

创新体制化:基层治理创新 异化的一种解释

——以B县文明创建为例

褚明浩

(中国地质大学(武汉)公共管理学院,湖北 武汉 430074)

摘要:基层治理创新的推进形式影响创新的实践效果。基于B县文明创建的实践过程考察,从“体制机制”的角度理解当前基层治理创新异化现象,发现创新体制化是形塑基层治理创新异化的重要制度机制。创新体制化意味着基层治理创新不再是根据治理环境变化产生的机制行为,而是一种稳定的体制性行为,具有创建科层化、经费专项化以及规范刚性化等特征。创新体制化的运行呈现出以“县”为主的跨领域动员、全过程督查、多主体考核的“三位一体”模式,“排位”式考核和注意力竞争是推动基层治理创新体制化的制度逻辑和主体逻辑。从结果来看,创新体制化不仅消解了基层治理创新的灵活性与适应性,而且破坏了基层治理生态,削弱了基层治理效能。基层治理创新应具备机制性思维,警惕机制创新的体制化倾向,以实现基层治理效能提升。

关键词:基层治理创新;创新体制化;创新异化;注意力竞争;“排位”式考核;文明创建

中图分类号:D630 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)01-0055-14

一、问题的提出

基层治理是国家治理的基础,基层治理状况从根本上反映了国家治理水平的高低。基层治理创新是根据基层治理环境和需求变化优化治理体制机制、提升基层治理效能的重要方式,是推进基层治理现代化的重要途径。2021年《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》将“推进基层治理创新”作为提升基层治理能力的重要举措。由此,基层治理创新获得政府和学界的高度关注,成为基层治理领域的重要议题。

在政策倡导与实践探索的双重推动下,加强基层治理创新是应对新问题、化解矛盾冲突、提升治理效能的重要路径^[1]。然而,基层治理创新实践与其所承载的预期目标形成了强烈反差,大量政府创新实践因难以持续而制约着政府创新的效能发挥^[2]。一方面,在自上而下的政策倡导下,基层治理创新经验层出不穷,呈现出一片繁荣景象;另一方面,丰富的基层治理创新经验往往

作者简介:褚明浩,中国地质大学(武汉)公共管理学院,助理研究员。

基金项目:国家社会科学基金青年项目“县域行政执法下沉及其优化路径研究”(24CSH019),项目负责人:褚明浩;中央高校基本科研业务费专项资金项目“乡村振兴战略下乡镇治理能力困境和提升路径研究”(G1323524149),项目负责人:褚明浩。

都如昙花一现,难以持续,造成资源浪费^[3]。随着基层治理创新的重要性凸显以及地方政府对基层治理创新的重视程度提高,基层治理出现创新泛化的同时也呈现出大量的创新异化现象。

针对当前日益盛行的创新异化现象,既有研究主要有以下三种解释:

一是注意力竞争。注意力作为一种如同财政资源、信息资源、人力资源的重要稀缺资源,对政府决策具有重要影响^[4]。在中国的政治体制中,“领导重视”成为推动中国社会改革和政策进程的核心动力,即领导关注成为政府对社会议题的反馈,以及政策制定和执行的主要推动力^[5]。在基层治理中,某种工作如果获得上级领导重视,就会产生显著的注意力效应,既获得大量政治和行政资源,同时下级领导也更容易获得政治晋升机会^[6]。新世纪以来,围绕经济指标的“增长”竞争逐渐淡化,围绕社会治理形成的“为创新而竞争”日益激烈^[7]。

二是政绩驱动。不同于注意力竞争模式下的基层创新旨在获取更多象征性的政治资本,政绩驱动下的基层创新聚焦于具体明确的政绩目标。政绩驱动是理解政府创新行为的根本动因,地方政府在追求政绩和政绩竞争的驱动下开展创新,而政绩的个体性和不可继承性又导致其不断地废旧立新,开展新的创新工程^[8]。与经济领域“为增长而竞争”的确定性政绩不同,社会治理创新中的政绩竞争是一种偏主观性的“印象政绩”^[9]。在基层治理创新实践中,基层政府与职能部门围绕“印象政绩”展开合作,形成“结对竞赛”,这在增强基层创新竞争力的同时也会因竞争标的差异化而出现形式上的“层层加码”与“为创新而创新”的过度创新现象^[10]。为追求政绩效益,基层政府不顾实际开展脱离地方要素禀赋的创新建设,导致基层治理创新的扭曲与基层社会内生能力弱化^[11]。

三是认知偏差。部分研究注意到,政府官员作为基层治理创新的主体,其认知基础及随之而来的行为模式对基层治理创新的效能有重要影响。换言之,基层治理创新不仅发生在不同层级的政府(部门)关系网络中,更发生在微观层面的政府组织内部。问责加强与创新泛化的悖论隐含着官员群体可能存在对创新的认知偏差,导致官员热衷于创新不完全是创新驱动,而可能是一种概念上的误解^[12]。在这个意义上,“认知内卷化”是基层治理创新内卷化的深层次因素^[13]。基层官员对基层治理创新的“庸俗化”认知致使基层创新泛化、伪创新以及为创新而创新等问题频发^[14]。

既有研究对基层治理创新异化的解释具有重要启发,但仍存在新的拓展空间。总体上看,既有研究主要从基层治理创新的主体视角来探讨基层治理创新异化的内在逻辑,政府行为及其动力机制成为研究中心,却较少关注基层治理创新的实践形式。实际上,以何种形式开展基层治理创新也会影响基层创新的实践效果。当基层政府立足基层社会治理的现实问题,以灵活机动的形式开展基层治理创新,就比较容易发挥机制创新的积极作用;反之,当基层政府以体制化思维开展基层治理创新,创新就成为自上而下的行政任务,创新就容易脱离社会治理的现实需要。这意味着,对基层治理创新的研究要从主体视角转向过程视角,关注基层治理创新的实践过程与形式。

基于此,本文试图从“体制机制”的角度理解当前的基层治理创新异化现象,重点探讨作为机制行为的基层治理创新如何变成一种刚性的体制化行为,进而导致基层治理创新异化的。从根本上讲,基层治理创新的出发点是解决基层治理中出现的新情况、新问题,是一种“问题导向”的探索性治理实践。正是通过创新基层治理机制,改变既有体制下的资源配置方式,增强基层治理体制的灵活性和能动性,从而提升基层治理体制的适应能力^[15]。创新体制化意味着创新不再是一种根据治理环境变化形成的机制行为,而是被基层治理体制所吸纳和裹挟,成为一种稳定的体制性行为。这在某种程度上解决了创新的持续性问题,但同时产生了有效性的问题。那么,创新

体制化是如何形成的?其内在逻辑是什么?对基层治理带来了哪些具体影响?本文将以东部沿海地区 B 县的文明创建为例^①,具体分析创新体制化的运作机理,以及地方政府如何在创新体制化的结构下不断再产生出新的治理创新异化现象。

