

地方公共服务创新是如何生成的?

——以“惠企一码通”项目为例

黄六招 顾丽梅 尚虎平*

【摘要】在我国,虽然各类公共服务的政策源于中央的“顶层设计”,但真正落实却依赖于各地、各级政府因地制宜的创造性执行,就此而言,地方政府的创新水平就成为了地方公共服务供给能力的标志,但这种创新的生成并非随心所欲,它依赖于科学的机制。论文在构建环境-过程理论框架的基础上,以J区行政服务中心“惠企一码通”项目的创建过程为例,希望藉此廓清“创新为何生成?如何生成?”的问题。从案例解构结果来看,地方公共服务创新生成是由议题建构、方案设计和方案实施多阶段构成的政治过程,反映了不同行动者在特定时空场域中的多重博弈和策略性互动,呈现出一种问题与政绩双重驱动、外部学习与内部优化相结合、上级政治资源与外部合法性资源不断“自我累进、自我强化”的运作规律性,这最终驱动了地方公共服务创新的持续性生成。

【关键词】公共服务创新 生成机制 政治过程 惠企一码通

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2019) 02-0143-20

一、引言

20世纪80年代以来,创新公共服务提供模式逐渐成为政府改革的焦点,以新公共管理、企业家政府、新公共服务等理论来创新公共服务提供方式的改革潮流在全球范围内兴起。一时之间,不创新公共服务提供模式的政府,似乎成了“懒政”“不作为”的代名词。地方政府作为提供公共服务的关键主体,承

* 黄六招,复旦大学国际关系与公共事务学院,博士研究生;顾丽梅,复旦大学国际关系与公共事务学院,教授;尚虎平,南开大学周恩来政府管理学院,教授。感谢匿名评审人的意见。

基金项目:教育部哲学社会科学研究重大攻关项目(17JZD029)、教育部哲学社会科学研究重大攻关项目(18JZD047)。

担着大部分公共服务供给的直接责任，它们必须通过创新来改进公共服务提供效率，满足民众需求（Cropley，2016）。在我国，当前社会面临着急剧转型，人民群众对政府的期待与诉求也日趋多元化、精细化与复杂化，这就需要各级地方政府以创新应对社会治理中现实问题和突出矛盾。目前，我国地方政府创新已经从政治改革转向了公共服务领域（吴建南等，2011），这种以增量方式推进的政府创新，回避了争议与矛盾，有效促进了社会福利的增长（管兵，2018）。对于公共服务这类“微观先行”的创新导向，一些学者认为这是当前地方政府创新动力严重不足的表现，只能退而求其次谋求微观层面的“小修小补”。事实上，这种创新“靶点”转移不仅符合“创新公共服务提供模式”的全球化改革潮流，且立足于中国现实发展情境和发展阶段，它使得创新权利“飞入寻常政府中”，而不像过去那种动辄对体制等大问题上的创新，只能由经济发达地区政府、行政级别很高的政府推动。在我国不断推进“以人民为中心”的改革中，政府创新的出发点应该逐渐聚焦于改善公共服务、提升公共服务效率，最终建设好人民满意政府。如果地方政府不能及时创新地回应人民群众“个性化、具体化、即时性”的服务需求，就无法切实提高人民群众的获得感和幸福感，无法做到实现“以人民为中心”的社会主义治理宗旨。要实现公共服务生产与提供模式的创新，就需要把握这类创新的规律性，以在未来更好地推动此类创新。

已有的研究对地方政府创新类型、特征、动力机制已经做了非常周到的研究（郁建兴、黄亮，2017；朱亚鹏、肖棣文，2014），这为我们在此基础上探索地方政府公共服务提供与生成领域的创新提供了宝贵的理论基础。我们要在既有研究的基础上，以“显微镜”式的全过程视角，从厦门市J区行政服务中心的“惠企一码通”个案入手，来探究地方公共服务创新为何能够生成及其如何生成，同时厘清这种创新生成的内在逻辑与运作机制。

二、文献回顾与分析框架

（一）中国地方政府创新的相关理论回顾

纵观改革开放40年的发展历程，没有改革创新就没有今日的“中国奇迹”，这种“中国奇迹”夯实了党和国家的合法性基础，并且，之所以国家能够迅速实现从意识形态合法性向绩效合法性的完全转变，依赖于国家在面对前期政策所产生的负面意外后果时能够采取新的措施和政策谋求新的发展（杨宏星、赵鼎新，2013），即“改革创新永远在路上”的使命型路径，从中央到地方的各类政府创新的经验与模式，不断地为中国的有效治理和社会稳定提供合法性基

础,同时,也迅速地推动了理论界在政府创新领域的相关研究。

1. 政府创新的内涵与类型

创新研究最早可追溯到熊彼特(Joseph A. Schumpeter)(2008)。在他看来,创新是将关于生产要素的重新组合方式引入生产体系,本质上是以一种破坏式运作机制不断打破已有的经济均衡的过程。而从更为宽泛层次进行定义,即对于组织来说是新的,包含来自于组织外部购买或内部生产的产品、服务、方案等(Damanpour, 1991)。也有不少学者将创新视为一个过程,在这个过程中新的技术、产品、思想被创造和发展,将一个创造性想法使之成熟并变成具有潜在收益或有用的产品的过程性行为(Walker et al., 2010),这就是说创新更重要在于对采用它的个体来说是新的,而非创新本身是否新颖。进一步地,如果将主体限定在政府部门的创新,其概念内涵更偏向于其公共性、全局性和政治性特征,视作为公共权力机关为了增进行政效率和公共利益进行的创造性变革(俞可平, 2019),抑或是一种适应环境变化和现实挑战而实施行政改革新方法的探索(何增科, 2007)。从上述讨论可以看到,对于政府创新,它既具备一般意义上创新的共性内涵,也面临着更为复杂的激励与约束条件。

