

当代西方学术前沿论丛 第二辑

丛书主编 俞可平 丛书执行主编 陈家刚

# 政府创新与政治发展

GOVERNMENT INNOVATIONS AND  
POLITICAL DEVELOPMENT

杨雪冬 陈雪莲/主编

创新研究中的概念问题

乔治·W. 唐斯 劳伦斯·B. 莫尔

创新的类型

埃莉诺·D. 格洛尔

测量创新

理查德·沃克

创新的陷阱：思考创新的风险与挑战

埃莉诺·D. 格洛尔

公共创新与政治激励

美

过去20年世界各国政府改革的

美国政府创新：一些观察和经验



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

当代西方学术前沿论丛 第二辑

丛书主编 俞可平 丛书执行主编 陈家刚

# 政府创新与政治发展

GOVERNMENT INNOVATIONS AND  
POLITICAL DEVELOPMENT

杨雪冬 陈雪莲 / 主编



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

政府创新与政治发展/杨雪冬, 陈雪莲主编. —北京:  
社会科学文献出版社, 2011. 5

(当代西方学术前沿论丛·第2辑)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1872 - 8

I. ①政… II. ①杨… ②陈… III. ①国家行政机关 -  
行政管理 - 研究 IV. ①D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 258331 号

·当代西方学术前沿论丛·第二辑·  
政府创新与政治发展

---

主 编 / 杨雪冬 陈雪莲

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 编译中心 (010) 59367139

电子信箱 / [bianyibu@ssap.cn](mailto:bianyibu@ssap.cn)

项目经理 / 祝得彬

责任编辑 / 王晓卿 庞 煌 黄心旋 张英利 刘 琳

责任校对 / 吴旭栋

责任印制 / 董 然

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京步步赢图文制作中心

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

---

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 19.4

字 数 / 321 千字

版 次 / 2011 年 5 月第 1 版

印 次 / 2011 年 5 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1872 - 8

定 价 / 59.00 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误,  
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

## 序 言

俞可平

10年前，即2000年，我应谢寿光社长邀请，主持编译了《当代西方学术前沿论丛之一》。这套丛书共5本，分别是：《治理与善治》、《权利政治与公益政治》、《公民社会与第三部门》、《社会资本与社会发展》以及《第三条道路与新的理论》。在过去的10年中，这套丛书在国内学术界产生了相当积极的影响。10年前，诸如治理、善治、全球化、第三部门、社会资本、公民社会等概念和理论，对国内学者来说还有些陌生，现在则已广为人知。其中有些概念和理论已经被国内学者根据中国的实际情况加以研究与应用，在相当程度上被“中国化”了。例如，带有明显中国特色的治理理论、全球化理论和公民社会理论，不仅丰富了我国的哲学社会科学理论，而且也促进了国际社会科学的繁荣。

其实，《当代西方学术前沿论丛之一》所涉及的问题，10年前即使在西方国家也刚刚为学者所关注。我在该丛书的“序言”中这样说过：“本丛书收录的这些学术前沿理论，大多都是90年代后逐渐为国际学术界所瞩目，并正在对中国社会科学研究产生

重要的影响。对这些问题的研究事实上还刚刚起步，但它们在相当程度上预示了各国学者在下个世纪初所关注的热点，所以，从某种意义上说，它们将是新世纪的学术话语。”在过去的10年，这些前沿理论在西方国家不仅受到了更加热烈的关注，还得到了深入而系统的研究。其间，一批批更有深度的研究成果相继问世，其中有些已经陆续介绍到国内。谢社长多次督促我继续译介这些西方学术的前沿问题，现在这套《当代西方学术前沿论丛·第二辑》在《当代西方学术前沿论丛之一》出版整整10年后终于面世了。这首先要归功于社会科学文献出版社的精心策划，也要归功于中央编译局比较政治与经济研究中心同仁的辛勤劳动。

诚如我在10年前为论丛所做的序言中所说的那样：每一个研究领域都有自己的前沿问题，我们无意也不可能将所有社会科学的前沿问题一一收录于丛书中。秉承前一套丛书的宗旨，本套丛书也主要选译西方国家在社会政治研究方面的一些前沿论著。这套丛书共有5卷，分别是：《共同体与政治团结》、《公民社会与治理》、《社会资本与民主》、《政府创新与政治发展》和《协商民主与政治发展》。

