

比较视角下的效能建设： 绩效改进、创新与服务型政府^{*}

吴建南 马 亮 杨宇谦

[摘要] 基于省际比较和国际比较的视角,本文对效能建设这一具有中国特色的政府创新活动进行了初步的理论研究。本文选取福建省等6个省(自治区)的效能建设实践进行文本分析和相似度分析,提取效能建设的共性特征,并将之与“中国地方政府创新奖”的获奖案例和发达国家行政改革实践进行比较,识别效能建设的核心要素。本文认为,效能建设的本质是一项政府绩效改进活动,其核心是政府采用和实施的一系列创新组合,其旨归与服务型政府构建一脉相承。本文的多案例研究和理论框架为推进效能建设的学术研究提供了初步基础,并对未来研究方向进行了探讨。

[关键词] 效能建设; 政府绩效管理; 政府创新; 服务型政府

[中图分类号] D035.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2011)03-0035-06

一、引言

自2000年福建省首推机关效能建设以来,效能建设在中国各级政府和部门逐步兴起和扩散。机关效能建设指“在党委、政府的统一领导下,以提高工作效率、管理效益和社会效果为目标,以加强思想、作风、制度、业务、廉政、能力建设为内容,科学配置机关管理资源,优化机关管理要素,改善机关运作方式,改进机关工作作风,强化机关效能意识,按照廉洁、勤政、务实、高效的要求,构筑机关效能保障体系的综合性工作。这项工作以提高效能为目的,强化主体责任和作用,形成系统建设内容,综合多种工作手段,建立有效工作机制。”^[1]目前福建、浙江等多个省都已开展效能建设,许多地市、区县和一些乡镇政府部门也都开展了形式多样的效能建设活动,以致蔚然成风。从区域比较的角度来看,效能建设的动因是什么?效能建设包括哪些共性举措?进行了哪些创新?如何认识效能建设在不同地区的推动和扩散状况?另一方面,从国别比较的视角而言,效能建设与发达国家典型行政改革运动的异同何在?效能建设的中国特色是什么?这些都是值得系统研究的关键问题,也是推进效能建设走向深入的重要课题。

效能与绩效是一对常常互换使用的概念,需要略作辨析。从维度或结构来看,绩效(performance)的内涵非常

丰富,是一个多维构念。如一般认为绩效包括“3E”,即经济性(economy)、效率性(efficiency)和效果性(effectiveness)。还有人认为绩效还包括公平性(equity),即成为“4E”。^[2]而效能是一个更为中国化或本土化的概念,从字面上理解包括两层含义:一是“效”,即效率、效果、效益的统称;二是“能”,即能力。由此可见,效能与绩效的涵义接近,但效能对能力的强调说明其内涵更为丰富。而从概念关注的焦点或侧重点来看,绩效关注结果,是结果导向的概念,而效能则既关注结果(“效”),也重视过程(“能”),体现了过程与结果的统一。虽然二者存在上述细微差异,但从学术研究来看,我们不应过分放大二者的差异性,而应从二者的共性和使用语境上加以区分和使用。综上所述,效能建设一语双关,将绩效改进和能力建设提高到同等重要的层次,将绩效改进视为目标,而将效能建设作为手段,从而赋予该活动以系统化的特色。

尽管效能建设引发了各地各级政府的广泛关注,但国内效能建设研究却难以令人满意。我们以2000年1月-2010年11月为时间段,在中国期刊网上以“效能建设”为关键词搜索的文章共计1058篇,在这1000多篇论文中选取了分布在政治学和行政管理等主要学科类别中的544篇文献进行分析。分析表明,国内实践关注度高,论文数量逐年递增,论文以实践经验总结与反思居多,而学界研

^{*} 本文得到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”(项目编号:70873092)、长江学者和创新团队发展计划(IRT0855)以及中央高校基本科研业务费专项资金的资助。

究亟待深化。研究主题方面，多数研究集中在效能建设的具体构成要素，尚未充分认识其整体实质。这方面，周志忍以中国式的政府绩效管理对效能建设进行的梳理可能是少数分析深入的研究成果。^[3] 吴建南和阎波对效能建设中的政府绩效评估特色进行了研究。^[4] 理论基础方面，对效能建设缺乏深入的理论探索，目前仍难以理解和解释效能建设的推动和推广。研究方法方面，多数研究局限于理论探讨或个案分析，缺少多案例研究乃至基于大样本的研究证据。最后，研究视角方面，国际对话和国际比较不足，目前还难以认识效能建设在国际公共管理改革浪潮中的位置。

