

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2015.02.009

# 政府创新的内部障碍及其超越

李兆友, 董健

(东北大学 文法学院, 辽宁 沈阳 110819)

**摘 要:** 强化政府创新内部关键影响因素的研究,有助于实现政府创新理论层面与实务层面的有效互动。政府创新的内部主体即公共行政人员与政府内部组织生态环境,作为政府创新的内部关键影响因素,直接影响着政府创新项目的成败。政府创新过程中存在着认同、能力、动力、利益冲突等内部主体障碍,以及组织结构、组织氛围、物理条件等内部组织生态环境障碍。走出政府创新的内部困境,既需要来自政府层面的高位推动,又需要来自于基层行政人员的广泛参与;既需要多元行政主体伙伴关系的建立,又需要建设创新友好型环境。

**关 键 词:** 政府创新; 内部影响因素; 内部障碍; 创新优化

**中图分类号:** D 630

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3758(2015)02-0162-07

## On the Internal Obstacles to Government Innovation and Obstacle Surmounting

LI Zhao-you, DONG Jian

(School of Humanities & Law, Northeastern University, Shenyang 110819, China)

**Abstract:** To further studies on the key internal factors for government innovation helps to promote effective interaction between government innovation theories and practices. The internal subjects of government innovation, namely the public administration personnel and the ecological environment of government internal organizations, serve as the key internal factor for government innovation, which directly decide the success or failure of government innovation projects. In the process of government innovation, there exist such subject obstacles as identity, capability, motivation and interest conflict, and such ecological environment barriers as organizational structure, organizational climate and physical condition. In order to get out of the internal dilemma of government innovation, both the high push from the government and the active participation of administration personnel at the grassroots are needed. Moreover, it is necessary that the partnership of multiple administrative subjects should be established and an innovation-friendly environment should be created.

**Key words:** government innovation; internal factor; internal obstacle; innovative optimization

“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。政府创新的过程,是一个持续不断地对政府公共部门

进行改革和完善的过程”<sup>[1]</sup>,同时,“政府创新是一个以人为本的过程”<sup>[2]51</sup>。公共行政人员是政府创新项目的主要实施者,政府创新通过其创新行

收稿日期: 2014-08-25

基金项目: 中央高校基本科研业务费资助项目(N100214001)。

作者简介: 李兆友(1965-),男,山东潍坊人,东北大学教授,博士生导师,主要从事公共政策与科技政策研究; 董健(1984-),男,山东即墨人,东北大学博士研究生,主要从事政府创新研究。

为得以推动,他们的主体能动性发挥程度又受到行政组织生态等内部组织环境因素的影响。随着政府创新活动的日益发展,公共行政人员在创新认同、创新能力、创新热情、创新利益配置方面的问题,以及政府组织在组织结构、组织氛围和组织资源等方面的问题也日益凸显出来,成为政府创新的内部主体性障碍和组织障碍,导致政府创新往往流变为政府的一种时髦口号和应景之举。这就迫切需要理论界与实务界对政府创新内部关键影响因素的特有属性、具体功能予以必要的解读,对政府创新内部障碍和失效成因予以必要的反思,对政府创新的优化策略予以必要的探索,从而实现政府创新理论层面与实务层面有效互动,使创新者能够反观各自在政府创新过程中的劣势与不足,及时调整和改进创新思路,减少政府创新的盲目性。

## 一、公共行政人员与组织生态环境： 政府创新的内部影响因素

政府内部行政人员与政府内部组织生态环境是政府创新过程的主要发起者、执行者和组织载体,他们在政府创新过程中的具体表现直接影响着政府创新项目的成败,当政府创新理念、创新项目与行政人员、组织生态环境等内部关键性影响因素逆向共存时,这些影响因素往往会成为政府创新的内部实践掣肘。

### 1. 政府创新的内部主体影响因素

创新终究是关于创新者的活动,政府创新主体是影响政府创新的首要因素。通过梳理政府创新研究文献发现,政府组织内部高层创新者在政府创新过程中具有决定性作用,他们是政府创新的重要发起者和组织者之一,他们的风险意识和创新意识决定着政府创新的过程能否顺利运行。然而,高层创新者并不是政府创新过程的唯一主角,政府创新更有可能从组织中层和一线行政人员中产生。桑福德·伯林斯(Sandford Borins)通过对美国等联邦制国家政府创新案例的研究发现,“最常见的政府创新发起者并不是机构的首长(23%),而是机构首长层下面的职业公共服务者,即中层管理者和一线工作人员(48%)”<sup>[2]38</sup>,他们的创新热情、创新意识与执行能力,以及创新者之间的关系都会对政府创新过程产生影响。

