

地方政府创新研究的热点 主题与理论前瞻

陈国权 黄振威

(浙江大学 公共管理学院, 浙江 杭州 310027)

[摘要] 地方政府创新是我国重要的政治现象与理论研究的热点议题。对国内涉及地方政府创新的研究文献进行系统梳理,运用文献计量方法,结合因子分析、聚类分析和社会网络分析之后,可归纳出地方政府创新研究的四个热点主题:地方政府创新的基本理论研究、地方政府创新与政府改革研究、地方政府创新与政府绩效管理研究、地方政府创新中的动因研究。据此可提出此研究的前沿性领域:政府创新管理的理论研究、地方政府创新的持续力研究、地方政府创新的制度化研究、公共服务创新研究。在区分显性公共需求和隐性公共需求的基础上,可得出创新性公共服务与回应性公共服务的分析框架。

[关键词] 地方政府创新; 热点主题; 理论前瞻; 文献计量

Local Government Innovation Research: Hot Topics and Prospects

Chen Guoquan Huang Zhenwei

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou 310027, China)

Abstract: Local government innovation is an important political phenomenon and a hot topic of theoretical study. Based on Bibliometrics analysis, Factor Analysis, Cluster Analysis and Social Network Analysis, this paper analyzes the domestic research literatures on local government innovations. Research result reveals that four hot topics have been formed in the research field: the basic theory research on local government innovation, the local government innovation and government reform, local government innovations and government performance management, the motivation of local government innovation. According to the research result, this paper then points out some likely frontiers of this research field in the future: the theory of government's innovation management, government innovation sustainability research, the institutionalization of local government innovation and public service innovation research, which puts forward a framework on innovative public service and responsive public service after distinguishing dominant public demand and implicit public demand.

Key words: local government innovations; hot topic; prospect; bibliometrics analysis

[收稿日期] 2010-04-12

[本刊网址·在线杂志] <http://www.journals.zju.edu.cn/soc>

[在线优先出版日期] 2010-06-17

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目(09&ZD007)

[作者简介] 1. 陈国权,男,浙江大学公共管理学院教授,博士生导师,主要从事地方政府创新与权力制约监督研究; 2. 黄振威(通讯作者),男,浙江大学公共管理学院博士研究生,主要从事地方政府管理研究。

创新改变中国,这是三十年来中国发展变迁的基本经验。改革开放以来,中国社会发生了巨大的变迁,经济、社会和政治领域的多重转型给中国的制度运行带来了多重压力,但“中国的制度结构拥有一种非同寻常的适应能力”^{[1]32},它不但成功推动了中国经济的飞速增长,而且有效避免了社会在转型过程中容易产生的动荡不安局面。对此,一种普遍的解释是,渐进式的改革路径和微观改革先行的变革逻辑极大地激发了中国制度存量中的潜能,有效整合了现有治理资源,缓解了传统治理模式的危机。而这种独特的制度变迁模式在地方层面表现为地方政府的创新。对地方政府创新理论和实践进行追踪与研究,不仅可以了解政府改革的最新领域和动向,还能深刻理解中国制度建设的内在逻辑,揭示中国制度变迁的各种可能性路径。

本文拟运用文献计量方法,对国内涉及地方政府创新的研究文献进行系统梳理,在对文献进行因子分析、聚类分析和社会网络分析之后,归纳出地方政府创新研究的热点主题,并对地方创新研究进行前瞻性探讨。

一、地方政府创新研究的总体概括

(一) 研究设计与方法

本文研究的数据来源为南京大学中国社会科学研究评价中心数据库“中文社会科学引文索引”(CSSCI)。通过检索表达式“YT01, YT02, YT03, YT04, YT05, YT06, YT07, YT08, ; PM=政府创新; PM=制度创新 * 政府; PM=管理创新 * 政府; PM=公共管理创新; PM=治理创新”进行搜索,共检索到相关文献 187 篇,总计被引 628 篇次^①,这成为我们进行地方政府创新研究状况整体描述的样本。鉴于 CSSCI 是我国社会科学引文索引领域的权威数据库,检索到的文献多为地方政府创新领域受关注的核心文献,因此,这些文献也自然成为梳理地方政府创新研究热点主题的样本来源。

文献共被引分析(Document Co-Citation Analysis)是近年来兴起的进行有关研究领域主题分析较为客观的方法,属于共现分析的一种,其概念最早于 1973 年由美国情报学家 Henry Small 和苏联情报学家 I. V. Marshakova 分别在研究引证结构和文献分类时提出。所谓文献共被引,是指两篇或两篇以上的文献若同时被后来的一篇或多篇文献所引用,它们之间便存在“共被引关系”,共同引用它们的文献数则称为共被引强度。共被引强度越大,表明两篇文献之间在内容、主题,甚至思想上的相似性就越高,“距离”就越近^[2]。本文使用共被引分析,并借助多元统计分析技术如因子分析(factor analysis)、聚类分析(cluster analysis)和社会网络分析(social network analysis, SNA)等,使政府创新研究文献间“共被引关系”在二维图上“可视化”(visualized),从而更直观地将关系紧密的文献归为一类,并根据各类别中文献的内容分析确定地方政府创新研究的核心主题。

(二) 地方政府创新研究状况的简单描述

地方政府创新实践引起国内学者的关注始于 20 世纪 90 年代末,自此以后,地方政府创新就一直是公共管理学界所热议的主题。本文对先前搜索到的文献按照被引频次排序,总结出了总被引频次前 20 位的作者和单篇被引频次前 15 位的文献。

总被引频次前 20 位的作者为杨瑞龙、俞可平、刘清华、李习彬、谢庆奎、刘汉屏、郭小聪、陈天

^① 数据截止日期为 2009 年 10 月 25 日。

祥、傅大友、王强、金太军、乔耀章、王玉明、何增科、刘锋、李立明、黄永炎、李平、蓝志勇、毛寿龙,其中大部分都是国内最早关注地方政府创新的学者,具有广泛的学术影响力。杨瑞龙 1998 年就从制度经济学的角度对地方政府的制度创新行为进行了深入研究;中央编译局比较政治与经济研究中心是“中国地方政府创新奖”的举办单位之一,也是中国地方政府创新研究的重镇,俞可平领导的团队研究成果不仅代表了当下地方政府创新研究的主流,还极大地推动了地方政府创新实践的发展。此外,谢庆奎、刘靖华、郭小聪、陈天祥、金太军、乔耀章等人在地方政府创新研究领域也是具有较高知名度的学者。