根据中国各地实践,政府创新从宏观上可划分为行政改革、政治改革和公共服务创新(俞可平, 2010),其中地方政府为了满足外部使用者而采取新服务方式的创新比例是最高的(朱旭峰、张友浪, 2014);从微观上根据政府创新类型的性质具体可划分为流程、服务、技术、管理、辅助创新等(Damanpour et al., 2010; Walker et al., 2008)。当前地方政府创新主体集中于县市级政府,按照创新的发起形式可划分为领导发起型、基层发起型、学习扩散型、学者实践型、上级试点型创新等(陈雪莲、杨雪冬, 2009)。此外,按照学习源和学习推动者两个维度可分区为“政策实践”和“政策实验”两个类别,前者侧重于地方政府在上级政府既定的政策目标下主动寻求政府创新的过程,后者是中央通过一种干预性实验在小范围内寻找解决问题的有效工具的过程(Heilmann, 2008a)。不过,学界关于政府创新究竟采用何种分类并没有取得共识,无论宏观、微观的理论取向还是发起主体、学习源头的分类视角,均是将其为具体的研究情境和研究旨要,而进行“为我所用”式的划分。

2. 政府创新的动因及其特征

到底地方政府为何会产生各类创新行为与实践,目前看法不一,概括而言主要集中在三个方面。首先,不少的研究认为,地方政府创新是外部制度环境和内在需求共同作用的结果。这些主客观要素既包含客观压力,如上级政府施

加的改革压力，地方政府间竞争压力，以及来自于媒体、公民和市场构成的外部需求压力（Hambleton & Howard, 2013），也可能源于政府内部的自觉追求，即地方官员的政绩驱动或社会责任感（陈家喜、汪永成，2013；吴建南等，2007）。总体上，地方政府创新既有内部决定因素也有外部创新扩散因素，前者旨在关注一个地方辖区内的经济发展、政治体制、政策活动家、政策网络等要素（朱亚鹏、丁淑娟，2016），后者则强调在学习效应、绩效竞争与公众的改革压力下对地方政府创新采纳的影响，并构建出“全国互动”“区域扩散”“领导跟进”三种扩散模型（Berry & Berry, 1990）。其次，从制度变迁的理论取向出发，杨瑞龙（1998）较早提出制度创新的“三阶段论”，即从自上而下供给型、中间扩散型到需求诱致型的制度变迁，地方政府出于追求本地经济快速增长和响应获利机会的动机已然成为制度创新的首要推动者；郁建兴和黄亮（2017）则认为地方政府创新是一种相对稳定的制度结构，可根据创新动力是否影响地方政府的创新行为，划分为由强制性与诱致性构成的间接动力，以及基于特定创新成本收益分析的直接动力。第三，将地方政府创新的可能性归咎于中国特色的国家治理结构。这种特殊的“M型”治理结构及其“上下分治”的治理体制，既保持了高度统一的中央政治权威，亦通过财政分权和行政分权方面的改革，赋予了地方政府必要的自主性空间，换言之，只要地方官员不违背中央所定的大政方针，均可以因地制宜地处理辖区内的民众事务（曹正汉，2011）；同时，在这种特殊“自上而下”的官员绩效考核机制下，来自于中央政府的政治激励与政策信号则会显著地调动地方政府创新的积极性和主动性（朱旭峰、张友浪，2015）。具体来说，如果由中央发起的政策试点，无论成败与否均会给地方予以优厚补偿；若由地方发起的“自主实验”，中央对于可控的地方试验的（失败）风险往往是有选择性的忽视（Heilmann, 2008b）。

上述主客观环境因素、制度变迁动力、以及中国特色的国家治理结构，构成了既有研究关于地方政府创新动力机制探讨的主要视点，这些不同的理论取向均试图为地方政府为何进行创新提供一种可能性的解释，抑或，这是一种从“结果有效”的研究视角反推创新先驱者当时的“适当情境”和“适当条件”，但是也应该看到，这种回溯性研究却难以切入到微观视角的考察，以致于最后往往罗列了视野各异的要素与条件。本文则侧重于从微观视角考察地方政府创新生成机制，即，从“全过程”的微观视角“深描”地方公共服务创新是如何实现“从无到有”，这既包含了已有研究所讨论的内外环境要素影响，也试图解构何种要素如何塑造各个环节并推动创新生成的递进式发展。进一步地讲，本文所聚焦是行政服务场域的公共服务创新，这不仅具备公共服务创新本身的

“特殊性”，而且始建于地方的行政服务中心，具备不同于传统的科层制组织结构模式，也不存在一个共同的“经典模式”可供参考，这就为地方行政服务中心提供了自主探索的空间（俞可平，2010）。

（二）分析框架

本文采用适合个案研究的过程追踪法（Process - Tracing），这类方法聚焦于因果机制过程中每个阶段的众多行为与描述，展现各个关键要素的相互作用与运行机制，强调抓住影响结果的“关键变量”，即使在小样本研究设计下亦能找到与理论相符的那些事实（Mahoney，2015）。故而，本文构建一个“环境 - 过程”的理论框架（如图1所示），制度空间和主体性条件构成创新生成的内外环境，这种由外至内的环境触发了地方政府的创新需求，进而驱动了创新先驱者的主观能动性，即进入由议题建构、方案设计、方案实施组成的创新生成过程，最终创新先驱者以绩效信息得到上级政府的支持和外部社会的认可。值得说明的是：地方公共服务创新生成是一个多主体信息沟通、意义解码、策略互动的循环过程，各个阶段并非简单遵循单向线性发展模式，每个阶段内部形成一个互动场域，每个互动场域内含一系列“关键变量”推动创新向前递进式发展。故而，本文不仅要寻求塑造创新生成的“关键变量”，而且要力图挖掘“关键变量”是如何影响创新生成各个阶段的内在逻辑。

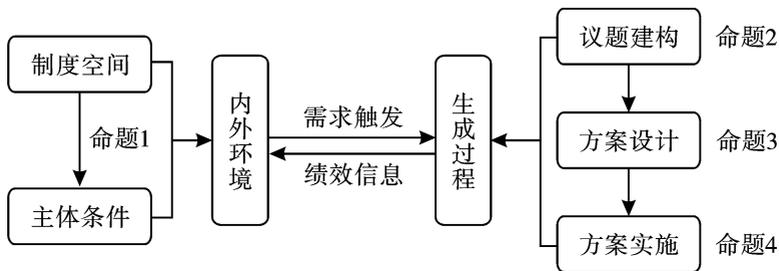


图1 环境 - 过程的理论框架与命题推演

资料来源：作者自制。

1. 内外环境：外在制度空间何以可能引致内在主体的行为变迁

（1）制度空间。制度空间关注的是中央政府对于地方政府创新的总体性态度。宏观的政治和政策环境是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创新的生成（俞可平，2019）。随着中央向地方“放权让利”和正在持续推行的“放管服”改革，地方政府也不单单是中央“顶层设计”的政策落实者和执行者，更是一个具有地方自主意识的利益主体，

