

您的位置：比较政治研究网>实证分析

中美两国“政府创新”之比较

作者：俞可平

来源：

《学术月刊》2012年第03期

中美两国“政府创新”之比较

——基于中国与美国“政府创新奖”的分析

来源：《学术月刊》2012年第03期

作者简介：俞可平，政治学博士，教授、博士生导师，中共中央编译局副局长

摘要：“政府创新”的工具性意义大于其价值性意义。无论何种政治体制，都希望自己的政府有更高的效率和更好的服务，因此，政府创新是世界各国的共同课题。虽然由于中美两国政治、经济体制和历史文化传统的不同，两国的政府创新存在着诸多反差和区别，但也存在着许多共同的特征和趋势。第一，“政府创新”在中美两国都是政治改革的重要内容。第二，中美两国政府创新的重点都是公共服务。公共服务类项目无论从申报还是从获奖的数量上，明显占多数。第三，所有获奖项目都受到了社会各界的广泛重视，具有重要的示范作用。第四，中美两国的政府创新都面临着动力不足的威胁。第五，中美两国的政府创新都面临着可持续性的压力。第六，民主治理在两国政府创新中的重要性正在迅速增加。第七，不断改善公共服务的质量，提高行政效率，降低行政成本，扩大公众参与，增强政治透明度和政治责任感，是中美政府创新的共同趋势。

关键词：政府创新 比较政治 民主治理 公共服务

政府创新是公共部门为提高效率、改善服务质量而进行的创造性改良。它不同于政治体制改革，其工具性意义大于其价值性意义。无论何种政治体制，都希望自己的政府有更高的效率和更好的服务，因此，政府

创新是世界各国的共同课题。这也是为什么中美两国虽然政治体制不同，但政府创新却有不少共同之处，可以相互比较和相互借鉴的主要原因。本文试图对2000年以来中国与美国的政府创新的趋势、动因、特征、意义和困难等做一比较，主要依据于“中国地方政府创新奖”和“美国政府创新奖”两个重大项目过去十年来所积累的数据材料。

一、中国与美国的政府“创新奖”

（一）总体情况

“美国政府创新奖”（Innovations in American Government Award，以下简称“美国奖”）创立于1986年，由哈佛大学肯尼迪政府学院主办。最初称“州及地方政府创新奖”（Innovations in State and Local Government），评选和申报范围只限于州以下的地方政府；1995年，改成“美国政府创新奖”，并且将联邦政府正式纳入申报与评选的范围。“美国奖”每年举办一次，至今已有25年，总共有27000个申报项目。每届评选产生不到20个的“入围项目”（finalists），再从这些入围项目选拔产生10个以下的“优胜奖项目”（winners），迄今总共已有逾500个项目获得优胜奖和入围奖。该奖项是美国在政府评价和奖励方面最著名的项目，从联邦政府到各级地方政府，争相申报，无不为了获得此奖而感到自豪。竞争也相当激烈，年均申报数量在1500个左右，获优胜奖的比例在1%左右。该奖项在引导美国政府改革、鼓励政府创新、推广创新经验等方面，起到了重要作用。绝大多数获奖项目受到媒体的关注，78%以上的获奖项目在不同程度上被复制和效仿。肯尼迪学院阿什民主治理与创新研究中心首任主任里兹维（Gowher Rizvi）说：“通过创新使政府变得更加有效，正在迅速变成一个趋向善治的世界性运动。‘美国奖’在实现公众目标和推广治理经验方面发挥着创造性的作用，而且也为世界其他国家所学习和效仿。”不仅如此，围绕“美国奖”的获奖案例，一批杰出的研究成果陆续问世，一批优秀的案例进入哈佛大学等课堂，形成了一支以哈佛大学肯尼迪学院为核心的美国政府创新研究团队。这支团队被称为“肯尼迪学院派”（The Kennedy School School）。

“中国地方政府创新奖”（以下简称“中国奖”）创立于2000年，最初由中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共中央党校世界政党研究中心和北京大学中国政府创新研究中心联合举办，从第五届开始由北京大学中国政府创新研究中心单独举办。该奖项是“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的一个重要组成部分，是国内第一个由专业机构举办、以科学的标准和程序对政府创新进行评估的民间奖项。该奖项立足于中国改革开放的现实，充分学习和借鉴了“美国政府创新奖”等经验和做法。“中国奖”每两年举办一次，主要评选对象是省以下各级地方政府。从2011年第六届开始，对中央政府部门也评选特别奖，但评选主体依然是各级地方政府。在过去的12年中，总共举办了6届政府创新奖的评选，有1750多个地方政府创新项目申报，每届产生25个以下的入围奖项目，10个优胜奖项目，共产生了138个入围奖和60个优胜奖。经过十多年的努力，“中国奖”产生了广泛的社会影响，中国的重要媒体几乎都对获奖项目或该奖项本身做过大量的报道。多数获奖的创新项目在更大的范围内得以推广和扩散，有些甚至上升为国家的制度，推动了地方政府的改革创新和社会的政治进步。围绕“中国奖”的获奖案例，主办单位的学者对政府创新的理论进行了系统的研究，形成了以中央编译局比较政治与经济研究中心和北京大学中国政府创新研究中心为主体的研究团队，发表了众多的研究报告、学术论著和政策简报，有力地促进了中国政治学的研究，特别是中国政府创新的研究。

