

中国地方政府创新：
现状、问题与对策

赵 强

东亚论文 第 96 期

ISSN 0219-1415
ISBN 978-981-07-3609-5

版权所有 · 未经同意 · 不得转载

出版日期：2012 年 8 月 30 日

中国地方政府创新：现状、问题与对策[#]

赵 强^{*}

[摘要] 在总结国内外政府创新研究的现状和发展趋势的基础上，本文主要考察中国地方政府创新的现状特点以及存在的问题，并就中国地方政府创新的发展提出科学依据和对策。研究表明：中国地方政府创新的现状特征是：东中西三大地区以及各省区间地方政府创新分布不平衡；地方政府创新层级分布以县区级为主；中国地方政府创新的动机是以问题驱动型为主，以上级指示型为辅。中国地方政府创新存在的问题是：地方政府创新之间的学习和扩散强度较弱；地方政府创新以外部环境驱动和命令-控制型驱动为主，响应型和压力型创新特征明显；地方政府创新具有官僚制路径依赖。中国地方政府创新发展的对策是：组织维度上，中国地方政府创新需要做好政府管理创新的顶层设计；过程维度上，中国地方政府创新需要建立有效的激励机制，变被动响应为主动自觉；扩散维度上，积极推进地方政府创新之间的互动与相互学习。

[关键词] 中国； 地方政府； 创新

一、政府创新研究的现状和趋势

政府创新是政治学和公共管理学研究的主要课题之一。国外政治学对政府创新的研究成果最早见于 20 世纪 60 年代末期，以沃克的研究为代表（Walker, 1969）。¹ 20 世纪 70 到 80 年代，政府创新的研究成果不断增多，研究领域不断拓展（Gray, 1973; Grupp and Richards, 1975; Downs, 1976; Menzel and Feller, 1977; Sigelman and Smith, 1980; Regens, 1980; Canon and Baum, 1981;

[#] 基金项目：中国国家教育部人文社会科学研究规划基金资助项目（12YJA810021）；中国江苏省政府 2010 年留学奖学金资助。

^{*} 赵强是南京财经大学公共管理学院副教授，公共事业管理系主任，硕士生导师，在 2011 年 10 月至 2012 年 10 月期间是新加坡国立大学东亚研究所访问学者。 特别感谢所长郑永年教授对本研究的指导和关心！同时在此对东亚研究所的其他同事表示热诚的谢意！

¹ Walker, Jack L. 1969. The Diffusion of Innovations among the American States[J]. American Political Science Review, 63:880-899.

Sigelman, Roeder and Sigelman, 1981)。² 20 世纪 90 年代以来, 政府创新研究又涌现出许多新方法和新成果 (Berry, 1990; Andrews, Sapat, 2004; Damanpour and Schneider, 2008)。³ 与国外相比, 中国对政府创新行为的研究起步较晚, 研究内容上, 多将关注的焦点放在对政府创新的必要性和可能性的解释、国外政府创新经验的引介等。研究方法上, 多为概念阐释、理论探讨和个案研究 (吴建南, 马亮和杨宇谦, 2007)。⁴ 总体看, 目前国内外政府创新研究的现状特点和趋势如下:

(一) 国内外政府创新研究的现状

1. 政府创新的概念界定和类型划分仍难以统一

对于政府创新的概念, 目前学界尚在讨论之中, 尚未形成共识。不同学者在对政府创新进行概念界定时, 强调不同的方面。有强调时间因素的, 如 Bingham 认为“创新是在具有相似目标的各个组织中, 其中一个组织对一种思想理念的第一次或较早的使用。”⁵, 这里, Bingham 把采纳和应用时间的早晚作为创新概念的重要界定标准; 有强调行动的, 如 Altshuler 和 Zegans 认为“创新是行动中的新奇事物”, 这里 Altshuler 和 Zegans 把采纳和实施行为作为创新

² Gray, Virginia. 1973. Innovation in the States: A Diffusion Study. *American Political Science Review*, 67:1174-1185. Grupp, Fred W., Jr., and Alan R. Richards. 1975. Variations in Elite Perceptions of American States As Referents for Public Policy Making. *American Political Science Review*, 69: 850-858.

Downs, George W. , Jr. 1976. *Bureaucracy, Innovation, and Public Policy*. Lexington, MA: Lexington Books. Menzel, Donald C., and Irwin Feller. 1977. Leadership and Interaction Patterns in the Diffusion of Innovations among the American States. *Western Political Quarterly*, 30: 528-536. Sigelman, Lee, and Roland Smith. 1980. Consumer Legislation in the American States: An Attempt at Explanation. *Social Science Quarterly*, 61: 58-70. Regens, James L. 1980. States Policy Responses to the Energy Issue. *Social Science Quarterly*, 61: 44-57. Canon, Bradley C., and Lawrence Baum. 1981. Patterns of Adoption of Tort Law Innovations. *American Political Science Review*, 75: 975-987. Sigelman, Lee, Phillip W. Roeder, and Carol Sigelman. 1981. Social Service Innovation in the American States. *Social Science Quarterly*, 62: 503-515.

³ Frances, Stokes Berry and William, D. Berry. 1990. States Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84: 395-415. Alka, Sapat. 2004. Devolution and Innovation: The Adoption of State Environmental Policy Innovations by Administrative Agencies. *Public Administration Review*, 64: 141-151. Fariborz, Damanpour and Marguerite, Schneider. 2008. Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19: 495-522.

⁴ 吴建南, 马亮和杨宇谦. 2007. 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. *管理世界*, 8: 43-51.

⁵ Bingham, R. D. 1976. *The Adoption of Innovation by Local Government*. Lexington: Lexington Books.

概念界定的重要标准；⁶ 有强调手段或目的的，如 Downs 和 Mohr 把创新界定为是“对采用单位是新的手段、工具或目的的采用。”⁷ 这里 Downs 和 Mohr 把创新所采用的手段或工具作为创新概念界定的重要标准；还有强调变化的，如变化是 Moore、Sparrow 和 Spelman 界定创新概念的重要标准，他们认为“组织运转方式的任何相当重要的变化，规定了它的基本任务”。Lynn 认为，“创新是一个组织核心任务的最早的、扰乱性的、根本性的改变。”⁸ 显然，在这些学者看来，根本性的变革是创新概念界定的重要标准。以上分析表明，由于政府创新是一个复杂的概念范畴，其概念界定具有不同的视角以及不同的尺度。

在综合各种不同概念界定的主要标准的基础上，本文认为，政府创新就是指用新的思想理念、手段目标和技术方法对政府行政管理系统（包括行政管理观念、组织战略、管理技术、管理文化和行政流程等）进行改造和重构，不断提高政府行政管理效能的活动。

这一概念界定包含以下几点内容：

第一，政府创新的性质是一种活动；

第二，政府创新的目标是提高政府行政管理效能；

第三，政府创新的新颖性在于它是新的思想理念、手段目标和技术方法在政府及其部门中的应用。这个新的思想理念、手段目标和技术方法既可以是在本国家、本地区以及本部门的第一次应用，也可以是在别的国家、别的地区以及别的部门已经应用而通过学习在本国家、本地区以及本部门的第一次应用；

⁶ Altshuler, A. and M. Zegans. 1990. Innovation and Creativity: Comparison between Public Management and Private Enterprise. *Cities*, February: 16-24.

⁷ Downs, G. W. Jr. and L.B. Mohr. 1976. Conceptual Issues in the Study of Innovation. *Administrative Science Quarterly*, 21:700-715.

⁸ Moore, M.H., M. Sparrow, and W. Spelman. 1997. Innovation in Policing: From Production Lines to Jobs Shops. In *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*, eds. Alan A. Altshuler and Robert D. Behn, 274-298. Washington, DC: Brookings Institute Press.

Lynn, L. E. Jr. 1997. Innovation and the Public Interest: Insights Form the Private Sector. In *Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas*, eds. Alan A. Altshuler and Robert D. Behn, 83-103. Washington, DC: Brookings Institute Press.

第四，政府创新的内容既包括行政管理观念、战略、技术还包括文化以及行政流程等，内容广泛；

第五，政府创新的变化性即政府创新是政府的改造和重构。当然这个变化有量变，也有质变，有根本性的也有渐进式的。

除了在政府创新概念界定上难以统一之外，政府创新的类型划分更是多种多样，莫衷一是。

国外学者一般把政府创新划分为产品/服务创新和过程创新、技术创新和行政/管理创新以及辅助创新等（表 1），⁹ 表 1 所示，由于公共部门主要是提供公共服务，而不是产品的制造，产品创新不适用于公共部门（Damanpour, Walker, and Avellaneda, 2009）。¹⁰ 在政府公共服务创新中，Osborne 和 Flynn 从服务和使用者两个维度进一步细分公共服务创新为四种类型，即整体创新、扩张型创新、演化型创新和开发型创新。¹¹ 其中，整体创新是指新的服务提供给新的使用者；扩张型创新指已有的服务提供给新的使用者；演化型创新是指新的服务提供给已有的使用者；而开发型创新是指已有的服务提供给已有的使用者，该创新类型仅仅是增量式的改进，不足以成为创新。

过程创新可以进一步划分为技术过程创新和行政/组织/管理过程创新。技术过程创新是指服务提供技术或流程的改变，如信息技术的应用。管理过程创新是指组织结构和管理过程的重构和重组。管理创新主要是新的要素在管理系统中的应用，而技术创新主要是新的运作流程或服务提供的技术手段的变化。Schilling 将组织过程创新分为市场化创新和组织创新两种，¹² 其中市场化创新是指在提供公共服务过程中调整组织的运作流程、增加组织效率和效能；而组织创新是组织结构、战略和行政流程的创新。

⁹ Jiannan Wu. 2010. Innovations in Contemporary Chinese Public Sectors: Myths and Realities. Paper prepared for the symposium edition on 'Reform and Transition in Public Administration Theory and Practice in Great China', University of Hong Kong, 4th-6th February, 2010.

¹⁰ Damanpour, Fariborz, Richard M. Walker, and Claudia N. Avellaneda. 2009. Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organizations. *Journal of Management Studies* 46 (4): 650-675.

¹¹ Osborne, Stephen P., and Norman Flynn. 1997. Managing the Innovative Capacity of Voluntary and Profit Organizations in the Provision of Public Services. *Public Money and Management*, 17 (4):31-39.

¹² Schilling, Melissa A. 2005. Strategic management of technological innovation. New York: McGraw Hill.

