



地方政府创新的动因 及其作用机制研究

The Drivers and Mechanisms for
Local Government Innovation

翁列恩 著

中国社会科学出版社



地方政府创新的动因 及其作用机制研究

The Drivers and Mechanisms for
Local Government Innovation

翁列恩 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府创新的动因及其作用机制研究/翁列恩著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 4

ISBN 978 - 7 - 5203 - 4511 - 8

I. ①地… II. ①翁… III. ①地方政府—行政管理—创新管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 105006 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 喻 苗
责任校对 胡新芳
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 4 月第 1 版
印 次 2019 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 19.5
插 页 2
字 数 350 千字
定 价 99.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

国家社科基金后期资助项目

出版说明

后期资助项目是国家社科基金设立的一类重要项目，旨在鼓励广大社科研究者潜心治学，支持基础研究多出优秀成果。它是经过严格评审，从接近完成的科研成果中遴选立项的。为扩大后期资助项目的影响，更好地推动学术发展，促进成果转化，全国哲学社会科学工作办公室按照“统一设计、统一标识、统一版式、形成系列”的总体要求，组织出版国家社科基金后期资助项目成果。

全国哲学社会科学工作办公室

序 一

正如 Pollit 和 Bouckaert (2000) 所说, 公共部门在过去几十年间一直围绕着“创新”的主题开展角逐。从 20 世纪末期到近十几年来全球化和互联网 + 技术的迅猛发展, 社会的高度复杂性、持续变化的需求、全球本土化、管理碎片化、文化融合等诸多问题 (Giddens, 2000) 不仅对公共部门形成了严峻挑战, 也大大激发了公众对公共治理创新的期望。如何构建更安全的社会, 提高医疗、健康、环境、教育等公共服务质量, 更好地维护社会公平正义价值, 这些外部诉求迫切要求政府部门及其传统行政管理方式进行及时更新与调整。与此同时, 政府组织内部也面临着灵活性、回应性、碎片化管理等与行政效率、公共责任相关的压力。政府创新作为现代政府回应内外部危机的重要变革措施, 不仅致力于解决公共治理领域的问题, 与此同时也塑造了公共部门的创新文化与创新理念, 推动了现代政府治理能力不断提升。在这方面, 发达国家以英、美、加拿大等国为典型, 政府创新理论与实践都取得了较好的进展, 也为中国政府创新发展提供了很多有益经验借鉴。

改革开放以来, 我国加快了现代化建设的进程, 目前正处于全面建成小康社会决胜阶段和中国特色社会主义进入新时代的关键时期。在这关键时期, 一方面我国经济社会发展取得了显著成就, 社会主义市场经济体制也更加完善; 但与此同时, 在可持续发展、生态环境、效率与公平等领域也显现出很多社会矛盾。随着人民生活水平的提高, 公民对政府提供的公共产品与公共服务的数量和质量的要求显著提高, 进一步改变政府运行管理机制与转变政府职能, 构建公共服务型政府和提升公共服务满意度, 这些都成为新时代政府创新的重要目标, 也直接考验着政府治理能力。可以说, 改革开放以来我国在经济、政治、社会领域取得的瞩目成就, 正是持续的政府改革创新发挥了关键作用。尤其是中国地方政府创新, 作为切合公民需要的公共服务的直接提供者, 作为及时有效回应公众需求和联结公众的纽带, 地方政府成为了当前政府创新的主要实践基地。党的十八大以

2 地方政府创新的动因及其作用机制研究

来,随着中央“放管服”改革的推进,地方政府在创新监管、优化服务等方面更是积极探索了各种管理创新方式,极大地提升了地方治理绩效、优化了营商环境、改善了公共服务质量、提升了人民满意度。而这些地方政府改革创新背后,其深层次的问题便是地方政府为何积极努力推出管理创新,其动力何在?深入分析地方政府创新的动因是探究地方政府创新持续性、有效性的基础,也关系到地方政府治理能力现代化的发展。

