

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

● 吴建南¹, 马亮², 苏婷¹, 杨宇谦²

(1. 西安交通大学 公共政策与管理学院 2. 西安交通大学 管理学院, 西安 710049)

摘要 尽管关于中国地方政府创新积累了大量案例研究, 但关于政府创新的属性、特征与类型的认识和理解仍然有待于进一步深化。利用“中国地方政府创新奖”五届共计 100 多个入围项目的内容分析, 对中国地方政府创新的类型、特征与分布进行了经验研究。分析显示, 管理创新、服务创新与合作创新是中国地方政府创新的主要类型, 而技术创新与治理创新的重要性在逐步提升。东部地区的地方政府获得创新美誉的比例多于西部地区, 其次是中部地区。党政机构仍然是中国地方政府创新的主力军, 越来越多的社会团体和非营利组织也在加入创新的队伍。相比其他行政层级, 地市和区县政府的创新精神更强。

关键词 : 政府创新 ; 中国地方政府创新奖 ; 类型 ; 多案例研究 ; 内容分析

中图分类号 : D035 文献标识码 : A 文章编号 : 1672- 6162(2011)01- 0094- 10

虽然政府运作与管理的内容与方式一直处于变化之中, 但可以肯定的是, 20 世纪末 21 世纪初的短短几十年, 却是世界主要国家的政府变革和创新最为剧烈、最为显著、影响也最为广泛的一段时期^[1]。1980 年代初的“新公共管理”运动, 20 世纪 90 年代初的“重塑政府”运动, 以及进入 2000 年以来“后新公共管理”乃至“新公共治理”等一系列行政改革和政府创新思潮与主张的盛行, 都让人们认识到政府创新日益成为现代政府和公共管理的核心价值之一。对于身处经济社会制度急剧转型时期的中国各级政府而言, 变革与创新毫无疑问也是理解其内在行动逻辑的关键字眼^[2]。一方面, 以政府为主体的体制改革和制度创新为企业、非营利组织和个人的全面发展提供了适宜的制度环境; 另一方面, 政府以外的利益相关者不断升级的发展诉求也使各级政府越来越感受到创新的迫切压力。在这种双向互动的动态演化过程中, 政府创新逐渐成为联结政府与其他社会主体的关键纽带^[3]。“科学发展观与正确政绩观”、“创新型国家”、“效能政府”、“服

务型政府”等一系列治国理念和改革思想的提出和落实, 使政府创新和行政改革越来越成为各级政府管理人员的关键任务和核心使命^[4]。

随着政府创新的重要性日益凸显, 关于政府创新的学术研究也越来越多, 并呈现出一派欣欣向荣的景象。研究政府创新, 至为重要的是明确政府创新的类型, 并据此进行更为深入的研究。中国地方政府创新包括哪些类型? 不同类型的政府创新的数量和分布具有什么特点? 什么导致了政府创新的分布和特征? 政府创新的分布和特征意味着什么? 这些问题既有重要的理论意义, 又有较大的现实价值。然而, 关于上述问题的研究主要局限于个案分析, 虽然可以管中窥豹, 但却难以得出反映中国地方政府创新整体状况的基本结论。事实上, 通过深入探究政府创新案例所蕴含的“故事”, 人们可以深刻认识政府创新的动因、过程与结果, 但在推进政府创新的学术研究和知识积累方面仍有待强化, 有待于多案例分析技术的应用^[5]。因此, 就方法论而言, 个案是一个个亟待开发的知识宝藏, 但它却有待进一步上升为可以累积的科学知识。在这种状况下, 尽管关于中国地方政府创新已积累了大量案例研究, 但关于政府创新的属性、特征与类型的认识和理解仍有待于进一步深化。

在现有研究中, 已有一些学者采用多案例研究方法对政府创新进行分析。例如, 陈家刚选取三个

收稿日期 2010-12-16

基金项目 国家自然科学基金资助项目(70873092);

长江学者和创新团队发展计划资助项目(IRT0855);

中央高校基本科研业务费专项资金资助项目

作者简介: 吴建南(1970-), 男, 陕西西安人, 毕业于西安交通大学, 博士, 西安交通大学公共政策与管理学院教授, 研究方向: 政府创新与绩效管理。

政府创新案例对地方政府治理创新与治理变迁的动因、手段与关系进行了分析^[6]。何增科分析了“中国地方政府创新奖”前三届 63 个入围项目,认为政府创新通过多种途径增强了地方政府的政治合法性^[7]。杨雪冬也对该案例库做了分析,提出了政府创新的特点、形式、条件等十大问题并进行了尝试性回答^[8]。俞可平对“中国地方政府创新奖”创办 10 年来的 113 个入围项目进行定量分析,将政府创新分为公共服务改革、行政审批制度改革等 16 个方面,并对每个方面的分布与特征进行了考察^[9]。何增科将政府创新分为政治改革类、行政改革类、公共服务类、社会管理类等四类,采用同样的案例库得出了各类政府创新在不同地区、行政层级、机构类型和时间阶段的分布和演变趋势^[10]。吴建南、马亮和杨宇谦以第三届“中国地方政府创新奖”的 133 个申报项目为样本,分析了中国地方政府创新的若干特征^[11]。他们进一步研究了前四届 83 个入围项目,考察了政府创新的类型与分布特征^[12]。总体来看,上述研究虽然勾勒了政府创新的类型与特征,但仍然缺乏一个系统的理论框架加以概括,并通过较大样本的政府创新案例加以应用和刻画。

为了进一步识别政府创新的类型与特征,本文对五届“中国地方政府创新奖”的获奖项目(2001—2010)进行系统分析,探究中国地方政府创新的类型、特征与分布,以期推进该领域的研究。