表 1 国外学者对政府创新的一般分类

| 政府创新类型 | 分类标准 | 代表人物 |
|----------------------------------|------------------|--|
| 产品/服务创新 | 结果和过程 | Utterback and Abernathy, 1975; Damanpour and Gopalakrishnan, 2001; Light, 1998 |
| 过程创新 | | |
| 技术创新 | 技术和组织过程 | Damanpour and Evan, 1984; Kimberly and Evanisko, 1981; Birkinshaw, Hamel, and Mol, 2008; Meeus and Edquist, 2006; Walker, 2006, 2008 |
| 行政/管理创新 | | |
| 激进创新 | 程度和速度 | Dewar and Dutton, 1986; Moore, 2005 |
| 渐变创新 | | |
| 政策创新 | 内容和方法 | Berry and Berry, 1999 |
| 公共管理创新 | | |
| 辅助创新 (协作创新) | 组织边界 | Damanpour, 1987; Mandell and Steelman, 2003 |
| 七维创新分类 (产品、服务、过程、方向、战略、治理、言辞) | 综合 | Hartley, 2005 |
| 整体创新 | 新的和已有的服务和用户之间的关系 | Osborne and Flynn, 1997 |
| 扩张型创新 | | |
| 演化型创新 | | |
| 开发型创新 | | |
| 治理创新 | 政治和多中心 | Ngok and Zhu, 2007 |

Damanpour 提出的辅助创新和 Mandell 和 Steelman 提出的组织间创新也可称之为协作创新，这类政府创新具有与其他创新类型不同的跨组织边界特征，如联盟、伙伴关系、协作和网络等。

治理创新是指改进民主制度、公民参与以及反腐败的新的实践，是更加强调政治改革和多中心治理的创新。¹³

¹³ Richard M. Walker. 2007. An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework. Journal of Public Administration Research and Theory, 18: 591-615.

中国国内学者对政府创新的类型划分及标准也不统一。俞可平通过对“中国地方政府创新奖”创办 10 年来的 113 个入围项目进行统计分析,将政府创新分为公共服务类、行政审批类、弱势群体权益类、社会保障类、乡村治理类、竞争性选举类、政府自身建设与绩效评估类、民主决策或协商民主类、社会稳定类、政务公开类、权力监督类、国有资产管理类、社区管理类、公民参与类、民间组织管理类、电子政务类等 16 种类型。¹⁴ 何增科将中国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,每一大类又可细分为七个子类:政治改革类政府创新包括民主选举类、民主决策类、民主管理类、民主监督类、政务公开类、提高立法质量类、司法改革类;行政改革类政府创新包括改善监管类、节约成本类、提高效率类、绩效管理类、行政问责类、依法行政类、专业行政类;公共服务类政府创新包括服务特殊人群类、保护弱势群体类、扶贫济困类、社区服务类、社会保障与社会救助类、服务方式创新类、基本公共服务均等化类;社会管理类政府创新包括社会组织管理类、社区管理类、流动人口管理类、信访体制改革类、利益协调与纠纷调处类、社会治安管理类、社会应急管理类。¹⁵ 竺乾威针对中国政府创新的实际,提出了政府管理创新可以分为整体创新与局部突破、制度约束与实践先行、顶层设计与地方首创、理论突破与摸着石头过河、模式借鉴与变通改进、创新动力与利益追求、革故鼎新与路径依赖等类型。¹⁶

2. 政府创新理论有待完善

目前学术界关于政府创新的代表性理论有四:一是以 Mohr 等学者为代表的政府创新的“动机——资源”说。该理论认为政府创新是由政府创新的动机、资源以及障碍因素决定的(Mohr,1969);¹⁷ 第二是政府创新内因说,认为导致政府创新的动力是地方政府所在区域内在的政治、经济和社会环境;第三是政府创新区域扩散说,强调邻近地方区域政府创新之间的相互作用和影响,认为政府创新是一个地方政府仿效其邻近地方政府创新的结果;第四是政府创新内外因整合说,认为政府创新既受制于地方内在的政治、经济和社会环境,

¹⁴ 俞可平. 2010. 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. 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, 1-10.

¹⁵ 何增科. 2010. 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, 11-24.

¹⁶ 竺乾威. 2012. 政府管理创新若干问题的思考. 中国行政管理, 2:27-32.

¹⁷ Lawrence, B., Mohr. 1969. Determinants of Innovation in Organizations. American Political Science Review, 63,116-126.

也源于政府仿效其邻近地区的政府创新行为，是二者共同作用的结果（Berry, 1990）。¹⁸ 这些理论在一定程度上揭示了政府创新的动因，对进一步研究政府创新的机理有值得借鉴之处，但这些理论大都集中在研究政府创新的采纳阶段的行为特征，把政府创新作为政府的一种决策行为来进行研究，没有能全面探讨政府创新的过程及效果。

3. 研究方法有待拓展

国外现有研究中，研究方法多采用事件历史分析（Event History Analysis, EHA）（Berry, 1990）、基于横截面时间序列的计量经济分析方法（Tolbert, 2008）、¹⁹ 比较分析方法（Borins, 2000）²⁰ 和多案例分析方法（Kim, 2011）。²¹ 近年来，中国国内学者也采用了多案例研究方法对政府创新进行分析。由于政府创新行为及过程的复杂性，政府创新研究必然需要突破单一研究方法的不足，而采用综合性的研究方法，因此，研究方法上更加趋向于定性和定量相结合，更加强调跨国家或跨地区的多案例比较研究。

（二）国内外政府创新研究的趋势

纵观政府创新研究的发展历程，对政府创新机理的探讨始终是政府创新研究的中心课题。要解释和揭示政府创新的内在机理，政府创新研究需要从理论、方法、内容和视野不断进行推进。概括起来，有以下几个重要发展趋势：

1. 理论研究重心的转移：从动因分析到机理性理论和模型

政府创新的动因分析是了解和反映政府创新过程的重要基础。但政府创新的动因与政府创新的行为是紧密联系在一起的，不同的政府创新动机，会产生不同的政府创新行为轨迹。单纯的政府创新动因分析不能深入揭示政府创新的内在过程和规律。

¹⁸ Frances, Stokes Berry and William, D. Berry. 1990. States Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, 84: 395-415.

¹⁹ Caroline J. Tolbert, Karen Mossberger, Ramona McNeal. 2008. Institutions, Policy Innovation, and E-Government in the American States. *Public Administration Review*, 68(3): 549-563.

²⁰ Sandford Borins. 2000. What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada. *Journal of Policy Analysis and Management*, 19(1): 46-74.

²¹ Kim Hunmin. 2006. Approaches and Means of Innovations in Korean Local Government. *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 11(2): 1-17.

2. 研究方法的转变：从定性分析、个案分析到定性定量相结合、多案例分析

随着政府创新在各地实践项目的不断增加，可供政府创新研究的案例和数据库也不断增多，对这些庞杂的、不统一的案例和数据进行分析，仅仅依靠传统的定性分析和针对个别案例的具体分析逐步显现出其不足，定性分析有利于建立政府创新行为机理的理论命题，但无法揭示政府创新行为的深层次规律。单纯的个案分析由于存在情景依赖性，无法验证政府创新普遍性命题的真伪。而将定性分析和定量分析相互结合，对于进一步挖掘政府创新的内在机理就显得非常重要。定量分析方法，特别是能揭示政府创新内在机理的计量经济模型以及基于大样本的多案例分析方法逐渐成为主流政府创新实证研究方法和手段。

3. 研究内容的变化：从创新的采纳到创新的实施

作为一种组织创新，政府创新可以分为初创、采纳、实施、制度化以及扩散等不同的阶段（Rogers, 1995），²²而政府创新不仅仅是一种新的思想和方法，更重要的是一种新的实践和行动。研究政府创新的实施行为和过程是解释和揭示政府创新本质规律的必然要求。

4. 研究视野拓展：从单国家、单地区研究到多国家、多地区的比较分析

政府创新在不同的国家和不同的地区具有不同的特征和行为轨迹，单纯对某一个国家或某一个地区政府创新的研究，无法全面揭示政府创新的内在本质规律。要研究政府创新的基本规律，研究视野的拓展显得尤为重要。只有在多国家、多地区政府创新的大量实践案例研究的基础上，对比分析不同国家、不同地区政府创新的共性特征和共同模式，揭示其共同点和不同点，才能更好地把握和理解政府创新的本质规律。

二、研究目标

本文主要考察中国地方政府创新行为的现状特点以及存在的问题，并就中国政府创新的发展提出科学依据和对策。政府创新的现状是政府创新行为在时间序列上的一个重要变化状态，是政府创新行为机理在某一时间点的反映，只有分析和把握好政府创新行为的现状，揭示和解释政府创新行为现状特征的变化规律和影响因素，才能更好地理解和揭示政府创新行为的机理。通过分析

²² Rogers, E. M. 1995. Diffusion of Innovations. Fourth Edition. New York: The Free Press.

政府创新行为现状特点，识别政府创新存在的问题，针对存在问题提出解决对策，可以为推进中国地方政府创新的进一步发展提供重要的科学依据。

基于上述分析，本文的主要研究问题有：

（一）中国地方政府创新行为的现状特点

作为一种组织创新，政府创新是受到多种环境因素和组织内部因素影响的复杂行为。不同政府组织以及同一政府组织在不同的时间，其政府创新行为具有不同的特点，分析这些特点和变化规律，可以提供政府创新研究的实证案例。因此，对中国地方政府创新行为的不同时空变异特征和规律进行系统分析，对政府创新的理论和实证研究均具有重要的意义。

本文主要通过对 2001-2012 年中国地方政府创新行为的时空变异、层级变异、创新动机、创新路径进行系统研究，揭示和解释中国地方政府创新行为的现状特点。

（二）中国地方政府创新存在的问题

政府创新存在的问题和面临的挑战很多，本文主要通过对 2001-2012 年中国地方政府创新行为的时空变异、层级变异、创新动机以及创新路径等进行系统研究的基础上，从组织、过程和扩散三个维度进一步分析和归纳中国地方政府创新存在的问题。

（三）推进中国地方政府创新发展的对策

通过分析 2001-2012 年中国地方政府创新行为的现状特征和存在的问题，从组织创新、过程创新和扩散创新三个维度提出中国地方政府创新发展的对策和依据。

三、数据和资料来源

本文主要有二种数据来源：一是“中国地方政府创新奖”成立至今共计六届（2001-2012）获奖项目的申报材料和案例研究报告；二是中国地方政府历年与政府创新相关的文件规定和文档资料。