从国际研究进展来看，与效能建设相关的研究主要包括两个方面：一方面是政府绩效的决定因素与改进路径研究，代表了国际公共管理研究前沿，旨在识别影响公共组织绩效的关键因素及其作用机制。^[5] 该方向致力于考察诸如管理、繁文缛节、创新、学习、环境等因素对政府绩效的影响，但局限于单因素或少数几个因素的探析，往往“见木不见林”，缺少整体理论和系统方法论，亟待引入复杂系统分析方法进行复合因素分析。^[6] 另一方面是有关行政改革与政府创新的比较研究，与效能建设所倡导的改革和创新取向不谋而合。许多学者对新公共管理运动、重塑政府运动、公共服务改革等进行了国际比较研究^{[7][8]}，对政府创新的多案例研究^[9]和跨国调查研究。^[10]

本文的研究目的在于通过省际比较和国际比较，识别效能建设的关键构成要素和基本特征，据此构建效能建设的理论框架，为推进效能建设研究提供基础。

二、效能建设的省际比较

1. 方法与数据

效能建设在中国各地各级政府都得到了不同程度的开展，我们选取省级政府作为比较分析的层级。作为中央—地方关系的重要一端，省级政府在中国政府序列中具有举足轻重的地位，对其效能建设实践进行研究具有重要意义。我们还检索了市县效能建设的开展情况，发现数量较多且形式多样，目前难以进行系统梳理和分析。根据地域代表性和数据可获得性，我们选取全国6个省份进行多案例省际效能建设比较分析。具体样本选取和数据来源见表1。

虽然行动具有复杂性、动态性和非线性等特点，但其目标和手段却是其关键所在。“目标—手段链”（means-end chain）是分析组织管理活动的重要理论工具，有助于识别目标和手段的重要性和匹配关系，乃至构建目标—手段图谱。^[11] 本文也采用该理论工具分析效能建设。我们将效能建设的目标分析重点放在政府绩效的不同维度，而对效能建设的举措分析则关注其采取不同的手段和工具。政府绩效是一个多维构念，包括许多不同的维度，而效能建设对多个绩效维度进行了改进。我们采用已有学者提出的政府绩效维度框架^[12]，分析了效能建设所针对的绩效维度，并对其重要性进行比较。效能建设的举措是一个不断变化的有层次的活动体系，我们识别效能建设的主要举措

并合并同类项，从而为发现效能建设举措的共性和个性提供了条件。

我们采用内容分析方法对选取的效能建设文件进行分析，以各省最有代表性的政府文件为文本，从中提取效能建设的关键要素。

表1 样本选取与数据来源

区域	省份	启动年	活动名称	政府文件
东部	福建省	2000	机关效能建设	《福建省机关效能建设工作意见》
	浙江省	2004	机关效能建设	《关于开展机关效能建设的决定》
中部	安徽省	2010	机关效能建设	《关于紧紧围绕服务示范区建设深入推进省直机关效能建设的通知》
	江西省	2008	机关效能建设	《关于在全省开展机关效能年活动实施方案》
西部	四川省	2008	机关行政效能建设	《关于加强机关行政效能建设的决定》
	宁夏回族自治区	2007	政府效能建设	《关于加强政府效能建设的决定》

2. 省际比较结果

分析显示，效能建设的共性目标多于个性目标，表明效能建设的起因可能源于具有共性的问题。研究表明，效能建设的总目标都是强调环境建设，如营造软环境、优化投资环境或建设政务环境。效能建设瞄准的核心绩效维度是效率、满意度、服务质量、回应、问责、廉洁，以及民主/参与、信任、透明。而效能建设缺失的绩效维度则包括公平、服务数量。由于省级政府以决策规划为主，对服务数量的涉及不多。但对公平的关注不够，一定程度上表明效能建设仍然是为发展型政府服务，体现出较强的效率至上取向。由此可见，效能建设的根本目标是改进绩效，效能建设是一项政府绩效改进活动，旨在打造高绩效政府或效能政府。政府绩效改进是一个非线性、复杂路径的系统调节过程，政府绩效的多维性要求效能建设对不同的绩效维度予以侧重与平衡，而效能建设的多项举措为改进不同维度的政府绩效提供了改进的手段。

