

目标权衡与过程控制： 地方政府创新的行为逻辑^{*}

冯 猛

提要: 本文尝试在理论层面建构一个理解地方政府创新行为逻辑的“风险—绩效”分析框架: 地方政府在创新行动中有风险规避和行政绩效获取两个具体目标。一方面, 地方政府会选取可支配程度高及相关主体认可的要素实施创新, 以规避创新风险; 另一方面, 地方政府会扩展创新要素规模和增加要素组合程度, 以获取行政绩效。以 K 市社区公益招投标创新为例, 地方政府创新的过程可分为创意形成、创新政策转化、政策试点和全面实施四个阶段, 地方政府部门在不同阶段权衡目标追求, 选择相应的行动策略, 并通过严格控制创新过程, 最大限度地谋求创新效用。

关键词: 地方政府 创新行动 目标权衡 过程控制

一、问题与相关研究

地方政府创新是过去二十多年中国政府最受关注的行为表现之一。研究者认为, 中国的制度结构拥有一种非同寻常的适应能力, 允许地方政府用不同的方式进行试验, 在应对新挑战的同时抓住发展机会 (Rawski, 1995; 韩博天, 2008)。自我国从单纯强调经济建设指标转向强调重视基层民主、公共服务、社会建设等社会性指标后, 地方政府的创新频率随之增加 (陈家喜、汪永成, 2013; 何艳玲、李妮, 2017)。创新日益受到重视, 一方面上级部门鼓励地方政府在行动中尝试创新做法, 另一方面也使政府部门逐渐熟悉创新话语, 越来越多的行动被纳入或者“包装”为政府创新。在这样的背景下, 本文展开对地方政府创新的行为研究。

^{*} 本文是上海哲学社会科学规划课题“政府创新的路径选择与驱动效应”(2015ESH001)、上海师范大学城市社会学创新团队项目的阶段性成果。本文曾在“第三届栗林论坛”“城市化背景下的社会建设研讨会”“协同治理与社区建设工作坊”上进行报告交流。感谢折晓叶、刘世定、周雪光、黄晓春、韩亦、邓燕华、王礼鑫、陈兆旺、陈洪杰、郝身永等同仁及匿名专家的评论和修改建议。文责自负。

(一) 问题提出

已有研究发现,地方政府在创新行动中面临着策略选择的矛盾。一方面,地方政府要“大张旗鼓”向外界特别是向上级积极释放创新信号,竭力展示创新标签;另一方面,地方政府又“小心翼翼”、努力为创新行动寻找合法性,将创新设定在可控范围内。一项对县级党政领导干部的问卷调查显示,地方政府不仅要完成指标任务,还要积极开展政策创新,突出个别领域的优质治理绩效(高翔,2017)。针对中国地方政府创新奖项目的调查数据显示,地方政府会通过各种途径寻求创新合法性,规避创新风险,其中最希望得到的支持是上级认可(吴建南等,2007;陈雪莲、杨雪冬,2009)。可见,地方政府在创新行动中同时追求行政绩效获取和风险规避两个目标,双目标分析有助于理解地方政府创新的策略选择及其背后的行为逻辑。在双目标框架下,研究者(曹正汉,2011;向静林,2016;狄金华,2019)对政府常规活动做了富有启发的研究,在政府创新活动中,创新效果与创新风险更有可能被放大。

由此,本文将地方政府创新目标分解为行政绩效获取和风险规避两个具体目标,进而建构一个“风险—绩效”分析框架,通过对政策创新行动及其过程的考察,揭示地方政府在创新行动中的目标追求与权衡、策略选择、过程控制等行为逻辑。具体问题包括:地方政府如何权衡创新目标,影响目标权衡的因素是什么?面对创新行动中的各种不确定性,地方政府将采取怎样的行动策略?在创新过程中,地方政府的目标追求与行动策略会发生怎样的变化,其变化轨迹及影响因素又是什么?利用K市社区公益招投标创新案例,本文将从理论和经验两个层面回答上述问题。

(二) 与已有研究对话

熊彼特(Joseph Alois Schumpeter)将创新定义为执行生产要素的新组合,认为创新是企业家为实现自我价值实施的行动,具有创造超额利润和承担巨大风险两个面向(熊彼特,1990)。早期的政府创新研究借鉴了熊彼特对创新概念的定义,但与熊彼特不同的是更凸显其“利润创造”的一面(Osborne & Gaebler,1992;刘靖华,2002)。无论是认为创新增加民众福祉的治理视角(俞可平,2008),还是认为创新源于政绩驱动的激励视角(陈家喜、汪永成,2013;李妮,2018),抑或是认为创新基于政府官员实现自身价值的行动者视角(陈雪莲、杨雪冬,2009),这些研究对地方政府创新行为的考察都更加强调其获取行政绩效的倾向。

新熊彼特学派(Malerba 2002; Hanusch & Pyka 2007) 给予创新风险更多的关注,认为创新的本质特征是不确定性,组织学习和沟通是克服不确定性的重要手段。这一思路影响到对政府创新现象的认知,风险规避在政府创新研究中受到更多重视。研究者(杨雪冬 2011; 谭海波、赵雪娇 2016; 管兵 2018) 指出,在地方政府创新中,不确定性同样突出,为应对创新中可能出现的各种风险,政府部门更加关心环境约束和外部评估,特别是会尽力争取上级认可。

地方政府一旦选择创新,便会采取相应策略,在政绩逻辑和合法性逻辑两个方面做出努力(段伟红 2012; 李佳佳 2015)。试点是政府创新的典型做法,“变通”、选择性执行、权宜执行、典型产业也都带有明显的“创新求异”特征(王汉生等,1997; 韩博天 2008; 陈家建等 2013; 冯猛 2014; 陈那波 2017)。近年来,案例研究展现了更加形象的创新行动策略,如寻求高层部门认可、构建支持联盟、创造政绩亮点、打响民生牌、非正式运作等(朱光喜 2013; 朱亚鹏、肖棣文,2014)。

已有研究注意到地方政府实施创新行动时的两个目标,但对双目标追求背后的深层逻辑回答得不够充分,如地方政府会同时追求两个目标还是有所偏重? 当创新结构发生变化时,双目标关系如何调整? 为此,本文承袭熊彼特开创的研究思路,聚焦地方政府创新行动的微观机制,通过构建双目标理论模型,将政府创新目标设定为行政绩效获取和风险规避两个具体目标,将创新行动策略操作为纳入创新要素和强化要素组合两类策略,着力分析地方政府创新策略运用的过程,揭示政府创新行动实践背后的一般化行为逻辑。

