

# **CDDRL**

## **WORKING PAPERS**

**Number 137**  
**June 2013**

### **Local Government Reform in China in the Past Ten Years: An Evaluation based on the Chinese Local Governance Innovations Awards**

Yang Xuedong  
Center for Global Governance and Development, CCTB, Beijing, 10032

Center on Democracy, Development, and The Rule of Law  
Freeman Spogli Institute for International Studies



Additional working papers appear on CDDRL's website: <http://cddrl.stanford.edu>.

Center on Democracy, Development,  
and The Rule of Law  
Freeman Spogli Institute for International Studies  
Stanford University  
Encina Hall  
Stanford, CA 94305  
Phone: 650-724-7197  
Fax: 650-724-2996  
<http://cddrl.stanford.edu/>

### **About the Center on Democracy, Development and the Rule of Law (CDDRL)**

CDDRL was founded by a generous grant from the Bill and Flora Hewlett Foundation in October in 2002 as part of the Stanford Institute for International Studies at Stanford University. The Center supports analytic studies, policy relevant research, training and outreach activities to assist developing countries in the design and implementation of policies to foster growth, democracy, and the rule of law.

过去10年的中国地方政府改革：基于中国地方政府创新奖的评价  
Local Government Reform in China in the Past Ten Years: An Evaluation based  
on the Chinese Local Governance Innovations Awards

杨雪冬<sup>1</sup> Yang Xuedong

(中央编译局 全球治理与发展战略研究中心, 北京 100032)

(Center for Global Governance and Development, CCTB, Beijing, 10032)

[yang\\_xuedong@163.com](mailto:yang_xuedong@163.com), 电话: 010-66509507

**摘要:** 文章依据中国地方政府创新奖创办以来五届申请项目的资料, 辅以问卷调查, 对过去10年来中国地方政府创新的若干问题进行了讨论。这些问题包括中国地方政府创新的现实性、创新的分布、创新的类型、创新的动力和可持续性以及创新的影响力。研究发现, 必须从中国社会政治发展的总体背景出发来审视丰富多彩的地方政府创新。这些创新多是从问题出发的, 是对现有体制的充实和发展。但是, 创新分布于不同的层级和部门, 所以其对整体制度的影响也会由于层级、部门之间的矛盾而受到削弱。

**Abstract:** Based upon applicants of five rounds submitted for the Chinese Local Governance Innovations Awards and supplemented surveys conducted in the forth and fifth rounds, the article discusses major issues concerning innovations by Chinese local government in the past 10 years. These issues are listed as local governance innovation's current state, distribution, types, dynamics, sustainability and effects. It is found that various local innovations should be observed and analyzed in the backdrop of Chinese societal and political development. Most of innovations are issue-oriented and aim for making the existing system work. However, innovations are distributed in different levels and departments, its holistic effect upon the system would be weakened because of contradictions among levels and departments.

**关键词:** 地方政府创新 过去10年 中国地方政府创新奖

Key Words: Local Governance Innovations the Past Ten Years Chinese Local Governance Innovations Awards

在中国过去30多年的改革发展中, 地方政府的角色既重要又充满争议。其重要性集中体现为其发展本地经济的冲动以及为此采取的创造性举措; 对其的争议则来自地方权力扩张、利益强化而不断引发的与中央权力、社会权利的冲突。然而, 无论如何评价地方政府的作用, 一个基本判断是成立的, 即地方政府作为中国改革发展过程中的活跃主体, 其行为直接影响着中国整体制度的运行和转变。

本文将从这个基本判断出发, 依据2000年创办的中国地方政府创新奖一至五届申请项目的资料, 辅以问卷调查,<sup>2</sup>进一步讨论最近10年来中国地方政府的改革创新行为, 分析地方政府创新的类型、创新的形式、创新的动力、可持续性、影响力以及制度化前景等问

<sup>1</sup> 杨雪冬 (1970-), 男, 河北涿源人, 毕业于北京大学, 博士, 中央编译局全球治理与发展战略研究中心研究员, 研究方向: 中国政治与政治学理论, 全球化。

<sup>2</sup> 问卷调查包括: 2008年1月, 对第四届中国地方政府创新奖20个入围项目所在地的官员群众所做的问卷 (A)、对20个入围项目涉及的官员所做的问卷 (B); 2010年1月, 对第五届中国地方政府创新奖30个入围项目所在地的官员群众所做的问卷 (A)、对20个入围项目涉及的官员所做的问卷 (B)。

题。通过这些分析，一方面力图更客观地描绘地方政府改革创新的状态；另一方面也尝试回答地方政府改革创新与整个体制改革转型之间的关系。

### 一、中国地方政府创新：现实还是幻觉？

在上个世纪70年代，美国学者小乔治·W. 唐斯等人在一篇文章中就曾指出，“在过去的10年中，创新似乎成了社会科学领域最时髦的名词”【1】。随着企业竞争，国家竞争的激烈化，这个概念也被社会各界所接受。从上个世纪80年代开始，政府改革与创新成为了一个世界性现象，尽管各国的改革理由不同[2]。

对创新的系统研究开始于诺贝尔经济学奖得主约瑟夫·熊彼特。他在1939年出版的《商业循环》一书中通过区分“创新”（Innovation）与“创造”（Invention），明确了“创新”在经济领域中的含义[3]。他认为“创新”是能够使“生产手段进行新的组合”的观念。研究政府创新或政治创新的学者基本上继承了熊彼特的逻辑[4]。曾经负责美国地方政府创新奖项目的阿舒勒基于对美国政府创新的研究指出，创新就是“崭新的行为”，是由两个要素组成的：新观念及其实践表现[5]。波斯比通过对美国重大政治创新的研究指出，创新由三个要素组成：大规模和可见性、摆脱了以前的习惯以及持续的影响。巴西政府创新项目主任彼得·斯宾克通过调查指出，对于政府官员来说，创新首先是能够取得成效的行动[6]。这些定义虽然着眼点不同，但是在两点上是共同的：一是创新必须要体现出“新”；二是创新必须是一种实践，要产生影响。但是，必须强调的是，政府作为公共权力机构，其创新的目的不同于私营部门，应该是“创造公共价值”（莱特, 2004）[7]，或者维护和提升公共利益 [8]。因此，政府创新由三个要素组成：行使公共权力的创新主体、创造性的实践活动、以及服务于公共利益的创新结果。这三个要素也是衡量政府创新的基本标准。

就中国政府而言，30多年来，改革一直是其不变的主题。“创新”作为政府变革的方式、手段，乃至价值目标，是近10多年的事情。上个世纪末，随着改革开放的不断深入，国家之间的竞争日益激烈，提高国家创新能力开始被决策者重视。但是对创新的理解还主要停留在科学技术层面。2002年，在中国共产党第十六次大会上，“创新”作为一种价值理念被提升到意识形态的高度。<sup>3</sup>党的报告总结了1989年以来的13年工作经验，提出“创新是一个民族进步的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，也是一个政党永葆生机的源泉。”此后，政府创新得到了各级政府以及社会各界的积极回应。

那么，各级地方政府正在进行的形式多样、内容丰富、自我认定的“创新”是否是真正的政府创新呢？笔者曾经在一篇文章中批评了目前政府创新中存在着形式化、口号化、“盆景化”等问题[11]。一位在基层工作的干部根据自己的经验，提出所谓的政府创新中存在“伪创新”、“劣创新”、“恶创新”等现象[12]。毫无疑问，这些现象是客观存在的。但这并不能证明中国并不存在着真正意义的地方政府创新。理由有二：

(1) 中国社会经济发展取得的成就与地方政府的改革创新有着直接而密切的联系。以张五常为代表的一些经济学家证明了县域政府之间的竞争，是中国经济快速发展的重要因素[13]。一些政治学者和公共管理学者通过案例研究或问卷研究发现，各级地方政府都

