

# 政府創新的類型與分佈： 我國地方政府 1999-2010 年間的觀察\*

李仲彬\*\*

## 《摘要》

在政府績效模型中，「創新」或「創造力」的重要性與地位受到了普遍的認同，如何提昇政府創造創新的能力，也成為學界與實務界共同關心重要議題。不過相當可惜的是，我國過去對於創新的相關研究，一方面以私部門的討論為主，少數政府創新的研究，若不是未對創新進行比較明確的概念化與操作化，就是多以個案式討論為主，忽略整體面的觀察，以致於到目前為止，仍有我國政府曾經出現多少創新？什麼特質的政府有較多的創新？我國的地方政府以發展哪一類型的創新為主？什麼因素可能影響地方政府創新的產生？…等多個問題待解答。

本研究以「政府創新」為主題，以地方政府為範圍，透過 1999 年至

---

投稿日期：101 年 11 月 26 日；接受刊登日期：102 年 3 月 7 日。

\* 致謝：本文為國科會專題補助計畫【我國地方政府的政策創新與擴散：1999-2010 年創新個案資料庫之建立及創新擴散定群模型分析】之部分成果（計畫編號：NSC100-2410-H-032-002-MY2），感謝國科會的經費支持；本文初稿發表於 2012 年臺灣公共行政暨公共事務系所聯合會國際學術研討會，感謝評論人政大公行系蘇偉業副教授以及在場所有先進的指正；學報審查過程，也非常感謝兩位匿名審稿人的指導，讓作者看到許多思考上的盲點；本文資料蒐集與分析過程，感謝淡江大學公行系鄒幸純、柯政豪、蘇冠潔、蕭若瑩、洪韻惟等同學，以及台灣大學政治所郭銘峰博士的協助。當然，本文文責由作者自負。

\*\* 李仲彬為淡江大學公共行政學系助理教授，e-mail: chungpin@mail.tku.edu.tw。

2010 年間的新聞資料庫搜尋，指認出 755 個地方政府的「創新」，細部分析這些創新的內容之後發現，這些創新大多集中在臺北市、臺北縣、高雄市、與桃園縣等地區，而創新的類型大多是屬於「一般性的服務」，產品性、概念性、程序性與組織結構性創新較少。而公務人員數量越多、資源越多、分工化程度越高的地方政府，比較會有較多創新出現。這個研究結果，在學術上可以進一步作為政府創新擴散研究的基礎，在實務上也可以做為擬定提升政府創新能力的策略參考。

[關鍵詞]：創新、地方政府、創造力、政策競爭、創新擴散

## 壹、前言

...新北市創舉，全國首創飢餓童的幸福站，新北市政府明年 1 月起與全市 1970 家超商合作，針對高風險家庭弱勢學童，不管課後、深夜或假日，只要餓了，到超商都可吃到至少 80 元的豐盛餐點。.....2012/12/22 新北市政府新聞稿

...全國首創，臺北市工商業節能減碳自治條例明天上路，初期將針對 500 多家用電大戶進行宣導，要求將室內冷氣均溫「維持在 26 度以上」.....聯合報/B2 版/2010.6.30

...全民拚治安，高市為彌補現有警力之不足，創全國先例，辦理招募一批「社區輔助警察」，獲得熱烈回響，總共有 755 名男女報名，其中，大學學歷背景有 120 人，還有 3 人研究所畢業，讓警方頗為振奮.....自由電子報，2005/8/30

...全國首創超市型、實體食物銀行....開張營運，臺中市社會局長王秀燕表示，首間食物銀行開張後，平均每月可嘉惠三千戶的家庭。提供急難、邊緣戶及中低收入戶更多物資選擇，時間彈性又人性化.... 國立教育廣播電台，2012/8/23

最近幾年經常在報章雜誌當中看到政府機關率先實施了某項創新方案的報導，這一方面當然是政府機關一種宣傳、行銷的積極作法，但另一方面也顯示出政府機關在快速變化的環境當中，尋求創新、突破、改變以滿足社會需求的重要性。例如

文前所提到新北市於 2013 年元旦所開始實施的「飢餓童幸福站」就是一個相當好的創新個案。所謂「創新」(innovation)，一般指的是對於採用者(the unit of adoption，例如政府機關如地方政府、民間組織、個人)來說，開始發展或決定採用一種突破以往運作模式的新方法、新管道、新措施、新政策、或是新想法(Walker, 2006; Rogers, 2003; Damanpour & Schneider, 2009)。創新不僅可以幫助(公、私)組織滿足不同的在地需求，找出更有效率的運作方式，更是有效提昇服務績效、提昇競爭力的重要工具(Cooper, 1998; O'Connor, Roos & Vickers-Willis, 2007; Walker, 2006; Rogers, 2003; Damanpour, Walker & Avellaneda, 2009；江大樹，2005；莊麗蘭，2010；李亭林，2008；陳暉淵，2009；廖永靜，2008)。

根據國際都市管理協會(International City/ County Management Association, ICMA)的研究，創新的能力是城市管理當中相當重要的價值之一(Schilling & Youngberg, 1995)；英國公共服務革新辦公室(Office of Public Services Reform)、英國首相的策略小組(the Prime Minister's Strategy Unit)…等，也都將創新設定為衡量政府服務品質的標準(Walker, 2006)。更直接的是，我國行政院於 2007 年頒布「政府服務創新精進方案」，在政府服務品質獎當中加入創新的評獎，都說明了創新在公共服務過程的必要性(劉坤億、胡龍騰與曾冠球，2012)。

可惜的是，我國過去有關政府創新的研究中，不僅對於創新的定義相當不明，大多以一個相當廣義的途徑來定義創新，致使難以在不同的政府創新研究間，勾勒出一個較明確的研究進度以及可供研究之間比較的基礎，即使是前述所談到我國「政府服務品質獎」中的創新評選，實際上所指的「創新」概念，其實也是在一個比較抽象、廣泛定義下的產物，與本研究即將討論之創新的概念化不盡相同；再者，過去的研究大多是以單一地方創新個案討論為主(例如陳序廷、黃東益，2011)，或是忽略擴散過程的追蹤(陳啟光、陳玉真、于長禧與蔡政和，2006)，因此難以藉此建立通則化的理論模型，許多基本的創新相關問題都無法有效回答。例如，本文開頭處所引用的幾篇新聞報導，許多地方政府依照職權、地方需要，制定了地方政府間從未有過的措施，從創新理論來看，這些地方政府所扮演的是一種創新者(innovator)、領頭羊的角色。在理論上，這些創新者通常會有較高的地方治理能力，但過去的地方政府研究，對於哪些因素與地方政府的創新能力有關？那些地方政府比較容易有創新產生？如何營造創新氛圍…等問題，仍甚少著墨。

因此，本文的主要目的為，以地方政府為範圍，先透過理論的討論針對「政府創新」做一明確的概念界定與分類，接下來，透過這個分類架構探討我國地方政府

的創新類型與數量，以作為將來進一步理論建構及模型分析的基礎。本文的主要問題有：

- (1) 依照過去文獻的整理，政府創新會有哪些類型？
- (2) 我國地方政府的創新量如何？有哪些類型的創新？分佈在哪些地方？
- (3) 什麼因素與地方政府創新量有關？

## 貳、文獻探討

### 一、創新的定義面向

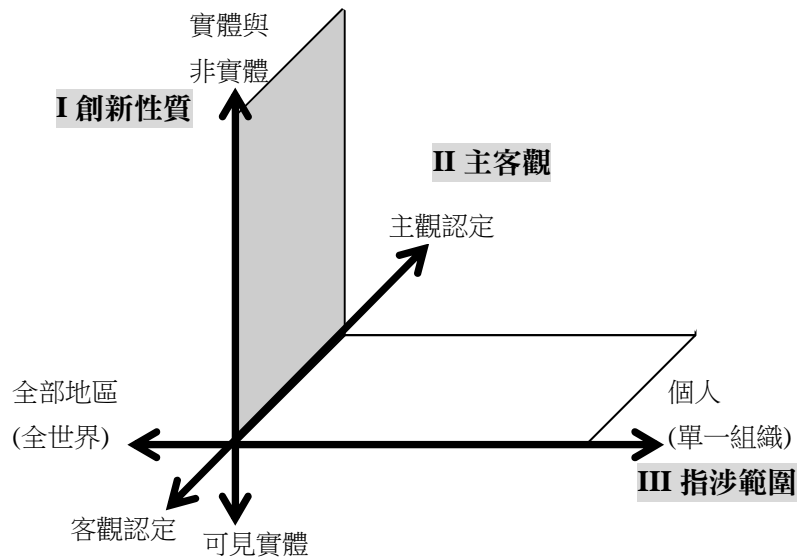
「創新」是一個存在於相當多學科、相當普遍的研究主題，主要的焦點都是在分析那些與過去不一樣的作法、產品是如何產生、為什麼產生、產生什麼影響…等。至於創新該如何被定義，什麼條件之下可以被視為是「創新」？Bingham (1978) 認為這個問題的回答方式，與認為多少程度的「新穎度 (newness)」才可以被稱為創新有關。以公部門為例，傾向狹義定義的學者認為，「創新」指的是一項從未使用過的政策或計劃，也就是政府所採取的全新作法，創新就是一種「發明」，對「新穎度」的要求最高（例如 Mohr, 1969）。不過，有更多的論點認為，「創新」與「發明」間不需等同，「創新」也可是其他個人或組織曾經使用過，但對自己（組織）而言是新的即可（Krause, 2010; Thompson, 1965; Becker & Whisler, 1967），換言之，只要是與本身過去不一樣，皆可稱為是創新，例如 Damanpour (1991) 認為，創新是採用由內部自行產生或外部購買（移入），但對（本身）組織是從未經歷過的儀器、系統、政策、方案、流程、產品或服務。Newman、Rainea 與 Skelchera (2001) 稱後面這種定義方式為透過使用者主觀性 (subjective) 的界定方式，也就是只要採用者（包含個人或組織）感覺是新的，就是一種創新，其對新穎程度的要求較低。舉例而言，公營企業民營化的作法在許多民主國家中是相當普遍且實施已久，不算新穎的方式，但對部分社會主義國家而言卻是一種從未思考過的方案，因此一旦採用了就可被定義為一種創新。

從上面的創新定義討論中，本文認為可以抽離出兩個相互關連，但都是界定創新時要面對的問題，首先是創新界定是否是一個主觀認定的過程，也就是由該組織（或個人）主觀認定即可，或是必須是其他組織（或個人）也從未採用過，必須經過客觀評斷的過程。其次是這個創新是否應該等同於「發明」，也就是 Bingham

(1978) 所強調之「新穎度」所造成的創新定義差異，當把這個概念拉進創新的定義過程時，亦即拉進了「指涉範圍」或是「研究範圍」的差異 (Newman et al., 2001)，所造成的定義差別是此創新究竟是否為世界上被首次使用，是否為「新發明」的問題 (Evans, 2004)，例如 Walker (1969) 在其經典文章中定義創新時，因為其研究範圍是美國所有的州，因此創新必須是對「所有可能的採用者」（也就是所有的州）而言是新的才行，但是否是美國之外其他國家沒用過的，因不是其研究範圍，就不會影響其對創新的定義，也不是其討論的重點。

除了上述所討論的兩個問題之外，創新所涵蓋性質的多寡，也會影響到定義創新的方式。有研究認為，「創新」是一種有意且針對某個問題或是需求，而以不同方式去達成某些目標的行為 (Koch & Hauknes, 2005; Rogers, 2003)，打破既有的規則，透過一個全新的流程、產品、服務的方式以改進其效率、效益、品質 (Mulgan & Albury, 2003)，依此定義，創新除了可以是實體的產品之外，也可以是非實體的流程、服務方式等，甚至也能是一種觀念或想法 (Damanpour, 1991; Borins, 2002)。不過也有比較狹義的觀點認為，創新必須實際上創造出一個新的、與過去有明顯差異的產品 (Barnett, 1953)，在此概念之下，一般的流程、想法、政策…等因很難具體衡量，比較難被界定為創新。因此，此狹義型定義會限縮了創新的內容與數量，僅包含了極少數的創新。

