DOI: 10.11817/j.issn. 1672-3104. 2020. 05. 010

公共政策创新扩散的影响因素

——基于 31 个省级居住证制度的数据分析

陈潭 ^{1,2},李义科 ^{2,3}

(1. 广州大学公共管理学院,广东广州; 2. 广州大学南方治理研究院,广东广州; 3. 广州市智慧治理研究中心,广东广州,510006)

摘要:居住证制度是我国户籍制度改革过程的产物,被认为是现阶段地方政府管理流动人口、引导人口合理流动的第一选择。从 2009 年湖南省首次采纳居住证制度至今的十多年间,居住证制度已在全国省级政府间完成扩散,对于各省都采纳居住证制度的原因和该制度在全国大规模运用的特征,采用 2009—2018 年 31 个省级政府的面板数据,以政策创新扩散理论为研究视角,使用事件史分析法(EHA)对居住证制度创新扩散的内外部影响因素进行实证研究。研究发现:上级压力是影响居住证制度采纳的最重要因素;竞争压力和城镇化率也影响居住证制度的扩散,但存在负相关,与预期相反。对此,中央政府需要通过政策导向,推动下级政府采纳创新;地方政府间需要搭建良好的信息交流平台,拓宽信息交流渠道,加强居住证制度和信息技术的融合,不断优化居住证制度,充分发挥其在管理流动人口和保障公共服务方面的作用。

关键词:居住证制度;政策创新扩散;事件史分析;影响因素

中图分类号: C939

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)



一、引言

文章编号: 1672-3104(2020)05-0107-12

户籍制度的深入改革使居住证制度成为地方政府管理流动人口的第一选择,居住证制度从省级政府开始推进,产生一定影响后,由中央政府予以指导和规范。2009年4月1日,湖南省首先在省级层面制定了居住证制度的规范性文件《湖南省流动人口服务与管理规定》,提出实行居住证制度,并对申领居住证的对象、年龄和期限做出了明确规定,流动人口可凭借居住证享受相关公共服务。随着流动人口规模的增加,对居住证制度的采纳引起了中央政府的高度重视。

2010年,国务院转发国家发改委《关于 2010年深化经济体制改革重点工作的意见》,首次提出全面实施居住证制度。2011年,《国务院办公厅关于积极稳妥推进户籍管理制度改革的通知》再次提出"逐步实行暂住人口居住证制度",居住证制度开始被地方政府大规模采用。在现行户籍制度改革备受争议、新型城镇化进程不断推进的形势下,流动人口数量的激增对城市管理和基本公共服务的建设形成了极大挑战,居住证制度的出台顺应了形势。作为户籍制度改革过程的过渡性制度,居住证制度在规范流动人口管理、保障流动人口基本公共服务不受侵犯中的作用日益凸显[1],通过推行居住证制度,流动人口的居住权和基本公共服务权在国家制度上得到了认

收稿日期: 2020-05-18; 修回日期: 2020-08-29

基金项目: 国家社科基金重点项目"国家大数据战略实施的关键路径及其行动策略研究"(15AZD077)

作者简介: 陈潭,湖南常宁人,法学博士,广州大学公共管理学院、广州大学南方治理研究院教授,主要研究方向: 智慧政务、网络政治与地方治理; 李义科,湖南常宁人,广州大学南方治理研究院学术协理、广州市智慧治理研究中心助理研究员,主要研究方向: 公共政策,联系邮箱: 977494920@qq.com

可,逐步实现了公民权利从户籍地到居住地的转变,可与城市居民共享基本公共服务。

目前对居住证制度的研究主要集中于两方 面。一是从流动人口公共服务需求的视角。流动 人口因流动性强而丧失依附于户籍的部分权 利[2-3],他们不但自己对流入地的公共服务需求强 烈,而且还希望子女能够享受流入地的公共服 务。居住证制度的实施使城市公共服务资源得到 充分利用的同时,还帮助流动人口对流入地产生 认同感和归属感,提升了流动人口的福利待遇和 公共服务水平[4-5]。二是从户籍制度改革的视角。 与流动人口公共服务需求的视角相比,户籍制度 改革的视角主要集中在户籍制度改革的过程、居 住证制度的演变历程和实施现状。代表性的文献 主要论证了居住证制度对传统"二元制"户籍结 构所产生的冲击,推动了户籍制度改革的发展、 弱化了户籍观念、增强了流动人口的居民意识, 为户籍制度的进一步改革提供了过渡期[6-7]。

有学者从不同视角探究了居住证制度的生成、演进过程和社会影响;也有学者从居住证制度的政策文本出发,对其扩散过程进行了初步探析^[8]。以往的研究在提供经验借鉴的同时,仍留有进一步探索的空间。政策创新扩散理论作为我国政策过程理论一个重要的分析框架,已被诸多学者用来分析公共政策的制定过程和影响因素。但从宏观层面揭示城市采纳居住证制度的影响因素,以及使用定量研究方法对其在省级政府间的创新扩散进行检验还鲜有人研究。基于此,本文在政策创新扩散理论的基础上,采用政策创新扩散领域的量化方法,提出研究假设,探讨驱动居住证制度在省级政府创新扩散的影响因素。

二、研究框架与研究假设

(一) 理论回顾

政策创新扩散研究首先起源于西方,后逐渐 发展成为政策科学领域的一个分支。政策创新扩 散一般是指政府对某项政策创新后传播到其他 地方政府的过程^[9]。沃克尔认为,一项创新如果 由某个州政府采纳,无论此项创新已经出现了多长时间,也无论其他州是否已经采纳了该项创新,只要该州是第一次采纳,就是政策创新,引起其他州的模仿,就是政策创新扩散^[10]。简言之,政策创新扩散可以概括为地方政府采纳一项政策是受了其他地方政府的影响。而作为政策过程理论的一个重要分析框架,政策创新扩散理论也备受我国学者的青睐,常被用来分析中国背景下地方政府公共政策的制定过程。

