

绪 论

创新就是变旧为新，创新就是与时俱进。政府创新就是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。

政府不是一个抽象概念，它是一个具体的行为机构。政府通过提供充分而必要的公共物品来维持社会生活的协调运转。高品质的政府行政需要较好的公共政策和较高的工作效率。如何制定较好的公共政策？如何取得较高的工作效率？这不仅是一个理论问题，更是一个实践问题。“政府创新”课题正是围绕这一个问题提出来的。政府创新就是通过探寻和建立较为合理的政府行政模式，从而确保社会资源能够得到最优化的配置，确保国家资本更好地用于人民的生活当中。因此说，政府创新不仅是东方的问题，也是西方的问题；不仅是发展中国家的问题，也是发达国家的问题；不仅是今天的问题，也是明天的问题。江泽民总书记曾经精辟地指出，“创新是一个民族的灵魂，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。”这在深层次上揭示了这个时代的政治本质。

这本书初步地揭示了“政府创新”这一时代课题并重点介绍西方发达国家在这方面的一些经验和教训。论述的主题主要围绕

所谓“3E”展开，即“经济”（Economy）、“效率”（Efficiency）、“效能”（effectiveness）。也就是政府的‘经济施政’、‘高效施政’，和‘效能政府’。

政府行政是需要付出成本的，这在理论上称为“政府成本论”。例如政府的行政开支过大而行政效果又较低，这就造成了行政支付成本。如果政府在社会发展的关键时期未能实行恰当的政策，那么就会造成难以估量的政策机会成本。因为一项正确的政策在同一时间内可能会带来巨大的社会效益。

政府行政必须依靠制度和规则，这在理论上称为“政府制度论”。合理而有效的制度和规则可以大大降低政府行政的交易成本。

政府行政又必须依靠法律，这在理论上称为“政府法治论”。从客观上说，无论在发达国家还是在发达国家，某些政府行为必须带有法律上的强制性。这是提供公共物品的实际过程所必需的。依法行政会使政府行政的效率得以提高。

政府行政有时会产生对社会尤其是经济运行的过度干预，进而导致经济政策背离市场规律和政府不能有效提供公共物品，这在理论上称为“政府失败论”。

可以说，以上提到的四论都可以归于政府创新的范畴，也就是说，通过政府创新能够使得上述情形或得以加强，或可以避免。因此，在理论上总体来说可以称为“政府创新论”。

在全球经济一体化和信息化时代，政府行政的社会环境正在发生急剧变化，政府受到来自社会体系的压力较之从前也有明显的不同。在这样一个时代里，每一个国家都渴望成为具有经济和战略竞争力的国家，每个国家的政府都在竞争环境中施政。全球

经济和战略竞争环境的变化要求每一个政府都必须作出有效而灵活的反应。这就要求政府在行政方式、提高效率、结构改革等诸多方面进行创新。

自20世纪80年代以来，全世界大多数国家都在进行不同程度、不同方式的改革。正是在这种大环境下，西方发达国家提出并进行了政府创新实践。研究界也提出和设计出了大量的政府创新方案。美国政治学家盖·彼得斯（B. Guy Peters）在1996年出版了《政府行政的未来：四种模式》一书，较为系统地提出了政府创新的四种模式：第一种模式称为“市场化政府”，即按企业运营的方式实施政府行政。按照这种模式的观点，传统的官僚阶层制政府已不适应新的社会环境的变化，传统的政府行政方式需要进行企业化改造。这种模式认为，企业式的管理方法无论如何要优于传统的公共行政部门的管理方法，要提高政府组织效率的最佳方法就是用建立在市场基础上的机制代替传统的官僚机制。传统的官僚机制缺乏充分的激励机制，这使得行政部门要么不认真负责，甚至“不行政”，要么利用特权将机关预算增加到最大限度以扩大自己的权力，提高个人的收入，从而滋生了腐败行为。而经过企业式改造的政府就具备了激励机制和竞争机制从而使得行政资源获得最优化配置。这一模式认为，政府行政的手段越接近市场模式，就越有可能获得更好的结果。政府行政可以充分利用契约、激励、税收收支等市场手段。这一模式还强调应该允许私人部门作为竞争者提供公共物品，这样就会刺激官僚机关自觉控制其生产成本以战胜竞争对手。