地方政府治理能力现代化是国家治理体系和国家治理能力现代化的重要内容,而推动地方政府治理能力现代化发展的重要路径正是创新。党的十八届第五次全体会议中提出要实现“十三五”时期发展目标,必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。其中,创新发展理念居于首要位置。五大发展理念对我国现行政治经济体制改革有着深远的指导意义,而创新的重要意义更是不言而喻。党的十九大报告也指出,我们要加快建设创新型国家,创新是引领发展的第一动力。公共治理领域的创新相对其他领域的创新有着极为关键的引领价值。构建创新型政府是新时代运用创新管理方式和创新管理思维解决各种社会矛盾、满足公众需求和推动经济社会可持续发展的现实需求,也体现了政府治理能力现代化的发展要求。

近十几年来,我国各个层级政府创新呈现出蓬勃发展的趋势。其中,以创新数量多、创新类型多样、创新领域广的地方政府创新备受关注。地方政府的创新实践为中国现阶段政府管理体制改革的积累了丰富的经验,很多创新正在全国范围内扩散,推动了中国公共管理理论和实践的发展。然而,当前我国地方政府创新的持续力和扩散性还有待进一步加强,影响地方政府创新持续发展的最关键问题就是“地方政府创新动力”。如何激发地方政府这一特殊创新主体的创新?如何保护地方政府创新?如何推动地方政府创新的持续发展?这些问题的核心正是在于建立和完善地方政府创新的动力机制。该书致力于地方政府创新动因这一核心问题,在中国当前发展背景与条件下研究地方政府创新的动因,探索建立地方政府创新的动力作用机制,这不仅是现阶段保护和推动地方政府创新实践发展的现实需要,也有助于完善丰富新时代的政府创新理论和行政管理体制改革理论。本书作者关注地方政府创新及其动因已有相当长一段时间,承担了杭州市上城区“政府管理与公共服务标准化”创新经验总结研究课题,深入调研了浙江省地方政府创新案例,对地方政府创新动因进行了一定的探索。本书系统梳理了国内外地方政府创新及其动因研究方面的理论,对美国、加拿大和中国的地方政府创新案例文本进行了较为细致地比较分析,并以地

方政府创新较为典型的浙江省为研究对象，开展了地方政府创新动因的实证研究，又从地方政府创新动力机制角度对如何推进地方政府创新进行了政策建议探讨。该书综合理论研究、实证分析和规范分析，丰富充实了地方政府创新动因研究，也希望此书的出版能对新时代政府治理创新理论与实践进展有所裨益。

是为序。

鲍 静

2019年5月

序 二

这本书是作者多年来认真研究、不断思考、持续努力的心血结晶，反映的是作者从学习、探索、到成熟精进的学术成长过程。作者综述了地方政府研究的文献，收集了获奖的国、内外地方政府创新的典型案例，并进行归类、描述、和分析，也特别以我国地方政府创新层出不穷的标杆省浙江的创新环境和创新案例为观察重点，进行了实证研究。目标在于更好地了解 and 懂得创新，推动创新。

早在 2006 年 1 月，在 20 世纪第一次全国科学技术大会上，当时的国家主席胡锦涛同志提出要在十五年的时间内使我国进入创新型国家的行列。这一号召抓住了时代的脉搏，给我们提出了高层次的挑战，要求智慧的中国人民在这科技和社会创新不断涌现的历史时期，迅速跨入先进国家的行列，成为引领世界潮流的中坚。

