

政府创新研究丛书

RESEARCH ON LOCAL GOVERNMENT  
**INNOVATION IN NORTHEAST CHINA**

# 东北地区 地方政府创新研究

刘雪华 • 主编

董伟玮 • 副主编



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

## 刘雪华

---

1974年生，法学博士。吉林大学行政学院教授、博士生导师，行政管理系主任，吉林大学中国地方政府创新研究中心主任。美国哈佛大学、瑞士苏黎世大学和加拿大西安大略大学高级访问学者。中国管理现代化研究会公共管理委员会理事，吉林省政治学会理事，吉林省绩效预算评估专家。主要研究领域为公共管理理论、地方政府治理、行政伦理理论与实践。

## 董伟玮

---

1988年生，管理学博士。吉林大学行政学院助理研究员，吉林大学政治学博士后科研流动站博士后研究人员，吉林大学中国地方政府创新研究中心兼职研究人员。美国乔治·华盛顿大学访问学者。主要研究领域为公共行政理论与方法、街头官僚、行政伦理。



RESEARCH ON LOCAL GOVERNMENT  
INNOVATION IN NORTHEAST CHINA

# 东北地区 地方政府创新研究

刘雪华 • 主编      董伟玮 • 副主编



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

## 《政府创新研究丛书》总序

对政府部门的绩效进行科学评估，依据评估的结果对政府部门及相关人员进行适当的奖惩，是推进国家治理现代化、促使政府不断提供优质公共服务、更好地为人民服务的重要激励机制。由相对独立的权威学术机构，而不是由政府及其附属机构，依据一套科学的评估标准和严格的评估程序，对政府行为进行研究、评估和奖励，是世界上许多国家的普遍做法。这种做法不仅有利于评估活动的科学性、客观性和公正性，有助于消除评估过程中容易产生的腐败和不公正；更重要的是能够促进政府不断完善自身的制度和行为，增强公民对政府的认同和信任，推动学术界对政府改革创新进行理论研究。

2000年，原中共中央编译局比较政治与经济研究中心、中共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了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”，其中的主体内容之一，便是设立中国历史上第一个专业性的学术奖项“中国地方政府创新奖”。发起该奖项的主要目的有以下五个：第一，通过“中国地方政府创新奖”的评选活动，发现地方政府在制度创新、机构改革、公共服务和社会治理中的先进事例，宣传、交流和推广地方政府创新的先进经验。第二，通过对政府创新项目的评奖，鼓励地方党政机关积极进行政府管理体制改革，推进地方的善政和善治。第三，通过对政府创新实践的理论研究和理论总结，逐步建立起一套立足中国改革开放实际的政府创新理论，为中国的社会主义政治文明和民主政治建设提供理论支持。第四，建立一套适合中国国情的科学的政府绩效评估体系，为建立科学的政绩观奠定切实的知识基础。第五，加入世界政府创新网络，推介中国的政府创新经验，分享其他国家和国际组织在政府管理体制方面的创新成果。

该奖项每两年举办一届，先后共举办了8届。从中央到地方，总计

有 2004 个政府创新项目申报此奖项，其中有效申报项目 1334 个；共有 178 个项目获得入围奖，其中 80 个项目获得优胜奖。这些获奖项目遍布政治选举、反腐倡廉、行政管理、公共服务、政治透明、基层民主、党内民主、科学决策、公民参与、法治建设、环境治理、社会治理和扶贫济困等诸多领域，像“两票制选举”“户籍制改革”“经济责任审计”“行政审批改革”“一站式服务”“居家养老”“人大代表联络站”等一大批获奖项目，成为引领中国政府创新的模范案例，对推进政府治理和社会治理现代化起到了重要的示范作用。

在我的提议下，“中国地方政府创新奖”组委会在 2015 年正式停止了该奖项。为了全面了解 2000 ~ 2015 年全部 8 届“中国地方政府创新奖”共 178 个获奖项目的后续情况，2015 年我主持了“中国地方政府创新奖获奖项目跟踪研究”大型课题。设立该课题的直接目的，是弄清楚以下三个问题：哪些“中国地方政府创新奖”获奖项目已经终止，哪些项目持续存在并在更大范围内得到推广？是什么原因导致获奖项目的终止或持续？当年那些获奖项目的当事人现在是如何看待政府创新及其前景的？