“江山代有人才出”。过去10年中给我印象最深刻的变化之一，便是中央编译局比较政治与经济研究中心一批新人脱颖而出。这套丛书的几位主编，都是在过去10年中成长起来的年轻学者，他们已经开始成为比较政治与经济研究中心的学术骨干。我希望这些年轻的主编们也能像第一套丛书的主编那样，经过刻苦的钻研，成为国内相关领域的专家。当然更希望这套丛书也能像第一套丛书那样，对推动国内社会政治理论的研究产生积极的作用。

2010年7月8日于京郊方圆阁

# 前 言

陈雪莲

我们身处的这个时代赋予了人类追求一切可能性的能力和机遇。在这个百年间，人类经历过无数的工业革命、技术革命乃至政治革命，人类在物质领域的创造力同样可以运用于追求社会福利、公平正义和文化发展。现代社会依旧由国家和其他公共权力机关控制，它们既管理这个社会，也为这个社会服务，因此，在某种程度上来说，追求公众福祉最关键的力量还是公权机关。全球的公众都期望自己的国家和政府拥有革除旧弊的勇气、推陈出新的创新能力，因此，政府是否会创新、为什么创新、如何创新以及好的创新如何传播扩散这一系列问题的解答成就了学者的政府创新研究，而如何实践这些问题则成为全球追求变革和发展的政府的创新实践。

创新研究作为一种现象始于法国 1903 年对创新传播的分析研究，英国和德国紧随其后。在美国，对创新的研究有 19 世纪 20 年代的人类学和 19 世纪 30 年代对杂交玉米传播的研

究，罗杰斯（Rogers）发现沟通是创新传播的一个基本要素。<sup>①</sup>从19世纪60年代开始，美国和加拿大的社会学家和政治学家从研究个人创新的传播转向研究创新的采用者，特别是美国和加拿大的政府。创新在经济发展领域之外提升国家竞争力、提高政府工作效率、保障公共秩序运行稳定性、维持政治权威合法性等方面的功能和意义开始得到学术界和公共机构的重视、讨论和实践。<sup>②</sup>“20世纪60~70年代的十几年间，创新似乎成了社会科学领域最时髦的名词，创新研究在从人类学到经济学的各个领域展开。当时的创新研究对个人、组织和国家政体独特行为的调查能够产生重大的社会效应。”<sup>③</sup>正是在这一时期，政府创新的必要性得到美国、加拿大政府管理者的重视，随着始于新西兰和英国的新公共管理运动的兴起和推广，通过创新来实践新公共管理的诸多理念构成了20世纪80~90年代欧美一些国家政府改革的主要内容。<sup>④</sup>进入21世纪，经过多年的研究发展和实践推动，不夸张地说，通过创新改善政府管理已经成为全球性的善治运动。<sup>⑤</sup>

### （一）政府创新的理论基础和定义

虽然在政府实践者那里，创新是一个非常重要的话题，但是从学术研究力量来看，政府创新研究在很长时期内只是小团体研

---

① Rogers, Everett M., *Diffusion of Innovations*, 4th Edition, New York: The Free Press, 1995.

② Lawrence B. Mohr, 1969, 1976; Jack L. Walker, 1969; Gray V., 1973.

③ George W. Downs, Lawrence B. Mohr, "Conceptual Issues in Innovation," *Administrative Science Quarterly*, 21 (4) (Dec., 1976), pp. 700-714.

④ 哈佛大学肯尼迪政府学院于1986年在全球范围内率先创立“美国政府创新项目”，旨在发现和推广美国各地的政府创新举措，通过向公众介绍美国政府的创新举措来树立或恢复国民对政府的信任。

⑤ Sanford Borins, *Innovations in Government*, Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2008, pp. ix.