在许多有关创新的定义中，被广泛认可的是在熊彼特定义基础上扩展而来的定义，即：将新的思路、新的理念和新的技术运用到实践之中，创造新的产品、新的工艺流程、新的组织结构和方法、新的人际关系、开拓新市场、提供新服务，以达到增加价值、提高人类生活水平和质量的目的。这一对创新的诠释，关注的不仅仅是纯科学意义上的“概念创新”，而是特别注重“应用创新”和组织创新，注重新思路、理念、技术和管理方法带来的社会价值增值。这也是科学技术组织化、社会化和人性化的一个必然结果，也把创新提升到了提高国家公共管理水平的高度。从这个意义上来说，创新至少有三个层次的思考。第一，科学技术的发展和进步本身就是一个不断创新的过程。科学史学家库恩在他著名的《科学革命的结构》一书中回顾了人类历史上许多重大的科学突破，提出了范式的转换即理论概念的创新，而不是简单的科学研究成果的积累，是重大科学科技创新和科技进步的唯一途径。人类从托勒密的地心说到哥白尼的日心说的认识转换，从牛顿的经典力学到爱因斯坦的量子力学的思维飞跃，从以计算机主机为核心到以网络为主体的数字电子技术革命，都给经济和社会的发

2 地方政府创新的动因及其作用机制研究

展带来了不可估量的影响。第二,创新的目的是提高企业或国家的竞争力。20世纪80年代中期,经济的不景气使美国的先进分子有了国家竞争能力受到挑战的危机感,当时美国的“总统工业竞争能力委员会”也开始对西方传统上根深蒂固的、认为私营企业可以自动解决一切创新问题的信念开始产生怀疑,要求国家实验开发研究机构介入有商业价值的科学技术的开发,使传统上对商业利益漠不关心的国家实验室开始与工业界合作,注重科技转换和科技成果的商业价值。从不干预到为了商业竞争力而实施干预这样一个转变,很清楚地表明了美国决策层对科学技术作为重要的生产能力、科学技术的发展和使用需要国家的干预这两个核心的问题所取得的新认识。哈佛教授波特从80年代开始的“国家竞争能力”的研究和论著,对使用“创新”来提高国家竞争力的思路起到了推波助澜的作用。第三,创新的目的是解决发展中不断出现的社会矛盾,寻求和谐社会和可持续性发展。科学技术的发展给现代社会带来了巨大的生产力。根据美国2004年的统计数据,他们从事农林渔牧业的人口只占总人口数的0.7%,第二产业的人口为22.7%,第三产业的人口占76.3%。就是说,美国国内人口对食物的需要只要有少于百分之一的人来生产就能满足,对其它生活资料的需要只要百分之二十左右的人员就能满足。从传统的需求理论来看,除了对第一和第二产业的生产环节运转提供必要服务的少数第三产业的工作人员,剩下的人大多是理论上的多余人口。也就是说,在现代科技的条件下,人们的基本需要得到满足早就应该不是问题。但是,就是在美国这样高度发达的国家,“朱门酒肉臭、路有冻死骨”的社会问题也没有得到很好的解决。社会产出的分配和再分配、创造就业机会,提升人类生活质量,解决社会矛盾,建设和谐社会,维护可持续性发展,都是现代社会必须面对的重要课题,是现代国家治理的重大挑战。人工智能技术的出现,将不可避免地出现大规模的就业替代,新的产业、社会分配、社会管理政策必然要出现。所以说,创新不但是科学技术问题、国家竞争力问题,更是现代文明社会的公共管理问题。

地方政府是中央政府的行政臂膀,公共管理的排头兵。在发达国家,地方政府的支出一般占公共财政支出的80%,是国际民生的中流砥柱。在中国,地方政府处于改革发展的前沿阵地,直接面对人民提供公共服务的要求,不创新难以获得人民的支持,不创新举步维艰。20世纪以来,特别是进入21世纪后,我国各个层级政府创新呈现出蓬勃发展的发展趋势,为中国现阶段政府管理体制体制改革积累了丰富的经验。创新数量多、创新类型多、创新领域广范的地方政府备受关注,让我们思考这些地方政府的创

