

# 府际关系与政府创新扩散：一个文献综述

马 亮

(西安交通大学 管理学院,西安 710049)

【摘 要】本文对有关府际关系及其对政府创新扩散的影响的相关文献进行了初步综述,并探讨了这些文献对中国的启示。本文从垂直和水平两个方向分析了府际关系,并进一步将垂直关系分为自上而下和自下而上两个方面,将水平关系划分成竞争和学习两个维度,进而从上述四个方面对已有研究文献进行综述,发现了目前研究的主要特征及问题,并指出了未来研究方向。最后,文章探讨了中国政治体制的特点及其同这些文献的关系,并对中国政府创新扩散的实践与研究前景进行了总结。

【关键词】府际关系 政府创新扩散 央地关系 政际学习 府际竞争

【中图分类号】D035

【文献标识码】A

【文章编号】1009-4997(2011)06-0033-09

## 一、引言

变革和创新被认为是推动政府改进公共管理和公共服务并提升政府绩效的重要手段之一,并在“新公共管理运动”和“重塑政府”浪潮以来得到进一步的强化和重视。<sup>[1][2][3](P43-51)</sup>如何推动政府创新并促进政府创新在不同政府之间的传播和推广,成为各国公共管理者极为重视的一项改革议程。创新具有较强的风险性和较高的失败率,政府创新尤为如此。通过学习和效仿其他组织的成功实践,降低政府创新的成本和失败率,就成为加快和推动政府创新的主要途径之一。为此,许多国际组织(如联合国、福特基金会等)、国家和地区(如美国、英国等)纷纷设立政府创新奖励计划,对具有创新性的公共管理和公共服务进行表彰和嘉奖,并构筑制度化的平台加快政府创新的传播和推广。<sup>[4](P321-342)[5](P329-353)</sup>2000年,“中国地方政府创新奖”的设立和评选,也为推动中国地方各级政府和部门的创新项目涌现与推广提供了条件。

政府创新的扩散本质上是有关政府创新的信息的沟通与传播,因此信息交换的载体和渠道就成为决定政府创新扩散和推广的重要机制。<sup>[6]</sup>在政府创新的扩散过程中,政府间关系(或府际关系)扮演着至关重要的角色。随着经济全球化以及信息技术的迅猛发展和快速普及,国家间、地区间和政府间的信息交换和沟通也日益便捷和普遍,进一步加快了政府创新的传播和扩散。例如,中国许多政府创新都被认为是西方国家的“舶来品”,通过国家间的政策学习和经验转移而得以在异国他乡生根发芽、开花结果。<sup>[7](P351-371)</sup>由此可见,探讨政府间的互动关系及其对政府创新扩散的影响,具有重要的现实意义和理论价值。

创造力和创新性被认为是政府创新的生命力所在,也是政府创新之为政府创新的重要标准,但这并不同政府创新的复制、传播和推广的理念相冲突。“中国地方政府创新奖”的申请条件强调创新性,要求“申请项目必须具有创新性和开拓性,

收稿日期:2011-12-05

作者简介:马亮(1984-)男,江苏铜山人,西安交通大学管理学院博士研究生、绩效管理研究中心助理研究员,研究方向:政府创新、政府绩效管理、组织间网络与府际关系。

基金项目:国家自然科学基金项目“效能建设、创新扩散与绩效改进——面向中国地方政府的实证研究”(批准号:71173167)、国家自然科学基金项目“目标责任考核、财政管理与组织创新——面向中国地方政府绩效改进的实证研究”(批准号:70873092)、长江学者和创新团队发展计划(IRT0855)、西安交通大学基本科研业务费国际合作项目。

而不是刻板地执行上级指示的活动,或简单地重复、模仿其他单位已经或正在从事的公共活动”;其评选标准强调创新程度,要求“该项活动必须具有独创性,而不是模仿他人或简单地执行上级机关的指示”。但是,该奖项也将推广程度作为评奖标准之一,要求“该项活动必须具有推广意义,其他地区的党政机关、群团组织可以学习借鉴”。<sup>[8]</sup>最近,对“中国地方政府创新奖”前五届共100多个入围项目的分析发现,56.1%的获奖项目为“国内首创”,“采用后创新”的项目占29.9%,而“直接采用”的项目占14.0%。上述数据表明,中国地方政府创新的主流是首创或者改进他人的创新,虽然学习和模仿创新的重要性也日益强化。<sup>[8](P94-103)</sup>美国政府创新奖20周年纪念期间对所有获奖项目的调查也显示,在受调查的91个获奖项目中,71个(78%)项目得到了全部或部分复制;而在获得复制的项目中有90%(64个)的获奖项目发挥了重要或部分作用。<sup>[9]</sup>

政府创新能否持续是近年来学者们广泛关注的重要问题,因为许多地方政府创新项目“人走茶凉”、“人亡政息”,往往“昙花一现”,随着主政者的离去而衰败或死亡。<sup>[10](P152-171)</sup>来自美国政府创新奖的数据也表明,1986—2007年间181项获奖项目中有29个(16%)项目未能持续而宣告终结,说明政府创新的持续性问题值得特别关注。<sup>[11]</sup>政府创新的扩散与政府创新的可持续性息息相关,因为持续性并不局限于创新本身及其原创组织。虽然有学者认为政府创新的持续性主要表现为创新项目本身在创新者的持续时间,<sup>[12]</sup>但“墙里开花墙外香”,如果政府创新能够扩散并在其他组织得以复制或再造,那么这也是其具有较强持续力的重要表现。<sup>[13](P81-93)</sup>因此,政府创新的扩散同样意味着政府创新的持续力,而对政府创新扩散的研究也将推进政府创新的持续力加强。

在上述背景下,学者们愈来愈重视对政府创新及其扩散的研究。纷繁复杂的政府创新及其扩散现象需要通过理论和实证研究加以刻画和解释,并形成具有指导性的政策建议,为促进政府创新的传播和扩散提供指引。传统研究较为侧重的是常规性、常态化的政府过程和行为,而对突变性的政府创新缺乏足够的关注。<sup>[14]</sup>虽然政府创新及其扩散的现象在几乎任何时期和社会中都会发生,但关于其系统研究的发展却还是晚近的事情。府际关系的纷繁状况及其对政府创新扩散的复杂影响模式,也是传统研究手段难以解决的技术问题。而更值得关注的是,有关政府创新及其扩散的大量研究主要是针对西方发达国家的,特别是美国州政府政治和国际关系研究。<sup>[15]</sup>虽然社会学的新制