我们当时定下的目标是，对所有 178 个获奖项目的后续情况逐一进行追踪调查，不能有任何遗漏。但是，这是一个几乎无法完成的任务，因为在过去 15 年中，中国社会和中国政治发生了重大变化，众多当年的政府创新项目已经物是人非了。这一大型课题的承办单位是新成立的北京大学中国政治学研究中心，显而易见，仅靠该中心的这几位老师是完全无法完成这一艰巨任务的。为此，我们组建了由北京大学、浙江大学、上海交通大学、吉林大学、四川大学、厦门大学、兰州大学、华中师范大学和深圳大学这 9 所大学组成的协作研究网络。幸赖协作研究网络同仁的鼎力支持，我们得以成功地在 3 年时间里先后派出数十个调研小组，对所有 178 个获奖项目做了直接的或间接的调研，基本弄清楚了这些获奖项目的现存状态。

“中国地方政府创新获奖项目跟踪研究”大型合作课题，主要有两个最终成果，一是获奖项目的数据库，二是基于这些调研数据之上的研究报告。我们这套“政府创新研究丛书”便是课题总报告和几个子课题分

报告的汇集。作为长期主持“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的总负责人，我有足够的理由相信，这套丛书在相当大的程度上反映了中国政府创新的最新进展，集聚了中国地方政府创新的典型数据，是研究中国政府治理和社会治理改革创新不可或缺的参考资料。

历时3年，遍及中国大陆30个省份的这一大型调研课题的顺利完成，以及最终研究成果的出版，要感谢众多的单位与个人，我无法在这里一一列举。在此，谨向所有支持和帮助过“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的党政机关、科研院校、社会组织、公司企业、基金会和有关人员表示衷心感谢，感谢他们为推进中国的政府创新和国家治理现代化所做出的努力与贡献。

俞可平

2019年9月20日于北京大学燕东园

# 目 录

## 创新机理探讨

---

- 论地方政府创新性的生成机理与提升进路 ..... 张舜禹 李 靖 / 3
- 营商环境建设中的政府责任：历史逻辑、理论逻辑与实践逻辑 ..... 郭燕芬 柏维春 / 20
- 数字政府治理的回应性陷阱
- 基于东三省“地方领导留言板”的考察 ... 于君博 李慧龙 / 37
- 社会组织行动推动政社关系重构
- 以辽宁省 RE 学会为例 ..... 张力伟 李慧杰 / 60
- 政府创新可持续性：概念界定、判断标准及必要条件
- 基于东北地区“中国地方政府创新奖”获奖项目的跟踪调查 ..... 董伟玮 李春生 / 78

## 创新可持续性研究

---

- 治理转型视域下国有林权发展创新的持续性分析
- 以伊春市国有林权制度改革为例 ..... 陈 希 潘 博 / 97
- “哈尔滨市行政复议机制改革”项目的可持续性研究 ..... 刘雪华 贺晶晶 / 117
- 辽宁省民心网实践创新及其持续性 ..... 李慧龙 / 143
- 安图县群众诉求服务平台创新项目的可持续性研究 ..... 贺晶晶 / 154
- 共建共享视域下城市基层社会治理创新的持续性研究
- 以大连市西岗区“365 工作体系”为例 ..... 陈 希 / 182

## 创新实践展望

---

### 地方政府社会治理创新的可持续性提升路径研究

——以制度伦理为视角 ..... 钟 哲 / 207

### 县级政府管理创新的财力保障：相关性

与对策思路 ..... 刘桂芝 张 赫 韦红云 / 222

### 政府治理现代化视域下东北地区简政放权改革的困境

与出路 ..... 高洪贵 / 243

### “政企合作、管干分离”的环卫管理新体制研究

——以盘锦市环卫一体化为例 ..... 林 丽 李慧杰 张昕婧 / 257

### 网络民意的政府创新性回应

——以大连“中山民情互连网”为例 ..... 徐 炎 / 272

## 创新机理探讨

---



# 论地方政府创新性的生成机理与提升进路\*

张舜禹 李 靖\*\*

## 一 创新性：地方政府创新研究的关键变量

### （一）地方政府创新本体的质疑之声

在新时代建设中国特色社会主义、实现国家治理现代化的背景下，如何通过地方政府创新的有效推进将我国建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国成为学术界与实务界共同思考的议题。学者们不遗余力地对地方政府创新进行着理论解读，但是对如何推进创新内在逻辑的探析仍待揭示，以规范的概念分析为代表的理论进展也不尽如人意。主流研究通过对成功创新经验的数理统计或个案分析诠释地方政府创新的生成机理，既包括对地方政府创新的基本态势和发展规律的整体性研判，又包括不胜枚举的以学理探讨创新某一侧面或阶段为主的创新动力、创新持续和创新扩散等专题性微观研究。微观具体研究与宏观抽象探讨之间存在断裂，终究无法还原事物之本质。此外，政府实务者对地方政府创新的态度晦暗不明，一种声音认为在没有对地方政府创新本身进行充分概念解析的前提下，先验肯定创新的存在价值和积极意义，造成了几乎所有的政府活动都可被解释为具备一定程度的创新。另有部分实务者认为创新并非地方政府的应有之义。作为公共权力的行使者，地方政府活动应当是稳定的、合法的、可预测的，创新失败的风险偏差与政府

