

创新与扩散:新型行政审批制度在中国城市的兴起*

□朱旭峰 张友浪

摘要:行政审批制度改革是转变政府职能并调节政府与市场关系的突破口。从1997年首家市级行政审批中心成立至今的10多年间,全国已有260多座城市陆续建立了行政审批中心。如此大规模的地方政府组织再造运动和扩散过程到底是如何发生的?有哪些因素决定着城市行政审批中心的建立?本文以地方政府创新与扩散为视角,揭示了新型行政审批制度在中国城市的全面兴起过程。作者建立了全国281个地级和副省级城市在1997~2012年间的城市经济社会状况、行政审批中心和地方官员职业生涯数据库。基于离散时间和时间序列两种事件史分析(EHA)模型,本文提出并验证了本地经济条件与行政因素、纵向横向扩散机制和地方领导的政治流动对地方行政审批中心建设的影响。本研究有助于揭示学界长期以来推崇的以鼓励地方创新为特点的“中国经验”的内在机理。

关键词:地方政府 创新扩散 行政审批 政治流动

一、引言

研究行政审批制度改革是理解中国政府与市场关系的重要线索。从20世纪80年代的“计划经济为主、市场调节为辅”,到党的十八届三中全会最新提出的“市场在资源配置中起决定性作用”,行政审批制度改革始终被政府作为转变政府职能并调节政府与市场关系的突破口。自2001年中央政府正式启动行政审批制度改革以来,大量相关研究成果得到发表(徐湘林,2002;徐晓林,2002;赵定涛、卢正刚,2004;吴爱明、孙垂江,2004;张康之,2003;郭济,2003)。然而,既有的研究往往是规范性地讨论政府“应该”做什么,或者只是对既有实践经验的个案总结,并未探讨这项制度改革在中国全面铺开背后的原因与机制。特别地,行政审批中心作为行政审批制度改革的核心载体,自20世纪90年代末在东南沿海城市首先建立以来,如今已遍布全国。但如此大规模的组织再造运动和扩散过程,至今没有被系统地研究过。因而,本文试图以行政审批中心为切入点,全面地审视新型行政审批制度在中国的兴起历程。

地方政府创新及其“以点带面”的扩散长期以来被认为是中国政府经济腾飞并适应改革开放复杂的内外环境变化的关键因素。在很多情况下,地方政府的创新实验作为中央政府决策过程的一个重要部分,会得到中央政府的协调、指导、保护和资助,这与以地方政府创新为特征的“中国经验”相呼应(Heilmann, 2008a; Montinola et al., 1995; Xu, 2011)。然而,大量研究都只是将地方政府创新作为解释中国经济奇迹和政治适应性发展的原因(Heilmann, 2008b; Wang, 2009; Ramo, 2004; Lin et al., 2003),很少有学者深究地方政府创新和扩散过程

*本文的早期版本曾在清华大学、新加坡国立大学、德国“中国治理”研究网络、南昌大学、华南理工大学等组织的国际学术研讨会上宣读。作者感谢朱云汉、Margaret M. Pearson、吴逊、梅赐琪、M Ramesh、Michael Howlett、郑路、安卫华、John Keane、俞可平、郁建兴、Thomas Herberger、何增科、杨雪冬、Kang Chen、Jude Howell、褚松燕、杨开锋、林挺进、刘志林、陈雪莲、Crisson Chien、Lance L. P. Gore、Björn Alpermann以及其他专家和作者在田野调查中的被访谈者。作者感谢国家优秀青年基金(71322302)和清华大学自主科研计划(20131089261)的资助。

本身规律及背后的因果机制。与此同时,西方的政治学和公共管理学家们也已经意识到创新扩散研究不应只停留在传统的(西方的)联邦民主制度的体系下(Berry and Berry, 1999; Walker et al., 2011)。中国政治体系中拥有许多不同于西方国家的制度安排,因此,大多数在西方国家被普遍认同的流行理论假设需要在中国这样的非西方体制中经受实证上的检验。

本研究对我们理解中国地方政府创新扩散的规律和帮助政府进一步推动行政体制改革具有重要意义。在理论上,本文着重突出了以建设行政审批中心为标志的新型行政审批制度在中国的扩散过程,有助于学界总结中国地方政府特有的创新扩散模式。本研究将中国官员政治流动特征纳入创新扩散理论模型中。特别是本文在既有的干部制度研究的基础上发展出了新的解释变量。在实践中,本研究能够帮助中国政府深刻理解地方采纳创新的动力和阻力,并有助于推动中国政府更加有效地推动下一步行政体制改革。

二、地方政府创新扩散理论

地方政府的创新扩散研究肇始于沃克尔(Jack Walker)在1969年发表的文章《美国各州创新扩散》。在这篇开山之作中,沃克尔将政策创新(Policy Innovation)定义为一个政府首次采纳的政策或项目,无论这个政策或项目已出现多久,也无论其他政府是否已经采纳它(Walker, 1969)。在对地方政府的创新扩散的早期研究中,学者们一般采用罗杰斯(Everett Rogers)对扩散的定义,即一项创新传播的过程就是扩散,它包括一种新思想随着时间在社会系统中的交流(Rogers, 1962)。但是从今天来看,在最一般的意义上,政策扩散(Policy Diffusion)可以被定义为一个政府的政策选择被其他政府的选择所影响(Shipan and Volden, 2012)。某地方政府A的一项政策创新被扩散到地方政府B的过程,也就是地方政府B采纳了一项政策创新的过程,因而政策创新和政策扩散在很多情况下其实是站在不同角度对同一个政府过程的观察(Zhu, 2014)。

政府对创新的采纳主要由它的内部因素和外部传播机制所决定(Tolbert and Zucker, 1983; Damannpour, 1987, 1996; Berry and Berry, 1990; Walker,

2014)。内部因素是指某一辖区的社会、经济与政治特征,具体则涉及人口结构、居民收入水平、产业结构和官员选举制度等等(Berry and Berry, 1990, 1992)。外部扩散机制包括两类经常被提及的创新扩散机制:纵向与横向机制。纵向机制通常包括:来自更高级政府(自上而下)的强制指令(Mandate)(Berry and Berry, 1999; Walker et al., 2011)以及自下而上的联邦主义扩散效应(Shipan and Volden, 2006)。横向机制一般包括模仿、学习和竞争。其中后者得到的讨论最为充分,因为相互学习和经济竞争是横向扩散最常见的原因(Shipan and Volden, 2008, 2012)。但是,不同的创新扩散机制往往会相互重叠(Meseguer and Gilardi, 2009)。

一些学者已经开始针对中国地方政策实践与实验开展研究。例如,韩博天(Sebastian Heilmann)将中国的政策实验概括为3种形式:(1)实验性规制(临时性条例);(2)“试点”(在特定政策领域中开展的典型示范和试点工程);(3)“实验区”(拥有广泛自主权的地方辖区),并将中国政策试验解释为中国经济奇迹的原因(Heilmann, 2008a)。王绍光辨析了“政策实践”与“政策实验”这两个概念。前者是指一些地方政府在上级政府既定政策目标下自发寻找政策工具的过程,后者是指中央通过控制性实验来发现有效的政策工具的过程(王绍光, 2008)。这些地方政策创新过程可以被概括为中国执政者通过学习来适应复杂环境变化的能力(Wang, 2009)。

关于中国具体政策的创新扩散的实证研究也不断增多。例如,有许多学者对“中国地方政府创新奖”的申报案例或获奖案例进行比较分析,考察中国地方政府创新的动力、内容、特征,以及创新机构的不同层级等等(吴建南等, 2007; 陈雪莲、杨雪冬, 2009; 俞可平, 2010; 何增科, 2011; 吴建南等, 2011)。同时,近年来也有中国学者开始运用经典的事件史计量模型,针对诸如中国电子政务(马亮, 2012)、官方微博(Ma, 2013)、效能建设(吴建南等, 2014)、公私伙伴关系(Zhang, 2015)等中国不同政策领域的创新扩散问题开展全国范围的实证研究工作。上述研究积累增进了我们对中国体制下政策创新扩散机理的认识,但同时也留下诸多尚未解决的问题。例如,中国和西方国家的政策创新扩散

过程究竟有何不同?这些不同之处源于中国哪些特殊的制度安排?这些制度安排的微观特征如何影响中国地方政府的创新扩散过程?为解决上述问题,本文希望通过对中国特殊制度背景进行更为细致的分析,深入探讨中国地方政府创新扩散的特殊机理,并运用两种计量分析模型考察实证分析结果的稳健性。

