

# 贵州地方政府创新的理念、内容及途径

童传贵 朱洪波

**摘要：**建设创新型国家，是党中央做出的重大战略决策，地方政府创新在我国创新体系中起着非常重要的作用。改革开放以来，贵州地方政府在中央政府的正确领导下，坚持正确的思想理念，在行政改革、基层民主、权力监督、新农村建设等方面进行了大量的改革创新，并取得了良好的成效。本文在此基础上分析了贵州地方政府创新的理念和内容，提出了实现创新的具体途径，从而实现贵州经济社会的跨越发展。

**关键词：**地方政府，创新，理念，途径

随着社会经济的发展，知识经济时代的到来，社会竞争越来越激烈，我国已经步入了一个新的时代，创新成为当今时代的主题曲。时代要求我国政府必须走创新型国家、创新型政府之路。政府创新作为当代政府改革的一项重要内容，已经越来越受到学术界的广泛关注并成为世界范围内政治发展的新的趋势。

贵州作为我国西部地区欠发达、欠开发的省份，长期以来，由于各种因素一直束缚着贵州经济的发展，使得经济发展落后。但是，改革开放以来贵州经济社会发展发生了巨大的变化，经济总量稳步增长，国民生产总值大幅增加，人民生活水平日益提高，社会保障事业突飞猛进。可以说，贵州之所以取得的如此骄人成绩与行政管理体制改革有很大的联系，更与地方政府创新的有效推进密不可分。

## 一、贵州地方政府创新的理念

国内学者俞可平教授认为，政府创新就是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革。政府创新的过程，是一个持续不断地对政府公共部门进行改革和完善的过程。政府创新作为政府的自主性创造性为，这样的创新是在一定的理念支撑下进行的。贵州地方政府的创新，实质上就是地方政府改革的延伸和新进展，在改革的实践和理论的研究相互的检验和印证下，贵州地方政府的价值理念变革创新的趋向日渐清晰。从理论上来说，贵州地方政府创新的理念不乏有对西方新公共管理理论的追随，但从实践来看，在改革开放三十多年来贵州地方政府结合自己的实际情况，形成了自己的理念，提出了自己的政府创新模式和目标。结合现实情况，可以把贵州地方政府创新的理念归结如下：

### 1. 关注民生，以人为本的理念

“欠发达、欠开发”是贵州最基本的省情和经济社会发展阶段最显著地特征。经济总体上仍比较落后，与全国的差距仍在不断拉大。截止到2006年贵州在全省88个县(市、区、特区)中还有83个有扶贫开发任务，其中有50个属于国家重点扶贫开发县；重点贫困乡镇934个，

占全省乡镇总数的 64.9%；重点贫困村 13973 个，占全省行政村总数的 54.3%，其中最贫困的一类村 5486 个，占总数的 21.3%，这说明整个贵州的经济形势还比较严峻，与发达地区相比，收入水平存在很大的差距。这样的现实情况决定了贵州地方政府的创新必须更多的关注民生，体现以人为本的理念。长期以来，在党和中央政府的指导下，贵州地方政府贯彻“效率优先，兼顾公平”的改革原则，始终把注意力和关注点集中在经济建设上，在一定程度上对公民个人权利的保障有所放松或关注不够，使得社会的发展出现畸形局面，政府权力太大，公民权利较小，在相当程度上降低了广大人民群众积极性和创造性。因此，只有把“以人为本”作为贵州地方政府创新的基本理念，才能确保和实现最广大人民的根本利益。

十七大以后的贵州新政府，认真贯彻党中央胡锦涛总书记提出的“权为民所用，情为民所系，利为民而谋”的执政理念，体现了新政府的工作指导方针。在 2010 年的省十一届人大三次会议上，贵州省委政府提出将大力推进民生工程，加强基础设施建设，千方百计增加人民收入，更多地关注公平。因此，这种关注民生，以人为本的理念与公共管理的本质要求是一致的，应作为贵州地方政府创新的指导思想。

