

# 中国地方政府创新的 动因、特征与绩效\*

——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析

吴建南 马亮 杨宇谦

**摘要:**近年来,中国地方各级政府开展了各种创新活动,实践界与理论界对此高度关注,但政府创新的动因、特征和绩效等问题仍有待进一步研究。本文收集整理了2005年申报第三届“中国地方政府创新奖”的133个政府创新项目,采用文本分析法对案例加以研究。发现地方政府的内在动力和外在压力是创新的首要原因;中国东部地区的政府创新远多于中西部地区,地市级和区县级政府创新最多;创新内容中,公共服务创新最多,其次是行政改革和政治改革,并且不同地区和机构也有差异;政府创新提高了地方政府绩效并实现了“多方共赢”的局面,但目前仍需要通过多种途径鼓励和推动地方政府创新。

**关键字:**地方政府 政府创新 多案例研究 文本分析 “中国地方政府创新奖”

乔治·弗雷德里克森曾指出,如果用一个词来概括20世纪末、21世纪初公共管理的特征的话,那就是“变革”(Frederickson,1999)。20世纪70~80年代,“新公共管理运动”(NPM)在西方国家掀起,随即席卷全球。人们开始用再造、重构、创新、企业家精神等词语来描述公共管理,而政府创新也获得了世界各国政府的普遍关注和高度重视(Kamarck,2003)。改革开放以来,随着具有中国特色的社会主义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、高效政府的呼声日益高涨,而政府创新即寓于其中(吴江,2003)。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、政务超市、政民网络互动等政府创新活动不断涌现,并以各种形式在其他地区复制和完善(俞可平,2003a)。

政府创新的重要意义已经得到了人们的普遍重视,理论层面的分析探讨和实践层面的尝试展开已然开启。然而,政府为什么进行创新?创新主要发生于中国的哪些地区?发生在地方政府的哪些层级?政府创新的内容、方式有哪些?中国地方政府创新的效果如何?政府创新存在哪些亟待解决的现实问题?通过何种手段可以推进政府创新?上述问题是真实存在于中国地方政府创新活动中的现实问题,每一位接触和认识政府创新的人都会提出这些问题,甚至还会提出更多更复杂的问题。令人遗憾的是,这些问题还没有得到应有的关注。

基于上述分析,本文将梳理和总结相关研究文献,提出能够刻画和解释中国地方政府创新行为的分析框架;在此基础上,收集和整理政府创新案例,采用基于多案例的文本分析法,尝试对中国地方政府创新的实践状况做出描述并揭示其基本特征。

## 一、理论构建:政府创新要素分析框架

### (一) 研究综述

“创新”(Innovation)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

\* 本研究受西安交通大学“985工程”二期项目(07200701)与国家自然科学基金项目(70573083)资助。

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(傅大友等,2004)。最近十余年,创新几乎成了社会科学领域中最新的名词,创新研究广涉经济学、社会学、管理学、心理学等多个领域并带来重大而普遍的影响(唐斯、莫尔,2004)。一直以来,关于创新人们总是争论多于共识,问题多于事实(Wolfe,1994),政府创新亦是如此。政府创新,就是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,从而不断改善政府公共服务和增进公共利益的过程(刘靖华等,2002;俞可平,2006)。政府创新是一种创造性的变革,尽管私营部门将创新定义为“一切对你而言的新东西”,但对于政府来说,这个定义还不够。政府创新必须是“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”(莱特,2004)。

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认识和理解政府创新现象的需要。国内研究方面,2000年以前几乎没有关于政府创新的研究(吴建南等,2006)。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(张玉,2004;张光雄,2004)、对政府创新的必要性和可能性的解释(谢庆奎,2002;李立明、吴刚,2001)以及国外政府创新经验的引介(吟荒,2002)等,很少能够深入到政府创新的内核。研究方法上,多为概念阐释、理论探讨和个案研究(俞可平,2003b),几乎没有针对大量案例的实证研究。这种研究状况在一定程度上限制了人们对中国地方政府创新发展状况的认知程度。

国外研究方面,关于组织创新的研究起步较早,进展也较快,目前已经积累了大量研究文献(吴建南等,2006;Walker,2004;Wolfe,1994;Damanpour,1991),涉及政府创新的研究也同步进行并取得许多成果(Altshuler & Behn,1997)。围绕美国“州与地方政府创新奖”、加拿大“公共管理创新奖”的案例库,国外学者做了大量实证研究(Golden,1990;Libbey,1994;Borins,2000;巴泽雷,2002)。此外,对政府创新怎样扩散(Walker,2006;贝瑞、贝瑞,1999;J. Walker,1969),政府如何采纳创新(Bingham,1978),政府创新的历史演进趋势(Vigoda-Gadot et al.,2005),政府创新的可持续性(莱特,2004),以及创新对政府绩效的影响(Walker,2004)等问题都