整合上述討論，本研究認為，狹義與廣義「創新」定義的區別，涉及到三個面向的程度考量 (圖一)。首先是創新的性質，指的是創新是否是一種可見的物品，還是包含非實體的程序、觀念…等，以 Cooper (1998) 的用語來說，這個差別等同於科技的與行政管理的 (technological versus administrative) 創新的差異，或是產品與流程的 (product versus process) 差異。其次則是創新認定的主客觀方式，究竟是採用者主觀認定對自己而言是新的即可稱為創新，還是必須經過客觀認定。第三則是範圍的面向，指的是這個創新是對個人 (單一組織) 而言是創新即可，還是要對全世界 (創新等同發明)、或是對所有考慮的範圍內 (研究範圍) 而言是創新才能算是創新。在這三個面向的整合思維之下，越靠近圖一中右上角位置之創新的定義越廣，推到極端就是一種「只要我覺得是創新，就是創新」；反之，越靠近左下角位置的創新，越是一個狹隘定義的創新，推到極端時，創新就會變成一種世界上的「新發明」。



圖一 定義「創新」的三個面向

資料來源：本研究

由於本文的研究焦點在地方政府範圍內的創新，且認為「創新」是地方政府間相互競爭的一種表現，故比較合適的定義將類似 Evans (2004) 與 Rogers (2003) 所認為，創新是採用者（個人、團體）認可為新的觀念、作法或是事物，但因為這個定義未包含「指涉範圍」的界定，而是直接以單一個人、組織或社會的研究範圍作為其假定的前提，若將範圍的面向加進去創新的分類中，Cooper (1998) 認為除了最狹隘的創新等於發明的定義之外，廣泛的創新定義可以分成兩個層次，第一個層次為在一群有著共同目標的組織之間，被首次使用的，就稱為創新，第二個層次則是只要採用者自己認為是新的，就是一種創新，也就是最廣義的創新。由於本研究的焦點是地方政府，研究範圍是全國，因此，本研究以上述創新定義為基礎，定義「創新」為全國地方政府間從未採用過的觀念或作為。

## 二、創新的分類

前面一節所討論的，是什麼情況、什麼條件之下可以被歸為是「創新」，以及用什麼角度去定義創新的問題，根據前面討論結果，這個問題的回答方式與三個面向的選擇有關（請見圖一），必須先在這三個面向上取得一個立場，才能進一步得知所界定之創新的廣義或狹義。

本節則要更細部地去看其中實體與非實體性質程度面向，因為實體與非實體創新產物間，除了程度性的差異外，也隱含了許多不同的分類，例如 Bingham (1978) 將非實體與實體區分成程序創新與產品創新、徐聯恩及郭靜怡 (2012) 將實體的部分視為是產品創新，而非實體的部份稱為流程創新及制度創新…等，都是在這個面向上的進一步區分。此外，Koch 與 Hauknes (2005) 也將創新區分為(1) 產品創新：以新的產品或服務改善既有的內容，更甚者是改變其產品或服務的過程；(2)管理策略的創新：應用新的工具；(3)系統創新：制定新的組織或新的合作互動體系；(4)概念（觀念）創新：改變執行者的觀念和新概念的應用；(5)激進的理性變更：員工世界觀的改變。Koch 與 Hauknes (2005) 的分類方式中，除了第一個比較偏向實體的部份之外，其他都是以非實體的性質為主。

相較於前面文獻是從理論概念切入，劉坤億等 (2012) 與陳家聲 (2010) 則是以由下至上的方式，藉由我國行政院服務品質獎的內容分析政府機關的創新類型，<sup>1</sup> 劉坤億等 (2012) 歸納認為，政府機關的服務創新類型有服務/產品創新、科技類創新、市場化創新、組織創新、輔助創新等幾類，其中產品與科技部分比較接近可見實體的產出，其他都是比較非實體的服務內容，而陳家聲 (2010) 則歸納出幾個我國政府創新服務品質獎得獎者的特質，包含新服務概念提出、強調人員態度、善用資訊科技、善用社會資源、全方位等特質。Windrum (2008) 將創新分成六種：(1)服務上的創新 (service innovation) 指藉由引進全新的產品或是服務來改善既有的產品，同時包含了實體與非實體的內涵，例如 Koch 與 Hauknes (2005) 的研究就是強調此類；(2)服務提供方式的創新 (service delivery innovation)：針對服務、產品在交付他人時，改變其遞送的方法，或透過其他方式和他人有所互動，而遞送的方法之改變可能因為新技術的產生或新流程的應用；(3)管理及組織創新 (administrative and organizational innovation)：改變組織的管理方式、結構、程序或規則，提供一種全新的形式；(4)概念上的創新 (conceptual innovation)：發展出一套全新的觀點以鞏固既有的服務或是組織的形式，在此面向內概括一種（新）的使命、目標、策略及理念；(5)政策上的創新 (policy innovation)：指政府機關在行為上的改變。分成兩種型式，一種是以政策學習為基礎的漸進性創新，另一種是以概念創新為基礎的激進創新；(6)系統創新 (systemic innovation)：指與其他在同一個社會系統的成員、組織，在互動方式上的改變。

---

<sup>1</sup> 必須特別注意的是，我國行政院服務品質獎內所評估「創新」與本文所界定的創新不盡相同，屬於比較寬廣定義的型態。

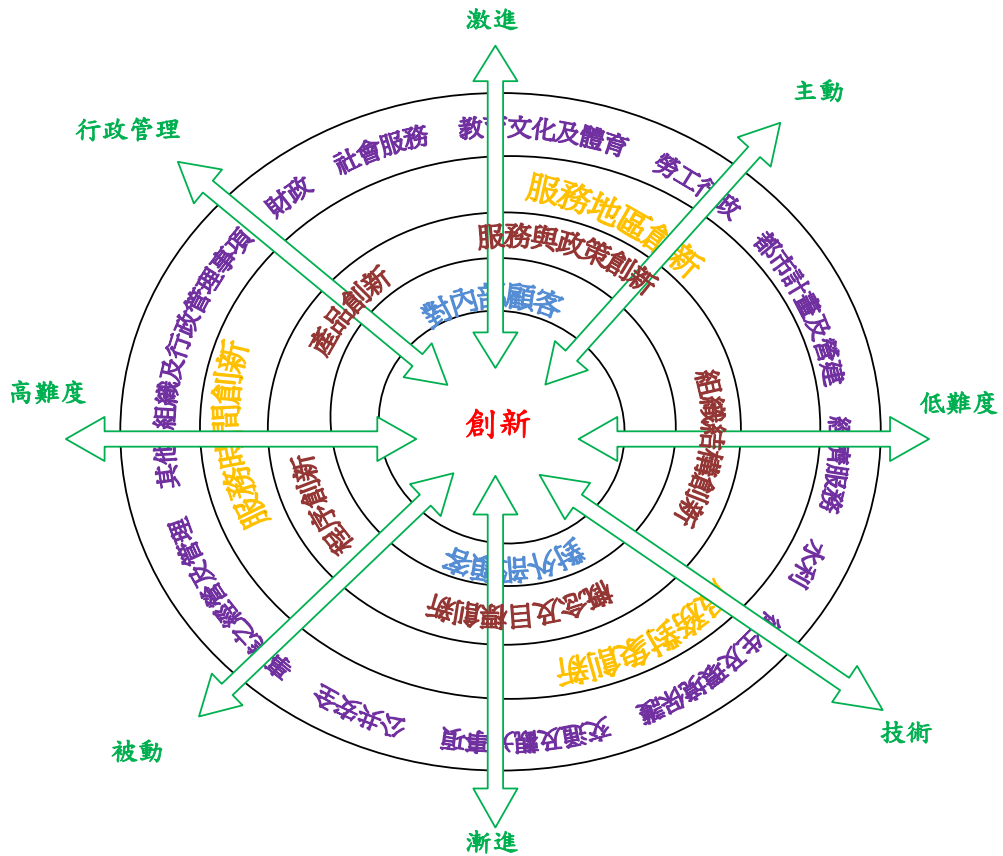
結合實體或非實體，也有研究進一步從創新本身的劇烈程度或所帶來的影響幅度進行分類，例如 Krause (2010) 將政策創新的類型，分為「急切式」與「漸進式」創新，並定義「漸進式創新」為解決一個長期、慢性問題的作法，急切式創新則是回應緊急情況的需求；而 Mulgan 與 Albury (2003) 則將創新劃分成「漸進式創新」、「激進式創新」、「系統性或變革性的革新」，其中「漸進式創新」概念化為針對組織內部的構造、組織之間或內部的關係及動態上，做小幅度的變動，即使是小幅度的變化，仍對公部門提升、效率的增加上扮演著舉足輕重的角色；Rogers (2003) 則是在激進與漸進式創新的分類中，將「漸進式創新」定義為「所造成的改變並不會太多」的一種創新類型；Walker (2008) 將創新分成(1)全面型創新：涵蓋的範圍包括提供全新的服務給全新的對象；(2)擴張型創新：將現有的服務提供給新的使用者；(3)漸進型創新：提供新的服務給現有的使用者。

整合上述，文獻中對於創新的分類，大致可歸納為透過程度上來進行分類，例如 Mulgan 與 Albury (2003) 及 Walker (2008) 所做的變化程度區分；以及透過類型來進行分類兩種型態，例如 Windrum (2008) 與 Bingham (1978)；以及徐聯恩與郭靜怡 (2012) 所做的產品與非產品區分。對照 Cooper (1998) 用三面向區分創新的用語，程序性的區分是指激進的或漸進的 (radical versus incremental)，類型性區分有科技創新與行政管理創新兩類，或產品創新與流程創新兩類。本研究結合前面所提文獻，再加入我國情境的觀察心得，<sup>2</sup> 整合提出一個「轉盤式創新分類架構」(圖二)，希望藉此能夠把我國地方政府創新的類型區分方式，整合在一個架構中。

---

<sup>2</sup> 除了文中所檢閱之文獻外，本研究也以「創新分類架構與創新個案蒐集方法」為主題，於 2011 年 12 月 2 日邀請台北大學公共行政暨政策學系陳金貴教授、黃朝盟教授、呂育誠教授、中央警察大學行政警察系王俊元教授、東華大學公共行政研究所張筵儀教授等人，召開專家座談會；2011 年 12 月 23 日深度訪談暨南大學公共行政與政策學系江大樹教授；2012 年 1 月 2 日訪談長榮大學經營管理研究所莊立民教授，討論創新的分類架構與創新個案蒐集方法之完整性與合適性。本文作者再次感謝前述學者先進的指導，依據專家座談及訪談結果，本研究修正了原先僅依據文獻所歸納的架構，另外加入「主動自發性/環境驅使創新」以及「困難度」兩個程序性面向的創新區分。除此之外，也依照專家座談及訪談意見，在程序上先嘗試蒐集國內創新個案，從個案當中發掘新的分類方式。依此過程建議，本研究在 2012 年初步蒐集完第一年資料之後，重新依照所蒐集個案檢閱分類架構，最後研究團隊決定加入「依範圍區分」、「依對象區分」、及「依業務區分」三個類型面向。上述過程因篇幅考量，且為避免模糊文章的主要焦點，因此以註腳方式說明。





圖二 创新的转盘式分类架构

资料来源：本研究

在这个架构中，共有两种途径来协助区分创新。第一个途径是一种强弱程度性的区分，包含创新压力来源（主动与被动程度）、变化程度（渐进性及激进性程度）、技术层次（行政管理及技术程度）、以及困难度（低难度至高难度）共四种，任何一个创新都可以依照这四个分法进行相关程度的判定。第二个途径则是类型性区分方法，包含依性质分类、依范围、依对象、依业务四种方法。必须说明的是，在第二层面的类型性的区分中，许多创新会有横跨不同类型的可能性，常会有同时符合不同创新类型的现象，这也是创新研究的一个特点与困难；此外，「依业务区分」中的业务，本文因为研究场域是我国地方政府，是以我国地方自治法中的地方自治事项作为分类依据（包括财政、社会服务、教育及体育…等），但同样的业务面向，在不同层级政府、不同国家的区分内容将会有所差异。各个分类的概念性定义请见下表一。