在地方经济发展、社会治理和公共服务领域发挥越来越重要的作用（吴理财、吴侗，2018）。在单一制的国家结构体系下，“大国治理”既要确保国家的统一稳定，又要考量到各地的实际差异，创造性执行中央的“顶层设计”是各地、各级地方政府经济和社会发展活力的源泉（尚虎平，2018）。总体而言，对于创新，中央既注重自上而下的“设计实验”也强调地方的“自主探索”，坚持将顶层设计与地方探索有机结合起来（郁建兴、黄飏，2017），一味地强调顶层设计，不仅会加速消解地方探索的动力，而且会抑制地方政府创新的行为，久而久之，则最终形成一种“等靠要”的被动性执行主体。自改革开放以来，党和国家一直持续地向地方释放改革创新的自主性空间，特别是在公共服务领域的地方政府创新，既积极地回应了人民群众的利益诉求，又不触及政治敏感神经，显然更容易获得上级政府的鼓励与支持。当前，地方政府创新不仅超越了以往“试点-复制-推广”的既有改革逻辑，而且对于地方“自主性”的公共服务创新实践进行公开性表彰与认可，甚至为推进地方政府在公共服务领域的主动性、积极性和创造性，从2015年至2018年，国务院连续五次颁布了对地方典型经验做法进行表扬通报的规范性文件。

（2）主体条件。主体性条件则侧重于考察在既有的制度空间下，地方政府及其主政官员作为创新实施主体的能动逻辑。首先，在政府组织结构运行体系中，地方政府创新基本上是由地方政府部门的“一把手”的主导和推动下展开的（杨雪冬，2011），随着中央对地方的政绩考核机制已经从“唯GDP取向”到“以GDP为标的的‘社会治理创新’的综合取向”转变（何艳玲、李妮，2017），这种综合政绩考核机制不再满足于地方在“经济增长”方面的任务要求，而是要求地方必须在社会治理创新方面也要有所作为（尚虎平，2017）。一般而言，当创新有利于晋升的情况下，尽管面临着政治风险与不确定性的前景，一些地方政治精英也会倾向于发起创新，从而谋求创新实绩所带来的政治成绩最大化（Mintrom & Norman, 2010；朱光喜，2013；陈世香、谢秋山，2014）。其次，创新也源于组织绩效落差，即公众期望与组织绩效之间的落差、横向府际间的绩效落差（荣迪内利，2008）。随着市场经济日趋成熟，政策壁垒逐渐减少，如果辖区政府无法创新公共服务提供方式，更多企业、民众则采取“用脚投票”的选择机制，即，将资本、人才、技术流向能够提供更为优越的公共服务区域。当然，由于当前地区间政策壁垒并未完全消解，“用脚投票”机制并非完全适用，但在激烈的府际竞争环境下，这也将极大地影响着地方治理绩效。地方政府想要争夺更多相对稀缺的发展资源和维护政府形象，必须通过改革创新对民众的利益诉求进行积极回应。

故而,上述讨论可以归纳为命题1:在公共服务创新场域内,外在制度空间与内在主体条件共同构成创新生成的内外环境要素中两个对立与统一的维度;外在制度空间既赋予了地方基于自主性增强的政绩追求(动力),也激化了基于府际竞争增强的绩效落差(压力);当官员的政绩追求与组织绩效落差达致某种均衡点时,驱动更有政治追求的地方政治精英开展创新实践。

2. 生成过程:“内外环境”何以促进创新的生成

(1) 议题建构。在单一制的官僚组织体系下,地方政府面临着来自中央政府或上级政府的创新激励,基于“成本-收益”分析的考量,潜在收益更高的创新议题更容易驱动地方官员的创新需求,否则这种高风险的事业难以转换为地方官员的自主创新行为。地方政治精英基于预期收益最大化的取向,更倾向于“示范型创新”,之所以选择“发明而非复制”的创新路径,根源在于这种创新议题中的“第一、首次、唯一”成为衡量地方政府创新的关键绩效指标。尽管难以清楚地区分地方政府创新究竟是“问题驱动”还是“结果驱动”,但是在规范稳定的官僚体系中,多数地方政府创新是一种结果导向驱动而成,但也不排除一些来自于外部压力的问题驱动型创新。故而,在议题构建过程中既要满足上级政府的宏观政策需要,也要回应来自社会外部的利益诉求,以取得组织内外的一致性。

据此,可以推出,命题2:议题建构既源于上级的宏观政策要求,也是可能源于外部利益群体的相关诉求,地方具有创新追求的政治精英能否取得组织内外共识是议题得以建构的必要条件。

(2) 方案设计。一般而言,创新方案设计主要包括组织外部学习和内部萌发两种方式。一方面,随着区域发展不平衡问题日渐突出,创新能力成为考察地方治理能力和治理水平的关键性标志,由于府际间存在与创新相关的学习能力、资源禀赋方面的异质性,这种多重特征的异质性为地方政府间的知识外溢与扩散提供了某种可能性,可见,通过组织外部的学习,既促进了创新方案和创新知识的共享与传播,也降低了创新方案搜寻的成本;另外,地方公共服务创新通常是对日常问题和需求的回应与化解,往往具有突发性与特殊性,那么方案设计也可能源于组织内部的创新萌发,以确保对现实治理问题的快速响应。然而,值得注意的是,无论是组织外部学习还是内部萌发,地方政治精英更倾向于能够释放更为显著的政绩信号的“示范型创新”方案,故而,在学习已有经验基础上进行方案设计的“再修辞”和“再优化”,使得创新方案由内至外均展现出“人无我有、人有我优”的特色。

据此,可以推出,命题3:组织外部学习与内部萌发是创新方案设计的两种

主要路径；为了降低方案设计的成本和获取更多有限的政治资源，地方政治精英更倾向于在学习其他创新经验模式基础上对方案设计进行组合优化、寻求边际改进，开展“示范型创新”。

