

中国地方政府创新持续力研究

韩福国 瞿帅伟 吕晓健*

【摘要】创新持续力直接影响着政府改革,中国政府目前正在形成一种创新的文化氛围。论文提出政府创新持续力这一结构性概念,以研究和提取影响1978年后中国地方政府创新的要素,对当下进行的政府创新进行长时段反思。文章初步探讨了影响政府创新持续力的九个关键性命题,它们构成了政府创新的认知体系。文章认为国家创新空间、创新类型、创新动力、政治民主、合法性、官员资源获取(升迁)、组织生存和扩张、受益人群、政府职能范围界定等命题对于创新持续力具有重要的影响。文章基于对既有地方政府创新个案和创新历史的整合,提出创新持续力的研究范式。

【关键词】地方政府创新 创新持续力 研究路径

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.02.008

【中图分类号】D63 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486(2009)02-0152-20

“世界各国因为各种不同的理由进行改革,政府改革与创新是一个世界现象。在一些国家这一运动被冠名为重塑政府,另一些则称为建构国家能力或者国家现代化,还有一些国家称之为新公共管理”(Kamarek, 2003:3)。随着改革开放的深入,中国政府对创新的

* 韩福国,浙江大学公共管理学院政府管理系,讲师;瞿帅伟,复旦大学,助理研究员;吕晓健,浙江大学,硕士研究生。

本文曾在台湾大学社会科学院中国大陆研究中心举办的“海峡两岸参与式地方治理学术研讨会”(2008年9月22-23日,台北)上宣读。感谢波士顿大学Fewsmith等教授的建设性意见;感谢台北大学公共行政暨政策学系刘坤億等教授的意见;在研究议题的讨论中,感谢奥斯本(David Osborn)与哈里(Harry Hatry)教授对民主与创新问题的通信探讨;感谢中央编译局比较政治与经济研究中心的周红云研究员、浙江大学公共管理学院陈国权教授、郁建兴教授的建议和意见;感谢匿名评审人的意见。

评价逐步和国际社会接轨,彼得·舒德(Peter Scheuer)指出,中国政府越来越有经验,乐于接受外来的信息和建议,政府的管理方法和办事效率也在改善,尤其是在法律法规方面,它更乐于了解其他国家的新观念,并通过对国情的比较,制定适合中国国情的法律法规(刘正午,2006)。毫无疑问,中国政府正在形成一个关于创新的文化氛围。但是一个有趣的问题就是,当中国学者普遍对中国近年来的政府创新进行研究和赞扬的时候,一些学者尤其是国外学者却对这些地方政府创新表示极大的质疑和不信任,更多的是认为创新如昙花一现:政府的目标集中于创新,是政府追求政绩或者面子工程的手段,没有实质性的意义。那么中国地方政府创新持续力就是一个关键的问题,它直接关系到对以上问题的解答。

一、基于地方政府创新活动的持续力问题之提出

中央和地方政府创新层出不穷,这说明中国政府创新的动机并不缺乏。我们通过相关的政府报告和新闻媒体,可以发现经济发展较落后的地方,政府创新的数量和激情也不亚于经济发达的地方。

地方政府创新研究最有影响力的活动,是已经连续举办四届的“中国地方政府创新奖”的评选活动(2001-2008年),它是由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比较研究中心、北京大学中国政府创新研究中心等三家民间学术机构联合发起。全国选拔委员会基本实现“三三制”,学者、官员和媒体各占1/3。媒体和官员的参加有利于将之进一步推广,其中,官员主要是中央部委的官员,他们和地方没有直接的利害关系。

“中国地方政府创新奖”的评选标准主要有6项,第四届固定为创新程度、参与程度、效益程度、重要程度、节约程度和推广程度等六个标准。这包括三个类型:政治改革类、行政管理类和公共服务类。它通过权重计分等一整套严格的评估程序进行。四届共收到

◆ 新观点

1182 个申报项目,84 个候选项目入围,共 40 个项目获奖,共有 500 个地方政府和政府部门参与,100 多位教授和媒体不同程度地参与其中。近四届的获奖项目如表 1:

表 1 中国地方政府创新奖获奖项目一览表

届别	申报数	优胜奖	提名奖
第一 届 2001 — 2002	325 个	四川省遂宁市市中区“公推公选” 乡镇党委书记和乡镇长	浙江省衢州市“农技 110”
		河北省迁西县妇代会直接选举	云南省金平县扶贫项目
		广西壮族自治区南宁市推行政府 采购制度	广东省深圳市大鹏镇“三轮两 票”选举镇长
		江苏省南京市下关区首创“政务超 市”	湖南省长沙市四级联动政务 公开
		浙江省金华市的领导干部经济责 任审计	河南省社旗县“下访团”
		贵州省贵阳市人大常委会推行市 民旁听制度	湖北省鹤峰县扶贫项目民营业 主负责制
		广东省深圳市行政审批制度改革	新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市 七道弯乡村务公开
		上海市浦东新区创办社区矛盾调 解中心	上海市徐汇区康健街道的“康 乐工程”
		海南省海口市实行行政审批的“三制”	四川省平昌县公开评税
第二 届 2003 — 2004	245 个	湖北省广水市“两票制”选举村党 支部书记	江苏省沭阳县首创干部任前 公示
		南宁市“社会应急联动系统”	四川省雅安市“直选县级党代表”
		青岛市“阳光救助”	河南省焦作市构建“三级服务 型政府”
		海口市龙华区“外来工之家”	河北省迁西县“妇女维权”
		河北省石家庄市“少年儿童保护教 育中心”	广西自治区南宁市“行政事业 性国有资产管理体制改革”
		安徽省舒城县干汉河镇“小城镇公 益事业民营化”	福建省厦门市思明区“公共部 门绩效评估”

第 三 届 2005 — 2006	283 个	深圳市“公用事业市场化改革”	鼓励奖·浙江省台州市“乡镇(街道)团委书记直选”
		浙江省温岭市“民主恳谈”	北京市延庆县“制止和预防家庭暴力”
		四川省遂宁市市中区步云乡“乡长候选人直选”	北京市社区公共服务平台
		吉林梨树县村民委员会“海选”	—
		浙江省湖州市“户籍制度改革”	—
		广东省深圳市盐田区委区政府:社区管理体制创新	辽宁省沈阳市沈河区委区政府:诚信体系建设实践创新
		四川省平昌县委:公推直选乡镇党委成员	河北省青县县委:“青县村治模式”
		重庆市政府:创建法治政府四项制度	上海市徐汇区政府:政府工作流程再造
		福建省泉州市总工会:外来工维权新模式	江苏省徐州市贾汪区政府:公众全程监督政务
		河北省迁安市政府:新型农村合作医疗制度	安徽省芜湖市政府:“政府利用网络实行政府与市民互动”
		广西壮族自治区民政厅:“五保村”建设	浙江省温州市政府:“效能革命”
		湖南省妇联:农村妇女参与村级治理	四川省成都市新都区委:基层民主政治建设
		北京市石景山区委区政府:鲁谷社区街道管理体制创新	江苏省南京市白下区政府:淮海街道管理体制创新
		福建省厦门市思明区嘉莲街道办事处:“爱心超市”	浙江省绍兴市政府办公室:政府办公室导入 ISO9000 质量管理体系
		天津市南开区政府行政许可服务中心:“超时默许”新机制	浙江省长兴县教育局:“教育券券制度”
		—	北京市大兴区妇联:“巾帼维权岗”
		—	陕西省杨凌示范区管委会:服务承诺制
		—	浙江省武义县委县政府:村务监督委员会

第 四 届 2007 — 2008	337 个	-	湖北省秭归县政府:杨林桥镇 “撤组建社”村民自治新模式
		-	重庆市开县麻柳乡委乡政府: “八步工作法”
		浙江省义乌市总工会:工会社会化 维权模式	北京市西城区人民政府
		浙江省宁波市海曙区人民政府:政 府购买居家养老服务	上海市南汇区惠南镇人大:公 共预算制度改革
		黑龙江省伊春市人民政府:林业产 权制度改革	四川省雅安市人大常委会:乡 镇人大代表选举制度改革
		深圳市南山区区委区政府:和谐 社区建设“双向互动”制度创新	四川省人大常委会预算工作委 员会:“在线监督”预算执行
		山东省乳山市委:全面推进党内 民主	江西省民政厅:农村村落社区 建设
		上海市普陀区长寿路街道办事处: 社区民间组织管理体制改革	浙江省瑞安市人民政府:农村 合作协会
		湖北省咸宁市咸安区委:乡镇行政 管理体制改革	新疆呼图壁县人民政府:农村 社会养老保险制度改革
		江苏省公安厅:执法告知服务制度	广东省深圳市监察局:行政审 批电子监察系统
		四川省成都市人民政府:深化行政 审批制度改革	广西玉林市人民政府:“一站 式”电子政务新模式
		山东省莱西市人民政府:为民服务 代理制	浙江省庆元县委组织部:技能 型乡镇政府建设

资料来源:根据“中国地方政府创新奖”资料整理绘制

通过 84 个人入围候选项目的名称可以发现,许多制度已经成为当下中国政府制度全面推开的一个组成部分。首届获得优胜奖项目如“两票制”选举村党支部书记、立法听证、一站式服务、政府采购、“公推公选”乡镇领导、行政审批制度等,都已在全国范围内广泛推广。第二届获奖项目如“民主恳谈”、户籍制度改革、公用事业民营化、社会保障阳光操作、社会应急联动系统、扩大党内民主等项,也在全国得到不同程度推广。第三、第四届的许多项目都是全国比较有影响的创新项目,并且许多持续时间比较长,比如义乌工