二、地方政府创新的行为逻辑

地方政府创新是相对政府常规行动而言的,具体表现出以下特点:第一,地方政府创新突出与现有行动的差异,求异是地方政府创新的基本诉求;第二,地方政府创新是自我实施的,创新决策与执行由地方政府完成;第三,创新收益边界相对清晰,创新行政绩效和创新风险均由地方政府承担;第四,较之常规活动,地方政府对创新行动的行政绩效和风险更加敏感。本文建构的“风险—绩效”分析框架是建立在对地方政府创新特点的认识之上。

(一) 分析概念界定

1. 地方政府创新

本文将地方政府创新界定为地方政府改变常规做法, 执行并实现政府要素的重新组合。这里所说的要素包括制度、组织、信息、人财物资源等, 它们在创新行动中被重新编排和组合。本文采用的社区公益招投标案例属于民政部门实施的公共政策创新, 从外部效果看, 这项创新体现为政策内容的变化, 但从实施过程看, 也包含机制流程和组织功能的调整, 在分析时我们统称为地方政府创新。

2. 行政绩效获取

行政绩效是指地方政府实施创新行动获得的行政性效用, 通常表现在两个方面: 一是辖区内公共品产出的增加, 或者说社会福祉的提高; 二是地方政府与地方官员获得的政治奖励或行政资源, 如职位升迁、财政经费补助、被授予的各类荣誉称号等。在社会性建设领域, 政策效果缺少可量化的指标予以测度, 而创新行为能够在一定程度上反映地方官员捕捉机会、动员资源、应对风险等行政能力, 加之创新能够即时显现政绩, 因此地方政府喜好发起创新, 以此吸引外界特别是上级政府的注意力, 进而谋取行政绩效(周雪光、练宏 2012; 管兵 2018)。

3. 风险规避

创新行动充满各种不确定性, 加之创新者缺乏关于重新组合的经验, 将创新进行下去成为创新者的基础目标(熊彼特, 1990)。地方政府创新行动会涉及上级政府、同级政府、政府部门内部、社会公众等相关主体, 可能招致负面评价或反对, 由此构成创新行动的各类风险。具体表现在: 第一, 创新违反(不符合)已有规定, 违背上级政府意志或侵犯到上级政府权威; 第二, 创新侵占到同级政府部门的既得利益或损伤它们的竞争优势; 第三, 创新冲击或破坏政府内执行人员的“安逸”和均衡状态(克罗齐埃, 1989); 第四, 创新损害地方民众福利。上述状况都有可能使创新不能发动或随时中断, 因此, 地方政府规避创新风险的行为能够使创新延续直到获得行政绩效。

(二) 地方政府创新行动的目标权衡

行政绩效获取和风险规避构成地方政府实施创新行动的两个目标, 其中, 行政绩效要在创新任务完成后获得, 风险规避或创新安全则伴随创新行动的始终。仅仅追求创新安全目标, 地方政府可能无法获

得行政绩效; 仅仅追求行政绩效目标, 政府创新则可能被置于风险之中, 导致创新中断甚至创新失败, 最终影响行政绩效的获取。政府追求创新效用最大化可以表述为追求行政绩效和风险规避两个目标效用的总和最大化。理论上, 地方政府可以通过同步实现行政绩效获取与风险规避两个目标提高总效用, 也可以通过侧重追求单个目标提高总效用(刘世定, 2017), 这些实现路径构成了不同的创新行动方案。

我们用显著度刻画地方政府创新要追求的行政绩效目标, 表示借由创新行动实现的地方公共品增加的幅度以及相关主体, 特别是上级政府给予该创新行动的关注程度。同时, 用安全度刻画地方政府要追求的风险规避目标, 表示创新相关主体给予创新行动正面评价的多寡。正面评价越多, 创新行动遭遇的阻力越小, 创新行动的安全度越高; 反之, 创新行动遭遇的阻力越大, 其安全度越低。根据政府创新的定义可知, 地方政府主要通过执行要素重新组合实施创新行动, 要素的涉及面与创新行动的两个目标密切相关。一般而言, 一项创新行动涉及的要素越多, 要素重新组合的程度越高, 创新行动与常规行动相比表现出的差异越大, 显著度越高。但由于更多要素牵涉更多相关方, 带来的不确定性也越高, 由此产生的创新风险也就越大。

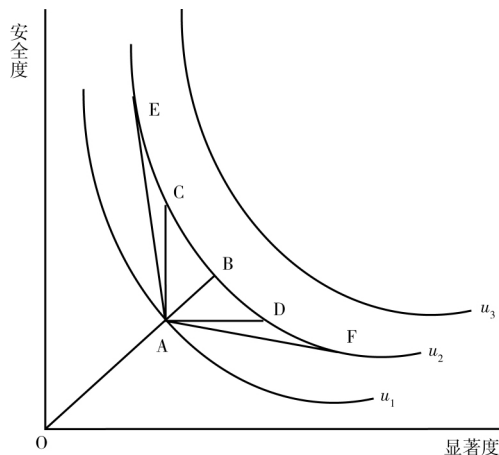


图1 地方政府创新的双目标追求与行动方案

在图1中, 我们利用等效用曲线描述创新行动中地方政府的目标权衡。地方政府在创新行动中具有双目标追求, 横轴的显著度表示行

政绩效获取目标。显著度增加,地方公共品的增加幅度越大,更容易赢得外界关注,获得行政绩效;纵轴的安全度表示风险规避目标,安全度提高,遇到的阻力减少,风险发生率降低,创新行动更容易持续下去。图中三条曲线 u_1 、 u_2 、 u_3 表示创新行动的等效用线,在同一条等效用曲线上,行政绩效获取与风险规避产生的效用总和是相等的。由于创新行政绩效与创新风险均受到创新要素规模及其组合的影响,地方政府创新行动显著度越高,创新蕴含的风险也就越高,为获得同等效用,提高对某个目标效用的追求,则需要降低对另一目标效用的追求,不同的目标取舍与组合构成不同的创新路径。

图1中A点表示政府启动一项创新行动的初始效用,B、C、D、E、F表示政府完成创新行动获得的效用,直线AB、AC、AD、AE、AF分别代表地方政府创新的不同路径,也就是达到创新效用 u_2 的不同行动方案。可以看出,在 u_2 线上的任何一点表示带给地方政府的效用都会超过A点表示的效用,这是地方政府实施创新行动的基本动力。在这条创新效用线上,有行政绩效目标和风险规避目标的不同组合方案。其中,AB方案表示同时追求行政绩效获取和风险规避两个目标,赋予两个目标的权重是相等的;AC方案表示保持行政绩效不变的前提下提高安全效用;AD方案表示保持安全效用不变的前提下提高行政绩效;AE方案表示在适当放弃行政绩效的条件下提高安全效用;AF方案表示在适当放弃安全效用的条件下提高行政绩效。上述五个方案都是效用最大化方案,效用点都在等效用线 u_2 上,给地方政府带来的效用是相等的,因此都是政府创新的可选择方案。需要说明的是,AE与AF两个方案虽然在某一目标上损失部分效用,但两个目标加总后的创新总效用仍然是最大效用。

