

中美政府创新奖项的比较研究

张攀¹, 吴建南^{2,3}, 刘焕⁴

(1. 西安交通大学 公共政策与管理学院, 陕西 西安 710049; 2. 上海交通大学 中国城市治理研究院 上海 200240;
3. 上海交通大学 文科建设处 上海 200240; 4. 西安交通大学 管理学院, 陕西 西安 710049)

摘要:中美两国国情差异极大,在历史文化、政治体制、经济发展等方面迥异。本文采用 2000-2012 年中美政府创新获奖案例,通过文本分析,从创新的动因、主体、内容、方式和绩效五方面对政府创新的全球性与本土化特征进行了探讨。研究表明,创新方式等政府创新的技术属性呈现较强的全球性,但创新的内容、绩效等价值属性整体表现为本土化。进一步比较发现,中美政府创新都呈现出高度的问题导向,处于行政中间层级政府的创新性较高,管理创新和服务创新为主要的创新类型,整体性、新的管理理念、新技术的引入与强化是政府创新的普遍方式,一般公众和政府机构及工作人员是政府创新共同关注的目标人群,效率、服务质量是政府创新着重改进的绩效维度。与美国相比,中国政府创新亦呈现出个性,突出体现为治理创新是中国的大趋势,关注农民工融入与发展以及项目试点是中国的特色,对参与、透明、满意度等绩效维度的改进是当前政府创新的主要方向,但经济性和回应性有待加强。

关键词:政府创新;全球性;本土化;中美比较;文本分析

中图分类号:D63 **文献标识码:**A **文章编号:**1002-9753(2016)11-0052-11

A Comparative Study between Chinese and American Government Innovation Awards Programs

ZHANG Pan¹, WU Jian-nan^{2,3}, LIU Huan⁴

(1. School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China;
2. Institute of Chinese Urban Governance, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240, China;
3. Division for Development of Liberal Arts, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200240, China;
4. School of Management, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049, China)

Abstract: China is really different from USA in social culture, political system and economic development. By using application materials of winners and finalists in American and Chinese government innovation awards from 2000 to 2012, this work explores global and local characteristics of government innovation from aspects of impetus, initiators, content, approach and performance with the method of content analysis. It concludes that technological nature (e.g. innovation approach) of government innovation seems global while it seems local for value nature (e.g. content and performance). The results show that: government innovation appears problem-oriented; innovativeness of municipal governments at intermediate levels is the highest; management innovation and service innovation are the main types; government

收稿日期:2016-01-06 修回日期:2016-10-08

基金项目:教育部哲学社会科学重大课题攻关项目(创新驱动发展战略与科技创新支撑研究)(13JZD015)的阶段性成果。

作者简介:张攀(1990-),男,河南开封人,西安交通大学公共政策与管理学院博士生,哈佛大学肯尼迪政府学院艾什民主治理与创新中心访问学者(2013年1月-2013年6月),研究方向:政府创新与绩效管理。

innovations seem innovative through their holistic characteristics, new management concept or new technology; general public, government institutions and staff are the most common target groups; most government innovations aim at improving efficiency and quality of service. Besides, Chinese government innovation also presents its own characteristics; governance innovation is the trend; Chinese government innovation pays more attention to development of migrant workers; participation, transparency and satisfaction are current focused performance dimensions, whereas responsiveness and economy is the direction of future reforms.

Key words: government innovation; global; local; Sino-US Comparison; content analysis

中共十八大报告明确提出实施创新驱动发展战略,而实现创新驱动发展不仅需要技术创新,而且需要政府管理创新和制度创新^[1]。政府在试图解决问题时,传统的管理方式往往面临失效^[2],被认为新公共管理和政府再造运动核心要素的公共部门创新已经成为政府解决问题、改进绩效的重要抓手^[3-10]。在实践中,作用日益凸显的政府创新亦越来越受到美国、加拿大、英国、新西兰等国家的关注^[8,11-12],他们纷纷设立了政府创新奖以鼓励政府创新、推动创新经验扩散。

六十多年前,管理领域的一位著名学者提醒我们公共管理学科发展成熟需要三个条件:1)明确的规范价值(normative values);2)充分认识公共管理领域的人性(the nature of man),并且准确预测人们的行为(conduct);3)发现一些穿越国界和特定历史经验的原则和定律(principles and generalities)^[13]。基于此,比较不同经济、体制背景下的政府创新不仅对于探索其跨越国界的全球性规律大有裨益,同时也是比较行政研究亟待深化的领域^[14]。

运用美国、加拿大以及其他 OECD 国家的政府创新奖项目, Borins^[11-12] 研究发现政府创新的特征在多个国家是相似的并呈现出以下全球性特征:1. 公共组织创新的典型特征是整体的,运用新技术,强调流程改进、授权、新的管理理念及与私人部门的合作关系;2. 公共组织创新的主要创新者是地方的中层和基层公务员;3. 创新通常是整体计划和渐进摸索的共同结果;4. 创新的动因通常源于内部的问题;5. 创新的结果通常是增加了需求、降低了成本,改进了服务及生产力。但是十余年后,当全球化在各方面逐步渗透的背景下,政府创新是否依然具有跨越国界的特征,尤其是在政治体制、社会文化、经济背景等方面存在显著差

异的中国与美国,政府创新的比较研究显得尤为重要^[8,12,15-16]。本文借鉴 Borins 的做法,结合政府创新比较框架分析中美创新奖获奖项目的文本材料,探索中美政府创新的全球性与本土化特征。

