

公务员创新行为：文献述评与研究展望

谭新雨*

【摘要】创新行为俨然成为公务员适应新时代高素质干部队伍建设要求的典型行为模式，以及公共部门适应职能转变和服务再造要求的内生动力。本研究基于对已有研究的系统梳理与深入分析，构建了一个系统的公务员创新行为研究框架。本研究从公私部门成员创新行为差异及争议切入，围绕公务员创新行为的概念内涵、多层次影响因素及复杂作用机制进行系统回顾并展开评述，呈现新制度主义理论、自我决定理论等在公务员创新行为塑造中的深层逻辑。在此基础上，本研究展望未来方向：（1）以回应跨国文化背景、科层制组织特征、现实工作场景实现公务员创新的情境化研究；（2）在新时代中国场景中实现公务员创新行为的量表开发、跨层次系统性形成机理探索；（3）拓展公务员创新行为的效能机制研究，实现微观层面行为创新与中观层面组织创新、宏观层面政策创新的呼应衔接。

【关键词】创新行为 公务员 概念内涵 影响因素

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2021) 02-0195-33

一、研究背景

习总书记指出，要最大限度地调动广大党员干部的积极性、主动性、创造性，努力造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍，激励干部干事创业、担当作为（习近平，2019）。创新行为有助于提升个体绩效并确保组织高效运转（Janssen，2004；Yuan & Woodman，2010）。公务员创新能提高政府运转效率、公共服务质量、促进政策创新与公民参与（黄扬、陈天祥，2020；Miao et al.，

* 谭新雨，华东理工大学社会与公共管理学院讲师。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：教育部人文社会科学研究青年基金项目“新时代基层干部担当作为的激励机制研究：基于认知-动机视角”（20YJC630132），国家社会科学基金重点项目“完善干部担当作为的激励机制研究”（20AZD020）。

2018; Salge & Vera, 2012), 进而提升公共服务满意度、政府信任度 (Vigoda-Gadot et al., 2008; 谭新雨、刘帮成, 2020)。尤其是, 随着全球政府改革浪潮的不断推进及公众现实服务要求的日益增长 (Vigoda-Gadot & Beerli, 2012), 各国政府都面临职能转变、服务流程再造的绩效压力 (Kuipers et al., 2014), 需以组织内部创新来提升公共服务质量和变革适应能力 (Van der Voet et al., 2016; Wright et al., 2013)。并且, 创新能力已被纳入《国家公务员通用能力标准框架》。于是, 公务员创新的重要性凸显, 并成为公共管理领域的热点议题。公务员身处中国文化背景、政府工作场景, 受到集体主义倾向、高权力距离导向影响, 对任务情境更为敏感。聚焦新时代中国场景的多层次情境变迁: 制度环境从综治维稳导向转向干事创业导向; 干部考核遴选从问责监督转向赋权控制、容错纠错; 各级政府注重以夯实党建中的干部教育来提升干部的干事创业能力和社会治理能力; 部分干部出现“害怕担责不敢作为、缺少激励不愿作为、本领欠缺不会作为”的苗头, 这不仅为公务员创新提供契机, 还为述评公务员创新行为提供多层次的系统分析框架 (“制度—组织—个体”的三维分析框架) 及多重心理维度 (敢创新、想创新、能创新), 实现经典理论研究与中国现实场景的良性互动。

学者围绕公务员创新行为在制度层次、组织层次、个体层次展开研究, 但已有研究中缺乏对创新行为概念内涵、测量工具、作用效果的明确界定。首先, 公私部门成员的创新行为存在差异 (Bysted & Hansen, 2015; Bysted & Jespersen, 2014), 公务员创新行为的内涵界定和影响因素不能“照搬”私营部门员工创新行为的研究成果, 毕竟, 政府部门具有繁文缛节等明显的科层制组织特征 (Kaufmann et al., 2018)。此外, 公务员创新行为不同于私营部门中员工的发明创造, 创造力 (Eldor & Itzhak, 2019; Kruiyen & Van Genugten, 2017)、促进型建言行为 (Hassan, 2015)、主动变革行为 (Homberg et al., 2019)、变革型组织公民行为 (陈振明、林亚清, 2016)、亲组织或亲社会越轨行为 (Brockmann, 2017; Fleming, 2020) 等也应视为公务员创新的重要形式。中国场景中不乏学者将公务员创新行为嵌入到多源流 (项目流、过程流) 政策执行模型, 并将其阐释为政治精英或街头官僚以政策企业家活动 (问题识别、问题建构、创新方案、方案促进) 推动政策创新或变迁 (黄扬、陈天祥, 2020; 赵琦, 2020), 这都需整合纳入公务员创新行为的概念内涵研究。其次, 学者就公务员创新行为是否应该予以鼓励存在争议。部分学者指出, 公务员的创新行为应得到鼓励和支持 (Borins, 2002; Miao et al., 2018; Torugsa & Arundel, 2015)。另一部分学者则认为, 在僵化的官僚体制中, 公务员很难创新 (Klein et al., 2013), 而且更

应强调他们的规则遵从，否则容易滋生腐败（Terry，1993）。中国场景中也存在政策执行中发扬政策企业家风格还是强调规则遵从的观点分歧（黄扬、陈天祥，2020；杨帆、王诗宗，2016）。这一分歧是由学者对公务员创新行为的界定（概念与测量）差异引起，抑或是影响因素差异引起？最后，中国场景中政府创新研究大多探讨政策层面创新——政策创新、组织层面创新——创新实践、个体层面创新——基层政策企业家，较少从当前倡导的心理学与公共管理相结合的研究视角来剖析公务员创新，而只有剖析公务员个体的心理及行为，才能更好地理解基层政策企业家的动机基础、政府创新实践或社会治理创新的内生动力以及政策创新的微观驱动逻辑，实现微观行为创新与中观组织/实践创新、宏观制度/政策创新的互动衔接，进而多层次、全方位地呈现中国场景中的政府创新逻辑。

于是，本研究聚焦公务员创新行为，从公私部门成员创新行为差异及是否应得到鼓励这一分歧切入，系统梳理公务员创新行为的概念与类型、多层次影响因素及理论基础，进而立足中国场景，展望未来有价值的研究方向，推动该议题研究。研究框架如图1所示。

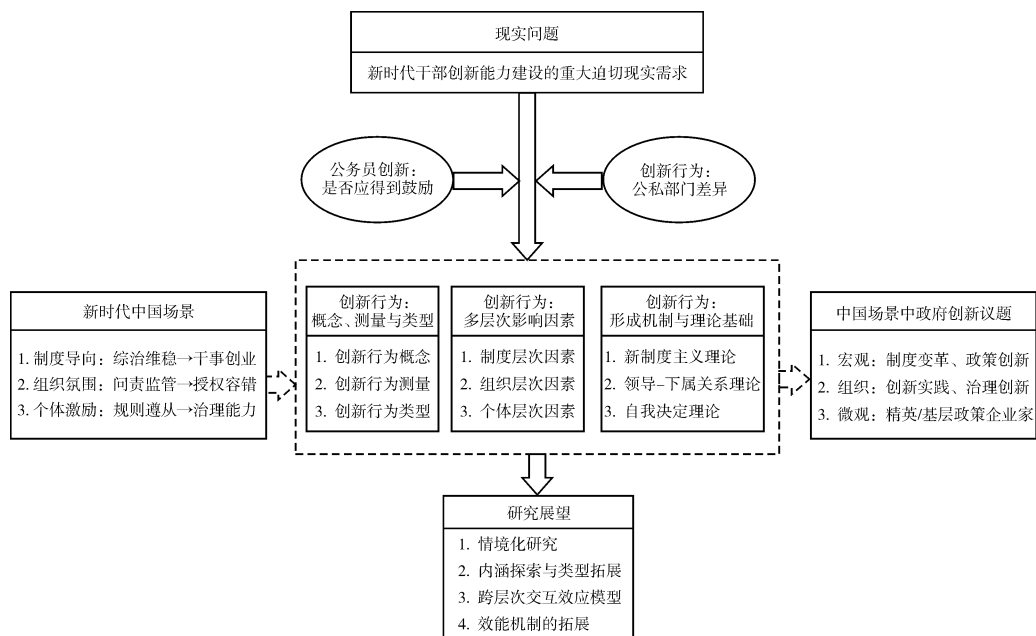


图1 本研究的研究脉络

资料来源：作者自制。

二、公务员创新行为：国内外研究趋势

本研究：(1) 以 Scopus、Web of Science、Google Scholar 以及中国知网等数据库为检索源进行文献梳理。其中，以公务员 (public employee/servant)、干部 (cadres)、街头官僚 (street-level bureaucrat) 和创新行为 (innovative behavior)、创新执行 (innovation implementation)、创造力 (creativity)、变革型组织公民行为 (change-oriented OCB)、规则打破 (rulebending) 等为关键词，分别对标题、摘要、研究问题、研究方法、研究场景、研究结论等进行检索，得到文献 69 篇 (中文 8 篇，英文 61 篇)；(2) 为确保文献的全面性，本研究还选取国内 CSSCI 来源及扩展版期刊及来源于 2019 版期刊引证报告 (Journal Citation Reports, JCR) 的 48 本公共管理的 SSCI 索引期刊进行手工补充，得到文献 11 篇 (中文 6 篇，英文 5 篇)；(3) 请本领域专家进行文献补充，得到文献 8 篇 (中文 1 篇，英文 7 篇)，符合条件的文献共计 88 篇 (中文 15 篇，英文 73 篇)。从期刊分布来看，国外对该议题讨论较多的是 *Public Management Review* (18 篇，20.5%)、*Public Administration* (7 篇，7.95%)、*Journal of Public Administration Research and Theory* 和 *Public Administration Review* (6 篇，6.8%)，而国内对议题讨论比较多的是《公共管理学报》(6 篇，6.8%)，发文情况如图 2 所示。

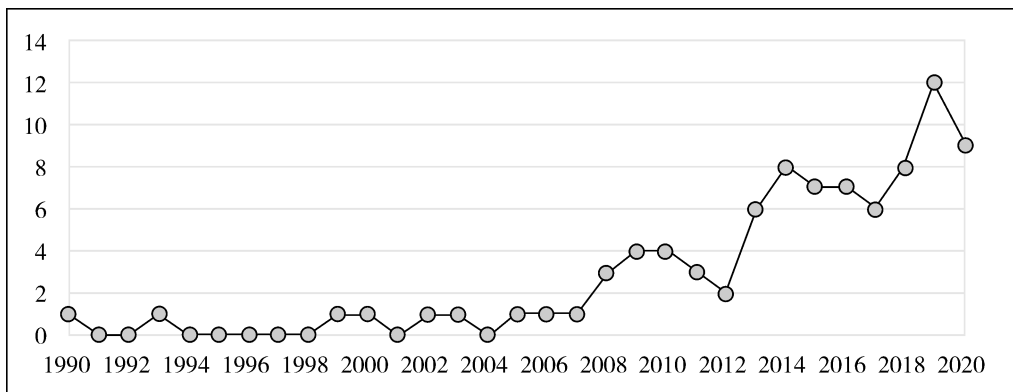


图 2 1990—2020 按年份的发文数量

资料来源：作者自制。

已有研究聚焦三个方面内容：一是与私营部门成员相比，公务员创新行为及创新情境存在哪些差异？他们的创新行为是否应得到鼓励？二是公务员创新行为的内容与类型研究；三是公务员创新行为的多层次形成机制及理论基础。据此，基于中国场景展望该议题的研究方向。