(3) 方案实施。为了确认创新方案与所需解决问题、可执行资源的符合程度，必须在理论和操作层面上进行多重匹配和协同整合（罗杰斯，2016）。一方面，创新发起者必须尽可能争取上级政府的政治支持，无论是公开性认可还是默许性态度，均能减少创新执行的内外阻力，从而获取更多可资利用的操作性和财政性资源（Gulati，1996）。另外，通过制造声势和既成事实来获得上级政府支持和外部社会的认可，如：利用各类新闻媒体进行广泛的绩效宣传；请名家写书或作文，总结政府创新的成功经验；向上级领导主动汇报等，以非正式的政治运作方式获得正式的进入权（杨瑞龙，1998），在这种非正式与正式政治运作的相互耦合机制下，最终为地方政府创新生成提供必要的保障性资源（陈贵梧，2014）

据此，可以推出，命题4：创新方案的有效实施既依赖于上级政府的政治支持，也要通过各类媒介进行广泛的绩效宣传以获取外部社会的认可，因而呈现一种“自我累进、自我强化”的特征，以既有的绩效争取更多的资源，从而为公共服务创新的生成提供保障。

三、研究方法 with 案例选择

在上述“环境-过程”理论框架的基础上，本文试图通过对厦门市J区行政服务中心“惠企一码通”项目的创建过程进行分析，探究地方公共服务创新的生成机制。个案研究相对于多案例研究确实有其劣势，但是个案研究长处在于提出一种知识与理论并进行辩驳，而非对理论进行验证（殷，2017），尤其是具有典型性、代表性的个案能够提高研究结论的可外推性（王宁，2002）。更重要的是，对于一个转型国家而言，以一个“主体性中国”为观照分析地方政府创新行为，不断地发现、提炼和建构符合中国场景要求和实践状况的分析框架（邓正来，2011），更具有现实意义。本文所使用的案例材料均全部来自于2015年12月至2017年12月期间我们在厦门市J区行政服务中心所做的田野调查。为了提高研究的建构效度，本文综合采用了访谈、政府文件档案、官方网站数据资料、直接观察等多种资料收集方法，多种证据来源共同构成“证据三角形”（殷，2017）。其中，访谈对象主要为J区行政服务中心领导、窗口工作人员、办事群众等（文中均匿名处理）。

J区既与厦门本岛接壤,也位于厦漳泉大都市区发展主轴的中心位置,辖区内有2个重要的台商投资区。J区政务中心(旧)成立于2000年,当时仅有32个单位入驻,但是当时政务中心没有任何办事职能,基本上都需要将申请材料拿到区属各个职能部门进行审批。时间转折点在2013年6月,刚刚任命为J区政务中心常务副主任的C先生接到时任区长的任务,要求迅速筹建区级行政服务中心(以下简称“中心”),正如C先生所说:

当时上级要求我们必须以最快速度在新址上^①建设一个“政务大超市”,所以从大楼内部装修、窗口区域划分到征集各单位入驻仅花了6个月时间,也就是当年的12月31日“J区行政服务中心”正式对外运营。(访谈记录:JXC20161215)

在不到5年的时间内,该中心在全省最早实现“首席代表制”“多功能便民服务区”“微信预约与叫号服务”“一体化银联自助缴费服务体系”“惠企一码通”等一系列创新项目。就此而言,该中心在短时间内成为厦门市行政服务中心建设的“样板工程”,先后获得省市级领导的重点视察和多次表扬,还吸引了来自全国各地的行政服务中心前来参观考察,并推广为全省行政服务中心创新发展的重要经验模式之一。尽管该中心在多个创新项目中均是全市甚至全省的“首创”,但是本文试图聚焦于该中心“惠企一码通”的创新项目,该项目于2018年入围了国务院办公厅《关于部分地方优化营商环境典型做法的通报》(国办函〔2018〕46号)。

自2013年以来,厦门市政府为了全面推进“美丽厦门”的建设,将岛内2个市辖区的大量工业企业转移到周边岛外区域,J区作为岛外3个市辖区之一,为了能够在一流的营商环境竞赛中胜出,即更好地完成“招商引资”的任务指标,在2014年至2017年J区的政府工作报告中连续4年提出要求各个部门针对营商环境方面进行具体的创新设计,并提到区属各个职能部门要积极配合新中心的具体工作,必须按照“整建制”与“应进必进”的原则实现全入驻。自2014年以来,该中心接收到不少陆台企业关于“惠企”事项方面的投诉(当时并没有开设任何惠企窗口)。2015年,全区开展“惠企”政策方面的“大调研”,尽管J区为了支持企业发展先后出台了一系列优惠政策,却发现多数惠企

^① 新址实体大厅在规模、内外环境堪称厦门市甚至全省第一,总建筑面积10721平方米,共3层办事大厅,原本该大厅及周边大楼计划为厦门市府办公新址(未搬),其他大楼均闲置并无市府单位迁入。

政策从来没有得到实施：一方面是企业对“惠企政策”知晓率低，导致多数惠企政策流于形式；另外一方面，多数中小型企业为了一些数额并不大的财政性补贴，必须要在“惠企”政策所涉及的相关单位间来回奔波，为此浪费了大量的时间和人力成本，这也让不少企业望而却步。

为此，中心采取“先易后难、各个击破”的实施路径。首先，2015年12月1日设立“惠企咨询服务平台”，一方面，为企业开通一个惠企政策的咨询窗口，另一方面组织惠企单位定期到中心进行惠企政策宣传，扩大惠企政策的知晓率，这个层面上基本上不触及各个单位的资源利益。其次，在2015年12月31日开设“惠企事项统一收件窗口”。一方面，通过收件窗口将申办的惠企事项转交相关职能部门，要求各个职能部门限时办结；另一方面，为了做好下一步准备也要求各单位制定惠企事项办事指南并提交给管委会。接着，2016年3月28日开通“惠企一码通”29号窗口，所有涉及惠企事项实行“应进必进”“综合受理”“一窗通办”“限时办结”，让企业“最多跑一趟”。最后，2017年10月开发“e码通”微信公众号，实现线上预约、咨询与办事为一体的服务；同时，中心善于利用各类新媒体将定期更新的《惠企政策e码通》推送给相关单位与企业，提高惠企政策知晓度。厦门某公司财务D女士：