## 2. 服务政府的理念

传统的政府是以管理为主，现代政府更多的是需要以服务为主。由于特殊的贵州省情，地理位置不便，信息闭塞，导致有些地方政府思想观念落后，“官本位”思想依然存在，没有树立正确的权力观、政绩观和利益观，搞形象工程，摆官架子，全心全意为人民服务的意识薄弱。因此，在进行政府改革的过程中，就是要树立服务政府的目标。摆正官员的错误思想意识，利用人民赋予的公共权力为人民服务，踏实做好人民的公仆。在新的社会环境中，政府要正确处理好与市场、社会之间的关系，通过公民广泛的民主参与，让更多的公民参与到社会公共事务的治理中，实现由政府统治观念向治理观念的转变。贵州经济社会要实现跨越式发展，各级地方政府必须加强软环境建设。因此，在地方政府创新过程中，必须建立一个以人为本的服务理念、顾客导向的服务模式、绩效评估的服务考核、过错追究的服务责任的服务型政府。加强完善公共服务基础设施建设，大力营造良好的体制环境、政策环境、行政环境和人文环境，努力形成一个“亲民、富民、安民”的社会氛围和一个“万众创业，万商云集”的发展局面。

## 3. 学习型政府的理念

创新是主体将自己的新观念、新方法应用于实践的过程，是一个不断学习的过程；同时创新行为具有可学习性，即可以被其他的主体学习和推广，在更大的范围内得到应用和普及。因此，政府创新理念的实现有待于政府成为一个学习型政府。建立学习型政府，可以提高政府的能力，从而提高政府的决策理性和公共政策的品质，提高政府治理的反应能力和社会回应力，从而实现和扩大公民对政府公务管理的参与。贵州作为经济欠发达、后发展地区，更应该强调学习型政府理念，促进政府创新，形成自主创新能力。贵州的创新人才短缺，政府观念落后，学习能力严重薄弱，缺乏创新探索精神，已成为不争的事实。在“中国地方政府创新奖”五次评选活动中，贵州只获得了 1 项创新奖和 1 项提名奖，即获得第一届政府创新奖的“贵阳市人大常委会市民旁听制度”和获得第五届政府创新提名奖的“湄潭县村民集中诉求会议制度”。而同为欠发达多民族地区的广西，已获得 5 项创新奖，即“广西壮族自治区南宁市推行政府采购制度、广西自治区南宁市‘行政事业性国有资产管理体制改革’、广西壮族自治区南宁市‘社会应急联动系统’、广西壮族自治区民政厅‘五保村’建设、广西玉林市人民政府‘一站式’电子政务新模式”。这样的差距有待贵州地方政府加大创新能力。更遗憾的是，贵州地方政

府许多其他的创新行为皆不能真正称为“创新”，严格来说，更多的只能算是模仿，或者是全省内的创新，而不能算是全国的创新。例如：在“多彩贵州”大型文化品牌栏目出台之前，云南的《云南印象》、广西的《印象刘三姐》已经深入人心。由此可见，贵州地方政府创新能力有待提高。这样的事实就迫使贵州地方政府在创新行为的过程中，必须确立学习型政府的理念，不断学习和吸收发达地区的成功经验，提高政府官员的素质，组建知识精英创新团队，努力增加政府创新能力。

## 二、贵州地方政府创新的内容

中共中央编译局比较政治与经济研究中心俞可平教授认为：根据我国的实际情况，政府创新分为政治改革、行政改革和公共服务三类。改革开放以来，随着政治观念的转变和政治环境的改变，贵州地方政府特别是有些基层政府出现了大量的创新举动和行为，取得了很好的成就，在许多地方党政机关中，创新成为一种自觉的行为。在因此，根据上述俞可平教授的观点，结合贵州本地区的实际创新情况，我们总结出贵州地方政府创新主要是围绕行政改革、基层民主建议、权力监督、新农村建设这几个方面进行：

### 1. 行政改革

党的十七大提出了“加大机构整合力度，探索实行职能有机统一的大部门体制”的改革新思路，为行政管理体制改革指明了方向。在中央有关精神的指引下，贵州地方政府在行政改革方面取得了新的创新。首先，按照大部门体制改革新思路，进一步推进政府机构改革，减少政府部门之间职能的交叉重叠。改革开放以来，贵州先后进行了五次规模较大的机构改革，即1983年、1994年、1999年、2003年、2009年改革。改革后，机构设置和人员编制管理逐步规范，政府内部结构进一步优化，行政效率和效能不断提高。1984到2009年，贵州省政府机构由62个精简为40个，精简率为35.5%。其次，继续深化行政审批制度改革，加强行政审批手续的简化。不断减少审批事项，简化办事环节，建立行政审批电子监察系统，强化行政责任监督，提高行政管理效率。2009年贵州开始推进省、地、县三级联网的行政审批电子监察系统建设，并首先批准10家单位试点。