无论是“美国奖”还是“中国奖”，都是由权威学术机构举办的对政府行为进行综合评估的专业奖。哈佛大学肯尼迪政府学院在美国现实政治的研究、教学与培训方面都有无可争议的权威性；中央编译局、中央党校和北京大学相关机构在中国现实政治的研究和培训方面，无疑也有着同样的权威性。这两个奖项都打通了学界和政界的联系，在本国的政界、学界、媒体和社会各界产生了广泛的影响，对推动本国的政府创新和学术研究起着重要作用。哈佛的“美国奖”是一个学术奖和民间奖。在美国，这样的学术奖非常普遍，而官方奖则十分罕见。最有名的奖项如奥斯卡、普利策等都是学术奖和民间奖。中国则相反，官方奖很普遍，民间奖绝无仅有。“中国地方政府创新奖”是中国历史上第一个以民间的形式对政府行为进行评估的学术奖。与官方奖相比，民间的学术奖更有专业性、公正性和持久性，学术奖变得日益重要，应当也是中国社会的必然趋势。“中国奖”和“美国奖”还都是国际政府创新网络的重要成员，中美两国的“政治创新”在当今世界又有着一定的代表性，因而，两个奖项的评选及相关研究也有着某种国际意义。

（二）项目宗旨

“美国政府创新奖”是一个集奖励、研究和教学为一体的重大项目。其中，选拔优秀的创新项目，对这些优秀项目进行奖励，使之在更大的范围内推广和复制，是该项目的主体内容。但除此外，围绕这些获奖项目的研究和教学也是重要内容。肯尼迪学院与哈佛大学的政治系不同，它的重要任务是对美国和世界许多国家的官员进行培训，案例教学是官员培训的基础课程，许多“美国奖”新奖的案例成为课堂教学的素材。首任负责人、哈佛大学肯尼迪学院教授阿尔舒勒（Alan Altshuler）说，他们之所以发起这样一个项目，主要的宗旨是：发现那些成功地用新的策略解决重要公共问题的领导人，以此鼓励其他官员也向他们学习；通过宣传推广政府创新的成就，使那些在公共部门中业已存在的先进做法能够更加受到重视；通过宣传获奖项目，帮助其他政府部门采纳获奖者的先进理念和做法，从而提高政府部门的效率；丰富人们关于政府治理的知识，改善公共部门的绩效。此外，哈佛大学还希望通过这个项目，将获奖案例作为课堂教学的重要内容，以获奖项目的成功经验和失败教训来培训政府官员。阿尔舒勒还说，他们希望这个项目能够传递这样一个思想：公共部门的卓越表现，既意味着创造性地解决问题，也意味着诚信、效率和责任。由于媒体和学术界对美国政府多半有着负面的评价，该奖项的设立也希望有助于改善政府形象，在有关美国政府的“好消息”与“坏消息”之间达成某种“平衡”。

“中国地方政府创新奖”是“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的一部分，是这个计划的主体。评选和奖励优秀的地方政府创新项目，围绕政府创新的案例进行系统的研究，是该计划的基本内容。“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”也包含了案例教学的内容，但这方面的任务显然不是重点。与“美国奖”相比，“中国奖”的目标更加广泛和具体，也明显具有“中国特色”。发起“中国奖”主要有以下六个目的：其一，通过“中国奖”评选活动，发现地方政府在制度创新、行政改革、公共服务和社会管理中的先进事例，宣传、交流和推广地方政府创新的先进经验。其二，通过对政府创新项目的评奖，鼓励地方党政机关积极进行政府管理体制变革，改善民生，推进善政和善治。其三，通过对政府创新实践的深入研究，创立和发展具有中国特色的政府创新理论。其四，建立一套适合中国国情的科学的政府绩效评估体系，为确立科学的政绩观提供智力支持。其五，加入世界政府创新网络，推介中国的政府创新经验，分享其他国家和国际组织的优秀成果。第六，树立公平、清正、科学、规范的良好评奖风气，为净化国内的评奖氛围做出努力。

无论是“美国奖”还是“中国奖”，都是一个集奖励、研究和教学为一体的综合性项目，而且都形成了一个特殊的研究群体。在美国是以哈佛大学肯尼迪学院为主体的美国政府创新团队；在中国是以中央编译局比较政治与经济研究中心为主体的中国政府创新研究团队。比较两个奖项的宗旨可以发现，“中国奖”和