新何以能？原因和动力何在？

80年代美国哈佛大学肯尼迪政府管理学院开展的地方政府创新评估，以新颖性（Novelty）、有效性（Effectiveness）、重要性（Significance）、可转移性（Transferability）为评估标准，其目的就是鼓励地方政府创新，重塑公民对政府的信心。加拿大公共管理研究中心也于90年代初设立了管理创新奖，以全国性的奖励方式鼓励了地方政府创新发展。世界上很多其它国家也竞相效仿，推动地方改革。中国的有识之士也与哈佛大学合作，展开了中国地方政府创新奖的评估工作。本研究以这些工作为起点，选取了获奖的案例进行分析，并重点研究了地方政府创新奖率最高的省份——浙江省的各级地方政府为实证研究对象，即采用了量化的方法（如结构方程模型等）对地方政府创新动力因素进行分析，得出了45个地方政府创新动力因素；也进行了实地考察和深度访谈，对这些因素进行验证和解释。作者发现，领导者的价值观和事业心是地方政府创新的先决条件；社会环境变化和技术变革驱动是政府创新的诱因；职位晋升、上级支持、组织的职责的要求、以和对声誉的追求是创新动因；组织文化是创新的保障。各地地方政府创新的经验告诉我们，要增强地方政府创新，必须重视培养创新型领导，搭建地方政府创新平台，提供创新激励，建立创新的组织文化。研究还在创新经验和国家治理体系和治理能力现代化理论的基础上，提出了提高地方政府可持续性创新的政策建议。

本书最难能可贵的是在地方政府创新的研究中，关注了地方政府的组织学习。组织学习是60年代美国麻省理工学院的教授阿基里斯等首先提出，后由彼得圣吉和马奎特等人推广实施的组织改造方法。在所有的创新中，最困难的创新是人的理念，特别是领导人的理念的创新，过去的经验惯性和形成的组织文化，即是组织稳定的基础，又是组织创新的滞阻。帮助管理者不断学习，深入学习，突破单循环的鸟笼子里的学习方式，打破传统和惯性思维，从新的高度和更广阔的视野看问题、进行系统思考，是学习的难点，也是彼得圣吉所说的第五项修炼（System Thinking）。必须建立自我超越（Personal Mastery，第一项修炼），改善心智模式（Improving Mental Models，第二项修炼），建立共同愿景（Building Shared Vision，第三项修炼），团队学习（Team Learning，第四项修炼）的基础之上。在大发展、大变革的时代，百舸争流，不进则退，沉舟侧畔千帆过，病树前面万树春。中国的地方政府，在改革开放的过程中勇于探索，冲在改革开放的前线；在新时代解决我国发展不充分、不平衡的主要社会矛盾，给人民带来获得感和幸福感的新征程中，也一定能够继续破冰，再立新功。

4 地方政府创新的动因及其作用机制研究

作为书稿前一阶段的博士论文指导教师，我十分欣慰地看到书稿的修改出版。这是作者学术成长过程中的一个里程碑。这一研究工作，是推动地方政府创新的一股思想清泉，汇入地方政府创新的滚滚洪流，为国家治理的现代化、中华文明的再崛起，增添一份靓丽的浪花，给关注地方政府改革和创新的读者，提供一份有益的借鉴。希望作者在这一道路上，继续精进，为推动中国公共管理现代化水平的宏伟事业，继续添砖加瓦。

蓝志勇
2019年5月

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 政府创新：公共治理的新议题	(1)
第二节 地方政府创新动因的提出	(6)
第三节 国内外研究述评	(8)
第四节 研究思路与方法	(38)
第二章 地方政府创新：分析视角与理论综述	(42)
第一节 地方政府创新的概念界定	(43)
第二节 地方政府创新的理论渊源	(62)
第三章 国外地方政府创新的演进与动因分析	(78)
第一节 国外地方政府创新的实践演进	(78)
第二节 对美国地方政府创新动因的考察 ——基于“Ford - KSG”的分析	(96)
第三节 对加拿大地方政府创新的考察	(110)
第四节 国外地方政府创新及其动因对我国的启示	(115)
第四章 中国地方政府创新演进与动因分析 ——基于地方政府创新奖的文本分析	(119)
第一节 中国地方政府创新的社会条件	(119)
第二节 中国地方政府创新的演变路径	(123)
第三节 区域地方政府创新的差异分析	(137)
第五章 地方政府创新动因的考察与测度：以浙江省为例	(145)
第一节 浙江省地方政府创新的背景分析	(146)
第二节 浙江省地方政府创新的历史发展	(153)