三、创新行为：从私营部门到公共部门

（一）公务员：创新还是遵从

作为组织内创新的重要发起者和组织者，公务员在政府改革创新中发挥重要作用（Damanpour & Schneider, 2009）。鲍里斯（Borins, 2000）基于对美国等联邦制国家政府的研究指出，中层管理者和一线人员是最常见的创新发起者。托格斯和亚伦德尔（Torugsa & Arundel, 2015）基于澳大利亚的调查发现，公务员会以工作组的形式创新政策执行、服务供给、组织流程、事务概念。比斯特和汉森（Bysted & Hansen, 2015）基于挪威的纳维亚半岛的调查发现，公务员的创新丝毫不亚于私营部门成员。在中国场景中，公务员创新更多体现为以政策企业家角色推动政策创新（黄扬、陈天祥，2020；朱亚鹏、肖棣文，2014；Miao et al., 2018）。由此可见，公务员的风险意识和创新意识是政府改革创新的关键，在变革情境中，公务员的创新丝毫不亚于私营部门成员。

然而，也有部分学者对公务员创新持怀疑态度。他们认为公务员身处僵化的官僚体制，充满惰性与惯性，与私营部门成员相比缺乏灵活性，不太可能创新（Bysted & Jespersen, 2014）。只有那些民选官员或者高级行政官员（政治精英）才可能创新（陈雪莲、杨雪冬，2009）。他们甚至认为公务员的建设性改变容易导致政策失败、权力滥用、徇私舞弊（Terry, 1993）。

上述争议可能源于缺乏统一的概念界定及测量工具，缺乏文化背景、工作场景设计与外部偏差控制。于是，基于新时代中国场景的公务员创新行为内容与类型研究就显得尤为重要。

（二）创新行为：公共部门与私营部门的多维度差异

公私部门创新行为差异取决于价值、结构、控制、激励、环境、心理等多个维度。

组织价值差异带来公私部门成员创新差异（Baarspul & Wilderom, 2011）。与私营部门员工相比，公务员创新的竞争优势或绩效改进并非追求纯粹的市场目标（Oliver & Holzinger, 2008），而旨在提高政府效率，促进公民参与，创造公共价值（Salge & Vera, 2012）。这给公务员创新带来缺乏市场竞争及组织目标多重、冲突、模糊等问题，从而使他们比私营部门员工更难创新（Rainey, 1999）。此时，外部环境变迁（如全球政府改革浪潮、公众日益增长的服务需

求、政府职能转变)带来的契机对公务员创新而言,就显得尤为重要。

组织结构差异带来公私部门成员创新差异。公私部门的分权机制差异使公私部门成员的工作自主权存在显著差异(Bysted & Jespersen, 2015),尤其是官僚制组织正规化、集中化、自上而下的结构特征和政治影响的控制效应(Klein et al., 2013; Kruijen & Van Genugten, 2017),使公务员很难像私营部门员工一样实现自主性和能力发展(Bysted & Jespersen, 2014; Rainey, 1999),此时,基于参与机制的创新认可对公务员创新而言尤为重要(Bysted & Jespersen, 2014)。于是,领导授权对创新行为的重要性凸显(Bysted & Hansen, 2015; Fernandez & Pitts, 2011)。

组织控制差异带来公私部门成员创新差异。公共部门以问责和监管的形式约束公务员的行为(谷志军、陈科霖, 2019)。高控制水平、低灵活性、繁文缛节会抑制公务员创新行为(Bysted & Hansen, 2015; Bysted & Jespersen, 2014; Klein et al., 2013),使公务员更多为过程创新,而非结果创新。于是,本研究考虑公私部门成员创新方式差异以及繁文缛节的影响。

组织激励差异带来公私部门成员创新差异。公共部门很难实现像私营部门那样直接将组织价值(利润收益)细化为个体绩效(Klein et al., 2013)。此外,公共部门财务机制很难像私营部门那样建立绩效导向的薪酬制度(Bysted & Jespersen, 2014; Verschuere et al., 2014)。于是,绩效考核及薪酬制度使公共部门难以像私营部门一样以物质激励激发公务员创新(Rainey, 1999)。但是,发展性激励(职业晋升)对公务员创新的激励效果更显著(Wu et al., 2013)。

组织环境差异带来公私部门成员创新差异。公共部门具有高权力距离、集体主义、风险规避等重要特征(Nicholson-Crotty et al., 2017),使公务员难以像私营部门员工一样创新(Bysted & Jespersen, 2014)。于是,公务员创新行为研究应考虑风险规避文化、集体主义导向的影响。鉴于领导风格在公务员创新中的关键作用(Ricard et al., 2017),以及公私部门领导风格的显著差异(Hansen & Villadsen, 2010),应考察领导风格对公务员创新的重要影响。

心理状态差异带来公私部门成员创新差异。公私部门成员的公共服务动机存在显著差异(Baarspul & Wilderom, 2011),即公务员有更广泛的公众利益取向,而私营部门成员更狭隘地面向用户,此时公共服务动机可弥补外部激励不足,激发公务员的创新行为(Miao et al., 2018)。此外,公私部门成员在风险规避偏好、工作安全性、激励偏好、组织承诺方面存在显著差异(Baarspul & Wilderom, 2011)。因此,公务员创新研究需纳入公共服务动机、激励偏好等影响因素。

基于公私部门成员创新的比较，不难发现，私营部门创新行为研究成果很难适用于政府工作场景，且公私部门创新情境及成员心理的差异恰恰应是公务员创新行为研究的切入点。公私部门成员创新的多维差异比较详见表 1。

表 1 公私部门成员创新的多维差异比较

维度	公务员	私营部门员工	重要分析视角
内容方式	想法创新、过程创新	产生、执行、促进、推广	自由裁量权
组织价值	公共价值 (服务社会、公共利益)	企业利益 (顾客导向、结果导向)	外部环境、组织变革
组织结构	科层制组织结构 工作自主性弱	扁平化组织结构 工作自主性强	领导授权 工作自主性
组织控制	高控制水平、 低灵活性	低控制水平、 高灵活性	繁文缛节 创新方式
组织激励	发展性激励、 工作安全性	物质性激励	晋升激励、 公共服务动机
组织环境	领导风格、风险规避 高权力距离、集体主义	领导风格、风险承担 低权力距离、个体主义	领导风格、 组织氛围、组织政治
心理要素	风险规避、公共服务 动机、高组织承诺	风险承担、顾客服务 动机、低组织承诺	组织承诺、 公共服务动机、风险激励

资料来源：作者自制。

四、公务员创新行为：概念、测量与类型

(一) 公务员创新行为的概念与测量研究

私营部门员工创新行为概念及量表的跨情境检验、修订与运用。创新行为早期被定义为组织成员进行问题诊断、产生创新想法、寻求支持以促进创新想法转化的行为（Scott & Bruce，1994），并在此基础上被进一步拓展为创新想法的产生、执行、促进、推广 4 个维度（Janssen，2004）。将私营部门创新行为研究引入公共部门场景，是公务员创新研究的一种重要路径。部分学者通过对斯科特和布鲁斯（Scott & Bruce，1994）以及詹森（Janssen，2004）量表的跨情境检验、修订与运用，将公务员创新行为定义为工作问题/创新需求的识别以及创新想法的产生、提出、执行、评估、推广等多维度概念（Berman & Kim，

2010; Bysted & Hansen, 2015; Fernandez & Moldogaziev, 2013; Fernandez & Wise, 2010; Kruyen & Van Genugten, 2017; Miao et al., 2018)。中国场景中公务员创新行为更多被阐释为嵌入到多源流（项目流、过程流）政策执行模型中的街头官僚（或“政治精英”），瞄准“政策之窗”，以政策企业家活动（问题识别、问题建构、创新方案、方案促进）推动政策创新或变迁（黄扬、陈天祥，2020；赵琦，2020），这实则也可纳入创新行为的多维度概念框架。

基于变革促进的创新。与私营部门员工的创新行为相比，公务员创新更多是想法创新、过程创新（Kruyen & Van Genugten, 2017），因此，公务员旨在改进工作方法、优化工作流程、实现组织功能性变革的自愿建设性改变也应视为创新行为，即学者定义的变革型组织公民行为或主动变革行为（林亚清、张宇卿，2019；Homberg et al., 2019；Vigoda-Gadot & Beerli, 2012）。

基于规则打破的创新。作为官僚制规范化特征的体现，一些规则确保政令畅通（DeHart-Davis, 2009），但也有一些规则在服务政策目标和公共利益方面存在局限（Kaufmann et al., 2018），公务员为维护公共利益或组织利益（组织健康发展与组织绩效提升）而打破规则的越轨行为（Brockmann, 2017；Fleming, 2020）或变通规则的政策变通执行（刘鹏、刘志鹏，2014；张翔，2019），均可视为创新行为。表2列出了公务员创新行为的概念界定与测量内容。

表2 公务员创新行为的概念界定与测量研究

类型	概念	概念界定	来源
创新	创新行为	对工作问题的识别、创新想法的产生	Fernandez & Wise (2010)
	创新行为	创新想法的产生、评估、执行、促进与推广	Berman & Kim (2010)
	创新行为	以更加创新、有效的方式开展工作	Fernandez & Moldogaziev (2013)
	创新行为	提出或执行新的、有用的意见	Bysted & Hansen (2015)
	创新行为	提出新想法，应用新想法、新手段、新流程等	Miao et al. (2018)
	创新行为	业务知识储备、工作问题识别、创新方案生成、创新方案检验、创新方案推广	Kruyen & Van Genugten (2017)
	政策企业家活动	问题识别、问题建构、方案策划、方案营销	黄扬、陈天祥 (2020)

(续上表)

类型	概念	概念界定	来源
变革促进	主动变革行为	自愿付出建设性努力来优化工作流程,改进工作方法,以实现组织功能性变革	Homberg et al. (2019)
	变革型组织公民行为	为改善工作现状及绩效在工作方法、程序与政策等方面做出的建设性改变	Vigoda-Gadot & Beeri (2012) 陈振明、林亚清 (2016)
	亲社会越轨行为	组织成员为维护组织或利益相关者的利益而违背政策、规章或禁令的行为	Fleming (2020)
	亲组织越轨行为(非官僚行为)	组织成员为促进组织健康发展、显著提升组织绩效而违背组织规则的行为	Brockmann (2017)
规则打破	政策执行规则变通	形式上遵从政策决策内容,但实际通过目标替代方式在执行过程中对政策内容重新规划	刘鹏、刘志鹏 (2014) 张翔 (2019)

资料来源:作者自制。

(二) 公务员不同类型创新行为研究

根据创新内容,学者将公务员创新分为概念创新、流程创新、服务创新、技术创新(Fernandez & Pitts, 2011; Torugsa & Arundel, 2016)。其中,概念创新指公务员引入新型概念、参考框架、解决方案来解决工作难题,流程创新指公务员在政策执行和公共服务中运用的新型工作方法、管理技术,服务创新指公务员创新公共服务内容(Albury, 2005),技术创新指公务员借助大数据(互联网+政务服务)来创新(Wu et al., 2013)。