一、研究综述与分析框架

(一) 研究综述

创新不同于发明,是指一种对于采纳者而言新的事物^[17-19]。然而,就政府创新的定义而言,国内目前尚无统一认识。陈家刚^[20]认为政府创新就是政府部门将新的观念和方法诉诸实践,从而改变原有政府结构、增强政府效能、提高政府绩效的创造性实践;杨雪冬^[21]指出所谓的政府创新就是政府部门所进行的、以有效地解决社会经济政治等问题,完善自身运行,提高治理能力为目的的创造性活动;俞可平^[22]认为政府创新就是公共权力部门为增进公共利益而进行的创造性改革。尽管他们对政府创新的定义各异,但概括而言,至少可从以下三个方面理解政府创新:首先,政府创新的主体是政府部门或者公共权力部门;其次,政府创新以增进公共利益为目的;最后,政府创新是一种创造性的活动,与改革有着天然的联系。

那么创新是如何发生的呢?通常认为创新发起的动因有两种:一是绩效差距(performance gap),即公众期望与组织绩效之间的落差,二是政治领袖和政府外精英的“战略”^[23]。有学者通过案例研究发现民众不满所导致的结构性权威危机以及由于行为不当所导致的功能性权威危机是导致政府创新的主要原因^[20];吴建南等^[15]也指出尽管每个创新项目所面临的具体动因有所不同,但是环境所迫、内在和外在的种种压力是地方政府进行改革和创新的首要原因;陈雪莲和杨雪冬^[24]在问卷调查中发现中国地方政府部门内部的工作人员是地方政府创新的主要推动者,而创新发起

的最初目的主要在于解决工作中所出现的问题; Borins^[11-12]对美国和加拿大等政府创新的研究发现,创新多数情况下是内部问题和外在危机的作用结果,而他们的主要推动者却是政府的基层工作人员而非相关领导。

就创新的实施过程而言,亦存在两条截然不同的路径:一是结合管理目标,通过事先的政策规划和设计形成的创新,称为计划(planning)的途径;另外一种是在初始的创新想法和政策目标的引导下,在实践中不断试错、反馈、调整而摸索形成的,称为摸索(groping along)的途径^[2,25]。Behn^[25]认为尽管政府管理者会对自身的使命有一个清晰的认识,但他们从来不会明确地知道如何实现自己的目标。因此,在开始的时候管理者不可能制定出完备的实施方案,总是在不断的试错过程中才知晓哪种举措更为有效。同时,Borins^[11]通过对加拿大和美国政府创新奖项目的比较分析之后发现,多数情况下,计划和摸索的策略通常是被混合起来使用的。

创新的内容是一个宽泛的概念。政府创新包括理论、体制、技术和人力资源四个层面^[26]。有学者将中国政府创新划分为公共服务类(如服务特殊人群、扶贫济困等)、政治改革类(如民主选举、民主决策等)和行政改革类(如改善监督、节约成本、绩效管理等)^[27],而将美国政府创新划分为公共服务、行政管理、透明与监督、法制与安全、民主参与等几种^[28]。亦有学者结合组织创新类型说^[29]、政府创新类型说(Walker, 2007)^[18]及中国政府创新的客观实践将中国政府创新划分为管理创新、技术创新、服务创新、治理创新和合作创新五类,从创新类型的角度对创新的内容加以阐释^[8,19]。此外,Borins^[11-12]在调查美国和加拿大等国的政府创新中则使用创新的目标人群和创新手段来探索创新的内容。

已有研究表明,国际上的政府创新致力于建设成本最小的、高质量的和公正透明的政府^[26],而参与性、责任性和透明性是全球政府改革与创新的总体趋势^[30]。对于中国政府改革创新而言,民主、法治、责任、服务、优质、效益、专业、透明和廉

洁等是其要实现的九个主要目标^[22],问责性、回应性在未来政府绩效评价的需求度较高,而满意度和效果在未来使用的可行性较高^[31]。政府创新与改革面对如此多维的政府绩效,是否真能对政府绩效的提升产生积极作用呢?国外学者运用实证数据探索了管理创新与政府绩效的关系,研究发现管理创新能够通过绩效管理的中介作用对政府绩效改进产生重要作用^[32];吴建南等基于中国政府创新奖的案例研究发现创新不仅能使地方政府提高工作效率,也能推进公众参政、议政和督政,进而提升公民满意度^[15]。

总体而言,政府创新的内涵、动因、内容、绩效等已经受到众多学者的关注,但是国内外研究仍主要局限于单案例研究和单个国家创新案例分析,而对政府创新的跨国多案例比较研究不足。鉴于此,创新案例的跨国比较研究亟待突破,同时以往研究中对于创新动因、类型、目标人群、创新方式、绩效等相关属性的探索为此类研究的开展奠定了重要基础。

(二) 分析框架

要素是组成事物的基本单元,亦是对事物进行分析的基本出发点。借鉴吴建南等^[15]对政府创新研究的分析框架,本文从以下五个方面对中美政府创新进行比较:

政府创新的动因(Impetus):即政府为什么创新,什么导致了创新。通常政府创新的动因表现为存在于政府内部和外部的危机和压力。

政府创新的主体(Initiator):即谁在推动和实施政府创新,通常政府组织是最主要的创新主体,但非政府非营利性组织亦有参与。

政府创新的内容(Content):即政府创新的作用对象的具体内容。政府创新调整了公共服务还是改变了管理方式?政府创新的作用对象是普通公众还是弱势群体?

