

西安交通大学毕业设计(论文)

地方政府创新的现状、问题与展望：
基于“中国地方政府创新奖”的多案例分析

姓名：马亮

学号：02113022

班级：行管 21 班

学院：公共政策与管理学院

答辩时间：2006 年 6 月

**Status in quo, Problems, and Prospect of
Local Government Innovation:
Multiple-case Analysis Based on
“Chinese Local Governance Innovation Awards”**

Liang Ma

B.A. in Public Administration

School of Public Policy and Administration

Xi'an Jiaotong University

June 2006

摘 要

随着知识经济、全球化的来临，变革与创新正日益成为我们时代的主题。竞争的日趋激烈、环境的不确定性日益加剧在对企业提出创新要求的同时，也要求政府开展各种各样的创新活动。政府创新是指各级政府机构和部门为了应对政治、经济、社会、文化环境提出的挑战，通过引入和运用新的技术和先进的管理手段和方式、方法，调整和改进行政府管理模式，从而达到提高政府执政和应变能力，最终提高政府绩效的目的。当前，世界各国都在开展政府创新活动，中国地方各级政府也积极投身于各种创新活动，建设创新型政府的呼声日盛。

本文结合政府创新相关文献，借鉴企业创新的有关理论，深入研究创新与政府创新的含义与范畴、本质与外延，从理论层面对政府创新相关理论做了较为全面的梳理。构建了政府创新要素模型，包括政府创新的动因和目的、主体、内容、方式和途径、绩效等，借以解释政府的创新行为。通过对 2005 年申报“中国地方政府创新奖”的 134 个政府创新项目进行分析，归纳总结出中国地方政府创新的若干规律性认识。在此基础上，概括了近几年中国地方政府创新的现状，提出了其中存在的若干问题，并对未来的政府创新趋势提出了明确的看法。

关键字：地方政府，政府创新，多案例分析，描述性研究，“中国地方政府创新奖”

ABSTRACT

Nowadays, along with the advent of knowledge economy and globalization, change and innovation are becoming the theme of our era increasingly. Fury of competition and uncertainty of environment are pricking up increasingly, which not only call enterprises for innovation, but also require the governments to unfold many kinds of innovations at the same time. Government innovation indicates that, for the sake of replying challenges from political, economical, social, and cultural environment, government institutions and departments of all levels adjust and improve mode of government management, through introducing and exerting new technology and advanced managerial means and methods, to enhance governments' reigning capacity and be more agile, and finally improve the performance of governments. Currently almost all states of world are innovating, and that is not an exception for governments of China. To become governments of innovating sustaining, governments of all levels in China, especially local governments, are throwing oneself into governmental innovation.

By integrating relate literature on government innovation and research about enterprise innovation, this paper researches deeply into the definitions and essences of governmental innovation from theoretical perspective. In order to give a theory to describe the truth of China local government innovations currently, and to explain innovative behaviors of governments, this paper constructs the model of elements of government innovation. This theoretical model includes five elements, to explain why, how, who involved in, what contents and what results of a government innovation program. The author Analyze almost 148 cases coming from programs of 2005 "Chinese Local Governance Innovations Awards", sums up some disciplinarians of China local government innovation. On such basis, generalizes the status in quo of China local government innovations, points out the dilemmas involved in government innovation, and in the end puts forward the trend of government innovation in the future.

KEY WORDS: Local governments, government innovation, multiple-case analysis, descriptive research, "Chinese Local Governance Innovations Awards"

目 录

引 言	2
一、问题提出.....	3
二、研究综述.....	4
2.1 何谓“创新”	4
2.2 政府与中国地方政府.....	5
2.3 政府创新.....	6
三、研究设计.....	10
3.1 理论构建：政府创新要素模型.....	10
3.2 研究方法 with 手段.....	12
3.3 案例和数据来源.....	13
四、中国地方政府创新：案例分析与引申讨论.....	14
4.1 地方政府创新的主体与动因.....	14
4.1.1 中国地方政府创新的地区分布.....	14
4.1.2 中国地方政府创新主体的类型及所属行政层级.....	15
4.1.3 中国地方政府创新的动因分析.....	17
4.2 地方政府创新的内容、方式与绩效.....	18
4.2.1 中国地方政府创新的具体内容分析.....	18
4.2.2 中国地方政府创新的路径和方式.....	19
4.2.3 中国地方政府创新的绩效与结果.....	20
4.3 地方政府创新的问题与困境.....	21
4.4 未来地方政府创新的可能走向.....	23
五、结 论.....	25
六、研究的创新性、局限与未来研究方向.....	26
致 谢	27
主要参考文献.....	28
附录 1 “中国地方政府创新奖”简介.....	30
附录 2 本文涉及到的案例列表.....	31
附录 3 政府创新研究综述.....	35
附录 4 文献翻译.....	43

引言

2000年,由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、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,在全国范围内评选“中国地方政府创新奖”,鼓励地方政府参与到政府创新的行动中来。自2002年第一届以来,至今已成功举办三届,有850余个项目参选,其中30个项目获得优胜奖。^①

2003年9月,温家宝在一次讲话中提到,当前“推进政府管理创新仍然是一项重大而紧迫的任务”,并认为“政府管理创新,关键在于政府职能转变取得实质性进展”^②。

2005年9月,中国城市论坛在全国首先设立“中国城市管理进步奖政府创新奖”,旨在倡导“管理改变城市”,提升政府创新能力。^③

2006年1月9日,第四届全国科学技术大会召开,动员全党全社会走自主创新的道路,建设“创新型国家”。知识创新与技术创新离不开政府创新的有力支持,“创新型国家”的构建也离不开政府创新^④。

2006年3月14日,深圳市出台《深圳经济特区改革创新促进条例》,这是中国首部改革创新法规。该条例对政府改革创新的工作职责、基本程序,公众参与改革创新,激励并保障改革创新,改革创新的监督措施等方面做出了明确的规定。^⑤

从以上的叙述中可以看出,不论学界还是政府管理实践界,对于政府创新重要性的认识都已经达到了某种程度上的共识。可以说,政府创新已经成为了一个具有普遍性的全球趋势^⑥,而中国地方政府创新也渐成大势^⑦。政府创新的重要意义和价值,其影响力和波及面都已经得到了人们的广泛重视,理论层面的分析探讨和实践层面的尝试展开都已然开始。作为政府管理领域的研究者,其最大的愿望无过于通过自身的研究工作来推进政府管理方式的改进和政府管理水平的提高,而政府创新研究则为之提供了契机。

政府创新就是政府为了提高管理能力,通过转变政府职能、革新政府运行机制、改进政府管理方式、塑造政府管理新模式,达到提高行政效率,降低行政成本,改善政府管理和服务水平的目的。当今社会,随着经济全球化和知识经济的来临,世界变得越来越不确定,变化成了时代的主旋律,唯一不变的是变化本身。整个社会环境和气候的变化对存在其中的组织和个人带来了深远的影响。不通过创新积极应对变化,等待着他们的就是死路一条。这一点对个人来说如此,对企业来说如此,对政府来说也如此。政府虽然不能像企业那样说倒闭就倒闭,但政

^① 中国政府创新网站有关报道,详见<http://www.chinainnovations.org>。

^② 温家宝.深化行政管理体制改革 加快实现政府管理创新——在国家行政学院省部级干部政府管理创新与电子政务专题研究班上的讲话[J].国家行政学院学报,2004,(1).

^③ 青岛、厦门、南通荣获首届“中国城市管理进步奖”,2005年10月13日,http://www.ccgov.org.cn/cityforum/ccf_lthd/ccf_lthd001.htm。

^④ 俞可平.创新型国家需要创新型政府——在第三届(2005—2006年度)“中国地方政府创新奖”颁奖大会上的致辞,经济社会体制比较,2006(02).

^⑤ 我国首部改革创新促进条例在深圳诞生,2006年03月15日,<http://news.sina.com.cn/o/2006-03-15/11258447580s.shtml>

^⑥ 冉冉.参与式透明治理:从第六届全球政府创新论坛透视全球政府创新的主要趋势.经济社会体制比较,2005,(06).

^⑦ 地方政府创新成大势.瞭望,2006,(12)

府的威信一旦丧失,就很难再重新建立起来。因此,对于政府来说,不通过创新提高其管理和服务能力,其存在的合法性就值得质疑和否定。也因此,政府创新在 21 世纪成为世界各国关注的焦点。

研究政府各种各样的创新活动,认识和描述政府创新活动的开展状况和基本面貌,发现和总结其中存在的规律,借以指导现实的政府创新行为,无论对于公共管理实践界来说,还是对于公共管理学科自身的知识积累来说,都是一项不可或缺的重要任务,而本文即致力于此。

回顾现有的研究文献,可以发现有关政府创新的研究很难满足人们对政府创新现象认识和理解的需要。国内研究方面,研究开展得较晚,2000 年以前几乎没有关于政府创新的研究^①。研究内容上,国内研究多将关注的焦点放在政府创新的动因和动力分析、对政府创新的必要性和可能性的解释以及国外政府创新经验的引介等,很少能够深入到政府创新的内核,研究政府创新的具体内容和特征,揭示政府创新的发生、发展规律。研究方法上,多为概念阐释、理论探讨和个案研究,就笔者目前检索到的文献来看,几乎没有针对大量案例的实证性研究。目前国内仅见的定量研究来自于《管理创新如何影响政府绩效:以领导干部任前公示为例的探索性研究》(吴建南、杨宇谦,2005),虽然达到了一定的深度,但也仅仅是对于干部任前公示这一具体政府创新行为进行了研究,而没有涉及到其他类型的政府创新活动。研究的学科定位上,集中在政治学与公共管理两个学科领域,但政治学者的研究力度和认可程度都相对较高。这种研究的进展状况在一定程度上限制了人们对中国地方政府创新的整体发展状况的认知程度。固然,个案研究可以揭示某些规律性认识,给人们提供观察和思考的视角,但由于政府创新的内容五彩缤纷,方式多种多样,结果千差万别,因此一种类型的政府创新行为很难解释其他类型的政府创新,并且,也无助于我们认识政府创新的整体概貌。不过,这种研究的缺失,也在一定程度上表明对政府创新进行多案例研究的困难。

国外研究方面,关于政府创新的研究起步较早,进展也较快,目前已经积累了相当数量的研究文献,其中尤以美国哈佛大学肯尼迪政府学院的政府创新研究中心所开展的大量研究引人注目^②。但囿于国情差异,且创新本身就暗含着对背景和环境的依赖,因此国外的研究很难真正应用到中国地方政府创新的研究中来。

综上所述,收集和整理相当数量的中国地方政府创新案例,开展相关研究和比较分析,真实描述当前中国地方政府创新的整体状况,具有重要的理论意义和实践价值。本研究所采用的研究方法是理论阐释和案例分析,即通过对研究文献的分析和总结提炼出能够刻画和解释中国地方政府创新的若干理论,同时收集和分析大量案例进而发现和归纳中国地方政府创新的一些规律。本文较为全面地梳理了有关政府创新的研究,并构建了适合中国地方政府创新的理论模型,为理解和认识当前整个中国地方政府创新的状况提供了较为现实的选择。

^① 在中国期刊网上,以“政府创新”为主题精确检索,发现 2000 年以前没有关于此类的论文。2000 年有 1 篇,2001 年则明显增多起来,并在最近两年达到了高峰。

^② 如 Altshuler(1997), Golden(1990), 迈克尔·巴泽雷(2002) 等对 1986 年由福特基金会设立、美国哈佛大学肯尼迪政府学院运作的“州和地方政府创新奖”获奖项目的案例研究。

一、问题提出

自上世纪 80 年代改革开放以来，伴随着经济体制改革的稳步推进，政治与行政体制改革也被纳入中国政府的议事日程而逐渐受到关注。随着市场经济体制的初步建立和完善，社会公众对一个民主、法治、高效的政府的呼声也日益高涨。社会经济的发展对政府自身能力的建设和管理水平的提高也提出了迫切要求，政府创新即寓于其中。20 余年来，特别是最近几年，中国地方各级政府开展了规模浩大、形式多样的政府创新活动，影响所及为世人瞩目。诸如民主恳谈会、干部任前公示制、干部公推公选制度、政务超市等政府创新活动不断涌现，并以各种形式在其他地区得以复制和完善^①。然而，这些活动究竟在多大意义上创新了政府的管理方式？其发生与发展状况如何？其间存在哪些现实问题？这些问题却没有得到应有的关注和思考。

政府为什么进行创新？政府创新的动力何在？中国地方政府创新的现状如何？其创新的内容、方式有哪些？创新主要发生于中国的哪些地区、地方政府的哪些层级？其间存在哪些亟待解决的实际问题？通过何种手段和途径可以解决这些问题，从而进一步推进政府创新？中国地方政府创新的效果如何？其影响和扩散效应究竟有多大？

上述问题并非作者的臆想，而是真实存在于中国地方政府创新活动之中的现实问题。每一位接触和认识政府创新的人也许都会提出这些问题中的一个或几个，甚至全部，有些可能还会提出比这些更多更复杂的问题。“创新”是一个极为复杂而又引人入胜的字眼，是人类智慧之树上最为璀璨的花朵，无论对于研究者还是对于实践家来说都是一个充满着极大魅力的词语。一直以来，关于创新，人们总是争论多于共识，问题多于事实，政府创新也是如此。一项创新的实施耗费巨大，这不仅体现在时间、人力、物力、财力上的投入，还体现在创新行为对创新者和相关利益主体的影响方面。而对于规模庞大、构架复杂、影响巨大的政府来说，创新的代价与风险更是大得惊人。这些投入一旦得不到应有的回报，创新难以达到预期目标，其造成的损失是无法估量的。因此，深入探究中国地方政府管理创新的奥秘，描述其状况，发现其规律，认识其问题，提出改进的路向，帮助政府在创新的道路上避免或少走弯路，提高政府管理创新的成功率和效果，其现实意义盖莫大焉。

^① 浏览每天的新闻报道，都可以看到中国各地有关政府创新的报道，并往往被冠之以“首次”、“率先”、“最早”等形容词，一方面是为了吸引读者眼球，但另一方面也反映出当前地方政府创新的空间之大。

二、研究综述

2.1 何谓“创新”

关于创新（Innovation）的研究由来已久，自熊彼特 1912 年提出“创新”一词以来，有关创新的研究层出不穷，为人们理解和认识创新行为提供了宽厚的知识基础。“创新”是社会科学领域以及组织生活中使用频率最高且缺乏明确定义的词汇之一(Walker, 2004)，由于创新研究本身的复杂性和敏感性，似乎没有人能够肯定该词的准确含义到底是什么。时至今日，创新研究领域还没有为“创新”一词下一个具有共识性的定义（保罗·莱特，2004：前言、7），而该领域“目前仍处于发展不充分的状态”（Wolfe, 1994）。

创新是一个外来词，指引入新的概念、新的东西和革新，亦即“革故鼎新”；或者是引入并非前所未有的东西，通过新的组合实现更新。创新与发明、发现、创意、创造等概念存在细微的区别，有必要对这几个概念进行辨析。“发现”指经过研究、探索等，看到或找到前人没有看到的事物或规律，“发明”指创造出新的事物或新方法^①。“创意”是区别于以往认识的新的想法或观点，是一个名词，而创新则指创意的产生与具体实施，是一个过程，表征行动。“创造”指原来没有的，通过创造产生新的事物，可称为“无中生有”；而创新则是对已有的事物进行变革，使其更新为新的事物，可谓“有中生新”。这些概念都具有非教条性、非守旧性、非封闭性、非片面性和狭隘性的特征，我们可以不必拘泥于对它们作严格区分，而只关注它们的共性所在（傅大友等，2004：83-4）。

熊彼特从经济学角度研究创新，认为“新的或重新组合的或再次发现的知识被引入经济系统的过程”就是创新。创新是影响经济变动与波动周期的内生变量，在经济体系中扮演着重要的角色，而企业家则是创新的主要推动者。彼得·德鲁克继承了熊彼特的这种看法，并将其拓展和推广到组织管理领域。他在 1985 年出版的《创新与创业精神》一书中对创新有着精辟的论断，认为创新“赋予资源一种新的能力，使之成为创造财富的活动”，并且“创新本身就创造了资源”（2002：36）。进一步来说，“创新，即变革，创造一种衡量绩效新维度的变革”^②。德鲁克强调社会创新比任何技术创新都更为重要，“创新”是一个经济或社会术语，而并非科技术语。

企业管理领域将创新理解为组织创新的一种——企业创新，它经历了从产品和服务创新到制度创新再到管理创新的历程。由于研究者的兴趣及观点不同，学者们对“创新”的认识至今仍有很大差异，正如沃尔夫所指出的，“组织创新研究领域中最一致的一点，就是其研究成果的不一致”（Wolfe, 1994）。关于组织创新，存在着产品观点，过程观点，产品及过程观点，多元观点这样四种主要观点，由于创新是一个具有多重属性的概念，因此学者往往采用多元的观点，认为创新不仅注重结果，还关注产生结果的过程。目前基本的观点是，创新可能是一个新的产品、新的服务、新的技术或是一种新的管理方法。（谢洪明、韩子天，2005）

中国管理学者周三多先生在其主编的《管理学：原理与方法》一书中将创新提高到了管理职能的层面。他认为，管理无非两种职能，一种是决策、组织、领

^① 现代汉语词典. 北京：商务印书馆，1996，第 340、339 页。

^② 转引自福朗斯·赫思本等编著；杨民珺等译，管理大师论创新——创新领导与绩效组织，上海：上海交通大学出版社，2003，第 1 页。

导、控制等“维持职能”，另一种就是“创新职能”。创新是一种基本管理职能，在各种管理职能中处于轴心地位，是推动管理循环的原动力。(1999: 15-16、501) 加里·哈梅尔(2006)指出，管理创新着眼的是组织的“管理流程”，它会改变管理者的做事方式，管理创新是“对传统管理原则、流程和实践的明显背离，或者对惯常的组织形式的背离，这种背离极大地改变了管理工作的方法”。

俞可平(2000)指出，对创新的定义应当既能抓住创新的实质，又能指明创新与发明、创造和革新的区别。按照这样的要求，创新的定义应为：“将新的观念和方法诉诸实践，创造出与现存事物不同的新东西，从而改善现状。”他认为创新是一种创造性的行为，是一种学习，是一种自觉的系统性行为。

Virginia Trigo博士提出这样的创新公式^①：原创性(Originality)+有用性(Usefulness)=创造性(Creativity)，创造性+有效率(Efficiency)=创新(Innovation)。创新关注于关联(connection)和联系(combination)，它是一个产生创意并将之转化为新产品或生产新产品的程序的过程。可见，创新的实质不仅仅在于新奇、独特，更在于有用并产生效果，它有着强烈的实践和实用诉求。

从以上分析可以看出，对“创新”一词下一个准确和能够取得共识的定义几乎是不可能的。并且，由于创新的多样化，研究中对创新的分类也是必要的。在组织研究领域，将创新区分为“管理创新”与“技术创新”的双核心模式(Dual-Core Model)是被学者较为认同与采用的(芮明杰、吕毓芳, 2005; Daft, 1978)。按照创新的作用对象的不同，创新可以分为知识创新、技术创新和制度创新三种类型，三者相辅相成，互相影响(俞可平 2000)。Wolfe(1994)在综述大量研究文献的基础上，从创新的属性出发，总结出创新的17种不同分类标准，涉及创新的规模、成本、焦点、复杂性、兼容性、持续性、渗透性、风险性、激进程度、影响程度等。这是迄今为止最为全面的分类，为我们的研究提供了基础。

2.2 政府与中国地方政府

论及政府创新，我们首先需要明确“政府”一词的含义，并界定中国地方政府的范围。关于“政府”一词，历来就有广义和狭义两种不同的解释。国内学者关于政府的狭义解释几乎没有大的分歧，一般指中央和地方的国家行政机关；而关于广义政府的解释，则存在着较大的分歧，一种观点认为政府概念仅指中央和地方政府的国家机关，包括立法、司法、行政机关以及军队、警察等暴力机构，另一种观点将政府的概念扩大到国家机关以外的社会领域。但关于后一种观点也存在较大分歧，主要有三种意见，一种认为政府应包括国家、社团、民间组织和社区政治机构，一种把中国共产党纳入中国政府的定义中来，还有一种提出更为宽泛的政府概念——“政府体系”概念，以陈红太为代表，认为“政府”概念已无法对当代中国政府的实际状况做出准确的抽象和概括，应该用“政府体系”的概念替代“政府”概念(陈红太, 2002: 2、11、64; 傅大友等, 2004: 52-3)。

傅大友等在研究政府制度创新时认为，非国家机构的执政党、政协、各种企事业单位等不能与政府相提并论，它们只是构成政府的生态环境和履行职能的工作对象，并将随着改革向纵深发展，“党政不分”、“政企不分”、“政事不分”等现象的减少和消失，而逐步淡出政府。因此，从长远发展来看，应将“政府”理解为狭义的政府，即同国家机构相联系的政府。(2004: 54) 陈红太在研究中国

^① 葡萄牙里斯本 ISCTE 商学院的 Virginia Trigo 博士在西安交通大学管理学院的一次讲座中提出了这个公式。Entrepreneurship, Creativity and Innovation: “Let your imagination fly”, 2006, 6, 13.