1 政府创新的类型

创新有别于发明,是指采用相对于采用者而言是新的事物^[13]。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、增进公共利益和提高行政效率的过程^[14-15]。对于公共部门来说,创新不仅意味着新颖,而且需要成功、可持续并有利于公共价值^[16]。我们将政府创新定义为政府提供的新服务、服务的新对象、采用的新技术、利用的新管理流程和组织结构、建立的新伙伴关系等,它们必须对政府的运作及其重要利益相关者的感知产生显著影响^[17-18]。对政府创新的类型进行分析是一件颇具挑战的任务,我们首先对组织创新的一般分类进行回顾,然后在此基础上结合政府创新的分类研究,提出中国地方政府创新的分类框架。

1.1 组织创新类型说

在市场竞争日趋白热化的环境中,创新是组织生存与发展的关键所在,关于组织创新的研究是组

织与管理领域的一个重要课题^[19]。创新是一个复杂、多维的构念,可以采取许多视角进行分析。因此,在组织创新的文献中,区分不同类型的创新就显得极为必要^[20]。传统观点认为,创新就是技术创新(Technical Innovation),是对组织的技术系统的改造和更新,可以分为产品创新(Product Innovation)和工艺创新(Process Innovation)^[21]。随着服务业的崛起,服务创新(Service Innovation)日益凸显出与产品创新旗鼓相当的地位,但它并没有超出技术创新的范畴^[22]。组织管理学者很早就认识到创新不仅发生在组织的技术系统内,而且发生在组织的管理系统内,因此提出了管理创新(Administrative Innovation),将之与技术创新加以区别。最显著的是 Daft 提出的“双核心模型”,直截了当地将组织创新分为技术创新和管理创新,从而弥合了二者的紧张关系^[23]。最近, Birkinshaw 等对管理创新的研究进一步引发了人们的关注,使一度倚重技术创新的经理人和管理学者不得不将视野转向管理创新^[24]。值得注意的是,一些学者也指出管理创新与技术创新之间并不存在本质的矛盾,它们只是分布在组织中的不同部位的变化而已。Meeus 等认为,组织创新可以根据手段和目的分为两类结果创新(服务创新和产品创新)和两类过程创新(技术工艺创新和组织流程创新),从而摆脱了以往二分法的局限^[25]。

组织之间越来越多的“跨界”行为使人们不得不思考伙伴关系、联盟、合作生产、联营等组织间合作的重要性,并将合作创新引入组织创新的分类体系中。Damanpour 对公共图书馆的研究中提出一种新的创新类型——辅助创新(Ancillary Innovation),指图书馆提供的社区服务项目(如职业发展、成人继续教育等项目),它们超出了图书馆传统的采编、储存和借阅职能,其采用与否是由图书馆管理人员决定的,但其实施却取决于图书馆及其客户的共同努力。技术创新和管理创新属于内部创新,它们被牢牢控制在组织管理人员的手中,而辅助创新与此不同,它们需要组织外部利益相关者(如客户)的支持才能推行^[26]。辅助创新只是合作创新(Collaborative innovation)的一种形式,合作创新是组织与其他实体之间共同采取创新行为的所有表现,而联盟、伙伴关系等既是管理创新,也是合作创新的途径^[27]。

此外,我们还可以根据许多属性将组织创新加以分类。例如,根据创新阶段将组织创新进行划分,分为初创、采纳、实施、制度化、扩散等^[13]。根据

创新性的高低,将组织创新分为创造性创新(Generation)和采纳性创新(Adoption)^[28]。创造性创新是组织采用了对于本组织及其他所有组织而言都是新颖的事物,可谓发明创造;而采纳性创新只是采用了对本组织而言是新颖的事物,该事物可能早已在其他组织中应用。根据组织创新的激进程度,可以将之分为突变性创新和渐进性创新^[29]。突变性创新是一种颠覆式的创新,它几乎改写了组织的生产函数,而渐进性创新只是调整了原有的组织生产函数的某个或某些参数而已。

1.2 政府创新类型说

人们总是认为,作为官僚制的典型代表,政府与创新格格不入,很难将二者相提并论^[30]。政府没有类似于企业的市场竞争环境和决定其生死存亡的利润底线,政府缺乏改善管理与服务的动力,政府甚至不需要设立像企业一样的研发中心。然而,政府及其管理人员的确具有创造力,并开展了大量创新活动^[31]。政府在越来越多地学习和效仿企业的先进做法,政府之间也在密切交流和相互模仿,甚至一些政府的创新行为成为企业学习的对象。但不容忽视的是,政府创新的确有别于企业创新,并有必要对其进行专门研究^[17,48]。

政府创新具有多维性,许多学者提出了不同的分类策略。Berry从外部政策与内部管理角度将政府创新分为政策创新与管理创新,并认为二者的采纳和扩散受到不同变量组合的影响^[32]。Light从内容与方式的角度对政府创新进行分类,认为两者代表了不同的技术路径^[16]。Moore也采取两分法,将政府创新分为突破性创新与持续性创新,它们是政府创新的两种不同的流程^[33]。Walker将政府创新分为服务创新、技术创新(主要是信息技术创新)、组织创新(包括组织变革与市场化改革)与辅助创新^[34]。Osborne认为,对于服务组织而言,可以从服务与市场两个角度划分创新的类型^[35]。向老客户提供新服务;向新客户提供老服务;向新客户提供新服务;向老客户提供老服务,由于这种做法的创新性较低,对市场的影响也极为有限,因此一般不认为它是一类创新^[36]。Hartley认为,政府创新的多维性使我们对其进行分类变得几乎不可能,而更为恰当的方式是对其维度(Dimensions)进行剖析。综合各种观点,她认为政府创新包括7个维度:战略创新、产品创新、服务创新、顾客创新、技术创新、管理创新、合作创新^[17]。综上所述,关于政府创新的类型,国际学界还没有得出共识性的结论,亟待结合各国和各地实践予以深入研究。