“美国奖”的根本宗旨，都是发现、宣传、推广优秀的政府创新经验，推动本国的政府创新，改善本国公共服务的质量。然而，相比之下，“中国奖”更有雄心，它所要达到的目标要更多，其中有些目标放在美国的背景下是不可思议的。例如，“中国奖”还试图推动中国的社会政治改革，建立一套科学的评估体系，帮助地方政府解决困难，净化国内买卖各种奖项的污浊空气。在中国，各种权威奖项通常由政府举办，由此产生的一个后果是，民间奖没有良好的制度环境，反而往往成为获取私利的工具。^②“中国奖”不仅不收取任何费用，而且给优胜奖获得者以大额现金奖励，所有相关的调研费用也由课题组自己支付。这不仅树立了“中国奖”极好的社会信誉，而且对改善中国的评奖氛围也起到了良好的作用。

（三）申报资格

对申报项目进行资格限制，对于发现高质量的创新项目，减少评审的风险，极其重要。在申报资格方面，“美国奖”设定了四个准入条件，分别对申报主体和申报项目进行限定。在申报主体方面，严格把它限定为实施创新项目的政府部门；在申报项目方面，强调它的有效性，只有有效实施并被证明已经产生了实际效益的项目才具备申报资格。具体地说，这四个门槛性条件分别是：项目申报者必须是正式的政府机构；在申报日期之前，项目必须已经实际运行至少一年以上；申报项目必须在有效运行之中；申报者必须是实施该项创新项目的政府部门，如果其他非政府组织或私营部门要申报，那么，该申报项目必须有政府部门的直接参与或监督。特别值得重视的是，“美国奖”对申报项目的时效性进行了明确的限定。一个项目即使具有极其重要的创新价值，有非常好的创新理念，但如果还未实施或刚实施还未取得实际效果，就不应当具备评选资格。因为即使最完美的设计，也可能会在实践中遭遇失败。

“中国奖”在申报资格方面，吸取了“美国奖”的经验，特别是对申报项目的时效性设定了限制条件。相对而言，“中国奖”的申报资格比“美国奖”更加严格。除了申报主体的权威性和申报项目的有效性外，“中国奖”还增加了自愿性、公益性和创新性的限制，它设定了六个准入条件：（1）组织性。申请项目必须是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。（2）自愿性。申请项目必须是自愿发起的，而不是上级机关强迫的。（3）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。（4）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。（5）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。（6）时效性。申请项目必须在申请期限之前已执行一年以上，并产生效果。

对申报资格进行限制，不仅可以大量将不合乎要求的申报挡在门外，从而提高效率，节省工作量；而且借此可以引导和规范各级政府的创新行为，使它们更加注意科学性、时效性和组织性。在申报主体的资格上，“美国奖”除了政府公共部门外，也允许非政府组织和私营部门申报，但必须有公共部门参与。“中国奖”则完全排除非公共部门的申请资格，为了鼓励非政府组织的创新行为，它另设了专门针对民间组织的“中国社会创新奖”。然而，“中国奖”却认可工会、青年团和妇联组织的申请资格，鼓励这些部门的创新行为。这是因为，所有这些工、青、妇组织的成员都被中国政府正式列入“国家公务员”系列，这些组织因而从制度规定上便是国家公共机构，这与西方的同类机构有实质性的区别。

（四）评选标准

任何评选必须依据一定的客观标准，“政府创新奖”也不例外。确定什么样的评选标准，直接关系到什么样的政府项目可以获奖，从而关系到评奖者对政府改革的价值导向，具有至关重要的意义。创新奖最重要的标准当然是创新。“创新性”（n o v e l t y）是“美国奖”的首要标准。它包括项目活动的内容以及实施这项活动的手段的创造性。此外，“美国奖”评选的其他三个标准是：“有效性”（e f f e c t i v

eness)、“重要性”(significance)和“可复制性”(transferability)。

“有效性”包括该项目给其对象带来什么样的实际效益。这些效益应当是看得见的，而且得到受益者的认可。“重要性”是指该项目对解决公众普遍关注的重大问题的关联性。它既是指创新项目本身的性质，也指该项目所涉及的范围和数量。“可复制性”主要指该项目在其他部门和地区可以效仿的程度。可复制性是创新项目能够宣传推广的前提。

毫无疑问，“美国奖”的这四个标准是评价任何政府创新所不可或缺的。“中国奖”也包含了这四个基本标准，但“中国奖”的标准更加严格和细致，它有六个标准：（1）创新程度。即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。（2）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。（3）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。（4）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。（5）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。（6）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。