---

\* 本文刊载于《宁夏社会科学》2018年第5期。

\*\* 张舜禹，广东财经大学公共管理学院讲师，博士；李靖，吉林大学行政学院教授、博士生导师，博士。

循规蹈矩的繁文缛节之间是扞格难通的。可见，地方政府创新研究本体存在合法性与合理性危机，既有研究结论的驳杂无章在理论界和实务界都招致了一定的争议。

组织研究将“创新性”这一关键变量作为各类组织创新活动的出发点与落脚点，在地方政府创新领域却未得到充分的学理探讨。由此诱发的创新认知方面的不尽如人意或莫衷一是削弱了创新动力，更无从谈及愈发步履维艰的创新行动，创新制度化建设缺失亦无法撑持地方政府创新的有效推进。在全面深化改革的背景下，深化改革牵涉事项愈发重大、试错纠偏成本升高、政治规矩缜密严谨等使地方政府更是以慎之又慎的观望态度看待创新。党的十八届五中全会提出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念。创新位于五大理念之首，也是国家治理最活跃行动者——地方政府所应秉持的首要理念。因此，理论层面，如何破除地方政府创新研究本体的争议，形成学术共识、搭建对话平台迫切要求探索一套行之有效的理论工具，缜密分析创新的实质与推进路径是现阶段地方政府创新研究迫在眉睫的使命。实务层面，如何正确认识创新，如何有效贯彻创新，如何破除创新实践的阻滞，发挥地方政府作为实现现代化基本单元的主观能动性 with 自主创新精神是亟待攻克的关键议题。

## （二）创新性的历史溯源与学理使用

“创新”（innovation）二字古已有之，在《说文解字》中：“创（創），刃或从仓。从刀，仓声也。”“知者创物，巧者述之”所表达的“用刀斧砍凿木料，巧建圆形粮仓”即为“创”的本意。此外，更有“创，始也”“创，创业”“为命，裨谏草创之”等，表达“赋予想象力地新建、开辟、始作”之意。“新”的本意在《说文·斤部》载“新，取木也。从斤，亲声”，即“用刀斧劈开原木，备作柴薪”。“新”亦有形容“开辟性的，前所未有的，刚出现的”的含义，如“温故而知新，可以为师矣”“必为新圣笑矣”等。“创新”二字中的“刂”与“斤”即“刀斧”，表达着大刀阔斧地改革旧制与开辟新世界的寓意。有关创新的学理研究肇始于经济学家有关“创新对经济增长和经济发展之作用”的探寻。传统创新理论研究对“创新”的解释在1912年约瑟夫·熊彼特（Joseph

A. Schumpeter) 所著的《经济发展理论》一书中首次出现, 后在其《经济周期》和《资本主义、社会主义与民主主义》两论著中形成了较为系统的“创新理论”, 创新即“生产要素或生产条件的重新组合”。<sup>①</sup> 其后, 以克里思·弗里曼 (Christopher Freeman) 为代表的经济学家进一步发展了创新理论, 集大成于对“技术创新如何影响经济增长”所进行的学理阐释。这一时期主流观点强调生产技术和生产方法的革新之于经济发展至高无上的作用。从 20 世纪 80 年代开始, 经济学家越来越关注国家应当如何推动技术创新的进步, 肯定了政府推动对促进技术创新的正向作用, 如技术—经济长波理论、国家创新系统理论等。进入 21 世纪, 对公共价值的倾向、用户体验的关注、科学发展的强调赋予了创新更多新的意义。

