

合规性确认：基层政府突破性创新的纵向协同机制

——对 A 区创建城乡融合实验区的考察

● 文 宏, 林 彬

(华南理工大学 公共管理学院, 广州 510641)

摘要:基层政府创新是实现制度完善的重要形式,却始终面临从“合情合理”到“符合规定”的难题。基层政府如何实现创新且不被问责的结果呢?现有研究关注了政府创新的三种主流视角,以及“战略嵌入”和“请示授权”两种纵向府际间的互动策略,相对忽视了基层创新被授权的关键要素。本文在制度变迁视角下,通过对 A 区创建城乡融合实验区的案例分析,提出“合规性确认”的解释。研究发现,政府创新可以按照政策内容变化程度,划分为改良性创新、突破性创新和整体性创新;突破性创新得以实现的关键,是以请示授权为“表”、确认合规性为“里”,构建符合政策要义的诱发机制、统筹主体利益的诱导机制、耦合配套制度的关联机制和规避多重风险的控制机制,以使创新行动被有组织的构建并不断发展。“合规性确认”分析框架的构建,阐明了当代中国基层突破性创新的纵向协同机制,对制度变迁和府际关系理论均有所发展。

关键词:政府创新;城乡融合;授权;府际关系;协同机制

中图分类号: D035 文献标识码: A 文章编号: 1672-6162(2023)02-0001-11

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2023.02.001

1 问题提出

学界关于政府创新内涵范畴的争论,开启了创新研究的新议题。创新研究最早开始于私营企业,熊彼特(Joseph Alois Schumpeter)认为创新是将原始生产要素重新排列组合为新生产方式的过程,影响着企业组织的价值理念、组织体系的变革,实现了对组织和制度的“创造性破坏”^[1]。罗杰斯和沃克较早把创新研究引入公共部门领域,认为政府创新是政府部门通过重新组合政策方案和构成要素,表现为采用新项目、新政策或新模式的过程^[2-3]。威尔逊则在《官僚机构》一书中以区分变化与创新的方式,进一步认为一般性的变化或改善,通常是组织对环境变化或满足需求的适应性行为^[4]。在如何开展改革创新问题上,有部分学者遵循“渐进性改进”的思路,认为政府部门的创新性改革^[5]、对环境的回应^[6],或者运用新理念、新实践、新模式的一般性政

策变化也等同于政府创新^[7]。总体而言,诸多学者持续对创新话题展开讨论,并且在区分渐进增量型改革和范式级政府转型^[8]的基础上开展了丰富的拓展性研究。

当前,我国改革开放已经进入攻坚期和深水区,历史遗留的存量问题与前进过程中的增量问题叠加出现,亟需开展制度上的系统更新。党的十八届三中全会之后,中央和地方层面均设置了全面深化改革委员会,负责相关领域重大工作的总体布局与整体推进。中央政府的系列谋划既需要地方政府严格落实,又需要各地因地制宜,创新性地推动。与此同时,党的十八大以来,中央政府先后通过强化监督体系、“硬化”政策指标和紧缩制度体系,降低了府际关系的弹性空间,让基层自主探索面临着更大的挑战^[9]。例如农村土地制度改革作为全面深化改革的重要内容,各地必须坚守国家“不得调地”、确权登记颁证的政策,保证农民使用权的稳定性。但现实中,各地在城市化进程中面临城市用地“紧张与浪费”并存的现象,以及农村土地“拆不动、建不了”的闲置、荒废等问题。在这看似矛盾的现象背后,我们需要反问:基层政府主动而为的制度创新,如何才能平衡好合理性与合规性之间的张力,实现社会情理与法律程序的统一呢?

收稿日期:2022-09-10

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(21JZD037)

教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(18JZD042)

作者简介:文宏(1981-),通讯作者,男,毕业于吉林大学,博士,华南理工大学公共管理学院教授,博士生导师,研究方向:城市治理与公共政策,E-mail:wenhong0413@sina.com;林彬(1994-),男,华南理工大学公共管理学院博士研究生,研究方向:城市基层治理与政府创新。

总之,基层政府往往因政策受阻而难以根治历史顽疾,亟需以突破现有规则的方式创新解决方案。令人困惑的是,面对这一难度大、风险高的改革情境,基层政府会如何实现从“合情合理”到“符合规定”的突破性创新。由此,本文探讨基层政府提出的一项符合社会诉求的创新方案,在受到现行制度约束时,如何成为一项新的组织形式或制度安排?通过对广东省A区创建城乡融合实验区的个案研究,在微观上归纳出基层增强合规性和合法性的具体机制和关键要素。

本文可能的理论贡献在于,通过区分政府创新的不同类型,对比已有研究解释的行动机制,提出“合规性确认”的新解释。本文指出合规性确认机制是基层政府在新形势下的策略选择,是实现突破性创新的一种可能路径,也是实现“请示授权”的核心机制。在此基础上,本文更深刻的意义在于观察十八大以后地方政府的创新实践及其新变化,讨论当代中国基层创新在纵向政府间的授权并确认合规性的互动机制,以及对制度变迁理论的完善。

2 文献综述

2.1 地方政府创新的三种研究视角

当前国内外关于地方政府创新的研究,主要从创新扩散、政策试验与自主探索三种视角展开。其中,创新扩散和政策试验的研究,探讨的是地方经验如何得到更大范围的适用性;自主探索的研究则更关注如何进入正式通道的问题。

第一,在创新扩散的视角下,政府创新被视为某部门或层级的政策知识,被应用到其它部门或层级治理的发展过程。这些研究涉及政策扩散的府际关系等影响因素^[10],学习、模仿与竞争等机制^[11],新政策类型引发的扩散差异^[12]等议题。

第二,在政策试验或设计试验的视角下,有研究指出政策试验具有实用主义的过程环节^[13],实施分级制试验^[14]或基层政府自主制定解决方案^[15],有助于契合地方特性和需求、发挥地方优势和活力^[16],能够有效筛选出有益做法^[17],实现政府使命^[18]。具体还包括因创新发起主体的不同带来了多种政府试验类型^[19],总体规律是要实现自下而上开启政策试验和自上而下的认同^[20]。可见,政府创新研究不仅可以从政府间关系角度探寻创新扩散的因素和机制,还可以从组织间互动的角度对试验的过程展开描述。

第三,在自主探索的视角下,基层政府处于激

烈的城市竞争环境下,有动力从整体和根本上解决限制发展活力的难题,寻求创造性改革和制度创新^[21]。基层制度创新往往是自发性和能动性的结合,以期抢占先发优势、拉开政绩差距^[22]。基层创新还面临自主空间小、约束多的制度环境,要想保持持续动力,必须要通过制度化渠道升格为政策措施、法律规定等制度规范^[23]。可见,基层要实现创新的制度化,始终面临着创新性与合规性之间的张力,如何提高创新行为的正当性,最大限度地排除创新方案面临的制度约束和法律风险,成为学界持续争论的问题。