二、基层创新体制化的内涵及其实践过程:以 B 县文明创建为例

近年来,随着“创新”概念被强化和重视,基层治理创新不断深化。这在东部沿海地区尤为明显。一方面,东部地区工业化进程较早,市场经济发达,人们的生产生活方式和思想观念发生较大变化,导致社会治理需求日趋多元。另一方面,东部地区发达的工商业经济形成强大的地方财政实力,地方政府的治理标准和要求更高,且有能力开展各种治理创新实践。就县域治理而言,在充裕的治理资源条件下,东部地区具有较强的资源动员能力、制度规范能力和机制创新能力,基层治理创新层出不穷。

B 县地处东部沿海地带,经济发展位于全国前列。发达的经济实力推动着 B 县基层治理不断走向更高水平的规范化,并在基层治理创新领域积极探索。作为经济发展强县,B 县一直是改革创新的前沿阵地。尤其是在文明创建方面,B 县先后获得全国文明城市、全国文明村镇、全国文明家庭、全国文明单位和全国文明校园等荣誉。文明创建作为基层治理的重要内容,不仅是上级政府的任务和要求,也是为本地争取荣誉和奖励的机会,同时也是提升城市形象、促进群众参与的重要抓手。在这个意义上,文明创建是以创建形式回应基层治理需求的重要机制创新,并以示范创建的形式推进与展开^[16]。但在文明创建深入推进的过程中,B 县逐渐形成了“创新体制化”的现象。根据不同阶段文明创建在县域治理体制中的地位、实践形式以及资源投入等差异,可将创新体制化的过程分为三个阶段,即自发性创新、制度化创新和体制化创新(见表 1)。

(一)自发性创新

自发性创新一般发生在创建的初期,创建在基层政府的多元任务结构中处于边缘地位。上级政府鼓励基层自主开展创建活动,但没有明确的方向和要求,也不做硬性考核,资源投入相对也比较少,创建主要是一种锦上添花的作用。

首先,创建目标模糊性。上级政府对基层创建的目标并不明确,县政府对基层创建也没有明确要求。乡镇的自主空间比较大,能够自主决定如何开展创建。乡镇将基层创建作为附加工作,量力而行探索创建的实践形式。由此,县乡村分别呈现不同的应对方式。2012 年左右,B 县政府将文明创建作为加分项,以政府发文的形式鼓励各乡镇和部门积极推进文明创建,但没有“硬性”要求,也没有组织、资源和制度等方面的安排。D 镇将文明创建视为加分项和荣誉,鼓励党政办在确保基本工作完成的前提下用最少精力积极开展文明创建工作。E 村则并没有将文明创建纳入本村的年度工作中,而是将其作为本村的一项材料工作,年终向 D 镇汇报。

其次,创建主体临时性。县乡政府均未设立专门的科层组织,而是通过成立委员会或领导小组等议事协调机构来推进基层创建。B 县成立了临时性的任务组织——精神文明建设委员会,主要发挥统筹协调作用,包括文明创建的规划部署、组织协调,召开工作联席会、现场办公会和协调推进会等。D 镇则没有成立相应的文明创建组织,而是将文明创建交给党政办的聘用干部,负责落实文明创建材料的收集与整理。在文明创建的申报和检查等关键环节,D 镇临时抽调乡镇干部协助配合。E 村只在年终安排一名村干部完成文明创建的材料工作。

^① 2023 年 7 月,笔者及所在团队在 B 县及其所在的 D 镇、E 村开展了为期 20 天的田野调查,重点关注了当地以文明创建实践为核心的基层治理创新,2024 年暑期又进行了回访,为本研究的开展提供了重要的经验支撑。按照学术惯例,论文涉及的人名地名均已进行技术化处理。

最后,创建经费不稳定性。上级政府没有专门的创建经费,创建经费主要来自基层政府的自有经费。上级政府对基层创建经费也没有明确要求,由基层政府自主决定。B县临时从县级财政中抽调资金用于文明创建。D镇则主要从乡镇的整体工作经费中提取创建经费,但乡镇财政主要用于基层治理与乡镇发展,可用的创建经费非常有限。

(二)制度化创新

伴随基层创建的重要性凸显,创建的性质发生变化,即从一种自发性行为变成制度化行为。这一阶段,文明创建从边缘工作转变为基层政府的重要工作,并获得相应的体制资源。县政府制定相应的创建目标与考核体系,统筹协调基层创建工作的开展。但创建仍以乡镇为主体,乡镇能够自主探索基层创建的形式,从而有重点地推进基层创建。

首先,创建目标阶段性。基层创建被纳入地方政府的目标管理体系,制定明确的目标规划,并投入相应的资源来推进基层创建工作。2018年开始,B县将文明创建作为县级阶段性重点任务,在政府常务会议等各类重大会议上强调文明创建的重要性。B县政府办制定各级各类创建规划和方案,要求镇街和部门积极开展文明创建,并对那些取得成效的单位进行奖补。D镇将文明创建作为乡镇的阶段性重点任务,并以争创全国文明乡镇为目标,要求乡镇各站所和村支部书记配合开展文明创建。在D镇的压力传导下,E村召开村两委会议,强调文明创建的重要性,并着手探索文明创建的具体形式。

其次,创建主体组织性。与自发性创建一样,这一阶段的创建主体仍是临时性的任务组织,但不同的是,创建主体的组织化程度更高,且任务型组织从县延伸到乡镇,其角色功能从原来的形式化统筹转向实体化的工作部署。B县成立由县委书记担任组长的精神文明委员会,从各部门和镇街抽调人员组成文明创建工作专班,负责培训、指导、督促、检查各相关单位的创建工作。D镇成立文明创建工作领导小组,领导小组下设文明创建工作专班,承担精神文明委员会的具体工作。E村也相应增加创建工作的人力,安排一名村干部负责统筹,一名聘用干部负责具体事务。由此,县乡村三级共同形成一个相对完整的基层创建组织体系,以组织化的方式应对基层创建任务。

最后,创建经费固定化。这一阶段,地方政府设立了创建专项经费,使基层创建得以稳步开展,且创建范围逐步拓展,从基础性创建发展到综合性创建。B县每年提供大约1000万元的文明创建经费,由县文明创建工作专班使用,主要用于工作专班日常运转、重点项目等。D镇每年的文明创建经费有100多万元,主要用于开展人居环境整治,包括聘请专业队伍清扫集镇、改善集镇环境。E村每年的文明创建经费大约5万元,主要用于清理环境卫生。

(三)体制化创新

体制化创新^①是基层治理创新的“最高”阶段,意味着基层治理创新从一种常规的制度化行为转变为超常规的体制化行为。根据回访的材料来看,基层治理创新成为B县政府的中心工作,B县政府围绕基层治理创新进行自上而下的广泛动员,并投入相应的人力物力,由此在体制资源与基层治理创新之间建立稳定的体制性关系。