进行了分析和探讨。他们采用的研究方法包括理论探讨、案例分析、调查统计研究等,且逐步深入并趋于精细化。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,国外研究在研究方法和思路方面虽然值得我们借鉴,但其结论却很难应用到中国地方政府创新的研究中来。

### (二) 政府创新要素分析框架

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。关于组织创新,学者们已经提出了许多理论模型,然而,这些模型多来源于企业,对政府创新的适用性尚待研究。此外,就中国地方政府创新的实践和研究现状而言,现在需要的可能是更为基本的描述框架,以明确政府创新的基本构成要素。

要素是构成事物的基本因素,它规定了事物的基本属性。作为一种具体活动,政府创新包括一些基本要素,它们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。因此,虽然涉及政府创新的因素有许多,但核心和关键的因素可能只有几种。要素之间并非毫无关联,而是存在着一定的相关关系,其关系的集合就构成了事物存在与运动的基本框架。政府创新的构成要素及其之间的相关关系就是政府创新的要素分析框架,因此研究政府创新的各个构成要素及其相互关系,是人们认识和理解政府创新的起点。本文认为,政府创新包括这样几类关键的要素。

(1) 政府创新的动因(Impetus)。即政府为什么创新,什么引发了政府创新。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。

(2) 政府创新的主体(Initiator)。即谁在推动政府创新,有哪些主体参与到了创新活动中。政府组织是最为重要的主体,领导者是政府组织的核心,他们往往是创新的发起者和推动者。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。

(3) 政府创新的内容(Content)。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?等等。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。

(4) 政府创新的方式 (Approach)。指政府通过何种途径、采用哪些手段实施创新的。包括创新的时机的选择、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。

(5) 政府创新的绩效 (Performance)。即一项政府创新项目的绩效表现。政府创新必然会对各类主体带来影响,这些影响表现为政府创新绩效的各个维度。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。

政府创新的动因引发政府创新行为的实施,政府在创新的过程中需要确定创新的基本内容和所采用的创新方式,创新被采纳和具体推行带来了政府绩效的改变,并对创新动因做出回应,从而完成一项创新的完整过程。

## 二、研究方法资料来源

由于创新研究的敏感性和复杂性,研究者多采用案例研究和调查研究。作为一种解释社会现象的研究方法,案例研究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现象或事件进行探索、描述或解释,从而得出带有普遍性结论的研究方法(吴建南,2006)。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,而单个案例研究则更为深入和细致(张梦中、霍哲,2002)。个案研究虽然可以揭示某些规律性认识,给人们提供观察和思考的视角,但由于创新的内容五彩缤纷,方式多种多样,结果千差万别,且创新本身的内在规定性就在于差异和新奇,因此一种类型的创新行为很难解释其他类型的创新行为,也无助于我们认识创新的整体概貌。所以,国外研究者多通过问卷调查获取数据,在统计分析的基础上给出研究结论。但是,这种调查多针对某一种或几种创新,如管理创新、技术创新等(Damanpour & Evan, 1984),难以涵盖更多类型的创新(Walker,2004),并且这种研究方式也限制了创新研究领域的知识积累和学术交流(Wolfe,1994)。

综上所述,囿于政府创新的丰富多样和现象复杂,笔者最终选择多案例研究作为主要研究方法。然而,创新案例如何识别和收集?怎样体现案例的真实性和代表性?这是多案例研究首先需要解决的问题。对此,美国“州和地方政府创新奖”的相关研究给本文提供了借鉴。1986年,哈佛大学肯尼迪政府学院在福特基金的资助下设立了该奖,每年对申请项目进行评审并颁奖。每年大约有1500个申请项目,仅有10个能获奖。因其评审的权威性和申请的广泛性,该奖项在美国几乎家喻户晓。自设立以来,政府创新申请项目逐年增加并不断积累,围绕该奖项形成的政府创新案例数据库也不断丰富和扩大,受到了众多学者的关注(比如Borins,2000,等等),并据此产生了大量的个案研究、比较案例研究和其他实证分析,形成了大批教学案例、论文和书籍(Libbey,1994)。政府创新案例库固然无法容纳全部政府创新行为,但却能够体现了一定时期政府创新的主要内容和发展趋势,因而富有很大的研究价值。