1.3 中国地方政府创新类型说

围绕中国的行政改革与政府创新,大略可以分为两种对立观点。一种观点认为,深厚的儒家文化、不同的政治体制和强烈的发展诉求使中国的行政改革和政府创新具有显著的“中国特色”^[37],其他国家的经验很难套用到中国,中国也很难与其他国家进行比较,甚至中国的行政改革可能“走了样”、“变了味”^[38]。这种观点更为凸显中国行政改革与政府创新的独特性,可称之为“唯情境论”。另一种观点则指出,虽然独特的制度与文化背景使中国的行政改革与政府创新表现出有别于其他国家的特点,但归根结底它仍然是全球公共管理改革浪潮的产物,并在国家间政策转移和学习的过程中得益,形成与其他国家行政改革并驾齐驱的态势^[3,39]。这种观点强调中国行政改革与政府创新的普适性,可称之为“普适主义”。

过去几十年中国行政改革与政府创新所经历的动荡复杂的过程,使我们很难判断上述两种观点孰对孰错。值得注意的是,许多学者都对美国“进步时代”的改革情有独钟,并将之与当代中国的改革相提并论,认为处于不同时代的两个国家之间存在许多可以借鉴的地方^[40]。越来越多的学者也开始认识到情境差异与社会转轨对中国的组织与管理的深远影响,并呼吁学者们在开展本土研究时更加自觉地体认这种“有所不同”对管理研究的价值^[41]。从知识生产与累积的角度来看,在关注案例研究的独特价值的同时,更应该追求科学知识的累积性。因此,我们认为在探究中国行政改革与政府创新的特征时,核心的观点是强调比较公共管理改革研究的普适价值,并适当考虑发展阶段与体制转轨使其形成的独特性。这种研究策略可以使我们在对接组织创新理论与研究的同时,保留中国地方政府创新的某些不容抹杀的特点,为未来比较研究提供依据。

从中国改革开放的发展历程来看,改革与创新呈现出一种“整体性特点”^[15]。这种转换模式与国外研究的结论一致,即政府创新表现出一种“整体观”^[42]。在这种社会转型过程中,不可避免的是政治改革与行政改革的交错和纠结,并导致传统的政治-行政二分法难以适用。这也正是为何“中国地方政府创新奖”将政府创新分为政治改革、行政改革和公共服务三大类别,而该奖项的英文译名也是以“治理”为关键词的。从这个角度来看,政府创新的“治理性”更强,因此治理创新(Governance Innovation)是最值得强调的一种创新类型。治理创新的重要性也得到了国外学者的承认,并认为这方面研究

可能更加值得关注^[43]。

基于上述各种观点,我们将政府创新类型划分为五类:管理创新、技术创新、合作创新、服务创新、治理创新。管理创新包括组织结构调整、管理过程和实践改变等方面^[44]。全面质量管理(TQM)的采用、政府工作流程再造、行政审批制度改革等都是管理创新的体现,在节约政府行政成本,提高行政效率方面发挥了重要作用。技术创新是对组织的技术系统进行改造和更新,Walker提出技术创新主要是信息技术创新,常常与现有的管理系统和组织系统结合^[18]。管理创新与技术创新的不同在于,前者关注管理系统新要素的采用,后者主要是运作过程和服务提供方法的创新^[44]。合作创新体现在不同组织之间共同进行创新,可以是伙伴关系、联盟、合作生产、联营等组织间合作,也可以是不同组织层级之间合作。治理创新集中表现在政治改革,包括发展党内民主和人民民主、加强社会监督、改善乡村治理机制、推进民主政治进步等方面。治理创新在发展中国家(如中国)较为普遍,如基层民主选举、行政授权等方面。

2 数据与方法

2.1 样本与数据来源

本文的分析样本来自“中国地方政府创新奖”成立至今共计五届获奖项目(2001—2010)的申报材料 and 案例研究报告。在推动中国政府创新研究的力量中,2000年设立的“中国地方政府创新奖”是其中至关重要的一支力量。该奖项与1986年设立的“美国政府创新奖”等共计10个国家的“政府创新奖”一起,使许多国家的政府创新实践受到人们关注并产生广泛影响^[45]。“中国地方政府创新奖”于2000年由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等单位共同联合创办,为了突出科学性和独立性,从第五届开始由北京大学中国政府创新研究中心主办。该奖项每两年举行一次,至今已经连续举办五届,共有1500多个省级以下的地方政府创新项目申报该奖项,有113个项目获

奖,其中50个项目获得优胜奖,64个项目获得入围奖或鼓励奖。凡是由地方政府机关和党团群众组织所从事的创造性公共服务或公共行政活动,如果具备组织性、自愿性、公益性、创造性、效益性、时效性等六个条件,均可申报政府创新奖。整个申报和评选程序包括:地方政府自愿申报→课题组初选→专家复选→网上公示→实地评估→现场陈述→选拔委员票决。专家学者和选拔委员根据申请项目的创新程度、参与程度、效益程度、重要程度、节约程度、推广程度等六个标准进行评选。鉴于其评选的独立性和公正性,获奖项目可以代表中国地方政府创新的现状与趋势。

分析样本的案例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。

截至2008年底,中国共有34个省级行政单位,其中包括333个市(区),2859个县(包括县级市),40813个乡镇(镇、街道办事处)和数以万计的村^①。虽然“中国地方政府创新奖”的入围项目和优胜项目在中国政府创新中仅仅是很小的样本,数量有限,但具有广泛的影响力和较好的代表性,是中国地方创新实践的表现。国外学者已经证明,这种申报项目可以加以研究^[42]。另外,国内学者运用该案例库也已进行了许多研究,证实了这些材料的研究可取之处^[6,7,40]。

2.2 研究方法

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进行内容分析。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^[46]。内容分析是一种考察社会现实的方法,在这种方法中,研究者通过对文献的显性内容的特征的系统分析,得到与之相关的潜在内容的特征的推论,是一种基于定性分析基础上的定量研究方法。基本做法是把文字、非定量的有价值的内容和信息