会维权,已经进行了9年时间。

但当学者认真梳理和跟踪这些创新案例的后续发展时,很遗憾地发现,基层政府的许多制度创新几乎都面临着严重的制度困境,甚至那些曾经获得了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”(高新军,2008)^①。

政府创新为什么会成功?成功的政府创新中哪些能持续下来?持续的原因是什么?这需要对1978年后中国大陆地方政府创新的持续力进行研究,以揭示地方政府创新与整体性社会变迁之间的关系。通过对这些创新的长时段分析,为地方政府创新提供一个合理的评价机制和标准。在“中国知网”(CNKI)上进行“政府创新”相关主题文章检索,1999-2008年间共有192篇,而关于地方政府创新的只有41篇,其中只有一篇关于创新持续力研究的,即《中国地方政府创新的可持续性问题的研究》(王焕祥、黄美花,2007)一文,其他如何包钢(2006)与高新军(2008)针对个案提出相应持续性命题。

目前,中国地方政府创新研究有两个侧重点:一是案例研究^②,二是肯定性研究。其中案例研究为常见的路径,即选择某一典型案例进行调研,而后结合某种视角进行分析。这一路径意义重大,但是它缺乏对另一层面的相应关注,即中国地方政府创新的持续力研究,因此,也就缺乏能深度揭示和解释地方政府创新机制的实证性研究。

对前三届“中国地方政府创新奖”所有获奖项目初步的经验研

①对于制度创新的“名存实亡”的界定,我们有不同判定,这里引用这一观点只是表明对创新项目的一种普遍担忧。

②这方面的研究很多,也是研究的主流,主要的是以中央编译局为主体的案例分析,集中了相关方面的专家。其他如上海王邦佐、林尚立等人对社区体制的研究;浙江大学郁建兴、陈剩勇、马斌等人对温州商会的研究,以及韩福国等人对义乌工会维权体制的研究;中山大学等机构对珠江地区政府创新的研究;南开大学朱光磊等人对政府过程和分权体制的研究等等。这些研究结合个案,均提出了不同的研究范式和路径。具体成果不在此一一列举。

究显示,地方政府创新增强了地方政府的政治合法性^①。这一正相关的研究判断是通常的研究态度和取向。

如果缺乏基于对地方政府创新持续力的实证分析,从而寻找一个具有制度意义上的评测标准,那么地方政府制度创新和制度评价就可能成为一种学者与官员间的文字游戏,独立的第三方评价也可能成为学术语言描述的政绩工程。许多创新的评价指标事实上是一种“单向透明”的设计,即学者的眼光,世界的视野,上级政府的意愿,对于民众而言却是“看不懂、摸不着、没有监督后果”。

在建立一个完善合理的政府创新持续力测评指标和框架的基础上,我们才能对 1978 年以来政府创新的持续力进行研究和判断,事实上这也是一种反思和回归,在“创新和绩效评测热潮”中冷静、审慎地观察创新的内在持续演化结构。

二、政府创新持续力的概念界定

国际上把政府“reform”、“reinvention”和“innovation”看成一致概念,比如第一次的全球政府创新论坛用的就是“reinvention”。伊莱恩·卡马克(Elaine C. Kamarck)在解释政府创新时,就用“reform”解释了“reinvention”(Kamarck, 2003)。虽然中国学者已经对政府创新研究和探讨了很长时期,但对于政府创新的界定并不清晰(Takala, 2007)。经济创新具有明确的产品和技术等可以进行量化的指标,因此我们有必要从经济创新的概念出发,通过创新概念的扩展,界定政府创新的某些标识^②。

^①参见 2007 年 5 月 14 日发表于《大公报》上的《中央编译局称地方政府创新增强政治合法性》。

^②许多学者提出意见,对政府创新的概念界定是否能或是否应该从经济创新的概念引出,我们保留本文的意见,因为除了经济创新的概念界定外,很难找到可以提供量化的具体创新指向。在某种意义上,可以讲政府创新也均提供了一种服务产品。

(一) 经济创新的定义

约瑟夫·熊彼特(Schumpeter, 1934)对经济创新的界定包括以下几个层次:(1)一个新产品的投入——顾客对这一产品还不熟悉——或者一个产品具有新质量;(2)新生产方法的引进,毫无疑问需要建立在新的科学发现上,也可能存在于一个新的商业模式;(3)新市场的开辟,也就是说特定制造业先前从来没有进入过,不管这个市场过去是否存在;(4)原材料或者半成品作为新能源的获得,不管这一能源是否存在或第一次出现;(5)任一产业的新型组织的出现,如建立一个垄断地位(例如通过托拉斯),或者打破一个垄断位置。