除了政府创新主体外,政府创新过程还会受

到政府内部非创新者的影响。政府创新会带来行政人员多元价值观念、权责范围和既得利益等方面的改变,如果政府创新符合非创新者的主观偏好,或为他们带来职位、权力、权威、个人声誉与福利等方面的提升,非创新者会对政府创新项目抱有热情。如果非创新者的利益因为创新陷入风险,他们就会反对创新。政府内部非创新者对政府创新项目的态度和建议会通过组织纵向层级转化为政府高层领导对政府创新的影响,会通过组织非正式沟通渠道影响公共组织成员对政府创新的舆论偏好,进而对政府创新主体的创新行为产生冲击。

### 2. 政府创新的内部组织生态环境影响因素

政府创新需要来自组织内部不同层级与部门的创新主体的共同协作才能得以实现,创新过程会受到政府内部组织结构的影响,这主要涉及到创新性政府组织内部的纵向层级设计与横向部门安排两方面内容。政府创新是一种自上而下的创新,也是一种自下而上的创新,这就需要构建一个更加理性、科学、有效的纵向层级,通过纵向层级的合理设计来克服政府创新过程中协调的困难,减少多元矛盾分歧,维护创新项目实施过程的稳定性。同时,政府创新过程的复杂性使得任何创新主体都无法专长于整个过程的所有领域,政府部门之间的交流与合作则为创新主体提供了一种相互学习彼此先进经验和特定领域知识的机会,正如伯林斯指出,“政府创新的一个重要因素就是部门的合作关系。一个创新的过程很少只包含在一个单位中”<sup>[3]63</sup>。

政府创新主体的创新行为会受到政府组织内部氛围的影响,政府内部的组织文化、组织激励因素,以及政府内部的人际关系构成了政府内部组织氛围的主要内容。政府内部组织文化的功能在于影响行政人员对于创新的心理、精神状态及价值取向,进而影响他们的创新活动。组织文化往往影响着组织对创新行为的激励强度,而激励的作用在于调动行政人员创新的积极性,维持他们的创新热情。在组织内部人际关系方面,行政人员之间的相互尊重会在组织内部产生一种信任关系,登哈特夫妇通过对美国凤凰城的案例研究发现,该城市政府创新的成功的一个重要因素就是:“为凤凰城工作的人会彼此信任”<sup>[3]130</sup>,这种信任关系会在政府内部生成一种信任氛围,进而促进创新信息的交流,而受离心力威胁的人际关系则

会破坏政府创新过程的和谐稳定。

创新性理念需要通过技术、财力与物力的投入才能转化为创新的实际进程,政府创新会受到政府组织物理条件的制约。社会多元化、复杂化的嬗变使得政府创新所需的技术、财力、物力成本日益增高,新理念的试验,新技术、新设备的购置与使用,以及创新的风险成本等都会对政府内部物理条件尤其是财政条件提出新的要求,“高绩效的政府创新组织中,总会有一部分来自基金或预算的资金以维持创新”<sup>[4]</sup>,而为创新行为提供充足的资源会对组织释放一个重要的信号:创新对于组织是有价值的,创新被认为是重要的。

## 二、内部诊断:政府创新内部障碍的审视与反思

“当你不花时间来预知来自不同地方的阻力时,创新很少会成功”<sup>[3]7</sup>,有效的政府创新过程需要在理解政府创新内部关键影响因素属性与功能的基础上,对创新的内部障碍及其症结予以审视与反思。

### 1. 政府创新的内部主体障碍透析

(1) 认同障碍:来自于公共行政人员传统思维惯性的禁锢

行政人员的传统思维惯性与他们对于创新的执拗故意会扼杀创新主体的“万花筒思维”,不利于更多富有针对性和实践创新性理念的提出,而且这种封闭教条的保守思维惯性会导致政府内部人员对政府创新项目的实施与扩散持冷漠或抵制态度,对政府创新实施者缺乏足够的尊重与信任,可能导致一些政府创新的最终失败。这是因为政府科层制中保守与封闭的传统思维将政府创新过程中的新方法、新观点视为对自身的一种威胁。受这种传统思维惯性的影响,一些行政人员尤其是专业部门行政人员更倾向于“最大风险最小化,而不是最大利益更大化”<sup>[5]227</sup>,导致他们成为政府创新过程中的行政保守者。