表 2 中国地方政府创新奖历届获奖项目²³

| 年份 | 2001-2002 | 2003-2004 | 2005-2006 | 2007-2008 | 2009-2010 | 2011-2012 | 合计 |
|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----|
| 获奖 数目 | 20 | 18 | 18 | 20 | 30 | 25 | 131 |
| % | 15.27 | 13.74 | 13.74 | 15.27 | 22.90 | 19.08 | 100 |

“中国地方政府创新奖”成立至今共计有六届（2001-2012）获奖项目的申报材料和案例研究报告。“中国地方政府创新奖”是美国哈佛大学肯尼迪政府管理学院和美国地方政府创新奖相类似的、相互接轨的一种政府创新奖，由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中央党校世界政党比较研究中心和北京大学中国政府创新研究中心于 2000 年联合创办，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，至今已经连续举办六届。这些获奖项目在某种程度上代表了中国地方政府创新的现状与趋势。另外分析样本的案例材料都是对地方政府创新行为的真实描述，具备真实性和可信度。本研究的文本材料共计六届（表 2），时间从 2001 年到 2012 年。表 2 显示，中国地方政府创新奖历届获奖项目中，第五届（2009-2010 年）获奖项目数目最多，且所占比重最大，分别为 30 项和 22.90%；第二届（2003-2004 年）和第三届（2005-2006 年）获奖项目最少，且所占比重最小，分别为 18 项和 13.74%。

中国地方政府创新奖性质上是对中国地方政府治理创新活动的评价，其评估的范围包括地方政府和党团组织所从事的创造性公共服务或公共行政活动。其目标是：第一，发现地方政府在制度创新、机构改革和公共服务中的先进事迹，宣传、交流并推广地方政府创新的先进经验；第二，鼓励地方党政机关进行与社会主义市场经济相适应的改革，改善地方治理；第三，建立一套客观、科学的政府绩效评估体系，对地方政府的创新行为进行独立的评估和奖励，推动中国政治学的发展；第四，对地方政府创新行为进行研究和理论总结，推进中国政治发展。

中国地方政府创新奖的评选具有公正、独立和非营利性的特点，其评选的原则是：第一，非营利；第二，独立；第三，公正；第四，透明。该奖项申报的基本条件有：第一，组织性，申请项目必须是由地方党政机关或其他合法的群众组织、社会团体有组织地从事的创新活动；第二，自愿性，申请项目必须是自愿参加的，同时创新也是自愿发起的，而不是上级机关强迫的；第三，

²³

中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

公益性，申请项目必须是旨在促进社会公益的非营利性活动，所有带有营利倾向的活动都不在选拔范围内；第四，创新性，申请项目必须具有创新性，而不是刻板地执行上级机关统一规定或安排的活动，也不是简单模仿社会上其他机关或组织已经或正在从事的公共活动；第五，效益性，申请项目必须被事实证明具有明显的社会效益，并且得到了活动对象和社会的充分认可；第六，时效性，申请项目必须在申请期限之前已执行 1 年以上，并产生效果。该奖项评估的主要标准有：第一，创新程度，该项活动必须具有独创性，而不是机械模仿他人或照搬上级指示；第二，参与程度，该项活动必须有助于提高公民的政治参与，增加政治透明度，使公民对地方事务拥有更大的发言权；第三，效益程度，该项活动必须具有明显的社会效益，这种效益必须已被事实充分证明，或得到受益者广泛承认；第四，重要程度：该项活动必须对人民生活或社会主义市场经济建设、民主政治和社会安定具有重要意义；第五，节约程度，该项活动必须尽量节约，不得增加受益者的财政负担，也不能为了结果不计经济成本；第六，推广程度，该项活动必须具有明显的示范效应和推广意义，其他地区的党政机关、群团组织可以学习借鉴。²⁴

四、研究方法

本文采取多种研究方法并存的综合研究方法。在对中国地方政府创新行为的分类识别中，采取系统分类法；在对中国地方政府创新行为现状特征的分析中，采取文本内容分析方法；在对中国地方政府创新问题的揭示和剖析中，采取系统分析和文档资料分析法；在对中国地方政府创新发展的对策建议中，采取理论联系实际的分析方法。

本文采用文本内容分析对地方政府创新行为的现状特征进行分析。作为一种社会科学研究工具，文本内容分析法是一种通过对文本显性内容特征的系统分析，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。²⁵ 它是对文本符号的系统性且可重复性的考察，即根据一定的、有效的测量规则，将文本内容系统地分配到各个类目中，进行赋值，并对那些数值涉及的关系运用统计方法进行分析。作为一项研究技术，文本内容分析包括特殊的实施步骤，增强研究者对某种特殊现象的认识。²⁶ 政府创新项目作为反映地方政府创新行为的案例和文本，可以采用文本内容分析的方法，对地方政府创新行为类型和特征进行量化描述和分析。

²⁴ 中国社会科学网。“中国政府创新奖”解读. <http://www.cssn.cn/news/424859.htm>

²⁵ Krippendorff, K. 2004. Content analysis: an introduction to its methodology[M]. Thousand Oaks, CA: Sage.

²⁶ 丹尼尔·里夫，斯蒂文·赖斯，弗雷德里克·G.菲克（著），嵇美云（译），2010. 内容分析法：媒介信息量化研究技巧[M]. 北京：清华大学出版社.

五、中国地方政府创新的现状特征

（一）东中西三大地区以及各省区间分布不平衡

研究结果表明，中国地方政府创新呈现出极大的不平衡性。这种不平衡表现在以下两个方面：

第一，东中西三大地区地方政府创新分布不平衡。表 3 为中国地方政府创新奖历届获奖项目分区统计结果，如表 3 所示，东部地区地方政府创新的获奖数目最多，为 80 项，占获奖项目总数的 61.07%；其次是西部地区，西部地区地方政府创新的获奖数目为 29 项，占获奖项目总数的 22.14%；而中部地区地方政府创新的获奖数目最少，为 22 项，占获奖项目总数的 16.79%。可见，东部经济发达地区的地方政府创新在全国地方政府创新实践中处于领导者地位，经济发展水平与地方政府创新之间呈现一定的正向关系，即经济发展水平越高，地方政府创新的可达财力资源就越多，那么地方政府创新的绩效就越显著。但是，经济发展水平并不是影响政府创新的唯一因素，政府创新受到许多因素的制约，是一个复杂的过程。研究结果的西部地区地方政府创新的获奖数目多于中部地区，就验证了这一观点。

表 3 中国地方政府创新奖历届获奖项目分区统计结果

| 地区 | 获奖数 | 百分比 |
|----|-----|--------|
| 东 | 80 | 61.07 |
| 中 | 22 | 16.79 |
| 西 | 29 | 22.14 |
| 合计 | 131 | 100.00 |

第二，省际之间地方政府创新分布不平衡。中国地方政府创新不仅表现在地区分布不平衡，而且还表现在省际之间地方政府创新分布不平衡。表 4 描述中国地方政府创新奖历届获奖项目的省际差异。如表 4 所示，不同的省份，其地方政府创新获奖数目不同，其中在各省区中，获奖项目数最多的是浙江省，在六届（2001-2012 年）获奖项目中共有 19 项获得奖励；排在第二位的是四川省，在六届（2001 -2012 年）获奖项目中共有 14 项获得奖励；排在第三位的是广东省，在六届(2001-2012 年)获奖项目中共有 13 项获得奖励。在各省区中，获奖项目数最少的是西藏、宁夏、内蒙古等省区，在六届（2001-2012 年）获奖项目中仅有 1 项获得奖励；甚至还有一些省份在六届（2001-2012 年）获奖项目中的总获奖项目数为零。这些省区有山西、甘肃、青海等。而其他的省区都处于中间地带。这表明，中国地方政府创新的省际差异比较明显，浙江、广

东、四川、江苏、北京等省区是中国地方政府创新活动的领导者；而中西部地区的一些偏远省区的地方政府创新则相对比较滞后。

表 4 中国地方政府创新奖历届获奖项目的省际和时间差异

| 地区 | 年份 | 省份(数目) |
|----------------------|-----------|--|
| 东部地区 (80, 61.07%) | 2001-2002 | 辽宁(0),北京(0),天津(0),山东(0),江苏(2),上海(2),浙江(2), 福建(0),广东(2), 海南(1),河北(1) |
| | 2003-2004 | 辽宁(0),北京(2),天津(0),山东(1),江苏(0),上海(0),浙江(4), 福建(1),广东(1), 海南(1),河北(2) |
| | 2005-2006 | 辽宁(0),北京(2),天津(1),山东(0),江苏(2),上海(0),浙江(0), 福建(2),广东(1), 海南(0),河北(2) |
| | 2007-2008 | 辽宁(0),北京(1),天津(0),山东(2),江苏(1),上海(2),浙江(4), 福建(0),广东(2), 海南(0),河北(0) |
| | 2009-2010 | 辽宁(1),北京(2),天津(0),山东(2),江苏(4),上海(1),浙江(4), 福建(1),广东(3), 海南(0),河北(1) |
| | 2011-2012 | 辽宁(1),北京(2),天津(1),山东(1),江苏(0),上海(1),浙江(5), 福建(0),广东(4), 海南(1),河北(1) |
| | 总计 80 | 辽宁(2),北京(9),天津(2),山东(6),江苏(9),上海(6),浙江(19),福建(4),广东(13),海南(3),河北(7) |
| 中部地区 (22, 16.79%) | 2001-2002 | 山西(0), 河南(1), 安徽(0), 江西(0), 湖北(2), 湖南(1), 吉林(0), 黑龙江(0), 内蒙古(0), 广西(1) |
| | 2003-2004 | 山西(0), 河南(1), 安徽(1), 江西(0), 湖北(0), 湖南(0), 吉林(1), 黑龙江(0), 内蒙古(0), 广西(1) |
| | 2005-2006 | 山西(0), 河南(0), 安徽(1), 江西(0), 湖北(1), 湖南(1), 吉林(0), 黑龙江(0), 内蒙古(0), 广西(1) |
| | 2007-2008 | 山西(0), 河南(0), 安徽(0), 江西(1), 湖北(1), 湖南(0), 吉林(0), 黑龙江(1), 内蒙古(0), 广西(1) |
| | 2009-2010 | 山西(0), 河南(0), 安徽(0), 江西(0), 湖北(0), 湖南(0), 吉林(0), 黑龙江(1), 内蒙古(1), 广西(0) |
| | 2011-2012 | 山西(0), 河南(1), 安徽(0), 江西(1), 湖北(0), 湖南(0), 吉林(0), 黑龙江(0), 内蒙古(0), 广西(1) |
| | 总计 22 | 山西(0), 河南(3), 安徽(2), 江西(2), 湖北(4), 湖南(2), 吉林(1), 黑龙江(2), 内蒙古(1), 广西(5) |
| 西部地区 (29, 22.14%) | 2001-2002 | 陕西(0),甘肃(0),宁夏(0),青海(0),新疆(1),四川(2),重庆(0),云南(1),贵州(1),西藏(0) |
| | 2003-2004 | 陕西(0),甘肃(0),宁夏(0),青海(0),新疆(0),四川(2),重庆(0),云南(0),贵州(0),西藏(0) |
| | 2005-2006 | 陕西(0),甘肃(0),宁夏(0),青海(0),新疆(0),四川(2),重庆(2),云南(0),贵州(0),西藏(0) |
| | 2007-2008 | 陕西(0),甘肃(0),宁夏(0),青海(0),新疆(1),四川(3),重庆(0),云南(0),贵州(0),西藏(0) |
| | 2009-2010 | 陕西(1),甘肃(0),宁夏(1),青海(0),新疆(1),四川(2),重庆(1),云南(1),贵州(1),西藏(1) |
| | 2011-2012 | 陕西(1),甘肃(0),宁夏(0),青海(0),新疆(0),四川(3),重庆(1),云南(0),贵州(0),西藏(0) |
| | 总计 29 | 陕西(2),甘肃(0),宁夏(1),青海(0),新疆(3),四川(14),重庆(4),云南(2),贵州(2),西藏(1) |