整体而言,学者们从以下几个角度对经济创新进行了定义:(1)新产品视角的定义:创新意味着发明在市场上的应用。创新之外还有革命性创新,它真正改变了我们生活、工作和学习的社会实践方式(Chesbrough, 2003:33-58)。(2)应用层次的界定:创新是一个新产品或者明显的产品改进,一种新市场方法的引入,一个新商业模式、工作方式和外部关系的组织方式(OECD, 2005a)。(3)成功视角的定义:科技产品和过程(Technological Product and Process, TPP)创新包含实现了的技术新产品与新过程,以及产品与过程的技术改进。如果一个 TPP 创新引入市场(产品创新),或在一个生产过程中使用(过程创新),那么创新就得以实现(OECD, 2005b)。创新形式界定包括商业模式、运作与产品、服务、市场(IBM, 2006)。

从过程上观察,经济创新的不同层次呈现出不同特征(见表 2)。

(二) 创新的扩展概念

在熊彼特的基础上,人们细化了创新的内涵。创新是“经济与

表2 经济创新的层次和种类

	产品	服务	过程	商业模式
变革(革命性创新)	汽车代替马匹	网上银行	皮尔京顿浮法玻璃	广告商业模式例如 Google
	电子邮件代替信件	全球定位系统(GPS)与服务定位	个性化定制例如耐克 ID	开放源代码软件发展例如 Linux
激进创新(突破性创新)	氢动力汽车	新型抵押	充气玻璃	网上销售与配送例如戴尔
	传真代替邮件	数字地图	快速设计与发货例如 Zara	风险资本公司
渐进创新(持续发展)	新汽车模式	不同抵押形式	不同的彩色玻璃	商业市场与大量零售店代替市镇中心
	信封	新的、更精细版本的地图	生产过程改进	娱乐与日温泉(day spas)

资料来源:斯塔姆,2007

社会领域内成功的产品,对创新的消化和开发”(Commission of the European Communities,2003)。^① 创新是一个非线性过程,应该涵盖创新绩效的不同关键维度。虽然现在还没有一个统一的“创新经济”或“创新产业”的定义,但是其都具有一个本质特征即“创造力”,它能带来技术上的进步并且使企业和国家经济具有竞争优势。

虽然创新是新观念的创造和开发(Kanter,1983),我们仍可发现,企业创新基本上有一个可以量化的平台,就是产品和市场。如果这两个结果不能保证,我们可以断定经济创新的失败,那么,依此类推,政府创新能否依据政府的“破产”(领导者更换)^②或者经济标准(财政预算)来进行结果判断?

政府创新追求的目标很多,包括从合法性到绩效等各方面。政

^①创新政策:提升里斯本战略框架中的创新方式(Commission of the European Communities,2003)。

^②政府的“合法性”和执政合法性是不同的层次概念,这里指特定政府及其组成人员的“政绩”考核。执政合法性是政治层面,而绩效是管理层面,比如管理的公开与民主等等。

府官员的定期选举和轮换以及官员的升迁,本身就是特定任期内对政府“合法性”考量的结果。

因此,如果从经济创新概念出发,政府创新的宽泛概念就是政府或者公共组织为其绩效提升而采取的一系列组织改革活动,它包括公共服务项目的增加,公共服务质量的提升,公共服务的公开性、参与性和公平性,以及公共政策的制定(Birkland, 2001),它的主要结果仍然是产品和服务(Blind et al., 2004)。对政府创新进行评价判断以及测量的众多维度中,只有绩效指标容易量化,所以,政府创新的主要评价指标,仍然集中于创新的绩效考察上,比如创新涉及的人口、创新的经济效果、创新的组织效应等等(范柏乃、朱华, 2006; Goedhuys, 2005)。哈里(Hatry, 2007)在绩效评测概念中强调了结果和效率的内涵:“绩效测评具有许多内涵,但是它在此被界定为对结果(产出)与服务或者项目的效率经常性评测。”

(三) 政府创新的困境

但是政府创新和经济创新又具有许多性质上的不同之处,这极大地影响着政府对创新的判断。政府普遍存在这样一种期望,即公共服务组织应该而且能通过创新来提高绩效。这种预期突出了政府创新的政治本质,同时也突出了公共服务组织利用创新来维持其组织合法性的方式(理查德·沃克等, 2006),因为政府创新“可能是一种政治把戏,通过这个把戏,公共机构努力向公众确认他们操作效率的进步”(Feller, 1981)。另一方面,地方政府创新也面临来自于社会的压力,尤其是企业组织创新带来的绩效,给政府带来巨大的压力。政府等公共组织向企业组织学习管理,形成了公共管理改革与创新的范式和路径。

我们经常测量一切却一无所知,人们只想看到自己想看到的东西。绩效测量本身主要具有以下三个局限:

一是绩效数据本身并不能说明结果为什么会发生。换句话说,

◆ 新观点

绩效数据并不能揭示出,在多大程度上项目会导致被测量结果的产生。管理者与其他官员需要追踪结果与利用信息,来帮助他们决定采取什么行动提升管理。绩效测量主要用来提供关于结果的数据,但是绩效测量系统也需要帮助他们有机会分析项目绩效的数据,对体系产生的结果数据进行分析。