中国与西方国家的地方政府政策创新过程有着明显的不同。表面上看,西方(主要是美国)的政策创新多是由某个地方议会正式立法,以开展小规模探索性试点工程,之后由政府自愿效仿或学习。在中国,地方政策创新往往需要中央政府的认可和支持,它的成败会影响中央政府在全国对该政策进行推广的意愿。深层原因根植于中国的政治制度与美国的联邦主体制的巨大差异。与美国的联邦(涉及央地分权制度)民主制(涉及选官制度)相对应的是,中国政治制度有着特定的府际关系与干部制度。中国这两方面相对于西方国家所不同的制度安排,深刻影响着中国的地方政府创新扩散过程。因而,来自西方国家的相关理论在中国也存在着适用性上的挑战。

已有不少学者提出府际关系(包括纵向的中央与地方政府关系和横向的地方政府之间关系)对中国政策创新与扩散具有重要影响。马亮将政府之间的关系分为自上而下、自下而上、学习和竞争4个方面,并从这4个方面探讨府际关系对政府创新扩散的影响(马亮,2011)。周望则提出,中国政府间纵向关系影响着地方政策试验的“吸纳—辐射”过程(周望,2011)。然而,学者们不应仅仅满足于对府际关系对政策创新扩散影响的概念化描述,而更应该通过实证资料来系统地证实或证伪相关假设。

干部制度是中国政府用来选拔、任命、调动和撤免官员的一系列制度安排的总称(王炆,2006;Manion,1985)。在现有文献中,研究中国干部制度的一个重要角度是地方官员的晋升激励。所谓晋升激励,是指在中国政府的人事制度中,官员需要通过政绩来表明自身的能力,从而获得晋升。自从周黎安提出中国地方政府中存在官员“晋升锦标赛”的激励体制(周黎安,2004),国内外许多学者分析了官员晋升的决定因素以及晋升所造成的对经济绩效的影响(周飞舟,2009;陶然等,2010;陈潭、

刘兴云,2011;王贤彬等,2011;Kung and Chen,2011;Choi,2012;Shih et al.,2012)。但是,有关中国干部制度对地方政府创新与扩散影响的研究目前还很少。为此,本文将借助行政审批制度的实证资料,分析中国干部制度对地方政府的创新扩散过程产生的影响。

三、中国新型行政审批制度的兴起

中国行政审批制度产生于实施改革开放政策的最初阶段(张康之,2003)。这项制度被建立起来,是为了维护市场秩序,并促使政府提供公平、有效和高质量的公共服务。然而在改革过程中,由于在事实上的运行低效,原有的行政审批制度渐渐地堕落为市场经济的障碍。1992年邓小平南方谈话以后,我国各级政府加快了改革开放的步伐。特别是1994年分税制改革后,地方政府无法继续控制乡镇企业收入,转而将引进外资和扩大出口作为财政收入增长点,并积极开展招商引资活动(陈硕,2010;陈硕、高琳,2012)。地方政府促进招商引资的关键,除了各种配套优惠政策以外,就是通过提高行政审批效率,向投资企业提供更高效的公共服务,从而吸引商业投资。各地的行政审批改革措施包括整合原先分散的职能、重塑之前冗余的机构和简化复杂的行政审批流程。行政审批制度改革的主要形式就是创立“一站式”的行政审批中心。以“效率、质量、服务”为宗旨的行政审批中心的涌现代表了新型行政审批制度在中国的兴起(朱旭峰、张友浪,2014)。

自20世纪90年代以来,新的行政审批中心在全国各地不断建立(见图1、2、3和4)。1997年,广东省江门市政府建立了国内第一家正式的市级行政审批中心。2001年9月,随着中国加入WTO的步伐的加快,国务院成立了以时任副总理李岚清为组长的行政审批制度改革工作领导小组,并颁发了一系列文件,从而正式启动了中央层面的行政审批制度改革。2003年,全国人大常委会颁布《中华人民共和国行政许可法》,并于2004年实施。这是第一个正式规范中国政府审批权力的法律。该法律第六条指出,“实施行政许可,应当遵循便民的原则,提高办事效率,提供优质服务”。

尽管中央政府自此不断下达文件要求减少行政审批环节和提高行政效率,但从未强制地方政府采纳特定的政策工具来实现这些目标。因此,全国各地纷纷自发建立了各种形式的行政审批中心,它们的名称包括“行政审批中心”“政务中心”“政务服务中心”“行政许可中心”“行政服务中心”“政务大厅”“市政大厅”“便民服务中心”等。本文统一称之为“行政审批中心”。城市行政审批中心的建立并不仅仅是成立一家新的处级单位。它要求对市政府的行政、财政与人力资源进行重大调整,而且中心的正常运转需要吸纳和协调所有其他参与审批事项部门的职能。因此,建立市级行政审批中心是对全市众多职能部门的流程和组织再造,需要市级主要领导的政治决心和资源投入。有的城市的行政审批中心甚至直接由市级领导兼任中心主任。

图1展示的是中国市级行政审批中心成立的扩散曲线。在我们的观察期1997~2012年间,已有268个城市建立了市级行政审批中心,而且其扩散

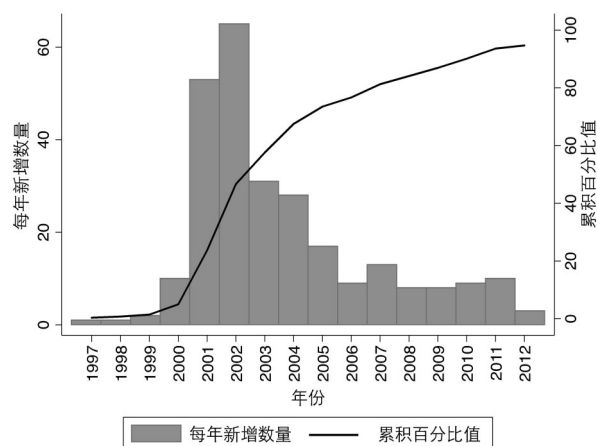


图1 1997~2012年中国市级行政审批中心新增和累积分布图

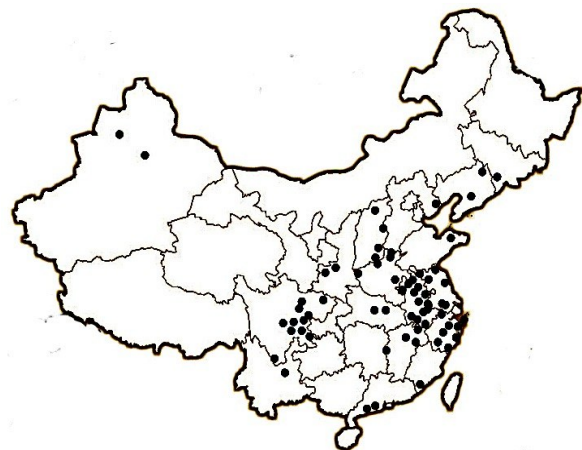


图2 1997~2001年间成立的市级行政审批中心的地理分布

趋势较为符合经典的S型累积分布曲线(Berry and Berry, 1999; Nicholson-Crotty, 2009)。特别是在2001年和2004年之间,行政审批中心的扩散速度出现了峰值。为了更好地呈现行政审批中心在全国扩散的地理分布,我们利用GIS软件分别对1997~2001年、2002~2003年、2004~2012年3个历史阶段的采纳城市进行了模拟,如图2、3和4所示。

四、理论与假设

根据上文对地方政府创新扩散理论的评述,本研究将以中国府际关系和干部制度为切入点,从内部经济与行政因素、纵向与横向扩散效应和地方官员的政治流动3个方面解释以市级行政审批中心为代表的新型行政审批制度的扩散过程。

(一)内部经济与行政因素

自1994年分税制改革以来,中央与地方政府之间形成了这样一种财政分配结构:中央政府得到了大部分的税收资源,并将财政收入以转移支付的方

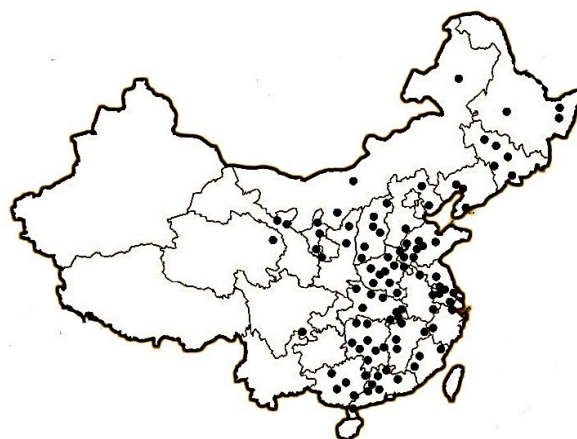


图3 2002~2003年间成立的市级行政审批中心的地理分布



图4 2004~2012年间成立的市级行政审批中心的地理分布

式重新分配,从而平衡不同地方政府之间的区域经济差异。然而,地方政府同样拥有一定的财政自主权,并负责社会福利相关的大部分支出。因此,在当前纵向半分权化的财政制度下,地方政府拥有很大的激励去采纳创新性的政策和措施以发展地方经济、提高财政收入、节约财政开支。而且,当一个新的项目有助于地方的经济、财政和投资境况的改善时,该项目就有可能被全国其他地方政府所快速学习,例如公共服务外包(Jing, 2008)和土地储备制度(Zhang, 2012)。

