

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）

朱旭峰 赵 慧

摘 要：中国社会福利体系的普遍建立是在社会政策创新的基础上经由地方逐渐扩散到全国的过程。政府间关系对社会政策创新扩散发挥着重要的助推作用。以“城市低保制度”在全国 200 多个城市七年间（1993—1999）迅速建立的过程为例，分析社会政策创新在各级政府间的扩散机制，结果显示：第一，城市政府在采纳新的社会政策时，既要回应当地社会需求并考虑财政资源约束，还受到来自上级政府的行政命令和上下级财政关系的影响，并考虑来自同级城市的竞争压力。第二，城市政府的政策创新为上级政府提供了经验学习的机会。第三，中央命令同时向城市政府施加着直接和间接影响，而省级命令发挥着中介传导机制的作用。第四，中央和省级命令对城市政府的政策采纳施加影响的时间滞后效应存在明显差异。

关键词：政策扩散 政府间关系 社会政策 城市低保

作者朱旭峰，清华大学公共管理学院教授（北京 100084）；赵慧，首都师范大学管理学院讲师（北京 100089）。

一、问题提出

因地制宜的社会政策创新及政策扩散对建立全国统筹协调的社会福利制度具有重要意义。随着 20 世纪 90 年代传统“单位制”福利体系的迅速瓦解，地方政府日益成为回应社会需求和维护社会稳定的社会福利提供主体，^① 它们必须作出迅速反应以填补社会快速转型所形成的福利制度空隙。为此，地方政府通过社会政策创新

^{*} 本文得到国家社会科学基金重点项目（15AZD017）、国家自然科学基金重点项目（71233005）和国家优秀青年基金（71322302）的资助。感谢在本研究中给予大力帮助的学者、官员，以及匿名评审人的宝贵建议，文责自负。

^① 李培林、王思斌等：《构建中国发展型的社会政策——“科学发展观与社会政策”笔谈》，《中国社会科学》2004 年第 6 期。

来回应当地社会民生需求,并为其他地方政府以及全国性政策方案提供借鉴。可见,全国统筹协调的社会福利体系的建立,是在社会政策创新的基础上经由地方逐渐扩散到全国的过程,而“以点带面”是这一过程的基本特征。

虽然“以点带面”比较形象地概括了中国社会政策的发展过程,但它不足以揭示社会政策扩散的本质,尤其无法区分社会政策与经济政策的差异。首先,与扩散研究中广泛讨论的经济政策不同,社会政策被认为是一种消耗当地财政资源或不产生经济效益的政策,亦不是地方政府官员绩效评价的最重要指标。^①因此,地方决策者在采纳社会政策时可能不会具有较高的主动性。其次,与允许地方差异的经济政策不同,为了实现公平的社会权利保障和基本公共服务均等化,建立全国统筹协调的政策体系是中央政府大部分社会政策的发展目标。因此,一旦我们将地方政策创新和扩散的理论视野聚焦到社会政策领域,不同层级政府间(包括中央、省、市政府)的纵向关系以及同级地方政府间(如市政府之间)的横向关系就变得尤为重要。

学术界针对中国政府间关系与政策创新扩散的研究已取得一定成绩,但仍有待在深度和广度上拓展。例如,英文文献中的“维护市场型联邦主义”(Market-Preserving Federalism)、“科层试验”(Experimentation under Hierarchy)、“地区分权威权主义”(Regional Decentralized Authoritarianism)等^②以及中文文献中的“行政发包制”、“项目制”、“逆向软预算约束”等^③概念框架都有助于我们理解中国政策创新与扩散的整体面貌和特征。但是,由于基于地方政府(特别是城市层面)经验数据的系统研究的严重不足,这些理论模型很难解释社会政策扩散过程中的微观机理。特别是在中国,一个新的社会政策可以在不到10年的时间里扩散至全国。那么,是什么力量推动社会政策如此迅速地在全国扩散,从而填补快速社会转型所形成的制度空隙?在社会政策全国扩散的过程中,政府间关系发挥着什么样的作用?半个多世纪以来,政策创新扩散研究在政治学、社会学、经济学等学科已经积累了

① Shih-Jiunn Shi, “Social Policy Learning and Diffusion in China: The Rise of Welfare Regions?” *Policy & Politics*, vol. 40, no. 3, 2012, pp. 367-385.

② Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” *World Politics*, vol. 48, no. 1, 1995, pp. 50-81; Sebastian Heilmann, “Policy Experimentation in China’s Economic Rise,” *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 1, 2008, pp. 1-26; Chenggang Xu, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development,” *Journal of Economic Literature*, vol. 49, no. 4, 2011, pp. 1076-1151.

③ 周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期;周雪光:《“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》2005年第2期;折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期;陈家建:《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》2013年第2期。

上千篇文献，但至今很少有研究能够将如此复杂的政府间（纵向和横向）关系放在一个框架内进行讨论。本文将在理论和实证研究上开展有益的尝试。

本文以中国城市居民最低生活保障（简称“城市低保”）制度 1993—1999 年间在城市政府普遍建立的过程为例，探讨政府间关系对于社会政策扩散的影响机制。本研究搜集了全国各副省级市和地级市的城市低保制度的政策采纳数据，运用事件史分析模型（Event History Analysis, EHA），分析中国城市政府^①如何在各层级政府间关系的作用下，于短短七年间在全国范围内建立起区别于传统社会救济方式的城市低保制度。本研究还在 EHA 基础上，引入因果中介分析（Causal Mediation Analysis, CMA）模型，从而识别城市政策采纳对省级政府自下而上的政策学习过程，以及在中央—省—市三级政府自上而下政策推广过程中的中介传导机制。

二、理论假说

政策扩散，即政策创新的扩散，早期的定义是指一项新政策通过一段时间，经由一定的渠道，在一个社会系统的成员之间交流和传播的过程。^② 如今，政策扩散的概念更为宽泛，可定义为一个政府选择采纳某个政策时受到了其他政府选择的影响。^③ 政策扩散有多种实现机制。例如，强制推广（Coercion）：政府的政策选择受到更权威政府所采取的行动（如激励或惩罚）的影响；政策学习（Learning）：政府的政策选择源于决策者对其他政府前期采纳政策之有效性的判断；竞争压力（Competition）：政府出于希望对其他政府实现某种优势的考虑而采纳相似政策。^④

在理解政府间关系对社会政策扩散的影响问题上，基于美国的实证研究已取得一定进展。针对美国的扩散研究指出，政府倾向于学习相邻政府的政策，以解决本

① 中国的城市包括直辖市、副省级市、地级市和县级市各个层级。至 1999 年 9 月，全部 667 个不同级别的“城市”都建立了城市低保制度（参见多吉才让：《中国最低生活保障制度研究与实践》，北京：人民出版社，2001 年，第 118 页）。但考虑到本文的观测对象仅限于副省级市和地级市，因此全文中所提到的“城市”或“城市政府”如无特殊说明，皆为副省级市和地级市。

② Everett M. Rogers, *Diffusion of Innovations*, 5th ed., New York: Free Press, 2003, p. 5.

③ Charles R. Shipan and Craig Volden, “Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners,” *Public Administration Review*, vol. 72, no. 6, 2012, p. 788.

④ Frances Stokes Berry and William D. Berry, “Innovation and Diffusion Models in Policy Research,” in Paul A. Sabatier and Christopher M. Weible, eds., *Theories of the Policy Process*, Oxford: Westview Press, 2014, pp. 307-359.