与创新相比, 创新性 (innovativeness) 是一个新鲜词语, 是创新实践与创新研究进步的产物。创新性的英文释义为 “The characteristic of being innovative”, 即 “创新的特征”。创新性之于企业绩效和经济增长的影响吸引了大量经济学家、管理学家的研究兴趣。萨尔特曼 (Zaltman) 等认为创新性即不论是属于设备、体系、过程, 抑或是政策、程序、产品服务, 只要是相对于采纳组织而言是新颖的观念或行为。<sup>②</sup> 创新性意味着摒弃传统习惯并尝试未经验证的观念。赫尔利 (Hurley) 等从综合性的视角出发, 将企业创新性界定为组织对新观念的开放性, 是组织文化的一个方面。<sup>③</sup> 罗杰斯 (Rogers) 等第一次较为系统地界定了“创新性”的概念, 即个体或群体相较于其他主体较早地采纳新观念或新技术的倾向 (偏好)。<sup>④</sup> 因其能够使企业提供有价值的、稀缺的、不可复制的以及有差异的产品种类<sup>⑤</sup>, 长期以来与更高的企业绩效相关<sup>⑥</sup>。生产过程中有消费

① [美] 约瑟夫·熊彼特:《经济发展理论》, 商务印书馆, 1990, 第 43 页。

② Zaltman et al., *Innovation and Organizations* (New York: John Wiley and Sons, 1973), p. 38.

③ Hurley, R. F., “Innovation, Market Orientation, and Organizational Learning: An Integration and Empirical Examination,” *Journal of Marketing*, No. 62 (1998), pp. 42 - 54.

④ Rogers, E. M., *Communication of Innovations: A cross-cultural Approach*, 2nd ed. (New York: New York Free Press, 1971), p. 476.

⑤ Barney, J. B., “Firm Resources and Sustained Competitive Advantage,” *Journal of Management*, No. 17 (1991), pp. 99 - 120.

⑥ Garcia, R., Calantone, R., “A Critical Look at Technological Innovation Typology and Innovativeness Terminology: A Literature Review,” *Journal of Product Innovation Management*, No. 2 (2002), pp. 110 - 132.

者创新性、供应商创新性、产品创新性等，按照组织分类有大学创新性、企业创新性、部门创新性等，根据不同的组织层次还有个体创新性、群体创新性和组织创新性。创新性是创新行为和过程必然存在的变量。尽管近十年私营部门创新性研究、组织创新性研究大获成功，但是国内外对（地方）政府创新性的专门研究却疲软乏力。

## 二 理论溯源：创新性研究的系统梳理与评析

### （一）创新能力论

能力论主张地方政府创新性即创新能力。创新是组织生存发展的主要因素，所以政府管理者学习如何建立创新能力则显得愈发重要。<sup>①</sup> 专门探讨政府创新性的文献也认为创新性是塑造和影响政府创新能力的第一步。<sup>②</sup> 能力论的研究并非将创新性与创新能力二者完全等同，其论证思路主要有：一是创新性是政府创新能力的一种“准能力”，创新性越高的组织便会具有越强的创新能力<sup>③</sup>，创新性是组织对创新的文化倾向性，而创新能力是实现创新的行动积极性，二者分布在创新过程初始与实施的不同阶段；二是从政府公共服务供给的基本属性出发，创新性是政府机构改变其向选民或消费者提供服务的方式而产生新观念、新程序、新实践、新规划的能力<sup>④</sup>；三是将创新性作为因变量，在探究影响创新性的因素时得出了政府能力（如行政能力、富裕资源、组织学习能力、创新能力等<sup>⑤</sup>）对

---

① Jaskyte, K., “Transformational Leadership, Organizational Culture, and Innovativeness in Non-profit Organizations,” *Nonprofit Management and Leadership*, No. 2 (2004), pp. 53 – 68.

② Kim, S. E., Chang G. W., “An Empirical Analysis of Innovativeness in Government: Findings and Implications,” *International Review of Administrative Sciences*, No. 2 (2009), pp. 293 – 310.

③ 赫尔利与哈特（Hult）试图从创新过程角度来区分创新性与创新能力，认为创新性对创新能力具有积极的促进作用，即创新初始阶段组织成员对创新的开放与接受的态度即为创新性，而在创新实施阶段组织能恰当地成功落实新观念、新事物则是组织的创新能力。

④ Mone, M. A., Mckinley, W., Barker, V. L., “Organizational Decline and Innovation: A Contingency Framework,” *The Academy of Management Review*, No. 1 (1998), pp. 15 – 32.

⑤ Damanpour, F., “The Adoption of Technological, Administrative, and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors,” *Journal of Management*, No. 4 (1987), pp. 75 – 88.