2. 基层民主建议 基层民主建设是我国政治文明的基石，社会主义民主政治的建设离不开广大人民的直接参与。改革开放以来，贵州省委和政府一直高度重视基层民主建设，努力扩大人民的政治参与，积极发展各种形式的基层民主，包括村民自治、社区居民自治等各方面，有效发挥社会自治功能，推进民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，努力提高人们有序政治参与的能力和水平。事实证明，发展基层民主，对于稳定社会、缓解社会冲突有着非常重要的作用。贵州地方政府在这一方面创新措施主要有：村居委会换届“公推直选”，“村务点题公开制度”，“村民集中诉求会议制度”。全省自1988、1989年启动首届村居委会换届选举以来，已先后成功组织完成七届村居委会换届选举。从第五届开始探索推广不指定候选人的“海选”，推行“公推直选”，选举质量逐届提升。到第七届，选民平均参选率达86.3%、最高达99.5%，“海选”范围扩大到3864个村居，占贵州村居总数的20.5%。2006年底，在玉屏侗族自治县县农村“群众评议村干”活动中，群众对海选与直选村干部的满意率达96.8%。目前，贵州的“公推直选”改革已从农村向城市发展，城市社区建设是发展基层民主的一个重要方面。2005年1月12日，贵阳市云岩区普陀办事处和平社区换届“直选”，是贵州省首个

城市社区“直选”，使社区居民真正享受城市社区居民自治的权利。这种以民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的基层民主，无疑大大改善了基层的政治生活环境，由“少数人在少数人中选人”逐步转变为“由多数人在多数人中选人”，力求从根本制度上防止了用人上的腐败。另外，遵义红花岗区创新了“村务点题公开制度”。为解答村居民疑难问题，进一步增进村务公开，红花岗区从2004年起以“点题公开”为载体，创新村务公开制度，将群众所想所盼纳入公开的范围，把“你贴我看”式的“墙头公开”转变为“你问我答”式的“按需公开”，积极推进基层民主政治建设，取得了明显成效。湄潭县为强化村务公开，拓宽基层民主渠道，搭建农民参政议政服务平台，制定出台《湄潭县村民集中诉求会议制度》。据统计2008年，全县有131个村(居)召开了村民集中诉求会议，村民共点题240项、需要帮助的277项、需要解决的问题321个；当场回答群众或向群众解释的有429项，占51.2%，经请示后回答群众的344项，占41.1%，需要县级政府部门协调解决的44项，占5.3%(截止2009年3月中旬已全部得到落实)；政策规定不予落实并向群众说明的有21项，占2.5%；形成自治决定、决议48个。通过这一举措促进了农村社会和谐稳定，扩大了农民政治参与，增加了工作透明度，完善了基层民主建设。

### 3. 权力监督

为了进一步加强对权力的监督，提高政府工作的透明度。贵州地方政府围绕这一目的进行了大量的创新举动和制度。其中主要创新措施有“信访听证制度”、“贵阳市人大常委会市民旁听制度”。2004年，黔西县结合工作实际，积极探索和实践，率先推行信访听证制度，把听证会开到上访户家门口，变接待群众“上访”为干部主动“下访”，取得了较好的成效。经过一年的努力，2005年信访率比2004年同期下降30.1%，信访问题在基层的消化率达50%，基本实现了“小事不出村，大事不出镇，疑难问题靠听证”的目标。为了加强对立法工作的监督，1999年贵阳市第10届人大常委会在全国范围内首创了“市民旁听并发言的制度”，截止2007年年底，全部39次常委会会议都实行了该制度，参加旁听的市民超过468人。他们先后对《贵阳市绿化条例(草案)》、《贵阳市汽车维修业管理办法(草案)》等十多条法律制度进行了旁听，提出了200多条建设性意见。这一举措不仅增加了人大工作的透明度，体现人民当家作主的权利，扩大公民有序的政治参与，引导人民群众依法管理自己的事情，提高了立法工作的透明度。