度理论、管理学的组织创新理论、技术管理领域的技术扩散理论、营销学的新产品扩散模型等也对此进行了研究,但所占的比例和产生的影响都不及前者。因此,系统梳理和整合该领域的研究文献,并结合中国政府过程和行为的独特性,提出中国府际关系与政府创新扩散的研究议程,就具有十分重要的理论价值和学术前景。

本文旨在对有关府际关系及其对政府创新扩散的影响的相关文献进行综述,并探讨这些文献对中国的启示。我们首先对政府创新的一般扩散机制进行探讨,并从垂直和水平两个方向分析府际关系及其对政府创新扩散的影响机制。在此基础上,我们进一步将垂直关系分为自上而下和自下而上两个方面,将水平关系划分成竞争和学习两个维度,并分别探讨它们对政府创新扩散的影响。最后,我们探讨中国政治体制的特点及其同这些文献的关系,并对中国政府创新扩散的实践与研究前景进行总结,以期对未来研究方向提供若干借鉴。

## 二、政府创新的扩散机制

创新有别于发明创造,是指引入相对于引入单位而言是新的事物。<sup>[16]</sup>“引入单位”可以是个人、组织乃至地区和国家。“新的事物”指实践、技术、理念、流程等等。政府创新是指各地各级政府引入相对于其来说是新的理念、实践、服务、流程、技术、项目、政策等。<sup>[17](P311-335)</sup>最早研究美国州政府创新扩散的Walker就指出,创新是“相对于采用它的州来说是新的计划或政策,而不管这项计划有多老,或者由多少州已经采用它了”。<sup>[16](P880-899)</sup>创新的扩散是指创新在社会系统内部经过一段时间而在社会成员之间传播的过程。<sup>[19]</sup>政府创新的扩散被认为是创新在不同国家、地区和层级的政府之间传播的过程,是创新扩散中的一个特殊类型。

探究影响乃至决定政府创新的扩散过程、速率、模式和特征等的关键因素,一直是制度理论、政策过程理论、公共管理改革和政府创新研究的重要领域。创新的扩散理论认为,社会成员特征和社会系统的结构都会影响创新的扩散,而后的效应在政府创新的扩散中表现得更为明显,因为政府体系的结构安排更为特殊且至关重要。<sup>[20]</sup>与之类似,影响政府创新扩散的因素一般分为政府(及其辖区)内外两个方面。<sup>[21](P169-200)</sup>政府及其辖区内部的因素可能会影响政府创新的扩散,如政府的规模、结构、领导、权力、资源等,以及辖区经济、社会、文化、政治因素等。另一方面,来自政府及其辖区外部的某些因素也会影响政府创新的扩散,因为创新扩散本身就是一种社会沟通过程,只不过其沟通的对象比较特殊,它是一种新的、不确定的理念或观念而已。<sup>[22]</sup>

假定只有一个政府,那么就不存在政府创新的扩散,而只有政府创新的采用,乃至只有政府创新的发明创造。因为只有一个“采用单位”,对该采用单位(这个政府)而言是新的事物的话,那么也就对所有政府而言是新的。因此,两个及以上的政府之间的府际关系是政府创新扩散的题中之义,而政府创新的扩散也有赖于府际关系的疏通。从府际关系的角度来看,政府创新的扩散就是创新从一个政府(A)向另一个政府(B)的传播过程。这种传播可以是A政府主动宣传而B政府被动接受导致的结果,也可以是B政府主动向A政府学习和效法的结果,还可以是更高层级的C政府要求B政府采用A政府的创新。A政府和B政府既可以居于同一行政层级(水平关系),也是分属不同层级(垂直关系),还可以没有法定的政治或行政关系(通过正式或非正式的政府间网络联系)。显然,A政府和B政府还可以跨越国界而分属不同地区或国家。为缩小研究综述的范围并降低分析难度,我们这里关注的焦点主要集中在一个国家内部不同地区和层级的政府之间的关系(府际关系),而不涉及国家之间的关系(国际关系)。

理论上,府际关系可以从上述所言的水平垂直两个方面加以研究。进一步而言,水平方向可以从竞争和学习两个角度进行分析,而垂直方向则可以从自上而下和自下而上两个方向加以考察。因此,从四个角度探讨府际关系及其对政府创新的扩散的影响,将有助于我们深入理解二者的理论关系及实践启示。此外,基于府际关系而形成的政府间协会组织也为政府创新的扩散提供了平台,并可以从府际关系的互动进行研究(如图1所示)。基于协会或网络的扩散渠道主要是政府间学习,因此我们仍可以从政府间学习的角度加以分析,只不过这里的学习可以发生在同一层级和不同层级。

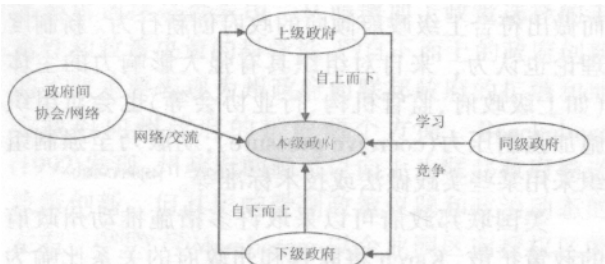


图1 府际关系对政府创新扩散的影响

我们上文的理论分析只是初步性的,因为政府创新的扩散并非线性和点到点的简单过程,而可能是一连串的、非线性的复杂过程。<sup>②</sup>对政府创新的扩散过程进行更为务实的分析,一方面需要更为精巧的理论构造,另一方面也有赖于相关研究方法和分析技术的进步。不过,对府际关系与政

