

# 警惕伪创新:基层治理能力 现代化进程中的偏差行为研究\*

姜晓萍 吴宝家

**[摘要]** 基层治理创新是我国制度优势转化为基层治理效能的核心机制,是推进基层治理能力现代化的重要环节。然而,在蔚然成风的基层创新实践中却衍生出具有失范性、破坏性、隐匿性和过程性的“伪创新”,体现为追求名词标新忽视实质行动、追求经验移植忽视回应需求、追求局部亮点忽略科学统筹和追求政绩邀功忽视持续发展等形式表征。论文从创新行动者的视角出发,构建了“制度-环境-动机”的伪创新生成原因分析框架,认为由结构紧张和制度脱耦构成的制度张力,治理环境和组织环境构成的环境激励,趋利性迎合与策略性妥协构成的复合动机耦合于创新主体,驱使其主动选择或被动实施伪创新行为。破解伪创新困境,还需完善基层创新的制度调适、优化基层创新的生态环境、构建基层创新容错纠错机制。

**[关键词]** 基层治理;基层创新;伪创新;治理能力现代化

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2021) 10-0041-08

在国家治理系统中,基层治理既是公共治理的“最后一公里”,也是人民群众感知公共服务效度和温度的“神经末梢”。近日,中共中央国务院下发《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”作为重要举措。进入新时代以来,我国城乡基层治理创新实践层出不穷,有星火燎原之势,尤其在抗击新冠疫情的阻击战中,“党建引领”“防疫色卡”“网格化治理”等基层治理创新发挥了重要的作用。然而,在基层治理创新繁荣的背后,局部领域、部分地区出现了“为创新而创新”的功利诉求与行为偏差。据人民智库《当前基层干部干事创业动力与信心调查报告》,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。<sup>[1]</sup>作为一种偏差行为,“伪创新”的出现不仅会导致基层治理的“内卷化”,造成邀功式竞争、公共资源浪费和基层负担加重。更会不断侵蚀社会信任,抑制群众认同和参与积极性。这就需要我们要清醒识别基层治理伪创新的内涵与表征,剖析其生成原因,建构基层治理伪创新的熔断机制,以确保基层治理创新的有效性和持续性。

## 一、基层治理伪创新的概念与表征

在基层治理创新日益成为国家高度强调、社会高度关切、学界高度关注的热潮中,也有部分学者开始了反理论嵌套的逆向“冷思考”,着力反思基层治理创新的偏差与动机,认为当前中国基层治理创新面临着一系列制度性、组织性和个体性的障碍,<sup>[2]</sup>导致部分创新主体陷入对创新“数量”“声誉”“工程”的竞争中,<sup>[3]</sup>衍生出“概念性”“标签式”“符号式”等创新偏差,提出了关于基层治理“伪创新”的问题,并对其概念、内涵、表征等进行了初步讨论。

### (一) 基层治理伪创新的概念与内涵

面对治理伪创新的现象,部分学者以地方政府为主体进行了笼统的概念界定。从动机来看,利己主义是地方政府伪创新的价值主导;<sup>[4]</sup>从形式上看,创新目的与手段倒置成为地方政府伪创新的主要形式。<sup>[5]</sup>从过程来看,重政策制定而轻落实执行是地方政府伪创新的核心特征;<sup>[6]</sup>从产出来看,忽视成本-收益核算、财政资源浪费、创新绩效低下等是地方政府伪创新的主要结果。<sup>[7]</sup>在基层治理伪创新的研究中,少有针对

\* 基金项目:国家社会科学基金重大项目“‘高质量’导向下城乡社区治理和服务体系建设的实效性研究”(编号:21ZDA110);  
国家社会科学基金重点项目“基本公共服务均等化实现程度的评价研究”(编号:19AZD017)

作者:姜晓萍,四川大学公共管理学院教授,博士生导师;吴宝家,四川大学公共管理学院博士研究生,成都 610065

(C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

概念内涵的描述解释。个别学者试图直接阐述伪创新的本质与动因,如指出当前“模式创造”等部分创新实质是基层对问题回应的间断调试,背后蕴含着不改革、不创新、假创新,保持现行体制单中心治理结构不变的内在动机。<sup>[8]</sup>多数学者从经验归纳角度对伪创新现象进行总结,如将基层治理伪创新类型化为“有面子无里子”的浅表式创新,“有想法无行动”的空想式创新,“有开头无结尾”的非持续创新,“有盆景无风景”的亮点式创新。<sup>[9]</sup>也有学者将伪创新纳入相近的学术概念展开解读,如利用“内卷化”<sup>[10]</sup>“认知内卷化”<sup>[11]</sup>“形式主义”<sup>[12]</sup>等概念赋予基层治理伪创新以理论背景,并窥探其内在生成机制。

上述研究让我们对基层治理伪创新的现象有了初步的认识,但对其概念与内涵界定仍未达成共识,存在理论认知上的分歧与迷茫。一方面,用经验描述替代内涵剖析,将伪创新视为治理内卷化的行动结果,或基层形式主义的一种表现。这类解读方式虽然为理解基层治理伪创新提供了基本论点,却有扩大论域之嫌,容易使伪创新的概念边界不清,造成对基层治理伪创新主体、本质、动机的模糊处理。二是由概念不清引起的表征阐释的交叉重叠,如将翻新式创新与形式化创新混为一谈,缺乏具有针对性的表征梳理,导致对基层治理伪创新的预判与识别的研究存在思路紊乱、分类盲区等困境。