从单篇被引频次前 15 位的文献观察(表 1),被引用率较高的文献大多集中在探讨地方政府创新的概念内涵、主体地位、作用意义、角色内容、动力机制等方面,说明这些文献具有研究领域的奠基作用,同时也在一定程度上也映射出国内地方政府创新研究刚刚起步的现状。而且,我们还能发现总被引频次和单篇被引频次在一些部分重合了,而这反映了部分学者未能对此问题进行持续研究,地方政府创新研究迫切需要拓宽研究思路,创新研究内容。

表 1 单篇被引频次前 15 位的文献表

作者	篇名	被引频次
杨瑞龙	我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为	149
刘靖华	政府创新	27
刘汉屏	地方政府竞争:分权、公共物品与制度创新	24
李习彬	政府管理创新与系统思维	21
郭小聪	中国地方政府制度创新的理论:作用与地位	18
王强	学习型政府——政府管理创新读本	14
谢庆奎	政治改革与政府创新	10
傅大友	行政改革与制度创新:地方政府改革的制度分析	10
刘靖华	中国政府管理创新总论	10
乔耀章	政府创新与政府自觉	9
金太军	地方政府创新博弈分析	9
谢庆奎	论政府创新	8
俞可平	政府创新的理论和实践	7
王玉明	论政府制度创新	7
刘锋	新时期区域公共管理创新	7

二、地方政府创新研究的文献计量分析

文献共被引分析的基础是构建文献共被引矩阵,本文在对先前从 CSSCI 上搜索到的文献按照被引频次进行排序的基础上,选取了被引频次大于 3 的作品(如果同一作品的不同版本被不同作者引用,视为同一条文献)进行共被引频次的统计,在去除同被引频次为 0 的文献后,最终选取了 32 篇文献,引文文献总共 201 篇。将这 32 篇文献两两配对组成一个 32×32 的文献共被引频次矩阵,即原始矩阵。

由于共被引分析的重点不是文献共被引的次数,而是文献之间的相似性,因此必须将论文共被引频次矩阵转化为文献相似性矩阵。本文利用 SPSS 统计分析软件,进行皮尔逊(Pearson)相关矩阵转化(部分数据见表 2),从而对原始矩阵进行标准化处理,消除因作品被引频次高低所带来的相似性影响。在这里,相似性是由相关系数来衡量的,即正相关性越强,两篇论文的研究领域和研究视角越相似,亦表明文章的研究主题越相近。

表2 文献共被引相关矩阵(部分)

	刘靖华 (2002)	乔耀章 (2002)	谢庆奎 (2003a)	谢庆奎 (2003b)	谢庆奎 (2005b)	谢庆奎 (2005a)	俞可平 (2005a)	金太军 (2005)	俞可平 (2005b)
刘靖华 (2002)	1.000	0.142	0.169	0.091	-0.060	-0.098	0.163	-0.038	0.131
乔耀章 (2002)	0.142	1.000	0.032	-0.081	0.453	0.137	0.520	0.386	0.685
谢庆奎 (2003a)	0.169	0.032	1.000	-0.090	0.178	0.096	0.054	0.340	-0.129
谢庆奎 (2003b)	0.091	-0.081	-0.090	1.000	-0.064	-0.104	-0.058	-0.095	-0.046
谢庆奎 (2005b)	-0.060	0.453	0.178	-0.064	1.000	0.251	0.293	0.242	0.398
谢庆奎 (2005a)	-0.098	0.137	0.096	-0.104	0.251	1.000	0.309	0.276	0.050
俞可平 (2005a)	0.163	0.520	0.054	-0.058	0.293	0.309	1.000	0.348	0.803
金太军 (2005)	-0.038	0.386	0.340	-0.095	0.242	0.276	0.348	1.000	0.176
俞可平 (2005b)	0.131	0.685	-0.129	-0.046	0.398	0.050	0.803	0.176	1.000

(一) 因子分析

因子分析是从研究相关矩阵内部的依赖关系出发,把一些具有错综复杂关系的变量归结为少数几个综合变量的一种降维的统计分析方法^{[3]321}。本研究使用“主成分分析法”对文献共被引相似性矩阵进行分析。因子个数的确定采用特征值大于1的标准。通过因子分析(表3),文献共被引相似性矩阵降维到6,所提取的6个因子的方差贡献率分别为28.857%、21.392%、17.129%、9.950%、4.313%、4.219%,累计方差贡献率达85.859%,其中,第5个和第6个因子的方差贡献率相对较小。

表3 地方政府创新研究文献的因素分析

因子 序号	初始特征值			被提取的载荷平方和			旋转的载荷平方和		
	特征值	方差贡 献率	累计方差 贡献率	特征值	方差贡 献率	累计方差 贡献率	特征值	方差贡 献率	累计方差 贡献率
1	11.434	35.731	35.731	11.434	35.731	35.731	9.234	28.857	28.857
2	7.977	24.927	60.659	7.977	24.927	60.659	6.845	21.392	50.249
3	3.866	12.081	72.739	3.866	12.081	72.739	5.481	17.129	67.378
4	1.930	6.033	78.772	1.930	6.033	78.772	3.184	9.950	77.328
5	1.230	3.844	82.616	1.230	3.844	82.616	1.380	4.313	81.641
6	1.038	3.244	85.859	1.038	3.244	85.859	1.350	4.219	85.859
7	0.938	2.930	88.789						
8	0.749	2.339	91.129						
9	0.718	2.245	93.373						

