

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2019.05.007

# 政府信息公开制度扩散的多重逻辑

## ——面向中国省份的事件史分析

韩 啸, 吴金鹏

(上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030)

**摘 要:** 政府信息公开制度在自主性扩散阶段的扩散速度远远快于强制性扩散阶段,这与现有理论解释相悖。由于缺乏实证研究讨论具体的作用机制,为了找到合理解释,以政策扩散理论为基础,引入多重逻辑,使用事件史分析法对2004—2015年间中国31个省份的面板数据进行分析,检验了在不同扩散阶段下发挥主导作用的组织行为逻辑。研究发现,在自主性扩散阶段受效率逻辑与行动者逻辑的双重驱动,在强制性扩散阶段受到合法性逻辑与效率逻辑的影响。研究有助于深化对我国地方政府政策创新扩散内在逻辑的认识与理解,并为后续研究提供理论依据。

**关 键 词:** 政府信息公开; 政策扩散; 事件史分析; 自主性扩散; 强制性扩散

**中图分类号:** D 035

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1008-3758(2019)05-0489-08

# Multiple Logics of the Diffusion of Government Information Disclosure System

## ——An Event History Analysis of Chinese Provinces

HAN Xiao, WU Jin-peng

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200030, China)

**Abstract:** The government information disclosure system is spreading faster in the stage of induced diffusion than the imposed diffusion stage. This is contrary to the existing theoretical explanation. Due to the lack of empirical research that discusses the diffusion mechanism to find a reasonable explanation based on the policy diffusion theory, this paper used discrete time event history analysis (EHA) to analyze the panel data of 31 provinces in China from 2004 to 2015, and tested the organizational behavior logic that plays a leading role in different diffusion stages. It is found that government information disclosure system is driven by efficiency logic and actor logic in the induced diffusion stage, and influenced by legitimacy logic and efficiency logic in the imposed diffusion stage. This research helps to deepen the understanding of the internal logic of policy innovation diffusion of local governments in China and provides a theoretical basis for the follow-up research.

**Key words:** government information disclosure; policy diffusion; event history analysis; induced diffusion; imposed diffusion

收稿日期: 2019-02-27

基金项目: 国家社会科学基金重大专项资助项目(18VSJ057)。

作者简介: 韩 啸(1988-),男,四川成都人,上海交通大学博士研究生,主要从事电子政务、政府治理研究; 吴金鹏(1991-),女,山东滨州人,上海交通大学博士研究生,主要从事政策分析、政府治理研究。

伴随全球化与信息化的浪潮,中国从计划经济体制向市场经济体制的转轨过程中,作为掌舵者的政府在很多领域进行了大量创新,既有中央政府规划下的政策试验<sup>[1]</sup>,也有地方政府根据实际情况的自主创新。进行政府信息公开制度建设,提高政府透明就是为了应对后市场化改革问题、填补社会转型出现制度空隙的一项制度创新。2008年正式实施的《中华人民共和国政府信息公开条例》(以下简称《条例》),标志着国家层面的政府信息公开制度正式建立,政务透明建设有了法律的规定,成为公共权力的义务、公共部门的责任<sup>[2]</sup>。尽管《条例》引发了学界对政府信息公开制度广泛关注,研究仍有待进一步推进,尤其是对政府信息公开制度扩散的因果机制研究不足。主要表现为:①现有研究缺乏对政府信息公开制度扩散动因的经验研究。为什么省级政府间对该制度表现出不同的态度?影响制度扩散的关键因素是什么?②现有理论对政府信息公开制度扩散特点的解释不足。受西方理论影响,学界普遍认为自上而下的强制扩散机制,可以实现扩散速度最大化<sup>[3]</sup>。自2004年上海在省级政府中率先进行政府信息公开制度建设后,三年中,通过自主性扩散有14个省份陆续采纳政府信息公开制度;2008年中央正式实施《条例》,面向全国各级政府进行强制性扩散,用了七年时间才完成在剩余省份的扩散,可知政府信息公开制度的强制性扩散速度不如自主性扩散。为什么国家权威、法律强制没能实现政府信息公开制度在地方政府中的快速扩散?政府信息公开制度在自主性扩散和强制性扩散中受到哪些因素影响,有何不同之处?