综合上述分析,我们将基层治理“伪创新”视为与“实质创新”相对应的概念。主要指基层政府在政绩目标驱动下,利用政策模糊带来的弹性空间,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。这表明基层治理伪创新的主体是部分基层政府,诱因是政绩目标驱动下的邀功式竞争,手段是以创新为名,利用政策模糊带来的弹性空间开展“概念性”“标签式”“符号式”等创新行动,结果是偏离创新价值目标,导致公信力下降,公共利益受损,从而揭示了基层治理伪创新具有失范性、破坏性、隐匿性、过程性的基本内涵。

失范性是基层治理伪创新的核心属性。首先,价值失范,即创新行为违背基层治理的公共价值追求,脱离“以人民为中心”的基本立场。其次,制度失范,即创新制度的模糊、缺失与冲突削弱了规范原旨,对创新偏差行为的前瞻性预防和规制不足。最后,行为失范,即基层创新主体对创新规律、组织规则和社会道德的反向逾越,使创新内容与结果呈现出失序状态。

破坏性是基层治理伪创新的本质属性。就破坏性而言,伪创新一方面需要消耗大量创新资源,致使治理的低水平重复;另一方面无法有效回应现实问题,会不断透支社会期待和社会信任;再一方面,也会引发同群效应,激励组织内部成员的模仿学习,破坏组织的竞争生态。

隐匿性是基层治理伪创新的特质属性。伪创新作

为建立在创新基础上的衍生物,不仅拥有“创新”外壳带来的文化理念庇护,而且当其呈现出实物设施和亮点项目等行为结果时更易“以假乱真”。隐匿性同时也在助推破坏性的增长,使伪创新从个例走向规模化,从而孕育更大的社会风险。

过程性是基层治理伪创新的形式属性。即以基层政府为代表的创新主体运用创新主导权,通过研判组织任务要求和社会创新环境,对创新内容、形式进行概念虚构、经验腾挪、亮点依赖和利己筛选,从而追求政绩竞争优势或规避由实质创新带来的利益受损风险的行为过程。

## (二)基层治理伪创新的现实表征

归纳基层治理中出现的“伪创新”行为偏差,发现其表现形式主要体现为以下几类:

### 1. 追求名词标新忽视实质行动

在基层治理创新实践中,部分基层政府受社会思维和心智模型的影响,透过“狭窄的经验框架”理解创新的内涵,认为创新就是理念重复和词语变幻,因此罔顾其触及的制度关系和实质行动。一些基层部门忽视真问题,闭门造车地玩文字游戏,用前沿新颖的舶来概念为原有工作经验冠以创新名称。因此涌现出大量“XX式治理”、“XX联盟工作法”、“N责一体”、“1+2+3+N智慧模式”等抽象概念和数字谜语。一些部门为凸显创新举措而过分强调标新立异,企图在表述上形成与创新的强关联,以此区别于其他地区的经验。因此在宣传上大喊口号,追求富含“首创”精神的营销噱头,导致一个辖区出现多个“全国首例”、“当地首创”的基层治理模式,而创新内核空洞、价值缺失。

### 2. 追求经验移植忽视回应需求

基层治理创新的基本价值面向是回应民众需求,解决社会问题。创新的应然理路是与地方性问题紧密结合,在兼顾适用性和有效性的实践标准基础上,以内生需求倒逼基层生产或学习新思维、新方法和新技术。实际中,部分基层政府简化创新过程中的问题判断和需求识别,调研过程走马观花,居民需求被稀释和过滤。部分基层干部因上级批示点赞某些地区的优秀做法而盲目跟风、迫切移植,大量腾挪其他地区的创新经验而忽视本地现实。如基层治理规范化创新中清单制受到广泛学习,而本应因地制宜的清单内容却在不同地区呈现出大量重复。又如,为发挥党组织协调作用所开发的基层智慧党建平台不仅出现了“云党建”、“党建云”,甚至还有“党建红云”等诸多变种。<sup>[13]</sup>这种机械腾挪做法本质上是“需求的漂移”,即民众在基层创新过程中失语,使其需求被部分领导偏好所替代,创新由此异化为对上级意愿的迎合和先进经验的照搬。

### 3. 追求局部亮点忽略科学统筹

推进治理整体绩效的实现是基层创新工作的核心目标,其依赖科学的资源配置和协调能力进行保障。在基层治理创新过程中,脱离要素禀赋结构,依靠行政

手段开展显示度高的亮点创新成为应对上级要求的“通途”，主要表现为两种倾向：一是“造点”逻辑盛行，盲目打造“亮点工程”。这类伪创新往往伴随着严格的硬性时间约束，以社区“点位”、“项目”为中心反复投入大量的人力、物力和财力。如部分社区在进行“两委一站”建设时，盲目追求光鲜的办公场所和大气的宣传显示屏，却忽视了为群众服务的实效，以致创新效果适得其反。二是片面追求“高、大、上”，造成资源错配。顺应技术治理的潮流，部分基层政府试图通过技术包装和设备堆砌达成创新的“亮眼”效果，罔顾因果地透支新兴技术在基层治理场域的应用意义。如在老龄化社区大量开发智能软件，忽视老年人对移动端的使用习惯和基本需求，致使大量智能化设备沦为景观摆设。该类做法非但没有解决基本问题，反而加重了基层政府的工作负担和运营成本。