地相似问题及克服竞选压力。^① 学者们还发现, 为避免穷人的大规模流入而出现“福利磁铁”现象, 或避免居民到相邻州购买彩票而损失本地财政收入, 美国相邻政府间存在着社会政策领域的竞争。^② 另外, 在政府间纵向影响方面, 研究发现, 美国联邦政府法案能够促进政策在州政府之间的迅速推广,^③ 而城市的禁烟立法却可能降低州政府建立相似法律的概率, 因为城市政策采纳减轻了州政府采纳相同政策的压力 (即安全阀效应)。^④ 然而, 这些研究往往只关注某一特定类型的政府间关系, 没有将不同类型政府间关系进行综合考察。

此外, 中国社会政策的决策过程明显不同于欧美等西方国家。在内部动机上, 西方国家的地方政府的政策决策主要基于在任政治家希望连任的政治考虑, 因此, 地方政府在政策采纳时会更多地受到民众压力、在野政党以及选举周期的影响。在中国, 虽然民众不会通过投票向地方政府施加压力, 但如果个别民众不满现行社会政策, 他们可能通过信访或社会抗争表达意见。当这些来自社会的不稳定因素与来自上级政府的官员绩效考核相结合, 地方官员社会政策决策的逻辑就更为复杂。他们不仅需要考虑社会需求和财政约束, 还需要考虑上级权威对自己政策创新行为的认可。因此, 在考察中国社会政策时, 我们必须对政府间关系影响政策扩散的机制进行综合评估。

政府间关系在中国经济体制改革过程中发挥着重要作用。一种观点认为中国经济发展成就的政治基础应归因为政治分权, 因为分权促进了地方政府通过创新激发经济活力。^⑤ 相反的意见则认为推动地方试点的动力来自中央集权, 中央通过建立小规模地方试点以证明中央决策的合理性。^⑥ 在水平的政府间关系方面, 周黎安构

① Jack L. Walker, “The Diffusion of Innovations among the American States,” *The American Political Science Review*, vol. 63, no. 3, 1969, pp.880-899.

② Brady Baybeck, William D. Berry and David A. Siegel, “A Strategic Theory of Policy Diffusion via Intergovernmental Competition,” *Journal of Politics*, vol. 73, no. 1, 2011, pp. 232-247; Frances Stokes Berry and William D. Berry, “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis,” *The American Political Science Review*, vol. 84, no. 2, 1990, pp.395-415.

③ Susan Welch and Kay Thompson, “The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation,” *American Journal of Political Science*, vol. 24, no. 4, 1980, pp.715-729.

④ Charles R. Shipan and Craig Volden, “Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U. S. Cities to States,” *American Journal of Political Science*, vol. 50, no. 4, 2006, pp.825-843.

⑤ Gabriella Montinola, Yingyi Qian and Barry R. Weingast, “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China,” pp.50-81.

⑥ Hongbin Cai and Daniel Treisman, “Did Government Decentralization Cause China’s Economic Miracle?” *World Politics*, vol. 58, no. 4, 2006, pp.505-535.

建的“晋升锦标赛”模型，强调了地方官员间晋升竞争是推动地方经济发展的动力。^①同时，也有研究指出同级政府间合作有助于加快中国相邻城市的经济发展。^②

然而，由于社会政策与经济政策存在本质区别，我们不能简单套用诸如地方经济激励、地方领导升迁动机、竞争或合作等机制去理解中国的社会政策扩散。中国地方政府采纳社会政策的决策过程，不仅要考虑本地社会需求和财政能力，还必须同时考虑与中央政府、省级政府以及其他地方政府之间的关系。针对本文所要考察的城市政府的社会政策扩散问题，笔者将从自上而下的政策推广、自下而上的政策学习以及城市间横向竞争三个层面提出研究假设。

（一）自上而下的政策推广

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）是促进一项新政策自上而下推广到全国各级地方政府的重要方式。在中央政府没有表态之前，虽然地方政府也可以自主选择政策创新，但可能面临最终不被中央政府认可的风险。^③然而，当中央鼓励政策采纳的行政命令颁布之后，中央命令既向各级地方政府施加了政策执行的压力，同时也增加了地方政府采纳新社会政策的合法性。因此，自上而下的中央命令能够推动该政策方案在全国地方政府间迅速推广。这里所说的自上而下的政策推广，既具有下级政府服从中央的政策执行方面的内涵，更是一种中央政府向下级政府推荐可行政策方案从而提速新政策在全国各地采纳的过程。我们提出下列假设：

假设 1：中央政府鼓励政策采纳的行政命令的出台会增加全国各级地方政府采纳创新的可能性。

省级政府行政命令也是推动城市政府采纳新政策的有力工具。与中央政策类似，一方面，省级行政命令提供了城市政府应对社会问题的政策方案，降低了城市政府决策不被上级政府认可的政治风险；另一方面，由于省、市政府是一种上下级组织隶属关系，即使省级政府没有提供财政激励，处于下级地位的城市政府也会尽力按照行政命令的要求完成上级布置的任务。我们提出以下假设：

假设 2：省级政府推动政策采纳的行政命令会增加其辖区内城市政府采纳创新

① 周黎安：《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》，《经济研究》2004年第6期。

② Tingwei Zhang, “From Intercity Competition to Collaborative Planning: The Case of the Yangtze River Delta Region of China,” *Urban Affairs Review*, vol. 42, no. 1, 2006, pp. 26-56.

③ Wen-Hsuan Tsai and Nicola Dean, “Experimentation under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan, China,” *The China Quarterly*, vol. 218 (June 2014), pp. 339-358.

的可能性。

在中央—省—市三级科层体系里，中央政策对城市政府的影响可能是直接的或间接的。一方面，中央政府可以出台直接针对城市的相关规定以规范城市政府的行为；另一方面，中央政策也会督促省级政府出台相关配套政策，从而间接推动城市的政策采纳。相应的，在同时面临来自中央命令和省级政府命令时，城市政府也会将其注意力分配给不同的行政命令。因此我们可以预计，城市政府由于中央命令而推动的政策采纳，可能有部分来自于中央政策的直接影响，也有部分来自中央政策借助省级政策的中介传导机制而产生的影响。因此，我们有下列假设：

假设 3：中央政策可以通过省级政府的行政命令的中介传导机制，间接推动城市政府采纳政策创新。

对于消耗地方财政资源的社会政策来说，政府间纵向关系还体现于财政关系。如果一个城市政府在财政上较多地依赖于来自上级的财政支持，那么这一政府会更积极地采纳社会政策创新。这是因为，依赖上级财政资源的城市需要获得上级领导的关注和认可，而采纳一项新社会政策可以展示该市在社会政策领域的工作成绩。特别是在本文关注的 20 世纪 90 年代，社会政策被认为具有推进体制改革、维护社会稳定的意义而受到地方政府领导的关注。^① 此外，当某个城市政府对上级政府财政资源的依赖性较强时，它也期望借此社会项目向上级政府申请额外的财政支持。例如，这一时期的失业保险政策，部分省份设立了省级调剂金制度；^② 在城市低保制度方面，浙江、安徽、江苏等省份中具有财政困难的城市民政部门均提出了要求安排省级财政资助的建议。^③

假设 4：一个城市政府对其上级财政依赖程度越高，越可能采纳社会政策创新。

（二）自下而上的政策学习

地方政策创新是上级政府进行政策学习的重要来源。地方政策创新对于政策发展的意义体现在它可以为上级政府提供多元的政策方案，使上级政府能够对政策方案的效果进行评估，同时将政策失败的影响限定在一定范围内。^④ 在中国，各级地

① 关信平：《现阶段中国城市的贫困问题及反贫困政策》，《江苏社会科学》2003 年第 2 期；多吉才让：《中国最低生活保障制度研究与实践》，第 100 页。

② 例如福建省人大常委会：《福建省企业职工失业保险条例》（闽人大常〔1997〕028 号），1997 年。

③ 民政部救灾救济司：《城市居民最低生活保障制度文件资料汇编（二）——全国城市居民最低生活保障工作汇报和经验交流会文件专辑》，民政部档案馆，1998 年，第 97、103、105 页。

④ Keith Boeckelman, "The Influence of States on Federal Policy Adoptions," *Policy Studies Journal*, vol. 20, no. 3, 1992, pp. 365-375.