基于创新过程,可以将公务员创新划分为想法类创新、行动类创新、促进类创新、综合类创新。想法类创新指公务员提出创新且有价值的想法、意见(Bysted & Hansen, 2015; Fernandez & Wise, 2010; Meijer, 2014),可进而延伸为促进型建言行为或创造力(Hassan, 2015; Kruijen & Van Genugten, 2017)。行动类创新指公务员以创新方式开展工作,如政策的创新执行(Demircioglu, 2020; Fernandez & Moldogaziev, 2013),这类似于变革型组织公民行为(陈振明、林亚清, 2016; Homberg et al., 2019)。促进类创新指公务员对创新想法或实践的促进与推广(黄扬、陈天祥, 2020; Van Der Voet et al., 2016)。也有学者认为,公务员创新是想法类、行动类、促进类的综合创新(Berman & Kim,

2010)。

基于创新方式的划分。公共部门导向政府效率与公共价值 (Salge & Vera, 2012)。基于动机导向维度, 公务员创新包括组织导向 (组织发展与绩效) 的亲组织创新 (Brockmann, 2017) 和服务对象导向 (公共利益) 的亲社会创新 (Fleming, 2020)。基于自由裁量维度, 公务员创新包括打破规则的突破式 (越轨) 创新 (Brockmann, 2017) 和变通规则的渐进式创新, 如促进型建言 (Hassan, 2015)、政策变通执行 (刘鹏、刘志鹏, 2014; 张翔, 2019)。公务员创新行为的类型研究如图 3 所示。

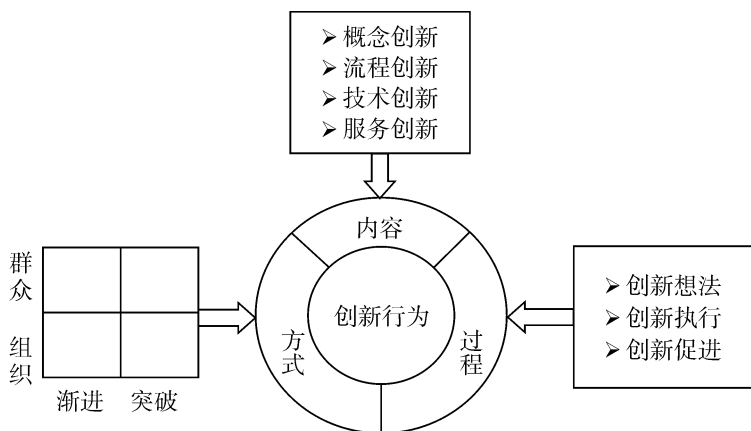


图3 公务员创新行为的类型研究

资料来源：作者自制。

五、公务员创新行为：多层次影响因素及形成机制

新时代中国场景为公务员创新行为影响因素述评提供“制度—组织—个体”的多层次分析框架，公私部门创新情境及成员心理的差异为公务员创新行为不同层次影响因素的述评提供重要切入点：制度层面（制度环境、科层制特征等）、组织层面（组织氛围、领导风格等）、个体层素（公共服务动机等）。于是，本研究试图聚焦公务员的想法类创新（创造力、促进型建言）、行动类创新（创新执行、政策企业家活动）、促进类创新（变革型组织公民行为）等不同类型创新行为，围绕制度层次、组织层次、个体层次的影响因素展开述评。其中，新制度主义理论、自我决定理论为公务员创新行为的形成机制阐释提供重要理论基础。公务员创新行为的影响因素归类见表3。

表3 公务员创新行为的影响因素归类

层面	因素	变量	文献
制度	科层制组织固有特征	科层制组织结构	Bekkers et al (2011) 等
		形式化的组织规则	DeHart-Davis (2009) 等
		繁文缛节	Homberg et al. (2019) 等
	制度约束	政治压力	Bysted & Hansen (2015) 等
		公众需求、媒体关注的回应	Korac et al. (2017) 等
		压力型体制	Kruyen & Van Genugten (2017) 等
	制度激励	干部人事制度	Wu et al. (2013) 等
		薪酬制度	Albury (2005) 等
组织	领导风格	变革型领导	Hansen & Pihl-Thingvad (2019) 等
		交易型领导	Ricard et al. (2017) 等
		企业家型领导	Miao et al. (2018) 等
		授权型领导	Fernandez & Moldogaziev (2013) 等
		伦理型领导	Hassan (2015)
		服务型领导	唐健和方振邦 (2020)
	组织氛围	创新支持型	Løgreid et al. (2011) 等
		风险承担型	Kim (2019) 等
		价值伦理型	Van der Wal & Demircioglu (2020) 等
	组织资源	显性创新资源	Albury (2005) 等
		隐性创新资源	Fernandez & Pitts (2011) 等
个体	整合调节	主动型人格	Kruyen & Van Genugten (2017)
		公共服务动机	Miao et al. (2018)
	内摄调节	工作自主权	Meynhardt & Diefenbach (2012)
		创新能力	Clarke & Higgs (2019)
		资源掌控能力	Homberg et al. (2019)
	认同调节	变革(情感)承诺	Kim (2019)
	外在调节	职业激励	Zandberg & Morales (2019)

资料来源：作者自制。

(一) 制度层次因素综述

影响公务员创新的制度因素呈现科层制组织特征(层级化、集中化、形式化)(Fleming, 2020),并蕴含“激励+控制”的制度逻辑(Jacobsen & Andersen, 2014; Lapuente & Suzuki, 2020),即基于横向竞争逻辑的制度激励和基于纵向

发包逻辑的制度约束 (Ma et al., 2015)。

1. 科层制组织特征对公务员创新行为的影响

组织结构和控制机制是科层制组织影响创新行为的重要方式 (Fleming, 2020)。科层制以组织结构的高度集中化、组织规则的形式化 (标准化) 与一致性、繁文缛节三种形式塑造公务员的风险规避偏好, 进而影响公务员创新行为 (Feeney & DeHart-Davis, 2009; Kim, 2010)。

一是科层制组织中高度集中化的组织结构以及部门界限的壁垒阻碍组织内部创新知识的跨组织、跨部门自由流动与信息共享 (Bekkers et al., 2011), 从而使公务员因缺乏创新的初始共同点而难以创新。反之, 跨组织或跨部门的知识融合与信息交换能促进公务员为组织问题提供高质量的创新方案 (Fernandez & Pitts, 2011)。

二是科层制组织中形式化 (标准化) 的规则影响公务员创新。公共服务的标准化供给和严格的监管控制会限制公务员创新 (Bos-Nehles et al., 2017; Clarke & Higgs, 2019)。明文规定、一贯使用的规则及规则的理解程度促进公务员的规则遵守而非创新 (DeHart-Davis, 2009)。

三是繁文缛节影响公务员创新行为。作为对公务员行动有效性有负面影响的繁琐规则和程序, 繁文缛节成为抑制公务员创新的重要因素 (Kaufmann et al., 2018)。繁文缛节会消耗公务员的精力投入, 压制公务员的创新空间, 削弱他们尝试新理念、变革规章制度的能力或愿望, 进而直接抑制他们的创新行为 (胡威, 2020; Johns et al., 2006)。此外, 繁文缛节还会制约其他因素 (如外部资源) 对公务员创新的积极效果, 如抑制变革型领导等组织因素对公务员创新热情的效果 (Van Der Voet et al., 2016); 削弱公务员创新成功的期望, 进而抑制他们被公共服务动机激活的创新行为 (Homberg et al., 2019)。

2. 制度约束对公务员创新行为的影响

制度约束对公务员创新行为的影响包括政治压力、公众回应、压力型体制三个方面。

一是政治压力。科层制组织强调严格服从的集中权威和自上而下的等级控制 (Bos-Nehles et al., 2017), 并依托逐级传递的政治压力及相应培训、监管、监控、惩罚予以实现 (Bysted & Hansen, 2015; Kim, 2010; Oberfield, 2010; Rainey, 1999), 这会遏制公务员的创新空间和创新精神 (Borins, 2000; Bysted & Jespersen, 2014; Fleming, 2020), 进而抑制他们的创新 (Verhoest et al., 2007)。毕竟, 他们担心创新失败带来的媒体高度关注和政治批评 (熊项斌,

2020; Torugsa & Arundel, 2015)。于是,他们呈现低风险取向,是否创新取决于体制是否认可和支持(陈雪莲、杨雪冬,2009)。

二是追求公共价值的公共部门属性强调公务员对公众诉求的回应性、对媒体焦点的关注度,这促使他们创新(Johns et al., 2006; Vigoda-Gadot et al., 2008),如对公共服务质量提出更高要求的公众问责会推动公务员创新(Lonti & Verma, 2003)。

三是当政府处于职能转变或改革创新的时期,创新压力则会是逐级复制的政治要求和纵向传递的创新任务的形式推动公务员创新(Korac et al., 2017; Kruyen & Van Genugten, 2017)。此外,压力型体制以问责监管机制推动公务员创新(谷志军、陈科霖,2019),即创新导向的问责机制会影响公务员创新(Kim, 2010)。其中,来自上级的创新结果控制将嵌入同级的创新竞争逻辑,构建“新公共管理压力-反应”模型,推动公务员创新(Verhoest et al., 2007)。

3. 制度激励对公务员创新行为的影响

依托于制度设计的创新激励推动公务员创新(Fernandez & Pitts, 2011)。制度激励包括基于人事制度的职业晋升机制(政治锦标赛)和基于薪酬制度的强激励结构(李妮,2018)。

一是干部人事制度(职业晋升潜力)对公务员创新的影响机制。部分学者认为,干部管理中职业晋升激励促使公务员以创新来实现政绩竞争(陈家喜、汪玉成,2013; Wu et al., 2013)。但是,另一部分学者却指出,在政府部门“金字塔”形组织结构中,狭窄的晋升空间和封闭的晋升渠道难以实现对公务员创新的晋升激励(Albury, 2005)。何以出现此分歧?这源于绩效目标设计或政治干预程度差异。一方面,职业晋升对创新的激励效果取决于绩效目标设计,结果导向和追求效率的绩效目标设计会促进公务员创新(Kim, 2010; Løegreid et al., 2011)。另一方面,职业晋升中的政治干预程度影响公务员创新,若职业晋升中政治化程度较高,则公务员认为他们的提拔是因为政治忠诚而非创新表现。于是,他们更倾向于服从而非创新(Damanpour & Schneider, 2009; Lapuente & Suzuki, 2020)。由此可见,人事制度的公正性、自主性会影响公务员的创新积极性(Kuipers et al., 2014)。

二是薪酬制度将辅助人事制度对公务员创新行为施加影响。部分学者认为,基于绩效的薪酬制度,能激发公务员的创新期望及动机(Fernandez & Pitts, 2011; Kim, 2010)。但另一部分学者认为,政府部门的薪酬结构相对固定,并不像私营部门那样具有灵活的收入弹性,尤其是,很难对公务员的绩效进行衡量并建立与之挂钩的薪酬制度(Bysted & Hansen, 2015; Rainey, 1999),进而

实现对公务员创新的物质激励（Albury, 2005；Torugsa & Arundel, 2015）。

（二）组织层次因素综述

1. 组织背景特征对公务员创新行为的影响

组织规模会影响公务员创新（Demircioglu, 2020）。其中，组织规模（正规化、集中化和沟通渠道）负向影响公务员创新（Borins, 2002；Løegreid et al., 2011），还会抑制组织因素（创新氛围）对公务员创新的积极效果（Jung & Lee, 2016）。其中，领导的年龄、学历、工作年限及任期影响下属公务员的创新行为（Damanpour & Schneider, 2009；Fernandez & Wise, 2010）。