府创新扩散之间关系的上述理论分析,仍然有助于我们认识和理解二者的相互关系,并为初步揭示其作用机制提供启示。

### 三、府际竞争与学习视角下的政府创新扩散

#### (一)府际学习与政府创新扩散

政府最有可能从其同类组织中学习和效仿,进而推动政府创新的扩散。由于临近的地理位置、相似的经济社会发展水平和频繁的政治交往,同一行政层级的政府之间相互学习并效仿创新的机会和渠道更多、意愿也更强,并得到了许多研究的证实。<sup>[23](P169-200)</sup>政府间学习的动机主要包括:降低学习成本、降低创新风险以及获得合法性。(1)政府虽然可以从自己的经验中学习,但从其他政府的经验学习的可能性也较强。<sup>[24](P311-332)</sup>学习其他政府的创新可以降低政府自主创新的成本,包括人力和财力投入、反复试验、创新方案论证和比较等方面的成本。(2)创新通常意味着不确定性和失败风险,对于政府创新来说更是如此,创新的失败甚至可能导致政府下台。通过学习其他政府的成熟创新,可以极大地降低政府创新的风险,“一步到位”地应用创新。<sup>[25](P169-200)</sup>(3)从新制度理论的角度来看,当某项创新获得了多数政府的应用时,它就有可能成为一项标准、规范或主导性制度逻辑<sup>[26](P22-39)</sup>。新制度理论强调来自同辈或同行的规范压力(normative pressure)和模仿压力(mimic pressure),它们会推动组织同形(isomorphism),即组织效法其他组织采用的实践。<sup>[27](P147-160)</sup>如果政府不采用该创新,就可能失去其他同类政府的社会认可。为了赢得制度合法性,政府会采用该创新,有时候哪怕政府并不迫切需要它,也会象征性或表面性地采用该创新。<sup>[28](P521-541)</sup>

水平层面的政策学习最经常发生在地理接壤或邻边的政府之间,因为它们之间更有可能接触和交往,并通过信息沟通而影响创新扩散。Berry和Berry较早将事件史分析法引入政策扩散研究,并构造了邻州扩散模型,将与某州相邻的其他州采用某些政策的数量或比例作为衡量该州的邻州扩散效应的指标,发现它的确会有利促进政策采用。<sup>[29](P395-415)</sup>进一步对税收政策和战略规划的研究也证实了这一效应的显著作用。<sup>[30](P715-742)[31](P322-330)</sup>Boehmke和Skinner(2011)对136项州政策创新的综合影响因素研究显示,最为重要的就是邻州扩散效应,它在所有政策领域和整体研究中都产生了显著的正向影响。<sup>[32]</sup>

政府间的学习不仅会发生在地理邻近的地区之间,还可能发生在经济、社会、政治、文化等方面相似的政府之间。<sup>[33](P294-312)</sup>随着信息技术的发展和普及,政府还可以通过新闻媒体和互联网等获得



其他政府的创新动态并学习和效仿,地理范围的限制就显得更加无足轻重了。例如,最近的研究开始关注具有相似特征或属性(如人口结构、产业结构、经济基础、社会结构、政治意识形态等)的政府间关系对政府创新扩散的影响,从而将地理意义上的距离延伸为经济、社会、政治、文化等方面,也使研究发现进一步接近现实中十分复杂的府际互动关系。<sup>[34]</sup>Mooney (2001)发现,过去研究将区域扩散效应视为一个单一自变量,只能分析其线性单调效应,而无法对其随时间变化的复杂非线性效应加以刻画。他提出新的衡量方法(邻近采用者的平均比例)进行分析,发现政府间学习远比人们想象得更为复杂,它的影响更多地表现为非线性和权变性。<sup>[35]</sup>(P103-124)此外,政府间的专业协会或网络也为它们相互之间沟通创新提供了平台,而参与其中并表现活跃的政府及其官员可能更倾向于获得创新信息并加以采用。<sup>[36]</sup>(P221-245)

政府间的政策学习不仅表现为对成功政策的复制,还反映在对失败政策的规避。即政策学习是双向的,即政府既可以学习成功经验,也可以汲取失败教训。Volden 对美国儿童医疗保险政策的研究显示,如果两个毗邻的州之中一个州的政策失败,那么另一个州更有可能废弃该政策。而且这一学习过程还受到意识形态和立法委职业水平的影响。当该州的意识形态接近或其立法委较为专业时,邻州学习倾向更为明显。<sup>[37]</sup>(P294-312)政府间学习还表现出“过滤效应”(percolation effect),即首先由少数州政府创新,然后由联邦政府汇总政策争论并确定最佳方案,最终使其他多数州采用成功的创新而规避创新的失败。<sup>[38]</sup>由此表明,政府的政策学习不仅会识别政策的成败,而且会有选择地选取学习对象,特别是选取那些与其“趣味相投”或富有专业知识的对象。与此同时,这也说明政府尽可能避免“拾人牙慧”或“前仆后继”地犯同样的错误。

## (二)府际竞争与政府创新扩散

水平关系视角下的府际关系对政府创新扩散的影响不仅表现为社会学习,而且表现为经济竞争。从政府竞争的角度来看,政府之间为了争夺劳动力、资金等流动性的生产要素而展开激烈的竞争。这种竞争会产生一种“负外部性”或零和博弈的不对称均衡,学者们将其称之为“逐底竞争”(race to the bottom)。<sup>[39]</sup>(P1120-1149)福利、税收和环境保护等领域是逐底竞争最容易发生的政策领域。<sup>[40]</sup>(P261-276)例如,为了吸引企业投资和经济发展,政府可能降低环境保护的门槛,而允许高耗能高污染的企业入驻;或者降低工人的最低工资标准和福利水平,吸引谋求低廉劳动力的企业投资;政府还可能采取税收优惠乃至免税政策,吸引对税收敏感的企业投

资。这种竞相降价式的恶性竞争通常导致参与竞争的政府不断降低门槛和减少收益,最后导致一种“囚徒困境”式的双输博弈。由此可见,基于经济竞争的府际关系大大有别于基于社会学习的府际关系,而它们对政府创新扩散的影响也可能是不同的。

以往的研究虽然认识到二者的差异,但由于研究技术的不足而并未将二者加以区分。Boehmke 和 Witmer (2004)认为,社会学习和经济竞争是两个不同的州政策扩散机制,需要将二者解开。他们对印第安博彩(Indian gaming)的扩散研究发现,社会学习扩散主要影响政策的采用而非其采用后的扩大,而经济竞争则对政策采用和扩大都有影响。由此可见,将学习与竞争效应混淆在一起,可能得出错误的区域扩散效应。<sup>[41]</sup>(P39-51)最近, Berry 和 Baybeck (2005)认为将所有邻州进行简单同等赋权的方法只能刻画邻州学习效应,而无法考察州际竞争效应,因为州对不同规模和位置的竞争对手的反应是不同的。它们采用地理信息系统对州际竞争进行了分析,为该方向的研究提供了新的视角和技术。<sup>[42]</sup>(P505-519)