(二) 聚类分析

本文采用“系统聚类分析法”(Hierarchical Cluster)对文献共被引相似性矩阵进行分析。即首

先将单篇文献看成一类,接着把距离最近的两类合并,然后重新计算类与类之间的距离,之后再把距离最近的两类合并,以此类推,直至把所有的文献归为一类。由于文献共被引分析的目的不是检验矩阵中类的数目,而是为进一步探讨提供信息,所以这里主要参考因子分析所确定的因子个数来寻找分类点。

(三) 社会网络分析

一般而言,社会网络分析是一套对社会关系结构及其属性加以分析的规范和方法。它主要分析的是不同社会单位(个体、群体或社会)所构成的关系的结构及其属性。本文运用社会网络分析,通过二维空间展示文献之间的联系,并利用平面距离来反映文献之间的相似程度。本文用 Ucinet 中 Netdraw 组件绘制文献共被引网络可视图,结果如图 1 所示。图中每个节点代表一篇文献,节点和节点间的线条代表共被引关系。可以看出,国内关于地方政府创新的研究主要可以分为四类,而这也是与前面的因子分析和聚类分析相吻合的。

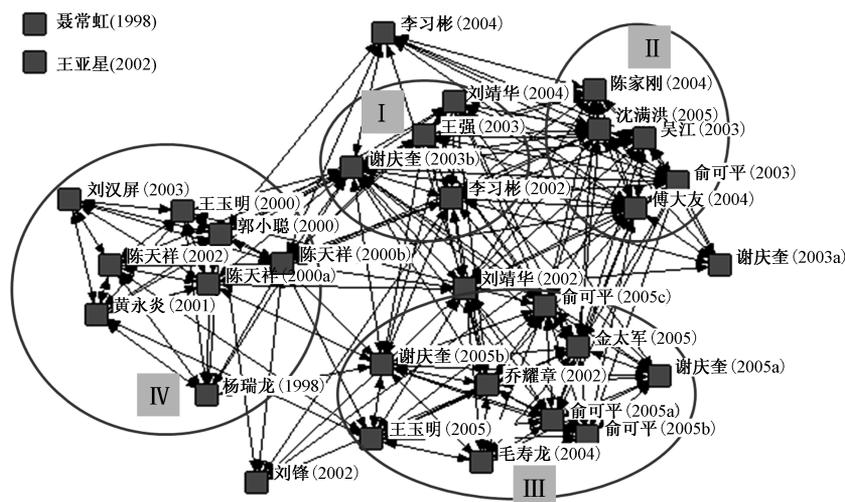


图 1 地方政府创新研究文献的社会网络分析

(四) 小结

类别 I: 地方政府创新与政府改革研究。这一部分内容包括了谢庆奎的《政治改革与政府创新》、刘靖华的《中国政府管理创新总论》、王强的《学习型政府——政府管理创新读本》和李习彬的《政府管理创新与系统思维》四本专著。

类别 II: 地方政府创新与政府治理变迁研究。部分学者注重从地方政府创新的实际案例中推演出中国政府治理方式的变迁模式,包括俞可平的《地方政府创新与善治案例研究》和傅大友的《行政改革与制度创新:地方政府改革的制度分析》两本专著,以及陈家刚的《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》、沈满洪的《水权交易与政府创新——以东阳义乌水权交易为例》、吴江的《政府创新:深化行政管理体制改革的新思路》等三篇论文。

类别 III: 地方政府创新的基本理论研究。此类包含点群最多,共有九篇文献。从主题看,主要是对地方政府创新研究的一些基本要素予以界定,其中包含了俞可平的《政府创新的理论和实践》、《论政府创新的若干基本问题》,谢庆奎的《论政府创新》,乔耀章的《政府创新与政府自觉》等多篇学术影响力很大的文献。

类别 IV: 地方政府创新中的动因研究。地方政府创新的动力机制一直是学者们关注的热点,

制度经济学中的“第一行动集团”理论在这一部分得到了广泛应用。这部分的文献包括了杨瑞龙的《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》、郭小聪的《中国地方政府制度创新的理论：作用与地位》和陈天祥的《中国地方政府与制度创新》、《中国地方政府制度创新的动因》等八篇论文。

上面的文献共被引网络可视图大致反映了当前我国地方政府创新研究的现状，同时我们也注意到，各个类别之间并不是决然分开的，类别Ⅰ、Ⅱ、Ⅲ之间勾连紧密，这一方面说明这些文献都具有广泛的学术影响力，同时也说明地方政府创新研究中的交集比较多。相比较而言，类别Ⅳ与前三者，特别是类别Ⅲ之间连线较少，而类别Ⅲ的主题是地方政府创新的基本理论研究，由此可推断为学者们在研究地方政府创新的动因时基于的理论基础与之相异。

三、地方政府创新研究的热点主题

采用因子分析、聚类分析和社会网络分析方法，并根据前50位高被引文献的研究内容，笔者概括出地方政府创新研究的几个热点主题：

（一）地方政府创新的基本理论研究

改革开放以后，随着经济发展和社会结构转型的加快，我国地方政府在转变政府职能、优化行政流程、提升公共服务供给能力等方面进行了大量探索。实践的发展迫切需要理论的分析 and 指导，20世纪90年代以降，学者们主要从政府创新的内涵和形式入手对政府创新的基本理论予以探讨。

政府创新概念的凝练有两种基本的思维路径：其一是从政府创新的实践出发，理论充分映射实践的发展，强调“新”和政府创新的目的，将政府创新界定为“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”^[4]。当然，除去完善政府公共服务的供给职能，有效地解决社会经济政治等问题，完善自身运行和提高治理能力等也是政府进行创造性活动的目的之一^[5]。基于定义要尽量涵盖创新主体的考虑，政府创新也可界定为“公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革”^[6]¹³⁸。其二是大量借鉴制度经济学成熟的理论和方法，认为制度创新“是指制度安排的积极变动和替换”^[7]⁶⁷，这显然是将“政府制度创新”置于制度变迁的过程中予以考量。因为在大多数情况下，这种“制度的创新是行为主体在原有制度安排下无法得到获利机会而产生制度变迁的需求所引发的”^[8]¹²¹。

