

我国地方政府创新研究:现状、热点与展望

徐 琴

(武汉大学 政治与公共管理学院,湖北 武汉 430072)

摘 要:随着“中国地方政府创新奖”的设立,地方政府创新逐渐成为政治学、公共管理学的热门研究内容,研究成果丰硕。基于文献计量分析,文章对近二十年来中国地方政府创新的研究成果进行分析、归纳,试图准确把握当前我国地方政府创新研究的热点及其未来趋势。在对我国地方政府创新研究现状进行分析的基础上,对地方政府创新动因、扩散及可持续性等重点主题予以总结,进而发现当前我国地方政府创新研究存在研究深度不够、理论体系缺乏等薄弱之处,并对地方政府创新研究的未来进行了展望。

关键词:地方政府创新;研究现状;热点主题;展望

中图分类号:D035.5

文献标志码:A

文章编号:1674-8638(2020)02-0020-07

一、引言

政府创新是提升政府治理能力与治理体系现代化的重要途径,自2000年“中国地方政府创新奖”设立以来,学界掀起了一股地方政府创新的研究热潮,涌现出一批极富价值的研究成果,厘清政府创新的内涵是展开进一步研究的前提,不同的学者也从不同的视角出发对之予以解读。如谢庆奎从政府创新的客体出发,认为政府创新的内涵涉及理论、体制、人员和操作四个层面^[1],这一定义较为全面地涵盖了政府创新的主要内容。与此不同的是,何增科则根据“中国地方政府创新奖”获奖项目将政府创新的内容划分为政治改革、行政改革、公共服务和社会管理四大类,每一个大类又可细分为七个子类^[2],这种分类实际上包括两大部分,即地方政府自身的创新及其所提供的公共产品和公共服务的创新,前者包括组织文化、业务流程、组织结构和信息技术的创新,而后者则指

政府不断改进与完善公共产品与公共服务的过程^[3]。俞可平强调政府创新的目的,认为政府创新的宗旨在于增进公共利益,因此他将政府创新界定为公共权力部门为增进公共利益而进行的创造性改革^[4]。由此可见,对于政府创新的具体内涵,学界并未达成统一共识,但对于政府创新的内容解读实则大同小异,基本涵盖两个层面,一个是政府组织系统内部的管理,另一个则是政府对社会所承担的管理与服务。立足于对政府创新内涵的解读,部分学者也试图对地方政府创新的路径模式进行总结。如张廷君以政治和行政两大领域的管理创新实践为视角,在定量分析的基础上,将我国地方政府管理创新的实践路径概括为并进型创新、行政—前驱型创新、政治—前驱型创新、缓进型创新四种类型,分别对应我国华东地区、华北地区、西南地区及西北、华中等地区^[5]。郁建兴等人则从纵向政府间关系的角度出发,认为地方政

收稿日期:2019-10-23

基金项目:国家社会科学基金青年项目“新媒体时代社会主义核心价值观的有效传播研究”(17CKS045);湖北省社会科学基金重点项目“湖北公共服务体系创新研究”(ZD2016WT010)

作者简介:徐 琴(1994),女,江西上饶人,博士研究生,研究方向:中国政治,基层治理。

府创新显现出不同于“自主探索”与“设计试验”的新形态——“请示授权”,日益成为地方政府创新的新机制并逐步走向制度化^[6]。此外,还有许多文献聚焦于地方政府创新的某一侧面,或是辅以案例,或是对之予以理论升华及方向指引,丰富了地方政府创新研究的维度。

本文通过文献计量分析,对目前地方政府创新研究的现状进行梳理并对研究热点进行归纳,在此基础上对地方政府创新研究予以展望。

二、我国地方政府创新研究的现状解读

在CNKI期刊数据库中以“地方政府创新”为主题进行检索,检索条件设定为精确,时间范围设

定为2001至2019年,检索日期为2019年6月29日,资源类型涵盖期刊、硕博论文、国内会议及学术辑刊,共得到977篇文献。运用文献计量可视化分析软件,对这些文献进行可视化分析,得到发文趋势、关键词频次及共现网络等可视化结果,清晰地展现了当前我国地方政府创新的研究现状。

(一)文献年代分布

通过图1可以发现,自2001年以来,有关地方政府创新的文献数量呈稳步增长态势,在2011年达到峰值。此后,该领域的文献数量呈现一定的下降趋势,但也基本上维持在每年70篇左右,说明地方政府创新研究热度依旧不减。

