

# Research on the Shangdong “Laixi Mode” of Local Government Innovation

Ling Li, Li Xiong

Public Management College of Yunnan University, Kunming  
Email: lxp112869@163.com

Received: May 13<sup>th</sup>, 2013 revised: Jun. 4<sup>th</sup>, 2013; accepted: Jun. 13<sup>th</sup>, 2013

Copyright © 2013 Ling Li, Li Xiong. This is an open access article distributed under the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

**Abstract:** The government innovation is one of the most important issues among academia and politics. The Party Central Committee and the State Council have attached great importance to the reform and innovation of administrative management system of Chinese government, and clearly pointed out that in the “opinions” of the CPC Central Committee on deepening the reform of administrative management system: with the goal of building a well-off society to adapt, to 2020, to build a relatively perfect administrative system of socialism with Chinese characteristics. In order to achieve this goal, the local government must continue to carry out reform and innovation.

**Keywords:** Local Government Innovation; Mode; Countermeasures

## 我国地方政府创新的山东“莱西模式”的做法模式研究

李玲, 熊丽

云南大学公共管理学院, 昆明  
Email: lxp112869@163.com

收稿日期: 2013年5月13日; 修回日期: 2013年6月4日; 录用日期: 2013年6月13日

**摘要:** 政府创新是当今学术界和政界都普遍关注的重要议题之一。党中央和国务院历来十分重视我国政府行政管理体制的改革和创新, 并且在《中共中央关于深化行政管理体制改革的意见》中明确指出: 为了与全面建设小康社会的目标相适应, 到 2020 年, 要建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。为了实现这一目标, 地方政府必须不断进行改革与创新。所以, 对地方政府创新的概念、内涵与创新模式进行研究对地方政府创新的对策提出有重要的理论和实践指导意义。

**关键词:** 地方政府创新; 模式; 对策

### 1. 引言

政府创新是一项复杂的系统性工程, 是一种需要不断根据内外部环境变化做出应对的调试性改革, 同时, 它也是行政管理体制改革的重要内容。在政府创新过程中, 中央政府和地方政府都无一例外。地方政府作为地区中社会公平公正的调节者和地方人民福

祉的维护者, 它们将追求社会的公平公正和人民利益作为自身的最高理想, 同时向地方人民提供广泛的公共产品和社会福利来寻求和建立自身行政的合法性基础<sup>[1]</sup>。地方政府进行管理创新是大势所趋、人心所向。地方政府创新是我国政府创新的重点, 同时也是我国政府创新的出发点和落脚点。

## 2. 地方政府创新

政府创新是一项包括中央政府创新和地方政府创新的复杂性活动。在我国，只有一个中央政府，却有多个地方政府。地方政府是我国政治制度的重要组成部分，也是地区经济发展和社会发展的重要组织者和领导者。所以，政府创新的重点在地方政府而非中央政府。了解地方政府的内涵有助于更好的在地方政府开展政府创新活动。

俞可平认为，政府创新就是公共权力部门为增进公共利益而进行的创造性改革<sup>[2]</sup>。他认为，政府创新不是一般的改革，而是一种为了增进公共利益而进行的包括行政管理体制、行政机构和行政程序的改革，它是政治体制改革的重要内容。

杨雪冬认为，所谓政府创新是政府部门所进行的、以有效地解决社会经济政治问题，完善自身运行，提高治理能力为目的的创造性活动<sup>[3]</sup>。

张国庆认为，政府创新是指享有法定公权力的国家机关，基于一定的公共价值观，为实现一定的公共目标而做出的不同于以往、不同于其他主体的新的以至原创性的公共政策和公共管理的选择<sup>[4]</sup>。

俞可平将政府创新视为一种改革，杨雪冬和方盛举都将政府创新视作一种创造性的活动，而张国庆则将政府创新定义为一种公共政策和公共管理的选择。可见，不同的学者因不同的研究重点对政府创新概念的界定就会不同。笔者认为，所谓政府创新是政府部门为了适应社会发展所产生的新形势、新问题而采取的改革政府机构，提高政府管理能力，加强政府自身建设的一系列活动。

## 3. 我国地方政府创新的模式研究

近年来，我国很多地方政府都进行了管理创新的探索和实践，其中不乏很多地方政府创新的先进模式与先进经验。为了对地方政府创新的先进模式和项目进行表彰以带动全国地方政府创新的积极性和主动性，自 2000 年开始，由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心联合发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”，每两年举办一次，至今已经收集到各级地方政府创新案例近 2000 个。山东青岛莱西“为民服务代理制”是地方政府创