不仅美国有“政府创新奖”和政府创新案例库,其他国家如英国、加拿大、巴西、阿根廷、菲律宾等也都设有“政府创新奖”(俞可平,2003a)。2000年,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设立了“中国地方政府创新奖”,在全国范围内评选。自2002年第一届评选以来,至今已举办三届,共计850余个政府创新项目参选,其中30个项目获得优胜奖。经过几年的发展,该奖项已经确立了一套较成熟的政府创新评价体系,获奖项目的案例受到广泛关注,并已成为国内学者研究的重要参考资料。这些案例来自于全国各地各个层级的政府组织,虽然数量有限,但已具有广泛的影响力和较好的代表性。

本研究中的案例取自第三届“中国地方政府创新奖”申报项目,共计收集和整理了133个案例。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,且质量普遍提高。奖项主办单位设置了申报条件和标准化格式,申请者需要按照要求提供项目的基本信息和实施状况;这些材料是对政府创新活动的真实描述,经过初选审核后予以公布,具备真实性和可信度。案例材料都介绍了两部分内容:一部分是项目基本信息,包括项目名称、组

织者(所属部门、层级)、启动日期、申报时间、活动涉及人数、经费来源、评选活动了解方式、项目所属类型等;另一部分是项目具体内容,包括了项目概况、发起动因、所解决的主要问题、受益人和受益内容、创新性体现、必要的补充说明等。绝大多数案例都具备这些内容,仅有少数案例缺少部分内容,笔者结合媒体报道内容作了补充。

那么,这些申请项目及相关资料能否加以研究?如何进行研究?对此,国外学者已经证明,这种申报项目可以加以研究(Borins,2000;Libbey,1994)。另外,国内学者运用该案例库也已进行了许多研究(如俞可平,2003b;陈家刚,2004),证实了这些材料的研究可取之处。然而,上述研究仅涉及个案分析和调查研究,对于如何分析有关案例的定性材料并得出结论的问题却没有回答。为了研究中国地方政府创新,本文提出了基于多案例的文本分析法。

文本分析(Content Analysis)属于无干扰研究的一种,研究者借助各种书面出版物(如政府或企业文件、报刊、书籍等,统称为“文本”)发现和分析问题,将“文本”中的文字、图像内容从零碎和定性的形式转换为系统和定量的形式。它和问卷法、访谈法一样,都将零碎和定性的输入资料转换为系统和定量的输出数据(李怀祖,2004)。在创新研究中,文本分析等同于“基于文献的创新产出指标法”(Walker et al.,2002),分析前对有关创新的二手资料进行审核、分类和编码,对文本作解读性分析,以便对创新进行分类并做出综合评估。

创新案例作为反映政府创新的“文本”,可以采用文本分析的方法,即将每个项目申报材料看作针对项目申请者发放的问卷,对各个项目进行归纳,提炼出“问卷答案”,应用到案例研究中。分析前,按照政府创新要素分析框架确定了材料分析的重点,即模拟的问卷选项。然后,按照给定的选取标准,从材料中挖掘问卷答案,汇总后加以统计分析。政府创新的主体、类型和内容分析就是采用这一方式,而对于创新动因、方式和绩效等的分析,由于无法标准化,因而需要适当的阐释性解读,对大量材料加以归纳,提炼出若干要点。虽然这种研究方法距离真实的问卷调查尚有一定距离,但它是一种“准调查研究”。相较问卷调查法,文本分析采用二手资料,既保证研究资料的真实性,又降低成本、节省时间。

### 三、中国地方政府创新的主体与动因

#### (一) 地方政府创新的地区分布

本届政府创新项目的申报时间为2005年,创新项目的启动时间大多在2000年以后,创新以后2~3年申报项目的最为普遍。地方政府的创新通常要求见效快,地方政府官员也希望在任期内看到创新的效果(包括实际成效和新闻影响)。这一方面反映了地方政府创新的冲动,另一方面也与当前的领导干部任期制和政绩考核有关。一些研究表明,当前的领导干部政绩考核制使他们更多地关注短期和显在的政绩,在创新的时间上也就表现出迫切性。

第三届的申报项目来自全国29个省、直辖市、自治区(除台湾、西藏和宁夏),平均下来每个省份有近5个创新项目。东部地区申报的创新项目占了一半,其次是西部地区(见表2)。其实不仅第三届如此,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(每届10个优胜奖中均占6个),这几乎成了“一贯的规律”。这种分布现象是多种因素造成的,比如经济发展水平和政府财力的高低,区域文化的差异,政府所感知压力的不同,等等。如吴建南等(2005)就发现在特定资源禀赋条件下,地方政府由于财政压力而导致领导角色的冲突,并因而引起政府绩效不佳,无暇顾及创新。一些观察家也发现地域文化常常是影响政府创新的关键因素之一。