实际上，在美国、加拿大和欧洲一些国家，许多公共服务行业都有来自私人部门的竞争。过去由政府控制的教育和健康保险

体系中出现了大量的民办教育和民办健康保险机构，邮政行业出现了许多与政府邮政部门竞争的民营快递公司。政府控制的公用事业不能维持其垄断性经营。这样政府行政的风险和社会成本就加大了，政府就会提高效能以增强自己的竞争力。从 20 世纪 80 年代后期开始，英国中央政府进行了市场化改革。改革的主要内容是政府的全部工作都应该采取某种形式的竞标以便让私人部门有更多的投标机会。地方政府则采取“强制性竞争投标”方式。

1991 年英国政府发表的白皮书《以竞争追求质量》对公共事业进行竞争性投标给予了全面的界定。美国政府的管理与预算局也发表了“A—76 号通告”，要求在一个机关的所有工作中至少要有 10% 允许来自机关外部的承包商竞标。美国服务总局过去垄断了为联邦机关提供诸如办公场地和车辆等项服务的业务，现在，这个局为了获得这类业务就不得不与私人公司展开竞争，因为原来完全属于该局的业务，现在有 90% 以上必须经过竞标才能获得。此外，在美国，已经用发行代币券的方法建立起竞争机制，这不仅改善了传统的教育体制，而且吸引了大量的民间资源投入教育事业。

英国从 20 世纪 80 年代末开始建立起了确保公共部门普遍采用市场原则的重要机制。例如国家医疗卫生服务系统，过去购买者和提供者是一个实体，现在地方医疗卫生当局从提供者（医院）那里为顾客（大众）购买所需要的服务。这种将提供者与购买者分开的管理体制降低了交易成本，提高了工作效率。在美英等西方国家，传统的公务员工资报酬制度已经被以工作成绩来确定工资级别的新制度所取代。公务员的工资收入符合经济市场的工资水平。不论公务员之间存在何种差异，他们的工资多少都取

决于他们工作成绩的好坏。

“市场化政府”模式还强调：政府行政之所以缺乏效率和效能，主要是因为政府组织规模过于庞大、服务目标过于复杂，因此，缩减政府组织规模，实行单一部门单一目标是政府拥有竞争优势的重要途径。英国、加拿大、荷兰等西方国家政府推行了分散政府服务权力的办法来提高政府行政效率。荷兰在 20 世纪 90 年代初实行设立多种机关单一目标的服务体制。加拿大实行建立“特别执行机构”（Special Operating Agencies）来提供专门服务。

第二种模式称为“参与式模式”。这种模式认为，政府缺乏效率的主要根源在于官僚阶层制，自上而下的官僚阶层制使得行政组织成员没有参与感，对其所从事的工作产生距离感和责任感，因此也就没有成就感，效率自然也上不去。扩大参与程度，让大量有思想、有才华的下级公务员参与决策过程，政府的业绩表现就会更好。基层组织成员有更大的授权来参与决策过程，这肯定会降低政策的机会成本。公民以投票方式决定政策议题的方法也成为这一模式关注的核心。美国的州政府和地方政府都实行了这一方式，欧洲许多国家也都采取了这一方式。

“参与式模式”认为，传统官僚体制内的决策官员无法获得制定政策所需要的全部和重要信息，甚至往往得不到正确的信息，因此导致许多决策失误。“参与式模式”就可以避免这一缺陷。这一模式认为，无论公共部门还是私人部门，没有一个个体行动者能够拥有解决综合、动态和多样化问题所需要的全部知识和信息，也没有一个个体行动者拥有足够的知识和能力去应用所有有效的工具，所以“更大范围的参与”是绝对必要的。例如，虽然美国的药品法规并不完善，但整个药品管理体系是对不同的