在政策创新扩散的研究中, 国外已有学者解 释了为什么州政府更愿意采纳一项创新,以及为 什么该项创新会被不同的政府同时采纳[11]。贝瑞 夫妇通过对美国彩票博彩创新扩散的研究,提出 了整合创新扩散模型(Integrated Innovation Model)。该模型由内部影响因素和外部影响因素 组成, 内部影响因素包括动机因素、资源和障碍 因素,具体涉及政策创新扩散的障碍及克服障碍 可用的资源、公共需求、经济发展水平、财政资 源、行政级别、区域位置等;外部影响因素具体 涉及上级压力、邻近效应、社会稳定及政策网络 等[12]。一些学者通过构建政策创新扩散理论模型 来解释影响政策创新扩散的因素,寻找可能的创 新采纳者和传播的时空规律,了解创新被采纳的 趋势。政策创新扩散理论模型主要有全国互动模 型、区域传播模型、领导一跟进模型和垂直影响 模型等[13]。还有一些学者将内部影响因素作为自 变量处理,将政策扩散机制作为因变量处理;对 于政策创新扩散机制,学者们主要区分了强制、 诱致、学习、竞争、模仿和社会化等六种机制[14]。 政策创新扩散的模式有自上而下的层级扩散、自 下而上的政策采纳和推广扩散、区域和部门之 间的扩散、政策先进地区向政策跟进地区的扩 散等[15]。

政策创新扩散理论因其规范的研究模式和清晰的历史发展脉络,已成为研究公共政策传播的首选。学者王勇兵^[16]翻译了弗吉尼亚·格雷的文章《竞争、效仿与政策创新》,将政策创新扩散理论引入我国;基于我国经验事实的政策创新扩散研究在城市低保制度^[17]、廉租房政策^[18]、住房保障政策^[19]等多个公共政策领域都已得到实

践,检验了政策创新扩散理论对我国公共政策实施的适用性。研究框架既参考了国外学者对政策创新扩散的影响因素分析,这些因素包括总人口、人口密度、城市人口百分比、经济开放程度、公众客观需求、组织扩散和相关政策等;又发掘了我国地方政府政策创新扩散的独特影响因素,如领导人的特质、政策试点、异地任职、官员任职周期和政治流动、政策绩效的合法性与技术可行性等。

简言之,国内外学者对政策创新扩散理论已 经进行了大量研究,取得了丰硕成果,证明了其 实践的可行性,为政策创新扩散理论在我国的发 展做出了重大贡献。基于此,本文尝试以内部影 响因素和外部影响因素的理论框架分析居住证 制度在我国省级行政单位创新扩散的特征和原 因。内部影响因素关注了居民的城镇化率、人口 规模、人口密度、经济发展水平、财政规模和第 三产业占比率等经济资源型指标,外部影响因素 在纵向上关注了上级压力指标,横向上关注了竞 争压力指标。

(二) 研究假设

1. 内部影响因素

人口流动是城镇化进程的一个显著标志,新型城镇化的核心在于人的城镇化。在区域经济发展过程中,城镇化率高的地方对流动人口的吸引力更大。因此,推动流动人口在城市定居对城镇化建设具有重大意义,居住证制度的提出也显著提升了流动人口在流入地居留的意愿^[20],延长了人口红利,进一步推进了城镇化建设。基于此,本文提出如下假设:

假设 1: 在居住证制度扩散的过程中,城镇 化率越高的省份越倾向于采纳居住证制度。

公众对公共政策的需求是地方政府采纳一项政策意愿的动力^[21]。戴维·伊斯顿认为政策是公众需求的反应,需求与支持、政治系统、输出、反馈、环境等五个部分共同构成了系统模型,为了使自己的利益得到满足,公众会将需求与支持嵌套于政治系统中^[22]。再者,人口规模大的地区资源更加丰富,组织环境更加复杂,为了治理的稳定,回馈公众的需求,政府更倾向于采纳政策

创新[23]。基于此,本文提出如下假设:

假设 2-a: 在居住证制度扩散的过程中,人口规模越大的省份越倾向于采纳居住证制度。

组织创新理论认为人口密度与地区采纳创新之间有着密切关系,人口密度低的地区所需的程序化决策少、非程序化决策多,采纳创新的可能性小。而人口密度大的地区内部关系复杂多变,公共资源的调动机制更加完善,当地政府对管理改革和政策创新的需求更大^[9],也更容易采纳政策创新。基于此,本文提出如下假设:

假设 2-b: 在居住证制度扩散的过程中,人口密度越大的省份越倾向于采纳居住证制度。

经济基础决定上层建筑,经济发展水平是影响居住证制度扩散的重要因素。威廉·贝瑞和大卫·洛维认为,经济的发展状况直接影响政府对政策创新的引进,经济发展水平高的地区对政策创新具有更高的容忍度和弹性,丰富的经济资源是促成州政府采纳政策创新的动力^[24],另外,经济发展水平较高的地区接受新鲜事物的能力更强,庞大的流动人口群体也更需要以坚实的经济基础作为支撑。基于此,本文提出如下假设:

假设 3-a: 在居住证制度扩散的过程中, 经济发展水平越高的省份越倾向于采纳居住证制度。

改革开放以来,产业结构的优化升级使第三 产业越来越成为吸纳劳动力的重要渠道,为流动 人口提供了大量的就业机会,城市的第三产业发 展越好,流动人口规模也越庞大,出于回应公众 公共服务的需求,地方政府也更倾向于采纳相应 的政策创新来满足公众需求。基于此,本文提出 如下假设:

假设 3-b: 在居住证制度扩散的过程中,第 三产业在经济总量中占比越大的省份越倾向于 采纳居住证制度。

格雷认为,经济资源虽然显著影响着当局对创新采纳的意愿,但更重要的影响因素是地方政府的财政投入^[25]。达曼普尔提出了资源松弛假设,也认为丰富的财政资源是地方政府采纳创新的必要因素^[26],财政资源丰富的地方政府更加容易接纳创新,为创新提供后续发展动力。基于此,

本文提出如下假设:

假设 3-c: 在居住证制度扩散的过程中, 财政投入规模越大的省份越倾向于采纳居住证制度。

2. 外部影响因素

与强调资源禀赋的内部影响因素不同,外部影响因素主要强调来自外部环境所带来的影响,具体包括上级压力和竞争压力。新制度理论的观点认为,当一项新制度同时被多个地方政府采纳时,外部影响因素就已经存在。竞争压力主要是来自同级政府之间相互学习、模仿和竞争。研究表明,相邻州采纳政策创新数量的占比和州政府采纳政策创新的概率呈显著正相关^[27],相邻两个州因经济实力和文化习俗相似,更倾向于借鉴彼此的成功经验。朱旭峰认为,我国地方政府的竞争关系主要发生在同一区域内的同级政府间,当区域内的某一政府采纳创新时,和其他同级政府就形成了竞争关系,产生竞争压力^[28]。基于此,本文提出如下假设:

假设 4: 在与地理位置直接接壤的省份中, 采纳居住证制度的省份越多,产生的竞争压力越 大,越可能采纳居住证制度。

上级压力主要是指在政策创新扩散的过程 中,中央政府通过行政指令、红头文件和会议报 告等方式给地方政府施加压力, 促使地方政府采 取创新。研究表明, 联邦政府在实施一项公共政 策时,也会通过给各州下达强制性指令,推动政 策创新的上下垂直扩散[29]。在单一制国家,地方 政府统一归中央政府管辖,中央政府通过控制财 政权、人事权的方式强化对地方的制约,中央政 府的官媒发声、政治激励、经济激励都可推动政 策创新的广泛扩散,都可得到地方政府的积极响 应,特别是中央政府行政指令和红头文件的出 台,成为推动政策创新在地方迅速扩散的关键。 地方政府虽具有一定的自主权,可以自主选择创 新,但也会在中央政府的行政指令下达后,与中 央政府步调一致表达对组织的忠诚。基于此,本 文提出如下假设:

假设 5: 在居住证制度扩散的过程中,中央 政府行政指令和红头文件的出台,会增加各省采 纳居住证制度的概率。

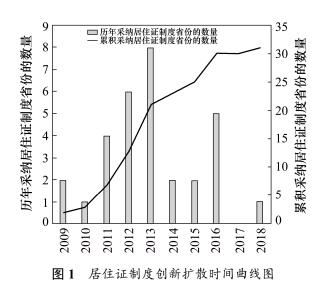
三、居住证制度的扩散特征

近些年来,政府的公共政策活动在经济发展的过程中发挥了巨大的作用。在此过程中,国家之间、地方之间和公共部门之间的政策创新扩散成为我国政府公共政策活动的重要特征,政策创新扩散逐渐成为政府管理和公共政策研究的重点^[30]。学术界通过对中国政策创新扩散的实践分析研究,发现可从时间和空间维度两方面概括出相关特征。

(一) 居住证制度扩散的时间特征

流动人口居住证是我国户籍制度改革的产物,其发展经历了三个阶段:工作居住证—人才居住证—居住证。湖南省于 2009 年 4 月 1 日出台《湖南省流动人口服务与管理规定》,提出用居住证代替暂住证,保障流动人口公共服务的享受,在省级政府层面率先采纳居住证制度。

总体来看,截至2018年3月21日,居住证 制度在我国省级层面的扩散已经完成,31个省级 行政区划单位^①已经全部采纳了居住证制度。据 第六次人口普查统计, 我国流动人口数量已达 2.21 亿,流动人口数量的激增,加快了中央政府 制定规范性文件的速度。2010年,国务院转发了 发改委的《关于 2010 年深化经济体制改革重点 工作的意见》,首次提出实施居住证制度。2011 年,国务院下发《国务院办公厅关于积极稳妥推 进户籍管理制度改革的通知》,居住证制度的扩 散迎来了快速增长期,扩散的趋势呈现出较为陡 峭的"S"形特征[31],如图 1 所示。根据扩散特 征,在时间维度上可以划分为三个阶段:第一阶 段(2009-2010年)扩散缓慢期,各省份对居住证 制度的接受程度较低,只有部分省份进行了采 纳, 扩散增长缓慢; 第二阶段(2011-2016年)扩 散起飞期,各省份深化了对居住证制度的认同, 采纳数量激增,基本完成扩散;第三阶段(2017 一2018 年)扩散饱和期,完成扩散。这也符合政 策创新扩散理论的一般特征。



(二) 居住证制度扩散的空间特征

为了方便观察居住证制度空间扩散的分布, 本文将 31 个省份按东部、中部和西部地区的划 分来察看其扩散机理。通过对表 1 的初步观察, 大致可以得出两个结论:一是位于东部地区的浙 江和中部地区的湖南在同一年开始采纳居住证 制度, 西部地区则从 2011 年才开始采纳。但在 扩散过程中, 东部地区和中部地区于 2016 年同 时完成居住证制度的扩散,西部地区则在 2018 年才完成扩散,总体上并不是东部地区先采纳, 然后被中、西部地区引进,这与学界的惯常认知 不符。二是扩散主要集中于2011-2016年,这