## 四、自上而下的政府创新扩散

政府创新的扩散不仅会发生在同级政府之间,还可能会发生在上下级政府之间,典型表现为上级政府会通过采取某些措施鼓励或强制下级政府采用某项创新。例如, Menzel (1978)对美国 20 个城市的 80 多个项目主管访谈,发现上级官员的资金、规则、技术支持和态度对地方政府决定是否采用新的技术创新虽然有影响,但其影响却不一致,因为它通常被地方环境的具体情况所削弱。<sup>[43]</sup>(P317-334)从资源依赖理论的视角来看,组织对外部环境的资源依赖可能会使组织表现出更强的服从性。<sup>[44]</sup>自上而下的政府创新扩散主要源于下级政府对上级政府的资源依赖,包括财政资源、政策优惠、主观偏好等,它们都会推动下级政府“迎合”上级政府的需要,进而做出符合上级政府倾向的政府创新行为。新制度理论也认为,来自对组织具有强大影响力的主体(如上级政府、监管机构、行业协会等)也会对组织施加强制压力(coercive pressure),劝服乃至强制组织采用某些实践做法或技术标准等。<sup>[45]</sup>(P147-160)

美国联邦政府可以采取许多措施推动州政府的政策扩散。Karch 将联邦和州政府的关系比喻为决策者和官僚之间的关系, Karch 将 Gormley (1989) 的三种官僚控制手段具体化为三种垂直扩散机制:强制(coercive)控制表现为政策命令,而劝服(hortatory)控制体现为财政激励;催化控制(catalytic)是一种较为微妙的影响方式,它经常受到忽视,却同样至关重要。首先,联邦政府会通过法案,强制性地要求州政府采取某些政策行动。如

规定某项政策的实施时限,要求州政府限时推行。其次,最为常用的就是财政激励,即通过资助计划或项目的方式影响州政府的政策决策。早期对57项州政策的分析显示,联邦激励会使扩散加快。<sup>[46](P715-729)</sup>最后,Karch指出,即便没有强制命令和财政激励,国家干预同样会影响州政府创新。他对三种人类服务政策(个人发展帐户、家庭救济金封顶、医疗储蓄帐户)的扩散研究显示,国家干预通过改变创新障碍的难度或为克服这些障碍提供资源来影响创新扩散;而如果不对创新的这些影响因素造成影响,那么国家干预将难以影响州政府创新,甚至会产生负面影响。<sup>[47](P403-406)</sup>

上级政府对下级政府的影响不仅表现为成文的、正式的法案或政策,而且可以通过不成文的、非正式的渠道产生对下级政府创新扩散的影响。联邦政府对州政府的影响既可以是直接通过法案或提供激励,也可以是间接通过发出某些政策意向性较强的政治“信号”(signaling)而对州政府暗示或施加压力。<sup>[48](P318-344)</sup>Karch对胚胎干细胞研究的扩散研究发现,总统的全国电视演讲和立法辩论会影响州立法提案数量和立法通过。<sup>[49]</sup>McCann、Shipan和Volden对禁烟政策的研究发现,美国国会议案提交和听证等政策活动会影响州政府创新扩散,但其影响只限于立法委职业水平较高和政策领域的经济重要性较强的州。<sup>[50]</sup>政治力量可以通过影响公共政策的“突出性”(salience)而推动政策议程设置和政策扩散,特别是对于那些相对不复杂的政策来说更是如此。<sup>[51](P192-205)</sup>由此可见,即便是总统演讲或国会辩论等言辞和行为可能也会左右州政府的政策议程,进而推动特定政策的扩散。

### 五、自下而上的政府创新扩散

美国州政策的扩散被认为是一个自然的“民主实验室”,因为各州政府的自发创新为特定政策的有效性提供了实验场,而联邦政府则可以在其实验后选择是否采用,从而增加了政策选择的丰富性和政策决策的科学性。<sup>[52]</sup>自下而上的政府创新的扩散主要表现为州政府向联邦政府的扩散和地方政府向州政府的扩散两个方面。Boeckelman(1992)发现,州政府的确可以向上为联邦政府输送政策创新,但其影响受到政策议题和政治动态的左右。<sup>[53](P365-375)</sup>Mossberger以企业园区向授权区的扩散为例,研究了州向联邦政府扩散政策创新(State-federal diffusion)的过程。<sup>[54](P31-50)</sup>

Shipan和Volden(2006)指出,学者们对州际横向扩散的研究汗牛充栋,但却没有考察州内部地方政策采用对州政策采用的影响。他们提出了“自下而上的联邦主义”(bottom-up federalism)的概念,以禁烟政策从美国城市向州政府扩散的案

例进行了分析。他们认为自下而上的政策扩散可以分为两种效应,分别是“滚雪球效应”(snowball effect)和“压力阀效应”(pressure valve effect)。<sup>[55]</sup>滚雪球效应认为,如果地方政府采用了某些政策,那么州政府在地方政府越来越多地采用该政策的情况下可能也会采用该政策。压力阀效应则相反,认为如果许多地方政府都采用了该项政策,那么该政策对应的政策问题就基本得到了解决,州政府再采用该政策的必要性也就随之降低了。他们对三类禁烟政策的研究显示,州内城市采用该政策的数量显著推动了州政府采用该政策,但其效应受到州政府的立法委职业水平和健康拥护者的力量的影响。<sup>[56]</sup>

### 六、府际关系与政府创新扩散:已有文献总结

我们将上述有关府际关系对政府创新扩散的影响的实证研究进行了汇总,并对主要研究发现进行了探讨(见表1)。通过上述分析,我们可以发现目前有关府际关系与政策扩散研究的若干特点和有待研究的问题。

1.随着研究方法和技术的不断发展,该领域已经形成了基本一致的研究范式,即通过事件史分析法(EHA)追踪政策采用和变化的时点和影响因素。尽管一些学者推崇质性研究,<sup>[57]</sup>但占据主流的仍然是定量研究。<sup>[58]</sup>当然,事件史分析还根据研究视角的不同而发展出许多形式,如针对政府创新采用后扩展的事件计数法(event counts)<sup>[59](P39-51)</sup>、针对两两组合的成对一年事件史分析法(dyad-year EHA)。<sup>[60](P294-312)</sup>

2.多数研究都集中在美国,虽然来自欧洲、美洲等其他国家的研究发现也日渐增多,但总体来说仍然是美国主导的。研究主要集中在亚国家或州政府层面,虽然来自地方政府的证据越来越多。<sup>[61](P311-335)[62](P825-843)[63](P45-60)</sup>由此可见,提供来自其他国家和地区的比较研究,加强对地方政府(市、县)层面的关注,可能是推动该领域进一步发展的方向。<sup>[64](P169-200)</sup>