第二个局限是结果并不能被直接测量。典型案例就是成功阻止不期望的事件发生,例如在阻止犯罪或者减少毒品使用方面。

第三是绩效测量只能测量那些为管理者和当选官员提供的决策所需要的部分信息。绩效测量并不能取代数据或者政治判断,也不能代替对常识、良好管理、领导能力和创造力的需求。绩效评测的一个主要目的就是提出问题,它自身很少——如果有的话——能提供“应该做什么”的答案(参见 Hatry, 2007)。

在技术本身存在问题的情况下,将测度经济创新的这些方法直接用来测度公共服务往往并不是太实用。除了偶尔的部门或政府研究之外,关于公共管理组织创新程度的信息很少,关于私人部门经济创新的文献却有很多,这些研究通过典型的投入测度(例如 R & D 投入)、部分产出(如专利)或初始的调查来评价创新。政府创新的测量和评价十分困难。

政府创新评测困境还源于政治决策的一个古老困境,虽然对决策过程的了解日益增多,但是其内部却如同那个“黑箱子”。我们可以将关于创新的信息分为 3 个层次:结构信息、外部信息和内部信息。结构信息是通过创新的总体结构含蓄地传递的。在认识到了了解和破译结构信息的必要性之后,就转入第二个层次,即外部信息。这种信息包含在其表现形式和结构里,它能告诉我们怎样理解内部信息。理解外部信息就是构造或者了解获取内部信息的方法。内部信息是我们最终的目标,例如我们在音乐中体验到的激情、基因所产生的表现型特征、碑文中记载的古代文明中的王权或仪式等等。理解内部信息就是要把传递的意义提取出来,但是对于政府创新而

言,其内部信息并不能因为结构信息和外部信息的了解而被把握。

地方政府创新的评测就是对结构信息的评测,以及对外部信息的收集和整理,而如何延伸到内部信息,则是一个十分复杂的过程。这也是社会科学的困境。创新持续力研究的努力方向就是对创新内部信息的提取、整合和分析,从而做出判断。测评的困难说明政府创新的难以把握,以及概念界定的困难(Bozeman, 2000)。

同时,政府创新的困难还在于对一些命题的判断上面,比如政府创新能否增加合法性,政府创新的类型与创新成效,政府创新与政府组织生存,政府创新和受益人群,以及政府创新和政府职能范围等等(Rogers, 1998)。

(四) 政府创新持续力的概念界定

政府创新持续力(local government innovation sustainability)是指影响政府创新的制度和其他结果得以持续的核心要素的综合力量。持续力不是创新的制度或者其他结果持续时间的长短,也不是政府创新的动力持续性问题,而是聚焦于政府创新何以成为可能的因素分析。

持续力是地方政府创新得以维持,并且向制度化方向进展的结构性力量。持续力的构成研究,是对制度创新的性质、规模和绩效各个方面中决定性力量的长时段研究。如何鉴别出影响地方政府制度创新力的关键因素,这首先要基于对地方政府创新的评价方向和评价指标的判断。例如地方政府创新的概念判断、创新动力分析、价值判断标准、政治提升空间,以及创新社会后果等等。这些概念判断影响着对地方政府创新持续力的分析。

在这些因素(见图1)得以明确的前提下,地方政府持续力研究就具有一个可以明确进行的载体。

虽然时间持续是一个关键指标,但地方政府创新持续力不仅如此,对它的研究,还必须对地方政府创新的标准进行综合分析,并结

合相应的评价指标,以此作为提取持续力指标的依据。

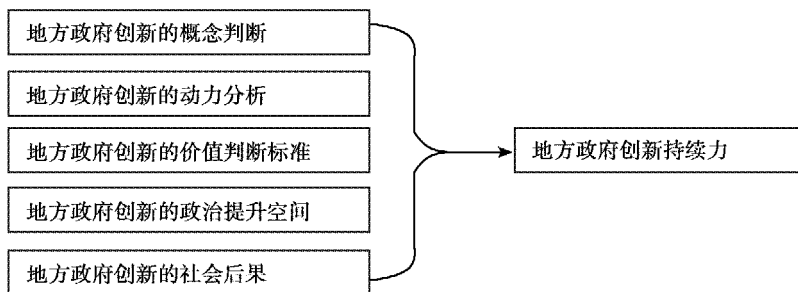


图1 影响地方政府创新持续力的因素

三、地方政府创新持续力与国家创新空间的关联性

进行地方政府创新的关键在于其与中央政府的互动关系如何。中央政府的基本功能之一,是对地方政府和基层社会发展进行国家层面上的认可和制度支持。中央政策和国家制度的肯定和形成,可以形成全国范围内的示范效应。