不过,中西部地区也并不缺少政府创新,比如在拥有不少于6个创新项目的省份中,西部地区有

4个(东中部分别为5个和1个)。有学者因此认为落后或贫困是政府创新的有利条件(杨雪冬,2003a),经济的不发达及由此产生的政治危机能够推动政治创新,对不发达地区的政府来说,变革常常成为他

表1 政府创新的启动时间

年份	频数	频率	有效频率	累积频率
2000前	12	9	9	9
2000	4	3	3	12
2001	13	9.8	9.8	21.8
2002	27	20.3	20.3	42.1
2003	34	25.6	25.6	67.7
2004	42	31.6	31.6	99.2
2005	1	0.8	0.8	100
总计	133	100	100	

表2 第三届“中国地方政府创新奖”申报项目的地区分布

	频数	频率	有效频率	累积频率
东部	66	49.6	49.6	49.6
中部	28	21.1	21.1	70.7
西部	39	29.3	29.3	100
总计	133	100	100	

们不得已而为之的选择。

## (二) 地方政府创新主体的行政层级及类型

在确定了地区分布以后,人们希望知道哪些层级的政府部门在创新,哪种类型的政府部门更具创新性。分析发现,政府创新的主体多为区县级和地市级政府组织,两级政府创新项目加起来占到了近八成(见表3)。我们耳熟能详的著名创新案例(三届获奖项目)几乎都发生在这两个层级上,对此尚需进一步的深入探究。

在创新主体的类型方面,国家行政机构超过了一半,其次是党的机构(见表4)。突出的问题与矛盾不仅体现在行政机构中,其他组织也面临着诸多问题,需要通过变革与创新来解决。而且

表3 政府创新主体的层级分布

	频数	频率	有效频率	累积频率
省级	13	9.8	9.8	9.8
地市级	40	30.1	30.1	39.8
区县级	64	48.1	48.1	88.0
乡镇级	15	11.3	11.3	99.2
村社级	1	0.8	0.8	100.0
总计	133	100.0	100.0	

表4 政府创新主体的类型分布

	频数	频率	有效频率	累积频率
行政机构	70	52.6	52.6	52.6
党的机构	26	19.5	19.5	72.2
党政机构	17	12.8	12.8	85.0
人大组织	10	7.5	7.5	92.5
社会团体	8	6.0	6.0	98.5
自治组织	2	1.5	1.5	100.0
总计	133	100.0	100.0	

表5 政府创新的经费来源

	频数	频率	有效频率	累积频率
财政拨款	80	60.2	60.2	60.2
社会筹集	23	17.3	17.3	77.4
基金资助	5	3.8	3.8	81.2
其他	25	18.8	18.8	100.0
总计	133	100.0	100.0	

注:其他指上述三种经费来源的各种组合,如财政拨款+社会筹集(23),财政拨款+基金资助(1),财政拨款+市场运作(1)。但可以看到,所以组合都包括财政拨款,由此也可发现政府创新的公共性。

政府中的一些问题常常需要多主体的共同参与,比如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。一些案例研究也发现,制度变迁的方向是市场、政府和社会三大机制分工协作的制度结构,即一种“社会治理模式”(沈满洪,2005;陈家刚,2004)。

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,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。

创新主体的政府主导也决定了创新项目的经费来源。创新项目中,财政拨款是最主要的经费来源,仅有少量项目经费来自社会筹集或基金资助(见表5)。一些基层组织由于财权有限很难觅到财政支持,往往需要申请各种基金(如著名的“福特基金”)的资助来开展创新。一些能够明显见效的项目则可以通过社会筹集资金,而若干扶贫济困项目则需要依靠社会捐助等获得经费。

## (三) 地方政府创新的动因

如此多的政府在创新,那么这些政府创新的动因何在?什么是推动政府创新的根本动力?这是一个比较复杂的问题。政府创新常常是组织内外两方面因素共同作用的结果,创新的动因既存在于客观的制度环境之内,也存在于主观的内在需求之中(张玉,2004;张光雄,2004)。不少政府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;另一些则希望通过创新获得晋升、声誉、名利等。可见,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。虽然每个创新项目的具体动因有所不同,但政府所面临的发展压力是决定其创新的最终根源。

在地方政府的项目申报材料中,谈得最多的就是创新者们所面临的种种压力,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”。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,一个“逼”字说明了政府创新的“不得已”和“不得不”(周红云,2003)。诚然,政府的自身需求也是一个原因,但外部压力则会加速甚至“逼迫”政府创新。

## 四、中国地方政府创新:内容、方式与绩效

### (一) 地方政府创新的内容

不同的创新具有不同的内容,从中可以发现政府管理的着力点和

重心所在。政府创新的内容是与引发创新的各种问题紧密相关的。政府创新的内容极为广泛,但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(俞可平,2003a)。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,意在改善现有服务并提供新的服务。