3.越来越多的研究开始同时考察不止一种政府创新,大大有别于过去专注于某项政府创新的研究,也是对相关理论的更为稳健的检验。<sup>[66][67][68]</sup>政府创新的类型多种多样,最近的研究将其分为管理创新、技术创新、服务创新、合作创新和治理创新等五种。<sup>[69](P94-103)</sup>与此同时,某些政府创新(如效能建设)还表现出整体性和综合性,常常将若干种创新囊括和整合。<sup>[70](P34-40)</sup>值得注意的是,目前的多数研究仍然局限于通过法案确认的公共政策,而对公共管理创新、技术创新、服务创新等其他类型的创新关注不够。<sup>[71](P322-330)</sup>基于大型数据库的系统研究也已出现,例如最近的两项研究就涵盖了美国建国以来的130多项政府创新项目的扩散。<sup>[72][73]</sup>不



同类型的创新可能会产生不同的扩散模式并受到不同因素组合的影响,而对更多类型的政府创新的扩散进行研究,显然也是未来该领域值得关注的方向之一。<sup>[74](P311-335)</sup>

表1 府际关系与政府创新的扩散的研究文献

作者(年份)	府际关系	政府创新	主要研究发现
水平竞争或学习与政府创新扩散			
Berry & Berry (1990; 1992; 1994)	采用创新的邻州数量	彩票; 税收; 战略规划	邻州扩散效应显著正向影响政府创新扩散
Balla (2001)	州保险委员参与全国保险委员会协会	保健组织标准法	协会会员资格提高通过法案的概率
Mooney (2001)	邻近采用者的平均比例	彩票和税收政策, 9种其他政策	区域扩散效应具有非线性、渐变性等特征
Boehmke & Witmer (2004)	社会学习为采用博彩的邻州数量, 经济竞争为邻州签订博彩的契约数量	印第安博彩的采用和扩大	社会学习影响政策采用而非扩大, 经济竞争对政策采用和扩大都有影响
Berry & Baybeck (2005)	基于地理信息系统的州际竞争和学习效应	彩票和福利政策	彩票的扩散主要受竞争影响, 而不受学习影响; 福利政策的扩散受学习影响, 而不受竞争影响
Volden (2006)	政治相似、人口相似、预算相似、邻州数量、邻州成功	儿童医疗保险政策	创新扩散主要受到邻州政策的成功实施、相似州采用的影响, 而不受地理接壤的影响
自上而下的政府创新扩散			
Welch & Thompson (1980)	联邦提供的财政激励	57项公共政策	联邦激励加快了州政府扩散
Allen, Pettus, & Haider-Markel (2004)	国会通过相关法案、总统否决	中途堕胎法、精确量刑、仇恨罪等	国家行动会影响州政府创新扩散
Daley & Garand (2005)	联邦环保署对州的财政投入	州政府环保监管力度	联邦激励会影响州政府创新。
Karch (2006)	与政策创新相关国家法案的出台	三种人类服务政策(个人发展帐户、家庭救济金封顶、医疗储蓄帐户)	对州政府创新的影响因素(障碍和资源)产生作用并影响其扩散
Karch (2010)	与政策创新相关的总统演讲和立法辩论次数	胚胎干细胞研究	联邦政治活动会影响州政策扩散
McCann, Shipan & Volden (2010)	与政策创新相关的国会议案提交和听证次数	禁烟政策(餐馆和政府大楼)	联邦对州的影响受制于州立法委员会职业水平及对烟草行业的依赖性
自下而上的政府创新扩散			
Boeckelman (1992)	州政府政策倡议	联邦政府立法	州政府对联邦政府的影响受到政策议题和政治动态的左右
Mossberger (1999)	州和联邦的相关组织	企业园区/授权区	联邦决策者并未主动搜寻州政府创新, 而主要通过中介组织沟通信息
Shipan & Volden (2006)	采用创新的州内城市数量	三类禁烟政策	下级的创新采用推动了上级政府创新扩散

注: 我们的综述显然难以穷尽数量庞大且日益增长的研究文献, 因此我们主要探讨最主要的研究文献, 并

希望在今后的研究中加以更新和补充。上述研究的样本均为美国州政府, 主要研究发现方面我们只关注同府际关系相关的研究结果, 而对其他研究发现(主要是政府特征、辖区特征和政策特征等)不予讨论。

我们的上述分析表明: (1) 目前研究最多的是水平层面的府际关系, 特别是基于社会学习的邻州扩散模式。这一点可能同该研究采用的方法相关, 即通过简单计算邻近政府采用创新的数量和比例进行建模。(2) 研究较多的是垂直关系中自上而下的扩散, 而对自下而上的扩散机制还缺乏足够研究。虽然我们对上述文献的综述分别从水平竞争和学习、自上而下和自下而上等方面进行分析, 但并不意味着政府创新的扩散只是采取上述机制中的一种。更经常的情况是, 政府创新的扩散往往同时表现出上述几种府际扩散形式, 只不过它们的重要性及在不同创新阶段的表现不同而已。因此, 需要对上述几种府际扩散机制进行比较研究, 并考察它们在不同政策领域和创新阶段的重要程度和表现形式。例如, Light (1978) 1974年对美国州政府官员的调查进行分析后发现, 某些政策领域(如环境保护)主要依赖联邦政府获得创意, 而另一些政策领域(如人事管理)则主要从其他州获得创新想法。各州的创新性和意见领袖存在一定的地区差异, 而且它们主要受到职能领域和府际关系的影响, 而不是州文化环境的左右。<sup>[75](P147-166)</sup>

Daley 和 Garand (2005) 对环境保护政策的研究同时考察了自上而下和水平两个方向的扩散。Karch (2006) 对三类政策创新的分析也比较了垂直和水平扩散的不同效应, 发现政策领域的不同导致扩散效应的差异。<sup>[76]</sup>对巴西的研究显示, 自上而下、自下而上和水平扩散可以整合为一个分析框架并进行实证分析。<sup>[77]</sup>还有学者同时将三种扩散机制进行比较分析, 发现它们都发挥了一定的作用。<sup>[78]</sup>