政府创新的形式有多种分类方法，从创新的领域看，可区分为理论层面的政府创新、体制层面的政府创新、人员层面的政府创新和操作层面的政府创新^[9]¹²⁷⁻¹²⁸；从创新的具体举措看，政府创新可分为体制改革、政务公开、问责制度、作风建设、电子政务、综合执法、公务员管理等^[10]。从“中国地方政府创新奖”的评选实践来看，政府创新可分为政治改革、行政改革和公共服务三类^[6]¹³⁸。作为一种系统创新，地方政府创新包括两大部分：地方政府组织系统自身的创新；地方政府组织系统输出的创新，即它所提供的公共产品和服务的创新^[11]³⁷。其实，要对形式多样的中国地方政府创新行为进行总结和归纳分类，必须考察创新的背景以及创新者的能动性，两者形成的情景——能动关系塑造出不同类别的创新。由此，在危机和发展这两大背景下，辅之以作为创新者的地方官员的不同选择，我们可以得到四类创新形式：危机—主动型，危机—被动型，发展—主动型，发展—被动型^[12]¹⁹。

（二）地方政府创新与政府改革研究

西方学者通常将 reform、innovation、reinvention 看成是同义语。中国地方政府创新研究的兴起在很大程度上也与地方政府改革的实践密不可分。因此，国内有学者很早就指出，创新是政府改

革、政府发展的题中应有之义,或是政府改革、政府发展的合历史逻辑的引申^{[13]42}。更多的研究者则直接指出政府创新与政府改革具有一致性。他们观察到中国的改革过程实质上就是各级政府推动制度创新的过程,目的是要实现两个根本性的转变,即从计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变和从劳动密集型、粗放型经济增长方式向技术密集型、集约型经济增长方式的转变,以建立一种各经济主体合作与竞争的新型方式^{[7]67}。

20世纪90年代兴起的治理理论旨在改变传统的行政主导的、单向度的自上而下的权力运作模式,这与我国当下政府改革的进程与民主政治发展十分契合,也自然成为阐释我国地方政府创新的理论话语。从治理理论出发,我们可以清楚地观察到政府创新的主要目标和基本趋势。政府创新的主要目标是:民主、法治、责任、服务、优质、效益、专业、透明、廉洁。而其基本必然趋势为:从管制政府走向服务政府,从全能政府走向有限政府,从人治走向法治,从集权走向分权,从统治走向治理^[14]。总的来说,这些政府改革与政府创新是沿着四个基本方向推进的:一是改善国家与社会的关系,明确国家权力来源于社会,实现国家权力服务于社会;二是改善国家与市场的关系,清晰界定国家和市场的职能,充分发挥各自的优势,减少市场失效与政府失效的恶性循环;三是改善政府内部的关系,分清职责,提高政府运行的整体效率;四是完善执政党与国家的关系,重点不再是党政分开,而是加强执政党的治理能力建设,发挥政党的核心领导作用^{[15]14}。

当然,政府创新有其自身的特点和适应范围,这决定了它并不能与政府改革完全划等号。俞可平教授就曾表达过这种观点:“政府创新不是一般的改革,而是为了增进公共利益而进行的创造性改革。没有创造性,不是为了公共利益的那种改革不属于政府创新的范畴。”^{[14]19}其他学者对于政府创新与政府改革的关系表达得更为直接,他们认为,“从某种意义上说,地方政府创新实践兴起这一现象,本身就是中国行政和政治体制改革暂时难以实现结构性突破,不得不绕开体制的核心,转而从体制的外围和边缘入手的产物”^{[16]28}。因此,政府创新的基本内容应该是完善国家的宪政制度和法制,培育先进文化和主体意识形态,提供有效的产权制度安排,以及创新经济、政治、社会管理的其他各项制度^{[17]60-62}。

(三) 地方政府创新与政府绩效研究

政府创新的目的是为了增进公共利益和提升行政效率。也就是说,政府绩效作为政府管理与服务的终极目标,有赖于政府创新的实施,政府创新不仅需要新奇与突破,还需要奏效和发挥作用,创造公共价值并增进公共利益^{[18]4-6}。通过对“中国地方政府创新奖”获奖案例的分析,学者们发现地方政府创新在节省行政成本、提高行政效率、增强政府回应性、增进社会公平等方面皆发挥了重要作用。总的来说,政府创新主要在以下方面提升了政府绩效:首先,中国地方政府创新的直接和间接受益人都是政府辖区内的公众,民众从政府创新中获得了实惠;其次,政府管理辖区内的企业和其他组织也在政府创新中受益匪浅;最后,地方政府从其他地方政府创新中获益^{[19]49}。

直观上较容易判断创新行为对政府绩效的促进作用,但严格的学术论证目前还十分匮乏。在与其较为密切的一项研究“创新行为对组织绩效的影响”中,组织氛围与沟通、人力资源与管理、行政成本是三类较为常见的影响因素,但三者尚未综合形成统一的框架。吴建南等人选取了领导干部任前公示这一以人力资源管理为内容的创新行为,构建了三因素影响组织绩效的过程假设。他们认为,创新行为影响政府绩效是一个由人、财、物三因素互动,并依据创新本身特点内容有所侧重的过程^[20]。

严格来说,巩固其存在的合法性是政府创新的终极目的之一。从这个意义上讲,政府绩效对于政府创新也只具有工具价值,政府通过制度创新提升了政府绩效,获取了社会认同,最终巩固其执政的合法性。需要指出的是,创新的内容不同,对合法性的影响也是不同的。何增科通过对三届“中国地方政府创新奖”63个获奖项目的独立评估报告进行认真分析,对行政改革、公共服务、政治

改革与政府合法性之间的关系分别进行了探讨^{[21]11-13}。

(四) 地方政府创新中的动因研究

地方政府创新的动因研究探讨的是地方政府作为创新的主体在政府创新中扮演的具体角色和动力机制问题。地方政府创新之所以可能并成为一种必然,根源在于其动力因素,而地方政府创新的动因不同又决定着地方政府创新的内容、形式和持续性上的差别。

