

基层政府组织持续创新：关键因素和组合路径

——基于14个政府部门创新台胞台企集成环境的定性比较分析

卓越, 罗敏

(厦门大学公共事务学院, 福建厦门, 361005)

摘要: 基层政府组织创新是提高组织绩效的有效途径之一。当前学界对基层政府组织创新的研究主要集中在归纳和演绎影响因素方面, 缺乏对影响基层政府组织持续创新的关键因素及其组合路径的实证探究。通过实地考察 X 市 J 区 14 个政府部门创新台胞台企集成环境的实践案例, 运用定性比较分析法(QCA)对这些实践案例进行剖析, 以探究影响基层政府组织持续创新的关键因素及其组合路径。结果发现: 创新主体是影响基层政府组织创新台胞台企集成环境效果的关键要素。从影响基层政府组织持续创新的因素组合路径来看, 空间驱动型创新、激励驱动型创新、空间-激励双轮驱动型创新以及资源驱动型创新等四条路径可以促使基层政府组织在创新台胞台企集成环境实践中取得较好的成效。通过厘清影响基层政府组织持续创新的关键要素及其组合路径, 能够更好地推动组织创新优势转化为组织绩效。

关键词: 基层政府组织创新; 组织绩效; 组合路径; 定性比较分析

中图分类号: D035

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号: 1672-3104(2022)01-161-11



一、引言

基层政府组织创新作为一项复杂的组织活动, 主要是指地方政府的区一级机构(县级市)及其下属的具体办事机构和街道、乡镇等政府行政部门, 以创造高质量组织绩效为愿景, 通过整合组织资源、扩展组织空间等活动开展的一系列新的组织行为和工作方式。近年来, 虽然基层政府组织以行政审批为核心的集成改革创新在我国掀起了热潮, 获得了诸如“多规合一”与“最多跑一次”的“德清模式”、“标准地+承诺制+一窗代办”的“湖州样本”、县域集成改革的“昆山方案”和“江阴实践”等创新经验, 但出于基

层政府组织集成改革的创新点不易把握、改革者“不情愿借鉴别人的成果”“一味追求政绩”等原因^[1], 基层政府组织创新的实效普遍不高。因此, 运用科学的方法深入剖析当前我国基层政府组织创新面临的困境, 探究影响基层政府组织创新的关键因素, 提出行之有效的改进策略, 具有重要的理论意义与实践价值。

本文以 X 市 J 区 14 个政府部门创新台胞台企集成环境为例, 尝试运用定性比较分析方法对当前影响我国基层政府组织创新的因素进行审视, 旨在回答: 影响基层政府组织创新的关键因素有哪些? 不同条件下这些因素的不同组合, 是如何推动基层政府组织创新活动持续展开的? 对上述问题的科学回答不仅有助于基层政府组

收稿日期: 2021-07-03; 修回日期: 2021-12-20

基金项目: 厦门大学研究生田野调查基金“基层党建对社区治理绩效的影响机制研究”(2021FG024); 福建省中国特色社会主义理论体系研究中心重大项目“从‘马上就办、真抓实干’到国家治理现代化研究”(FJ2020ZT013)

作者简介: 卓越, 男, 福建尤溪人, 经济学博士, 厦门大学公共事务学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 政府绩效管理、政府治理创新; 罗敏, 男, 湖南攸县人, 厦门大学公共事务学院博士研究生, 主要研究方向: 政府绩效管理、基层治理, 联系邮箱: romin2013@sina.com

织创造高质量的组织绩效,而且有利于提高基层政府组织服务民众的能力。

二、文献回顾

基层政府组织创新对于地方治道变革和组织绩效的提升都具有重要意义,这也一直是公共行政领域关注的热点话题。

西方学者对政府创新的研究可以归纳为三个方面,一是对政府组织创新的内涵进行了理论阐释。有学者认为,政府组织创新是一个过程,通过这一过程,新的观点、目标和行动得以创造、发展或重塑^[2]。有学者指出,政府组织创新是一种新的机制或制度生成的过程,政府组织创新的成功能够有效解决治理中存在的问题和获得更好的治理效果^[3]。二是总结了政府组织创新的不同阶段。有学者认为,政府组织创新通常包括创新理念的生成、实施和扩散三个阶段^[4]。三是对政府组织创新的动因进行了分析。有学者提出,政府组织的内部问题是导致政府创新的主要动因,包括未能满足社会需求、落后于社会环境的变化、政策协调失败等^[5];政府组织面临的社会问题,是驱动政府组织创新的外部因素,政府组织创新是为了应对新的社会问题,试图寻找一些新理念和新方法,实现政府和社会的有效互动^[6]。