政府体系时也指出，“当代中国政府体系”是一个动态的开放的有机体，其构成组织并不是一成不变的，因此要历史地研究中国政府体系。当前中国的一些组织，如中国共产党组织、中国政协组织、企事业单位、群众性自治组织等，事实上扮演着政府的角色，承担着政府的职能，它们是“准政府组织”，如果不将它们纳入政府研究的对象中来，事实上就丢掉了核心和基础。（2002：62-65）

政府创新的开展不仅是政府在主导和推动，社会中各种组织也需要支持和参与，且党政分离、政事分开、政企分开的过程本身就暗含着对政府创新的诉求，因此这里界定的“政府”概念是广义的政府，其范围与“政府体系”概念相近，包括了各级中国共产党的机构，各级国家行政、立法、司法机关，各级民主党派和政协组织，各级人民团体组织，以及基层群众性自治组织等。

关于“地方政府”一词的界定，学术界也存在争议，不过分歧也和对“政府”的解释一样，有狭义和广义之分。一般认为地方政府仅指地方国家行政机关，也有人认为地方政府的范围应扩大至地方各种国家机关和社团组织。“中国地方政府创新奖”所界定的中国地方政府范围为：省级及以下，乡镇及以上各级党政机关、群众性组织。本文认同这种认识，将中国地方政府的范围界定为省（直辖市、自治区）、市（自治州）、县（区、县级市）、乡（镇、街道）等各级中国共产党的机构、国家行政、立法、司法机构、民主党派和政协组织、人民团体组织及村级（社区）群众性自治组织^①。这样的定义几乎包括了地方上除企业、非政府组织以外的各类公共组织，避免了对政府一词的理解过于狭隘，因而忽略了一些重要的创新行为；也没有泛化对政府概念的理解，从而将一切创新都纳入其中。

2.3 政府创新

2.3.1 政府创新的必要性和可能性

江泽民总书记曾精辟地指出，“创新是一个民族的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉”^②。这在深层次上揭示了这个时代的政治本质。我们或可以说，创新也是一个政府永续存在和发展的根本所在。政府担当着营造创新环境、鼓励积极创新、提高创新效益的责任，这方面，政府起着特别重要的、任何其他部门都无法取代的作用，政府应当成为创新的表率。目前，世界上许多国家都在强调政府的创新，并且想方设法推动政府的创新。例如，阿根廷、巴西、英国、美国、菲律宾等国都设有“政府创新奖”，由权威性的专门学术机构对政府创新行为进行研究和奖励（俞可平，2000）。

20世纪70年代以来，为了摆脱内外交困的局面，挽救政府所陷入的财政危机、管理危机和信任危机，西方国家普遍进行了政府改革和重塑运动，其普遍性、广泛性、全面性可谓前所未有。并且，世界各国政府都面临着诸多共同的挑战，需要解决某些基本内涵与实质相通的课题，这导致了世界各国政府改革和创新的基本内容都有着相似之处，虽然它们使用的名称有所不同，所采取的方式也有所差异（Kamarck, 2003; 刘靖华等，2002：86、204）。

在全球化和信息化进程中，中国政府也面临着同世界上其他国家的政府一样的严峻问题与现实挑战。要实现中国政府的“善治”，必须立足于当今世界的发

^① 严格说来，这种对“政府”概念的界定是不严格的，也是笔者所不满意的，但囿于目前的认识和研究水平，也只能给出这个界定，并有待将来研究的进一步深入以给出更合理的解释。

^② 江泽民. 全面建设小康社会——开创中国特色社会主义事业新局面. 北京：人民出版社，2002，第12页。

展趋势与本国的特点,尊重民众与社会的需求,坚持以人为本的政府管理理念和科学的发展观,通过政府改革与管理创新,提高内部管理效能和外部治理水平,全面推动政府绩效改进(吴建南,2005)。并且,由于中国正处于经济、社会、政治体制全面改革的时期,不仅存在着同其他国家一样的问题,还存在着自身发展中的各种问题,其问题的艰巨性和复杂性可谓前所未有(李习彬、李亚,2002:65-9)。这种问题的相通性和问题的独特性共同存在,决定了中国政府创新的道路具有同其他国家所不一样的地方。

傅大友等(2004)认为,中国历次进行的行政改革运动往往陷入往复循环的困境,难以发挥和维持改革的成效,其原因就在于制度的缺失,而制度创新却可以解决这个问题。他们研究了宏观、微观和主体三个方面的制度创新,并提出了“政府综合创新”的概念,认为政府创新是一项艰巨的系统工程,包括理论、制度、技术和实践四个方面的创新。

将创新与政府联系起来,往往让人难以理解,认为二者“风马牛不相及”(Vigoda-Gadot et al., 2005)。“政府也能创新?”人们提出这样的疑问。这是因为,政府组织给人的印象通常是这样一幅图景:“条条框框不断、繁文缛节没完、面目冰冷、效率低下,甚至贪污腐化”(刘靖华等,2002:204)。人们对政府充满了不信任,他们一面抱怨税收过重且政府机构过于庞大,一面却又要求政府提供更广泛的计划和服务。政府组织所面临着诸多限制和约束也导致公共组织及公务人员缺乏变革和创新精神,往往给人死板的感觉。然而,政府管理卓有成效的例子俯拾皆是,政府组织也远非抵制变革的堡垒,相反,它们总是进行变革和创新。(海尔·瑞尼,2002:3、5、352)德鲁克(2002)也指出政府等公共组织是创新的重要主体,那里存在的创新机会甚至比企业还要多,政府等公共组织的创新是成为未来社会创新的主力军。Vigoda-Gadot等(2005)在研究私人部门创新的基础上,比较了经典公共行政学、新公共管理、后管理主义三种研究范式中政府创新的图景,认为在后管理主义范式中,政府创新将全面开花,极大地迥异于前两种范式,给人带来耳目一新的感受。

政府包括中央政府和地方政府,那么为什么专门研究地方政府的创新行为呢?这是因为,在中国,地方是最富有创新动力的层次,因为地方政府处于国家与社会的交接面上,直接面对社会经济变革以及制度转型带来的诸多新问题,站在压力与挑战的最前沿,而传统的旧体制、旧思路 and 旧方法无法解决这些紧迫问题,地方政府必须自己创新(杨雪冬,2003a)。从我们国家改革开放的历程也可以看出,变革与创新通常是自下而上发生的,地方基层在其中起着不容忽视的引领作用^①。因此,研究地方政府创新行为,发现和鼓励地方政府创新,对于推动整个国家的创新具有重要的现实意义。

2.3.2 政府创新的概念与内涵

关于政府创新的定义,学者们的观点虽有差异,但几乎趋于一致,一般认为,政府创新即“探索政府行政的新方法、新模式,以适应新环境的变化和新现实的挑战”。“通过探寻和建立较为合理的政府行政模式,从而确保社会资源能够得到最优化的配置,确保国家资本更好的用于人民的生活当中。”(刘靖华等,2002:1;吴江,2003)。政府创新包括观念创新、技术创新和制度创新。观念创新要求

^① 比如,1977年,安徽省凤阳县小岗村出现的土地承包责任制;1980年底、1981年初,广西自治区两个县出现的村民委员会选举。这些事例举不胜举,其广度、力度和效度远甚于中央自上而下的改革。

政府意识到自我创新的必要性；技术创新就是将新科技工具引入政府行政过程以提高政府工作效率，主要是指信息技术的引入和电子政府的构建；而制度创新要求政府行政规则和规范的创新。政府创新意在解决政府“做什么”、“如何做”和“如何干得好”这三个问题。（刘靖华等，2002：11、75）

俞可平（2006）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，也是一个不断改善公共服务和增进公共利益的过程。”从内容上分，政府创新包括政治改革、行政改革和公共服务三类。

李习彬等从系统论角度提出我国政府管理的创新体系模型，认为中国政府管理的创新包括七个层面，并可总结为三大层次，即方法手段创新、机制和体制创新、以及体制文化创新。他们认为体制创新是根本的，也是解决体制问题的治本之道，然而，机制创新与技术创新也能够起到明显的效果。（李习彬、李亚，2002：61-3）

保罗·莱特（2004：前言）认为，尽管私营部门将创新定义为“一切对你而言的新东西”，但对于公共部门来说，这个定义还不够。公共部门的创新必须是“一种原创性的破坏行为”，它必须做一些有价值的事情以挑战组织管理中的主流思想；它必须是组织生存领域中的原创性行为，并能够促进公共利益和创造公共价值。公共部门创新是“一种在创造公共价值的同时也对主流思想形成挑战的行为”。

可以说，政府创新就是政府为了适应环境的变化和现实的挑战，为了改进组织绩效而进行的诸方面的调整与变革，主要通过转变政府职能、革新政府运行机制、改进政府管理方式、塑造政府管理新模式等来实现。从创新的层面来说，它包括技术创新、制度创新、组织创新、体制创新等。

创新与改革是研究者们经常一同提到的两个概念，那么二者有何区别呢？李立明、吴刚（2001）认为，政府创新与政府改革都是政府为适应变化所做出的调整，二者的区别主要在于：政府创新是对微观层面的调整，对局部变化做出的反应（事务性的及程序性的），有较明显的技术性；而政府改革是对宏观层面的调整，对涉及全局性的较大的变化做出的调整。政府创新是政府改革的有机组成部分和具体落实，而对政府改革有全局性影响的政府创新就是政府改革。因此，二者的界限并不是绝对的，而是可以相互转化的。其实，改革是一个新旧制度更替的过程，实际上也是一个制度创新的过程，二者并没有本质的区别。

卓越等从行政生态学角度提出“行政发展”的概念，认为行政发展涵盖了行政改革的全部内涵，是指“行政主体（政府）通过一定的方法和途径，创造、维持和加强行政能力，改变原来的传统行政体系及其运行状态，使其沿着预定目标取向发展到更高一级形态”。行政发展涵盖行政主体的能力发展、功能改善、结构优化和行政关系发展这样四个方面^①。其实，行政发展与政府发展是一个概念，政府发展指政府系统（或政府体制）的发展，是一个系统变迁的过程，实质上是政府能立提升的过程^②。所以，行政发展概念仍然没有跳出行政改革的范畴，两者紧密相连，难以完全分开。不过，政府改革毕竟不是政府创新，政府创新不仅需要变革与调整，还需要新思维和新思路，即创新性，因此，如果用等式表示的话，政府创新=政府改革（行政改革）+创新性。

^① 卓越等. 行政发展研究, 福州: 福建人民出版社, 2000, pp. 5-6、10.

^② 谢庆奎. 论政府发展的涵义[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2003, (1).

三、研究设计

3.1 理论构建：政府创新要素模型

理论与模型的作用在于为认识和解释现实中的各种现象提供简易的分析工具，并为实践需要提供理论指导。现实中，各种现象纷繁复杂，政府管理领域作为一种公共领域，牵扯到不同的行为主体，受到众多因素的影响，其表现出来的现象更是复杂和难理解，往往让外人有摸不着头脑的感觉。而理论模型却可以剥离政府的外衣，筛选出关键的行为主体和影响因素，分析它们之间的各种关联，起到简化问题，提取关键信息的作用。

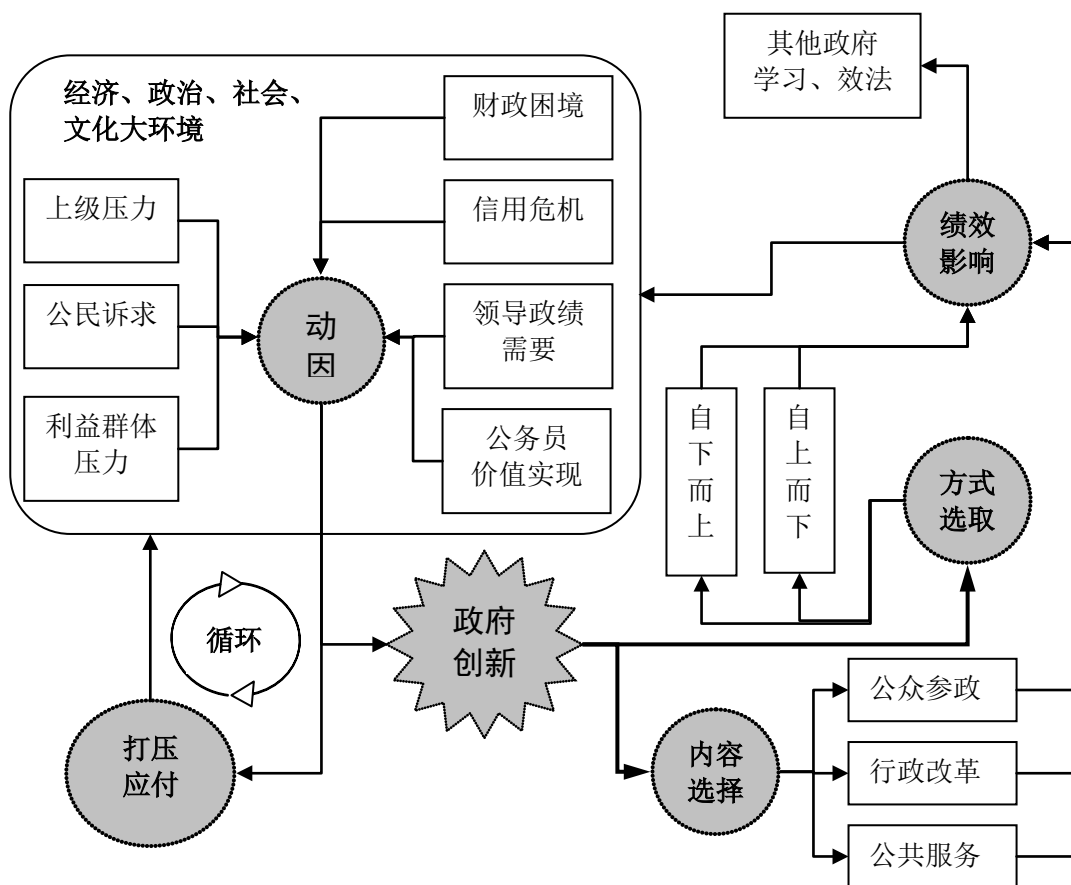


图 3-1：政府创新的分析框架

政府创新是一个极为复杂和敏感的问题，其影响因素纷繁复杂，如果没有理论模型的指引，很难深入其中，认识其实质并做出合理的解释（如图 3-1 所表现的那样）。正像绩效评估一样，政府创新作为一种具体的活动，也同样存在一些基本的要素，这些要素构成了政府创新的各个构面，同时也决定了政府创新的基本属性。虽然涉及政府创新的因素有许多，但核心和关键的因素就是这样几类构成要素。研究政府创新的各个构成要素及其相互关系，也就是政府创新要素模型，是我们认识和理解政府创新的起点。

一般而言，政府创新包括这样几类关键的要素（如图 3-2 所示）：

1) 政府创新的动因和目标 (WHY)

即政府为什么创新,什么引发了政府创新,政府通过创新想要解决哪些问题,实现哪些目标。它决定了政府创新的内容和方式,也决定了政府创新的绩效和结果的评估标准,居于政府创新的核心位置。政府创新的动因常常表现为一系列的问题,它们存在于政府的内部和外部,政府内部的自觉创新诉求和政府外部的强加改革要求都在促使政府创新。而这些问题的缓解和解决则表现为政府创新的目标,问题与目标可谓一体两面,共同决定了政府创新的走向。

2) 政府创新的主体 (WHO)

即谁在推动政府创新,有哪些主体参与到了创新活动中。这些主体可以是某些组织或群体,也可以是单个的人,它们在政府创新中起着关键的作用,决定着政府创新的成败。这其中,政府组织是最为重要的主体,政府组织的规模、结构、人员构成、职能定位、文化等都影响着政府创新的开展;领导者是政府组织中的核心,他们往往是创新的发起者和推动者,是政府创新的主要主体^①。政府创新的主体受到时间、空间的限制,具有强烈的时空背景依赖性。由于政府创新中领导起着尤为关键的作用,政府创新不可避免会受到领导任期的影响。政府作为公共组织,很容易受到环境的影响,政府所在的辖区的地理位置、资源禀赋、公民构成、历史传统等都决定了政府的动力、能力和潜力。

3) 政府创新的内容 (WHAT)

指政府创新的作用对象的具体内容。政府是在调整服务提供的方式还是增加了新的服务?政府的哪些管理方式改变了?政府在结构和人事方面的改革有哪些?等等。一般而言,政府创新的内容无外乎两个方面,一个是政府机构内部的管理调整,包括了对政府内部组织结构、人力资源、财政管理等创新,一个是政府组织与外部的关系调整,如产品或服务的提供、危机的解决等。政府创新的内容是政府创新的内核所在,是政府创新方向的具体化。政府面临的问题是创新内容的根本来源,有什么样的问题,就会有什么样的创新内容回应和解决它们。同时,政府可以选择的创新方式也影响了创新内容的选择范围和实现的程度。

4) 政府创新的方式和途径 (HOW)

指政府通过何种途径、采用哪些手段实施创新的。政府启动一项创新,往往需要考虑各种因素,而它们则在某种程度上决定了政府创新的方式。比如,创新的时机的选择、创新的试点单位的选取、创意的筛选方式、创新实施的途径、创新基金的筹措来源、创新的支持者的争取方式以及创新的推广形式等。政府创新的主体的地位和能力影响创新的方式,因为主体的获取资源和上层支持的能力越强,创新可选择的方式和途径也越多。政府创新的内容影响政府创新的方式选择,因为创新内容的复杂和难易程度、创新可资利用的资源等都会影响选取什么样的方式来创新。

5) 政府创新的绩效与影响 (PERFORMANCE or WHAT THEN)

即一项政府创新项目的绩效表现和结果。政府创新必然会对各类主体带来各种各样的正面负面影响,比如,对政府自身的影响,对政府中领导和一般公务员的影响,对辖区公民和企业的影响,对其他政府部门的影响,而这些影响,或短期、或长期,都是由政府创新项目的产出所带来,表现为政府创新绩效的各个维度。对政府创新绩效的评估鉴定,有助于我们认清各种创新的效果,并将决定下一步政府是否创新和可能的创新方向;它是一轮政府创新的结束点,同时也是下一轮政府创新的起始点。而政府创新的动因和目标则决定了政府创新绩效的评估

^① 道格拉斯·M.艾赫克;冉冉.美国地方政府创新的影响因素分析.经济社会体制比较,2006(02).

标准，是否能够回应政府面临的各种问题，达到创新的目标，是政府创新绩效的基点。

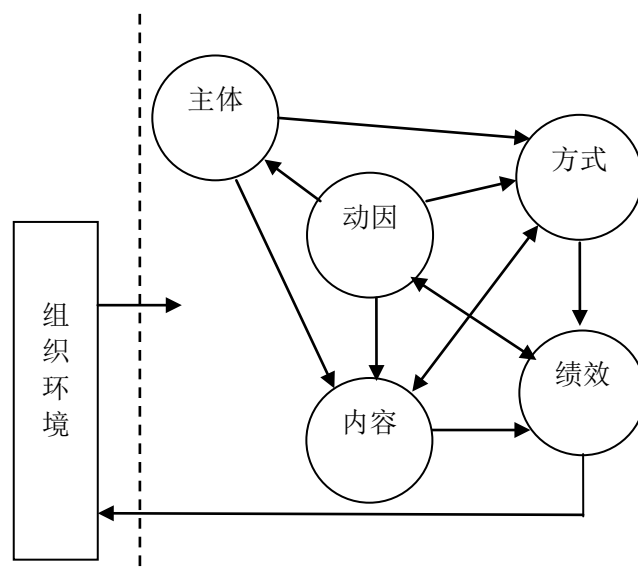


图 3-2: 政府创新的简化要素模型

3.2 研究方法手段

研究者选择一种研究方法，既包含着研究者的主观意愿，同时又是客观必然的，可以说是“主客观的统一”。研究方法的选择通常受制于五方面的因素：潜在在于研究者意识之中的、实际支配研究者思考或认识社会事物的哲学思想或理论基础；研究者对研究对象和新概念的理解或界定；研究者自身的研究能力和研究条件；研究对象的客观实际或说研究对象的个性特征；研究者的研究目的。（陈红太，2002：16）笔者在研究中国地方政府创新时也同样受制于这些因素，主观上希望选取的研究方法能够事半功倍，并可以揭示现象的本质所在；客观上，囿于政府创新的丰富多样和现象复杂，不得不在深度与广度、历时研究与横断面研究之间权衡选择。有鉴于此，笔者最终选择了案例研究作为本研究的主要研究方法，并以文献研究作为补充。

一般而言，公共管理研究可分为组织诊断、调查研究、政策分析、管理案例研究和专题研究这样五种类型。作为一种解释社会现象的研究方法，案例研究^①是一种运用历史数据、档案材料、访谈、观察等方法收集数据，并运用可靠技术对一个事件进行分析从而得出带有普遍性结论的研究方法。案例研究有单个案例研究与多个案例研究之分，运用多个案例研究的优势在于得出的证据更有说服力。案例研究适用于多个学科、专业和场景，其应用具有普遍性和广泛性。作为独特的研究手段和生动形象的教学素材，案例均有其不可替代的魅力。

相较其他研究方法，案例研究具有以下优势：案例研究的结果能被更多的读者所接受，往往给读者以身临其境的现实感；案例研究为其它类似案例提供了易于理解的解释；案例研究有可能发现被传统的统计方法忽视的特殊现象。不可避免，案例研究也存在一些缺陷和不足，这体现在：研究结果不易归纳为普遍结论，

^① 有关案例研究方法的讨论主要参考了：张梦中，马克·霍哲. 案例研究方法论. 中国行政管理, 2002, (1).