“中国地方政府创新奖”的参选项目多年来一直呈稳步增长的态势,似乎在一定程度上说明了地方政府并不缺少创新的愿望与能力。地方政府推动创新的动因也多种多样:如陈天祥认为,宪法秩序的变化、制度创新成本和制度创新的预期收益是决定地方政府创新动力的关键因素^[22];傅大友和芮国强在初步界定地方政府制度创新涵义的基础上,从社会变迁、制度缺陷和利益诉求三方面研究分析了地方政府制度创新的动因,指出在这三种因素的共同作用下,地方政府的制度创新行为才得以持续进行^[23]。还有其他学者认为,来自地方和基层政府领导层的社会责任感,来自上级机关的推动,来自学术界和媒体的推动,来自人民群众的压力等等都是地方政府创新的动力^[24]。总体而言,地方政府创新的动因包括以下几个方面:

1. 发展型动力。这指的是地方政府对于创新所带来的预期净收益的诉求。制度经济学的研究普遍认为:“如果组织或操作一个新制度安排的成本小于其潜在制度收益,就可以发生制度创新。”^{[25]3}值得注意的是,这里的收益和成本皆作广义的理解。因此,政府是否会和究竟通过何种方式来获取这一预期净收益,主要受制于这个社会的各个利益集团之间的权力结构和社会偏好结构。

2. 竞争型动力。长久以来,因为“晋升锦标赛模式”^[26]及有关公务员考核机制的激励,地方政府有强烈的动机去推动政府创新。毋庸置疑,这种机制的存在客观上强化了地方领导们“对上负责”而不是“对下负责”的观念。地方政府官员一旦形成这种经济人的意识,就极易导致地方政府伪创新的出现^[27],搞所谓的“政绩工程”、“形象工程”,而这是与地方政府创新的初衷格格不入的。

3. 压力型动力。周红云通过研究发现,在地方政府的项目申报材料中,谈得最多的就是创新者们所面临的种种压力,一个“逼”字说明了政府创新的“不得已”和“不得不”^[28]。陈雪莲和杨雪冬后来的调研结果支持了这一观察,他们发现创新目标以解决实际工作中碰到的问题为主;在创新发起环节,领导干部的改革创新意识起主要作用^[29]。

(五) 简要小结

国内地方政府创新研究是公共管理学领域新兴的研究主题,因其广泛整合了政府改革、治理理论、制度变迁、协商民主等诸多理论资源,并与地方政府创新实践紧密联系,迅速成长为公共管理学、政治学、社会学等领域学者密切关注的热点主题。政府创新的内涵、作用意义、形式分类等政府创新的基本理论是此领域研究的前提和基础,必须予以充分讨论。同时,作为中国特色的制度变迁模式的最显著标记,地方政府创新研究中割舍不了它与政府改革的种种关联;地方政府创新的目的是为了增进公共利益和提升行政效率,在某些地方官员眼里,它也是解决当前实际问题和个人获得政治资源的工具,因此,创新的绩效与创新的动因也是地方政府创新研究中被高度关注的主题。

案例研究是学者们在研究地方政府创新时最常用的研究方法,“中国地方政府创新奖”为他们提供了丰富的研究素材。“中国地方政府创新奖”至今已成功举办了五届,收集到各级地方政府的创新案例1543个,这些案例涵盖从改革开放初期至今的政治改革、行政改革和公共服务三大类共25个子类。案例研究有个案研究与多案例研究之分。总体来说,学者们的案例分析还处于案例描述和案例分析归纳阶段,下一步可运用“因素法”,通过分析一定数量成功和失败的创新案例,从中

归纳出具有共性的因素,然后在更大样本范围内进行验证,最后得出一些普遍性因素^{[12]26}。

四、地方政府创新研究的理论前瞻

20世纪90年代以降,愈来愈多的学者以更加积极的姿态主动投身于地方政府创新的研究,取得了不菲的成就。他们的研究除了及时回应了政府改革实践对于公共管理理论发展的要求之外,还为地方政府改革中出现的一系列棘手问题提供了理论指导和政策建议。但是,由于地方政府创新研究还是一个新兴的研究领域,在十几年的研究中还遗留了一些问题需要回答:比如地方政府创新与现有法律制度的关系问题,地方政府创新与民主政治的关联问题,地方政府创新的成本和风险问题,地方政府创新与当地经济发展水平的相关性问题等等,而这些都可以成为下一步理论研究的突破口。概而论之,地方政府创新研究的前沿性领域集中于如下几个方面:

(一) 政府创新管理的理论研究

近年来,我国地方政府创新层出不穷,学者们对政府创新研究也愈来愈重视,但还没有形成基本的研究范式,“对于政府创新的界定并不清晰”^①。已有的研究虽从政府改革或制度变迁的角度对此进行了初步的分析,但前者过于强调对实践的解释而导致了理论的碎片化,后者则“未能结合中国行政改革和地方政府制度创新的实际进行本土化语言的转化和学科之间的有效对接”^{[30]41}。可以说,作为公共管理中一个非常重要的研究领域,政府创新的研究仍处于前范式阶段,政府创新的理论与方法还不够成熟,且缺乏对我国地方政府创新进行系统的理论和实证研究^{[11]36}。因此,认真细致地梳理政府创新的知识脉络,搭建一整套既与实践相耦合,又与理论渊源相联系的理论体系显得十分重要。