一时期对居住证制度的采纳呈现出爆炸性增长, 可能是由于中央对地方施加了压力, 在强大的行 政压力下, 采纳居住证制度的省份激增。

四、研究设计

(一) 案例选择和样本来源

在案例选择上,本文选择居住证制度作为研 究对象。首先从各地新闻媒体报道展开搜索,其 次以滚雪球的方式进入各省级政府官网、公安局 官网搜索关键字:居住证、居住证制度、居住证 暂行条例、居住证管理办法、流动人口服务管理、 户籍制度改革等, 收集规范性文本, 以了解相关 信息,找到适用于学术研究的案例材料。鉴于各 地并未以统一的方式颁布居住证制度, 且有些地 方政府存在多份实施文件; 以及发文日期和实施 日期不一致的情况,因此本文以各省级政府颁布 居住证制度所规定的正式实施日期为标准,如在 广东省各网站搜索相关信息发现,《广东省流动 人口服务管理条例》于 2010 年就以规范性文件 的方式提出实施居住证制度并正式实行, 对居住 证的有效期、变更登记、有关费用及发证机关进 行了详细介绍,因此将 2010 年视为广东省采纳 居住证制度的具体时间点。《云南省流动人口服 务管理条例》的发布日期是2012年7月29日,

年份 东部 中部 西部 2009 浙江 湖南 2010 广东 2011 西藏、青海、新疆 江西 广西、贵州、陕西 2012 山东 河北、黑龙江 上海、辽宁、江苏、 山西、安徽、湖北 2013 云南、宁夏 2014 天津 河南 2015 海南 内蒙古 2016 甘肃、重庆 吉林 北京、福建 2017 四川 2018

表1 居住证制度创新扩散空间分布表

施行日期是 2013 年 1 月 1 日,因此云南省选取 2013 年作为居住制度采纳日期。上海市 2004 年 曾颁布过《上海市居住证暂行规定》,但其性质 实为人才居住证且后来被废除,主要实施的仍是 暂住证而非居住证,全面实施居住证的时间为 2013 年,因此上海市选取 2013 年作为采纳日期。四川省曾三次颁发实施居住证制度的规范性文件,但直到 2018 年才正式实行居住证制度,因 此将四川省的采纳时间确定为 2018 年,而非之前的时间,其余省份也是依理确定采纳时间。

在样本选择方面,本文以我国省级政府为基 本统计单位。自 1988 年海南建省, 1997 年重庆 设直辖市,我国31个省级行政区划单位作为《中 国城市统计年鉴》的基本统计单位再未发生变 动,因此,样本数据覆盖了我国31个省级政府。 根据事件史分析法对数据分析的要求,本文采取 抽样的方法对 31 个省级政府进行样本数据的收 集,形成 31 个省级政府的生存数据(Survival Data)。针对 31 个省级政府的考察期为 2009— 2018 年。2009 年湖南省在全国率先实施《湖南 省流动人口服务与管理规定》,因而将该年份确 定为我国省级政府采纳"居住证制度"的开始时 间,所以不需要考虑右删失(censor)[©]的问题,样 本已经在 31 个省级政府间完成扩散, 所以不需 要考虑左删失问题,最后进入模型的"省-年"观 测点共计 156 个。

(二) 变量设计与测量

本文的因变量(Adopt)是一个二分变量,即省级政府在特定时间采纳居住证制度的概率。鉴于二分变量是一个虚拟变量,不能直接进行观测,所以采用编码的方式设置 0~1 的概率值,若某个省份 i 在年份 t 采纳了居住证制度,变量编码就记为 1,在此之前的变量编码则记为 0。

本文的自变量是内部影响因素和外部影响因素。在内部影响因素中,选取了城镇化率、人口规模、人口密度、人均 GDP、第三产业在经济总量中的占比、财政规模六个变量。选择的依据与思路如下:首先,城镇化率高的城市,人口容纳量大,流动人口的公共服务需求客观上更需要得到保障。城镇化率变量所采用的分析数据为各

省份常住城镇人口占总人口的比例。其次,人口 规模和人口密度的增加给城市管理和公共服务 的供给形成严峻挑战,居住证制度作为管理流动 人口的有效方式,受到了政府的重视。因我国暂 未在省级层面对流动人口数据进行统计,所以人 口规模和人口密度变量所采用的分析数据为各 省份的常住人口数量和每平方千米所承载的人 口数量。最后,人均 GDP、第三产业占比和财政 规模作为衡量经济发展水平的三个重要指标,代 表着经济发展水平的高低。一般而言, 经济发展 水平高的城市, 所占有的资源更加丰富, 也拥有 更加雄厚的财力来支持政策创新, 财政规模变量 所采用的分析数据为各省份财政收入的一般预 算收入。因此,城镇化率、人口规模、人口密度, 人均 GDP、第三产业占比和财政规模六个变量, 可以较好地体现各省份采纳居住证制度的内部 影响因素。考虑到以上变量的数据存在滞后性, 分析数据均使用上一年的数据(t-1)。

在外部影响因素中, 选取了竞争压力变量和 上级压力变量。竞争压力变量具体设计为某一 省、区和直辖市地理位置直接接壤的省份采纳居 住证制度的比例。上级压力变量具体设计以中央 政府出台居住证制度规范性文件的时间节点为 准,在中央政府未发布行政指令和规范性文件 前,各省份所采纳居住证制度不会受到上级压力 的影响,变量编码记为 0,之后则记为 1。在本 文中, 国务院在 2010 年转发了发改委的《关于 2010 年深化经济体制改革重点工作的意见》,提 出实施居住证制度,居住证制度开始呈现大规模 扩散的趋势, 因此 2010 年后采纳居住证制度的 省份意味着受到中央政府行政压力的影响。本文 将自变量和因变量纳入统计分析模型,编制出变 量测量表,如表2所示,需要说明的是,因变量 的数据来源为自建数据库,外部影响因素的变量 数据来源于中央人民政府官网和各省人民政府 官网,内部影响因素的变量数据全部来源于各省 份统计年鉴和国民经济发展公报。