进一步分析可知,受外部环境与创新成本的约束,政府创新路径会分布在一个有限范围内,在AE路径左侧和AF路径下方的区域,创新者无法获得等效用线 u_2 标度的最大效用,因此政府不会选择此类方案。由AE与AF路径包纳的等效用线上 u_2 的区域,构成地方政府创新方案的选择集。如果地方政府拥有充分选择权且选择成本足够低,创新行动方案就是可以自由切换的,目标权衡失去意义;但在实际的创新行动中,政府面临选择权限和选择成本的约束,这就要求政府充分考虑各种约束,并通过权衡和配置不同的目标效用来确定最优方案。

(三) 地方政府创新的行动策略与过程控制

对创新目标的权衡与选定构成了不同的创新行动方案,不同的行动方案包含着不同的行动策略,从执行要素新组合这个定义出发,我们对创新行动策略及创新过程控制展开讨论。研究指出,不确定性对创新行动的冲击程度以及政府可自由支配要素的可获得程度影响着政府创新能否安全和持续(Light,1998)。基于这个论断,为规避创新风险,地方政府会强化创新要素的确定性和可控性,选择那些被创新相关主体认可以及政府支配程度高的要素,以减少创新阻碍,使创新行动符合政府的意愿。对创新要素组合及效果的研究表明,纳入创新行动的要素越多,组合程度越高,创新行动的差异度和显著度越高,越容易吸引外界注意(Walker,2006;李妮,2018)。基于这个论断,地方政府为获取行政绩效,在创新时会最大规模地动员、纳入创新要素,努力提高要素组合程度。

结合已有研究,^①我们来考察地方政府采用的具体创新策略。

1. 选取政府支配程度高的要素。政府对这些要素拥有充分的控制权,相对熟悉它们的特征和信息,将之用于政府创新时,遇到的阻力小,能够显著降低不确定性。已有研究中列举的动员政府内部的人、财、物资源,建立领导小组,小范围试点等,均属于这一具体策略的范畴。

2. 选取创新相关主体认可的要素。创新相关主体有资格对政府创新行动做出评价,尽量选择它们认可的要素,能够减少负面评价,即便不能赢得支持,但至少不会遭到强烈抵制。已有研究指出的具体策略如下:获得上级政府认可的做法,包括争取领导肯定、严格按照规定行事等;获得同级政府认可的做法,包括构建支持联盟、避开其他部门业务领域等;获得政府内部执行人员认可的做法,包括优化分工、一体化管理等;获得社会公众认可的做法,包括福利补偿、信息公开等。

3. 扩展要素规模。经过严格的要素选取,形成了相对安全的创新要素选择集。在选择集内,地方政府会尽可能多地动员资源要素用于创新行动。如“民主恳谈”创新,鼓励民众参与公共事务讨论,扩大参

^① 已有地方政府创新的案例研究为认识政府创新策略提供了大量素材,本文采取例证方式予以讨论,具体可参考:沈荣华、钟伟军(2009)对“一门式服务”创新的研究,朱光喜(2013)对神木县“免费医疗”政策创新的研究,朱亚鹏、肖棣文(2014)对南国市医保政策创新的研究,李佳佳(2015)对四川“公推直选”创新的研究以及李妮(2018)对A县社会管理创新的研究,等等。

与范围;又如“一门式服务”创新,集中职能部门提供行政化服务,参与的部门越多,社会性效果越大。

4. 增加要素组合程度。地方政府通过改变政府要素的方式实现新组合,组合程度越深,政策“产品”的显著度越强,越能引起外界关注。如“乡镇直选”创新,由民众直接选举乡镇长,扩展了基层民主的内涵;又如“社区共治”创新,从自上而下模式向自下而上的模式转变。

由于创新行动具有专属性特征(Williamson,1985),创新者在向外界释放创新信号时,人们更容易看到有多少要素参与了创新行动,而不容易辨别发生了多大程度的要素组合,这使得地方政府在实施创新行动时会更多采取扩展要素的策略。

无论是选择要素、纳入要素还是组合要素,地方政府的创新行动策略表现出明显的过程控制特征。创新本就充满不确定性且阻力重重,但政府通过对创新过程的规划以及对创新要素的充分控制,大大增加了风险规避和行政绩效获取两个目标的确定性。过程控制为获得创新目标效用提供支持,一旦政府确定要素选取是安全的,它将最大限度地扩展要素规模和强化要素组合,由此,基于目标权衡的创新行动方案与基于过程控制的行动策略就能够统一起来。侧重风险规避的创新行动方案配合使用的是控制要素选取、寻求相关主体认可的策略;侧重行政绩效获取的创新行动方案配合使用的则是扩展要素规模、增强要素组合的策略;同时追求两个目标的方案则会综合使用两类策略。

(四) 地方政府创新不同阶段的目标与行动

在不同的创新行动中,地方政府的目标追求会有所不同,行动策略也会随之变动。在一项创新行动中,地方政府会随着创新阶段的发展而表现出目标追求以及行动的变化。

借鉴组织创新过程研究(傅家骥,1998; Birkinshaw et al.,2008) 本文对地方政府创新过程展开更微观的讨论。地方政府创新过程可以划分为四个阶段:创意形成阶段、方案转化阶段、方案试点阶段和全面实施阶段。^①如表1所示,四个阶段依次递进,推动创新方案从创意构思到落地实施。

^① 在组织创新研究中,对创新阶段的划分有“两阶段”“三阶段”“四阶段”“六阶段”等多种方法。本文将地方政府创新分作四个阶段,一方面是为了与后文中的案例相契合,另一方面也是因为这种方式最能涵盖不同类型的政府创新所经历的全部阶段。无论哪种划分方法,“风险—绩效”框架对地方政府创新行为的解释都可适用。

表1 地方政府创新的过程阶段与行为特征

创新过程	阶段任务	相关主体及约束	目标追求	行动策略
创意形成阶段	发现机会、创新构思、评估与决策	政府主要官员	行政绩效获取、风险规避	选择“安全”领域、寻求合法性依据、尝试可能的要素组合
方案转化阶段	职能分工调整、达成部门内共识	领导小组、分支机构和下属部门	侧重风险规避	选取部门内可控要素、增加资源投入、降低职能转变摩擦
方案试点阶段	向社会发布、发现新问题、反馈与调整	上级政府、同级政府、社会公众	风险规避、行政绩效获取	寻求各方认可、规范操作流程、整合社会力量、及时调整方案
全面实施阶段	扩大实施范围、强化政策效果	更广泛的参与部门、社会公众	侧重行政绩效获取	完善方案、制度化实施、迅速规模化