按照通常的理解，创新不是革命，它不是过程的中断，而是持续的发展；创新不是简单的改革，而是创造性的改革；创新不是科学技术的“发明”(invent)，它是将新的理念应用于政策制定和实施过程。詹姆斯·威尔逊说，创新“不是新的项目或新的技术，而是实施新的任务或者实施既定任务的方式中有重大的改进”。把创新当作首要的标准，鼓励本国政府的创新，这表明奖项的设立者都不希望通过革命式的或休克式的方法来推动本国政府的改革，而希望通过增量改革的途径，以新的制度、政策和手段来推动政府的持续变革，提高公共服务的质量。“中国奖”在“美国奖”的四个标准之外增加了项目的节约程度和参与程度两个标准，这主要是考虑到，中国是一个发展中国家，还有许多贫困人口，政府在改革创新过程中必须降低成本。此外，在中国现存的制度环境中，相对说来，选举是一个明显的短板，而参与则有广阔的制度空间。参与同样是民主政治的本质，鼓励公民的参与，也就是推动民主政治的进步。

（五）选拔程序

程序经常决定着结果，一套科学合理的程序，对于评选结果的客观和公正是不可或缺的。“美国奖”的整个申报和评选有六道程序：（1）专家初选。由学者和官员组成的专家小组先对申报项目进行初选，对初选合格者要求提交更加详细的补充申报材料。（2）专家复选，产生入围项目。专家小组对补充材料进行复审，投票产生25个以内的入围项目，并发布公告，给入围项目颁发证书。（3）入围项目再审。专家小组对入围项目逐个进行仔细审查，为最后选拔做准备。（4）现场评估。专家小组对入围项目逐一进行为期2天的实地调研，核实相关材料后宣布结果，并颁发“美国政府创新入围奖”(finalists award)。（5）选拔产生优胜奖。召开选拔颁奖大会，由入围项目的代表在大会上陈述和答辩，最后由全国选拔委员会投票产生“优胜奖项目”。“优胜奖”获得10万美元奖金，“入围奖”得1万美元奖金。

“中国奖”的评审程序是：（1）项目申报。分别为自愿式申报和推荐式申报。（2）项目初选。课题组成员根据申报条件，对报名申请者进行资格审查和初选。通常从申报项目中投票选出半数以上的候选项目，并且进行分类，然后提交全国专家委员会评审。（3）全国专家委员会选拔。专家委员会根据评选标准

对初选产生的候选项目进行打分，根据分数高低和得票多少，选出20个左右的入围项目。（4）入围项目的实地调查。组委会派出专门的调查小组，到20个项目进行实地调查，主要了解项目的真实性，并对项目进行初步的评价，写出调查报告。（5）最终选拔和颁奖。最终选拔和颁奖合并举行。在选拔会议上，先由候选项目代表介绍项目，同时由调研小组提交调研结果，接着由选拔委员会进行投票。按照得票多少选出10个“优胜奖”和若干“提名奖”，并当场颁奖。所有入选项目都将获得奖励。

比较而言，在评审主体方面，“美国奖”有专家小组和选拔委员会两个相互独立的评审机构，最后选拔委员会只有5名成员。专家小组既负责初选，也负责复选，评审权力非常大。与此不同，“中国奖”的评审主体有三个部分，一是项目专家小组，二是全国专家委员会；三是全国选拔委员会。它们相互独立，互不交叉。在评审程序方面，“美国奖”的关键环节是三个：产生入围项目；调研复核；最终产生“优胜奖”。

“中国奖”增加了一个关键环节，即全国专家委员会独立评审，并且产生入围项目。“中国奖”的专家委员会是一个由来自政治学、社会学、经济学、法学等学科一百多名专家组成的专家库，每届评选时随机抽选出15名专家组成评审小组。选拔委员会则至少有15人组成，他们主要是高级官员、权威专家和社会名流。在实地调研方面，“中国奖”对每个入围项目都单独派出调研小组，但时间通常不止2天。从总体上看，“中国奖”的评审机制比“美国奖”更加严密。

二、中美两国“政府创新奖”申报和获奖项目比较

（一）项目分类

“美国政府创新奖”所有申报项目均被分成六个类别，并且按照这个六个类别进行评审和选拔。它们是：“医疗保健和社会服务”，“管理与治理”，“社区与经济发展”，“教育和培训”，“司法公正和公共安全”，“交通、基础设施和环境”。这六类项目分别来自联邦、部落保留地（Tribal）、州、特区（Special Regional Authority）、学校辖区、司法辖区、郡、市（镇）等七个行政层级。因为美国是联邦制国家，州拥有自己相对独立的立法权和行政权，因而通常不算作地方政府，以功能划分的行政管辖区也不算地方政府，真正的地方政府只有郡和市（镇）。除了华盛顿特区外，市为郡所辖，但市的重要性常常甚于郡。