政府创新的方式(Approach):即政府创新通过何种方式和手段进行。包括创新实施的策略、创新是首创还是采纳后创新等。

政府创新的绩效(Performance):即政府创新实施后达到的效果。这些效果表现为对各维度政

府绩效的改进,如推动了参与、改善了透明、提升了效率、增进了公平等。

二、数据来源与研究方法

(一)数据来源

1986年,美国政府创新奖在福特基金的资助下成立,该项目旨在识别和推进公共部门的政府创新,通过推行政府创新中的卓越项目来解决国家面临的公共压力问题。该项目每届都会收到约1500个申请项目,目前已经收到了27000多个项目申请。经过20余年的积累已经评选出约500个获奖项目。收到项目申请后,美国政府创新奖选拔委员会组织政府创新的相关研究者和政府创新的实践者以新颖性(novelty)、效益性(effectiveness)、重要性(significance)和推广性(transferability)等四个标准来对申请项目进行评审,每届会选出10项左右的优胜奖获奖项目和10项左右的入围奖项目,获得优胜奖的创新项目将会获得100000美元的奖金,而获得入围奖的项目将会获得10000美元的奖金。

2000年,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联合发起设立了“中国地方政府创新奖”。该项目每两年举行一次,秉持非营利、独立、公正和透明的原则,对来自全国范围内的申请项目进行评选,旨在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,同时鼓励地方政府创新。凡是在中国范围内在申请期限之前已经执行一年以上,旨在促进社会公益的非营利性创新活动等都有资格参选,评审专家会从项目的创新程度、参与程度、效益程度、重要程度、节约程度、推广程度等六个方面对申请项目进行评判。政府地方政府创新奖每届将会选出10个优胜项目,每个优胜项目将会获得50000元人民币的奖金,截至2013年底,该项目已经成功举办六届,从1900多个政府创新奖申请项目中评选出了60个优胜项目和78个人入围项目。

要运用中美政府创新奖项目进行比较研究,首先要保证两者的可比性问题。其一,中国政府

表1 中美政府创新奖比较

	美国政府创新奖	中国政府创新奖
主办方	哈佛大学肯尼迪政府学院艾什民主治理与创新中心	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(自第五届始由其独立主办)
发起年	1985年	2000年
目标	识别和推动公共部门的创新	鼓励、交流并复制地方政府的改革与创新
程序	资格审查、选出25个优秀项目、选出入围奖、实地调查、终选	初选,进一步筛选,现场调查、终选
标准	新颖性、效益性、重要性、推广性	创新程度、参与程度、重要程度、效益程度、经济程度、推广程度
产出	截至2013年,从约27000个申请项目中产生了约500个获奖项目	截至2013年,从1913个申请项目中选出了60个优胜项目和79项入围项目
奖金	优胜奖100000美元,入围奖10000美元	优胜奖50000元人民币,入围奖10000元人民币

创新奖主要借鉴美国政府创新奖的做法而设立,其评选标准在借鉴美国政府创新奖评选的四个标准(新颖性、效益性、重要性、推广性)基础上仅增加了参与程度(即公众的参与),表明中美政府创新奖之间存在很强的可比性(见表1)^[28]。其二,中美政府创新奖是否会因历史悠久程度不同导致两者在本国的影响不同,进而使得在两国参与申报的政府创新项目存在重大差异也是影响两者可比性的关键。实际上,尽管中美政府创新奖的历史悠久程度不同,但两者都是世界创新网络的成员,在国际上都享有较高的知名度^[28]。此外,尽管中国政府创新奖创办较晚,但其在中国也拥有很大影响,这主要得益于三个因素:1)主办方(中央编译局、中央党校和北京大学)在国内享有盛誉;2)中国政府的高层领导参与到中国政府创新奖颁奖大会中也使得中国政府创新奖评选备受关注(如全国政协副主席罗豪才出席第四届颁奖大会、全国人大常委会副委员长韩启德出席第五届颁奖大会);3)中国的政府创新奖评选设有专门的门户网站——中国政府创新网,且中国的重要媒体都对中国政府创新奖做过专题报道^[28],如人民日报、光明日报、经济日报、人民网、新华网等。其

三,本研究选取 2000 - 2012 年间中美政府创新奖入围奖和优胜奖项目为分析样本,资料主要为它们的创新奖申报材料,进一步提升了分析时段的可比性。

(二) 研究方法

有学者提倡使用文档资料开展政府创新的相关研究^[33],内容分析(Content Analysis)在分析文档资料时具有明显优势^[8,34-35]。本文将利用 2000 年以来中美政府创新奖获奖项目的申报材料,通过文本分析探索中美政府创新的异同,尽管有学者指出利用创新奖获奖项目此类“最佳实践”开展研究存在某些缺陷^[36],但是在当前条件下,使用获奖项目和文本分析进行研究仍是主流并具有较高价值。

文本分析的编码过程如下:首先,结合以往研究,由三位作者共同讨论确定编码标准;其次,从每届获奖案例中随机抽取两个案例,由三位作者分别编码;再次,对比三人的文本分析结果,通过讨论完成对原始编码标准的修正和完善;最后,依据最终确定的编码标准,分别由两位作者对 2000 - 2012 年中美地方政府创新案例库中的获奖项目进行分析,并对两人的分析结果进行核对,当出现分歧时由第三位作者加入共同讨论决定。