注：政府创新从政府内部向政府外部延伸，在此过程中创新相关主体是不断增加的。表格中“相关主体及约束”一栏中仅列出了新增部分，在新的阶段，上一阶段的相关主体仍然存在并构成约束。

1. 创意形成阶段。地方政府创新的构思多由政府主要领导做出，如果是一般官员提出的创意，也多经地方政府主要领导同意才能转化为创新产品。在这个阶段，创新者预想未来出现的情况，可以“大胆”提出构思、设想以及尝试不同创意方案。为避免创新政策在未来遭到反对，创新者会通过预先计划、精心评估和界定方案影响范围来降低不确定性和风险（Morden, 1993）。在创意形成阶段，地方政府会同时追求行政绩效和风险规避两个目标，一方面选定创新行动的安全领域，积极寻求合法性和确定性；另一方面尽可能多地尝试要素组合，经过权衡比较，选出具有最高期望收益的方案。

2. 方案转化阶段。在这个阶段，创新者的主要任务是让地方政府内部知晓并接受创新方案，调动各部门参与创新行动，实现从创意理念向产品的转化。地方政府创新行动有赖于政府内部各部门的实际执行。然而，创新所带来的政策流程和组织功能的新变化会给各部门造成诸多不适应，容易招致反对。因此，地方政府在这个阶段的核心任务是减少政府内部各部门的反对意见，就创新执行达成共识。可见，在方案转化阶段，地方政府侧重追求风险规避目标，动员那些更可靠、更容易控制的部门参与创新，必要时通过增加资源投入，确保创新过程顺利推进。

3. 方案试点阶段。并非所有的政府创新行动都要进行试点，有些

创新方案不必试点就可以直接实施。创新方案试点的实质是将创新方案向社会公开。在这个阶段,地方政府一方面要将创新方案推向政府部门之外,赢得社会关注;另一方面也要接受上级政府、同级政府、社会公众的评价,应对他们的质疑和批评。因此,地方政府在创新方案试点阶段,既追求行政绩效目标,也追求风险规避目标。由此,它会密切关注各方意见,规范操作流程,整合多方力量,在制造更大吸引力的同时积极应对创新所引发的社会后果。

4. 全面实施阶段。方案试点使实施创新方案的地方政府拥有了一份为相关主体广为接受的“安全”新方案。在全面实施阶段,政府将依据该“安全”方案扩大实施范围,强化创新效果。获取行政绩效则成为这个阶段政府更侧重追求的目标。地方政府将进一步完善实施方案,推进创新工作制度化的同时,跟进后期“包装”和创新宣传,争取更大范围的社会认可和更积极的评价。

综上,本文从地方政府创新的基本概念出发,分目标权衡、行动策略、过程控制等维度构建了一个“风险—绩效”分析框架,在理论层面勾勒出地方政府创新的行为逻辑。该逻辑认为,地方政府实施创新行动会同时追求行政绩效获取和风险规避两个目标。这两个目标彼此不可替代,地方政府需要权衡是同时追求两个目标还是侧重追求一个目标,由此形成不同的创新行动实施方案,并配置相应的行动策略,这些策略体现为创新要素的选取、扩展和组合。在创新行动的不同阶段,地方政府面临着不同的任务和结构约束,目标追求和行动策略亦会随之变化,通过严格的过程控制,地方政府确保行动策略顺利执行,达成预期目标。

三、案例应用: K 市社区公益服务项目招投标工作

社区公益服务项目招投标工作(以下简称社区公益招投标)是 K 市民政局在政府购买社会组织服务领域推出的一项创新政策,^①至今

^① 从 2013 年开始,笔者以参与 K 市社区公益招投标实施效果调查为契机,通过收集 K 市民政局主要官员的公开讲话、解读历年政策规定和部门文件、实地访谈具体实施部门、追溯社区公益招投标的缘起,梳理出 K 市民政局实施社区公益招投标工作的来龙去脉,形成本案例。

已开展十余年,并成为 K 市民政系统的常规行政工作。

(一) 社区公益招投标及其创新之处

在 K 市,政府部门购买社会组织服务已不是新事物,但在 2009 年之前,主要以划拨财政资金或定向购买为主。2009 年, K 市民政局探索实施社区公益招投标政策,在全市范围内利用福利彩票基金资助,采用招投标的方式购买社会组织服务,要求街镇每年调查并提取社区中弱势群体的服务需求,经区县审核上报后在全市招投标平台上发布,社会组织设计与之需求相符的项目并参与竞标,中标后进入相应的社区开展专业服务。^①

具体而言, K 市社区公益招投标体现出如下创新之处:第一,创新福利彩票基金的使用方式。社会福利基金的使用范围包括“扶老、助残、救孤、济困、赈灾”,但从未以招投标的形式使用过。2009 年后,公益招投标被单列为 K 市福利彩票公益金使用项目,标志着福利彩票基金使用方式的突破。第二,创新社会服务的购买方式。以往政府购买社会组织服务主要是以财政划拨和定向购买为主,社会组织的受益面主要集中在体制内社会组织,一些草根社会组织往往缺少享受政府资助的机会。社区公益招投标利用福利彩票基金在全市范围内向所有符合规定的社会组织开放,更多的草根社会组织得到了政府公共资金资助。第三,创新社区需求的提取方式。在公益招投标出现之前,民政部门为社区居民提供的服务多采取自上而下的方式,公益招投标则采取自下而上按需求提供服务的方式,由街镇民政专员指导村居社区发现居民需求,填报招投标项目申报书,层层报送上级民政部门,最终集中到市招投标平台进行招标。第四,创新社区服务的供需对接方式。与定向购买指定服务机构不同,公益招投标“改拨为招”,要求每一个服务项目至少有三家以上的社会组织投标,采取竞标匹配的方式,成立项目评审专家组对申报者进行评定,确定中标机构。

^① K 市社区公益招投标工作在全国是率先之举,相较而言,浙江省宁波市 2012 年开展的社区公益招投标工作、昆山市 2013 年在江苏省率先试水社区公益服务项目招投标,都晚于 K 市。从体量上看,2009 年底 K 市全市依法登记的社会组织达 9498 家,每个月还以 50 多家的数量增长,社区公益招投标工作在全市全面铺开时,覆盖下辖的 17 个区县,在市、区县、街镇、村(居)4 个层面展开,涉及政府部门、社区、社会组织、社会工作者、居民个人等多方主体,每年资助的项目达数百个,投入资金上亿元,其体量非常庞大。因此, K 市社区公益招投标作为地方政府创新案例具有较强的代表性。