中国学界对政府组织创新的研究成果也颇为丰富,主要集中在政府组织创新模式和政府组织创新影响因素等方面。在探讨政府组织创新模式方面,有学者认为,目前中国政府组织或部门落实和推进创新发展的模式有政府主导型、政策驱动型、财政资金扶持型三种^[7],其中政府主导型和政策驱动型是政府组织常用的创新模式。政府主导型创新是通过促进不同部门、层级和区域间的数据共享以形成整体性政府来实现的^[8];相比而言,政策驱动型创新具有较大的灵活性与适应性。这主要是因为政府组织创新的一般路径是政府先提出新政策,而后在地方治理实践中,这一政策被不断地完善和加强^[9]。

在分析政府组织创新的影响因素方面,有研究认为,组织创新既包括创新绩效,也包括创新能力^[10]。也有学者提出,政府创新系统是由创新

主体、创新环境与创新功能三种要素组成,这些要素是影响政府组织创新的关键^[11]。对于创新主体,有学者认为,政府组织创新的动力主要源自于政治精英的创新构想^[12];也有学者发现,创新主体的道德操守、职业规划、社会责任感以及个人的价值理念、理想追求等都可能成为其主动创新的触发因素^[13],因此,有学者总结道,创新主体是推动政府组织创新活动持续推进的核心因素^[14]。对于创新环境,有学者指出,创新活动的顺利开展需要与之匹配的创新环境,包括交通、通讯等基础设施环境和相关的基础知识与技术环境^[15]。在对创新主体和创新环境关系的阐述方面,有学者认为,创新主体通过整合环境中的有利资源,获得新信息、开拓新思路、探索新领域,进而推动组织创新的持续开展^[16]。学界在肯定创新主体在政府组织创新过程中发挥重要作用的同时,也有学者提出,政府组织创新并不是创新主体单独发挥作用的结果,而是与创新活动相关联的诸多要素相互影响、相互制约、相互作用实现的结果^[17]。可见,政府组织创新是资源禀赋、经济、制度等硬性要素和创新主体的心理意识、理想信念、价值观念等软性要素协同发挥作用的结果^[18]。

综上,学界对政府组织创新的理论阐述和研究成果,对本文探讨基层政府组织持续创新具有重要的启发意义。但遗憾的是,当前学界对政府组织创新的动因及影响因素的探讨以推演、解释及归纳分析居多,对这些因素如何在实践中发挥作用,换言之,对这些因素通过何种组合路径影响基层组织创新的实证研究还比较少。本文尝试将政府组织创新的影响因素纳入到一个整体性的分析框架中,借助定性比较分析方法探究政府组织创新的组合路径,以期对基层政府组织创新的影响因素以及影响其持续创新的组合路径进行深入阐释。

三、研究设计与分析

(一) 研究方法

20世纪80年代末,社会学家查尔斯·C.拉金

(Charles C.Ragin)率先应用和发展了定性比较分析方法(Qualitative Comparative Analysis, 缩写为QCA), 并认为“QCA 能够整合案例导向与变量导向两种方法的优点”^[19], 是一种“综合性策略”。QCA 作为一种比较分析方法, 既能够对研究对象进行统计分析, 又能够对研究对象的整体进行分析; 它通过把案例整体视为条件(变量)的组态, 一定程度上综合了传统定性分析法与定量分析法的优势。确切地说, QCA 旨在通过对不同案例的比较, 找出条件组态与结果间的因果关系, 回答诸如“条件的哪些组态可以导致期望的结果出现? 哪些组态会导致期望的结果不出现?”等问题^[20], 目的是探索引致特定结果产生的各种条件组合^[21]。QCA 的本质是寻找结果产生的因果关系, 所以与案例分析方法相比, 它更加客观; QCA 与线性回归法不同之处在于: 它的自变量与因变量并非同增同减, 因此两者因果关系的复杂性更能清晰地体现出来。

本文选择 QCA 作为主要研究方法基于以下考虑, 其一, 由于本文涉及的样本案例相对较少, 并不适合做大样本的定量分析, 也不适合做个案分析; 其二, 因为研究对象存在的条件复杂多变, 与运用传统的线性回归等因果分析方法相比, QCA 更能清晰地解释导致某个结果发生的充分条件或必要条件, 能够更加明确地阐释复杂的因果关系; 其三, 由于已有研究对影响政府组织创新的一般因素讨论的比较充分, 对影响基层政府组织持续创新多因素组合路径关注的比较少, 运用 QCA 可以厘清影响政府组织持续创新的关键因素及其组合路径, 以弥补研究缺憾。

本文将“是否具有创新效果”作为结果变量, 属于二分取值。在条件变量选取方面, 因为笔者在案例选择时剔除了某些变量取值模糊的案例, 并根据外部一致性原则和所调研政府部门的实际情况, 剔除了所选案例中某些难以做二分处理的变量(如创新能力、创新理念、创新需求等), 所以本文根据实际案例的清晰结构来定义条件变量的具体二分取值。故此, 本文选取清晰集定性比较分析法, 旨在探寻影响基层政府组织创新的充要条件和条件组合情况, 以期为持续推进基层政府组织创新提供理论支撑与实践指导。