研究的严格性和普遍意义容易受到质疑,研究耗费时间长,反映的问题不明了等。

本研究拟采取多案例研究的方法,通过对一定数量的政府创新案例进行统计分析,并做出具有理论根据和现实依据的描述,得出带有一定普遍性的结论。

3.3 案例和数据来源

研究所得结论的可信度和普遍性取决于案例选取的代表性和案例描述的真实性,本研究选取的案例取自中国地方政府创新网站^①的第三届“中国地方政府创新奖”申报项目,共计收集和整理了134个案例(本届共计有283个项目参选,本研究选取的是初选以后的项目,具体请参见附录2)。这些案例来自于全国各地各个层级的政府组织,具有相当的代表性。并且,对比前两届,本届评选活动中的申报项目数量较多,覆盖面广,申请单位涉及省以下各级地方政府;申报项目涉及政府治理的许多领域,且质量普遍提高^②。案例的描述内容为项目的申报材料和相关媒体的报道情况,经过初选审核后予以公布,具备真实性和可信度。

这些案例所涉及的创新项目都介绍了两部分内容(详见附录1),这是由申报公告中的规定决定的,格式一致,便于分析。其中,一部分是项目基本信息,包括项目名称、项目组织者(所属部门、层级)、项目启动日期、项目申报时间、活动涉及人口数量、项目经费来源、评选活动了解方式、项目所属类型等;一部分是项目具体内容,包括了项目概况、项目发起动因、项目所解决的主要问题、项目受益人和收益内容、项目创新性体现方面、必要的补充说明等。绝大多数案例都能同时具备这些内容,仅有少数案例缺少部分内容。对于缺省的内容,结合新闻媒体的报道进行了补充。

^① 网址为: <http://www.chinainnovations.org>。

^② 蒋明倬,王世玲.温州“效能革命”入围 地方涌动政府创新原动力——第三届“中国地方政府创新奖”25个入围项目颁布. 21世纪经济报道, 2005-10-19.

四、中国地方政府创新：案例分析与引申讨论

在当前的中国，地方政府存在着自主创新的冲动，其创新行为遍布中国大地各个方位，波及中国地方政府的各个层级。因此，首先需要明确的就是，这些创新究竟发生在哪些地区、哪些政府层级和部门容易引发创新行为，地方政府创新的具体类型包括那些，创新类型的不同其背后的原因何在，等等。这种分析是一种基本描述性的分析，属于较为低层次的分析手段，但为了更深入的探究研究对象的具体面貌和特征，此种分析是必不可少的。

4.1 地方政府创新的主体与动因

4.1.1 中国地方政府创新的地区分布

首先，政府创新主要发生在那些地区呢？依据经济发展水平与地理位置相结合的原则，我国被划分为东、中、西三大地区^①。第三届两届的申报项目来自于中国 31 个省（市、区）（除台湾省）中的 29 个，西藏和宁夏两个自治区没有项目申报，平均下来每个省份有 4.8 个创新项目申报。项目的地区分布如表 4-1 所示。可以发现，东部地区申报的政府创新项目占了所有申报项目的半壁江山，达到了 50%；中部相对较少，将近五分之一；西部地区则超过了中部地区，达到 29.1%。其实不仅第三届如此，总共三届评选活动中，东部沿海地区申报项目都远远高于内陆地区，入围和获奖比例也都大大高于其他地区（如表 4-2），这几乎成了“一贯的规律”。这种现象，在某种程度上与经济发展水平的高低成正相关关系，即经济发展水平越高，政府创新的冲动可能越强烈。这或许是因为东南沿海地区地方经济发展对政治形成的逼迫力量比其他地区更加迫切，地区经济的快速发展迫使政府提高对经济发展的适应能力和引导能力，不然政府的合法性就会受到威胁^②。但也有人认为，民众的民主政治意识强、利益主体的多元诉求、官员们之间的互相攀比、竞争以及这些地区人的性格特点等是创新的源泉所在^③。

表 4-1：政府创新的地区分布

总量与比例	东部	中部	西部	总计
数量	67	28	39	134
比例	50%	20.9%	29.1%	100%

表 4-2：三届“中国地方政府创新奖”获奖项目的地区分布

所占数目	东部	中部	西部	总计
第一届	6	1	3	10
第二届	6	2	2	10
第三届	6	1	3	10

^① 1986 年，由全国人大六届四次会议通过的“七五”计划正式将我国划分为东部、中部、西部三个地区。1997 年，重庆市升为直辖市，并被划入西部地区。2000 年，内蒙古和广西两个自治区被纳入西部地区。目前，东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东和海南等 11 个省（市）；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南等 8 个省（区）；西部地区包括四川、重庆、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆、广西、内蒙古等 12 个省（区、市）。——引自：东中西部地区的正规划分-百度知道, zhidao.baidu.com/question/2916670.html.

^② 蒋明倬, 王世玲. 温州“效能革命”入围 地方涌动政府创新原动力——第三届“中国地方政府创新奖”25 个入围项目颁布. 21 世纪经济报道, 2005-10-19.

^③ 胡念飞. 浙江温岭试验乡镇治理新模式：民主恳谈催生公共预算, 浙江温岭试验乡镇治理新模式. 南方周末, 2006-03-16.

具体到对项目在省份中的分布情况的分析,我们发现,在拥有等于或多于6个项目的10个省份中,东部地区占了5个,中部地区1个,西部地区4个。其中,浙江达到了19个,虽然最后没有项目获奖,但其入围项目却最多,有4个项目入围,也因此被人们认为是“政府创新的乐土”。

表 4-3: 第三届“中国地方政府创新奖”申报项目中不少于6个的省份

省份	浙江	河北	湖北	四川	北京	福建	山东	陕西	新疆	内蒙古
数量	19	12	9	8	7	7	7	6	6	6

不过,我们也应看到,中西部地区并非缺少政府创新,相较东部发达地区,中西部地区在政府创新方面并非存在太大的差异。比如在不少于6个创新项目的省份中,西部地区有4个,几乎占了一半。有学者发现,在经济发展条件比较差的地方,往往改革创新比较多,如中西部,东部反而少;另外社会关系紧张的地方,改革创新也比较多^①。有学者甚至认为落后或贫困是政府创新的有利条件(杨雪冬,2003b)。回顾历史可以看到,1978年以来中国许多具有重大影响的政府创新都是在欠发达地区出现的,它们常常首先在落后地区出现,然后扩展到全国。杨雪冬认为,其中的原因可以这样解释:首先,经济的不发达及由此产生的政治危机能够推动政治创新,对欠发达地区的政府来说,变革常常成为不得已而为之的选择。其次,欠发达地区的社会分化程度较低,社会群体的数量有限,利益冲突相对简单,更容易就如何解决问题达成共识。第三,囿于经济发展水平,欠发达地区的公众似乎更关注基本的物质需要,因此创新产生的效果更容易满足他们的要求。第四,在欠发达地区政府与社会之间的信息不对称是明显的,在认知参照系不足的情况下,公众更容易认同这些创新。此外,政治地理因素,如远离政治中心也往往成为创新的有利条件。

这似乎让我们很难抉择,政府创新的地区影响因素存在着如此多的偶然性,显性的分析很难抓住要领,也许需要挖掘更多的证据提供支持。

4.1.2 中国地方政府创新主体的类型及所属行政层级

分析发现,政府创新的主体多为区县及以下的政府组织。在东中西地区中,区县级政府的创新都是最多的,总计有64个,将近所有项目的一半(见表4-4)。地市级政府的创新也较多,乡镇级政府和村级组织的创新相对较少。不过,从一些创新项目中可以看到,一些省级、地市级政府的创新都是在乡村试点的,创新的主要适用对象也在这些层级,所以底层创新所占的份额还是比较大的。这一方面说明基层地方政府的创新冲动更为强烈,另一方面也是由“中国地方政府创新奖”的评选范围所限定的。评选的主要是县或县级以下地方政府组织和社会团体,这是因为县以下的政府工作直接面对广大的群众,如果做好了,老百姓将直接受益,并直接影响政府的声誉。^②不过,中国政府体系的金字塔结构也可以提供解释,越往下政府组织越多,面临的问题也更为繁琐和具体,需要创新的地方、创新的空间也更为广阔。开展创新的地方政府也往往谈到这一点,他们在叙述自己的创新起因时,通常会提到宏观层面的考虑和具体微观的诸种问题。

^① 参见中央编译局比较政治与经济研究中心主任助理赖海榕对地方政府创新的解释。吴红缨. 重庆“法治政府四项制度”. 21世纪经济报道, 2005-11-21.

^② 蒋明倬, 王世玲. 俞可平谈中国地方政府创新奖: 怎样评价“善治”与“善政”. 21世纪经济报道, 2005-04-30.

表 4-4: 地方政府创新主体的层级分布^①

地区 机构层级	东部	中部	西部	总计
省级	4	4	5	13
地市级	22	7	10	39
区县级	35	12	17	64
乡镇级	4	5	7	16
村级	2	0	0	2
总计	67	28	39	134

在创新主体的类型方面，国家行政机构超过了一半，总共 134 个项目中有 71 个是由行政机构组织发起的（见表 4-5）。这是由行政机构的地位和所处环境决定的，地方行政机构代表着地方权威，牵涉到中央和地方诸方面的相关主体，需要解决的问题也最多最复杂，因而创新的机会也最多。不过，除了准国家行政机构以外，其他创新主体，比如中国共产党的机构、立法机构（地方各级人代会及其常委会）、各种社会团体和群众性自治组织也在进行创新，其所占的比重也非常大。突出的问题与矛盾不仅体现在行政机构中，其他各种政府组织也往往面临着诸多问题，需要通过变革与创新来解决。并且，政府中的一些问题有时候并非单一主体可以应对的，常常需要多种主体的参与，在创新项目的组织者一栏中我们可以很明显的看到，党的机构与行政机构的联合创新（合称“党政机构”），行政机构与立法机构或社会团体的合作改革，以及各种基金组织与政府和自治组织的合作项目等。

表 4-5: 地方政府创新主体的类型分布

地区 机构类别	东部	中部	西部	总计
党的机构	12	4	13	29
行政机构	39	17	15	71
立法机构	5	2	3	10
司法机构	0	0	0	0
政协机构	0	0	1	1
社会团体	3	3	1	7
群众性组织	2	0	0	2
党政机构	6	2	6	14
总计	67	28	39	134

政府部门的政策研究机构通常成为政府创新的推动者。如安徽省政府参事室开展的农村税费改革，四川省巴中市人大常委会研究室推行的村级民主监事会和司法案件监督法律咨询组等。在政府创新中，我们常常能看到政府部门的政策研究和参事机构的身影，它们的职能定位决定了这种状况，而充裕的调研时间和较强的协调能力则是开展创新的重要保障。此外，可以发现，政府在发动和实施创新项目时，通常会组建新的协调办事机构，专门负责政府创新的各种活动。因为政府创新项目会牵扯到许多其他部门或机构，需要协调的工作很多，政府通过组建新的机构并赋予较大的自主权，可以起到很好的促进作用。这同企业中经常运用的“项目小组”、“项目团队”等有着异曲同工的效果。

^① 这里为便于分析，在不影响分析结果的前提下将副省级城市划入地级市中。

任何项目的启动和实施都需要大量的人力投入、经费资助和物资支持，那么地方政府在创新时的经费主要来自哪里呢？分析发现，财政拨款是主要的经费来源，仅有少量项目经费是通过社会筹集或基金资助的（30例），另有部分是通过财政拨款结合社会筹集或基金资助等方式获得经费的（25例，见表4-6）。目前对地方财政的约束仍然是“软约束”，地方政府拥有极大的经费调度权，这保证了政府创新项目的经费来源。不过，一些基层组织由于财权有限很难觅到财政支持，它们往往需要在丧失一定的项目管辖权的前提下，通过申请各种基金（如较有名的“福特基金”）的资助来开展创新。或者，一些能够明显见效（尤其是促进经济发展带来的经济效益）的项目可以通过社会筹集资金，而若干扶贫济困项目则可以依靠社会捐助等获得经费。

表 4-6: 地方政府创新项目的经费来源

经费来源	财政拨款	社会筹集	基金资助	财政拨款+ 社会筹集	财政拨款+ 基金资助	财政拨款+ 市场运作	总计
数量	79	24	6	23	1	1	134

4.1.3 中国地方政府创新的动因分析

政府为什么进行创新呢？其创新的基本动因何在？我们只有回答了这些问题，才可以在具有相同条件、相同动因的地方推广这些创新模式，使地方政府的改革找到方向感，使政府的创新具有可复制性、可积累性^①。

地方政府创新的动因是一个比较复杂的问题。不少地方政府及官员确实有一种干出政绩，为地方做出贡献的冲动，他们往往能从创新中体验成就感；另一些则希望通过改革创新得到晋升、博得声誉、获取名利。环境所迫，内在和外在的种种压力，是地方政府不改革不行、不创新不行的首要原因。至于每个创新项目的具体的动力，则是五花八门。例如，近年来在一些地方推行的乡镇长选举改革，基层农村组织进行的民主选举创新等，有的是因为经济压力和财政危机，有的是因为干群关系比较紧张，有的则是因为周围环境的压力，还有一些是因为政府领导的推动，等等。但有一点可以断定，即地方政府所面临的发展压力，是决定其进行政府创新与制度探索的最终根源^②。

在地方政府的项目申报材料中，谈得最多的通常是创新前所面临的种种压力，一些人甚至强调政府创新的构想是被来自各方面的压力“逼出来的”的。可见，政府创新往往既非个别领导的“灵感突生”，也非集体的“闭门造车”，而是被各种各样的尖锐矛盾和紧迫问题“逼”出来的。“逼”这个字在政府领导干部的心中是有着沉甸甸的份量的^③，一个“逼”字说明了政府创新的“不得已”和“不得不”。原中共深圳市委书记厉有为曾谈到，在目前的情况下，政府要削自己的权（把资源配置权主要交给市场），减自己的利（严格财政预算；严格规范和限制公职人员尤其是领导干部的职务消费），拆自己的“庙”（大幅度精简党政机关），搬自己的“神”（大幅度精官简政、精兵简政），总之是要下决心革自己的“命”（革既得利益者的“命”），向自身动手术^④。但这又谈何容易？这需要

^① 参见俞可平对此问题的解释：吴红缨. 重庆“法治政府四项制度”. 21世纪经济报道, 2005-11-21.

^② 吴红缨. 重庆“法治政府四项制度”. 21世纪经济报道, 2005-11-21.

^③ 周红云. 使农村民主运转起来——湖北广水“两票制”案例分析, 俞可平主编. 地方政府创新与善治：案例研究, 社会科学文献出版社, 2003, pp.301-335.

^④ 厉有为. 谈劳资关系中的政府角色, 南方周末, 2006-4-13.

政府改革者极大的勇气，而外部的压力则会逼迫和加速这种状况的降临。

制度创新要求制度变迁所带来的收益大于或至少等于制度变迁所招致的成本或损失。由于创新本身充满了风险，创新的历程也是艰辛的，充满了变数，创新的主体只有在创新中看到利益递增的预期，并在创新中实现了自身利益的递增，才会尝试创新的冒险。不过，仅仅看到这一点还是不够的，地方政府官员尽管存在着经济动机和仕途晋升的期望，但创新的动因极为复杂，对其分析也不能简单化。也许我们需要像企业管理研究的那样，深入到创新主体的心智模式中来^①，研究创新主体的思维模式和行为动机，或许可以提供某种解释。

4.2 地方政府创新的内容、方式与绩效

4.2.1 中国地方政府创新的具体内容分析

政府创新的内容是与引发创新的各种问题紧密相关的。我们可以看到，政府创新的内容极为广泛，诸如政民互动、决策民主化、危机管理、公民参政权利的实践、弱势群体的保护、环境保护等，都是应对现实中各种突出问题的，体现出强烈的现实问题指向性。这也说明政府在确定创新项目时，通常会选择公众最为关注、反响最为强烈、情势最为严峻的问题作为创新的突破口，一旦打开局面，就有可能带动其他问题的解决。所谓“新官上任三把火”，政府创新项目的启动也需要选准“一把火”，并引燃整个创新的大火。

按照“中国地方政府创新奖”的申报要求，政府创新的内容一般包括政治改革、行政改革和公共服务三大类。政治改革主要涉及民主选举、立法改革、政治参与、政务公开、权力监督等，其核心在于政治权力的有效监督与政治权利的合理利用；行政改革关注行政程序简化、行政成本降低、行政公开透明、行政决策改革、绩效管理等，它的焦点落在了机构如何高效运转这一问题上；公共服务创新则包括公益事业、社会保障、社区服务、就业扶持等，代表着政府未来管理的趋向——公共服务型政府的建构。

表 4-7：地方政府创新的内容

地区	东部	中部	西部	总计
行政改革	26	6	8	40
政治改革	16	6	11	33
公共服务	25	16	20	61
总计	67	28	39	134

从表 4-7 中可以看到，东部地区的行政改革与公共服务创新项目最多，政府改革项目相对较少，中西部地区主要开展的是公共服务创新。总体上来说，公共服务创新项目最多，其次是行政改革，再次是政治改革。在创新的过程中，地方政府选择了对他们最有优势的层面来进行改革与创新。在经济发达地区（如浙江、江苏等），地方政府创新更多地集中在如何为经济发展、为企业的发展提供便利条件，以及如何满足公民参政议政需求上；而在经济落后地区（如四川、广西等），则多选择在政治参与层面、公共服务层面来进行改革。这种情况或许是因为经济社会发展水平的不同导致不同地区的公民对各方面的诉求不同所致。不过，这种

^① 芮明杰. 管理创新, 上海: 上海译文出版社, 1997.