## 七、府际关系与政府创新扩散: 中国的证据与启示

区别于联邦制国家(典型的如美国), 中国的单一制政治体制可能会影响垂直关系对政府创新扩散的影响。同西方国家的多党竞争(或多党制)、全民普选(或直接选举、代议制)以及立法、行政、司法的三权分立相比, 中国的一党制、间接选举与单一制等表现出较大的政治体制差异。<sup>[79]</sup>在政治体制的观察中, 央地关系是研究者颇为关注的一个问题, 特别是中央政府对地方政府的控制和地方政府对中央政府的抗衡和互动。<sup>[80]</sup>一方面中央政府向地方政府下放了大量权力, 典型表现为财政分权和行政放权。另一方面, 中央政府仍然通过干部人事管理等方式对地方政府施加强有力的控制, 这种控制力度并没有随着分权改革而放松, 反而

有进一步加强的趋势。简旭伸将这种分权模式形象地形容为“不对称的分权”，<sup>[81](P69-89)</sup>即分权在政治控制与经济管理这两个维度上的表现差异显著；也有学者将其命名为“有中国特色的联邦主义”。<sup>[82](P51-81)</sup>

中国这种颇具特色的国家体制为地方政府提供了激励竞争的动力，也促进了地方政府为谋求当地发展而发挥聪明才智、八仙过海各显神通的舞台。韩博天指出，自上而下的政策试点或实验是最具中国特色的政策学习和创新机制，它有别于西方国家“民主实验室”的政策实验，而更有计划经济体制色彩和适应能力。<sup>[83](P1-30)</sup>王绍光回顾了中国农村合作医疗政策的演变，发现中国政策具有很强的基于学习的适应能力，能够不断通过政策学习和实验推动政策发展。<sup>[84](P370-404)</sup>民主集中制是中国政治体制的重要特色，它在政府创新的扩散过程中也能够发挥着重要作用。中国政府创新的扩散常常是自下而上的“民主”和自上而下的“集中”有机结合的过程，一定程度上的民主结合一定程度上的集中，既集思广益、发挥各方面的积极性，又实现了集中和统一，有利于政策的贯彻落实。这一点颇类似于美国的“民主实验室”，而我们姑且可将其称之为“威权实验室”(authoritarian laboratory)。

中国的水平关系可能也有别于直接民主国家(如美国)，虽然政府间竞争和学习的强度和频率可能不亚于西方国家，但其动力机制可能不同。于来自选举和连任的政治压力不同，中国地方政府的动力实质上主要来自上级政府的绩效考核和人事管理。因此，地方政府采用的创新可能并非出于公民的诉求，而主要反映了上级政府的偏好。<sup>[85]</sup>因此，尽管我们探讨的是水平关系，但它可能仍然源于垂直关系的影响，并难以剥离上级政府打下的烙印。而与垂直和水平扩散效应相对应的是中国的条块关系。“条”、“块”分割的政治体制可能需要分别考察政府创新在不同“系统”(“条”或垂直管理关系)和不同地区(“块”或水平管理关系)的扩散情况。

联系到中国的实际情况，我们会发现尽管政治体制和经济发展水平不同，但我们在西方文献中发现的政府创新扩散的府际关系机制同样存在并发挥着至关重要的作用。最近的一些理论和实证研究也进一步证实了我们的观察，即府际关系对政府创新扩散的影响可能具有一定的普适性，它虽然会受到政治体制等因素的影响，但其作用机制和影响路径是相同的，只不过其作用机制的侧重点、表现形式和具体方式可能有所不同。

杨静文对中国地市政务中心的扩散进行了研究，发现它符合典型的“S形”创新扩散曲线。<sup>[86](P41-44)</sup>简旭伸对中国开发区的同构化研究发现，政府创

新扩散主要通过自上而下的激励机制、地方政府间的学习机制等发挥作用。<sup>[87](P273-294)</sup>Zhang对中国县市土地储备制度的扩散进行了实证研究，从新制度理论的角度证实了来自上级、同级和舆论的制度压力对其扩散的显著作用。<sup>[88]</sup>马亮对中国省市政务微博、公安微博和电子政务的扩散进行了实证分析，发现自上而下的垂直扩散和省内水平扩散都对政府创新的扩散产生了显著正向作用。由于该领域的中国文献还较为匮乏，未来研究有必要积累更多的中国政府创新扩散数据库和实证证据，为跨国比较研究及识别中国地方政府创新的扩散规律提供更多的基础条件。

## 八、结论

为什么政府创新会在不同地域和类型的政府中被不断加以复制和再现？哪些因素影响乃至决定了政府创新在不同地理范围和政治体系的扩散速度和模式？政府间的关系和互动对这一过程产生了怎样的影响？政府创新的扩散是一个颇为有趣的社会现象，针对上述问题的研究吸引了大批学者的关注，而其作用机制的发挥也对政府治理方式和效果的改善至关重要。中国改革开放以来的30余年见证了不可胜数的政府创新项目的创生、演变、扩散和再造，这些政府创新项目在极短的时间内就快速爆发、发展和制度化，形成了非常有利于研究观测的窗口期。可以说，中国用短短几十年的时间就走完了西方发达国家花了几百年的时间才走过的发展历程，种类繁多的政府创新活动在这一过程中大量诞生和普及，但目前我们对这一过程的关注、理解和解释却还远远不够。如此密集的创新频率在如此短暂的时期内聚集，这一现象本身就对政府创新的扩散研究提出了观念、理论和方法论上的挑战。而加强对中国地方政府创新的扩散研究，显然是进一步理解中国行政改革和治理变迁的重要切入口。

本文对有关府际关系及其对政府创新扩散的影响的相关文献进行了初步综述，并探讨了这些文献对中国的启示。理论框架方面，我们从垂直和水平两个方向分析了府际关系，并进一步将垂直关系分为自上而下和自下而上两个方面，将水平关系划分成竞争和学习两个维度。此外，基于府际关系而构造的专业协会、府际网络等也是需要关注的重要方向。实证证据方面，目前已经围绕府际关系与政府创新的扩散之间的关系进行了大量实证研究，包括来自不同国家和地区、不同层级、不同政策领域和跨越不同时间范围的研究证据，为我们认识和理解府际关系何以影响政府创新的扩散提供了充分的证据基础。与此同时，我们探讨了中国政治体制的特点及其同这些文献的关系，并

对中国政府创新扩散的实践与研究前景进行了总结。总体来说,我们对中国等发展中国家和转轨经济体的研究才刚刚起步,如何将国外已有理论和研究应用到中国府际关系和政府创新扩散的研究中,将是当前和未来至为重要的一个问题。

(致谢 本文曾于2011年11月24日、25日在南开大学召开的“府际关系与区域治理”博士生论坛上报告,笔者感谢程同顺、臧雷振、郑春勇等与会人士的意见和建议。按照惯例,文责自负。)

注释:

①其他申请条件包括:组织性、自愿性、公益性、效益性和时效性。其他评选标准包括:创新程度、参与程度、效益程度、重要程度和节约程度。详细参见“中国地方政府创新奖”的申请公告(第六届中国地方政府创新奖申请项目征集及延期公告,人民日报,3月28日11版)。

②例如,也有学者认为可以从平行(水平)和错位(垂直)两个方向加以分析。还有学者指出府际关系可以从水平、垂直和斜向等角度予以划分。

③如前所述,我们这里没有关注政府创新的全球扩散以及国家和国际关系层面的宏观研究。对其探讨超出了本文的范围,有待于未来研究的考察。

参考文献:

[1]Osborne D, Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector[M]. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.