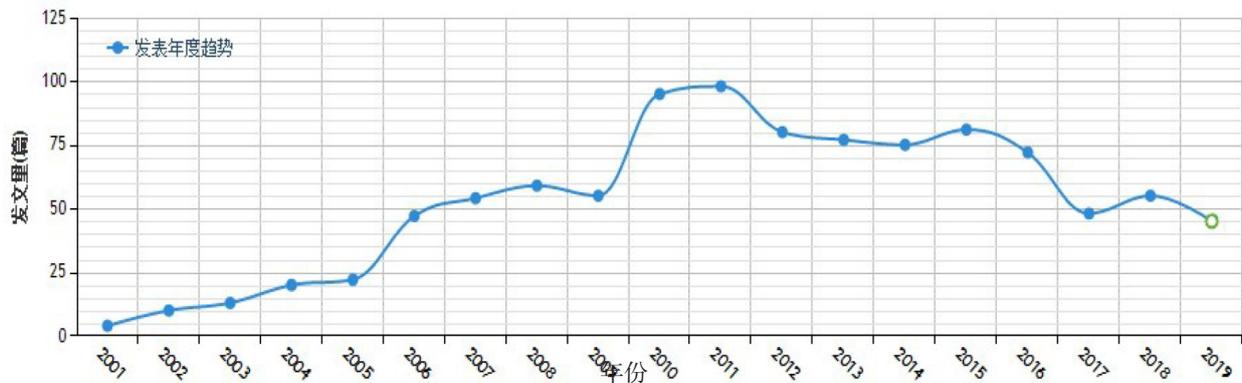


图1 地方政府创新研究文献数量年度变化

地方政府创新研究的活跃年度集中在2011年前后,该领域研究发文量的陡增与这一时间段发生的两大重要事件有一定关系。2010年10月,“中国地方政府创新奖”创办十周年纪念大会在人民大会堂隆重举行,十年历程既标志着“中国地方政府创新奖”走向成熟,也是中国政府创新改革的微观缩影。作为一个民间性、学术性的奖项,“中国地方政府创新奖”使得各地优秀的政府创新管理实践进入学界视野,不仅创造了一个“鼓励创新实践、推动创新研究”的良好氛围,同时也为学界提供了丰富的案例和素材,进一步推动了地方政府创新研究的发展。十八大召开后,政府释放出建立创新型国家的政策信号,2013年李克强总理在两会期间首次提出“创新型政府”这一概念,中央领导层对政府创新的重视也推动了学界对于地方政府创新的研究。由此可见,地方政府创新研究既与国家政策环境相关,也深受学术界研究氛围的影响,具有较强的政策导向与实践导向。

(二)关键词分布

从可视化分析结果来看,地方政府创新研究领域的高频关键词依次为政府创新(186)、地方政府(157)、地方政府创新(90)、创新(66)、服务型政府(24)(括号内数字表示该关键词出现的频次)。表1列出了地方政府创新研究文献排名前30位的高频关键词,较明显地展示了地方政府创新领域的研究主题。关键词共现网络则向我们展示了高频关键词之间的相关性程度,从图2可以发现,与地方政府、政府创新等高频关键词相关性程度较高的关键词有可持续性、创新扩散、地方治理等。

表1 地方政府创新研究高频关键词

序号	关键词	频次	序号	关键词	频次	序号	关键词	频次
1	政府创新	186	11	地方治理	15	21	制度化	10
2	地方政府	157	12	政策创新	14	22	动力	9
3	地方政府创新	90	13	行政改革	12	23	治理创新	9

为进行改革创新所带来的收益超过创新所耗费的成本时,地方政府便倾向于采取创新行动^[8];间接动力包括以上级政府改变地方政府行为而呈现出来的强制性动力及涵盖制度选择集合改变、技术改变、制度服务需求改变等在内的诱致性动力。从制度变迁视角出发,为地方政府创新动因研究引入了适当的理论分析工具,与既有研究相比,更加层次化、系统化,但强制性、诱致性动力因素在特定情形下,其界限并不是很明晰,对于强制性动力及诱致性动力的归类区分也就存在着一定的不足之处。鉴于此,通过对地方政府创新动因研究相关文献的研读,笔者建立了环境—能动者分析框架,对地方政府创新的动力进行概括梳理。