表一 政府創新的類型

途徑	區分法	創新型態	概念定義	參考來源
程度型區分	依壓力來源區分	主動型創新 (自發性)	創新的出現是因應政府內部自我評估後所產生的需求。	本研究之專家座談與訪談意見
		被動型創新 (環境刺激型)	創新的出現來自於社會環境的刺激，因為明確的外界訊息而產生。	
	依變化程度分	漸進性創新	延續過去的產品、服務或概念，非全面性的瞬間轉變，所帶來的影響及與現況的差距程度較小。	Krause (2010) ; Mulgan 與 Albury (2003) ; Rogers (2003) ; Walker (2008)
		激進性創新	與過去的產品服務有一本質上的變化，產生根本性的變化，且組織的行為、作法對於現況的改變較大。	
	依技術層次區分	行政、管理型創新	涉及組織規劃、用人、領導、控制及服務方面的創新，和組織基礎工作有間接關係及在管理方面有直接的關係。特質上通常是不可見的 (invisible)。	Cooper (1998)
		技術型/產品型創新	指公部門服務或產品本身、產品或服務的製程、生產設備的技術革新，通常與科技的發展有關係，因為科技的發展而有新的生產技術 (方法)。通常與產品的出現有關係。	
依困難度區分	高難度創新	著重在採用與執行過程。此創新採用過程必須克服相當多的阻礙，執行過程對於政府機關的人力、財力、所需耗費的成本相當高。	本研究之專家座談與訪談意見	
	低難度創新	著重在採用與執行過程。創新的內容簡單，規劃或施行過程，政府皆僅需承擔少部分的人力、預算、或時間等成本，影響程度很低。		
類別型區分	依性質區分	產品創新	為實體物質產品類型的創新，例如悠遊卡、怠速檢驗器。	本研究整合修正自 Bingham (1978) ; Windrum (2008) ; 徐聯恩與郭靜怡 (2012)
		服務與政策創新	可再細分為管制型、福利與財務分配型、其他一般性服務等三類。 1. <b>社會管制型</b> ：指對社會進行管制、實施新的自治法規，或可能對全部或部分顧客產生成本、負擔的創新類型。例如垃圾費隨	

表一（續一）

途徑	區分法	創新型態	概念定義	參考來源
類別型區分	依性質區分	服務與政策創新	<p>袋徵收、環評法規、怠速條例、管制室內空調溫度、禁煙場所或標準的設立。</p> <p>2. <b>福利/財務分配型（金錢、社會福利的補助型態）</b>：將權利分配給標的團體的政策。例如老人年金、生育津貼、購屋補助、健康檢查、留學貸款、消費券、餐券、免費疫苗等。</p> <p>3. <b>其他一般性服務</b>：非上述類型，對外部顧客取得公共服務之方式、流程之改善，提高公共服務便利性，或是提供新的服務。例如 1999 話務中心、單一窗口、網路服務電話等。</p>	本研究
		程序創新	政府內部行政流程的改變，通常與提升政府行政效率有關。例如單一窗口（行政流程創新）。	
		組織結構創新	指既有組織改變經營模式或策略，或是成立新的或整併單位。例如成立專責資訊單位、成立新科室、成立棒球隊、高雄市率先全國各縣市成立專職災害防救辦公室等。	
		概念及目標創新	一種象徵性質的創新，如治理典範（如 NPM）、治理方向、治理願景、或政策宣示的創新，或是提出無菸城市、反美國牛肉、紀念 228 的宣示、支持同志婚禮的宣示。	
	依範圍區分	服務地區的創新	在既有的公共服務上，擴展過去所沒有的服務地區，例如設置山地鄉巡迴醫療專車。	
		服務對象的創新	在既有的公共服務上，擴展新的服務對象，例如將生育補助從婚生子女改變成納入非婚生子女。	
		服務時間的創新	在既有的公共服務上，將其時效延長，例如將弱勢兒童的餐券從既有的時間點擴展至寒暑假期間。	

表一（續二）

途徑	區分法	創新型態	概念定義	參考來源
	依對象區分	對內部顧客〔政府內部〕所做的創新	指該創新是針對政府內部組織或員工所產生，例如規定所有公務人員必須通過初級英檢。	本研究
		針外部顧客〔民眾、企業〕所做的創新	大部分的政府創新都是屬於這個類別，例如提供民眾生育補助。	
類別區分	依業務區分	<p>創新所涉及的議題領域，依據我國的地方制度法，包含有以下幾類：</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 組織及行政管理事項：公職人員選舉、罷免之實施；戶籍行政；土地行政；新聞行政。</li> <li>2. 財政：財務收支及管理、稅捐、財產之經營及處分。</li> <li>3. 社會服務：社會福利、公益慈善事業及社會救助、人民團體之輔導、宗教輔導、殯葬設施之設置及管理、調解業務。</li> <li>4. 教育文化及體育：學前教育、各級學校教育及社會教育之興辦及管理、藝文活動、體育活動、文化資產保存、禮儀民俗及文獻、社會教育、體育與文化機構之設置、營運及管理。</li> <li>5. 勞工行政：勞資關係、勞工安全衛生。</li> <li>6. 都市計畫及營建：都市計畫之擬定審議及執行、建築管理、住宅業務、水道建設及管理、公園綠地之設立及管理、營建廢棄土之處理。</li> <li>7. 經濟服務：農林漁牧業之輔導及管理、自然保育、工商輔導及管理、消費者保護。</li> <li>8. 水利：河川整治及管理、集水區保育及管理、防洪排水設施興建管理、水資源資料調查。</li> <li>9. 衛生及環境保護：衛生管理、環境保護。</li> <li>10. 交通及觀光事項：管道路之規劃建設及管理、交通之規劃營運及管理、觀光事業。</li> <li>11. 公共安全：警衛之實施、災害防救之規劃及執行、民防之實施。</li> <li>12. 事業之經營及管理：合作事業、公用及公營事業、公共造產事業、與其他地方自治團體合辦之事業。</li> </ol>		本研究

資料來源：本研究

具體的說，本研究認為創新的分類架構是一種「轉盤式」（圖二），每一個創新可以在這個轉盤中找到適合自己的多重面向屬性，同時可以從壓力來源、技術程度、變化程度、困難度進行程度性的判定，也可以依照對象、依照性質、以及依照業務類型找到一個或一個以上的屬性，就如一個觀星盤一樣，依照日期的不同，可以透過轉動找到適合的觀察角度。

最後，必須強調的是，不管哪一種區分創新的方式，文獻之間共通的論點為創新的不同類型之間，或是不同面向之間，都不會是一種互斥（mutually exclusive）的結構，常常會有單一創新具有兩種以上的特質，例如服務創新與流程創新，常常是無法切割的（Tidd & Bessant, 2009）。不過，即使如此，為了研究與研究之間、研究與實務之間能夠正確地相互對話，討論創新本身的性質與類型，仍是一個不可忽略的工作，尤其是在進行文獻檢閱時，了解該研究所持的狹義或廣義立場、創新分類方式，對於決定該研究所獲得的結論該如何應用、該如何與其他研究結合，是一個相當重要的步驟，否則將被文獻之間的混淆與不清，甚至是相互矛盾的結果困擾（Cooper, 1998）。

### 三、影響政府創新的因素

哪些組織特質會影響創新的產生？針對這個問題，Baldrige 與 Burnham（1975）把創新影響因素分成了三個面向，包括個人、組織、與環境。在組織與環境方面，Otto 與 Edelman（1990）證明了地方人口數量與稅收對於創新是有所影響的。Damanpour（1991）與 Hage（1999）則認為，包括組織的分工程度、領導階層對於創新的態度、創新本身的特質（characteristics）…等，對於組織創新的產生與否有很大的影響。此外，人口數與成本是兩個相當受到關注的解釋力量，例如 Walker（1969）的著名文章就點出了這兩個因素對州政府採用創新與否的重要影響。

針對 Walker（1969）的研究，Boehmke 與 Skinner（2011）進一步將可能影響州創新的因素分成外在、內在兩種，他們發現外部因素包括，鄰近的州越多，越會受到創新擴散的影響，因此當該州擁有高度創新能力的鄰居（州），則該州就會越創新。在內部因素方面，除了資源的程度之外，每一州的創新能力也都會受到自己的政治、經濟、社會特質的影響，不過在這裡可以看到，非分立、意識型態相似的州政府比較會採用相同的政策，因此具有類同的創新傾向，而在人口文化、種族較分歧的州，採用新政策（創新）的比例也會比較高，另外，規模較大的州，其財源

比較豐富，因此通常在採取新政策時會比小州還要來得快。Gray（1973）研究了鄰州對於地方政府的影響，他發現擴散是創新的傳播過程，是新想法在社會系統中經過時間的溝通過程，而擴散的過程會受到採用者數量的影響，當採用此政策的數量越多時，未採用者就會有所壓力，而必須跟進，可見州政府之間的擴散會受到彼此之間的互動而有所影響，但也會面臨區域性（regionalism）的限制。

關於管理者與人員方面，在 Considine 與 Lewis（2007）對於澳洲的地方政府所做的研究中，他們發現政治與官僚對於其職務、職責的看法，是影響創新數量的因素，而 Halvorsen、Hauknes、Miles 與 Røste（2005）則發現，政策與政治目標，政治人物的支持度也會影響其創新能力。Savage（1985）發現，政策的道德因素會間接的影響到政府採取創新的意願，尤其是在政治競爭激烈的情形下，政治家為了維持自己連任，較不願意採取較「脆弱」的創新政策。Damanpour 與 Schneider（2009）認為管理者可以激發員工改變的意願，並創造出一個增加士氣、獎勵创新的工作、社會環境，因此管理者本身的特性對於創新也具有一定的影響力。除此之外，公務人員與管理者本身的思考邏輯，對於創新也是有所影響的，Glor（2002）的研究分析了實施創新時，執行者在思維上可能遇到的謬誤與邏輯問題，而 Hall（1983）在對於法國與英國的政府創新研究中發現，官僚本身的訓練、教育對於創新是有影響的。Woodman、Sawyer 與 Griffin（1993）在組織創意模型（model of organizational creativity）中，也提到了組織成員的知識對於創新具有一定的影響。

整合上述討論發現影響組織創新之因素，較被學者們所認同的是將其影響因素劃分成個人因素、組織層面、環境層面等三種（Baldrige & Burnham, 1975），這個分類方式與 Pierce 與 Delbecq（1977）相當類似，不論是 Damanpour（1991）與 Tornatzky 與 Klein（1982）整合分析中提到的因素，或是 Walker（1969）分析出影響美國各州創新的因素，皆可涵蓋在此分類架構中。人員層面大多探討內部人員本身特質、心理認知等所產生的影響力量，組織層面則大多從結構與資源的角度來看，而環境層面則是從組織所處環境產生的壓力思考。本文將這些因素彙整於表二中。

表二 政府創新的影響因素

面向	變數		概念定義	假設預期	參考文獻來源
人員 層面	官僚人員屬性 特質	年齡	地方政府公務人員的平均年齡	地方政府公務人員的年齡越低，創新能力越高	Damanpour 與 Schneider (2009)
		教育程度	地方政府公務人員的平均教育程度	地方政府公務人員的教育程度越高，創新能力越高	Damanpour 與 Schneider (2009) ; Woodman et al. (1993)
	官僚人員工作滿意度	員工對於工作的整體平均滿意度	對工作越滿意，創新數越少	Pierce 與 Delbecq (1977)	
	官僚人員對改變的態度	員工對於改變的整體平均意念	對改變意念越高，創新數越高	Pierce 與 Delbecq (1977)	
	官僚人員的動機	員工工作的動機	組織給的利益越符合公務人員的動機，創新會更高	Woodman et al. (1993)	
	首長對創新的態度	高層主管對於創新和創意的看法、決策者對於改變的思維	越支持新改革的首長的機關越容易創新	Baldrige 與 Burnham (1975) ; Considine 與 Lewis (2007) ; Damanpour (1991) ; Hage (1999) ; Pierce 與 Delbecq (1977) ;	
組織 層面	分工化程度 (部門化)	組織被分成不同單位的程度	工作分工越複雜、專業的組織越容易創新	Baldrige 與 Burnham (1975) ; Damanpour (1991) ; Hage (1999) ; Pierce 與 Delbecq (1977)	
	寬鬆資源	組織擁有超出其必須用於維持自己運作能力的資源	鬆弛資源越豐富的地方政府越可能創新	Choudhury (2007) ; Damanpour (1991) ; Feiock 與 West (1993) ;	
	人力資源	組織可以動用的人力，及其人力的相關能力	越能夠動用良好人力資源的組織越能夠創新	Otto 與 Edelman (1990)	
	研究部門的存在	研究部門與專業人員	擁有研究部門與專業人員的組織比較會創新	Hage (1999)	