方政府的社会政策创新可能基于自主的政策实践，也可能来源于上级政府有意识的政策试验设计和选择。^① 无论是哪种情况，地方政府的创新都能推动上级决策者产生对于某一问题的关注，并提供上级政府学习的政策方案。随着地方政府相似政策创新数目的不断增加，该政策方案在不同地区的适应性也就得到了证明，进而增强了上级政府出台全局性推广政策的信心。

假设 5：某城市所在省份的政策采纳比例越高，该省份出台相关行政命令进一步推广该政策在城市扩散的概率也会越高。

（三）政府间横向竞争压力

在横向政府间关系方面，本文主要考察了同级地方政府间的横向竞争。在中国，一个城市政府会通过政策创新的方式竞争省级政府的注意力。^② 当一个城市政府采纳了一项政策创新，对于处于相同晋升竞争环境中的省内其他城市来说，就形成了一种“横向竞争压力”，从而导致其他城市也纷纷采纳类似的政策。

假设 6：某城市所在省份内其他城市采纳社会政策的比例越高，该城市采纳该社会政策的概率也会越高。

三、中国城市低保制度的建立

本文以 1993—1999 年间在全国建立的城市低保制度的历史为例，考察一个相对典型的社会政策扩散过程。首先，这是一个完整的城市政策扩散过程。1993 年上海市和厦门市率先建立城市低保制度之后，到 1999 年，得益于中央政府的有力推动，中国所有城市都完成了城市低保的建制工作。其次，这一“以点带面”的政策扩散过程不仅是地方政府的自发实践，也不仅是地方政府的政策执行，而是在不同层级政府的共同参与下逐步实现的。因此，我们可以探索不同层面的政府间关系对于社会政策扩散的影响，深入理解城市政府的决策行为。最后，在 1999 年之前的城市低保制度，尚未形成中央政府和省级政府的财政支持制度，城市低保支出主要依赖城市地方财政。1997 年国务院下发的《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》更是明确要求将城市低保所需资金列入地方财政预算。因此，这个时期的城市低保制度是一个纯粹消耗地方政府财政资源的社会政策。我们可以将城市低保制

① 王绍光：《学习机制与适应能力：中国农村合作医疗体制变迁的启示》，《中国社会科学》2008 年第 6 期。

② Xufeng Zhu and Youlang Zhang, “Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-Business Administrative Reform in China,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.26, no.3, 2016, pp.535-551.

度与其他可以获得经济发展回报的社会政策进行区分,^① 着重探索社会政策扩散机制中的政府间关系的因素。

中国城市低保制度的建立是为了应对市场经济改革带来的由大量国有企业下岗失业人员构成的城市新贫困问题。^② 城市低保是一项由政府制定当地城市最低生活保障标准,并对家庭人均收入低于这一标准的申请者提供基本生活物质帮助的社会救助政策。这一政策改变了传统救济只针对无劳动能力群体提供社会救助的方式,使地方政府成为应对城市贫困的主要责任者。

城市政府的自主创新以及中央和省级政府的推动共同促进了城市低保制度的政策扩散及最终中央方案的制定。在这一过程中,民政部作为有力的推动者,对部分城市的自主创新加以肯定和支持。1993 年 6 月,上海率先建立城市低保制度。1994 年,民政部就在全国民政工作会议上肯定了上海的思路,并部署在东部沿海城市试点。^③ 最早进行政策创新的几个城市设计了不同的政策方案,为中央政策的最终制定提供了多元化的政策方案和丰富的实践经验。1995 年到 1996 年间,民政部多次召开座谈会、开展实地调研,总结试点经验,大力推行城市低保制度,并将由地方财政全额负担的大连模式作为样板向全国推广。

民政部的积极推动最终促成了中央级别城市低保制度的出台。^④ 1996 年 3 月,八届全国人大四次会议通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展“九五”计划和 2010 年远景目标纲要》,在加快社会保障制度改革的部分中提出,要“建立城市最低生活保障制度”。1997 年 3 月,在八届全国人大五次会议上,时任总理李鹏在《政府工作报告》中指出,“……最低生活保障制度,这是保障居民基本生活需要的重要措施,也是适合我国国情的一种社会保障办法,要逐步加以完善”。1997 年 9 月 2 日,国务院采纳了由财政全额负担这一制度方案,并下发《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》(国发[1997]29 号)(以下简称“国务院通知”),要求所有城市应当于 1999 年底完成建制工作,并规定了基本的制度框架。自此,尽管各地的低保制度依然存在不同,但已开始逐渐趋于一致。

① 教育和医疗等其他社会政策则能够带来人力资本投资方面的经济发展回报。(Geoffrey Garrett, “Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle?” *International Organization*, vol. 52, no. 4, 1998, pp. 787-824; Nita Rudra, *Globalization and the Race to the Bottom in Developing Countries: Who Really Gets Hurt?* New York: Cambridge University Press, 2008)

② 刘家强、唐代盛、蒋华:《中国新贫困人口及其社会保障体系构建的思考》,《人口研究》2005 年第 5 期。

③ 唐钧、沙琳、任振兴:《中国城市贫困与反贫困报告》,北京:华夏出版社,2003 年,第 20 页。

④ Daniel R. Hammond, “Policy Entrepreneurship in China’s Response to Urban Poverty,” *The Policy Studies Journal*, vol. 41, no. 1, 2013, pp. 119-146.

为了贯彻中央政策精神并结合省内城市已有的试点经验，一些省级政府相继出台行政命令来推动省内城市低保制度的建立。例如，在国务院通知出台之前，湖南省主要通过分享长沙和株洲的试点经验促进政策扩散。河北省、广东省分别于 1996 年 10 月和 1997 年 5 月下发了要求建立城市低保制度的省级通知，并制定了制度推进的时间计划。1997 年后，为了达到国务院通知的目标，在民政部开展督办措施的影响下，大多数省级政府对城市低保建制工作实施了较为严格的督办措施。不少省区制定了制度推进的时间表，并对进展缓慢的地方派出工作组进行现场督办，江西、陕西、云南等地还建立了工作进度通报制度。^① 最后，在中央和省级政府的共同推动下，国务院的建制目标得以提前完成。截至 1999 年 9 月，中国所有城市都建立了城市低保制度。^②

四、研究模型、数据与变量

本文首先采用事件史分析（EHA）模型对中国城市低保制度的政策扩散进行实证检验。自离散时间（Time-discrete）EHA 模型于 1990 年被首次运用到政策创新扩散研究以来，该方法已经成为研究这类问题的最经典的方法。^③ 在离散时间 EHA 模型中，被解释变量是“风险率”，即个体 i 在特定时间 t 发生“事件”的概率，^④ 直接被观察的因变量是一个二分项虚拟变量，我们一般用 logit（或 probit）模型进行估计。

但是，上述经典的离散时间 EHA 模型无法识别自变量之间的因果中介机制对结果变量所产生的复杂效应。对此，本研究利用普林斯顿大学今井浩辅（Kosuke Imai）等人最新开发的因果中介分析（CMA）模型试图解决这个问题。该方法用以识别一个处理变量（treatment variable）通过一个中介变量（mediate variable）来影响另一个结果变量（outcome variable）的因果机制。^⑤ CMA 的特点是，它基于“反事实推论”原理定义了“平均中介效应”和“直接效应”，并实现对连续或离散

① 多吉才让：《中国最低生活保障制度研究与实践》，第 122—123 页。

② 多吉才让：《中国最低生活保障制度研究与实践》，第 118 页。

③ Frances Stokes Berry and William D. Berry, “Innovation and Diffusion Models in Policy Research.”