(1)环境论。推动地方政府进行改革创新实践的外部环境动因可以归纳为问题倒逼、组织困境、中央的政策引导及社会创新氛围等几个方面。政府必须不断地适应外界环境的变化才能够有效运转,而政府进行改革创新在一定程度上就是为了提高自身应对外部环境的能力。通过对中国地方政府创新获奖案例的调查发现,问题倒逼是推动地方政府进行改革创新的动力之一。杨雪冬通过对地方政府创新入围项目的相关官员访问发现,高达百分之七八十的政府创新项目是为了解决当时工作中出现的问题^[9]。社会转型时期,各地在迎来发展机遇的同时,也不断地面临着各种发展阻碍,诸如经济结构的调整、利益结构的嬗变、生态环境的破坏等等,政府为提升治理绩效、促进经济发展,不得不通过体制内的创新举措来解决现实难题^[10]。此外,在信息化、市场化不断推进的过程中,地方政府自身也面临着组织困境,比如官僚制弊端所导致的体制运行不畅、组织衰变等迫使地方政府通过改革创新进行自我救赎以提高行政效率、增强行政能力^[11]。同时,中央政府所制定的宏观政策对地方政府创新也起着潜在的引导作用^[12],是地方政府进行改革创新的重要环境因子。“中国地方政府创新奖”的设立表明了学术和媒体等民间机构所营造的创新氛围及外部鼓励也是推动地方政府创新的重要动力之一^[13]。

(2)能动者论。环境论的视角阐释了地方政府进行创新改革的外部动力,却无法解释面临着同样外部环境的两地,为何创新仅在甲地出现而没有在乙地出现的原因。因此,部分学者试图引

入行为主体层次的解释因素,从地方领导干部的视角出发阐释了行为主体在政府创新过程中所发挥的作用^[14]。在目前的政府创新实践中,地方政府仍然是第一推动集团^[15],陈雪莲等人以“2007—2008年度中国地方政府创新奖”的获奖项目为研究样本,对地方政府创新的驱动模式进行了研究,结果显示,创新想法的产生及创新项目能够顺利启动并开展的关键因素在于地方领导干部,也就是说,大多数政府创新项目的最初想法是来自于领导干部的精英驱动,而项目能够顺利落实也离不开地方领导干部的支持和认可^[16]。由此可见,领导干部作为地方政府创新的能动者,不同个体之间在社会责任感、知识储备、社会阅历和个性倾向上的差异是造成各地方政府创新水平不一的重要因素。作为理性“经济人”,部分地方领导干部因为追求个人政绩、深受政绩竞争的驱动而不断地进行改革创新,政绩也因此成为其推动政府创新的内在动因^[17]。

(二)创新扩散研究

国内关于地方政府创新扩散的研究主要集中在创新扩散的内涵、影响因素及生成路径三个方面。在对创新扩散的具体含义进行界定时,学界大体上达成了共识,都倾向于认同政府的创新扩散实际上就是政府创新的传播过程。如马亮认为,“从府际关系的角度来看,政府创新扩散就是创新从一个政府向另一个政府的传播过程。”^[18]朱旭峰在对国外地方政府创新扩散相关文章进行研究的基础上,将创新扩散定义为“一个政府的选择影响到其他政府选择的相互作用的过程”^[19]。然而,在谈及创新扩散的具体影响因素时,学界并未达成统一的共识。一部分学者从具体的案例出发,试图挖掘出某一特定创新项目能够扩散传播的具体特征。如吴建南等人通过对幸福江阴和效能建设的相关案例比较分析得出,概念简单、操作简便、采纳成本低但受益群体广、社会阻力少的政府创新更加容易扩散^[20];张克则以广东省“多规合一”改革为研究样本,将地方主官作为政府创新扩散的切入点,认为地方领导人异地交流任职所带来的政治流动是政策扩散的决定性因素^[21];曹龙虎等人则从利益的角度来阐释创新扩散的影响因子,通过对综合行政执法改革案例的比较分析,认为上级政府的政策目标与地方政府之间的利益契