#### 4. 追求政绩邀功忽视持续发展

“为政绩而创新”的价值缺场不仅扭曲了创新制度的应然作用，还削弱了社会自生能力对创新的动力支撑，使部分基层创新呈现“短期化”、“碎片化”等特征。<sup>[14]</sup>区别于文字游戏式的伪创新，一些基层部门开展创新实践的尝试，偏好于选择见效快，瞬时收益高的资源密集型创新内容，短期内能够获得好口碑和积极批示，却并不关注项目的持续性，致使这类创新一旦缺乏强大的资源支撑便会无疾而终。部分基层干部因“新官上任”，为凸显政绩，刻意边缘化先前有效的创新工作方法，选择全新的内容进行建设，造成临时性任务加身，顾此失彼地破坏了整体协同创新格局。已有研究证明，部分基层治理创新项目因创新主导者调离而不得不终止或另起炉灶。<sup>[15]</sup>从这一角度来看，创新模式的不可持续源自创新者的动机偏差。创新主体忽视人民需求的核心价值，秉持“政绩”本位主义的理念，热衷于策略性创新的短期激励回报，造成可持续性的逐步消解。

## 二、基层治理伪创新的生成原因

作为一种客观现象，基层治理伪创新存在着从个体行为演化为集体行动的潜在风险，审视其生成原因将为遏制其蔓延提供“对症下药”的学理基础。目前学界对基层治理“伪创新”生成原因的分析主要从博弈论<sup>[16]</sup>、政社关系<sup>[17]</sup>、行政伦理<sup>[18]</sup>等视角展开讨论。我们将基层“伪创新”定性为“偏差行为”，从行为者中心视角构建“制度-环境-动机”的整合性分析框架，以此解释基层治理伪创新生成原因。

### (一) 偏差行为：基层治理伪创新的逻辑起点

偏差行为是对社会制度化规范的一种偏离和越轨。<sup>[19]</sup>从行动者中心视角出发，基层治理伪创新是创新主体利用掩盖、形式主义等手段逾越社会和组织设置的创新规范，造成与实质创新目标背反的结果偏离行为。对于个体偏差行为的解读，相关理论存在整体导向、互动导向和行动者导向的分野。其中整体论认为社会系统中广义的制度结构、社会文化和有效控制

之间的矛盾催生了行为者的压力，偏差行为是对文化目标与制度性规范之间冲突的回应。<sup>[20]</sup>互动论则关注行动者的社会符号交换过程，<sup>[21]</sup>认为偏差行为源自于特定的社会问题情境。行动者论侧重行为发生主体的内部因素，关注偏差行为在个体层面呈现出的心理动机，认为主观意图是造成偏差行为的关键。<sup>[22]</sup>在偏差行为理论视角下，马万里等人曾从心理维度解释地方政府的行为变异，认为地方官员自利动机对政府的不当干预造成了政府行为的异化。<sup>[23]</sup>梯尔(Thio)则试图从动机、空间与控制的角度，将整体与行动者两种导向整合起来解释政府偏差行为。<sup>[24]</sup>

对于基层治理创新而言，伪创新与偏差行为无论是在初始动机还是行动过程上都具有同质性，其理论内核和分析方法为构建基层治理伪创新的解释框架提供了有益的启示。正是有感于单纯关注宏观社会系统或微观个体道德动机都无法赋予基层治理伪创新清晰的解释进路，我们希望从制度-环境-动机三个维度透析导致基层治理伪创新的影响因素。其一，作为国家治理系统的一部分，基层政府行为选择的根本原因在于回应正式制度与社会制度的调整，而行为的失范源自于制度矛盾与失衡，制度是创新行为失范的结构致因。其二，在回应制度调整的过程中，无论是创新还是一般性执行，基层政府都无法脱离与治理系统中各种要素的交互作用，如了解组织相关经验、获取公众需求等，其行为策略是在对环境的反复甄别和学习中所塑造的，因此环境是创新行为失范的互动致因。其三，行动策略一定程度上又是对领导干部意志的印证。作为主导者的基层领导会为基层政府行为赋予个人价值实现的目标，因此动机可视为创新行为失范的心理致因。由此，本文形成了“制度-环境-动机”的基层治理伪创新生成原因分析框架。

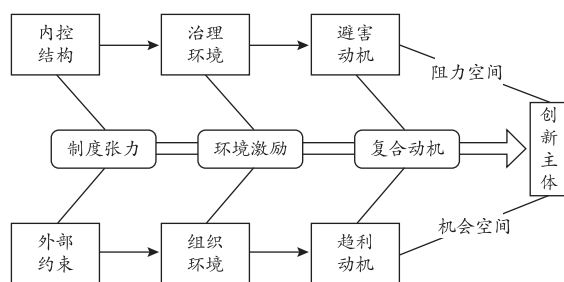


图1 基层治理伪创新生成原因分析框架图

如图1所示：制度张力、环境激励和复合动机分别从结构、互动和心理层面解释了基层治理伪创新的生成原因。首先，治理现代化背景下基层政府面临复杂的宏观制度规训，既要承受内部要求结构变化带来的行动调整，回应治理重心向基层下移的任务要求，又要接纳外部文化观念和监督控制的约束，其创新行为的异化在根本上是制度张力的产物。其次，中观环境会塑造基层政府创新策略的行为选择偏好。组织环境中差异交往带来的利益吸引、治理环境中社会问题棘手