④ 离散时间事件史分析所使用的数据结构是“生存数据”（survival data）而非“面板数据”（panel data），通常不需要考虑时间和城市固定效应。

⑤ Kosuke Imai, Luke Keele and Teppei Yamamoto, “Identification, Inference, and Sensitivity Analysis for Causal Mediation Effects,” *Statistical Science*, vol. 25, no. 1, 2010, pp. 51-71; Kosuke Imai et al., “Unpacking the Black Box of Causality: Learning about Casual Mechanisms from Experimental and Observational Studies,” *American Political Science Review*, vol. 105, no. 4, 2011, pp. 765-789.

的处理变量、中介变量和结果变量之间的因果推断。同时，CMA 识别因果中介效应的基本思路是准贝叶斯蒙特卡洛（Quasi-Bayesian Monte Carlo）逼近，它是一种基于计算机仿真随机实验的方法。因此，CMA 可以在模型中嵌套各种线性或非线性的甚至非参数估计模型，并有效解决传统统计分析中诸如选择性偏误等难题。

在本研究中，如果我们希望识别中央命令是如何自上而下地通过省级命令影响城市政府采纳城市低保制度，以及城市政府的创新如何自下而上影响上级政府并同时横向影响同级城市采纳新政策，那么我们就有下述因果机制：

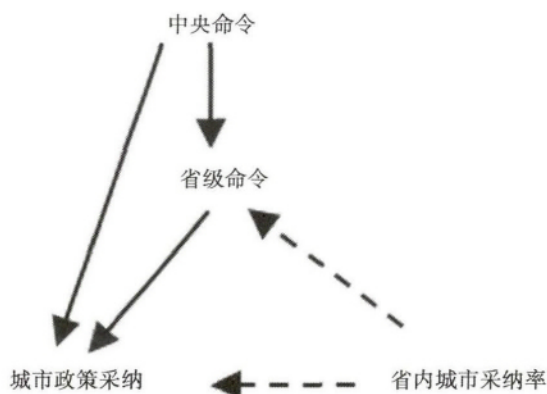


图 1 政府间关系与城市政策采纳

在图 1 中，中央命令对全国城市政府的影响可能存在两种路径。一种是中央命令直接影响城市政府的行为；另一种则是某些省份在中央命令发布后，通过出台省级政策或项目推动省内城市政府采纳低保制度。由于有些省份在中央出台政策前就出台了省级命令，而有些省份在中央命令下达后始终没有出台省级命令。这种中央和省级命令不完全匹配的状态可以用来识别中央命令经过省级命令向城市政府施加影响的中介传导效应。类似地，一个已采纳低保制度的城市对省内其他城市的影响也可能存在两种路径，即向省内同级市政府施加横向竞争压力，或通过影响上级政府（如省级政府）间接推动政策扩散。综上，我们可以在 CMA 模型中嵌入 EHA 模型，识别出政府间关系对城市采纳低保制度的因果中介机制。^①

本研究的观测对象包含全国所有地级市、副省级城市和省会城市。由于直辖市

① Imai 等人在统计学上的一个重要贡献是，在数学上证明如果想得到对中介效应的无偏估计，则要求较严格的假设：序贯可忽略性（sequential ignorability），即自变量对因变量是外生的、自变量对中介变量是外生的、中介变量对因变量也是外生的。对于非实验得到的“观测数据”来说，要满足变量间的序贯可忽略性是比较苛刻的。但本研究所采用的嵌套于 CMA 的回归模型是基于生存数据的 EHA 模型，在因变量“城市政策采纳”由 0 变为 1 后数据即被剔除，因此，因变量在发生变化之后不可能反过来影响到自变量“中央命令”和中介变量“省级命令”。因此，本研究的数据结构能够较好地满足序贯可忽略性假设。

属于省级行政单位，不适用本文所关注的省市纵向关系和省辖区内的同级城市之间的竞争关系问题，故不作考查。我们的观测时限从1993年首个建立城市低保制度的厦门市开始，^①至1999年9月所有城市均完成建制为止。根据中国城市统计年鉴（1994—2000卷）中的城市行政级别数据，1999年9月全国共有234个地级以上城市（不含直辖市）。

由于各地的城市低保建立时间没采取统一的形式公布，我们从各地的相关政策文件、年鉴、政府网站等渠道对234个地级市政策建立时间进行逐一排查。然而，部分城市并未直接出台政策，而是通过试点的方式建立城市低保制度。对于这类城市，我们依据各市政府的官方介绍（如城市年鉴中的大事记，市政府民政部门网站的城市低保历史介绍）记录其政策创新时间。数据来源均是政府官方公布信息，确保了数据的权威性。遗憾的是，最后仍有16个城市未能查明其城市低保建立的确切年份，我们将其视为未观测到的对象，不纳入分析模型。此外，由于西藏自治区的社会经济统计数据大量缺失，且拉萨市是西藏自治区仅有的地级市（故无法识别城市间横向关系），因而本研究不考虑拉萨市。最后，本文共使用217个城市的低保制度建立年份作为政策扩散事件史分析的基础数据库。

我们将217个城市的政策采纳时间按照“城市—年份”样本的方式进行了整理。一个城市在建立城市低保制度之前，始终处于被观测状态；自其建立城市低保制度的第二年，这一城市将被剔除即不再作为被观察对象。对于那些在观测期内有行政级别变动的城市，我们的观察只限于其行政级别处于地级市以及副省级城市、计划单列市、省会城市的年份。至此，217个城市在1993年至1999年间采纳城市低保制度的事件数据被排列成942个“城市—年份”的事件史分析观测单元。由于部分地区个别年份的社会经济统计数据有所缺失，模型运行时也剔除了这些事件信息。最后，事件史分析模型检验了918个观测值。

1. 被解释变量

本研究的被解释变量为城市*i*在时间*t*采纳该社会政策的概率，而直接用于观测的被解释变量为“城市政策采纳”，用来反映某一市政府采纳该政策即城市低保制度的时点。“城市政策采纳”是一个虚拟变量，在城市*i*没有采纳创新的年份，这一变量被赋值为0；在采纳政策当年被赋值为1；在采纳政策之后的年份中，城市*i*由于不再具有发生事件的风险而被剔除。

2. 解释变量

中央命令。这一变量考察中央政府对于城市政府采纳低保制度的垂直影响。我

① 全国首个建立城市低保制度的城市为上海市，建立时间为1993年5月；厦门市是紧随上海市的第二个建立城市低保制度的城市。但由于上海市是直辖市，不属于本文的研究对象，故以厦门市作为首个创新地级市。

们使用清华大学公共管理学院政府文献中心的“政府文献信息系统”(GDIS),^①检索了所有全文中出现“最低生活保障”的中央政策文件。这里的“中央政策文件”包括中共中央、全国人民代表大会、国务院等国家级行政命令和文件,也包括民政部等中央部委及其下属司局发布的政策。在最初的估计模型中(表 2 和表 3),“中央命令”是累积计数变量,表示自 1993 年起到第 t 年的累积的相关政策数目。我们还将表 4 和表 5 中变换对“中央命令”的各种编码方式,以检验实证结果的稳健性。