在窗口开通前，公司申报出口信用保险费补助，要准备很多种材料到各个部门，现在方便多了，通过公众号查询就知道准备哪些材料，一次性提交材料并扫码后系统还提供“办事提醒”服务，在15天内就能受理办结，补贴拿得也很快。（访谈记录：JXD20170715）

截至2017年12月底，涉及的惠企单位实现全入驻，78个惠企政策也按照统一办事指南实现全程办理，占全区惠企事项的81.24%，相比于之前缩短了810个工作日，共办件4.47万件，惠及企业3.51万家次，共奖补7.44亿元，从此J区真正意义上实现了全部惠企政策的“一站式服务”，这种“不拼优惠政策，拼软环境”的做法，不仅赢得了当地企业的积极支持，而且也在2017年获得了全省行政服务中心的最佳实践的荣誉。

表1 “惠企一码通”项目大事记

时间	主要事件
2013-2014	中心（新）成立；营商环境的任务要求；台商会长“惠台政策议案”
2015	全区惠企政策大调研；惠企咨询服务平台；惠企事项统一收件平台

(续上表)

时间	主要事件
2016	开通综合受理的“惠企一码通”29号窗口(企业办事“金字招牌”)
2017	惠企“e码通”微信公众号;《惠企政策e码通》办事指南(可扫码)
2018	入围国务院办公厅《关于部分地方优化营商环境典型做法的通报》

资料来源:作者自制。

四、案例呈现与分析：“惠企一码通”创新项目的形成过程

从上述该中心“惠企一码通”项目的历史发展来看,虽然无法宣称该项目是从“0”到“1”的原生型创新,但是经过地方政治精英的主动作为,受到了上级政府与外部社会的认可。为此,本文以“环境-过程”的理论框架,探析该中心为何能够生成、如何生成这种创新。

(一) 需求触发:制度空间下的主动作为与绩效认知

自2013年以来国务院持续地推进简政放权的改革,这是政府自身进行的一场深刻革命,作为承载其改革政策落地的重要场域,也必须全面推进行政服务中心的职能转变,实现“一级政府‘一站式’服务的基本要求”(宋林霖、赵宏伟,2017;张定安,2016)。在2018年11月26日国务院办公厅颁布《关于对国务院第五次大督查发现的典型经验做法给予表扬的通报》(国办发〔2018〕108号)文件中,在130项典型做法中至少有15项属于行政服务场域的创新实践。这种对于地方经验模式的公开性认可,既使得地方政府创新获得了“于法有据”的体制性空间,也有效地激发了地方政治精英的创新行为。从2013年中心管委会成立至今,C先生既担任区政府办调研员,也是中心管委会实际“一把手”。C先生在J区工作多年,从多年前担任J区某国营企业管理者开始,将即将破产的国营企业盘活成J区经济社会效益良好的企业,而后被提拔为区政府机关后勤负责人,尤其是将区政府机关食堂由过去政府全权包揽亏损经营模式转变为外部承包自主经营的运作模式,从企业、基层部门积累的工作经验和良好业绩表现,为该中心的创新建设提供了必要的准备。由于中国特殊的地方干部流动机制,使得这些政治精英将原来工作岗位上积累的创新经验进行迁移,这种“可迁移性的学习”机制推动了政府创新实现跨区域、多层次的扩散(Zhu,2018)。

地方官员的治理“锦标赛”,也驱使地方行政服务中心间开展“为创新而竞

争”的激烈竞赛，同时也引发了地方政治精英的绩效认知。2013年，该中心并无真正意义上商事方面的办事窗口，面向企业办事的窗口大多是“形式上入驻、办理权限未入驻”。具体来说，一方面，该中心与周边邻近城市的服务中心相比存在明显的绩效差距，如，晋江市行政服务中心凭借其出色的创新能力获得上级政府肯定，并于2010年就入围了第五届中国地方政府创新奖；另一方面，该中心与市内其他行政服务中心相比，中心在工作业绩方面也并无突出优势。为此，这种对组织绩效差距的主观认知极大地引发了地方政治精英的创新需求，必须主动作为以获取创新的“先发权”。与此同时，该中心也必须快速寻求关于“营商环境”方面的突破，以更好地对区政府的“政策指示”进行积极回应，但是该中心深知自身职能所限无法从“优惠政策”内容上进行变革，这就只能着手于“拼软环境”，即通过创新“惠企政策”的服务提供方式，来优化惠企服务的办事环境和效率。总之，外在制度环境有效地驱动了地方政治精英形成创新的“直接动力”，并且，在官员政绩追求与组织绩效落差共同的作用机制下，极大地驱动了这些地方政治精英将创新的“直接动力”迅速地内化为“自觉行动”，积极能动地开展创新实践。中心管委会负责人C先生在访谈中提到：

党中央、国务院近几年来强调行政服务中心要深入性改革，并要求地方也要不断优化营商环境……2014年厦门市委市政府也提出建立一流的营商环境，各个区包括我们区也要各个部门拿出相应的方案和举措，目前我们中心这方面经验缺乏，还没有开通类似的服务窗口……于是我们就想着如何在营商环境上寻求突破口，这次必须要做出点什么了，否则我们中心一直处于被动推广的地位，拿不到创新的“先发权”……（访谈记录：JXC20160415）

（二）议题建构：政协委员代表提案与地方政治精英回应

当地方政治精英意识到组织某项需求之后，就会寻求切合这个需求的创新信息，这种对需求的认知，促成了寻求信息的行动，随即进入创新议题的建构阶段。中心试图在“惠企”方面寻求突破口，其实最早源于该中心前台办事窗口工作人员的意见反馈。很多企业前来咨询“惠企”事项的流程，但是工作人员并没有业务权限，也就无法给予前来咨询的企业进行回复，便将这些企业推给其他相关部门，久而久之，越来越多企业向管委会投诉。更重要的是，2014年12月台湾商会李会长作为政协委员代表向区政府提一份议案，由于陆台两

地办事职能部门差异性导致企业办事较为不便,便提出关于能否为台商企业办事服务开辟绿色通道,尤其是优惠台商企业的服务统一到一个地方办理。无论是“惠台政策”政协议案还是辖区本地惠企政策投诉建议,这不仅让区政府要求中心必须能够对此给予一个满意答复,也启发了中心可否从“惠企事项统一办理”入手,为惠企服务开通绿色通道。