总体上来说,公共服务创新最多,其次是行政改革和政治改革(表6)。东部地区的行政改革与公共服务创新最多,政治改革相对较少;中西部地区主要开展的是公共服务创新。在创新的过程中,地方政府选择了对他们最有优势的层面进行创新。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、公共服务层来进行创新。这种情况可能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。

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

表6 政府创新内容与地区分布

		地区			总计
		东部	中部	西部	
创新内容	行政改革	25 37.90%	6 21.40%	7 17.90%	38 28.60%
	政治改革	17 25.80%	6 21.40%	11 28.20%	34 25.60%
	公共服务	24 36.40%	16 57.10%	21 53.80%	61 45.90%
总计		66 100.00%	28 100.00%	39 100.00%	133 100.00%

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。政府机构的类型也对创新的内容有影响,行政机构主要进行行政改革和公共服务创新,而党的机构和人大组织更多是在实施政治改革。但政府创新的内容是相互联系的辩证关系,一方面,三类政府创新具有不同的特征、制度空间和路径选择;另一方面,它们又紧密联系在一起,每一类创新都是其他两类创新的需求(王勇兵,2006)。地方政府应该将三者有机联系在一起,使它们相互促进,以防某一方面的迟滞造成对其他方面创新的阻碍。

(二) 中国地方政府创新的方式

很多情况下,创新并非实质性的内容创新,很可能是对做事方式的调整与改进。此外,某些实质创新也需要采取适当的方式才能达至目标。20世纪90年代以来,中国政治、行政体制改革的动员方式发生了变化,逐步从自上而下的动员改革演变为自下而上的主动创新。中央政府开始给予地方政府一定的政策空间,这激发了地方政府极大的改革和创新积极性。然而,相对于体制改革,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)。而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。这是创新的实质所在,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”,而非需要所有组成部分的“全新”。

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“xx模式”也层出不穷,充分体现了政府创新的因地制宜原则。从案例中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,各地都在开展的“政民互动”、“信访听证会”协调机制、质量管理体系、领导选举公示制度等。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趋同性。

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前后“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(杨雪冬,2003b):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并非都是首创的,而是考察和学习其他地区的经验和做法的结果,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(贝瑞、贝瑞,1999;J. Walker,1969)。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。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。

政府创新一般具有联动性并产生持续效应。政府创新是一项复杂的系统工程,需要各种配套措施、制度的支持,以完善创新内容并解决过程中出现的各种问题。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。

### (三) 中国地方政府创新的绩效

政府绩效作为政府管理与服务的终极目标,有赖于政府创新的实施。因此,政府创新不仅需要新奇与突破,还需要奏效和发挥作用,创造公共价值并增进公共利益(莱特,2004)。中国地方政府大规模的创新活动究竟带来什么样的影响,其对地方发展产生了怎样的效应?这是人们迫切希望解答的问题。分析发现,中国地方政府创新主要带来了如下影响。

#### (1) 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,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。

(2) 地方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,重树立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。

(3) 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。

(4) 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(Walker,2004)。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。

## 五、结论

地方政府创新已“成大势”<sup>⑩</sup>的呼声也许只是表面的浮华。中国有大量的政府组织,而真正创新的却不多。政府创新表现出明显的动力不足(张光雄,

2004),而“推进政府管理创新仍然是一项重大而紧迫的任务”(温家宝,2004)。但是,政府创新的如火如荼也在说明,地方政府并不缺少创新的愿望与能力,积极的鼓励与引导是能够培育和促进创新的(俞可平,2003a)。

虽然地方政府存在着创新的内外动因,但地方政府创新需要足够的动力。鼓励和推动地方政府创新,一方面可以设立“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,对于政府创新中的必要失败予以有条件的免责(国家行政学院研究室,2003)。另一方面则可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,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<sup>⑩</sup>。

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(Walker,2006)。除了一些原创性的创新以外,地方政府更多的是学习和总结其他地方的创新经验,结合本地地区的实际情况进行“再创新”。此外,政府创新的地区分布不均也需要通过地区之间的相互学习,促进创新的扩散。因此,做好创新的推广普及工作是推进政府创新的一项重要举措。

提高政府绩效,实现辖区“多方共赢”,是地方政府创新的绩效表现。因此尝试建立一套科学、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(张玉,2004)。这需要通过科学、全面地评价地方政府绩效和官员政绩,发挥“指挥棒”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。

本文的局限在于,首先,囿于案例总量庞大,涉及面广,研究深度不够,未能充分发挥文本分析的优势。其次,案例研究的纵贯历时性没有体现出来,无法观察政府创新的长期绩效表现,对于政府创新的持续性问题也未作分析。未来的研究也许需要深入到中国地方政府创新体系中,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,以给出中国地方政府创新的可能图景。同时,运用文本分析方法研究国外政府创新奖的创新案例,并将之