4. 新农村建设 建设社会主义新农村，是党中央从贯彻落实科学发展观、构建社会主义和谐社会的全局出发做出的重大战略部署，是我国现代化进程中的重大历史任务，是解决“三农”问题的重大战略举措。贵州在中央有关精神的正确指导下，全面推进新农村建设，各级地方政府更是围绕这一主题积极探索改革创新，出台新政策、新措施，为人民谋福祉，取得了良好的成绩，并创新了许多新农村建设模式。主要创新模式有余庆县的“四在农家”与贵阳市“新农村建设的十字方针”。其中“四在农家”新农村建设创新模式是全国新农村建设的模范。2001年余庆县结合自己的实际创造性地在全县开展“富、学、乐、美”的“四在农家”活动，并率先在罗家坡、大屯、桥底等村寨取得很好的成效，逐渐在全县推广。后来在实践中，逐渐形成以“五通、三改、一建”工程、“七个一”工程和“治理农村五乱”为主要内容的活动模式。截至2009年8月底，余庆县已经建成“四在农家”创建点478个，受益人口达19万人，占全县农村人口的91%。如今，余庆县农村面貌焕然一新，老百姓高兴地称赞“走路不湿鞋，吃水不用抬，做饭不烧柴，村寨靓起来”。“四在农家”是欠发达地区贵州找到的一条新的社会主义新农村建设出路，具有很高的推广和借鉴意义。

在新农村建设中，2001年以来贵阳市从“大城市、大农村”的基本市情出发，提出“水、电、路、气、房、林、电视、电话”农村基础设施建设“十字方针”，筹集资金50多亿元，推进农村基础设施建设。截止到2005年年底，新建和改造县乡道路2400公里、村级道路2358公里，完成了3.75万户农村茅草房改造任务，建成沼气池8.9万口，完成农村一户一表工程38万户，基本实现城乡同电同网同价，完成造林4.53万公顷、封山育林2.38万公顷，森林覆盖率达到34.77%；1166个村实现广播电视“模改数”，5040个自然村寨通了广播电视。这一创新性地新农村建设模式，大大地完善了基础设施建设，改变了人居环境、改善了生产、生活条件，并于2006年荣获了“中国十大政府创新典型”奖。

### 三、贵州地方政府创新的途径

翻阅已有文献资料，研究有关专家学者提出的政府创新路径，具体来说，大体可以归纳为如下三大方面：一是观念创新；二是制度创新；三是技术创新。结合贵州本地实际情况，分析贵州地方政府创新已经采取的措施，得出贵州地方政府可以从以下几个途径来加大创新。

#### 1. 坚持科学价值观，树立正确的创新理念

观念的转变是一切创新的前导，政府创新首先是政府管理理念的创新。贵州地方政府面对时代发展所带来的种种机遇和挑战，加上自身严峻形势的考验，应当从转变自身观念入手，找出自己管理理念中存在的落后与错误的指导原则，及时更新观念，解放思想，这样才能为进一步开展全面的创新工作打下坚实的理论和思想基础。从传统的数量理念中走出来，树立质量理念，全面落实科学发展观，注重地方政府能力的提升，提高地方政府服务质量，建立服务型政府。另外，要树立“能力本位”观念，清除“权本位”、“官本位”这种陈旧观念，进一步纠正落后错误观念，变“应对型”创新为“主动型”创新，从根本上杜绝腐败问题，真正形成一种具备创新能力的政府。在广泛听取民众意见和充分论证的基础上，不断完善民主决策机制，提出科学、系统的创新方案。更重要的是政府官员应该充分认识到创新的目的是实现经济社会的跨越发展，最终为人民带来福祉。他们的创新并不是个人行为，不仅针对政府自身，更重要的在于服务社会公众，要有大局意识。因此，应积极倡导创新、鼓励创新、推动创新。