首先,创建任务全覆盖。作为一项体制性任务,基层创建被纳入政府年度重点工作范畴。地方政府从体制层面强调创建工作的重要性,并以“横向到边、纵向到底”的方式开展基层创建,不仅将基层创建横向扩展为所有单位的中心工作,而且纵向贯穿县乡村三级治理体系。2021年,B县在全县常务会议上阐释文明创建的重要性,将文明创建纳入县政府年度重点工作,并实

^① 要区分“体制化创新”和“创新体制化”,其中,前者主要是指以体制化方式开展的一种具体创新行为,后者则是创新异化的一种表现,某种程度上是体制化创新到一定阶段形成的后果。本文的研究对象是创新体制化,体制化创新则是具体的经验现象。

行全县三年攻关计划。B县文明办制定文明创建的规范要求,委托政府办发文要求镇街和部门开展文明创建,并从组织、资源、制度等层面提供全方位保障。D镇分别召开党政班子会议和全镇干部会议,年初讨论文明创建的目标,年中督查文明创建的工作进度,年末对文明创建的经验做法与问题进行总结。同时,D镇召开村支部书记会议,强调文明创建在县乡政府工作中的重要性,要求各村(社区)将文明创建纳入年度重点工作。E村召开村两委会议,传达D镇的要求,将文明创建列为本村年度重点工作,并制定E村文明创建的具体规划。

其次,创建主体科层化。体制化创建的主体是科层化组织,而不再是临时性的任务型组织。创建主体的科层化主要在县乡两级,其优势在于为基层创建的常态化开展提供稳定的组织保障。这同时意味着,基层创建不再是一种临时性工作,而是一种科层任务,由此形成常规开展的“运动”^[17]。B县成立县精神文明办公室(简称“文明办”),主要制定文明城市创建规划和创建活动实施意见、具体创建项目方案,培训、指导、督促、检查、服务各相关单位的创建工作,组织开展文明城市、文明行业、文明社区、文明示范窗口等各类创建活动。D镇在文明创建工作专班的基础上成立文明办,从村社区、乡镇网格中心、执法中队等单位抽调人员组成,专门负责文明创建,具体包括政策理解、文明创建、布置工作和检查考核等。E村村委副书记负责统筹文明创建工作,并安排该村第一书记专门负责组织文明创建,一名年轻村干部负责配合开展基层创建。

最后,创建经费专项化。伴随基层创建工作的体制化,地方政府将创建经费纳入本级政府的年度财政预算,并不断提高基层创建经费标准。创建主管部门争取本级政府和上级创建主管部门的创建经费,以项目的形式提供给基层政府。B县每年的文明创建经费高达2亿~3亿元,由文明办统筹支出,主要用于两方面:一是作为乡村两级的文明创建奖补资金,对表现优秀的乡镇村进行奖励;二是作为县本级的文明创建经费,用于县级各项文明创建支出。乡镇文明创建经费来自两部分:一是县文明创建办的文明创建奖补资金,二是乡镇的自有创建经费。F镇是B县的经济发达镇,每年投入4000万元用于文明创建,最近三年共花费1亿多元。D镇是普通乡镇,每年文明创建投入2000多万元,主要用于文明城镇建设和创建宣传。E村每年的文明创建经费200万~300万元,主要来自村自有经费和乡镇文明创建奖补资金。

表1 基层创新体制化的三个阶段及其特点

创新阶段	自发性创新	制度化创新	体制化创新
创新目标	模糊性	方向性	具体化
创新性质	临时性	阶段性	稳定性
创新主体	临时性主体,“委员会”	组织化主体,“委员会+工作专班”	科层化组织,“委员会+科层组织”
创新经费	临时经费,来自基层政府	固定经费,来自基层政府	专项经费,来自创新主体单位
创新要求	自主探索内容和形式	规定内容,自主探索形式	规定内容和形式

在实践中,基层治理创新的开展通常以地方政府为核心主体,使得基层治理创新往往隐含着强烈的政治与行政意图^[18]。因此,基层治理创新不仅是一种社会治理实践,更是一种政府行为,治理创新被视为公共部门为提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革^[19]。地方政府推动基层治理创新的目标是优化政府结构,改善治理方式,提高运行效能,实现基层善治^[20]。但是在长期的创新实践中,地方政府对基层创新的重视程度和要求不断提高,将基层治理创新深度嵌入基层治理体制,基层治理创新经历了从自发性创新到制度化创新再到体制化创新的过程。由此看来,创新体制化是基层治理创新行为逐渐制度化的过程,是基层治理的一种常规状态,基层体制性资源与基层治理创新之间建立起制度性关系。

创新体制化具有四个方面的特点:第一,创新任务中心化。上级政府将基层治理创新锁定在基层,成为基层政府的常规任务。在这一过程中,基层治理创新逐渐从基层治理的“边缘”地位上

升到“中心”地位,成为整个县域治理的中心工作^①。第二,创新经费专项化。与其体制性位置相对应的,基层治理创新随之获得大量稳定的体制性资源,包括组织资源、人力资源、财力资源等,基层创新的规范化程度逐步提高。第三,创新动力制度化。基层创新从基层政府的自主行为变成上级政府的规定性行为。基层创新的核心主体从乡镇转移到县级政府,创新模式从最初的“乡镇主导”到“县级统筹、以镇为主”,再到最后“以县为主”,乡镇成为被动执行和落实创新任务的主体。县政府成为基层治理创新的主导单元,并投入大量精力和体制性资源用于设计基层治理创新的制度框架,包括布置任务、监督考核、检查验收、评比奖励等。在这一过程中,基层治理创新的覆盖面越来越广,从最开始主要集中在少数有条件的乡镇到后来逐渐覆盖所有乡镇,且乡镇在基层治理创新中的自主性越来越弱。第四,创新目标具体化。在创新体制化阶段,县级政府对基层创新有明确具体的要求,并主导基层治理创新的方向、内容、形式、过程和结果等。基层治理创新变成基层政府对上级政府创新目标和规划的执行过程,而非基层政府根据基层治理现实需求变化进行的回应性、创新性和探索性实践。

三、“三位一体”:基层创新体制化何以运行

基层创新体制化的核心在于以下两个方面变化:一是基层创新从基层的自发动作转变为县政府的规定动作;二是基层创新从县域治理的边缘工作转变为中心工作。这意味着,基层创新的科层化程度越来越高。作为一种体制化行为,基层治理创新体制化意味着体制性资源和力量的全面启动以及行政权力的全面渗透,以推进县级政府对基层创新意图的有效传达与落实。由此,基层创新体制化的运行呈现出以“县”为主的跨领域动员、全过程督查以及多主体考核的“三位一体”模式,形成压力释放、压力传导与压力反馈的完整闭环。