[2]Pollitt C, Bouckear G. Public Management Reform: A Comparative Analysis[M]. Oxford: Oxford University Press, 2000.

[3]吴建南, 马亮, 杨宇谦. 中国地方政府创新: 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[J]. 管理世界, 2007, (8): 43-51.

[4]Borins S. Public Service Awards Programs: an Exploratory Analysis [J]. Canadian Public Administration, 2000, 43 (3): 321-342.

[5]Hartley J, Downe J. The Shining Lights? Public Service Awards as an Approach to Service Improvement[J]. Public Administration, 2007, 85 (2): 329-353.

[6][16][19][20][22]Rogers EM. Diffusion of Innovations [M]. New York: Free Press, 2003.

[7]Christensen T, Dong L, Painter M. Administrative Reform in China's Central Government -- How Much 'Learning from the West'?[J]. International Review of Administrative Sciences, 2008, 74 (3): 351-371.

[8][69]吴建南, 马亮, 苏婷. 政府创新的类型与特征: 基于“中国地方政府创新奖”获奖项目的多案例研究[J]. 公共管理学报, 2011,(1): 94-103.

[9][11]Ash Institute for Democratic Governance and Innovation. Celebrating 20 Years of Government Innovation: 20th Anniversary Report of the Innovations in American Government Award Winners [R]. Cambridge, MA: Harvard Kennedy School, 2008.

[10]韩福国, 瞿帅伟, 吕晓健. 中国地方政府创新可持续性研究[J]. 公共行政评论, 2009, (2): 152-171.

[12]Light PC. Sustaining Innovation: Creating Non-profit and Government Organizations that Innovate Naturally[M]. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.

[13]杨雪冬. 过去10年的中国地方政府改革——基于中国地方政府创新奖的评价[J]. 公共管理学报, 2011, 8 (1): 81-93.

[14]Wilson JQ. Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It [M]. New York: Basic Books, 2000.

[15][64]Graham E, Shipan CR, Volden C. The Diffusion of Policy Diffusion Research[R]. Ohio State University and University of Michigan, 2008.

[17][61][74]Walker RM. Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government[J]. Public Administration, 2006, 84 (2): 311-335.

[18][66]Walker JL. The Diffusion of Innovations among the American States[J]. The American Political Science Review, 1969, 63 (3): 880-899.

[21][23][25][34][58][65]Berry FS, Berry WD. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: Sabatier PA, ed. Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 1999: 169-200.

[24]Volden C, Ting MM, Carpenter DP. A Formal Model of Learning and Policy Diffusion[J]. American Political Science Review, 2008, 102 (3): 319-332.

[26]Tolbert PS, Zucker LG. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935 [J]. Administrative Science Quarterly, 1983, 28 (1): 22-39.

[27][45]DiMaggio PJ, Powell WW. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields [J]. American Sociological Review, 1983, 48 (2): 147-160.

[28]Jensen JL. Policy Diffusion through Institutional Legitimation: State Lotteries [J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2003, 13 (4): 521-541.

[29]Berry FS, Berry WD. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis [J]. The American Political Science Review, 1990, 84 (2): 395-415.

[30]Berry FS, Berry WD. Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity [J]. American Journal of Political Science, 1992, 36 (3): 715-742.

[31][71]Berry FS. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning[J]. Public Administration Review, 1994, 54 (4): 322-330.

[32][67][72]Boehmke FJ, Skinner P. The Determinants of State Policy Innovativeness [C]. Chicago: 2011 Midwest Political Science Association Meeting, 2011.

[33][37][60]Volden C. States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program [J]. American Journal of Political Science, 2006, 50 (2): 294-312.

[35]Mooney CZ. Modeling Regional Effects on State Policy Diffusion[J]. Political Research Quarterly, 2001, 54 (1): 103-124.

[36]Balla SJ. Interstate Professional Associations and the Diffusion of Policy Innovations [J]. American Politics Research, 2001, 29 (3): 221-245.

[38][52]Karch A. Democratic Laboratories: Policy Diffusion Among the American States [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007.

[39]Oates WE. An Essay on Fiscal Federalism [J]. Journal of Economic Literature, 1999, 37 (3): 1120-1149.