利益集团开放的，这就大大减少了决策失误的概率。

应该说，在西方发达国家，所谓的“参与式模式”实际上还是各相关利益集团对决策过程的参与和控制。几乎每一个涉及重大利益的政策领域都被一些利益集团或是利益集团的代理人所包围，如大企业、大商会、专业协会、政策专家等等。但也有一些政策领域在法律框架下对民众开放。美国 1946 年通过的《行政程序法》就要求每一项政策规则都必须有一个以上的公共意见参与决策，其形式是“通告与评论”，公众可以在一定期限内对所发布的规定作出反应。或者，在相关政策作出之前，必须举行开放性的听证会。在美国，地方政府比中央政府能够更多地运用公众参与的机制来实现公民对政策过程的直接参与，例如，美国的“新英格兰镇会议”就是比较典型的例子。此外还有诸如行政主体的公开会议、公共领域听证会、公民咨询机关等不同形式。

“参与式模式”基于这样一个假定：基层组织往往掌握着更多的较准确的第一手信息。因此，决策权的分化就可以降低政策的机会成本。

“参与式模式”进而主张“开放式行政”即政府制定政策的相关信息应该更多地让公众知道，公民如果认为政府服务不佳或制度运作不当，则有权提起申诉，为此就必须让公众更多地了解公共行政部门。美国通过了《信息公开法》，该法就强调公共行政部门必须对新闻界和民众开放。英国制定的《公民宪章》，规定了公民可以对公共行政部门提供的服务进行监督。如果服务没有达到标准，公民可以申诉并得到赔偿。但应该指出的是，由于种种客观原因，公民的监督有时也不能够很好地得以实现。例如，医疗和教育，一般公民很难确定其服务好坏的标准。也就是

说，公共行政部门服务好坏的标准有时不是一般公民可以规定的。因此，对公民来讲，与其说这种有限的参与是“有限的民主”，不如说它是公民作为纳税人所享有的一种特殊利益而已。

“参与式模式”强调，更好的政策取决于公共参与而不是依靠官僚人员或技术专家。在美国的芝加哥，公立学校管理委员会必须有学生家长的代表参与决策。英国 1989 年实行的《地方政府及住宅大规模自愿移转法》也是一个典型的例子，它允许承租人对他们的住宅不动产是否从地方政府的控制中解脱出来并转变成另外形式的管理方法具有某种程度的控制权。在 20 世纪 80 年代末期，美国也大力实施公民住宅非官僚化并允许租户自我管理。

第三种模式称为“灵活反应式政府”。这一模式强调面对全球经济环境的变化，政府要有应变能力，要能够有效地回应来自社会的新的挑战。它主张政府行政机关要有能力根据不断变化的客观环境制定相应的对策，而不是用僵化、固定的方式回应新的挑战。

传统的官僚模式强调政府组织的稳定性和永久性，强调以不变应万变。但这已不应当今时代的现实了。政府行政必须运用灵活反应的方式才能取得主动权。这一模式建议在行政部门内部采用多种可供选择的结构机制，取代那些自认为在政策领域拥有永久权力的传统部门和机构，因此要对行政组织不断进行重组，不断撤销一些旧部门，组建新部门。这样就可以避免行政组织的僵化，使得政府行政具有灵活反应的能力。

英国从 20 世纪 90 年代开始创设“特殊法人政府”，政府大量缩减公共部门，开始利用越来越多的非政府部门机关和半政府组织开展工作。这类组织结构灵活、观念不僵化，能够及时而有效

地提供公共服务。

这一模式关注如何避免行政部门的过分稳定性和僵化，因此主张部门组织弹性化，管理方式弹性化，人员任用弹性化，工作目标弹性化。这样，一种处于各部门之间的“特别协调机制”就显得相当必要了。。法国在其三级行政机构中设有“专门协调机制”，以此进行工作协调、责任分担，从而使各组织都处于动态协调之中，这样工作效率就自然地提高了。

美国在克林顿政府时期成立了“戈尔委员会”，这是一个国家绩效评估组织，它旨在解决一些特别的问题。这个组织解散后即成立了一个虚拟组织，参加国家评估项目的成员在互联网上要继续保持联系，这个网上团体随时可以根据要求解决一些新出现的特别重要的问题。