(二) 社区公益招投标创新的实施过程

1. 从提出创意到形成方案

社区公益招投标利用福利彩票基金购买社会服务,由于此前从未尝试过,民政局对于能不能用、如何使用存在诸多疑问,首先需要弄清楚这些问题。根据《彩票管理条例》《彩票管理条例实施细则》《彩票公益金管理办法》《社会福利基金使用管理暂行办法》等规定,民政部门负责福利彩票的发行、组织销售和管理监督工作,福利彩票基金使用范围则受到财政部门的严格限制。按照规定,民政部门要定期向同级财政部门报送社会福利基金的收支、管理情况,接受财政部门的监督检查。在实际工作中,“福彩金已经纳入到财政资金的管理,福彩金不仅受制于福彩金的管理,而且还要受财政管理,就是说财政发一个文件就可能导致我们招投标的流程或者我们有些规则跟着做调整,我们感触也很深的”(K市社区服务中心主任ZW访谈,2014年5月26日)。由此可见,虽然K市民政局拥有管理全市范围内社会福利彩票基金的权力,但这种权力是不完全的,其权力的占有和使用受到较大束缚。为此,民政局依据《国务院办公厅关于保留部分非行政许可审批项目的通知》(国办发〔2004〕62号),^①“根据现阶段政府全面履行职能和有效实施管理的需要,经国务院同意,对其中的211项行政审批项目暂予保留”,其中第43条明确规定“社会福利基金资助项目审批由地方市级以上人民政府民政部门实施”,民政局获得了设立福彩金使用项目的确定性权力。

2009年4月,K市民政局发布《关于福利彩票公益金资助项目实施公益招投标的意见》(以下简称《意见》),标志着社区公益招投标政策方案初步形成。《意见》包含指导思想、资金筹措、资助范围、公告、申请流程、项目评估、审批、监督评估和其他要求等9项内容,国务院办公厅、民政部、财政部等多项文件规定被写进《意见》作为制度支持。同年5月,K市民政局启动社区公益招投标工作。

2. 向创新政策转化

为使民政局各部门能够协同参与社区公益招投标工作,K市民政局成立领导小组,负责统筹社区公益招投标工作,组长由市民政局局长

^① 中华人民共和国中央人民政府网站(http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-05/30/content_5078063.htm)。

担任,三位副组长分别由民政局副局长、市社会团体管理局局长、民政局纪检组组长担任。领导小组负责组织开展本市公益招投标工作,研究决定福利彩票公益金用于政府购买服务的资金安排,负责审批公益招投标工作方案,审批公益招投标服务项目立项等重大事宜。领导小组成员由市民政局相关处室和局属单位领导担任,他们本来就承担着局里的常规工作,包括民政局办公室、基层政权和社区建设处、社团局社会组织服务处、基金会管理处等处室也就都参与到这项新的政府活动中来了。

在社区公益招投标分工格局中,与公益招投标内容相关的处室都分担了招投标工作,除了领导小组办公室和社区服务中心工作属新增之外,其余处室的工作属性与其常规工作趋同。可见,实施政府创新并非将原有的分工格局推倒重来,而是在原有基础上略作调整,是向创新分工的一种过渡而非“断裂”。社区公益招投标将尽可能多的处室纳入创新行动是为了扩大创新规模,在民政局内部布置工作能够增加对创新进程的控制,尽量保持创新行动中承担的工作与常规工作一致则是为了减少工作转换的摩擦,从而降低创新的不确定性。

3. 政策试点

社区公益招投标方案推出后,K市民政局首先在三个区县开展试点工作,要求试点区县民政局成立相应的领导和工作机构,推进本区县公益招投标工作;开展调研,提出服务项目需求;落实本区县公益招投标配套资金;委派代表参加评标,与中标组织签订服务项目合同;负责“区域型公益项目”日常监管和绩效评估。由此,社区公益招投标受到上级部门、同级部门、社会民众的广泛关注,自然也要接受更严格的社会评价。K市民政局的应对之策是确保创新要素在“大民政”范畴内选取并组合,社区公益招投标涉及的事项包括福利彩票管理、社会组织管理、社区建设等,其中,社区是服务需求方,社会组织是投标方,福利彩票基金是资金来源。上述内容构成社区公益招投标的创新要素,这些要素全都属于民政局可以把控的“大民政”范畴。

公益招投标方案规定,凡依法登记的社会团体、民办非企业或公益性非营利事业单位、社会工作者或助理社工师要占管理人员的10%以上,具备实施招标项目基本条件的机构均可投标。符合上述条件的机构以社会组织居多,而社会组织需要在民政局进行登记,很多中标的社会组织的主管单位就是民政部门。正是基于多年的管理经验,民政局

对社会组织的作用较为熟悉,特别是那些民政类社会组织,民政局更有把握在其纳入创新行动时保持对它们的管控。

在资助项目的选择上,K市社区公益招投标方案明确规定,社区公益服务主要是指涉及老年福利事业、残疾人福利事业、儿童福利事业、困难人群与其他事关民生的项目。一方面,福利彩票基金使用办法规定了福彩金的使用范围;另一方面,这些项目恰恰属于民政系统的工作范围,市民政局可以在所辖工作范围内管理使用资金。作为条线部门,民政局有相对清晰的业务领域,在政策创新中更倾向借助民政系统的要素(黄晓春、嵇欣,2014)。同样,招投标项目最终落在社区层面实施,而民政部门拥有指导社区建设与社区服务的行政职能。

4. 新政策全面铺开

经过一年试点和一年规范化调整,K市民政局于2011年在全市17个区县全面铺开社区公益招投标工作,全市所有区县均制定了《社区公益服务项目招投标工作实施方案》。这一方案一般包括工作目标、项目范围、项目类型和资金配额、实施步骤、工作要求、组织领导、经费保障等内容,自此全市社区公益招投标工作重心转向规范流程操作、完善文件规定等任务上,政策效应在更大范围内凸显。各区民政局通过一系列政策宣传、系统培训、上门指导、多方协调、供需平台搭建、制度完善、第三方监管支持、典型项目跟拍等工作扎实推进,取得了良好成效。

早在社区公益招投标工作开展之初,K市民政局已委托K市社区服务中心作为实施机构,具体开展调研、指导、组织实施和申请受理等工作,负责招投标平台的日常运作管理。社区公益招投标工作全面铺开,招投标平台升级,所有的招投标项目申请和投标都在K市社区公益招投标网上完成,同时对招投标结果进行网上公示,最大限度地保证招投标工作的公开、公正。

民政局会同社区服务中心相继出台若干规定,制定《关于进一步规范社区公益服务项目招投标工作的通知》《关于规范K市社区公益招投标项目财务核算管理的通知》等文件,向招投标双方发布统一格式的《K市福利彩票公益金公益服务项目购买合同》《K市福利彩票公益金资助(公益招投标项目)承诺书》《K市民政局资助社区公益招投标项目申请表》等样本,规范社区公益招投标流程。在社区公益招投标全面铺开阶段,K市民政局坚持招投标平台建设的规范性和制度化,做到招投