表二 (續一)

面向	變數	概念定義	假設預期	參考文獻來源	
組織 層面	地方政府規模	組織 員工 數量	組織資源和員工 的多寡與其機構 大小	員工人數越大的政府 ，越會創新	Baldrige 與 Burnham (1975) ； Choudhury (2007) ； Pierce 與 Delbecq (1977)
		人口數		人口數越高的地區的 地方政府越可能創新	Walker (1969) ； Woodman et al. (1993)
	權力結構/政 黨競爭程度	各地方政府資政 治體系結構，政 黨競爭程度	行政權力較大，而政 黨競爭越激烈的地方 政府越會創新	Feiock 與 West (1993) ； Walker (1969)	
	科技的應用程 度	用於溝通、傳撥 訊息的管道、方 式	越擅長應用新科技的 政府單位，創新的能 力會較強	Halvorsen et al. (2005) ； Savage (1985)	
	組織內非正式 團體	公務人員之間所 形成非正式關係 、聯合的互動	非正式團體越多，創 新越多	Hall (1983)	
	溝通網絡	組織內部與組織 間的溝通網路、 人脈、平台	組織裡擁有良好網絡 的人士，比較能夠創 新	Blom-Hansen (1999) ； Considine 與 Lewis (2007)	
	行政效率	官僚體系的能力 與知識，整體執 行政策的效率、 效能	越有效率的政府越有 能力創新	Feiock 與 West (1993)	
環境 層面	族群變異性	多元化（種族、 文化）與利益分 散的環境、顧客 需求	多元化程度越高的地 區，觀點越多元，因 此創新的程度會高	Baldrige 與 Burnham (1975) ； Hage (1999) ； Pierce 與 Delbecq (1977) ； Woodman et al. (1993)	
	鄰近縣市的數量		越多鄰近縣市的地方 政府越會創新	Boehmke 與 Skinner (2011) ； Gray (1973)	
	鄰近縣市的創新能力		鄰近縣市創新數越高 的地方政府，越會創 新	Boehmke 與 Skinner (2011) ； Gray (1973)	
	民意的支持程度		媒體與民意的壓力會 使地方政府尋求新的 方式解決問題	Halvorsen et al. (2005)	

資料來源：本研究



不過，雖然上述文獻提到會影響組織創新發展的自變數相當多元，但事實上這些變數很難同時在一個研究當中出現，甚至有些只存在理論架構當中。實務上要將這些變數操作化後進行測量、結合依變數進行因果分析，在可行性的考量之下，大概也僅能挑選其中一部分而已。

## 參、研究方法

創新主題相關的學術研究有許多類型，根據 Wolfe (1994) 的歸納，至少會有三種涉及不同分析單位、分析方法的研究途徑，第一種是創新擴散的研究 (research on diffusion of innovation)，這類型文獻的主要研究問題通常是創新事件是如何在所有潛在的採用者之間擴散、什麼因素影響它們的擴散，因此分析單位是個別創新，用的分析方法則是偏向量化研究，例如在我國可以探討「垃圾費隨袋徵收」、「1999 客服電話」、「十字路口紅燈倒數器」、「交通補助券」…等不同類型創新，哪一種的擴散速度較快；第二種則是組織創新性的研究 (research on organizational innovativeness)，主要的研究問題通常會是影響組織創新量、創新採用意願差異的因素為何，這類型研究的分析單位為「組織」，分析方式通常是以量化為主，例如在國際上就可以研究為何某些國家會願意簽訂京都議定書、針對私部門可以研究為何某些公司會擁有比較多的專利、針對地方政府則可以探討什麼因素影響某些地方政府決定採用垃圾費隨袋徵收而某些則不願意、或是為何某些縣市總是比其他縣市有更多的創新作法等；第三種屬於過程理論的研究 (research on innovation adoption process)，這類研究的焦點在追蹤組織內部的創新採用過程，類似政策規劃、分析與執行的階段論研究，因此主要的分析單位是過程或是個別創新，回答的問題是為什麼這個創新會被這個組織採用，以質性方法進行分析居多，例如在我國可以探討臺北市當初從考慮到最後決定採用垃圾費隨袋徵收的過程為何、或是金門縣從規劃到採納執行生育補助的過程為何。Wolfe (1994) 認為，這些研究途徑各自有其優缺點，因此完整學術知識的產生，必須三個研究途徑相互補、相互截長補短來完成。

本文的研究問題總共有三個，第一個是透過文獻的分析，瞭解政府創新的定義與分類架構，這個部份已經於前面一節討論完成（請參考圖二與表一）。根據前面的文獻整理，本文發現政策創新的概念非常多元、定義的方式亦有狹義與廣義之別，在開始進一步的研究前，必須提供一個明確的概念化與操作化。接下來，本文

將透過前面所建構的架構，明確定義本研究所指稱的創新，並依此接續回答第二與第三個研究問題。若連結到前段所提 Wofle (1994) 界定的創新研究途徑，本研究的目的主要是完成第一類與第二類研究的前端工作，希望透過資料庫的建置，作為後續以統計模型分析組織創新性，探討哪些政府特質影響創新的產生，以及哪些類型的創新比較容易被地方政府提出的基礎。當然，未來也可以進一步從這個資料庫當中挑選部分個案，透過深度訪談、座談等方式進行所謂過程追蹤的第三類型研究。

## 一、「創新」的概念化界定及本研究範圍

雖然前面的文獻探討中談到，目前我國政府「創新」相關研究，大多採用一個較為寬廣、以採用者本身主觀性認定的方式來規範「創新」，認為只要是對採用者來說是「新的」，就是一種創新（即使這個創新在其他政府組織中曾經被採用過了）。但由於這種較為寬廣、主觀性的定義，難以進行操作化並進行統計，甚至共有多少創新都很難確定，因此過去國內外文獻的作法大多是以預先設定好創新個案的方式來進行，由研究者預先挑選好要研究的「創新個案」（這也是為何過去大多數文獻根本不需要討論有哪些創新，大多著重單一創新個案的原因），再尋找這些創新的使用者，以及使用者對「採用」這些創新的態度，甚少去談論這些「創新」為何能夠稱為是創新的。

為了能夠提升「創新」被客觀地操作化之可能，本文採用較狹義的方式來界定創新，明確化創新的定義範圍。因此，在研究範圍設定為地方政府的前提之下，本研究的創新定義為：**全國地方政府間從未採用過的觀念、政策或方案**。這個定義下的創新，將如同本文開頭時所引述的幾篇新聞報導，是我國所有地方政府之間的「首創」、「首例」、「率先發起」…等，每一個「創新」只能被計算一次。換言之，本研究所謂的地方「創新」，在圖一所設定的三個面向中，在第一個面向「創新性質」上，包含物質與非物質的創新；在第二個「主客觀」面向上，不僅是自己認為是新的，對其他地方政府而言也必須是首創；第三個面向「範圍」，則設定在全國（2011年四都合併升格前）25個縣市政府。

## 二、地方政府創新個案蒐集方式、程序、與操作化

本文認為，當地方政府提出與眾不同的創新想法或作法時，在展現本身創意成果、提升施政滿意度與媒體曝光的誘因影響下，必會積極透過新聞稿的發佈將創新

事件公告出來。因此，本研究蒐集地方政府「創新」個案的方式，是透過新聞媒體進行指認，也就是透過報紙找出有關地方政府「創新」的報導，然後依據這些報導的內容，界定個案並進一步分析這些創新個案的性質。例如本文開頭地方所舉的四個例子，因為新聞報導文字中都談到該事件是全國首創或是創全國先例，因此就會被本文列為創新個案。

新聞資料來源為中文報紙電子資料庫「臺灣新聞智慧網」。<sup>3</sup> 由於研究資源的限制，本研究以經濟日報、中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報、中央日報六大報為搜尋範圍，<sup>4</sup> 並將新聞報導時間限定在 1999 至 2010 年，共 12 年間的報紙新聞。之所以設定從 1999 年開始，主要是因為我國「地方制度法」係自 1999 年 1 月 25 日公布施行，因此在實務上，該年度之後的地方政府才擁有較具體明確的地方自治事項，政策創新的自由度提升。詳細的搜尋過程與創新內容分析三步驟為：

### （一）資料庫關鍵字搜尋

以「首創」、「先例」、「首例」、「創新」、「率先」、「全國第一」、「創舉」交叉搭配「政府」、「縣府」、「市府」、「政策」、「宣示」、「措施」、「便民」、「方案」、「方針」、「辦法」、「服務」等關鍵辭彙，從資料庫中篩選出符合該關鍵辭彙組合的新聞全文。結果共在三百五十萬筆報導中，發現 51,397 筆相關新聞（表三），其中以「政府」加上「創新」組合所出現的筆數最多，有 8,620 筆。

---

<sup>3</sup> 此資料庫早期的名稱為：即時報紙標題索引資料庫。

<sup>4</sup> 會選擇經濟日報、中國時報、自由時報、聯合報、蘋果日報，是因為這五份報紙在 2010 年尼爾森媒體大調查中，是台灣閱報率的前五名，請參考 2011 台灣媒體白皮書 <http://www.maataipei.org/upload/1318490238.pdf>。至於會選擇中央日報的原因是，該報紙在停刊之前，一直以報導政府相關議題為主。

表三 1999-2010 間政府創新相關報紙新聞筆數

關鍵字 2 關鍵字 1	政府	政策	宣示	措施	便民	方案	方針	辦法	服務
首創	1,460	101	55	334	103	292	18	242	1,879
先例	1,197	472	79	204	18	170	23	218	444
創新	8,620	4,549	542	1,784	151	1,274	196	1,068	6,375
率先	5,241	2,658	450	1,203	136	973	68	695	2,878
全國第一	1,437	280	56	218	33	130	9	166	908
創舉	899	164	52	154	32	92	9	117	471

資料來源：本研究

## (二) 創新事件判讀

針對這 51,397 筆符合關鍵辭彙的新聞，由本文作者帶領四名公共行政領域的大學生及研究生，在經過基礎概念的解說與訓練之後擔任判讀員，進行人工閱讀。判讀的標準是，若三位以上成員判讀之後，認為該事件符合本研究所定義的創新，則直接判定為政府「創新」事件，不再進行討論；若只有兩名認為是創新，則藉由討論來取得共識；若只有一名認為該新聞報導符合創新的要件，則將該新聞報導事件剔除。在這個階段，共篩選出 836 個創新個案。

## (三) 創新類型會議討論與歸類

針對第二階段所篩選出的 836 個創新個案，以所有判讀員一起逐筆討論的方式，依照本研究歸類出來的創新分類架構（圖二及表一），判定該創新的類型並給予適當數值（請參閱表四），並同時剔除重複性個案，最後再登錄進資料庫中。必須說明的是，本研究從理論中歸納的創新分類方式共有八種如下：**A. 創新壓力源（程度型）、B. 變化程度（程度型）、C. 困難度（程度型）、D. 技術層次（程度型）、E. 依性質區分、F. 依創新範圍區分、G. 依對象區分、H. 依業務區分**，但因為「A. 創新壓力來源」這個面向，難以從靜態的新聞報導資料當中進行判斷，因此在本研究並未針對此面向進行分析。在此階段，最後共篩選出 755 個地方政府創新，而這也是本文後續進一步分析的標的。