政府信息公开制度在面向全国省级政府的扩散过程中,集自主性扩散与强制性扩散为一体,有别于其他单一扩散阶段的案例,为同一个制度在不同扩散阶段中的动因与机理进行对比分析提供了一个可以排除其他干扰因素的绝佳样本。为了回答上述问题,本文在借鉴国内外研究基础上,引入多重逻辑理论构建解释模型,运用事件史分析法对2004—2015年间政府信息公开制度扩散进行分析。

## 一、政策扩散研究综述

政策扩散(policy diffusion)是指一个政府的政策选择被其他政府的选择所影响<sup>[4]</sup>。在政策扩

散的机制讨论中,偏向“多元解释”,即受到地方政府内部因素和外部传播的影响<sup>[5]</sup>。内部因素是指地方政府所辖范围的社会、经济与政治特征,具体而言,社会特征包括辖区人口数量、人口密度、人均受教育程度和宗教信仰等;经济特征包括人均GDP水平、产业结构、对外开放程度、财政健康度等;政治特征含有选举制度、官员特质,研究主要集中在讨论官员个人特征对政策扩散的影响,如年龄、任期、学历以及政治流动等因素。虽然地方政府内部因素是影响政策扩散的主要因素,但由于内部因素的多元化,使其作用机制并不是一成不变的,面向不同属性的政策,内部因素发挥的作用存在不同,其中的规律需要进一步讨论。

外部扩散机制分为纵向扩散和横向扩散。纵向扩散机制是指来自上级政府的强制压力所产生的扩散以及地方政府自主创新所引起的自下而上扩散。由于中国政府特殊的“压力型体制”,自上而下的权力递减、压力转移、资源分配等等赋予了上级政府对下级政府贯彻意志的强大影响力,因而在面向中国的研究中对自上而下的扩散机制谈论的更多。横向扩散机制由模仿、学习和竞争所组成。地方政府透过正式或非正式交流网络相互学习,是政策扩散得以实现的隐性机制<sup>[3]</sup>。学习机制假设政策制定者观察到诸多政策在其他政府中的影响后,决定是否分别采纳每项政策<sup>[6]</sup>。而相邻地域的同等级政府间的竞争关系是政策扩散的主要动力与显性机制<sup>[7]</sup>。竞争机制假设地方政府会在经济、公共服务等方面竞争而采纳或不采纳某项政策。模仿机制又称为社会化机制,主要指当地政府复制其他政府的行为。模仿关注的重点是如何做的,如何达到同样效果。在三者中,学习和竞争是横向扩散最常见的方式。

国内关于中国体制下政策扩散的研究不断增加,但相比中国地方政府的实践而言,实证研究的数量仍然很少,并存在以下局限:①理论模型的解释力受到挑战。学界对扩散机理和动因的解释缺乏一个共识性理论框架。政策扩散有着复杂的发生机理,不同政策在扩散速度和范围上存在差异<sup>[8]</sup>,并受到不同因素的影响<sup>[9]</sup>。因此,在探究政策扩散背后的机理时,一方面需要考虑中国的现实环境,避免简单的理论移植,中国政治体系中拥有许多不同于西方国家的制度安排<sup>[10]</sup>;另一方面,需要对研究问题进行系统性分析,建立综合分

析框架,确定多维度的变量,避免碎片化研究。

②理论研究有待进一步深化。根据制度变迁理论,学界将政府创新扩散模式划分为由上级政府采用行政法律等权威手段,自上而下的“强制性扩散”和出于内部治理需要,通过学习、模仿和复制等方式采纳创新项目的“自主性扩散”<sup>[11]</sup>。虽然目前政府创新扩散以强制性扩散为主,但是也有不少政府创新在扩散过程中兼有自主性扩散与强制性扩散的特点,比如行政审批改革、政府信息公开、城市低保制度等。政策在不同的扩散阶段会受到不同因素的影响,因此需要进一步分析。

## 二、理论基础与研究假设

既有研究大多集中在对政策采纳与否及其影响因素的分析,而对政策扩散过程中的动态性与复杂性关注相对不足。组织的行为逻辑依赖于更为宏观的制度环境,在实践中,不同制度扩散阶段,地方政府面临着不同的政策环境与多重任务目标,政策扩散的逻辑则因之不同。相同的政策采纳行为,背后可能对应着迥异的政策扩散逻辑。鉴于此,为了回答在不同的政策扩散阶段,哪些逻辑发挥着作用?本文引入动态过程视角,以多重逻辑的理论框架分析政府信息公开制度扩散。在构建多重逻辑的理论框架时,考虑到效率逻辑和合法性逻辑都是从宏观的角度切入政策扩散研究,需要引入一些微观变量对政策扩散进行解释,丰富分析框架。透过已有研究发现,一些学者将官员个体特质、政治流动特质等因素纳入分析,讨论其对政策扩散的影响,开启了政策扩散研究的微观视野<sup>[10,12]</sup>。鉴于此,笔者将涉及官员特征的变量概括为行动者逻辑,纳入分析框架,与效率逻辑、合法性逻辑一同考察对因变量的影响。