- [40]Basinger SJ, Hallerberg M. Remodeling the Competition for Capital: How Domestic Politics Erases the Race to the Bottom[J]. *The American Political Science Review*, 2004, 98 (2): 261-276.
- [41][59]Boehmke FJ, Witmer R. Disentangling Diffusion: The Effects of Social Learning and Economic Competition on State Policy Innovation and Expansion[J]. *Political Research Quarterly*, 2004, 57 (1): 39-51.
- [42]Berry WD, Baybeck B. Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition[J]. *American Political Science Review*, 2005, 99 (4): 505-519.
- [43]Menzel DC. Intergovernmental Support of Technological Innovation in Local Government[J]. *Administration & Society*, 1978, 10 (3): 317-334.
- [44]Pfeffer J, Salancik GR. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective* [M]. Stanford: Stanford University Press, 2003.
- [46]Welch S, Thompson K. The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation[J]. *American Journal of Political Science*, 1980, 24 (4): 715-729.
- [47][68][76]Karch A. National Intervention and the Diffusion of Policy Innovations[J]. *American Politics Research*, 2006, 34 (4): 403-426.
- [48]Allen MD, Pettus C, Haider-Markel DP. Making the National Local: Specifying the Conditions for National Government Influence on State Policymaking[J]. *State Politics & Policy Quarterly*, 2004, 4 (3): 318-344.
- [49]Karch A. Vertical Diffusion and the Policy-Making Process: The Politics of Embryonic Stem Cell Research [J]. *Political Research Quarterly*, 2010, doi:10.1177/1065912910385252.
- [50]McCann PC, Shipan CR, Volden C. Intergovernmental Policy Diffusion: National Influence on State Policy Adoptions[C]. 2010 Midwest Political Science Association Meeting, 2010.
- [51]Nicholson-Crotty S. The Politics of Diffusion: Public Policy in the American States [J]. *The Journal of Politics*, 2009, 71 (01): 192-205.
- [53]Boeckelman K. The influence of states on federal policy adoptions [J]. *Policy Studies Journal*, 1992, 20 (3): 365-375.
- [54]Mossberger K. State-Federal Diffusion and Policy Learning: From Enterprise Zones to Empowerment Zones [J]. *Publius: The Journal of Federalism*, 1999, 29 (3): 31-50.
- [55][56][62][78]Shipan CR, Volden C. Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States [J]. *American Journal of Political Science*, 2006, 50 (4): 825-843.
- [57]Weyland K. *Bounded Rationality and Policy Diffusion: Social Sector Reform in Latin America*[M]. Princeton: Princeton University Press, 2007.
- [63]Krause RM. Policy Innovation, Intergovernmental Relations, and the Adoption of Climate Protection Initiatives by U.S. Cities [J]. *Journal of Urban Affairs*, 2011, 33 (1): 45-60.
- [70]吴建南, 马亮, 杨宇谦. 比较视角下的效能建设 绩效改进、创新与服务型政府[J]. *中国行政管理*, 2011, (3): 35-40.
- [73]Boushey G. *Policy Diffusion Dynamics in America* [M]. New York: Cambridge University Press, 2010.
- [75]Light AR. Intergovernmental Sources of Innovation in State Administration [J]. *American Politics Research*, 1978, 6 (2): 147-166.
- [77]Sugiyama NB. Bottom-up Policy Diffusion: National Emulation of a Conditional Cash Transfer Program in Brazil[J]. *Publius: The Journal of Federalism*, 2011, doi: 10.1093/publius/pjr019.
- [79]俞可平. *中国治理变迁 30 年*. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [80]Zheng Y. *De facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-Local Relations*[M]. Singapore: World Scientific Publishing, 2007.
- [81][85]Chien S-S. Economic Freedom and Political Control in Post-Mao China: A Perspective of Upward Accountability and Asymmetric Decentralization[J]. *Asian Journal of Political Science*, 2010, 18 (1): 69-89.
- [82]Montinola G, Qian Y, Weingast BR. Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China[J]. *World Politics*, 1995, 48 (1): 50-81.
- [83]Heilmann S. From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process [J]. *The China Journal*, 2008, (59): 1-30.
- [84]Wang S. Adapting by Learning: The Evolution of China's Rural Health Care Financing [J]. *Modern China*, 2009, 35 (4): 370-404.
- [86]杨静文. 我国政务中心制度创新扩散实证分析[J]. *中国行政管理*, 2006, (6): 41-44.
- [87]Chien S-S. The Isomorphism of Local Development Policy: A Case Study of the Formation and Transformation of National Development Zones in Post-Mao Jiangsu, China[J]. *Urban Studies*, 2008, 45 (2): 273-294.
- [88]Zhang Y. Institutional Sources of Reform: The Diffusion of Land Banking Systems in China [J]. *Management and Organization Review*, 2011, doi: 10.1111/j.1740-8784.2011.00256.x.

(责任编辑 李 钢)

# CONTENTS

(1)

## Between the Revolutionist and the Legislator: Politics scientific Principle and Law of New England township

Ren Junfeng

(School of International relation and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433)

**Abstract:** The flames of American Independence War was started from such towns as Boston, Concord, Lexington, etc., the union of towns helped spread the flames all over the Thirteen Colonies. At Massachusetts Convention of 1780, the making of the State Constitution is the deliberation among townships over representation, executive and judicial powers, the relationship between towns and the State government, these issues became the theoretical and practical basis of the Philadelphia Convention seven years later. In the eyes of Daniel Shays and his Regulators, the government of Massachusetts commonwealth has been abused by those commercial interests in Boston, their rebellion is just a noble attempt to uphold the fundamentals of the Declaration of Independence; In the eyes of those slave owners in the South during the Civil War, the Federal government has been manipulated by those rapacious Yankees represented by Lincoln and his Republican politicians, the principles of American Founding Fathers are under threat. The Confederate States of America is commissioned to save those principles. A historical examination of New England township and its significance in the creation of the Republic is the starting point to advance our understanding of American politics and political culture.

**Key Words:** township; New England; American Revolution; U.S. Politics

(2)

## Exploring Undergraduate's Trust in Government and Its Structure Model

—Based on a Questionnaire Survey of Five Universities In Shanghai

Li Chuncheng Zhang Shaochen

(Fudan University, Shanghai 200433)

(3)

## Intergovernmental Relations and the Diffusion of Government Innovation: A Literature Review and Implications for China

Ma Liang

(School of Management, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049)

**Abstract:** The literature on intergovernmental relations and their effects on the diffusion of government innovation is reviewed, and implications for China are discussed. We analyze intergovernmental relations through two directions, namely vertical and horizontal diffusion effects. Specifically, vertical diffusion effects could be further analyzed by top-down and bottom-up diffusions among supervisor-subordinate governments, while horizontal diffusion effects concern about competition and learning among peer governments. The characteristics of Chinese political systems are discussed to link the literature with the diffusion of government innovation in China.

**Key words:** intergovernmental relations; innovation of government diffusion; central-local relations; intergovernmental learning; intergovernment competition

(4)

## The Follow-up Study of the Mode of Super Ministry Revolution in Guangzhou

—Based on the Administrative Calendar of 2010

Ye Guiren Feng Wenhui

(1. School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou, 510640; 2. School of Public Affairs, Arizona State University, the U.S.A )

**Abstract:** How to push forward the great ministry revolution has been discussed in the macro level, but few studied in specific local governments. It reflects that people often neglect the details of the reform. Because of this, tracking how the super ministry affects the Guangzhou and its government is very meaningful. The paper take Guangzhou for a case study, as a one-year observation period in 2010, investigate six of the reformed ministry by analyzing the political news on their websites. The six parts includes the city management, the transportation, the culture, the construction, the water utilities and the forestry. Then summarize administrative calendar in the responsibility. The paper find that the Guangzhou mode is the most save one in all the four modes in Guangdong Province, but it has its own logic, and it reflects the steps of the reform.

**Key word:** super ministry revolution; system of urban management; responsibilities of the government; administrative calendar