(2) 能力障碍:来自于公共行政人员政府创新才智的薄弱

行政人员的创新能力反映了他们谋划、组织协调政府创新过程,获取和运用政府创新知识与技术的本领与力量,创新能力不足势必会增加政府创新过程的成本与风险。行政人员创新谋划与组织协调能力的缺失,会使政府创新过程遭受质

疑、抵制而陷入无序的困境;行政人员创新理念获取能力和熟练运用政府创新专业技术能力的缺失会使行政人员无法生成、消化和吸收及使用富有针对性与实务性的创新性知识与技术,“随着技术和工作新方法的改变,政府大厅会由于尚未掌握这些技术与方法而变得凌乱”<sup>[3]7</sup>。这些问题产生的原因是多方面的,既有来自于政府创新过程中行政人员先天能力的欠缺,又有来自于科层制保守封闭的组织文化、机械僵化的组织结构、不合理的激励机制等政府组织内部环境的制约,还有来自于组织外部政治层面与社会层面对行政人员创新能力的质疑。

(3) 动力障碍:来自于公共行政人员创新参与热情的不足

政府创新过程需要一种能够有效保持创新行为强度的动力机制,以此来维持和激励行政人员参与政府创新活动的积极性。然而,政府创新过程中“最大的困难就是维持或激励参与者的热情,倦怠或放弃经常会使项目陷入困境”<sup>[2]169</sup>。政府创新的动力障碍会破坏行政人员创新的主动性,诱发行政人员的创新惰性,扼杀行政人员创新过程中的进取精神,增加他们对于创新风险与成本承担的厌恶情绪,导致行政人员尤其是一线行政人员对于政府创新的冷漠,使政府创新流于形式。因为政府行政人员受传统思维惯性的束缚,缺乏冒险精神,政府高层领导者将创新行为视为自身专有的权力,忽视中层与一线行政人员作为宝贵创新性理念来源的重要性;而政府中教条的组织规则、对行政人员授权的不情愿、复杂刻板的激励机制等抑制创新的制度性和结构性问题是动力障碍的组织诱因;社会舆情对于政府创新的质疑与反对则构成了动力障碍的外部诱因,“没有公共管理者愿意在早晨喝咖啡时,发现头版头条用 12 号字体来描述他最新搞砸的事情”<sup>[3]18</sup>。

(4) 利益冲突障碍:来自于公共行政人员自利倾向与行为的强求

政府创新过程会受到行政人员自利动机的影响,“如果政府人员担心创新技术和知识会损害到他们的利益,那么创新理念、知识与经验的自由流动是不会发生的”<sup>[6]</sup>。由于政府创新项目的引入与实施会使行政人员的职业模式、操作规程、职责权限等相关利益陷入风险,他们会因为政府创新所带来的成本高于其自身收益而反对创新。同样,由于政府创新采纳与实施会给行政部门带来



组织资源、权力结构、部门合法性与重要性等方面的冲击,行政部门创新过程中关于人员、权力、资源等方面的“势力范围之争”<sup>[3]87</sup>会造成政府创新方案选择上的矛盾,给政府创新的实施与扩散带来沟通的鸿沟和协调的困难,而创新过程中内部利益冲突与交换、徇私偏袒等问题的滋生,则破坏了政府创新过程的统一性与有效性。

## 2. 政府创新的内部组织生态环境障碍透析

(1) 组织结构障碍:来自于政府组织纵向管理的保守和横向协作的缺位

政府创新与政府组织纵向层级管理、横向部门协作之间具有深度关联性。科层制自上而下的严格等级控制会压抑行政人员的创新精神,限制行政人员多样化的创新行为,这种压抑与限制扼杀了各种创新性理念的萌芽与试验,导致政府创新过程中缺乏必要的动力与灵活性。这个问题产生的原因在于“自治权是在政府中发起和倡导改变所必须的”<sup>[7]</sup>,然而,作为科层制效力依据的集权化层级管理限制了行政人员创新与改变所需要的自治权。从政府组织横向结构来看,政府内部各部门之间严格的组织界限与壁垒会使政府创新主体之间陷入缺乏沟通与协作的困境。于是,政府创新知识(尤其是隐性知识)和经验就无法实现跨部门自由流动,各部门的创新主体之间无法实现信息共享,他们会因为缺乏一种初始的创新共同点和共同的创新经验方法而无法有效完成政府创新过程,组织内部凝聚力也会受因协作不足而受到破坏。因为传统科层体制中的“政府工作人员倾向于在严格的组织界限以内工作,并独自对创新项目做出决策”<sup>[5]28</sup>。