### 1. 效率逻辑

政策扩散的效率逻辑从行政区域自身特点和需求出发,分析政策扩散的影响因素。笔者选择治理规模、城市化水平与财政健康度验证“效率逻辑”适用性。人口规模是衡量政府治理规模的常用指标,人口越多的行政辖区,治理项目越多,环境越复杂,这意味着当地政府对管理改革和政策创新的需求更大<sup>[13]</sup>。随着现代化、城市化建设的不断推进,这个过程中所产生的一系列问题对国家治理、城市治理提出了新要求,人口规模越大的地区其承受的治理压力也越大,需要通过采纳创

新来回应诉求,解决问题。据此提出假设 H1:治理规模与政府信息公开制度的采纳正相关。

Walker 对美国州政府的政策扩散研究中发现城市化水平越高的州政府越倾向于采纳新政策<sup>[14]</sup>。中国在改革开放四十余年的历程中,经历了一个快速城市化的过程,随着城市化推进而出现的社会矛盾、治理问题愈发突出,需要政府转变管理理念、进行管理创新以实现服务能力的提高。故提出假设 H2:城市化水平与政府信息公开制度的采纳正相关。

资源松弛理论指出,松弛的资源状况是组织创新的重要条件,资源丰富的组织更倾向于创新<sup>[15]</sup>。地方政府是否具有相应的财政能力,是影响其政策采纳的主要因素。另一方面,就纵向财政关系而言,如果地方政府在财政上较多地依赖上级政府的财政支持,那么地方政府会更积极地响应上级政府出台的政策制度<sup>[16]</sup>。因此,提出假设 H3:财政健康度与政府信息公开制度的采纳正相关。

### 2. 合法性逻辑

合法性逻辑与效率逻辑不同,侧重于从组织环境的角度解释组织行为,认为组织只有不断保持其在制度环境中的合法性才能生存<sup>[17]</sup>。组织需服从合法性逻辑,采用那些在制度环境下“广为接受”的组织形式和做法。笔者选择中央信号、政策配套、全国压力来验证“合法性逻辑”的适用性。

中国半分权式的央地财政关系和自上而下的官员考评制度深刻影响了地方政府对政策扩散的选择行为<sup>[10]</sup>。如果中央政府发布了有关改革的信号,拥有辖区行政自主权的地方政府会根据信息优势做出有利于自身的选择<sup>[18]</sup>;同时,也会受到来自上级考评的约束,在没有激励的情况下,地方政府仍会通过积极响应上级政策来表达忠诚。因此,提出假设 H4:如果中央政府表明了有关特定政策目标的支持信号,地方政府积极回应相应政策创新的概率就会提升。

当中央鼓励政策采纳的信号释放出后,一方面向各级地方政府施加了压力,另一方面也为地方政府采纳政策提供了合法性保障。为了能够促进新政策在全国范围内迅速推广,往往会以中央行政命令(包括政府工作报告、法规、政策、规划、意见、通知、文件等)的方式来表达意志<sup>[10]</sup>。因此,有关中央行政命令越多,地方政府采纳政策的



可能性就越大。故提出假设 H5: 中央政府政策配套数量越多, 省级政府采纳政府信息公开制度的可能性越大。

地方政府在政策制定不仅受到来自上级政府的压力, 还受到同级政府的水平影响<sup>[19]</sup>。在政策扩散中, 不同辖区的政府管理者会受到区域内或全国范围内其他政策制定主体的强烈影响, 互相之间会持续地竞争与学习, 以维持或提高管理绩效和政治资本<sup>[20]</sup>。因此, 对是否采纳政府信息公开这一新制度而言, 会受到全国范围内有多少省份已采纳了该政策的影响。据此提出假设 H6: 对于一个省份而言, 全国范围内已经采纳政府信息公开制度的省份越多, 它就越有可能采纳。