论断并非绝对，因为即便不发达地区也存在发达的若干区域，而发达地区内也拥有不少数量的落后区域。我们提出这样的问题，是在探讨什么因素影响或决定了地方政府选择创新内容与层面的，进一步的细致分析或许可以给出答案来。

此外，地方政府所属的层级也对其创新的内容有较大影响。县乡两级政府及村级自治组织往往进行的是政治改革和公共服务创新，而省市两级政府更多的是在开展行政改革与公共服务创新。地方基层的自治倾向历来比较强烈，并且其操作的可能性也较强，也诱发了它们进行政治改革的动机。而地方高层的职能定位在于规划决策和出台政策法规，因此在行政改革方面开展的工作相对多一些。两者共同之处在于，都对公共服务创新感兴趣，这也体现了政府未来的管理趋势，即公共服务与质量正日益成为政府管理的主题和焦点^①。

王勇兵指出政府创新的内容是相互联系的辩证关系^②，政治改革、行政改革和公共服务创新这三类政府创新，一方面具有不同的特征、制度空间和路径选择；另一方面，它们又紧密联系在一起，每一类改革都是其他两类改革的需求。一项改革与创新总会牵动其它方面的变动与调整，因此，地方政府应该将这三者有机联系在一起，使它们能够相互依存，相互促进，以防由于某一方面的迟滞造成对其他方面改革的阻碍和延误。从案例中我们也看到了这种趋势的存在，一些地方政府往往将几项创新内容或制度捆绑在一起实施，如山东省苍山县委组织部的“五制”改革，浙江省嵊州市委宣传部的“一卡三队五中心”创新。

4.2.2 中国地方政府创新的路径和方式

有学者指出，20世纪90年代以来，中国政治体制改革和行政体制改革的动员方式发生了变化，逐步从过去的自上而下式的动员改革演变为自下而上式的主动创新。中央政府开始给予地方政府一定的政策空间，从而激发了地方政府极大的改革和创新积极性。^③然而，相对于政治体制改革，地方政府创新更多的是技术层面的东西，属于治理的方式和技术。因为并不是每一级政府管理层都有权力进行体制改革，虽然管理体制创新是根本的问题解决之道，但某些策略性的机制调整和方式创新是不可避免的（李习彬、李亚，2002：63）。并且，如果这些层面的创新瞄准了问题，选择了合适的方式，可以起到非常好的效果。

研究中发现，地方政府在创新的过程中，往往通过“结合”、“组合”、“联系”，实现多项工作、任务、程序的协同运作，解决了以往“单打一”所不能解决的问题。在创新主体上，也通过合作、联合的方式，实现不同主体间的协调共进，达到了单一主体很难实现的目标。这其实是创新的实质所在，熊彼特在提出创新这一概念时，即将创新定义为一种“新组合”，而并非需要所有组成部分的“全新”，这也是创新区别于发明的特质所在。

中国地方政府的创新行为具有鲜明的地区特色和草根色彩，这从创新项目的名称上就可以看出，诸如“两票制”、“五连法”、“八步工作法”、“三十六策”等名词不断涌现，以地名命名的“××模式”也层出不穷，充分体现了政府创新的因地制宜原则。不过，这并不会减少政府创新实践的推广应用价值，因为政府创新在解决某些具体问题的同时，更多着眼的是所有地方政府所共同面临的问题。

^① 周志忍. 质量与顾客满意——21世纪管理的主题. 新视野, 2000, (04).

^② 王勇兵. 地方政府创新：制度空间与路径选择, 学习时报, 2006-02-27.

^③ 参见北京大学徐湘林教授的分析：蒋明倬，王世玲. 温州“效能革命”入围 地方涌动政府创新原动力——第三届“中国地方政府创新奖”25个入围项目颁布. 21世纪经济报道, 2005-10-19.

从案例中我们可以很清楚的看到众多名称相似、内容相同的创新项目，比如，各地都在有的政民互动平台建设、“信访听证会”协调机制、质量管理体系、领导公开选举、公示制度等。这在某种程度上说明地方政府面临的问题和矛盾的相似性以及探索和解决问题思路的相似性。在大环境下的共同问题激发地方政府的创新行为，而这种创新的相似性也鼓舞着地方政府之间的相互学习、参考和借鉴，并推动创新的不断完善和持续扩散。

中国地方政府在创新的过程中，往往需要承担莫大的风险，这是受制于当前的法律法规和政策制度框架的限制。它们通常需要在创新之前或之后“要政策”、“要支持”，避免创新的过早夭折，同时借此打开新的局面。在现有的体制下，地方政府通常会寻求各种途径以获得合法性证明，以支持创新对既有利益获得者的“冒犯”。这些途径包括^①：通过各种方式获得上级部门，特别是上级主管领导的支持，以表示上级部门的默许或认可；通过各种新闻媒体进行报道，引起更多人的重视，并以上级媒体的报道作为行为合法性的佐证；广泛征求辖区居民群众的支持，使之成为回应反对者的客观理由。通过这些途径，创新得以开展和实施，并能够维持相当长的一段时间。

地方政府的许多创新行为通常并非首创的，而是在考察学习其他国家和地区的做法和经验的基础上的改进，或是移植应用到其他领域并产生效果，但这并不影响这些“创新”的创新性。创新可以是引入全新的事物，也可以是对已有事物、流程的再利用、再开发、再创新，而且创新本身也要求不断的学习与模仿，通过创造性模仿实现学习型创新。从地方政府创新的案例中，我们可以发现，即便是带有“首创”色彩的创新也往往是在移植或学习了其他地方在其他领域的创新经验的基础上开展的。就全国来说是“全新的”，但未必在其他国家也如此；在某个领域是“全新的”，但未必在其他领域未曾采用。创新的实质在于有效的实践，而非新奇和独特。新颖的想法、做法未必是创新，除非它是有效的。

政府创新的联动性和持续效应。政府创新是一项复杂的系统工程，这已经得到了众多研究者和实践者的广泛认同。政府创新需要各种配套措施、制度的支持，以产生联动效应，完善创新内容，并解决创新中出现的各种问题。地方政府在进行一项创新的同时，通常会围绕这项核心创新进行其他内容和方式的配套创新，以产生更大的作用和影响。一项成功的创新也会带动地方政府其他创新的开展，这种累积倍增效应是巨大的，并会推进政府创新的持续开展。

4.2.3 中国地方政府创新的绩效与结果

分析案例可以看到，中国地方政府创新的直接和间接受益人都是政府辖区内的公众，即老百姓从政府创新中获得了实惠。政治改革类的创新让老百姓得以真正参与到政治中来，参政、议政、督政，通过政治权利的有效利用为自己谋求利益。行政改革类的创新则为老百姓办理公事提供便利，带来公民满意度的提高。通过提供新的服务或改进服务提供的方式，公共服务类的创新为老百姓带来了真正的实惠，解决了许多以前无法解决的问题。

政府也在这种创新中得到了好处。通过创新，政府部门解决了某些棘手的问题和矛盾，提高了工作效率，改善了工作成效，重树了政府威信和政府存在的合法性。政府官员也在创新的过程中尝到甜头，对获奖项目的跟踪调查发现，近

^① 杨雪冬. 发挥制度绩效，拓展公民有序参与的渠道——贵阳市人大常委会市民旁听制度所引发的联动性创新，俞可平主编. 地方政府创新与善治：案例研究，社会科学文献出版社，2003. pp. 187-220.

2/3 的负责官员都得到了提升，或者调动后的职务更重要了^①。不过，创新并非总是一帆风顺并为创新者带来辉煌与成就，这在企业领域如此^②，在政府领域亦不例外。比起企业创新可能蒙受的经济利益损失，政府创新可能给政府官员带来的政治前途和政治利益的损失或许更为严重。一些官员在政府创新中丢了官并受到查处^③，更多的政府官员则在这种情势下裹步不前。这也说明，政府创新要想取得成功其实殊为不易。外人看的是热闹，实际运作的人则在为着伟大的创想提心吊胆，担惊受怕。

政府管理辖区内的企业和其他组织也在政府创新中受益匪浅。政府创新改善了区域投资软环境，为企业的发展带来机遇。从长远来看，政府创新带来了整个区域政治、经济、社会、文化诸方面的进步，实现了区域综合绩效的提升。

此外，其他地方政府也从政府创新中获得益处。其他地方政府通过学习和借鉴该地政府的创新做法和经验，在本地实践和完善，一定程度上压缩了创新周期，降低了创新成本，丰富了创新内容，创新的成效却可能更高。

地方政府创新如若成功，其原因经常是实现了“多方共赢”的局面。涉及到创新项目的各个利益相关主体通常都能够从创新中获得利益，而利益均沾也在一定程度上减少了创新的阻力，使创新项目获得了尽可能广泛的支持，而不至于半途夭折。

值得指出的是，创新的内容不同，其对绩效的影响也是不同的。一般认为，政府绩效涵盖经济、效率、效果、公平这样四个维度(Walker, 2006)，考察政府绩效，需要分别考察这几个维度的情况。在案例中，我们发现，政治改革主要带来了公民的公平感的提高，一定程度上维护了程序公平；行政改革主要是降低了政府的行政成本，提高了行政绩效；而公共服务创新则更多的体现在公众满意度的提升和行政效果的改进。不过，精确的结论有待于更深入的研究开展。

4.3 地方政府创新的问题与困境

尽管地方政府在创新中取得了巨大的成就，参与各方主体也获得了极大的收益，但现实中的地方政府创新仍然面临着诸多问题。只有解决了这些问题，我们才能说，地方政府的创新道路是康庄的。

首先需要提到的是地方政府创新的制度空间问题。地方政府创新的制度空间是指地方政府创新可以选择的制度范围，即地方政府可以在什么样的范围、界限或条件下开展创新，其创新的制度余地有多大^④。地方政府的各种创新或多或少总会触及现行的各种制度规范，因此，我们需要考虑的是，现行法律法规和制度规范中是否存在地方政府施展拳脚的空间，其余地究竟有多大；当政府创新持续深入下去的时候，中央政府和上级政府在政策调整与制度提供方面能够提供哪些支持。

从案例中地方政府的陈述中我们可以看到，地方政府在创新之后通常会面临下一步如何深入下去的问题。在创新初期，地方政府往往占据十分重要地位，然而随着改革的日益深入，地方政府创新对高层制度供给的需求就会增加，综合性、

^① 郑巍. 对话：浙江是进行政府创新的乐土，2004-3-26，

<http://www.zjol.com.cn/gb/node2/node138665/node138776/node217708/node217726/node217728/userobject15ai2594341.html>.

^② 如克里斯坦森对破坏性创新的经典描述：克莱顿·克里斯坦森. 创新者的窘境，江苏人民出版社，2001.

^③ 2003年，重庆市城口县坪坝镇原党委书记魏胜多因为“自作主张”尝试直选镇党委书记和镇长，而被免职并“双规”，人称“魏胜多困境”。参见“为改革者提供护身符”，<http://finance.sina.com.cn>，2006-03-18.

^④ 王勇兵. 地方政府创新：制度空间与路径选择，学习时报，2006-02-27.

整体性、体制性的问题也必须由中央政府出来担当^①。由于上级政府部门的职权没有下放或政策没有松动，下级政府的一些创新项目常常很难继续深入下去^②。并且，由于体制的限制，地方政府的各种创新行为只能在既定的政治制度或政治框架内进行的，无法进行更大的举动，其创新的空间也随之缩减。杨雪冬(2003b)提出地方政府局部创新与整体制度的耦合问题，认为中国传统制度强烈的整体主义和权力的集中性依然根深蒂固，局部创新的可持续性和扩散性经常会被整体制度削弱，甚至扼杀。

地方政府创新主体的培植与激励问题。政府创新固然存在着极大的收益可能，但创新的成本与风险也是高昂的，有时甚至高到足以让政府官员望而却步的程度。也许政府组织中的人们（不管是领导还是公务员、职员），其内心有着很大的创新冲动和欲求，但没有外部的激励和刺激，他们常常会安守现状，“不求有功，但求无过”。毕竟，谁都明白，“犯错误”带来的惩罚比创新施与的收益更为严重。而现实中的诸多限制也让他们看不到创新收益的存在，对其的鼓励不在于如何创新，而在于怎样安分守己。李习彬等(2002)就曾指出，人们进出政府组织前后的巨大变化其实是需要认真思量的，他们在进入这一职业之前生龙活虎，创意无穷，然而一旦走入政府组织，往往变得暮气沉沉，不思新意为何。这是体制问题，短期内难以扭转，然而适当的激励与鼓励却可能缓解这种状况。Virginia Trigo也指出，激励可以创造一个创新的良性循环：赞赏-实践-完美，而打压则可能带来创新的恶性循环：忽视-否定-冷漠^③。

在地方政府创新项目的申报材料中，地方政府经常提及希望学者们能够提供支持和引导，帮助他们看得更远，走得更远。他们对于整个中国地方政府创新的状况不甚了解，对于其他地区的经验也少有所闻，而研究者们或可提供这种视角，给予中肯的建议，引导创新走向成功。因此，地方政府创新急需学术研究的支持与指导，而政界、学界的有效互动（政学互动）也许是一种比较妥当的方式。

地方政府创新的持续性问题。从案例中可以发现，申报的创新项目多是2000年以来实施的，且绝大多数都开展不到三年，仅有少数是在20世纪启动的。地方政府创新的持续性和制度化问题有待思考。领导在政府创新中起着至关重要的作用，然而，由于政府组织中的领导更迭频繁，一些政府官员的任期常常不满一年，而留给他们进行改革与创新的时间就更为有限了^④。保罗·C·莱特(2004)对美国明尼苏达州26个政府和非营利组织创新项目的考察中也提到了持续性的问题，并指出创新的持续与否是判断创新是否成功维持下去的首要依据。

了解的人会发现，中国的状况也好不到哪儿去。政府创新的制度化和延续问题是人们最为担忧的问题之一。好的创意仅仅发挥效用一段时间便夭折了，这在谁都觉得可惜。不过，由于新任领导总喜欢给人新的面孔、新的举动，而从创新项目中开刀往往成为首选。不仅如此，一项创新通常会打破地方政治生态系统的格局，在为一些人带来实惠的同时，也会剥夺或减损其他人的利益，因此来自阻挠和反对者们的压力也往往令创新者无所适从，不得不过早的退场。

地方政府在创新中上演“独角戏”？从诸多案例中可以发现，地方政府创新通常

^① 陈雪莲. 公共行政体制的创新——深圳市行政审批制度改革，俞可平主编. 地方政府创新与善治：案例研究，社会科学文献出版社，2003. pp. 96-121.

^② 王勇兵. 南京市下关区“政务超市”调研报告及分析，俞可平主编. 地方政府创新与善治：案例研究，社会科学文献出版社，2003. pp. 158-186.

^③ Virginia Trigo 博士在西安交通大学管理学院的讲座报告：Entrepreneurship, Creativity and Innovation: “Let your imagination fly”, 2006,6,13.

^④ Frank Ostroff. Change Government Management, Harvard Business Review, Vol. 84, No. 5, May, 2006.

是政府独力而为，缺乏公民社会的积极和普遍参与。即便有社会团体、中介组织和个人的参与，其力度也都很弱，且多是被动的，缺少积极的互动过程。这导致地方政府创新常常是表面热闹，少为人们所知道，很难影响更深，其效果也大打折扣。这种状况显示出传统的政府命令式或计划式的统治方式的深刻影响。地方政府还没有学会怎样与公民社会平等对话，而公民社会也很难信服政府创新的诚意，两者的互动常常是低层次的，缺乏深入的沟通，良性互动的局面尚未形成，这种参与也基本上属于动员型而非主动型的。不过，政府已经开始转变这种局面，政民互动，还政与民，走向合作的步伐已然迈开^①。政府也正日益认识到，它不再是主导中国发展的惟一活动者，在一些领域它也不再是最重要的角色，并且它需要考虑如何与企业 and 公民建立新型的伙伴关系^②。

4.4 未来地方政府创新的可能走向

2005年5月，由韩国政府和联合国共同主办的第六届全球政府创新论坛召开，其主题是“走向参与式透明治理”。论坛提出了今后全球政府创新的主要趋势，包括：治理已取代统治成为公共管理的流行范式，倡导治理的参与性、透明性和责任性，强调通过合作来实现善治，注重发挥地方政府在改革和创新过程中的积极作用（冉冉，2005）。俞可平（2005）也指出，地方政府创新正引导政府从管制政府走向服务政府，从全能政府走向有限政府，从人治走向法治，从集权走向分权，并最终带来政府管理模式从统治走向治理。可见，“治理”正日益成为地方政府创新的主要趋势。

治理指“政府组织或非政府组织及私人组织或个人对于社会公共事务或公共事物进行互动、协调和管理，以实现预定利益目标的过程”。治理的理想境界是“善治”，即“通过有效治理实现公共利益最大化的公共管理过程，其本质特征在于它是政府与公民对公共生活的合作管理，体现了政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态”。善治具体有六大特征：合法性、透明性、责任性、法治、回应性、有效性。^③“善治”的达致有赖于改革和完善现有的公共治理结构，即需要实现治理理念的转型与创新、治理主体的多元化、治理制度与规范的创新和治理手段的综合选择^④。

张成福也提到，中国政府创新首要的一点，就是要从以政府为中心的管理体制完全转化到以公民为中心的体制上来，改变政府单独治理的强势国家模式，建立一个政府、社会、企业共同治理的模式^⑤。参与主体的多元化，治理方式的放松，治理模式的根本转变是政府创新对政府自身提出的要求。而如何让创新后的管理方式、服务提供形式达到治理乃至善治的境地，是对每一个政府创新实践者和研究者提出的挑战。

地方政府在尝试了单点开花的创新以后，也许需要考虑如何实施多角度、多层面的全面综合创新了。政府作为一种社会系统，其自身的运行及与外部环境的

^① 陈家刚。以制度创新推动地方治理转型——海口市推行“三制”实践的个案分析，俞可平主编。地方政府创新与善治：案例研究，社会科学文献出版社，2003。pp. 33-68.

^② 托尼·赛奇；丁开杰、高新军译。中国改革中变化的政府角色，经济社会体制比较，2002,(2).

^③ 俞可平（2000），转引自：钟开斌。理念、范式、制度：面对社会矛盾纠纷时的政府选择——以上海市浦东新区司法调解中心为个案，俞可平主编。地方政府创新与善治：案例研究，社会科学文献出版社，2003。pp. 263-300.

^④ 同注一。

^⑤ 中国政府制度的创新——张成福在《世纪大讲堂》的演讲（节选），中国青年报，2004年05月16日。

互动都是系统性的,单方面的调整往往会牵一发而动全身,引发倍增和扩散效应,有时甚至为实施者所难以理解。地方政府只有在进行了全面的调整与改革之后,才有望真正为地方治理带来大的变化。全面综合的地方政府创新主要体现在如下几个方面。

在创新参与主体方面,中央政府与地方政府的联动创新、各级地方政府之间的联合创新、以及地方政府与非政府组织的合作创新是今后的一种必然趋势。地方政府在创新达到一定程度后,可能会向上级政府或中央政府施压,要政策要文件,从而引发高层的注意,并带动大面积的创新实验。各级地方政府之间的经验交流与学习也将上升一个层次,实现联合创新、同时创新的局面。而地方政府与公民社会中其他组织的互动则是治理的题中之义,公民政治意识的觉醒与提高可能会加速这种趋势。

在政府创新的层面方面,观念层面、技术层面、制度层面和体制层面的创新都将展开,并有可能在历时性的基础上实现某种程度的共时性。仅仅观念转变,有好的创意仍然不够;只是技术上程序上的细微调适很难满足目前的改革要求;单一制度上的创新往往造成与既存制度之间的矛盾和不适;体制层面的改革如果没有基层的支持,也难以达到真正扭转的效果。可见,不进行多层面的改革推进,很难达到创新的效果。

政府创新的内容方面,需要政治改革、行政改革和公共服务创新三者的相互促进、相互支持,共同推进。三者中的任何一者都对其他二者有着强烈的需求,而标榜其中任何一种的创新也往往体现出三者的融为一体。这种趋势已较为明朗,也为政府创新者所熟稔。

政府创新的方式和途径方面,有赖于地方政府上下齐动,实现创新方式本身的创新、创新途经本身的变革。创新的启动何时是其实需要很大的技巧,创新作为一项实践性很强的活动,对创新者的要求很高,而适合的创新方式、灵活的创新途经或许可以降低这种要求,带来政府创新成功率的提高。

上面所描绘的趋势也许在目前的创新案例中还难以看出,不过,环境变化的剧烈、挑战来临的急速会让我在未来看到这些趋势成为现实。预测其实没有对错,立基的条件不同,得出的答案自然不同。我们给出这些趋势,其实是在已有地方政府创新的案例中发掘的,至于他将代表多久,能奏效多远,也许并不是我们能够回答的问题。那么,且让“创新”自己回答好了。

五、结论

地方政府创新已成大势的呼声也许只是表面的浮华。中国目前有 333 个地级区划, 2862 个区县, 4.3 万个乡镇和街道办事处, 65.27 万个村^①, 而真正创新的却是少数。计划经济给我们留下的是一套以管制为本质特征的全能统制型政府管理模式, 中国地方政府传统的行政逻辑是一种支配性的控制式管理^②, 短期的改革很难扭转这种管理模式和内在的管理逻辑, 也许需要我们如迈克尔·巴泽雷(2002)所说的那样“突破官僚制”, 从“官僚制范式”走向“后官僚范式”, 实现真正的创新。

鼓励和推动地方政府创新也许需要“胡萝卜加大棒”的思路和策略。一方面, 可以创立政府创新特区, 给地方政府创新留有自主发挥的空间, 给与一些政府创新的特许权, 允许试验和失败(国家行政学院研究室, 2003), 对于政府创新中的失败予以有条件的免责。另一方面, 通过立法将改革创新明确列为政府的法定工作职责和绩效考核重要内容, 扭转一些政府官员“不求有功、但求无过”的为官态度, 并规定一系列激励保障措施, 从制度上保障创新的顺利推进^③。但是, 最为根本的是要培育公众的民主参与意识, 变政府单纯向上负责为向下负责, 让政府由老百姓说了算。毕竟, 政府创新的源泉在政府之外。

政府创新是一种累积性的行为, 需要“站在别人的肩膀上”, 通过学习和“创造性模仿”, 实现政府的持续创新^④。我们分析政府创新的诸多案例, 可以看到除了一些原创性的创新以外, 更多的是学习和总结其它地方的创新经验, 结合本地区的实际情况所进行的“再创新”。因此, 做好创新项目的推广及普及工作也许是推进政府创新的一项重要举措。不过, 选取真正具有推广价值的政府创新项目也许是一项不小的挑战, 中国不缺少典型, 不缺少榜样, 各种各样的模式屡见不鲜^⑤, 但真正具有普遍意义和推广价值的却不多。如果典型选取错误, 考察学习的是光彩, 酿下的很可能是苦果。

尝试建立一套科学、客观、可操作的地方政府行为评估体系或政府绩效的评估体系, 是推进政府创新的有力措施。通过正确、全面地评价一个地方政府和地方官员的政绩, 发挥正确“指挥棒”的作用, 引导地方政府官员树立“正确的绩效观”, 在创新中求生存, 在改革中谋发展。也因此, 政府绩效评估及政府官员政绩考核的研究工作具有重要意义。

^① 中国统计年鉴, 2005, 数据截至到 2004 年底, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2005/indexch.htm>.