2.2 地方政府创新在纵向府际间互动中的行动策略

地方政府特别是基层政府创新所围绕的核心问题是:如何在创新行动中实现与高层级政府的互动,以获得社会情理与法律程序的统一。本文概括出“战略嵌入”、“请示授权”两种区别于常规工作汇报的主要途径。

2.2.1 “战略嵌入”论

“战略嵌入”通常由中央政府给予地方某项国家层级的政策许可,地方政府借此拥有“自主选题”和制定法规的权限,直接被赋予制度创新的依据^[24]。此种研究遵循新制度主义的“制度-行为”研究路径,主张地方政府在这种政策倾斜下,可以自主探索,与中央交互形成政策目标和工具^[25],得到使命任务、特殊授权^[26]和资源分配^[27]等待遇,增加了容错空间^[28]。在该方式下,地方突破性创新的正当性通常由中央政府主动授权,主要形式为正式文件的指令性要求。实践中,如中央印发国家“十四五”规划和2035年远景目标纲要,支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区、支持浙江高质量发展建设共同富裕示范区等,都适用于“国家战略嵌入”的解释。但这种逻辑忽视了:一是基层政府均了解试验政策的利好,但试验政策并非随机分配,应当具有提前争取的过程;二是基层政府并非在设立试点后才开展政策创新,而是已经具备成熟的方案和工具,获批试验政策其实是被赋予合规性的结果。实际上,政府创新不仅是一种制度变迁过程,还蕴含着复杂的政府组织行为。

2.2.2 “请示授权”论

另一种观点则基于“结构-过程”的研究路径,讨论行政权力结构对地方政府创新行为的影响。党的十八大以来,“请示授权”逐渐成为地方解决属地难题的主要形式,地方政府将创新意愿转化为改革

方案,并正式报告高层级政府,请求高层级政府批准试点^[29]。此种方式的正当性主要来自高层级政府的授权,先由地方政府申请,再由高层级政府有选择性的批复或复函。地方政府依靠绩效、风险与公平追求等手段塑造创新的合规性^[30],通过执行策略创新的正当性巩固政策的合规性基础^[31],还会采取营销和“脱耦”来掩盖或淡化合规性方面的问题^[32]。可见,地方政府通过请示授权获得中央或高层级政府的认可,本质上是确认创新合规性的过程。

已有研究从不同视角已经取得相当丰硕的成果,有助于从多角度加深对地方政府创新的理解。在政府创新三种研究视角中,创新扩散描述了成功经验在府际间的推广应用,政策试验描述了纵向体制赋予试错空间的功能,自主探索则还原了现实需求倒逼与经验积累的过程。而在创新的演进过程中,基层政府如何排除创新方案面临的制度约束和法律风险,“战略嵌入”“请示授权”提供了可行的路径(见图1)。上述认识对于全面理解基层政府创新,尤其是在受到制度环境制约下,基层谋求高层级政府授权所采取的策略具有启发意义。对于基层政府而言,在制度制约下究竟如何取得自主探索的合规性?什么情况下需要请示授权?请示授权得以成功的核心要素是什么?这些都有待进一步揭示。

3 研究设计

3.1 研究方法

本文使用个案研究法,对广东省A区创建城乡融合实验区的发展过程进行跟踪分析。个案研究作为案例研究的主要方法,现有研究较多采用截面式比较,关注单一环节,忽略了政府创新本应是连续的实践过程。本文从历时性的角度,有助于认识复杂现象背后的因果关系^[33],从而在分析整个环节的基础上,判定哪些因素和机制可以促进创新。本文基于该方法侧重于过程理论化的解释,聚焦如何做成的问题,即想做到什么程度、以及如何做成的问题,关注事件、活动、互动的顺序,识别一些会改变路径走向的情境性因素。可见,本文可以对一定的案例现象进行具体的描述和深入的剖析,并在该过程中检验与修正创新的生成要素和发生逻辑。



图1 地方政府创新的演进脉络

3.2 案例选择

本文采用来自A区争创省级城乡融合实验区的案例,重点关注实施过程包含的具体阶段与影响要素,在分析时我们统称为基层政府创新的过程。A区城乡融合发展的突破点在于土地制度创新,而农村土地制度作为国家给定框架范围内的一项制度安排,基层突破既有规则的创新十分契合“从合情合理”到“符合规定”的研究问题。具体来看,2018年伊始,A区开始大力推进村级工业园改造(简称“村改”),旨在破解土地碎片化和城乡土地融合难等长期存在的问题。但村改过程困难重重,基层因难以有效化解制度约束和社会风险而陷入困境。直至2019年,A区村改工作出现转机,后续几年连续取得亮眼成绩。这一切转变得益于获批省级城乡融合实验区带来的政策上的创新。基层政府依靠政策创新实现了对土地权属政策的调整,从根本上解决了城乡融合面临的政策限制问题。回顾该案例,基层政府从面临“合情合理”的现实需要与政策制约,再到“符合规定”的政策创新,整个过程具有明显的阶段性特征,这为研究基层政府如何解决土地限制问题,观察基层政府实现突破性创新的行动过程提供了较为完整的素材。

所以,本研究选择该案例的原因有:一是剪表剪性强,该案例十分契合中国推进共同富裕、城乡融合的国家战略,也能回应我国城镇化面临的典型难题;二是剪表剪性好,可以追踪从地方自主探索到试点设立的完整过程;三是剪表剪性突出,因为相较于渐进改良性创新,农村土地制度领域实现突破性创新的意义更为深刻。

3.3 数据来源

本文的经验材料和问题意识来源于作者长期在A区的田野调研,借助工作单位与A区所在地级市共建研究基地的机会,本人从2019年到2022年深度参与和持续跟踪了A区的社会治理建设。作者有幸深度访谈了时任区委书记,区委改革办、自然资源局等关键部门及工作人员,追溯A区创建城乡融合实验区的缘起,了解争创试验政策的行动概况和工作节点,获取、验证和完善案例相关的资料与信息,梳理出案例发展的来龙去脉。与此同时,作者所在研究团队共组织三次深度访谈和多次回访,分别为2021年的4月28日~29日,9月7日~8日、24日~29日,11月18日~19日;2022年的1月12日,8月8日~11日,文中出现的地名、机构名称及人名均作匿名的编码处理。

4 A 区创建城乡融合实验区的案例分析

A 区推进农村土地制度改革面临着刚性的制度约束,试图借助创建城乡融合实验区的行动达成制度创新的目的。本文通过对 A 区政府实现从“合情合理”到“符合规定”过程的追溯,分析制度创新是如何在创建省级城乡融合实验区中实现的。