经济发展水平、产业结构与经济开放性是决定一个城市是否采纳新型行政审批制度的主要内部经济因素。由于行政审批制度改革的主要政策目标是通过为企业和公民建立公正、效率和高质量的公共服务,从而试图改善营商环境,发展贸易与吸引投资。因此,我们可以首先检验的经典假设是,经济发展促进企业和公民要求更高的公共服务,从而使经济越发达地区越倾向于创新(Ingram and Mann, 1980; Berry and Lowery, 1987)。具体到行政审批改革,经济发展水平高的地区就会有更多的企业和公民与政府发生经济关系,从而需要政府建立更加高效的行政审批制度。第二,鉴于在行政审批中心注册的商家与企业基本是在第二和第三产业,我们也可以假设如果一个地方的产业结构越依赖于第二或第三产业,那么该地方政府将会拥有更多的激励采纳和开展行政审批制度改革。考虑到20世纪90年代分税制改革以后,第三产业对地方税收增长的贡献要大于第二产业和出口(赵志耘、杨朝峰, 2008),并且,第二产业与第三产业存在较严重的共线性,因而在随后的分析中只考虑各地第三产业的情况。第三,建立行政审批中心可以吸引外来的投资。与内资企业具有更大的属地依附性不同,外资企业拥有更大的自由度去选择不同地方政府作为注册地。因此,本地经济条件对城市行政审批中心建立的推动力主要来自本地企业的需求,而对于外资企业来说,其对城市行政审批中心建立的推动力主要来自于地方政府竞争外资企业落户本地。因此,先天条件不够开放的经济体更有建立行政审批中心以吸引外来投资的动力。我们因而有下面3个内部经济条件假设。

假设1:一个地方的经济发展水平越高,就越有

可能开展行政审批制度改革。

假设2:一个地方对第三产业在经济中的占比越高,就越有可能开展行政审批制度改革。

假设3:一个地方的经济开放度越低,就越有可能开展行政审批制度改革。

再者,政府组织越复杂,其采纳行政性创新的概率往往越低。所谓行政性创新,是专指那些改变一个组织的结构以及工作流程的创新(Kimberly and Evanisko, 1981; Damanpour, 1987)。组织创新领域的文献指出,组织的规模和结构复杂性往往对技术创新有正向作用,而对于行政创新则存在负面影响(Damanpour, 1991, 1996)。因为,组织结构越复杂,组织和流程再造的阻力就会越大,行政性创新就会越困难。在中国,省会城市^①和副省级城市往往所辖区域的人口更多,地理面积更大,涉及的组织结构和内部关系也更为复杂。鉴于行政审批中心是一项涉及面非常广的行政性创新,在这类大城市建设中心的阻力很可能更大。

假设4:一个城市的行政级别越高,就越不容易开展行政审批制度改革。

(二)纵向与横向扩散效应

如前文所述,创新扩散机制通常可以被划分为两大类:纵向与横向。由于中国半分权式的政府间财政关系和职官名录式(Nomenklatura System)的官员评价制度,如果中央政府表明了一些有关改革的信号,地方政府很可能会产生一定回应(Heilmann, 2008b)。一方面,人们经常指出中国政府是事实上的财政分权制度(Montinola et al., 1995; Zheng, 2007),地方政府在处理所辖区域的事务时拥有很大的行政自主权,并会根据信息优势作出有利于自身的选择(O'Brien and Li, 1999; Zhou, 2009);另一方面,中央政府也会通过一系列手段试图控制地方政府(Heilmann et al., 2013),甚至可能运用处罚和威慑等手段来实现对地方官员的控制(Mei and Pearson, 2014)。另外,即使没有经济激励和行政处罚,地方政府仍会通过积极响应上级政策来表达自身的忠诚(Cai and Treisman, 2006)。所以,一旦中央政府表明了对某一政策目标的支持,许多地方政府还是会自发地采取相应的政策工具。

假设5: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。

同一省份中不同城市的官员之间会持续地观察和学习对方的创新,以维持或提高经济绩效和政治资本。中国地方政府之间的横向扩散效应和典型的联邦制度下的“逐顶(Race To The Top)”或“逐底(Race To The Bottom)”略有不同。在联邦制的美国,地方领导人为了吸引投资和税收,同时为了避免成为“福利磁石”,会瞄准其他相邻政府的政策情况作出提高投资激励或降低社会福利的选择(Levine and Zimmerman, 1999; Shipan and Volden, 2008; Ammons and Roenigk, 2014)。但在中国,地方政府之间的竞争关系主要发生在同一上级政府辖区内的同级地方政府之间。因此,即便两个城市在地理上并不分享边界(地理相邻),只要它们同属同一个省级政府,我们也认为它们是存在竞争关系的相邻城市。因此,我们提出了如下假设。

假设6:对于一个城市而言,同一省份中已经采纳创新的城市越多,它就越有可能采纳创新。

(三)地方官员的政治流动

中国干部制度的一个重要方面是官员的政治流动。为了提升干部能力和反腐,中国中央或上级政府经常把地方官员交流到不同的部门或地方任职(陈刚、李树,2012)。具体来说,我们可以提炼出4个制度参数来描述每一个官员的政治流动历程,它们包括“年龄”、“来源职位”、“任期”和“离任职位”。其中“年龄”、“来源职位(职业经历)”和“任期(任职的累积年数)”作为时任官员的指标,已经在有关他们的政策选择和经济绩效方面的研究中得到了广泛讨论(徐现祥等,2007;王贤彬、徐现祥,2008;张平等,2012;杨其静、郑楠,2013)。但之前的文献很少讨论中国官员离任后的不同去向对其继任者的影响。

首先,官员的年龄一直以来都被认为是对创新决策非常重要的因素,但观点并没有形成共识。例如,由于社会化过程,年龄较大的官员可能对于创新政策采取更为保守的观点(Huber et al., 1993)。但是,有学者辩称,年龄较大的人通常更为经验丰富,并且更有能力来提出和实施一项创新(Kearney et al., 2000)。有关中国干部制度的假设一般预期年龄显著地影响官员晋升的概率,从而影响他们的决策动机。例如,省级官员通常在65岁之后就很难

得到晋升(Li and Zhou, 2005),因此他们往往失去了提高经济绩效的动力(徐现祥、王贤彬,2010;杨良松,2013;马亮,2013)。与此相应,一个市级官员年龄超过55岁,就几乎没有太多机会晋升到更高级别的政府职位(刘佳等,2012;Kou and Tsai, 2014)。因此当市级官员年龄超过55岁时,其通过创新提升经济绩效的意愿也可能降低。

假设7:如果市级官员年龄超过55岁,其采纳创新的意愿将降低。

其次,官员任期与他们的创新行为之间也存在着复杂的关系。一位官员在公共部门的创新受到他的创新动力和拥有的克服困难所需的资源所决定(Mohr, 1969)。一方面,一个新任命的官员通常会倾向于有更大的动力去创新,但也相应地缺乏克服来自内部既存势力的障碍的权威。另一方面,一位长期处于现职的官员可能会失去创新的兴趣,却拥有更多克服内部障碍的权威。因此,官员任期对他们创新动机和克服障碍的权威的影响有可能会相互抵消,或者呈现一个非线性的U型或倒U型关系(Damanpour and Schneider, 2009; Guo, 2009; 张军、高远,2007;吴建南等,2014)。在此,我们估且做出以下简化的预测。

假设8:新上任的官员将会拥有更强的意愿去采纳创新。

再次,鉴于中国独特的异地官员流动制度,来自异地的官员职业经验可能有助于提出新的政策思想。例如,对江苏省苏州市的一项案例研究发现,从昆山经济技术开发区调任到苏州新区的官员促成了这两个经济开发区之间的“政策同质化”(Chien, 2008)。此外,来自异地的官员往往也更需要通过采纳新政策来树立自身的权威和突出自身的政绩。因此,我们可以据此对地方政府官员原来职位与创新扩散之间的关系提出如下假设。

假设9:调任自其他城市政府或单位的官员采纳创新的意愿会更强。

最后,前任官员的离开为他们的继任者们提供了采纳创新的机会与压力。在“职官名录式”的干部制度中,前任通常直接参与举荐、选拔和委任他们继任者的过程。因此,继任者们必须特别谨慎地对待其前任的政策。前任官员的政治流动去向包括4个方向:晋升,平调,退休和降职(Choi, 2012)。

我们预期,如果一位前任官员晋升到了能够管理其继任者的更高层次职位后,继任者就会拥有较少的动力去改变前任领导的政策。与此相反,如果一位前任官员被横向调动到其他城市(包括本省份与他省份)、退休(包括在地方人民代表大会和人民代表大会协商会议中任职)、降级或因腐败被查处,那么继任者采纳创新时就会少了一分顾忌。