化带来的创新成本顾虑,都从不同互动向度对基层政府行为施以影响,进而激励伪创新的生发。最后,基层干部既希望借助低成本创新参与到组织竞争中获取政绩红利,又要顾虑问责风险发生的可能性从而开展伪创新以避责,多重角色背后的内在理性动机能够深刻解释伪创新偏差产生的微观机制。就行为选择逻辑而言,三个层次的解释要素由于基层创新主体执行性与自主性并兼的身份特质而实现耦合,最终综合作用于创新行为的选择。其中,制度结构紧张、治理环境的负面激励和避害动机下的责任规避倾向造成阻力空间,基层被动实施“伪创新”。而制度脱耦、组织环境的正面激励和趋利动机下的竞争倾向则会营造机会空间,驱使基层主动选择“伪创新”。

## (二) 制度张力:基层治理伪创新的结构致因

制度作为宏观规训中最核心的结构性要素,划定着基层政府治理行动的界域框架。当制度运行产生摩擦性紧张时,基层政府行为受到其张力的牵扯而自然异化。在基层创新层面,制度张力源自内控结构与外部约束两个维度,分别体现为由创新任务膨化和探索空间收缩造成的制度结构紧张,和由文化期待建构与有效监督缺场造成的制度脱耦。

### 1. 结构紧张:任务膨化与空间收缩

治理现代化背景下,基层治理创新面临的首要张力便是由创新任务膨化与自主探索空间收缩矛盾带来的制度结构紧张问题。一方面,治理和服务重心不断向基层下移的过程改变了基层工作任务结构。传统治理中地方精英运用正式或非正式资源回应社会问题,将治理复杂性消化于地方自治,从而实现基层社会治理的稳定平衡状态,因此国家对基层保有“统而不治”的简约化治理态度。<sup>[25]</sup>整体而言,传统基层治理是具有极大模糊性的,而治理向基层下移则力求打破这种模糊性,以图实现治理的清晰化,所以许多曾经存在却未受重视的治理问题一时间涌现出来,逐个成为中心工作任务,亟需基层政府开展各类创新进行回应。不仅如此,在解决存量问题的同时,基层政府还要关注社会的增量发展。伴随社会转型的深化,基层也经历着从发展治理转向生活治理的迭代过程。人民对美好生活的向往需要基层实现科学化、民主化、法治化、精细化的高质量治理目标,这必然要求基层部门发挥自主能动性对治理手段和过程进行全方位创新。创新要求的叠加使基层部门面临着前所未有的工作压力。

另一方面,治理和服务重心向基层下移还带来控制权的逐层强化。行政发包制下的基层政府,尤其是乡镇(街道)行政机关主要承接治理的整体目标,因此很大程度上掌握着具体事项的决策与执行等控制权。<sup>[26]</sup>而伴随治理责任的下移,监督控制的精细化程度也如影随形。上级政府的目标考核导向由强结果性向强过程性转化,基层政府需频密地接受众多职能部门的督导考察,将大量精力投入在填写过程性、阶段性

的数字表格和文字材料上,以保证规定动作的落实程度。行政干预也逐步取代地方性知识在基层治理中的指导作用,具体事务治理的手段、过程都有外生的相对固定的行动框架和制度约束,<sup>[27]</sup>基层治理渐渐走入动作“整齐划一”的制式化困境。同时,基层政府在预算和编制约束下,严重缺乏资金和人员等重要的治理资源,创新能力受到限制。这些要素在无形中收敛着基层的自主探索空间,<sup>[28]</sup>一定程度上挫伤了基层治理主体的创新积极性。

在创新任务膨化与自主探索空间收缩的张力中,基层政府既要按照组织规则完成创新的中心工作任务,又要受到严格的监督控制和资源钳制,从而陷入两难境地。由此,一些基层政府出于“求稳”心态,自然选择难度不大、投入不多、风险不强、社会显示度高的“伪创新”作为应对结构紧张的策略,通过暗中调整创新目标、选择性治理等手段削弱创新绩效。

### 2. 制度脱耦:文化期待与监督缺场

脱耦,指组织在合法性机制与理性化要求冲突中,表面上遵从制度规定,而实质上推行与之脱离的组织行动。<sup>[29]</sup>基层政府行为面临着内部技术要求和外部合法性机制约束。一方面,其要以执行有效为工作目标,保证政策落实与治理效率。另一方面,合法性机制又要求基层政府服从社会制度环境“广为接受”的做法。在我国的文化语境中,“创新”充满了文化建构的积极意蕴,被先验地解读为一种进步行为,自然成功地进入社会的观念制度和文化期待中,成为考察组织合法性的“神话和仪式”<sup>[30]</sup>。而实际上,面对繁多的不可推卸的工作任务,选择维持治理现状,保证治理效率在短期内是符合技术理性要求的。同时,科层系统源生的组织惰性也不断牵引基层政府倾向于保持稳定,导致多数部门并不具备内生的创新动机和能力。这便引发了基层政府对效率资源与合法性资源的选择矛盾。为实现组织存续和发展的制度化基础,满足上级和社会期待,部分基层政府会有意剥离创新的“名”与“实”,仪式性地用创新之名,维原状之实。这一过程使创新行为脱离了文化期待所建构的原初目标,体现出合法性机制同技术要求的分离。