^② 参见徐邦友在这方面的精辟论述。徐邦友. 中国政府传统行政的逻辑, 北京: 中国经济出版社, 2004.

^③ 请参见记者李伟雄的报道:《深圳经济特区改革创新促进条例》起草人回应社会种种质疑. 2006-04-05, <http://www.chinalaw.gov.cn/jsp/contentpub/browser/contentpro.jsp?contentid=co1739780604>.

^④ 石齐平. 政府创新, 从学习开始. 南风窗, 2003,(19).

^⑤ 余映丽, 李进杰. 模式中国: 经济突围与制度变迁的 7 个样板, 北京: 新华出版社, 2002. 该书是分析经济发展的地区模式的, 也许将来可以有一本书来总结有关政府创新的模式之争。

六、研究的创新性、局限与未来研究方向

研究创新的文章如果无法创新以产生新的观点、提出新的理论、贡献新的知识，那确实是对创新和创新研究的莫大讽刺。所幸本文并没有落入这样的尴尬之中，至少在以下几点本文做到了一定程度的创新。

首先，在研究方法上，本文尝试探索通过多案例研究的方法对政府创新进行研究，一定程度上打开了政府创新研究的新局面，弥补了文献研究与个案研究的缺陷。其次，研究内容上提出了政府创新的要素模型，对于理解和解释政府创新现象，分析其中的问题等都有不容忽视的作用。再次，研究结论上，总结了中国地方政府创新的若干规律性认识，有利于人们认识目前中国地方政府创新的整体状况，也有助于地方政府进一步地开展具有实质意义的政府创新。

不可避免，在具有上述创新性的同时，本文也存在着一一定的局限。主要体现在以下几个方面。

其一，研究方法的掌握和运用还不够纯熟，很难驾驭多案例研究方法，研究的深度有待进一步的挖掘，研究的焦点有待进一步的凝炼。其二，案例样本的选取虽然有一定的代表性，但仍然无法很好地满足研究需要，在概括性上存在不足；案例研究的历时性也没有体现出来，在研究政府创新项目的绩效及影响时难以得出更有价值的发现。此外，案例分析的深度尚不够，对于政府创新的领导层、内部管理机制、内部组织结构、外部环境（也即莱特所谓的政府创新的“理想生存状态”）等的认识不够深刻，分析不够到位。

未来的研究，需要深入到中国地方政府创新体系中来，聚焦几种主要的政府创新类型，深入比较研究，运用逻辑模型等分析工具研究政府创新的过程及影响扩散机理，理解政府创新的动因与动力、启动与实施、影响与扩散等方面的具体指向，以给出政府创新的可能的全面图景。

政府创新与组织绩效的关联与相互影响研究也应受到重视。政府组织进行各种创新的根本目的在于提升组织绩效，因此，什么样的创新将带来怎样的组织绩效变化，以及创新如何影响组织绩效，这些问题的研究将有着更为现实的意义。这在企业领域的研究已经相当广泛，比如，将创新作为中间变量，研究市场导向、组织学习、领导风格等对组织绩效的影响（芮明杰、吕毓芳，2005；谢洪明、韩子天，2005）。在政府领域的有关研究也已开始(Walker, 2004)，不过需要更细致的研究设计来实施。本文在撰写之初曾尝试这样做，但由于政府创新的类型复杂、影响多变，进行这样的相关研究尚不具备条件，当然，这也不是这篇论文的旨趣所在。

致 谢

这篇论文的完成离不开许多人的帮助，没有他们，即便论文的雏形也很难形成。在这里，我要真诚地感谢他们。

论文指导教师吴建南教授给予我的支持与鼓励是难以用言语道明的。他在教学和研究中的言传身教、平时交往中的耐心点拨、以及事必躬亲、以身作则的态度和精神都给我留下了深刻的印象。他在做研究和做人方面的指导也让我有如沐春风的感觉。

杨宇谦师兄给我的帮助也是莫大的，不管是生活上的关怀、精神上的激励，还是学业上的帮扶、研究上的指点，都让我心生感激。在他的指导和帮助下，论文得以不断修改和完善。

班主任孟凡蓉老师细心认真，经常询问我的生活问题，提醒我把握好论文进度，鼓励我坚持下去。她的帮助有如雪中送炭，为我省却了许多麻烦。

在向阎波、李贵宁、孔晓勇、马伟诸师兄讨教取经的过程中我获益匪浅，他们在研究上的精进让我羡慕，又不断鞭策我前进。师姐刘佳、李玲、陈妮、岳妮、林山，师兄黄加伟、卢攀辉、董皓、柴晓军、段延锦，以及课题组其他成员都给了我极大的支持与鼓励，与他们的讨论与交流都让我有所收获。

学院评审专家老师对我的论文初稿给予了严肃和诚恳的批评，督促我重新构思论文架构，深入撰写论文。他们的鞭策让我不敢怠慢，也帮助我及时弥补了许多不足和漏洞。

感谢我的父亲母亲的无微不至的关怀，感谢我的爷爷奶奶的理解和支持，感谢我的弟弟妹妹的帮助。家人的体贴问候从来都是我前进的动力和心灵的依傍。有一个如此幸福的家庭，让我可以无后顾之忧，全身心投入学习之中。

感谢南京大学的刘飞、秦瑞雪两位同学在英文文献传递方面提供的帮助。

某种程度上说，致谢其实是一个致歉的过程。谢谢别人，其实也在为自己忙于撰写论文而“开脱责任”和表示歉意。谢谢我的女朋友，在撰写论文的一段时间以来，我没有时间和她更深入的沟通，也无法总是给她笑脸，但她却毫无怨言，总是找些开心的话题鼓励我，支持我。谢谢她的宽容和大度，谢谢她的理解与体贴。

每天大剂量的研究工作让我很难有更好的心情面对同学，但他们没有因此而远离我，反而给我更大的理解和支持。谢谢他们，我的同学、朋友，尤其我在东9-215的三位室友，唐小兵、马维华和全明军，以及黄维佳和闫俊强。与雷云、权希、尚颖颖、宋姗姗等同学的讨论让我收获不小，他们虽然总是说请教我，但我却在这种“被请教”中学到更多。

科学研究无不是站在前人的肩膀上进行的，这里我想感谢那些间接惠及与我的学者、作家，他们在专著和论文中的所阐发的思想给予我养分，激励我前进。参考文献中列出的仅仅是其中的一部分，更多的思想已经融入我的思考，某种程度上说，成为他们的“思想俘虏”也是一种幸福。

最后，我要感谢学校和学院的支持，为我提供了这样好的学习和研究环境，让我可以在如此宽松的环境下学习和成长。尤其感谢学校图书馆和学院机房的诸位老师，这两个地方常常成为我写作的根据地，虽然清苦了一些，但多少体味了“坐冷板凳”的滋味。感谢学院机房的郭老师以及同在那里艰苦作战的师兄们，在机房里度过的多少个日子让我难以忘怀。

主要参考文献

- [1] 彼得·德鲁克; 张炜译. 创新与创业精神[M]. 上海: 上海人民出版社, 2002.
- [2] 保罗·C·莱特; 张秀琴译. 持续创新: 打造自发创新的政府和非营利组织[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
- [3] 陈红太. 当代中国政府体系与政治研究法[M]. 北京: 经济日报出版社, 2002.
- [4] 傅大友, 袁勇志, 芮国强. 行政改革与制度创新: 地方政府改革的制度分析[M], 上海: 上海三联书店, 2004.
- [5] 海尔·G·瑞尼; 王孙禺, 达飞译. 理解和管理公共组织(2版)[M], 北京: 清华大学出版社, 2002.
- [6] 赫伯特·A·西蒙; 詹正茂译. 管理行为(4版)[M], 北京: 机械工业出版社, 2004.
- [7] 加雷思·琼斯, 珍妮弗·乔治; 郑风田, 赵淑芳译. 当代管理学(3版)[M], 北京: 人民邮电出版社, 2005
- [8] 李习彬, 李亚. 政府管理创新与系统思想[M], 北京: 北京大学出版社, 2002.
- [9] 迈克尔·巴泽雷; 孔宪遂, 王磊, 刘忠慧译. 突破官僚制: 政府管理的新愿景[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
- [10] 吴建南. 绩效评价: 理论与实施, 西安: 西安交通大学讲义, 2006, 5.
- [11] 谢庆奎. 政治改革与政府创新[M], 中信出版社, 2003.
- [12] 俞可平. 中国地方政府创新(2002)[M], 社会科学文献出版社, 2002.
- [13] 周三多, 陈传明, 鲁明泓(编著). 管理学: 原理与方法(3版)[M], 上海: 复旦大学出版社, 1999.
- [14] 芮明杰, 吕毓芳. 论领导行为, 组织学习、创新与绩效间影响的实证研究——以台湾新竹科学园区信息电子产业为例[J]. 上海管理科学, 2005,(02).
- [15] 吴江. 政府创新: 深化行政管理体制改革的新思路[J]. 人民论坛, 2003, (04).
- [16] 吴建南, 杨宇谦. 管理创新如何影响组织绩效: 以财政管理部门干部任前公示为例, 转型时期预算改革研讨会会议论文, 广州, 2005年6月.
- [17] 吴建南. 科学发展观指导下的政府管理创新. 西安交通大学“985工程”二期项目申请书, 2005, 9.
- [18] 杨雪冬. 发挥制度绩效, 拓展公民有序参与的渠道——贵阳市人大常委会市民旁听制度所引发的联动性创新[A], 俞可平主编. 地方政府创新与善治: 案例研究[M], 社会科学文献出版社, 2003. pp. 187-220.
- [19] 杨雪冬. 局部创新和制度瓶颈: 四川省遂宁市市中区“公推公选”乡镇长和乡镇党委书记[A], 俞可平主编. 地方政府创新与善治: 案例研究[M], 社会科学文献出版社, 2003. pp. 221-262.
- [20] 俞可平. 创新: 社会进步的动力源[J]. 马克思主义与现实, 2000,(04)
- [21] 谢庆奎. 职能转变与政府创新[J] 国家行政学院学报, 2002, (S1).
- [22] 谢庆奎. 论政府创新[J]. 吉林大学社会科学学报, 2005, (01)
- [23] 谢洪明, 韩子天. 组织学习与绩效的关系: 创新是中介变量吗?——珠三角地区企业的实证研究及其启示[J]. 科研管理, 2005, (9).
- [24] 冉冉. 参与式透明治理: 从第六届全球政府创新论坛透视全球政府创新的主要趋势[J]. 经济社会体制比较, 2005, (06).
- [25] 俞可平. 论政府创新的主要趋势[J]. 学习与探索, 2005, (04).
- [26] 俞可平. 创新型国家需要创新型政府——在第三届(2005—2006年度)“中国地方政府创新奖”颁奖大会上的致辞[J], 经济社会体制比较, 2006, (02).
- [27] 国家行政学院研究室. 应赋予少数地方政府创新特许权[J], 中国行政管理, 2003, (04).
- [28] Altshuler, Alan A, Robert D Behn(ed.). Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas [M]. Brookings Institution Press, 1997.
- [29] Daft, Richard L. A Dual-Core Model of Organizational Innovation [J], The Academy of Management Journal, Vol. 21, No. 2, Jun., 1978.
- [30] Drucker, Peter F. The Discipline of Innovation [J], Harvard Business Review, Vol. 63, No. 3,

- May/ Jun, 1985.
- [31] Hamel, Gary. The Why, What, and How of Management Innovation [J], Harvard Business Review, Vol. 84, No. 2, Feb., 2006.
 - [32] Golden, Olivia. Innovation in Public Sector Human Services Programs: The Implications of Innovation by “Groping along” [J], Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 9, No. 2, Spring, 1990.
 - [33] Kamarck, Elaine C. Government Innovation around the World, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Research Working Papers Series: RWP04-010, November, 2003.
 - [34] Kettl, Donald F. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance [M]. Brookings Institution Press, 2000.
 - [35] Vigoda-Gadot, Eran, et al. Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration [J], International Public Management Journal, Vol. 8, No. 1, 2005.
 - [36] Wolfe, R. A. Organizational Innovation: Review, Critique and Suggested Research Directions [J], Journal of Management Studies, Vol. 31, No. 3, 1994.
 - [37] Walker, Richard M. Innovation and Organisational Performance: Evidence and a Research Agenda, AIM Research Working Paper Series: 002-June-2004.
 - [38] Walker, Richard M, George A. Boyne, Public management reform and organizational performance: An empirical assessment of the U.K. Labour government's public service improvement strategy [J], Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 25, No. 2, Spring, 2006.
 - [39] Walker, Richard M. Performance Measurement in Asia: An Exploration of Dimensions of Performance, paper presented at Fifth Asian Forum on Public Management, the University of Hong Kong, January, 2006.

附录 1 “中国地方政府创新奖”简介^①

“中国地方政府创新奖”2000年由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、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，是“中国地方政府改革创新”研究与奖励计划的主体内容。这一计划聚集了国内数十位政治学、行政学、社会学、法学等学科的专家学者，他们根据创新程度、参与程度、效益程度、重要程度、节约程度和推广程度等六项标准对政治改革、行政改革和公共服务三大类别的政府创新进行科学评估、奖励、研究和推广。

从2000年至今前后已经举办三届，前两届共有570个地方政府的创新项目参与评选，每届评出10名优胜奖。第三届有283个项目参与了评选。通过几年的努力，“中国地方政府创新奖”已经确立了一套符合中国国情、较为成熟的评价体系和评估体系，获奖项目的案例研究已成为国内不少大学政治学、行政学和管理学教学的重要参考资料。课题组建立了联系国内外政府创新实践者和研究者的网络，并成为联合国“全球政府创新论坛”的正式参与单位。“中国地方政府创新奖”以其评估的独立性、科学性、权威性、民间性、透明性而受到国内各级地方政府、中央有关决策机构、新闻媒体以及国际组织的高度关注和好评。

“中国地方政府创新奖”的评选目标在于发现地方政府在制度创新、机构改革和公共服务中的先进事迹，宣传、交流并推广地方政府创新的先进经验；鼓励地方党政机关进行与社会主义市场经济相适应的改革，推进地方治理；建立一套客观、科学的政府绩效评估体系，对地方政府的创新行为进行独立的评估和奖励，推动中国政治学的发展；对地方政府创新行为进行研究和理论总结，推进中国政治发展。

“中国地方政府创新奖”评选的原则主要是非营利，该项目并不以营利为目的，不会给地方政府增加负担；独立，对地方政府创新的评价体系和评价过程是独立于政府和企业的；公正，评价过程和选拔过程是公正的；透明，整个活动的运作是公开透明的。其评选程序包括申报、项目初选、专家委员会选拔、候选项目的实地调查和最终选拔和颁奖五个环节，最终选出10个优胜奖和10个提名奖，所有20个入选项目都将获得奖励。

“中国地方政府创新奖”申报条件主要有以下五点：

(1) 组织性，申请项目必须是由地方党政机关或其他合法的群众组织、社会团体有组织地从事的公共服务或公共行政活动；

(2) 公益性，申请项目必须是旨在促进社会公益的非营利性活动，所有带有营利倾向的活动都不在选拔范围内；

(3) 创造性，申请项目必须具有创新性，而不是刻板地执行上级机关统一规定或安排的活动，也不是社会上其他机关或组织已经或正在从事的公共活动；

(4) 效益性，申请项目必须被事实证明具有明显的社会效益，并且得到了活动对象和社会的充分认可；

(5) 时效性，申请项目必须在申请期限之前已执行1年以上，并产生效果。

年度“中国地方政府创新奖”的评选标准主要体现在以下六方面^②：

(1) 创新程度：该项活动必须具有独创性，而不是机械模仿他人或照搬上级指示；

(2) 参与程度：该项活动必须有助于提高公民的政治参与，增加政治透明度，使公民对地方事务拥有更大的发言权；

(3) 效益程度：该项活动必须具有明显的社会效益，这种效益必须业已被事实充分证明，或得到受益者广泛承认；

(4) 重要程度：该项活动必须对人民生活或社会主义市场经济建设、民主政治建设和社会安定具有重要意义；

(5) 持续程度：该项活动必须以解决实际问题为目的，项目参与各方普遍从中受益并给予广泛支持，因而具有很强的可持续性。

(6) 推广程度：该项活动必须具有适度的示范效应和推广意义，可以被其他地区的党政机关、群众组织或社会团体借鉴、仿效。

^①资料来源：<http://www.chinainnovations.org/readinfo.asp?type01=2&type02=1>。

^②第一届的评选标准为：创新程度、自愿程度、效益程度、重要程度、节约程度、推广程度。第二届做出了如上调整，到了第三届又加入了“节约程度”。

附录 2 本文涉及到的案例列表

1. 三届“中国地方政府创新奖”优胜奖项目

第一届（2001-2002）优胜奖项目

- 1) 河北省迁西县妇代会直接选举
- 2) 上海市浦东新区创办社区矛盾调解中心
- 3) 江苏省南京市下关区首创“政务超市”
- 4) 浙江省金华市领导干部经济责任审计
- 5) 广东省深圳市行政审批制度改革
- 6) 海南省海口市实行行政审批的“三制”
- 7) 湖北省广水市“两票制”选举村党支部书记
- 8) 四川省遂宁市市中区“公推公选”乡镇党委书记和乡镇长
- 9) 贵州省贵阳市人大常委会推行市民旁听制度
- 10) 广西壮族自治区南宁市推行政府采购制度

第二届（2003-2004）优胜奖项目

- 1) 河北省石家庄市“少年儿童保护教育中心”
- 2) 浙江省湖州市“户籍制度改革”
- 3) 浙江省温岭市“民主恳谈”
- 4) 山东省青岛市“阳光救助”
- 5) 广东省深圳市“公用事业市场化改革”
- 6) 海南省海口市龙华区“外来工之家”
- 7) 吉林省梨树县村民委员会“海选”
- 8) 安徽省舒城县干汊河镇“小城镇公益事业民营化”
- 9) 四川省遂宁市市中区步云乡“乡长候选人直选”
- 10) 广西壮族自治区南宁市“社会应急联动系统”

第三届（2005-2006）优胜奖项目

- 1) 北京市石景山区委区政府：鲁谷社区街道管理体制创新
- 2) 天津市南开区政府行政许可服务中心：“超时默许”新机制
- 3) 河北省迁安市政府：新型农村合作医疗制度
- 4) 福建省厦门市思明区嘉莲街道办事处：“爱心超市”
- 5) 福建省泉州市总工会：外来工维权新模式
- 6) 广东省深圳市盐田区委区政府：社区管理体制改革
- 7) 湖南省妇联：农村妇女参与村级治理
- 8) 四川省平昌县县委：公推直选乡镇党委成员
- 9) 重庆市政府：创建法治政府四项制度
- 10) 广西壮族自治区民政厅：“五保村”建设

2. 第三届（2005-2006 年度）政府创新奖申报初选项目

- 1) 北京市石景山区区委、区政府：鲁谷社区创新街道管理体制
- 2) 北京市大兴区妇联：“巾帼维权岗”
- 3) 北京市宣武区广外街道建立和培育社会服务组织
- 4) 北京市东城区新桥街道工委“365”阳光驿站