创新的概念最早来源于经济学,熊彼特在其成名之作《经济发展理论》中率先提出了“创新理论”(Innovation Theory)。在他看来,创新就是“建立一种新的生产函数”,也就是把一种从来没有过的关于“生产要素的新组合”引入生产体系。在没有创新的情况下,经济只能处于一种所谓的“循环流转”的均衡状态,本身不能获得质的飞跃,熊彼特将其比喻为“你不管把多大数量的驿路马车或邮车连续相加,也绝不能从而获得一条铁路”^{[31]72-74}。二战后,人们在熊彼特创新概念的基础上进一步提出管理创新、组织创新、政策创新、文化创新等概念,自20世纪80年代起,在“新公共管理运动”的政府改革过程中,人们又提出了“政府创新”的概念^{[32]31}。从“创新概念”的发展历程来看,政府创新与创新的核心观点是一脉相承的,都强调产品和服务创新(政府提供公共产品和公共服务)、流程创新、组织结构创新和理念创新等,因此,组织理论与创新管理中较为成熟的理论和模型能为完善政府创新管理理论提供良好的借鉴。当然,值得注意的是,地方政府创新既有组织创新的共同特征,也有公共组织创新的个性,公共产品的供给、公共利益的维护永远是地方政府创新应当首先考虑的因素。所以,从这个意义上讲,公私部门科学的、细致化的区分是完善政府创新管理理论的重要基础和前提之一。

(二) 地方政府创新的持续力研究

地方政府创新的持续力关涉政府创新的目的和动因,是创新效果的外在表征,是创新能否制度化的关键指标,具有重要的意义。根据前四届的相关统计,许多获得优胜奖的项目在全国范围内广泛推广开来;同时,也有许多制度创新几乎面临严重的制度困境,甚至那些曾经获得“中国地方政府创新奖”的项目,“也有差不多三分之一名存实亡了”^{[33]29}。

^① 参见 M. Takala, "Innovation Expanding Definitions, Measures and Measurement," 转引自韩福国《中国地方政府创新持续力研究》,载《公共行政评论》2009年第2期,第158页。

在中国当前特定的语境下,影响地方政府创新持续力的因素很多。首先,上级政府在多大程度上能容忍乃至追认地方政府的自发创新行为是创新能否持续的首要因素。其次,地方政府创新的动因也是影响创新持续力的重要因素。当下之所以很多创新项目没能维持较长时间,也与项目是具体问题的导向有关,一旦问题得以缓解,项目便失去其存在的意义。最后,地方政府的领导干部是否具有创新意识和改革能力是影响地方政府创新能否“由点到面”可持续发展的主要因素^[29]。

为给政策制定提供更具科学性的参考,地方政府创新持续力研究的可行路径是运用实证分析的方法,寻找一个具有制度意义的评测标准。韩福国在这方面进行了有益的尝试,他提取了对地方政府创新持续力具有重要影响力的九个因素,据此初步建立了一个政府创新持续力的测评指标和回归模型,并用此指标和模型对政府创新的持续力进行评价,对政府创新的内在持续演化结构进行分析^[34]。

(三) 地方政府创新的制度化研究

学者在观察地方政府创新时发现了一种类似组织内卷化的现象,即“一种有制度的制定与增加,但却没有真正实现组织的制度化,不断制定出来的制度被仪式化,发生了目标和规则的替代”^①。很多地方政府创新的案例表明,地方政府创新方面所创造的成功经验往往烙有很深的个人印记。此外,地方政府创新的具体措施游离于国家的整体制度之外,有些甚至与现有的法律文本和规章制度相冲突,这些显然都不是地方政府创新通往“制度化”的可行路径。

承认地方政府创新的“制度化”也就承认了这样一个命题:地方政府创新的经验可以成为全局改革的参照,从微观入手进行调整与改革也可以成为制度的生长点。这就涉及地方政府创新的推广性问题。毋庸置疑,地方政府创新在当地范围内极大地增强了本地政府的政治合法性,但倘若不能在更大的地域范围乃至全国范围内加以推广,那么它的功效只能局限在当地的范围内^[21]¹³。从政府创新的自身规律来说,政府创新是一个累积性的过程,创新经验的学习和总结十分重要。在地方政府面临相似难题的情境下,地方政府更需积极借鉴其他地区的成功经验,结合本地区的实际情况进行“第二次创新”。同时,从政府创新的目标来讲,地方政府创新也是为国家制定正式制度提供可资选择的政策方案,然后将选中的方案普及至全国,甚至上升到法律层面。因此,创新经验的推广是地方政府创新的一项重要功能,“中国地方政府创新奖”也将推广程度作为重要的评选指标之一。目前主要有三种地方政府创新的推广模式:体制型学习、自主型学习和无意识学习^[12]²⁵。

(四) 公共服务创新研究

按照创新的领域来划分,地方政府创新可分为政府自身管理创新、政府管理与服务创新,后者又可比照政府职能分为经济调控创新、市场监管创新、社会管理创新和公共服务创新。当下的中国正经历着深刻的社会变革,政府传统的管制职能越来越难以有效承担回应社会需求、提升政府政治合法性的重任。服务型政府是人类所追求的理想政府,是善政发展的终极目标。有效提供公共服务是政府的基本职能之一,也是衡量政府绩效的最重要杠杆之一^[35]⁸⁷。因此,公共服务创新是地方政府创新的重中之重。

长久以来,由于公共服务供需矛盾的长久存在,倡导公民需求导向成为政府提供公共服务、构建服务型政府的必然要求。这种导向被一些地方政府片面地理解为一种公共服务的回应性供给。毋庸置疑,回应性是现代政府的一个核心理念,政府的政策和行为必须以广大人民的意愿为依归,

^① 参见 Lü Xiaobo, "Booty Socialism, Bureaupreneurs, and the State in Transition: Organizational Corruption in China," 转引自黄冬娅《中国政治制度建设的影响因素:文献综述》,载马骏、侯一麟《公共管理研究(第4辑)》,(上海)上海人民出版社2006年版,第189-203页。

对人民负责是我国政府工作的基本原则。事实上,公共需求可分为显性公共需求和隐性公共需求两大类。显性公共需求会被民众诉求,政府可通过提供回应性公共服务予以满足,我们把这类公共服务称为“回应性公共服务”。隐性公共需求是指民众客观需要的但没有表达出来的公共需求。满足隐性公共需求要求政府深入体察民意,主动供给公共服务而不是被动地回应公民诉求,我们把这种公共服务称之为“创新性公共服务”。大量经验表明,政府提供创新性公共服务能获得公民较高的满意度,且满意度的强度与持续性都比回应性公共服务更好。因此,政府提供创新性公共服务是赢得民众支持率和提升执政合法性权威的重要途径。