2. 领导风格对公务员创新行为的影响

政府创新既不是“自上而下”的驱动模式，也不是政府外精英“战略构想”的驱动模式，而是由内部人员驱动的改革创新项目（陈雪莲、杨雪冬，2009）。领导风格在政府创新中的精英驱动作用非常明显（Borins, 2002；Lewis et al., 2018），毕竟，领导的创新示范以及领导—下属关系中的创新支持（授权、鼓励下属个性、给下属安全感）与创新鼓励（工作反思、知识共享）对下属创新而言非常关键（Choi & Chang, 2009；Kruiyen & Van Genugten, 2017；Lewis et al., 2018；Meynhardt & Diefenbach, 2012）。已有研究中影响公务员创新的领导风格包括变革型领导、交易型领导、企业家型领导、授权型领导、伦理型领导及服务型领导六种类型（见表4）。

表4 影响公务员创新行为的不同领导风格比较

领导风格	作用方式	代表性文献
变革型领导	描绘愿景、智力激励	Hansen & Pihl-Thingvad (2019)
	营造创新氛围、降低官僚制约束	Kim (2019)
	与下属保持高质量沟通	Kim & Yoon (2015)
	鼓励下属决策参与	Van Der Voet (2016)
	激发公共服务动机、变革承诺、效能感	Campbell (2018)
交易型领导	口头奖励、物质奖励	Günzel-Jensen et al. (2018)
	薪酬结构、职级晋升	Ricard et al. (2017)
企业家型领导	角色示范	Miao et al. (2018)
	包容型组织氛围	Meijer (2014)
	鼓励试验、创新	Clark (2016)
	提供创新资源	Ricard et al. (2017)

(续上表)

领导风格	作用方式	代表性文献
授权型领导	共享目标/绩效信息	Fernandez & Moldogaziev (2013)
	创新奖励及技能培训	Demircioglu (2018)
	工作控制感、心理授权	Miao et al. (2018)
	“涓滴效应”营造的授权氛围	Park & Hassan (2018)
伦理型领导	值得信任和尊重、公正决策、 减少安全顾虑、树立伦理榜样	Van der Wal & Demircioglu (2020) Hassan (2015)
服务型领导	授予下属裁量权、提倡下属自我管理、 激发下属的潜能、满足下属的需求	唐健和方振邦 (2020)

资料来源：作者自制。

变革型领导对公务员创新行为的影响。变革型领导通过描绘共同愿景与智力激励、弱化官僚制约束来营造创新氛围、鼓励信息沟通与决策参与等策略激励下属公务员的创新行为。策略一：描绘共同愿景与智力激励。变革型领导以描绘共同愿景提高下属公务员对组织战略目标的理解决，激励他们为更高的抱负乃至超越自我的利益而创新（Günzel-Jensen et al.，2018）。此外，变革型领导以智力激励来激发下属公务员的原创性思维及探索性思维，这是他们提升创新能力、探索创造方法的关键（Hansen & Pihl-Thingvad，2019）。策略二：弱化官僚制约束以营造创新氛围。变革型领导通过提供更多裁量空间、弱化繁文缛节、增强组织目标清晰度等手段弱化官僚制约束（Homberg et al.，2019；Van der Voet et al.，2016），同时，营造尊重个性化发展的包容型组织氛围（Kim，2019）、创新型组织氛围（Campbell，2018；Kim & Yoon，2015），进而引导下属公务员的创新认知及行为。策略三：鼓励信息沟通与决策参与等策略。变革型领导通过与下属保持高质量沟通、授权下属高效率参与决策等手段提升他们的创新效能感，刺激其创新行为（Van Der Voet，2016；Vigoda-Gadot & Beeri，2012）。在变革型领导对下属公务员创新行为的影响中，公共服务动机、变革承诺发挥了中介效应（Campbell，2018）。

交易型领导对公务员创新行为的影响。交易型领导究竟如何影响公务员创新行为这一观点分歧可能是由交易型领导对下属创新行为的差异化激励策略引起的。部分学者认为，交易型领导运用科学合理的绩效管理策略和绩效激励结构（薪酬和晋升）营造创新氛围（Campbell，2018），进而促进下属公务员的任务导向型创新行为（Vigoda-Gadot & Beeri，2012；Ricard et al.，2017）。而另一

部分学者认为,交易型领导的奖励或制裁会“挤出”公务员的内在动机,进而抑制他们的创新行为(Günzel-Jensen et al., 2018)。针对这一分歧,有学者指出,交易型领导的制裁会强化公务员的风险感知,进而抑制他们的创新行为;而交易型领导的奖励可细化为口头奖励和物质奖励,物质奖励会“挤出”公务员创新的内在动机,而口头奖励会增强公务员的效能感和支持感,“挤入”他们创新的内在动机(Hansen & Pihl-Thingvad, 2019)。

企业家型领导对公务员创新行为的影响。领导的冒险、创新、先动倾向会影响公务员创新行为(Doig & Hargrove, 1990)。具体而言,企业家型领导对下属公务员创新行为的影响包括三条路径:创新角色示范、扭转风险规避、支持创新试验。路径一:企业家型领导身体力行,通过挑战现状、提出创新想法或创造性方案等活动对下属公务员产生创新示范效应(Miao et al., 2018)。路径二:企业家型领导力图营造企业家型组织氛围(风险容忍、绩效奖励、包容过错)以扭转阻碍下属公务员创新的风险规避偏好(Clark, 2016)。路径三:企业家型领导给予下属创新试验空间及试验创新想法所需的关键资源,并鼓励他们试验创新(Ricard et al., 2017; Vigoda-Gadot et al., 2008)。

授权型领导对公务员创新行为的影响。授权型领导(管理授权或心理授权)对公务员创新具有重要意义(Miao et al., 2018)。管理授权视角:授权型领导通过共享绩效目标/信息、授权下属自由裁量、培养创新技能等管理实践,来增强下属公务员创新的胜任力和自由度(Demircioglu, 2018; Fernandez & Moldogaziev, 2013)。此外,他们力图以跨层级的“涓滴效应”打造授权氛围,进而激励下属创新(Park & Hassan, 2018)。心理授权视角:授权型领导通过提高下属的工作控制感以及对组织的信任与认同,使其感受到心理授权,从而刺激他们的创新想法(促进型建言)或行为(Miao et al., 2018)。

服务型领导对公务员创新行为的影响。服务型领导不仅呈现授权导向,并突出为下属创新提供激发潜能、满足需求、授予裁量权、提倡自我管理等服务(唐健、方振邦, 2020)。

伦理型领导对公务员创新行为的影响。伦理型领导透明、诚实、公正,行为符合组织和社会的最大利益。一方面,他们赢得下属的信任和尊重,减少下属创新时的安全顾虑,从而促进组织内和谐合作与行为创新(Van der Wal & Demircioglu, 2020);另一方面,他们为下属树立伦理榜样并表达伦理期望,促进下属为组织和群众的利益而创新(Hassan, 2015)。

组合型领导风格对公务员创新的影响。已有研究从三种情境描绘组合型领导风格对公务员创新的影响。情境一:变革型领导与授权型领导的组合促进下

属创新动机与创新能力的整体提升,从而更有效地促进下属创新 (Günzel-Jensen et al., 2018)。情境二:交易型领导与授权型领导的组合减弱交易型领导风格对下属创新的影响(监督、奖励、惩罚),这源于授权型领导对下属内在创新动机的激发,及对交易型领导外在影响的“挤出”效应 (Günzel-Jensen et al., 2018)。情境三:交易型领导与变革型领导的组合削弱变革型领导风格对下属创新的影响,这是因为变革型领导对下属创新的激励受交易型领导的奖励或制裁等外部诱因干扰 (Hansen & Pihl-Thingvad, 2019)。于是,变革型领导与授权型领导的组合是激励下属创新的更优路径。

领导风格影响下属公务员创新的边界条件。一是科层制组织的典型特征即组织政治和繁文缛节,是领导风格作用于公务员创新的重要边界条件。组织政治、繁文缛节通过抑制领导与下属沟通的质量和限制下属的决策参与来削弱变革型领导对公务员创新的积极效果 (Van Der Voet, 2016; Vigoda-Gadot & Beerli, 2012)。二是领导-下属关系质量对领导风格与公务员创新关系的影响。超越合同关系的高质量领导-下属交换促进领导风格对公务员创新的积极效果,而单纯依靠权威、规则、合同来维系的低质量领导-下属交换抑制领导风格对公务员创新的积极效果 (Bos-Nehles et al., 2017; Fernandez & Pitts, 2011; Park & Jo, 2018)。

3. 组织氛围对公务员创新行为的影响

组织氛围是领导激励公务员创新的重要手段,会促使公务员遵循规则或探索创新 (Oberfield, 2010)。鼓励创新的组织氛围(创新支持型、风险承担型、价值伦理型)使公务员认为工作环境可控并鼓励创新,而风险规避的组织氛围会抑制他们创新 (Kim, 2019; Kruyen & Van Genugten, 2017; Vigoda-Gadot et al., 2008; Wynen et al., 2019)。

创新支持型组织氛围。管理自主和结果控制导向的创新支持型组织氛围能让公务员感受到组织对创造力的认可、变革的灵活性/适应性、创新资源支持,促使他们以服务对象为中心,采用创新方式做事 (Kim & Yoon, 2015; Wynen et al., 2014; Wynen et al., 2017)。此外,创新支持型组织氛围还会以组织绩效导向创新氛围(强调组织创新绩效)和个体激励导向创新氛围(将创新绩效与薪酬晋升挂钩)来激活公务员的创新认知及行为 (Løgreid et al., 2011; Park & Jo, 2018)。也有学者展开反向思考,认为组织创新氛围越淡、越不支持创新时,公务员越有责任感通过行为创新来改变组织现状 (Campbell, 2018; Jung & Lee, 2016)。

风险承担型组织氛围。风险承担型组织氛围包括风险规避氛围(反向)和

包容型组织氛围（正向）。一部分学者从风险规避氛围出发，指出风险规避氛围令公务员出于对伴随创新的高风险与高成本（如政治指责、媒体关注及组织政治）的顾虑而对其产生畏惧和厌恶，从而形成风险规避心理，不会轻易创新（Bysted & Hansen, 2015；Cinar et al., 2019）。另一部分学者从包容型组织氛围出发，指出具有凝聚力的、灵活的、鼓励各种创新试验、包容“聪明的失败”的“官场文化”会降低公务员的风险规避偏好（Bysted & Jespersen, 2014；Cummings, 2015），并塑造他们对组织的情感依赖/承诺（Kim, 2019），进而刺激他们的创新行为。

价值伦理型组织氛围。价值伦理型组织氛围包括伦理型组织氛围和服务对象导向型组织氛围。组织的伦理价值是引导公务员行为的重要因素，当他们身处于一种强调并奖励道德行为的伦理型氛围中，他们会因尝试新事物和承担风险时感到更多的支持和更大的裁量空间而创新（Van der Wal & Demircioglu, 2020）。当公务员感受到服务对象导向组织氛围时，他们会为提高服务对象的政务服务体验而创新（谭新雨、刘帮成, 2020；Salge & Vera, 2012）。