省级命令。这一变量考察省级政府对城市低保制度的政策采纳的垂直行政命令的影响。这一变量也是累积计数变量,由于我们无法运用 GDIS 穷尽所有地方政府政策文件,我们只考虑省级政府首次出台推广城市低保制度的政策文件。因此,该变量形式上为 0、1 虚拟变量,在省级命令出台前,其所辖的城市政府在这一变量上取值为 0;省级命令出台之后,取值为 1。省级命令的出台时间整理自省级政府发布的关于建立城市低保制度的相关政策信息。我们还将表 4 和表 5 中变换对“省级命令”的各种编码方式,以检验实证结果的稳健性。

财政依赖度。这一变量测量一个城市政府与其上级政府的财政关系,即一个城市在多大程度上依赖其上级政府的财政资源。财政依赖度是经济学和财政学的常用变量,本文采用张闫龙的测量方式,用城市政府财政缺口衡量其财政资源的依赖度。^② 财政数据来自中国城市统计年鉴(1993—1999 卷)。^③ 城市 i 在第 t 年的财政依赖程度计算如下:

$$\text{财政依赖度}_{it} = \frac{(\text{城市财政预算支出}_{it} - \text{城市财政预算收入}_{it})}{\text{城市财政预算支出}_{it}}$$

在本研究中,财政依赖度均按滞后一期纳入模型。

省内城市采纳率。这一变量反映一个城市政府受到省内其他城市创新采纳行为的影响,即同级政府间竞争压力的作用。城市 i 在第 t 年受到的同级竞争压力的测量指标为其所在省 $t-1$ 年已累积建立城市低保制度的城市占该省城市总数的比例(%)。由于一些城市在观测期内发生行政级别变动,而本文观测对象为地级以上城市,因此每年的城市总数(分母)会有一定变动。数据由笔者根据各市采纳政策的情况计算所得。

① 清华大学政府文献中心的 GDIS 基本实现了中央政府各领域政策的全覆盖(1949 年至今),是目前世界上数据最为完备的中国中央级政府文献数据库。

② Yanlong Zhang, “The Formation of Public-Private Partnerships in China: An Institutional Perspective,” *Journal of Public Policy*, vol. 35, no. 2, 2015, pp. 329-354.

③ 在本文的观测期间,中国城市统计年鉴的统计口径发生了变化。1992 年和 1993 年的财政数据是地区数据(包括市辖区),而自 1994 年以来为市区数据(不含市辖区)。然而,由于我们在模型中所使用的与财政数据相关的变量均使用比例形式,因此,这一数据变化不会对我们的模型分析产生明显偏误。“人均财政收入”这一变量也采用了类似的处理方式。

3. 控制变量

城市非农人口。此变量反映城市 i 在 $t-1$ 年的非农业人口的规模，在模型中使用自然对数形式。数据来自中国城市统计年鉴（1993—1999 卷）。^①

人均财政收入。此变量体现地方政府的财政资源水平，测量方式为城市 i 在 $t-1$ 年的人均财政收入（地方财政预算内收入/非农业人口，单位为万元/人）。数据来自中国城市统计年鉴（1993—1999 卷）。

竞争性社会福利设施。该变量衡量城市低保以外的社会福利设施的发展状况，以考察其他社会政策对城市低保制度在财政资源上的竞争关系。如果政府已经在其他社会政策项目花费大量资源，新的社会政策就可能因为资源匮乏而被拒绝。此变量由城市市区每千人均床位数（市区床位数/市区非农业人口）测量。变量的数值越高，该城市建立同样消耗财政资源的城市低保制度的可能性就越低。该变量为滞后一期数据，数据来自中国城市统计年鉴（1993—1999 卷）。^②

城市行政级别。这一变量体现政府间的行政级别差异。如果一个城市是普通地级市，该变量赋值为 0；其他类型城市如计划单列市、副省级市和省会城市的该变量赋值为 1。历年城市的行政级别情况来自中国城市统计年鉴（1994—2000 卷）。

五、实证结果

图 2 显示了 1993—1999 年间中国城市政府（包括副省级和地级市）建立低保制度的政策扩散情况（包括年度频数和累积曲线）；图 3 显示了中央政策中内容含有“最低生活保障”的政策文件数量情况；图 4 显示了建立城市低保制度的省级命令的年度频数和累积曲线。图 2 的城市扩散曲线符合典型政策扩散的“S”型曲线。在国务院通知发布的 1997 年，城市低保制度的政策采纳频数达到最高值。图 4 显示，在 1993 年到 1999 年期间，出台要求建立城市低保制度的行政命令的省级政府共有 26 个，其中 15 个省份的政策是在 1997 年即“国务院通知”的当年出台。

-
- ① 中国城市统计年鉴的大部分数据提供地区和市区两类统计口径，市区的统计资料“相对稳定，便于城市自身的历史资料对比”，亦“便于剔除非城市的因素”（国家统计局城市社会经济调查总队编：《中国城市统计年鉴（1996 卷）》，北京：中国统计出版社，1997 年，第 576 页）。基于本文的研究对象及研究方法，如无特别说明，本文均使用市区数据。
- ② 由于中国城市统计年鉴中恰巧没有公布 1992 年的城市床位数的统计数据，该年数据为笔者通过最简单的“线性插值法”估算所得。城市 i 在 1992 年的床位数据估算方式为城市 i 在 1993 年床位数与 1991 年床位数之和的均值。相关数据来自中国城市统计年鉴（1992 卷、1993—1994 卷）。