“灵活反应式政府”模式特别看重设置一次性的特殊组织以解决特定问题，工作任务完成后组织即告解散并处于“虚拟组织”形态下。在任何政策领域都存在着许多组织，它们之间相互作用形成了社会制度。政府应该有效地丰富这些虚拟组织的工作并将之应用于政策建议、执行和计划协调之中。有了这些虚拟组织就可以建构一个信息流程、方案流程和专家流程，这样就使得决策避免了更大的不确定性和风险。

“灵活反应式政府”模式认为，政府行政应该是一个不断实践、不断创新的过程，所有的政策都是关于“政府是否有能力改变行为和结果”的理论，一项政策的好坏最终还得从实践的过程和结果中得到验证。在克林顿当政期间，他强调政府应该就解决失业和就业不足等问题进行各种实验。他认为，没有一个政府事先就知道这些问题的答案，因此不断进行实验也许是惟一能找到

解决办法的办法。

第四个模式称为“松绑式政府”（Deregulating the Public Sector）这一模式认为，政府行政之所以缺乏效率，是因为公共部门潜在的能力和创造力没有发挥出来，而正是一些约束公共部门的条条框框、限制政府部门的清规戒律，导致了这种政府行政无效的局面。创新的方式就是解除这些无用的条条框框，使公共部门的想象力和创造力发挥出来。这一模式认为，为了释放公共部门的创新活力，就需要具有坚决果断、敢于决策的公务员。他们在任务面前应该采取行动而不是观望等待。在美国里根政府时期，政府开始尝试解除公共部门内部繁文缛节的限制，使政府的行政更有创造力、效率和效能。

为了防止政府公务员出现腐败行为，公共行政制度被规定为“防止公务员滥用权力、确保更公平的雇用政策、避免政府职位私相授受”这样一种体系。但这些约束如果过了头，也会导致公务员行为的被动化、僵化进而失去了创造性。例如美国，立法机关对公共行政机关一直采取“微观管理”，这被屡屡指责为限制了联邦政府方案的灵活性和适应性。而在德国，立法机关较少以复杂的法规控制公共组织的行为，只有一些相关的一般法律涉及公共部门，没有太多的法令规章对政府形成过大的压力，因此，政府行政的主动性要比美英等国家高。美国也开始注意到这个问题的严重性。20世纪90年代初，联邦人事管理局（OPM）将几十年来累积的人事法规裁减了1万多页，并尝试以高度分权、弹性的人事制度取代繁文缛节的管理制度。

西方国家一些政府近年来都程度不同地采取了“松绑政策”。例如有些国家放弃了部分针对公共部门的采购法规，允许各部门

自行购置大部分用品和服务。澳大利亚、新西兰和瑞典等国家在政府预算方面也采取了“松绑政策”，允许公共部门采用“宽额预算”或“总体预算”方式，对如何使用预算给予了相当大的自由空间，由各公共部门自行承担其行动的法律责任。

1995 年美国共和党提出“与美国人民有约”倡议，其中一项内容即是保证结束联邦政府对一些不提供资金支持的项目下达命令。许多联邦政府法规对州政府及地方政府提出了许多要求，如必须符合联邦政府规定的洁净饮用水标准，而联邦政府又没有对实施这些要求提供资金，因此联邦政府的命令即当废止。

也可以这样说，盖·彼得斯设计的这四种模式都对政府创新具有某些方面的益处，许多西方发达国家也都程度不同地进行了实践和尝试，但这些方案都不是最完美的。实际上，在政府创新上，没有最完美的方案。“政府创新”既是一个方案设计问题，也是一个实践问题。正确的经验和方式、方法是在实践过程当中不断积累起来的。但尝试是必要的，没有尝试就不会有结果。

在西方研究界自 20 世纪 80 年代后期以来，对“政府创新”的研究取得了不少的成果。K. Ascher 在 1987 年出版了《政治的民营化》(The Politics of Privatization: Contracting Out Public Services) 集中探讨了公共服务由私营部门提供的可行性、方案设计 & 绩效评估等问题。M. Barzelay 1992 年写出了《瓦解官僚制》(Breaking Through Bureaucracy)，主要探讨了政府对官僚体制必须进行改造和创新的必要性。S. E. Bleeker 1994 年写出了《虚拟组织》(The Virtual Organization)，论述了这种虚拟组织对解决公共部门问题的作用和发展趋势。S. Borins 1995 年写出了《公共部门的创新》(Public Sector Innovation)，重点讨论了政府行政创新的必要性和可