- 5) 北京市门头沟区永定镇政府：城市化进程中解决“三农”问题的一个创新模式
- 6) 北京市共青团学习型组织建设
- 7) 北京市怀柔区政府组建综合行政服务中心实现“跨部门全程办事代理”
- 8) 天津市南开区政府行政许可服务中心首创“超时默许”新机制
- 9) 河北省迁安市（县级）政府新型农村合作医疗制度
- 10) 中共河北省青县委：青县村治模式
- 11) 河北省石家庄市司法局改革创新人民调解，服务和谐社会
- 12) 河北省邯郸市政府：政民互动平台
- 13) 河北省邯郸市政府信息化工作办公室：行政权力公开透明运行网
- 14) 河北省邯郸市政府信息化工作办公室：开放式市民论坛
- 15) 河北省邯郸市复兴区价格工作进社区
- 16) 河北省邯郸市复兴区政府安全生产模拟事故责任追究制
- 17) 河北省邢台市桥西区委、区政府“十分钟服务圈”工作机制
- 18) 河北省涿鹿县矾山镇党委村民代表评议政府部门工作
- 19) 河北省迁安市（县级）政府失地不失保年老有所养
- 20) 河北省迁安市（县级）政府通过农业结构调整农民人均增收 240 元
- 21) 辽宁省沈阳市沈河区委、区政府诚信体系建设实践创新
- 22) 辽宁省国土资源厅矿产资源储量动态监测管理创新
- 23) 辽宁省鞍山市劳动和社会保障局“1+X”就业模式
- 24) 辽宁省庄河市政府全程办事代理服务
- 25) 辽宁省辽阳市宏伟区政府“百姓参与政府决策”制度
- 26) 上海市徐汇区政府工作流程再造
- 27) 上海市环境保护局创新环境保护绩效评估考核机制
- 28) 上海市科委“循环经济下的水葫芦深度开发及其在环保家具业的应用”
- 29) 上海市奉贤区政府建立流动人口源头、互动、有序管理
- 30) 江苏省徐州市贾汪区政府：“公众全程监督政务”
- 31) 江苏省南京市白下区民政局淮海路街道管理体制变革
- 32) 江苏省苏州市平江区政府“一家人”慈善互助超市
- 33) 浙江省温州市委、市政府效能革命
- 34) 浙江省绍兴市政府办公室导入 ISO9000 质量管理体系
- 35) 浙江省武义县委县政府：“村务监督委员会”
- 36) 浙江省长兴县教育局教育券制度
- 37) 浙江省仙居县埠头镇政府“重大事务群众全程参与制”
- 38) 浙江省嵊州市委宣传部“一卡三队五中心”，丰富外来务工人员精神文化生活
- 39) 浙江省绍兴县政府“村村通公交”实事工程
- 40) 浙江省宁波市江东区委、区政府“人文社区”建设工程
- 41) 浙江省宁波市海曙区政府 81890 公共信息服务平台
- 42) 浙江省嘉兴市委、市政府信访局乡镇（街道）综治司法信访联动机制
- 43) 浙江省温岭市委、市政府非公有制企业行业工资集体协商制度
- 44) 浙江省绍兴市政府建立招投标统一平台
- 45) 浙江省富阳市（县级）工商局企业信用公示工程
- 46) 浙江省杭州市民政局村委会选举制度的创新——“自荐海选”
- 47) 浙江省新昌县委、县政府乡村典章制度
- 48) 浙江省杭州市人大常委会成立立法咨询委员会
- 49) 浙江省温州市人大监督与舆论监督相结合的尝试
- 50) 浙江省诸暨市委宣传部“诚信诸暨”、“礼仪诸暨”、“美德诸暨”系列宣传教育活动
- 51) 浙江省杭州市西湖区文新街道网上道德法庭和模拟道德法庭
- 52) 福建省厦门市思明区嘉莲街道“爱心超市”
- 53) 福建省泉州市总工会外来工维权新模式
- 54) 福建省泉州市市人大代表约见政府官
- 55) 福建省尤溪县西滨镇坂兜村委会集体林权制度改革

- 56) 福建省厦门市政府市长专线电话
- 57) 福建省泉州市人大代表竞选预选
- 58) 福建省泉州市人大“小人代会”
- 59) 山东省莱西市政府为民服务代理制
- 60) 山东省威海市政府市级机关公务用车制度改革
- 61) 山东省夏津县委“为百姓办事，让群众评议”活动
- 62) 山东省苍山县委组织部农村基层组织建设“五个一”工作法
- 63) 山东省苍山县委组织部实行“五制”确保新发展党员质量
- 64) 山东省长岛县委渔家乐-富民兴岛新举措
- 65) 山东省日照市政府经济适用房货币直补改革
- 66) 广东省深圳市盐田区政府：社区管理体制变革
- 67) 广东省江门市政府“在政府部门全面导入 ISO 质量管理体系”
- 68) 山西省平遥县农业机械管理局小麦联合收割机跨区作业服务
- 69) 山西省中阳县林业局：一企绿化一山工程
- 70) 吉林省民政厅取消医院太平间，建立殡仪服务中心
- 71) 吉林省长春市中共九台市委宣传部“四解”服务一线行工作法
- 72) 吉林省民政厅以社区基础设施建设为突破口，全面构建和谐社区
- 73) 黑龙江省哈尔滨市经济技术开发区管委会：企业设立登记“一表制”
- 74) 安徽省芜湖市政府利用网络实行政府与市民互动
- 75) 安徽省政府参事室农村税费改革
- 76) 安徽省阜阳兴农合作社促进社区劳动者参与社会发展的项目
- 77) 安徽省寿县政府“四个与民”办水利
- 78) 江西省南康市人口和计划生育委员会农村计划生育家庭优惠政策“一卡通”
- 79) 河南省南阳市邓州市（县级）委、市政府构建新型村级治理机制—邓州模式
- 80) 河南省登封市大冶镇政府可持续发展设计与实施对策
- 81) 湖北省秭归县政府：杨林桥镇“撤组建社”村民自治新模式
- 82) 湖北省丹江口市（县级市）政府创建最佳信用县(市)
- 83) 湖北省京山县曹武镇“百灵鸟工程”
- 84) 湖北省荆门市政府荆襄公司改革脱困
- 85) 湖北省武汉市政府“社区建设 883 行动计划”
- 86) 湖北省襄樊市谷城县五山镇政府“五山模式”：NGO 与政府联手打造生态新农村
- 87) 湖北省武汉市江岸区百步亭花园社区：和谐社区建设
- 88) 中共湖北省随州市委“两会制”决策村务要事
- 89) 中共湖北省荆州市委“信访听证会”
- 90) 湖南省妇联：农村妇女参与村级治理
- 91) 湖南省古文县委、县政府“一岗五责”
- 92) 湖南省郴州市苏仙区人大对“两院”规范性文件的审查
- 93) 湖南省娄底市政府农村科技合作社
- 94) 湖南省衡阳市人大“干部任前询问制”
- 95) 湖南省新宁县委正确运用“三十六策”，努力构建和谐农村
- 96) 四川省平昌县委：公推直选乡镇党委成员
- 97) 四川省成都市金牛区委、区政府在政府系统整体推行三标认证
- 98) 四川省巴中市人大常委会研究室：巴州区推行村级民主监事会
- 99) 四川省巴中市人大常委会研究室：组建司法案件监督法律咨询组
- 100) 四川省成都市新都区委：基层民主政治建设
- 101) 四川省南部县双佛镇委、镇政府以平安创建为载体促进综合治理确保农村社会稳定和谐
- 102) 四川省宜宾市翠屏区高店镇政府：关注外出民工 关爱留守子女
- 103) 四川省遂宁市安居区人大：创新人大代表述职评议和挂牌接待选民活动
- 104) 重庆市政府 2004 年创建法治政府四项制度安排
- 105) 重庆市开县麻柳乡党委、乡政府“八步工作法”
- 106) 重庆市渝北区委组织部：建立领导干部管理监督和责任追究机制

- 107) 重庆市渝北区委组织部：公推直选龙兴镇党委书记
- 108) 重庆市再就业工程领导小组办公室：再就业小额贷款
- 109) 贵州省中共黔西县纪律检查委员会“信访听证试验”
- 110) 贵州省思南县枫芸乡政府：为民兴修水利解决人畜饮水问题
- 111) 云南省丽江市玉龙县拉市乡政府：综合流域管理项目
- 112) **陕西省杨凌示范区管委会“服务承诺制”**
- 113) 陕西省西安市雁塔区委：新形势下提高农村基层党组织执政能力
- 114) 陕西省杨凌示范区管委会公务用车改革
- 115) 陕西省千阳县产业兴县机制与创新改革试验项目
- 116) 陕西省西安市政府：政府与市民就城市的发展通过网络媒体进行互动
- 117) 陕西省西安市临潼区委宣传部农村精神文明建设“五个一”工程
- 118) 甘肃省庆阳市委、市政府举办中国庆阳香包民俗文化节，推动庆阳经济社会提速发展
- 119) 中共甘肃省委面向国内外引进博士后高层次人才
- 120) 新疆自治区生产建设兵团农五师九十团（县级）党的机构基层民主管理创和谐
- 121) 新疆自治区卫生厅创建济困医院解决城镇特困群体看病就医问题
- 122) 新疆自治区米泉市政府：水稻灌区机电井管理改革试点
- 123) 新疆自治区诚信评估中心阿克苏办事处：构建诚信评估体系
- 124) 新疆自治区乌鲁木齐市头屯河区计划生育委员会依托旅客列车创新开展计划生育宣传服务工作
- 125) 新疆自治区呼图壁县政府：构建和谐地方农业生态经济
- 126) **广西自治区民政厅“五保村”建设**
- 127) 广西自治区百色市靖西县政府创新县域经济发展长效机制
- 128) 广西自治区贺州市八步区委：拓宽引资空间、完善服务体系、加快经济发展
- 129) 内蒙古自治区中国民主同盟呼和浩特市委员会北方生态园建设
- 130) 内蒙古自治区通辽市委组织部选派县处级干部包村扶贫
- 131) 内蒙古自治区准格尔旗（县级）委、旗政府构筑覆盖城乡的社会保障体系
- 132) 内蒙古自治区鄂尔多斯市鄂托克前旗党委、旗政府：万户记账算账致富达小康工程
- 133) 内蒙古自治区阿拉善左旗政府：贺兰山退牧还林还草工程
- 134) 内蒙古自治区额尔古纳市政府生态环境保护

注 1：初选后的申报项目总共 150 个。

注 2：其中，以下项目是中央政府机构的创新行为，而非地方政府，不合本研究要求，予以剔除：国家民政部基层政权和社区建设司农村处的“提高农村妇女当选村委会成员比例政策创新示范项目”；全国老龄工作委员会办公室组织的中共扶沟县委老干部局终生做“三个代表”实践者项目。

注 3：以下项目为非政府组织创新项目，不合本研究要求，予以删除：北京市绿色北京“拯救草原”项目；浙江省台州市建立民间环保组织；辽宁省铁岭市素斋报刊资料室个人创建文化公益事业；河南省沈丘县新华街拯救淮河希望工程；河南省新乡市“保护母亲河”行动；安徽省霍山县人工促进生态修复与农民生计；安徽省霍山县以社区基金扶贫模式推动农村贫困地区可持续发展；安徽省文化扶贫与村民自治研究实验中心文化扶贫；山西省静乐县康家会中学自然之友/惠黎助学苗圃；云南省迪庆州香格里拉县哈木谷生态文化保护中心：村民共同参与保护自然生态和社区可持续发展。

注 4：黑体字标注为入围的 25 个创新项目。

附录 3 政府创新研究综述 *

一、国内研究进展状况

1.1 政府创新研究总体状况

国内研究方面,从现有的研究文献可以看到,地方政府创新已渐成研究的热点。政治学者、公共管理学者、经济学者以及社会学者都参与到了对其的研究。研究广度不断得到拓展,研究深度不断得以挖掘,研究的内容涉及政府创新的多个方面和维度,为我们理解丰富多彩的政府创新行为提供了可靠的知识基础。

在较为国内社科学界认同的中国期刊网上,以“政府创新”为篇名模糊检索,发现 1979—1998 年总共只有 71 篇,其中 1997 年为 14 篇,1998 年为 25 篇,1999 年为 66 篇,2000 年有 73 篇,2001 年则明显增多起来,达到了 126 篇,2002 年则为 159 篇,2003 年新增 219,2004 年则为 243 篇,2005 年为 280 篇,2006 年为 119 篇(5 月以前)。

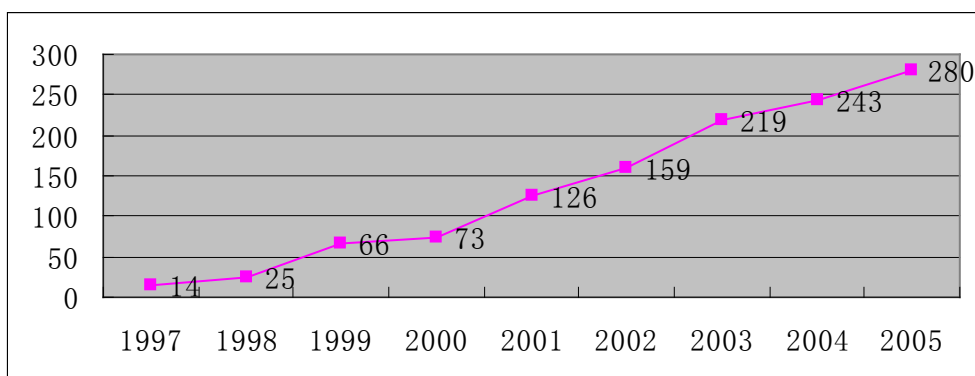


图 1: 中国期刊网上有关“政府创新”的论文数量变化趋势

这种论文数量上的增长固然与中国期刊发展的速度提升和公共管理学术研究的不断繁荣密切相关,但也从在某种程度上说明了学界对“政府创新”这一主题的关注程度在日渐升温,并在最近几年成为关注的热点。此外,浏览文章题目可以发现,研究的着眼点也从政府在科技创新中的作用、科技政策创新等方面逐步转到政府管理创新、制度创新、技术创新等上面来。可以说,目前国内关于政府创新的研究已经相当丰富,从研究的时间来看多是 2000 年以来发表的,尤其最近两年来的论文占了绝大部分。值得注意的是,以《经济社会体制比较》杂志为平台,通过译介国外研究,探讨国内政府创新问题,现已构建了极为成熟的政府创新研究平台,并成为研究参考的重要来源。

学者们普遍认为,受新公共管理运动的影响,目前政府创新已经成为了一个具有普遍性的全球趋势(冉冉, 2005),而中国地方政府创新也渐成大势(瞭望, 2006)。这主要体现在各地层出不穷的政府创新行为,比如“中国地方政府创新奖”自设立以来所收集到的众多案例,来自于全国各个省市地区和地方政府几乎所有的层级,创新的内容五花八门,创新的形式多种多样,创新的效果喜忧参半。可见,政府创新已然成为地方政府突破各种约束和限制,寻找更加灵活的运转方式的新途径。

1.2 政府创新的概念界定与内涵阐释

关于政府创新的概念界定,学者们主要有以下几种观点:

刘靖华等将政府创新界定为“为适应新环境的变化和新现实的挑战而对政府行政的新方

* 这篇研究综述是在撰写论文过程中进行的,通过阅读相关的专著和论文,笔者大体掌握了当前这方面的研究进展状况,这对于深入研究政府创新提供了坚实的基础。不过,囿于时间有限,难免挂一漏万,只能有待以后研究的完善了。

法、新模式的探索”。政府创新通过探寻和建立较为合理的政府行政模式，从而确保社会资源能够得到最优化的配置，确保国家资本更好的用于人民的生活当中。(2002:1)。吴江(2003)认为，政府创新就是“探索政府体制运转的新方法、新模式，以适应新环境的变化和新现实的挑战”，它在内涵上包括理论层面、体制层面和技术层面的创新。可以看出，该定义与刘靖华等的定义不谋而和，都指出了政府创新是政府应对外部冲击的重要手段，政府创新是在探索政府管理与服务的新方法、新途径、新模式。

俞可平(2006)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，也是一个不断改善公共服务和增进公共利益的过程。”他将创新与改革联系在一起，但又认为创新有别于改革的地方在于其所具有的“创造性”。

谢庆奎(2005a)认为，政府创新是指“在现有政府体制的基础上，为适应新环境的变化和新实现的挑战，政府积极主动地探寻和建立较为合理的政府体制的新模式、新方法，以达到确保社会资源得到最优化配置，最终实现国民经济和社会的可持续发展的长远目标”。政府创新“不是随心所欲，也不是标新立异，更不是标语口号，而是在不断积累的基础上的新发现和新创造，是在科学发展观和正确政绩观的指导下的发明创造。检验政府创新的标准是，是否以人民为本，是否对民众有利，是否有效率和效益，是否有利于社会经济的协调和可持续发展。”这种定义综合了以上学者的定义中合理的地方，较为完备，同时结合“三个有利于”，指明了政府创新的方向。

关于政府创新的内涵，有人认为政府创新包括观念创新、技术创新和制度创新(刘靖华等，2002:11、75)。观念创新要求政府意识到自我创新的必要性；技术创新就是将新科技工具引入政府行政过程以提高政府工作效率，主要是指信息技术的引入和电子政府的构建；而制度创新要求政府行政规则和规范的创新。也有人认为政府创新包括理论创新、体制创新、人员创新、操作创新(谢庆奎(2005a)。不过这些分类主要是依据政府创新所改革的层次而论的。“中国地方政府创新奖”所认定的类型主要为行政改革、政治改革和公共服务创新，这是依据创新的指向划分的。有学者提出政府创新就包括两个方面，指出从政府的功能讲，政府创新包括政府管理创新和政府服务创新两部分(李立明和吴刚，2001)。方盛举(2005)认为，政府创新离不开一定条件、途径、措施和方法的支持，而这些的有机组合和配置就构成了政府创新的基本策略，包括信息技术的引入、文化营造与环境建设、人力资源管理、压力制度的构建、参与型政府与学习型政府的建设以及政府改革的持续推进等几个方面。不过，这种看法更多的是基于理念的阐释，具体发展趋势有待考察。

可见，学者们已基本认可这种看法，即政府创新是政府为了应对外部冲击而对其管理方法、服务提供方式所做出的具有创造性的调整与变革。其分类也可以按照政府管理的层次、内容和功能来定。这些都为进一步的研究打下了基础。

1.3 政府创新的动因与动力

地方政府为什么需要创新呢？哪些因素促使地方政府不断创新呢？这些问题涉及到对政府创新的基本动因和外部影响因素的研究。学者们认为全球化和新经济的到来、中国加入世贸组织等一系列重大变革都对政府提出了新的要求，而政府唯有通过创新才能适应新环境(臧乃康，2001；黄建彬，2001；王建彬，2003；罗辉等，2002)。信息技术的发展和普及要求政府通过电子政府等形式开展创新活动，同时，电子政务的发展也为政府创新提供了契机(高玉霞，2004；王爱红，2004；赵军，2004)。

学者们普遍认为，政府创新的动力主要来自内、外两个方面，外部动力有政党、国家、社会、公众等，内部动力则主要指政府主体能动作用的发挥(王伟，2005)。张光雄(2004)对政府创新的各种动力进行了比较全面和深入的分析，认为市场经济的发展、科技进步带来的全球化和信息化、政府的利益驱动、政治文明的建设、政府发展和行政发展等都要求政府创新。王颖、姜琼(2005)研究了政府创新的动力系统，认为政府创新是政府体制自身发展需要的内在动力和外部行政生态变化产生的外在力量共同作用的结果。前者主要指决策者、政府官员和人民群众的利益诉求形成的政府创新的主体性动力，后者指政府所处的政治、经济、文化和国际环境的变化所带来的创新需要。

在中国现行的政治体制下，中国共产党的领导及其机构是一个无法绕开的问题。在政府

创新的研究中也不例外。中国共产党的新方针与政策常常成为政府创新的指导思想。有学者指出,政党作为政府的重要影响主体,其对政府创新的意义和作用不容忽视(王伟,2005;李忠翠,2006)。他们认为,中国共产党在政府创新中居于领导地位,党的执政理念决定了政府创新的方向(刘明华,2005),党的正确理论是政府创新的指导纲领,党员能够在政府创新中发挥模范作用。党要通过内部自身建设提高执政和领导能力,进一步推动政府创新。