(三) 计量模型

本文采用事件史分析(History Analysis)来检验内部影响因素和外部影响因素对各省份采纳

表 2	变量测量表
14 L	2 E (N) E (X

变量名称	定义	数据测量				
因变量	各省份是否	一八水县,亚纳的火队岭南江4.1、土亚纳的岭南江4.0				
Adopt	采纳居住证制度	二分变量,采纳的省份编码记为1,未采纳的编码记为0				
自变量						
Pressure	上级压力	虚拟变量,中央政府2010年颁发规范性文件之后采纳的记为1,否则记为0				
Near	竞争压力	某一省、区及直辖市之地理位置直接接壤的省份采纳居住证制度的比例				
Urban	城镇化率	前一年各省份常住城镇人口占总人口的比例(单位:百分比)				
Density	人口密度	前一年各省份每平方千米所分布的人口数量(单位:人)				
Population	人口规模	前一年各省份的常住人口规模(单位: 百万)				
GDP	人均 GDP	前一年各省份的人均 GDP(单位: 万元)				
Industry_3rd	第三产业占比	前一年各省份第三产业占总 GDP 的比例(单位: 百分比)				
Finance	财政规模	前一年各省份财政收入的一般预算收入(单位: 亿元)				

居住证制度的影响。事件史分析是贝瑞夫妇研究 美国彩票制度在各州扩散传播时所引进的一种 方法,目前已经成为研究政策创新扩散领域的重 要方法。

事件史分析的目标是解释个体行为在特定时间点上发生的性质变化,对某个个体在特定时间内是否经历某个事件的记录。事件史的核心概念是"风险集(Risk Set)",指事件在特定时间内发生在特定个体身上的可能性,即特定个体在有限时间内面临的风险。在事件史离散时间模型中,因变量风险率(Hazard Rate)称为概率 $P_{i,i}$,由自变量所决定,风险率作为概率,无法被直接识别,因此,将因变量作虚拟变量处理,在个体经历"事件"时取值为 1,否则为 0,二分变量的因变量通常采用 Logit 模型进行估测。因此,将前文的研究假设与离散时间模型相结合,基本模型为:

 $Logit(P_{i,t}) = log(P_{i,t}/1 - P_{i,t}) = \alpha_0 + \alpha_1 Urban_{i,t-1} +$ $\alpha_2 Population_{i,t-1} + \alpha_3 Density_{i,t-1} + \alpha_4 GDP_{i,t-1} +$ $\alpha_5 Industry_3rd_{i,t-1} + \alpha_6 Finance_{i,t-1} +$ $\alpha_7 Neighbor_{i,t} + \alpha_8 Pressure_{i,t-1} + U_{i,t}$

其中 $P_{i,t}$ 是各省份 i 在年份 t 采纳居住证制度的概率, α_0 是随着时间推移的基本风险率, $P_{i,t}/1-P_{i,t}$ 为优势比(odds), α_1 至 α_8 是变量的回归系数,除竞争压力外,其余的数值皆采用滞后一年的数据 t-1, $U_{i,t}$ 指误差项。

五、实证分析与结果

(一) 描述性统计分析

表 3 报告了我国 31 个省份主要研究变量 156 个观测数值的描述性统计分析结果,结果显示,人均 GDP、财政规模、人口规模和人口密度变量存在较大差异,标准差分别为 21 823.29、1130.201、2 616.267 和 659.165 9,其他变量的差异较小,表明各变量之间的离散程度较高,存在较大的解释空间。

(二) Logistic 回归分析结果

表 4 报告了 Logistic 回归分析结果,因人均GDP、财政规模、人口规模和人口密度数值过大,为保证数据的可比性,本文将以上变量取对数纳入模型,结果如下:

实证结果显示,在外部影响因素中,上级压力对居住证制度采纳的影响无论是在模型1还是纳入整合模型后,都在0.01水平上显著,表明居住证制度的扩散与上级压力之间呈现显著相关性,假设5得到支持。可见居住证制度整体呈现出自上而下的扩散趋势,中央政府的推动在扩散过程中发挥了至关重要的作用,因为我国作为单一制国家,在地方实施的某项政策、制度一旦得到中央政府的认可,就具备了合法性和正当性,

表 3 描述性统计分析							
变量	样 本量	均值	标准差	最小值	最大值		
上级 压力	156	0.435 894 7	0.497 470 9	0	1		
竞争 压力	156	0.288 012 8	0.285 838 7	0	.88		
人均 GDP	156	37 283.7	21 823.29	9 855	109 603		
财政 规模	156	1 463.839	1 130.201	24.88	5 860.69		
人口 规模	156	4 103.537	2 616.267	292.33	10 130.19		
人口 密度	156	443.875 1	6 59.165 9	2.38	3 754		
第三 产业 占比	156	41.463 46	10.134 28	28.6	79.65		
城镇 化率	156	51.186 42	14.984 09	21.9	89.3		

表 4 Logistic 回归分析结果

表 4 Logistic 回归分析结果						
自变量	模型 1	模型 2	模型 3			
外部影响因素						
上级压力	2.82*** (0.66)		2.27*** (0.83)			
竞争压力	-2.29** (1.09)		-3.78*** (1.34)			
内部影响因素						
人均 GDP		1.33 (1.22)	1.69 (1.51)			
财政规模		2.57** (1.04)	2.35* (1.24)			
人口规模		-2.21** (1.08)	-1.91 (1.25)			
人口密度		-0.06 (0.27)	-0.10 (0.29)			
第三产业占比		-0.79 (1.45)	0.03 (0.03)			
城镇化率比		-7.21*** (2.66)	-0.16** (0.07)			
_cons	-2.25*** (0.40)	16.10 (15.32)	-12.60 (14.54)			
N	156	156	156			
$Pseudo R^2$	0.14	0.12	0.19			
Log lik	-66.20	-67.97	-62.23			
Chi	23.15	19.61	31.10			