与中国地方政府创新案例进行比较分析。

(作者单位:吴建南、马亮,西安交通大学公共政策与管理学院;杨宇谦,西安交通大学管理学院;责任编辑:尚增健)

### 注释

关于“政府”一词,历来有广义和狭义两种不同的解释。“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。这一界定与陈红太所提出的“政府体系”概念极为接近(陈红太,2002)。

莱特(2004)指出,“由于我们无法了解绝对意义上的实质是什么,所以我们必须知道组织生活的一般理想状态是什么”,也即考察“组织生存的理想状态”。它包括组织的环境、内部结构、领导层以及管理机制四个不同的组成部分。此外,组织文化也是影响创新的重要因素(Vigoda-Gadot et al., 2005)。这些因素都对组织的创新行为产生重要影响,但限于创新影响因素的庞杂和案例资料的有限,对这方面的讨论已经超出了本文的范围。

参见中国政府创新网站有关新闻报道及俞可平的介绍,详见<http://www.chinainnovations.org>。

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,并在研究中删除了部分不符研究要求的申请项目。案例来源:<http://www.chinainnovations.org>。

请参考俞可平对此问题的说明,见蒋明倬,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年10月19日。

郑巍:《对话:浙江是进行政府创新的乐土》,《浙江在线》,2004年3月26日,<http://www.zjdl.com.cn>。

案例中没有司法机构的创新项目,这是一个值得深入研究和解释的有趣现象。

如国外学者常常在研究中提到管理创新与技术创新之间的区别,就是指变革政府提供服务的途径和形式(方式创新),与改进政府所提供的服务或提供新服务(内容创新)。

省级政府有可能进行某种体制改革,类似于Moore(1995)所界定的“战略创新”,对组织进行重新定位,如重庆市政府的“创建法治政府四项制度安排”。

⑩《瞭望》杂志的系列文章及基本论调,地方政府创新成大势,《瞭望》,2006年第12期。

⑪例如,2006年3月14日,广东省深圳市就为此出台了中国首部改革创新法规——《深圳经济特区改革创新促进条例》。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。详见:我国首部改革创新促进条例在深圳诞生,新浪网新闻,2006年3月15日,<http://news.sina.com.cn/>。

### 参考文献

(1) 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》,中国人民大学出版社,2004年1月。

(2) 弗朗西丝·斯图克斯·贝瑞、威廉·D.贝瑞:《政策研究中的创新和传播模型》,保罗·A.萨巴蒂尔编,彭宗超、钟开斌等译:《政策过程理论》,生活·读书·新知三联书店,1999年。