4.1 案例背景

A 区地处粤港澳大湾区的核心区域,是我国土地制度改革的重要先行试点地区,最早面临着工业化、城市化进程中的土地问题,率先开展大量自主创新并积累了经验。改革开放之初,我国珠三角地区率先引入“三来一补”的外向型发展模式,提出“三大产业齐发展,六个轮子一起转”的发展思路;村镇逐渐开始转向出租经济,兴办工业园承接民营经济。1992 年,面对开放程度加大、大量外资涌入后的土地需求,土地股份制改革将村民分散承包的土地收归集体,统一经营和管理,助力各镇街培育出数量庞大、分布广泛的村级工业园区。该阶段“以土地换租金、以空间换增长”的经营方式,率先推动了改革前沿地区的工业化,为经济发展注入了动力,也推动了 A 区实现了从农业大县向工业大区的过渡。21 世纪初,可供使用的土地日益紧缺,A 区村级工业园细碎灵活的土地,转而阻碍着城市的转型升级,暴露出权属复杂、利用率低等多种问题。至此,城市以外延扩张为特征的粗放型用地方式,已经让土地开发强度逼近临界点,难以满足当前高质量发展的要求。

地方政府为了化解用地紧缺的困局,开始谋划从扩大增量到提高存量效益的改革。在此背景下,A 区开展了多轮农村土地制度改革。在 2007 年至 2016 年,A 区在全省率先开展“三旧”改造,依据获批的省级综合试点,解决城市的动能问题,让城市集聚再提升;2015 年至 2018 年,A 区作为全国农村土地制度改革的试点地区之一,承担着农村集体经营性建设用地入市、农村土地征收、宅基地制度改革的任务。经过数十年的改造,A 区零星地块的利用效率有了一定提升,一定程度上释放了发展空间,但步入改革“深水区”后的“土地利用碎片化”难题已经浮现。A 区城乡发展形态不协调,出现了村级工业园连片铁皮顶棚、“握手楼”犬牙交错、产业发展陷入“低端锁定”的县域经济景观。调研数据显

示,在 2015 年,A 区 80%可入市地块为面积在 25 亩以下的零碎地,这些零碎地量大块小、零星分散且配套设施不足,与土地市场的用地需求难以匹配;全区村级工业园最多时有 685 个,占用全区 65%的工业用地,所占地块面积在 100 亩以下的占比高达 43%,但每年创造的税收只占全区年税收 9%。正如 A 区一位主管招商的领导,在 2018 年考察江浙地区工业园区后萌生出深化改革的想法,认为:

“最眼馋的是别人的土地平整,城市是城市、园区是园区、农业是农业。而我们土地利用碎片化严重,一块产业用地旁边可能是乡村、池塘和楼盘,项目落户需要考虑噪音、环境保护等多种因素,削弱了区域竞争力。”(访谈记录:XM20210929^①)

由此可见,基层仅依靠传统的开发模式,面临的政策限制较多,成效十分有限。调研中,基层在解决土地利用碎片化,普遍采取土地征收和置换两种模式。

在征收模式下面临的难题是:(1) 建设用地的增量指标受限。新增建设用地计划指标和城乡建设用地增减挂钩指标受国家严格控制,十分有限且难以扩增。(2) 征地拆迁的利益分配困难。农民既不愿丧失对土地的使用权,也不愿放弃跟随城市发展可能获得的红利,这导致征地成本高、过程缓慢,社会稳定风险很大。

在置换模式下面临的难题是:(1) 土地置换或合并的意愿不强。由于各集体经济组织持有的土地面积和区位不同,经营能力存在差距,获得的土地租金也有显著差异,收入高的集体经济组织不愿以“并村并社”的方式开发土地和分红。(2) 国有和集体地块的产权无法直接置换。国家明令禁止土地权属直接发生变更,所以仅靠政府收储的集体用地仍然有限,无法改变空间权属上错综复杂的局面。D 市自然资源局 A 区分局有关负责人介绍:

“作为经济强区,目前建设用地占比超 50%,如果在土地碎片化情况下还持续扩大建设用地,就会严重挤压农业和生态空间;但如果腾退土地,给予村集体一次性货币补偿,就无法保障他们的发展权,现在就要想办法激发各方主体参与改革的积极性,共同提高土地利用效率。”

综上所述,基层政府仅依靠过往线性的、局部性的改良式创新,难以较好解决面临的历史遗留问题。A 区经过几次改革尝试后,发现推进土地连片集约开发,是一项既涉及产业发展、城乡面貌建设,

^①编码规则:访谈对象姓名首字母+访谈时间。

又涉及农村土地制度改革、城乡空间优化的系统变革,亟需寻找总览式的突破口,开展系统性、集成式的全面深化改革。正如A区书记所言:

“要解决土地碎片化问题,仅有‘村改’是不够的,一定要推进全域土地综合整治,提高土地的综合利用率,才能为未来的发展赢得更大的空间。除了全面深化改革,没有其他任何选项、任何路径。”(访谈记录:YC20210428)

4.2 改革过程

基层政府试图化解历史遗留难题,但仅调整单一领域的规章制度,产生的效果有限,需要提高改革的力度和级别,制定一套总揽全局的解决方案。在此,我们对A区采取请示授权的方式,获批试验政策的过程予以叙述。

基层政府为得到高层级政府的政策支持,频繁地开展汇报、沟通和申报试点的工作。2018年,A区政府及相关部门在反复调研协商的基础上,意识到要解决土地碎片化问题,要将改革方向从单点突破转变到系统推进,才能为未来发展赢得更大空间。正如A区一位改革负责人所说:

“推动城乡融合不是着眼于几年、十几年的发展,而是从根本上改变以往的发展模式,是惠及子孙后代的战略抉择。这需要一套总揽全局的解决方案。”(访谈记录:DJ20210907)

于是A区开启了向高层级政府争取试验政策的努力。在此期间,广东省政府主要领导曾组织多轮调研,获悉A区在解决村改难题上已经取得了一定经验,但由于《土地管理法》尚在修订过程中,其关键条款修改将面临重重困难。于是,时任广东省委、省政府主要领导认为,近期中央并未提出有关农村土地制度的改革目标,因而没有给以直接答复。

在改革受阻后,基层政府敏锐地察觉到改革契机已日渐成熟,积极推进申报试点工作进入快车道。2019年5月5日,中共中央、国务院发布《关于建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系的意见》,提出选择有一定基础的市县两级设立国家城乡融合发展试验区,支持制度改革和政策安排率先落地。此后,国家城乡融合发展试验区的创建迅速成为许多地区争相竞争的新目标。同年8月27日,农村土地制度改革也取得积极进展,第十三届全国人大常委会第十二次会议表决通过了关于修改土地管理法、城市房地产管理法的决定,取消了多年来集体建设用地不能直接进入市场流转的二元体