经过对效能建设的诸多举措进行分析，我们对效能建设的共性举措达成共识，具体包括3大类10个举措（如表2所示）。首先，效能建设的主要举措都在关注通过各种手段限制公权力的滥用和误用。其次，效能建设特别注重政府能力建设，在人力资源管理、信息技术管理、领导能力和组织体系等方面进行多管齐下的革新。最后，效能建设通过绩效评估和监督等问责激励手段，确保公共管理人员有动力和压力参与和推动绩效改进。

在识别了效能建设共性的基础上，我们还分析了效能建设在各省的个性之处，特别是探讨了效能建设的扩散与再创新问题。效能建设起于福建省，扩散于其他省份，在其扩散的过程中也发生了改变。对于效能建设的扩散，可以从两个角度予以考察。从效能建设的扩散与效仿来看，从福建到全国，从源头创新到采用创新，效能建设产生了

广泛的影响。共性举措居多数表明效能建设抓住了核心和关键，具有很强的复制性和可推广性。从创新与再创新的角度而言，效能建设在扩散中其自身也发生了一定的变化，效仿者结合本地情况和目标取向进行再创新和特色化，赋予效能建设以新的内涵和生命力，各省个性举措的涌现说明效能建设提供了进一步创新的空间。因此，效仿者的再创新为效能建设注入了新鲜血液，为在一定程度上“反哺”源头创新者提供了重要基础。

表2 效能建设的共性举措

类别	效能建设举措
权力制约	<ul style="list-style-type: none"> • 制度建设（首问负责、限时办结、责任追究等） • 政务公开、阳光政务、透明行政 • 行政审批项目简化、流程优化、行政服务中心 • 规范行政行为（自由裁量权和行政执法）
能力建设	<ul style="list-style-type: none"> • 转变/改进工作作风（服务意识） • 提升公务员队伍素质、行政队伍建设 • 信息技术支持（网站、信息化建设等） • 组织建设：效能办、效能投诉中心
问责激励	<ul style="list-style-type: none"> • 绩效评估/考核 • 民主监督、社会监督

3. 效能建设与政府创新

通过上文的分析，我们可以将效能建设概括为系统性的、整体的“大创新”，效能建设与创新型政府密切相关。首先，效能建设是一项综合管理改革（comprehensive management reform）或“打包式”（package）的一揽子改革，如重塑政府一样。^[13]其次，效能建设是一场整体式创新（holistic reform），指系统化解决问题、多部门联动、采取多项举措，从而避免单打独斗。^[14]最后，效能建设是一套“组合拳”，是一种“大创新”（mega-innovation），通过多管齐下、全面推进以实现不同改进手段的合力。

效能建设的上述特点符合创新的基本内涵，即按照熊彼特的观点，创新是一种“新组合”。从效能建设要素与其系统的关系来看，效能建设属于新组合式的创新。作为单个活动要素，效能建设的创新性可能并不强，因为许多活动既已存在或被创造，如效能投诉中心、行政服务中心等。然而，作为要素的新组合的一个系统，效能建设并非“新瓶装旧酒”，而具有创新性和整合性，并随着新要素的增添和要素本身的创新而得以持续创新。

为了对上述观点予以佐证，我们对“中国地方政府创新奖”的获奖项目进行了比较分析。该奖项设立于2000年，与效能建设的启动几乎同时。该奖项将地方政府创新分为政治改革、行政改革和公共服务创新等三大类，通过严格的程序评选和表彰政府创新项目，至今五届共评选113个获奖项目。^[15]我们将效能建设的共性举措与获奖项目进行比较，发现有22个获奖项目涉及效能建设，约占获奖项目总数的五分之一，约占行政改革类政府创新项目的三分之二（如表3所示）。

“中国地方政府创新奖”的获奖项目显示，效能建设的许多活动要素都不同程度地得到了各地各级地方政府的推行，许多都是其他地方政府原创而效能建设采用的创新。例如，多达9项行政审批制度改革项目获奖，而涉及绩效评估与管理、政务公开和规范监督的政府创新也有多项。

显然，就效能建设的举措而言，它们中的许多都已称不上创新；而对效能建设本身来说，却是一项重大创新。与此相关，获奖项目中也有多项是整体式创新，如效能革命、法治政府、服务型政府等。效能建设的这一特性表明它是一个组合体或复合体，具有很强的包容性和吸纳力，能够将许多创新为我所用，形成具有整合性的创新系统，从而推动政府创新持续完善，在一定程度上为政府创新的可持续性提供了源泉。由此可见，效能建设是政府创新的重要表现，而中国地方政府创新也从多个方面对效能建设进行了有力丰富。