2 地方政府创新的动因及其作用机制研究

第三节	研究设计与样本选择	(158)
第四节	基于结构方程模型的测量分析	(168)
第六章	地方政府创新动因的案例研究：分析与验证	(191)
第一节	浙江省地方政府创新动因的典型个案	(191)
第二节	四川省地方政府创新动因的典型个案	(204)
第三节	其他区域地方政府创新动因的个案分析	(210)
第七章	地方政府创新的动力机制	(217)
第一节	地方政府创新的动力机制概述	(218)
第二节	地方政府管理者学习创新的动力机制	(222)
第三节	地方政府组织的创新推动机制	(224)
第四节	地方政府组织对冲突的响应机制	(226)
第五节	地方政府的组织文化学习机制	(228)
第六节	地方政府创新的公众参与机制	(230)
第八章	推动地方政府创新的基本思路与政策建议	(233)
第一节	推动地方政府创新的基本思路	(234)
第二节	推动地方政府创新的政策建议	(250)
第三节	总结与展望	(259)
附录1	“中国地方政府创新的动因研究”调研问卷	(264)
附录2	2017年度杭州市市直属单位首批创新创优目标	(270)
参考文献		(275)
后 记		(295)

第一章 导论

第一节 政府创新：公共治理的新议题

纵观人类历史，正是不断的创新与变革推动了人类的文明进步与发展。创新是时代的主旋律。作为现代经济社会的主要管理者，现代政府承担着公共治理机构的角色与职责，伴随行政体制改革的深入发展，政府创新逐渐成为现代政府进行公共治理的重要议题。无论是出于问题挑战还是主动回应，政府创新作为现代政府解决治理过程中出现的新问题、新事物而采取的一种治理手段与工具已获得共识。尽管从本源意义上去谈“创新”的时候，或许政府总处于不断创新变化的状态中。然而从公共治理角度看，政府创新总体上兴起于20世纪70年代末的新公共管理运动。

一 政府创新的缘起

自20世纪60年代中期以来，人们对政府的不信任指数不断增加。有数据显示，美国相信“政府工作人员大量浪费税款”的人数已从1964年的47%上升到了1991年的75%。^①与之相应的是，传统行政模型的弊端也日渐显现出来。在变迁环境中，传统行政模型因体制僵化无法处理变化中的事务而备受批判。^②为应对政府“信任危机”，满足公众的公共服务需求，提高政府的合法性，以政府职能转变、行政机构改革和公共治理工具创新为核心的行政改革与转型在70年代末以后成为主流。与以往的行政改革不同，70年代末兴起的行政改革其核心焦点在于运用政府治理创新工

① 詹姆斯·W. 菲斯勒、唐纳德·F. 凯特尔：《行政过程的政治——公共行政学新论》，陈振明、朱芳芳译，中国人民大学出版社2002年版，第27页。

② Andrew Massy, *Managing the Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and the United States*, Edward Elgar Publishing Limited, 1993, p. 62.

2 地方政府创新的动因及其作用机制研究

具提高治理机构的绩效水平和治理能力。正如 James W. Fesler, Donald F. Kettl (1996) 所说, 如果确实存在对政府的“信任危机”, 那么它的根源不一定在于“大政府”。随着现代经济社会发展, 公众对公共产品与公共服务的需求呈显著上升趋势, 这无疑会使政府规模趋向于庞大。政府的“信任危机”不一定来自对“大政府”的担忧, 而是公共服务供给效率与政府治理能力的问题。围绕这一核心问题, 从 70 年代至今, 世界各国行政改革都普遍采用了政府创新工具改进公共治理绩效, 力求提高公共治理能力。政府创新也因此被置于公共治理议题的范畴之内。