①数据来源:2009年统计年鉴(网络版),参见<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexch.htm>。分析样本共计114个获奖项目,第二届入围奖项目浙江省椒江区“县(市区)党的代表大会常任制”虽然在获奖新闻中予以公布,但并没有在此前研究(如俞可平、何增科等的多案例研究)中被分析,本文鉴于获奖项目的完整性而将其纳入数据分析。在删除该获奖项目以后的分析中发现,该案例并不影响本文的各项结论。

转变为定量数据,以此来分析内容和信息的一些特征。作为一项研究技术,内容分析包括特殊的步骤,提供了新的视角,增强研究者对某种特殊现象的认识^[47]。政府创新项目作为反映政府创新的案例和文本,可以采用内容分析的方法,对每个申报项目材料进行归纳、编码、统计和分析。

在编码过程中,首先从每届获奖案例中随机抽取两个案例,对小样本进行编码检验,这样一方面可以揭示分析结果可能存在的模糊性,另一方面可以对编码分类进行重新修正。其中两位作者分别根据案例内容进行编码,之后检验两人编码是否一致,如果出现分歧,则由第三位作者加入,直至达到最终共识。根据小样本分析过程中所存在的问题,进一步修正和完善编码分类标准。根据最终确定的编码标准,对前五届地方政府创新案例库中所有项目进行分析,从材料中挖掘关键信息,对比数据归纳的一致性,对存在分歧的编码共同探讨,进而对提炼出的数据进行分析。在编码表中,我们首先对创新项目进行编号,统计每个项目的启动年份和所在省份。Walker 提出创新与环境紧密联系,应将环境因素考虑在政府创新研究中^[34]。按照地理位置和经济发展水平,我们将地区分为东部、中部、西部^①。与此同时,将创新焦点分为城市和乡村;中国行政层级分为省级、市级、区县级、乡镇级、村级,组织类型划分为党的机构、行政机构、人民代表大会及其常务委员会、社会团体和非营利组织,创新程度分为国内首创、采用后创新和直接采用。我们对 114 个获奖项目的启动年份、省份、地区和行政区划层级分布比例以及创新焦点分布和创新实施主体等逐一进行了研究。

3 数据分析与结果

3.1 地方政府创新的类型

如表 1 所示,中国地方政府创新的主要类型是管理创新,占 69.3%,大多地方政府创新案例都因地制宜进行行政改革和实践来提高解决问题的能力、树立良好政府形象、降低行政成本和提高工作绩效,如管理机制体制的创新,行政管理机构的设置,行政审批等都属于管理创新。合作创新和服务

①除台湾、香港和澳门外,我们根据一般做法将中国的 31 个省份分为三大区域:东部地区包括辽宁、河北、北京、天津、山东、江苏、上海、浙江、福建、广东、海南等 11 个省份;中部地区包括黑龙江、吉林、山西、河南、安徽、江西、湖北、湖南等 8 个省份;西部地区包括内蒙古、新疆、甘肃、宁夏、陕西、青海、四川、重庆、广西、贵州、云南、西藏等 12 个省份。

表 1 地方政府创新的类型

创新类型	频数	比例(%)
服务创新	48	42.1
技术创新	24	22.1
管理创新	79	69.3
治理创新	38	33.3
合作创新	59	51.8
合计	248	217.5

注:由于一个政府创新项目可以属于多个政府创新类型,因此频数加总大于样本量,累积百分比也高于 100%。下同。

创新也在政府创新中占很大比例,分别占 51.8%和 42.1%。合作创新体现在不同组织之间共同进行创新,具体表现在政府几大班班子、非营利组织、人大、企业共同参与创新和改革,公众献计献策,为政府创新注入活力。进入 21 世纪后,中共中央提出了建设服务型政府的政府改革目标,使得服务创新越来越重要,比例也不断增长,如一站式服务、社会保障、实施扶贫和救助政策等都属于服务创新。技术创新与治理创新的重要性在逐步提升,治理创新在地方政府创新中占 33.3%,集中表现在政治改革,包括民主选举、民主决策、民主管理、民主监督和政务公开等方面,有利于发展人民民主、加强社会监督、改善乡村治理机制和推进民主政治进步。技术创新(22.1%)主要是信息技术创新,常常与现有的管理系统和组织系统结合。典型代表就是网络在治理中的运用,如电子监察系统、电子政务等日趋活跃,在提高政府行政效率方面发挥重要作用。

由于政府创新类型的分析是虚拟变量,我们通过邻近矩阵分析识别政府创新类型之间的关系(见表 2)。分析发现,服务创新与技术创新相关意味着服务创新常常与技术创新同步,这也应验了两类创新都属于技术层面的创新,分别对应于技术的产品和流程。尽管服务创新、技术创新和管理创新并不密切相关,但它们都与合作创新相关,说明在这些领域都需要不同组织之间或不同层级的组织之间进行各种方式的合作。管理创新和治理创新同其他类型的创新负相关表明,这两类创新与其他类型的创新常常单独发生而非同时出现,进一步表明它们

表 2 地方政府创新类型的邻近矩阵分析

	服务创新	技术创新	管理创新	治理创新
技术创新	0.257			
管理创新	-0.010	-0.029		
治理创新	-0.339	-0.365	-0.457	
合作创新	0.290	0.111	0.233	-0.137

可能是两类独特的创新。

分析发现,56.1%的获奖项目均为“国内首创”,“采用后创新”的项目占29.9%，“直接采用”的项目占14.0%(见表3)。对比前四届项目,第五届地方政府创新申请者更倾向于国内首创,也表明地方政府不仅仅是学习和模仿创新,更重要的是首创或者改进他人的创新。鉴于“中国地方政府创新奖”主要奖励创新性较强的项目,这一结论合乎逻辑。显然,对于广大地方政府来说,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它地方的创新经验,结合本地区的实际情况进行“再创新”。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^[41]。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。否则如杨雪冬所说,这些典型具有过强的特殊性,无法推广到更大范围内,只能是供参观和谈论的“盆景”而已^[8]。