合度左右着创新扩散,当政府创新项目与地方政府利益契合度较高时便能够得到有效推动和扩散,反之,政府创新扩散则可能陷入窘境^[22];也有学者以行政审批制度为研究对象,从经济角度来考察政府创新扩散,认为一个地区的经济发展水平、产业结构和经济开放程度是影响政府创新扩散的重要因素^[23]。可见,政府创新项目的种类、各地区的实际发展情况都会影响创新的扩散,政府创新扩散的复杂性、差异性决定了其影响因素也是多样的,学界在这方面的理论探索还有很大的空间。

关于创新扩散路径研究方面的相关文献数量较少,目前国内学术界比较倾向于采纳国外的研究成果,将学习、强制、竞争和模仿作为政府创新扩散的主要路径^[24]。部分学者结合中国地方政府创新实践,将国外的创新扩散理论“中国化”,认为中国的创新扩散主要有三种形式,即体制型学习、自主型学习和无意识学习,同时强调在现行体制下,上级政府的介入对创新扩散的成功起着重要的作用^[25]。杨志等人根据政策扩散的府际运行向度及地方政府的行为逻辑,将中国创新扩散的路径划分为压力辐射、象征采纳、理性学习和上层吸纳四种类型^[26],这一划分从本土实际情况出发,比较切合中国经验。还有学者基于创新的复杂性及各地的差异化特点,认为并不是所有的政府创新项目都具备可扩散性,所谓“橘生淮南则为橘,生于淮北则为枳”,创新扩散也有适用性,需要考量地方政府的治理需求及创新成本等,并非所有有效的政府创新项目都适合扩散和推广^[27]。此外,目前地方政府创新扩散也面临着“伪创新”、路径依赖和仿效激励的缺乏等现实困境,这些障碍在很大程度上制约着政府的创新扩散^[28]。

(三)可持续性研究

可持续性研究的着眼点在于未来,因此,学者们主要从时间与空间两个维度予以阐释,即政府创新的可持续性指的是地方政府创新的技术或思想在时间上的存续性和空间上的辐射性,具体而言是指政府创新项目能够持续发挥效用并且能够辐射到不同的部门、层次和地域^[29]。因此,从空间辐射的角度来说,政府创新的可持续性与创新扩散有一定的重合性,都是指政府创新在不同场域之间的传播过程。而俞可平则认为,政府创新可

持续性并不在于创新项目形式的存续,关键在于其实质性要素的延续和扩散,只要实质性要素能够在公共治理中发挥积极作用,那么该项政府创新便是可持续的^[30]。吴理财提出了“地方政府创新韧性”这一概念,进一步扩展了创新可持续性的内涵。他认为,创新可持续性是指地方政府创新的表现状态,而地方政府创新韧性这一概念则更多的是指向地方政府创新的内在特征,反映的是地方政府应对压力和挑战的能力,强调的是创新的稳定性与存续性^[31]。

在地方政府创新可持续性的影响因素方面,部分学者试图通过对典型的政府创新案例的分析总结创新可持续性的影响因素。如刘伟基于对公共服务创新案例的比较分析,认为创新项目的社会嵌入程度是影响地方政府创新可持续性的决定性因素,可持续性的政府创新必须能够充分考虑社会需求,发动社会力量的作用,从而将创新嵌入社会结构之中^[32]。与从社会的角度出发不同,徐卫华则基于对基层公推直选的案例分析,从政治合法性的视角阐释地方政府创新的可持续性,具体而言,政府创新项目是否具备政治正当性、合法性、认同度及是否符合历史文化传统是影响地方政府创新可持续性的重要因素^[33]。而谷志军等人则以“中国地方政府创新奖”中广东省的18项获奖项目为分析对象,从“上下联动”的角度归纳总结了地方政府创新可持续性的影响因素,具体包括上级肯定、干部拥护、上升为制度的自上拉动及民众认可、媒体报道、学界关注的自下推动作用^[34]。也有部分学者考察了政府创新项目未能延续的案例,试图以此窥见其中原因所在。如刘建通过对“农村社会工作本土化”的案例分析,认为依靠领导者个人意愿而发动的政府创新,由于缺乏相应的政治生态环境,在国家政策及资源支持相应减少、社会需求又无法有效输入的情况下,领导者的调离常常使得创新项目进入停滞状态,遭遇人走政息的尴尬局面^[35]。郎政通过对西北地区政府创新案例的定性比较分析也发现,制度化水平会明显影响项目的可持续性^[36],从而揭示了制度化建设对于地方政府创新可持续性的重要作用。