20 世纪 70 年代末, 英美等发达国家普遍面临着政府财政危机、公民信任危机、政府合法性、官僚制危机等诸多问题的压力, 改革传统行政官僚体制的呼声愈来愈烈。一方面, 政府部门以提供公共产品与公共服务为主要职责, 在现代社会中发挥着重要作用。威尔逊 (1887) 提出的“行政学之研究” (The Study of Administration), 从政治行政两分的角度开启了学者对层级化结构、任务专业化、目标导向明确的官僚机构的专门研究。1948 年, 美国行政学家德怀特·沃尔多在《行政国家: 美国行政学的政治理论研究》一书中提出了“行政国家” (The Administrative State) 的概念。行政国家实质上指的是“二战”后政府职能扩张的现象, “不仅是一种国家公共权力现象, 也是一种公共事务管理现象”^①, 代表了现代政府的主要管理形态与职责功能。而另一方面, 现代社会经济发展和公民需求多样化发展, 公众对政府及其提供的公共产品和公共服务的要求显著增加。于是, 职能不断扩张的政府机构在缩减政府规模、提高行政效率、改进公共服务质量、履行官僚责任和提升公民信任度方面直接面临着创新变革的挑战。如何创新公共服务供给方式, 如何提高政府部门工作效率, 如何提高公民的满意度, 要解答这些问题意味着政府可能需要新的思维、新的方式去改变原有的治理方式。这就为政府创新提出了现实需求, 而实质上政府创新也以一种新型的公共治理机制成为现代政府的一项职责。因此, 无论是外部的压力和公众需求, 还是行政领导者的推动以及政府组织本身的变革需要, 政府创新已是当前政府管理的一项重要职责。

20 世纪 80 年代治理理论的兴起, 其强调政府、社会、公民之间不同利益关系的协调和共同发挥作用, 以善治和信任为基础的合作治理拓展了公共管理改革新视角。治理理论不仅关注各个领域协同治理的创新, 还关注文化、组织变革等动态发展所导致的动态治理。Galaz (2008) 就认为,

^① 张国庆:《公共行政学》, 北京大学出版社 2007 年版, 第 14 页。

不同的治理模式会相互影响,取决于其适用的能力(Adaptive Capacity of Governance Systems)。^① 治理的动态性与适用能力则反映了政府变革创新的行为与绩效。有学者还提出了“动态治理框架”^②,认为治理的绩效和能力需要以适应性的政策来实现,通过“持续适应环境变化的政策来达到对当前和未来情况的适宜性和有效性”。善治的制度安排体现了政府能力,在全球化、信息化的变迁环境中要有效地实施政府管理政策、提供优质高效的公共服务和提升政府能力就需要政府进行适应性、动态性的治理创新。从这个意义上说,政府创新是公共治理的必要条件,强调合作性、适用性和有效性的政府创新有助于实现以善治为理念的公共管理发展。从治理理论角度看,政府创新就是公共治理框架的一个重要组成部分。通过政府创新改变公共服务供给方式或公共治理机制,实现政府、公民、社会三者关系协调的善治,从而决定了政府的治理绩效与治理能力。

20世纪90年代以后,经济全球化带来了更严峻的竞争与挑战。如何在变革世界中生存并赢得竞争力成为世界各国政府的核心任务。加拿大学者加里斯·摩根(Gareth Morgan, 1988)在《驾御变革的浪潮:开发动荡时代的管理潜能》中指出,一个想要在变革世界中生存的组织,必须十分清醒地意识到自己最亟待提高的能力就是感知环境潜在变量的能力,这种能力是组织管理能力的构成部分,要提升组织管理能力则需要把组织锻造成学习的、灵活的、以团队合作为基础的组织形式,最大限度地释放组织成员的创新能量。^③ 在变革环境中,组织及其成员的创新能力决定了其能否以创新方法适应变革环境的变化,也决定了组织的未来发展。政府组织在经济社会中扮演着主要角色,也承担着重要的创新责任,甚至是全社会创新的引领者。其能否创新、是否善于创新、创新的程度、创新方法的选择不仅是衡量政府治理能力的标准,也是行政管理体制改革的主要内容。韩国

① Andea Duit Victor Galaz, "Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory, Governance: An International Journal of Policy", *Administration, and Institutions*, Vol. 21, No. 3, July 2008, pp. 311–335.