本文主要采用描述性统计分析探讨政府创新不同属性的分布状况。在此基础上,将采用斯皮尔曼等级相关(Spearman' correlation coefficient for ranked data)探索中美政府创新属性分布差异的显著性。斯皮尔曼等级相关系数不同于皮尔逊积距相关系数(Pearson product-moment correlation coefficient),并不要求数据必须服从正态分布,但却对两个变量的观测值是成对的等级评定资料或者是由连续变量观测资料转化得到的等级资料进行分析以判断其是否存在同步变化趋势时优势明显。本研究所用的中美两国的政府创新奖获奖项目在不同维度的频数统计数据属于连续变量,而我们更关心在每个分析维度上的每个类别的频次分布的高低排序在中美两国是否存在显著差异,因此采用斯皮尔曼等级相关进行检验十分恰当。

三、数据分析与结果

(一) 创新的动因

中国和美国政府创新动因的斯皮尔曼相关

表 2 中美政府创新的动因

	美国		中国	
	频数	比例(%)	频数	比例(%)
现存问题	116	75.8	85	61.6
潜在危机	28	18.3	18	13.0
未来机遇	4	2.6	6	4.3
上级压力	1	0.7	17	12.3
其他	2	1.4	12	8.7
合计	153	100.0	138	100.0

注:斯皮尔曼相关系数为 0.6,在 95% 水平上不显著(双尾)。

系数为 0.6,但在 95% 的水平上并不显著。概括而言,中美政府创新动因的分布存在显著差异,但双方都呈现出问题导向的共同特点。在美国政府创新的获奖项目中,由管理和社会中的现存问题所引发的创新项目为 116 项,占到 75.8%,中国的获奖项目则是 85 项,占到 61.6%;由潜在危机所引发的项目在美国为 28 项,占到 18.3%,中国为 18 项,占到 13.0%;由未来机遇引发的创新项目在美国则为 4 项,占到 2.6%,中国为 6 项,占到 4.3%。中国 17 项创新项目的动因是上级压力,与美国政府创新呈现出较大差异。具体而言,上级压力在中国主要体现为上级试点,如广东省深圳市大鹏镇“三轮两票”选举镇长的创新项目是深圳市龙岗区区委在大鹏镇改革试点的结果;潜在危机是政府工作中遇到的潜在困难或未来风险,如江苏省徐州市贾汪区政府的“公众全程监督政府”创新项目是为了防止干群关系进一步恶化及群众对政府政策的抵触情绪;现存的问题则是在政府工作中已经客观存在的难题,如河北省宿迁市政府的“新型农村合作医疗制度”是为了解决农民看病贵、看病难及农民因病致贫、因病返贫的问题;而机遇则是适应新时代发展机遇而诞生的创新,如安徽省芜湖市政府“政府利用网络实行政府与市民互动”则是适应互联网的快速发展的机遇,通过互联网平台吸纳民意而产生的政府创新。总之,政府管理中的现存问题和绩效落差是导致创新项目产生的主要原因,因此,创新呈现出一种“被逼出来”的特点^[15]。另一方面,机遇所引发的政府创新项目较少,反映出公共部门更倾向于面临问题时进行的被动创新,而对管理机遇的把握不足。以往研

究指出绩效落差和精英的战略是创新的主要动因^[23],本文的发现支持了前种理论,但并未找到精英驱动的证据,一个可能的解释是精英的作用主要体现在创新想法和方案的提出与设计环节。

(二)创新的主体

美国是立法、行政、司法三权分立的体制,而中国则是中央集权体制下的单一制国家。根据两国政治体制的特点,本文对美国政府创新主体的机构类型按照立法机构、行政机构、司法机构和营利性组织进行分类,对中国政府创新主体按照党的机构、政府、人大和非营利组织进行分类。在美国,行政机构和营利性组织是政府创新奖获奖较多的机构,而中国则是政府和党的机构。该结果源于两方面因素:一、美国的行政机构和中国的政府机构直接负责日常管理事务,工作中遇到的众多问题与困境催生了大量的改革和创新,同时,中国党国体制(Party-state)亦决定了党的机构和政府机构间的联合创新十分频繁^[15];二、相较美国而言,中国非营利组织的创新获奖项目占少数,折射

出其在中国治理中的现实弱势地位。需要特别说明的是,在政府创新奖的参选中虽然大部分主体是党、人大和政府机构,但政府创新奖同样鼓励工会、青年团和妇联等社团组织的创新行为,因为中国此类的非营利组织带有官方性质且具有很强的公益性,如浙江省瑞安市人民政府的农村合作协会、广东省揭阳市总工会成立的民间社团工会项目、湖南省妇联主办的农村妇女参与村级治理项目等。

中国和美国政府创新主体层级分布的斯皮尔曼相关系数为 0.143,但在 95% 的水平上并不显著。概括而言,中美政府创新主体的层级分布存在显著差异,但在两国中处于中间层级的政府的创新性都较强。美国政府创新奖获奖项目最多的是州和市,二者的获奖比例分别占到了 37.9% 和 27.5%,而中国政府创新奖获奖项目最多的是地级市和区县,二者的比例分别占到了 41.3% 和 37%。美国实行联邦制,州政府所拥有的独立的行政权和部分立法权为州提供了充足的创新空间^[28],从而使得美国联邦体制的州政府与中国政府层级中的省级政府的创新性(innovativeness)呈现出显著的差异。同时,尽管美国郡县和市级政府的上下级关系与中国的情况正好相反,但是,市级政府在中美两国政府的创新性呈现出较高的相似性,这是因为美国的市级政府和中国的地级市及区县政府都处于行政体系的中间层级,是连接上下级政府的重要纽带,具有吸收和推广政府创新的重要作用。他们分别作为中国和美国宏观和微观的结合部,其所面临的众多发展问题和压力催生了大量的政府创新项目^[19]。最后,美国的学区或专区成为了与中国政府创新项目的显著区别。在美国,学区是地方教育行政区域的统称,通常由学校委员会负责教育事务,并享有教育行政权以及决定和课征相关税收的权力,并独立于地方政府之外。学区对区域教育的自治权使得其与地方政府管理相分离,也为教育改革提供了制度保障,如 2008 年美国政府创新奖中的入围项目 Boston Teacher Residency 的创新项目就是波士顿学区的创新成果。因此,从某种意义上讲,中美不同层级政府创