假设10:在一个城市中,如果前任官员晋升到了能够管理其继任者的更高层次职位,那么该市的继任官员将会缺乏采纳创新的意愿。

五、研究设计

(一)计量模型

本文将采用事件史分析(Event History Analysis, EHA)模型检验上述假设。事件史分析又被称为生存分析(Survival Analysis),近几十年来在社会科学中已经得到了广泛运用(Blossfeld et al., 2012)。该方法由贝瑞夫妇于1990年首次引入政策创新扩散研究领域(Berry and Berry, 1990)。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(即所谓的“事件”)。所谓事件史,是指在特定时期内,对某个个体^②是否经历某个事件的记录。在离散时间模型中,分析时段会被划分为不同的单位(例如年份)。在事件史分析方法中的一个重要概念是“风险集(Risk Set)”,即样本中在特定时间可能发生“事件”(即拥有一个经历“事件”的机会)的个体集合。当被分析的“事件”是个体所不能重复的(例如死亡),那么在样本中的一部分个体经历“事件”后,风险集的规模就会降低。在离散时间模型中,被解释变量被称为“风险率”(Hazard Rate),通常被称为概率 $P_{i,t}$,即个体 i 在特定时间 t 经历“事件”的概率。在这里,风险率被假定由一系列的自变量所决定。当然,风险率作为概率,无法被直接观察。因而事件史分析中的因变量是一个虚拟变量,在个体经历“事件”时取值为1,未经历“事件”时取值为0。这个变量的二分性质让logit模型成为优先采用的估测方法^③。因此,上文中的假设可以被融合进以下离散时间事件史模型中:

$$\begin{aligned} \log it(p_{i,t}) &= \log\left(\frac{p_{i,t}}{1-p_{i,t}}\right) \\ &= \beta_0 + \beta_1 GDP_PC_{i,t-1} + \beta_2 Indus_try_3rd_{i,t-1} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} &+ \beta_3 Openmess_{i,t-1} + \beta_4 Adm_Rank_{i,t} \\ &+ \beta_5 Group_SC_{i,t} + \beta_6 Law_{i,t} + \beta_7 Neighbor_{i,t-1} \\ &+ \beta_8 Age55_PS_{i,t} + \beta_9 Age55_Mayor_{i,t} \\ &+ \beta_{10} Tenure_PS_{i,t} + \beta_{11} Tenure_PS_{i,t}^2 \\ &+ \beta_{12} Tenure_Mayor_{i,t} + \beta_{13} Tenure_Mayor_{i,t}^2 \\ &+ \beta_{14} OrigP_PS_{i,t} + \beta_{15} OrigP_Mayor_{i,t} \\ &+ \beta_{16} PredP_PS_{i,t} + \beta_{17} PredP_Mayor_{i,t} \end{aligned}$$

其中 $p_{i,t}$ 是一个地方政府 i 在年份 t 决定建立市级行政审批中心的概率, $p_{i,t}/(1-p_{i,t})$ 是优势(odds), $\log it(p_{i,t})$ 是取对数后的优势(Log Odds),整个过程被称为“logit转换”(Logit Transformation)。公式中等号右边的变量除常数项 β_0 外,其他变量涉及内部经济与行政因素、纵向与横向扩散效应,以及市委书记和市长的政治流动3个方面因素,将在下文变量设计部分具体阐述。

进而,尽管目前主流的创新扩散研究仍然使用离散时间事件史分析,即不控制时间因素,但是一些学者对事件史模型中不控制时间因素的做法表示了担忧(Box-Steffensmeier and Jones, 1997; Beck, Katz and Tucker, 1998)。因此,本文进一步将离散时间事件史分析模型的基础上引入时间控制变量。但是,由于在模型中加入过多的时间虚拟变量会牺牲自由度,并会导致基准风险率随年份变化的幅度过大,Beck、Katz和Tucker(1998)建议,用3次样条变量(Cubic Splines)保证以基准风险率随时间过度的平滑性,是当前处理离散时段模型中时间依赖性的最好办法。3次样条变量拟合的是一个变量在预定数量的时间间隔内的多项式。相对于许多个年份虚拟变量,通常几个样条变量就可以实现时间影响的平滑过度,而且只会占用更少的自由度。根据这种办法,我们增加Duration和Spline两个变量。

$$\begin{aligned} \log it(p_{i,t}) &= \log\left(\frac{p_{i,t}}{1-p_{i,t}}\right) = \beta_0 + \beta_1 GDP_PC_{i,t-1} \\ &+ \beta_2 Indus_try_3rd_{i,t-1} + \beta_3 Openmess_{i,t-1} \\ &+ \beta_4 Adm_Rank_{i,t} + \beta_5 Group_SC_{i,t} + \beta_6 Law_{i,t} \\ &+ \beta_7 Neighbor_{i,t-1} + \beta_8 Age55_PS_{i,t} \\ &+ \beta_9 Age55_Mayor_{i,t} + \beta_{10} Tenure_PS_{i,t} \\ &+ \beta_{11} Tenure_PS_{i,t}^2 + \beta_{12} Tenure_Mayor_{i,t} \\ &+ \beta_{13} Tenure_Mayor_{i,t}^2 + \beta_{14} OrigP_PS_{i,t} \\ &+ \beta_{15} OrigP_Mayor_{i,t} + \beta_{16} PredP_PS_{i,t} \\ &+ \beta_{17} PredP_Mayor_{i,t} + \beta_{18} Duration_{i,t} + \beta_{19} Spline_{i,t} \end{aligned}$$

其中 *Duration* 是指每次事件从开始到发生所需要的持续时间;*Spline* 是由 Richard Tucker 开发的软件包 *btscs* 自动生成的 3 次样条变量。

(二) 抽样

考虑到自 20 世纪 80 年代以来,副省级与地级城市已经成为中国地方政府的基本组织形式,并作为《中国城市统计年鉴》(由国家统计局编著)的基本统计单位,我们观察中国 281 个城市,并删节不匹配的情况。根据事件史分析方法,我们剔除了一个城市在建立市级行政审批中心之后年份的资料,从而建立城市生存数据(*Survival Data*)。我们针对 281 个城市的观察期是 1997~2012 年,因为广东省江门市于 1997 年首次建立市级行政审批中心。为了保证我们研究的一致性,我们忽略了在 1997~2012 年间未正式建市的地区的观测点。例如,安顺市于 2000 年建市,因此,该市在 2000 年之前的观测值都被删节。而且,由于巴彦淖尔市与乌兰察布市在 2002 年就已建立辖区级别的行政审批中心,但它们实际上是于 2004 年左右建立市,因此它们的社会经济资料在此之前是无法在《中国城市统计年鉴》中获取的,我们决定剔除对这两个城市的全部观测点。在我们的模型中,共有 281 个城市在不同时段的数据,总共包含 1975 个“市一年”观测点。但是,由于《中国城市统计年鉴(1996~2011)》在早些年份或多或少的缺失过一些城市在经济领域的资料,我们最终在模型中分析了 1831 个“市一年”观测点。

(三) 变量设计

如前所述,我们将主要使用事件史分析方法来检验我们的假设。我们将因变量设置为“*ADOPT* (采纳)”,在我们的 logit 模型中,也就是一个城市在某一特定年份建立市级行政审批中心的概率。这项概率是由一个二分之一虚拟变量测量:如果城市 *i* 在年份 *t* 建立了它的市级行政审批中心,那么变量“*ADOPT_{i,t}*”就被编码成“1”;此前的所有年份,该变量都被编码为“0”,而年份 *t* 之后的资料则被剔除。有关市级行政审批中心的资料主要来源于中国各地城市政府网站的检索。

为了测量不同城市经济条件的影响,我们从《中国城市统计年鉴(1996~2011)》搜集经济资料,并且设置了有关经济发展水平,产业结构和开放

性的变量:“*GDP_PC*”指的是每一个城市在前一年的人均区域生产总值;“*Industry_3rd*”指的是每一个城市在前一年的第三产业占区域生产总值的比重;“*Openness*”指的是每一个城市在前一年的国外直接投资(*FDI*)占区域生产总值的比重(Ma, 2013)。行政级别“*Adm_Rank*”是一个虚拟变量,如果该城市是普通的地级市,为 0;如果是省会城市或副省级城市,则为 1。我们也设置了经典的“邻区”变量以测量“横向扩散”的影响:“*Neighbor*”指的是同一省份中前一年已建立行政审批中心的城市累计数量占全部城市数量的比例。为了考察中央政策自上而下的瞬时影响,在中央政府设立国务院行政审批制度改革工作领导小组的这一年(2001),“*Group_SC*”设置为“1”,其他年份则为“0”。在《行政许可法》实施的这一年(2004),“*Law*”为“1”,其他年份则为“0”。