“中国地方政府创新奖”前五届的所有申报项目分为三个大类，即“政治改革”、“行政改革”和“公共服务”，从第六届开始增加“社会管理”一类。“政治改革”包括：发展党内民主，发展人民民主，提高立法质量，推进司法改革，完善决策机制，干部人事制度改革，加强社会监督，人大、政协改革及其他；“行政改革”包括：透明政府，责任政府，低成本政府，廉洁政府，依法行政，减少管制，公务员管理，绩效管理，政府间关系及其他；“公共服务”包括：公益事业，经济发展，社会保障，公共卫生，环境保护，基础设施建设，弱势群体保护，增加就业，改善教育、改善住房及其他；“社会管理”包括：社会服务，社区治理，事业单位改革，社会救助，社会治安，社会组织培育，社会工作管理及其他。

对项目的分类一般遵循四个原则：一是周延，分类要穷尽所有项目，即尽可能将所有政府创新项目恰当地归入某个类别；二是不重复，各个分类之间没有明显的重复；三是突出主题，即根据政府创新的重点，设定相应的主题，并且按照这些主题将相关创新项目归入同类；四是区分领域，即按照政府创新发生的领域来对申报项目进行归类。

“中国奖”和“美国奖”的不同分类，反映着研究者的不同视角和关注点。党政界限的模糊或党政不分，是中国政治的重要特征。鉴于这一特征，“中国奖”的内容其实已经超出了通常意义上的“政府创

新”，而包括了“政治改革”的内容。“政治改革”显然不为“美国奖”所强调，这是由两国不同的政治环境所决定的。“美国奖”主要按照主题进行分类，比较具体。“中国奖”的四大类主要根据领域划分，但四个类别之下的小类则按照主题进行划分。从申报项目的分类和申报数量中可以看出，中国的政府创新还大量地涉及选举、自治、法治、民主、透明、参与、监督等政治改革的内容，而美国政府创新则主要集中在公共服务方面。从申报的行政层级来看，“美国奖”有众多联邦政府部门申报，而“中国奖”尚未完全对中央政府开放。

（二）申报项目

在过去25年中，“美国奖”总共有27000个申报项目。为了便于比较，我仅选取2000—2010年的申报项目作为分析数据。这11年来，“美国奖”总共有8123个申报项目。从行政层级看，市镇政府总计2116个，占26%；郡政府1862个，占23%；联邦政府1244个，占15%；州政府2190个，占27%；专区政府711个，占9%（详见表1）

从所属类型来看，“社区与经济发展”类共1403项，占17%；“司法与安全”类1220项，占15%；“教育培训”类1248项，占16%；“卫生与社会服务”类1581项，占20%；“管理与治理”类1488项，占18%；“交通、环保和基础设施”类912项，占11%；“其他”271项，占3%（详见表2）。

“中国奖”过去6届总共有1753个申报项目，剔除不符合要求的申报项目后，有效申报项目共计952个。其中，“政治改革”类占23%，“行政管理”类占26%，“公共服务”类占27%，“社会管理”类占24%。这四类项目大体平衡，历届之间的波动没有规律性。从行政层级看，呈现出明显的中间多两头少的现象。县级和市级政府是申报的主体，分别占46%和37%；省级和乡镇基层政府的申报项目相对较少，分别占14%和6%（详见表3）。

为了便于进行比较研究，接下来的分析既不按照“美国奖”的六个类别，也不按照“中国奖”的四个类别，而是按照上述几个分类原则，突出项目的主题，将所有获奖项目分为五个类别：（1）公共服务，包括公共部门提供的教育、交通、就业、医疗卫生、环境保护、基础设施、社会保障、社区服务和发展经济等服务；（2）行政管理，包括政府的责任、绩效、廉洁、治理、行政成本、行政管制和电子政务等；（3）民主参与，包括选举、决策、协商、听证、对话、自治等；（4）透明与监督，包括政务公开、信息透明、决策公开、对公共权力的监督等；（5）法治与安全，包括立法、司法、普法、依法行政、维护稳定和安全，以及控制犯罪等。

之所以将入围奖项目作为分析比较的对象，是因为“入围奖”与“优胜奖”之间的差距非常之小，而且“入围奖”的基数大，能更加全面地反映政府创新的趋势和特征。从2000年至2010年间，“美国奖”总共有8123项目申报，其中获得“入围奖”的是159个，获得“优胜奖”的是60个。除了2000年“优胜奖”是13个，2003年是5个外，其他年度“优胜奖”都是6个。每届的入围项目数量差距较大，最少的15个，最多的27个。获奖项目涵盖了美国联邦、州和各级地方政府。其中，州政府的获奖比例最高，占31%；其次是市镇和联邦，分别为27%和21%；郡政府占15%，专区占6%。从创新类别看，公共服务类项目的获奖比例最高，正好占全部获奖项目的半数。其次是行政管理，占26%；透