表3 中国地方政府创新奖中的效能建设(2000-2010)

类型	启动年	编号	项目名称
整体式创新 (4)	2000	b12	河南省焦作市: 构建“三级服务型政府”
	2004	c9	重庆市政府: 创建法治政府四项制度
	2004	c23	浙江省温州市政府“效能革命”
	2004	d12	浙江省庆元县委组织部: 技能型乡镇政府建设
行政审批制度改革 (9)	2000	a3	江苏省南京市下关区: 首创“政务超市”
	1997	a5	广东省深圳市: 行政审批制度改革
	1992	a6	海南省海口市: 实行行政审批的“三制”
	2002	c2	天津市南开区政府行政许可服务中心“超时默许”新机制
	2003	c12	陕西省杨凌示范区管委会: 服务承诺制
	2004	d9	四川省成都市政府: 深化行政审批制度改革
	2003	d10	山东省莱西政府: 为民服务代理制
	2005	d13	广西玉林市政府“一站式”电子政务新模式
	2004	d14	深圳市监察局: 行政审批电子监察系统
绩效评估与管理 (3)	2001	b15	福建厦门市思明区“公共部门绩效评估”
	2001	e8	浙江省湖州市委组织部: 干部考核机制创新
	2008	e19	北京市政府: 市级国家行政机关绩效管理体系
公开透明 (2)	1996	a14	湖南省长沙市: 四级联动政务公开
	2005	d8	江苏省公安厅: 执法告知服务制度
规范监督 (4)	2001	c20	浙江省绍兴市政府办公室: 导入ISO9000质量管理体系
	2005	c17	江苏省徐州市贾汪区政府: 公众全程监督政务
	2003	d18	四川省人大“在线监督”预算执行
	2008	e25	云南省昆明市政府法制办公室: 行政处罚自由裁量权规范化

三、效能建设的国际比较

通过分析，我们发现重塑政府或新公共管理运动是国

际公共管理关注最多的行政改革活动，而英国政府公共服务改革也是值得关注的活动之一。许多学者都对中外行政改革和政府创新的异同进行了比较，有学者认为中国政府也在开展类似于西方国家的重塑政府改革^[16]，而有学者则认为中国的政府创新大大有别于西方国家。^[17] 作为一项综合行政改革，效能建设与西方国家主流行政改革的异同何在？是否存在效能建设的中国特色？这些问题将通过国际比较予以初步回答。

1. 中美比较

重塑政府是 20 世纪末影响较大的一项政府改革运动，旨在推动政府像企业一样高效运转。^[18] 有学者认为重塑政府改革包括战略管理（如加强战略规划）、改善客户服务（如培训员工服务能力、实施公民调查和绩效评价等）、行政简化（或减除繁文缛节）、组织结构变化（如下放权力、扁平化等）、民营化（外包、公私联营等）等 5 个领域 11 项举措，并对美国州政府部门进行调查。^[19] 1998 年对美国州政府部门的调查显示，重塑政府改革力度最大的领域集中在战略管理和客户服务改善两个领域，而备受关注的民营化却实施较少。美国州政府部门倾向于有选择地采用某些重塑政府改革提议，主要是战略规划、顾客服务，其次是质量改进、标杆管理、决策权下放、评价顾客满意度等。研究表明，虽然某些重塑改革提议获得了较多的采用，但州政府部门更倾向于将改革视为一个一揽子计划，同时采用多项改革提议以发挥合力。研究还显示，一些州比其他州更加积极，但总体来说，并没有出现各州共同推进的重塑政府浪潮。

从中美比较来看，二者的共同点在于对绩效管理的重视和对公共服务的关注。两国政府都强调结果导向的绩效管理，通过绩效评估推动政府改进绩效；与此同时，两国政府都对改进公共服务十分重视，采取较为类似的行动（如培训和能力建设）提高公共服务水平。两者的不同点在于，美国的州政府更加强调去制度化与放权，而中国的省政府则注重制度化与限权。这一差别可能源于两国所处的发展阶段不同，政府制度化的水平也不尽相同，尽管改革目标一致，但它们却采取了不同的改革策略。