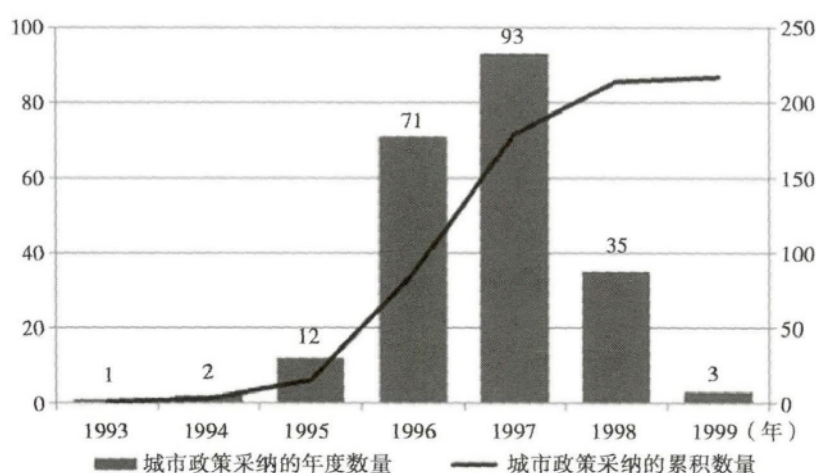


图 2 城市低保制度的扩散曲线

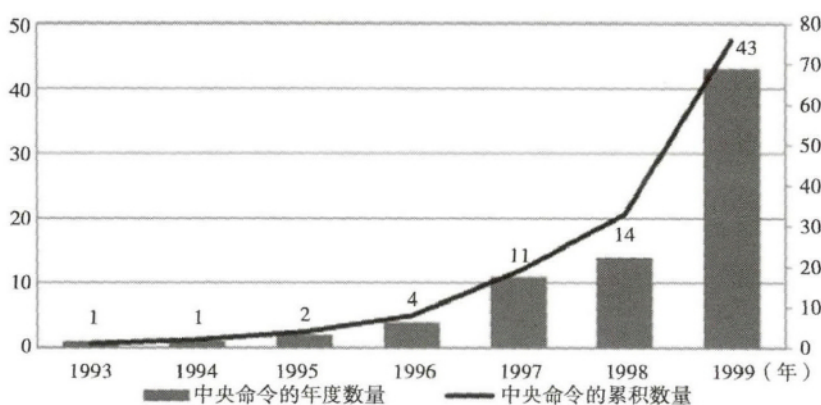


图 3 内容含有“最低生活保障”的中央政策文件的年度频数和累积分布

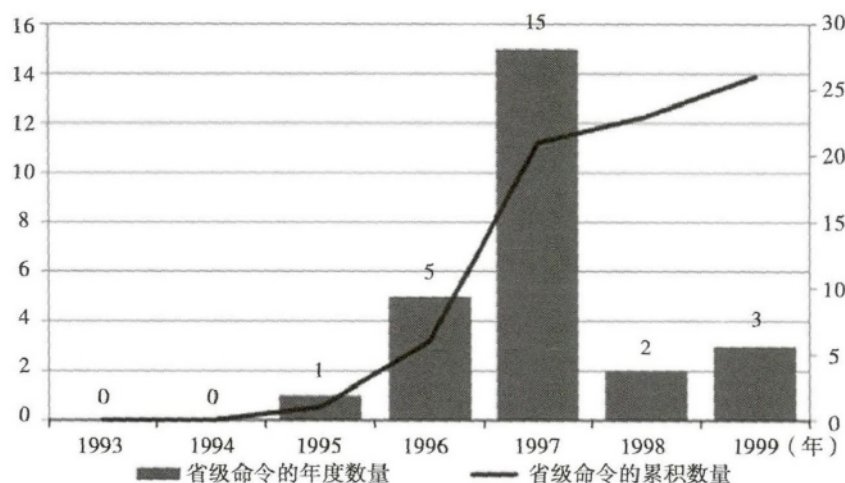


图 4 出台行政命令的省级政府的年度频数和累积分布

其他各变量的描述统计分析见表 1。此外，各变量之间的共线性诊断显示方差膨胀因子（VIF）均小于 5，说明各变量间不存在共线性问题。

表 2 报告了 EHA 模型回归结果。我们采用 logit 估计，并采用按城市聚类稳健标准误来消除潜在的异方差性对模型估计的影响。模型 1 到模型 5 逐步加入了城市

内部因素的控制变量以及不同的政府间关系变量。比较 5 个模型的结果可以发现,在加入政府间关系的变量之后,模型的伪 R 方 (Pseudo R-squared) 和卡方值 (Chi-squared) 均有显著提高,说明模型的解释力逐步提高;同时,模型相应的赤池信息量准则 (Akaike Information Criterion, AIC) 值逐步减少,说明加入政府间关系变量后模型的信息损失更少,模型更优。

表 1 变量的描述性统计

	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
政策采纳	942	0.23	0.42	0	1
中央命令 (累积)	942	7.25	8.74	1	76
中央命令 (当年)*	942	3.84	4.48	1	43
省级命令 (累积)	942	0.22	0.42	0	1
省级命令 (当年)*	942	0.17	0.38	0	1
国家级政策 (当年)*	942	1.53	2.34	0	18
国务院通知 (1997)*	942	0.14	0.34	0	1
财政依赖度	923	0.03	0.45	-3.04	0.77
省内城市采纳率 [%]	942	7.25	16.96	0	85.71
城市非农人口 [万人自然对数]	927	3.67	0.74	2.09	5.93
人均财政收入 [万元]	923	0.10	0.10	0.01	1.67
竞争性社会福利设施 [床位/千人]	924	9.18	2.69	1.12	26.53
城市行政级别	942	0.13	0.34	0	1

注:带*变量的定义,参见“稳健性检验”一节。

在表征城市内部因素的控制变量方面,模型 1 到模型 5 中,“城市非农人口”变量始终发挥着显著作用,说明城市低保制度的建立受到当地城市人口的影响。“人均财政收入”只在模型 1 中显著,说明财政资源虽然对政府社会政策创新具有一定的解释力,但一旦考虑政府间关系因素,城市自身财政实力的贡献即消失。“竞争性社会福利设施”呈现与预设相符的负值,表明对其他社会福利设施投入的提高,会降低采纳城市低保制度的可能性。但当加入了足够多的纵向政府间关系的变量后,这一负效应不再显著。最后,“城市行政级别”对城市低保制度的采纳呈现出一定正面的影响,虽然这一影响并不稳健。

在表 2 中,模型 2 到模型 5 的结果显示了纵向和横向政府间关系对于社会政策扩散的促进作用。四个模型中“财政依赖度”、“省内城市采纳率”、“省级命令”和“中央命令”均在统计上显著。具体而言,这说明城市政府采纳社会政策的创新决策本质上受到财政因素的影响,特别是受到该城市与它的上级政府的财政依赖关系的影响。一个城市所在省份已建立城市低保制度的城市比例越大,它所受到的城市间横向压力越大,该城市采纳低保制度的可能性也越高。当中央命令或省级命令下达后,

该城市更可能采纳低保制度。另外，模型 5 中，“省级命令”和“中央命令”的优势比（odds ratio，表中未报告）分别是 7.59 和 1.12。这说明在城市低保的政策扩散过程中，省级政府对城市政府的直接影响更显著。因此，假设 1、2、4、6 得以证实。

表 2 城市低保制度的政策扩散的事件史分析（EHA）

	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5
纵向关系					
中央命令				0.198*** (0.021)	0.115*** (0.023)
省级命令			2.956*** (0.248)		2.027*** (0.316)
财政依赖度 (t-1)		1.728*** (0.383)	1.045*** (0.381)	0.877** (0.367)	0.796** (0.370)
横向关系					
省内城市采纳率 (t-1)		0.076*** (0.011)	0.038*** (0.010)	0.027** (0.011)	0.019* (0.011)
控制变量					
城市非农人口 (t-1)	0.200*** (0.050)	0.673*** (0.173)	0.517** (0.206)	0.643*** (0.220)	0.570** (0.224)
人均财政收入 (t-1)	1.056* (0.568)	1.419 (1.783)	1.923 (1.971)	2.343 (2.464)	2.326 (2.346)
竞争性社会福利设施 (t-1)	-0.065*** (0.022)	-0.066** (0.032)	-0.064 (0.053)	-0.052 (0.049)	-0.057 (0.060)
城市行政级别	-0.134 (0.112)	0.411 (0.269)	0.863** (0.358)	0.436 (0.390)	0.726* (0.384)
常数项	-1.458*** (0.275)	-4.185*** (0.720)	-4.385*** (0.988)	-5.523*** (1.043)	-5.177*** (1.129)
N	920	918	918	918	918
Pseudo R-sq	0.009	0.284	0.435	0.424	0.466
AIC	986.69	717.18	571.34	581.90	542.57
Log lik.	-488.35	-351.59	-277.67	-282.95	-262.29
Chi-squared	31.22	84.44	235.94	139.04	221.31

注：* $p < 0.1$ ，** $p < 0.05$ ，*** $p < 0.01$ （双尾），括号内数字为按城市聚类的稳健标准误。

表 3 报告的是在城市低保制度的政策扩散过程中，中央、省和城市之间的因果中介效应。表 3 同时展示了两个 CMA 模型，每个模型分别由两步 logit 回归模型组成。模型设定以中央命令为处理变量，省级命令为中介变量，城市政府的政策采纳为结果变量。其中第一步是以中介变量省级命令为因变量，考察什么因素能够影响省级命令的出台，用来考察从中央命令传导到省级命令的中介效应。第二步是再以城市政策采纳为因变量，将处理变量中央命令、中介变量省级命令，以及其他自变量都纳入 EHA