明与监督类占14%；法治与安全类占7%；民主类项目仅占3%（具体获奖项目的分类统计（见表4））。

“中国地方政府创新奖”从2000年至2011年，共产生“入围奖”138项，其中“优胜奖”每届10个，共计60个。获奖项目从第六届开始有限地涵盖中央政府，此前只涵盖省、地、县和乡镇等各级地方政府。获奖的地方政府呈典型的橄榄型分布，即中间大两头小：县市和地市两级政府是获奖的主体，分别占41%和39%；省和乡镇两级政府只占10.5%和8%。从获奖项目的类别看，公共服务类和透明监督类最高，分别是29%和26%；其次是行政管理类，占23%；法治案例与民主参与类分别是9%和13%（“中国奖”获奖项目的具体统计见表5）。

三、中美两国“政府创新”之比较

改革开放以来，中国建立社会主义市场经济体制；与之相适应，从中央到地方，各级党政机关进行了大量的改革创新，取得了巨大的成就，有力地促进了经济的发展和政治的进步。对于中国来说，“改革”和“创新”是时代的最强音。然而，从政府创新奖项目的申报情况来看，美国各级政府的申报数量反而远远高于中国。“美国奖”从创始至今共有27000个申报项目，年均在1500个左右。“中国奖”过去6届总共申报1753个，每届申报数量为146个，只有美国的十分之一。美国现有地方政府的单位总数是33069个，包括州政府50个，郡级政府3143个，市镇政府29566个，另有印地安少数民族保留地310个。至2010年底，中国共有地方政府单位44129个，包括34个省级行政区，333个地级行政区划单位，2856个县级行政区划单位，40906个乡镇行政区划单位。中国各级地方政府的总数多出美国1万多个，实际申报比例不到美国的十分之一。“美国奖”的申报主体几乎囊括了所有的政府部门，甚至包括联邦政府的情报部门（CIA）和美国航天署（NASA）这样的特殊部门。“中国奖”的申报主体包括了地方政府的大多数职能部门，但极少有核心权力部门申报，例如各级党委的组织部、宣传部、政法委等。

是什么原因造成了这样一种反差？通过比较分析，主要原因有五个：其一，中国社会，尤其是各级政府，对申报民间奖并不十分重视，它们更加重视官方奖。在中国，所有重要奖项几乎都是官方奖。民间奖的影响很小，其声誉和社会影响均不及官方奖。重官方奖而轻民间奖，在中国是一种普遍性现象。相反，美国社会则几乎没有什么有影响的官方奖，所有重要奖项均是民间奖，各级政府极其重视民间奖的荣誉。其二，中美两国不同的官员选拔体制，直接影响着政府官员的申报动力。“中国奖”作为一项民间奖，与地方政府官员的晋升没有直接关系，申报的动力明显不足；“美国奖”所带来的社会荣誉，则对美国各级政府官员有极大的激励作用。其三，美国是一个竞争性社会，政治领域也充满了竞争，各级官员习惯于竞争，不怕失败。中国不倡导官员的公开竞争，各级官员也不太适应公开竞争，申报而没有获奖会有一种“失面子”的感觉。其四，中国的政府创新项目通常是“一把手”工程，各级地方政府的主要官员变动又十分频繁，许多政府创新项目刚取得效果，其主要负责人就已经离开了当地政府，这样的创新项目便难以申报。美国没有中国的这种“一把手”官员体制，政府创新项目更多是集体的作为，因此，虽然政务官随选举而变动，但本级政府的创新项目不会因政务官的去留而存废。其五，“美国奖”既涵盖了各级地方政府，也涵盖了联邦和州政府，而“中国奖”只包括各级地方政府。

美国的获奖项目最多出自州和市镇，中国则最多出自市县。美国实行联邦制，州政府有独立的行政权和

部分立法权，自主创新的空间很大。美国的绝大多数市或镇都为郡或县所辖，但市镇拥有极大的自治权，与郡或县没有很大的行政和经济关系，所以郡或县总的说来并不那么重要，很多郡或县甚至与其所辖的市镇合而为一，联署办公。与此不同，中国实行单一制结构，最为重要的行政层级是市县两级，包括地级市和县级市。在行政管辖上，美国是县（郡）管市，而中国正好是市管县。中美两国获奖项目在行政层级上的差异，反映了两种不同的行政管制体制。从获奖项目的类别看，两国获奖项目都集中于公共服务类，这反映了改善政府的服务质量，是两国政府创新的共同目标。比较而言，美国的政治体制比较成熟，“民主参与”、“透明监督”以及“行政管理”的改革空间相当有限，因此美国的获奖项目压倒性地集中于公共服务类，几乎是位居第二位的“行政管理”的两倍。在中国，政治体制和行政体制还在完善之中，这方面的改革任务不仅任重道远，而且还有很大的改革空间。因而，“公共服务”、“行政管理”和“透明监督”这三类获奖项目几乎三足鼎立，民主法治类的创新项目比例也远比美国要高。