3.2 地方政府创新的分布

(1)地方政府创新的启动时间分布。大多数地方政府创新发起于20世纪末到21世纪初,其中2001—2004年约占50%。每届政府创新奖的前五年至前两年为启动时间,如第五届政府创新奖于2010年1月揭晓,2005—2008年是大多数此届申请项目的启动时间;第三届政府创新奖于2005年1月揭晓,2001—2004年为大多数此届申请项目的启动时间。地方政府创新常常要求“短平快”,即见效快、影响大,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)并向外界发出信号。这一方面反映了地方政府创新的冲动,另一方面也与当前领导干部任期制和政绩考核有

关^[11]。

(2)地方政府创新的地区分布。“中国地方政府创新奖”创办10年以来,获奖项目来自全国28个省、直辖市、自治区,其中东部地区的获奖项目占60.5%,远远超过中西部地区;其次是西部地区,占27.2%;中部地区排在最后,占12.3%(见表4)。按照三大区域的划分,如果地方政府创新与辖区经济社会发展状况正相关的话,那么获奖项目的分布应该按照呈阶梯状从高到低在东中西排列。但实际情况却是东部地区的获奖项目数量超过了中部和西部地区的总和,而西部地区的政府创新项目数量超过了中部地区的两倍。这种分布应是多种因素造成的,比如经济发展水平和政府财力的高低、区域文化差异、政府所感知的外部压力不同以及政府管理人员的创新精神和创新能力差异,等等^①。

10年中,浙江省地方政府创新获奖次数高达18次,占总数的15.8%,是最具创新性的省份。陈国权等对“浙江现象”的研究发现,浙江省地方政府创新与强县发展形成了相互促进的共同发展格局,地方政府创新推动了强县发展,而强县发展又反过来激励地方政府进行更多的创新^[48]。东部地区政府创新较为积极的另一个重要原因可能与政府创新的“精英驱动”有关,因为有调查发现,政府创新项目58%的创新想法是由“某位有见识的领导率先提出”,而领导支持或上级部门认可也是创新过程中最希望获得的外部支持^[49]。“孔雀东南飞”,东部地区较为优越的发展环境吸引了大批优秀领导干部,他们在很大程度上为政府创新注入了活力。

西部地区贫瘠的资源禀赋制约了地方政府创新,如吴建南等就发现地方政府由于财政压力而导致领导角色定位的冲突和模糊,无暇顾及变革与创新并进而引起政府绩效不佳^[50]。值得注意的是,西部地区也不缺少政府创新,如四川省的获奖项目为11项,广西壮族自治区为5项。“穷则变,变则通。”这可能是因为许多政府创新都是问题导向型的,经济不发达及由此产生的政治危机为政府创新提供了靶点和动因,变革常常成为他们不得已而为之的选择,而这也是为什么许多政府创新项目的动因都

表3 地方政府创新的创新性

创新性	频数	频率	累计频率
国内首创	64	56.1	56.1
采用后创新	34	29.9	86.0
直接采用	16	14.0	100.0
合计	114	100.0	

①很难因为三大区域地方政府的数量而对此作出推论,因为东、中、西三个地区分别包括11个、8个和12个省份,其政府数量不同还难以造成政府创新项目数量如此大的差距。另外,在“中国政府改革创新回顾与展望国际学术研讨会”(北京,2010年10月15日)上,浙江大学的韩福国博士指出,东部地区发达的民营经济推动了行政改革,而各省GDP总量与政府创新入围项目数量存在一定的相关关系但还不够显著。最后一个可能的原因是,许多地方政府选择了“只做不说”的策略,尽管进行了创新却没有申报奖项,这可归结为对获奖案例进行分析的不足之处。

表4 地方政府创新的地区分布

地区	频数	频率	累计频率
东部	69	60.5	60.5
中部	14	12.3	72.8
西部	31	27.2	100.0
合计	114	100.0	

与“逼”有关的原因^[11]。限于资料所限,我们还难以对政府创新的地域分布进行更为细致的分析,这些都有待于更为系统的实证研究加以揭示。最后,如表5所示,58.8%的地方政府创新分布在城市,41.2%分布在农村。尽管城市和农村的地方政府都有创新的愿望,但是城市相对分布多些。

(3)地方政府创新主体的行政层级及类型分布。对于地方政府创新主体的行政层级分布的分析发现,区县级政府是最活跃的地方政府创新主体,占43.9%,地市级次之,占36.0%,两级政府的创新项目加起来近八成(见表6)。地市级和区县级政府作为连接上级政府和下级政府的纽带,具有产生和吸收创新,进而运用到基层的倾向。区县级政府是中国宏观与微观的结合部,所面临的现实困难问题最多,所面临的压力也最大,因而各种形式的政府创新就最多^[11]。除此以外,省级政府和乡镇政府次之,村社级的比例最小。由于创新发起者常常是上一级政府部门,乡镇级政府和村社级的自主权和可支配资源有限,实施者常常是下一级的基层政府或者村社级,所以我们需要进一步对创新主体的层级分布加以研究。

在创新主体的类型方面,政府机构占71.1%,远远超过半数;其次是党的机构,占33.3%,人大、

表5 地方政府创新的城乡分布

城乡分布	频数	频率	累计频率
城市	67	58.8	58.8
农村	47	41.2	100.0
合计	114	100.0	

表6 地方政府创新主体的行政层级分布

行政层级	频数	比例(%)
省级(省、自治区、直辖市)	11	9.6
地市级	41	36.0
区县级(县、市辖区、县级市)	50	43.9
乡镇级(乡镇、街道办事处)	11	9.6
村社级	1	0.9
合计	114	100.0

表7 地方政府创新主体的机构类型分布

组织类型	频数	比例(%)
党的机构	38	33.3
政府机构	81	71.1
人大	8	7.0
非营利组织	18	15.8
合计	145	127.2

非营利组织较少(见表7)。事实上,很多问题常常需要不同主体共同参与,如政府机构和党的机构进行合作创新,党政机构也有很强的创新动力。人大和非营利组织作为创新主体虽然不断被重视,但仍需更多的发展。