四、我国地方政府创新研究的反思与展望

通过对近二十年国内地方政府创新相关文献的梳理与总结,可以发现当前的地方政府创新研

究在研究方法、研究内容方面出现了新的转向。在研究方法方面呈现出从规范研究到实证研究的转向。2000年以前的地方政府创新研究多以理论阐释为主,注重对于概念及其相互关系的解读。随着“中国地方政府创新奖”的设立,越来越多的地方政府创新实践进入公众视野,为学界提供了丰富的研究素材,地方政府创新研究也转向以案例分析为主,学者们试图从代表性的创新案例中提炼出地方政府创新的一般规律。研究内容方面则呈现出多元化特征,在主题上聚焦于创新可持续性、创新扩散、创新动力等方面,在主体方面则认识到地方干部、公众、媒体等在地方政府创新实践中的作用。总体而言,地方政府创新研究取得了丰富的成果,但仍然存在一些薄弱环节。

其一,目前的研究多从政府的角度切入,探究社会力量在地方政府创新中的角色与地位的文献相对稀少。就目前现状而言,地方政府创新实践主要是由地方政府推动的,地方政府创新的相关研究也多从政府的角度予以考察,对于社会力量的作用则不够重视。其二,关于地方政府创新的中国经验与本土理论还须进一步归纳、总结。目前在地方政府创新的路径、模式及生成机制方面还未形成较为系统的具有中国特色的理论体系,部分地方政府领导对于地方政府创新存在消极、否定情绪,创新推广的意识普遍不强^[37],理论对于地方政府创新实践的指导作用未得到充分重视与实际发挥。其三,现有研究深度不够,解释性研究较少。目前的实证研究偏向于对案例的描述,尤其是在案例比较分析方面的研究较为匮乏,对于不同地区、不同类型、不同成效的地方政府创新实践,其背后的生成路径、制度逻辑、因果机制的比较研究较少,不能很好地阐释地方政府创新实践的地区差异及其因果逻辑。

因此,未来地方政府创新研究的重点可以从以下几个方面展开:①在创新主体方面,注重发挥社会力量的作用,探索社会力量参与地方政府创新实践的路径研究,在政府创新项目的意见征集、改进完善、绩效评价方面引入社会力量参与机制,构建地方政府与社会的双向互动机制,为社会力量参与地方政府创新提供理论依据和理论指导。②建立地方政府创新的研究框架,在此框架之下展开研究并进一步形成具有中国特色的地方政府创新理

论体系。如吴建南等人认为政府创新的关键要素包括政府创新的动因、主体、内容、方式和绩效^[38],可以以这几个要素为基础探索建立地方政府创新的理论框架,结合中国地方政府创新的实践案例,将中国经验提升为理论并逐渐形成中国本土的地方政府创新理论体系。③开展比较研究,注重地方政府创新的中外比较、国内不同地区之间的比较研究以及同一地区不同成效的地方政府创新项目之间的比较研究,深入挖掘案例背后的因果逻辑,加强地方政府创新研究的深度与广度。

参考文献

- [1] 谢庆奎.论政府创新[J].吉林大学社会科学学报,2005(1):136-143.
- [2] 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.
- [3] 刘景江.地方政府创新:概念框架和两个向度[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2009(4):35-42.
- [4] 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.
- [5] 张廷君.我国地方政府管理创新的路径模式及抉择规律分析[J].经济学家,2011(9):62-69.
- [6] 郁建兴,黄飏.当代中国地方政府创新的新进展——兼论纵向政府间关系的重构[J].政治学研究,2017(5):88-103.
- [7] 陈国权,黄振威.地方政府创新研究的热点主题与理论前瞻[J].浙江大学学报:人文社会科学版,2010(4):14-26.
- [8] 郁建兴,黄亮.当代中国地方政府创新的动力:基于制度变迁理论的分析框架[J].学术月刊,2017(2):96-105.
- [9] 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.
- [10] 陈朋.地方政府创新的三个基本命题[J].行政管理改革,2015(2):40-44.
- [11] 傅金鹏.我国地方政府创新动力研究——生态、利益和组织的视角[J].理论月刊,2012(3):106-109.
- [12] 陈朋.地方政府创新的影响因素分析——基于中国地方政府创新奖的数据研判[J].中共中央党校学报,2016(4):44-50.
- [13] 李景鹏.地方政府创新与政府体制改革[J].北京行政学院学报,2007(3):1-4.
- [14] 周志忍.靶找准了,箭有点偏——评《父爱式政府创新》一文并与作者商榷[J].公共管理学报,2014(3):