标工作的每个环节都有章可循,每项活动统一标准化操作,从而大大降低了政策执行成本,为获得更大范围的行政绩效提供了制度支撑。

(三) 创新部门的双目标追求及其行动

K 市民政局作为社区公益招投标创新部门,不仅提出社区公益招投标的创意方案,而且推动了该方案落地执行;既是这项创新的行政绩效获益者,也是创新行动的风险承担者。按照民政局的行政目标设定,社区公益招投标试图达到满足居民需要、培育社会公益组织、提高福利彩票使用效率等公共品供给目标。此外,以创新形式推动社区公益招投标工作,民政局也要吸引上级注意力,争取获得上级的认可和奖励。为此,K 市民政局在社区公益招投标工作中,首先采用的策略是最大范围地动员和纳入创新要素,社区、社会组织、弱势群体、社会工作者、区县一街镇民政行政系统、民政局指导的事业单位等都被纳入到社区公益招投标活动中,这些要素几乎覆盖了民政职能管辖的所有部门和群体。在要素组合上,民政局采取了循序渐进的做法,尽量使创新分工保持与常规分工一致,各参与部门只做出较少调整便实现了整体上的创新效果。

作为一项创新行动,社区公益招投标面临着来自各个方向的多种风险,为此,K 市民政局首先选择了一个“安全”领域来实施创新。社区公益招投标利用公共资源惠及居民,实施增量创新而不是存量改革,这种做法首先消解了来自民众可能的反对,甚至可以以民生服务作为标识增进创新行动的合法性。为应对上级政府和财政部门批评福利彩票基金违规使用这一风险,民政局在创新行动开始之前就拿出国务院及民政部门的明确规定,确保福利彩票使用有章可循。在社区公益招投标项目申报审核时,民政局将服务范围严格设定在民政业务范围内,比如将青少年服务改作贫困青少年服务,其目的就是避免因“侵占”同级政府部门利益带来的风险。调研中我们还发现,具体分管招投标这项工作的并不是社区建设管理部门或社团管理部门这些业务部门,而是民政局的计划财务处,其原因在于后者更熟悉财务管理和操作规则,在财务风险辨识和处置上更有优势,让其具体负责招投标工作,足以看出民政局对最大可能产生风险领域的重视和谨慎。

(四) 创新过程的严格控制

地方政府希望通过释放创新信号获得高额收益,而收益额度取决

于信号质量,即地方政府的创新行动在多大程度上引起外界的关注。一个高质量创新信号至少需要满足以下条件:第一,创新是安全的,不易被外界特别是上级看出问题。第二,创新是真实的,而不是“形象工程式”的虚假创新。第三,信号容易为外界识别,一般而言,创新行动与行政常规做法的差异度越大,越容易为外界识别(Spence,1973;练宏,2016)。要想制造一个高质量创新信号,地方政府需要对创新过程实施控制,以应对随时出现的不确定性。但必须明确,行动过程中的任何状况并非全部在地方政府的掌控之内,一般而言,对不太容易控制的因素,如上级部门意见,地方政府通常会采取寻求合法性的手段以增强创新安全系数;而对可控因素,地方政府则会采取直接控制的做法。

纵观K市社区公益招投标创新过程,纳入公益招投标创新活动中的要素都是民政管辖范围内的主体或资源,这显然有利于民政部门施加控制。领导小组把与公益招投标相关的各个部门统揽在工作小组内,确保信息直接沟通及创新指令的上传下达。在具体行动推进过程中,保证创新以“小步快走”方式进行,其意图是借由每个参与部门的行动可控加总为整体创新行动可控。对于社区公益招投标的一系列流程——社区弱势群体反映需求、民政系统梳理居民需求传递需求信息、招投标网络平台发布信息、社会组织竞标、民政局审核、社会组织与社区对接进入社区开展服务等步骤,K市民政局都做了精心设计,且通过政策文件规定的形式予以落实。在相对熟悉的制度边界内,利用职能范围内要素实施创新,在遭遇已有制度抵触或其他部门干扰的境况下,地方政府会主动避让并转向挖掘自身资源,不断规范工作流程,严格要求创新参与者,保证创新顺利实施(冯猛,2017),创新行动表现出明显的过程控制特征。

总结社区公益招投标案例中K市民政局的具体做法,可以发现其坚持的几个行动“原则”:一是效用最大化。无论是追求两个目标,还是侧重追求单个目标,抑或是权衡后调整目标追求,政府和创新行动中无不是追求效用最大化。二是明确合法性。无论是获得已有制度的支持,还是得到外界特别是上级部门的认可,民政局一直在寻找创新行动的合法性。三是体现差异性,通过广泛纳入创新要素,增强要素组合,体现社区公益招投标与民政常规工作的差异,进而吸引外部注意力。四是避险优先,民政局在创新中始终秉持“安全红线”思维,当接近红线时,将不惜加强控制、加大资源投入,以确保创新安全无虞。

(五) 创新行动的延伸: 宣传与效果

随着社区公益招投标工作的全面实施,截至2011年底,在公益招投标网注册并通过审核的公益组织已达503家,其中包括108家社会团体、325家民办非企业单位、70家事业单位。2011年,全市社区公益招投标投入资金1.19亿元,资助项目353个,受益人群178.4万人次;2013年,全市社区公益招投标投入资金2.51亿元,资助社区公益服务项目707个。据K市民政局统计,2011年福利彩票资金节约470万元,占资助资金和节约资金两者合计数的3.8%。^①从实施效果展示的数据看,K市社区公益招投标在一定程度上达到了创新行动的绩效目标。

K市民政局通过各种渠道积极宣传社区公益招投标工作,推动招投标创新“符号化”。在社区公益招投标工作启动前,民政局领导已经在K市广播电台、电视台、报纸等媒体做了宣传,积极寻求与高校和科研单位开展合作研究,促进了民政与社会的互动,获得了较好的社会影响。社区公益招投标工作也得到了国家民政部的重视,2009年K市民政局报送的《关于建立和完善社区民生公益服务项目招投标机制的调查报告》获得民政部民政政策理论研究优秀奖;在2010年全国民政工作会议上,K市公益招投标被认为是现代民政创新的具体表现;2011年,K市民政局报送的文章《社区公益服务招投标项目评估指标体系研究》获得民政部民政政策理论研究论文类一等奖,社区公益招投标工作荣获“第二届K市依法治理十大优秀案例奖”。值得一提的是,2013年K市民政局更换主要领导后,社区公益招投标并没有出现“人走政息”的情况,而是延续至今,成为K市民政局的常规工作。