3 有研究表明，“创新”改革开放后，第一次被写入党的报告中的新词。参见文献[9]、[10]。

存在着创新的冲动，并采取了具体的措施。<sup>4</sup>一些中国政府创新案例也得到国际方面的重视。伊莲·卡玛克在为联合国举办的第五届全球政府创新论坛提供的研究报告中，就提到了包括行政审批制度改革等在内的创新实践<sup>[16]</sup>。显然，中国地方政府充满活力的创新已经成为公认的客观事实。

(2) 政府创新的重要性得到了中央到地方各级政府官员的认同。从制订“十一五”计划开始，推动行政管理创新就被明确为改革的目标。温家宝总理在2006年的一次讲话中说，“推进政府自身建设和管理创新，是行政管理体制改革的主要任务，也是经济体制改革和政治体制改革的重要内容。”<sup>[17]</sup>2008年通过的“关于深化行政管理体制改革的意见”确立了2020年的行政改革目标，提出要发挥中央和地方两个积极性，“在中央的统一领导下，鼓励地方结合实际改革创新。”2009年以来，中央又提出要推动社会管理体制创新<sup>5</sup>。地方各级政府在中央的号召和推动下，进行了许多有价值的探索，创新不仅成为社会各界推崇的价值理念，也是较为普遍的实践行动。

中国地方政府创新奖是在中国政府改革创新这个背景下创办的<sup>[18]</sup>，举办五届以来收集了1552个项目，涉及全国所有省市自治区（表1）。这些项目在一定程度上反映了过去10年来中国地方政府进行的创新探索。

中国地方政府创新奖采取自愿申报和推荐两种方式征集项目，而前者是主要方式。申报的标准有六个：组织性、自愿性、公益性、创造性、效益性和时效性。<sup>6</sup>由于是自愿申报，所以对创新的确认采取的是主观认定法。这个方法也被美国、巴西、墨西哥、南非等国家的政府创新奖项目所采纳。为了最大限度地减少主观认定的随意性，申报标准中的“时效性”设置了时间门槛，必须实施一年以上的创新项目才能申请，这一定程度上减少了将创新口号或目标等同于创新实践的现象。

表1、历届中国地方政府创新奖数量（1-5届）

时间	申请数量	入围数量	获优胜奖数量
第一届（2001-2002）	320	20	10
第二届（2003-2004）	245	18	10
第三届（2004-2006）	283	25	10
第四届（2007-2008）	337	20	10
第五届（2009-2010）	238	30	10
合计	1552	113	50

<sup>4</sup> 以下两篇文章对中国地方政府创新研究现状进行了很出色的总结：“地方政府创新研究的热点主题与理论前瞻”、“中国地方政府制度创新研究综述”，参见文献<sup>[14]</sup>、<sup>[15]</sup>。

<sup>5</sup> “中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议” <http://baike.baidu.com/view/4594386.htm>。

<sup>6</sup> 具体内容参考《中国地方政府创新手册》。

对第四届和第五届入围项目的相关政府官员进行的调查显示，他们创新的“最初目的”是为了解决当地面临的问题（表2），并自豪地将“具有独创性，不是机械模仿他人或照搬上级指示”列为自己参与或组织的项目的首要特征（表3）。

表2、这个创新的最初目的是什么？

	第四届		第五届	
	频次	百分比	频次	百分比
1.解决当时工作中出现的问题	285	72.9	307	81.2
2.落实中央的有关精神	88	22.5	57	15.1
3.加强本部门的权威	5	1.3	5	1.3
4.向上级争取资金	2	.5	4	1.1
77.其它	8	2.0	5	1.3
合计	388	99.2	378	97.9
样本量	391		386	

表3、政府创新的评价标准

	须具有独创性，不是机械模仿他人或照搬上级指示	须有助于提高公民的政治参与，增加政治透明度，扩大公民发言权	须具有明显的社会效益并能得到证明	须具有重大意义或重要影响	参与各方普遍收益并给予广泛支持，因此可持续性较强	须具有适度的示范效应和推广意义，可被其他类似机构所仿效	合计
第四届排在第一位的比例	22.8%	34.2%	22.6%	7.4%	8.4%	4.7%	100
第五届排在第一的比例	29.9%	27.7%	21.9%	8.0%	10.18%	2.4%	100

被调查者对自己参与的创新项目的创新性或创造性的理解，受到所掌握的信息和知识的限制。我们难以通过主观调查来了解这些创新究竟在全国范围，还是本行政区域或行政系统内处于“率先实行或领先地位”。但是，半数左右的被调查者都认为自己参与的创新是“自我创造”，而非直接向他人学习（表4）。

表4.贵单位的创新想法最初是由何而来？

	第四届调查		第五届调查	
	频次	百分比	频次	百分比
1.某位有见识的领导率先提出	226	57.8	180	48.1
2.学习其他地方的先进经验	51	13.0	48	12.8
3.下级部门创造出来的	24	6.1	23	6.1

4.上级部门选择本地作为试点	28	7.2	59	15.8
5.由某学者提供创新想法	2	.5	7	1.9
6.本部门具体工作人员的创造	26	6.6	40	10.7
77.其它	28	7.2	17	4.5
合计	385	98.5	374	96.8
总数		391		386

## 二、中国地方政府创新的分布

2003年11月在墨西哥城举行的第五届全球政府创新论坛在宣言中提出了21世纪政府创新的七大目标：低成本政府、优质政府、专业政府、数字政府、规制政府(regulatory reform)、诚实政府和透明政府。中国地方政府创新奖总负责人俞可平教授提出中国政府创新的八个目标；民主政府、法治政府、责任政府、服务政府、效益政府、专业政府、透明政府、廉洁政府[19]。这些目标虽然侧重于不同的领域，但都有两个取向：一个是提高政府的统治能力，以顺应社会经济变化的要求，增强政府的合法性；另一个是提升政府的治理能力，动员和利用社会资源，弥补政府统治的不足和缺陷。虽然提高政府统治能力一直是政府创新的核心目标，但近年来，如何利用社会资源，提升政府治理能力正在日益受到各国政府的重视。

中国的政府创新也是沿着这两个取向展开的。但是如何对于来自不同行政层级、不同部门的创新进行分类是一件吃力不讨好的事情。中国地方政府创新奖对申请项目采取了“三分法”的标准：政治改革、行政改革和公共服务。但是这个标准在实际操作上难以贯彻始终，因为许多创新项目是跨领域的。何增科按照这个标准对前三届63个入围项目进行了分析，但是并没有对三种类别的改革给予明确界定，而是采取了罗列的方法[20]。俞可平对过去五届113个入围项目的分析，放弃了这种“三分法”，而采取的是更为细致的分类法，区分了16类[21]。显然，即使作为中国地方政府创新项目的设计者和主要参与者，他们也没有找到一个可以将丰富多彩的创新项目进行明确分类的方法。

之所以如此，根本原因在于，中国地方政府创新奖将“政府”理解为广义的公共权力部门，而非狭义的行政权力机关，组织者将申报者定义为“地方党政机关或其他合法的群众组织、社会团体”。这样，中国的政府创新就成为比全球“公共管理革命”或“政府再造”运动[22]范围更大的政治行政改革，涉及到所有行使公共权力的部门和机构。

在中国背景下，这些由各种公共权力部门或机构进行的创新（见表5），都可以被称为政府创新。（1）这些创新都是在中国制度变革和完善过程中出现的。这些创新针对的具体问题虽然涉及诸多领域，但是根本目的都是相同的，都是为了改善现有制度的运行状况，提高整个制度的活力。（2）由于党的领导和民主集中制作为制度存在的前提，这些创新都涉及到党委决策、上级支持或承认（公开的或默许的）、资源分配、各种关系的调整以及领导人的更换升迁。创新的产生、实施和评价是一个政治过程。（3）这些创新不仅具有制度创新意义，也带有很强的价值倡导性，比如民主、参与、法治、公开、透明等符合中国政治发展方向的价值，都是这些创新追求的目标，并在创新实践过程中体现出来。也正是由于其倡导性和方向性，这些创新不仅数量少，而且面临着诸多的阻力和困难，可持续性和制度化水平都需要提高。