究。<sup>①</sup>这是因为政府创新看起来更倾向于即时性的政策研究和案例性的实证研究，正是这样的研究思路和定位使得政府创新研究很难出现较大的理论突破。目前对政府创新的研究主要以组织理论和管理学为理论基础。管理学的视角突出强调个人在改变组织结构、组织文化和个体雇员动机中的领导角色，管理学研究通常建议通过变革领导、结构和文化来加强组织内创新，引进变革和创新被认为是管理的一种责任和特权。<sup>②</sup>

组织理论从组织创新的角度理解创新的提出、发展和应用的过程——为什么一些组织比另一些组织更有创新能力，在什么条件下创新可以在组织间传播，以什么方式传播，不同的组织特征（文化）对组织创新会产生什么样的影响。正是这些组织创新理论中的问题构成了政府创新研究的核心议题：政府创新的生成机制、政府创新决策模式、政府创新的传播和扩散条件、政府创新的评估与测量等。

在进一步讨论政府创新的核心议题之前，首先要明确政府创新的确切含义。在政府创新概念的界定方面存在着两个错误的认知。一种是片面强调创新的独创性，认为政府创新必须是一种创造。而事实上，创造是形成新事物，创新则是把新事物投入使用。创新包括可以创造新事物供自己使用，也包括能够成功地采用（就偏离自己的传统来说）新的目标、程序、政策。创新是一个过程，通过这个过程新的思想、产品和操作方法被创造、发展和再发展，有时对采用它的个体而言是新颖的，而非创新本身是新颖的。<sup>③</sup> 劳伦斯·莫尔（Lawrence B. Mohr）把创新定义为成功

- 
- ① George W. Downs, Lawrence B. Mohr, "Conceptual Issues in Innovation," *Administrative Science Quarterly*, 21 (4) (Dec., 1976), pp. 700 - 714.
  - ② Eleanor D. Glor., "Innovation Patterns," *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 6 (3), 2001.
  - ③ Richard M. Walker, "Measuring Public Services Innovation—a Literature-based Innovation Output Indicator in the Housing Association Sector," *Public Administration* Vol. 80, No. 1, 2002, pp. 201 - 214.



引进对某种情形来说是新的手段或目的。<sup>①</sup> 简单地说，一个项目或政策，只要相对于采用该项目或政策的主题来说是新的，那么就是创新。<sup>②</sup> 另一种错误认知是以私人部门创新的标准来要求政府创新以提高政府效率、降低政府成本。我们在讨论政府创新时，需要明确政府的首要任务是提供公共服务而不是追求利益最大化。因此，结合政府自身的特征，我们可以将政府创新界定为：政府部门采用新的产品、流程、操作，或者调整政府内部或外部关系以完善和提升政府职能。

## （二）创新的生成机制及创新类型

政府创新的价值在于完善和提升政府职能，这些技术性、局部性的变化对于政府的意义不仅仅是工具性的，它最终会有助于整个政治体制的完善。在这个意义上，政府创新的终极价值是推动政治发展。政府创新过程中最能够体现出政治体制活力和政治发展潜力的环节是政府创新的产生。政府创新的生成机制是预测政治发展的最佳着眼点。

一项创新从动议到被采纳的整个过程构成了创新的生成机制。由于多种原因，在任何给定的组织中都会出现这样的情况：一些创新决策由高层作出，而另外一些创新决策由低层作出；一些创新决策可能需要组织层面的投入，而另外一些创新决策也许只涉及一两个人。组织的复杂性、正式化、整合性（解决冲突的机制）、专业化、职业化、传统主义和其他许多因素共同影响了创新的生成过程。<sup>③</sup>

对创新的生成机制，劳伦斯·莫尔和埃莉诺·D. 格洛尔

---

① Lawrence B. Mohr, "Determinants of Innovation in Organizations," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 1 (Mar., 1969), p. 111.

② Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations among the American States," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (Sep., 1969), p. 881.