2. 中英比较

英国首相战略办公室在 2006 年发布了一份报告，提出了英国政府公共服务改革模型。^[20] 英国公共服务改革的目标是使所有人都获得高质量的公共服务。英国公共服务改革包括四大举措：自上而下的绩效管理（来自上级政府的压力，包括直接干预、绩效评估和监察、监管和标准设定、强化结果目标）；在公共服务供给中进一步引入竞争和比赛（政府间竞争和水平压力，包括竞争与比赛、推进服务供需分开）；通过选择和投诉等进一步使公民向政府施加压力（自下而上的压力，包括赋予用户定制服务的选择权、资助用户选择、用户通过投诉和共同生产参与其中）；强化公务员、中央和地方政府提供优质公共服务能力的举措（政府能力建设，包括领导、员工多元化和技能提高、组织发展与合作）。该模型将改革目标置于中心，各项改革举措

首尾相连形成一个闭环，从而构成一个“自我改进系统”，为政府公共服务改进提供源源不断的压力和动力。

从中英比较而言，二者的共同点在于都强调能力建设和问责激励。能力建设是政府绩效改进的重要手段，强调“管理至关重要”，旨在提高公共管理人员的素质和能力，增强公共组织的管理能力并加强合作和协调。绩效管理是二者都予重视的领域，特别是两国都属于单一制国家，自上而下的绩效评估为政府改进提供了强有力的驱动，并在监督和审查方面发挥作用。二者的不同点在于，英国政府更加注重政府竞争与市场激励，通过政府间竞争乃至政府与其他部门竞争来推动政府改进。这一举措延续了撒切尔夫人执政时期的民营化倾向，其改革力度和影响也更大。与之相比，我们没有在效能建设中发现类似的举措，虽然它也强调政府竞争的重要性。

3. 国际视野中的效能建设

对比效能建设与发达国家行政改革运动，我们可以得出如下启示。首先，尽管效能建设是一项颇具中国特色的行政改革活动，它与西方国家推行的主要行政改革运动具有许多相似之处。强调结果导向、能力建设和公共服务等，既是效能建设的核心，也是发达国家行政改革的要点。由此表明，中国所进行的行政改革活动并非奇谈怪论，而是具有很强的国际趋同性，并代表了国际公共管理改革的趋势。其次，效能建设与西方国家行政改革又有一些不同之处，说明我们不能按照国外理论和实践生搬硬套来看待效能建设。中外比较差异的原因可能是国家发展阶段与重点议题不同，政治体制与府际关系不同，以及行政改革的基础条件和社会环境不同。例如，西方国家在三权分立的宪政基础上建立了较为完善的制度框架，制度变革的空间较小，而我国则因为这方面的基础不足，还需要进行很长一段时期的制度建设和完善过程。

通过效能建设的国际比较，我们可以看到，虽然名称和称谓不同，但各国行政改革追求的目标和采取的举措具有很强的相似性，而其中存在的不同之处是可以包容在这些相似性之中的。显然，行政改革和政府创新的动因、过程、特征和影响的分析还有待深化，但从国际比较的视野进行分析，有助于我们更加充分地认识效能建设的理论意义。

四、中国效能建设：一个初步的理论框架

通过上述研究，我们识别了效能建设的关键目标和核心要素，并将之与西方国家的类似改革活动进行了比较，从而进一步强化了效能建设的上述特点。由此，我们整理并构建了效能建设的初步理论框架（如图 1 所示），以期对效能建设的特点进行分析和阐释。

效能建设的根本目标是改进政府绩效，特别是通过服务型政府构建而推进全民共享的公共服务绩效提升。服务型政府建设意味着政府职能转变、财力配置调整和公共服务能力建设，而效能建设的许多共性举措（如权力制约、能力建设等）都与服务型政府构建异曲同工。习近平同志曾就福建省机关效能工作作出重要批示，强调要牢记人民