凭借之前该中心在多个创新项目所累积的政绩信息,中心将“惠企”方面的想法向区政府请示之后,在2015年10月15日以区政府办名义下发《关于报送惠企惠职政策及惠企惠职情况的通知》,要求区级各相关单位对惠企惠职情况和惠企惠职政策内容进行梳理,根据各单位上报情况进行统计,涉及惠企政策单位主要有经信局、科技局、发改局、商务局、人社局、团区委、财政局等7家,然而在总共43项的惠企政策中却有35%的惠企政策没有得到有效的执行。一方面是一些惠企政策甚至完全没有企业进行申报,完全是“僵尸政策”;另外,“各自为政”的惠企政策执行均存在不规范、不作为的现象,基本上这些惠企政策的办理均散落于区属各个职能部门而未入驻该中心实体大厅,虽然科技局是唯一在中心设立“收件窗口”的部门,却依然是“两头受理、体外循环”,其他各个部门的惠企政策均存在不同程度的办事流程不规范、审批时限不明确、审批时限过长等问题,甚至有的部门的办事时限长达3到4个月。可见,关于“惠企”的创新议题并非是凭空产生,既是在上级政府的授权许可范围之内所设置的议题,即,坚守“上级无授权不可为”的创新准则,也是源于外部利益主体的相关诉求下形成的。由此可见,在内外要素的共同作用下,直接促成了中心建构“惠企”议题的“机会之窗”,故而,命题2成立。进一步地,在区政府的重点支持下,中心管委会针对当前各个单位存在的问题给予具体的建议,并协助各个单位先着手进行内部的标准化建设,该管委会在《2015年J区行政服务中心工作总结》中提出:

请各单位对一些长期没用的“僵尸”政策进行梳理,形成报告,明确是否予以取消或进行进一步的细化操作,让惠企政策发挥应有的效力,促进政策的落实。各相关单位按中心标准化要求制定办事指南,规范办事流程,明确办事需收取的资料,明确并压缩办事时限,将流程控制在5个环节之内,将审批时限压缩在法定时间的40%以内,做到便民惠民。

(三) 方案设计:组织外部学习与方案组合优化

当组织内外对某一问题已经形成共识时,下一步应该抓住这一“机会之

窗”，设计相应的创新方案。这个创新方案初步生成的过程并非一蹴而就的，可能会在实践中不断学习和总结，才得以在组织内部萌发出原生型的创新方案，抑或是在外部学习考察的基础上，结合组织内部的问题和资源匹配进行“示范型创新”。无论是内部萌发还是外部政策学习，在非常自主的增量空间下，地方政府更倾向于选择差异化和多元化的发明策略而非简单的复制模仿（管兵，2018），这实际上是更强调其创新方案的“独特性”和“首创性”，有时这种方案并非完全意义上的原创设计，但是通过正确运用话语的“修辞术”与“包装术”，对方案进行组合优化以此释放出更为强烈的政绩信号。中心的“惠企一码通”创新方案正是源于对省内F市行政服务中心的“惠企窗口”学习基础上进行创新方案再造，基于省内F市行政服务中心当时仅有“收发功能”的惠企窗口，而中心根据上级政策和本地实际开创“收件、咨询、办理”为一体的“惠企一码通”窗口，如果仅是对省内F市做法的简单复制，则难以凸显中心的工作业绩，更为重要的是F市是省内最先将“惠企窗口”进驻到行政服务中心的地区，但是经过仔细考察后发现“F市做法”往往在实际运作中仍存在“体外循环”的现象，导致其实际效果并不是很好，由此要想获得上级政府的支持，必须在原有基础上“另辟蹊径”，即进行方案的再组合、再优化，以此获取最大化的创新净收益。可见，地方政治精英迫切需要一种“示范型创新”以获取更多的政绩亮点，尽管该方案通过组织外部学习方式获取了相关经验知识，但是为了凸显部门的工作特色以及释放更为显著的创新绩效信号，均要将组织方案进行内部的优化再造，故而命题3成立。C先生在访谈中提到：

我们经常过去F市行政服务中心去看看他们最新进展，他们中心建设得比较早，但是这并不意味着比我们做得好，我们有后发优势……我们中心几个骨干前往他们中心学习之后就发现，尽管他们早已开通“惠企窗口”，却仅仅发挥了收发功能，缺乏实质性的作用……惠企窗口服务是非常具有可借鉴意义的，回来之后就开始了琢磨这个事情怎么做……后来我们创造了“惠企一码通”项目，这明显跟他们是不同的……（访谈记录：JXC20160415）

（四）方案实施：创造政绩亮点和强化绩效宣传

创新方案最终生成要获得上级支持，经过一个合法化过程，才能够在执行阶段得到相关部门的配合，因而创新发起者必须善于利用非正式政治运作与最

终的决策者取得有效的沟通,在多重互动博弈中促成最终决策者对创新方案的直接采纳,以此为创新方案实施获取正式的制度安排(陈贵梧,2014)。基于在区政府办多年任职的经历,该中心管委会负责人C先生深知利用非正式政治运作方式谋求上级领导的支持,在一次跟区长单独的工作会谈中,C先生向J区时任区长提出了以“惠企一码通”作为J区优化营商环境的代表性方案的设想,当即就得到区长的明确性支持,并要求中心尽快形成一整套实施方案以供常委会讨论,同时该中心近几年在“一体化银联自助服务系统”“首席代表制”“微信预约与叫号服务”等领域的创新实践为其累积了创新的合法性空间。为此该中心必须抓住当前这个政治机会,先将分散于各个职能部门的惠企政策进行系统的梳理,但是为了减少涉及惠企政策相关职能部门的一致反对,采取先易后难的分步走路径,逐渐将“惠企事项”全部入驻到中心。一方面,该中心善于利用新媒体进行多渠道政策宣传,如组建惠企政策QQ群、微信群以及“惠企e码通”公众号,将涉及惠企政策的相关单位人员与企业法人代表拉进群,帮助企业解读惠企政策的讯息,提高企业对惠企政策知晓度和扩大惠企覆盖面。另外,经过《厦门日报》《福建日报》以及J区政府微信公众号平台等进行多渠道的绩效宣传,获得厦门市政府甚至省效能办的积极肯定。例如:为2016年“莫兰蒂”台风中受灾226家中小型企业开通惠企窗口绿色通道,使得受损企业迅速获得财政补助;针对2018年厦门“惠台60条措施”中涉及13条J区惠台政策进行梳理,并专门订制《惠台政策e码通》。