表 3 政府创新主体的组织类型分布

	美国			中国	
	频数	比例(%)		频数	比例(%)
立法机构	2	1.3	党的机构	46	33.3
行政机构	81	52.9	政府	101	73.2
司法机构	25	16.3	人大	9	6.5
非营利组织	45	29.4	非营利组织	19	13.8
观测值	153		观测值	138	

注:斯皮尔曼相关系数为 0.143,在 95% 水平上不显著(双尾);一些获奖项目是由多个不同类型的机构联合发起的,所以比例之和大于 100%。

表 4 政府创新主体的层级分布

	美国			中国	
	频数	比例(%)		频数	比例(%)
联邦	24	15.7	中央机构	2	1.4
州	58	37.9	省	15	10.9
学区/专区	6	3.9	市	51	37
郡/县	21	13.7	区/县	57	41.3
市	42	27.5	乡/镇	12	8.7
镇	2	1.3	村庄	1	0.7
合计	153	100.0	合计	138	100.0

注:斯皮尔曼相关系数为 0.143,在 95% 水平上不显著(双尾)。

新性的差异是两国行政体制的反映,而由此产生的创新制度空间的大小以及管理和发展的压力可能是不同层级创新性差异的根本原因。

(三) 创新的内容

中国和美国政府创新类型分布的斯皮尔曼相关系数为 0.8,但在 95% 的水平上并不显著,表明两国的政府创新类型分布也存在差异。吴建南等^[19]结合已有创新类型的研究,提出了服务创新、技术创新、管理创新、合作创新和治理创新五种类型学说。其中,服务创新是向新用户提供服务、向新用户已有服务或向现有用户提供新服务的创新项目,如浙江省宁波市海曙区政府的政府购买居家养老服务创新项目;技术创新是采用新兴信息技术进行的创新,如深圳市监察局的行政审批电子监察系统运用信息技术将核心电子监察平台与视频监控系統结合、广西玉林市人民政府的“一站式”电子政务新模式则将政务电子系統进行了整合;管理创新是组织结构重组或管理流程改进的创新实践,如江苏省沭阳县首创干部任前公示制度、上海市徐汇区政府的政府工作流程再造;合作创新则是在服务提供或管理中跨越组织边界的创新实践,如省际工会维权农民工权益联动机制创新项目则建立了省份之间联动维护农民工权益的协议;治理创新被定义为是推进民主制度、公众参与及反腐败的创新项目,在中国集中体现在政治改革领域,如四川省乡镇领导直选等基层民主选举创新项目、浙江“民主恳谈”等民主决策创新项目、辽宁省“民心网”等公众参与的民主

表 5 中美政府创新的类型

	美国		中国	
	频数	比例(%)	频数	比例(%)
服务创新	63	41.2	51	37
技术创新	27	17.6	27	19.6
管理创新	80	52.3	92	66.7
合作创新	40	26.1	66	47.8
治理创新	14	9.2	46	33.3
观测数	153		138	

注:斯皮尔曼相关系数为 0.8,在 95% 水平上不显著(双尾);一些获奖项目可以同时归属于两种或两种以上创新类型,所以比例之和大于 100%。

监督项目等。从表 4 可知,治理创新在中国政府创新项目中的较高比例使其成为中美政府创新项目类型的显著差别。此外,就五种创新类型的整体分布而言,美国政府创新中管理创新、服务创新和合作创新是最多的三类,分别为 52.3%、41.2% 和 26.1%,中国政府创新中管理创新、合作创新和服务创新分别以 66.7%、47.8% 和 37% 占据前三名,由此可得,中美政府创新奖获奖项目在创新类型分布上依然存在一定相似性。中美政府创新类型分布的异同一方面反映出:面对中国社会民主相对贫乏的现实,当前中国政府通过引入公众参与来增进政治和社会民主的不断努力导致了治理创新成为中国政府改革与创新的重要趋势;另一方面也表明管理创新(如管理机构的设置、行政审批和绩效管理体系等)、合作创新(如利用私人部门、发挥非营利组织作用、政府间合作等)和服务创新(如对社会弱势群体的救助和保障等)等带有管理技术性质和体现政府职能的创新成为两国创新中共同关注的焦点。

从创新的目标人群来看,中国和美国政府创新分布的斯皮尔曼相关系数为 0.203,但在 95% 的水平上并不显著,表明两国政府创新所关注的目标人群的分布存在显著差异。两国面向一般公众和政府组织或政府工作人员的创新项目较多,但

表 6 中美政府创新的目标人群

	美国		中国	
	频数	比例(%)	频数	比例(%)
普通公众	41	26.8	69	50
企业	7	4.6	4	2.9
政府组织与工作人员	15	9.8	37	26.8
非营利组织	9	5.9	2	1.4
儿童与青少年	26	17.0	3	2.2
老年人	4	2.6	3	2.2
残疾人	5	3.3	0	0
农民工	0	0	4	2.9
低收入人群	15	9.8	3	2.2
囚犯与保释者	17	11.1	0	0
其他	14	9.1	13	7.2
合计	153	100.0	138	100.0