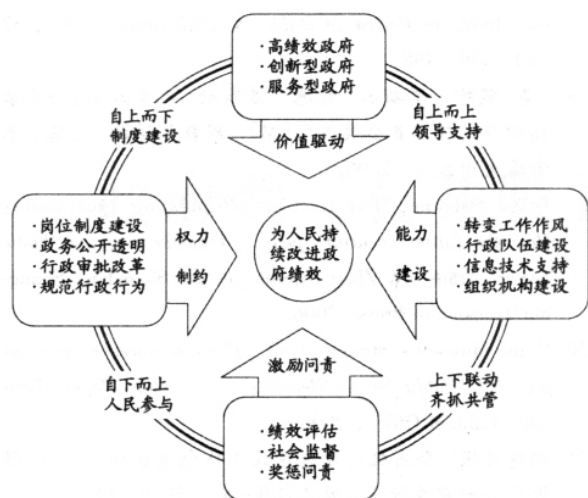


图1 效能建设理论框架

政府前有“人民”两字，明确效能建设的价值取向是“人民”政府，政府效能应以公共服务绩效为核心诉求，而效能建设也应以建设高绩效、服务导向的政府为根本旨归。^[21]因此，效能建设以为人民持续改进政府绩效为目标，在高绩效政府、创新型政府和服务型政府的价值驱动下开展活动。

效能建设的核心举措包括权力制约、能力建设和激励问责，它们又分为许多具体举措并彼此相连，从而构成一个持续改进政府绩效的综合系统。通过自上而下的领导支持和制度建设，结合自下而上的人民参与，效能建设可以有力发挥上下联动、齐抓共管的联动机制的作用，为政府绩效的持续改进提供源源不断的动力。

五、结论

1978年以来的改革开放使中国从计划经济体制向市场经济体制转轨，中国各级政府管理都面临重大的挑战与机遇，并为此进行了大批量、多轮次和各具特色的改革、试验、创新。^[22]在政府创新案例中，既不乏行政审批制度改革、行政服务中心建设、政务公开、绩效评估等单项创新，也出现了机关效能建设这样的综合改革和整体创新。经过10年的发展，效能建设的内涵不断丰富，活动载体、工具和手段也不断多样化，呈现持续创新的势头。某种意义上可以说，效能建设是社会转型时期地方政府创新的集中体现，是政府一系列创新活动的集大成。在针对单项创新进行大量研究的情况下，极有必要对效能建设这一具有重要意义的政府创新组合进行深入研究。

基于省际比较和国际比较的视角，本文对效能建设这一具有中国特色的政府创新活动进行了研究。本文选取6个省（自治区）的效能建设实践进行文本分析，提取效能建设的共性目标和举措，并将之与“中国地方政府创新奖”的获奖案例和发达国家行政改革实践进行比较，识别效能建设的核心要素。本文认为，效能建设的本质是一项政府绩效改进活动，其核心是政府采用和实施的一系列创

新组合，其旨归与服务型政府构建一脉相承。

本文为推进效能建设的学术研究提供了初步基础，但研究的局限在于主要采用基于政府文件的内容分析。未来首先可在关注文本分析的基础上，更加贴近鲜活的效能建设实践，以期发现更为深层次的规律。

【参考文献】

[References]

- [1]福建省机关效能建设领导小组办公室. 福建省机关效能建设工作情况汇报(2010年9月6日)(内部资料). Office of Leadership Group of Xiaonengjianshe in Fujian Province. *Report of Xiaonengjianshe in Fujian Province (2010) (unpublished version)*.
- [2]吴建南. 公共部门绩效评估:理论与实践[J]. 中国科学基金, 2009(3).
Wu Jiannan. Public Sector Performance Evaluation. *China Science Funds*, 2009(3).
- [3]周志忍. 效能建设:绩效管理的福建模式及其启示[J]. 中国行政管理, 2008(11).
Zhou Zhiren. Effectiveness Building in Fujian Province: A Distinctive Model of Performance Management and Implications. *Chinese Public Administration*, 2008(11).
- [4]吴建南, 阎波. 地方政府绩效评估体系的路径选择——福建的分析[J]. 中国行政管理, 2008(2).
Wu Jiannan, Yan Bo. The Path Choice of Local Government Performance Evaluation System: Fujian Practice. *Chinese Public Administration*, 2008(2).
- [5]Richard Walker, George A. Boyne. Introduction: Determinants of Performance in Public Organizations. *Public Administration*, 2009, 87(3): 433-439.
- [6]吴建南, 张翔. 政府绩效的决定因素:观点述评、逻辑关系及研究方法[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2006(1).
Wu Jiannan, Zhang Xiang. Determinants of Government Performance: Literature Review, Logical Correlations and Research Methods. *Journal of Xi'an Jiaotong University (Social Sciences)*, 2006(1).
- [7]Patricia W. Ingraham. Play it Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform. *Public Administration Review*, 1997, 57(4): 325-331.
- [8]Christopher Pollitt, Geert Bouckaert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- [9]Sanford Borins. Public Management Innovation: Toward a Global Perspective. *American Review of Public Administration*, 2001, 31(1): 5-21.