有效监督的缺场为“伪创新”提供了在基层持续延展的便利。区别于对常规工作严格的过程监控,社会和组织的文化期待对创新行为积极意义的推崇,为基层构造起一片理念层面的“监督自留地”。创新内容的实质核查与监督往往流于形式,促使基层部门产生侥幸心理,借助开发样态各异的创新内容“过度避责”或“大胆谋利”。另一角度而言,该行为源自纵向府际的信息不对称。由于创新政策具有强烈的模糊性,信息收集成本过高导致上级政府难以跨越信息盲区的困境。作为“代理人”的部分基层部门则借助自身信息优势,极力修饰数目字考核下的创新绩效,掩盖工作内容中的软性指标。上级政府迷信于“创新”的正向性

和“数据”的真实性而失去验真能力,<sup>[31]</sup>强化基层部门以积极姿态掩盖“伪创新”等投机行为。强文化期待与弱有效监督之间的张力进一步加深制度脱耦程度,造成了对“伪创新”行为的制度性包容,为动力有限的基层部门采纳这一偏差行为开辟出机会空间。

### (三) 环境激励:基层治理伪创新的互动性成因

基层治理创新是创新主体与环境持续交互反馈的过程。基层政府与治理环境的交互决定着创新的社会成本和回应结构,与组织环境的交互影响着创新的行为模式选择和学习内容。伪创新便源自于治理环境中创新成本升高诱发的成本规避,和组织环境中潜在利益吸引催生的学习模仿。

#### 1. 治理环境:成本规避与问题棘手

“真刀实枪”的创新通常意味着激烈的争辩、复杂的解释和冗长的沟通协商。<sup>[32]</sup>基层政府选择实施创新往往要事先预估政策对象的可能反馈,制定详细的创新策略从而削减预期不确定性因素带来的稳定风险。这是出于对创新的社会成本的考量,从时空视角来看,创新内容涉及基层发展长远利益与当前利益的平衡,牵扯着不同区域的复杂利益关系。从利益主体分类上讲,创新对象包括部门单位、社会组织、公民群体等治理主体。既有依靠旧制度谋利的守成者,又有寻找治理模式突破与利益最大化平衡的观望者,也有积极推进创新的改革者。从创新过程上来看,“如何披露创新信息”“如何选择创新时机”“如何达成创新合作”等方案的制定使得基层政府须承担较大的时间和精力成本,确立优先顺序、完善落实保障机制等问题易陷入非科学论证的利益纠缠和往复循环。

复杂棘手的治理环境是基层治理伪创新的“催化剂”,与中层地方政府不同,基层直面棘手的社会问题。伴随社会发展纵深化加剧,基层治理中大量问题的棘手程度显著提高,强化了利益相关方反对、动机疑虑和责任推诿等创新阻力,为基层创新进一步增加成本。一方面,基层社会问题的非结构化特征凸显,表现出形式模糊不定、问题连锁演化、原因组态繁杂、结构空洞与功能失衡等特点,“理性-技术”路线的科层制创新手段难以达成有效回应。另一方面,基层社会问题鲜明的跨域性,使众多利益相关主体缺乏共同价值基础,多重价值冲突导致创新行动核心难以凝聚。再一方面,基层社会问题具有顽固性。动态模糊的复杂社会关系的存续导致问题难以走向终结,酿成解决方案排斥“最优解”的困境,基层治理主体需提升创新的可持续性 with 棘手问题长久共处。治理环境的创新成本升高形成负向激励,催化部分基层政府规避直面棘手问题的实质创新内容,从而倾向于选择伪创新行为。

#### 2. 组织环境:潜在激励与学习模仿

组织间的共生网络会成为基层部门决策选择的“参照系”,与同群成员保持行动一致性有助于强化自身的价值地位。任何政府创新都势必面临巨大的先行

成本,尤其是要承担制度变革的政治风险。对于基层创新而言,这类风险随自主权和裁量权的运用被放大。因此选择与政策话语和上级偏好一致的形式成为化解未知风险,降低预期成本的有效策略。从收益期望的角度而言,正是由于形式创新未触及制度变革的肌理且易获得表象政绩而受到上级的适度默许,一旦成功便能计入上级领导的“功劳簿”,即便失败也不会造成规模性的效率损失,使伪创新在这一层面成为上级庇护的产物。当伪创新行为受到组织内部的赞许,带来资源投注、职位晋升等正向激励时,个例的经验演变为组织成员解读制度空缺的“秘钥”。

先行案例成熟的操作手段扫除大部分潜在风险,上级庇护所创设的默契空间赋予了实施动机,共同营造出伪创新行为为进一步扩散的组织环境,原本处于观望状态的基层部门由此开始跟进。消耗大量组织资源和经济成本的“经验复刻”被冠以“学习”名号,表征合法合理、实质又有利可图的伪创新成为应对创新要求的“潜规则”。由此,伪创新从个体性偏差拓展为群体性偏差。同时,精于变通的基层行动者会因地制宜地不断变化其模仿行为,从而塑造出更多复杂且难以甄别的伪创新表现形式。

### (四) 复合动机:基层治理伪创新的心理性成因

作为基层政府的人格化代表,基层干部具有创新主导权,其创新行为是在制度意志中对个人心理动机进行调和的一种体现。一方面,趋利动机引导部分基层干部在晋升锦标赛中对实质性创新内容进行筛选过滤,采取标签化改革举措。另一方面,避害动机驱使部分基层干部在执行创新任务的情境中转换收益期望,做出策略性的妥协。