③ 小乔治·W. 唐斯：《创新研究中的概念问题》。

(Eleanor D. Glor) 进行了非常系统的分析。劳伦斯·莫尔认为最影响创造性的是个人创造性和组织结构等级的正式程度。另外, 创新已经与规模、财富、环境、意识形态、决心、能力、专业度/非专业度、分权、意见领袖地位, 还有其他变数联系起来。<sup>①</sup> 总的来说, 环境和采用者的特征, 即组织(或个人)特征和组织(或个人)环境决定了创新的采用者在他们的创新采用行为中是最初的采用者、早期采用者、晚期采用者还是落后者。一个组织(或个人)在环境迅速变化时比环境稳定时更有可能创新, 一个组织(或个人)所属的社会环境鼓励变革时则该组织(或个人)更有可能创新。将组织特征和环境特征具体化, 我们会发现创新是“创新的动机、阻碍创新的强度以及用于克服障碍的资源的可利用度”相互作用的结果。<sup>②</sup>

在莫尔研究的基础上, 我们相信可以通过“在个人价值、组织环境、任务结构和结果之间建立联系的模型”来解析创新的生成机制。<sup>③</sup> 埃莉诺·D. 格洛尔从创新动机、组织文化和面临的挑战三个方面更细致深入地探讨影响创新生成的几个因素<sup>④</sup>: 动机包括外在鼓励动机和内在任务动机;<sup>⑤</sup> 自下而上和自上而下的两

---

① Lawrence B. Mohr, “Determinants of Innovation in Organizations,” *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 1 (Mar., 1969), pp. 111-126.

② Lawrence B. Mohr, “Determinants of Innovation in Organizations,” *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 1 (Mar., 1969), pp. 111-126.

③ Perry, James L. and Lois Recascino Wise, “The Motivational Bases of Public Service,” *Public Administration Review*, May/June 1990, p. 372.

④ Eleanor D. Glor., “Innovation Patterns,” *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 6 (3), 2001.

⑤ 促成创新的外在鼓励动机有三个层次: (1) 实现管理的动机, 即为了提高生产力(效率)、增进服务、加强组织控制、避免风险等原因而实施创新; (2) 个人的工作环境和外部环境鼓励创新; (3) 外部的奖励机制和工作目标设置鼓励创新。内在任务动机包括实现工作目标、展现能力、提高自主度和影响等动机。

种组织文化会对创新产生不同的影响；<sup>①</sup> 挑战包括风险和相对优势，有小的挑战和大的挑战。<sup>②</sup> 动机、文化和挑战三个要素相互作用，可以提炼出关于创新生成机制的多种归纳，进而从创新生成机制的不同点出发总结出不同的创新类型。通过以上三个维度的相互关系构造出八种创新模式，这八种模式分别被命名为反应型、积极型、必需型、强制型、前摄型、持续型、购入型和转化型创新（表1）。<sup>③</sup>

① 自下而上的组织文化的特点是：（1）授权关系；（2）分权；（3）组织闲散（产能过剩）；（4）专业人士/人民和任务/商业文化；（5）重视人际沟通模式；（6）被鼓励拥有和培训外部网络的员工；（7）为员工提供信息（虽然这一点没有得到明确体现）；（8）承认本组织是建立在个人、部门和组织之间的冲突、政治活动和内在紧张关系基础上的一种社会制度；（9）从个人对情境定义的角度分析变革；（10）该组织支持员工，重视他们的想法，创造战略支持和实施这些想法；（11）组织包括了员工并将组织资源置于员工控制之下；（12）在工作场所内一定程度的民主控制；（13）组织意识。自上而下的组织文化的特点是：（1）层级关系和侧重于控制或权力结构；（2）集权与形式化；（3）作用和权力文化；（4）重视正式沟通模式，员工被鼓励“使用渠道”；（5）强调结构和做事的“一个最佳途径”；（6）提供自上而下的创新方向，如从管理或行政领导的角度。