表四 創新類型的編碼方法

區分法	創新型態	操作化方法	尺度
A. 依壓力來源區分	主動型創新（自發性） 被動型創新（環境刺激型的）	本研究不歸類	
B. 依變化程度分	漸進性創新 激進性創新	1. 非常漸進 2. 漸進 3. 激進 4. 非常激進	順序尺度
C. 依技術層次區分	行政、管理型創新 技術型 / 產品型創新	1. 完全是行政管理創新 2. 管理方式為主 3. 技術、產品面向為主 4. 完全技術、產品面向	順序尺度
D. 依困難度區分	高難度創新 低難度創新	1. 非常簡單 2. 簡單 3. 困難 4. 非常困難	順序尺度
E. 依性質區分	產品創新 服務與政策創新 程序創新 組織結構創新 概念及目標創新	0. 無此特質 1. 此特質為次要特質 2. 此特質為主要特質	類別尺度
F. 依範圍區分	服務地區的創新 服務對象的創新 服務時間的創新		
G. 依對象區分	對內部顧客〔政府內部〕所做的創新 針外部顧客〔民眾、企業〕所做的創新		
H. 依業務區分	1.組織及行政管理事項；2.財政；3.社會服務；4.教育文化及體育；5.勞工行政；6.都市計畫及營建；7.經濟服務；8.水利；9.衛生及環境保護；10.交通及觀光事項；11.公共安全；12.事業之經營及管理；13.其他		類別尺度

資料來源：本研究

### 三、影響創新發展之因素的操作化

前面的文獻整理當中發現，地方政府特質中可能影響創新發展的因素，包含了個人層面、組織層面、與環境層面因素的影響（請參考本文第二節）。不過，由於其中有許多解釋因素在測量上需要非常高的成本投入（例如公務人員對於創新事務

的支持態度，需要針對所有地方政府內部人員進行問卷或訪談），因此，本研究在有限的研究資源以及時間限制之下，初步僅選定了六個操作化資料較容易取得，可能影響地方政府創新數量的自變數（如表五），當然，本研究也無法否認這將造成解釋架構完整度與效度上的不足。

表五 本研究自變數操作化與研究假設

面向	變數	操作化說明	研究假設	資料來源
人員	教育程度	地方政府公務人員的平均教育程度	地方政府公務人員的教育程度越高，創新能力越高	中華民國統計資訊網
組織	分工化程度	地方政府一級局處數量	分工越複雜，組織越容易創新	縣市政府網站
	寬鬆資源	補助與協助預算的依存度	補助與協助預算的依存度越低的地方越可能創新	中華民國統計資訊網
	公務人員數量		公務人員數量越多，越容易創新	中華民國統計資訊網
	人口數		人口數越高的地方政府越可能創新	中華民國統計資訊網
環境	地理相鄰縣市的數量		越多鄰近縣市的政府越會創新	自行建構
	政治競爭程度		競爭越強的縣市，創新越多	自行建構

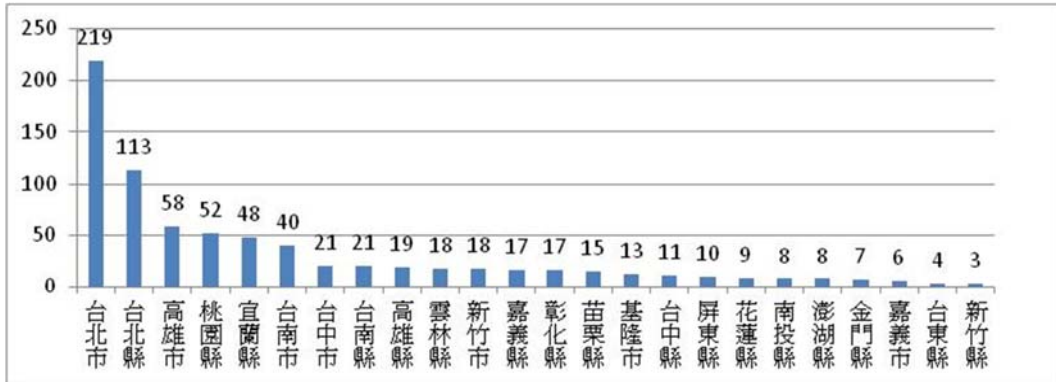
資料來源：本研究

## 肆、地方政府創新數量、分佈與類型

透過新聞報導的搜尋與分析，本研究共從這 12 年的報紙新聞當中，指認出 755 個地方政府創新。本節接下去將分成三個部分，第一個部分探討這些創新的縣市分佈，第二個部分則是討論哪些創新的類型，第三個部分則是結果討論。

### 一、我國地方政府的創新數量與分佈

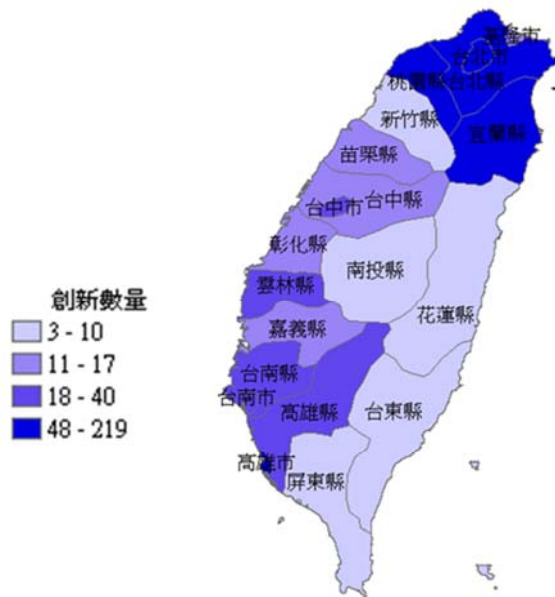
資料顯示（圖三），全國 25 個地方政府當中，創新個案最多的是臺北市與臺北縣，12 年間各自有 219 與 113 個「全國首創」的案例，大約各佔全國所有地方政府創新（755 個）的 29% 及 15% 左右，接下來則是高雄市的 58 個（7.7%）。最少的則是新竹縣的 3 個、臺東縣的 4 個，以及連江縣的 0 個。



圖三 我國地方政府創新數量（1999-2010 年新聞報導）

資料來源：本研究

以往創新擴散的研究當中，地理鄰近性所產生的競爭壓力，一直以來都被視為重要的影響變數，若這個論述是正確的，我國地方政府的創新數量，也應當是以某些地理位置為中心，呈現一個由高至低、由內至外的放射狀型態。從圖四約略也可以發現這個現象，前五個創新數量較高的縣市，剛好有四個是相鄰的臺北縣、臺北市、宜蘭縣、桃園縣。但這是否就是文獻中所提地理因素的影響，還需要更多資料進行模型分析驗證。



圖四 我國地方政府 1999-2010 年創新數量的地理分佈

資料來源：本研究

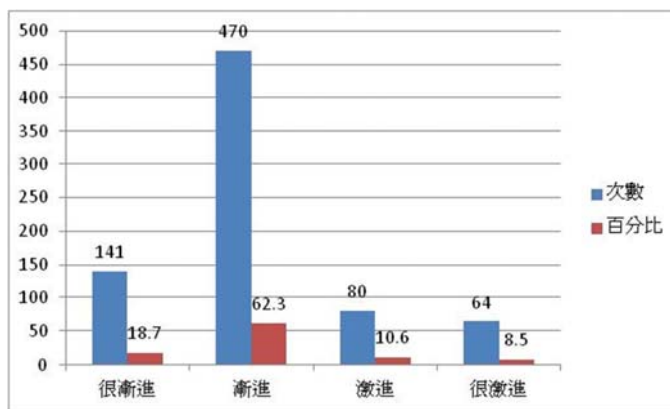
## 二、地方政府創新的類型

本研究對創新的分類架構，包含程度性區分途徑與類別性區分途徑（請見圖二及表一、表四）。程度性區分的編碼方式，本研究為建構一個四個等級的等序（ordinal）測量尺度。類型的分類方式，本文則建構一個「有、無」的二分變數（dummy variable）。

### （一）創新的變化程度

創新的變化程度指的是創新本身與過去政策方案之間的差異性，通常越激進（與過去作法的差異性越大）的創新，推動過程受到的阻礙也會越大，因此推動的組織必須要有相當的基礎或誘因條件才有辦法推動。資料顯示（圖五），我國地方政府的創新中，大部分的創新是屬於比較漸進式的（611 筆，81%），只有 19.1%（144 筆）的創新是屬於比較激進的變化，例如臺南市 2003 年開始把空地圍籬視為「違章建築」，通告地主限期拆除、以及臺北市率先制定的「居家式兒童照顧服務管理自治條例」、「工商業節能減碳自治條例」、2000 年開始實施垃圾費隨袋徵收…等，都是相當大的改革，其他大部分的創新都僅是微幅的差異。

會有上述激進創新較少的情形，本文認為這是公部門傳統以來就不希望有過於激進的改變，大多依循漸進主義（incrementalism）的路徑有關，因為過於激進的改變，與公務體系追求穩定的施政價值、路徑依賴（path dependency）的習慣相互衝突，也可能造成內外部顧客習慣上的衝擊，進而產生政黨支持度上的負面效果有關，當然，更有循證基礎的論證有待未來更深入的研究。



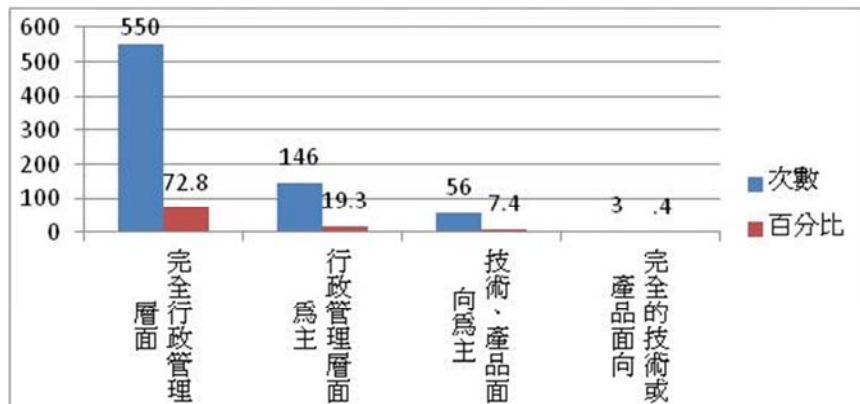
圖五 創新的變化程度

資料來源：本研究



## （二）創新的技術層次

有關創新的技術層次，指的是這些創新的產出是以行政、管理或程序面向的性質為主（administrative innovation），或是與科技技術發展、實體產品有關的技術型創新為主（technological/technical innovation）。資料顯示（圖六），我國地方政府的創新中，超過九成是在非實體的行政管理面向上，例如臺中市政府首開先例，將建照審查權委由建築師相關公會辦理，或是臺北市首創公共場所母乳哺育自治條例等，相信這與政府本身性質並不參與科技或產品研發有關係。全部的創新個案當中，只有 59 個（7.8%）具有產品、技術創新的特質，例如苗栗縣府推出的「暢銷書販賣機」、臺北縣的自動升降橋…等。



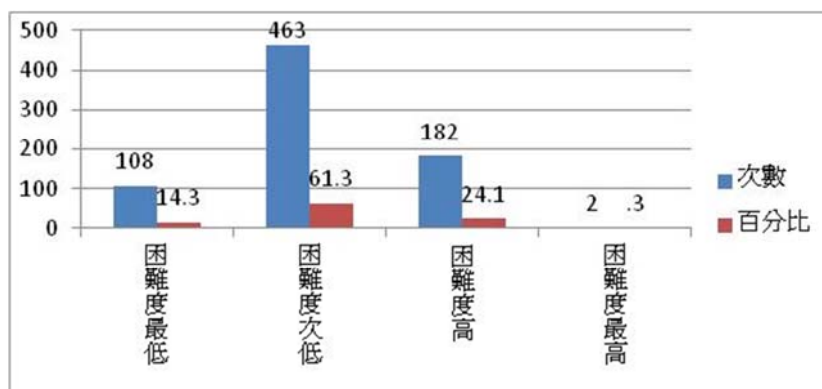
圖六 創新的技術層次

資料來源：本研究

## （三）創新的困難度

創新的困難程度，指的是在採用與執行該創新的過程中，政府機關所必須克服的阻礙，以及所必須擔負的機關人力、財力成本之程度。舉例而言，臺北市於 2000 年開始實施垃圾費隨袋徵收之前，遭遇各界相當大的反對聲音，此外，也因為必須添購許多資源回收車，造成財政的負擔，類似這種創新，就是一種困難度較高的創新。相對而言，臺北市於 2008 年首創以「安全、安靜、安心」三項指標評鑑住宿環境，或是臺北縣於 2006 年推出全國首創的海岸認養制度、臺南市於 2007 年首創於市內各大樓頂樓漆上警示文字防範自殺…等，都是比較單純的管理作為，雖然都是其他縣市從未實施過的作法，但因為通常僅需要些許的行政執行或溝通成本即可完成，這類型的創新，就會屬於困難度較低的類型。