4. 组织资源对公务员创新行为的影响

作为领导激励公务员创新的重要手段，资源（显性资源和隐性资源）的可获得性通过增强公务员的效能感、控制感、自主性来促使其创新（Choi & Chang, 2009；Homberg et al., 2019）。

显性创新资源。“巧妇难为无米之炊”，物质资源（设备等）、财政资源、人脉资源、时间资源、风险成本等资源的可获得性影响公务员的创新能力（如对创新项目的吸收与消化能力），进而影响他们主动开展试验或者承担风险的意愿（Albury, 2005；Choi & Chang, 2009；Meynhardt & Diefenbach, 2012）。鉴于公共部门预算或其他资源相对固定，有学者指出，当组织存在闲置资源时，组织会放松对公务员创新行动的约束和管制，并为公务员提供试验创新计划的物质基础，进而刺激他们的创新行为（Fernandez & Wise, 2010）。

隐性创新资源。作为公务员创新的隐性资源，专业化水平（业务知识与专业技能）一定程度上代表他们的创新能力，成为影响他们创新行为及效果的重要因素（Bysted & Jespersen, 2014；Kruyen & Van Genugten, 2017）。组织的培训学习（学习型组织氛围）是公务员获得隐性创新资源的重要路径（Cinar et al., 2019；Verschuer et al., 2014），促使他们掌握创新所需的业务知识与专业技能（问题解决方案的“参照系”），提升自身问题诊断和创新运用的能力（Eldor & Harpaz, 2019；Fernandez & Pitts, 2011）。

（三）个体层次因素综述

基于部分干部出现的“害怕担责不敢作为、缺少激励不愿作为、本领欠缺不会作为”的苗头，以及AMO（能力－动机－机会）的经典理论框架，本研究从“愿创新”（公共服务动机、变革情感承诺、职业目标激励）和“能创新”（工作自主权、创新能力）两个维度梳理影响公务员创新的个体因素，以展望中国场景中容错纠错机制推进过程中外部环境（差错管理氛围、包容型组织氛围、包容型领导）如何塑造公务员的“敢创新”心理，进而激励其创新行为。

个体的背景特征及人格特质的影响。性别、学历、工龄、专业会影响公务员的创新行为（Demircioglu, 2020），其中，工龄长、学历高的男性公务员更倾向创新，公共管理专业毕业的公务员（管理价值）比法律专业毕业的公务员（法律价值）更倾向创新（Lapiente & Suzuki, 2020）。此外，开放性、主动性等人格特质是公务员创新的重要因素（Park & Jo, 2018）。

公务员“愿创新”方面的研究。基于自我决定理论，公务员创新受自主动机（公共服务动机、变革情感承诺）和控制动机（职业目标激励）影响。其中，公务员创新受到公共服务动机的整合调节。具体而言，公共服务动机通过增强公务员服务公共利益的责任感刺激其创新行为（陈振明、林亚清，2016）；公共服务动机通过强化公务员对创新的公共价值与意义的认知促进其创新（Miao et al., 2018）；公共服务动机中的自我牺牲精神扭转他们的风险规避偏好而刺激其创新（Wright et al., 2013）；公共服务动机使公务员以创新回应公共服务需求、创造公共价值（Homberg et al., 2019）。变革情感承诺使公务员认为创新是有意义的（认同调节），进而鼓舞其创新思考及创新参与（Kim, 2019）。受职业目标激励（控制动机），公务员将创新视为公共服务中保持或增加职业机会的重要路径（Zandberg & Morales, 2019）。

公务员“能创新”方面的研究。一是创新空间的影响（工作自主权和工作控制感）。鉴于自由裁量空间在公务员创新过程中的重要意义（Fernandez & Moldogaziev, 2013；Meynhardt & Diefenbach, 2012），工作自主权、工作控制感能激发公务员的创新动机和表现（Cummings, 2015；Damanpour & Schneider, 2009；Hassan, 2015）。因此，减少管理控制、促进工作自主与工作参与等实践对公务员创新而言至关重要（Bysted & Hansen, 2015；Bysted & Jespersen, 2014；Kim, 2010；Lonti & Verma, 2003）。不仅如此，公务员的心理授权（感知到的自主权和控制感）会塑造他们有能力创新、工作可控的认知（Miao et

al., 2018), 进而刺激他们的创新行为。二是创新能力的影响。公务员识别创新需求、有效运用组织内外知识进行创新的能力直接影响他们的创新行为 (Clausen & Demircioglu, 2020)。认知技能 (发散思维、反思能力、分析技术)、行为技能 (沟通说服能力、组织联络能力、外部环境感知)、政治技能、网络能力在公务员创新中发挥重要作用 (Kruyen & Van Genugten, 2017)。其中, 政治技能、网络能力尤为重要, 这是他们拓展社会网络和获得社会资本的基础 (Clarke & Higgs, 2019; Zandberg & Morales, 2019), 为他们提供化解创新阻力所需的信息与资源 (Lewis et al., 2018), 进而刺激他们创新。公务员的创新空间 and 创新能力会使他们产生更高的角色广度自我效能感, 即更强的工作控制感和超要求完成工作的自信, 进而刺激他们的创新行为。

(四) 多重理论视角下公务员创新行为的形成机制

1. 基于新制度主义理论的制度环境分析

基于新制度主义理论, 制度因素、组织因素、个体因素分别从规制、规范、认知三个维度对公务员创新行为产生影响 (Verhoest et al., 2007; Williams & Yecaló-Teclé, 2020)。干部人事制度和薪酬制度构成公务员创新的制度激励, 而来自政治压力 (问责监管等)、公众压力、媒体关注塑造公务员创新的制度约束, 共同构成影响公务员创新的规制系统 (强制同构); 不同类型领导风格及其塑造的组织氛围、资源配置方式支撑组织决策实践、管理理念和战略行为, 构成影响公务员创新的规范系统 (规范同构); 基于教育和竞争 (职业激励、公共服务动机) 建立的行为认知, 构成影响公务员创新的认知系统 (模仿同构) (Verschuer et al., 2014)。

2. 多重理论视角下领导与下属的互动分析

社会认知理论、社会交换理论、工作要求-资源理论、自我决定理论可用于阐释领导对下属创新行为的三条激励路径。路径一: 营造创新氛围。变革型领导通过降低官僚制约束来营造创新氛围, 交易型领导通过调整绩效激励和薪酬结构来营造创新氛围, 企业家型领导通过鼓励创新、包容过错来营造创新氛围, 授权型领导通过营造授权氛围来鼓励创新。根据社会认知理论, 不同类型领导风格营造组织氛围或塑造角色示范的措施会激励公务员的创新角色认知及行为 (Meijer, 2014)。路径二: 领导与下属的交换。变革型领导与下属的互动是保持高质量沟通、鼓励下属参与决策, 交易型领导与下属的互动是口头奖励、物质奖励, 企业家型领导与下属的互动是提供创新所需的空间和资源, 授权型

领导与下属的互动是管理授权与心理授权，服务型领导与下属的互动是满足下属创新需求，伦理型领导与下属的互动是强调创新的伦理与价值。根据社会交换理论，不同类型领导为下属提供物质或非物质的工作资源，下属以行为创新来回报领导（Wynen et al.，2019）。此外，根据工作要求－资源模型，领导在与下属互动中通过为其提供创新所需，尤其是突破创新瓶颈的工作资源来刺激其创新行为（Park & Hassan，2018）。路径三：激发下属的积极心理。变革型领导通过激发下属的内部动机（公共服务动机、变革承诺、效能感）来促使其创新，交易型领导通过激发下属的外部动机、“挤出”其内部动机来促使其创新，企业家型领导通过扭转下属的风险规避偏好来激励其创新，授权型领导通过增强下属的工作控制感（效能感）来促使其创新，这体现自我决定理论中控制动机与自主动机对公务员创新的影响（张书维、李纾，2018）。

3. 基于自我决定理论的公务员创新动力机制

基于自我决定理论的“自主性－控制性”维度，公务员创新不仅受到自主动机（内在动机、整合调节、认同调节）驱动，还受控制动机影响（张书维、李纾，2018）。第一，不同类型动机直接影响公务员创新。控制性动机以外在调节、内摄调节的形式影响公务员创新。制度激励（干部人事制度和绩效薪酬制度）与制度约束（政治、公众、媒体的压力）以外在调节形式塑造公务员创新（Hansen & Pihl-Thingvad，2019）；此外，不同类型领导塑造的组织创新氛围及其与下属的互动不仅形成公务员创新的外在调节，还会使他们产生不创新就是“在其位不谋其政”或“辜负组织期望”的内疚感或自责感（内摄调节）（Campbell，2018）。自主性动机以认同调节和整合调节形式影响公务员创新。变革承诺、变革责任感增强公务员对创新价值的认同，以认同调节的形式引导他们创新（Campbell，2018）；公共服务动机使公务员认为创新符合他们服务公共利益的价值导向（整合调节）（Miao et al.，2018）。第二，自我决定理论可阐释不同层面因素的相互“挤入”或“挤出”效应。制度约束、制度激励、交易型领导风格会强化公务员创新的外部动机（外在调节），削弱自主性动机（公共服务动机）对其创新行为的影响。变革型领导会强化公务员的内在动机，授权型领导会减弱外部环境的影响（外在调节），分别实现与自主动机对公务员创新行为的“挤入”或“挤出”效应。公务员创新行为研究的整合模型如图4所示。

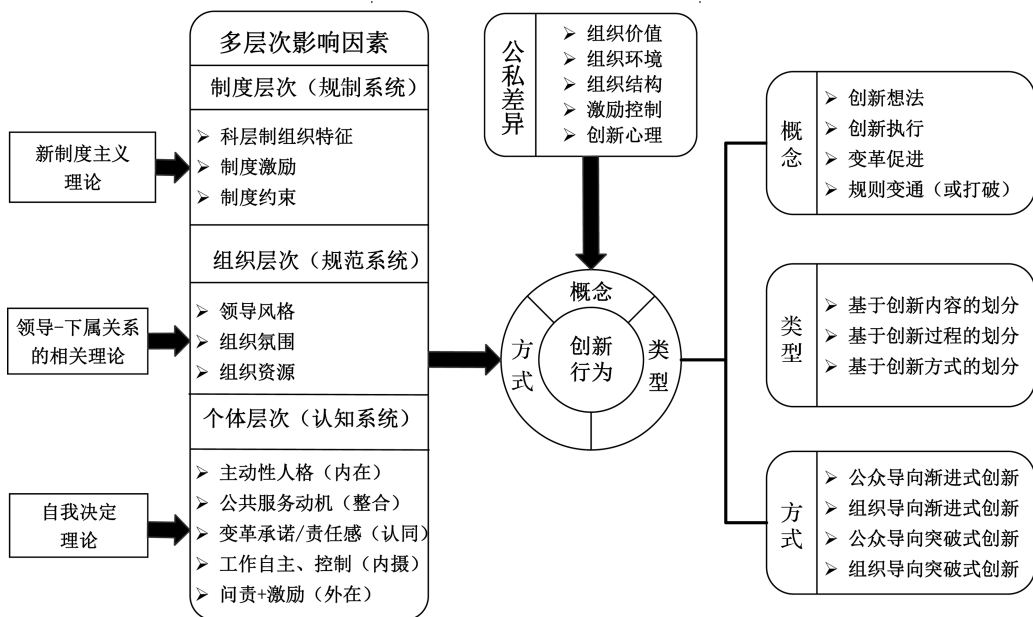


图4 公务员创新行为研究的整合模型

资料来源：作者自制。

六、公务员创新行为：未来研究议题展望

作为政府组织管理研究中的重要议题，公务员创新行为的相关研究正逐年深入。本研究整合公务员创新行为的研究成果，将其定义为公务员围绕工作方法、程序及政策要求提出和分享新想法（面向领导或同事）、运用或促进新方法（自己）等行为表现，即为改善政策执行效果及提升公共服务绩效而在方法、政策和程序方面做出的建设性改变。但聚焦中国场景，仍有一些问题值得关注和回应：公务员创新行为缺乏科学的概念界定和统一的测量量表，公务员创新行为的形成机理与效能机制缺乏情境化研究。毕竟，不同国家的文化背景、制度环境存在差异，于是，西方文化背景下的公务员创新行为研究成果虽有借鉴意义，但不能简单移植。中国正处于全面深化改革的新时代，尤需结合新时代中国场景剖析公务员创新。