新的典型案例，对我国其他地方政府创新树立了很好的标杆和榜样作用，对我够地方政府创新提供了较好的经验和启示，所以笔者选取了山东“莱西模式”以作研究。

### 3.1. 山东“莱西模式”的做法

山东省莱西市推出的“为民服务代理制”是指在莱西市的市、镇、村三级都设立相应的代理服务机构，这种代理服务机构的作用和功能是在当地的群众提出办事申请并且提交相关的材料之后，该代理服务机构在规定的时限之内，通过代理服务机构内部的有机合理运转，为当地群众提供无偿的全程的代理服务。

为了使莱西市政府有效地进行政府创新，实现基层服务型政府的建设，莱西市主要开展了以下六个方面的工作：

一、健全组织机构。莱西市政府在全市设立为民服务中心，与市行政服务中心合署办公，服务中心里共有 16 个部门进驻，并且在全市的 862 个村庄设置了为民服务代理点，无偿为群众提供咨询和代理服务。

二、创新运行机制。莱西市为了提高为民服务的效率，创造了“三级联动服务机制”，一级是村级咨询代跑；二级是镇级全程代办；三级是市级快速办理。村民只需提供相关的材料交给村代理员，村代理员将会在 5 天内到镇为民服务中心帮其办理相关手续，然后将办理结果交给村民手中。镇为民服务中心设置了相关的办理窗口，如果属于镇级办理事项则在规定时间内办理完结，如果属于市级办理事项则安排专人到市全程代办。在市为民服务中心设置相关的一条龙服务，打造项目建设的“莱西速度”。

三、加强规范化建设。莱西市在硬件建设、服务规范等方面都进行了规范化建设，对各镇的办公面积大小、工作人员的数量都做了相关的规定，对服务理念、服务用语、服务办件等内容都做了规范，并要求工作人员统一着装、佩证上岗。

四、抓好宣传发动。莱西市为了对为民服务代理制进行宣传，综合运用多种宣传手段，包括编写发放《为民服务手册》到每个农户，组织宣传车、村干部进村宣传，使用电视台和中心网站进行宣传等。

五、强化监督考核。为了提高莱西市为民服务代

理制的效率，莱西市政府在市级、镇级和村级都建立了绩效考核制度，对服务质量进行考核和监督。在市级，每两个月对服务窗口考核通报一次，在镇级拿出500元进行专项奖惩，在村级村代理员每人每月30~50元交通补贴，根据代理事项比例发放。

六、抓好四个延伸。所谓四个延伸就是从原来的侧重为群众提供生活方面的服务延伸到生产领域、科技领域、流通领域以及社区服务四个方面，旨在为群众提供多方面、全方位的服务。

### 3.2. “莱西模式”的成功经验分析

笔者认为，莱西市“为民服务代理制”的成功经验包括四个方面：一是市政府注重民生，打“民生牌”，切实做到关心民生和改善人民的生活水平。二是莱西市为这个政府创新项目制定了合理的制度安排，使得整个“为民服务代理制”得以有条不紊的开展和推广，为政府的行政效率提供了保证。三是市政府相关领导的重视为整个项目的推广和实施提供了人力、物力和财力的支持。四是很好地实现了政府和民间社会的合作，在整个项目推广的过程中，市政府与全市800多个村委会达成了合作协议，使得为民服务代理制更好的在村级、镇级推广实施。

“莱西模式”之所以能成为我国地方政府创新的典型，是因为这一模式为地方府创新在组织机构、运行机制、规范化建设和监督考核四大层面设置了相应的参考标准，这四个层面的做法都较适宜在我国其他地方政府创新中进行普及和推广，以实现我国地方政府创新的目标。莱西市地方政府创新的成功经验告诉我们，政府创新成功的先决条件应该包括三个方面：一是价值观念的统一转变，二是制度规范的配套支持，三是操作技术的可行和有效。只有同时满足以上三个条件，才能确保我国地方政府创新的成功和有效。

## 4. 我国地方政府创新存在的一些问题

近年来，我国地方政府一直从未间断对地方政府进行创新和改革，但是经过多年的创新实践，我国地方政府创新依然存在一些问题。笔者认为，我国地方政府创新存在的问题主要包括观念意识、人才素质、公众参与、配套制度和绩效考核五个层面的问题。

第一，我国地方政府创新的观念意识未受到普遍的重视。在我国，很多地方政府创新都只是为了顾及政府形象问题，为了打造一时的政绩，没有将政府创新观念普及推广到各个政府工作人员心中，没有将地方政府创新的重要性上升到意识层面。

第二，地方政府官员的素质不高，创新的人才储备不足。地方政府创新需要大量的创新人才和创新技术储备，否则很多创新事宜都无法较好的推广和进行。我国地方政府官员的素质还不是很高，创新人才更是稀缺。