(二) 样本选择与数据来源

样本选择需要注意两个方面: 一是选择原则, 案例的选取是根据理论构建和实践的需求完成的, 而非随机选取; 二是选择数量, 样本案例的数量选择需要尽可能覆盖所有情况, 但是无法强求一定要实现样本的全覆盖。同样, QCA 在案例选择上也需遵循一定的原则, 即案例总体的充分同质性和案例总体内的最大异质性^[22]。一般而言, 在中等样本(10~40 个案例)分析中, 通常选择 4~6 个或 4~7 个条件变量进行分析; 例如: 4 个条件变量, 通常选择 10~14 个案例; 5 个条件变量, 通常选择 13~18 个案例; 6 个条件变量, 通常选择 16~25 个案例。不过, 也有只要样本数大于 2^{k-1} 次方的说法, k 代表维度个数, 例如: 3 个条件选择 4 个及以上案例即可。需要注意的是, 当限定条件后的案例不能满足最小值数量时, 则需全部纳入。

本文在参考以往研究成果的基础上, 结合 QCA 对研究领域所确定样本数量的一般原则, 最终选取 X 市 J 区政府部门创新台胞台企集成环境为研究对象(台胞台企是指居住在大陆的我国台湾籍居民及其在大陆创办的企业), 主要基于以下方面考虑: 一是 X 市 J 区是两大国家级台商投资区所在地, J 区政府在创新台胞台企集成环境方面处于全国领先地位, 因此选择 X 市 J 区政府创新台胞台企集成环境的实践经验为案例, 来探讨基层政府组织持续创新的关键因素与组合路径具有一定的典型性。二是在全国集成改革的大背景下, 以政府部门创新台胞台企集成环境为研究对象具有一定的必然性。需要说明的是, 台胞主要涉及的是社会环境, 较少涉及营商环境; 台企主要涉及的是营商环境。因此本文将营商环境和社会环境组合定义为集成环境, 这与当前全国集成改革的大背景相契合。三是 J 区涉及创新台胞台企集成环境的政府部门有 14 个, 根据样本案例的数量选择需要尽可能覆盖的原则, 本文将这 14 个样本案例全部视为研究对象。同时, 由于 14 个样本案例属于小样本, 它既不适合做大样本的定量分析, 也不适合做个案分析, 而定性比较分析方法(QCA)的特征与优势为此类小样本分析

提供了新的思路。四是样本案例变量取值的依据资料主要来源于J区政府部门官网、笔者的实地调研和访谈,这些取值数据通过三角试验法反复对比进行交叉检验,具有较高的可信度。

(三) 变量设定与赋值

在变量设定方面,本文采取“理论归纳”与“田野调查”相结合的方法对条件变量进行筛选、合并与排除。首先,条件变量是在对目前研究成果进行梳理、归纳及整理的基础上设定的;其次,根据J区各部门的官网数据与实地访谈资料,对影响政府部门创新台胞台企集成环境的因素进行筛选、排除与整合,筛选出合适的案例;最后,根据样本案例的实际情况与筛选出的影响因素,适应性调整条件变量的设置,进而确定条件变量,最终本文选取了创新主体、创新资源、创新空间以及创新激励4个条件变量。

1. 创新主体

政府组织创新主体涉及政府组织的负责人、普通行政人员、政府智库专家等,其中组织负责人是政府组织创新过程的关键参与者,是推动政府组织创新过程发展与变革的核心主体。有远见卓识的组织负责人在基层政府组织创新活动的生成环节发挥着举足轻重的作用^[23]。笔者在调研和访谈过程中发现,当一个部门的主要负责人具有强烈的社会责任感和创新精神时,该部门容易产生创新行为;而当一个部门的主要负责人思想比较保守且安于现状时,那么该部门则不容易产生创新行为。因此,本文将政府组织创新主体具体操作化为两类:一类是具有强烈的社会责任感、创新精神和集体荣誉感,且经常进行部门变革的主要负责人;一类是思想相对比较保守、惧怕被问责、安于部门现状的主要负责人。本文结合调研部门的实际情况,对这两类政府组织创新主体进行赋值。

2. 创新资源

创新资源是指政府组织参与创新活动的要素禀赋,包括创新过程中投入的资金、人力、知识、技能和硬件设备等^[24],其中,国家财政资金的持续投入,是支撑基层政府组织创新的关键因素^[25]。从技术竞争理论来看,创新资源占有的数

量和质量,是衡量一个政府组织创新能力的决定因素,政府组织的创新资源优势可以有效地转化为创新能力,进而驱动政府组织创新行为的发生。从资源禀赋来讲,组织的创新能力受组织本身的人才、技术、资金等资源禀赋的约束。不同层级的政府组织拥有的资源禀赋是不同的,基层政府组织创新需要一定的资源投入,充足且有效的资源禀赋为基层政府组织创新活动的持续开展提供了有力保障。因此,本文将人、财、物、技术等资源禀赋作为衡量基层政府组织创新效果的前因变量进行考察,并根据各基层政府部门是否设立相关科室专门负责人、财、物、技术等创新资源的管理与协调作为变量赋值的依据。