表5、过去五届申请项目、入围项目和获奖项目的部门分布

部门	申请项目数量	入围项目	获奖项目
政协	1	0	0
纪委	12	1	0
人大	34	7	1
其他（包括多部门参与、特殊部门、行政单位等）	57	3	5
群团组织	70	9	4
党委	186	10	10
政府	588	83	30
合计	948	113	50

注：本统计只选择了948个申请项目作为样本进行分析。

尽管我们不能从领域角度对这些创新进行分类，但是可以按照部门、行政层级以及行政区域等标准来了解创新的空间分布状况。以下数据来自我们对948个申请项目、114个入围项目、50个获奖项目的统计。

按照部门统计，在948个申请项目中，来自政府部门（含政府）的有588个，占62%；在入围项目中，来自政府部门（含政府）的有84个，占73.6%；在获奖项目中，有30个，占60%。排在政府后面的是党委和群团组织。显然，即便是在中国这样的政治制度下，狭义政府依然是创新的主体。

按照行政层级（包含行政级别）统计（见图1~2），县级和地级机构是中国地方政府创新奖申请的主体，在948个项目中，分别有405个和400个。而在入围项目中，县级机构则有55个，超过了地级机构的48个。按照中国宪法，地方政府只有省、县、乡镇三级，而在实际政府层级中，则演变成省、（副省级城市）、地、县、乡镇四级（或五级）。在这些层级中，县级和地级被认为是最有活力的，一方面它们最接近社会，面对着不断产生的各类问题；另一方面，它们掌握着较多的资源（包括人力、财力等），并享有一定的自主性。它们成为创新主体是必然的。

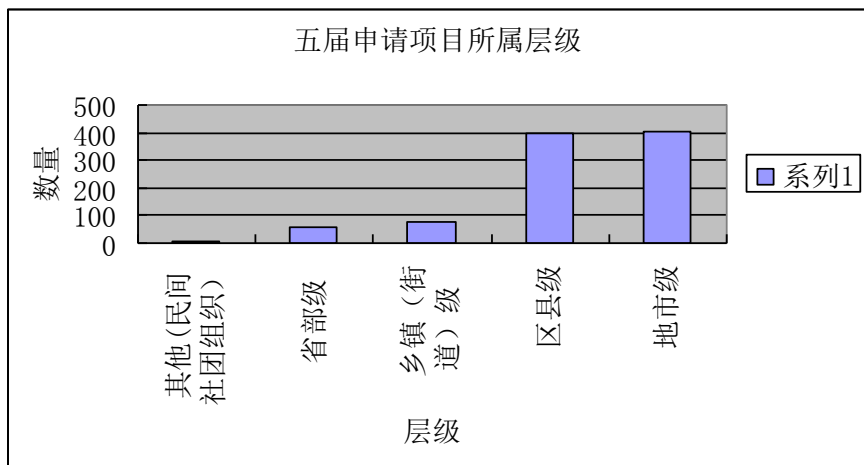
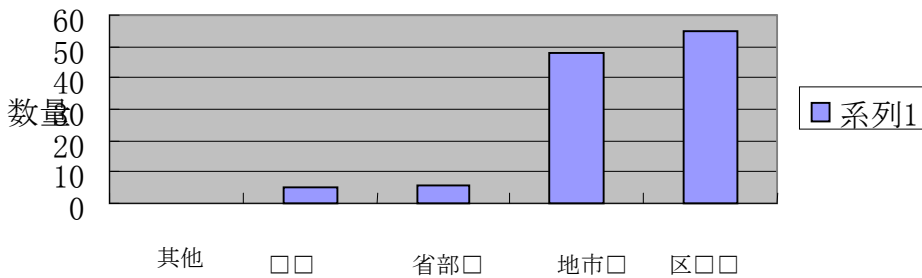


图1、五届申请项目所属层级



五届入围项目的行政层级



□□

图2、五届入围项目所属层级

在政府（狭义的）系统内，可以对创新部门进一步区分。根据对中国地方政府创新奖的观察，所谓的弱势部门更有创新的冲动。弱势部门包括两类：一类是拥有的法定权力没有得到充分实现的部门，人大常委会、环保部门等是典型代表；另一类是功能以服务而非管制为主的政府部门，民政部门、妇联、工会等是典型代表。这些部门的“弱势”是就整个政治体系而言的。“强势”部门拥有实质性的决策权、资源分配权以及行政审批权等权力。这种权力地位决定了它们是相对稳定的，缺乏足够的创新动力，即使有创新行为，也可能深受部门利益的局限。弱势部门通常并没有这种既得权力地位的束缚。当然，其中大部分会因为长期不受重视而放弃创新。即使没有作为，也是可以理解的，因为它们掌握的是“软权力”、“橡皮图章”，不是真正的“衙门”。

然而，弱势部门在创新上可以掌握“强势”，从而成为富有活力的部门，甚至取得制度性突破。有三个因素造成了这种“势”的转化：（1）这些部门本身拥有的制度性权力从“潜在”转化为“实在”。这些部门之所以“弱”并不是因为没有法律赋予的权力，而是这些权力在现行体制中被有意忽视或弱化了。一旦这些部门认真履行起自己的职能，就能从现有制度中获得明确的“合法性”。（2）这些部门所进行的创新往往弥补了现有制度运行的缺陷。这些部门沦为“弱势”反映了现行体制的缺陷。只有它们真正运行起来，才能实现政府的内部平衡性和整体性，也能解决长期被忽视的制度性问题。因此，这些部门的创新往往具有很强的制度意义。（3）这些部门的官员有作为的空间。这些部门由于长期的无所作为，不受重视，所以如果领导有意作为，那就很容易在短时间取得成绩。这些部门领导经常讲的是“有为才有位”反映了弱势部门的“后发优势”。

按照行政区域统计，我们发现，“经济越发达的地区，创新越多”这个常识性判断是有统计学上的依据的。在五届申请项目最多的10个省份中（见图3），来自经济发达的东部地区的省市有7个，浙江省以99个项目排名第一。中西部省市有3个，其中四川省有60个项目申请。在五届114个入围项目中，浙江省有14个，依然排名第一。四川省以11个项目排名第二。在50个获奖项目中（见表6），浙江省以6个项目排名第一，四川省则以4个项目排名第三，排名第二的广东省有5个获奖项目，但全部来自深圳特区。此外，厦门特区、海南特区共有2个项目获得创新奖。