行办法。B. Burkitt 和 P. Whyman 1994 年写出了《瑞典公共部门的改革》(Public Sector Reform in Sweden), 讨论了瑞典在公共行政部门如何进行创造性改革以便提高政府行政的效率。R. Common 等专家 1992 年出版了《管理公共服务: 竞争与分权》(Managing Public Services: Competition and Decentralization) 主要讨论了将竞争和分权概念引入政府行政领域从而提高政府工作效率的途径。P. Deleon 1994 年发表了《政策科学的创新》(Reinventing the Policy Sciences), 探讨了公共政策如何创新才能使得政策收益最大化问题。J. Dilulio 1994 年出版了《给公共服务部门松绑》(Deregulating the Public Service), 研究了如何恰当地解除公共服务部门的清规戒律才能提高政府行政效率的途径。D. Savoie 1995 年发表《全球化与政府行政》(Globalization and Governance), 重点阐述了在全球化时代里社会环境的变化对政府行政所产生的新的压力以及政府创新的途径。

这些研究成果都从不同角度对政府创新进行了探讨。他们的观点和方案在某些方面具有重要价值, 但又都存在片面性。这也说明, “政府创新”是一个难度很高的课题。

事实上, 研究界的结论归结起来就是: 政府创新要求观念创新、技术创新和制度创新。观念创新要求政府意识到在全球化、信息化时代自我创新的必要性。技术创新是将许多新科技工具引入政府行政过程以提高政府的工作效率, 例如美国的“电子化政府”方案就是技术创新的典型例子。制度创新指的是政府行政规则、方式、公共部门组织和规范的创新。制度创新可以大大降低政府行政的交易成本, 进而有效地提高政府的工作效率。

著名经济学家熊彼特从经济增长的角度系统地研究过“创新

过程”。在熊彼特看来，“创新”就是突破一种僵化均衡进而寻找另一种新均衡的过程。在经济过程中，“创新”就是实行“生产要素的新的结合”，建立一种“新的生产函数”，进而打破经济的“循环流转”和“静态均衡”。“创新”包括以下五种情形：第一，引入一种新的产品或提供一种新的产品质量；第二，引入一种新技术即采用一种新的生产方法；第三，开辟一个新的市场；第四，采用新的原材料或控制原材料的供应来源；第五，建立一种新的企业组织形式。只有当这几种情形几乎同时存在时，创新过程才能完成。

在熊彼特看来，创新的动力来源于社会中存在的巨大的潜在利益，通过创新就可以不断获取这些利益。利益预期导致企业家的创新冲动。

在熊彼特创新理论中，一个重要观点是：竞争程度、企业规模和垄断力量这三个变量决定着技术创新和制度创新。当一个企业面临着危及生存的竞争时，不创新就等于灭亡；企业规模过大或者过小都不利于创新；垄断力量过大就会使得创新的必要性丧失，也不利于创新。因此，在熊彼特以及他的思想传人卡曼和施瓦茨看来，只有介于垄断和完全竞争之间的市场结构才最有利于创新。

在分析政府创新时，我们关注“竞争”（政府之间的竞争、政府公共部门与私人部门之间的竞争等），“政府规模”和“政府垄断力量”这三者之间的关系是极其重要的。一般来说，一个政府面临的竞争越大，它进行自我创新的动力也越大。一个政府的规模过大，它进行自我创新的动力就小，因为政府机构过于庞大，其结构必然处于“僵化的状态”。一个政府垄断力量过强，

干预面过大，其自我创新的动力就小。因此说，要促进政府创新，使政府的工作效率得以较大提高，就需要在政府行政中引入“竞争机制”并且不能使政府机构的规模过于庞大，也不能使政府的垄断力量（干预面）过大。