3.3 地方政府创新类型的分布

如表8显示,所有政府创新类型都广泛应用于东部地区,西部地区次之,最后是中部地区,这与地方政府创新的总体分布特征一致。在各地区中,不同类型的创新呈现出不同的分布特征。与总体比例相比,东部地区的技术创新、管理创新和服务创新的比例最高,分别占70.8%、65.8%和64.6%;中部地区主要是合作创新和治理创新,西部地区更侧重于治理创新(31.6%)。在创新类型的城乡分布中,与总体比例相比,城市地区侧重于技术创新(95.8%),而乡村地区更侧重于治理创新(65.8%),管理创新、合作创新和服务创新的比例相差不大(见表9)。

上述分析表明,由于乡村和落后地区的经济实力不强、信息技术不发达等因素,几乎所有的技术创新都发生在城市和发达地区。由此可见,在经济较快的地区,地方政府更多的是进行公共管理和公共服务方面的技术创新,集中解决如何发展经济或满足公民需求等问题,而在经济相对落后的地区,政府多选择在政治参与和选举等方面进行治理创新,谋求通过更具根本性的政治改革来改变局

表8 地方政府创新类型的地理分布

	东部		中部		西部	
	频数	比例	频数	比例	频数	比例
服务创新	31	64.6%	6	12.5%	11	22.9%
技术创新	17	70.8%	1	4.2%	6	25.0%
管理创新	52	65.8%	9	11.4%	18	22.8%
治理创新	20	52.6%	6	15.8%	12	31.6%
合作创新	36	61.0%	8	13.6%	15	25.4%
合计	156	62.9%	30	12.1%	62	25.0%

表9 地方政府创新类型的城乡分布

	城市		乡村	
	频数	比例	频数	比例
服务创新	27	56.3%	21	43.8%
技术创新	23	95.8%	1	4.2%
管理创新	55	69.6%	24	30.4%
治理创新	13	34.2%	25	65.8%
合作创新	37	62.7%	22	37.3%
合计	155	62.5%	93	37.5%

面。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,政府由此选择的创新策略不同所致^[11]。

在地方政府创新类型的行政层级分布方面(见表10),区县级地方政府主要采用管理创新、合作创新和服务创新,技术创新主要在地市级政府发生,这可能与地市级政府财力充沛,信息技术较发达有关。乡镇级和村社级没有技术创新,主要类型为治理创新,尤其是村社级,仅有治理创新。分税制改革以来地方政府财力下降可能会加剧政府领导角色冲突,使地方公共产品供给下降,乡镇级政府面临事责过多和财力不足问题,很难真正投入精力创新,有些创新因为没有专项经费支持而难以为继,有些好的创意因为没有财力而无法启动^[50]。村社级政府创新主要表现为治理创新,特别是以基层民主政治为核心的一系列治理创新。作为一项基层民主政治制度,村民自治在我国农村普遍实行,包括民主选举、民主管理、民主决策和民主监督等方面。如今村社级治理创新在民主选举方面进展很快,但民主决策、管理、监督等方面相对滞后,需要在未来进一步探索。

如表11所示,作为创新主体,党的机构在服务创新和技术创新类型上相对较少,这与其作为政策决策者而非执行者的职能定位有密切关系。政府机构作为创新的主要参与者,在服务创新、技术创新、

管理创新和合作创新等方面所占的比例均很大,而这些方面也恰恰是公共管理最需要发挥作用的领域。作为监督议事机构,人大在治理创新方面的比例相对较大。非营利组织更多的是作为合作者参与政府创新,并因其志愿服务色彩而使服务创新占据较大比例。

在政府创新类型的创新性方面,除了技术创新更多的是采用后再创新(45.8%)外,其他创新类型大都为国内首创,比例均超过50%,尤其是管理创新和合作创新的国内首创比例较大(见表12)。最后,进行直接采用的创新类型很少,这可能是“中国地方政府创新奖”对创新程度的要求较高所致。

4 结论

不同类型的组织创新具有不同的特征,它们受到的影响因素和可能产生的绩效结果等都不尽相同^[18 26]。对于政府创新研究而言,识别政府创新的类型并明确其分布特征和影响因素,对于推动地方政府创新在各种类型上的拓展大有裨益。基于以往关于组织创新和政府创新的分类体系研究,本文将中国政府创新分为管理创新、服务创新、技术创新、治理创新和合作创新等五类,为政府创新类型理论提供了新的观点。本文对2000年以来“中国地方政府创新奖”五届共计100多个入围项目进行内容分析,对地方政府创新的类型与特征进行了研究。分

表10 地方政府创新类型的行政层级分布

	省级		地市级		区县级		乡镇级		村社级	
	频数	比例	频数	比例	频数	比例	频数	比例	频数	比例
服务创新	8	16.7%	14	29.2%	21	43.8%	5	10.4%	0	0
技术创新	3	12.5%	14	58.3%	7	29.2%	0	0	0	0
管理创新	7	8.9%	31	39.2%	36	45.6%	5	6.3%	0	0
治理创新	3	7.9%	7	18.4%	18	47.4%	9	23.7%	1	2.6%
合作创新	7	11.9%	16	27.1%	27	45.8%	9	15.3%	0	0
合计	28	11.3%	82	33.1%	109	44.0%	28	11.3%	1	0.4%

表11 地方政府创新类型的机构分布

	党的机构		政府机构		人大		非营利组织	
	频数	比例	频数	比例	频数	比例	频数	比例
服务创新	10	16.9%	37	62.7%	2	3.4%	10	16.9%
技术创新	1	4.0%	23	92.0%	1	4.0%	0	0
管理创新	26	25.0%	64	61.5%	3	2.9%	11	10.6%
治理创新	20	37.7%	18	34.0%	6	11.3%	9	17.0%
合作创新	22	26.2%	45	53.6%	4	4.8%	13	15.5%
合计	79	24.3%	187	57.5%	16	4.9%	43	13.2%