政府创新的实际绩效和民众的支持构成政府创新的合法性基础。换言之,如果没有人民群众的支持,那么该创新本身就没有实际意义;但即使人民群众非常拥护,若没有上级领导的合法性支持,那么这种创新方案能够成功的可能性也不大(俞可平,2019)。在此情境下,中心采取了“上下联动”的机制。一方面,由于“惠企”方案正是源于“惠企”相关企业的政策建议,那么创新方案“甫一出场”便迅速地获得了当地办事企业的积极响应;另外一方面,该中心在创新项目的“全过程”中利用新闻媒体广泛宣传“惠企一码通”的实际绩效,并专门邀请厦门大学知名专家出书为其总结创新的成功经验。在这种多管齐下的绩效宣传攻势下,不仅促成了该中心获得社会合法性的资源,也以政绩亮点获取上级政府更多有限的政治资源,不断地强化该中心进行创新探索的路径,呈现一种不断“自我累进、自我强化”的特征,故而命题4成立。尽管将“惠企”办事权限统一入驻到中心,不免触及一部分单位“暗箱操作”的权限与利益,但是在全面深化改革的宏观背景下,不断提高地方行政机构的办事效能和透明度是大势所趋,这使得个别单位根本无法“逆流而上”而只能“顺

势而为”，“惠企一码通”项目在历经多个阶段、多重博弈和多轮互动中也最终形成。据我们2017年底回访调查，该中心管委会C副主任已被提拔为主任（之前中心管委会主任为政府办主任兼任），关于如何寻求上级支持，C先生在2016年12月中提到：

今年区长到我们中心调研，在肯定行政服务中心所取得工作业绩的同时，针对中心工作提出四点要求……这四点要求其实也是我之前跟区长提出我们中心“十三五”规划主要设想，所以我们自身的工作还是要得到上级政府的支持，否则寸步难行……在惠企事项上就必须坚持“整建制”和“应进必进”的单位入驻原则，是我在跟区长单独的一次专门的工作汇报中提出的这个设想，当时就得到区长的同意，由此就有这个“尚方宝剑”与各个单位去沟通，按照“应进必进”的入驻原则，所有的惠企事项和业务权限必须整建制入驻，有了区级层面的支持才好让其他部门必须积极配合……（访谈记录：JXC20161215）

五、结论与讨论

推进地方政府创新是国家治理体系与治理能力现代化的重要课题，地方政府创新的生成机制亦是创新研究的核心议题。当地方政府既面临着经济增长的任务要求，又要求全面实施简政放权的改革，政府创新便成为提高地方治理绩效的关键工具。理论上说，任何创新的背后都是多样化因素共同驱动的结果，这些因素通过不同的传导机制作用于不同主体形成某种合力，而当这种合力超过一定的阈值时，创新行为就可能随之出现（周志忍，2010）。尽管面临着类似的宏观环境，为何一些地方的政府创新项目“层出不穷”而其他地方却“屈指可数”？事实上，外部环境压力到改革者的创新行动之间存在一个复杂的连锁反应过程，我们需要研究，这种作为“原初动力”的外部压力如何转化为地方政府创新的“直接动力”，并最终塑造了地方官员的“自觉行动”。进一步地讲，各种创新要素简单叠加无法形成对地方政府创新行为的有效解释，无论是主客观要素还是直接与间接动力的共同作用机制，这种“结果有效”的分析路径只能适用于研究者视域范围内的适当情境。正是出于这种判断，本文不仅寻找影响创新生成的“关键变量”，而且试图“深描”这些“关键变量”如何塑造创新生成的各个阶段实现递进式发展，并最终生成地方公共服务创新。

本文聚焦于公共服务场域中的地方政府创新问题，亦是我们目之所及创新

数量最为集中的领域,并构建了一个“环境-过程”的理论框架,试图以J区行政服务中心“惠企一码通”项目创建为个案,采用过程追踪法考察创新生成的内在逻辑和运作特征。研究发现:(1)在既有的制度空间下,地方政治精英的政绩追求和组织绩效落差共同构成重要的内驱因素,当两者内驱因素达致某种均衡时,便达成创新需求的触发点,从而驱动地方政治精英开展创新实践。(2)地方公共服务创新生成是由议题建构、方案设计、方案实施多阶段构成的政治过程,展现各个行为主体在特定时空场域中的多重博弈和策略互动,呈现一种由问题与政绩双重驱动、外部学习与内部优化、上级有限的政治资源与外部社会的合法性资源构成的不断“自我累进、自我强化”的运作规律性。(3)创新背后也呈现出“积极扩权”与“上下互动”的实践逻辑。一方面,通过制造声势和既有实绩吸引上级政府及其领导者的注意力,以获取更多有限的政治资源,从而提升组织自身的行政地位,从该中心在过去只是一种物理上部分事项办事站点过渡到具有实权性质的综合管理机构,这是地方政治精英进行“积极扩权”式创新的直接成果;另一方面,创新生成既要寻求上级政府“自上而下”的合法性认可,也要得到民众“自下而上”的有效性认可,这不仅需要创新先驱者极强的政治动员能力游说上级,而且也要善于利用各类新媒介进行广泛的绩效宣传,以此构建一种利益共享和合作同盟的“上下互动”式行动策略,寻求创新生成的最佳利益均衡点。

值得说明的是:(1)本文试图以“讲故事”的叙事方式来展开J区行政服务中心“惠企一码通”项目的创建过程,重点聚焦于每个阶段内部的关键变量及其互动过程,但是可以看到有些环节的内容呈现较为简化、情节不够生动,这是由于我们对J区行政服务中心最初的田野调查中并非完全是围绕“惠企一码通”创新案例而进行,而在事后分析整理中发现该项目具有较强典型性而进行再度的补充性调查。(2)本文试图以“显微镜”式视角聚焦于地方公共服务创新是如何生成的,这种“全过程”的研究路径适用于对典型个案进行深度剖析,但是我们无法宣称,所选的案例一定具有可外推的代表性意义,故而在未来研究中应进一步地扩展为跨地区多案例的比较分析,在积累更多的经验事实基础上,得出更具有包容性和解释力的概念框架。(3)本文所提出“上下互动”与“积极扩权”的双重逻辑,也仅是作为隐藏在政府创新背后的一种规律性认识,限于文章篇幅并未进行深入性的探讨,尤其是“积极扩权”的实践逻辑,也应是未来研究中值得进一步深度挖掘的方向。