（一）公务员创新行为的情境化研究

创新行为研究应结合公务员所处的现实场景（文化背景、组织特征、变革情境）进行研究设计与结论推断。第一，在中国文化背景下开展公务员创新行为研究，纳入“中国元素”。不同国家所呈现的不同文化特征（权力距离、不确

定性规避、阳刚/阴柔文化、个体/集体文化、短期/长期导向等),是塑造公务员思维和行为方式的重要因素(Hofstede, 2000)。与西方文化相比,中国文化所具有的高权力距离、集体主义等特征对公务员创新行为具有显著影响,如中国公务员更注重自身行为与周围环境、社会的融合,因此,中国文化背景下公务员创新行为研究应将高权力距离导向、集体主义价值观作为重要情境变量,充分考虑它们在不同影响因素作用于公务员创新行为时的边界效应/调节效应。第二,公务员创新行为研究应充分考虑政府部门属性。已有研究直接借鉴私营部门创新行为的研究成果,而政府部门所具有的科层制组织特征(层级化、集中化、形式化)会滋生繁文缛节、风险规避等问题,这很大程度上影响公务员的思维方式和创新表现。因此,公务员创新行为研究应充分考虑繁文缛节、风险规避、科层制组织特征等因素的影响。第三,公务员创新行为研究应充分考虑政府变革情境。当前,政府部门正处于全面深化改革的新时代,后续研究需聚焦制度环境变迁这一特定任务情境剖析公务员创新行为的概念内涵,并构建多层次交互心理机制,控制外部环境偏差与内部测量偏差,实现不同观点之间更有效地对话,以及研究结论更加有效地推广、应用。

(二) 公务员创新行为概念内涵的拓展与测量工具的开发

公务员创新行为是否应得到鼓励这一学术分歧,可能是由不同学者对公务员创新行为的界定(内容界定与类型划分)差异引起的。在未来的公务员创新行为研究中:一是注重创新行为内涵的拓展。毕竟,公务员创新不同于私营部门的发明创造,创造力、促进型建言行为、主动变革行为、变革型组织公民行为、建设性或亲社会越轨行为等也被纳入公务员创新行为的范畴。此外,作为公共政策的执行者和公共服务的供给者,公务员(尤其是“街头官僚”)的政策企业家活动也可视为他们的创新行为。因此,公务员创新行为的内涵应进一步结合中国文化背景、公共组织特征、个体职业属性进行拓展。二是公务员创新行为量表的情境适用性研究。已有研究主要沿用或修订私营部门创新行为的概念界定和测量工具(Janssen, 2004; Scott & Bruce, 1994),并未在中国文化背景、政府工作场景乃至新时代任务情境中进行创新行为的概念探索与量表开发,导致创新行为的概念界定及测量工具难以有效适配新时代全面深化改革任务情境中公务员的多样化创新表现。于是,未来研究一方面应聚焦中国文化背景、政府组织特征、新时代任务情境对创新行为进行更加科学的内容界定、更加清晰的类型划分、更加精确的量表开发。在新时代中国全面深化改革的场景中,公务员创新可重点围绕自主导向-回应导向、亲组织导向-亲社会导向、

突破导向（规则打破）-渐进导向（规则变通）等维度进行内容拓展与类型划分。另一方面，公务员创新行为的量表开发需实现跨区域、跨部门的适用性。不同地区经济发展水平、资源开发程度、管理制度存在差异（如是否民族自治地区），因此，跨文化、跨地区的样本选取可能捕捉一些更加准确的影响因素。此外，不同部门行政职能、任务重点、组织氛围差异也可能带来公务员创新行为差异，因此，跨部门选取样本同样重要。此时，行为公共管理中所倡导的自然实验研究、经验取样法等心理学研究方法将为公务员创新行为议题研究提供重要的工具基础。三是国际通用的公务员创新行为量表开发。未来研究中可参照公共服务动机的国际通用性检验的实现方法，通过多个国家学者的共同努力，在解决测量对等性问题（Measurement Equivalence）基础上，建立一套国际通用的公务员创新行为测量体系。

（三）新时代中国场景中公务员创新行为影响因素的跨层次、系统性研究

已有关于公务员创新行为影响因素的研究涵盖制度、组织、个体三个层次，但由于聚焦于某一特定层次而凸显碎片化，尤其是忽略了特定任务情境对公务员创新的影响，即难以有效回应新时代中国场景。在高权力距离、集体主义、风险规避的中国政府部门，公务员对任务情境更为敏感，特定任务情境对他们的行动策略至关重要。因此，未来研究应聚焦中国场景实现公务员创新行为影响因素的情境化与系统性研究。一是公务员创新行为影响因素的情境化研究。新时代，制度环境（从综治维稳→干事创业）、领导风格（科层控制→赋权控制）、职业规范（党建培训→治理能力）均导向改革创新，那么，多层次情境变迁能否塑造公务员符合新时代要求的典型行为模式-创新行为？能否扭转科层制组织特征、风险规避氛围、繁文缛节对公务员创新行为的既有负面效应？尽管已有研究强调科层制组织对公务员创新行为的抑制效应，但当科层制组织中“激励+约束”导向改革创新时，可否利用公务员对组织（或体制）的强依附性对其创新行为产生激励效果？二是公务员创新行为影响因素的系统性整合研究。一方面是检验公务员创新的不同层次影响因素之间的交互效应。已有研究缺乏不同层次影响因素的跨层次交互效应机制构建，毕竟，公务员行为不仅受外部环境影响，更受其内在动机影响。于是，后续研究可整合不同层次因素实现跨层次交互效应分析，如内在动机（公共服务动机、职业晋升动机）如何与外部任务情境发挥交互效应，共同作用于公务员创新。另一方面是探索不同层次因素影响公务员创新过程中的心理中介机制。已有研究缺乏对公务员创新过程中心理机制的清晰细致描绘，后续研究应基于“情境认知-心理机制-行为

表现”模型构建衔接新时代任务情境与基层公务员创新的心理机制。基于部分干部出现的“害怕担责不敢作为、缺少激励不愿作为、本领欠缺不会作为”的苗头，依托经典理论中的AMO（能力-动机-机会）框架，本研究认为职业效能感（能创新）、变革责任感（应创新）、风险规避偏好（敢创新）可能是中国场景中激励公务员创新的重要心理中介。于是，未来研究可考虑构建新时代公务员创新行为及心理机制的跨层次整合模型，考察新时代任务情境、内在动机对公务员创新心理及创新行为的跨层次交互效应。

（四）公务员创新行为效能机制的拓展研究

公务员创新行为的效能机制研究有助于多层次、全方位地理解中国场景中政府创新逻辑。中国场景中政府创新研究大多聚焦宏观层面创新——政策创新、制度创新，中观层面创新——组织的创新实践、治理创新、政务创新，然而无论是宏观层面创新，还是中观层面创新，这都离不开公务员群体的集体创新努力。因此，探讨公务员创新行为的效能机制将展现公务员创新行为如何促进政府创新实践、政策/制度创新，有助于更深刻地理解政府创新实践或社会治理创新的内生动力以及政策创新的微观驱动逻辑，进而实现微观行为创新与中观组织/实践创新、宏观制度/政策创新的互动衔接，多层次、全方位地呈现中国场景中政府创新逻辑。

此外，公务员创新行为的效能机制研究将呈现微观层面行为创新对宏观层面政策/制度创新与中观层面组织创新的纵向回应逻辑。已有研究多为“顶层改革设计→政府组织创新→公务员行为创新”的单向道，缺乏“公务员行为创新→政府组织创新→顶层改革设计”的纵向回应路径。各级政府既需要对传统的内部管理模式、公共服务供给方式、政策执行方式做出创造性改良，以适应自上而下的改革创新。同时，他们又需要基层公务员在一线实践中探索创新，以反馈本地发展所需、民众所盼，进而实现基层政府组织的“微创新”，以回应自上而下的改革创新，使顶层设计更“接地气”。此时，就需要基于中国场景探讨公务员创新行为的效能机制，以回应此现实需求。已有研究注重关于政府改革创新效能机制（政府职能转变和公共服务质量）的探讨，却忽略了其中的微观运行逻辑，即并未通过拓展公务员创新行为的效能机制来探讨公务员创新行为促进政府职能转变和公共服务质量提升的现实路径。于是，后续研究可聚焦公务员创新的效能机制及边界条件研究，进而呈现公务员行为创新对组织/实践创新、制度/政策创新的内部驱动逻辑和纵向回应逻辑，以更好地实现多层次政府创新议题研究之间的动态呼应。

参考文献

- 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.
- Chen, J. X., & Wang, Y. C. (2013). Political Achievements-driving: Analysis of Innovation Dynamic of Local Governments. *Journal of Political Science*, 4: 50-56. (in Chinese)
- 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, 3: 1-11.
- Chen, X. L., & Yang, X. D. (2009). Promoting Local Government Innovations: Local Cadres' View. *Journal of Public Management*, 3: 1-11. (in Chinese)
- 陈振明、林亚清 (2016). 政府部门领导关系型行为影响下属变革型组织公民行为吗? ——公共服务动机的中介作用和组织支持感的调节作用. 公共管理学报, 1: 11-20.
- Chen, Z. M., & Lin, Y. Q. (2016). Do Leader Relational Behaviors Impact Subordinates' Change-oriented OCB in Public Sector: The Roles of Public Service Motivation and Perceived Organizational Support. *Journal of Public Management*, 1: 11-20. (in Chinese)
- 谷志军、陈科霖 (2019). 责任政治中的问责与避责互动逻辑研究. 中国行政管理, 6: 82-86.
- Gu, Z. J., & Chen, K. L. (2019). Research on the Interaction Logic of Accountability and Blame Avoidance in Responsible Politics. *Chinese Public Administration*, 6: 82-86. (in Chinese)
- 胡威 (2020). 困于会议室——会议负担对基层公务员创新行为的影响机制. 学术研究, 6: 63-68.
- Hu, W. (2020). Boxed in the Boardroom: The Impact of Conference Burden on the Innovation Behavior of Grassroots-level Civil Servants. *Academic Research*, 6: 63-68. (in Chinese)
- 黄扬、陈天祥 (2020). 街头官僚如何推动政策创新? ——基层卫生服务领域中的创新案例研究. 公共管理学报, 4: 74-86.
- Huang, Y., & Chen, T. X. (2020). How Do Street-level Bureaucrats Promote Policy Innovation?: Case Study of Innovation in the Field of Basic-level Health Services. *Journal of Public Management*, 4: 74-86. (in Chinese)
- 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, 1: 1-11.
- Li, N. (2018). The Bureaucratic Operation of Unspecified Political Tasks: How Does the County Government Construct “Innovation” Political Achievement? *Journal of Public Management*, 1: 1-11. (in Chinese)
- 林亚清、张宇卿 (2019). 领导成员交换关系会影响公务员变革型组织公民行为吗? ——变革义务感的中介作用与公共服务动机的调节作用. 公共行政评论, 1: 132-150.
- Lin, Y. Q., & Zhang, Y. Q. (2019). Does Leader-member Exchange Improve Public Servants' Change-oriented Organizational Citizenship Behavior?: Exploring the Mediating Role of Felt Responsibility for Change and the Moderating Role of Public Service Motivation. *Journal of Public Administration*, 1: 132-150. (in Chinese)
- 刘鹏、刘志鹏 (2014). 街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对 H 县食品安全监管执法的案例研究. 中国行政管理, 5: 101-105.
- Liu, P., & Liu, Z. P. (2014). The Type and Explanation of Policy Misimplementation by Street-level Bureaucrats in Chinese Context: Based on the Study of Food Safety Regulation in County H.