我们根据《中国城市年鉴(1997~2012)》(由中国社会科学院编著)、中国党政领导干部资料库、政坛网和择城网资料^④,创建了一个专门针对城市领导人的资料库,总共涉及 718 位市委书记和 778 位市长^⑤。为了检验官员年龄的非线性影响,我们为现任党政领导人设置“*Age55_PS*(书记年龄 55 周岁)”和“*Age55_Mayor*(市长年龄 55 周岁)”这两个变量。“1”代表年龄超过 55 岁,而“0”代表小于或等于 55 岁。我们使用“*Tenure_PS*(书记任期)”和“*Tenure_Mayor*(市长任期)”来测量党政领导人在任的时间。为了将任期简化为整数,如果该官员在当年的 6 月 30 日之前任职,那么他或她在当年的任期就被记为“1”;如果不是,那么他或她在当年的任期就被记为“0”(张平等,2012)。之后其任期逐年累加。

为了调查官员的具体流动状态对创新意愿的影响,我们考察了在任官员的来源地和前任官员的去向,即在任书记来源(*OrigP_PS*)和在任市长来源(*OrigP_Mayor*),前任书记去向(*PredP_PS*)和前任市长去向(*PredP_Mayor*)。当现任党政领导人曾经是在本市或本省级政府工作,我们将“*OrigP_PS*”/“*OrigP_Mayor*”编码为“0”,而当该政府党委书记或行政首长之前是在其他城市政府、省级政府或其他单位(如地方人大、政协、国企等)工作,则编码为“1”。对于现任官员的前任去向的

编码原则是,如果前任擢升到能够直接影响其继任者的职位时为“1”,否则为“0”。具体而言,当前任书记在更高级政府(包括省级和中央)任职时,我们将“*PredP_PS*”编码为“1”。如果该前任书记被调往其他城市、省份,或非政府部门组织,那么我们将“*PredP_PS*”编码为“0”。鉴于市长与书记之间不同的晋升空间,我们对前任市长去向的编码和前任书记的有所不同。如果前任市长晋升为本市的市委书记,则“*PredP_Mayor*”被编码为“1”,否则为“0”。本研究所用变量的测量方法和资料来源参见表1。

(四)统计量描述

表2报告了本文主要研究变量的整体和分区域的描述性统计^⑥。内部经济与行政因素方面,在我们1900余项可获取的观测值中,人均GDP的均值是10665元。值得注意的是,样本内中部地区的人均GDP比西部地区要低,这主要是由于许多西部城市建立行政审批中心较晚,导致其在样本中的“生存周期”较长所致。表2同样表明,第三产业在大部分城市经济中的比值只是刚刚超过1/3,而国外直接投资占许多地方经济的平均值为3%。但在如海南省三亚市这样的海岸城市,外资占据

了地方GDP的一半,因而这些经济变量的最小值与最大值反映了中国区域差异巨大的经济发展情况。此外,行政级别变量“*Adm_Rank*”表明85.6%的观测值属于地级城市。从邻区扩散的角度,我们设置了“*Neighbor*”变量来检验横向扩散假设,其最大值约为94%。

有关地方官员政治流动状态的变量统计表明,在样本观测值中,24%的市委书记和11%的市长年龄超过55岁。地方领导人的平均任期在2年左右,比正式规定的5年任期要短很多。这是因为他们常常被调配到其他职位。25%的市委书记和25%的市长在当前城市任职之前,在其他城市、省政府或其他职位工作过。63%的前任市委书记到更高级别的省政府或中央政府任职;39%的前任市长顺利晋升为市委书记。表2中时间控制变量“*Duration*”的均值也表明,各个城市从进入观察期到最终采纳创新大约用时4年。为了进一步观察这些变量在东、中和西部区域之间的差异,我们针对各个变量进行F检验。具体参见表2。

六、计量模型结果

首先,为了把市级行政审批中心在创新扩散过

表1 变量及其测量方法

变量名	含义	测量方法	资料来源
被解释变量			
<i>ADOPT</i>	行政审批中心的建立	当一个市政府在在某一年建立行政审批中心时取“1”,未建立则取“0”。	中国各市政府相关网站
内部经济与行政因素			
<i>GDP_PC</i>	人均区域生产总值	前一年人均区域生产总值(单位:千元)。	《中国城市统计年鉴(1996~2011)》
<i>Industry_3rd</i>	第三产业的比重(%)	前一年第三产业占区域生产总值的比重。	《中国城市统计年鉴(1996~2011)》
<i>Openness</i>	经济开放性(%)	前一年国外生产总值占区域生产总值的比重。	《中国城市统计年鉴(1996~2011)》
<i>Adm_Rank</i>	城市的行政级别	当一个城市是地级市时取“0”,当该市为省会或副省级市时取“1”。	作者资料库
纵向与横向扩散效应			
<i>Group_SC</i>	国务院行政审批制度改革工作领导小组	中央政府建立国务院行政审批制度改革工作领导小组的2001年取“1”,否则取“0”。	中国国务院网站
<i>Law</i>	行政许可法	《行政许可法》正式实施的2004年取“1”,否则取“0”。	新华网网站
<i>Neighbor</i>	邻区采纳的比例(%)	对于某市而言,在前一年的同一省份中,已建立市级行政审批中心的城市累计数量占该省所有地级及以上城市总数的比例。	作者资料库
官员政治流动			
<i>Age55_PS</i>	书记的年龄	现任书记年龄是否超过55岁。大于55岁为1,否则为0。	作者资料库
<i>Age55_Mayor</i>	市长的年龄	测量方法同书记年龄。	作者资料库
<i>Tenure_PS</i>	市委书记的任期	在职任期。为保证任期是取整值,如果一位书记在某年的6月30日之前任职,那么他在该年的任期记为“1”,如果是在7月1日之后任职,那么他在该年的任期记为“0”,之后逐年累加。	作者资料库
<i>Tenure_Mayor</i>	市长的任期	测量方法同书记任期。	作者资料库
<i>OrigP_PS</i>	在任书记的前一任职位	当在任书记来源于该市或该省份政府时,记为“0”,否则记为“1”。	作者资料库
<i>OrigP_Mayor</i>	在任市长的前一任职位	测量方法同书记来源。	作者资料库
<i>PredP_PS</i>	前任书记离任时第一个职位	前任书记在本省份或中央政府任职时记为“1”,否则记为“0”。	作者资料库
<i>PredP_Mayor</i>	前任市长离任时第一个职位	前任市长晋升为市委书记记为“1”,否则记为“0”。	作者资料库
<i>Duration</i>	每次事件从开始到发生所需要的持续时间	该城市成立行政审批中心之前,从观察期开始到每年的持续时间。	作者资料库

表2 自变量的主要统计量描述

变量名	均值	标准差	最小值	最大值	均值 (东部)	均值 (中部)	均值 (西部)	p 值 (F 检验)
GDP_PC	10.67	10.11	1.83	86.26	13.84	7.64	9.41	0.00
Industry_3rd	37.70	9.26	8.50	81.00	37.79	37.67	37.62	0.95
Openness	3.05	5.37	0.00	62.69	5.60	1.44	1.18	0.00
Adm_Rank	0.14	0.35	0.00	1.00	0.16	0.10	0.16	0.00
Neighbor	18.83	27.16	0.00	94.44	19.36	15.28	21.78	0.00
Age55_PS	0.24	0.43	0.00	1.00	0.25	0.25	0.22	0.36
Age55_Mayor	0.11	0.31	0.00	1.00	0.13	0.10	0.10	0.08
Tenure_PS	2.26	1.73	0.00	10.00	2.35	2.17	2.24	0.13
Tenure_Mayor	2.06	1.66	0.00	11.00	2.19	1.98	1.98	0.03
OrigP_PS	0.25	0.43	0.00	1.00	0.21	0.29	0.26	0.00
OrigP_Mayor	0.25	0.44	0.00	1.00	0.24	0.30	0.23	0.01
PredP_PS	0.63	0.48	0.00	1.00	0.65	0.57	0.67	0.00
PredP_Mayor	0.39	0.49	0.00	1.00	0.43	0.37	0.35	0.01
Duration	4.06	3.50	0	15	4.34	3.34	4.42	0.00

注: (1) 本表格中未包含“ADOPT”, “Group_SC”和“Law”等变量; (2) 单位: “Observation”: 市一年; “GDP_PC”: 1000 元; “Tenure_PS”、“Tenure_Mayor”和“Duration”: 年; “Industry_3rd”、“Openness”和“Neighbor”: 百分之一; 其他变量都为虚拟变量。