制,为城乡一体化发展扫除了制度性的障碍。至此,A区认为村改更深层次的意义在于以土地制度改革为切入口,打通城乡土地要素流动,促进城乡融合,巧抓政策利好,全力创建省级城乡融合发展试验区。

在改革契机和上级政府的大力支持下,基层政府争取试验政策的努力最终成为现实。2019年7月11日,广东省委全面深化改革委员会召开的第四次会议,研究并通过了A区创建广东省城乡融合发展改革创新实验区的申请。会上,D市委常委、A区书记向省委全面深化改革委员会汇报了创建实验区的总体思路,得到了省委的肯定。同年7月31日,省委深改委印发《关于同意A区建设省城乡融合发展改革创新实验区的批复》,A区成为全省唯一的省级城乡融合发展改革创新实验区。2020年9月19日,广东省委深改委印发《A区建设省城乡融合发展改革创新实验区实施方案》,标志着A区试点工作正式开启。实施方案表明省市政府对A区给予很高规格支持,批准了首批8类省级支持事项,涉及“创新国土空间规划管理机制”“开展全域土地综合整治”“创新历史遗留用地问题处理机制”和“开展‘信用+城乡融合’创新体系建设”等多个方面,赋予了允许直接复制省内其他实验区已获批的权限和创新经验,为A区提供了巨大的政策红利和灵活空间。至此,由基层政府发起的创新行动最终进入正式试点,获得了突破现有土地制度的必要权限,基本实现了最初的创新意图。

4.3 创新成效

A区在不违背国家土地法律的前提下,着力从集体土地入市机制、土地置换和混合开发机制、利益均衡机制等角度,成功探索出不改变集体土地产权属性的制度改革。

在制度创新方面,A区在原有的土地制度改革基础上融合创新,在全国首创了集体土地整备、片区混合开发、联动改造、以国资为主导的村改、“地券房券绿券”试点、“毛地”入市等制度。这些新做法将原本零散破碎的土地腾挪组合成片,不仅丰富了破解农村土地利用难题的工具包,还创新了多种实现土地大挪移方法的“政策箱”。

在土地改造进度方面。数据显示,A区原本拥有村级工业园18.9万亩,自获批建设实验区以来,推进村级工业园升级改造的速度有明显提升。截止2021年8月7日,全市累计拆除10.6万亩,已完成实验区建设方案中50%的任务;辖区内五个行政区

分别累计拆除改造面积,分别为A区为45780亩、B区为53279亩、C区为4587亩、D区为819亩、E区为1245亩。其中,A区村级工业园累积拆除改造面积,分别为2019年12月1.56万亩、2020年8月2.86万亩、2020年12月3.51万亩、2021年4月3.8万亩、2021年8月4.58万亩。

在经济发展效益方面,A区利用政策优势更好地实现了土地要素的灵活配置,推动了新产业、新业态的发展,2021年招商引资总规模达到907亿元,实现了2020年增长46%、2021年增长66%、2022年增长46%的“逆势三连涨”。可见,在基层政府创新行动下,A区原本面临的政策限制被逐步破解,释放了更充足的发展活力。

在农民参与意愿方面,A区以城乡融合试点推进的土地制度改革,将改革收益更多分配给村民和村集体,激发了利益相关者的参与意愿。对某村改项目的调研显示,相关社区共4864名村民参与表决,对村改草案开展了为期3天的表决,大家都踊跃参加,最终表决率为99.88%。支持村民表示:

“我们一家人都很支持区里工业园改造,看到隔壁收入翻了几番,我们就很着急。”(访谈记录:HX20211128)

最终,A区创建城乡融合实验区的行动,在现有法律框架严格限制下锐意突破,推动了多项符合规定的农村土地制度创新,实现了“一子落,满盘活”的存量土地改革。本文将界定为“突破性创新”,而其发生机制有待进一步揭示。

5 基层政府突破性创新的行动逻辑

在制度创新中,组织层面正式制度安排的出现,通常作为政府创新得以成功的标志。本文依据政府创新的政策内容变化程度,划分不同层次的政府创新,并进一步探讨是哪些因素影响了高层级政府是否建立这项制度安排。

5.1 政府创新的层次划分

本文从“何为创新”的问题出发,以制度变迁为标准,根据政策内容变化程度,认为基层政府创新具有从改良性、突破性到整体性三种创新层次(如表1所示)。其中,改良性创新的核心内容是调适或改进既有规则,着力解决增量问题,提高行政效率与服务质量,所以地方政府需要不断吸收和总结各地经验,强化改革方案的比较优势。而对于突破性创新,创新的核心内容是创立新规则,解决改革存量难题,即多数情况下是瞄准社会效益,破解制约

发展活力的变革^[34]。这类创新能否被正式确立,多取决于上级政府的认可和改革发起者自身化解风险的能力。此外,还有研究关注政府整体性创新,该类型的创新致力于以创立新模式解决拓展容量的问题,通常是在国家宏观体制层面进行创新,必须经由国家许可,契合国家治国理念,以实现治理理念的更迭。总之,本文在区分政府创新层次的基础上,明确了创新面对的政策情形和行动特点,这些是开展政府创新研究的基础要件。

当前,越来越多研究呼吁把治理变革找回来,应该聚焦于那些打断或终止现有规则的重大政策变化,更应该关注制度层面的创新^[35],而不仅仅是机制和技术层面的渐进增量型政策变化^[36]。于是,本文着重关注突破性创新,该类型通常面临以下政策情形:一是需求广泛、符合公共利益但受到政策限制;二是在现有法律框架的严格限制下做调整,势必面临违规的风险;三是即便改革顺利完成后,还可能存在审计问责的风险。在特征表现上,突破性创新面临合规性确认问题,很大程度上决定了创新能否顺利推进,需要创新主体通过请示授权等方式得到国家或高层级政府的认可,完成好自主创新中的合规性叙事。现实中,如浙江温岭的“民主恳谈”、安徽凤阳县小岗村的家庭联产承包责任制等案例,都显示出创新主体争取合规性确认的重要性。可见,基层政府突破性创新会依托请示授权的方式,建构纵向府际间的互动机制,其核心是争取高层级政府确认创新行动的合规性。

5.2 合规性确认:突破性创新的纵向互动机制

此部分延续前文的思路,描述基层在突破性创新中会采取哪些具体策略,通过哪些要素来达到确认合规性的目的。本文提出符合政策要义的诱发机制、统筹主体利益的诱导机制、耦合配套制度的关联机制和规避多重风险的控制机制四种具体机制(如图2所示)。