第三，我国地方政府还存在缺乏公众普遍参与的问题。在我国地方政府创新中，政府创新的主体基本都是各个地方政府，都是政府自主进行政府创新，公众参与度很低，在有些地方甚至还存在着公众零参与。

第四，我国地方政府创新存在配套制度安排缺失的问题<sup>[5]</sup>。地方政府创新是一个复杂的系统工程，需要大量的人力、物力和财力进行支持，除此之外，还需要配套的制度安排加以规范实施。我国一些地方政府在政府创新过程中缺乏相应的制度安排体系，只有零散的制度、政策加以辅助。

第五，我国地方政府创新在绩效考核方面也存在一些问题。我国一些地方政府创新为了谋求一时的政府绩效，而忽视长远的利益，比如一些地方政府为了谋求地方经济的发展，忽视了对环境的保护和社会的可持续发展。

## 5. 地方政府创新的对策

目前，我国学者对地方政府创新的对策研究比较多，地方政府创新对策的研究和制定历来是我国政府创新的重中之重。

我国地方政府创新应该坚持以科学发展观和可持续发展战略作为政府创新行动的大前提，坚持依法行政、阳光行政的指导思想建设生态、高效、廉洁、责任和法治的地方政府。笔者认为，我国地方政府创新的对策可以从以下几个方面着手开展：

第一，转变我国地方政府的创新与改革观念，提高地方政府对政府创新的重视程度。进一步扭转地方政府“官本位”的思想，提高地方政府为民服务的意识和理念，从而让地方政府真正从意识上、行动上重视政府创新<sup>[6]</sup>。

第二，提高我国地方政府公务员的整体素质，提高地方政府公务员的创新能力。地方政府应该规范公务员的“入口”和“出口”，严格把关公务员的整体素质水平，普及推广政府创新技术，对地方政府公务员进行相关的政府创新意识、理念和技术方面的培训。

第三，制定和健全有关我国地方政府创新所需要的配套制度安排，为地方政府提供必要的制度和政策方面的保障和支持。我国各地方政府应该对地方政府创新进行严密的计划，撰写详细的地方政府创新方案，这个方案应包括实施计划、实施步骤、注意事项、政策制度支持、预算等方面。配套的制度安排应该包括各个环节所需的规章制度和政策，为地方政府创新提供支持。

第四，将生态行政要素纳入我国地方政府的绩效评估体系，推广绿色 GDP，建立科学的绿色政府绩效考核体系<sup>[7]</sup>。为避免地方政府为发展经济而忽视地方的长远利益，笔者认为，我国地方政府应该坚持科学发展观和可持续发展战略，坚持生态行政，在保护好地方环境的基础上谋求地方经济的发展。在政府绩效考核方面，应该将生态要素融入地方政府创新的绩效考核，推广绿色 GDP，建立科学的绿色政府绩效考核体系。

第六，提高我国公众对地方政府创新的参与度，提倡全民参与，建设阳光政府。地方政府创新需要公众的参与和监督，只有将公众引入到地方政府创新过

程中，才能保证地方政府创新的民主性、可行性和透明性。一方面，可以对重大决策事项进行公开听证，广泛听取公众的意见和建议；另一方面，要加大地方政府的信息公开力度，保证公众的知情权和参与权。

## 6. 结语

综上所述，笔者认为，我国地方政府创新是一个循序渐进的过程，每一个阶段有每一个阶段的政府创新成果和任务。只有持之以恒、层层推进，才能收到“点滴成海”的效果。我国地方政府只有在坚持以科学发展观和可持续发展战略作为政府创新行动的指南，坚持生态行政、科学行政、依法行政和阳光行政，才能实现建设环保、优质、高效、廉洁、透明、责任和法治的地方政府。

## 参考文献 (References)

- [1] 谢庆奎. 论政府创新[J]. 吉林大学社会科学学报, 2005, 1(45): 136-143.
- [2] 俞可平. 中国地方政府创新案例研究报告(2007~2008)[M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.
- [3] 杨雪冬, 陈雪莲. 政府创新与政治发展[M]. 社会科学文献出版社, 2011.
- [4] 张国庆, 李春. 创新发展与纠错机制: 新时期中国政府推动可持续发展的双重任务[J]. 湖南社会科学, 2008, 4: 66-72.
- [5] 黄正伟. 西部地方政府管理创新问题研究[D]. 贵州大学, 2008.
- [6] 王华薇. 地方政府管理创新的内容及路径探析[J]. 理论探索, 2013, 1: 165-167.
- [7] 徐伟政, 钟美. 我国地方政府制度创新的现状与对策[J]. 商品与质量, 2012, 4: 17-18.