(二) 历届政府创新时间分布不平衡

中国地方政府创新不仅表现在地区分布不平衡以及省际之间分布不平衡，而且同一地区或同一省级行政区的政府创新活动还表现出明显的时间变化差异特点。从表 5 可看出，从 2001 到 2012 年，东部地区省级政府创新活动获奖数目所占的比例基本上在不断上升，历届获奖项目的百分比分别为 50.00%、66.67%、55.56%、60.00%、63.33%和 68.00%；从 2001 到 2012 年，中部地区省级政府创新活动获奖数目所占的比例总体上在下降，历届获奖项目的百分比分别为 25.00%、22.22%、22.22%、20.00%、6.67%和 12.00%；而从 2001 到 2012 年，西部地区省级政府创新活动获奖数目所占的比例呈现出不稳定的趋势，历

届获奖项目的百分比分别为 25.00%、11.11%、22.22%、20.00%、30.00% 和 20.00%。

表 5 中国地方政府创新奖历届获奖项目分区时间变化情况

| | 第一届 | | 第二届 | | 第三届 | | 第四届 | | 第五届 | | 第六届 | |
|---|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|--------|------------|
| | 数 目 | 百分比 (%) | 数 目 | 百分比 (%) | 数 目 | 百分比 (%) | 数 目 | 百分比 (%) | 数 目 | 百分比 (%) | 数 目 | 百分比 (%) |
| 东 | 10 | 50.00 | 12 | 66.67 | 10 | 55.56 | 12 | 60.00 | 19 | 63.33 | 17 | 68.00 |
| 中 | 5 | 25.00 | 4 | 22.22 | 4 | 22.22 | 4 | 20.00 | 2 | 6.67 | 3 | 12.00 |
| 西 | 5 | 25.00 | 2 | 11.11 | 4 | 22.22 | 4 | 20.00 | 9 | 30.00 | 5 | 20.00 |
| 总 | 20 | 100.00 | 18 | 100.00 | 18 | 100.00 | 20 | 100.00 | 30 | 100.00 | 25 | 100.00 |

表 6 中国地方政府创新奖历届获奖项目分区时间变化比较

| 地区 | 年份 | 平均数 | 中位数 | 众数 | 方差 |
|----|-----------|------|-----|----|------|
| 东部 | 2001-2002 | 0.91 | 1 | 0 | 0.89 |
| | 2003-2004 | 1.09 | 1 | 0 | 1.49 |
| | 2005-2006 | 0.91 | 1 | 0 | 0.89 |
| | 2007-2008 | 1.09 | 1 | 0 | 1.69 |
| | 2009-2010 | 1.73 | 1 | 1 | 2.02 |
| | 2011-2012 | 1.55 | 1 | 1 | 2.47 |
| | 总计 | 1.21 | 1 | 1 | 1.55 |
| 中部 | 2001-2002 | 0.5 | 0 | 0 | 0.5 |
| | 2003-2004 | 0.4 | 0 | 0 | 0.27 |
| | 2005-2006 | 0.4 | 0 | 0 | 0.27 |
| | 2007-2008 | 0.4 | 0 | 0 | 0.27 |
| | 2009-2010 | 0.2 | 0 | 0 | 0.18 |
| | 2011-2012 | 0.3 | 0 | 0 | 0.23 |
| | 总计 | 0.37 | 0 | 0 | 0.27 |
| 西部 | 2001-2002 | 0.5 | 0 | 0 | 0.5 |
| | 2003-2004 | 0.2 | 0 | 0 | 0.4 |
| | 2005-2006 | 0.4 | 0 | 0 | 0.71 |
| | 2007-2008 | 0.4 | 0 | 0 | 0.93 |
| | 2009-2010 | 0.9 | 1 | 1 | 0.32 |
| | 2011-2012 | 0.5 | 0 | 0 | 0.94 |
| | 总计 | 0.48 | 0 | 0 | 0.63 |

为了进一步分析中国地方政府创新历届获奖项目的分区时间变化特点，本研究选取平均数、中位数、众数和方差等基本统计量来描述和比较三个地区获奖项目数量的变化特征，结果见表 6 所示。由表 6 可见，东部地区的地方政府创新获奖数目的平均数最大，为 1.21，中部地区的地方政府创新获奖数目的平均数最小，为 0.37，而西部地区的地方政府创新获奖数目的平均数居于中间，远小于东部地区而稍大于中部地区，为 0.48；东部地区的地方政府创新获奖数目的中位数最大，为 1，而中部地区和西部地区的地方政府创新获奖数目的中位数小，都为 0；东部地区的地方政府创新获奖数目的众数最大，为 1，而中部地

区和西部地区的地方政府创新获奖数目的众数小，都为 0；东部地区的地方政府创新获奖数目的方差最大，为 1.55，中部地区的地方政府创新获奖数目的方差最小，为 0.27，而西部地区的地方政府创新获奖数目的方差居于中间，为 0.63。

从时间上来看，东部地区地方政府创新历年获奖数目的平均数都高于中部和西部地区，而且从 2001 到 2012 年呈现增大的趋势，其中最小值分别出现在 2001-2002 和 2005-2006 两个时间段，为 0.91，最大值出现在 2009-2010 年，为 1.73；中部地区地方政府创新历年获奖数目的平均数从 2001 到 2012 年呈现递减的趋势，其中最小值出现在 2009-2010 年之间，为 0.2，最大值出现在 2001-2002 年之间，为 0.5；西部地区地方政府创新历年获奖数目的平均数从 2001 到 2012 年呈现或增或减的趋势，其中最小值出现在 2003-2004 年之间，为 0.2，最大值出现在 2009-2010 年之间，为 0.9。

从时间上来看，东部地区地方政府创新历年获奖数目的中位数都高于中部和西部地区，而且从 2001 到 2012 各年都是 1；中部地区地方政府创新历年获奖数目的中位数从 2001 到 2012 年都是 0；而西部地区地方政府创新历年获奖数目的中位数在 2009-2010 年是 1，其他各年都为 0。

从时间上来看，东部地区地方政府创新历年获奖数目的众数在 2009-2010 和 2011-2012 两个时间段为 1，其他时间段都为 0；中部地区地方政府创新历年获奖数目的众数从 2001 到 2012 各年都是 0；而西部地区地方政府创新历年获奖数目的众数在 2009-2010 年是 1，其他各年都为 0。

从时间上来看，东部地区地方政府创新历年获奖数目的方差都高于中部和西部地区，其中最小方差分别出现在 2001-2002 和 2005-2006 两个时间段，为 0.89，最大方差出现在 2011-2012 年，为 2.47；中部地区地方政府创新历年获奖数目的方差最小值出现在 2009-2010 年之间，为 0.18，最大方差出现在 2001-2002 年之间，为 0.5；西部地区地方政府创新历年获奖数目的方差最小值出现在 2009-2010 年之间，为 0.32，最大值出现在 2011-2012 年之间，为 0.94。

为了进一步探讨各省政府创新的时间变化特征，本研究借用常见的归一化公式来计算中国地方政府创新奖历届获奖项目分省时间变化差异率，通过修正常见的归一化公式后，具体计算政府创新时间变异率的公式为：政府创新获奖项目时间变化差异率 = $(\text{某省样本最大值} - \text{某省样本最小值}) / (\text{所有省样本最大值} - \text{所有省样本最小值})$ 。计算结果如表 7 所示，由表 7 可知，在历届地方政府创新获奖项目中，最大变异率是 1.0，包括的省份有浙江；最小变异率是 0，包括的省份有山西和甘肃。

表 7 中国地方政府创新奖历届获奖项目分省时间变化差异率

| 地区 | 省份(时间变异率) |
|------|---|
| 东部地区 | 辽宁(0.2), 北京(0.4), 天津(0.2), 山东(0.4), 江苏(0.8), 上海(0.4), 浙江(1.0), 福建(0.4), 广东(0.8), 海南(0.2), 河北(0.4) |
| 中部地区 | 山西(0), 河南(0.2), 安徽(0.2), 江西(0.2), 湖北(0.4), 湖南(0.2), 吉林(0.2), 黑龙江(0.2), 内蒙古(0.2) |
| 西部地区 | 陕西(0.2), 甘肃(0), 宁夏(0.2), 青海(0), 新疆(0.2), 四川(0.2), 重庆(0.4), 云南(0.2), 贵州(0.2), 西藏(0.2), 广西(0.2) |