尽管政府首先要以高度负责的精神回应公民公共需求,有效提供公共服务,履行好政府职能,但这与政府积极提供创新性公共服务是不矛盾的。回应性公共服务和创新性公共服务之间的差别在于:前者是政府被动地等待回应社会需求,后者则是创造性发现隐性公共需求并主动提供公共服务,它仍然是以公共需求为导向的,两者互为补充,甚至可以进一步认为创新就是对隐性需求的积极回应。当然,从我国公共服务供给的现状来看,各级政府供给回应性公共服务的任务还非常繁重,改进和完善回应性公共服务依然十分迫切。但从政府管理有效性的角度来说,提供更多的创新性公共服务,是地方政府在公共资源有限的情况下提高公民满意度、赢得公民支持率的一条重要路径。

中国政府创新研究是政治改革、行政改革研究的发展,其研究范式沿袭了政治学和行政学的传统,没有很好地借用管理学科创新管理的理论资源。尽管我国地方政府创新研究自始便具有广泛的全球视野,引介和吸收国外丰富的政府创新理论资源成为学界的潮流,但理论的中国化问题,特别是基于中国本土的政府创新管理理论还没有形成成熟的分析框架和理论体系。事实上,中国改革开放三十年来所发生的巨大变迁为政府创新管理研究提供了极为丰富的素材和研究空间,而中国独特的改革模式也迫切需要学者们作出理论回应和前瞻指导。中国地方政府创新研究正是在这一背景下兴起的,经过十余年的发展,这个领域已经成为中国公共管理的学术前沿而得到专家们的广泛认同。虽然由于研究年限还很短,此领域许多重大的理论问题还有待进一步解决,但基于目前的研究趋势,从这里诞生出真正具有中国特色的政府创新管理理论指日可待。

[参 考 文 献]

- [1] [德]韩博天:《中国经济腾飞中的分级制政策试验》,石磊译,《开放时代》2008年第5期,第31-51页。[S. Heilmann, "Policy Experimentation in China's Economic Rise," trans. by Shi Lei, *Open Times*, No. 5 (2008), pp. 31-51.]
- [2] H. Small, "Co-Citation in the Scientific Literature: A New Measure of the Relationship between Two Documents," *Journal of the American Society of Information Science and Technology*, Vol. 24, No. 4 (1973), pp. 265-269.
- [3] 范柏乃、蓝志勇:《公共管理研究与定量分析方法》,北京:科学出版社,2008年。[Fan Bonai & Lan Zhiyong, *Public Administration Research and Quantitative Analysis*, Beijing: Science Press, 2008.]
- [4] 刘靖华:《政府创新》,北京:中国社会科学出版社,2002年。[Liu Jinghua, *Government Innovation*, Beijing: China Social Sciences Press, 2002.]
- [5] 杨雪冬:《中国地方政府创新:特点和问题》,《甘肃行政学院学报》2007年第4期,第5-7页。[Yang Xuedong, "China Local Government Innovation: The Features and Problems," *Journal of Gansu Administration Institute*, No. 4 (2007), pp. 5-7.]
- [6] 俞可平:《论政府创新的若干基本问题》,《文史哲》2005年第4期,第138-146页。[Yu Keping, "On Some Basic Problems on Reinventing Government," *Journal of Literature, History and Philosophy*, No. 4 (2005), pp. 138-146.]

- [7] 郭小聪:《中国地方政府制度创新的理论:作用与地位》,《政治学研究》2000年第1期,第67-73页。[Guo Xiaocong, "Theory of Local Government Innovation: The Role and Status," *CASS Journal of Political Science*, No. 1(2000), pp. 67-73.]
- [8] 陈天祥:《中国地方政府与制度创新》,《中山大学学报(社会科学版)》2000年第6期,第120-127页。[Chen Tianxiang, "Local Government of China and Institutional Innovation," *Journal of Sun Yat-sen University (Social Science Edition)*, No. 6(2000), pp. 120-127.]
- [9] 谢庆奎:《服务型政府建设的基本途径——政府创新》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期,第126-132页。[Xie Qingkui, "Government Innovation: A Basic Approach to Service Style of Government," *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, No. 1(2005), pp. 126-132.]
- [10] 吴知论:《中国地方政府管理创新》,北京:人民出版社,2004年。[Wu Zhilun, *Local Government Innovations in China*, Beijing: People's Publishing House, 2004.]
- [11] 刘景江:《地方政府创新:概念框架和两个向度》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2009年第1期,第35-42页。[Liu Jingjiang, "Local Government Innovation: Conceptual Framework and Two Dimensions," *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences)*, No. 1(2009), pp. 35-42.]
- [12] 杨雪冬:《简论中国地方政府创新研究的十个问题》,《公共管理学报》2008年第1期,第16-26页。[Yang Xuedong, "Ten Issues on Chinese Local Governance Innovations," *Journal of Public Management*, No. 1(2008), pp. 16-26.]
- [13] 乔耀章、芮国强:《政府创新与政府自觉》,《学术界》2002年第4期,第42-52页。[Qiao Yaozhang & Rui Guoqiang, "Government Innovation and Government Self-consciousness," *Academic Forum*, No. 4(2002), pp. 42-52.]
- [14] 俞可平:《改革开放30年政府创新的若干经验教训》,《国家行政学院学报》2008年第3期,第19-21页。[Yu Keping, "A Number of Lessons from Government Innovation during 30 Years of Reform and Opening Up," *Journal of China National School of Administration*, No. 3(2008), pp. 19-21.]
- [15] 杨雪冬:《近30年中国地方政府的改革与变化:治理的视角》,《社会科学》2008年第12期,第4-16页。[Yang Xuedong, "30 Years' Reform and Change of China's Local Government: A Perspective of Governance," *Journal of Social Sciences*, No. 12(2008), pp. 4-16.]
- [16] 何显明:《顺势而为:浙江地方政府创新实践的演进逻辑》,杭州:浙江大学出版社,2008年。[He Xianming, *The Evolution of Local Government Innovation Practices in Zhejiang Province*, Hangzhou: Zhejiang University Press, 2008.]
- [17] 王玉明:《论政府的制度创新职能——从新制度经济学的视角分析》,《中国行政管理》2001年第5期,第59-64页。[Wang Yuming, "On the Function of Government Institution Innovation: Analyzing from Angle of View of the New Institution Economics," *Chinese Public Administration*, No. 5(2001), pp. 59-64.]
- [18] [美]保罗·C·莱特:《持续创新:打造自发创新的政府和非营利组织》,张秀琴译,北京:中国人民大学出版社,2004年。[P. C. Light, *Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations That Innovate Naturally*, trans. by Zhang Xiuqin, Beijing: China Renmin University Press, 2004.]
- [19] 吴建南、马亮、杨宇谦:《中国地方政府创新的动因、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》2007年第8期,第43-51页。[Wu Jiannan, Ma Liang & Yang Yuqian, "The Local Governments' Impetus for Innovations, Their Characteristics and the Related Performance: An Analysis of the Test of Cases Adopted from 'The Awards for Innovation to China's Local Governments'," *Management World*, No. 8(2007), pp. 43-51.]
- [20] 吴建南、杨宇谦、Richard M. Walker:《创新行为如何影响政府绩效:以领导干部任前公示为例的研究探索》,《兰州大学学报(社会科学版)》2006年第9期,第33-40页。[Wu Jiannan, Yang Yuqian & R. M. Walker, "On the Effects of Innovation on Government Competency," *Journal of Lanzhou University (Social Sciences)*, No. 9(2006), pp. 33-40.]