資料顯示（圖七），在本研究所分析的 755 個創新個案當中，絕大部分的創新都是屬於執行困難度較低的作為（571 個，75.6%），具有困難度的大概僅有四分之一。



圖七 創新的困難層次

資料來源：本研究

#### （四）創新的類型—依性質區分

第四種區分創新類型的方式，為依照性質進行區分，本研究共區別了五種創新的類型：產品創新、服務與政策創新、程序創新、組織結構創新、目標與概念創新，其中服務與政策創新又可細分成社會管制服務、福利與財務分配性、一般性服務等類（請參考表一）。必須說明的是，這些創新性質之間的關係，不論是從文獻的檢閱或是本文的研究過程當中，都說明了它們彼此之間很難是互斥的，因此，本研究在歸類地方政府創新的過程當中，也是用一個「複選」的方式為每一個創新個案選擇所屬的主要性質、一個次要性質。不過，為了能夠簡單、清楚呈現這些性質，本文暫時僅報告每個創新中的「主要」性質。

資料顯示（表六），我國地方政府的創新，大多是屬於服務性質的創新，其中又以一般性服務為最多（340 個，48%），例如臺南市 2006 年推出全國首輛協助運送紙錢的「運鈔車」、彰化縣 2009 年推出的回收稻草政策、桃園縣首創的工商登記夜間櫃檯、臺北市推出的「一對一」急診病患轉院措施、臺中縣 2010 年推出的縣政府免費網頁電話…等，都是以居民生活服務為導向的服務創新作為。

其次是管制性質的創新（有 138 個，佔 19.5%），例如臺南市率先推動的急速條例、臺北市率先實施工商業節能減碳自治條例、以及臺南市的空地空屋管理自治

條例等。第三個是福利財務分配相關的創新（121 個，17.1%），例如臺中縣首創幫 65 歲以上老人免費配戴老花眼鏡、金門縣 2006 年全國首創對三千多位專職媽媽發給每個月 3000 元津貼、桃園縣 2004 年首創免費孕婦篩檢愛滋、宜蘭縣 2005 年所推出的讀冊免錢（中小學教科書全額補助）政策…等。

第四則是產品創新，有 34 個创新的主要性質是這個類型，例如臺南市率先使用的「怠速採樣器」、臺中市政府 2007 年推出利用槓桿原理發明水溝蓋開啟器、臺北縣政府推出的「機械升降式自行車橋」…等。

較少的則是組織結構的創新，僅有 32 個（4.5%），例如臺北市設置府級的自殺防治中心、動物保護處、臺南縣政府水利處設置海岸保護科，都是全國第一個成立的；程序創新（31 個，4.4%），例如臺南市於 2004 年用擲筊選承包商、屏東縣於 2004 年首創二級主管出缺必須「公投」制度、候選人必須發表政見的作法；以及概念及目標創新（13 個，1.8%），例如臺北市於 2008 年美國牛事件時，率先宣示拒絕使用。

表六 創新的性質分佈

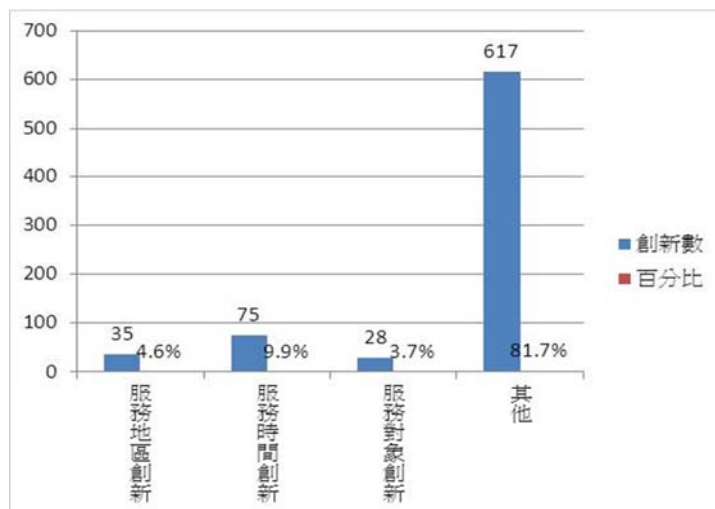
創新類型		數量	有效%
服務與政策創新	一般性服務：例如 1999 話務中心、單一窗口、網路服務電話等	340	48.0%
	社會管制性：例如室內溫度環境	138	19.5%
	福利財務相關：例如生育津貼、購屋補助、健康檢查、留學貸款、餐券、免費疫苗等	121	17.1%
產品創新：例如悠遊卡、公用腳踏車、怠速檢測器、人孔蓋省力開啟器。		34	4.8%
組織結構創新：例如成立專職災害防救辦公室、動物保護處、大地工程處等。		32	4.5%
程序創新：例如打考績方式的改變		31	4.4%
概念及目標創新：政策目標的宣示		13	1.8%

資料來源：本研究

### （五）創新的類型—依範圍區分

透過範圍對創新進行區分，本文分成服務地區創新、服務對象創新、服務時間創新等三類。資料顯示（圖八），具有範圍創新性質的個案，大多數是屬於服務時間的創新，共有 75 個（9.9%），例如臺中市的寒假營養午餐券（原本只有學期間

提供營養午餐），或是桃園縣首創的便利商店 24 小時公共服務，以及工商登記「夜間」櫃台都是此類型的創新，也就是創新地擴大原本的服務時間。其次則是服務地區的創新（35 個，4.6%），例如金門縣政府在臺北榮民總醫院成立「金門鄉親服務台」，桃園縣政府首創的「行動救護站」、彰化縣首創巴氏量表評估到宅服務…等，都是服務地區的擴充。比較少的是服務「對象」的創新（28 個，3.7%），這類的創新如臺北縣政府所發行的「臺北縣新住民幸福季刊」，內容原本只有 6 種語文，後來特別增列日文，增加對日本僑胞或民眾的服務，成為全國首創 7 語同步發行的季刊，或是 2010 年所推出的「女士優先」停車位…等，都是在服務所針對的「對象」上做了改變。

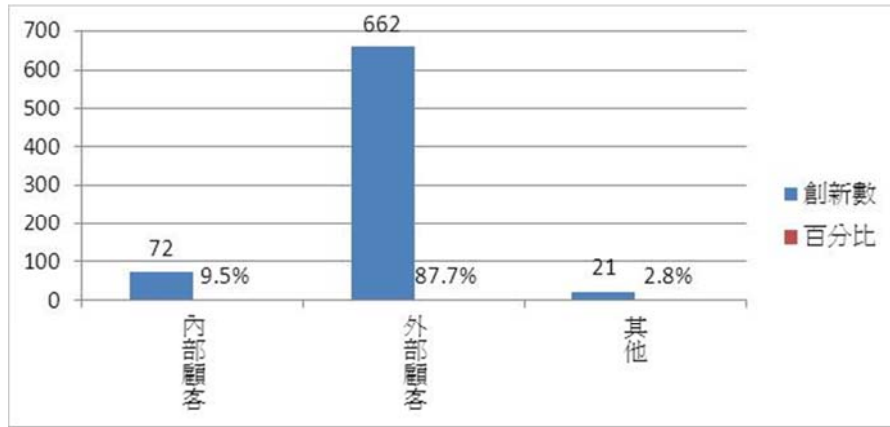


圖八 地方政府創新的範圍區分

資料來源：本研究

## （六）創新的類型—依對象區分

服務對象的創新分類，主要是探索這些創新所針對的顧客群為何。資料顯示，大部分的創新是為了外部顧客（民眾、企業…等）而設計（662 個，87.7%），僅有少部分是針對內部公務人員而採用（72 個，9.5%），例如臺中市於 2007 年開設「韓老師專線」紓解老師壓力、臺北市 2006 年發行全國第一本醫師防貪指引、臺南市教育處遴選國中小校長，首創由學校開校務發展說明會，請登記遴選之校長到校「報告」之方式，以及臺中市首創用上鎖行李箱運送公文的做法，都是針對內部顧客的新作為。



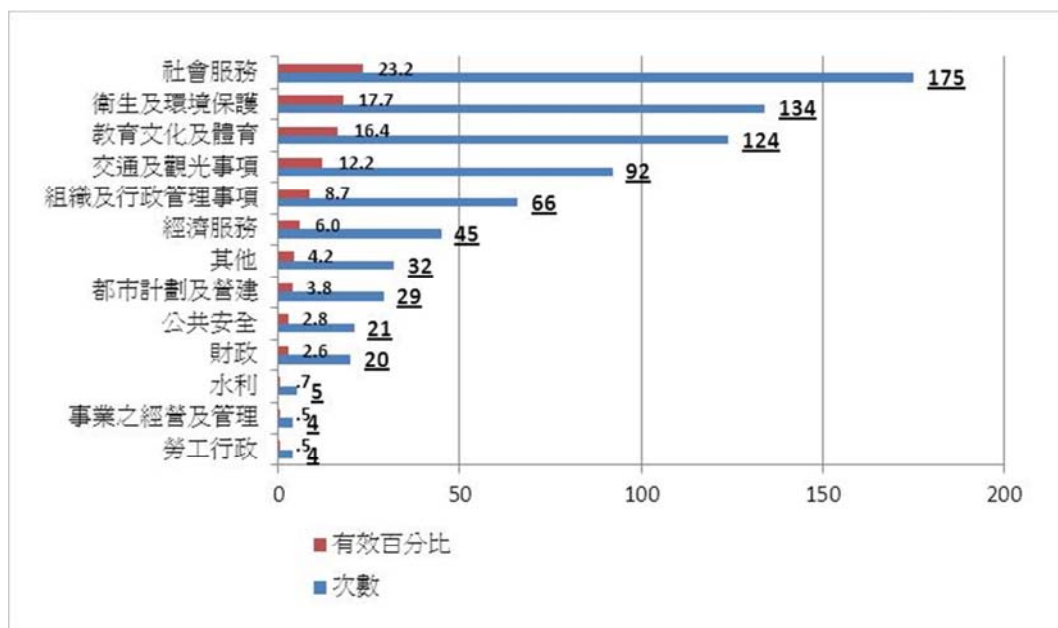
圖九 地方政府創新的範圍區分

資料來源：本研究

### （七）創新的類型—依業務區分

最後一個本研究所探討的創新分類，是依照其業務類型進行區分。資料顯示（圖十），大部份的地方政府創新與「社會（福利）服務」業務有關，大約佔了所有創新個案中的 23.2%（175 個），具體的例子如桃園縣首創身障者購屋貸款補助、北縣勞工局推出的全國首創「勞工消費聯盟得意購優惠方案」、臺北市政府首創的「性侵害被害人一站式服務」…等。其次依序為衛生及環境保護、教育文化及體育、交通及觀光事項等。

最少創新涉及的業務則是「勞工行政」的部分與「事業之經營與管理」兩個部分，各自有 4 筆（0.5%），勞工行政的個案例如桃園縣於 2006 年成立全國第一個勞動檢查課，以及臺北市勞工局 2008 年率先「放寬」按摩業不僅限視障者經營的規定；事業經營管理的例子則有臺南市於 2009 年將成立 26 年的勞工育樂中心，改變經營策略，成為全臺首創的自行車平價旅館。