(一)跨领域动员:压力释放机制

作为一种压力释放机制,跨领域动员通过动员党政组织、科层组织以及社会组织,将县委县政府的创建意图释放给县直部门、镇街政府以及社会主体。跨领域动员强调县级政府的动员力度之广、动员规模之大,不仅涵盖党政体制、科层体制,还包括社会群体;动员方式不仅涉及制度化的政治动员和行政动员,还包含非制度化的社会动员,由此形成一张跨领域的动员网络。

首先是以党政体制为核心的政治动员。党政体制是我国最重要的政治体制,也是一种领导体制^[21]。党政体制的核心是党的领导,包括政治、思想和组织的领导。党的政治领导是通过制定路线、方针和政策,确立政治目标、引领政治方向和把握重大决策^[22]实现的。政治领导的核心是政治动员,体现为县委制定路线、方针、政策,并动员县直部门和镇街党组织贯彻落实政治任务。政治动员集中体现为党政会议和领导视察,其中党政会议将县委的重大决策全面传递至县直部门和镇街党(工)委书记,领导视察将县委的政治目标直接传递至县直部门和镇街的党组织。B县召开县委常委会和常务会,将县委的文明创建目标传递给县直部门和镇街的党组织,动员县直部门和镇街组织开展文明创建。同时B县领导不定期到县直部门和镇街视察,了解县直部门和镇街在文明创建中的参与度和推进度。

其次是以科层体制为核心的行政动员。科层体制是现代国家的重要体制,是国家理性化的重要表现。科层体制具有明确的上下级关系,遵循固定的行政程序,具有法定性、非人格性、专业性等特点。科层体制的动员方式是行政动员,体现为县政府制定政策、发布文件并动员县直部门

^① 值得注意的是,尽管体制化意味着工作任务的中心化,但并非所有的中心工作都会体制化。比如,某些临时性的中心工作虽然也会投入大量体制性资源,但这种体制化动员是阶段性、短期性的,不会从根本上影响体制的常态化运行。相比之下,创新体制化则隐含着基层创新作为一项长期的体制性行为,对既有体制进行重组和再造。

和镇街贯彻完成法定任务。行政动员以部门的职能职责为基础,具有层级性、法定性、职能化等特点。尽管科层体制的动员强度较党政体制低,但其动员力度丝毫不逊于党政体制。在县域,行政动员集中体现为压力型体制^[23]和目标责任制^[24],压力型体制是科层体制在基层治理实践的具体化,目标责任制则是科层体制的行政动员得以实现的有力载体。目标责任制通过职能职责动员县直部门和镇街,实现常规性的行政动员。B县文明办将文明创建按照部门的职能职责分配到职能部门,通过发文动员职能部门按照本部门的职责开展文明创建,并定期跟踪县直部门和镇街的文明创建工作,政府督查室及时督查文明创建的整体推进程度。

最后是以社会组织为核心的社会动员。伴随国家治理转型,社会组织在提供公共服务、推动国家与社会转型和促进社会管理创新等方面发挥着重要作用^[25]。社会动员以社会组织为主要载体,体现为社会组织动员人民群众参与,引导成员完成组织目标。社会动员具有分散性,缺乏强制力和层级性,但社会动员的普遍性和广泛性远高于政治动员和行政动员。“行政借道社会”是基层政府做出的一种新型外部调适行为,符合基层治理创新要求^[26]。社会动员的主要形式是成立志愿者队伍,后者是县域社会最有活力的群体。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,明确提出推动志愿服务体系建设^[27]。B县成立文明县级志愿者服务总队,总队长由县党政领导担任;镇街成立志愿服务支队,镇街党政领导担任支队队长。B县志愿者服务总队建立志愿者群体库,积极吸纳在职党员、大中小学教师、企业职工、学生等人群成为志愿者,同时广泛吸纳有专业特长的志愿者。B县志愿者服务总队积极动员志愿者参与文明创建,积极开展养老帮扶、文明宣传和环境清洁等。B县志愿者服务总队对志愿者进行身份认证,实行积分制管理,优秀志愿者可以被推荐成为道德模范、劳动模范、杰出青年等。

(二)全过程督查:压力传导机制

全过程督查的本质是全面过程管理,将党政领导的注意力转化为具体的督查事项,实时督查任务进度。政治任务增加与过程管理同步推进,而过程管理的强化导致自上而下的督查问责增多^[28]。为保障基层创新任务顺利推进,县级政府以结构化的方式进行全过程督查。全过程督查强调县政府督查体系的全面完整,包括政府督查、部门督查和联合督查三种形式。通过对基层创建的全过程管理,县级党委政府将创新压力传导至基层创建的每个环节,确保基层创建的有效落实。

首先,以督查室为主体的政府督查。县委督查室和县政府督查室是落实县政府督查的重要主体,发挥着督事和督责的双重功能。督查室的督查过程包括:第一,确定督查任务。督查室将县政府的创建目标分解为具体的创建任务,并分配到相关县直部门和镇街。第二,制定督查方案。督查室制定细致的基层创建督查方案,明确督查重点、点位、时间和责任等,确保及时掌握基层创建的实际情况。第三,落实督查计划。督查室开展基层创建督查,形成督查报告并向县领导汇报,为县级决策提供参考。第四,实施督查问责。督查室指出创建工作进展缓慢单位的具体问题,责成其报告原因并督促整改。针对创建工作连续排名末位的单位,可以启动问责体系。一旦发现创建单位态度消极,县领导可以约谈相关单位的党政领导。B县督查室将文明创建纳入县政府督查体系,建立文明创建督查清单,分时、分类通报文明创建的现状、进度与问题。B县督查室制定督查通报工作机制,实施常态化督查通报,形成每月督查、季度通报、半年排名的督查机制。

其次,以主管部门为主体的部门督查。创建主管部门(例如创建办等)承接基层创建职能,负责统筹、指导和督查县直部门和镇街的创建工作。根据上级部门的督查清单和本级政府的创建目标,创建主管部门确定具体的督查目标、方案和办法。同时抽调人员组成创建督查小组,按时督查创建工作的推进情况与现实困难,形成内部督查报告。B县文明办构建文明创建督查体系,制定文明创建督查办法,组织实施文明创建督查。B县督查小组分为台账资料组和实地督查组,

其中台账资料组负责检查县直部门和镇街的文明创建资料,实地督查组负责督查县直部门和镇街的文明创建现状。同时,B县文明办将督查情况汇总排名,并发布文明创建“红黑榜”。