#### 1. 趋利性迎合:政绩竞争与标签化改革

自利动机下的责任伦理缺失是部分基层干部“伪创新”的内生根源。长期以来,基层干部围绕职位晋升展开激烈的政绩竞争。亮眼的数据和项目是基层干部向上级证明自身能力的主要方式,而创新则成为彰显治理绩效,反映干部能力的政绩突破点。故如何在众多竞争者中脱颖而出,保证相对优势的问题被“伪创新”行为所解答。如上文所述,当先行经验和上级庇护成为伪创新行为的“保护伞”时,部分基层干部出于竞争动机参与到这一集体性偏差中,效仿其他竞争者夸大、修饰实质性工作内容,利用信息不对称获得创先争优的美誉。同时,为在同级成员中凸显自身能力,强化上级对其能力的认同。部分基层干部会着重强调创新内容的“独树一帜”,势必追求“领先”“开创”“全国/省/市首例”等噱头。然而基层治理中面临的基本问题大同小异,方法、手段创新十分有限,故部分基层干部不得不放弃对实质创新内容的追求,“新瓶装旧酒”式地在书面报告上更改标题、美化工作、营销宣传,以此吸引上级注意力,取得印象政绩。<sup>[33]</sup>

并且,不同任期的基层干部还面临着届际竞争的

压力。基层干部晋升的硬性任期限制、年龄约束与频繁的异地流动,驱使其争取在任期内实现政绩最大化,获得晋升机会。<sup>[34]</sup>这从两个角度解释了部分基层干部伪创新的动机。一是由政绩的不可继承性所导致的“标签化”举措。政绩具有个体性和非继承性,无论同职位的前任干部采纳何种创新举措,在继任者任期间往往受到“边缘化”的对待。<sup>[35]</sup>而继任领导则通常选择全新领域或以全新方式进行改造,其目标并不指向创新对治理绩效的提升效用,而更关注如何区别于以往创新内容,由此为自己的行为贴上独特的“个体性”标签。二是现时利益偏好引发的短视投机行为。实现政绩最大化的理性目标引导部分基层干部做出短期利益抉择,却不关注超出任期的届际利益和社会效益。在创新层面,部分基层干部对创新内容进行主动选择,常忽视辖区内的真问题,筛选出见效快、名头亮的创新项目,并不惜透支治理资源只为项目外在形式漂亮,书面报告充实。

## 2. 策略性妥协:期望转换与主动避责

基层干部的期望转换是促成基层治理伪创新的直接动力。党的十八大以后,改革进入“深水区”,对基层干部的激励导向由模糊赋权到强化控制再到渐进赋权。传统粗放的干部管理旧例被规范的正式规则所取代,短时间内非正式规则和半正式规则的退出缺乏适应性机制的承接,导致新的制度均衡难以达成。<sup>[36]</sup>以监督问责常态化为典型的正式规则从两个方面催化基层干部个体期望发生转换。一方面,正式规则不断挤压基层权力寻租的灰色空间,由晋升带来的目标收益减少,部分基层干部晋升回报期望降低,围绕晋升展开竞争的动力相对减弱。<sup>[37]</sup>另一方面,问责的政治功能不断强化、社会公众舆论压力倍增,都如同“达摩克利斯之剑”般悬置于基层干部头顶。结合经验开展的政策本土化执行行为极易受到违规判定,创造性举措更有可能触碰甚至突破正式规则的边界,“多做多错”成为限制部分基层干部创新行为选择的前置理念。在晋升风险和稳定存续的局促关系中,部分基层干部竞争谋利的主要期望被降低风险所取代,保守地选择“不求有功,但求无过”的避责行为演变为主流倾向。<sup>[38]</sup>

基层干部在科层体制中承担着“末位执行者”的角色,受上传下达机制的约束。当创新成为上级指示需要严格执行时,部分基层干部动力不足的避责偏好遭遇“不服从”的政治风险阻碍,强烈的自我保护机制被激活,为主动避责寻找形式掩体的“迂回战术”成为理性首选。在执行层面,部分基层干部表现出策略性的妥协:一是忙而不动,将创新话术纳入常规。以积极姿态响应创新要求,在会议、报告中反复强调创新意义。表面达到上级的预期要求,实际行动则与创新理念剥离,造成创新政策执行的空转。二是有限资源的集中投放,通过购买服务等方式打造“样板”,依靠资源堆砌来扩充工作内容、改变项目形态、转移责任归属。

这一过程中实体设施落地让创新工作有迹可循,在缺乏统一的考核标准下,伪创新更加具备迷惑性,从而成为避责的“保险牌”。

## 三、基层治理伪创新的熔断机制

基层治理伪创新不仅会削弱基层治理效能、破坏组织环境和政治生态,更会损耗社会期望、消解群众和基层干部对创新的价值认知。迫切需要在清醒认知基层治理伪创新诱发因素的基础上,从制度调适、环境优化和动机重塑等多个维度建构有效的熔断机制,防范基层治理创新中的行为偏差,加快推进基层治理体系和治理能力现代化进程。