注:观测点为156个,***表示p<0.01,**表示p<0.05,*表示p<0.1,括号外为回归系数,括号内为经面板调整的标准误

为地方政府迅速采纳减少了后顾之忧。竞争压力 在模型1中对居住证制度采纳的影响在0.05水平 上显著,纳入整合模型后在0.01水平上显著,但 回归系数为负,表明居住证制度的扩散与竞争压 力之间呈现出显著负相关,假设4得到部分支持。 可见相邻省份因地理位置接壤的缘故,政治经济 环境大同小异,彼此之间也愿意相互学习和观察 居住证制度的采纳过程,通过借鉴对方的先进经 验来降低创新成本和提供创新的成功概率。但在 采纳过程中可能因地域限制等因素出现信息壁 垒以及为资源而展开相互竞争的现象,进而产生 隔阂。总的来说,横向之间的互相学习与经验传 递为居住证制度的顺利扩散提供了重要保证。

在相关的内部影响因素中,城镇化率在模型 2 中对居住证制度采纳的影响在 0.01 水平上显 著,纳入整合模型后在 0.05 水平上显著,但回归 系数为负数,表明居住证制度的扩散与城镇化率 之间呈现出显著负相关,假设1得到部分支持。 造成该结果的原因可能在于, 城镇化率高的城市 在吸引了大量流动人口迁入的同时也给当地公 共服务资源的分配带来了严峻挑战,导致公共服 务资源和流动人口过剩的矛盾十分突出,大量流 动人口的流入超过当地城市公共服务资源所能 承受的最大限度,对居住证制度的需求并不强 烈。人口规模在模型2中对居住证制度采纳的影 响在 0.05 水平上显著, 但纳入整合模型后则在 0.1 水平上不显著,表明其并不影响居住证制度 的扩散,假设 2-a 未能得到支持。人口密度、人 均 GDP 和第三产业占比对居住证制度采纳的影 响无论在模型 2 还是纳入整合模型中,都在 0.1 水平上不显著,表明这几个变量皆不影响居住证 制度的扩散, 因此假设 2-b、3-a、3-b 未能得到 支持。财政规模对居住证制度采纳的影响在模型 2 中在 0.05 水平上显著,但纳入整合模型中则在 0.1 水平上显著,且回归系数为负数,表明居住 证制度的扩散与财政规模之间呈现出弱显著负 相关,并未给城市带去严重的财政负担,因此假 设 3-c 也未能得到支持。上述未能得到支持的变 量, 究其原因可能在于, 首先各省份对人口的需 求并不一致,人口规模大的省份本身流动人口

多,对人口增加的需求少,人口规模少的省份尽管采取一系列措施来吸引流动人口,但由于经济落后,不能满足流动人口所需的公共服务而鲜有人往。其次,各省份在采纳居住证制度的过程中,一方面没有看到该项创新在流动人口管理上的作用和优势,对居住证制度并未完全贯彻落实。另一方面可能是随着大数据、互联网云计算和人工智能等信息技术的发展及人口信息的整合,对流动人口的管理由办证管理转向借助智能流动人口移动轨迹的管理,削弱了居住证制度在管理流动人口中的作用。最后,各省份在做决策时存在"有限理性"的状况,经济发展水平较低的省份为了弥补经济竞争上的局限,通过采纳创新来提升政绩和谋求中央政府的支持[32],以提高城市的影响力。

六、结论

本文采用自 2009—2018 年 31 个省、区、直辖市的 156 个样本数据进行观察测量,检验了内部影响因素和外部影响因素对居住证制度在各省份扩散兴起的综合影响,发现外部影响因素更重要,为解释居住证制度在中国省级政府的创新扩散提供了初步证明,需要引起特别注意,也为日后推动相关民生性政策提供了一定的启示。

一是中央政府的行政压力显著影响了居住证制度在各省份的扩散,说明各省份在采纳居住证制度时需要多考虑外部影响因素的影响,上级政府的政策导向直接左右着下级政府的政策意愿和实际行为。具体而言,居住证制度作为一项保障流动人口公共服务需求的民生性工程,由于支出往往大于收益,因此降低了地方政府出台公共政策的主观能动性。因此,中央政府可以通过政策导向,采用行政指令、政治激励和经济激励等多种手段驱使地方政府采纳创新,使居住证制度得以迅速扩散。

二是搭建地方政策创新扩散信息交流平台, 增强地方政府间的沟通,拓宽信息交流渠道。同 级政府间,政府官员在采纳一项创新往往会受到 周边地方政府的影响,这就要求政府官员在做决策时,需要打破地域之间的限制,强化与邻近地方政府的沟通意识和政策创新的示范效应,实现信息实时交流和传播,达成舆论共识,消除地方隔阂,学习彼此的先进经验和做法。

三是在采纳一项政策创新时,需要与大数据、互联网、云计算和人工智能等信息技术进行深度融合,充分发挥信息技术在政策创新扩散过程中的作用。在以人口为核心的新型城镇化建设中,通过利用现代信息技术与居住证制度的融合,优化居住证制度的扩散,确保各项基本公共服务得到落实,更好地发挥该项创新在人口管理和公共服务上的功能,有序推进流动人口市民化,促进我国新型城镇化建设。