- 10-13.
- [15] 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, 2014(4):22-28, 93.
- [16] 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.
- [17] 陈家喜, 汪永成. 政绩驱动: 地方政府创新的动力分析[J]. 政治学研究, 2013(4):50-56.
- [18] 马亮. 府际关系与政府创新扩散: 一个文献综述[J]. 甘肃行政学院学报, 2011(6):33-41.
- [19] 朱旭峰. 地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述[J]. 人民论坛·学术前沿, 2014(17):63-77.
- [20] 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.
- [21] 张克. 地方主官异地交流与政策扩散: 以“多规合一”改革为例[J]. 公共行政评论, 2015(3):79-102.
- [22] 曹龙虎, 段然. 地方政府创新扩散过程中的利益契合度问题——基于H省X市2个综合行政执法改革案例的比较分析[J]. 江苏社会科学, 2017(5):104-115.
- [23] 朱旭峰, 张友浪. 创新与扩散: 新型行政审批制度在中国城市的兴起[J]. 管理世界, 2015(10):91-105.
- [24] 定明捷, 张梁. 地方政府政策创新扩散生成机理的逻辑分析[J]. 社会主义研究, 2014(3):75-82.
- [25] 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.
- [26] 杨志, 魏姝. 政策扩散视域下的地方政府政策创新持续性研究: 一个整合性理论框架[J]. 学海, 2019(3): 27-33.
- [27] 郝建兴, 黄飏. 地方政府创新扩散的适用性[J]. 经济社会体制比较, 2015(1):171-181.
- [28] 张岚, 曹伟. 地方政府创新扩散的困境及其超越: 基于制度变迁的视角[J]. 中共福建省委党校学报, 2016(1):35-40.
- [29] 傅金鹏, 杨继君. 我国地方政府创新的可持续性: 影响因素与对策[J]. 理论导刊, 2010(12):14-16.
- [30] 俞可平. 中国地方政府创新的可持续性(2000-2015)——以“中国地方政府创新奖”获奖项目为例[J]. 公共管理学报, 2019(1):11-15, 169.
- [31] 吴理财, 吴侗. 论地方政府创新韧性[J]. 江苏社会科学, 2018(1):127-132.
- [32] 刘伟. 社会嵌入与地方政府创新之可持续性——公共服务创新的比较案例分析[J]. 南京社会科学, 2014(1):87-93.
- [33] 徐卫华. 政治合法性视角下地方政府创新的可持续性探析——以基层公推直选实践为例[J]. 湖北社会科学, 2017(1):30-40.
- [34] 谷志军, 黄卫平. “上下联动”: 地方政府创新可持续性的影响因素分析[J]. 学术研究, 2018(10):59-64.
- [35] 刘建, 吴理财. 地方政府创新可持续的困境及反思——基于Y县“农村社会工作本土化”的案例分析[J]. 福建农林大学学报: 哲学社会科学版, 2018(1): 66-72.
- [36] 郎玫. 地方政府创新可持续的影响因素及其交叠效应研究——基于西北案例的定性比较分析[J]. 经济社会体制比较, 2018(6):109-120.
- [37] 杨雪冬, 陈雪莲. 政府改革创新的社会条件与发展状态——地方干部的视角[J]. 社会科学, 2010(2):12-23.
- [38] 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.

Research on Innovation of Local Government in China: Present Situation Hotspots and Prospect

XU Qin

(School of Political and Public Management, Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: With the establishment of China Local Government Innovation Award, local government innovation has gradually become a hot research content of political science and public management, and the research results are fruitful. Based on bibliometric analysis, this paper analyzes the research results of local government innovation in China in the past 20 years, sums up, and tries to accurately grasp the hotspot and future trend of local government innovation research in China. On the basis of analyzing the present situation of local government innovation research in China, this paper summarizes the hot topics such as motivation, diffusion and sustainability of local government innovation, and then finds that there is not enough research depth and theoretical system in the current research of local government innovation in China. On this basis, the future of local government innovation research is prospected.

Key words: local government innovation; research status; hot topics; prospects

[责任编辑:童亚军]