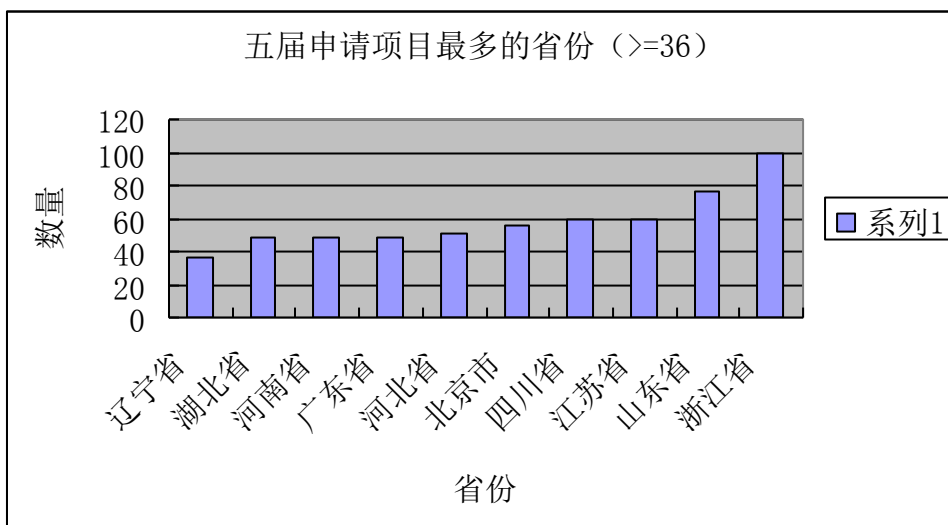


图3、五届申请项目最多的省份

表6、五届获奖项目地区分布

省份	第一届 (2001—2002)	第二届 (2003—2004)	第三届 (2005—2006)	第四届 (2007—2008)	第五届 (2009—2010)	小计
安徽省	0	1	0	0	0	1
贵州省	1	0	0	0	0	1
黑龙江省	0	0	0	1	0	1
湖南省	0	0	1	0	0	1
吉林省	0	1	0	0	0	1
辽宁省	0	0	0	0	1	1
内蒙古自 治区	0	0	0	0	1	1
陕西省	0	0	0	0	1	1
天津市	0	0	1	0	0	1
新疆维吾 尔自治区	0	0	0	0	1	1
重庆市	0	0	1	0	0	1
北京市	0	0	1	0	1	2
海南省	1	1	0	0	0	2
湖北省	1	0	0	1	0	2
上海市	1	0	0	1	0	2
福建省	0	0	2	0	1	3
广西壮族 自治区	1	1	1	0	0	3
河北省	1	1	1	0	0	3
江苏省	1	0	0	1	1	3
山东省	0	1	0	2	1	4

四川省	1	1	1	1	0	4
广东省	1	1	1	1	1	5
浙江省	1	2	0	2	1	6
合计	10	10	10	10	10	50

进一步分析发现，虽然政府创新需要一定的物质条件，但是当地官员的素质和能力，当地的社会文化环境等因素也影响着政府创新[23]。就中国地方政府创新奖申报而言，地方政府的信息通畅和灵敏度也是政府创新的重要条件。申请项目多、获奖多的省市对这个奖项了解程度更高，也更为关注。以浙江为例，从2009年开始，借鉴中国地方政府创新奖的做法，省委宣传部等机构联合举办“党政工作创新典范”评选。在首届获奖项目中，就有曾经获得中国地方政府创新奖的项目[24]。

与企业创新类似，政府创新也具有集聚效应。同一行政区域或者行政系统内的组织在创新过程中，存在着相互竞争、模仿和超越的关系，从而使创新形成规模。这种集聚效应的形成有两个主要因素：（1）上级的引导或推动。上级对某方面的创新重视，会推动下级部门在这个方面进行积极探索，并且相互竞争。比如，在五届中国地方政府创新奖评选中，四川省有11个项目入围，其中有多项是关于民主选举的。这与四川省委2001年以来对基层民主改革的重视有着直接的关系。（2）某个部门的创新对本行政领域其他部门或者本系统内其他部门的带动。某个机构的创新得到上级或社会认可后，会在本行政区域或系统内部产生示范效应。比如，在五届中国地方政府创新奖评选中，深圳共有五个项目获得优胜奖，但这些项目来自不同的部门。再比如，在五届中国地方政府创新奖获奖项目中，共有7个来自民政系统，是获奖最多的政府系统。这个结果与民政部对创新的重视有着直接关系。

但是，政府创新之间的竞争关系，很容易被权力关系所破坏，尤其是当这些创新受到上级或外部重视，成为上级推广表彰的取舍对象时，权力的强弱往往成为体制内部评价创新优劣的决定性因素。在中国地方政府创新奖评选过程中，就曾经遇到过上级政府为了确保自己申报项目的获奖，而要求下级政府退出评选的事件。而在一些创新的推广过程中，个别领导也会为了提高自己所树典型的地位，而干预创新典范的挑选。

显然，在研究政府创新的类型时，不仅要重视创新的形式，更需要重视创新的实质，尤其是其对现有权力关系的影响以及后者对创新的态度和评价标准。

### 三、中国地方政府创新的类型

政府创新有着多种类型，本节将从过程的角度来讨论这个问题，之所以如此，主要原因是创新是一个实践过程，具有一定的时间跨度。现有文献对于这个问题已经有所讨论。墨尔划分了两种创新：采纳型的，即一项创新能马上被政府采用；渐进积累型的，即经过一段时间的积累，一项创新才被彻底采用[25]。波斯比根据对美国联邦政府政策创新的八个案例的分析，借用医学术语区分了两种类型的创新：急性(acute type)和慢性(incubate type)。前者指的是应急性创新，后者指的是渐进的累积性创新。另一位美国学者沃克在对美国州政府在1870—1966年间88项创新的研究中虽然没有明确对这些创新进行分类，但实际上按照采纳的现有顺序把他们划分为两类：一类是创造型创新，即自己独立实行的创新；另一类是借鉴型创新，即通过对其他州学习而采纳的新措施[26]。他在后来的研究中进

一步证实，政府创新是一种累积性的行为，需要“站在别人的肩膀上”，通过学习和“创造性模仿”，实现政府的持续创新[27]。Olivia Golden将政府创新区分为“政策规划型”(policy planning model)和“探索型”(groping along model)[28]两种。第一种创新是经过精心规划和设计的，对问题有预见性；第二种创新是按照组织的自然发展而进行的有益探索。Borins通过对哈佛大学肯尼迪学院组织的美国政府创新奖217个案例，加拿大公共管理研究所举办的加拿大公共管理创新奖33个案例的研究证明了这种分类的合理性，并进一步指出，有的创新是这两种类型的结合[29]。

国内学者对于政府创新的研究起步较晚，但也从创新过程角度进行了分类尝试。韩福国将创新区分为：问题型、制度型、超前型、政绩型。但可惜没有对它们进行更准确的界定。[30]陈雪莲从创新的启动方式角度区分了两类创新：一是实用主义原则下为了解决危机、应对问题而推出改革；二是学习和实践其他地区的先进经验和科学理念[31]。吴建南等则在研究中发现，地方政府在创新的过程中，往往通过“结合”、“组合”、“联系”，实现多项工作、任务、程序的协同运作，解决了以往“单打一”所不能解决的问题。它们认为这是创新的实质所在，也符合熊彼特在提出创新这一概念时，将创新定义为一种“新组合”的逻辑[32]。他们的研究隐含着创新可以分为单一型和组合型的认识。上述这些研究虽然侧重点不同，但是使用的案例都来自中国地方政府创新奖获奖项目。这也说明，即便是研究创新过程，也会因为视角的不同，得出不同的结论。<sup>7</sup>

笔者对政府采纳技术创新的研究区分了三种类型的创新：（1）适应型，指的是随着社会经济的发展，一些技术被其他社会组织采用，政府部门也必须采用，以适应周围的环境；（2）应用型，指的是政府在运行中遇到一些需要某些技术手段支持才能解决问题，而外部又有成熟的技术条件，从而得以利用；（3）学习型，指的是某个政府部门借鉴其他政府部门或私人部门利用某项技术解决具体问题的经验，并利用到自己运行中[33]。

上述研究基本上都是从过程角度来研究政府创新类型的，并使用了实证研究的方法，因此所归纳的类型都能获得现实案例的支持。这些分类对于理解中国地方政府创新很有启发意义。但是，从过程角度来理解中国地方政府创新，必须考虑以下四个基本前提：（1）中国是一个集中体制，制度的创制全由中央掌握，但地方和下级享有一定的自主性。这是中国地方政府进行创新的基本制度前提。（2）上级建立了一套至上而下的垂直学习机制，地方和下级可以定期相互之间，甚至到国外进行学习交流。这种制度化的学习机制成为创新产生和扩散的重要渠道。（3）各级官员对于创新的理解，影响着他们对创新的选择和判断。（4）网络化、信息化的发展，为创新提供了更丰富的信息来源，更有力的知识支持。这也决定了任何政府的创新都不是在信息孤岛或知识空白处进行的，总会通过各种渠道和其他创新联系在一起。

这些前提决定了中国地方政府创新在形式上肯定不是“完全不同于”现有制度框架的“全新”创造，而是对这个框架的改善、纠正、发展和添加；肯定不是“完全不同于”其他同行进行的探索创造，而是相互之间学习交流过程中的改进或创造。