需要说明的是,本研究并对未来的研究方向进行展望。首先,影响居住证制度创新扩散的因素众多,本文所提出的研究假设不能代表所有的变量,还需继续加以探索研究,进一步丰富对居住证制度创新扩散的理解。其次,本文的研究主要集中于省级政府层面,受中央政府强制性影响较为明显,未来将进一步完善居住证制度在市级层面创新扩散的研究。最后,需要警惕各省份在中央政府行政压力下产生的"虚假性扩散"[33],如一些省份可能将采纳居住证制度视为政绩工程,用来点缀门面,吸引中央政府的关注,针对此种现象,接下来的研究将会仔细区分真实性创新和虚假性创新。

注释:

- ① 由于数据不便采集,港澳台地区不在数据观测范围内。
- ② 政策在截止时间之后仍然继续开展,但不继续追踪观察,称为右删失,没有进入抽样框架进行观察,称为 左删失。

参考文献:

[1] 刘丽. "居住证"能否让人"四海为家"[J]. 人民论坛, 2015, 22(21): 170-172.

LIU Li. Can the "residence permit" make people "home in the world"[J]. People's Tribune, 2015, 22(21): 170–172.

- [2] 蔡禾, 李超海, 冯建华. 利益受损农民工的利益抗争行为研究—基于珠三角企业的调查[J]. 社会学研究, 2009, 24(1): 139–161, 245.

 CAI He, LI Chaohai, FENG Jianhua. Research on the
 - CAI He, LI Chaohai, FENG Jianhua. Research on the interests struggle behavior of peasant workers with damaged interests-Based on the survey of enterprises in the pearl river delta [J]. Sociological Studies, 2009, 24(1): 139–161, 245.
- [3] 王春光. 农村流动人口的"半城市化"问题研究[J]. 社会学研究, 2006, 21(5): 107-122, 244.
 WANG Chunguang. A study of floating rural people's "semi-urbanization"[J]. Sociological Studies, 2006, 21(5): 107-122, 244.
- [4] 钱雪亚, 胡琼, 苏东冉. 公共服务享有、居住证积分与农民工市民化观察[J]. 中国经济问题, 2017, 51(5): 47-57.
 - QIAN Xueya, HU Qiong, SU Dongran. Public service right, residential permit points and measurement on rural migrant citizenization[J]. China Economic Studies, 2017, 51(5): 47–57.
- [5] 袁方, 史清华, 晋洪涛. 居住证制度会改善农民工福利吗? 一以上海为例[J]. 公共管理学报, 2016, 13(1): 105-116, 157-158.
 - YUAN Fang, SHI Qinghua, JIN Hongtao. Will residence permit improve welfare of rural migrant workers?-Take Shanghai as an example[J]. Journal of Public Management, 2016, 13(1): 105–116, 157–158.
- [6] 陆杰华, 李月. 居住证制度改革新政: 演进、挑战与改革路径[J]. 国家行政学院学报, 2015, 16(5): 50-56. LU Jiehua, LI Yue. New deal for the reform of residence permit system: Evolution, challenge and reform path[J]. Journal of Chinese Academy of Governance, 2015, 16(5): 50-56.
- [7] 孙伟,夏锋. 以居住证制度取代城乡二元户籍制度的改革路径研究[J]. 经济体制改革, 2018, 36(4): 26-30. SUN Wei, XIA Feng. A study on the reform path for residence permit replacing urban-rural dual household registration system[J]. Reform of Economic System, 2018, 36(4): 26-30.
- [8] 张玮. 居住证制度在国内的扩散路径与机制分析[J]. 信阳师范学院学报(哲学社会科学版), 2018, 39(6): 15-20.
 - ZHANG Wei. An analysis on innovation's diffusion path and mechanism of residence permit system[J]. Journal of Xinyang Normal University (Philosophy and Social

- Sciences Edition), 2018, 39(6): 15-20.
- [9] 李健,张文婷.政府购买服务政策扩散研究—基于全国31省数据的事件史研究[J].中国软科学,2019,34(1):60-67.
 - LI Jian, ZHANG Wenting. Research on the diffusion of government purchase service policies—Event history analysis based on 31 provinces' dataof China[J]. China Soft Science, 2019, 34(1): 60–67.
- [10] WALKER J L. The diffusion of innovation among the American states[J]. The American Political Science Review, 1969, 63(3): 880–899.
- [11] VIRGINIA GRAY. Innovation in the states: A diffusion study[J]. The American Political Science Review, 1973, 67(4): 1174–1185.
- [12] FRANCES S B, WILLIAM D B. State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis[J]. The American Political Science Review, 1990, 84(2): 95–415.
- [13] FRANCES S B, WILLIAM D·B. Tax innovation in the states: Capitalizing on political opportunity[J]. American Journal of Political Science, 1992, 36(3): 715–742.
- [14] 杨代福. 中国政策创新扩散——个基本分析框架[J]. 地方治理研究, 2016, 18(2): 3-11.

 YANG Daifu. Diffusion of China's policy innovation—A basic analysis framework[J]. Research on Local Governance, 2016, 18(2): 3-11.
- [15] 刘成. 省级政府数据开放共享政策[J]. 电子政务, 2018, 15(9): 37-46.LIU Cheng. Provincial government data open sharing policy[J]. E-Gonernance, 2018, 15(9): 37-46.
- [16] 弗吉尼亚·格雷. 竞争、效仿与政策创新[J]. 王勇兵, 译. 经济社会体制比较, 2004, 20(1): 93-101, 92.

 Virginia Gray. Competition, imitation and policy innovation[J]. WANG Yongbing, Translation. Comparative. Economic and Social System, 2004, 20(1): 93-101, 92.
- [17] 朱旭峰, 赵慧. 政府间关系视角下的社会政策扩散—以城市低保制度为例(1993—1999)[J]. 中国社会科学, 2016, 37(8): 95–116, 206.