1.4 政府创新的作用与影响

对于政府创新的重要作用与意义,学者们的认识已经比较深入。有学者指出,服务型政府是政府创新的目标取向(赵会,2006),而政府创新是构建服务型政府的基本途径(谢庆奎,2005;苗月霞,2005)。政府创新是全面提高行政效率的重要途径(李立明,2001),是深化行政管理体制改革的新思路(吴江,2003),是建设社会主义政治文明的必要手段(何隆德,2003),并能够为推动政府职能转变提供强大动力(谢庆奎,2003)。不过,这些分析都非实证性的研究,而是基于理论阐释所得出的结论,其应用性和普遍性值得怀疑。因此,政府创新究竟会产生多大的影响,它将影响那些主体的哪些方面,会带来政府绩效的什么样的影响等,都需要细致的实证研究予以回答。

1.5 政府创新的案例研究状况

政府创新作为一项实践性极强的活动,需要在现实的政府管理环境中予以考察,才能得出具有应用价值的观点和结论。因此,案例研究在政府创新研究中意义重大并占据重要地位,一些颇具影响的研究多是采用案例研究方法的。关于政府创新的案例研究较多的来自于对“中国地方政府创新奖”获奖项目的调查研究,比如,俞可平主编的《地方政府创新与善治:案例研究》(2003)对获得首届“中国地方政府创新奖”的10个项目进行的实地调查和跟踪研究;谢庆奎等(2004)对山西省太原市汾河区的综合治理新模式的考察和推广研究;中央编译局浦东开发开放课题组(2002)对上海市浦东新区的政府创新实践的研究;沈建国、金太军对苏州工业园区政府探索公共管理新模式的个案研究(2003);苗月霞(2005)对广东省江门市建设服务型政府的创新实践做了深入分析等。

陈家刚(2004)从2001-2002年度“中国地方政府创新奖”的优胜奖项目中选取其中的三个省会城市市政府的治理实践——贵阳市人大常委会的“市民旁听制度”、海口市政府的“行政审批权改革”以及南宁市政府的“政府采购制度”——为案例典型进行比较研究,发现中国地方政府的创新实践推动着地方治理的变迁,并改变了传统压力型体制的特征,符合整体性改革的发展方向。但如希望达到地方善治,则需要公民社会能够实现与地方政府的良性互动。

1.6 小结

可以说,经过了一段时间的努力与探索,中国政府创新已经初步形成了理论和实践互相促进的局面(苗月霞,2005),学界与政界的良性互动局面已经打开。可以预见的是,今后一段时期,中国学界有关政府创新的研究的成果将更为丰富和深入。不过,需要指出的是,在研究方法上,现有的研究还很难跳出政治学研究方法的应用范围,在理论发挥、概念阐释上有余,在实证研究、验证分析上不足。只有研究方法得到改进和提升,真正具有价值的研究和结论才有望获得。

二、国外研究

国外对政府创新的研究开展较早,美国哈佛大学肯尼迪政府学院早在1986年就已经与福特基金开始合作进行“州和地方政府创新奖”的运作了,其他的研究在这之前就已经开始了。研究文献的丰富广泛让想要全面地考察国外此类研究的期望落空。不过,通过几篇综述性的论文,我们或可一窥国外研究的进展状况。

Wolfe(1994)综述了组织创新领域的 3000 余篇论文，发现创新研究领域“最一致的一点，就是其研究成果的不一致”。他将现有的创新文献进行了归类，发现总共有三种研究类型，分别是创新扩散研究，组织创新性研究和创新过程研究（见下表）。三种研究流派虽然有所不同，但在研究中却可以综合利用。他还分析了创新的属性和特征，并按照创新的属性将之分为 17 类。可以说，他的研究综述是目前所见的最为全面的。

表：创新研究的三种流派之比较

研究问题	研究方法	研究焦点
一项创新在潜在采用组织的人群中的扩散方式有哪些？	创新扩散（DI）研究	指出一项创新在时空中的扩散方式
组织的创新性的决定因素有哪些？	组织创新性（OI）研究	指出组织创新性的决定因素
组织开展创新需要经过哪些过程？	创新过程理论（PT）研究	描述组织内部创新的过程

进行研究综述的还有 Walker(2004)，不过他的综述焦点放在了组织创新-绩效关联的假设论证上。一般认为，组织创新是带来更高的组织绩效的有效途径，不过这种论断需要验证。许多研究涉及这一点，但少有关于公共部门的研究。Walker 检索出了这些研究，通过批判性研究综述较为成功地比较了这些研究的特点、论证方法、结果显著性等，同时将这些结论应用到公共部门，并提出了下一步研究的具体议程和方向。

Vigoda-Gadot 等(2005)在回顾了私人部门有关创新的研究文献以后，比较了经典公共行政学、新公共管理和后管理主义这三种范式下的公共部门创新状况，提出了涉及公共部门创新的 10 个基本问题，包括什么是创新，为什么要创新，如何达致和评估创新等（如下表），为我们理解公共部门创新的演进轨迹提供了视角。

表：公共行政创新的演进分析

基本问题	私人部门起源	经典公共行政教条	新公共管理学说	后管理主义路径
什么是创新？	创造经济增值的新方式	对旧的、可靠的机制的威胁	回应作为客户的公民与生产公共产品的新途径	实现社会安康、经济富余和政治稳定的新方法
我们为什么需要创新？	经济进步	我们真的需要吗？	提升国有官僚机构的管理质量以稳定福利国家	实现管理、社会和民主这三种价值的绝佳组合
创新的学科基础有哪些？	经济学、商学/工程学、营销学	工程学/法律/政治科学	组织与管理科学/经济学和商学	整体全盘的考察：组织与管理科学/政治科学/社会福利学/信息与技术系统学
什么是创新的首要目标？	公司利润提升竞争力	保持官僚机构在政策制定与实施过程中的权力和中心地位	通过更好的管理技能与政治化专业主义，以提升官僚机构的运转能力	转换公共组织的文化领域，增加全球政策与管理的学习与效法
谁是创新的主要收益者？	公司所有者和客户	私人部门与社会精英	作为客户/顾客的公民	作为所有者的公民、政策与管理知识的全球银行、以及社区
如何描绘创意的涌流过程？	基本上都是自下而上，并由一线员工发起	最终都是自上而下，除非创新服务于政治利益	首先，专业管理人员自上而下发起，然后他们授权自下而上实施	自上而下，自下而上，并依托组织外部资源、学习和效法的过程

创新过程中的首要人员?	中层管理者和雇员	高层管理者,如果不是全部的话	那些加深对客户和公民的理解的管理者和员工	管理者,雇员以及组织外部人员(例如,私人部门,第三部门,跨国政策制定者和学术机构)
如何达致创新?	更多的工作自主权,更高层次的参与决策制定和创业工作文化	几乎没有必要;经典官僚机构不需要创新并视自己为稳定和保守的安全岛	与私人部门密切联系,学习商业公司成功创新者的做法,公共-私人伙伴关系	在全球化中与国际创新者密切联系,树立标杆,学习和效法政策项目
如何评估创新?	强调产出标准和经济导向评估	缺少正式工具和评估的标准	产出和效果标准以及绩效示标的开发	在一个综合的国际视角里,既有产出和效果标准,也有输入和过程标准
什么是创新的道德理由?	效用主义和现代化	大众生活标准的提高以及为弱势群体提供更好的服务	在自由主义意识形态下的经济中鼓励竞争,提高效率和节省公共财力	全球人类进步,政策学习,以及更为公平的知识、惯例和产品的跨国分配

保罗·C·莱特在《持续创新：打造自发创新的政府和非营利组织》(2004)一书是对其为期五年的“生存创新计划”(the Surviving Innovation Project)的总结，该书是对明尼苏达州26家非营利组织和政府机构——被称为“生存创新组织”(the Surviving Innovation Organizations)进行的案例研究(前言)。莱特提出了一个分析政府创新的框架——“组织生存的理想状态”(preferred states of organizational being)，指“在其他因素不变的条件下，对组织创新有利的条件状态”(p11)。他认为由于我们无法了解绝对意义上的实质是什么，所以必须知道组织生活的一般理想状态是什么。他设计了一种生态系统，在该系统中，一个组织的创新依赖于激发和维护新创意的四个因素：(1)特定组织生存的外部环境；(2)特定组织生存的内部结构；(3)特定组织的领导层；(4)特定组织的内部管理机制(p13)。政府创新的开展需要考虑这四个因素，它们是政府创新的基本分析要素，并构成了一个完整的框架。而这四个因素扩展开来，又可以分为许多类别，比如，组织内部结构就包括了组织规模、金字塔结构、人员构成、内部动荡与障碍等。这种分析框架对于分析创新项目提供了便利，也为探究哪些因素影响创新的持续性提供了方便。莱特的分析是具有开拓性的，他的一些结论也是发人深省的。比如，他提出了创新型组织的核心价值观应包括信任、诚实、严肃以及信念这样四个部分，并指出它应成为公共部门创新的导航；创新不是英雄主义，而是每一个人都可以发挥作用的实践活动；创新是可能的，只要能克服一系列否定创新的迷思；等等。

迈克尔·巴泽雷的《突破官僚制：政府管理的新愿景》则是另一种政府创新图景。作者参与实施和研究了美国明尼苏达州政府的“创造更优绩效”计划(STEP)，该项目在1986年获得了“州和地方政府创新奖”。巴泽雷从项目中提炼出政府从“官僚制范式”走向“后官僚制范式”的趋势，并就二者的区别给出了令人耳目一新的描述(如下表)。他认为，随着范式这种转换，公共管理者的角色和行为也发生了变化。他们原来就是计划、组织、指挥、控制，现在其角色则在不断丰富和变化，包括了行使领导权、组建团队、创建组织文化、制定战略规划、开拓创新，等等。

两种范式对照表

官僚制范式	后官僚制范式
公共利益/公众利益	公民认为有价值的结果(公民价值体现)
效率	质量和价值(符合顾客要求)

行政	生产（提供服务）
控制	遵守规范
明确职能、权力和正式组织结构	确定任务、服务、顾客和成果
调整价格（强调成本控制）	创造价值（强调服务的质量和而不是成本）
履行职责（强调逐级施压）	培养责任心，加强工作关系
遵守规范和程序（符合现存的计划好的规范和程序）	理解并运用规范，找出并解决问题，不断改进过程（灵活多变）
管理行政制度（墨守成规）	服务和控制分离，支持遵守规范，扩大顾客选择范围，鼓励集体行为，提供激励，衡量并分析结果，增加反馈信息

资料来源：巴泽雷（2002），pp.131-2.

巴泽雷回顾了官僚制范式的历史，认为 20 世纪初的美国所进行的官僚制改革运动留下了一些根深蒂固的习惯思想，这些习惯思想和它们所构成的思想体系就是“官僚制范式”。它体现为“官僚改革思想”，即“高效和非个人管理的准则及其在政府实务中的规则，构成了一个带有强迫性的信仰体系”（前言）。自 20 世纪 30 年代以来，这一范式就不断受到人们的批评，其中最为引人瞩目的就是“以用户为驱动的服务性组织”观念（p5-6）。他指出，现实中，人们需要区别“现实”与“问题”，究竟政府管理中不断出现的麻烦和难以令人满意的现象是可以忍受的现实呢还是需要解决的问题呢，这一问题能否得到完满回答，直接决定了政府是否会采取改革措施，或者墨守现状。这其实同胡德在《国家的艺术》中的分析不谋而合，即人们的某种主导观念直接决定了一件事该做不该做，一种现象成不成问题。

他还对“范式”一词的界定作了深入剖析，认为“范式”是“与某种特定事实相联系的感觉、思考、评论和处理的基本方法。这种范式通常不会被直接阐述出来。毫无疑问它是存在的，并成为了一种默契。这种默契通过文化在几代人中靠直接经验来传递，而不是通过教授”（p11，注 9）。他进一步指出，“范式”是“一个以经验为基础的观念体系”，它可以被看作是“一些有关意识、精神形态、理论常识以及行为一般原因的体系”。他同时指出，要理解该体系是如何构成的，就需要考虑“生产”这一现代社会范式中的重要概念。（p346-7，注 12）

Kamarck(2003)，Kettlz(2000)研究了全球公共管理与政府创新的历史起源、现状和未来趋势，给出了政府创新的一个宏伟图景，为我们理解各地的政府创新提供了较为完备的宏观背景。对西方一些国家的政府改革与创新经验的介绍也非常精彩。Altshuler 和 Behn 主编的《美国政府创新：挑战，机遇与困境》（1997）一书，则是对获得美国“州和地方政府创新奖”的政府创新项目的跟踪调查研究，以及在此基础上给出的宽泛结论。对美国各级政府创新中遇到的困境给与了特别关注，虽然囿于政体有别，但其若干结论也对中国政府创新的分析有所助益。

道格拉斯·M.艾赫克（2006）研究了促进或妨碍美国地方政府管理创新的各项因素。研究表明，领导公信力既对地方政府创新的发起和实施起到了重要的作用，也是决定具体政府改革成败的重要因素。议会冲突对地方政府改革的成败不起关键作用，议会一行政机关关系的融洽有利于地方政府创新的成功开展。这种对政府创新成败的影响因素的研究，在研究方法上采用了问卷调查和统计分析的方法，研究结果的可信度值得肯定，对于在中国的研究应用也有一定帮助。

三、综合评述

政府创新的研究其实兴起于 20 世纪 70 年代末 80 年代初的“新公共管理运动”，其发展的轨迹是随着公共管理改革的演进而推进的。我们在研究政府创新时，一方面需要借鉴西方国家的改革经验，一方面也要鉴别这些国家的政府创新开展的具体背景。因为，西方国家的一些具体情况是我们所没有的，比如市民社会的兴起已旧，法制的完善，政治-行政二分传统，科学技术的发展等等。在分析其创新经验的时候，需要注意这些，抓住共性的东西，或许有助于我们在实践中操作和认识政府创新。此外，国内需要注意的主要是研究方法上的改

进，以及宽广的研究视域，这些在国外研究中看得比较明显。

参考文献

1. 刘靖华等. 政府创新[M]. 北京:中国社会科学出版社,2002.
2. 俞可平主编. 地方政府创新与善治: 案例研究[M]. 社会科学文献出版社, 2003.
3. 冉冉. 参与式透明治理:从第六届全球政府创新论坛透视全球政府创新的主要趋势[J]. 经济社会体制比较, 2005, (06)
4. 地方政府创新成大势[J]. 瞭望, 2006, (12)
5. 臧乃康. 全球化与政府创新[J]政治与法律, 2001, (02).
6. 黄建彬. 新经济与政府创新[J]特区理论与实践, 2001, (02).
7. 罗辉,谢昕,阮横俯. WTO 和新公共管理视角下的我国政府改革趋势探析[J]理论探讨, 2002, (01).
8. 黄建彬. WTO 与小康社会和政府创新(上)——WTO 告诉我们什么,带给我们什么,要我们做些什么? [J]. 广东经济, 2003, (01)
9. 高玉霞. 电子政务与政府管理创新[J]贵州民族学院学报(哲学社会科学版), 2004, (06).
10. 王爱红. 网络政府:信息化环境下的政府管理创新[J]河南大学学报(社会科学版), 2004, (06).
11. 赵军. 电子政务与政府管理创新研究[J]求实, 2004, (S4).
12. 谢庆奎. 职能转变与政府创新[J]国家行政学院学报, 2002, (S1).
13. 谢庆奎,乔亮生,张学栋,苗月霞,安卫华. 政府创新 市场调节 社会参与 道德支撑——太原市汾河综合治理新模式[J]. 中国行政管理, 2004, (06)
14. 谢庆奎. 论政府创新[J]. 吉林大学社会科学学报, 2005, (01)
15. 谢庆奎. 服务型政府建设的基本途径:政府创新[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2005, (01)
16. 李立明,吴刚. 政府创新是全面提高行政效率的重要途径[J]. 政治学研究, 2001, (01)
17. 何隆德. 政治文明与政府创新[J]. 湖南行政学院学报, 2003, (05)
18. 吴江. 政府创新: 深化行政管理体制改革的新思路[J]. 人民论坛, 2003, (04)
19. 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, (04)
20. 方盛举. 政府创新的基本策略[J]云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2005, (02).
21. 中央编译局浦东开发开放课题组. 上海浦东新区的政府创新[J]马克思主义与现实, 2002, (03).
22. 沈建国,金太军. 政府公共管理创新的成功探索——苏州工业园区个案研究[J]江苏行政学院学报, 2003, (03).
23. 苗月霞. 建设服务型政府的重要探索:地方政府创新实践——以广东省江门市政府创新实践为例[J]学习与探索, 2005, (05).
24. 张光雄. 政府创新的动力分析[J]行政与法, 2004, (08).
25. 王颖,姜琼. 政府创新的动力系统研究[J]武汉职业技术学院学报, 2005, (05).
26. 赵会. 论政府创新与服务型政府的构建[J]. 东南亚纵横, 2006(03).
27. 李忠翠. 论党在政府创新中的地位和作用[J]湖南行政学院学报, 2006, (01).
28. 王伟. 论党在政府创新中的地位和作用[J]党政干部学刊, 2005, (03).
29. 刘明华. 从党的执政理念看中国的政府创新[J]. 北京电子科技学院学报, 2005, (01)
30. 保罗·C·莱特; 张秀琴译. 持续创新: 打造自发创新的政府和非营利组织[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2004.
31. 迈克尔·巴泽雷; 孔宪遂, 王磊, 刘忠慧译. 突破官僚制: 政府管理的新愿景[M], 北京: 中国人民大学出版社, 2002.
32. 吟荒.全球“政府创新”的因与果——伊莱恩·卡玛克博士专题演讲概述[J].上海行政学院学报,2002,(02)
33. 道格拉斯·M.艾赫克; 冉冉;美国地方政府创新的影响因素分析[J],经济社会体制比较,

2006年 02期

34. 卡洛林·安德鲁,迈克·戈登史密斯. 从地方政府管理到地方治理[J]马克思主义与现实, 1999, (05).
35. 阿兰·阿舒勒,陈雪莲. 公共创新与政治激励[J]. 经济社会体制比较, 2003, (04)
36. 彼得·斯宾克,杨雪冬,陈家刚. 改革地方公共管理的权利路径:巴西的经验[J]. 经济社会体制比较, 2003, (04)
37. 小乔治·W.唐斯,劳伦斯·B.莫尔,黄晓武. 创新研究中的概念问题[J]经济社会体制比较, 2004, (01).
38. 弗吉尼亚·格雷,王勇兵. 竞争、效仿与政策创新[J]经济社会体制比较, 2004, (01).
39. 凯文·摩根,孙宽平. 制度、创新与欠优势地区的经济复兴[J]. 经济社会体制比较, 2003, (02)
40. Altshuler, Alan A, Robert D Behn(ed.). Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas [M]. Brookings Institution Press, 1997.
41. Kettl, Donald F. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance [M]. Brookings Institution Press, 2000.
42. Drucker, Peter F. The Discipline of Innovation [J], Harvard Business Review, Vol. 63, No. 3, May/ Jun, 1985.
43. Kamarck, Elaine C. Government Innovation around the World, Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Research Working Papers Series: RWP04-010, November, 2003.
44. Vigoda-Gadot, Eran, et al. Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing Public Administration [J], International Public Management Journal, Vol. 8, No. 1, 2005.
45. Wolfe, R. A. Organizational Innovation: Review, Critique and Suggested Research Directions [J], Journal of Management Studies, Vol. 31, No. 3, 1994.
46. Walker, Richard M. Innovation and Organisational Performance: Evidence and a Research Agenda, AIM Research Working Paper Series: 002-June-2004.