(3) 陈红太:《当代中国政府体系与政治研究法》,经济日报出版社,2002年。

(4) 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》,《公共管理学报》,2004年第4期。



- (5) 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》,上海三联书店,2004年。
- (6) 国家行政学院研究室:《应赋予少数地方政府创新特许权》,《中国行政管理》,2003年第4期。
- (7) 李怀祖:《管理研究方法论》,西安交通大学出版社,2004年。
- (8) 李立明、吴刚:《政府创新是全面提高行政效率的重要途径》,《政治学研究》,2001年第1期。
- (9) 李习彬、李亚:《政府管理创新与系统思想》,北京大学出版社,2002年。
- (10) 刘靖华等:《政府创新》,中国社会科学出版社,2002年。
- (11) 迈克尔·巴泽雷、孔宪遂等译:《突破官僚制:政府管理的新愿景》,中国人民大学出版社,2002年。
- (12) 沈满洪:《权权交易与政府创新——以东阳义乌水权交易案为例》,《管理世界》,2005年第6期。
- (13) 王勇兵:《地方政府创新:制度空间与路径选择》,《学习时报》,2006年2月27日。
- (14) 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》,《国家行政学院学报》,2004年第1期。
- (15) 吴建南:《公共管理研究方法导论》,科学出版社,2006年。
- (16) 吴建南、杨宇谦、R. M. Walker:《创新行为如何影响政府绩效:以领导干部任前公示为例的研究探索》,《兰州大学学报》(社科版),2006年第5期。
- (17) 吴建南、李贵宁、侯一麟:《财政管理、角色冲突与组织绩效——面向中国乡镇政府的探索性研究》,《管理世界》,2005年第12期。
- (18) 吴江:《政府创新:深化行政管理体制改革的新思路》,《人民论坛》,2003年第4期。
- (19) 小乔治·W.唐斯、劳伦斯·B.莫尔、黄晓武译:《创新研究中的概念问题》,《经济社会体制比较》,2004年第1期。
- (20) 谢庆奎:《职能转变与政府创新》,《国家行政学院学报》,2002年第1期。
- (21) 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》,见俞可平主编:《地方政府创新与善治:案例研究》,社会科学文献出版社,2003a年。
- (22) 杨雪冬:《部门创新和制度瓶颈:四川省遂宁市中区“公推公选”乡镇长和乡镇党委书记》,见俞可平主编:《地方政府创新与善治:案例研究》,社会科学文献出版社,2003b年。
- (23) 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》,《上海行政学院学报》,2002年第2期。
- (24) 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年第2期。
- (25) 俞可平:《中国地方政府的改革与创新》,《经济社会体制比较》,2003a年第4期。
- (26) 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,2003b年。
- (27) 张光雄:《政府创新的动力分析》,《行政与法》,2004年第8期。
- (28) 张梦申、马克·霍哲:《案例研究方法论》,《中国行政管理》,2002年第1期。
- (29) 张玉:《地方政府创新的基本动因及其角色定位》,《云南社会科学》,2004年第3期。
- (30) 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年。
- (31) Altshuler, Alan A., Robert D. Behn(ed.), 1997, *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities and Dilemmas*, Brookings Institution Press.
- (32) Bingham, R. D., 1978, "Innovation, Bureaucracy and Public Policy: A Study of Innovation Adoption by Local Government", *The Western Political Quarterly*, 31(2), pp.178-205.
- (33) Borins, S., 2000, "What Border Public Management Innovation in the United States and Canada", *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(1), pp.46-74.
- (34) Damanpour, F., 1991, "Organizational Innovation: a Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators", *Academy of Management Journal*, 34(3), pp.555-590.
- (35) Damanpour, F., W. M. Evan, 1984, "Organizational Innovation and Performance: The Problem of 'Organizational Lag'", *Administrative Science Quarterly*, 29(3), pp.392-409.
- (36) Frederickson, H. G., Introduction, In: Frederickson, H. G. and J. M. Johnston eds., 1999, "Public Management Reform and Innovation: Research, Theory and Application", Tuscaloosa: University of Alabama Press, pp.1-10.
- (37) Golden, O., 1990, "Innovation in Public Sector Human Services Programs: The Implications of Innovation by Grouping a-long", *Journal of Policy Analysis and Management*, 9(2), pp.219-248.
- (38) Kamarck, E. C., 2003, "Government Innovation around the World", Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Working Paper, November.
- (39) Libbey, M. G., 1994, "Reengineering Public Innovation", *Public Productivity & Management Review*, 18(2), pp.163-175.
- (40) Moore, M. H., 2003, *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, 清华大学出版社, 2003年。
- (41) Vigoda-Gadot, E., et al., 2005, "Public Sector Innovation for the Managerial and the Post-Managerial Era: Promises and Realities in a Globalizing", *Public Administration International Public Management Journal*, 8(1), pp.57-81.
- (42) Walker, J. L., 1969, "The diffusion of innovations among the American States", *American Political Science Review*, 63, pp. 880-899.
- (43) Walker, R. M., 2006, "Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government", *Public Administration*, 84(2), pp.311-335.
- (44) Walker, R. M., 2004, "Innovation and Organisational Performance: Evidence and a Research Agenda", AIM Research Working Paper Series: 002- June- 2004, <http://www.aimresearch.org/workingpapers/002rwpaper.pdf>.
- (45) Walker, R. M. et al., 2002, "Measuring Innovation—Applying the Literature-Based Innovation Output Indicator to Public Services", *Public Administration*, 80(1), pp.201-214.
- (46) Wolfe, R. A., 1994, "Organizational Innovation: Review, Critique and Suggested Research Directions", *Journal of Management Studies*, 31(3), pp.405-431.

## BRIEF COMMENTARIES

Risk Analysis of Securities Industry: Based on Demand Function of Brokerage Business ..... by Jiang Zhenhua

My Thought on and Suggestion about the Construction of National Creation System ..... by Liu Bensheng

Properly Handle With the Property Rights Relationships between the Central and Local Governments

..... by Shi Zhongliang and Shi Yanxin

The Analysis of the Market Structure and the Exit Path of china's State-owned Economy

..... by Hao Shuchen and Jiang Zhen

A New Round of Enterprise Tax Reform in China: a Perspective on the Management of Enterprises

..... by Li Xin, Cao Liang and Xi Yanle

A Study Based on the Balanced Scoreboard—on the Evaluation of the Performance of the Supply Chain of the Car Industry Alliance ..... by Yang Bai

The Strategic Risks of China's Medium Merging and the Policies for Coping with them..... by Wen Xue