“政府创新”是一个时代的课题。在当今全球化和信息化时代，我们应该从以下十个方面来理解政府创新。

第一，政府创新是在全球信息化背景下进行的。

自20世纪90年代以来，西方主要发达国家都在不遗余力地开展电子政务工作。这一新的浪潮始自美国。目前，欧洲、亚洲的许多国家和地区都在程度不同地推进电子政务工作，进而形成了全球性的电子政务浪潮。将信息化和政府行政工作结合起来，不仅是时代的要求，也是政治现代化的需要，是进一步提高政府行政能力和竞争力，进而有效服务公民的最佳途径。在可预见的将来，信息化政府、电子化政府将成为政府行政的全新模式，将会塑造一个全新的、知识型的、高效的、廉洁的政府。

第二，需要从特定的文化角度来理解政府创新。

应该看到，不同的文化和文明产生不同的生活方式和政治方式。政府创新离不开特定的文化环境。社会文化制度往往具有不可移植性。任何一个国家或民族都不可能完全照搬和移植别国的文化。政府创新必须依据自己国家的文化特点并结合别国的成功经验来进行，而不是无条件地照搬他国模式。从全球角度而言，政府创新既有共性，又有特性。进行政府创新，我们既要把注意力放到物质资本和技术条件方面，还应该把注意力放在社会文化环境方面。不同的文化有不同的政府创新。这个问题并不难理解。这就像我们理解硅谷模式为什么只在美国会取得更大成功是

一样的道理。因为硅谷模式不仅有其物质特性，而且有其追求创新的工作方式和精神。所以，美国研究硅谷特性的著名学者安利·萨克森宁指出，“仅仅拥有硅谷的基本因素并不意味着就能创造出硅谷特有的那种活力。事实证明，那种认为只要把科学园区、风险投资和几所大学拼凑起来就能再建一个硅谷的观点是不正确的。”举这个例子就是要说明，政府创新实际上是一种特定的生活方式的创新，它需要特定的人文科技环境和特定的社会文化土壤。孤立地进行政府创新是不会取得成功的。

第三，政府创新是在特定的知识环境中进行的。

在当今的知识化和信息化时代，密集的知识和技术产生着全新的技术手段和知识人才。政府创新过程必须引入这些技术手段和知识人才才可能取得成功。应该说，每一种创新都是人类智慧和科学知识的结晶。政府创新也是如此。它也需要技术创新和人才创新。目前在许多国家和地方实施的“电子政府方案”和“政府人才高地”战略都体现了这一点。在这个新时代里，知识已成为社会最重要的资源。只有经验，没有知识，就像只有知识，没有经验一样，是不能适应时代发展需要的。政府创新需要既有知识，又有经验的人才。有了密集的知识人才群体，就有了持久创新的动力源。有了创新，政府就有了精神之本、力量之源。

第四，政府创新是在风险中进行的。

政府创新不仅涉及到技术和制度创新，也涉及到政策和人才创新。这些创新都涉及到成本问题，有的是直接成本，有的是机会成本。这些成本都是政府创新的风险。创新是一个实践过程，也是一个“试错”的过程。因此就必然会导致机会成本和风险。创新不可能百分之百成功，然而，人们往往会从创新的失败中学

到成功时难以学到的东西。

第五，政府创新是在竞争中进行的。

没有竞争就没有压力，没有压力就没有动力。在当今世界，政府面临的竞争是多方面的：有来自其他国家政府的竞争，有来自社会环境变化的压力，有来自私人部门的竞争等等。政府行政过程面临着国家规则变化、社会经济和文化环境复杂化的压力。政府也面临着同社会其他部门的人才竞争。因此说，“政府创新”就是一场新的竞争，是竞争中的一次新的成功，是不断的竞争和不断的成功。政府创新没有完善的目标终点，它只是实践的过程和成功的过程，所以也是竞争的过程。美国一位著名企业家在谈及竞争时说过：“有人问我们何时停止竞争？永远不会。我们永远不会有终点。想着有朝一日我们会达到某一顶峰，这种情况永远也不会出现。因为你已经享受了这次旅行了。”对于任何一个实体来说，一旦进入了创新过程，就是进入了一场充满竞争的赛场。只有鼓足勇气，坚定信心和意志，聚集人才精英，理性设计方案，果断采取行动，恰当运用资本，合理配置资源，才能够赢得竞争，才能够获得创新的成功。