(2) 组织氛围障碍:来自于政府风险规避文化、保守规制和行政人员关系的不佳

保守的科层制政府组织会带来风险规避文化的张扬,因此,行政领导者会因为对创新高风险与高成本的畏惧而排斥具有创新精神的行政人员,行政人员会因为自身在创新过程中出现的失误而感到沮丧,并对可能遭受的指责而感到畏惧,各阶层行政人员创新过程中的风险规避心理会导致一种畏惧政府创新的组织气氛。这个问题产生的原因在于科层制政府“不会鼓励个体行政人员创新的主观能动性和风险承担精神”<sup>[8]</sup>。保守的组织文化往往伴随着政府组织内部保守规制的连带,以形式化和标准化为特质的科层制刻板规制会扼杀行政人员的创新性与主动性,并导致政府创新

过程缺乏灵活性与适应性。因为“创新往往需要挑战现状或对过去长期存在的假设提出质疑”<sup>[9]</sup>,当政府创新所带来的变化触碰到组织规制底线时会受到组织内部保守规制的禁锢,诱发政府创新过程的阻滞或消亡。此外,政府组织内部人际关系不佳会给政府创新过程带来负面作用,“受离心力影响的伙伴关系是政府创新过程的重要障碍”<sup>[2]91</sup>。政府内部人际关系冲突与矛盾为政府创新信息尤其是隐性知识的传播与共享制造了人为障碍,因为政府创新过程中行政人员往往仅专注于自身立场的维护。

(3) 组织物理条件障碍:来自于组织创新性资源供给的不足

政府创新理念的实验、选择、实施与扩散是需要成本的,政府创新过程需要创新性资源的有效供给。否则,政府将无法通过充裕的资金来采购政府创新过程中所需的各种技术与设备,改善创新的物质条件,政府创新的质量与效果会因为无法得到充裕的资源支持而大打折扣。创新性资源供给障碍所导致的政府创新物理条件不足还会给行政人员的创新能力会带来约束,不仅会导致行政人员吸收与消化创新项目能力下降,还会削弱行政人员提出和实验创新性理念的积极性,增加行政人员对于创新成本的心理负担。因为“传统上,公共部门是通过提高效率所带来的预算松弛或成本节约来资助政府创新,但是问题在于这种资助具有不确定性”<sup>[10]</sup>,这种不确定性会诱发政府创新资源供给的不稳定,加之政府组织内外部环境日益增加的复杂性会因需满足其他公共管理活动的需求,而减少创新方面的资源支持。

## 三、走出内部困境:政府创新过程中的优化策略构想

要走出政府创新的内部困境,既需要来自政府层面的高位推动,又需要来自于基层公共行政人员的广泛参与;既需要建设创新友好型环境,又需要多元伙伴关系的建立。

### 1. 完善顶层设计:强化政府创新过程中的高位推动

第一,需要战略性统筹与谋划,明确政府创新的目标与愿景。“大多数成功的政府创新案例可以追溯到创新目标的明确阐述。”<sup>[11]</sup>政府高层创新者应当科学合理界定政府创新的目标。这个目

标应当直截了当,以此来使创新项目有更好的机会获得理解与支持;应当能够快速得以实现,以此来改变政府人员对创新项目的质疑,强化政府创新项目有效性与创新者的重要作用,使他们获取更多的支持。

第二,需要依据政府创新目标清楚定义政府创新的任务,通过具体任务实施保证创新目标的有效实现。首先,政府创新的具体任务实施应当保持简单。“那些天生具有生存和扩散能力的政府创新项目的创造与实施不需要重大立法和大规模行政规则的改变。”<sup>[3]42</sup>其次,政府创新的具体任务实施应当力求取得速效。“很多被广为扩散的政府创新奖获得者拥有一个特点:他们能够在很短的时期内产出可衡量的结果”<sup>[3]44</sup>,政府创新项目只有产出有价值的具体成果才能赢得关注与支持。与一般的政府创新项目相比,取得速效的政府创新项目面临的阻力会更小,成功的几率会更大。最后,政府创新具体任务实施应当具有吸引力。要克服政府成员对于政府创新项目的质疑与冷漠,需要对政府创新的成功见证予以宣传,即“他们有一个美丽的故事要讲”<sup>[3]45</sup>,使政府成员被政府创新项目的“美丽故事”所吸引并逐步认识到改变的重要性,最终使政府创新项目被政府成员所广泛接受和扩散。