最后,以领导小组为主体的联合督查。由于基层创建的重要性,县政府普遍成立基层创建领导小组。围绕基层创建的重大内容,县政府以基层创建领导小组的名义组建联合督查组,相关部门和镇街抽调人员参加联合督查组。在县委分管领导的统筹与指挥下,联合督查组协调相关部门开展联合督查,督查基层创建工作的进度与困难等,并向基层创建领导小组提交联合督查报告。B县成立文明创建领导小组,将民政局、城管局、纪委监委等单位纳为成员单位。B县文明创建领导小组组建文明创建督查小组,常务副县长牵头文明创建联合督查,重点督查市民长期反映且没有得到解决的问题。

全过程督查是基层治理创新体制化的重要标志,这三种督查方式共同构成县域创建督查网络,以对基层创建过程进行全方位的监督,确保创建工作的推进与完成。

(三)多主体考核:压力反馈机制

为有效完成基层创建任务,县级政府以体制化的方式进行多主体考核。多主体考核是县政府推进基层治理创新的有力保障,通过考核反馈基层创建的效果,为上级政府完善基层创建方案提供客观依据。考核机制不仅包括结构化的行政考核,还包括非结构化的第三方评估和群众评估,由此构成一个多主体的考核体系。

首先,以专项考核和县政府考核为重点的行政考核。在县域,行政考核分为专项考核和综合考核,前者以职能部门为主体,后者以县政府为主体。第一,专项考核。专项考核一般是针对某项具体内容的考核,主要由职能部门单独完成。根据上级职能部门的考核办法,创建主管单位制定专门的创建考核办法,制定细致的指标体系和赋予相应的分值。专项考核全面且细致,包括具体的创建工作和创建台账等。B县委办、县政府办下发制定争创文明创建考核的通知,县文明办制定文明创建考核办法,从信息报送、书面材料、统计数据和实地考察等多方面考核县直部门和镇街。第二,综合考核。县绩效办将基层创建纳入县政府考核体系,赋予基层创建相应的考核分值,同时将基层创建作为县政府考核的加减分项。将创建纳入县级综合考核体系意味着创建体制化的程度更高,也反映了县政府对创建工作的高度重视。B县绩效办将文明创建纳入县政府考核体系,每季度汇总全县文明创建工作进度,每半年总结文明创建的推进方向和优化路径,年终总结全县文明创建的困难障碍与改进方案。

其次,以专业评估为重点的第三方考核。第三方考核在广义上是指独立于政府以外的非政府组织和公民社会组织的绩效评估,狭义上是指非政府组织和第三部门的绩效评估^[29]。本文主要讨论狭义上的第三方考核,即主要由大专院校和研究机构等专业性机构实施的考核评估。第三方考核一般独立完成考核全过程,包括独立制定和实施评估方案、独立处理评估数据等。因此,第三方考核普遍具有独立性、专业性、权威性的特点^[30],是政府部门内部评估的有力补充。在县域,第三方考核主要由县政府及其职能部门委托,衡量政府部门的职能履行和县域治理效能。这种委托第三方不具有完整的组织权、实施权和评价权^[31],但也能完整地实施考核评估。B县文明办委托第三方评估机构G进行文明创建评估。G机构自主组成评估团队,并在综合B县文明办的诉求和自身专业性要求的基础上,制定文明创建的评估方向与方案。与文明办沟通后,G机构采取实地调研和问卷调查相结合的方式,多渠道收集B县文明创建的实际情况,整理分析文明创建相关材料后汇报给文明办。

最后,以满意度测评为重点的群众考核。理论上,人民群众是评估政府绩效和实际效能的重要主体。但实践中,人民群众认识水平有限、参与度不足、专业性不强和信息不对称等系统性难

题^[32],导致群众考核的参与范围有限、参与方式单一等。目前群众考核的主要形式是满意度测评,测评内容比较简单,测评方式以问卷为主。在县域,群众考核主要由政府部门组织实施,衡量政府部门的绩效和群众的满意度。B县文明办每季度组织群众满意度测评,按照全县常住人口总数0.5%的比例随机抽取村(居)民开展文明创建问卷调查,收集他们的知晓率与满意率、具体感受与看法、相关建议等。

四、基层创新体制化的逻辑与结果

作为基层治理的重要机制,基层创新是增强基层治理适应性的重要形式,是基层治理的生命力与活力所在,能够有效弥补自上而下行政化治理难以适应组织内外部环境复杂变化的限度^[33]。然而,实践中却出现了基层创新体制化的倾向,其内在逻辑体现为“排位”式考核和注意力竞争。结果,基层创新体制化消解了基层治理创新对基层治理环境的灵活调适空间,不仅没有发挥基层治理创新的功能优势,而且大大削弱了基层政府的主体性,对基层治理产生了明显的负面效应。

(一)基层创新体制化的发生逻辑

基层创新体制化的发生逻辑从两方面展开:一是制度逻辑,反映上级政府对基层政府的制度引导与规范;二是主体逻辑,反映基层政府的主动选择与积极参与。制度逻辑遵循自上而下视角,具有外显性,是理解基层治理创新体制化的外部视角。主体逻辑遵循自下而上视角,具有内隐性,是理解基层治理创新体制化的内部视角。

1. “排位”式考核:创新体制化的制度逻辑

创新体制化的制度逻辑主要是上级政府制定的制度文件、考核评价等。制度文件是创新体制化的基本要素,上级政府一般会制定基层治理创新的相关文件,明确提出基层治理创新的主要内容、具体期限、考核办法与结果运用等。制度文件的核心内容分为三部分:指导创新(如何开展创新)、考核创新(创新效果如何)、结果运用(创新的意义和价值)。制度文件的有效运转依赖考核评价的实施。长期以来,基层考核体系是一种“达标”式考核,不会对任务结果进行量化评价。典型表现为百分制考核,围绕中心工作划分几个重要板块,对基层政府进行考核。从结果来看,“达标”式考核主要分为不合格、合格、优秀等几个层次,各层级之间的差异并不明显,总体上是一种模糊性考核。然而,当前基层治理的考核评价逐渐从“达标”式考核转向“排位”式考核,以强化对基层政府创新的动员激励。

那么,“排位”式考核是如何推动基层创新体制化的?在“排位”式考核中,每项考核指标都有具体分值,都会影响考核总分,进而影响基层政府在整个考核中的排名。随着基层政府治理能力提升,基层政府之间的治理水平越来越趋同化,基层政府之间的横向竞争很难通过基础性考核拉开差距。这种情况下,以加扣分项为核心的附加性考核的重要性更加凸显,而基层治理创新是加分项的关键内容。由于非经济领域的评价标准具有模糊性,难以进行明确的量化比较,以评比竞赛为主要形式的“竞赛治理”成为激励基层政府执行模糊性政治任务的重要制度设计^[34]。上级政府通过制定精细化的考核体系,并将基层治理创新作为基层政府横向竞争的重要内容,根据考核结果对基层政府进行排名,从而引导基层政府的工作重心和创新方向。精细化考核体系表现为系数设置和梯队设置。系数设置是指考核结果乘以相应的系数,不同名次的系数不同并且逐级递减,从而增强基层政府的纵向竞争强度。梯队设置是指将被考核单位分成不同梯队,同梯队的单位彼此差距不大并同台竞争,由此增强基层政府的横向竞争强度和创新力度。因此,为了赢得评比竞赛,基层政府不惜投入大量资源开展创新,造成“为竞争而创新”的异化行为^[35]。