四、对“风险—绩效”分析框架的几点说明

上文我们建构并利用“风险—绩效”分析框架对地方政府创新的行为逻辑做了讨论,为使该分析框架在应用时更加严谨,我们从适用范围、研究层次、理论意涵等方面做进一步说明。

^① 根据K市社区服务中心副主任WJY提供的数据整理。

(一) 聚焦地方政府创新的“生产”行动

从地方政府实施一项创新行动,到获得预期效用,这是一个连续的过程。如果将这一连续过程做简单区分,可以分为创新“生产”和创新宣传两个环节,“风险—绩效”分析框架适用于前一个环节的分析,即聚焦地方政府创新的“生产”行动。从信号传递的角度看,创新宣传可以视作释放信号的过程,创新“生产”则是生产和制造信号的过程,是将创意转化为行动方案并实施该方案的行动。地方政府的创新“生产”行动是增进公共利益和公共价值的基础,也是创新宣传行动的基础。在创新实践中,地方政府可能凭借话语建构和宣传推广赢得突出的双重效果,但这个“后生产”环节并没有发生执行要素新组合行为,因此不适用本文的分析框架。

在创新“生产”环节,当目标设定为侧重追求行政绩效时,地方政府通常采取具有“扩张”“释放”特征的做法;当目标设定为侧重规避风险时,地方政府通常采取具有“收缩”“聚敛”特征的做法。在收放之间,地方政府创新的行为张力得以显现,由此,本文开篇提到的地方政府创新行动中“大张旗鼓”与“小心翼翼”并存的“矛盾”现象得到了解释。

(二) 地方政府创新行为的微观视野

对于“风险—绩效”分析框架包含的目标权衡、行动策略选择、过程控制等概念,将其置于地方政府创新的微观层次更能体现分析优势,我们结合 K 市民政局的社区公益招投标创新案例加以具体分析。

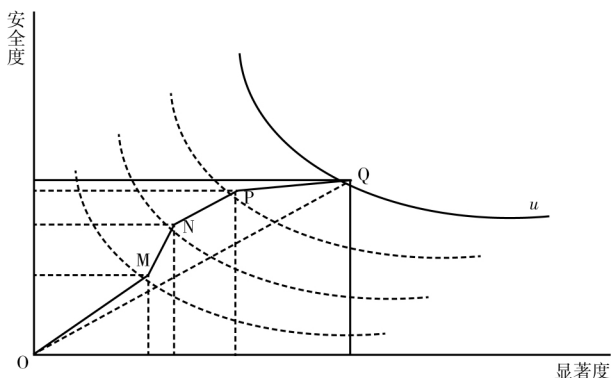


图2 社区公益招投标创新过程及其目标追求

如图 2 所示,社区公益招投标创新行动分为四个阶段:创意形成阶段(OM)、方案转化阶段(MN)、方案试点阶段(NP)和全面铺开阶段(PQ)。在不同阶段,创新者具有与该阶段相应的目标追求,随着阶段转化,对创新目标追求的侧重点也发生了变化。图中 M、N、P、Q 分别对应的安全度值和显著度值并不是等值的,表示在不同阶段民政局赋予获取行政绩效目标和风险规避目标的权重是不同的。例如在创新政策转化阶段侧重追求风险规避目标,而在全面铺开阶段则侧重获取行政绩效目标。在 Q 点处,社区公益招投标创新行动获得成功,该政策全面铺开,此时民政局期望获得的效用变成现实,图 2 中用等效效用 u 实线表示创新成功后的政府效用,在此之前民政局对创新行动的持续推进只是某种效用期望,用虚线表示。

从图 2 可以直观看出,如果我们将一项创新行动的整个过程作为一个分析单位,只能看到如 OQ 线标示的单调递增过程。然而事实上,一项政府创新行动经历了若干阶段(OM-MN-NP-PQ),创新者在不同阶段会随时做出目标权衡和策略选择。以创新行动阶段作为分析单位,在更微观层面揭示了细致复杂的政府创新行为逻辑。

(三) “风险—绩效”分析框架的理论意涵

毋庸置疑,规避风险、获取行政绩效,在任何行政性活动中都是政府追求的行动目标,但是在创新行动中,地方政府处理风险和绩效的逻辑与常规行政活动有着显著区别。

在常规行政活动中,地方政府按照科层逻辑行事,不确定性和风险被降到最低(威尔逊 2006),只要按部就班完成任务,发生风险的概率就会很低。但在创新活动中,各类在常规行政活动中隐蔽的风险源容易生成新风险,一旦遇到风险,地方政府难以在已有的行动经验中寻找应对之策。作为创新风险的独立承担者,创新过程如果发生风险,地方政府将无法外推,只能自行承担损失和惩罚。此外,地方政府要从创新中获益,必须使创新行动与常规行政活动区分开,而创新的行政绩效不仅表现为地方公共品的增加,更要标示出其与常规行政活动的区别,二者共同构成创新行动的显著绩效。因此,地方政府在创新行动方面出现反复的权衡就不足为奇了。

与经济学“成本—收益”模型不同,在“风险—绩效”分析框架中,行政绩效目标和风险规避目标不能充分自由转换,原因在于地方政府

的行动受到阶段任务和各相关主体构成结构的约束,对某个目标的追求是限定的。在某个行动阶段,地方政府只能在目标追求“锁定”的区域进行权衡取舍,而不能轻易地通过损失某个目标效用来获得另一个目标效用的增长。由结构约束形成对地方政府创新行动的不完全锁定,恰恰反映出“风险—绩效”框架具有的社会学意涵。

五、结论与讨论

地方政府在创新行动中有行政绩效获取和风险规避两个目标,本文通过建构“风险—绩效”分析框架,剖析了地方政府创新中的目标权衡、过程控制与策略选择等行为现象,在理解地方政府创新行动实践的同时,增加对创新行为逻辑的认知。创新本应是一个极不稳定的活动,其“魅力”正是来自它的不确定性。在政府创新行动中,创新过程趋向稳定,政府创新的“魅力”折损很多。不过,对实施创新行动的地方政府来说,这样的创新尽管不能保证一定有“超额利润”,但至少不会发生严重损失。地方政府创新在带来一些新元素的同时,亦能够与现有体制顺畅配合,由此形成了富有中国特色的地方政府创新逻辑。

本文尚存在以下局限:将地方政府创新效用追求操作为行政绩效获取与风险规避的总和,未考虑到两个目标更复杂的内生关系。“风险—绩效”分析框架是一个规划者行动模型,即在给定外部结构约束的情况下分析该行动者如何行动,现实中的创新行动可能表现为博弈行为(刘世定,2017),但是规划者行动模型可以为引入更复杂的模型提供基础。另外,尽管社区公益招投标创新案例信息丰富,但作为例证仍不足以覆盖“风险—绩效”框架的所有要点,该分析框架的解释力需要接受更多经验案例的检验。

参考文献:

- 曹正汉 2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 陈家建、边慧敏、邓湘树 2013,《科层结构与政策执行》,《社会学研究》第6期。
- 陈家喜、汪永成 2013,《政绩驱动:地方政府创新的动力分析》,《政治学研究》第4期。
- 陈那波 2017,《“试点”何以失败?——A市生活垃圾“计量收费”政策试行过程研究》,《社会学研究》第2期。
- 陈雪莲、杨雪冬 2009,《地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察》,《公共管

- 理学报》第3期。
- 狄金华 2019,《“权力—利益”与行动伦理:基层政府政策动员的多重逻辑——基于农地确权政策执行的案例分析》,《社会学研究》第4期。
- 段伟红 2012,《“又红又专”的政策议题是如何设置的?——以“股权分置改革”为个案的一项研究》,《管理世界》第3期。
- 冯猛 2014,《基层政府与地方产业选择:基于四东县的调查》,《社会学研究》第2期。
- 2017,《政策实施成本与上下级政府讨价还价的发生机制:基于四东县休禁牧案例的分析》,《社会》第3期。
- 傅家骥 1998,《技术创新学》,北京:清华大学出版社。
- 高翔 2017,《最优绩效、满意绩效与显著绩效:地方干部应对干部人事制度的行为策略》,《经济社会体制比较》第3期。
- 管兵 2018,《发明还是扩散:地方政府创新动力机制》,《河北学刊》第1期。
- 韩博天 2008,《中国经济腾飞中的分级制政策实验》,《开放时代》第5期。
- 何艳玲、李妮 2017,《为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制》,《武汉大学学报》第1期。
- 黄晓春、嵇欣 2014,《非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研究》第6期。
- 克罗齐埃 米歇尔 1989,《被封锁的社会》狄玉明、刘培龙译,北京:商务印书馆。
- 李佳佳 2015,《从地方政府创新理解现代国家——基于“非协调约束的权力结构”的分析框架》,上海:学林出版社。
- 李妮 2018,《模糊性政治任务的科层运作——A县政府是如何建构“创新”政绩的》,《公共管理学报》第1期。
- 练宏 2016,《注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析》,《社会学研究》第4期。
- 刘靖华 2002,《政府创新》,北京:中国社会科学出版社。
- 刘世定 2017,《历史的理论研究路径和理论模型:对〈中国的集权与分权“风险论”与历史证据〉一文的几点评论》,《社会》第3期。
- 沈荣华、张伟军 2009,《中国地方政府体制创新路径研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 谭海波、赵雪娇 2016,《“回应式创新”:多重制度逻辑下的政府组织变迁》,《公共管理学报》第4期。
- 王汉生、刘世定、孙立平 1997,《作为制度运作和制度变迁方式的变通》,《中国社会科学季刊》冬季号。
- 威尔逊 詹姆斯 2006,《官僚机构:政府机构的作为及其原因》孙艳等译,北京:三联书店。
- 吴建南、马亮、杨玉谦 2007,《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》,《管理世界》第8期。
- 向静林 2016,《市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架》,《社会学研究》第4期。
- 熊彼特 约瑟夫 1990,《经济发展理论:对于利润、资本、信贷、利息和经济周期的考察》,何畏、易家详等译,北京:商务印书馆。
- 杨雪冬 2011,《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》,《公共管理学报》第1期。
- 俞可平 2008,《中国治理变迁30年(1978-2008)》,《吉林大学社会科学学报》第3期。

- 郁建兴、黄亮 2017,《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》,《学术月刊》第2期。
- 周雪光、练宏 2012,《中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- 朱光喜 2013,《“嵌入型”富裕地区政策创新: 空间限制与行动策略——以神木“免费医疗”政策为例》,《公共管理学报》第2期。
- 朱亚鹏、肖棣文 2014,《政策企业家与社会政策创新》,《社会学研究》第3期。
- Birkinshaw, Julian, Hamel Gary & Michael Mol 2008, “Management Innovation.” *The Academy of Management Review* 33(4) .
- Hanusch, Horst & Andreas Pyka 2007, “Principles of New-Schumpeterian Economics.” *Cambridge Journal of Economics* 31(2) .
- Light, Charles 1998, *Sustaining Innovation: Creating Nonprofit and Government Organizations that Innovate Naturally*. San Francisco: Jossey-Bass Inc.
- Malerba, Franco 2002, “Sectoral Systems of Innovation and Production.” *Research Policy* 31(2) .
- Morden, Tony 1993, *Business Strategy and Planning: Text and Case*. London: McGraw-Hill Book Company.
- Osborne, David & Ted Gaebler 1992, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Basic Books.
- Rawski, Thomas 1995, “Implications of China’s Reform Experience.” *The China Quarterly* 144.
- Spence, Michael 1973, “Job Market Signaling.” *The Quarterly Journal of Economics* 87(3) .
- Walker, Richard 2006, “Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of Local Government.” *Public Administration* 84(2) .
- Williamson, Oliver 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms Markets, Relational Contracting*. New York: The Free Press.

作者单位: 上海师范大学社会学系
责任编辑: 张志敏

succession of provincial leaders. The analysis is based on provincial level panel data during 1996 – 2018 in China. The patterns for different categories of expenditure differ significantly. The fiscal expenditure on economic development conforms to the principle of punctuated equilibrium , as do the expenditures on science , education , culture , and health-care (SECH) . However , the fiscal expenditure on public safety follows the principle of budgetary incrementalism. For the fiscal expenditure that conforms to the principle of punctuated equilibrium , the longer the tenure of the leaders is , the stronger their personal political authority becomes , which makes it easier to change the budget structure. For the fiscal expenditure that conforms to the principle of budgetary incrementalism the length of tenure does not have a significant impact. Furthermore , this paper identifies the motivation behind the newly appointed leaders’ adjustment of expenditure structure. They strive for the upper reaches in economic development and prefer to approach the national average in SECH.

Objective Balance and Process Control: An Analytic Framework for the Behavior Logic of Local Government Innovation *Feng Meng* 124

Abstract: This paper attempts to construct an analytic framework for “risk-performance” to help understand the logic of local government innovation. Local governments have two specific objectives , i. e. , risk aversion and administrative performance acquisition in innovative actions. On the one hand , local governments choose institutions with a high degree of controllability and relevant subject recognition to avoid innovation risks. On the other hand , local governments expand the scale of innovation factors and increase the combination of factors to obtain administrative performance. In the innovation case of community public welfare bidding in city K , the process can be divided into four stages: creative formation , innovation policy transformation , policy pilot and comprehensive implementation. Local government departments weigh the pursuit of goals at different stages , choose the corresponding action strategies , and maximize the effectiveness of innovation by strictly controlling the innovation process.

“Block and Line” Differences and Vertical Diffusion of Innovation
 *Chen Sicheng* 146

Abstract: This paper explores the differences between the vertical diffusion of innovation model launched by functional departments(line) and the model launched by government officials(block) , based on ten years’ evolution of an ecological environment restoration policy. This research reveals that the vertical model launched by functional