注:斯皮尔曼相关系数为 0.203,在 95% 水平上不显著(双尾)。

所占比例呈现出较大差异。从弱势群体保护的角度看,美国政府创新奖获奖项目明显要优于中国,因为美国面向儿童和青少年、囚犯和保释者、低收入人群、残疾人等特定弱势群体的创新项目明显多于中国政府创新奖中的获奖项目。然而,由于中国处于社会转型期以及城镇化急剧发展的基本国情,中国创新奖获奖项目中对农民工在当地社会的融入和发展的重视则是中国社会的一大进步。但是,中国对于其他弱势群体的关怀与服务尚需要进一步加强,尤其是对儿童与青少年、囚犯或保释者、低收入人群的再教育与关怀等,这些工作不仅对实现社会公平大有裨益,亦能有效消除社会不稳定的隐患。

(四) 创新的方式

整体而言,中国和美国政府创新的创新策略分布的斯皮尔曼相关系数为 0.632,并在 95% 的水平上显著,表明两国的创新策略存在很强的一致性。简言之,整体的(如采用多种手段、向目标人群提供多样化的服务、协调多个组织的活动)、新的管理理念、引进或强化新技术(尤其是信息技术)已经成为了政府管理中的主要特征^[11-12]。但是美国政府创新奖则更加强调采用激励的手段,这主要得益于新公共管理运动^[6]。吴建南等^[37]通过将中国特色的效能建设和英美公共管理改革

活动进行比较的研究发现,中国特色的效能建设活动更加关注对政府的规制和限权,而英美则更加关注激励和放权。此外,试点项目是中国创新奖获奖项目的一大特色。中国的创新项目通常是采用在小范围试验的基础上,观测现实效果,然后再逐渐向较大范围内铺开的模式。这种模式一方面充分发挥了在中国集权体制下上级政府对下级政府具有较强控制权的优势;另一方面,这种独特的政策实验的方式也能有效降低创新实施的风险^[38]。在具体的政府创新案例中,浙江省温州市的效能革命创新项目采用信息技术建立了电子监察系统,开展并联审批和制度建设(首问负责、一次性告知等)进行流程改进,通过招聘社会监督员实现授权,构建效能考核体系强化激励机制,并因多项举措的“组合拳”进而带有整体性的特征;河北省石家庄市“少年儿童保护教育中心”创新项目成立了兼有救助、保护和教育多项功能为一体的流浪乞讨儿童保护教育机构,鼓励社会各界以“双休日父母”和志愿老师参与救助工作,采用新的管理理念将救助和教育相结合,通过保障儿童的生存权和受教育权预防他们犯罪从而体现了采用志愿者、新的管理理念和预防为主的创新策略。

从政府创新的创新性来看,中国和美国政府创新分布的斯皮尔曼相关系数为 1.0,并在 95% 的水平上显著,表明两国的政府创新的创新性分布是一致的。整体而言,国内首创的项目是政府创新奖获奖项目的主体,在中美获奖项目中分别占到 61.6% 和 73.9%。除了首创,学习和模仿别人的创新项目并对其进行合理改造也是很重要的创新方式^[15],这启示政府管理者:一方面,应当立足于自身政府管理活动的需求,进行合理改造和移植,实现创新项目的本土化;另一方面,也启示

表 7 中美政府创新的策略

	美国		中国	
	频数	比例(%)	频数	比例(%)
整体的	52	34.0	69	50
引进或强化新技术	21	13.7	23	16.7
改进流程	9	5.9	23	16.7
授权	8	5.2	13	9.4
预防而非补救	9	5.9	10	7.2
激励而非规制	16	10.5	2	1.4
利用私人部门	8	5.2	9	6.5
利用志愿者	4	2.6	8	5.8
新的管理理念	33	21.6	59	42.8
试点	2	1.3	10	7.2
观测数	153		138	

注:斯皮尔曼相关系数为 0.632,在 95% 水平上显著(双尾);一些获奖项目采用了多种创新策略,所以比例之和大于 100%。

表 8 中美政府创新的创新性

	美国		中国	
	频数	比例(%)	频数	比例(%)
国内首创	113	73.9	85	61.6
采纳后创新	38	24.8	37	26.8
直接采用	2	1.4	16	11.6
合计	153	100.0	138	100.0

注:斯皮尔曼相关系数为 1.0,在 95% 水平上显著(双尾)。

已经有创新项目的政府实践者应该促进创新项目的交流和推广,不仅可以对自身的创新项目进行完善,还可以通过复制,进一步扩大创新项目的效应。

(五) 创新的绩效

中国和美国政府创新绩效分布的斯皮尔曼相关系数为 -0.077 ,但在 95% 的水平上不显著,相关系数为负数表明两国政府创新所追求的绩效维度存在很大差异。政府创新的根本目的是改进政府绩效,增进公共利益。政府绩效是多维的,不仅包括传统的 4E 指标(经济性、效果性、效率性和公平性),亦涵盖参与、透明、信任、问责、满意度、服务数量等方面^[37,39]。在具体的创新案例中,地方政府创新项目通常在多个维度上改进政府绩效,如江苏省徐州市贾汪区政府的“公众全程监督政务”创新项目包括民意咨询、民代参政、民众质询和民调评价四个方面,其中民意咨询提升了对民众需求的回应性、民代参政提升了公众参与性、民众质询提升了决策的透明性和问责、民调评价则促进了满意度的提升,而四种机制同时提升了政策决策的效果并进而提升了公众的政府信任;江西省万载县委县政府农村社会工作本土化的新模式