（三）政府创新层级分布以县区级为主

中国地方政府创新层级分布特点表现在两方面：一方面是总体看，各层级地方政府创新分布不平衡；另一方面是各层级地方政府创新分布的时间变异。

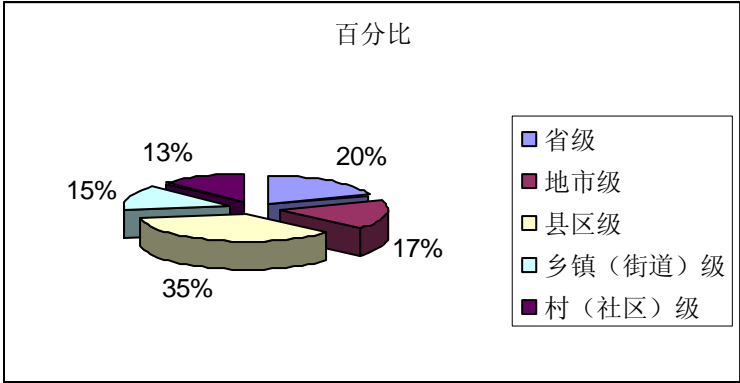
表 8 中国地方政府创新奖历届获奖项目分层统计结果

| 层级 | 频数 | 百分比 |
|---------|-----|--------|
| 省级 | 26 | 19.85 |
| 地市级 | 22 | 16.79 |
| 县区级 | 47 | 35.88 |
| 乡镇（街道）级 | 19 | 14.50 |
| 村（社区）级 | 17 | 12.98 |
| 合计 | 131 | 100.00 |

第一，总体上，各层级地方政府创新分布不平衡。表 8 为中国地方政府创新奖历届获奖项目分层统计结果。如表 8 所示，县区级地方政府创新的获奖数目最多，为 47 项，占获奖项目总数的 35.88%；其次是省级政府创新的获奖数目，省级政府创新的获奖数目为 26 项，占获奖项目总数的 19.85%；第三是地市级政府创新获奖项目，地市级政府创新的获奖项目数为 22 项，占获奖项目总数的 16.79%；第四是乡镇（街道）级政府创新获奖项目，乡镇（街道）级政府创新的获奖项目数为 19 项，占获奖项目总数的 14.50%；最后是村（社区）

级政府创新获奖项目，村（社区）级政府创新获奖项目数最少，为 17 项，仅占获奖项目总数的 12.98%。详见图 1。

图 1 中国地方政府创新奖历届获奖项目分层统计结果



第二，各层级地方政府创新分布时间上存在变异。从表 9 可以看出，在地方政府各层级历届政府创新中，县区级政府创新始终是地方政府创新的主体。从 2001 到 2012 年共六届政府创新评奖中，县区级政府创新获奖数目始终都是占据最多数，其所占的比例也始终最大，特别是在第六届获奖项目中，县区级地方政府创新获奖数目最多，其所占比例也最大，为 40%。省级地方政府创新获奖项目数量在第六届中所占比例为历年最大，为 32%。地市级地方政府创新获奖项目数量在第一届中为历年最多，所占比例也为历年最大，为 30%。乡镇（街道）级地方政府创新获奖项目数量在在第三届中为历年最多，所占比例也为历年最大，为 22.22%。村（社区）级地方政府创新获奖项目数量在第三届中为历年最多，所占比例也为历年最大，为 27.78%。

表 9 中国地方政府创新奖历届获奖项目分层时间变化情况

| | 第一届 | | 第二届 | | 第三届 | | 第四届 | | 第五届 | | 第六届 | |
|---|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|-----|--------|
| | 数目 | % | 数目 | % | 数目 | % | 数目 | % | 数目 | % | 数目 | % |
| 省 | 2 | 10.00 | 2 | 11.11 | 1 | 5.56 | 4 | 20.00 | 9 | 30.00 | 8 | 32.00 |
| 地 | 6 | 30.00 | 4 | 22.22 | 2 | 11.11 | 2 | 10.00 | 5 | 16.67 | 3 | 12.00 |
| 县 | 7 | 35.00 | 7 | 38.89 | 6 | 33.33 | 6 | 30.00 | 11 | 36.67 | 10 | 40.00 |
| 乡 | 3 | 15.00 | 3 | 16.67 | 4 | 22.22 | 4 | 20.00 | 2 | 6.66 | 3 | 12.00 |
| 村 | 2 | 10.00 | 2 | 11.11 | 5 | 27.78 | 4 | 20.00 | 3 | 10.00 | 1 | 4.00 |
| 总 | 20 | 100.00 | 18 | 100.00 | 18 | 100.00 | 20 | 100.00 | 30 | 100.00 | 25 | 100.00 |

表 10 中国地方政府创新奖历届获奖项目分层时间变化比较

| 层级 | 平均数 | 中位数 | 众数 | 方差 |
|---------|------|-----|----|-------|
| 省级 | 4.33 | 3 | 2 | 11.47 |
| 地市级 | 3.67 | 3.5 | 2 | 2.67 |
| 县区级 | 7.83 | 7 | 6 | 4.57 |
| 乡镇（街道）级 | 3.17 | 3 | 3 | 0.57 |
| 村（社区）级 | 2.83 | 2.5 | 2 | 2.17 |

为了进一步分析中国地方政府创新历届获奖项目的时问变化特点，本研究选取平均数、中位数、众数和方差等基本统计量来描述和比较五个不同层级获奖项目数量的时间变化特征，结果见表 10 所示。由表 10 可见，县区级地方政府创新获奖数目的平均数最大，为 7.83，村（社区）级地方政府创新获奖数目的平均数最小，为 2.83，而省级、地市级和乡镇（街道）级的地方政府创新获奖数目的平均数居于中间，分别为 4.33、3.67 和 3.17；县区级地方政府创新获奖数目的中位数最大，为 7，而村（社区）级地方政府创新获奖数目的中位数最小，为 2.5；县区级地方政府创新获奖数目的众数最大，为 6，而省级、地市级和村（社区）级的地方政府创新获奖数目的众数都为 2；省级地方政府创新获奖数目的方差最大，为 11.47，乡镇（街道）级地方政府创新获奖数目的方差最小，为 0.57。

为了更好地描述中国不同层级地方政府创新的时问变异特征，本研究借用常见的归一化公式来计算中国地方政府创新奖历届获奖项目分省时间变化差异率，通过修正常见的归一化公式后，具体计算中国不同层级地方政府创新时问变异率的公式为：不同层级政府创新获奖项目时间变化差异率 = （某层级样本最大值 - 某层级样本最小值）/（所有层级样本最大值 - 所有层级样本最小值）。计算结果如表 11 所示，由表 11 可知，在各层级地方政府创新获奖项目中，从 2001-2012 年最大变异率是省级地方政府创新，其时间变异率为 0.8；最小变异率是乡镇（街道）级，其时间变异率为 0.2；其余地市级、县区级和村（社区）级的时间变异介乎省级和乡镇（街道）级之间，其时间变异率分别为 0.4、0.5 和 0.4。

那么是什么因素造成了中国地方政府创新的不平衡？政府创新本质上是一种组织创新，关于组织创新的动因和过程研究主要有三种主流理论解释：第一是创新的扩散，即研究创新在可能的采纳者中的扩散；第二是组织创新，即探讨影响组织创新行为倾向的因素；第三是创新过程，即考察组织创新过程的

性质、创新如何及为何出现、发展、成长及终止。本文采用组织创新的理论来解释中国地方政府创新不平衡的原因。

表 11 中国地方政府创新奖历届获奖项目分层时间变异率

| 层级 | 时间变异率 |
|---------|-------|
| 省级 | 0.8 |
| 地市级 | 0.4 |
| 县区级 | 0.5 |
| 乡镇（街道）级 | 0.2 |
| 村（社区）级 | 0.4 |

从组织创新的理论视角看，造成中国地方政府创新不平衡的原因主要有：第一是经济因素，中国各地经济发展水平的差异是影响中国地方政府创新不平衡的主要因素；第二是区域开放程度，中国各区域对外开放程度的不同是影响中国地方政府创新不平衡的又一因素；第三是组织的资源，中国各地地方政府的财政资源是影响中国地方政府创新的因素；第四是行政支出，中国各地地方政府的行政支出是影响中国地方政府创新不平衡的因素。²⁷

（四）创新动机

政府创新动机是推动政府从事某项创新活动，维持并促使该创新活动朝向某一目标前进的内部动力。一般可以从政府创新动机的内部因素（需要）和外部因素（诱因）两方面对政府创新的行为动机进行分类和描述。本研究结合中国地方政府创新的实际，总结现有研究成果，²⁸ 把中国地方政府创新的行为动机划分为问题驱动型、上级指示型、效率改进型和学习驱动型四类。

第一，中国地方政府创新的动机是以问题驱动型为主

问题驱动型创新是指地方政府创新是为解决政府工作中出现的实际问题或为了满足社会和公众对政府的实际需要而发起、设计和实施的。这种政府创新是政府直接遭遇原有体制的局限性约束，为了解决实际问题而设计和发起的改革措施。

²⁷ Qiang Zhao. 2012. Regional Disparities in Chinese Provincial Government Innovations. *Innovation: Management, Policy & Practice*, 14(4): 2505-2523.

²⁸ 陈雪莲，杨雪冬. 2009. 地方政府创新的驱动模式：地方政府干部视角的考察. *公共管理学报*, 6 (3): 1-11.