对第四届和第五届中国地方政府创新奖入围项目涉及的地方官员进行的调查显示，有超过10%的被调查者认为自己的创新项目是“学习其他地方的先进经验”（第四届的比例

<sup>7</sup> 一些地方官员在讲话中也对政府创新进行了分类，比如分为“行政放权式、用活政策式、公共服务式”（甘肃天水市统战部长李美华在全市主要领导干部研讨班暨市委五届十一次全委扩大会议的发言，<http://www.tianshui.com.cn/news/tianshui/2010111412451676276.htm>)

为11.8%,第五届为12.8%)。而被调查者都表示,为了实施创新,外出考察过一次或多次。尽管社会各界强烈批评个别政府官员借考察学习之名公费旅游,但是有组织的学习考察的确为一些有创新意识的政府部门提供了获得更多信息,发现自身优势,明确创新突破口的条件。

从对“政府创新”评价标准的回答中(见表3),我们也可以看到地方官员并没有用“全新”、“独创”作为唯一的标准,而是将其置于与“提高公民的政治参与,增加政治透明度,扩大公民发言权”、“具有明显的社会效益并能得到证明”同等重要,甚至低于后两者的位置。

对五届113个入围项目的分析表明,60个项目属于原创型创新,57个项目属于学习型创新,4个项目属于这两种类型的结合。原创型创新指的是该项目的全部内容或者部分内容在国内具有首创性;学习型创新指的是该项目是在学习其他地方类似项目的基础上,根据自身的条件进行的再创造。四个兼具两种特点的创新是:第二届入围项目福建省厦门市思明区“公共部门绩效评估”,第三届入围项目浙江省绍兴市“政府办公室导入ISO9000质量管理体系”,以及第五届获奖的两个项目:福建省厦门市政府“市民健康信息系统”建设和山东省青岛市委市政府“多样化民考官机制”。这四个项目的学习性体现在对有关技术手段的利用上,原创性则体现为它们根据需要解决问题,对这些技术手段进行创造性的应用,并为其他地方的相关项目提供了富有价值的经验。

对这113个项目进一步分析发现,有88个项目属于“落实型”创新,比例高达77.8%。原创型和学习型创新中的许多项目都可以纳入这个类别。对第四届和第五届入围项目相关官员的调查显示,“落实中央的有关精神”列在“创新的最初目的”第二位(比例分别为22.8%和15.1%)。“落实型”创新通常有两种形式:一种是对中央提倡的某种目标或某项政策意图的回应。比如建设“服务型政府”、发展“党内民主”等目标提出后,各地都在这个方面做了很多有价值的探索。另一种是对中央或上级具体要求的实现。改革试点进行的创新是这方面的典型代表。比较而言,第一种落实型创新更具有探索性,不仅没有现成的模式可循,甚至在许多情况系也没有来自中央或上级明确的赞同态度和具体支持。对第四届和第五届创新奖入围项目相关官员的调查显示,在最希望获得的“外部支持”中,“领导(上级部门)的认可”排在第一位;影响创新项目从观念到实际运行间隔时间的因素,排在第一位的也是“上级批示认可”;而对“哪些结果证明创新是成功的?”的回答,排在第一位的是“得到上级认可”(第四届的比例是40.8%,第五届是45.3%)。

按照制度创新、机制创新和技术创新三分法来对五届中国地方政府创新奖的113个入围项目进行分析,可以进一步说明地方政府创新是对现有制度框架的完善。制度创新指的是建立了一套新的制度或者现有制度有了突破性发展或改进;机制创新指的是建立了新的流程、程序或环节,改善了资源的动员、配置和利用效率;技术创新则是采用了新的技术手段或工具。在113个入围项目中,38个项目属于制度创新,112个项目涉及机制创新、43个项目涉及技术创新。38个制度创新中都包含机制创新的内容,112个机制创新中,有43个项目也包含了技术创新的内容。制度、机制和技术创新三项内容都包括的项目有7个(见表7)。进一步说,制度创新都涉及到机制创新;没有单纯的技术创新,它总是制度创新或机制创新的伴生物。

表7、三合一(制度、机制和技术创新)式的创新项目

项目名称	制度创新	机制创新	技术创新
------	------	------	------

广西南宁市政府 采购制度 (第一届)	采购制度	工作流程	信息平台
广东省深圳市行 政审批制度改革 (第二届)	行政审批制度	相关部门的审批 程序改革	信息技术
吉林省梨树县委 村民委员会“海 选” (第二届)	村委会选举	投票程序	秘密划票间
河北省迁安市“ 新型农村合作医 疗制度(第三届 )	农村合作医疗制 度	报销流程	信息技术
重庆市黔江区委 区政府:农村卫 生管理体制创新 (第五届)	农村卫生管理制 度	医院管理机制	信息技术
福建省厦门市政 府市民健康信息 系统建设(第五 届)	城市卫生管理制 度	跨医院信息共享 机制	信息技术
上海市浦东新区 综治委办公室预 防和减少犯罪机 制创新(第五届 )	非政府组织	政府对非政府组 织的资金投入机 制和监管机制	信息技术

上述从过程角度对中国地方政府创新进行的类型学研究表明,中国地方政府并没有将创新理解为简单地“求新”,而是很重视学习;它们的“制度创制权”虽然有限,并且需要得到中央和上级的认可和支持,但是在机制、技术方面依然有着很大的创新空间。

#### 四、中国地方政府创新的动力和可持续性

地方政府创新的动力问题已经引起了社会的关注。对于这个问题,有两种判断:一种认为,由于官员的选拔任用是由上级决定的,所以地方政府在回应社会要求上创新动力不足;另一种认为各种新问题的不断涌现,迫使地方政府必须在更多的领域中进行创新。<sup>8</sup>这两种判断实际上对于创新动力采取了不同的理解。前者认为地方政府创新的动力来自体

<sup>8</sup> 关于这两种判断,可以参考文献[34]、[35]。

制内，特别是干部选拔评价制度，创新是制度诱发型；后者认为地方政府创新的动力来自社会的变化，创新是社会“倒逼”的或推动的[36]。

由于目前地方政府进行的创新都是以项目的形式分布在不同层级、不同部门，没有形成联动性和系统性，所以这对上述两种创新的整体性的判断还需要具体化。进一步说，这种具体化应该从讨论作为创新者的地方官员的动力入手，因为这些官员是创新的决策者和执行者，他们的行为动机和行为方式直接决定了创新项目的发展情况。

现有文献对于创新者的研究借助的是“企业家”（entrepreneurship）概念，认为政府官员也可以称为政治企业家或公共企业家。尽管政府官员在行为上通常缺乏冒险精神，重视遵守规则，但是一些富有创新精神的官员在集体行动无法实现的情况下，也会打破陈规行动，以提高制度的活力[37]。一些学者还采用狭义的概念，认为公共企业家在行为上类似企业家，将成本-收益作为行为标准，并且用企业管理方法来改造政府[38]。新公共管理运动所倡导的就是这种形式的政府创新。

在中国，“人治”传统依然根深蒂固，“一把手”享有很大的权力行使空间，所以创新者对于政府创新的影响非常明显。多个个案研究均显示出，个别官员的创新精神和能力是创新项目成功的关键，他们的调离也是创新项目中止或者蜕变的决定性因素[39] [40] [41]。Kenneth W. Foster对烟台“服务承诺制”的研究也显示，具有企业家精神的地方官员在提出和推动创新性政策中发挥了很大的作用[42]。

对第四届、第五届中国地方政府创新奖入围项目涉及官员的调查显示，有一半左右的被调查者认为创新的想法是“某位有见识的领导率先提出的”（第四届是57.8%，第五届是48.1%）。对于“如果其他地方要采纳你们的创新措施，你们觉得他们最需要具备的前提条件是什么？”这个问题的回答，选择“有决策能力的领导班子”排在第一位（第四届的比例是63.6%，第五届是58.4%）。