创新项目为农村儿童与青少年、留守老人、农村妇女提供服务,通过吸纳志愿者建立服务队伍增强了参与性,对弱势群体的关注推进了公平性,并开展农村社区矫正和康复服务,增加了服务数量、改进了服务质量。整体而言,提高效率、改进服务质量是中美政府创新共同关注的主要绩效维度,但两国政府创新在增加对公民需求的回应性方面都明显不足。同时,美国政府创新较多关注改进经济性和效果性,而中国政府创新更多追求促进参与和增加透明度。中国传统的 GDP 导向的绩效考核指标体系以及当前全国范围内普遍采纳的行政审批制度改革,导致了中国政府管理更关注于提升发展和服务效率;同时,在当前中国共产党一党执政、多党协商参与的体制下,中国政府管理活动亦受到治理理论的影响,开始逐渐在政府管理中引入公民、企业等主体,增强信息纰漏,使得近年来公众参与和透明度不断提升。相较而言,美国则更加关注降低政府管理的成本和改进政府管理的效果。从中美异同的结果可知,促进参与和增加透明度是当前中国政府改革的重点,对控制政府成本、改进政府管理效果以及增加回应性是中国的努力方向。

四、结论

本文利用 2000 - 2012 年间中美政府创新奖获奖项目从创新的动因、主体、内容、方式与绩效等方面对政府创新的全球性与本土化特征进行了探讨。研究发现,仅有中美两国政府创新的创新方式(如创新策略、创新性)高度相关,呈现出一定的全球性(global),但创新的动因、主体、内容和绩效却存在显著差别,表现为本土化。创新方式体现政府创新的工具性,可理解为创新的技术属性(technological),而创新的动因、主体、内容和绩效却体现了政府创新的价值诉求,可理解为创新的价值属性(value),他们则受到两国政治行政体制、经济发展阶段、社会组织发育成熟度、社会文化等的影响。该发现启示我们政府创新的技术层面属性很大程度上是全球性的,但价值层面的属性却深深打着不同国家国情的烙印,呈现出更强的本土化。

表 9 中美政府创新的绩效

	美国		中国	
	频数	比例(%)	频数	比例(%)
改进经济性	27	17.6	17	12.4
提高效率	31	20.3	63	45.7
增加回应性	4	2.6	17	12.4
改进效果	87	56.9	33	23.9
促进参与	17	11.1	63	45.7
增加透明度	8	5.2	45	32.6
强化问责	15	9.8	26	18.8
增进公平	11	7.2	39	28.3
增加信任	5	3.3	40	29
提升满意度	8	5.2	55	39.9
增加服务数量	21	13.7	13	9.4
改进服务质量	42	27.5	35	25.4
观测数	153		138	

注:斯皮尔曼相关系数为 -0.077 ,在 95% 水平上不显著(双尾);一些获奖项目在两个或两个以上绩效维度方面对政府绩效进行了改进,所以比例之和大于 100%。

通过对中美政府创新的比较,本研究发中美两国的政府创新存在以下共性特征并带有全球性色彩:1. 处于中间层级的市级政府和中国的区县政府呈现出较强的创新性;2. 政府创新呈现出一定的问题导向,而对于新机遇的回应不足;3. 管理创新和服务创新在政府创新项目中占据主体;4. 整体的、新的管理理念、引进或强化新技术是政府创新项目通常采用的创新策略;5. 一般公众、政府机构及工作人员是中美政府创新和改革共同着重关注的目标人群;6. 提高效率、改进服务质量是中美政府创新共同追求的主要绩效维度。

此外,中美政府创新亦呈现出一定差异并带有本土化色彩,主要表现为:1. 美国州政府由于拥有较大自主权,呈现出较强的创新性,但是中国相对应的省级政府创新性较弱;2. 与美国相比,为了在现有体制下增进政治和社会民主,治理创新成为了中国政府创新的未来趋势;3. 美国政府创新更加关注特定的弱势群体,尤其是儿童与青少年、老年人、罪犯与保释者等,而中国由于城镇化加剧和人口流动,政府创新项目更加关注农民工的融合与发展;4. 美国创新中使用激励举措的比例较高,而试点则是中国创新的特色;5. 美国创新更加关注改进经济性和效果性,而促进参与、增进公平、增加透明度和提升满意度成为中国政府创新绩效追求的方向,但改进经济性和增加回应性在中国未来政府改革中需要加强。

本研究对政府实践者具有重要启示:首先,美国州政府的案例告诉我们,要想鼓励创新和改革,应当给予地方政府一定的创新空间,避免规定过死而扼杀创新力;其次,创新以解决社会中的问题为中心,以满足现实管理需要为基本目的,不要为了赶时髦、追潮流而创新;再次,在政府管理改革的过程中,除了新技术、新理念以外,地方政府管理者还可以使用授权与放权、激励、引入私人部门等多种策略进行创新;又次,当前的政府管理应对弱势群体给予更多关注,促进社会公平与正义,如儿童与青少年、低收入人群、残疾人等;最后,政府未来改革中也须强化对政府运行的经济性、公众需求的回应性等绩效维度的关注。

然而,本研究仍然存在一些局限:首先,囿于案例数量过多和文本资料的限制,本文未对创新想法的提出者、创新的过程(groping along or planning)、创新的障碍和应对策略等重要议题进行分析,未来研究可通过问卷调查方式进一步深化;其次,本文仅比较了中美政府创新,未将英联邦共和国成员国,如英国、加拿大、新西兰、澳大利亚等国家的政府创新纳入分析,未来研究可在此方面拓展,进一步探索政府创新跨越国界的全球性特征;最后,本文未能体现纵贯的时间序列性,未来研究可分时间段开展对比研究。

参考文献:

- [1]田国强. 世界变局下的中国改革与政府职能转变[J]. 学术月刊,2012(6):60-70.
- [2] 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.
- [3]Abramson M A, Behn R D. The varieties of CitiStat[J]. Public Administration Review, 2006, 66(3): 332-340.
- [4] Hood C. A public management for all seasons? [J]. Public administration, 1991, 69(1): 3-19.
- [5]Ma L. The diffusion of government microblogging: evidence from Chinese municipal police bureaus[J]. Public Management Review, 2013, 15(2): 288-309.
- [6]Osborne D, Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector[M]. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- [7] Walker R M, Avellaneda C N, Berry F S. Exploring the diffusion of innovation among high and low innovative localities: a test of the Berry and Berry model [J]. Public Management Review, 2011, 13(1): 95-125.
- [8]Wu J, Ma L, Yang Y. Innovation in the Chinese public sector: typology and distribution [J]. Public Administration, 2013, 91(2): 347-365.
- [9]吴建南,张攀. 创新特征与扩散:一个多案例比较研究[J]. 行政论坛,2014(1):1-7.
- [10]吴建南,张攀,刘张立. “效能建设”十年扩散:面向中国省份的事件史分析[J]. 中国行政管理,2014(1): 76-82.
- [11]Borins S. What border? Public management innovation in the United States and Canada[J]. Journal of Policy Analysis and Management, 2000, 19(1): 46-74.

- [12] Borins S. Public management innovation toward a global perspective[J]. *The American Review of Public Administration*, 2001, 31(1): 5-21.
- [13] Dahl R A. The science of public administration: three problems[J]. *Public Administration Review*, 1947, 7(1): 1-11.
- [14] Fitzpatrick J, Goggin M, Heikkila T, et al. A new look at comparative public administration: trends in research and an agenda for the future[J]. *Public Administration Review*, 2011, 71(6): 821-830.
- [15] 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, 171-172.
- [16] 杨雪冬. 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[J]. *公共管理学报*, 2011(1): 81-93, 127.
- [17] Rogers E M. *Diffusion of Innovations* [M]. New York: The Free Press, 2003.
- [18] Walker R M. An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: towards a configuration framework [J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4): 591-615.
- [19] 吴建南,马亮,苏婷,杨宇谦. 政府创新的类型与特征——基于“中国地方政府创新奖”获奖项目的多案例研究[J]. *公共管理学报*, 2011(1): 94-103, 127.
- [20] 陈家刚. 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[J]. *公共管理学报*, 2004(4): 22-28, 93.
- [21] 杨雪冬. 简论中国地方政府创新研究的十个问题[J]. *公共管理学报*, 2008(1): 16-26, 120.
- [22] 俞可平. 改革开放 30 年政府创新的若干经验教训[J]. *国家行政学院学报*, 2008(3): 19-21.
- [23] 道格拉斯·M. 艾赫克,冉冉. 美国地方政府创新的影响因素分析[J]. *经济社会体制比较*, 2006(2): 12-16.
- [24] 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[J]. *公共管理学报*, 2009(3): 1-11, 121.
- [25] Behn R D. Management by groping along[J]. *Journal of policy analysis and management*, 1988, 7(4): 643-663.
- [26] 宋迎法,苗红娜. 国外政府创新的动因、内容和模式探析[J]. *江苏社会科学*, 2006(4): 145-150.
- [27] 何增科. 中国政府创新的趋势分析——基于五届“中国地方政府创新奖”获奖项目的量化研究[J]. *北京行政学院学报*, 2011(1): 1-8.
- [28] 俞可平. 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[J]. *学术月刊*, 2012(3): 5-15.
- [29] Damanpour F. The adoption of technological, administrative, and ancillary innovations: Impact of organizational factors [J]. *Journal of management*, 1987, 13(4): 675-688.
- [30] 冉冉. 参与式透明治理:从第六届全球政府创新论坛透视全球政府创新的主要趋势[J]. *经济社会体制比较*, 2005(6): 89-93.
- [31] 杨宇谦,吴建南,马亮. 服务型政府与政府绩效评估体系创新——基于德尔菲调查法的发现[J]. *经济社会体制比较*, 2011(5): 141-148.
- [32] Walker R M, Damanpour F, Devece C A. Management innovation and organizational performance: the mediating effect of performance management [J]. *Journal of public administration research and theory*, 2011, 21(2): 367-386.
- [33] Borins S F. Making narrative count: a narratological approach to public management innovation[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2012, 22(1): 165-189.
- [34] Weber R P. *Basic content analysis* [M]. Newbury Park: Sage publications, 1990.
- [35] Walker R M, Jeanes E, Rowlands R. Measuring innovation-applying the literature-based innovation output indicator to public services[J]. *Public Administration*, 2002, 80(1): 201-214.
- [36] Kelman S. The ‘Kennedy School School’ of research on innovation in government [A]. Borins S F. *Innovations in government: research, recognition, and replication* [C]. Washington, DC: Brookings. 2008: 28-51.
- [37] 吴建南,马亮,杨宇谦. 比较视角下的效能建设:绩效改进、创新与服务型政府[J]. *中国行政管理*, 2011(3): 35-40.
- [38] Lee G O M, Warner M. The Shanghai-employment model: from local experiment to nation-wide labour market policy[J]. *The China Quarterly*, 2004(177): 174-189.
- [39] 吴建南,白波, Richard Walker. 中国地方政府绩效评估中的绩效维度:现状与未来——基于德尔菲法的研究[J]. *情报杂志*, 2009(10): 1-5, 135.

(本文责编:王延芳)