第三,需要坚强有效的高位领导。“政府高层领导者和政治领导者的支持是政府创新的先决条件。”<sup>[12]177</sup>坚强有效的领导能够减少政府创新过程中的不确定性因素,使政府内部行政人员为实现政府创新目标与任务而更加团结和有效,并使政府创新过程受人瞩目。因此,政府高层领导者应当勇于承担创新风险,对所有创新者的创新理念保持开放态度,使创新成为多元行政人员共同的责任,减少政府创新过程中不必要的监管与规范,快速明确地处理政府创新过程中的僵局,使创新利益为所有多元行政人员共享,推动政府创新过程中的协同创新,为政府创新过程提供权威性支持。

## 2. 推进基层探索:增进政府创新过程中的多元参与

第一,需要赋予基层行政人员创新自由和权力。马克·D. 泽根思(Marc D. Zegans)在对九个政府创新管理者进行访谈时发现,“他们注重的要点之一就是赋予行政人员自由裁量权”<sup>[13]114</sup>,授权战略能够有效激发行政人员的创造性思维,

提振他们的创新士气,推动不同层级行政人员之间的信息共享。政府应当重视一线行政人员的创新才能,破除组织等级控制与规制监督的严格束缚,向富有创造力的基层行政人员授予更多的创新自治权,给予他们开放性空间来进行政府创新试验。当行政人员被赋予权力并承担责任时,他们的职业自豪感与满意度就会提高,他们会积极提出新的思路与想法,并认真思考和实践其潜在价值。然而,放权、自由的创新并不意味着对层级控制的否定,赋予基层行政人员创新自由的同时还应创建一种更加理性、科学、有效的层级控制。

第二,需要激励行政人员的创新积极性。“那些进行创新工作的人通常是由与任务相关的挑战和内在的专业规范驱动的。”<sup>[13]49</sup>政府应当通过设计富有挑战性但可以实现的创新任务、丰富政府创新工作内容、设计科学合理的晋升或轮换机制等方式提升基层创新者的工作满意度,激发他们的职业进取精神。另外,研究发现“行政人员当中更具冒险精神的人远不只是受组织激励机制的影响,他们似乎是由所服务的顾客、客户和个人(包括职业的)价值观所激励的”<sup>[13]72-73</sup>。因此,公共精神是基层创新者创新的精神动力,政府应当对基层创新者的创新行为予以精神表彰和赞赏,使他们的创新精神得到更为广泛的社会认可,进而通过得到良好的社会声誉来实现基层创新者自我实现需求的满足。尽管基层创新者并不以追求个人利润和效益为最终目的,但是很多政府都会为创新者提供物质激励,制定科学合理的薪酬体系和物质奖励体系,满足基层创新者的物质需求,通过增加他们获得更好物质回报的机会来激发他们的创新热情。然而,需要注意的是,对于基层创新者的奖励需要与政府创新的目标结合起来,不仅要奖励直接参与创新的人,也要奖励那些支持创新的人,不仅要奖励政府创新的来源者,也要奖励政府创新的采纳者或改造者。

第三,需要包容基层行政人员创新试验的失败。政府创新作为一种实验存在不可预知性,一个缺少创新失败包容性的政府不利于基层创新者创新抱负的实现,也不利于一个富有创新精神政府的建设。政府应当将创新失败作为政府创新系统的有机组成部分,对基层创新者创新过程中的错误与失败给予资源、政策等方面包容与保护,使基层创新者不会因为创新失败而受到薪金、声誉和职业发展等方面的惩罚,通过制定科学合理的

薪酬体系和职业生涯规划,为那些因创新失败,境况变得更糟的基层创新者提供补偿;政府应当奖励光荣的失败,对创新失败者在改善原有创新项目,降低创新失败成本方面所作出的贡献予以奖励。此外,政府应当从创新失败中获取经验与教训,对原有创新项目予以修改或转移到下一个好的创新项目之中。