领导者进行创新的动力可以分为三种：结构性动力；个人化动力以及事件性动力。结构性动力来自现行体制，主要是官员的评价考核和提拔任用制度；个人化动力指的是官员个体的职业操守、价值追求和事业规划；事件性动力指的是官员所面对的问题，尤其是最紧迫的问题。这些问题往往是通过突发事件的形式展现出来的。<sup>9</sup>

对于每个创新者来说，这三种动力是同时存在的，但在具体的创新中，产生的作用以及体现的方式是有差异的。在对五届中国地方政府创新奖入围项目分析的过程中，由于无法得到该创新项目是否与创新者的提拔有直接关系的资料，所以难以评价结构性动力究竟发挥了怎样的作用。但是，鉴于这些入围项目都曾经在本行政区域或行政系统内部得到奖励（表现为作为先进经验介绍或者推广，接受到一定数量的外部参观学习者），并且其实施也符合中央倡导的改革创新理念，所以，结构性动力起码对创新者的选择起到了规范和引导作用。

在对五届入围项目的分析中，个人化动力和事件性动力所产生的影响相对明显。个人化动力的存在可以从创新想法大部分是“某位有见识的领导率先提出的”这个回答中得到印证。一般认为，官员个体对政绩的追求是其进行创新的主要动力，但是对第四届和第五

---

<sup>9</sup>陈雪莲对申请第四届创新奖的154个案例（这些案例发生在2003年之后）的分析，创新主要有两种启动方式，一是实用主义原则下为了解决危机、应对问题而推出改革；二是学习和实践其他地区的先进经验和科学理念。综观中国地方政府的创新动因，第一种形式下启动的创新居多，为解决财政危机、管理绩效危机、信任危机以及化解社会矛盾而推出创新措施的比例占61.7%，这一方面说明中国地方政府有解决矛盾和危机的灵活空间，另一方面也表明现有的行政格局经常面临冲击和挑战。参见文献【31】。

届入围项目相关官员的调查，并没有足够的证据支持这个判断。在回答“哪些结果证明本项创新是成功的？”这个问题时，排在前两位的选择分别是“得到上级支持”、“群众积极拥护”，而“项目主要负责人因此升迁”则排在后面。显然，创新者直接从创新中获得“提拔”的收益并不明显。

调查发现，事件性动力所发挥的作用最为明显。在对于创新的最初目的的回答中，高居首位的是“解决当时存在的问题”。对113个入围项目的分析也发现，这些创新的启动多数与当地发生的具体事件或者危机有着直接联系。但有意思的是，被调查虽然认为创新的首要目的是“解决当时存在的问题”，但是回答“哪些结果证明本项创新是成功的？”这个问题时，将“解决了当地实际问题”排在了“得到上级支持”、“群众积极拥护”这两个选项之后。这种目的与结果的分离，一方面说明了被调查者是从更广泛的意义上评价创新结果的，另一方面也表明了事件性动力的持续时间是有限的，通常只是在创新启动时候发挥作用，并不能贯穿创新过程始终。因此，在三个动力中，个人化动力和结构性动力发挥作用的持续性更持久。

既然个人化动力和结构性动力的影响持续得更长，那么它们就与创新的可持续性有着直接关系。这就回到了人们非常关注的创新可持续问题。有学者认为中国地方政府创新奖的获奖项目中，许多都半途中断了，缺乏可持续性<sup>[43]</sup>。他衡量可持续性的标准是该创新并没有在当地或创新部门中坚持下去。毫无疑问，这是衡量可持续性的直接标准。但是，创新的扩散性也是衡量创新的标准，并且在某种意义上比前一个标准更重要，因为只有被更多地方或部门所接受，创新的影响力才会得到更充分的发挥<sup>[44]</sup>，并可能带来社会和技术变革<sup>[45]</sup>。在中国整体制度变革，地方和部门情况多样的情况下，扩散性程度更能说明创新的制度化潜力或者应用可能性。

对五届113个入围项目持续性的研究发现，106个项目在创新发源地延续下来，86个项目通过扩散持续下来，只有3个项目没有任何可持续性（见图4）。这三个项目分别是：广东省深圳市大鹏镇“三轮两票”选举镇长；海南省海口市龙华区“外来工之家”；四川省遂宁市市中区步云乡“直选乡长”。两个选举创新没有持续下去主要是没有获得宪法等法规的支持，“外来工之家”则由于当地城市重新规划失去了场地条件。

有意思的是，对第四届和第五届入围项目涉及官员的调查显示，他们绝大部分并不认为主要负责人离开会导致创新项目的停止（第四届的比例是94.2%，第五届为98.6%），因为这些创新获得了当地群众的支持。这种判断显然也会常规看法不同。当然，由于这个调查是中国地方政府创新组委会所做的，所以回答的客观性需要进一步衡量。尽管如此，如果我们将创新的扩散性考虑进去，就会对地方政府创新的持续性更为乐观一些。



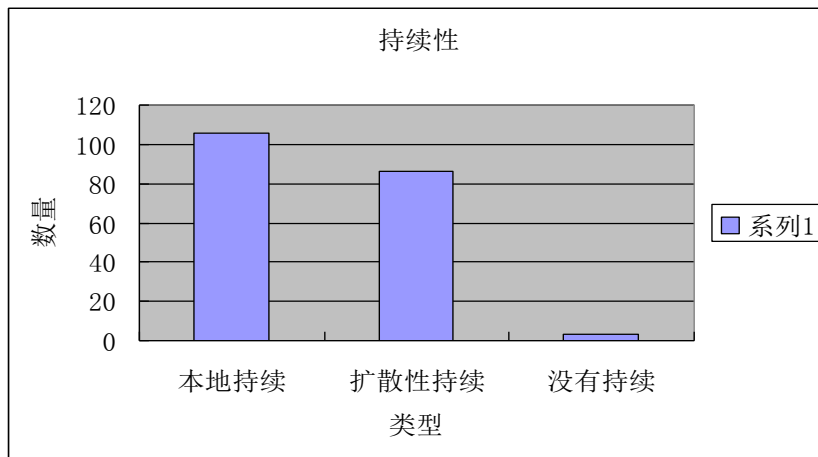


图4、入围项目的持续状态

## 五、中国地方政府创新的影响力

地方政府创新是以具体项目的形式实现的，但是其影响力则是多方面的。这是由政府权力的公共性所决定的。一项创新的产生和实现会对当地乃至更大范围的政治、经济、社会、文化价值产生影响。其影响的程度和侧重点会因创新的不同而各异。尽管如此，从总体上说，地方政府创新要有利于改善政府与社会之间的关系，提高政权的合法性。这一点已经被许多国家的政府创新所证明。对于中国这样一个快速变革的社会来说，这一点体现得更为明显。

中国的改革经验让人们对地方政府创新的影响力给予了很高的期望。一方面，地方和基层被认为富有首创精神，能够通过自发创新激发制度活力，填补制度空白；另一方面，中国政策制订的“试点-推广”方式给地方创新提供了条件和渠道，有利于地方政府创新的扩散和制度化。中国地方政府创新奖的创办，在一定程度上反映了这种期望。

一些实证研究也证明了地方政府创新具有积极的影响。何增科对地方政府创新奖前三届63个获奖项目的研究发现，这些创新项目有益于增强政治合法性。进一步说，它们主要是在当地范围内增强了本级政权的政治合法性，如果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<sup>[46]</sup>。吴建南等人的研究发现，地方政府创新如果成功，主要原因是实现了“多方共赢”<sup>[47]</sup>。这也说明，成功的创新能够为相关利益主体带来利益。

对第四、第五届中国地方政府创新奖50个入围项目所在地民众、官员的调查显示，他们在评价政府创新的标准中，选择比例最高的两个标准是：“提高公民的政治参与，增加政治透明度，扩大公民发言权”和“具有明显的社会效益并能得到证明”。对这些项目涉及的官员的调查显示，他们在评价自己参与的创新项目的最大意义时，前两位的选择是“提高了管理绩效”和“鼓励了公共参与，提高了群众认可度”。