表1 政府创新的层次划分

层次	改良性创新	突破性创新	整体性创新
核心内容	改进既有规则	制定新规则	创立新模式
目的	解决增量	改革存量	拓展容量
实质	行政效率与服务质量	社会效益	治理理念的更迭
特点	单点式	系统性	变迁态
主要方式	自主探索	请示授权	战略嵌入
难点	经验的总结	合规性确认	国家许可
示例	机制或工具的创新	制度的创新	宏观体制的创新

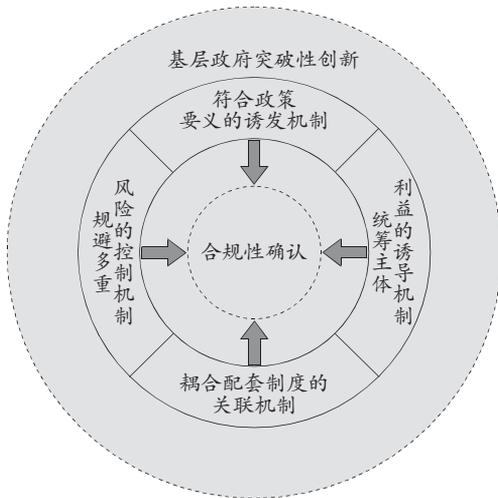


图2 基层政府合规性确认的构成要素

5.2.1 符合政策要义的诱发机制

政府突破性创新首先应当具备科学性的改革议题,通过符合政策要义的诱发机制,实现与高层级政府间的合规性确认。基层政府符合政策要素的创新行动,体现在既契合中央的政治理念和工作重点,又能解决实践发展中的普遍难题,合乎党心合乎民心,具有高度的政治正当性。

对此,基层政府采取的行动体现在:其一是契合中央的政治理念和工作重点,符合国家深化改革所倡导的意识形态价值。在社会转型时期,我国经济的转型升级、城镇化的高质量发展,以及构建城乡统一建设用地格局,都要求解决好集体土地开发利用的低效问题,推进农村土地制度的改革。A区政府创新瞄准的土地制度改革,不仅有助于提升核心城区带动村镇和连接粤港澳大湾区城市群的作用,还能推进城市提质增能,优化城乡功能布局,重构城乡空间发展结构,加快构建城乡协同共进的空间发展格局。其二是属于发展实践中的普遍难题,率先探索基于自然发展、市场化规律的改革创新。A区政府创新行动能够改变大部分村级工业园“形态落后、产业低端、分布零散”的问题,全力推进腾空间、调结构、转业态、优环境,有助于共建工业园集聚区连片升级改造,打造支撑高质量发展的现代化产业园区。其三是合乎民众的共同期待,符合社会公共价值精神的公正行为。政府创新要以正义为核心来构建社会的基本价值体系。A区政府率先开展城乡融合改革,有助于实现自发与统筹、治理与建设并重,着力实施全域生态治理,推动生态连片治理提升,加快生态环境重构,满足民众的长久利益。

实践中,基层政府主动落实国家战略规划中的难题,对接国家政策要义,积极向上级争取,实现了与高层级政府的合规性确认。调研中了解到,省级政府历来高度重视土地制度改革的试点工作,早在“三块地”试点时期,就已专门成立了广东省农村土地制度改革试点工作领导小组,统筹相关工作。高层级政府对A区的关注还体现在,时任省长多次听取改革试点工作进展情况汇报;时任副省长多次赴A区调研指导工作,要求认真贯彻落实中央相关文件精神;自然资源部、国家自然资源督察广州局、省自然资源厅等部门先后46次深入A区一线指导试点工作,狠抓改革落实。

“随着珠三角产业用地日益紧缺,各地均面临向存量用地要发展空间的难题,省里面同样高度关注破解土地碎片化和打通城乡土地要素流动的难题。”(访谈记录:CZH20210428)

A区在创建城乡融合试点前所取得的成绩,最终得到时任广东省委书记的关注和肯定。可见,基层政府突破性创新在改革议题选择上,贯彻落实了国家治国理念,根植于解决普遍性难题,具备了很强的改革政治正当性和科学性。

5.2.2 统筹主体利益的诱导机制

政府突破性创新应当具备可行的方案,以统筹主体利益的诱导机制,实现基于利益相关者而非自利的考虑,满足利益相关者的预期,以及被社会公众所广为理解和普遍接受。基层政府政策供给需要满足创新参与者、利益相关者和社会公众的利益预期,赢得他们的充分支持。

对此,基层政府采取的行动表现在:其一是从解决地方发展难题入手,得到创新参与者的认可、信任和支持。对地方政府而言,地方政府有扩大财政收入的需要,借此改革可以打破过去依靠土地财政来换取地方收益的逻辑,解决产业转型升级的用地保障问题,以实体产业支撑城乡繁荣,并探索了共同富裕的发展道路。其二是为直接利益相关者带来实际收益,做到新政策普遍均匀受益,甚至是政府让利性改革。新政策通常会触动既有收益,政府作为政策制定者,应该代表公共利益,满足大多数人的偏好。在土地制度改革中,利益相关者主要是面向民众、村集体和企业等,基层政府通过集体土地工业化和级差收益的分红,充分尊重和保障了农民的土地权利,激发了乡村的经济活力;还能促进集体土地增值和集体经济发展,为村民带来更可观的收入,改善人居环境,提升人民生活水平;也能扶持本地企业,获得相应奖励政策,激励社会资

本的良性参与。其三是形成良好的舆论氛围,为建设点赢得广泛的社会支持。基层政府通过创新行动改变组织内外部对创新方案的想法,如在土地制度改革相对模糊的制度下,形成各主体之间的认同,增强创新行动的目标共识和动员能力。基层政府会根据创新参与者与利益相关者的实际需求,使政府创新方案最终被认可与接受,进而保证了政府创新活动的可持续性。

统筹主体利益的诱导机制关注的是组织内外部的协同效力,意指基层政府突破性创新的过程,实现了对原有利益格局和各种政治力量的重新调整,以此获得高层级政府的合规性确认。调研中,基层政府开展土地制度创新,有助于鼓励村集体提前盘活低产值的土地,以更灵活的方式增加集体收益。其结果是村集体提高了收益,企业扩展了发展空间,政府也大幅提高了财税收入,如此实现了多方共赢,极大提高了创新方案的可行性。

“地方要产业升级,村集体和村民只要能提高收益,也都是愿意改革的。区里愿意搞试点对我们来说绝对是解药,不可能是毒药,因为事实已经证明其他路都走过了,只有这条路可以走。”(访谈记录:XM20210929)

基层政府提供具有整合性的政策方案,在推进创新的过程中不断对创新方式进行评价、筛选与决策,满足了各利益主体的诉求。可见,基层政府借助统筹主体利益的诱导机制,赢得社会成员在意愿上的支持、目标上的一致、利益上的共荣,获得高强度的组织内外部支持。