② 小的挑战是：（1）个人和（或）组织和管理在现状、机遇、自尊、时间、工作和精神活力方面的低风险；（2）个人风险低，权力、金钱、地位和自尊很少损失；（3）低公共风险，包括失败、职业后果、公众监督和（或）消极的媒体关注；（4）低强度的变革；（5）兼容现有的价值观念和创新实施者过去的经验；（6）对投身于更多变革和低威胁变革的低认识程度；（7）创新涉及操作决策、变革增量、现状/扩大再生产、变迁；（8）政府或政府外部团体内部的权力和权力关系没有或仅有很小的变革；（9）创新与所替代的事物相比的明显相对优势、在理解和运用方面较低的复杂性、较高的易测性和结果的可观察性。大的挑战包括：（1）个人和（或）组织和管理在现状、机遇、自尊、时间、工作和精神活力方面的高风险；（2）个人风险高，涉及权力、金钱、地位和尊重的损失；（3）公共风险，包括失败、职业后果、公众监督和（或）消极的媒体关注；（4）高强度的变革；（5）对现有价值观念和创新采用者过去经验的低兼容性；（6）对投身于更多变革和高威胁变革的高认识程度；（7）高度威胁的、战略性的变革，进化的变迁/革命性的转变，政府或政府以外的团体的权力关系的变革；（8）创新与所替代的事物相比较低的相对优势、在理解和运用方面较高的复杂性、较低的易测性和结果的可观察性。

③ Eleanor D. Glor., "Innovation Patterns," *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, Volume 6 (3), 2001.

表 1 创新模式：基于个人、文化和挑战的作用

创新模式	动机	文化	挑战大小	实 例
反应型 (reactive)	外 在	自上而下	较小	加拿大政府操作性经费预算的引入
积极型 (active)	外 在	自下而上	较小	海关的失踪儿童
必需型 (necessary)	外 在	自下而上	较大	国防部大西洋船舶修理部门
强制型 (imposed)	外 在	自上而下	较大	新不伦瑞克扫盲（主要变革是结果，通过改变人员来变革传递文化）
前摄型 (proactive)	内 在	自下而上	较小	加拿大农业部的伙伴关系数据库
持续型 (continuous)	内 在	自下而上	较大	加拿大卫生部的健康促进
购入型 (buy-in)	内 在	自上而下	较小	密西沙加的能力建设
转化型 (transformational)	内 在	自上而下	较大	萨斯喀彻温省的钾盐工业并购

理查德·沃克在奥氏博纳（Osborne）创新产品和创新过程二维分类法的基础上把创新分成四种类型：第一，完全创新，包括对组织而言全新的不连续性改变以及全新的客户群；第二，扩张型创新，在这种创新中，将组织现存的服务提供给一个新的客户群；第三，进化型创新，在这种创新中，将新的服务提供给组织现存的客户群；第四，发展型创新或增长型创新，在这种创新中，组织为其现存客户群提供的服务得到了改变或改善。这是一种非常有用的分类机制，它允许组织变化和发展（如果是完全创新、扩张型创新或者进化型创新）从创新中分离出来。<sup>①</sup>

不同于埃莉诺·D. 格洛尔和理查德·沃克细致的创新分类

<sup>①</sup> Richard M. Walker, "Measuring Public Services Innovation—a Literature-based Innovation Output Indicator in the Housing Association Sector," *Public Administration* Vol. 80, No. 1, 2002, pp. 201–214.

法，莫尔根据创新的不同来源将创新简单地分为两种模式：内部因素决定模式和区域扩散模式。内部因素决定型创新由该主体内部的政治、经济和社会特征决定；区域扩散模式是受相邻、相近主题的影响效仿先进的做法。<sup>①</sup> 落实到政府创新领域，我们可以根据来源的不同把创新分成内生型和学习型两种，这与中国的实践经验相一致。<sup>②</sup> 在研究内生型创新和学习型创新案例的过程中，埃莉诺·D. 格洛尔的八分法和理查德·沃克的四分法中的各个要素都是非常重要的分析工具。

### （三）政府创新的传播和扩散

创新的产生以及创新的价值离不开创新在更广阔范围内的运用，这就是很多学者关注创新传播和扩散问题的原因。对一项政策创新进行连续性采用的任何模式都可以被称做创新扩散。<sup>③</sup> 为什么某些地区一直比其他地区更快地接受新项目？各地区之间的创新传播是否或多或少存在稳定的模式？如果的确存在，那是什么样的模式？决策者如何在大量的环境信息中确定自己所需要的解决问题的最佳方案？

一方面，复杂组织中的个人并不直接处理能够获取到的形式多样的所有信息，也不对所有想得到的政策选项一一进行评估。许多政府官员在决策时，所奉行的首要原则是寻找其他地区与当前处理的形势相同并已经被顺利解决的情况。<sup>④</sup> 创新的传播可以是自上而下的纵向型传播，也可以是同级政府间的横向型传播。

---

① Lawrence B. Mohr, "Determinants of Innovation in Organizations," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 1 (Mar., 1969), pp. 111-126.