是什么力量驱动着政府的改革创新？瓦尔特（Jonathan Walters）在研究美国各级政府的大量创新案例后，对上述问题做出了系统的回答。他认为，美国各级政府的创新动力，主要来自以下几个方面：一是对现状的不满。许多政府本来完全可以做得更好，但结果却令人极其失望。对政府行为的失望既来自广大民众，也来自政府内部的官员。二是对危机的反应。政府不可避免地会遇到突发紧急事件，已有的办法不足以有效应对这些危机，政府除了寻找新的解决办法外别无其他选择。在“美国奖”获奖项目中，有近三分之一的案例源于应对危机。三是为了预防出现坏的结果，特别是在卫生、教育、环境等领域，不少政府创新的直接动因，就是防止事情变坏。四是追求良好的政策效果。老办法无法达到良好的效果，政府便只能寻求新的办法，以达到最佳效果。五是采用新技术。在政府管理中，特别是在社会服务、环境保护和司法体制中，新技术的引入不仅可以提高效率，而且会明显降低成本，改善公共服务的质量。六是追求公正合理。许多政府事务仅有技术革新并不能达到公正合理的效果，而要创造性地开展工作，特别是做好当事人的工作，处理好各种关系和矛盾。

“中国奖”课题组成员也对政府创新的动因做过专门的研究，提出了不同的解释。有的认为，中国政府进行改革创新的主要动因，是地方政府的内在动力和外部压力。有的认为，多数政府创新是为了解决当地的现实问题而产生的，不是外部移植而是内生性的改革。政府创新的主要推动者是上级领导和主要官员，有三分之二的地方政府干部认为推动政府创新顺利进行的主要因素在于上级和领导。如果从更广泛的角度来观察，就可以发现，中国政府创新的主要动因与美国有很多相似之处。其一是来自民众的压力。不采取改革创新的办法，就难以满足民众的要求，政府就将面临极大的压力。其二是来自上级政府的压力。上级政府下达的许多任务，不采用创造性的方式就难以完成。特别是当上级的政策方针与当地民众的要求发生矛盾时，政府创新就显得尤其迫切。其三是官员追求政绩。许多政府创新是出于地方政府的主要领导要突出自己与众不同的政绩，以便受到上级政府的关注，同时也能博得当地民众的好感。其四是危机或突发事件。处于社会转型时期的中国，政府不时会遭遇各种突发事件，有效地应对这些危机，通常要求政府的改革创新。其五是新技术和新观念导致的政府创新。在政府管理中引入新的思路和新的技术，通常会带来管理方式和管理机制的创新。

政府创新要取得成功，必须具备某些必要的条件。从美国政府创新的成功经验来看，这些条件包括：简单明白的创新理念，易为大家接受；便于实施的创新手段，无需对现存的制度做较大的改变；立竿见影的创新效果，在短期内便能取得可见的效益；创新成本低，无需投入很大资金；创新不赶政治时尚，而具有内在吸引力。从优秀的政府创新案例中，美国学者概括出了这样一些经验：对自己有清醒的认识，具有超前意

识；支持和鼓励公众参与，吸引杰出人士；在私营部门与公共部门之间建立伙伴关系；服务居民，信任人民；善于运用新的观念和技术；增强自主性和创造性。

由于政治制度和政治文化的巨大差异，中国政府创新的外部条件与美国有很大的不同。例如，在美国，成功的政府创新最好远离政治；而在中国，则必须紧密结合现实政治的需要。从中国政府创新的经验来看，成功的政府创新最重要的条件是：富有创造性而又切合实际的创新设计或理念；既是对现存实践的突破，但又尊重传统和现实，基于“路径依赖”之上；有一个强有力的创新项目领导者和创新团队，他们对创新有一种强烈的责任感；能够取得预期的实际效果，给项目对象带来利益，从而获得民众的广泛支持；创新项目能够获得上级政府的支持，符合现行的政策导向；创新项目简便易行，而且成本效益比较高。过去的十多年间，中国政府创新的最重要经验包括：进一步解放思想，冲破陈旧观念的束缚；有整体战略和良好的制度保障，使之具有可持续性；善于总结各级政府的改革创新经验，及时将成熟的改革创新政策上升为法规制度，从制度上解决政府创新的动力问题；政府创新既要善于学习他人的先进经验，但又不能简单地照搬别人的经验；不能搞政绩工程，切忌搞“政治秀”。

无论在何种政治体制下，政府创新都是一件非常不容易的事情。它会遇到许多障碍和阻力，有时甚至会陷入进退两难的境地。哈佛大学的阿尔舒勒（Alan Altshuler）和杜克大学的罗伯特·贝恩（Robert Behn）开列出了一长串美国政府创新所面临的困境：“责任困境”（accountability dilemmas），即谁对创新负责，谁有权决定创新，谁对创新失败承担责任；“范式困境”（paradigm dilemmas），即人们的心理习惯和认知结构对政府创新的制约；“分析困境”（analytical dilemma），即使是最佳的政府创新设计，也必然会有缺点与不足；“结构困境”（structural dilemmas），即公共组织的结构势必会影响创新者的心理结构，从而影响其创新活动；“推广困境”（replication dilemmas），即使是成功的创新，也不会自发推广；“动力困境”（motivation dilemmas），即怎样激发创新者的积极性，如何保持政府创新的动力。伯林斯（Sanford Borins）通过比较美国与加拿大政府创新的实例后，将政府创新的阻碍分为三类：第一类是官僚体系内部的阻碍，包括敌视、怀疑、争权夺利、难以协调、缺乏创新激情、缺少创新手段、抵触和反对等。第二类是政治环境的阻碍，包括资金或资源不足、立法和行政制约、政治性的反对。第三类是外部社会环境的阻碍，包括公众对创新效益的怀疑、创新目标的难以实现、私营部门的抵触、公众的反对等。