(地方) 政府创新性具有积极作用之结论。<sup>①</sup> 可以发现, 当前创新性研究中存在创新性与创新能力概念之间颇为混乱的使用情况。实际上, 创新能力是地方政府能够成功发起、促动与实现创新所具备的综合素质, 而创新性是创新结果所反映出的政府对创新目标的实现程度。所以, 即便是拥有较强创新能力的地方政府, 其创新结果并不必然形成与之相应的强劲创新性。我国大部分中部地区地方政府从当地发展水平、资源禀赋、现实条件等客观情况来讲, 比西部地区地方政府更具创新能力, 但是, 从实际获得中国地方政府创新奖项目的数量统计结果来看却是西部地区的创新数量远多于中部地区。

## (二) 新颖创造论

创造论认为地方政府创新性是新颖创造。该范式将创新性看作地方政府为达成目标而进行的一种崭新而激进的颠覆性发明创造。有关研究认为创新性是新颖观念的成功形成、发展与实施, 是引进新产品或新战略带来商业成就和市场领导地位以及为利益相关者创造价值。创造论关注的是创新所反映的差异性与颠覆性、激进性与先进性。尽管政府创新研究者普遍强调创造性是地方政府创新的必要条件, 如俞可平指出政府创新就是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革<sup>②</sup>, 有所不同的是创造论观点几乎将创造性 (creativity)、独创性 (uniqueness) 和稀有性 (rarity) 作为界定政府创新性唯一的充要条件, 正如安蒂罗里科 (Anttiroiko) 等所述, 稀有性和必要性对于创新来说是一个根本性的前提, 细微的变化仅仅是精细的调整, 但是激进的转变或突破才能被认定为真正的创新。<sup>③</sup> 就此“首创”而非复制效仿的新颖创造成为解读政府创新性的唯一尺度。创造论首肯了创新性的重要性, 但该

---

① Walker, R. M., Berry, F. S., Avellaneda, C. N., “Limits on Innovativeness in Local Government: Examining Capacity, Complexity, and Dynamism in Organizational Task Environments,” *Public Administration*, No. 3 (2015), pp. 663 - 683.

② 俞可平:《我们鼓励和推动什么样的政府创新——对 113 个“中国地方政府创新奖”入围项目的小结》, 载氏著《政府创新的中国经验: 基于“中国地方政府创新奖”的研究》, 中央编译出版社, 2011, 第 3 页。

③ Anttiroiko, A. V., Bailey, S. J., Valkama, P., “Innovations in Public Governance in the Western World,” *Innovation and the Public Sector*, No. 15 (2011), pp. 1 - 22.

观点对创新性的解释是偏执而苛刻的。创造论的界定存在崭新性、创造性、稀有性以及创新性概念之间的混沌。同时，决策与行为本身的独创性是相对的，而绝大部分地方政府的创新往往要通过对类似领域创新经验的学习、采纳甚至模仿才得以形成，即使是颠覆性的创新，也是以更好地实现公共价值与社会善治为前提，而这些美好愿景是政府自诞生之日起就在不遗余力地追求。地方政府并非发明家、科学家，尽管偶被视作“政治企业家”，但创新只是地方政府实现其目标的重要手段而非终极目的。

### （三）引进速率论

速率论强调地方政府创新性是引进速率。创新性也是地方政府引进先进成果和治理经验的数量与时间早晚的速率。该论点根植于私营部门尤其是大型企业创新性测量对产品创新性、市场创新性、过程创新性、行为创新性、策略创新性等方面引进和采纳创新的速率，创新测量研究者们往往运用该原理来衡量组织创新性，认为组织创新性是组织就创新而言其思想接受与行动实现快慢的综合体现。<sup>①</sup> 同样地，地方政府创新性也可以通过对先进创新理念、科学技术的引进速率来测量。此外，政策扩散或创新扩散的研究者们为了解释某种创新得以扩散的影响因素、模型构建，增强创新的扩散性与稳健性，将扩散速率作为衡量政府创新性的重要指标。<sup>②</sup> 以美国政府创新研究为代表的部分学者运用州政府创新政策采纳的数量来测量州政府的政策创新性和政策回应性。<sup>③</sup> 速率论和当前大部分创新性研究一样借鉴了私营部门创新性研究的经验。然而，公共组织与私营组织有根本不同，公共组织是在政治领导下发挥多种功能的，并且大多数公共组织是无法在市场规则中正常运转的……同时它们通常

---

① 张国良、陈宏民：《关于组织创新性与创新能力的定义、度量及概念框架》，《研究与发展管理》2007年第1期，第42~50页。

② Ma, L., "Political Ideology, Social Capital, and Government Innovativeness: Evidence From the US States," *Public Management Review*, No. 2 (2017), pp. 115 - 133.

③ Boushey, G., *Policy Diffusion Dynamics in America* (New York: Cambridge University Press, 2010), p. 77. Boushey 在考察从1960年到2006年的46年间美国政府政策创新动力时也对州政府的政策回应性进行了分数排名。