圖十 地方政府創新的業務類型

資料來源：本研究

### 三、小結

從前面的分析結果來看，我國地方政府的創新大多分佈在大都會地區（例如前兩個創新數量較高的臺北市及臺北縣），顯示前一節文獻中所強調的財政或人力資源多寡，的確可能是我國地方政府能否出現有別於過去以及他人做法的關鍵，至於除了資源因素之外，似乎亦有其他因素存在補充或增強效果，例如資源相對稀少的宜蘭縣，創新量為何比臺南市及臺中市還高，這是否是 Boehmke 與 Skinner（2011）所發現的地理區域性因素所致？這個力量相對於組織資源的影響，又佔有多大相對權重？或是還有哪些因素影響？這些問題都需進一步模型分析才能確定。

在創新的類型上，我國地方政府所提出的大多是漸進型的創新，較少激進式的改變，本文認為這一方面可能與我國中央-地方體制設計中，地方政府的財力與權力仍受到中央法規相當大限制，地方政府並沒有太大的彈性有關，另一方面也呼應了 Wilson（1989: 221-222）的觀察，穩定性（stability）和慣例（routine）為官僚組織相當重要之行事依據。從研究的觀點來看，也說明了「創新」的分類架構，考量政府體制差異，或甚至文化差異的重要性。

許多文獻針對「公部門」進行創新分類及討論時，時常忽略了實體與非實體面

向，相對於私部門的創新，容易假定公部門的創新類型不會以實體產品形式產生，或習慣性地以新實體產品所對應產生的服務去解析該公部門之創新，例如 Windrum（2008）進行公部門創新類型的介紹時，將以新產品進行公共服務的創新，直接歸納為「服務的創新」，或是劉坤億等（2012）將「服務/產品創新」視為一類，以及將科技型創新解讀為改善創新服務的途徑。本文並非論述這樣的分類不恰當，而是這樣的分類方式，很可能忽略掉某些訊息，畢竟如同本研究前一節分析所歸納出來的創新分類架構，實體與非實體的分類是區別不同創新的其中一個面向，Damanpour（1988）的研究也發現，產品與管理型態的創新，創新產生與創新決策過程中有不同的影響因素，不可混在一起，因此，當本文發現我國地方政府除了常見的服務型、非實體型態的創新之外，確實也是有少數的創新的特質，是著重在產品面向上（48 個，4.8%，請見表六），學術研究問如何整合或建構不同創新型態的解釋模型，將變成一個不可忽略的議題。

整合來說，從前面的資料分類過程與結果來看，本文前一節文獻探討中所歸納出來的創新分類架構，每一個面向都可以針對地方政府的創新個案進行有效的區分，換言之，沒有任何一個分類面向出現創新個案完全落在同一位置上的（出現沒有變異）現象，顯示本文所提分類架構中的面向，具有相當的參考價值，雖然這些面向之間並非是互斥的，但的確是不同的觀察面向，相信也會帶來不同的理論結合與實務意涵，本文希望藉此提供未來創新議題相關研究，一個文獻對話與結果比較的平台。

## 伍、影響地方政府創新量之可能因素

前面文獻探討中談到，政府的創新能量受到組織內部人員、組織因素與環境因素的影響，由於本研究的主要目的是在進行政府創新量與類型的初探，且若要有效回答什麼因素影響政府創新產出的問題，必須透過縱貫性資料分析模型，整合多年的追蹤資料（longitudinal data）才會有足夠的證據，<sup>5</sup> 因此，本研究在有限的時間與資源限制之下，暫時無法透過因果模型進行分析，僅選取其中幾個重要變數（以 2010 那一年資料為代表），與創新數量（依變數）進行雙變數相關分析，其中包

---

<sup>5</sup> 另一個需要多年追蹤資料驗證影響創新產出之因果模型的原因在於，以我國縣市政府為分析單位的研究，若僅有一年的資料，將面臨樣本數僅有 25 個的問題，迴歸結果的偏誤將會非常的大，因此必須透過長時間的追蹤，以  $n \times \text{year}$  的方式，增加樣本點。



含地方政府公務人員的平均教育程度、組織分工化程度、寬鬆資源（歲入減歲出、財政的依存度）、公務人員數量、人口數、地理相鄰縣市的數量…等。

資料發現（表七），<sup>6</sup> 與地方政府創新數量呈現正相關的，包含人口數量、歲入與歲出金額、公務人員數量、公務人員碩博士比例、組織內分工程度（一級局處數量）等。其中特別值得注意的是，除了一般認知的環境、經濟相關變數之外，分工化程度以及公務人員中碩博士的比例，與創新數量之間也都發現呈現正向相關，另外，補助收入的依存度越高創新就會越少，呈現負相關。上述的發現大都符合理論的假設預期。

不過由於這些自變數彼此之間就已經呈現高度正相關（例如人口數較多地區，公務人員數量及歲入歲出金額也會較高，歲入與歲出之間也有相關），每一個自變數是否真能獨立的影響創新的發展，仍待未來進一步的模型整體分析。本研究因資料量不足，無法針對這點進行模型分析，這是本研究的限制。

表七 地方政府創新數與縣市基本資料相關程度

		人口數	公務人員碩博士比例	局處數量	歲出	歲入	補助收入依存度	公務人員數	縣市鄰居數
Pearson's r	所有縣市	<b>.746**</b>	.260	<b>.758**</b>	<b>.941**</b>	<b>.949**</b>	<b>-.639**</b>	<b>.886**</b>	-.024
Spearman's rho	(n=25)	<b>.765**</b>	<b>.483*</b>	<b>.718**</b>	<b>.752**</b>	<b>.728**</b>	<b>-.627**</b>	<b>.762**</b>	.083
Pearson's r	移除極端值	<b>.607**</b>	<b>.449*</b>	<b>.623**</b>	<b>.665**</b>	<b>.642**</b>	<b>-.546**</b>	<b>.615**</b>	.011
Spearman's rho	(n=23)	<b>.699**</b>	<b>.465*</b>	<b>.638**</b>	<b>.681**</b>	<b>.651**</b>	<b>-.521*</b>	<b>.694**</b>	.086

資料來源：本研究

除此之外，Walker 於 1969 年發表的經典文章發現，政治因素當中的政黨競爭程度會正向影響創新的出現，換句話說，在一個執政黨與在野黨力量差距不大、競爭較激烈、政黨輪替較可能的地方，地方政府應會有較高的動機發展創新，提升政府的彈性與績效，藉此贏得更多選民的支持；反之，執政黨與在野黨力量懸殊時，政府比較不會有「劇烈改變」的動機，創新的出現機率較少。

<sup>6</sup> 由於此分析的雙變數都是連續型資料，因此選用 Pearson's r 進行相關性分析。然而，因為所有的樣本僅有 25 個（縣市），且不論是自變數或依變數都存在著極端值（例如台北市、台北縣），違反了 Pearson's r 的基礎假定。因此，本研究的相關分析，除了 Pearson's r 之外，也同時加入了 Spearman's rho 的相關係數（不須假定常態分佈的無母數統計方式），以及剔除台北縣、台北市兩個極端值之後的數據，以利比較。



為了檢測這個假設，本文針對地方政府首長的選舉狀況進行分析，先回溯最近三次的首長選舉，將至少有兩次是由不同於前任之黨籍候選人當選的縣市，定義為「政黨競爭—強」的縣市，若這三次選舉中僅有一次政黨輪替，定義為「政黨競爭—中」的縣市，若連續三任的地方政府首長都隸屬同一政黨，則本文將其歸類為「政黨競爭—弱」地區。以平均數的比較檢驗這三種縣市在創新數量上的差異，結果顯示（表八），雖然政黨競爭強弱的差異，並未使創新數量產生的差異達到顯著，但若從平均數上來看，卻可以約略看到政黨競爭越強的地區，創新的數量越少。

為何本研究分析結果與 Walker（1969）的觀察不同，本研究大膽假設認為，<sup>7</sup> 這可能是因為政權穩定的地區（臺北市、臺南市、臺南縣、高雄市、高雄縣、澎湖縣），因為較不需要擔心「改變」所可能帶來的政治衝擊，因此較勇於嘗試不一樣的做法所致，或者也相當可能顛覆過去研究將創新量視為是依變數的思維，創新量與政治情勢彼此應該是交互影響的關係，以本文的例子來說，創新越多的地方政府，因為越能反應社會情勢的變遷，也就越能得到民意的認同，造成政治穩定的結果。當然，上述假設都只是在假設階段，仍需要更進一步的分析才能做最後的判定。

表八 地方政黨競爭強、弱地區的創新數平均值

縣市類型	縣市個數	創新數平均	創新數標準差	F檢定
政黨競爭—弱 (首長政黨從未輪替)	6	60.8	32.4	F=1.884, p=.176
政黨競爭—中 (首長政黨輪替1次)	14	21.8	7.4	
政黨競爭—強 (首長政黨輪替2-3次)	5	16.8	8.0	

資料來源：本研究

以上，本文初步分析了地方政府基本資料與創新數之間的關係，發現經濟條件、公務人力資源、組織分工程度、寬鬆財政資源等，都很有可能是產生創新的驅力。不過，必須說明的是，因為缺乏跨年度的自變數資料，尚未進行縱貫模型分析，創新是受到哪些因素的影響，仍須其他資料進行驗證。

<sup>7</sup> 原先作者以為這可能是極端值的影響，但若將極端值拿掉，結果也是政黨競爭弱的地區有較多的創新（平均數降為 29.2）。

## 陸、結論

文獻中對於「創新」在組織競爭力、服務品質提升上的重要性，已經獲得實務界與學術界的認同，然而，過去的文獻卻一直存在著兩個不足。首先是過去的研究大多以「見樹、但不知林」的邏輯，著重在創新「個案的追蹤」，探討單一創新個案的內容與發展歷程，比較少關注集體層次的「模型建立」，以致於很難透過該研究找出影響創新發展的關鍵因素，甚至進一步投入資源到創新相對缺乏的地區；第二個問題為過去的創新研究，幾乎都只看創新的發展、採用，而忽略了創新「持續力」的問題，沒有探討創新產生之後，後續的擴散及效果。本文的主要目的是嘗試解決前面的第一個議題，先透過文獻的檢閱建構一個創新分類架構，再以新聞報導資料庫為來源，建構出地方政府創新個案資料庫，作為未來找出影響政府創新關鍵力量的基礎。

透過 1999 年至 2010 年間新聞報導的搜尋，本文共指認出了 755 個地方政府的創新。這些創新大多集中在臺北縣市、高雄市、宜蘭縣與桃園縣等縣市，而創新的類型大多是屬於「一般性的服務」。具有社會管制性質的政府創新，幾乎都是集中在臺北市，可能與臺北市地窄人稠，且扮演著國家門面的重大責任，需要更多的管制作為來維持社會秩序有關。而業務性質上，多是社會福利或是衛生環保相關議題的創新，這可能與社會福利措施較能爭取選票有關。此外，本文也發現，地方政府的預算、人口數、公務人員數與學歷，都與政府創新量有正向關係。

根據上面的發現，本文認為，我國的地方政府創新，在業務的面向上與散佈過於狹隘，這將造成現有城鄉差異越來越大，對於整個國家的發展並不是一個健康的現象。因此，本研究針對實務層面有三個建議，首先，為了鼓勵地方政府的創新，可以由目前的行政院研考會（組織改造後的國家發展委員會），舉辦一個僅針對狹義型創新的競賽，針對這些全國「首創」個案進行評獎，<sup>8</sup> 藉此提供各個機關人員發展創新思維的誘因，評獎標準可以包含原創性、擴散程度（後續受到其他政府學習的程度）、以及創新採用後的影響，也可以區分不同業務類型進行分組（例如社會福利、水利、勞工行政…等），以提供各個不同類型業務機關，都可以在自己本