以B县为例,当地基层政府普遍具有较强的治理能力,因而大多数情况下都能很好地完成上级政府安排的行政任务。基层政府很难在常规工作中体现出优势,长此以往产生两个影响:一是基层干部的工作积极性逐渐下降;二是基层政府缺乏亮点,因循守旧。为此,B县在千分制考核之外设置5%的加分项,这些加分项都是以基层治理创新为内容,包括环境卫生、文明标语等。基层治理创新有效拉开B县基层政府的考核分数,也体现出基层政府精细化治理水平的差异。B县政府不断增加加分项的同时强化考核排名,充分调动了基层政府的创新积极性。

2. 注意力竞争:创新体制化的主体逻辑

上级政府与基层政府在基层治理创新中发挥着不同的作用。上级政府正是凭借其体制性地位,对基层政府的注意力进行隐性支配,进而利用基层治理资源达到基层治理创新的目标。上级政府将基层治理创新纳入考核体系中,通过制定一系列可量化的具体指标,并以此来衡量基层政府的工作成效,从而引导基层政府参与创新竞争。由于基层治理创新的考核直接影响基层干部的晋升流动、资源分配和政策支持等,基层政府必然高度重视基层创新工作,并积极开展各种类型的创新行为。从这个角度讲,基层政府的注意力分配与上级政府高度一致,并深受上级政府注意力分配的影响。但作为创新主体的基层政府并非完全被动执行和落实上级政府的创新要求,而是表现出较强的主体性和能动性^①。基层政府希望通过基层治理创新进行注意力竞争,以获得上级政府更多的关注。

某种程度上,基层创新体制化也是基层政府主动选择的产物。本节的主体逻辑主要是从基层政府的角度展开,探讨基层政府如何通过注意力竞争推动创新体制化。这集中体现为基层政府力图在创新的内容、形式和标准方面超越上级政府的规定性要求,以争取获得竞争优势。与常规的“钱”“权”竞争激励手段不同,各类“评比表彰”既无直接经济利益,也无公开增加晋升博弈,其目的是赢得可以反映地方优势成绩的权威认可^[36]。一旦基层政府在这些评比竞赛中获胜,就可以获得上级政府更多的资源支持,由此通过“借权”解决权责不对等的问题^[37]。然而,基层政府的资源优势并非均衡分配,基层创新也具有模糊性和不确定性,即很难保证政府在某个领域的创新必然会胜出。基层政府倾向于将资源投入基层治理创新上,在各个领域积极探索创新的可能性与可行性。对基层政府而言,只在某个领域进行创新,胜出的可能性比较低;但若在各个层面、所有领域均开展创新,胜出的可能性会大大增加。对此,为提高创新竞赛成功的可能性,基层政府会尽可能扩大创新的覆盖面。尤其是在东部发达地区,由于地方财政实力充足,基层政府会同时开辟多条“赛道”,在多个领域“全面开花”,形成丰富的创新景观。

注意力竞争的核心目标是基层治理创新。基层政府通过稳定的体制化创新应对创新本身的不确定性,通过全领域的资源投入和高强度动员获得相对于其他政府在某个领域的竞争优势,从而在创新锦标赛中获得领先地位,成为基层社会治理创新领域的“领头羊”。基层政府的主动选择集中体现为竞争无限性,即基层政府投入无限资源参与基层治理创新,不断追求一种理想的“最优”。基层政府在这种“自我加压”促使其不断在创新形式上进行创新,追求在某个领域创新的绝对优势,结果产生大量偏离群众需求的“伪创新”。更重要的是,这些“伪创新”并非偶发性和阶段性的,而是以体制化的方式不断被再生产出来,由此推动着基层治理创新的内卷化。

“排位”式考核通过制定考核制度与实施考核,彰显出上级政府的注意力分配,从而调动基层政府创新的积极性。注意力竞争是基层政府的主动选择,通过投入精力和资源参与到基层治理

^① 值得注意的是,这里的主体性和能动性主要是指基层政府积极主动创新,为了争取上级政府的注意力而不断追求新异,而非以回应现实需求为导向的主体性创建。

创新,争取获得上级政府的关注。“排位”式考核和注意力竞争共同加剧了基层创新的体制化倾向,将灵活、有效的基层创新行为演变为刚性、规范的基层创新行为。因此,基层创新从一种自发性行为逐渐演变为体制性行为,从而使基层创新体制化得以持续。

(二)基层创新体制化的结果

1. 破坏基层治理生态

基层治理生态是基层治理主体实施治理活动时面临的社会环境和体制结构^[38],是基层治理的重要保障。良好的基层治理生态有利于基层治理目标的实现,提升基层治理效能。然而,基层创新体制化对基层治理生态产生了深刻影响,集中体现在以下两个方面:

第一,加剧基层形式主义。在基层治理创新过程中,伴随基层创新体制化的程度不断提高,上级政府对基层创新的要求和标准越来越高。这意味着基层干部不得不投入更多的时间和精力,尤其是在创新形式上,基层干部不仅费尽心思琢磨创新形式,包括如何让活动更新颖、更吸引人,还要花大量时间进行材料整理和信息上报,每次开展创新活动都要拍照存档,同时要开展大量的文字材料工作,以应对上级政府的各种考核。虽然在形式上符合创新的外观和程序性要求,实际上却是“制造”出来的,本质上是创新场域的形式主义^[39]。例如,B县文明创新考核有三种形式,即实地考察、问卷调查和网上申报,其中网上申报就需要各种图片材料、政策文件、档案记录等,上级政府根据提供的材料进行评分。因此,基层干部需要花费大量时间用于材料整理,加剧了基层形式主义之风。

第二,削弱基层政府的自主性空间。基层政府是一线治理主体,要积极回应一线治理需求,而一线治理的变动性与复杂性意味着基层政府必须具有较大的自主性空间,以根据环境变化灵活应对基层治理的现实需求。某种程度上,基层治理创新是基层政府发挥其主体性的重要表现,尤其需要赋予基层政府充分的自主性空间。然而,基层创新体制化通过上移创新主体、提高创新标准、规定创新内容等,大大挤压了基层创新的自主空间。基层政府必须根据上级政府的意志和要求开展创新活动,由此,基层治理创新从一种适应性创新转变为规定性创新,成为脱离基层现实需求的“伪创新”。更重要的是,基层创新体制化对基层主体性压缩不是一种偶发性、临时性现象,而是演变成为一种稳定的结构性现象,甚至为上级政府开展其他工作提供路径依赖。由此,基层治理的自主性空间消失,基层治理生态随之重塑。