从“中国奖”课题组所做的案例研究来看，中国政府创新的阻力和障碍主要来自以下几个方面。其一，政府创新的动力不足。中国的政府创新许多是“第一把手”工程，由政府主要领导推动，如果主要领导对创新不感兴趣，各个政府部门就难以进行重要的政府创新。还有许多是迫于现实的压力，缺乏主动的创新。其二，创新主体的可持续性不足。如果从创新项目的要素来衡量，大多数“中国奖”获奖项目在不同程度上都得到了推广，但从项目主体的角度看，许多创新实践没有在当地继续存在，可持续程度很低。造成这种情况的重要原因，是中国的官员选拔体制。地方主要官员的任期普遍较短，由于创新多是“一把手”工程，主要官员离任往往会现出“人走政息”的后果。这是许多优秀的创新项目在原发地不复存在，却在全国各地得以推广的主要原因。其三，许多优秀的创新实践没有及时上升为正式的制度和政策，从而得不到巩固和推广。中国的决策机制至今仍是以部门决策为主，从中央到地方均缺乏综合性的决策机构，某个领域或行业的创新难以引起决策层的关注。其四，政府创新中还存在着明显的“形象工程”和“政绩工程”色彩，不少创新带有“政治秀”的意味。其五，政府创新风险大。虽然政府创新更多带有工具理性，但毕竟也是政治体制改革的重要内容，依然相当敏感。稍有疏忽，便可能犯“政治错误”，给主要领导带来风险。因此，不少政府官

员对政府创新还有一种惧怕的感觉。

虽然由于中美两国政治经济体制和历史文化传统的不同，两国的政府创新存在着上述诸多反差和区别，但是也有着许多共同的相似之处。第一，政府创新在中美两国都是政治改革的重要内容。公民对政治制度的不满在很大程度上体现为对政府行为的不满，政府创新仍然是两国紧迫的改革任务。第二，中美两国政府创新的重点都是公共服务。在“美国奖”的申报和获奖项目中，公共服务类项目是压倒性的多数，在“中国奖”的申报和获奖项目中，公共服务类项目已经占明显多数，而且数量还在日益增多。第三，所有获奖项目都受到了社会各界的广泛重视，在不同程度上得到了模仿和推广，具有重要的示范作用。第四，从申报项目的数量来看，两国都呈现出下降的趋势，这表明中美两国的政府创新都面临着动力不足的威胁。第五，许多优秀的创新项目没有得到更大范围的推广，没有产生足够的社会影响，甚至没有存在下去。这表明，中美两国的政府创新都面临着可持续性的压力。第六，民主治理在两国政府创新中的重要性正在迅速增加。“美国奖”获奖项目中，公民参与和协商民主的项目受到更多的重视，哈佛大学肯尼迪学院还在“美国奖”之外，单独设立了另一个重大项目——“民主治理”（Democratic Governance）。在“中国奖”获奖项目中，民主治理一直是重点内容，每届获奖项目都有选举、协商和监督方面的先进案例。总之，通过中美两国“政府创新”的比较分析，我们可以发现，不同的政治体制必然导致不同的政府行为。但是，即便是在截然不同的政治体制条件下，中美两国的“政府创新”仍然有着许多共同的特征和趋势。不断地改善公共服务的质量，提高行政效率，降低行政成本，扩大公众参与，增强政治透明度和政治责任感，是中美“政府创新”的共同趋势。改革开放以来，中国各级地方政府创造了许多卓有成效的民主治理经验。这些经验弥足珍贵，值得认真总结，并应当及时上升为国家制度。另一方面，在公共服务、社会治理、社区治理、政务透明、公民教育、公众参与、应急管理、预算管理、公共安全、社会救助等许多方面，美国有不少政府创新的经验值得我们学习借鉴。最后需要补充指出的是，政府创新是通向善政的重要途径，但它本身并不是万能的，有许多内在的局限性。对于国家的善治来说，政府创新只是必要条件之一，而远非充分条件。政府创新只有与社会政治体制的改革创新相结合，才能发挥其造福人民的最佳效果。

本站所收集的文章版权归原作者和刊物所有，如果涉及版权问题，请联系我们。

[\[关闭窗口\]](#)