表3 行政审批中心扩散的离散时间EHA(logit)分析

	模型1		模型2		模型3	
	系数 (标准误)	优势比 变化(%)	系数 (标准误)	优势比 变化(%)	系数 (标准误)	优势比 变化(%)
内部经济与行政因素						
GDP_PC	0.04*** (0.01)	+4.0%	0.01 (0.01)	+1.4%	0.02 (0.01)	+1.6%
Industry_3rd	0.04*** (0.01)	+3.9%	0.03*** (0.01)	+2.7%	0.03*** (0.01)	+3.0%
Openness	-0.09*** (0.02)	-8.8%	-0.06*** (0.02)	-6.1%	-0.06*** (0.02)	-6.1%
Adm_Rank	-0.94*** (0.23)	-60.8%	-0.64** (0.26)	-47.2%	-0.64** (0.27)	-47.1%
纵向与横向扩散效应						
Group_SC			1.08*** (0.20)	+195.7%	1.07*** (0.21)	+190.4%
Law			0.52** (0.24)	+68.2%	0.53** (0.25)	+69.7%
Neighbor			0.02*** (0.00)	+1.9%	0.02*** (0.00)	+2.0%
官员政治流动						
Age55_PS					-0.53*** (0.19)	-41.1%
Age55_Mayor					0.39* (0.21)	+48.4%
Tenure_PS					0.10 (0.12)	+10.0%
Tenure_PS ²					-0.01 (0.02)	-1.5%
Tenure_Mayor					-0.32*** (0.10)	-27.4%
Tenure_Mayor ²					0.04*** (0.01)	+4.5%
OrigP_PS					-0.25 (0.18)	-21.7%
OrigP_Mayor					0.37** (0.15)	+44.1%
PredP_PS					-0.36*** (0.14)	-30.4%
PredP_Mayor					0.03 (0.15)	+3.3%
_cons	-3.37*** (0.29)		-3.43*** (0.32)		-3.11*** (0.37)	
N	1831		1831		1831	
McKelvey & Zavoina's R ²	0.09		0.159		0.200	
Log lik.	-717.56		-685.13		-669.54	
Chi-squared	50.05		128.08		147.15	

注: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01 (two-tailed), 为了控制潜在的异方差和序列相关问题, 我们对所有回归系数的标准误都在城市层面上进行Cluster处理。

程中的各个因素的具体影响都展示出来, 表3报告了离散时间EHA分析的3个回归模型。模型1报告了内部经济与行政因素的基线回归结果; 模型2中增加了针对纵向与横向扩散效应的变量, 包括两大全国性政策的纵向影响效应和经典的邻区扩散效应; 模型3把官员的政治流动状态考虑在内, 包括地方领导人的年龄、任期、现任官员的原来职位和前任官员的去向。表格中还报告了系数、稳健标准误和自变量每一单位变化所对应的优势比的百分值变化^⑦。

在模型1中, 有关内部经济与行政因素的假设都得到了显著确认。基于回归结果, 在其他因素不变的情况下, 一个城市人均GDP每提高1000元, 它创建行政审批中心的优势会提高4%; 第三产业比值每提高一个百分点, 它创建行政审批中心的优势会提高3.9%; 经济开放性, 即FDI占GDP的比值, 每减少一个百分点, 就意味着该城市建立行政审批中心的优势增加8.8%^⑧。行政级别的显著系数表明, 如果一个城市是副省级城市或省会城市时, 它建立行政审批中心的优势会降低60.8%。这些变量在模型2与模型3中持续地发生影响, 尽管在其他外部变量加入后或多或少地有所减弱。

模型2将内部因素与纵向和横向扩散效应合并到一个模型中。全国性政策和法律对各城市行政审批中心扩散的影响展示出了很高的显著性。在其他因素控制不变的情况下, 国务院行政审批制度改革工作领导小组的建立促使行政审批中心建设的优势大幅度提升195.7%, 而《行政许可法》的实施则促使行政审批中心建设的优势提高68.2%。相邻扩散效应在集权制下的中国的影响不容忽视。每个省份中已采纳城市的比值每提高1%, 建设行政审批中心的优势就会提高2%左右。纵向与横向扩散效应的影响在模型3中几乎未发生变化, 表现出很好的稳健性。

地方官员政治流动对地方创新采纳的影响在模型3中得到了大部分确认。第一, 地方官员的年龄效应是明显的, 尽管书记年龄与市长年龄和因变量的关系截然不同。根据优势比的百分率变化, 当市委书记的年龄超过55岁, 采

纳的优势会降低41.1%;同样情况对市长而言,采纳的优势会提高48.4%。第二,针对“任期效应”,模型3中尽管书记的任期系数显示出其与因变量呈一定的倒U型关系,但并不显著。市长的任期与创新采纳之间呈显著的U型关系,这就意味着市长任期的开端和结束都更有可能发生创新。然而根据系数可知,拐点只发生在任期约等于4年的时候^⑨。考虑到市长的平均任期也只有2年,我们只能据此下结论:新上任的市长更倾向于采纳创新。第三,官员的前任职位来源对创新具有一定影响。来自其他城市或单位的市长会让采纳创新的优势显著提高44.1%,但市委书记的职位来源对其采纳创新的优势并不显著。第四,前任官员“离任职位”对现任官员的创新意愿也具有一定影响。如果市委书记被擢升到能够直接影响他或她的继任者的职位时,该城市新建行政审批中心的优势就会降低30.4%。但这一次是市长所对应的“离任职位”变量没有显著的贡献。

我们发现,年龄、任期、职位来源和前任去向对书记与市长的创新动机的影响是不一样的。这或许可以用中国地方政府的党委书记与行政首长之间不同的职业晋升前景和职责分工来解释(王贤彬等,2011;杨良松、庞保庆,2014)。首先,尽管市委书记与市长同处一个行政层级,但晋升前景是不同的。大多数情况下,晋升对于市长而言就是成为市委书记,这一过程由于行政层级未发生变化,因而困难较小。与此相反,市委书记若想晋升,需要在人事金字塔上爬到更高的行政层级上,因而困难更大。因此,大于55岁的市长倾向于通过积极创新,促使自己在政治生涯的最后一刻成为市委书记。而大于55岁的书记由于晋升希望渺茫,其创新意愿也很小。

其次,市委书记与市长之间的分工特点也有助于解释他们不同的创新意愿。市委书记不但主导地方党内事务,而且是地方政府事务的最终“拍板”者。市长则主要负责地方政府的具体事务。市委书记在采纳创新时,不用担心他们是否积累了足够的权威以克服内部阻力;但是,他们需要认真考虑是否会触犯到已经晋升到更高职位的前任书记。与此相反,市长由于权力有限,

因而在创新时更加依赖于从原有职位积累的内部权威与外部资源。因此,反映市长内部权威的任期和外部资源的职位来源对该城市是否采纳创新具有显著贡献。

接下来,我们再采用时间序列EHA模型以控制时间因素。在表4的logit spline模型中,我们增加了代表时间因素的Duration和3次样条控制变量。比

表4 行政审批中心扩散的时间序列EHA(logit spline)分析

	模型4		模型5		模型6	
	系数 (标准误)	优势比 变化(%)	系数 (标准误)	优势比 变化(%)	系数 (标准误)	优势比 变化(%)
内部经济与行政因素						
GDP_PC	0.03** (0.01)	+2.6%	0.02** (0.01)	+2.4 %	0.02** (0.01)	+2.4 %
Industry_3rd	0.02* (0.01)	+1.9%	0.02* (0.01)	+1.9 %	0.02** (0.01)	+2.0 %
Openness	-0.08*** (0.02)	-7.7%	-0.08*** (0.02)	-7.3 %	-0.07*** (0.02)	-7.2 %
Adm_Rank	-0.66*** (0.24)	-48.4%	-0.67** (0.27)	-49.0 %	-0.68** (0.28)	-49.1 %
纵向与横向扩散效应						
Group_SC			0.61*** (0.23)	+84.5%	0.59*** (0.23)	+81.3 %
Law			0.30 (0.26)	+35.5 %	0.32 (0.26)	+38.3 %
Neighbor			0.02*** (0.00)	+2.3%	0.02*** (0.00)	+2.2%
官员政治流动						
Age55_PS					-0.47** (0.20)	-37.4%
Age55_Mayor					0.48** (0.22)	+61.0%
Tenure_PS					0.08 (0.13)	+8.5%
Tenure_PS ²					-0.01 (0.02)	-1.4%
Tenure_Mayor					-0.31*** (0.10)	-26.7%
Tenure_Mayor ²					0.04*** (0.01)	+4.4%
OrigP_PS					-0.29 (0.19)	-25.0%
OrigP_Mayor					0.27* (0.15)	+31.4%
PredP_PS					-0.47*** (0.15)	-37.3%
PredP_Mayor					-0.09 (0.16)	-9.0%
Duration	-1.16*** (0.39)	-68.5%	-1.11*** (0.39)	-67.1 %	-0.98** (0.40)	-62.5%
_spline1	-0.49*** (0.13)	-39.0%	-0.48*** (0.13)	-37.9%	-0.45*** (0.13)	-36.4%
_spline2	0.24*** (0.06)	+26.6 %	0.24*** (0.06)	+26.8 %	0.23*** (0.06)	+25.6%
_spline3	-0.04*** (0.01)	-3.5 %	-0.04*** (0.01)	-4.0 %	-0.04*** (0.01)	-3.9%
_cons	-3.12*** (0.37)		-3.34*** (0.38)		-2.94*** (0.44)	
N	1831		1831		1831	
McKelvey & Zavoina's R ²	0.208		0.243		0.281	
Log lik.	-683.95		-664.16		-648.59	
Chi-squared	91.50		151.22		179.43	