3. 创新空间

创新空间的存在首先依赖于政治和制度等方面的环境营造,这为政府组织创新提供了合法性支持。宏观的政治和制度环境是影响地方政府创新项目成败与否的重要因素,积极宽松的制度环境有利于促进地方政府组织创新活动的生成^[26]。从政府组织职能来看,发挥不同职能的政府部门拥有的创新空间存在明显差异,一些部门偏重于执行上级交办的业务,因而创新空间较小;而另一些管理部门,因为强调组织职能的主体性责任,对下属单位拥有计划、组织、指挥等权力,所以其创新空间则相对较大。因此,本文根据政府组织的职能来考察创新空间并对其进行赋值。

4. 创新激励

依据控制权的归属,创新激励可以分为晋升式激励和分权式激励。就晋升式激励来说,上级政府通过考核干部晋升来保障下级政府服从上级的指令^[27],即“让若干个同级地方官员相互竞争,最后将政绩最好的一位官员提拔到一个更高的职位”^[28],这种晋升式激励机制是地方政府组织持续性创新的关键。

从分权式激励来看,分权式激励旨在通过上级政府放权给下级政府组织,使得下级政府组织具有一定的行政自主性和财政自主权,从而积极推动政府组织创新。例如,项目制作为国家资源再分配的机制之一,优化了基层政府部门的资源

配置, 增强了地方治理的有效性和灵活性^[29], 为政府组织创新带来了不竭的动力。

总之, 创新激励被认为是影响政府组织创新行为发生的重要因素, 而创新激励机制的建立与有效实施, 则为政府公共行政人员的创新提供了制度保障。由于制度在一定程度上决定了政府组织的政策选择和创新行为^[30], 因此通过建立诸如创新成果认定和推广制度以及奖励制度等措施, 既能起到激励创新者的作用, 还能发挥“产权确认”的功能, 容易驱动创新活动的发生。因此, 本文将政府部门是否制定了具体的创新激励措施, 并得到有效实施作为创新激励的赋值依据。

本文以基层政府组织创新台胞台企集成环境的效果作为结果变量, 并依据是否获得上级组织的肯定或良好的社会反响对其进行赋值。具体变量设定、赋值依据及赋值规则如表 1。

在设定条件变量及其赋值依据与规则的基础上, 本文结合笔者实地调研和访谈获取的质性

资料, 对各案例中的条件变量逐一进行赋值, 形成作为 QCA 运算基础的真值表, 如表 2 所示。

表 2 样本案例数据真值表

创新主体	条件变量			结果变量	案例数
	创新资源	创新空间	创新激励	创新效果	
1	0	1	0	1	3
0	1	1	1	0	2
0	0	0	1	0	1
1	1	0	0	1	1
1	0	0	1	1	1
1	1	1	1	1	1
0	1	0	0	0	1
1	0	1	1	1	1
1	0	0	0	0	2
0	0	0	1	1	1

表 1 变量设定与赋值

变量类型	变量名称	变量赋值依据	赋值
条件变量	创新主体	部门主要负责人具有强烈的社会责任感、创新精神以及个人声誉, 且经常进行部门变革	1
		部门主要负责人思想比较保守、惧怕被问责, 且安于现状	0
	创新资源	设立了相关科室并专人负责、财、物、技术等创新资源的管理与协调	1
		未设立	0
创新空间	属于管理部门, 即行政组织中对下属单位具有计划、组织、指挥权的部门, 偏重于部门职能	1	
	属于执行部门, 即行政组织中按照上级指示实际执行业务及推动工作的部门, 偏重于业务执行	0	
创新激励	制定了具体的部门创新激励机制并有效实施	1	
	未制定	0	
结果变量	创新效果	获得上级组织的肯定或良好的社会反响	1
		未获得	0

四、研究结果分析

定性比较分析可以分为两个步骤: 第一, 单个条件充分-必要性分析, 分析单个条件变量对结果变量的解释程度; 第二, 条件组合分析, 分析不同条件变量组合对结果变量的影响情况。

(一) 单个条件变量的充分-必要性分析

在定性比较分析法的运算中, 通过一致性(Consistency)与覆盖率(Coverage)两个指标考察其结果的有效性。一致性用于表示条件变量对结果变量的解释程度, 覆盖率用于表示条件变量可以解释的案例数占样本案例总数的比率。本文借助 fs/QCA3.0 软件对样本案例进行充分-必要性分析, 得到单个条件变量的充分-必要性运算结果, 如表 3 所示。

表 3 单个条件变量的充分-必要性分析结果

条件变量	一致性 (Consistency)	覆盖率 (Coverage)
创新主体	0.888 889	0.888 889
创新资源	0.222 222	0.400 000
创新空间	0.666 667	0.750 000
创新激励	0.444 444	0.571 429