#### 2. 转变政府职能，推进依法行政

虽然贵州地方政府职能的定位在改革开放以来历经多次改革而发生了较大的转变，但适应当前全球化背景和社会主义市场经济的发展还远远不够，政事不分、政企不分的现象屡禁不止，甚至有所增强。为了遏制并解决这一矛盾，为政府创新开辟一条顺畅的道路，必须以转变政府职能为核心，推进依法行政。推进政府职能创新，改进经济调节和市场监管方式，转变政府管理角色，进一步理顺政府与市场、社会的关系，最终实现政府、市场和社会共同治理模式。会重新履行社会管理和公共服务的职能，更多的关注民生问题，切实解决人民生活问题。同时，加强行政立法，明确划分政府的职责，各级地方政府要按照《行政许可法》的要求，强化行政监督，提高行政审批效率。继续推进行政管理体制改革的，建立法治政府，进一步明确行政执法权限，完善执法程序，提高执法水平，做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。

#### 3. 加强人才队伍建设，组建知识精英创新团队

贵州的创新人才短缺,已成为不争的事实。到2008年6月底,全省人才总量约为183万人,占全省总人口的4.69%<sup>[10]</sup>,远低于沿海发达地区。自身人才少、资源不足,要提高政府创新的能力与质量,关键在于人才,特别是高素质的公务员和高层次的专业人才。因此,首先必须加强公务员队伍的建设和培养,提高公务员素质和创新精神,引导和鼓励公务员创新。另外,要重视知识分子在政府创新中的作用,加强高层次人才的培养和引进,强化知识分子与政府的联合作用。组建知识精英创新团队,激发知识分子群体的参政议政意识,鼓励更多的知识精英学以致用,将理论和实践相结合。只有这样,才能使创新资源在主体间高效流动,降低创新风险,减少创新成本,加快创新速度,提高创新效益,增强政府创新能力。

## 四、结语

政府创新,对于社会的进步有着非常重要的意义。伴随着我国行政体制改革的不断深入,以及全球化浪潮带来的各种挑战,贵州地方政府正积极通过采取各种创新行为以应对环境变化所带来的各类新问题,并取得了巨大的成就。但是,我们也要清醒的认识到:贵州由于各方面的特殊因素,经济发展水平与全国平均水平相比,还是存在一定的差距,这就给贵州地方政府创新带来了巨大的挑战。因此,必须加强环境基础设施建设,进一步完善政治经济体制,为地方政府创新营造一个良好的环境氛围,从而实现贵州经济社会的跨越发展。

注释:

[1]俞可平,论政府创新的若干基本问题[J].文史哲,2005,(04).

[2]谢治菊,西部地区政府创新的动力、困境与出路[J].改革与战略,2008,(06).

[3]俞可平,论政府创新的若干基本问题[J].文史哲,2005,(04).

[4]贵州省人民政府公告,2008,(07).

[5]贵州省湄潭县纪委,村民集中诉求会议制度[EB/OL].<http://www.chinainnovations.org/showNews.html?id=F963E2E18DA5B288817BF0CA976B021A>.2010-04-02

[6]中共贵州省黔西县纪律检查委员会,黔西县信访听证制度的主要做法及成效[J].中国党政干部论坛,2005,(05).

[7]谢治菊,王国勇,改革开放30年来贵州政府创新的回顾与展望[c].贵州省行政管理学

会 2009 年年会暨学术研讨会论文集，2009.

[8]贵州余庆县新农村建设扫描[EB/OL].<http://nc.mofcom.gov.cn/news/11300028.html> , 2009-09-09.

[9]中共贵州省委巡视二组，强化措施，立足提高，积累经验——贵阳市社会主义新农村建设调查 [EB/OL].<http://gzrb.gog.com.cn/system/2006/08/08/001007088.shtml> , 2006-08-08.

[10]贵州省“十一五”人才开放专项规划中期评估

#### 参考文献：

[1]李庆钧，陈建，中国政府管理创新，北京：中国社会科学出版社，2004.

[3]谢庆奎，政治改革与政府创新，北京：中央编译出版社，2004

[5]俞可平，论政府创新的若干基本问题，贵州大学硕士学位论文，2008.

[7]谢治菊，西部地区政府创新的动力、困境与出路，山东师范大学硕士学位论文，2008.

[9]贵州省人民政府公告 2008，(07).

[10]谢治菊，王国勇，改革开放 30 年来贵州政府创新的回顾与展望[C].贵州省行政管理学会 2009 年年会暨学术研讨会论文集，2009.