### (一) 权责匹配,完善基层治理创新的制度调适

制度结构的平衡是引导创新行为回归本质的前提。一方面,权小责大资源少的现实困境规制着基层政府创新的能力阈值,实现权责匹配是提升基层治理创新能力的基础。首先,推进基层政府权责法定,提升职权配置科学化程度,为基层设置创新实践的可行制度空间。通过权责清单等标准化手段,增强基层政府的主责主业治理能力,防止常规工作的中心化趋势。适当减轻不必要的督查和繁复的过程性考核,化解形式主义负担过重问题,给予基层政府投入创新工作的“有效时间”。其次,强化制度赋权与资源支持,“尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有人有权有物,保证基层事情基层办、基层权力给基层、基层事情有人办。”<sup>[39]</sup>另一方面,加强基层权力运行监督体系建设,完善基层治理创新的有效监督机制,破除文化期待和理念庇护对伪创新行为的包容。一是完善组织监督机制。通过纪律监督强化创新“红线”意识,利用监察监督和专项巡察监督压实创新责任,构建起组织对基层治理创新的联动监督格局。二是完善社会监督机制。要求基层政府创新过程中主动公开与群众利益切身相关,群众关心、担忧的问题信息,增强创新的透明度。还要打造实时动态的社会监督查询平台,提供社会参与创新监督的便利化渠道。

### (二) 协同互动,优化基层治理创新的生态环境

创新互动环境的优化着力于为基层治理创新降低社会成本,提供良好的组织生态。一方面,化解由治理环境复杂性和棘手性带来的创新成本升高问题,需提升基层治理创新的社会化水平。首先,通过党建引领多元共治的方式,化解基层社会中利益主体矛盾,推进社会问题的在地化解决,减少治理环境中的创新障碍。其次,通过利益吸引与组织动员,吸纳更多先进力量参与到创新实践,集成社会资源,激发群众协同参与和共同生产动力,从而使创新成本得到合理分担。最后,与专业力量联动,通过社会组织、科研机构为创新提供坚实的实践指导,最终推动基层治理创新科学化水平的提升。另一方面,从内部互动和内外互动两个维度塑造基层治理创新的良好组织环境。就组织内部互动而言,一是要规范组织间的经验学习,建立可追溯的创新

学习流程机制,明确“为什么学”“学什么”“怎么学”问题,进而减少因政绩观不纯导致的盲目模仿。二是要构建科学多元的创新绩效评价机制,注重创新考核的系统性、长期性和特殊性,构建符合创新发展规律的综合评价指标,破除评价的“唯上”理念。就组织内外部互动而言,要把对创新内容的评价权交给百姓,利用群众的获得感、幸福感和满意度衡量一项创新带来的实际效益。以“勤廉指数”等民主评价方式鼓励有担当的创新行为,从而压缩伪创新的生存空间。

### (三) 激励约束,构建基层干部创新容错纠错机制

构建基层干部创新容错纠错机制在于利用激励约束平衡手段,重塑基层干部创新的行为心理,以此提升其创新期望,端正其创新动机。<sup>[40]</sup>激励层面,一是要提升基层干部创新的安全感,发挥容错机制对创新行为保护作用。就组织行动而言,要加强容错制度文本出台,明确创新容错标准,有效区分创新实践中的错误与失误。就个人行动而言,应积极学习容错政策与容错案例,提升对容错流程的认知,引导其放下多做多错的“心理包袱”。二是要提升基层干部创新的满意度,以稳定的利益预期机制激发基层干部干事创业动力。在容错基础上,充分尊重基层干部的职业期望,以经济待遇、福利保障、职位晋升等物质激励确保“实质创新”有回报,从而提升基层干部大胆创新的心理预期。约束层面,要发挥纠错机制对创新偏差行为的矫正作用,塑造基层干部严肃认真的创新心态。首先要强化惩戒约束对伪创新行为的规制力度,使基层干部对创新实践心存敬畏。坚持“有错必纠”,精准识别基层治理中“明知故犯”“重复性”伪创新行为,对主体责任者实施批评、警告、记过、降职等问责举措。其次是要加强干部的理想信念教育,端正基层干部实事求是的政绩观。通过专题培训、两会一课等学习载体,引导干部在基层治理创新中发扬党的求真务实工作作风,“攻坚克难”的政治领悟力,提高基层干部的创新责任担当。①