2. 增加基层体制运行成本

从政策执行的角度看,基层治理创新能够避免统一性政策在不同地区产生的水土不服问题,减少政策执行风险,从而降低政策执行成本。以少量的资源进行基层创新,形成更加优化的治理机制和策略,能够服务于基层政府的高效运转和公共服务的有效供给。但从实际来看,基层创新体制化导致创新成本大大提高,尤其是在东部发达地区,地方政府更重视基层创新,也有强大的财政实力开展基层创新,结果导致基层体制的运行成本明显增加。

首先,创新需要耗费大量财政资源。作为一种政府行为,基层创新以政府的财政资源投入为基础。在基层创新体制化的情况下,基层创新的覆盖面更广,创新的标准和要求更高,内容也极其丰富,结果导致财政资金投入大量增加。据不完全统计,B县每年的创新支出达到上亿元,主要集中在环境卫生方面,且这些资源的投入都是相对固定的,这对基层政府造成巨大的财政压力。这些财政资源原本可以用于那些需求更加迫切的领域,如今却被用于各种亮化、美化的创新形式上。基层治理创新异化,脱离其目标导向,表现为各种形式的“伪创新”^[40],加剧财政资源的浪费。而且,体制化的基层创新脱离群众需求,没有产生积极的治理效能,大量资源投入造成严重的资源浪费现象。

其次,围绕基层创新新增各种组织机构,导致体制运行的组织成本增加。基层创新体制化产生的组织成本主要有两种:一是新增科层组织。科层组织是一种具有稳定财政保障的行政组织,在“三定”方案中有明确的组织架构、职能定位与资源保障。科层组织的增加意味着体制资源的投入增加以及体制本身的扩张,进而导致体制运行的组织成本增加。新增科层组织带来的行政成本主要包括人员报酬、日常办公、评优评先、晋升名额以及各种奖补支出等。二是新增协调性组织,如议事协调机构。虽然议事协调机构不需要配备专门的工作人员,但要从基层抽调专职人员完成创新任务。同时,服务于基层治理创新的议事协调机构,也需要其他部门的支持与配合,这将占用其他部门的运行成本。如果说科层组织增加的是显性成本,那么协调性组织则会增加新的隐性成本;科层组织的增加意味着体制的刚性扩张,而协调性组织则隐含着体制的隐性扩张。

3. 削弱基层治理效能

基层创新是为了解决科层体制无力应对复杂的社会环境变化产生的“治理失灵”问题,即通过机制创新改变科层体制的常规状态,对既有的体制资源进行重组,以提升基层治理效能。然而,基层创新体制化并未实现机制创新所隐含的“反科层制”的目标,后者强调对科层体制的扬弃,即在保留科层体制优势的同时弥补其固有的缺陷与不足。从实践来看,基层创新体制化加速了基层创新的科层化倾向,不仅没有优化既有的科层体制,反而削弱了基层治理效能^[41]。

首先,乡镇治理重心偏移。作为一线治理的核心主体,乡镇政府的治理重心是回应群众需求,提供公共服务。但基层创新体制化导致县直部门将大量创新任务转移到乡镇,乡镇不得不投入大量时间和精力和人力物力开展各种创新活动,乡镇干部花费大量时间准备各种文字材料。由此,乡镇治理重心从“对下”的回应性治理转变为“对上”的体制化创新,乡镇的工作目标旨在获得上级政府的认可。结果,乡镇的资源严重被挤压,乡镇的资源配置和人员调动与其职能定位不匹配,导致乡镇治理的回应能力大大减弱。

其次,基层治理悬浮化。基层创新的目的是提升基层政府的治理效能,为群众提供更好的公共服务,提升人民群众的满意度和幸福感。但在基层创新体制化的情况下,创新考核的要求不断提高,基层创新竞争的标的物不再是公共服务的效能,而是基层创新本身。换言之,基层创新的目的是完成创新任务,争创上级政府的荣誉与奖励。在创新的过程中,创新的目标与手段发生转变,手段变成目的,指标代替目标。基层创新在形式上和人民群众息息相关,但在内容上与人民群众的实际需求脱节。

五、结论与讨论

《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》将“推进基层治理创新”作为提升基层治理能力的重要载体和手段。当前,在政府职能转型的背景下,基层治理的重要性愈加凸显。这对基层政府的治理能力提出更高要求,迫切要求政府职能转型,健全政府职能、优化运行方式、提升治理效能成为基层政府的重大改革方向。基于此,各地政府纷纷希望通过机制创新来提升基层治理效能,并形成了丰富的基层治理创新经验。然而,从实践来看,基层治理创新的效果并不理想,基层普遍出现“伪创新”^[42]以及创新“内卷化”等悖论性现象。“伪创新”是基层政府在政绩目标驱动下,利用政策模糊性带来的弹性空间,以创新为名实施的偏离基层治理创新价值目标的系列偏差行为,具有失范性、破坏性、隐匿性等特征^[43]。如何理解基层治理创新的偏差现象,对于优化和完善基层治理创新实践具有重要意义。

本文基于B县文明创建实践的个案考察,试图从“体制机制”关系的视角理解当前基层治理创新的内卷化现象及其对基层治理的影响,提出“创新体制化”的解释框架。研究发现:创新体制

化作为推动基层治理创新内卷化的深层次逻辑,并非基层治理创新的内在特征,而是在体制环境的综合影响下逐步形成的,遵循从自发性创新到制度化创新再到体制化创新的发展历程;创新体制化意味着基层创新从一种面向现实需求变化的回应性行为转变为简单执行上级政府创新目标的体制性行为,同时也意味着体制资源的过度集中与大量投入;基层创新体制化的运行呈现出以“县”为主的跨领域动员、全过程督查以及多主体考核的“三位一体”模式;“排位”式考核和注意力竞争是基层创新体制化的制度逻辑和主体逻辑,前者通过考核评价调动基层政府的积极性,后者是基层政府基于注意力竞争主动参与基层治理创新,两者共同构成基层创新体制化的内在逻辑。结果,基层创新体制化不仅消解了治理创新的灵活性、适应性与有效性,而且在基层治理生态、基层体制运行以及基层治理效能等方面造成明显的负面影响,导致基层治理创新内卷化愈演愈烈。