logit 模型，从而考察中央命令和省级命令对城市政策采纳的直接效应。

表 3 城市低保制度的政策扩散：中央—省—市间因果中介分析（EHA+CMA）

	模型 1		模型 2	
	Step 1 省级命令 (中介变量)	Step 2 城市政策采纳 (结果变量)	Step 1 省级命令 (中介变量)	Step 2 城市政策采纳 (结果变量)
政府间关系				
中央命令	0.298*** (0.023)	0.115*** (0.022)	0.299*** (0.025)	0.115*** (0.022)
省级命令		2.027*** (0.310)		2.027*** (0.310)
省内城市采纳率 (t-1)	0.039*** (0.011)	0.019** (0.009)	0.043*** (0.012)	0.019** (0.009)
财政依赖度 (t-1)		0.796** (0.352)	1.097** (0.442)	0.796** (0.352)
城市因素				
城市非农人口 (t-1)		0.570*** (0.213)	0.517** (0.253)	0.570*** (0.213)
人均财政收入 (t-1)		2.326** (1.077)	1.132 (1.541)	2.326** (1.077)
竞争性社会福利设施 (t-1)		-0.057 (0.049)	-0.004 (0.049)	-0.057 (0.049)
城市行政级别		0.726* (0.418)	-1.031* (0.585)	0.726* (0.418)
常数项	-4.181*** (0.236)	-5.177*** (0.992)	-6.239*** (1.151)	-5.177*** (0.992)
N	918	918	918	918
Pseudo R-sq	0.590	0.466	0.601	0.466
AIC	431.01	542.57	404.94	542.57
Log lik	-199.78	-262.28	-262.28	-262.28
Chi-squared	575.49	457.89	457.89	457.89
平均中介效应	0.0036***		0.0030*	
直接效应	0.0062***		0.0063***	
总效应	0.0098***		0.0093***	
中介效应率 (%)	35.87%		32.50%	

注：通过 1000 次准贝叶斯蒙特卡洛逼近仿真获得中介效应评价参数的计算结果。* $p < 0.1$ ，** $p < 0.05$ ，*** $p < 0.01$ （双尾），括号内数字为标准误。

表格最下方是 CMA 模型运用准贝叶斯蒙特卡洛逼近的方法，仿真得到中央命令通过省级命令的传导最后影响到城市政策采纳的中介效应、直接效应和总效应，以及中介效应率（=中介效应/总效应）。表 3 中模型 1 和模型 2 是为

进行稳健性检验。两个模型的区别在于模型 1 的第一步模型中只加入“中央命令”和“省内城市采纳率”，而模型 2 的第一步还加入了城市因素。可见，在两个模型的第二步 EHA logit 回归模型中，解释中央命令和省级命令对城市政策采纳的直接效应的模型是完全一致的。

表 3 比较全面地展现了政府间关系对城市政策采纳的因果中介效应。首先，模型第一步显示，中央命令对省级命令的出台确实产生了显著的影响，大部分省级命令是在中央命令的推动下建立的。同时，省内城市已采纳政策的比率也会显著提高省级政府出台行政命令的概率。假设 5 得到验证。^① 其次，模型第二步显示，当我们将中央命令和省级命令同时加入解释城市政策采纳的 EHA 模型中时，中央命令和省级命令对城市政策采纳均产生了显著的直接影响。财政依赖度和省内城市政策采纳率也对城市政策采纳产生显著的影响。这一结果与表 2 的模型 5 结果一致。第三，因果中介分析结果表明，中央命令向城市政策采纳行为的直接影响和间接影响都是显著的，其中约有三分之一（35.87% 或 32.50%）的贡献来自于省级命令的中介传导机制，而约有三分之二是中央命令施加于城市政府的直接效应的作用。综上，假设 3 得到验证。

六、稳健性检验

为检验中央命令和省级命令的不同编码方式是否对统计结果产生影响，我们提供了一组稳健性检验结果。在表 4 中，我们首先考虑了其他三种中央命令的不同编码方式。“中央命令（当年）”指中央政府在 t 年当年出台正文中出现“最低生活保障”的政策文件数目，包括中共中央、全国人民代表大会、国务院，以及国务院部委和部委下属司局政策。“国家级政策（当年）”是指国家级部门在 t 年当年出台的相关政策文件数目，仅包括中共中央、全国人民代表大会和国务院，而不考虑民政部等部委及其下属司局。“国务院通知（1997）”为虚拟变量，考察 1997 年“国务院通知”对政策创新的影响。该变量在 1997 年赋值为 1；在其他年份，该变量赋值为 0。此外，我们还考虑了两种省级命令的不同编码方式。“省级命令（累积）”与前文“省级命令”变量编码相同。“省级命令（当年）”也是一个虚拟变量，在省级命令出台当年，该变量赋值为 1，其他年份该变量赋值为 0。

① 受篇幅所限，本文中不再报告以“省内城市采纳率”为处理变量，以“省级命令”为中介变量的 CMA 模型，即图 1 中的虚线箭头的因果关系。在不考虑中央命令干扰的情况下，该 CMA 模型所估计的“省内城市采纳率”对“城市政策采纳”的总效应是 0.0069，其中通过“省级命令”传导的中介效应占总效应的比率为 47.49%。

表 4 稳健性检验 1: 检验不同政策编码方式

	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6
政府间关系						
中央命令 (当年)	0.191*** (0.039)			0.217*** (0.035)		
国家级政策 (当年)		0.191*** (0.068)			0.235*** (0.065)	
国务院通知 (1997)			0.135 (0.355)			-0.067 (0.403)
省级命令 (累积)	2.042*** (0.321)	2.409*** (0.315)	2.884*** (0.314)			
省级命令 (当年)				1.766*** (0.304)	2.058*** (0.316)	2.723*** (0.355)
财政依赖度 (t-1)	0.853** (0.371)	0.938** (0.370)	1.043*** (0.379)	0.873** (0.371)	0.995*** (0.371)	1.170*** (0.388)
省内城市采纳率 (t-1)	0.023** (0.011)	0.030*** (0.011)	0.038*** (0.010)	0.040*** (0.011)	0.053*** (0.011)	0.072*** (0.009)
控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N	918	918	918	918	918	918
Pseudo R-sq	0.459	0.444	0.435	0.455	0.433	0.419

注:* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ (双尾), 括号内数字为按城市聚类的稳健标准误。

表 4 表明本研究的模型结果是较为稳健的, 不因编码方式的不同而存在明显差异。首先, 省级命令的两种编码方式在不同模型中均呈现显著的正值, 说明省级命令对于城市政策采纳概率的影响是稳健的。其次, 以文件数目赋值的两个计数变量“中央命令 (当年)”和“国家级政策 (当年)”对于城市政策采纳的概率呈现显著的正向影响, 这说明来自各级别中央政府的政策均对城市政策采纳具有积极作用。但“国务院通知 (1997)”这一变量没有通过显著性检验, 这里涉及两方面原因。一方面, “国务院通知 (1997)”发挥作用具有时间滞后效应, 我们将在下面进行具体分析。另一方面, “国务院通知 (1997)”在当年主要通过省级命令的中介传导机制向城市政府发挥作用, 故其直接效应不显著。^① 第三, 关于政府间关系的两个解释变量“财政依赖度”和“省内城市采纳率”始终具有显著的正效应, 符合本文的假设。

① 因篇幅所限, 我们不再报告“国务院通知 (1997)”作为处理变量对城市政策采纳的因果中介分析结果。运用 CMA 模型, 如果我们将“国务院通知 (1997)”及该变量滞后一期同时纳入模型, “国务院通知”通过省级命令传导到城市政府的中介效应占总效应的比率为 84%, 而第二年“国务院通知”通过省级命令对城市的中介效应率下降为 37%。