### 【参考文献】

- [1] 贾晓芬. 当前基层干部干事创业动力与信心调查报告[J]. 国家治理, 2020(38).
- [2] 王滢淇, 翁鸣. 协商治理: 当前中国社会治理创新的方向与路径[J]. 社会主义研究, 2016(1).
- [3] 李妮. 模糊性政治任务的科层运作——A县政府的建构“创新”政绩的? [J]. 公共管理学报, 2018(1).
- [4] 金太军, 袁建军. 地方政府创新博弈分析[J]. 江海学刊, 2005(5).
- [5] 谷志军, 黄卫平. “上下联动”: 地方政府创新可持续性的影响因素分析[J]. 学术研究, 2018(10).
- [6] 沈承诚. 地方政府伪创新的机理探究及反伪举措——基于新制度经济学视角的考量[J]. 理论与应用(1994-2021) China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>  
2021年第10期 总第436期
- 改革, 2006(2).
- [7] 陈科霖, 谷志军. 论中国地方政府创新的十大关系[J]. 深圳大学学报(人文社会科学版), 2018(6).
- [8] 周庆智. 基层治理创新模式的质疑与辨析——基于东西部基层治理实践的比较分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2015(2).
- [9] 范逢春. 警惕“玩概念”式的基层伪创新[J]. 人民论坛, 2020(14).
- [10] 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).
- [11] 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).
- [12] [25] 彭勃, 赵吉. 折叠型治理及其展开: 基层形式主义的生成逻辑[J]. 探索与争鸣, 2019(11).
- [13] 刘笑言. 党治社会: 区域化党建过程中的内卷化倾向研究[J]. 社会科学, 2020(6).
- [14] 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).
- [15] 吴理财, 刘建. 地方政府创新的可持续性分析——基于“中国地方政府创新奖”中部地区获奖项目的跟踪调查[J]. 江汉论坛, 2019(8).
- [16] 高飞. 积极推行“功成不必在我, 功成必定有我”的制度建设[J]. 中国行政管理, 2019(12).
- [17] 付建军, 张春满. 从悬浮到协商: 我国地方社会治理创新的模式转型[J]. 中国行政管理, 2017(1).
- [18] 钟哲. 地方政府社会治理创新可持续性提升的路径选择——以制度伦理为视角[J]. 东北师大学报(哲学社会科学版), 2015(2).
- [19] [美] 罗伯特·K. 默顿. 社会理论和社会结构[M]. 唐少杰等译. 南京: 译林出版社, 2008.233-234.
- [20] [24] [美] 亚历克斯·梯尔. 越轨社会学[M]. 王海霞等译. 北京: 中国人民大学出版社, 2011.18, 221-222.
- [21] 皮艺军. 越轨社会学概论[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2004.175.
- [22] 张百庆. “越轨”与秩序——社会学与人类学相关研究之比较[J]. 思想战线, 2002(1).
- [23] 马万里, 刘雯. 地方政府行为变异: 一个共时性的分析逻辑——兼论有心理维度的政府行为研究[J]. 人文杂志, 2021(1).
- [26] 周雪光, 练宏. 中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论[J]. 社会学研究, 2012(5); 崔晶. 基层治理中政策的搁置与模糊执行分析[J]. 中国行政管理, 2020(1).
- [27] 杨帆, 李星茹. 社区治理中痕迹主义与内卷化的共因及互构[J]. 甘肃行政学院学报, 2020(4);

- 李利文. 软性公共行政任务的硬性操作——基层治理中痕迹主义兴起的一个解释框架[J]. 中国行政管理, 2019(11).
- [28] 叶贵仁, 陈燕玲. 约束型自主: 基层政府事权承接的逻辑[J]. 中国行政管理, 2021(1); 张翔. 压力与容纳: 基层政策变通的制度韧性与其演化[J]. 中国行政管理, 2021(6).
- [29] 陈嘉文, 姚小涛. 组织与制度的共同演化: 组织制度理论研究的脉络剖析及问题初探[J]. 管理评论, 2015(5).
- [30] 蔡长昆. 整合、动员与脱耦: 地方政府创新的制度逻辑——以浙江省N县“小微权力清单”改革为例[J]. 复旦公共行政评论, 2015(2).
- [31] 文宏, 李慧龙. 府际关系视角下基层形式主义的本质与逻辑重思[J]. 探索与争鸣, 2019(11).
- [32] 刘然. 政策失灵与避责机制——决策科学化和民主化进程中的责任悖论[J]. 浙江社会科学, 2020(11).
- [33] 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).
- [34] 马万里, 刘雯. 地方政府行为变异: 一个共时性的分析逻辑——兼论有心理维度的政府行为研究[J]. 人文杂志, 2021(1).
- [35] 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).
- [36] 倪星, 王锐. 权责分立与基层避责: 一种理论解释[J]. 中国社会科学, 2018(5).
- [37] 张权, 杨立华. “局部空转”现象: 动机、行为及扩散——一场“理性经济人”参加的“避责生存赛”[J]. 人民论坛, 2019(36).
- [38] 李晓飞. 行政发包制下的府际联合避责: 生成、类型与防治[J]. 中国行政管理, 2019(10).
- [39] 中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[N]. 人民日报, 2018-3-5.
- [40] 谢来位. 领导干部容错纠错的制度基础及优化路径[J]. 中国行政管理, 2020(8).

(责任编辑 高山)

### Warning against Pseudo-innovation: Study on Deviant Behavior in the Process of Modernization of Local Governance Capacity

Jiang Xiaoping Wu Baojia

[Abstract] Innovation in grassroots governance is the core mechanism through which China's institutional strengths are transformed into the efficiency of grassroots governance, and is an important link in the modernization of grassroots governance capacity. However, “pseudo-innovation” with dysfunctional, destructive, invisible and bureaucratic natures has appeared in the practice of grassroots innovation, which is embodied in pursuing nomenclature over substantive actions, pursuing experience transplantation over responding to needs, pursuing local highlights over scientific integration, and pursuing political achievements over sustainable development. From the perspective of innovation actors, this paper constructs an integrated analysis framework of “institution-environment-motivation” as the cause of pseudo-innovation, arguing that the institutional tension constituted by structural tension and institutional decoupling, the environmental incentive constituted by the governance environment and the organizational environment, the compound motivation constituted by profit seeking and strategic compromise are coupled with innovation actors, driving them to actively choose or passively implement pseudo-innovation behavior. To solve the dilemma of pseudo-innovation, it is necessary to improve the system adaptation of grassroots innovation, optimize the ecological environment of grassroots innovation, and build a mechanism to tolerate mistakes and correct errors.

[Keywords] grassroots governance, grassroots innovation, pseudo-innovation, modernization of governance capacity

[Authors] Jiang Xiaoping is Professor and Doctoral Supervisor at School of Public Administration, Sichuan University; Wu Baojia is Ph.D Candidate at School of Public Administration, Sichuan University. Chengdu 610065