5.2.3 耦合配套制度的关联机制

政府突破性创新应当具备关联机制,耦合相关政策,产生结构性的配套关系,系统性地解决历史遗留难题。全面深化改革要求每项制度安排并不是单线型的、孤立的,而是紧密相关的,存在于系统性的制度结构中。基层政府提出一项新政策需要在制度结构中形成耦合状况,让各项制度形成关联、彼此兼容和产生互补。

对此,基层政府采取的行动体现在:其一是整合现有知识存量,让新政策具备成熟的政策工具,更容易被理解,得到社会成员的广泛支持。早在2015年,A区就开展了“三块地”改革的全国试点,形成一系列具有本土特色的创新举措,实现了土地要素的灵活配置,推动了新产业、新业态的发展,也为2019年土地相关法律修改提供了基础支撑和生动实践。其二是提出新的有效工具和手段,从根本上破解政策症结,创造更大的效益。A区走出了具

有本地特色的城乡融合发展之路,创新性地提出以土地制度改革为总揽,推动城市、产业、农业连片,带动生活、生产、生态形成新格局,在不改变土地权属关系的前提下,首创“混合开发”模式。而且,A区在掌握有效工具的基础上,能够实现集体建设用地与国有建设用地市场进行公开交易,以土地复合利用方式形成了国集互补、城乡统一的建设用地市场,满足了地方产业升级所需要的整合供地空间。其三是提出优势互补的制度设计,实现一种制度存在增加了另一种制度的边际收益,使新方案能够顺利地实施。基层政府在保持土地权属关系的改革方案下,通过“出让+租赁”模式引入社会资本跨界共建,创新集体土地和物业托管统租服务,让改造后的租金得到成倍提升,切实维护了农民权益和村集体经济长远收益。

耦合配套制度的关联机制关注的是治理技术的支持力度,意指基层政府突破性创新的过程整合了现有知识存量,提出新的有效工具和手段,实现了优势互补的制度设计,以此获得高层级政府的合规性确认。案例中,政府创新将成熟经验融合于系统性的改革方案中,增加制度供给的有效性,保护既有利益不受损失,创造长期收益。

“‘连片改造’被普遍看好,其创新之处在于大块的区域改造可以‘混合开发’,要让好吃的肉和难啃的骨头一起消化。现在是集体土地一部分、国有土地一部分,打包一起来改,村民保留了土地,政府也实现了连片开发,开发商也得到了土地,大家实现了共赢。”(访谈记录:ZYK20210929)

可见,基层政府把既有政策工具与新工具、正式制度和非正式制度、中央制度和地方政策进行有序衔接,使各项制度相容共生、相得益彰,增强制度间的互补性,从而满足争取合规性的基本要求。因此,政府突破性创新注重政策之间的互补性,使得各项政策之间相互支持,形成良好的耦合状态。

5.2.4 规避多重风险的控制机制

政府突破性创新建立起风险规避机制,遵守底线原则,降低改革议题的敏感性,实现以点带面的改革。基层政府开展突破性创新面临着打破既有规则的挑战,需遵循“不出事”的逻辑,规避政治领域、社会领域的风险。具体而言:其一是坚持底线原则。党的十八大以来一直强调,“坚持和完善农村基本经营制度,要严守耕地保护红线,严格土地用途管制”。A区创建试点工作采取“守住底线,试点先行”的办法,即“守住土地公有性质不改变,耕地红线不突破,农民利益不受损”三条底线,试点的政策创新

以三个底线作为重要判断标准,在坚持底线的基础上,把握政局方向,有序推进试点。其二是降低敏感性,在法律框架内做要素的重新整合,纾解创新性与合规性之间的紧张关系,实现政府创新行为与依法治国总体目标的有机统一。城乡融合改革涉及的土地问题,如果采取传统集体转为国有用地的做法,过程耗时耗力且难得到群众理解;而采取保留农民集体建设用地使用权的改革,关注农民的长久收益,避免农民的后顾之忧,符合国家土地法规的本意。其三是实现以点带面的改革,产生以最小化突破,实现增加全局性绩效的结果。改革前,土地用途管制的政策规定在一定程度上制约了乡村产业的发展,农用地转用受到严格限制,导致涉农用地在开发时屡碰红线,产业项目违法占用耕地的现象时有发生。A区在不打破土地用途管制的前提下,突破权属界线,将有限的土地资源“化零为整”提质增效,改变原来的空间和利益格局。

规避多重风险的控制机制是从引发的多重风险的角度,表明基层政府创新的“不出事”逻辑,就是采取一定措施来规避各种风险,从而取得改革的合规性。基层政府以不触及法律底线为前提开展突破性创新,如A区书记所言:

“首先不能出事,不能违背中央的政策,这个是底线。”(访谈记录:YC20210429)

采取的创新措施并非完全废止现有政策,而是遵循政策本意、做好要素重整,从而避免可能的违规风险。

“我们有一线的工作需求去改进这些政策条例,在实践中摸索出更好的做法,但还是上面给政策才敢做。”(访谈记录:CJZ202208 09)

可见,基层政府坚持底线原则,降低改革议题的敏感性,从构建最佳实践的层面出发,实现对创新过程的风险控制。

5.3 理论对话:制度变迁中的“合规性机制”研究

在政府突破性创新中,社会情理合理性与法律程序合规性往往是“相悖”的,基层政府如何调和刚性约束与自主性变通之间的张力,不仅是政府创新纵向府际间互动的关键机制,也是制度变迁研究中的核心问题之一。基层自主探索的制度创新是一种新的非正式的制度安排,目的是把现实经验变为制度条文,通过“正式化程度的提升”,推动正式制度的变迁^[37]。在政治学范畴内,韦伯强调的合规性问题是权力意义上的统治和支配关系^[38],是以“国家为中心的”,只能在国家或行政规则下开展创新实践,任何偏离这一规则的行为都不具备合规性。随

着国家民主化建设的推进,政府改革更多是以社会认可和社会承认的社会合理性逻辑为前提,同时具备政治系统的合规性^[39]。那么,“合规性机制”是十分重要的界定依据和方式^[40],包含诱使和迫使行动者(组织或个人)的采纳受到社会承认,符合公共价值的组织结构和行为的安排^[41]。可见,合规性机制一般包括国家逻辑作用下的官方意识形态合规性和法律制度合规性,社会逻辑作用下的民间规范合规性和特殊人际关系网络合规性,以及政府(科层制)逻辑作用下的行政合规性。

在前人研究基础上,本文对行政合规性做出进一步界定。行政合规性即科层制内部的认定机制,是指在政府逻辑作用下,政府内部的诱发机制和政府外部环境诱导下,形成了高层级政府的认可。基层政府向上级争取合规性,需同时解决好自上而下的制度约束和自下而上的社会风险,以及组织结构的协同效力和治理技术的支持力度,据此选择确认合规性的策略。