表12 地方政府创新类型的创新性分析

	国内首创		采用后再创新		直接采用	
	频数	比例	频数	比例	频数	比例
服务创新	27	56.3%	17	35.4%	4	8.3%
技术创新	9	37.5%	11	45.8%	4	16.7%
管理创新	47	59.5%	22	27.8%	10	12.7%
治理创新	21	55.3%	13	34.2%	4	10.5%
合作创新	31	52.5%	21	35.6%	7	11.9%
合计	135	54.4%	84	33.9%	29	11.7%

析显示,管理创新、服务创新与合作创新是中国地方政府创新的主要类型,而技术创新与治理创新的重要性在逐步提升。东部地区的地方政府获得创新美誉的比例多于中西部地区。党政机构仍然是中国地方政府创新的主力军,越来越多的社会团体和非营利组织也在加入创新的队伍。相比其他行政层级,地市和区县政府创新精神更强。本文还对政府创新的创新程度进行了分析,发现在政府创新获奖项目中,原创性创新最多,其次是采用后改进型创新,最后是直接采用型创新。本文对上述特征进行多维交互分析,进一步揭示了中国地方政府创新的具体特点,为深入理解中国地方政府创新的类型和特征提供了依据。

本文的研究一定程度上深化了人们对政府创新的认识和理解,同时也为政府创新比较研究提供了证据。本文的局限在于,首先政府创新奖获奖项目的案例是地方政府申报的结果,应该还有很多政府尽管做出了创新或者采纳了创新但并未申报,因此其代表性有着先天不足,尽管这已是国际上政府创新研究的一个流派;其次,政府创新获奖项目涉及面广,仅仅根据二手资料对政府创新案例进行内容分析,难免受到案例内容、格式和篇幅长短的限制,分析深度还不够深入;再次,由于分析框架差异较大,我们没能与国外类似研究进行比较,以识别政府创新类型在不同国家和地区的表现^[51]。最后,尽管本文初步探讨了政府创新类型的可能影响因素,但仅限于推断性的猜测和估计,还有待于更加深入细致的研究。

参考文献:

- [1] KETTL D F. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance[M]. Washington: Brookings Institution Press, 2005.
- [2] 俞可平. 中国地方政府的改革与创新[J]. 经济社会体制比较, 2003(4): 31-34.
- [3] 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.
- [4] 杨雪冬. 后市场化改革与公共管理创新[J]. 管理世界, 2008(12): 51-63.
- [5] JENSEN J L, RODERS R. Cumulating the Intellectual Gold of Case Study Research[J]. Public Administration Review, 2001, 61(2): 235-246.
- [6] 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, 1(4): 22-28.
- [7] 何增科. 政治合法性与中国地方政府创新: 一项初步的经验性研究[J]. 云南行政学院学报, 2007(2): 8-13.
- [8] 杨雪冬. 简论中国地方政府创新研究的十个问题[J]. 公共管理学报, 2008, 5(1): 16-26.
- [9] 俞可平. 我们鼓励和推动什么样的政府创新——对 113 个中国地方政府创新奖入围项目的小结[C]. 北京: 中国政府改革创新回顾与展望国际学术研讨会论文集, 2010: 1-10.
- [10] 何增科. 中国政府创新的趋势分析——基于五届“中国地方政府创新奖”获奖项目的定量研究[C]. 北京: 中国政府改革创新回顾与展望国际学术研讨会论文集, 2010: 11-24.
- [11] 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.
- [12] WU J N, MA L, YANG Y. Innovations in Contemporary Chinese Public Sectors: Myths and Realities [C]. Public Administration Symposium on Reform in China. Hong Kong: University of Hong Kong, 2010.
- [13] ROGERS E M. Diffusion of Innovations[M]. New York: Free Press, 2003.
- [14] 刘靖华, 等. 政府创新[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2002.
- [15] 俞可平. 创新型国家需要创新型政府——在第三届“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(2): 1-2.
- [16] LIGHT P C. Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations that Innovate Naturally [M]. San Francisco: Jossey-Bass, 1998.
- [17] HARTLEY J. Innovation in Governance and Public Services: Past and Present[J]. Public Money and Management, 2005, 25(1): 27-34.
- [18] WALKER R M. Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government [J]. Public Administration, 2006, 84(2): 311-335.
- [19] WOLFE R A. Organizational Innovation: Review, Critique and Suggested Research Directions [J]. Journal of Management Studies, 1994, 31(3): 405-431.
- [20] DAMANPOUR F. Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators [J]. Academy of Management Journal, 1991, 34(3): 555-590.
- [21] UTTERBACK J M, ABERNATHY W J. A Dynamic Model of Process and Product Innovation [J]. Omega, 1975, 3(6): 639-656.
- [22] DRUCKER P F. Innovation and Entrepreneurship: Practice and Principles[M]. New York: Harper & Row, 1985.
- [23] DAFT R L. A Dual-Core Model of Organizational Innovation [J]. The Academy of Management Journal, 1978, 21(2): 193-210.