- [21] 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》,《云南行政学院学报》2007年第2期,第8-13页。[He Zengke, "Political Legitimacy and Local Government Innovation in China: A Preliminary Empirical Study," *The Journal of Yunnan Administration College*, No. 2(2007), pp. 8-13.]
- [22] 陈天祥:《中国地方政府制度创新的动因》,《管理世界》2000年第6期,第202-203页。[Chen Tianxiang, "On Motivation of Local Government Institutional Innovation in China," *Management World*, No. 6(2000), pp. 202-203.]
- [23] 傅大友、芮国强:《地方政府制度创新的动因分析》,《江海学刊》2003年第4期,第92-98页。[Fu Dayou & Rui Guoqiang, "On Motivation of System Innovation in Local Government," *Jianghai Academic Journal*, No. 4(2003), pp. 92-98.]
- [24] 李景鹏:《地方政府创新与政府体制改革》,《北京行政学院学报》2007年第3期,第1-4页。[Li Jingpeng, "The Local Governmental Innovations and Governmental System Reform," *Journal of Beijing Administrative College*, No. 3(2007), pp. 1-4.]
- [25] 杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为》,《经济研究》1998年第1期,第3-10页。[Yang Ruilong, "Three-stage Theory of Institution Change in China: Also on Local Government Institutional Innovation," *Economic Research Journal*, No. 1(1998), pp. 3-10.]
- [26] 周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期,第36-50页。[Zhou Li'an, "Governing China's Local Officials: An Analysis of Promotion Tournament Model," *Economic Research Journal*, No. 7(2007), pp. 36-50.]
- [27] 金太军、袁建军:《地方政府创新博弈分析》,《江海学刊》2005年第5期,第94-99页。[Jin Taijun & Yuan Jianjun, "On Game Theory of Local Government's Innovation," *Jianghai Academic Journal*, No. 5(2005), pp. 94-99.]
- [28] 周红云:《使农村民主运转起来——湖北广水“两票制”案例分析》,载俞可平编:《地方政府创新与善治:案例研究》,北京:社会科学文献出版社,2003年,第301-335页。[Zhou Hongyun, "Making Democracy Work in Rural Areas: Case Study of 'Liang Piao Zhi' in Guangshui of Hubei," in Yu Keping(ed.), *Case Studies of Local Governance Innovations*, Beijing: Social Sciences Academic Press, 2003, pp. 301-335.]
- [29] 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》,《公共管理学报》2009年第3期,第1-11页。[Chen Xuelian & Yang Xuedong, "Promoting Local Government Innovations: Local Cadres View," *Journal of Public Management*, No. 3(2009), pp. 1-11.]
- [30] 傅大友:《行政改革与制度创新:地方政府改革的制度分析》,上海:上海三联书店,2004年。[Fu Dayou, *Administrative Reform & Institutional Innovation*, Shanghai: Shanghai Joint Publishing Company, 2004.]
- [31] [美]约瑟夫·熊彼特:《经济发展理论——对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察》,何畏译,北京:商务印书馆,1990年。[J. A. Schumpeter, *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and the Business Cycle*, trans. by He Wei, Beijing: The Commercial Press, 1990.]
- [32] 谢庆奎、佟福玲:《政府创新的理论与实践》,哈尔滨:黑龙江人民出版社,2008年。[Xie Qingkui & Tong Fulin, *Theories and Practices of Government Innovation*, Harbin: Heilongjiang People's Publishing House, 2008.]
- [33] 高新军:《地方政府创新缘何难持续——以重庆市开县麻柳乡为例》,《中国改革》2008年第5期,第29-32页。[Gao Xinjun, "Why is So Difficult for Local Governments to Keep Innovation Sustainable: A Case from Maliu Township, Kai County, Chongqing," *China Reform*, No. 5(2008), pp. 29-32.]
- [34] 韩福国:《中国地方政府创新持续力研究》,《公共行政评论》2009年第2期,第152-171页。[Han Fuguo, "Chinese Local Government Innovation Sustainability Research," *Journal of Public Administration*, No. 2(2009), pp. 152-171.]
- [35] 陈国权、黄振威:《善政发展的逻辑》,《经济社会体制比较》2009年第3期,第81-88页。[Chen Guoquan & Huang Zhenwei, "The Logic of Development of Good Government," *Comparative Economic and Social Systems*, No. 3(2009), pp. 81-88.]