在创新侧重点上,中央政府的政策和制度侧重于制度创新的体制稳定性、普遍推广性、国情适应性、政治合法性和适应长期性。一般而言,中央政府对于地方政府创新的态度是将其约束于一个政治合法性范围内,通过地方政府的实验,观察其政治合法性的推广空间,考量其整体的绩效空间,然后得出推广的价值及其他肯定意义。这也是中国一直进行的“试点-推广”模式的进行路径。

而地方政府在进行具体制度的创新时,是在缺乏中央或上级政府的具体制度和政策指导的环境下进行的(否则就谈不上创新)。虽然它把中央层面的需求也考虑在内,但是它们考虑更多的是地方实用性等标准。创新具有极大的风险性,地方政府必须承担解决问题失灵、政治合法性判断失误等风险,这也成为地方政府官员之间竞争的辞令。中间层级的政府则侧重于综合目标。

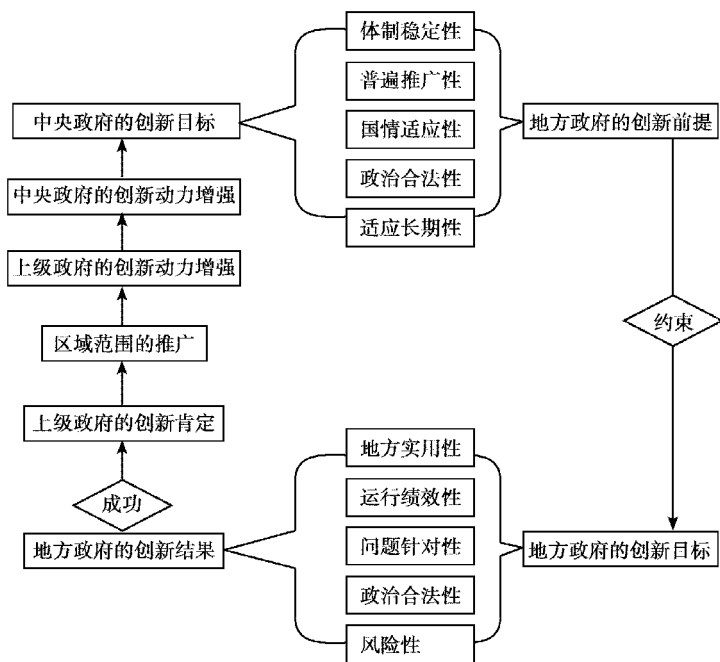


图2 地方政府创新与国家创新空间的关系

四、中国地方政府创新持续力评价模型

（一）创新持续力研究的理论基础

地方政府创新持续力的研究基础,来自于对相关理论中关键问题的整合。持续力研究,更加深入地追问了系统科学、变革理论、创新理论、绩效理论、组织和学习理论等核心问题。尤其是对当下层出不穷的地方政府创新个案而言,这些创新背后所反映的深层次社会结构问题,以及这些问题如何在这些理论上得以呈现,都有待于对创新持续力进行研究。

要准确了解地方政府创新的持续力,在整合以上各种理论模型并对其内在结构有所了解的基础上,还需形成关于地方政府创新持续力的认知体系,这属于创新的内部意识层次。在某种意义上,对

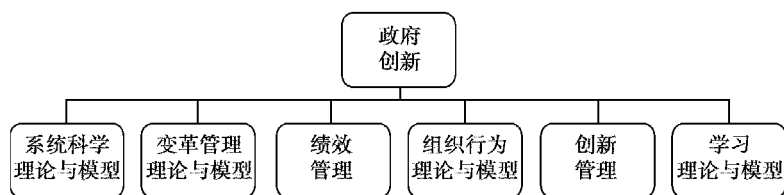


图3 创新持续力理论体系结构

于创新的认知体系是否准确和完善,涉及创新能否持续和形成制度化的趋势。

它包括空间认知、时间认知、关系认知、个体认知和价值认知等等(见表3)。

表3 地方政府创新持续力的认知体系

空间认知	创新机构对政府空间位置的印象
时间认知	创新主体对时间流以及在其中位置的描述
关系认知	创新外在的因素被作为一个有规律的体系的描述
个体认知	创新行为个体对自己在人群、角色和组织中间的描述
价值认知	创新整体认知中不同部分的较好或是更坏的程度排序
情感认知	创新认知背后不同项目的情绪和感情
意识性认知	创新个体能意识到关于创新认知的所有部分,包括强度、感知不同的能力,同时我们内心的见解只能揭示认知的极少一部分
确定性认知	创新的每一个方面都具有某种程度的确定性和不确定性
真实性认知	对于创新与外部真实的一致性的认知
公开度认知	创新认知是被其他人分享还是个体专有

对创新持续力的认知,是创新机构及其成员对组织和个体的利益判断,包括基于长期的组织生存利益和短期的组织、个体利益。如果组织创新不能很好地解决这一问题,创新的持续性就面临一种内在的挑战^①。