问题驱动型政府创新性质上属于一种被动的压力型创新，这种压力来自于政府与外部环境的关系，系一种横向型压力。这种政府创新在中国地方政府中主要表现为以下几个特点：

第一是适应现状。如“湖北省广水市‘两票制’选举村党支部书记”就是为了适应当地基层农村现状而创建的。“湖北省广水市‘两票制’选拔村党支部书记的做法始于 1998 年。广水这种由党员、群众投信任票、党员投选举票的‘两票制’选拔村党支部书记的选举办法主要是为适应当地基层农村现状而产生的。首先，随着计划经济向市场经济转换，农民找出路很艰难，村干部的工作也很迷茫，农民需要强有力的能带领大家致富的‘领头羊’；第二，原来任命的党支部书记大都年龄偏大，思想观念陈旧，有的文化程度偏低，村党支部的整体素质不能适应农村新形势的要求，越来越不能带领和指导选举产生的村委会的工作，村党支部和村委会‘两张皮’使村里的工作陷于一盘散沙的状态；第三，任命产生的村党支部书记往往只对上负责，不对下负责，得不到群众的支持，缺乏群众基础。”²⁹

第二是解决问题。如“海南省海口市实行行政审批的‘三制’”是为了解决外来投资热，投资审批环节过多的问题而创立的。“海口‘三制’是指直接办理制、窗口服务制、社会服务承诺制，它是海口实行审批制度改革的产物。1992 年海南建大特区之初，出现了外来投资建设热，投资审批环节过多的弊端凸显出来。因此从 1992 年开始，政府与投资审批有关的 16 个职能部门率先进行审批制度改革，能够直接登记或办理的项目则实行直接办理制，须保留的审批项目实行一个窗口对外办公和内部一条龙服务（简称窗口服务制），同时实行社会服务承诺制规定审批或便民服务时限和自罚措施。”³⁰

第三是满足需要。如“上海市浦东新区创办社区矛盾调解中心”就是为了应对大量社会纠纷的出现而产生的。“改革开放以来，我国的司法行政工作有了很大的发展，但同时也面临着很大的挑战。大量社会纠纷的出现使得传统的人民调解制度显得难以应付，各种社会矛盾的出现经常困扰政府的正常工作。浦东新区司法局社会矛盾调解中心正是在这种背景下应运而生的。”³¹

²⁹ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

³⁰ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

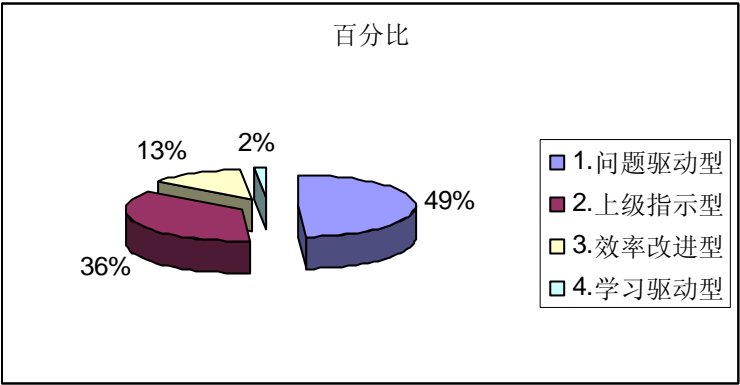
³¹ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

表 12 和图 2 是中国地方政府创新各动机的分类和所占比例情况，由此可知，中国地方政府创新各种动机中，问题驱动型政府创新出现的频率最多，为 82，占地方政府创新获奖总数目的 48.81%。

表 12 中国地方政府创新的动机分类

| 创新动因 | 频数 | 百分比 |
|-------|-----|--------|
| 问题驱动型 | 82 | 48.81 |
| 上级指示型 | 61 | 36.31 |
| 效率改进型 | 22 | 13.10 |
| 学习驱动型 | 3 | 1.79 |
| 合计 | 168 | 100.00 |

图 2 中国地方政府创新奖历届获奖项目动因分类统计



上级指示型政府创新主要是指地方政府为了落实和执行上级的指示和精神而产生的，性质上也属于一种被动的压力型创新，但这种压力来自于政府与其上级之间的垂向上的领导和被领导关系，系一种纵向型压力。如“广东省机构编制委员会办公室的大部门体制改革”就是根据中央和广东省委省政府的指示和精神发起和开展的。“广东省委、省政府根据中共中央《关于深化行政管理体制改革的意见》精神，结合《珠江三角洲地区改革发展规划纲要 2009-2020 年》要求，出台了《关于深圳等地深化行政管理体制改革先行先试的意见》（粤办发〔2009〕13 号），明确要求佛山市顺德区要率先全面创新行政管理体制，系统推进各领域的体制改革，要因地制宜设置党政机构，实施大部门体制改革。顺德区根据中央和广东省委、省政府的有关部署进行了新一轮全方位、宽幅度、深层次的行政管理体制改革和创新，力度之大、创新之多、效果之佳

引起了社会各界的强烈反响，成为广东解放思想活动的丰硕成果之一。”“按照省委、省政府要求，省编办全程参与了改革方案设计、推进实施及相关问题的协调解决。办领导多次到顺德调研和指导改革，并派出业务骨干全程参与改革。2009年9月14日，广东省编委批复了《佛山市顺德区党政机构改革方案》，15日上午，顺德召开党政联席扩大会议，正式启动顺德区大部门体制改革，年底，改革基本到位。经过2010年的磨合和完善，改革的综合效应逐步呈现。”³²

正如表12和图2所示，上级指示型政府创新在中国地方政府创新获奖项目中出现的频率居于第二位，为61，占地方政府创新获奖总数目36.31%。

效率改进型政府创新是指地方政府创新的目的是为了改进和提高地方政府的工作效率，这种政府创新性质上属于主动创新，是地方政府通过自身结构和功能的完善和重塑，进而提升政府的效率。如“四川省成都市人民政府的村级公共服务和社会管理改革”“2008年11月，成都市出台《关于深化城乡统筹进一步提高村级公共服务和社会管理水平的意见（试行）》，2009年启动村级公共服务和社会管理改革，其目的在于提高农村公共服务和社会管理水平，促进城乡基本公共服务均等化。改革提出建立村级公共服务和社会管理的五大机制。一是建立分类供给机制；二是建立经费保障机制；三是建立设施统筹建设机制；四是建立民主管理机制；五是建立人才队伍建设机制。改革提出通过若干年的努力，实现村级公共服务和社会管理水平‘四个有’的目标：有一套适应农民生产生活居住方式转变要求、城乡统筹的基本公共服务和社会管理标准体系；有一个保障有力、满足运转需要的公共财政投入保障机制；有一个民主评议、民主决策、民主监督公共服务的管理机制；有一支协同配合、管理有序、服务有力的村级公共服务和社会管理队伍。到2020年，建立城乡统一的公共服务制度，基本实现城乡基本公共服务均等化。2010年10月，国家发改委牵头的国家部委调研组调研后认为‘以需求调查为重点的成都村级公共服务决策机制，极大地提高了公共服务和社会管理项目的效率和满意度’。”³³

正如表12和图2所示，这种效率改进型的地方政府创新出现的频率是22，占地方政府创新获奖总数目的13.10%。

³² 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

³³ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

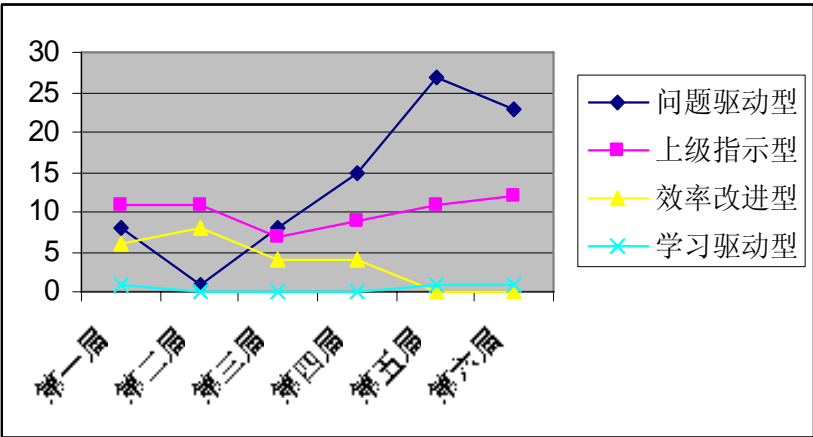
学习驱动型政府创新是指政府主动通过学习新知识或学习企业或其他组织的经验，而持续不断地进行的地方政府创新。这种政府创新性质上也属于主动创新。如“江苏省南京市下关区首创‘政务超市’”，就是地方政府主动学习企业运作模式的结果。“南京市下关区 2000 年 10 月以来模仿商业超市开放、便民的新营业方式，改变原有封闭式的办公模式，在全区各街道办事处先后以窗口式和柜台式两种方式开放办公，将民政事务、优抚助残、城市建设、市容管理、就业服务、创业指导、工商注册、税务助征、户籍管理、社区党建、政务接待等 40 多个服务项目集中放在‘政务超市’大厅内，分别设立不同的办公窗口或柜台，奉行‘便民、为民、利民’的服务宗旨，坚持‘公开、公平、公正’的服务原则，采取前厅后室的新型办公模式，实行便捷、开放和‘一门式’的服务。同时，他们把这种开放式办公方式与社区服务项目结合在一起，深受社区群众的欢迎。”

正如表 12 和图 2 所示，这种学习驱动型的地方政府创新出现的频率是 3，占地方政府创新获奖总数目的 1.79%。

第二，中国地方政府创新动机的时间变异

中国地方政府创新的动机在时间分布上也表现出变异性，不同的时间段地方政府创新各种动机出现的频率和比例是不同的。图 3 是中国地方政府历届获奖数目创新动机的变化情况统计，由图 3 可看出，在中国地方政府创新历届获奖项目中，地方政府创新的动机表现出时间变异性。其中，问题驱动型政府创新的动机类型出现频数及所占比例呈现出明显的上升趋势，并且上升幅度较大，这说明中国地方政府创新多数是由于地方政府为了解决现有的问题以及政府体制和公共服务不能有效满足外部环境的需要而产生的；上级指示型地方政府创新的动机类型出现频数及所占比例也呈现出一定的上升趋势，这说明中国地方政府创新的发起及实施受到中央政策、上级地方部门以及领导指示、讲话或批示的明显制约，属于自上而下推动型的政府创新动机类型较多；而效率改进型的地方政府创新的动机类型出现频数及所占比例却呈现出明显的下降趋势，这说明以提升公共管理效率为目的的、主动的中国地方政府创新的发起及实施在时间上呈现出越来越少的趋势；学习驱动型的地方政府创新的动机类型出现频数及所占比例基本上呈现持平的趋势。

图 3 中国地方政府创新奖历届获奖项目动机变化情况统计



（五）创新路径

政府创新的路径是指政府对一项创新的采纳、实施和扩散所经历的轨迹和过程。政府创新作为一种组织创新，具有不可避免的惯性，表现为政府创新的路径依赖。通过对政府创新行为的政治、经济、社会和文化等多重路径依赖性分析，可揭示政府创新行为的路径偏好和行为轨迹。

本文基于对中国地方政府创新从 2001-2012 年共六届获奖项目合计 131 个案例样本的研究，并结合本文界定的地方政府创新路径的内涵，总结出了中国地方政府创新的演化路径及其内容。

图 4 表示的是中国地方政府创新演变的基本路径。由图 4 可见，中国地方政府创新存在的基本演变路径主要有：

第一，问题-创新-推广模式。它是指由于目前地方政府管理体制和公共服务的现状与社会的需求相比存在差距或为了解决目前地方政府管理和 Service 中存在的问题或面临的紧迫问题，中央政府或地方政府采纳政府创新，并实施，经过中央、上级等肯定，进而在全国推广。该模式又可进一步细分为问题-中央政府-地方政府创新-全国推广、问题-上级政府-地方政府创新-全国推广、问题-其他政府模仿学习-地方政府创新-全国推广、问题-其他非政府部门模仿学习-地方政府创新-全国推广、问题-地方政府试错性学习-地方政府创新-全国推广等模式。

