024, 40 (3): 51-62.
- [19] 王猛. 中国地方政府创新研究: 理论、议题与方法 [J]. 公共管理评论, 2020, 2(1): 116-154.
- [20] 吴建南, 马亮, 苏婷, 等. 政府创新的类型与特征: 基于“中国地方政府创新奖”获奖项目的多案例研究 [J]. 公共管理学报, 2011, 8(1): 94-103.
- [21] 吴建南, 马亮, 杨宇谦. 比较视角下的效能建设: 绩效改进、创新与服务型政府 [J]. 中国行政管理, 2011(3): 35-40.
- [22] 吴建南, 马亮, 杨宇谦. 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 [J]. 管理世界, 2007(8): 43-51.
- [23] 谢庆奎. 服务型政府建设的基本途径: 政府创新 [J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2005(1): 126-132.
- [24] 谢庆奎. 服务型政府建设的理论研究 [J]. 学习与探索, 2005(5): 81-82.
- [25] 谢庆奎. 论政府创新 [J]. 吉林大学社会科学学报, 2005(1): 136-143.
- [26] 徐晓日. 政府创新的信息化模式: 电子政务研究 [D]. 长春: 吉林大学, 2004.
- [27] 杨雪冬. 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 [J]. 公共管理学报, 2011, 8(1): 81-93.
- [28] 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(1): 16-26.
- [29] 俞可平. 论政府创新的若干基本问题 [J]. 文史哲, 2005(4): 138-146.
- [30] 俞可平. 中国地方政府创新的可持续性(2000—2015): 以“中国地方政府创新奖”获奖项目为例 [J]. 公共管理学报, 2019, 16(1): 1-15.
- [31] 郁建兴, 黄飏. 当代中国地方政府创新的新进展: 兼论纵向政府间关系的重构 [J]. 政治学研究, 2017(5): 88-103.
- [32] 郁建兴, 黄亮. 当代中国地方政府创新的动力: 基于制度变迁理论的分析框架 [J]. 学术月刊, 2017, 49(2): 96-105.
- [33] 赵光勇. 治理转型、政府创新与参与式治理: 基于杭州个案的研究 [D]. 杭州: 浙江大学, 2010.
- [34] 赵强, 李作红. 政府创新路线图: 基于创新过程的分析 [J]. 中共四川省委省级机关党校学报, 2014(2): 78-81.
- [35] 朱旭峰, 张友浪. 地方政府创新经验推广的难点何在: 公共政策创新扩散理论的研究评述 [J]. 人民论坛·学术前沿, 2014(17): 63-77.
- [36] 卓越, 黄六招. 政府创新生成的评价标准构建与验证: 以厦门市集美区行政服务中心创新实践为例 [J]. 行政论坛, 2016, 23(6): 71-75.