^①哈里对绩效信息的论述,恰当地说明了这一点:“当管理者获得真实收益时,他们对获取和公开绩效数据这一艰难任务的动力有时会增加。”(Hatry et al., 1994)

(二) 创新持续力研究的分析路径

这一问题的研究,涉及如何测量和评价地方政府创新的持续力(Bloch, 2005)。影响地方政府创新持续力的因素很多,大部分数据的相关关系十分明显,但是否能根据定性分析判断为因果关系,则需要进行相应的量化分析。当以上关联性命题得到基本判定后,对提取的中国地方政府创新要素进行相应的赋值,从而获得分析所需要的数据质量标准。

我们就可以对中国地方政府创新与不同区域、不同时间、不同政策环境、不同经济形态、不同经济层次等条件进行简单相关性分析。例如基于不同自变量的区域(例如东、中、西)、时间(例如 1978 - 1982 - 1987 - 1992 - 1996 -)、不同政策环境(例如十一届三中全会、十二大、十三大、十四大等)与地方政府创新的数量相关性分析。

同时也可进行典型相关分析,即对中国地方政府创新的各种特征与不同区域、不同时间、不同政策环境等条件之间的关系,通过典型相关分析进行典型相关系数及其显著性的检验,解释相关的因素间的关系。

在对 1978 年后的政府创新持续力进行评测的时候,参考各种评测和分类标准,初步设计了提取创新个案的模块和表格(见表 4 和表 5)。

表 4 地方政府创新持续力研究之基本情况

项目类别	案例特征提取
制度创新名称	
制度创新的区域	
制度创新持续时间	
制度创新有无中央政策支持	领导非正式讲话
	领导正式讲话
	中央文件
制度创新有无上级政策支持	领导非正式讲话
	领导正式讲话
	政府文件
是否后续类似制度推广	(如有,填出名称)

◆ 新观点

这些要素的提取有助于区别创新的类型,以及辨认出地方政府为什么进行创新和创新持续的时间。对结构类型进行三个层次的要素提取,可以使我們更加详细地研究创新个案的内部结构信息。

表5 地方政府创新持续力研究之类型判断

地方创新类型	✓	问题指向	✓	制度持续时间	✓
问题型政府创新		地方具体任务		短期	
制度型政府创新		政府制度问题		长期	
超前型政府创新		解决宏观体制		短期或长期	
政绩型政府创新		确立政府成绩		短期	
绩效型政府创新		提升政府绩效		短期或长期	

地方政府创新的负面后果的要素也很重要(如表6)。但这一过程受到创新指标提取的赋值困境,我们仍然可以完成第一步的数据统计,并在此基础上进行赋值的研究,从而为持续力构成模型提供基础平台。

表6 地方政府创新持续力之负面后果评价项目

指标	权重	说明
公众利益损害	a1	投入没有效果,公众利益受到损害
政府官员升迁利益受损	a2	-
政治不信任和冷漠	a3	民众对不成功的创新的判断结果
群体事件	a4	-
部门利益冲突	a5	-
政治崩溃	a6	非竞争性政治体制下的政府官员轮替

(三) 一种可能的研究前景

我们可以进行两种不同经济水平、社会文化、政策环境对政府创新的双因素方差分析,得出相关的多重效应的比较结果。在这些数量分析的基础上,建构相关的回归方程和分析量表,从而得出中国地方政府创新持续力的内在指标和表达式。

创新持续力构成要素的典型相关分析关键就是采用主成分法提取第 i 对典型变量 (U_i, V_i) 。提取时要求第一对综合变量间的相关性最大,第二对次之,依此类推。以下变量在创新持续研究的路径构成中发挥着重要的作用:

表7 地方政府创新持续力典型相关分析的变量

	$(X_1, X_2, \dots, X_9)$	$(Y_1, Y_2, \dots, Y_9)$
1	国家创新空间 X_1	创新持续力因素 Y_1
2	创新动力 X_2	创新持续力因素 Y_2
3	创新类型 X_3	创新持续力因素 Y_3
4	政治民主 X_4	创新持续力因素 Y_4
5	合法性 X_5	创新持续力因素 Y_5
6	官员资源获取(升迁) X_6	创新持续力因素 Y_6
7	组织生存和扩张 X_7	创新持续力因素 Y_7
8	受益人群 X_8	创新持续力因素 Y_8
9	政府职能范围界定 X_9	创新持续力因素 Y_9

$$U_i = a_{i1}X_1^* + a_{i2}X_2^* + \dots + a_{ip}X_p^* = a'X^*$$

$$V_i = b_{i1}Y_1^* + b_{i2}Y_2^* + \dots + b_{iq}Y_q^* = b'Y^*$$

$$i = 1, 2, \dots, \min(p, q) = m$$

式中 a', b' 是观测变量转换为典型变量的回归系数,即持续力典型系数(Sustainability Canonical Coefficient)。最后构造地方政府创新持续力的多元回归方程为:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \dots + \beta_k X_{ki} + \mu_i$$