### 3. 行动者逻辑

在中国“领导中心模式”的决策体制下, “一把手”充当了地方政府决策的第一负责人。“一把手”的个人特质会影响他们对政策扩散的认识与态度<sup>[21]</sup>。笔者选择“年龄”“任期”与“来源”三项指标来衡量“行动者逻辑”对政策扩散的影响。

政策扩散的研究指出相比较年长的领导者, 年轻的领导者具有更强的冒险精神和更丰富的认知资源, 如学习能力、归因能力和记忆力, 更容易采纳创新。官员晋升受到年龄制约, 省级官员通常在 65 岁之后就很难得到晋升<sup>[22]</sup>, 因此他们往往失去了提高政府绩效的动力。基于此, 提出假设 H7: 省长的年龄与政府信息公开制度的采纳负相关。

Mohr 指出在公共部门官员的创新受到他具有的创新动力和克服阻力需要的资源所决定<sup>[23]</sup>。因此, 政府领导在岗位上的任职时间是采纳新政策的一个重要影响因素。新上任的管理者具有更大的动力和意愿去采纳创新, 却缺乏克服阻碍的权威; 而一个长期任职的官员具有更为丰富的管理经验与克服阻碍的权威, 但没有创新的意愿。因此, 官员任期和创新采纳呈现出倒 U 型曲线的关系, 故提出假设 H8: 省长的任期与政府信息公开制度的采纳呈现出倒 U 型曲线的关系。

地方官员可能是来自地方也可能是从中央调动下去。官员的来源不同, 代表着官员个体在经历和经验上的差异, 也可能包含了一种政治激励上的差异<sup>[24]</sup>。来自中央的官员相较本地官员会更积极地贯彻中央的政策意志, 并且来自中央的干部具有更强的“支配性权威”去实现政策意志。故提出假设 H9: 来自中央的省长对政府信息公

开制度的采纳意愿会更强。

## 三、研究设计

### 1. 计量模型

事件史分析(event history analysis, 简称 EHA) 被 Berry 夫妇首次引入政策扩散研究领域后, 已经得到了广泛运用。据 Yamaguchi 的定义, 事件史分析是“研究事件发生的方式和相关因素”。相较 OLS 回归分析无法很好地处理删截产生的潜在偏误以及随着时间变化的解释变量等问题, 事件史分析采用 Logit 模型可以“令人满意地解决这两个问题”。事件史分析对时间  $t$  发生事件的预测是立足于时间  $t-1$  的变量观测值, 能够满足因果关系要求的影响作用及其时间顺序, 对识别影响政策扩散的关键因素具有很好的适用性。基于此, 将事件史分析作为本文的数据分析方法。

### 2. 研究样本

本文的研究对象是中国大陆的 31 个省、直辖市、自治区, 考察 2004—2015 年间省级政府信息公开制度的采纳情况。通过三个步骤, 对因变量进行赋值。首先在北大法宝上通过关键词“信息公开”对各省政府发布文件进行检索, 然后人工对检索内容进行筛查; 其次对没有检索到相关文件的省份, 采用登录到该省份政府网站上进行查询, 确认是否出台制度; 最后确认信息, 进行赋值, 保证了因变量赋值的科学性。自变量信息来源于中国党政领导干部资料库、《中国统计年鉴》《中国城市统计年鉴》等可公开获取的资料。

### 3. 变量设计

研究将因变量设置为政策采纳, 为二分虚拟变量, 即省份  $i$  在年份  $t$  发布了它的政府信息公开制度, 编码为“1”, 在年份  $t$  之前的所有年份, 都编码为“0”, 年份  $t$  之后的资料被剔除。当然, 会存在有些省份已经开始着手政府信息公开建设, 但省级政府却尚未颁布或公开本省政府信息公开制度的情况, 考虑研究的严谨性, 因变量取值也为 0, 主要是由于本研究是考察中央颁布的政府信息公开制度在各省的扩散情况, 只有在各省以行政法规的形式发布了本省的政府信息公开制度时, 才能认定二者之间存在政策扩散的因果链。所有变量的操作化和测量方法见表 1。