- Chinese Public Administration*, 5: 101 – 105. (in Chinese)
- 谭新雨、刘帮成 (2020). 基层公务员创新何以提升“放管服”改革成效? ——基于组织学视角的逻辑解释. *中国行政管理*, 3: 83 – 91.
- Tan, X. Y., & Liu, B. C. (2020). How Can Street-level Public Servants' Innovative Behaviors Improve the Effectiveness of “Delegating Regulating-Servicing” Reform? : Logical Interpretation Based on Histological Perspective. *Chinese Public Administration*, 3: 83 – 91. (in Chinese)
- 唐健、方振邦 (2020). 服务型领导对公务员创新行为的影响机制. *上海交通大学学报(哲学社会科学版)*, 4: 88 – 98.
- Tang, J., & Fang, Z. B. (2020). Impact Mechanism of Servant Leadership on Innovative Behavior of Civil Servants. *Journal of Shanghai Jiaotong University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 4: 88 – 98. (in Chinese)
- 习近平 (2019). 努力造就一支忠诚干净担当的高素质干部队伍. *求是*, 2: 4 – 10.
- Xi, J. P. (2019). Strive to Build a Contingent of Loyal, Clean and Responsible Cadres with High Quality. *Qiu Shi*, 2: 4 – 10. (in Chinese)
- 熊项斌 (2020). 新时代领导干部创新动力与提升机制. *河南师范大学学报(哲学社会科学版)*, 1: 151 – 156.
- Xiong, X. B. (2020). The Innovation Power and Promotion Mechanism of Leading Cadres in the New Era. *Journal of Henan Normal University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 1: 151 – 156. (in Chinese)
- 杨帆、王诗宗 (2016). 基层政策执行中的规则遵从——基于 H 市 5 个街道的实证考察. *公共管理学报*, 4: 53 – 64.
- Yang, F., & Wang, S. Z. (2016). Rule-compliance in Local Policy Implementation: An Empirical Study from 5 Sub-districts in City H. *Journal of Public Management*, 4: 53 – 64. (in Chinese)
- 张书维、李纾 (2018). 行为公共管理学探新: 内容、方法与趋势. *公共行政评论*, 1: 7 – 36.
- Zhang, S. W., & Li, S. (2018). Exploring Behavioral Public Administration: Content, Method and Trend. *Journal of Public Administration*, 1: 7 – 36. (in Chinese)
- 张翔 (2019). 基层政策执行的“共识式变通”: 一个组织学解释——基于市场监管系统上下级互动过程的观察. *公共管理学报*, 4: 1 – 11.
- Zhang, X. (2019). “Consensus-based Flexibility” in the Implementation of Grassroots Policies: An Organizational Approach Based on the Observation of the Interaction of the Market Supervision System. *Journal of Public Management*, 4: 1 – 11. (in Chinese)
- 赵琦 (2020). 基层政策企业家如何实现政策的创新与制度化? ——基于温岭参与式预算的改革实践分析. *公共行政评论*, 3: 152 – 171.
- Zhao, Q. (2020). How Do Implementing Bureaucrats Realize the Innovation and Institutionalization of Local Policies? : Analysis Based on the Reform of Wenling Participatory Budgeting. *Journal of Public Administration*, 3: 152 – 171. (in Chinese)
- 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.
- Zhu, Y. P., & Xiao, D. W. (2014). Policy Entrepreneur and Social Policy Innovation. *Sociological Studies*, 3: 56 – 76. (in Chinese)

◆ 论文

- Albury, D. (2005). Fostering Innovation in Public Services. *Public Money and Management*, 25(1): 51 – 56.
- Baarspul, H. C. , & Wilderom, C. P. M. (2011). Do Employees Behave Differently in Public-sector Vs Private-sector Organizations? *Public Management Review*, 13(7): 967 – 1002.
- Bekkers, V. , Edelenbos, J. , & Steijn, B. (2011). *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. New York: Palgrave Macmillan.
- Berman, E. M. , & Kim, C. G. (2010). Creativity Management in Public Organizations. *Public Performance and Management Review*, 33(4): 619 – 652.
- Borins, S. (2000). Loose Cannons and Rule Breakers, or Enterprising Leaders? Some Evidence about Innovative Public Managers. *Public Administration Review*, 60(6): 498 – 507.
- Borins, S. (2002). Leadership and Innovation in the Public Sector. *Leadership and Organization Development Journal*, 23(8): 467 – 476.
- Bos-Nehles, A. , Bondarouk, T. , & Nijenhuis, K. (2017). Innovative Work Behaviour in Knowledge-intensive Public Sector Organizations: The Case of Supervisors in the Netherlands Fire Services. *The International Journal of Human Resource Management*, 28(2): 379 – 398.
- Brockmann, J. (2017). Unbureaucratic Behavior among Street-level Bureaucrats: The Case of the German State Police. *Review of Public Personnel Administration*, 37(4): 430 – 451.
- Bysted, R. , & Hansen, J. R. (2015). Comparing Public and Private Sector Employees' Innovative Behavior: Understanding the Role of Job and Organizational Characteristics, Job Types, and Subsectors. *Public Management Review*, 17(5): 698 – 717.
- Bysted, R. , & Jespersen, K. R. (2014). Exploring Managerial Mechanisms that Influence Innovative Work Behavior: Comparing Private and Public Employees. *Public Management Review*, 16(2): 217 – 241.
- Campbell, J. W. (2018). Felt Responsibility for Change in Public Organizations: General and Sector-specific Paths. *Public Management Review*, 20(2): 232 – 253.
- Choi, J. N. , & Chang, J. Y. (2009). Innovation Implementation in the Public Sector: An Integration of Institutional and Collective Dynamics. *Journal of Applied Psychology*, 94(1): 245 – 253.
- Cinar, E. , Trott, P. , & Simms, C. (2019). A Systematic Review of Barriers to Public Sector Innovation Process. *Public Management Review*, 21(2): 264 – 290.
- Clark, A. F. (2016). Toward an Entrepreneurial Public Sector. *Public Personnel Management*, 45(4): 335 – 359.
- Clarke, N. , & Higgs, M. (2019). Political Skill and Role Overload as Antecedents of Innovative Work Behavior in the Public Sector. *Public Personnel Management*. 49(3): 444 – 469.
- Clausen, T. H. , Demircioglu, M. A. & Alsos, G. A. (2020). Intensity of Innovation in Public Sector Organizations: The Role of Push and Pull Factors. *Public Administration*, 98(1): 159 – 176.
- Cummings, C. (2015). Fostering Innovation and Entrepreneurialism in Public Sector Reform. *Public Administration and Development*, 35(4): 315 – 328.
- Damanpour, F. & Schneider, M. (2009). Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3): 495 – 522.

- DeHart-Davis, L. (2009). Green Tape and Public Employee Rule Abidance: Why Organizational Rule Attributes Matter. *Public Administration Review*, 69(5): 901 – 910.
- Demircioglu, M. A. (2018). The Effects of Empowerment Practices on Perceived Barriers to Innovation: Evidence from Public Organizations. *International Journal of Public Administration*, 41(15): 1302 – 1313.
- Demircioglu, M. A. (2020). The Effects of Organizational and Demographic Context for Innovation Implementation in Public Organizations. *Public Management Review*, 22(12): 1852 – 1875.
- Doig, J. W., & Hargrove, E. C. (1990). *Leadership and Innovation: Entrepreneurs in Government*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Eldor, L., & Harpaz, I. (2019). The Nature of Learning Climate in Public Administration: A Cross-sectorial Examination of Its Relationship with Employee Job Involvement, Proactivity, and Creativity. *American Review of Public Administration*, 49(4): 425 – 440.
- Feeney, M. K., & DeHart-Davis, L. (2009). Bureaucracy and Public Employee Behavior: A Case of Local Government. *Review of Public Personnel Administration*, 29, 311 – 326.
- Fernandez, S., & Moldogaziev, T. (2013). Using Employee Empowerment to Encourage Innovative Behavior in the Public Sector. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1): 155 – 187.
- Fernandez, S., & Pitts, D. W. (2011). Understanding Employee Motivation to Innovate: Evidence from Front-line Employees in United States Federal Agencies. *Australian Journal of Public Administration*, 70(2): 202 – 222.
- Fernandez, S., & Wise, L. R. (2010). An Exploration of Why Public Organizations ‘Ingest’ Innovations. *Public Administration*, 88(4): 979 – 998.
- Fleming, C. J. (2020). Prosocial Rule Breaking at the Street Level: The Roles of Leaders, Peers, and Bureaucracy. *Public Management Review*, 22(8): 1191 – 1216.
- Günzel-Jensen, F., Hansen, J. R., Jakobsen, M. L. F. & Wulff, J. (2018). A Two-pronged Approach? Combined Leadership Styles and Innovative Behavior. *International Journal of Public Administration*, 41(12): 957 – 970.
- Hansen, J. A., & Pihl – Thingvad, S. (2019). Managing Employee Innovative Behaviour Through Transformational and Transactional Leadership Styles. *Public Management Review*, 21(6): 918 – 944.
- Hansen, J. R., & Villadsen, A. R. (2010). Comparing Public and Private Managers’ Leadership Styles: Understanding the Role of Job Context. *International Public Management Journal*, 13(3): 247 – 274.
- Hassan, S. (2015). The Importance of Ethical Leadership and Personal Control in Promoting Improvement-centered Voice among Government Employees. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(3): 697 – 719.
- Hofstede, G. (2001). *Culture’s Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations*. Thousand Oaks CA: Sage.
- Homberg, F., Vogel R., & Weiherl, J. (2019). Public Service Motivation and Continuous Organizational Change: Taking Charge Behavior at Police Services. *Public Administration*, 97(1):

28 - 47.