◆ 论文

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, 1: 1-40.
- 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, 6(3): 1-11.
- 陈世香、谢秋山(2014). 先驱者利润与地方公共服务创新逻辑——选择性激励机制的构建. 四川师范大学学报(社会科学版), 2: 39-44.
- 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, 4: 50-56.
- 陈贵梧(2014). 地方政府创新过程中正式与非正式政治耦合研究——以公安微博为例. 公共管理学报, 2: 60-69.
- 邓正来(2011). “生存性智慧模式”——对中国市民社会研究既有理论模式的检视. 吉林大学社会科学学报, 2: 5-10.
- 丹尼斯·A. 荣迪内利(2008). 为人民服务的政府: 民主治理中公共行政角色的转变. 贾亚娟译. 经济社会体制比较, 2: 115-123.
- 管兵(2018). 发明还是扩散: 地方政府创新动力机制. 河北学刊, 38(1): 168-174.
- 何增科(2007). 政治合法性与中国地方政府创新: 一项初步的经验性研究. 云南行政学院学报, 9(2): 8-13.
- 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(哲学社会科学版), 70(1): 87-96.
- 罗伯特·K. 殷(2017). 案例研究: 设计与方法. 周海涛、史少杰译. 重庆: 重庆大学出版社.
- 罗杰斯(2016). 创新的扩散. 唐兴通等译. 北京: 电子工业出版社.
- 尚虎平(2018). 合理配置政治监督评估与“内控评估”的持续探索——中国40年政府绩效评估体制改革的反思与进路. 管理世界, 34(10): 105-117.
- 尚虎平(2017). 我国政府绩效评估的总体性问题与应对策略. 政治学研究, 4: 60-70.
- 宋林霖、赵宏伟(2017). 论“放管服”改革背景下地方政务服务中心的发展新趋势. 中国行政管理, 5: 148-151.
- 吴建南、马亮、苏婷、杨宇谦(2011). 政府创新的类型与特征——基于“中国地方政府创新奖”获奖项目的多案例研究. 公共管理学报, 8(1): 94-103.
- 吴建南、马亮、杨宇谦(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, 8: 43-51.
- 王宁(2002). 代表性还是典型性? ——个案的属性与个案研究方法的逻辑基础. 社会学研究, 5: 123-125.
- 吴理财、吴侗(2018). 论地方政府创新韧性. 江苏社会科学, 1: 127-132.
- 熊彼特(2008). 经济发展理论: 创新是资本积累、个人致富之源. 孔伟艳、朱攀峰、姜季芳译. 北京: 北京出版社.
- 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, 49(2): 96-105.
- 郁建兴、黄飏(2017). 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. 政治学研究, 5: 88-103.
- 俞可平(2019). 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. 公共管理学报, 16(1): 1-15.
- 俞可平(2010). 应当鼓励和推动什么样的政府创新——对中国地方政府创新奖入围项目的评析. 河北学刊, 30(2): 123-128.
- 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, 8(1): 81-93.
- 杨宏星、赵鼎新(2013). 绩效合法性与中国经济奇迹. 学海, 3: 16-32.
- 杨瑞龙(1998). 我国制度变迁方式转换的三阶段论——兼论地方政府的制度创新行为. 经济研究, 1: 5-12.
- 朱亚鹏、丁淑娟(2016). 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究. 社会学研究, 5: 88-113.
- 朱亚鹏、肖棣文(2014). 政策企业家与社会政策创新. 社会学研究, 3: 56-76.
- 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, 2: 52-63.
- 朱旭峰、张友浪(2015). 创新与扩散: 新型行政审批制度在中国城市的兴起. 管理世界, 10: 91-105.
- 朱旭峰、张友浪(2014). 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. 人民论坛(学术前沿), 17: 63-77.
- 张定安(2016). 关于深化“放管服”改革工作的几点思考. 行政管理改革, 7: 33-38.
- 周志忍(2010). 论行政改革动力机制的创新. 行政论坛, 2: 1-6.
- Berry, F. S. & Berry, W. D. (1990). State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *The American Political Science Review*, 84(2): 395-415.
- Cropley, D. H. (2016). Measuring Capacity for Innovation in Local Government Organizations. *Journal of Creativity and Business*, 2: 31-45.
- Damanpour, F., Walker, R. M. & Avellaneda, C. N. (2010). Combinative Effects of Innovation Types and Organizational Performance: A Longitudinal Study of Service Organization. *Journal of Management Studies*, 46(4): 650-675.
- Damanpour, F. (1991). Organizational Innovation: A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators. *Academy of Management Journal*, 34(3): 555-590.
- Gulati, N. R. (1996). Is Slack Good or Bad for Innovation?. *The Academy of Management Journal*, 39(5): 1245-1264.
- Heilmann, S. (2008a). From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive

◆ 论文

- Policy Process. *China Journal*, 59: 1 – 30.
- Heilmann, S. (2008b). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development*, 43(1): 1 – 26.
- Hambleton, R. & Howard, J. (2013). Place – Based Leadership and Public Service Innovation. *Local Government Studies*, 39(1): 47 – 70.
- Mintrom, M. & Norman, P. (2010). Policy Entrepreneurship and Policy Change. *Policy Studies Journal*, 37(4): 649 – 667.
- Mahoney, J. (2015). Process Tracing and Historical Explanation. *Security Studies*, 2: 200 – 218.
- Walker, R. M., Jeanes, E. & Rowlands, R. (2010). Measuring Innovation: Applying the Literature – Based Innovation Output Indicator to Public Services. *Public Administration*, 80(1): 201 – 214.
- Walker, R. M. (2008). An Empirical Evaluation of Innovation Types and Organizational and Environmental Characteristics: Towards a Configuration Framework. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 18(4): 591 – 615.
- Zhu, X. (2018). Executive Entrepreneurship, Career Mobility and the Transfer of Policy Paradigms. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 20(4): 354 – 369.

责任编辑:叶林