作为一种机制性行为,基层治理创新的有效性不仅在于其对基层治理的灵活性与适应性,更重要的是,通过创新性治理实践重组既有的体制资源,优化体制结构。机制创新与体制稳定是一对辩证的、实践的关系,机制创新依赖稳定的体制结构,而体制结构发挥作用需要不断开展机制创新。机制创新可以激活体制的灵活性,发挥体制的内在优势。机制体制化的本质是以体制化的形式主导机制运行,试图使机制的效能最大化,但结果可能会走向反面,造成体制对机制的吸纳,进而导致机制创新内在的灵活性与适应性功能丧失。因此,基层治理创新要具备机制化思维,警惕基层治理创新的体制化。同时,机制创新需要一定的弹性空间,基层治理体系刚性化会极度挤压基层治理创新的自主性空间,从而削弱机制创新的可能性空间。总之,基层治理创新实践中的机制创新与体制结构之间如何有效互动仍是基层治理研究有待拓展和深化的重要议题。

参考文献:

- [1] 杨露,周建国. 基层治理创新的实践样态、生成逻辑与优化路径——基于“制度—行为”融合视角的分析[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2023(5):20-29.
- [2] 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.
- [3] 黄巡晋. 地方政府“创新悖论”的机制及警示[J]. 领导科学,2017(31):54-56.
- [4] 陈宇,罗天正,孙泉坤. 基层治理“伪创新”的生成逻辑:一个注意力的分析视角[J]. 中国地质大学学报(社会科学版),2023(1):147-156.
- [5] 贺东航,孔繁斌. 公共政策执行的中国经验[J]. 中国社会科学,2011(5):61-79.
- [6] 练宏. 注意力分配——基于跨学科视角的理论述评[J]. 社会学研究,2015(4):215-241.
- [7] 何艳玲,李妮. 为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2017(1):87-96.
- [8] 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.
- [9] 康镇,任克强. 基层治理创新试点的政绩驱动机制及其规制[J]. 江苏社会科学,2023(3):113-121.
- [10] 黄晓春,周黎安. “结对竞赛”:城市基层治理创新的一种新机制[J]. 社会,2019(5):1-38.
- [11] 杨文欢. 因势利导与自生能力:可持续基层治理创新的分析框架[J]. 吉首大学学报(社会科学版),2019(4):134-142.
- [12] 郎玫. 强化或是扭曲:绩效问责对官员创新行为激励影响的实验研究[J]. 社会科学研究,2022(1):38-47.
- [13] 李利文,申彬,彭勃. 城市基层治理创新中的“认知内卷化”——以上海XH区物业管理深化改革为例[J]. 社会科学研究,2016(2):39-51.
- [14] 马佳铮,郎玫. 共识与分歧:基层官员对政府创新的差异化认知及其影响[J]. 兰州学刊,2023(8):90-102.
- [15] 田先红. 中国基层治理:体制与机制——条块关系的分析视角[J]. 公共管理与政策评论,2022(1):43-54.
- [16] 谢小芹,宫兴隆. “示范创建”:基层治理创新的一种新解释——基于西南一个基层治理现代化试点乡镇的研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023(2):77-88.
- [17] 刘志鹏. 常规开展的“运动”:基于示范城市评比的研究[J]. 公共管理与政策评论,2020(4):72-86.
- [18] 何显明. 地方政府创新实践的生成机制与运行机理——基于浙江现象的考察[J]. 中国行政管理,2009(8):124-128.
- [19] 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):123-128.
- [20] 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.
- [21] 杨华. 县域治理中的党政体制:结构与功能[J]. 政治学研究,2018(5):14-19.

- [22] 陈柏峰. 党政体制如何塑造基层执法[J]. 法学研究, 2017(4):191-208.
- [23] 荣敬本, 崔之元, 王拴正, 等. 从压力型体制向民主合作体制的转变: 县乡两级政治体制改革: 中、英文对照[M]. 北京: 中央编译出版社, 1998: 28-57.
- [24] 王汉生, 王一鸽. 目标管理责任制: 农村基层政权的实践逻辑[J]. 社会学研究, 2009(2): 61-92.
- [25] 纪莺莺. 当代中国的社会组织: 理论视角与经验研究[J]. 社会学研究, 2013(5): 219-241.
- [26] 刘天文. 行政借道社会: 基层治理创新中的政府调适行为研究——基于 Z 省 S 区的经验案例分析[J]. 西南大学学报(社会科学版), 2024(3): 66-79.
- [27] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[N]. 人民日报, 2024-07-22(1).
- [28] 田先红. 从结果管理到过程管理: 县域治理体系演变及其效应[J]. 探索, 2020(4): 26-36.
- [29] 徐双敏. 政府绩效管理中的“第三方评估”模式及其完善[J]. 中国行政管理, 2011(1): 28-32.
- [30] 陈潭. 第三方治理: 理论范式与实践逻辑[J]. 政治学研究, 2017(1): 90-98.
- [31] 郑方辉, 邓霖, 林婧庭. 补助性财政政策绩效目标为什么会走样? ——基于广东三项省级财政专项资金绩效第三方评价[J]. 公共管理学报, 2016(3): 122-134.
- [32] 周志忍. 政府绩效评估中的公民参与: 我国的实践历程与前景[J]. 中国行政管理, 2008(1): 111-118.
- [33] 何得桂, 吉李敏. 调适性治理: 城镇化进程中基层社会治理创新及其解释[J]. 云南行政学院学报, 2023(3): 52-63.
- [34] 吴敏, 黄玖立. 政府间的竞赛治理是否有效: 文明城市评比与城市卫生[J]. 世界经济, 2022(3): 212-232.
- [35] 白天成. 为竞争而创新: “理念—行动者”框架下地方政府社会治理创新逻辑解释[J]. 天津行政学院学报, 2022(3): 78-86.
- [36] 文宏, 林彬. “多任务竞逐”: 中国地方政府间竞争激励的整体性解释——以粤港澳区域治理为例[J]. 江苏社会科学, 2020(1): 75-85.
- [37] 刘思宇. “评比表彰”的激励逻辑——基于创建全国文明城市的考察[J]. 中国行政管理, 2019(2): 72-78.
- [38] 叶敏, 王阳. 城市基层治理生态: 恶化机理与修复路径——基于国家与社会双向共时性转型的思考[J]. 地方治理研究, 2017(1): 52-63.
- [39] 石建. “制造型创新”: 基层社会治理创新的一种类型——基于浙北 N 村“文明家庭”的经验研究[J]. 甘肃行政学院学报, 2021(6): 85-96.
- [40] 范逢春. 警惕“玩概念”式的基层伪创新[J]. 人民论坛, 2020(14): 44-45.
- [41] 张晨, 刘育宛. “红色管家”何以管用? ——基层治理创新“内卷化”的破解之道[J]. 公共行政评论, 2021(1): 2-22.
- [42] 金太军, 袁建军. 地方政府创新博弈分析[J]. 江海学刊, 2005(5): 94-99.
- [43] 姜晓萍, 吴宝家. 警惕伪创新: 基层治理能力现代化进程中的偏差行为研究[J]. 中国行政管理, 2021(10): 41-48.

责任编辑 高阿蕊

网 址: <http://xbjbjb.swu.edu.cn>