### 3. 构建伙伴关系:促进政府创新过程中的多元行政主体耦合

第一,需要政府行政人员之间建立有效的沟通与交流。“公开透明的沟通不仅会增进多元主体之间的彼此信任与存在感,而且会促进明智及时的政府创新行为的产生。”<sup>[12]237</sup> 政府创新多元主体之间有效的沟通与交流应当打破政府中的组织壁垒与层级限制,保持沟通与合作渠道的公开与畅通,为来自不同层级、不同部门的政府多元行政主体提供一种了解彼此价值与利益关切,加深彼此信任的平台。在了解彼此差异与相互依赖性基础上找到一种初始的创新共同点,并根据多元行政主体的价值与利益关切,运用多元知识与经验的思维共振,及时调整创新实现过程的具体路径,保证政府创新过程能够对多元价值与利益分歧作出快速灵活反应。政府创新多元行政主体之间有效的沟通与交流应当充分发挥网络技术等信息化媒介的作用,通过政府创新信息库的建立实现不同层级、部门政府创新信息、知识与经验的跨部门、跨层级自由流动,提高信息获取与共享的准确性,使创新者能够及时掌握创新过程中出现的各种问题。

第二,需要政府行政人员之间建立有效的合作与互助关系。“政府创新的一个重要因素就是合作关系”<sup>[3]63</sup>,不同层级、不同部门多元行政主体之间有效的沟通与对话实现了政府创新过程中信息、知识与经验的跨界自由流动与共享,而他们之间有效的合作与互助则有助于政府创新过程中人力、财力、物力、技术等方面的良性互补。加强彼此之间信任与尊重关系的建设,能够使多元行政主体之间为政府创新共同目标的实现保持亲近与相互依赖。这种信任与尊重关系在处理政府创新过程中一些政府内部易变的、情绪化的、长期存在的利益冲突时显得尤为重要。因此,需要完善政府内部关系网络,将与政府创新任务相关的,在人力、财力、物力、技术等方面具有互补性优势的人员、部门联系与聚集起来,在发挥专业与资源优

势的同时,增强多元行政主体在政府创新过程中的参与感与归属感,充分激发政府内部的创新热情。

第三,需要有效建立政府行政人员之间合作责任共担机制和争端协调机制。“伙伴关系意味着一种共同的责任与义务和一种对规则的明确规定,理解与接受。”<sup>[5]231</sup> 多元行政主体之间应当通过政府创新责任制度的建立,强化多元行政主体对创新责任的认同与忠诚,以规制形式为多元行政主体所应承担的创新责任设定特定标准,按照相关规则制度对多元行政主体责任承担行为予以评估与监督,在明晰各自责任的基础上完善多元行政主体责任的内外部约束机制。当然,“政府创新必然会涉及到所有与安排合作的集体行动相关的困难:冲突、背叛、信息不对称,以及风险的评估与分配”<sup>[13]96</sup>,创新过程需要政府内部合作争端协调机制的有效建设。多元行政主体应当通过相关政策法规平台,完善合作争端处理的相关法律政策,减少自身在政府创新过程中的权力与利益冲突。通过政府创新专业项目组织的建设,在为政府创新过程提出建设性意见的同时,运用利益动态平衡技术,及时回应政府创新过程中出现的内部矛盾与分歧,实现政府创新过程中多元行政主体之间利益的动态平衡与相容。通过对话协商平台的构建,协调多元主体之间的矛盾与分歧,克服多元主体之间的合作争端。

### 4. 培育创新友好型环境:完善政府创新的组织生态空间构造

第一,需要建设创新友好型文化。一方面,应当将改变政府中传统保守行政文化视为政府创新工作的一部分,使政府行政人员充分认识到政府改变的必要性与政府创新的价值,使政府创新成为政府多元行政主体的共同使命与责任,让敢于冒险,勇于创新 and 团结协作的价值取向成为整个政府的核心价值,以此来破除政府成员的风险规避心理、创新消极主义意识等文化壁垒对政府创新活动的束缚与反对。另一方面,应当建设一种明确鼓励、激发政府创新者寻求新的或独特的想法,变革政府组织运行机理或公共服务供给方式的创新友好型文化氛围,使政府创新者的内在创新动力得到激发,超前意识、实干意识、奉献意识得到强化,他们的创新行为得到奖励、表彰与广泛尊重,他们的创新失败得到包容,使政府创新性理念、实验得到广泛鼓励与支持,各种显性的和隐性