理论上,一致性大于 0.9 的条件变量被视为必要条件,该条件可以单独解释结果变量,需要在条件组合分析时去除该变量;而一致性小于 0.9 的条件变量被认为需要和其他变量一起才能解释结果变量,是满足条件组合分析的条件^[31]。根据表 3 的结果可知,“创新主体”这一单个条件变量的一致性运算结果为 0.888 889,虽然并没有达到 0.9,但从某种意义上来说,“创新主体”这一条件变量可以被视为是基层政府组织创新获得较好成效的必要条件。也就是说,作为“创新主体”的核心成员——组织负责人,在推动组织创新时具有较高的决策权,基层政府组织创新对负责人的高位推动的依赖性较强。在基层政府组织创新的启动和被接受阶段,创新主体会对创新形成赞成或不赞成的态度,在这之后才会决定是否尝试这项创新,介于态度与行为趋向是一致的,只有对创新想法产生肯定性的评价,创新主体才会积极地采纳它^[32]。但是,由于创新具有高度的不确定性和复杂性,在一定程度上是对现有行为方式的突破甚至“破坏”,有可能引发某些风险,这就使得组织领导者更加谨慎或保守地接受创新方案^[33]。一些组织负责人惧怕因创新产生负面效果而被上级组织问责,对变革组织和行为创新持保守的态度。这正是“创新主体”这一单个条件变量的一致性运算结果并没有超过 0.9 的重要原因。另外,其它 3 个条件变量“创新资源”“创新空间”以及“创新激励”的一致性分别为 0.222 222、0.666 667、0.444 444,均小于 0.8,说明这 3 个条件变量无法单独影响基层政府

部门创新台胞台企集成环境的效果,每个条件变量对基层政府组织创新台胞台企集成环境效果的影响条件都有着较强的依赖性,需要几个条件变量的共同作用才能影响结果变量。这也回答了本文最初提出的疑问,即基层政府组织创新能否持续运行以及是否能取得较好效果,要受多重因素的共同作用与影响。

(二) 条件组合分析

对于条件组合的分析结果,fs/QCA 软件会给出三种结果,即简约解(parsimonious solution)、中间解(intermediate solution)和复杂解(complex solution)。其中,复杂解是未经过简化的完整结果,简约解是对条件组合进行高度简化后的结果。作为复杂解的超集和简约解的子集,中间解处于复杂解与简约解二者之间,是在一定程度上被简化,却又没有丢失重要的条件组合信息。根据对条件组合的分析结果,本文运用 fs/QCA 软件默认的案例阈值 1 和一致性阈值 0.8,进行条件组合分析得出的中间解,见表 4。

由表 4 可知,通过 fs/QCA 软件运行后的条件组合中间结果共有 5 条组合路径,其中组合覆盖率为 0.888 889,这说明 5 个组合路径可以解释 88.89% 的样本案例,得出的 5 条路径对结果变量具有非常强的解释力,这也证实了综合所选案例条件变量组合和结果变量可总结出基层政府组织创新的普遍性规律。5 条组合路径的一致性均为 1 且都大于 0.9,也表明这 5 条组合路径可以成为所选样本案例中基层政府组织创新获得较好效果的充要条件。5 种组态的原始覆盖率、净

表 4 条件组合中间解

条件变量	组合 1	组合 2	组合 3	组合 4	组合 5
创新主体	●	●		●	●
创新资源	○	○	○		●
创新空间	●		●	●	○
创新激励		●	●	●	○
原覆盖率	0.444 444	0.222 222	0.222 222	0.222 222	0.111 111
净覆盖率	0.333 333	0.111 111	0.111 111	0.111 111	0.111 111
一致性			1.000 000		
组合覆盖率			0.888 889		

注:“●”表示该变量存在;“○”表示该变量不存在;空白表示该变量对于结果无关紧要。原覆盖率表示该条件组合导致结果发生的案例数占总案例数的比例;净覆盖率表示该条件组合导致结果发生的同时,其他条件组合不导致结果发生的案例数占总案例数的比例。

覆盖率比较低,可能是受到样本案例数量的限制所致。另外,需要说明的是,5条组合路径中“创新主体”变量在组合1、组合2、组合4以及组合5等四个组态中都出现了,这就有效验证了前述单个条件变量充分-必要性分析的结果,说明创新主体在基层政府组织创新实践中是一个非常重要的条件。笔者结合样本案例的实际情况,对上述5条组合路径阐述如下:

第一条路径“空间驱动型”创新,对应组合1:“创新主体”*“~创新资源”*“创新空间”。这一路径说明,当一个基层政府组织拥有较大的创新空间时,即在拥有较多的组织自主权并获得上级组织大力支持的情况下,即使创新资源缺乏,在创新主体的积极推动下,基层政府组织创新依然可以取得较好的效果。符合上述组合路径的典型案例有S局。J区作为4个县(区)省级县域集成改革试点之一,也是X市唯一入选县(区),这就为J区各职能部门创新台胞台企集成环境提供了非常大的空间。作为这项改革任务的主要负责单位,S局牵头重新梳理了J区78项惠企事项,编制了《惠企政策e码通》。J区行政服务中心的办事大厅设立了惠企窗口,将原来7家职能部门的涉企业务,统一纳入该窗口处理,并进一步压缩办事流程和办理时限,将办事流程控制在5个环节以内,使办事效率提高了62.1%。与此同时,J区党委和政府领导除了先后多次组织台胞台企、专家学者和有关部门进行座谈,亲自带队密集走访重点台企百余次,充分听取台胞台企的意见和建议,还主动会商市委改革办、市委台港澳办等部门,为S局创新台胞台企集成环境增添了动力。

第二条路径“激励驱动型”创新,对应组合2:“创新主体”*“~创新资源”*“创新激励”。这一路径说明,在不考虑“创新资源”的情况下,基层政府组织通过设立奖励机制、制订帮扶政策等措施,有效推动了基层政府组织创新行为的发生。符合这种组合路径的典型案例有K局、T局。2018年,K局和T局两个部门联合印发了《J区关于落实台湾青年创业就业政策的实施细则》,该细则鼓励在J区设立各具特色的海峡两岸青年创业基地,对符合条件的创业者进行

适当的奖励,采取提供创业担保贷款业务以及制定创业带动就业奖励等措施,辅以提供创业扶持启动资金、奖励获奖创业项目、提供经营场所、提供居住用房或给予租房补贴等办法,为基层政府组织创新工作的开展提供了强大保障,驱动着基层政府组织在工作的内容、形式等方面进行改革创新。

第三条路径“‘空间-激励’双轮驱动型”创新,对应组合3:“~创新资源”*“创新空间”*“创新激励”和组合4:“创新主体”*“创新空间”*“创新激励”。从某种程度上来说,这两条路径都表明,在“创新资源”缺乏的情况下,依靠宽松的创新空间和具体的组织创新激励机制,也可以有效促进基层政府组织创新行为的发生。符合上述这种组合路径的典型案例有C局、N局以及R局等。以C局为牵头单位,为加强和台胞台企在金融方面的合作,通过向省、市、区3级政府相关部门申请政策支持,制定了《J区加强对台金融合作机制工作方案》,这也是X市首个专门鼓励设立台资股权投资类企业、台资金融机构、台资新型金融组织的扶持政策。同时,对台资金融类企业在注册手续、办公用房、高管用房、人才引进、个税优惠等方面予以补助,并积极开展全流程“管家式”跟踪服务。在省人民政府台港澳事务办、X市台港澳与特区经济研究促进会以及台商协会等单位的大力支持下,N局主导出台的《J区关于鼓励对台青少年研学旅行奖励办法》是大陆首个区级对台研学奖励办法,填补了大陆对台研学的空白,成为J区对台胞体制改革创新的亮点,吸引了各旅行社、协会等市场主体的积极参与,有效提高了市场参与主体的主动性和创造性。在贯彻落实X市对台胞台企相关政策的基础上,R局出台了相关人才培养计划,鼓励企业多渠道引进和接收台湾地区人才,例如,对引进台湾地区人才的企业进行补助;对引进台湾地区人才的第三方猎头机构给予奖励。以R局牵头出台的《J区人才房租补贴办法》,具体细化了针对台湾地区人才的优惠政策,通过“扶持再加码”的方式,为J区引进台湾地区人才提供了更大力度的政策支持,形成了良好的引才引智环境。

第四条路径“资源驱动型”创新,对应组合5:“创新主体”*“创新资源”*“~创新空间”*“~创新激励”。这一路径表明,在不考虑“创新空间”和“创新激励”的情况下,依靠部门丰富的人、财、物等创新资源,也可以为基层政府组织创新的持续开展提供了源源不断的动力。符合这种组合路径的典型案例有G局。G局的主要职责是负责J区台胞台企的发展与规划,G局通过设立创新专项资金的方式,并以政府出资或补贴的政策性手段,携手台湾知名顾问机构打造“卓越创新中心”。该中心通过不定期组织参观标杆企业、开展培训课程、对企业进行“一对一”的诊断和辅导,助力J区台胞台企更好地实现转型升级和创新发展。截至2019年底,生产力中心顾问已对辖区内的45家企业进行了全面诊断,其中对33家企业进行深度辅导、2家企业进行扎根辅导;另外,通过举办领袖班、生产管理、精益生产等共计26期858人次的专题培训,开展4场辅导成果交流会,全面提升企业转型升级信心和创新能力。

五、结论

本文以X市J区14个政府组织创新台胞台企集成环境为研究对象,选取创新主体、创新资源、创新空间以及创新激励为4个条件变量,运用定性比较分析法(QCA)探讨影响基层政府组织创新效果与可持续性的核心要素、组合路径以及创新行为的发生机理。依据实证研究结果,本文主要有以下研究发现:

其一,基层政府组织创新是多因素互动的产物。“创新主体”变量是影响基层政府组织创新台胞台企集成环境效果的必要条件,即基层政府组织创新必然需要创新主体的有效推动或主导。“创新资源”“创新空间”与“创新激励”三个条件变量都无法单独影响基层政府组织创新台胞台企集成环境的效果,三个条件变量对基层政府组织创新台胞台企集成环境效果的影响机理具有较强的相互依赖性,彼此都需要另外两个条件变量的共同作用。

其二,受中国政治体制和政府层级结构的影响,基层政府组织创新多为“一把手”工程,即党政“一把手”对是否进行组织变革或创新拥有强大的话语权,由“一把手”高位推动的组织创新一般都能够有序开展,如果“一把手”对组织创新不感兴趣,那么基层政府组织就难以进行改革创新。由于作为“创新主体”的基层政府组织负责人拥有较大的自由裁量权,他既可以通过整合组织资源、设立组织创新激励制度等方式推动组织自身的改革创新,又可以通过向上级组织争取创新“空间”以推动组织创新,还可以通过向同级组织寻求“合作”来实现组织创新的联动共创。从这个意义来讲,如果基层政府组织的主要负责人具有企业家精神,愿意进行组织变革或创新,并能够准确地评估组织创新可能带来的各类风险,那么组织创新就能够稳步推进。这就意味着,基层政府组织创新未来关注的重点是培育基层政府组织主要负责人的企业家精神,进一步提高其创新理念、创新能力及评估创新风险的能力,这是促成基层政府组织创新产生直观效果的关键。同时,在国家法令制度允许创新的条件下,政府组织要理性地接受创新失败的后果,建立有效的组织创新容错纠错机制,确保组织领导的正当权益,从而增强组织负责人推动改革创新的主动性与积极性。当然,组织负责人在推动改革创新的过程中,也要努力避免“形象工程”“政绩工程”以及带有“政治秀”的创新项目,防止产生“人走政息”的不良后果。

其三,从条件组合情况来看,空间驱动型创新、激励驱动型创新、空间-激励双轮驱动型创新及资源驱动型创新等4条路径可以促使基层政府组织在创新台胞台企集成环境实践中获得较好的效果。实证研究结果表明,基层政府组织创新在策略的选择方面,既要注重对组织负责人企业家精神的培育,也要关注组织创新激励机制的建立与完善,在充分掌握基层政府组织创新需求的基础上,制定出符合组织创新实际的激励机制。同时,基层政府组织需要重视整合人、财、物等创新资源,并在制度允许的框架内,致力于开拓组织创新空间,为基层政府组织的持续创新提供制度保障,不断强化基层政府组织持续创新的正

当性和合法性。另外, 在组织创新空间不足的情况下, 也可以通过内容创新、形式创新、载体创新等方式来改善组织绩效, 进而向上级组织争取更多的创新空间, 以寻求制度创新或政策突破。

本文也存在不足之处: 一是从样本案例选择的范围来看, 本文选取的案例均来自于 X 市 J 区, 样本案例选择具有一定的地域局限性, 今后研究基层政府组织创新时应进一步扩大样本选择的区域范围, 以提高研究结果的普遍适用性; 二是从研究方法选择来看, 本文运用 QCA 分析 J 区 14 个政府部门创新台胞台企集成环境的关键要素及其组合路径, 在后续的研究中可以通过更大样本的定量分析方法或者典型的案例分析方法进行检验。

参考文献:

- [1] 林冠平. 地方政府创新的现存障碍与推动机制[J]. 中国行政管理, 2014(2): 79-81.
- [2] RICHARD M W. An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: Towards a configuration framework[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2008, 18(4): 591-615.
- [3] ARI-VEIKKO A, STEPHEN J. BAILEY, PEKKA V. Innovation in public governance[M]. Amsterdam: IOS Press, 2011: 3.
- [4] WILLIAM D E, SHALABH K S. The public innovator's play book: Nurturing bold ideas in government[M]. New York: The Public Sector Innovation Journal, 2009: 18.
- [5] BORINS S. Innovation with integrity: How local heroes are transforming American government[M]. Washington D.C.: Georgetown University Press, 1998: 41.
- [6] ELEANOR G. Managing innovation[J]. The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, 2004, 9(2): 5.
- [7] 张杰, 李荣. 政府主导与市场决定的有机融合——基于对中国产业政策和创新政策的反思[J]. 江苏行政学院学报, 2018(3): 45-53.
- [8] 郁建兴, 高翔. 浙江省“最多跑一次”改革的基本经验与未来[J]. 浙江社会科学, 2018(4): 76-85, 158.
- [9] 刘伟, 毛寿龙. 地方政府创新与有限政府[J]. 学术界, 2014(4): 40-49, 306.
- [10] 魏丹霞, 俞少君, 赵曙明. 组织文化对组织创新的效用如何? ——来自中国情境下的 Meta 分析证据[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2020, 26(03): 112-123.
- [11] 周寄中. 科学技术创新管理[M]. 北京: 经济科学出版社, 2011: 301.
- [12] 丹尼斯·A. 荣迪内利, 贾亚娟. 为人民服务的政府: 民主治理中公共行政角色的转变[J]. 经济社会体制比较, 2008(2): 115-123.
- [13] 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, 49(2): 96-105.
- [14] 董健, 李兆友. 系统论视野中的政府创新[J]. 系统科学学报, 2019, 27(2): 110-115.
- [15] 齐晓丽, 郭沛珍, 解威, 王莉. 政府支持对区域创新绩效的影响: 综述及展望[J]. 华东经济管理, 2020, 34(3): 44-52.
- [16] 李兆友, 董健. 过程论视野中的政府创新[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2018, 20(4): 380-386.
- [17] 李兆友, 董健. 政府创新过程研究的现状与展望[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2016, 18(4): 94-101.
- [18] 谭九生, 赵友华. 创新发展行政理念的结构、功能及其建构路径[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2016, 40(4): 38-42.
- [19] RAGIN C C. The comparative method: Moving beyond qualitative and quantitative strategies[M]. Berkeley, Los Angeles, and London: University of California Press, 1987: 84.
- [20] 杜运周, 贾良定. 组态视角与定性比较分析(QCA): 管理学研究的一条新道路[J]. 管理世界, 2017(6): 155-167.
- [21] 李永发. 定性比较分析: 融合定性与定量思维的组态比较方法[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2020, 56(3): 89-110.
- [22] 伯努瓦·里豪克斯, 查尔斯·C. 拉金. QCA 设计原理与应用: 超越定性与定量研究的新方法[M]. 杜运周, 等译. 北京: 机械工业出版社, 2017: 21.
- [23] 卓越, 黄六招. 政府创新生成的评价标准构建与验证——以厦门市集美区行政服务中心创新实践为例[J]. 行政论坛, 2016, 23(6): 71-75.
- [24] 陈菲琼, 任森. 创新资源集聚的主导因素研究: 以浙江为例[J]. 科研管理, 2011, 32(1): 89-96.
- [25] 韩广华, 张子霖, 李力. 数字化背景下政务创新扩散的路径研究——以食药监管为例[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 57(3): 18-27.
- [26] 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, 16(1): 1-15, 169.
- [27] OLIVIER B, ANDREI S. Federalism with and without political centralization: China versus Russia[J]. IMF Economic Review, 2001, 48(1): 171-179.

- [28] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理[M]. 上海: 上海格致出版社, 2008: 47.
- [29] 周雪光. 项目制: 一个“控制权”理论视角[J]. 开放时代, 2015(2): 82-102+5.
- [30] 卓越, 罗敏. 制度优势如何转化为治理效能? ——基于比较分析的视角[J]. 广西师范大学学报(哲学社会科学版), 2021, 57(6): 10-20.
- [31] JENSON I, LEITH P, DOYLE R, et al. Testing innovation systems theory using qualitative comparative analysis[J]. Journal of Business Research, 2016, 69(4): 1283-1287.
- [32] 埃弗雷特·M·罗杰斯. 创新的扩散[M]. 辛欣, 等译. 北京: 中央编译出版社, 2002: 151-152.
- [33] 卓越, 于湃. 政府创新可执行性评估体系的构建与验证——以L市J区C局公共服务标准化创新实践为例[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2015(5): 10-16.

Continuous innovation of grassroots government organizations: key factors and combination paths——Based on the innovative Taiwan-cellular and enterprise integrated environment of 14 government departments

ZHUO Yue, LUO Min

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, China)

Abstract: Innovating grassroots government organizations is an effective way to create high quality organizational performance. At present, the academic circle mainly deduces, explains and summarizes the influencing factors of grassroots government organizational innovation, and relatively lacks the exploration of the combination path of multiple influencing factors. By investigating the practical cases of the integrated environment of innovation cells of 14 government departments in J District, X City, and by adopting organizational innovation for qualitative comparative analysis (QCA), the paper seeks for the influencing factors, combination paths and optimization strategies of innovating grassroots government organizations. The results find that the subject of innovation is the key factor that exerts effect on the integrated environment of Taiwan cells and enterprises of grass-roots government organization innovation. In terms of the combination of conditions, the four paths, including space-driven innovation, incentive-driven innovation, space-incentive-driven innovation and resource-driven innovation, can make the government departments achieve better results in the practice of innovating the integrated environments of Taiwan cells and enterprises. By clarifying the key elements and sustainable path of grass-roots government organization innovation, we can better promote the transformation of organizational innovation advantages into organizational performance.

Key Words: grassroots government organizational innovation; organizational performance; combined path; qualitative comparative analysis

[编辑: 游玉佩]