The Formulation and Carrying out the Industrial Patent Strategy ..... by Hu Yong

A Study on the Uncertainty of the Network Plan of the Project Construction Progress ..... by Li Liangbao

## BOOK REVIEW

A Wonderful Book on the Research of the Achievements of China Opening-up Policy.....by Li Xiaoxi

## ABSTRACTS IN ENGLISH

The Losses in Welfare that are Caused by the Changes in Government

Debt in an Economy with Productive Public Expenditure

by Lin Xixi and Gong Liutang

Debt has been an important topic in economic research. The discussion—which takes as its starting point whether Barro — Ricardian equivalent theory holds water—about the optimal quantity of debt has aroused great concern of economists both home and abroad. But none of the articles concerned has fully considered the role played by government expenditure. The analysis of welfare is a significant content in the study of economics. In China's real economy, the government behavior impacts on production. Under such circumstances, the question of how much the change in government debt has altered the welfare in China is a momentous issue. Having fully considered China's intrinsic economic framework (in which the insurance market is imperfect, there are labor shocks, consumers are restricted in borrowing and government expenditure affects production), we have studied the economic model determined by the optimal scale of debt; starting from China's sample economy, we have considered the loss of welfare that the change of government debt policies have brought about.

The Local Governments' Impetus for Innovations, their Characteristics and the Related Performance: An Analysis of the Test of Cases Adopted from

"The Awards for Innovation to China's Local Governments"

by Wu Jiannan, Ma Liang and Yang Yuqian

In recent years, various levels of China's local governments have carried out many activities for innovation, to which theorists and practitioners have paid great attention. But their motive for innovation, the characteristics of innovation and their performance in this aspect need to be studied further. Having collected and straightened out the text of 133 items (which were reported to the central government in 2005) of local government innovation that were announced at the third session of "The Awards for Innovation to China's Local governments", we have used the method of text analysis to study these cases. We have found that the internal motive force of and the external pressure on the local governments are the most important causes for their innovation, that there have been more innovations made by the governments of east China than by the governments of the central and west part of China and the governments at the prefecture and county level have made most innovations, that most innovations

have been those in public service and the next have been in administrative political reform (and there exist differences in different regions and organizations), that local-government's innovation has improved their performance and caused the realization of "win jointly", and that, however, at present, more channels are needed to encourage and spur the local governments to make innovations.

The Degree of Co-agglomeration and the Mechanism of Spatial Agglomeration  
in China's Manufacturing Industries  
by Ma Guoxia, Shi Minjun and Li Na

Based on the use of the "Market Yearbook" and "Input-output Statement" of 1995 and 2003 and by means of the index of the degree of co-agglomeration, we have made a quantitative analysis of the degree of spatial agglomeration between two industries in China's manufacturing industry; combining the degree of this agglomeration with the analysis of input and output, we have made a quantitative analysis of the economic mechanism of co-agglomeration between China's manufacturing industries(CABCMI). The result shows:(1) the CABCMI tends to rise, and China's manufacturing industries continue to gather into coast areas;(2) the vertical link between input and output and the scale external economy are the main system to drive CABCMI;(3) the vertical link between input and output triggers off the spatial agglomeration between industries producing intermediate products and which need a big proportion of materials to put into them and industries producing end products;(4) the nearness in place is conducive as well to the strengthening of linkage between industries in input and output, forming the cyclic causality between closeness in relationship and closeness in geography; the effect of local markets can lead to the effect of cyclical accumulation between the spatial agglomeration of the ultimate-demand-type of industries and scale external economy. The function of the two kinds of cyclical accumulation may continue to reinforce the future spatial agglomeration of China's manufacturing industry, and may enlarge the economic gap between regions.

The Effect of Emotion on Customers' Satisfaction and Behavior in Service Recovery  
by Du Jiangang and Fan Xiucheng

Based on the full review of the literature on service recovery and taking the effect of emotion as our theoretical basis, in this article we have probed elaborately into customers' emotion reaction mechanism under the circumstance of service recovery, and developed a concept model concerning the effect of emotion upon satisfaction and behavior. Adopting the method of real video tape experiment to research into student specimens, we have confirmed that emotion spreading does exist, and expounded and proved the direct effect of emotion on customers' satisfaction and behavior. In the end of this paper, suggestions have been provided for service firms about the formulation of the correct strategy concerning service recovery.

---

Editor in Chief:	Li Kemu
Vice Chief_Editor:	Tian Yuan, He Shaohua, Lu Jian & Jiang Dongsheng
General Editor:	Xie Yue
President:	Gao Yanjing
Sponsor:	Development Research Centre of the State Council, P.R.C.
Add:	No.8 Dazhongsi, Donglou,Beijing, China
Tel:	(010) 62112235 62115760

---