表 1 变量及其测量方法	
变 量	测 量 方 法
政策采纳	当省政府在某一年发布该省的政府信息公开条例(或办法)取“1”,未发布取“0”
年龄	样本测量年份减去出生年份再减 1,其中 41~45 岁编码为 0;46~50 岁编码为 1;51~55 岁编码为 2;56~60 岁编码为 3;61~65 岁编码为 4;66~70 岁编码为 5
任期	如果在某年的 6 月 30 日之前任职,任期记为“1”,如果是在 7 月 1 日之后任职,任期记为“0”,之后逐年累加
来源	在任省长来源于中央时,记为“1”,否则记为“0”
治理规模	前一年人口总量,以 10 为底的对数变换
城市化	前一年全省城市人口占总人口比例
财政健康度	前一年地方财政预算内支出减去地方财政预算内收入,再除以地方财政预算内支出
中央信号	把 2008 年设置为“1”,其他年份记为“0”
政策配套	自 2002 年起到采纳的前一年中央颁布的累积的相关政策数目
全国压力	对某省而言,在前一年已建立信息公开制度省份的累计数量占全国省份的比例

## 四、计量模型结果分析

为了判断各变量间是否存在共线性,进行了共线性检验,结果显示方差膨胀因子(VIF)均小于 5,说明不存在共线性问题。笔者以 2008 年中央出台《条例》作为两种扩散阶段的分割点,在 2004—2007 年属于自主性扩散阶段,2008—2015 年属于强制性扩散阶段。使用 logit 回归对这两阶段的变量模型进行分析(见表 2、表 3),由于自主性扩散主要考察的是中央政策出台前的扩散情

况,故在回归分析中没有将变量“中央信号”和“政策配套”纳入模型进行分析;而在强制性扩散的回归分析中则将变量“中央信号”和“政策配套”加入到模型中。

通过表 2 可知,在基线模型依次加入新的变量之后,模型的 R 方和卡方值都有增加,说明模型的解释力是在逐步提高。在“自主性扩散阶段”的七个回归模型中,模型 1(行动者逻辑)的分析显示官员的年龄、任期和来源没有通过显著性检验。

表 2 政府信息公开条例扩散的离散时间 EHA 分析(自主性扩散阶段:2004—2007 年) <sup>①</sup>							
变 量	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7
行动者逻辑							
年龄	0.263 (0.249)			-0.870* (0.348)	0.235 (0.237)		-0.819* (0.378)
任期	-0.152 (0.107)			0.077 (0.135)	-0.169 (0.114)		0.350 (0.141)
来源	0.774 (0.506)			1.368* (0.661)	1.327* (0.570)		1.606* (0.715)
效率逻辑							
治理规模		2.392* (1.173)		3.267* (1.268)		2.287* (1.339)	3.067* (1.406)
城市化		11.187* (4.380)		16.917** (5.411)		14.026** (5.858)	20.066** (7.085)
财政健康度		7.345** (2.841)		10.961** (3.722)		7.318** (2.953)	10.589** (3.848)
合法性逻辑							
全国压力			0.086 (0.102)		0.128 (0.109)	0.274 (0.141)	0.305* (0.152)
似然函数值	151.140	119.728	147.122	107.550	136.733	114.892	49.545
卡方	6.454	37.866***	10.472**	50.044***	20.861**	42.702***	55.487***
自由度	3	6	3	9	6	9	12
R <sup>2</sup>	0.060	0.322	0.096	0.413	0.186	0.359	0.451

注:\*\*\*、\*\*、\* 分别表示在 0.001、0.01、0.05 的水平上显著,下同

① 因篇幅原因,未将“优势比变化”的数据结果列出,如有读者需要可联系作者或编辑部。

表 3 政府信息公开条例扩散的离散时间 EHA 分析(强制性扩散阶段:2008—2015 年)

变 量	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7
行动者逻辑							
年龄	0.159 (0.344)			0.075 (0.396)	-0.494 (0.417)		-0.915 (0.521)
任期	0.146 (0.086)			0.171 (0.114)	0.356** (0.111)		0.137 (0.136)
来源	0.288 (0.447)			0.362 (0.572)	1.338* (0.595)		1.268 (0.724)
效率逻辑							
治理规模		-1.057 (0.946)		-0.716 (1.037)		1.413 (1.108)	-0.749 (1.220)
城市化		-0.774 (5.362)		0.458 (5.676)		16.957* (9.072)	23.081* (10.462)
财政健康度		7.345* (4.018)		1.974* (0.750)		6.266** (2.194)	4.345* (2.482)
合法性逻辑							
中央信号			0.118 (0.665)		0.184 (0.694)	0.657 (0.730)	0.332 (0.756)
政策配套			2.507* (1.102)		3.336** (1.212)	2.640* (1.250)	3.180* (1.429)
全国压力			-0.051 (0.231)		0.118 (0.250)	0.312 (0.277)	0.340 (0.303)
似然函数值	154.947	148.968	150.119	145.649	137.229	129.867	123.095
卡方	4.264	10.244	8.321	13.562	21.210**	28.572**	35.344**
自由度	3	6	4	9	7	10	13
R <sup>2</sup>	0.041	0.096	0.079	0.126	0.193	0.225	0.310