结合前文的实证研究,本研究进一步给出了四个层面的界定:一是符合政策要义的诱发机制。政府突破性创新首先应当具备科学性的改革议题,既符合国家战略,主动对接过国家政策要义,又能解决实践发展中的普遍难题,具有高度的政治正当性和科学性。二是统筹主体利益的诱导机制。政府突破性创新是对原有利益格局和政治力量重新调整,需要在政策建构中注入各利益主体的诉求,使政策供给符合公共选择的结果,能被社会公众所广为理解和普遍接受。三是耦合配套制度的关联机制。基层创新行动者要注重政策之间的互补性,提出统筹性强的制度设计,增加配套制度的边际收益,使各项政策产生结构性关联,形成良好的耦合状态。四是规避多重风险的控制机制。基层创新行动者遵守底线原则,遵循“不出事”的逻辑,降低改革议题的敏感性,在现有法律框架下做要素的重新整合,实现以点带面的改革,从而规避政治领域、社会领域的风险。

6 结论与讨论

基层政府创新普遍面临从“合情合理”到“符合规定”的难题,鲜有研究揭示成功案例背后的行动过程与内在逻辑。本文以A区创建城乡融合实验区为例,关注创新行动从自主探索到进入政策试验的过程,深入探讨基层政府创新的实现机制和关键要素。研究发现:

一方面,本文从政府创新的基本概念出发,按

照制度变迁的思路,认为创新过程中政策内容并不总是一成不变的,可以在政策内容视角下,将政府创新的层次划分为改良性创新、突破性创新和整体性创新。改良性创新的核心内容是调适或改进既有规则,目的是解决增量问题,需要考虑如何提高行政效率与服务质量问题,兼顾个性化需求,达到机制或工具层面的创新。突破性创新的核心内容是创立新规则,致力于改革存量难题,需要考虑如何增进社会整体效益,符合共同利益,但难点是在请示授权中的合规性建构问题。整体性政府创新是对政府治理理念的更迭,是对宏观体制的模式创新,实现整体治理效能的容量拓展,这均需以符合国家治国理念和许可为前提。

另一方面,纵向府际间互动的“合规性确认”机制,对突破性创新的实现发挥着至关重要的作用。基层政府突破性创新会以请示授权的方式实现与高层级政府的互动,能否被认可或获批试验政策,关键是要达成纵向政府间的合规性确认。本文提出基层政府的合规性确认机制,包括:一是符合政策要义的诱发机制,用谈价值的方式解决难度、降低畏惧、形成共识。创新行动应当具备科学性的改革议题,既符合国家战略,主动对接过国家政策要义,又能解决实践发展中的普遍难题,具有高度的政治正当性和科学性。二是统筹主体利益的诱导机制,用谈前景的方式赢得上级政府等多主体的认可和整合各方面的资源。创新行动是对原有利益格局和政治力量重新调整,需要在政策建构中注入各利益主体的诉求,使政策供给符合公共选择的结果,能被社会公众所广为理解和普遍接受。三是耦合配套制度的关联机制,用谈做法的方式牵引着各项环节和要素得以集聚。创新行动要注重政策之间的互补性,提出统筹性强的制度设计,增加配套制度的边际收益,使各项政策产生结构性关联,形成良好的耦合状态。四是规避多重风险的控制机制,用强化流程规范的方式提高参与热情。基层政府的创新行动需遵守底线原则,遵循“不出事”的逻辑,降低改革议题的敏感性,在现有法律框架下做要素的重新整合,实现以点带面的改革,有效规避政治领域、社会领域的风险。

本文的理论对话和理论贡献在于基于中国情境,回归政府创新的本质内涵,对政府创新的纵向府际间互动理论做出一定梳理和补充。已有关于地方政府创新的研究,强调结果必须是符合规定且合情合理的,但并未较好解释基层政府到底是如何获

得上级政府的正式许可。尽管有研究提出请示授权的解释路径,但对上级给予授权的适用情境和关键机制缺乏细致探究。这些“决策黑箱”都有待进一步揭示。由此,本文通过区分政府创新的不同类型,提出政府突破性创新的价值意涵,揭示了“合规性确认”这一重要机制。这回应了两方面的研究争论,第一,区别于创新演化的扩散与纵向府际间互动策略的研究,这些研究均需以基层政府实现自主创新的合规性为前提。基层政府实施的“合规性确认”行动,有效回应了十八大以后地方政府的创新实践及其新变化,更深刻地揭示了当代中国基层创新在纵向府际间争取授权和确认合规性的互动机制。第二,回应了制度变迁理论视角下基层政府创新面临的核心难题,包括理解政府创新的层次划分(要解决什么问题),合规性确认的构成要素和具体机制(如何解决问题),这些内容共同构成了中国情境下基层政府创新的纵向府际间互动理论。

总之,在地方政府创新日益“内卷化”与问责机制趋严的情况下,本文归纳出的基层政府突破性创新,已逐渐成为当前各地破解政策症结与释放政策红利的一种重要策略。本文立足于全面深化改革的背景,坚守改革底线原则,探索了顶层设计与基层探索的有机结合,打开了地方政府创新和政策过程研究的更多有趣议题,解读了来自中国基层更深层次的故事。然而,本文作为一项探索性研究,虽然在理论构建上力求严谨,得到了一些有意义的结论和启示,但这仅限于解释同类型的现象,结论的可靠性和普适性有待更为充分的实证检验。未来研究还将结合我国制度情境,对基层合规性确认机制加以进一步解构。

参考文献:

- [1] SCHUMPETER J A. The Creative Response in Economic History[J]. The Journal of Economic History, 1947, 7(2): 149-159.
- [2] ROGERS E M, SINGHAL A, QUINLAN M M. Diffusion of Innovations[M]//An Integrated Approach to Communication Theory and Research. Routledge, 2014: 432-448.
- [3] WALKER J L. The Diffusion of Innovations among the American States[J]. American Political Science Review, 1969, 63(3): 880-899.
- [4] [美]詹姆斯·Q·威尔逊. 官僚机构: 政府机构的作为及其原因[M]. 北京: 三联书店, 2006.
- [5] 俞可平. 论政府创新的若干基本问题[J]. 文史哲, 2005(4): 138-146.