 ZHU Xufeng, ZHAO Hui. Social policy diffusion from the perspective of intergovernmental relations: An empirical study of the urban subsistence allowance system in China (1993—1999)[J]. Social Sciences in China, 2016, 37(8): 95–116, 206.
- [18] 朱多刚, 胡振吉. 中央政府推进政策扩散的方式研究 一以廉租房政策为例[J]. 东北大学学报(社会科学版),

2017, 19(4): 378-384.

- ZHU Duogang, HU Zhenji. On the ways to promote policy diffusion by the central government—A case study of low-rent housing policy[J]. Journal of Northeastern University(Social Science), 2017, 19(4): 378–384.
- [19] 吴宾,徐萌.中国住房保障政策扩散的过程及特征[J]. 城市问题, 2018, 37(4): 85-93.
 - WU Bin, XU Meng. Progress and features of Chinese housing guarantee policy diffusion[J]. Urban Problems, 2018, 37(4): 85–93.
- [20] 汪润泉, 刘一伟. 住房公积金能留住进城流动人口吗? 一基于户籍差异视角的比较分析[J]. 人口与经济, 2017, 41(1): 22-34.
 - WANG Runquan, LIU Yiwei. Can housing fund retain the floating population?: Comparative analysis based on the perspective of the differences of household registration[J]. Population & Economics, 2017, 41(1): 22–34.
- [21] THOMAS J C, STREIB G. The new face of government: Citizen-initiated contacts in the era of E-government[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2003, 13(1): 83–102.
- [22] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析[M]. 王浦劬, 译, 北京: 人民出版社, 2012. DAVID EASTON. A system analysis of political life[M]. WANG Puqu, Translation. Beijing: People's Publishing House, 2012.
- [23] KIMBERLY J R, EVANISKO M J. Organizational innovation: The influence of individual, organizational, and contextual factors on hospital adoption of technological and administrative innovation[J]. The Academy of Management Journal, 1981, 23(4): 689–713.
- [24] WILLIAM D. BERRY, DAVID LOWERY. Understanding united states government growth: An empirical analysis of the postwar era[J]. American Political Science Review, 2014, 83(3): 1013.
- [25] VIRGINIA G. Innovation in the states: A diffusion study[J]. The American Political Science Review, 1973,

- 67(4): 1174-1185.
- [26] DAMANPOUR F. Organizational innovation: A metaanalysis of effects of determinants and moderators[J]. The Academy of Management Journal, 1991, 33(3): 555–590.
- [27] MOONEY C Z. Modeling regional effects on state policy diffusion[J]. Political Research Quarterly, 2001, 54(1): 103–124.
- [28] ZHU Xufeng, ZHANG Youlang. Political mobility and dynamic diffusion of innovation: The spread of municipal pro-business administrative reform in China[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 2016, 25(3): 535–551.
- [29] FRANCES S B, WILLIAM D·B. Innovation and diffusion models in policy research[C]// Sabatier P A. Theories of the Policy Process. Boulder: Westview Press, 1999: 169–200.
- [30] 王浦劬, 赖先进. 中国公共政策扩散的模式与机制分析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013, 49(6): 14-23.
 - WANG Puqu, LAI Xianjin. A study on the model and mechanism of public policy diffusion in China[J]. Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences Edition), 2013, 49(6): 14–23.
- [31] Everett M·Rogers. Diffusion of innovations[M]. New York: Free Press,1962: 68–71.
- [32] 严荣. 转型背景下政策创新的扩散与有限理性学习[J]. 上海行政学院学报, 2008, 9(3): 35-43.
 - YAN Rong. The diffusion of policy innovation and bounded-rational learning: A empirical study in the context of transition[J]. The Journal of Shanghai Administration Institute, 2008, 9(3): 35–43.
- [33] 马亮. 公共服务创新的扩散: 中国城市公共自行车计划的实证分析[J]. 公共行政评论, 2015, 8(3): 51-78, 203.
 - MA Liang. The diffusion of public service innovation: An empirical analysis of public bicycle programs in Chinese cities[J]. Journal of Public Administration, 2015, 8(3): 51–78, 203.

Factors influencing the innovation diffusion of public policy: Based on data analysis of 31 provinces' residence permit system

CHEN Tan^{1,2}, LI Yike^{2,3}

- (1. School of Public Administration, Guangzhou University, Guangzhou 510006, China;
- 2. Southern Institute of Governance, Guangzhou University, Guangzhou 510006, China;
 - 3. Guangzhou Smart Governance Research Center, Guangzhou 510006, China)

Abstract: The residence permit system is the product of the reform process of our country's household registration system, considered as the first choice for local governments to manage the floating population and guide the rational flow of the population at this stage. In the more than ten years since Hunan province first adopted the residence permit system in 2009, the residence permit system has been spread among provincial governments. But why do different local governments adopt the same policies? What are the characteristics of such a large-scale adoption all over the country? This paper employs the panel data of 31 provincial governments from 2009 to 2018, takes the policy innovation diffusion theory as the research perspective, and uses the event history analysis (EHA) method to conduct empirical research on the internal and external factors affecting the innovation diffusion of the residence permit system. The study finds that the pressure from higher authorities is the most important factor affecting the adoption of the residence permit system, that competitive pressure and urbanization rate also affect the spread of the residence permit system, but there exists a negative correlation, contrary to expectations. In this regard, the central government needs to adopt policy guidance to promote the adoption of innovation by lower-level governments. Local governments need to set up a good information exchange platform, broaden information exchange channels, strengthen the integration of the residence permit system and information technology, continuously optimize the residence permit system, and give full play to its role in managing the floating population and ensuring public services.

Key Words: residence permit system; policy innovation diffusion; the event history analysis; influencing factors

[编辑:游玉佩]