表 5 稳健性检验 2: 考虑时间滞后效应

	模型 1	模型 2	模型 3
政府间关系			
中央命令 (t)	0.037 (0.083)		
中央命令 (t-1)	0.371* (0.203)		
国家级政策 (t)		0.044 (0.083)	
国家级政策 (t-1)		1.161* (0.668)	
国务院通知 (1997)			0.256 (0.394)
国务院通知 (1997) (t-1)			2.226** (0.875)
省级命令 (t)	2.162*** (0.336)	2.272*** (0.388)	2.768*** (0.336)
省级命令 (t-1)	0.541 (0.662)	0.185 (0.734)	0.918 (0.587)
财政依赖度 (t-1)	0.845** (0.376)	0.743* (0.391)	1.079*** (0.387)
省内城市采纳率 (t-1)	0.033*** (0.010)	0.037*** (0.011)	0.049*** (0.009)
控制变量	Y	Y	Y
N	918	918	918
Pseudo R-sq	0.466	0.479	0.441

注: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ (双尾), 括号内数字为按城市聚类的稳健标准误。

进而, 我们再考虑中央命令和省级命令对城市政策采纳的时间滞后效应。在表 5 中, 我们将所有中央命令和省级命令的当年值及其滞后一期值作为自变量同时加入模型, 以考察中央和省级政策出台当年和第二年对城市政策采纳的影响。表 5 的结果证明, 不同中央级政策的编码方式得到相似的结果: 中央命令在发布当年对城市的直接作用并未显现, 而在中央发布命令后的第二年才会显著提升城市政策采纳的概率。这是因为上下级政府层级间距离较远, 中央政策一定程度上需要通过省级政府的传导贯彻到城市政府, 这一中介传导机制需要一些时间。相反, 省级命令对城市政府具有“立竿见影”的影响。省级命令出台当年, 城市政策采纳概率即得到显著提升。但是, 省级政策对城市政府的影响也是短暂的。到省级政府出台鼓励政

策的第二年，城市政府就不再受到省级政府行政命令的显著影响。

七、结 论

本文以 1993—1999 年的中国城市低保制度在全国城市普遍建立过程为例，探索了纵向和横向政府间关系对社会政策扩散的复杂影响机制。实证结果显示，中国城市政府在采纳新的社会政策时，不仅要回应当地社会需求并考虑财政资源约束，还受到来自上级政府的行政命令和上下级财政关系的影响，并考虑来自同级城市的竞争压力。同时，城市政策创新为上级政府提供了经验学习的机会。更有意义的是，我们发现中央政策既向城市政府施加着直接影响，又通过省级行政命令向城市政府施加着间接影响。由于中央和省级政府对城市政府施加影响的机制不同，中央命令和省级命令对城市政策采纳的影响存在着不同的时间滞后效应。

中国城市低保制度的政策扩散过程说明，政府间的互动关系影响着中国社会政策的发展进程。面对社会变迁带来的挑战，地方政府通过创新回应民众诉求。然而，仅依靠地方政府自主创新来推动社会福利体系在全国的迅速普及是远远不够的。如果没有政府间横向竞争和纵向激励，城市低保制度不可能在短短七年时间内在全国 200 多个城市实现从无到有的迅速扩散。因此，在考察中国社会政策扩散机制时，研究者必须重视政府间关系对社会政策扩散的影响。一方面，同级地方政府开展着制度创新方面的竞争，寻求上级认可的愿望极大地激发了地方政府的制度创新动力。另一方面，在地方政府探索各种社会政策工具的同时，中央政府也在随时考察评估各地创新实施的效果。当发现某个符合国家政策目标且有利于在全国扩散的社会政策创新时，中央政府即会通过国家政策向各级地方政府推荐政策方案，并可能给予适当行政和财政激励。

本文的理论是针对中国政府间关系对社会政策扩散影响的一般性讨论，但证据来自于 20 世纪 90 年代城市低保制度在中国全面建立的特例。诚然，城市低保制度有一些特殊性。首先，该政策的建立具有在市场经济体制改革进程中维护社会稳定的重要政治意义。其次，城市低保制度属于相对纯粹消耗财政资源的社会救济政策，而对地方政府来说，教育和医疗等其他社会政策具有人力资本投资方面的经济回报，因此其他社会政策的扩散机制可能比城市低保制度的更为复杂。最后，城市低保的救助对象仅限于本地户籍人口，这使城市间的横向关系对该政策的影响也较为简单。因此，本文的一些结论是否还适用其他社会政策扩散过程，是否还存在别的机制，仍有待进一步的研究。

另外，中国社会政策的发展往往经历着带有不同目标的多次政策扩散过程，在不同政策目标下，政府间关系对社会政策扩散的影响机制可能也存在不同。本文关注的是城市低保制度的初步建立阶段，期间中央政策主要强调制度建立，在制度内

容上则给予地方政府较大的自主创新空间。1999 年，在全国已经普遍建立城市低保制度的基础上，国务院又颁布了《城市居民最低生活保障条例》，进一步确定了城市低保制度的基本制度内容框架。在此以后，全国各地政府也展开了新一轮的实施方案的创新和扩散。因此，未来的研究可以继续跟踪这一政策的发展和完善，考察地方政府在制定社会政策细则方面的创新机制，以及不同政府间关系因素对不同政策工具创新和扩散的动态影响。

本文的结论对于我们深入理解中国的体制特殊性也具有重要意义。正是中央—省—市三级政府之间和城市政府之间特有的互动关系，使每一层级政府在社会政策的创新扩散过程中都扮演着重要角色。城市政府在考虑解决社会需求的基础上开展政策创新，并为全国性政策方案和周边城市提供经验借鉴；处于中间层的省级政府在自上而下行政命令和自下而上政策学习方面发挥着重要的中介传导作用；中央政府既评估和学习城市政策创新的经验，又为社会政策在全国的推广进行统筹协调。因此，中国真正的体制特点在于特有的政府间互动关系对社会政策创新的助推作用，它使得到普遍认可的社会政策能够迅速扩散到全国，从而适应整个国家的快速社会转型。

〔责任编辑：李凌静 责任编辑：冯小双〕

planned system of urban medical care that came into being after the founding of New China in 1949 suited the external conditions of the times and had internal elements that were coordinated and complementary. Since reform and opening to the outside world in 1978, the whole socioeconomic system has become marketized; China's demographic character has undergone a marked change, as has the spectrum of diseases; residents' incomes have risen considerably but there is a larger gap between them; and the qualifications of health care professionals have improved everywhere. All of these irreversible changes in external conditions by their nature require a break with the traditional planned system. The many problems that have arisen over these years originate in the conflicts of a period of systemic transition; they are inevitable in an incremental reform. Therefore, we cannot retreat to the traditional planned system in the name of "reform"; rather, we should gradually improve the new system so that it suits external conditions and also achieves the coordination and complementarity of various internal elements.

**(5) The Diffusion of Social Policies from the Perspective of Inter-governmental Relations:
A Case Study of the Urban Subsistence Allowance (1993-1999)**

Zhu Xufeng and Zhao Hui • 95 •

Universal access to China's social welfare system involved a process of diffusion from localities to the whole country on the basis of innovative social policy. Inter-governmental relations have played an important part in facilitating and encouraging innovation in and diffusion of social policy. The rapid establishment of the urban subsistence allowance in more than 200 cities and towns throughout the country in seven years (1993-1999) serves as a case study for analysis of the mechanism of diffusion of social policy innovation at different levels of government. Our findings show, firstly, that in adopting a new social policy, urban governments have to respond to the requirements of local society and take into account fiscal constraints. At the same time, they are affected by administrative orders from higher levels of government and the fiscal relations between higher and lower governmental levels, and are also subject to competitive pressures from cities at the same level. Secondly, urban governments' policy innovations offer an opportunity for higher levels of government to learn from their experience. Thirdly, central government orders simultaneously exert a direct and indirect influence upon urban governments, with provincial orders acting as intermediaries and conductors. And fourthly, there is a clear difference between the lagged effect of orders from the central government and those at provincial level upon urban governments' adoption of policies.

• 206 •