附录 4 文献翻译

创新与组织绩效：论证与未来研究议程^{*}

理查德 M. 沃克尔

摘要

有一种观点认为，创新是实现公共部门更高水平绩效的有效途径，这篇批判性研究综述对这种观点进行了考察。在已发表的定量研究文献中能够找到对创新-绩效假说的充分支持。本文提出的论证首先指出同时引入产品创新与流程创新的重要性，其次突出强调了创新在管理-绩效关联中所扮演的中介角色。但是，本文并未给出一个明确的结论，以指明组织创新的策略应该在何时、何地以及如何实施。本文提出的研究议程讨论了主要是概念上的、方法论上的以及实证研究上的问题。

导言

种种迹象和实践告诉我们，公共组织也在创新。公共组织提供新的服务，寻求新的用户群以对组织环境的变化做出回应。公共组织在一个规范的基础上开发新的服务提供方式。公共组织引入新的管理实践、技术和组织结构形式。所有这些行动背后的假设在于，它们可以带来成功——组织绩效的提升。

公共部门采取的创新道路可以是多样的。许多公共组织都在创新和追求卓越。一些组织是被迫走上创新的道路的，压力集团的存在和失败威胁的逼近都迫使它们创新。而在另一些事例中，政府启动改革项目，引发工作或服务提供方式的改变，这些方式不管是对一个具体的机构来说，还是对整个公共部门来说都是全新的。关于公共组织中创新的扩散的知识体系已经持续相当长的一段时间了：一些研究通过情境的、组织的和个人的变量提供解释(Berry, 1994; Boyne, Gould-Williams, Law and Walker, forthcoming; Damanpour, Schneider and Grevesen, 2004; Rogers, 1995)。其他研究则关注于组织的特征及其开展创新的倾向(Damanpour, 1987; Kimberly and Evanisko, 1981; Marcus and Weber, 1987)。

但是，在公共管理领域，几乎没有证据可以证明创新对组织绩效有积极影响这一假设。因此，这一研究领域中最重要的问题仍然没有得到解决：特定类型的创新与更高水平的绩效之间是否存在关联？不同类型的创新是否对组织绩效有不同的影响？更高的绩效回报仅仅对于先行者是可能的呢，还是更广泛地对后来的采纳者也都奏效？创新与特定的组织特征联系在一起，是否能对绩效产生积极的影响？创新与绩效之间是直接联系在一起的呢，还是通过其他内部或外部变量联系在一起的呢？

现已发表的文献对这些问题做了明确的回答：创新确实影响组织绩效。这个结论是通过有关组织创新-绩效关联的统计研究进行的批判性研究综述得出的。虽然创新是社会科学中被研究得最多的主题之一，但是所有这些论文中仅有少量考察了创新与组织绩效之间的关系。此外，本研究所考察的这些论文中，仅有两篇涉及公共部门研究(Damanpour and Evan, 1984; Damanpour, Szabat and Evan, 1989)¹。

现在需要利用管理研究文献以得出能够证明创新-绩效关联的证据，但是这种需要却对公共管理学者提出了一系列的挑战。学者们不仅要能够批判性地综述有关公共组织领域的论文，而且要从私人部门研究中得出结论，以指明这些研究成果是在什么地方、为什么、以及如何奏效的。这项任务在以前是值得怀疑的：公共行政与管理学者怀疑私人部门研究的模型

^{*} 该文系英国高级管理研究所的一篇研究性工作论文(2004年6月)，是对组织创新与绩效关联研究领域的研究综述，比较全面地回顾和评述了该领域的研究进展，并就将来的研究议程给出了颇有价值的建议，对于我们研究政府创新如何影响政府绩效提供了前提。本译文仅仅包含该文的前半部分，后半部分的具体分析，涉及研究方法的选取、研究文献的分析、研究问题的筛选、研究议程的提出等，分析得都较为细致，但限于篇幅，此处略去未译。——译者

¹ 1981年至2004年3月间的《公共行政研究与理论学报》、《公共行政》和《公共行政评论》上的科学研究显示，有52篇论文是关于创新的。这些论文研究了政治科学(Jordan, Wurzel, Zito and Bruckner, 2003)、管理(Moon, 1999; Stone, 1981)以及扩散(Berry, 1994; Kellough and Selden, 2003)的问题——但没有一篇是研究创新-绩效关联的。

与论点,因为他们认为公共组织与私人组织“仅在所有次要的方面相似”(Allison, 1979)。最近几年出现的证据对这种假定提出了疑问:研究表明,包括文化、人力资源管理、质量与战略在内的管理安排在公共组织中同样重要(Andrews, Boyne and Walker, 2003; Brewer and Selden, 2000; Meier and O'Toole, 2002; Lan and Rainey, 1992; Weisman and Nathanson, 1985; Zigarelli, 1996)。此外,现有关于公共与私人部门管理的证据也未能提供对二者之间差异性的充分支持(Boyne, 2002)。基于这种有关公共-私人部门管理的证据,在粗略描述批判性研究综述的技巧和现有发现之前,本文将着手探讨关于创新-绩效假说的理论。结论部分将提出一项研究议程,它包含了概念阐释、实证研究的可能性以及有关的研究方法。

有关组织创新与绩效的各种理论

本文的重点在于组织创新性(organisational innovativeness):一个组织创新的倾向(Wolfe, 1994)。这可以通过组织采用的创新的数量或组织所显示的与创新有关的特征来测量(Walker, Jeanes and Rowlands, 2001)。对创新先行者的优势和组织特征进行理论考察,以揭示这些途径为何能够与更高的绩效联系在一起²。本文首先集中探讨创新的实质所在以及组织采纳的创新类型。

虽然创新的概念是复杂的——创新是一个创造、开发或再造新想法、新事物和新实践的过程,创新对于采用它的单位来说是崭新与独特的(Aitken and Hage, 1971; Kimberly and Evanisko, 1981; Rogers, 1995; Walker, Jeanes and Rowland, 2002)——但它却最一般地和流程或产品联系在一起。产品和流程创新被假定对绩效具有不同的影响(Damanpour, Szabat and Evan, 1989; Damanpour and Gopalakrishnan, 2001)。产品创新被定义为新产品或新服务。它们被引入以应对外部用户或市场需求。产品创新与技术创新有着相似的特征:它们都发生在操作部分,都影响组织的技术系统,都包括了关于一件产品或一项服务的创意的采纳(Damanpour and Evan, 1984; Kimberly and Evanisko, 1981)。

在理论研究中,人们认为产品创新和流程创新与组织绩效之间存在着不同的关系。Subramanian 和 Nilakanta (1996)认为流程创新首先是内部导向的,因此是效率驱动的,而产品创新则是效果驱动。产品创新和流程创新也被证明彼此之间存在相互影响:不同的因素影响它们的采用,它们之间相互作用并对组织绩效产生积极影响。

流程创新被定义为引入到一个组织的产品生产或服务提供流程的新元素。它并不生产产品或提供服务,而是间接影响产品或服务的引入(Damanpour, Szabat and Evan, 1989; Damanpour and Gopalakrishnan, 2001)。流程创新类似于行政创新(Kimberly and Evanisko, 1981)。它们都影响组织成员及其之间的关系:存在于组织成员之间以及环境与组织成员之间的规则、角色、程序和结构、沟通与交流。

当创新性的评估标准是所采用的创新的数量时,先行者优势理论(theories of first mover advantage)产生了。它较有代表性地发展了熊彼特的观点(Schumpeter, 1934):组织所开发的新产品或新流程会被保护一段时间,以防被模仿。模仿之所以被限制,是因为新产品或新流程的发明改变了资产基础并建立了应对竞争的独特性。成功的创新会使创新者拥有竞争能力,它能带来竞争优势和更高的绩效。模仿发生于熊彼特所谓的“创造性破坏”过程,它迫使组织必须进一步创新以保持竞争优势(Schumpeter, 1950)。先行者优势理论假定一些可以被开发的不对称得存在。通过创造新的资产,或者控制已经存在的资产,或者转换成本和不确定性的购买者选择权,这些不对称(asymmetries)得以被开发(Lieberman and Montgomery, 1988)。

组织特征观点(The organisational characteristics approach)认为,组织开发并保持创新的特征和能力。这包括组织的结构、专业分工、职业主义、规模大小、松散程度、功能划分、管理任期和对变化的管理态度(Damanpour, 1991)。支持这种看法的有三种观点,分别是以公司资源为基础的观点,市场导向观点和集成或互补观点。

以公司资源为基础的观点(The 'resource based view of the firm')。以公司资源为基础的观点考察组织内部特征与组织绩效之间的关联。该观点提出,物力、人力和组织财力并非永久地被组织联系在一起的。这些组织资源同时又是稀有和珍贵的,无法完全被模仿,不可替代,

² 创新研究文献的丰富不允许对可能影响组织绩效的所有理论进行探讨,因此本文将利用这些论文中所发展的理论与模型开展研究。

它们在组织中的位置能够创造出独特的资产。使一个组织区别于另一个组织的，不是别的，正是这些资产与资源的混合(Barney, 1986, 2001)。当这些资源被有效利用时，它们将为组织带来竞争优势以及持续的高绩效(Bowman and Ambrosini, 2003)。在创新研究文献中，以公司资源为基础的观点被转化为“创新能力”的观点：“组织所拥有的各种各样专属资产的……整合”(Guan and Ma, 2003, p. 740)。从新产品开发的观点来看，这些资产包括，开发新产品以回应市场需求的能力，应用适当的流程工艺以生产新产品的能力，以及开发和引入新产品和生产工艺满足未来需求的能力(Adler and Shenbar, 1990)。

市场导向观点(Marketing Orientation)。研究营销的文献认为，市场导向是对于实现较高的组织绩效来说是必不可少的。市场导向被描述为，为不断向顾客提供较高的价值而采取的市场部署(Narver and Slater, 1990)。市场导向由三种行为导向组成：顾客导向、竞争者导向和功能间协调。该框架的每一个组成部分都和意向通用信息管理协议联系在一起，这项协议包括了市场情报的产生、传播和对收集到的信息的响应。产生的信息在组中被分享，以便改进组织绩效(Kohli and Jaworski, 1990)。这三种行为中的每一个都同样重要：“坚持市场导向的学者指出，市场导向的公司文化是实现较高的公司绩效的重要影响因素”(Han, Kim and Srivastava, 1998, p. 31)。许多学者从这个观点出发，和坚持以公司资源为基础的观点的学者一道，认为组织创新性是同组织资产或导向并列的基本属性。

集成和互补观点(Bundles and complementarities)。在组织研究文献中，这种观点认为，单纯一种行动并不能实现更高水平的组织绩效，许多相互补充的变革或创新才是通往更高绩效的道路。先前的研究受到人们的批评，因为它们不去努力理解管理实践如何相互作用并相互强化的，或者管理实践是如何与组织职能和战略联系在一起的，却去尝试分离单个实践的影响(MacDuffie, 1995)。不仅如此，尝试去分离单个实践对绩效的影响，可能会误导结果。MacDuffie(1995)对人力资源实践的研究清楚地表明，许多实践中的两种和三种之间的相互作用，比研究分离的实践能更好地预测绩效。集成学派的核心假设是，系统变化是和更高的组织绩效联系在一起的。集成观点认为，组织绩效取决于关键的组织和管理变量之间“適切”的多维性(Whittington, Pettigrew, Peck, Fenton and Conyon, 1999)。与其强调分解变量间的相互作用，倒不如像构造理论那样，突出组织变革之间的复杂独立性(Millar, 1987)。同集成理论所发展的观点一样，这里的假定是，绩效影响的放大效应比整个系统中所有单独实践的综合还要大(Ichniowski, Shaw and Prensush, 1997)。更高的绩效是通过引入相互补充的创新实现的。

Innovation and Organisational Performance: Evidence and a Research Agenda*

Richard M. Walker

ABSTRACT

The notion that innovation is a route to higher levels of organisational performance in public agencies is examined in this critical review. Substantial support for the innovation-performance hypothesis is found in the published quantitative studies. The evidence first points towards the importance of simultaneously introducing product and process innovations and second highlights the mediating role that innovation plays in the management-performance relationship. The evidence does not, however, allow clear conclusions to be reached on where, when and how a strategy of organisational innovativeness should be pursued. Major conceptual, methodological and empirical issues are addressed in a research agenda.

INTRODUCTION

Evidence and practice tells us that public organisations innovate. New services are provided and new groups of users sought out in response to changes in organisations environments. New forms of service delivery are devised on a regular basis. The introduction of new management practices, technologies and organisational arrangements are ongoing. The presumption is that such action results in success—organisational performance is enhanced.

The innovation route a public agency adopts may vary. Many public organisations take it upon themselves to innovate and seek excellence. Some are forced along the path of new approaches by oversight bodies or the impending threat of failure. In other instances governments launch programmes of reform that result in ways of working or providing services that are new to a specific agency or the public sector as a whole. A longstanding body of knowledge exists on the diffusion of innovations amongst public organisations: evidence is presented that indicates that contextual, organisational and individual variables offer explanation (Berry, 1994; Boyne, Gould-Williams, Law and Walker, forthcoming; Damanpour, Schneider and Grevesen, 2004; Rogers, 1995). Other research pays testament to the characteristics of organisations and their propensity to develop innovations (Damanpour, 1987; Kimberly and Evanisko, 1981; Marcus and Weber, 1987).

However, in public management circles little evidence is presented on the hypothesis that innovation has a positive impact on organisational performance. Consequently, questions of central importance remain unresolved: Are particular types of innovation associated with higher levels of performance? Do different types of innovation have different impacts on organisational performance? Do higher levels of performance returns only accrue to first movers or are they more widely available to subsequent adopters? Does the possession of particular organisational characteristics associated with innovation have a positive impact on performance? Is the relationship between innovation and performance a direct one or is it moderated by other internal or external variables?

* (UK) Advanced Institute of Management Research (AIM), Research Working Paper Series: 002-June-2004.

The broad answer to these questions, from existing published evidence, is that innovation has a substantial impact on organisational performance. This conclusion is arrived by way of a critical review of the statistical studies on the organisational innovativeness-performance relationship. While innovation is one of the most widely written about subject in the social sciences only a small number of all the articles examine innovation and organisational performance. Furthermore, of the papers identified in this study, only two take a public sector research site (Damanpour and Evan, 1984; Damanpour, Szabat and Evan, 1989)¹.

The need to use the management studies literature to generate evidence on the innovation-performance relationship presents a number of challenges to public management scholars. Rather than being able to critically review papers on public organisations and draw conclusions on what works, where and why the findings from private sector studies have to be interpreted. This task was once problematic: public administration and management scholars were sceptical of private sector models and argument was presented that public and private organisations are ‘fundamentally alike in all unimportant respects’ (Allison, 1979). Over recent years evidence has emerged to question this presumption: management arrangements including culture, human resource management, quality and strategy content have been shown to matter in public organisations (Andrews, Boyne and Walker, 2003; Brewer and Selden, 2000; Meier and O’Toole, 2002; Lan and Rainey, 1992; Weisman and Nathanson, 1985; Zigarelli, 1996). Furthermore, the existing evidence on management in the public and private sectors offers limited support of differences (Boyne, 2002). Based upon this evidence on public-private management the review commences by discussing theories on the innovation-performance hypothesis before going on to outline the critical review technique and present findings. In conclusion a research agenda embracing conceptual issues, empirical possibilities and methodological approaches is proposed.

THEORIES ON ORGANISATIONAL INNOVATIVENESS AND PERFORMANCE

The focus in this paper is upon organisational innovativeness: an organisation’s propensity to innovate (Wolfe, 1994). This is measured by either the number of innovations adopted by an organisation or the degree to which an organisation displays characteristics associated with innovation (Walker, Jeanes and Rowlands, 2001). Theoretical perspectives on first mover advantage and organisational characteristics are reviewed to illustrate why these approaches are associated with higher levels of performance². Initial discussion focuses upon the nature of innovation together with argument about the types of innovation adopted by organisations.

While the concept of innovation is complex—a process through which new ideas, objects and practices are created, developed or reinvented and which are new and novel to the unit of adoption (Aitken and Hage, 1971; Kimberly and Evanisko, 1981; Rogers, 1995; Walker, Jeanes and Rowland, 2002)—it is most commonly associated with processes or products. Product and process innovations are postulated to have different performance impacts (Damanpour, Szabat and Evan, 1989; Damanpour and Gopalakrishnan, 2001). Product innovations are defined as new products or services. They are introduced to meet an external user or market need. Product innovations share similar characteristics with technical innovations: they occur in the operating component and affect the technical system of an organisation and include the adoption of a new idea for a product or service (Damanpour and Evan, 1984; Kimberly and Evanisko, 1981).

¹ A Web of Science search on Journal of Public Administration Research and Theory, Public Administration and Public Administration Review, 1981-March 2004, revealed 52 papers on innovation. Papers explored questions of political science (Jordan, Wurzel, Zito and Bruckner, 2003), management (Moon, 1999; Stone, 1981) and diffusion (Berry, 1994; Kellough and Selden, 2003)—none explored the innovation-performance relationship.

² The breadth of the innovation literature does not permit a full discussion of theories that might affect organisational performance, hence this review draws upon the theories and models developed in the papers reviewed.

Process innovations are defined as new elements introduced into an organisation's production or service operation. They do not produce products or render services but indirectly influence the introduction of products and services (Damanpour, Szabat and Evan, 1989; Damanpour and Gopalakrishnan, 2001). Process innovations share similarities with administrative innovations (Kimberly and Evanisko, 1981). They affect the organisational members and relationships amongst them: rules, roles procedures and structures, communication and exchange among organisational members and between the environment and organisational members.

Product and process innovations are theorised to have different relationships with organisational performance. Subramanian and Nilakanta (1996) argue that process innovations are primarily internally focused and therefore efficiency driven while product innovations are effectiveness driven. Product and process innovations are also demonstrated to affect one and other: different factors affect their adoption (Tornatzky and Fleischer, 1990) and they interact to positively affect organisational performance (Damanpour, Szabat and Evan, 1989).

Where the measure of innovativeness is the number of innovations adopted, theories of first mover advantage are presented. These typically develop a Schumpeterian perspective (Schumpeter, 1934): New products or processes developed by an organisation are protected from imitation for some time. Imitation is limited because the discovery of the new product or process transforms the asset base and establishes uniqueness in the face of competition. Successful innovation generates a proprietary competitive position that delivers advantage and superior performance. Imitation occurs during Schumpeter's process of creative destruction necessitating the need for further innovation by organisations to maintain competitive advantage (Schumpeter, 1950). Theories of first mover advantage assume the existence of some asymmetry that can be exploited. Asymmetries are exploited through creating new assets or by controlling already existing assets or through switching costs and buyer choice under uncertainty (Lieberman and Montgomery, 1988).

The organisational characteristics approach argues that organizations develop and retain innovative characteristics and capabilities. These include, structure, specialisation, professionalism, size, slack, functional differentiation, managerial tenure and managerial attitudes towards change (Damanpour, 1991). Three sets of arguments are developed to support this thesis, the resource based view of the firm, market orientation and bundles or complementarities.

The 'resource based view of the firm'. The resource-based view of the firm examines the link between internal characteristics of an organisation and organisational performance. It proposes that physical, human and organisational resources are tied, semi-permanently, to the organisation. These organisational resources are simultaneously valuable, rare, imperfectly imitable and non-substitutable and their location within an organisation creates unique assets. It is the mixture of assets and resources that differentiate organisations from each other (Barney, 1986, 2001). When these resources are effectively utilized they result in competitive advantage and high and sustained levels of organisational performance (Bowman and Ambrosini, 2003). Within the innovation literature the resource-based view of the firm has been translated into the notion of 'innovation capabilities': 'the integration of ... various kinds of special assets possessed by the organisation' (Guan and Ma, 2003, p. 740). From a new product development perspective, assets include the capacity to develop new products in response to market needs, to apply the appropriate process technologies to produce new products and developing and adopting new product and processing technologies to satisfy future needs (Adler and Shenbar, 1990).

Marketing Orientation. The marketing literature argues the adoption of a market orientation is necessary to achieve superior organisational performance. Market orientation is characterised as the disposition to deliver superior value to customers continuously (Narver and Slater, 1990). Three behaviour components constitute market orientation: customer orientation, competitor orientation and interfunctional coordination. Each component of the framework is associated with a common information management protocol which includes intelligence generation, dissemination of market intelligence and responsiveness to the collected information. Information generated is shared around the organisation to enhance organisational performance (Kohli and Jaworski, 1990). Each of the three behaviours are equally important: 'market-orientation scholars

designate a market-orientated corporate culture as a significant factor in achieving superior corporate performance' (Han, Kim and Srivastava, 1998, p. 31). Many scholars working from within this perspective along with those who adopt a resource based view of the firm approach argue that organisational innovativeness is an essential characteristic alongside organisational assets or orientations.

Bundles and complementarities. This perspective, from the organizational studies literature, posits that it is not a single action that is the route to higher levels of organisational performance but a number of complementary changes, or innovations. Prior research is criticised for attempting to isolate the effect of individual practices rather than trying to understand how management practices interact to reinforce one another, or how they are linked to organisational functions and strategies (MacDuffie, 1995). Furthermore, seeking to isolate the impact of individual practices on performance may produce misleading results. MacDuffie's (1995) study of human resource practices clearly demonstrates that two and three way interactions amongst bundles of practices predict performance better than studying practices in isolation. The central hypothesis of the complementarities school is that systemwide change is associated with higher levels of organisational performance. The complementarities perspective argues that organisational performance is dependent on multilateral kinds of 'fit' between key organisational and management variables (Whittington, Pettigrew, Peck, Fenton and Conyon, 1999). Rather than emphasising interaction between disaggregated variables, the complex independence between organisational changes is given prominence in ways similar to configuration theory (Millar, 1987). Like the argument developed in bundles theory, the assumption here is that the magnitude of the performance effect is greater in the full system than the sum of each practice individually (Ichniowski, Shaw and Prennushi, 1997). Higher levels of performance are achieved by the introduction of complementary innovations.