- [6] 孙柏瑛. 当代政府治理变革中的制度设计与选择[J]. 中国行政管理, 2002(2): 19-22.
- [7] KATTEL R, MAZZUCATO M. Mission-Oriented Innovation Policy and Dynamic Capabilities in the Public Sector[J]. *Industrial and Corporate Change*, 2018, 27(5): 787-801.
- [8] ANDERSEN S C, JAKOBSEN M L. Political Pressure, Conformity Pressure, and Performance Information as Drivers of Public Sector Innovation Adoption [J]. *International Public Management Journal*, 2018, 21(2): 213-242.
- [9] 李振, 王浩瑜. 容错机制落地难: 地方政府的创新困境[J]. 文化纵横, 2022(2): 110-116.
- [10] 朱旭峰, 赵慧. 政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)[J]. 中国社会科学, 2016(8): 95-116.
- [11] MAGGETTI M, GILARDI F. Problems (and Solutions) in the Measurement of Policy Diffusion Mechanisms [J]. *Journal of Public Policy*, 2016, 36(1): 87-107.
- [12] 刘红波, 林彬. 人工智能政策扩散的机制与路径研究——一个类型学的分析视角[J]. 中国行政管理, 2019(4): 38-45.
- [13] HELLMANN S. Policy Experimentation in China's Economic Rise [J]. *Studies in Comparative International Development*, 2008, 43(1): 1-26.
- [14] 韩博天, 石磊. 中国经济腾飞中的分级制政策试验[J]. 开放时代, 2008(5): 31-51.
- [15] ZHU X, ZHAO H. Experimentalist Governance with Interactive Central Local Relations: Making New Pension Policies in China [J]. *Policy Studies Journal*, 2021, 49(1): 13-36.
- [16] CHEN B, SHEN W, NEWWILL P, et al. Local Climate Governance and Policy Innovation in China: A Case Study of a Piloting Emission Trading Scheme in Guangdong Province [J]. *Asian Journal of Political Science*, 2017, 25(3): 307-327.
- [17] HUSAIN L. Policy Experimentation and Innovation as a Response to Complexity in China's Management of Health Reforms [J]. *Globalization and Health*, 2017, 13(1): 1-13.
- [18] SHIN K. Mission-Driven Agency and Local Policy Innovation: Empirical Analysis from Baoding, China [J]. *Journal of Chinese Political Science*, 2017, 22(4): 549-580.
- [19] 杨宏山, 周昕宇. 政策试验的议题属性与知识生产——基于城市土地使用权改革的案例分析[J]. 管理世界, 2022, 38(4): 82-95.
- [20] 杨宏山. 双轨制政策试验: 政策创新的中国经验[J]. 中国行政管理, 2013(6): 12-15.
- [21] 陈思丞. 政府条块差异与纵向创新扩散[J]. 社会学研究, 2020, 35(2): 146-169.
- [22] 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.
- [23] 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.
- [24] 文宏, 林彬. 国家战略嵌入地方发展: 对竞争型府际合作的解释[J]. 公共行政评论, 2020, 13(2): 7-22.
- [25] 冯猛. 目标权衡与环节递进: 地方政府创新的行为逻辑[J]. 社会学研究, 2020, 35(2): 124-145.
- [26] 朱光喜. “嵌入型”富裕地区政策创新: 空间限制与行动策略——以神木“免费医疗”政策为例[J]. 公共管理学报, 2013, 10(2): 52-63.
- [27] XU C. The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development [J]. *Journal of Economic Literature*, 2011, 49(4): 1076-1151.
- [28] 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.
- [29] 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.
- [30] 田丰韶. 地方政府政策创新的合法性问题——基于对四个试点县区连片扶贫开发政策创新的调查[J]. 社会主义研究, 2018(05): 96-104.
- [31] 王诗宗, 李鹏. 基层政策执行的创新: 自主性建构与合法性叙事[J]. 治理研究, 2019, 35(06): 5-11.
- [32] 李贺楼, 黄坤. 执行有效性、合法性风险与街头创新的持续: 以Z市卫生监督所监管创新为个案的分析[J]. 中国行政管理, 2022(3): 107-114.
- [33] 曲博. 因果机制与过程追踪法[J]. 世界经济与政治, 2010(4): 97-108.
- [34] FARJOUN M, FISS P C. Thriving on Contradiction: Toward a Dialectical Alternative to Fit-Based Models in Strategy (and beyond) [J]. *Strategic Management Journal*, 2022, 43(2): 340-369.
- [35] 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.
- [36] MINTROM M, NORMAN P. Policy Entrepreneurship and Policy Change [J]. *Policy Studies Journal*, 2009, 37(4): 649-667.
- [37] 刘玉照, 田青. 新制度是如何落实的? ——作为制度变迁新机制的“通变”[J]. 社会学研究, 2009, 24(04): 133-156.
- [38] 杨善华, 谢立中. 西方社会学理论(上卷)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 193.
- [39] 冯仕政. 国家、市场与制度变迁——1981—2000年南街村的集体化与政治化[J]. 社会学研究, 2007(2): 24-59.
- [40] 折晓叶, 陈婴婴. 产权怎样界定——一份集体产权私化的社会文本[J]. 社会学研究, 2005(4): 1-43.
- [41] 周雪光, 艾云. 多重逻辑下的制度变迁: 一个分析框架[J]. 中国社会科学, 2010(4): 132-150.

ABSTRACTS IN ENGLISH

(1) Compliance Verification: Vertical Synergy Mechanism for Breakthrough Innovation of Grassroots Governments

—Case Study of Urban–Rural Integration Experimental Area in A District

Wen Hong, Lin Bin · 1 ·

(School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou, 510641, China)

Abstract ID: 1672–6162(2023)02–0001–EA

Abstract: Innovation of grassroots governments is an important form of institutional improvement, but it is always facing the problem of "reasonable" to "compliance". How can grassroots governments realize innovation without being held accountable? The existing research focuses on three mainstream perspectives of government innovation, as well as "strategic embedding" and "authorization by request" which are two strategies to achieve vertical intergovernmental interaction, but ignores the key elements of the authorization of grassroots innovation. From the perspective of institutional change, this paper puts forward a new interpretation of "Compliance Verification" through the case analysis of the establishment of the urban–rural integration experimental zone in Area A. The study found that government innovation can be divided into benign innovation, breakthrough innovation and overall innovation according to the degree of change in policy content. The key to the realization of breakthrough innovation is to establish an inducement mechanism in line with the policy essence, an inducement mechanism for coordinating the interests of the main body, a linkage mechanism for coupling supporting systems and a control mechanism for avoiding multiple risks, with authorization as the "outside" and confirm compliance with regulations as the "inside", so that innovation actions can be structured and developed continuously. The construction of the analytical framework of "Compliance Verification" clarifies the vertical synergy mechanism of breakthrough innovation at the grassroots level in contemporary China, which has contributed to the development of institutional change theory and intergovernmental relations theory.

Article Type: Research Paper

Key Words: Local Government Innovation, Urban–Rural Integration, Approval, Inter Governmental Relations, Synergy Mechanism