注: *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01 (two-tailed), 为了控制潜在的异方差和序列相关问题,我们对所有回归系数的标准误都在城市层面上进行Cluster处理。

较表3和表4,在引入时间控制变量后,表4的模型的总体解释力比表3提高许多。表3中3个模型的McKelvey & Zavoina's R^2 分别只有0.09、0.159和0.200,而表4中3个模型的McKelvey & Zavoina's R^2 分别达到了0.208、0.243和0.281。同时,我们可以看出,在控制了时间因素之后,除了每个自变量对创新扩散的优势比变化率略有改变之外,本研究提出的所有理论假设仍然相当显著地得到了计量模型的确认。由于本研究离散时间和时间序列EHA模型在主要自变量贡献的区别不大,我们将仅采用时间序列EHA模型进行进一步讨论。

为了探究行政审批中心扩散在不同区域的影响因素,在表5中,我们在表4时间序列EHA模型3的基础上,将观测值进一步拆分为东部、中部和西部区域分别进行logit spline回归。在内部经济与行政因素方面,分区域的回归结果表明经济水平与开放性的影响并不总是显著。但在控制其他因素不变的情况下,经济发展水平在东部地区显著,东部城市人均GDP每提高1000元,它创建行政审批中心的优势会提高3%;第三产业在GDP中所占比重每提高一个百分点,中部城市建立行政审批中心的优势都会提高3.6%;中部城市经济开放程度,即FDI占GDP的比值,每减少一个百分点,就意味着该城市建立行政审批中心的优势增加15.2%。另外,东部和中部地区的副省级城市和省会城市明显倾向于比普通地级市要晚一些建设行政审批中心;而西部地区的不同级别的城市之间没有类似的显著性差别。这说明本地经济条件和行政因素对地方政府决定建立行政审批的推动力是有差异的。总体来看,所有表现出显著的变量影响均符合理论预期。结合表4的回归结果,我们有理由相信,区域性的经济发展差异也会对创新扩散过程产生较重要影响。

在纵向与横向扩散效应方面,表5中的回归结果表明,国务院行政审批小组的建立对东、中、西三大区域的行政审批中心建设都有一定正面影响;国务院领导小组的成立对各地行政审批中心建立的影响从东部、中部到西部

依次增强,而《行政许可法》的实施影响则从东部、中部到西部依次递减。此外,我们也可以发现,邻区扩散效应从东部、中部到西部依次减弱。

官员流动因素在不同区域的表现能够说明表4中整体模型的稳定性。东部地区市长与书记的年龄效

表5 分区域的时间序列EHA(logit spline)分析结果

	东部地区		中部地区		西部地区	
	系数 (标准误)	优势比 变化(%)	系数 (标准误)	优势比 变化(%)	系数 (标准误)	优势比 变化(%)
内部经济与行政因素						
GDP_PC	0.03* (0.02)	+3.0 %	0.03 (0.02)	+3.2 %	-0.00 (0.03)	-0.1 %
Industry_3rd	0.03 (0.02)	+3.3 %	0.04*** (0.01)	+3.6 %	-0.02 (0.02)	-2.5 %
Openness	-0.05 (0.03)	-5.0 %	-0.16* (0.10)	-15.2%	-0.16 (0.14)	-15.1%
Adm_Rank	-1.34** (0.57)	-73.9 %	-0.97* (0.54)	-62.0 %	0.68 (0.56)	+97.6 %
纵向与横向扩散效应						
Group_SC	0.32 (0.44)	+37.7%	0.28 (0.36)	+32.1%	1.25*** (0.46)	+248.4 %
Law	0.88** (0.43)	+141.1 %	0.39 (0.53)	+47.5%	-0.21 (0.53)	-19.1%
Neighbor	0.04*** (0.01)	+4.3 %	0.03*** (0.01)	+3.1 %	0.01 (0.01)	+0.9 %
官员政治流动						
Age55_PS	-0.82** (0.33)	-56.2%	0.36 (0.31)	+43.3 %	-1.02* (0.52)	-63.8 %
Age55_Mayor	0.76** (0.33)	+114.0 %	-0.08 (0.41)	-7.6 %	0.64 (0.46)	+89.2%
Tenure_PS	-0.18 (0.21)	-16.5%	0.28 (0.26)	+32.9%	0.35 (0.29)	+41.8 %
Tenure_PS ²	0.00 (0.03)	+0.1%	-0.06 (0.05)	-5.6%	-0.03 (0.05)	-3.3%
Tenure_Mayor	-0.41** (0.18)	-33.4 %	-0.22 (0.20)	-19.5%	0.03 (0.28)	+3.0%
Tenure_Mayor ²	0.07*** (0.02)	+6.8 %	0.04 (0.03)	+3.8%	-0.05 (0.06)	-5.3%
OrigP_PS	-0.24 (0.39)	-21.3 %	-0.66** (0.29)	-48.5%	0.01 (0.36)	+0.7 %
OrigP_Mayor	0.45* (0.26)	+57.3 %	-0.34 (0.32)	-29.2%	0.67** (0.28)	+94.9%
PredP_PS	-0.02 (0.24)	-2.0 %	-0.57** (0.27)	-43.5 %	-0.74** (0.33)	-52.5%
PredP_Mayor	-0.15 (0.28)	-13.9 %	-0.12 (0.27)	-11.1%	-0.06 (0.35)	-5.6 %
Duration	-1.38 (0.93)	-74.7 %	-0.93 (0.68)	-60.6 %	-1.20 (0.77)	-69.9%
_spline1	-0.64** (0.30)	-47.3 %	-0.59** (0.24)	-44.8%	-0.40 (0.27)	-32.8%
_spline2	0.34** (0.15)	+40.2 %	0.32** (0.13)	+37.9%	0.18 (0.13)	+19.3 %
_spline3	-0.07** (0.03)	-6.5 %	-0.06** (0.03)	-6.2 %	-0.02 (0.02)	-2.2%
_cons	-3.75*** (0.83)		-3.93*** (0.75)		-1.28 (0.84)	
N	761		569		501	
McKelvey & Zavoina's R^2	0.411		0.394		0.284	
Log lik.	-226.45		-205.75		-172.75	
Chi-squared	81.54		102.87		45.69	

注:*p<0.1, **p<0.05, ***p<0.01 (two-tailed), 为了控制潜在的异方差和序列相关问题,我们对所有回归系数的标准误都在城市层面上进行Cluster处理。

应,以及市长的任期效应与来源效应都显著地确认了表4模型3中的回归结果。中部地区市委书记的来源与离任效应和表4模型3中的系数一致,而且到达显著水平。来自其他城市或单位的市委书记会让中部城市的创新优势显著下降,而来自其他城市或单位的市长会让东西部城市的创新优势显著地提升。与此相对,前一任书记在省级或中央政府的任职则显著地降低了中西部城市的创新动机。因此,政治流动对创新扩散的影响在不同地区基本是稳健的。

最后,表5的分地区时间序列EHA模型中McKelvey & Zavoina's R^2 又比表4的总体模型有一定程度提高,3个模型中解释系数分别达到了0.411、0.394和0.284。这说明分区域模型的样本量尽管有所减小,其解释力仍明显上升。此外,模型的最大似然估计结果和卡方值也呈良好的显著性^⑧。因此,我们的回归结果较好地反映了地方政府创新扩散的影响因素和发生机制。

七、结论

本文检验了本地经济条件和行政因素、纵向与横向扩散效应和官员政治流动对中国新型行政审批制度在中国城市间兴起的影响。具体来看,经济水平、产业结构和经济开放性是地方政府在实施行政审批制度改革时首要考虑的内部经济条件;行政级别较高的政府采纳创新时所面对的阻力更大;来自中央政府的政策信号会显著地加速地方政府的创新进程;同一省份中城市之间会存在明显的相邻扩散效应。最后,本文成功地证明了地方官员政治流动对中国地方政府创新扩散的显著影响,主要包括年龄、任期、职位来源及其前任去向4个方面的重要效应。

新型行政审批制度的广泛传播代表了中国政府在改革开放新时代的新的治理理念。自20世纪80年代以来,提高政府效率就已经被写进中国政府推进社会发展的规划中,而且中国政府也多次强调以公共服务为导向,建设职能科学、结构优化、人民满意的服务型政府。中国的行政审批制度改革已历经十余年,它作为政府职能转变的突破口,是决定政府改革总目标顺利实现的关键环节。以行政审批中心为代表的新型行政审批制度