② 陈雪莲：《地方政府创新的驱动模式》，《公共管理学报》第6卷第3期，2009年7月。

③ Robert Eyestone, "Confusion, Diffusion, and Innovation," *The American Political Science Review*, Volume 71, Issue 2 (Jan., 1977).

④ Jack L. Walker, "The Diffusion of Innovations Among the American States," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (Sep., 1969), pp. 880-899.

自上而下的传播主要体现在各地方政府对中央政策的反应，横向型传播是地方政府间的互动。目前的创新实践主要集中在地方政府层面，因此学者对横向型传播的研究比较丰富。杰克·沃克用简单的图表概括了在大多数情况下创新扩散的基本过程（图1）。<sup>①</sup>

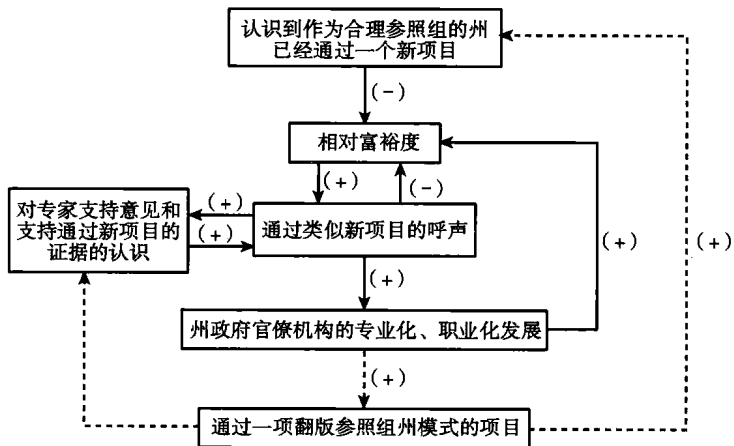


图1 影响采纳创新的因素

注：次要影响使用虚线标记。

另一方面，政策创新背后的动力是政府为了使它们的公民满意而进行的竞争。这种竞争激发官员提出新思想，就像私人领域的竞争激发企业家改善他们的产品以及发明新产品一样。如图1所示，影响采纳创新的具体因素很多，如迈克尔·明斯特霍姆（Michael Minstrom）专门研究了政策企业家在创新扩散过程中的作用。<sup>②</sup> 总的来说，从外部差异来看，有些地方政府的灵活性、能动性高，资源充足，领导人的个人动机更强，这样的地区最容

① Jack. L. Walker, "The Diffusion of Innovations Among the American States," *The American Political Science Review*, Vol. 63, No. 3 (Sep., 1969), p. 897.

② Michael Minstrom, "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation," *American Journal of Political Science*, Vol. 41, Issue 3 (July., 1997), pp. 738 - 770.

易学习并传播创新。如果一个地方已经通过了一项创新，另一个地方采用相同创新的几率就会变高；如果上级政府认为这个创新是必要的，那么其他地区采纳这一创新的几率会更高。

#### （四）政府创新的评估与研究方法

关于技术创新和商业创新的研究和讨论有很多，但是关于公共管理组织创新程度的信息很少，其中一个重要的原因就是关于公共部门创新的评估和测量标准尚不明确。在文献中，我们可以发现创新有三种主要的、相互关联的评估运行方式。第一种也是最常见的一种是根据一个组织采纳或使用创新的时间先后给它打分；第二种是根据创新的被采纳和不被采纳这样简单的二分法来打分，这种方式尽管提供了一些线索，但对于创新被采纳的时间来说也只能是一种比较粗糙的评估方式；第三种是根据一个组织已经实行的创新程度或正在进行的创新程度来打分。要认识到创新采纳的程度和采纳的时间是评估创新的两个不同标准。<sup>①</sup>