“广东省机构编制委员会办公室的大部门体制改革”的创新过程就属于“问题-上级政府-地方政府创新-全国推广”的演变路径模式，“广东省委、省

政府根据中共中央《关于深化行政管理体制改革的意见》精神，结合《珠江三角洲地区改革发展规划纲要 2009-2020 年》要求，出台了《关于深圳等地深化行政管理体制改革先行先试的意见》（粤办发〔2009〕13 号），明确要求佛山市顺德区要率先全面创新行政管理体制，系统推进各领域的体制改革，要因地制宜设置党政机构，实施大部门体制改革” “顺德区以大部门体制改革为重点的行政管理体制改革，为全省县级行政管理体制改革积累了经验，提供了有益借鉴。为及时总结和推广顺德区改革成果，激发县域经济社会发展活力，省委、省政府决定在全省推广顺德区改革经验，扩大县级行政管理体制改革试点范围。2010 年 11 月，省委、省政府出台了《关于推广顺德区经验在全省部分县（市、区）深化行政管理体制改革的指导意见》（粤办发〔2010〕34 号），选择全省 25 个县（市、区），进行深化以大部门体制改革为重点的行政管理体制改革，在照顾各地实际情况的前提下，对顺德模式进行有效‘复制’。目前，大部分地区已完成改革。各试点县（市、区）在大部门体制改革、社会体制改革、体制机制创新、简政放权等重点领域和关键环节迈出了新步伐。其中，汕头市濠江区的改革不仅机构整合力度与顺德相同，而且在完善基层民主制度、推进政府运作公开透明、强化权利监督制约等诸多方面进行了大胆创新，取得了良好效果，受到了《瞭望》、《人民日报》等国内主要媒体和知名专家的广泛关注，予以充分肯定。”³⁴

“陕西省子长县人民政府的公立医院改革”的创新就是遵循“问题-地方政府试错性学习-地方政府创新-全国推广”的演变路径模式。“子长县既是革命老区，也是贫困山区。改革开放以来，县域经济较快增长，社会各项事业也有了长足发展，但仍属于国家贫困县，群众生活还不富裕，尤其是看病难、看病贵问题还比较突出。2008 年 6 月启动以‘确保医院公益性质为核心，以建立平价医院服务体系为重点，以改革创新医院管理体制机制为动力，以强化政府投入为抓手，切实缓解群众看病难看病贵’为思路的医药卫生体制改革。子长县在全国基层政府中较早探索开展医药卫生体制改革，强化政府的投入，凸显公益性质，有效缓解了群众看病难、看病贵的问题，得到广大群众的认可和各级领导的充分肯定。本项目启动实施以来，取得明显成效，受到社会各界的一致好评。2009 年 7 月 3 日，延安市深化卫生体制改革创建平价医院源头治理医药购销医疗服务不正之风现场会在该县召开，在全市总结推广该县医改经验和做法。2010 年 8 月 26 日，陕西省深化医药卫生体制改革现场会在该县召开。2010 年 11 月 2 日，全国县医院改革与发展现场会在该县召开。目前，已有 15 个省（市、自治区）、35 个地市、32 个县区医改考察团来子长县学习考察。”

35

³⁴ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

³⁵ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

“江苏省南京市下关区首创‘政务超市’”就属于“问题-其他非政府部门模仿学习-地方政府创新-全国推广”的演变路径模式。“南京市下关区 2000 年 10 月以来模仿商业超市开放、便民的新营业方式，改变原有封闭式的办公模式，在全区各街道办事处先后以窗口式和柜台式两种方式开放办公，将民政事务、优抚助残、城市建设、市容管理、就业服务、创业指导、工商注册、税务助征、户籍管理、社区党建、政务接待等 40 多个服务项目集中放在‘政务超市’大厅内，分别设立不同的办公窗口或柜台，奉行‘便民、为民、利民’的服务宗旨，坚持‘公开、公平、公正’的服务原则，采取前厅后室的新型办公模式，实行便捷、开放和‘一门式’的服务。同时，他们把这种开放式办公方式与社区服务项目结合在一起，深受社区群众的欢迎。”“南京市委宣传部和市文明办还于 2001 年 3 月份组织全市 66 个街道负责人前来观摩学习，广州、重庆等外地的政府团体也纷纷前来考察学习，到 2001 年 7 月底，全区已接受考察观摩团队 67 批次近千人。”³⁶

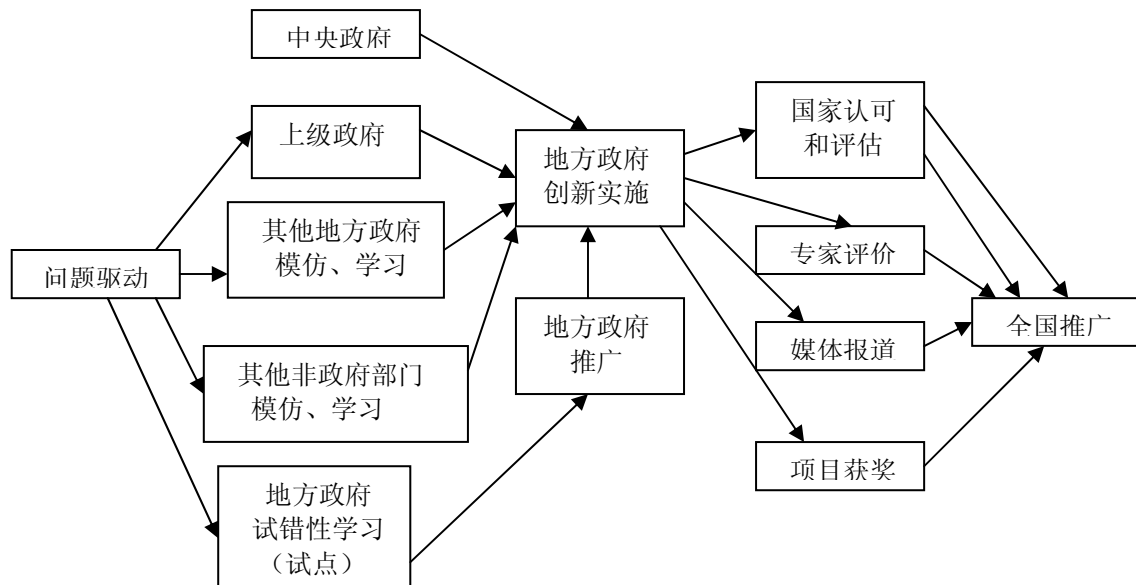
第二，政府-创新-推广模式。它是指政府对自身的管理和服务进行进一步的发展和完善，而在地方政府中实施创新并在全国进一步推广的模式。该模式又可进一步细分为中央政府-地方政府创新-全国推广、上级政府-地方政府创新-全国推广、其他政府模仿学习-地方政府创新-全国推广、其他非政府部门模仿学习-地方政府创新-全国推广、地方政府试错性学习-地方政府创新-全国推广等模式。

“海南省人民政府政务服务中心：行政审批‘三集中’”就属于“上级政府-地方政府创新-全国推广”的政府创新演变路径模式。“海南省委省政府认真贯彻落实党的十七大关于‘加快行政管理体制改革，建设服务型政府’的精神，在推行‘小政府大社会’、省直管县（市）的行政管理体制改革的基础上，成立了海南省人民政府政务服务中心（以下简称“中心”），并于 2008 年 7 月 1 日正式运行。三年多来，中心全面推行行政审批‘三集中’，科学配置审批权，取得了较好的经济、政治和社会效果。行政审批‘三集中’，是指审批事项集中、审批权力集中、审批人员集中。行政审批‘三集中’真正实现了‘一个窗口受理、一站式审批、一条龙服务、一个窗口收费’的‘四个一’和‘授权到位、机构到位、人员到位、职能到位、监督到位’的‘五到位’。海南政务服务中心科学配置审批权力‘三集中’的成功实践，为此提供了一个范例，已经并将被全国其他地方广泛学习和借鉴。”³⁷

³⁶ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

³⁷ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

图 4 中国地方政府创新演变的基本路径



“广西壮族自治区南宁市推行政府采购制度”就是属于“其他政府部门模仿学习-地方政府创新-全国推广”的政府创新演变路径模式。“1998 年，南宁市在学习和借鉴深圳市政府采购的经验和做法的基础上，建立了独具特色的政府采购制度。南宁市政府采购制度改革项目在具体操作方法上有不少创新之处。南宁市政府采购制度的一些具体做法，具有较强的可推广性。中纪委有关领导肯定了做法，兄弟省市前来参观学习者很多，南宁市曾举办过全国政府采购经验交流会。”³⁸

第三，问题-试点-推广模式。它是指由于目前地方政府管理体制和公共服务的现状与社会的需求相比，存在差距或为了解决目前地方政府管理和公共服务中存在的问题或面临的紧迫问题，中央政府或地方政府先通过在某一地点进行创新实验和试点，并实施一段时间后，经过中央、上级政府等肯定，并进而在全国推广。该模式又可进一步细分为问题-中央政府-地方政府试点创新-全国推广、问题-上级政府-地方政府试点创新-全国推广、问题-其他政府模仿学习-地方政府创新试点-全国推广、问题-其他非政府部门模仿学习-地方政府创新试点-全国推广、问题-地方政府试错性学习-地方政府创新试点-全国推广等模式。

³⁸

中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

“四川省遂宁市委政法委：重大事项社会稳定风险评估机制”就是属于“问题-中央政府-地方政府试点创新-全国推广”的政府创新演变路径模式。

“2005年初，针对一些地方在重大工程建设时酿成群体性事件的实际，市委、市政府按照中央和省委、省政府抓好源头治理、维护社会稳定的总体要求，在全国率先探索建立了《重大工程社会稳定风险评估制度》。2005年7月，四川省建立重大工程社会稳定风险评估制度座谈会在遂宁召开。2007年5月，遂宁市建立实施社会稳定风险评估机制的做法得到中央领导同志的充分肯定并向全国推广。2007年6月，市委、市政府又出台了《深化规范社会稳定风险评估机制的意见》，制作了评估工作流程图，制定了由5个大项、14个子项组成的社会稳定风险评价体系，全方位、高起点地推进了社会稳定风险评估机制的贯彻落实。从2007年5月起，中央将该市这一社会管理创新举措向全国推广后，各地陆续建立该机制并在实践中取得了明显成效。2011年3月，‘建立重大工程建设项目建设和重大政策制定的社会稳定风险评估机制’写入了我国《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。”³⁹