进一步分析发现，在上述两种选择中，无论是官员还是民众更倾向于创新的经济后果。在对“政府创新首要解决什么问题”的回答中，选择“提高效率”被列在首位（第四届是53.8%，第五届是49.6%）。这个结果与他们在“评价政府的标准”时，优先选择“发展经济，提高人民生活水平”形成了有效呼应。有研究发现，制度创新只有既能保证提

高效率，又被现存的掌权者所接受时，才能够被采纳[48]。在五届113个项目，有92个项目涉及行政管理和公共服务创新。在这些项目中，有23个项目直接或间接是“资本取向的”（见图5），即为了吸引外部投资，发展当地经济。而85个“民众取向”的创新，都与民众的生活水平的提高，生活状况的改善有着直接关系。这也说明了，人们虽然期待政府创新能够产生积极的政治后果，比如提高公民参与，增加政治透明度，扩大公民发言权，但是在评价政府改革的实际后果时，他们更倾向于其产生的经济影响，或者物质效果。

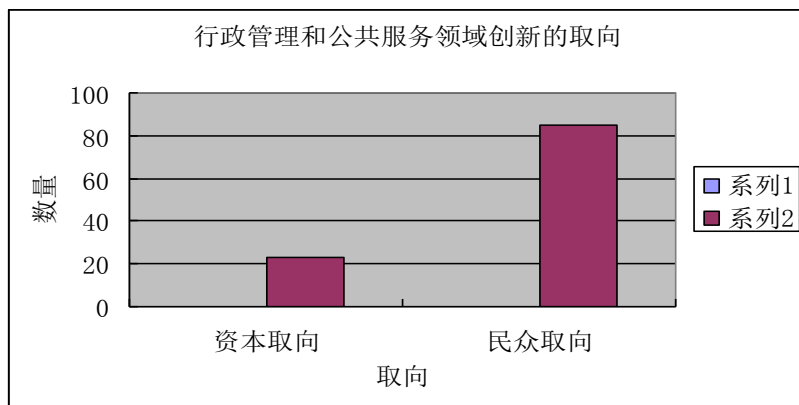


图5、行政管理和公共服务领域创新的取向分布

毫无疑问，地方政府创新在一般意义上改善了政府与社会的关系，提高了政府运行的绩效。但是由于创新是具体政府部门通过具体项目的形式完成的，所以在政府与社会关系改善的过程中，所涉及的两个关系也是值得讨论的。一个关系是地方政府与上级或中央政府的关系；另一个是创新部门与所属层级政府或政府系统之间的关系，即与“块”、“条”的关系。

就第一个关系而言，地方政府创新并不必然会改善或者增进进行创新的政府与上级政府或者中央政府的关系，尤其是一些具有探索性、开拓性的创新所产生的影响是非常复杂且微妙的。案例研究与问卷调查均显示，来自上级的同意和支持是地方政府创新启动、发展和扩散的重要因素。这也意味着，上级的不明确表态或者反对也是导致创新中断或者挫折的重要因素。在一些自主创新案例中，由于创新挑战了上级或者中央的法规政策，或者创新者忤逆了上级个别领导的要求，造成这些自主创新无法在体制内获得足够的支持。事实上，许多创新者都很具有个性化思想，不习惯唯书、唯上的原则。因此，这样的创新，即使是成功的，也往往不能改善创新政府与上级政府乃至中央政府的关系。而当这样的创新是对社会要求的直接回应，并获得社会广泛好评时，上级的反对或者不表态，反而会削弱其权威、甚至合法性。

当创新是由具体部门实施的时候，这些部门就必须处理和“条块”的关系。在“条”关系中，它要接受本系统上级的业务领导；在“块”关系中，它要接受所处行政区域党委政府的政治领导。对第四、五届地方政府创新奖入围项目相关官员的调查显示，他们认为导致创新容易中断或停止的第一因素是“改革创新过程中影响到执行部门的利益”，由此可见“条条”的影响力。由于多数部门的经费来源于地方财政，人事上受地方党委控制，所以“块块”更容易影响部门创新。即便是“条条”系统内部对于某些创新有具体的要求，也会在落实过程中受制于地方的支持。作为“块块”的地方政府也对“条条”颇有微词。这在一些地方政府调整职能、撤并部门的创新中最为明显。由于“条条”不希望自己的

机构在地方和基层被取消，所以一些部门撤并后在获得“条条”分配的资源时就遇到了麻烦。

鉴于上述关系的复杂性，在讨论地方政府创新对合法性的影响时就需要根据其影响的范围和层次进行区分。何增科的研究从创新的扩散范围讨论了政府创新对合法性的影响。但是，合法性并不会简单地从下级传递给上级，从局面扩散到整体。换句话说，在中国这个多层级、多部门体制下，各个层级、各个部门所获得的合法性的加总，并不等于整个体制的合法性。在一些情况下，单个的创新在提升了创新者或部门的合法性的时候，也在削弱着上级以及其他部门的合法性。

也许正是由于这种原因，地方官员普遍认为，推动政府创新最有效的两种方式首先是“上下互动，中央与基层的合作”，其次是“自上而下，由中央到基层”。这两种选择也是处理上述两种关系的思路。前者强调的是互动性的协调改革，后者强调的是执行式的垂直改革。但是二者都体现了对创新需要整体制度支持的期望。而在现实中，尽管前一种方式更为合理，但是后一种方式更容易实现。

## 六、结论与讨论

政府作为公共权力的行使者，其行为影响到社会生活的各个领域。而随着社会生活的复杂化、相互依存度的提高以及不确定性的增强、不安全因素的增多，政府的角色和作用变得日益突出。福山在讨论21世纪国家治理变革的时候指出，20世纪政治的一个非常鲜明的特征就是对国家职能和作用的争论。而后“911”时代全球政治的首要问题不是谈论这种争论，而是如何重建国家的职能和作用。因为无论对于单个社会还是国际社会而言，国家的衰亡并不是通向理想国而是灾难的前兆[49]。过去10年来，创新被各国政府所推崇就体现了这场国家职能重建运动。

中国也不例外。过去10年来，中国的国家制度发生了四个层面的重大变革：（1）国家建设从以经济建设为中心，向重视经济建设、社会建设、政治建设、文化建设和生态建设协调发展转变。社会主义现代化国家的建设目标从“富强民主文明”调整为“富强民主文明和谐”。（2）政党建设在理念和举措上从“革命党”向“执政党”转变。作为执政党，共产党正在探索新的方式、渠道来巩固执政地位，适应新的环境；（3）社会日益分化，重新组织化。旧的组织形式在衰败，新型的公民社会组织在成长，一些传统组织在复兴。当然，在这种变化过程中，基层社会也出现了组织真空或者黑恶势力的猖獗；（4）狭义的政府改革目标日益明确。“法治政府”、“民主政府”、“廉洁政府”、“服务型政府”等目标陆续被确定下来，并提出到2020年建立起比较完善的中国特色社会主义行政管理体制。实现政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义的根本转变；实现政府组织机构及人员编制向科学化、规范化、法制化的根本转变；实现行政运行机制和政府管理方式向规范有序、公开透明、便民高效的根本转变，建设人民满意的政府。

在这样的背景下，中国的地方政府创新形成了自己的政府特色和路径。对过去10年中国地方政府创新的研究发现，党政系统是地方政府创新的主体；地、县两级党政系统是最为活跃的层级；经济发达的东部地区的政府有更强的创新精神；创新的首要目的是解决遇到的问题，创新并不是脱离现有制度框架，而是对其的充实或改善；创新者是创新过程中

最活跃的要素，来自上级的支持则是创新持续和发展的重要因素；创新的可持续性不仅体现为在当地的延续，还体现为其他地方的回应；总体上说，地方政府创新改善了政府与社会的关系，但是个别创新也会造成不同层级政府或者部门之间的矛盾，从而削弱总体的合法性。

本研究主要依据的是中国地方政府创新奖五届以来收集的申请项目和获奖项目，以及在第四届、第五届入围项目所在地进行的问卷调查，因此研究的视角受到了该奖的限定，研究的发现也有一定的局限性。尽管如此，由于掌握的创新案例具有较长的时间跨度和较广阔的空间分布，所以，这些研究发现也有较强的代表性。

在研究过程中，一些问题并没有找到明确的结论，提出来供进一步讨论：

1、我们能够通过个案研究发现地方政府创新在创新所在地的可持续机制，但是还缺乏足够的资料来总结其向更大范围扩散的机制。

2、现有的研究主要关注的是成功的创新（或者说持续了一段时间的创新），但是还没有对失败的创新进行更细致的分析研究。

3、虽然创新者是创新过程中最为活跃的要素，但是还缺乏对创新者群体的研究。

4、政府创新作为一种价值理念已经成为共识，但是对于创新产生的后果，尤其是其对相关层级政府、政府部门的影响还有待深入的研究。

## 参考文献：

[1] DOWNS, Jr. George W., Lawrence B. Mohr, Conceptual issues in the study of innovation.[J] Administrative Science Quarterly, 1976, 21 (4) : 700-714.