在模型 2(效率逻辑)中,治理规模、城市化与财政健康度均通过了检验。根据回归结果,在控制其他因素不变的基础上,一个省份的人口总数每增加一万人,采纳制度的优势会提高 993.8%;城市化水平每提高一个百分点,采纳制度的优势增加 150.2%;财政健康度水平提高一个百分点,采纳的优势会增加 47.7%。模型 3 是对于合法性逻辑的检验,研究表明全国压力与因变量的关系没有达到显著性。模型 4 是模型 1 和模型 2 的合并分析,在该模型中官员的年龄、来源通过了显著性检验,官员年龄每增加一岁,采纳制度的优势会减少 58.1%;来自中央的官员担任省长,采纳制度的优势将增加 192.7%;治理规模、城市化和财政健康度都通过了显著性检验,稳健性较好。模型 5 是对模型 1 和模型 3 结合的分析,其中有关行动者逻辑的变量只有官员来源通过了检验,而对合法性逻辑的分析结果没有发生了变化,全国压力与因变量之间没有相关关系。模型 6 是对模型 2 与模型 3 组合的分析,效率逻辑中的三个变量都通过了显著性分析,而模型中有关合法性逻辑的变量没有通过检验。模型 7 是把模型 1、模型 2 和模型 3 中的变量一起汇总进行检验。根据分析结果可知,在行动者逻辑部分,官员的年龄

和来源通过检验,这两个变量在模型 4 和模型 7 中通过了显著性检验,可以判断该变量具有较好的稳健性;在效率逻辑中,只有治理规模、城市化与财政健康度通过了检验。模型中对合法性逻辑的检验,全国压力通过了检验,即每增加一个省份采纳制度,会增加采纳优势 35.7%。结合前面的模型分析,全国压力均未能通过检验,稳健性较差,因此,该结果不纳入结论。

通过表 3“强制性扩散阶段”的数据分析可知,模型 1 中,涉及行动者逻辑的三个变量都没有通过检验。在效率逻辑分析的模型 2 中,仅有财政健康度通过了检验,财政健康度水平提高一个百分点,采纳的优势会增加 154.7%。模型 3 是对合法性逻辑的检验,政策配套通过了显著性检验,中央每增加一个配套政策,采纳制度的优势会提高 8.2%。模型 4 中涉及行动者逻辑的变量均没有通过显著性检验,而属于效率逻辑的变量,只有财政健康度通过了检验,即财政健康水平每提高一个百分点,采纳的优势会增加 47.2%。模型 5 中官员任期、来源通过了检验,官员任期每增加一年,采纳制度的优势会提高 42.8%,来自中央的省长,会使采纳制度的优势增加 281%;政策配套通过显著性检验,中央每增加一个配套政策,采

纳制度的优势会提高 28.2%，中央信号、全国压力未通过检验。在模型 6 中有关效率逻辑变量的分析发现，城市化、财政健康度通过了显著性检验，其中城市化水平每提高一个百分点，采纳制度的优势增加 237.6%；财政健康度水平提高一个百分点，采纳的优势会增加 98.0%。模型中针对合法性逻辑的检验只有政策配套通过了检验。模型 7 是将所有变量汇总进行检验。行动者逻辑中的变量均没有通过检验，效率逻辑中只有变量城市化与财政健康度通过了检验，而属于合法性逻辑的变量中仅有政策配套通过了检验。

根据上述分析结果可知，行动者逻辑中的变量在大部分模型中未能通过，其稳健性较差，因此假设不通过；效率逻辑中的变量只有财政健康度在所有模型中均通过检验，具有较好的稳健性；合法性逻辑中的变量，中央信号和全国压力没有通过检验，政策配套在全部模型中通过了检验。