“浙江省绍兴市人民政府的中心镇权力规制”创新就是一种“问题-上级政府-地方政府试点创新-全国推广”的演变路径模式。“‘中心镇权力规制’是绍兴市在实施扩权强镇过程中规范乡镇公共权力运行的创新实践，通过科学分权、合理确权、公开用权、有效制权，突出‘规范、透明、精细、为民’的特点，有效提高了乡镇治理科学化水平和公共服务能力。”“1992年浙江率先实行强县扩权。2006年起，绍兴市先后实行‘强镇扩权’和‘扩权强镇’试点，赋予中心镇部分县级经济社会管理权限，增强了中心镇的社会管理和服务能力，也对规范中心镇权力运行带来了新挑战。”“2008年4月，诸暨市枫桥镇试点，形成了‘五有一化’工作模式；9月，在全市全面试行。2009年初，以绍兴县钱清镇为试点深化中心镇权力规制探索，形成了‘钱清规则’。2009年底召开‘中心镇权力规制’现场会进行推广。2010年11月，召开全国‘省级中心镇用权规制创新’专家研讨会进行论证。2011年3月，出台《关于推进乡镇党委权力规范透明运行的若干意见》，在全市28个中心镇全面施行。”⁴⁰

上述地方政府创新演变基本路径的划分不是绝对的，就某地方政府创新而言，其演变的基本路径可能是以上路径中的某种或某几种的综合。这取决于地方政府创新的内外部决定因素的综合作用，由于内外部决定因素各自发挥作用的时机以及组合方式都有随机性和不确定性，因此，地方政府创新的基本演变路径存在大量不确定性和随机性。

³⁹ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

⁴⁰ 中国地方政府创新网. <http://www.chinainnovations.org/>

六、中国地方政府创新存在的问题

（一）地方政府创新之间的学习和扩散强度较弱

如前面分析，中国地方政府创新表现出很大的区域差异性，首先表现为三大发展区域之间地方政府创新的差异。东部地区经济发达，社会发展完善程度较高，基础设施完善，对外开放程度高，使得东部地区的地方政府创新具有较大的经济和资源优势。现有政府创新的研究成果表明，政府创新作为一种组织创新，其对创新的采纳和实施是与组织外部的环境条件和组织内部的资源优势紧密联系的，当组织外部的环境条件和组织内部的资源优势有利于政府创新时，政府创新的水平就较高。其次，不同地区之间的政府创新之间存在很大的差异性，就中国东部地区而言，浙江、广东、上海和江苏等省份是东部地区地方政府创新的引领者和带头人。最后，中西部地区地方政府创新的发展水平相对东部地区而言较滞后，有很多中西部地区的地方政府创新在历届中国地方政府创新奖中获奖数目为零，而且中西部地区地方政府创新之间的差距也很大，如四川在中西部地区中是创新程度较高的一个省份。

这些地区差异的存在说明中国地方政府创新在区域之间的互动程度和功能较弱，地方政府创新的区际学习和扩散能力较弱。这是中国未来地方政府创新管理面临的重要挑战。

（二）地方政府创新以外部环境驱动为主，响应型创新特征明显

中国地方政府创新的很大部分均是由于目前地方政府管理体制和提供公共服务的现状与社会的需求相比，存在差距或为了解决目前地方政府管理和服

务中存在的问题或面临的紧迫问题而触动的，即是以问题驱动型为主的。问题驱动型的地方政府创新具有明显的解决问题导向，是由于组织外部环境的压力所致而进行创新和变革的，尽管这种地方政府创新在解决一定阶段面临的问题时具有一定的成效，但总体上这种地方政府创新具有很大的被动性，对中国地方政府创新的持续性会有一定的影响。

（三）地方政府创新以命令-控制型驱动为主，压力型创新特征明显

从历届中国地方政府创新获奖项目的案例来看，中国地方政府创新的很大部分是为了贯彻中央的精神、中央和上级领导的讲话、本级政府领导的讲话和安排进行的。这种地方政府创新在很大程度上受限于领导者的个人行为或上级的控制，地方政府创新的范围和方向均受到一定程度的制约。

（四）地方政府创新的官僚制路径依赖

中国地方政府创新具有明显的官僚制路径依赖。官僚制对中国地方政府创新的影响表现为：第一是官本位意识；第二是自满意识；第三是畸形的政绩观。官本位意识在中国地方政府创新中表现为地方政府的领导把地方政府创新作为其政治晋升的一种途径。这使得地方政府创新成为地方政府领导未来政治晋升的一部分。所谓自满意识，就是不思进取的代名词，官僚制一个通行的行为样式就是照章办事，循规蹈矩，变革从来就是官僚机器运转中的一大难题。其固然能够使法度得以遵循，但负效应是缺乏变革和灵活性。所谓畸形的政绩观，就是只注重发展经济，只注重 GDP 的快速增长，未能很好协调经济与社会的关系，未能很好协调经济与文化之间的关系，未能很好协调经济与政治之间的关系，未能很好协调人与自然之间的关系，更有甚者，好多地方政府创新是一堆劳民伤财、后患无穷的“政绩工程”、“面子工程”和“形象工程”。畸形的政绩观，不仅使地方政府创新背离了政府创新应有的价值取向，更重要的是这种创新是既劳民又伤财的工程，会影响一个地区一个领域长远的可持续发展，有学者认为它本质上就是一种“伪创新”。

七、中国地方政府创新的对策

基于对中国地方政府创新现状特征和存在问题的分析，本文拟对中国地方政府创新的进一步发展提出以下对策建议：

（一）组织维度上，中国地方政府创新需要做好政府管理创新的顶层设计

政府创新是一项涉及到政府内部组织和外部环境之间互动的复杂的工程。中国目前地方政府创新从政府层级上说主要是以县（区）级政府为主，县区级地方政府创新的获奖数目最多，为 47 项，占获奖项目总数的 35.88%。另外，中国地方政府创新的动机是以问题驱动型为主，问题驱动型政府创新的频率最多，为 82，占地方政府创新获奖总数目的 48.81%。近年来，中国鼓励地方和基层改革创新的政策、制度和措施，已经远远落后于社会的实际需求。一些实际效果很好，完全符合科学发展并且深受人民群众欢迎的地方改革创新举措，迟迟没有上升为国家制度，从而得不到及时的推广；一些很好的基层改革创新实践，因为得不到上级的支持而不能持续；一些已经在其他地方得到推广的改革创新措施，在另一些地方却受到抵制和排斥。甚至，一些已被实践证明的优秀基层改革创新举措，并没有得到上级部门的积极支持和肯定，一些富有改革创新精神的地方基层干部，也因为其改革创新的探索受到了不公正待遇。凡此种种，都会严重挫伤地方的主观能动性和自主创新精神，弱化地方的改革创新动力。以“中国地方政府创新奖”过去 10 年的申报量为例，地方政府近年

来申报的创新项目不增反降。⁴¹ 从政府创新的组织管理角度看,为了使一些优秀的地方政府创新实践能够得到有效推广,中国地方政府创新需要进行有效的顶层设计。

(二) 过程维度上,中国地方政府创新需要建立有效的激励机制,变被动响应为主动自觉

政府创新是用新的思想理念、手段目标和技术方法对政府行政管理系统(包括行政管理观念、组织战略、管理技术、管理文化和行政流程等)进行改造和重构,不断提高政府行政管理效能的活动。这种活动是由初创、采纳、实施、制度化以及扩散等不同的阶段构成的完整的过程。在每一阶段,都需要有效的激励机制来推动,如果缺乏激励机制,政府创新就势必停滞于某一阶段。中国地方政府创新的很大部分是问题驱动型的,问题驱动型政府创新的频率最多,为 82,占地方政府创新获奖总数目的 48.81%;其次是上级指示型地方政府创新,这种上级指示型政府创新出现的频率居于第二位,为 61,占地方政府创新获奖总数目的 36.31%。这些是属于响应型的和压力型的创新,是被动的创新。中国地方政府创新的未来发展需要变被动型的政府创新为主动型的政府创新,这需要建立中国地方政府创新的长效激励机制。

(三) 扩散维度上,积极推进地方政府创新之间的互动与相互学习

政府创新不仅仅是一个组织采纳和实施过程,同时也是一种区域扩散过程。政府创新的区域扩散说认为,导致政府创新的动力是地方政府所属区域与其邻近区域地方政府之间的相互作用和影响,地方政府创新是一个地方政府仿效其邻近地方政府创新的结果。中国地方政府创新的区际差异十分明显。表现为:

第一,东中西三大地区地方政府创新分布不平衡,东部地区地方政府创新的获奖数目最多,为 80 项,占获奖项目总数的 61.07%;其次是西部地区,西部地区地方政府创新的获奖数目为 29 项,占获奖项目总数的 22.14%;而中部地区地方政府创新的获奖数目最少,为 22 项,占获奖项目总数的 16.79%。东部经济发达地区的地方政府创新在全国地方政府创新实践中处于领导者地位。

⁴¹ 俞可平. 政府创新需“顶层设计”和“基层探索”良性互动. 2012-05-09.
<http://www.chinainnovations.org/Item/36120.aspx>

第二，省际之间地方政府创新分布不平衡。在各省区中，获奖项目数最多的是浙江省，在六届（2001-2012 年）获奖项目中共有 19 项获得奖励；排在第二位的是四川省，在六届（2001-2012 年）获奖项目中共有 14 项获得奖励；排在第三位的是广东省，在六届（2001-2012 年）获奖项目中共有 13 项获得奖励。在各省区中，获奖项目数最少的是西藏、宁夏、内蒙古等省区，在六届（2001-2012 年）获奖项目中仅有 1 项获得奖励；甚至还有一些省份在六届（2001-2012 年）获奖项目中获奖项目数为零。这些省区有山西、甘肃、青海等。而其他的省区都处于中间地带。这表明，中国地方政府创新的省际差异比较明显，浙江、广东、四川、江苏、北京等省区是中国地方政府创新活动的领导者；而中西部地区的一些偏远省区的地方政府创新则相对比较滞后。

中国地方政府创新的区际差异为中国地方政府创新的区域互动与扩散创造了有利的条件，积极推动地方政府创新之间的互动与相互学习，特别是东部发达地区省份与中西部创新相对滞后的省份之间的互动与扩散是中国地方政府创新未来发展的重要努力方向。