- [24] BIRKINSHAW J, HAMEL G, MOL M J. Management Innovation[J]. *Academy of Management Review*, 2008, 33(4):825-845.
- [25] MEEUS M, EDQUIST C. Introduction to Part I: Product and Process Innovation [C]/HAGE J, MEEUS M. *Innovation, Science, and Institutional Change: A Research Handbook*. Oxford: Oxford University Press, 2006:23-37.
- [26] DAMANPOUR F. The Adoption of Technological, Administrative, and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors[J]. *Journal of Management*, 1987, 13(4):675-688.
- [27] MANDELL M P, STELLMAN T A. Understanding What Can Be Accomplished through Interorganizational Innovations: The Importance of Typologies, Context and Management Strategies [J]. *Public Management Review*, 2003, 5(2):197-224.
- [28] DAMANPOUR F, WISCHNEVSKY D J. Research on Innovation in Organizations: Distinguishing Innovation-Generating from Innovation-Adopting Organizations[J]. *Journal of Engineering and Technology Management*, 2006, 23(4):269-291.
- [29] DEWAR R D, DUTTON J E. The Adoption of Radical and Incremental Innovations: An Empirical Analysis [J]. *Management Science*, 1986, 32(11):1422-1433.
- [30] 詹姆斯·Q·威尔逊. 官僚机构:政府机构的作为及其原因[M]. 北京:三联书店, 2006.
- [31] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府:企业家精神如何改革着公共部门[M]. 上海:上海译文出版社, 2006.
- [32] BERRY F S. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning [J]. *Public Administration Review*, 1994, 54(4):322-330.
- [33] MOORE M H. Break-Through Innovations and Continuous Improvement: Two Different Models of Innovative Processes in the Public Sector[J]. *Public Money and Management*, 2005, 25(1):43-50.
- [34] WALKER R M. An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards A Configuration Framework [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4):591-615.
- [35] OSBORNE S P. *Voluntary Organisations and Innovation in Public Services*[M]. London:Routledge, 1998.
- [36] WALKER R M, JEANES E, ROWLANDS R. Measuring Innovation - Applying the Literature-Based Innovation Output Indicator to Public Services[J]. *Public Administration*, 2002, 80(1):201-214.
- [37] AUFRECHT S E, LI S B. Reform with Chinese Characteristics: The Context of Chinese Civil Service Reform [J]. *Public Administration Review*, 1995, 55(2):175-182.
- [38] CHAN H S, CHOW K W. Public Management Policy and Practice in Western China: Metapolicy, Tacit Knowledge, and Implications for Management Innovation Transfer[J]. *The American Review of Public Administration*, 2007, 37(4):479-498.
- [39] WORTHLEY J A, TSAO K K. Reinventing Government in China: A Comparative Analysis[J]. *Administration & Society*, 1999, 31(5):571-587.
- [40] 马骏, 刘亚平. 为什么研究美国进步时代改革? [J]. *公共行政评论*, 2008(2):65-69.
- [41] TSUI A S, SCHOONHOVEN C B, MEYER M W, et al. Organization and Management in the Midst of Societal Transformation: The People's Republic of China[J]. *Organization Science*, 2004, 15(2):133-144.
- [42] BORINS S. What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada[J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2000, 19(1):46-74.
- [43] MOORE M, HARTLEY J. Innovations in Governance [J]. *Public Management Review*, 2008, 10(1):3-20.
- [44] DAMANPOUR F, WALKER R M, AVELLANEDA C N. Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations [J]. *Journal of Management Studies*, 2009, 46(4):650-675.
- [45] KELMAN S. The 'Kennedy School School' of Research on Innovation in Government [C]/BORINS S. *Innovations in Government: Research, Recognition, and Replication*. Brookings Institution Press: Washington, DC, 2008:28-51.
- [46] 吴建南. 公共管理研究方法导论[M]. 北京:科学出版社, 2006.
- [47] KRIPPENDORFF K. *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*[M]. Thousand Oaks, CA: Sage, 2004.
- [48] 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[J]. *管理世界*, 2005(12):57-64.
- [49] 陈国权, 李院林. 地方政府创新与强县发展:基于“浙江现象”的研究[J]. *浙江大学学报(人文社会科学版)*, 2009(6):25-33.
- [50] 陈雪莲, 杨雪冬. 地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察[J]. *公共管理学报*, 2009, 6(3):1-11.
- [51] BORINS S. Public Management Innovation: Toward A Global Perspective [J]. *American Review of Public Administration*, 2001, 31(1):5-21.

(10)China Local Government Reform in the Past Decade : An Evaluation Based on Chinese Local Governance Innovations Awards

YANG Xuedong ·81·

(China Center for Comparative Politics and Economics , Central Compilation & Translation Bureau , Beijing , 10032 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2011)01-0081-EA

Abstract : Based upon the applicants of five rounds submitted for the Chinese Local Governance Innovations Awards and the supplemented surveys conducted in the fourth and fifth rounds , the article discusses major issues concerning innovations by Chinese local governments in the past decade. These issues are listed as the current state , distribution , types , dynamics , sustainability and effects of local governance innovations. It is found that various local innovations should be observed and analyzed in the backdrop of Chinese societal and political development. Most of innovations are issue-oriented and aim for making the existing system work. However , innovations are distributed in different levels and departments , and its holistic effect upon the system would be weakened because of contradictions among levels and departments.

Key Words : Local Governance Innovations ; Past Decade ; Chinese Local Governance Innovations Awards

(11)Typology and Characteristics of Government Innovations : A Multi-Case Study of Winning Programs of the ‘Innovations and Excellence in Chinese Local Governance’

WU Jiannan¹ , MA Liang² , SU Ting¹ , YANG Yuqian² ·94·

(1. School of Public Policy and Administration , Xi’an Jiaotong University ;
2. School of Management , Xi’an Jiaotong University , Xi’an 710049 , China)

Abstract ID : 1672-6162(2011)01-0091-EA

Abstract : Although many case studies of innovations in Chinese public sectors have been published , the attributes of innovation deserves more systematic examination. We empirically analyze types and distributions of public sector innovations in China by examining more than 100 winners and finalists of the ‘Innovations and Excellence in Chinese Local Governance’ (IECLG) Awards Program. Our results show that managerial , service and collaborative innovations are the main types of innovation in the Chinese public sectors , though technological and governance innovations are emerging. State and party agencies at city and county levels in eastern China appear more innovative than their counterparts in central and western China. We also tabulate innovation types against various attributes of their initiators , and identify other factors affecting innovations in China. Our analysis contributes to the understanding of the state of the art of public sector innovations in China , and suggests directions for further internationally comparative research.

Key Words : Government Innovation ; Innovations and Excellence in Chinese Local Governance ;
Typology ; Multi-Case Study ; Content Analysis