第六，政府创新是在开放环境中进行的。

任何封闭和保守的环境都无法进行创新。创新是多种新要素的组合，是多种新资源的重新配置，是多种社会关系的对话和交流，因此，创新过程必须是开放的。把新技术引入政府行政过程，把新观念引入政府创新过程，客观上要求有一个开放的环境。这样，才能在政府创新过程中形成“人才流”、“技术流”、“信息流”甚至“经验流”。只有开放的环境，才能使好的价值得以传播，才能使新的技术得以扩散，才能使人才精英得以流动，

也才能使创新得以实现。

第七，政府创新是在社会合作中进行的。

没有合作，就没有效率。这是经济学的一个重要定理。没有效率也就没有收益。政府创新要顺利实现，必须要有社会各阶层的通力合作。这就像企业的团队精神一样。实际上，要求取得政府创新的成功，不仅有赖于各国政府之间的合作，也有赖于政府公共部门和私人部门的合作；不仅有赖于政界与企业界的合作，也有赖于政界与研究界的合作。任何创新过程都不是靠一个人能够完成的，它需要协作和团队精神。顺利的合作，社会各种关系的协调，社会各个阶层的对话与交流，这就会逐步聚集起创新优势和创新资源，也就是营造起政府创新的优势环境。

第八，政府创新是在特定的制度中进行的。

这种制度安排包括人力资本的制度安排、组织和规则变化的制度安排、技术引入的制度安排等。首先，对政府创新来说，最重要的是人力资源。没有人，一切都无从谈起。人力资本是为未来投资的，是人后天获得的、具有经济价值的技术、知识、能力等所有质量因素的总和，人力资本是具有经济价值的生产力。将优秀的人力资本投入到政府创新过程，就会在未来获得丰厚的收益。因而用某种灵活而成熟的制度安排将政府引入优秀人力资本的过程确定下来就显得非常重要了。此外，制度安排的创新本身也是政府创新的一部分。在创新过程中，一种好的制度安排有利于发挥人力资本或专业人员的积极性和创造力。

第九，政府创新是在法律框架下进行的。

应该指出，在西方国家，政府创新都必须依赖某种法律基础和法制环境。因为，政府创新的许多举措都必须具有法律上的保

障。反过来，良好的法制环境又有利于政府创新的顺利进行。例如，在美国，受联邦经费补助的许多研究机构，甚至包括国家实验室，他们的研究成果、专利权、知识产权统统归政府所有，企业无权加以利用。1980年，国会通过了《史蒂文森—魏德技术创新转移法案》（The Stevenson - Wylder Technology Innovation Act of 1980），规定企业界可以将其研究成果迅速商业化、市场化。美国联邦政府的14个重要机构共有700个联邦实验室，雇用大约10万名科学家，每年的预算高达250亿美元。新法案规定，各联邦实验室都应成立“研究与技术应用室”并将自身研发的成果市场化。1980年，美国国会又通过《贝杜尔法案》（Berduer Act of 1980），明文规定允许接受联邦经费补助的各大院校等非赢利性组织，可以拥有其研究发展所产生的专利权和其他知识产权。1986年，国会又通过了《联邦技术转移法案》（Federal Technology Transfer Act of 1986），授权联邦实验室董事会有权签署“合作研究与发展契约”，以便迅速与企业界建立起合作关系，进而将新的研究成果市场化。这说明，法律既是促进政府创新的条件，又是政府创新的保障。

第十，政府创新是在市场观念下进行的。

政府创新的目的是要提高政府行政效率，这要求公共部门必须同私人部门一样，确立起市场意识，善于利用市场规则，更要确立起市场竞争意识。市场经济的规律要求政府行政也要具备市场意识。政府行政部门也要以市场规则提供社会公共物品。否则，就会导致政府行政与市场经济相脱节，政府行政不适应市场经济发展的要求。政府创新正是解决这一矛盾的有效途径。

通过以上十个方面的分析，我们就可以较全面地理解在全球