不同的 β 值表明这一因素在其中的影响权重不同,这一公式可以直接检验以上设计地方政府创新命题的相关程度,从而整合出创新持续力的构成,这是最为理想的结果。

五、结 论

只有数量化分析有一定进展,政府创新分析才能为政策的制定

◆ 新观点

提供更多的量化证据。对持续力研究的路径和方法应是一种基于长时段研究的解释学的路径,包括案例研究、行为研究、结构研究。

对地方政府创新持续力的研究,可对中国当下的政府创新进行一个纵观的研究和深入的思考,从而发现和研究中国地方政府创新的逻辑和背景。这些命题的发展,甚至能直接决定中国政府改革的未来。创新持续力研究集中于创新中的关键命题和困境,也为下一步的地方政府创新所存在的问题提供一个研究的视角。

参考文献

- 范柏乃、朱华(2006). 我国地方政府绩效评价体系的构建与实际测度. 浙江大学劳动保障与公共政策研究中心网: <http://www.lepp.org.cn/pages/6-3.pdf>.
- 高新军(2008). 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, 5.
- 何包钢(2006). 地方协商民主制度会持续发展吗? 学习时报, 10月24日.
- 理查德·沃克、罗伯特·罗兰兹、艾玛·雅纳(2006). 创新测度——将基于文献的创新产出指标应用于公共服务部门. 经济社会体制比较, 5: 13-19.
- 刘正午(2006). 只有创新, 共赢才有机会——中国外商投资企业协会药品研制和开发行业委员会执行总监彼得·舒德专访. 医药经济报, 8月23日.
- 斯塔姆(2007). 伦敦商学院企业创新教程. 北京: 中国财政经济出版社.
- 王焕祥、黄美花(2007). 中国地方政府创新的可持续性问题的研究. 上海行政学院学报, 6.
- Birkland, T. (2001). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Armonk: Sharpe.
- Blind, K., Bührlen, B., Menrad, K., Hafner, S., Walz, R. & Kotz, C. (2004). *New Products and Services: Analysis of Regulations Shaping New Markets*. Karlsruhe: Fraunhofer ISI.
- Bloch, C. (2005). Innovation Measurement: Present and Future Challenges. Paper prepared for the Eurostat Conference, Knowledge Economy Challenges for Measurement, Luxembourg, December, 8-9. Working Paper from The Danish Centre for Studies in Research and Research Policy.
- Bozeman, B. (2000). Technology Transfer and Public Policy: A Review of Research and Theory. *Research Policy*, 29: 627-655.
- Chesbrough, H. W. (2003). The Logic of Open Innovation: Managing Intellectual Property. *California Management Review*, 45(3): 33-58.
- Commission of the European Communities(2003). Innovation Policy: Updating the

- Union's Approach in the Context of the Lisbon Strategy. From: http://ec.europa.eu/invest-in-research/pdf/download_en/innovation_policy_updating_union.pdf.
- Feller, I. (1981). Public Sector Innovation as Conspicuous Production. *Policy Analysis*, 7:1-21.
- Goedhuys, M. (2005). Innovation Surveys and Measurement of Innovation Activities. From: http://www.globelicsacademy.net/pdf/BronwynHall_7.pps.
- Hatry, H. P. (2007). *Performance Measurement: Getting Results* (2nd Edition). Washington, D. C.: Urban Institute Press.
- Hatry, H., Gerhart, C. & Marshall, M. (1994). Eleven Ways to Make Performance Measurement More Useful to Public Managers. *Public Management*, 76(9): S15.
- Hauknes, J. (1998). *Services in Innovation, Innovation in Services*. SI4S Final Report, STEP Group, Oslo.
- IBM (2006). Expanding the Innovation Horizon: The Global CEO Study 2006 Executive Summary. From: http://www-07.ibm.com/sg/pdf/global_ceo_study.pdf.
- Kamarck, E. C. (2003). Government Innovation around the World. From: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan015626.pdf>.
- Kanter, R. M. (1983). *The Change Masters: Innovations for Productivity in the American Corporation*. New York: Simon and Schuster.
- OECD (2005a). *Eurostat Proposed Guidelines for Measuring and Interpreting Innovation Data the Oslo Manual* (3rd Edition). Paris: OECD.
- OECD (2005b). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data* (3rd Edition). From: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/61/2367580.pdf>.
- Rogers, M. (1998). *The Definition and Measurement of Innovation*. Working Paper No. 10/98, Melbourne Institute.
- Schumpeter, J. (1934). *The Theory of Economic Development*. New York: Oxford University Press.
- Takala, M. (2007). *Innovation Expanding Definitions, Measures and Measurement*. From: <http://rendez.org/en/filemanager/active?fid=252>.
- (责任编辑: 颜昌武)