[2]KAMARCK, E. C. Government Innovation around the World February 26, 2004.  
*KSG Working Paper No. RWP04-010.*

[3] SCHUMPETER, Joseph A.: Business Cycles[M].NY: McGraw-Hill, 1939.

[4]ROGERS, E, KIM, J. Diffusion of innovations in public organizations[M]// E. Rogers, Diffusion of innovations (3rd ed.). New York: Free Press, 1983.

[5] ALTSHULER, A A, ZEGANS M D. Innovation and public management: Notes from the state house and city hall [M]// ALTSHULER A A, BEHN R D. Innovation in American Government: Challenges, opportunities, and dilemmas . Washington, D.C.: Brookings Institution Press,1997: 68-82.

[6]彼得·斯宾克.改革地方公共管理的权利路径:巴西的经验[J]. 经济社会体制比较, 2003 (4) : 15-24.

[7]保罗·C·莱特.持续创新: 打造自发创新的政府和非营利组织[M]. 张秀琴, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2004.

[8]俞可平. 论政府创新的若干基本问题[J]. 文史哲, 2005 (4) : 138-146.

[9]刘晓彪. 中共党代会报告30年的词汇变迁[N]. 南方周末, 2008-11-27.

[10]胡吉成. 17大政治报告的语言学解读[EB/OL]. (2007).[2010-11-13]  
.http://www.360doc.com/content/07/1112/08/22141\_817660.shtml.

- [11]杨雪冬. 简论中国地方政府创新研究的十大问题[J]. 公共管理学报, 2008 (1) : 16-27.
- [12]贾建友. 基层视角的县市政府创新 [EB/OL].  
[http://www.zgxcfx.com/Article\\_Show.asp?ArticleID=8646](http://www.zgxcfx.com/Article_Show.asp?ArticleID=8646).
- [13]张五常. 中国的经济制度[M]. 北京: 中信出版社, 2009.
- [14]陈国权、黄振威. 地方政府创新研究的热点主题与理论前瞻[J]. 浙江大学学报 (社科), 2010 (4) : 14-25.
- [15]王伟. 中国地方政府制度创新研究综述[J]. 公共管理学报, 2005 (3) : 64-69.
- [16] KAMARCK E C. Government Innovation around the World. February 26, 2004.  
*KSG Working Paper No. RWP04-010*
- [17]温家宝. 加强政府建设 推进管理创新» [EB/OL]. (2006-09-07) [2010-05-01]  
[http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/07/content\\_5062506.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2006-09/07/content_5062506.htm) .
- [18]俞可平. 前言中国地方政府创新[M].北京: 社科文献出版社, 2002.
- [19]俞可平等. 政府创新的理论与实践[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2005.
- [20]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[J]. 云南行政学院学报, 2007 (2) : 8-13.
- [21]俞可平. 过去十年中国的政府创新: 对114个中国地方政府创新奖入围项目的评析[M]//白钢、史为民. 中国公共政策分析2010年卷. 北京: 中国社会科学出版社, 2010.
- [22]DELEON L, DENHARDT R. The Political Theory of Reinvention[J]. *Public Administration Review*, 2000, 60 ( 2) : 89-97.
- [23]汪保国. 党的16大至17大期间中国地方政府创新现象研究[M]//黄卫平, 汪永成. 当代中国政治研究报告. 北京: 社科文献出版社, 2009.
- [24]. 浙江省首届党政工作创新典范(之一) [J]. 政策瞭望, 2009 (10) : 50-54.
- [25]LAWRENCE B M. Determinants of innovation in organization” [J]. *The American Political Science Review*, 1969, 63(1),: 111-126.
- [26]WALKER J L. The diffusion of innovation among the American states[J]. *The American Political Science Review*, 1969, 63(3): 880-899.
- [27] WALKER R M. Innovation Type and Diffusion:An Empirical Analysis of Local Government[J]. *Public Administration*, 2006, 84 ( 2): 311-335.
- [28] GOLDEN O. Innovation in Public Sector Human Services Programs: The Implications of Innovation by "Groping Along” [J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 1990, 9 (2) : 219-248.
- [29] SANDFORD B S . What Border? Public Management Innovation in the United States and Canada Author(s): Sandford Borins Source [J]. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2000, 19 ( 1) : 46-74.
- [30]韩福国, 瞿林伟. 创新持续力与中国地方政府改革: 基于多个案例样本的关联命题分析[J]. 香港社会科学学报, 2009 (37) , 131-154..
- [31]陈雪莲. 地方政府改革议程: 公共管理创新[M]// 陈雪莲, 杨雪冬. 地方政府与公共管理创新: 经验与趋势. 长春: 吉林大学出版社, 2009: 45 -55.

- [32]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[J].管理世界,2007(8):43-51
- [33]杨雪冬.技术创新与地方治理改革[M]//清华公共管理评论第一卷.北京:清华大学出版社,2004:
- [34]芦焱.地方创新需与制度对接[J].瞭望东方周刊,2010(40):41.
- [35]芦焱.地方政府创新陷入尴尬 多数改革停滞[J].瞭望东方周刊,2010(40):38-39
- [36]李景鹏.地方政府创新与政府体制改革[J].北京行政学院学报,2007(3):1-4.
- [37]SCHNEIDER M, TESKE P. Toward A Theory of the Political Entrepreneur: Evidence From Local Government[J]. The American Political Science Review, 1992, .86(3):737-747.
- [38]BELLONE C J, GEORGE F G . Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy. Public Administration Review, 1992, 52(2):130-134.
- [39]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【J】.中国改革,2008(5):29-32.
- [40]杨雪冬.托尼·赛奇.从竞争性选拔到竞争性选举.[J].经济社会体制比较.2004(2):78-91.
- [41]杨雪冬.局部创新和制度瓶颈[M]//俞可平.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.
- [42]KENNETH W. Foster Improving Municipal Governance in China Yantai's Path breaking Experiment in Administrative Reform Modern China, 2006(2):221-250.
- [43]彭淑.地方政府制度创新是‘民主秀’? ” [J].南方人物周刊,2010(41):44-46
- [44]WEJNERT B. Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework[J]. Annu. Rev. Sociol, 2002(28):297-326.
- [45]KATZ E, HAMILTON H, LEVIN M. Traditions of Research on the Diffusion of Innovation[M]// Carl Backman, Paul Secord. Problems in Social Psychology. New York: McGraw Hill Book Company, 1966.
- [46]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[J].云南行政学院学报,2007(2):8-13.
- [47]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[J].管理世界,2007(8):43-51页码??
- [48]巴瑞·诺顿.中国发展实践的不同特点和可借鉴的特征[J].庞娟,译.国外理论动态,2010(4):29-39.
- [49]弗朗西斯·福山.国家构建:21世纪的国家治理与世界秩序[M].黄胜强,许铭原,译.北京:中国社会科学出版社,2007.