- [10] Eran Vigoda – Gadot , Aviv Shoham , Nitza Schwabsky. Public Sector Innovation for Europe: A Multinational Eight – Country Exploration of Citizens’ Perspectives. *Public Administration* ,2008 ,86 (2) : 307 – 329.
- [11] Carolyn J. Heinrich , Laurence E. Lynn , Jr. Means and Ends: A Comparative Study of Empirical Methods for Investigating Governance and Performance. *Journal of Public Administration Research and Theory* ,2001 , 11 (1) : 109 – 138.
- [12] Richard M. Walker , Wu Jiannan. Future Prospects for Performance Management in Chinese City Governments. *Administration Society* ,2010 ,42 (1 suppl) : 34S – 55S.
- [13] [19] Jeffrey L. Brudney , Ted F. Hebert , Deil S. Wright. Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform. *Public Administration Review* ,1999 ,59 (1) : 19 – 30.
- [14] Sanford Borins. Loose Cannons and Rule Breakers , or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers. *Public Administration Review* ,2000 ,60 (6) : 498 – 507.
- [15] “中国地方政府创新奖”网站介绍 [EB/OL]. <http://www.chinainnovations.org>.
The Chinese Local Governance Innovations Awards. <http://www.chinainnovations.org>.
- [16] John A. Worthley , King K. Tsao. Reinventing Government in China: A Comparative Analysis. *Administration Society* ,1999 ,31 (5) : 571 – 587.
- [17] Hon S. Chan , King W. Chow. Public Management Policy and Practice in Western China: Metapolicy , Tacit Knowledge , and Implications for Management Innovation Transfer. *American Review of Public Administration* ,2007 ,37 (4) : 479 – 498.
- [18] [美]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]. 周敦仁等译. 上海: 上海译文出版社 ,2006.
David Osborne , Ted Gaebler. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Trans. by Zhou Dunren , et al. Shanghai: Shanghai Translation Press ,2006.
- [20] Prime Minister’s Strategy Unit. *The UK Government’s Approach to Public Service Reform: A Discussion Paper*. London: Cabinet Office ,2006.
- [21] 福建日报. 全省机关效能建设工作会议在福州召开 , 习近平作出重要批示. 福建日报 [N] ,2010 – 11 – 25.
Fujian Daily. Xi Jinping Made Important Comments at Fuzhou Provincial Conference on Xiaonengjianshe. *Fujian Daily* ,2010 – 11 – 25.
- [22] 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) .
Wu , Jiannan , Ma Liang , Yang Yuqian. The Impetus , Characteristics and Performance of Local Government Innovations in China: A Content Analysis Based on Multiple cases from “Chinese Local Governance Innovations Awards”. *Management World* ,2007(8) .
(作者单位: 吴建南 ,西安交通大学公共政策与管理学院副院长、教授、博导; 马亮 杨宇谦 ,西安交通大学管理学院博士生 ,西安 710049)

(责任编辑 澹 宁)

Xiaonengjianshe in the Comparative Perspective: Performance Improvement , Innovation and Service Oriented Government

Wu Jiannan Ma Liang Yang Yuqian

[Abstract] Xiaonengjianshe , an indigenous government innovation activity , is theoretically examined in the paper from the perspectives of interprovincial and international comparison. Practices of six provinces including Fujian Province are analyzed and the common attributes of Xiaonengjianshe are identified. We compare them with winner programs of the Chinese Local Governance Innovation and Excellence Awards and practices of administrative reform in Western developed countries (the UK and the US) to elucidate the core elements of Xiaonengjianshe and construct its preliminary theoretical framework. Xiaonengjianshe is a government performance improvement activity , with implementation of the package of innovations and aiming at the Service Oriented Government. Our multi – case study and theoretical framework are contributed to the research on Xiaonengjianshe , and future research directions are pointed out in the end.

[Key words] xiaonengjianshe , government performance management , government innovation , service oriented government

[Authors] Wu Jiannan is Professor and Vice – Dean of School of Public Policy and Administration , Xi’ an Jiaotong University; Both Ma Liang and Yang Yuqian are Doctoral Candidate at School of Management , Xi’ an Jiaotong University. Xi’ an 710049