② 动态治理框架是在动态治理的基础上提出来的。所谓动态治理指的是政府能够持续调整它的公共政策和项目以及改变政策的制定和实施方式,以实现国家的长远利益。动态治理框架的提出主要依据新加坡公共机构既有行政效率又有政策创新的经验,是“文化+能力=变革”的一个系统集合。换言之,动态治理的主要构成要素即是创新的文化、领导人的能力及适应性的政策。参见梁文松、曾玉凤《动态治理:新加坡政府的经验》,中信出版社2010年版,第7—9页。

③ [加]加里斯·摩根:《驾御变革的浪潮:开发动荡时代的管理潜能》,刘霞、孙晓莉译,中国人民大学出版社2002年版,第3页。

4 地方政府创新的动因及其作用机制研究

学者 Hahn-Been Lee (1970) 就指出“行政改革就是努力安排好管理要素以达到经过深思熟虑的政策目标,这是一个连续并且无处不在的过程。这时候,行政改革的核心是创新,即在政策和管理过程中注入拥有新的想法和新的人员的新的工作组合以及关系网络”^①。因此,政府创新既是实现行政管理体制改革和提高政府治理能力的工具,也是在全球化条件下通过治理的动态性、适应性和创新性来实现经济社会可持续发展的重要路径。

进入 21 世纪后,政府管理环境发生了根本性变化,对政府创新的理念和技术方法产生了重大影响。近十几年来,互联网+技术、大数据平台、人工智能、智慧城市的兴起与发展极大地转变了传统政府管理理念与管理方式,公共治理机制也发生了相应变化。政府创新尤其是地方政府创新以前所未有的态势迅速发展起来。在信息化、全球化、智慧化的新时期,如何通过政府创新来实现公共行政责任和提高公共治理绩效,维持政府的持续增长力并提升公民对政府的信任度也成为信息时代公共治理的重要议题。

二 中国政府创新的语境

改革开放以来,中国经济社会发展取得了举世瞩目的成就,经济结构转型和优化取得了显著发展成效。根据 2016 年国民经济和社会发展统计公报数据显示,2016 年度我国全年国内生产总值达到 744127 亿元,比上年增长 6.7%,全年人均国内生产总值 53980 元,全年国民总收入 742352 亿元,比上年增长 6.9%,户籍人口城镇化率达到 41.2%,全国居民可支配收入也由 2012 年的 16510 元增加至 2016 年的 23821 元。^②我国现已正式进入了人均 GDP 超过 5000 美元的关键时期,但这也意味着资源与环境可持续发展压力增大,对应着人口、资源、环境、效率、公平等诸多社会矛盾,区域间、城乡之间以及群体间发展不平衡的问题仍十分突出。根据 2016 年统计公报数据,我国城镇居民人均可支配收入 33616 元,农村居民人均可支配收入为 12363 元,城镇居民收入是农村居民收入的 2.719 倍。2017 年,党的十九大报告中就指出,当前我国发展不平衡不充分的一些突出问题尚未解决,发展质量和效益还不好,创新能力不够强,生态环境保护任重道远,民生领域还有不少短板,国家治理体系和治理能力有待加强。随着中国特色社会

① Hahn-Been Lee, “An Application of Innovation Theory to the Strategy of Administrative Reform in Developing Countries”, *Policy Sciences*, No. 1, 1970, pp. 177 - 189.

② 数据来源:《中华人民共和国 2016 年国民经济和社会发展统计公报》,2017 年 2 月 28 日,国家统计局网站 (http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201702/t20170228_1467424.html)。