## 五、结 论

本文利用 2004—2015 年间，中国大陆 31 个省、自治区和直辖市共 179 个样本数据，检验了行动者逻辑、效率逻辑与合法性逻辑对《条例》扩散的作用。具体而言，在自主性扩散阶段中，行动者逻辑（官员年龄、来源）与效率逻辑（治理规模、城市化水平和财政健康度）是影响各省采纳的重要因素，其中官员来源、人口规模和城市化水平是影响最大的三个变量。在强制性扩散阶段中，效率逻辑（财政健康度）和合法性逻辑（政策配套）显著影响各省的政策采纳。通过分析中国省级面板数据，检验了政策扩散理论的适用性，对进一步认识和理解政策扩散过程的动态性与复杂性具有重要的理论与实践意义。引入多重逻辑分析框架对政府信息公开制度在省级政府间的两种扩散模式进行了实证分析，揭示了政府信息公开制度扩散的动因与机理，这在我们的知识范围内尚属首次。本文主要研究贡献有以下两点。

第一，通过对政策扩散两阶段实证分析，发现影响政府信息公开制度扩散的不同逻辑。从实证分析结果可以发现，在政府信息公开制度扩散两个阶段，地方政府的行为逻辑发生了明显的改变。为何如此？在政府信息公开制度自主性扩散阶段，地方政府对这一制度创新的发展方向、中央意图把握不清，甚至存在一些疑问。因此在该阶段

各省级政府的政策采纳较为谨慎，一方面注重从本省的实际条件出发，综合考虑治理需要与财政力量。治理规模、城市化水平和财政健康度这三个变量不仅代表着地方政府的社会经济发展程度，也代表了政府所面临的多元治理压力。因此地方政府需要通过采纳创新，缓解治理压力。另一方面政府信息公开制度的扩散主要依靠年轻的干部和来自中央的干部在推动，年轻的省长有更强的创新意愿，来自中央的省长具有更强的“支配性权威”去实现政策意志，从而会更积极地贯彻中央意志。故在该阶段效率逻辑和行动者逻辑发挥着主导作用。

在 2008 年国务院正式实施《条例》后，向全国各级政府释放了一个强烈的信号，通过顶层设计的形式，解答了地方政府对于政府信息公开存在的疑问，并通过自上而下的强制力实现政策扩散。因此，扩散逻辑在强制性扩散阶段发生了改变，效率逻辑和合法性逻辑是政府信息公开制度扩散的主要驱动因素。在效率逻辑中财政健康度是唯一通过检验的变量。已有研究指出我国地方政府已然成为以财政收益最大化为目标，选择性职能履行的地方发展型政府<sup>[25]</sup>。在此行为逻辑下，财政健康度成为了地方政府是否采纳创新的一项基础性指标。财政越健康，采纳创新的概率就越高。在合法性逻辑中只有政策配套通过检验。中央为推进政府信息公开制度扩散，进行的政策配套是影响采纳的关键因素。配套制度的不断出台，一方面表明了中央不断推进政府信息公开制度建设的决心；另一方面，随着配套制度的增加，省级政府采纳制度的风险与成本递减，进而持续推动政府信息公开制度在地方的扩散。

第二，效率逻辑是推动政府信息公开制度扩散的关键因素。通过对比扩散两阶段的分析结果，发现效率逻辑在自主性扩散阶段与强制性扩散阶段均发挥着重要作用，对政府信息公开制度扩散的影响强烈且稳健。鉴于政策属性会对政策扩散产生影响，笔者选择政策属性的角度来对效率逻辑进行阐述。政府内部的激励方式主要有财政激励和晋升激励。前者包括建立在财政分成基础上的激励模式，以及围绕财政专项资金的申请、拨付等形成的激励模式；后者则表现为政府官员的晋升与某些领域治理绩效间的高关联<sup>[26]</sup>。政府信息公开制度是一项支出政策而非收入政策，采纳这项政策不能直接为政府带来财政收入，而



且要耗费一定的行政成本。地方政府的信息公开建设水平未有纳入对官员的绩效考核中,上级的检查评估多为“低强度”。基于这些特征,政府信息公开制度的政策属性为“弱激励”。

受“地方发展型政府”逻辑的影响,地方政府以财政收益最大化为目标,并且根据上级考核强度选择性履行职能。在此行为逻辑下,地方政府面对不同属性的政策,其采纳逻辑有显著不同。对强激励政策的采纳更多地受到外生变量的影响,如上级强制、水平竞争等,与绩效锦标赛、政治升迁和赶超式发展密切相关;而弱激励政策的采纳则会受到内生变量的影响,如财政能力、辖区规模等,以能否满足地方政府对存量问题的治理需要为采纳标准。针对政府信息公开制度的采纳而言,一方面取决于经济社会发展到一定阶段后公众对知情权产生的强烈需求。另一方面取决于地方政府是否有充裕的资金建设电子化信息平台。城市化水平决定了地方政府需要解决的治理问题,财政健康度决定了地方政府在解决问题时是否有足够的资金。