---

<sup>8</sup> 雖然目前行政院每年都有「服務品質獎」，但這個獎項中所指稱的「創新」，實際上是一個定義範圍相當廣泛的創新，與本文所稱的創新不盡相同。

身業務當中求新求變，而不是像現在一樣僅集中在某些部分；第二，在政府創新發展過程當中，隨時檢討制度性配合的彈性，鬆綁法規（例如考銓法規的鬆綁，讓地方政府有更多彈性可以獎勵公務人員的創新行為；或是修正財政收支劃分化，改善地方政府的財政困境，以及減少中央請客地方買單的現象，讓地方政府有更多寬鬆資源可以依照各地方需要設計不同於其他地區的作為，而不是不斷地將經費花在中央統一執行但可能不適合部分地區的作為上）；第三，可定期舉辦政府創新的發表研討會、鼓勵參訪國內外的創新事件、或是與學術機構的創新合作研究，提供地方政府之間相互學習、討論的場合。

在時間與資源的限制下，本文先站在一個議題導引的角度，僅希望藉此開始以公部門為研究範圍、「創新」個案或是政府機關為分析單位的集體資料的研究。當然，也不能否認的是，因為資料尚未完備，本文的發現是否能夠更有效地延伸，與以下幾個限制在未來能否被解決有關係：

1. 透過新聞報導找政府創新個案、研究小組歸類創新個案屬性的方法，存在著信、效度上的不足，一方面新聞報導的內容有限，無法提供足夠的資訊給每個面向的判定，另一方面是無法百分之百確定新聞報導中的「創新」是否真的是地方政府之間的首例，僅能先暫時相信記者撰寫「全國首創」等類似文字、或是地方政府發佈新聞稿時是經過查證的。而未來若要解決這個問題，提升操作化方法的效度，最理想的途徑是針對「每一個」創新個案，以深度訪談、問卷或座談會方式，對 25 個縣市中官員進行調查，但這必須耗費相當大的研究資源才有辦法達成（且必須在能夠找到各個個案相關業務承辦人的前提之下）。
2. 使用的地方政府相關屬性資料過少，即使文獻中提到許多個人層次、組織層次與環境層次影響政府創新的因素，但本研究暫僅以政黨、經濟情況、以及公務人員數等作為影響創新數量的自變數，與現有文獻的歸納有落差。未來在研究資源許可的情況之下，可以針對 25 個縣市的公務人員進行問卷調查，建構出各個縣市公務人員對創新支持度、工作滿意度、對改變的接受度...等指數，畢竟這些都是文獻中指出可能影響組織創新氛圍的重要因素。
3. 本研究的論述，其實是建立在「創新都是好的」，以及「不同類型創新同等重要」的假定之上，但其實是否所有創新所帶來的都是正面效益，是否都一樣重要，仍存在很大的討論空間。以我國的情境來看，許多地方政府為追求數量而創新的個案屢見不鮮，這樣的「創新」是否與文獻中對於組織創新的正面預期相呼應，值得深思。而這個問題也與本節第一段當中所提到，過去創新研究缺

乏對「持續力」之研究有關。

雖然本研究無法迴避上述限制所產生的瑕疵，但也認為，任何的研究議題都應該以「現有方法、方法」可以取得的「最佳選擇」為基礎，不應因為無法透過「最完美」研究方法取得「完整資料」而裹足，只有透過慢慢地累積、推砌、與修正，才能最終建構出具有循證基礎的社會科學知識。因此，本研究建議，未來相關研究除了針對上述限制進行補強之外，也要透過縱貫迴歸模型進行因果分析，找出影響政府創新產出的解釋力量，提升創新研究的品質，除此之外，也可以補入質化訪談或政策書面資料佐證，提升研究資料的深度，或是進一步探討不同類型創新的擴散方式及所帶來的影響、中央政府所產生影響、政權輪替所產生之差異對創新能力的影響、直轄市與非直轄市的差異…等。總之，從集體層面來探討我國政府的創新，還是一個相當缺乏關注的議題，許多未解的疑問，有待未來更多力量的投入。

## 參考書目

- 江大樹（2005）。從創新到執行力：政府改造的變革與困境。**政治科學論叢**，26，79-128。
- 李亭林（2008）。區域創新系統下談社會網絡的學習與能力建構。**公共行政學報**，26，141-157。
- 徐聯恩、郭靜怡（2012）。**提升組織創新活力**。臺北：高等教育文化事業。
- 莊麗蘭（2010）。地方與城市重要議題發展與研究。**研考雙月刊**，34（6），90-97。
- 陳序廷、黃東益（2011）。為什麼創新先驅成為後進者？臺北市政府的行車倒數計時顯示器政策學習過程。**公共行政學報**，40，77-110。
- 陳家聲（2010）。政府機關創新服務樣態之探討。**研考雙月刊**，34（5），30-38。
- 陳啟光、陳玉真、于長禧、蔡政和（2006）。政府機關之間為民服務創新作為擴散過程之探討。**品質學報**，13（3），329-343。
- 陳暉淵（2009）。地方政府行銷：區域主義下的創新競爭策略。**文官制度季刊**，1（4），57-78。
- 廖永靜（2008）。論行政組織的創新能力。**研習論壇精選**，279-292。
- 劉坤億、胡龍騰、曾冠球（2012）。政府服務創新類型與策略引導。**研考雙月刊**，36（5），91-104。

- Baldrige, J. V., & R. A. Burnham. (1975). Organizational innovation: Individual, organizational, and environmental impacts. *Administrative Science Quarterly*, *20*(2), 165-176.
- Barnett, H. G. (1953). *Innovation: The basis of cultural change*. New York: McGraw-Hill.
- Becker, S. W., & T. L. Whisler (1967). The innovative organization: A selective view of current theory and research. *The Journal of Business*, *40*, 462-469.
- Bingham, D. R. (1978). Innovation, bureaucracy, and public policy: A study of innovation adoption by local government. *Western Political Quarterly*, *31*(2), 178-205.
- Blom-Hansen, J. (1999). Policy-making in central-local government relations: Balancing local autonomy, macroeconomic control, and sectoral policy goals. *Journal of Public Policy*, *19*(3), 237-264.
- Boehmke, F. J., & P. Skinner (2011, March). *The determinants of state policy innovativeness*. The 2011 Midwest Political Science Association Meeting, Chicago.
- Borins, S. (2002). Leadership and innovation in the public sector. *Leadership & Organization Development Journal*, *23*(8), 467-476.
- Choudhury, E. H. (2007). Workforce planning in small local governments. *Review of Public Personnel Administration*, *27*(3), 264-280.
- Considine, M., & J. M. Lewis (2007). Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks. *Governance*, *20*(4), 581-601.
- Cooper, J. R. (1998). A multidimensional approach to the adoption of innovation. *Management Decision*, *36*(8), 493-502.
- Damanpour, F. (1988). Innovation type, radicalness, and the adoption process. *Communication Research*, *15*(5), 545-567.
- Damanpour, F. (1991). Organizational innovation: A meta-analysis of effects of determinants and moderators. *Academy of Management Journal*, *34*(3), 555-590.
- Damanpour, F., & M. Schneider (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.
- Damanpour, F., R. M. Walker, & C. N. Avellaneda (2009). Combinative effects of innovation types and organizational performance: A longitudinal study of service organizations. *Journal of Management Studies*, *46*(4), 650-675.

- Evans, M. (2004). Introduction: Is policy transfer rational policy-making. In E. Mark (Ed.), *Policy transfer in global perspective* (pp. 1-9). UK: Ashgate Publishing Company.
- Feiock, R., & J. P. West (1993). Testing Competing explanations for policy adoption: Municipal solid waste recycling programs. *Political Research Quarterly*, *46*(2), 399-419.
- Glor, E. D. (2002). Innovation traps: Risks and challenges in thinking about innovation. Retrieved July 27, 2011, from <http://www.innovation.cc/peer-reviewed/glor-ethics.pdf>.
- Gray, V. (1973). Innovation in the states: A diffusion study. *American Political Science Review*, *67*(4), 1174-1185.
- Hage, J. T. (1999). Organizational innovation and organizational change. *Annual Review of Sociology*, *25*, 567-622.
- Hall, P. A. (1983). Policy innovation and the Structure of the state: The politics-administration nexus in France and Britain. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, *466*, 43-59.
- Halvorsen, T., J. Hauknes, I. Miles, & R. Røste (2005). On the differences between public and private sector innovation. *Innovation in the Public Sector. Publin Report No. D9*. NIFU STEP, Oslo. Retrieved April 8, 2013, from <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan046809.pdf>.
- Koch, P., & J. Hauknes (2005). On innovation in the public sector – today and beyond. Retrieved June 24, 2011, from <http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d20-innovation.pdf>.
- Krause, R. M. (2010). Policy innovation, intergovernmental relations, and the adoption of climate protection initiatives by U.S Cities. *Journal of Urban Affairs*, *33*(1), 163-175.
- Mohr, L. B. (1969). Determinants of innovation in organizations. *The American Political Science Review*, *63*(1), 111-126.
- Mulgan, G., & D. Albury (2003). Innovation in the public sector. Retrieved June 24, 2011, from [http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation\\_in\\_the\\_public\\_sector.pdf](http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf).
- Newman, J., J. Rainea & C. Skelchera (2001). Developments: Transforming local government: Innovation and modernization. *Public Money & Management*, *21*(2), 61-68.
- O'Connor, A., G. Roos & T. Vickers-Willis (2007). Evaluating an Australian public

- policy organization's innovation capacity. *European Journal of Innovation Management*, *10*(4), 532-558.
- Otto, D. M., & M. A. Edelman (1990). Innovation in structural change of local government. *American Journal of Agricultural Economics*, *72*(4), 1074-1080.
- Pierce, J. L., & A. L. Delbecq (1977). Organization structure, individual attitudes and innovation. *Academy of Management Review*, *2*(1), 27-37.
- Rogers, E. (2003). *Diffusion of innovations*. New York: Free Press.
- Savage, R. L. (1985). When a policy's time has come: Cases of rapid policy diffusion, 1983-1984. *Publius*, *15*(3), 111-126.
- Schilling, E. G., & S. E. Youngberg (1995). The values of city management. In H. G. Frederickson (Ed.), *Ideal and practice in council-manager government* (pp. 141-152). Washington D.C.: ICMA.
- Thompson, V. A. (1965). Bureaucracy and innovation. *Administrative Science Quarterly*, *10*, 1-20.
- Tidd, J., & J. Bessant (2009). *Managing innovation: Integrating technological, market and organizational change*. West Sussex: John Wiley and Sons.
- Tornatzky, L. G., & K. J. Klein (1982). Innovation characteristics and innovation adoption-implementation: A meta-analysis of findings. *IEEE Transactions on Engineering Management*, *29*(1), 28-45.
- Walker, J. L. (1969). The diffusion of innovations among the American states. *American Political Science Association*, *63*(3), 880-899.
- Walker, R. M. (2006). Innovation type and diffusion: An empirical analysis of local government. *Public Administration*, *84*(2), 311-335.
- Walker, R. M. (2008). An empirical evaluation of innovation types and organizational and environmental characteristics: Towards a configuration framework. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *18*(4), 591-615.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.
- Windrum, P. (2008). Innovation and entrepreneurship in public services. In W. Paul, & K. Per (Eds.), *Innovation in public sector services: Entrepreneurship, creativity and management* (pp. 3-19). U.K: Edward Elgar.
- Wolfe, R. (1994). Organizational innovation: Review, critique, and suggested research directions. *Journal of Management Studies*, *31*(3), 405-432.
- Woodman, R. W., J. E. Sawyer, & R. W. Griffin (1993). Toward a theory of organizational creativity. *The Academy of Management Review*, *18*(2), 293-321.

# Types and Distribution of Local Government Innovation

Chung-Pin Lee\*

## Abstract

The growing importance of policy innovation has drawn very much attention from both academia and practice. It is widely believed that the policy innovation capacity is a main source of government performance. By censusing local policy innovations within 1999-2010, the first purpose of this paper is to classify the innovations that are invented from the local government. The second purpose is to display the distribution of policy innovations among local governments. The findings of this paper will become the base for developing an innovation-creation casual model.

**Keywords:** innovation, local government, creativity, policy competition, diffusion of innovation

---

\* Assistant Professor, Department of Public Administration, Tamkang University.