- Jacobsen, C. B. , & Andersen, L. B. (2014). Performance Management in the Public Sector: Does It Decrease or Increase Innovation and Performance? *International Journal of Public Administration*, 37(14): 1011 - 1023.
- Janssen, O. (2004). How Fairness Perceptions Make Innovative Behavior More or Less Stressful. *Journal of Organizational Behavior*, 2: 201 - 215.
- Johns, C. M. , O'Reilly, P. L. , & Inwood, G. J. (2006). Inter-governmental Innovation and the Administrative State in Canada. *Governance*, 19(4): 627 - 649.
- Jung, C. S. , & Lee, G. (2016). Organizational Climate, Leadership, Organization Size, and Aspiration for Innovation in Government Agencies. *Public Performance and Management Review*, 39(4): 757 - 782.
- Kaufmann, W. , Hooghiemstra, R. , & Feeney, M. K. (2018). Formal Institutions, Informal Institutions, and Red Tape: A Comparative Study. *Public Administration*, 96(2): 386 - 403.
- Kim, C. B. (2021). Are We Innovative? Increasing Perceptions of Nonprofit Innovation Through Leadership, Inclusion, and Commitment. *Review of Public Personnel Administration*, 41(1): 3 - 24.
- Kim, S. , & Yoon, G. (2015). An Innovation-driven Culture in Local Government: Do Senior Manager's Transformational Leadership and the Climate for Creativity Matter? *Public Personnel Management*, 44(2): 147 - 168.
- Kim, Y. (2010). Stimulating Entrepreneurial Practices in the Public Sector: The Roles of Organizational Characteristics. *Administration and Society*, 42(7): 780 - 814.
- Klein, P. G. , Mahoney, J. T. , McGahan, A. M. , & Pitelis, C. N. (2013). Capabilities and Strategic Entrepreneurship in Public Organizations. *Strategic Entrepreneurship Journal*, 7(1): 70 - 91.
- Korac, S. , Saliterer, I & Walker, R. M. (2017). Analysing the Environmental Antecedents of Innovation Adoption among Politicians and Public Managers. *Public Management Review*, 19(4): 566 - 587.
- Kruyen, P. M. , & Van Genugten, M. (2017). Creativity in Local Government: Definition and Determinants. *Public Administration*, 95(3): 825 - 841.
- Kuipers, B. S. , Higgs, M. , & Kickert, W. , et al. (2014). The Management of Change in Public Organizations: A Literature Review. *Public Administration*, 92(1): 1 - 20.
- Lapuate, V. , & Suzuki, K. (2020). Politicization, Bureaucratic Legalism, and Innovative Attitudes in the Public Sector. *Public Administration Review*, 80(3): 454 - 467.
- Lewis, J. M. , Ricard, L. M. , & Klijn, E. H. (2018). How Innovation Drivers, Networking and Leadership Shape Public Sector Innovation Capacity. *International Review of Administrative Sciences*, 84(2): 288 - 307.
- Løegreid, P. , Roness, P. G. & Verhoest, K. (2011). Explaining the Innovative Culture and Activities of State Agencies. *Organization Studies*, 32(10): 1321 - 1347.
- Lonti, Z. , & Verma, A. (2003). The Determinants of Flexibility and Innovation in the Government Workplace: Recent Evidence from Canada. *Journal of Public Administration Research and Theory*,

- 13(3) : 283 – 309.
- Ma, L. , Tang, H. , & Yan, B. (2015). Public Employees' Perceived Promotion Channels in Local China: Merit-based or Guanxi-orientated? *Australian Journal of Public Administration*, 74(3) : 283 – 297.
- Meijer, A. J. (2014). From Hero-innovators to Distributed Heroism: An In-depth Analysis of the Role of Individuals in Public Sector Innovation. *Public Management Review*, 16(2) : 199 – 216.
- Meynhardt, T. , & Diefenbach, F. E. (2012). What Drives Entrepreneurial Orientation in the Public Sector? Evidence from Germany's Federal Labor Agency. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(4) : 761 – 792.
- Miao, Q. , Newman, A. , Schwarz, G. & Cooper, B. (2018). How Leadership and Public Service Motivation Enhance Innovative Behavior. *Public Administration Review*, 78(1) : 71 – 81.
- Nicholson-Crotty, S. , Nicholson – Crotty, J. , & Fernandez, S. (2017). Performance and Management in the Public Sector: Testing a Model of Relative Risk Aversion. *Public Administration Review*, 77(4) : 603 – 614.
- Oberfield, Z. W. (2010). Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change During Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4) : 735 – 755.
- Oliver, C. , & Holzinger, I. (2008). The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework. *Academy of Management Review*, 33(2) : 496 – 520.
- Park, J. , & Hassan, S. (2018). Does the Influence of Empowering Leadership Trickle Down? Evidence from Law Enforcement Organizations. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(2) : 212 – 225.
- Park, S. , & Jo, S. J. (2018). The Impact of Proactivity, Leader-member Exchange, and Climate for Innovation on Innovative Behavior in the Korean Government Sector. *The Leadership and Organization Development Journal*, 39(1) : 130 – 149.
- Rainey, H. G. (1999). Using Comparisons of Public and Private Organizations to Assess Innovative Attitudes among Members of Organizations. *Public Productivity and Management Review*, 23(2) : 130 – 149.
- Ricard, L. M. , Klijn, E. H. , & Lewis, J. M. , et al. (2017). Assessing Public Leadership Styles for Innovation: A Comparison of Copenhagen, Rotterdam and Barcelona. *Public Management Review*, 19(2) : 134 – 156.
- Salge, T. O. , & Vera, A. (2012). Benefiting from Public Sector Innovation: The Moderating Role of Customer and Learning Orientation. *Public Administration Review*, 72(4) : 550 – 559.
- Scott, S. G. , & Bruce R. A. (1994). Determinants of Innovative Behavior: A Path Model of Individual Innovation in the Workplace. *Academy of Management Journal*, 37(3) : 580 – 607.
- Terry, L. D. (1993). Why We Should Abandon the Misconceived Quest to Reconcile Public Entrepreneurship with Democracy: A Response to Bellone and Goerl's "Reconciling Public Entrepreneurship and Democracy". *Public Administration Review*, 53(4) : 393 – 395.
- Torugsa, N. , & Arundel, A. (2015). The Nature and Incidence of Workgroup Innovation in the

- Australian Public Sector: Evidence from the Australian 2011 State of the Service Survey. *Australian Journal of Public Administration*, 75 (2) : 202 – 221.
- Torugsa, N. , & Arundel, A. (2016). Complexity of Innovation in the Public Sector: A Workgroup-level Analysis of Related Factors and Outcomes. *Public Management Review*, 18 (3) : 392 – 416.
- Van Der Voet, J. (2016). Change Leadership and Public Sector Organizational Change: Examining the Interactions of Transformational Leadership Style and Red Tape. *American Review of Public Administration*, 46 (6) : 660 – 682.
- Van Der Voet, J. , Kuipers, B. S. , & Groeneveld. , S. (2016). Implementing Change in Public Organizations: The Relationship Between Leadership and Affective Commitment to Change in a Public Sector Context. *Public Management Review*, 18 (6) : 842 – 865.
- Van der Wal, Z. , & Demircioglu, M. A. (2020). More Ethical, More Innovative? The Effects of Ethical Culture and Ethical Leadership on Realized Innovation. *Australian Journal of Public Administration*, 79 (3) : 386 – 404.
- Verhoest, K. , Verschuere, B. , & Bouckaert, G. (2007). Pressure, Legitimacy and Innovative Behavior by Public Organizations. *Governance*, 20 (3) : 469 – 496.
- Verschuere, B. , Beddeleem, E. , & Verlet, D. (2014). Determinants of Innovative Behavior in Flemish Nonprofit Organizations: An Empirical Research. *Public Management Review*, 16 (2) : 173 – 198.
- Vigoda-Gadot, E. , & Beerli, I. (2012). Change-oriented Organizational Citizenship Behavior in Public Administration: The Power of Leadership and the Cost of Organizational Politics. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (3) : 573 – 596.
- Vigoda – Gadot, E. , Shoham, A. , & Schwabsky, N. , et al. (2008). Public Sector Innovation for Europe: A Multinational Eight-country Exploration of Citizens' Perspectives. *Public Administration*, 86 (2) : 307 – 329.
- Williams, M. J. , & Yecalı-Tecle, L. (2020). Innovation, Voice, and Hierarchy in the Public Sector: Evidence from Ghana's Civil Service. *Governance*, 33 (4) : 789 – 807.
- Wright, B. E. , Christensen, R. K. , & Isett, K. R. (2013). Motivated to Adapt? The Role of Public Service Motivation as Employees Face Organizational Change. *Public Administration Review*, 73 (5) : 738 – 747.
- Wu, J. N. , Ma, L. , & Yang, Y. (2013). Innovation in the Chinese Public Sector Typology and Distribution. *Public Administration*, 91 (2) : 347 – 365.
- Wynen, J. , Boon, J. , & Kleizen, B. , et al. (2020). How Multiple Organizational Changes Shape Managerial Support for Innovative Work Behavior: Evidence from the Australian Public Service. *Review of Public Personnel Administration*, 40 (3) : 491 – 515.
- Wynen, J. , Verhoest, K. , & Kleizen, B. (2017). More Reforms, Less Innovation? The Impact of Structural Reform Histories on Innovation-oriented Cultures in Public Organizations. *Public Management Review*, 19 (8) : 1142 – 1164.
- Wynen, J. , Verhoest, K. , Ongaro, E. , & Van Thiel, S. (2014). Innovation-oriented Culture in the Public Sector: Do Managerial Autonomy and Result Control Lead to Innovation? *Public Management Review*, 16 (1) : 45 – 66.

- Yuan, F. R., & Woodman, R. W. (2010). Innovative Behavior in the Workplace: The Role of Performance and Image Outcome Expectation. *Academy of Management Journal*, 53 (2): 323 - 342.
- Zandberg, T., & Morales, F. N. (2019). Public Managers' Networking and Innovative Work Behavior: The Importance of Career Incentives. *International Review of Administrative Sciences*, 85(2): 286 - 303.

责任编辑：黄冬娅

关于《公共行政评论》采用结构化摘要和政策之窗的启事

为提升论文可读性和影响力，推动公共管理学术研究与政策实践的互动，本刊探索新的文本展现方式。具体如下：

一、结构化摘要

1. 从2020年第3期开始，经验研究类文章之摘要将以结构化方式呈现。
2. 理论探讨类论文、文献综述、短篇书评可沿用传统的无结构化摘要。
3. 结构化摘要分为以下四部分（总字数不超过500字）：

【问题】用一句话扼要介绍研究背景，即研究问题从何而来，研究问题是什么。尽量以问题形式展现，总共不超过3句话。

【方法】用何种证据回答研究问题，数据收集方法和分析方法分别是什么。数据并不仅限于量化数据，也包含定性资料、档案等经验证据。

【发现】数据分析的结果为何，是否回答了研究问题。

【贡献】文章对于知识增量（理论、文献）的研究贡献。

二、政策之窗

公共管理研究既需要理论基础，又要有实践指向。为了增加公共管理研究与真实世界问题的关联度，从2020年第2期开始我们倡议作者撰写提供100字左右的“政策之窗”，后续将陆续推开。但是：

（1）此为可选项，我们尊重作者的选择。

（2）理论探讨类论文、文献综述、短篇书评无需撰写政策之窗。

具体如下：

- ⊗ 内容：接地气，对准现实问题，清楚阐明文章对解决何种问题有何种作用。
- ⊗ 对话：假设一位公共管理实践者正在阅读这篇文章，作者所提政策建议应该与文章的发现具有相关性，不要随意引申。
- ⊗ 风格：要点方式陈列，最多3点，至多100字；尽量避免专业术语和抽象词汇，降低阅读障碍。