当然,囿于笔者能力与数据限制,本研究尚存一些不足之处。首先,未来研究可扩大观测样本,对其他政策扩散情况进行考察,检验本研究分析模型的稳健性;其次,研究使用政策扩散研究中常用的事件史分析模型,因变量为二分变量,仅能反映出某城市在某时段是否采纳政策,并不能呈现政策执行效果在不同城市的差异性,后续研究可尝试进一步讨论。

参考文献:

[1] 韩博天. 通过试验制定政策:中国独具特色的经验[J]. 当代中国史研究, 2010(3):103-112.

[2] 吕艳滨. 政府信息公开制度实施状况:基于政府透明度测评的实证分析[J]. 清华法学, 2014(3):51-67.

[3] 林雪霏. 政府间组织学习与政策再生产:政策扩散的微观机制[J]. 公共管理学报, 2015(1):11-23.

[4] Shipan C R, Volden C. Policy Diffusion:Seven Lessons for Scholars and Practitioners [J]. Public Administration Review, 2012,72(6):788-796.

[5] Sabatier P A, Weible C. Theories of the Policy Process [M]. Boulder: Westview Press, 2014.

[6] 朱旭峰,张友浪. 地方政府创新经验推广的难点何在[J]. 人民论坛, 2014(9):63-79.

[7] 赵强. 制度压力如何影响地方政府公共服务创新的扩散?

——以城市网格化管理为例[J]. 公共行政评论, 2015(3):103-121.

[8] 赵慧. 中国社会政策创新及扩散:以养老保险政策为例[J]. 国家行政学院学报, 2013(6):44-48.

[9] 朱亚鹏,丁淑娟. 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究[J]. 社会学研究, 2016(5):88-113.

[10] 朱旭峰,张友浪. 创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起[J]. 管理世界, 2015(10):64-86.

[11] 张岚. 基于多案例分析的地方政府创新扩散机理研究[D]. 杭州:浙江大学, 2016.

[12] 吴建南,张攀,刘张立. “效能建设”十年扩散:面向中国省份的事件史分析[J]. 中国行政管理, 2014(1):76-84.

[13] Ma Liang. Diffusion and Assimilation of Government Micro-blogging: Evidence from Chinese Cities[J]. Public Management Review, 2014,16(2):274-295.

[14] Walker J L. The Diffusion of Innovations Among the American States [J]. The American Political Science Review, 1969,63(3):880-899.

[15] Damapour F. Organizational Innovation: A Meta-analysis of Effects of Determinants and Moderators[J]. Academy of Management Journal, 1991, 34(3): 555-590.

[16] 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(8):95-118.

[17] 李智超. 政策试点推广的多重逻辑——基于我国智慧城市试点的分析[J]. 公共管理学报, 2019(3):145-157.

[18] Zhou Xueguang. The Institutional Logic of Collusion Among Local Governments in China[J]. Modern China, 2009,36(1):47-78.

[19] Zhang Yanlong. From State to Market: Private Participation in China's Urban Infrastructure Sectors, 1992-2008 [J]. World Development, 2014, 64: 473-486.

[20] Shipan C R, Volden C. The Mechanisms of Policy Diffusion [J]. American Journal of Political Science, 2008,52(4):840-857.

[21] 张克. 地方主官异地交流与政策扩散:以“多规合一”改革为例[J]. 公共行政评论, 2015(3):79-106.

[22] 马亮. 官员晋升激励与政府绩效目标设置:中国省级面板数据的实证研究[J]. 公共管理学报, 2013(2):28-42.

[23] Mohr L B. Determinants of Innovation in Organizations [J]. The American Political Science Review, 1969, 63(1):111-126.

[24] 王贤彬,徐现祥. 地方官员来源、去向、任期与经济增长[J]. 管理世界, 2008(3):16-28.

[25] 郁剑兴,高翔. 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础[J]. 中国社会科学, 2012(5):95-112.

[26] 黄晓春. 当代中国社会组织制度环境与发展[J]. 中国社会科学, 2015(9):146-164.

(责任编辑:付示威)