的政府创新性知识、经验、方法与技术得到广泛传播和学习。

第二,需要创新友好型政策的支持与推动。创新友好型政策建设需要把握一个原则,即创新友好型政策的设计应当告诉创新者在政府创新过程中要做什么而不是告诉他们应当如何做。在此基础上,政策制定者应当关注、支持那些具有创新性和吸引力的好的想法,并围绕这些想法和政府创新运行过程细节进行创新友好型保护与激励政策的设计,确立政府创新活动的合法地位,为政府创新者提供有效的法律政策保护与支持,赋予政府创新更多制度空间,激发创新者的创新热情。政策制定者应当通过专业化、权威性的创新政策对政府创新主体之间专业分工与职责范围给予明晰解读,使创新主体在各自职责权限范围内更好地发挥自己的作用,克服行政部门与人员自利行为对政府创新所造成的冲突,实现多元行政主体之间资源共享,优势互补,成本与风险共担。

第三,需要创新资源的有效供给。在创新财力资源支持方面,“高绩效的组织、部门和系统中,总会有一部分来自基金或预算的资金来维持创新”<sup>[4]</sup>,政府在利用闲置资金维持政府创新的同时,应重新分配政府预算,建立中央创新基金来支持政府创新活动。此外,政府必须利用各种融资工具来帮助实现创新,通过来自于政府外部的财力捐赠与资源支持弥补创新资源不足的缺憾。在创新人力资源支持方面,政府应当通过强化创新者的创新能力培训、鼓励创新者广泛阅读创新资料、实地考察创新经验、出席政府创新相关会议与研讨会、参加专业创新网络、引入外部专家或外部创新者,以及“为创新者定期提供‘短暂的休息时间’来跟上变化的步伐,吸收创新为自己带来的意义”<sup>[12]211</sup>等方式使创新者在创新知识、技术、工作方法等方面的业务能力与沟通、合作等方面的创新团队建设能力得到有效提高。在创新物力资源驱动方面,政府应当主动学习其他公共部门、私人部门及社会团体的先进技术,有效利用社会网络渠道获取技术资源,及时修改和补充政府创新过

程中所需的专业技术与知识。同时,政府应当为创新性技术的引入、改善与成熟提供财力和设备保障,克服政府创新过程中技术运用的物力困难。

### 参考文献:

- [1] 俞可平. 论政府创新的若干问题[J]. 文史哲, 2005(4): 138.
- [2] Borins S. Innovation with Integrity: How Local Heroes Are Transforming American Government [M]. Washington D. C.: Georgetown University Press, 1998.
- [3] Abramson M A, Littman I D. Innovation[M]. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, INC., 2002.
- [4] Albury D. Creating the Conditions for Radical Public Service Innovation[J]. The Australian Journal of Public Administration, 2011(3):230.
- [5] Department of Economic and Social Affairs. Innovations in Governance in the Middle East, North Africa, and Western Balkans: Making Governments Work Better in the Mediterranean Region [M]. New York: United Nations Publication, 2007.
- [6] Windrum P, Koch P. Innovation in Public Sector Services: Entrepreneurship, Creativity and Management [M]. Northampton: Edward Elgar, 2008:25.
- [7] Teofilovic N. The Reality of Innovation in Government [EB/OL]. (2002 - 10 - 05)[2014 - 05 - 08]. <http://www.innovation.cc/peer-reviewed/reality.pdf>.
- [8] Bekkers V, Edelenbos J, Steijn B. Innovation in the Public Sector Linking Capacity and Leadership [M]. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2011:19.
- [9] Eggers W D, Singh S K. The Public Innovator's Play Book: Nurturing Bold Ideas in Government[M]. New York: Deloitte Development LLC., 2009:42.
- [10] Borins S. Innovation in Government: Research, Recognition, and Replication[M]. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2008:52.
- [11] Altshuler A. Ten Lessons from Innovation[J]. Public Management, 1997(8):21.
- [12] Osborne S P, Brown K. Managing Change and Innovation in Public Service Organizations [M]. New York: Routledge, 2005.
- [13] Altshuler A A, Behn R D. Innovation in American Government: Challenges, Opportunities, and Dilemmas [M]. Washington D. C.: Brookings Institution Press, 2007.

(责任编辑:付示威)