截至目前，全球有十几个国家有专门评估政府创新程度的组织和活动，这一活动始于1986年在全球范围内率先创立的“美国政府创新项目”。该类型的评估标准强调创新的实用性。如中国的政府创新评估与奖励项目设立的创新评选标准包括六个方面：①创新程度：该项活动必须具有独创性，而不是机械模仿他人或照搬上级指示；②参与程度：该项活动必须有助于提高公民的政治参与率，增加政治透明度，使公民对地方事务拥有更大的发言权；③效益程度：该项活动必须具有明显的社会效益，这种效益必须已被事实充分证实，或得到受益者广泛承认；④重要程度：该项活动必须对人民生活、社会主义市场经济建设、民主政治或社会安定具有重要意义；⑤节约程度：该项活动必须尽量节

---

<sup>①</sup> George W. Downs, Lawrence B. Mohr, "Conceptual Issues in Innovation," *Administrative Science Quarterly*, 21 (4) (Dec., 1976), pp. 700 - 714.

约，不得增加受益者的经济负担，也不能为了结果不计经济成本；⑥推广程度：该项活动必须具有适度的示范效应和推广意义，可以被其他地区的党政机关、群众组织或社会团体借鉴、仿效。

对政府创新的评估离不开对政府创新的研究。已有的政府创新研究以经验研究为主，或是验证创新的内部因素，或是寻找创新扩散的路径。在这些传统的研究方法之外，事件史分析法（event history analysis）是目前还没有被广泛运用的一种研究方法，这种方法能够很好地回答“什么决定了采用这一创新在该时间段内发生的可能性”。事件史分析的目标是解释个体行为在特定时间点上的质的转变（一个“事件”），它所使用的数据又称做事件历史，是一项纵向记录（longitudinal record），显示的是个体样本是否在所观测的时间段内以及究竟何时经历该事件。事件史分析法的一个重要概念是风险集合（risk set），指的是样本中在特定时间“有风险”发生该事件的个体的集合（也就是说，有经历该事件的机会）。事件史分析法的优势在于可以预测某个特定类型的政府在某个时间段内采用一项政策的概率。<sup>①</sup>

## （五）政府创新的发展方向

创新必定会面临一些限制和障碍，革新者可能陷入逻辑或文化谬误，革新者使用的理念范式（通常在没有意识到的情况下）、实施和研究创新过程中的偏见以及没有被发现的困境，都可能致使创新失败。<sup>②</sup>但是，政府创新可以激发政治家的革新勇气，推

---

① Frances Stokes Berry, William D. Berry, "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis," *The American Political Science Review*, Vol. 84, Issue 2 (Jun., 1990), pp. 395-415.

② Eleanor D. Glor, "Innovation Traps, Risks and Challenges in Thinking About Innovation," *Workshop on Public Sector Innovation (February 9-10, 2000)*, Meeting Paper.



动政府改革，直至促进政治发展；散落在世界各地的创新理念和创新措施得到总结和归纳，既提供了政府创新的经验，也为政府创新的发展指明了方向。

伊莱恩·卡马克（Elaine C. Kamarck）对过去 20 年世界各国政府创新与改革的主要内容和应该借鉴的经验与教训进行系统的总结、评价和介绍，提出低成本政府、优质政府、专业政府、电子政府、较少管制的政府、廉洁和透明的政府是当前政府创新的主要议题。在创新过程中，政府的角色、组织结构、运行方式都发生了转变。政府的任务由管理过渡到治理，政府的管理方式由操作到调控，实现多元化、网络化、市场化治理，这些已成为全球认可的政府改革目标。

无论如何，政府创新是实现目标的手段，而不是目标本身。创新的目标是改善生活质量，让政府积极回应公众需求，因此，公众福利、社会秩序和社会公平是创新的根本目标。所有的政府创新都必须从两个角度去评判：创新必须提高公众生活质量，这体现了政府作为社会正义捍卫者的角色；创新也必须推动民主治理、民主制度和民主进程的发展。如果不能通过这些严峻的考验，政府创新的价值也就不复存在。汉武帝问申公治乱之事，申公只说：“为治不在多言，顾力行何如耳。”治国不在口号标语，创新的价值不在理念有多先进，而是在于实践中点点滴滴的推进。