与中国政府的治理理念和地方官员工作激励相契合。因此,新型行政审批制度在中国得到广泛采纳。

本研究积极推动一种开展中国地方政府研究的新视角。近20年来的中国研究文献主要关注的是经济发展,并将中国的经济奇迹归功于财政分权化或干部晋升激励制度。但是,地方政府的创新和扩散在近年来获得了越来越多的关注。因此,本文通过研究市级政府之间的创新扩散机制,有助于对中国的地方创新效应形成细致而具体的理解,从而揭示出以鼓励地方政府创新为特点的“中国经验”的内在机理。

通过考察中国新型行政审批制度的兴起,本文拓展了当代创新扩散理论在非西方国家的适用性。基于西方国家的创新扩散研究由于往往隐含了联邦制与选举式民主的前提假设,因而其理论在应用于非西方的中国时,需要做出相应的调整。本文通过深入考察一个中国背景下的地方政府创新扩散现象,提出在解释中国地方政府的创新扩散现象时,我们不能只停留在既有理论所强调的内部辖区条件与外部扩散效应,还应该关注中国政府间关系和官员人事制度的影响。特别地,正如本文所证实的结论,官员的政治流动会显著影响其创新意愿。这些发现为当代地方政府创新扩散研究提供了新的理论空间和应用前景。

(作者单位:朱旭峰,清华大学公共管理学院;张友浪,美国德州农工大学政治学系;责任编辑:孟杰)

注释

①尽管部分省会城市在行政上仍旧是地一级,但其通常享有高于普通地级市的政治经济地位,而且省会城市政府领导人的政治地位在事实上也要高于普通地级市,因而在本文中,我们将其在行政上看作高于普通地级市。

②在我们对事件史分析方法的描述中,即使某些研究中的分析单位是一个组织、一个政府或一个国家,我们仍将其称为“个体”。

③当然,probit模型也常为学者们所运用。本文作者在研究过程中同样采用了probit模型进行估测,结果与logit模型一致。

④中国党政领导干部资料库:<http://epc.people.com.cn/gb-zl/index.html>;政坛网:<http://www.zt360.cn/jgzyjl/dfld/>;择城网:<http://www.hotelaah.com/liren/index.html>。

⑤本文不考虑任期低于一年的官员。

⑥在本研究中,东部地区包括:河北、辽宁、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南(未包括北京、天津和上海3个直辖市);中部地区包括:山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖

南;西部地区包括:内蒙古、广西、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆(未包括重庆市)。

⑦优势比(odds ratio)与优势(odds)不同。优势只是事件A发生与不发生之比 $\text{odd}(A)=p/1-p$;事件A和事件B的优势比是事件A的优势与事件B的优势之比 $\text{odd}(A)/\text{odd}(B)$ 。

⑧由于本研究采用的是事件史分析数据,一旦因变量取1后,观测数据就会被截断,因而不存在内生性问题。

⑨对于U型曲线 $y=ax^2+bx+c$ 而言,其极值出现在 $x=-b/2a$ 处,在模型3中也就是 $-(-0.32)/(2 \times 0.04)=4$ 年。

⑩模型中主要变量的方差膨胀因子平均值为5.46,而且除了幂变量,都未超过10,说明回归模型中不存在多重共线性问题。另,由人为设计的某一自变量的幂所造成的共线性问题不会对模型稳健性构成威胁。参见:<http://www.statisticalhorizons.com/multicollinearity>。

参考文献

- (1)陈刚、李树:《官员交流、任期与反腐败》,《世界经济》,2012年第2期。
- (2)陈硕:《分税制改革、地方财政自主权与公共品供给》,《经济学(季刊)》,2010年第4期。
- (3)陈硕、高琳:《央地关系:财政分权度量及作用机制再评估》,《管理世界》,2012年第6期。
- (4)陈潭、刘兴云:《锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治》,《公共管理学报》,2011年第4期。
- (5)陈雪莲、杨雪冬:《地方政府创新的驱动模式——地方政府干部视角的考察》,《公共管理学报》,2009年第7期。
- (6)郭济:《深化行政改革转变政府角色》,《中国行政管理》,2003年第4期。
- (7)何增科:《中国政府创新的趋势分析——基于五届“中国地方政府创新奖”获奖项目的量化研究》,《北京行政学院学报》,2011年第2期。
- (8)刘佳、吴建南、马亮:《地方政府官员晋升与土地财政——基于中国地市级面板数据的实证分析》,《公共管理学报》,2012年第2期。
- (9)马亮:《府际关系与政府创新扩散:一个文献综述》,《甘肃行政学院学报》,2011年第6期。
- (10)马亮:《政府信息技术创新的扩散机理研究》,《公共行政评论》,2012年第5期。
- (11)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》,《公共管理学报》,2013年第2期。
- (12)陶然、苏福兵、陆曦、朱昱铭:《经济增长能够带来晋升吗?——对晋升锦标赛理论的逻辑挑战与省级实证重估》,《管理世界》,2010年第12期。
- (13)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。
- (14)王贤彬、徐现祥:《地方官员来源、去向、任期与经济增长——来自中国省长省委书记的证据》,《管理世界》,2008年第3期。
- (15)王贤彬、张莉、徐现祥:《辖区经济增长绩效与省长省委书记晋升》,《经济社会体制比较》,2011年第2期。
- (16)王杨:《新时期党的干部制度建设》,中共党史出版社,2006年。
- (17)吴爱明、孙垂江:《我国公共行政服务中心的困境与发展》,《中国行政管理》,2004年第9期。
- (18)吴建南、马亮、杨宇谦:《中国地方政府创新的动因、特征与绩效——基于“中国地方政府创新奖”的多案例文本分析》,《管理世界》,2007年第8期。
- (19)吴建南、马亮、苏婷、杨宇谦:《政府创新的类型与特征——基于“中国地方政府创新奖”获奖项目的多案例研究》,《公共管理学报》,2011年第1期。
- (20)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》,《中国行政管理》,2014年第1期。
- (21)徐现祥、王贤彬:《晋升激励与经济增长:来自中国省级官员的证据》,《世界经济》,2010年第2期。
- (22)徐现祥、王贤彬、舒元:《地方官员与经济增长——来自中国省长、省委书记交流的证据》,《经济研究》,2007年第9期。
- (23)徐湘林:《行政审批制度改革的体制制约与制度创新》,《国家行政学院学报》,2002年第6期。
- (24)徐晓林:《试论中国行政审批制度改革》,《中国行政管理》,2002年第6期。
- (25)杨良松:《中国干部管理体制减少了地方政府教育支出吗?——来自省级官员的证据》,《公共管理学报》,2013年第2期。
- (26)杨良松、庞保庆:《省长管钱?——论省级领导对于地方财政支出的影响》,《公共行政评论》,2014年第4期。
- (27)杨其静、郑楠:《地方领导晋升竞争是标尺赛、锦标赛还是资格赛》,《世界经济》,2013年第12期。
- (28)俞可平:《应当鼓励和推动什么样的政府创新——对中国地方政府创新奖入围项目的评析》,《河北学刊》,2010年第3期。
- (29)张军、高远:《官员任期、异地交流与经济增长——来自省级经验的证据》,《经济研究》,2007年第11期。
- (30)张康之:《行政审批制度改革:政府从管制走向服务》,《理论与改革》,2003年第6期。
- (31)张平、赵国昌、罗知:《中央官员来源与地方经济增长》,《经济学(季刊)》,2012年第2期。
- (32)赵定涛、卢正刚:《我国行政服务中心存在的问题及其对策研究》,《行政论坛》,2004年第2期。
- (33)赵志耘、杨朝峰:《分税制改革以来我国地方税收增长研究》,《财贸经济》,2008年第8期。
- (34)周飞舟:《锦标赛体制》,《社会学研究》,2009年第5期。
- (35)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。
- (36)周望:《连接理论与经验:政策扩散理论与中国的“政策试验”》,《中国行政管理学会2011年年会暨“加强行政管理研究,推动政府体制改革”研讨会论文集》,2011年11月14日。
- (37)朱旭峰、张友浪:《新时期中国行政审批制度改革:回顾、评析与建议》,《公共管理与政策评论》,2014年第1期。
- (38)Ammons, D. and D. Roenigk, 2014, “Benchmarking and Interorganizational Learning in Local Government”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.25, pp.309~335.
- (39)Beck, N. J. N. Katz and R. Tucker, 1998, “Taking Time Seriously: Time-Series-Cross-Section Analysis with a Binary Dependent Variable”, *American Journal of Political Science*, Vol. 42, pp. 1260~1288.
- (40)Berry, W. and D. Lowery, 1987, *Understanding United States Government Growth: An Empirical Analysis of the Postwar Era*, Greenwood Publishing Group.
- (41)Berry, F. and W. Berry, 1990, “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis”, *The American Political Science Review*, Vol.84, pp.395~415.
- (42)Berry, F. and W. Berry, 1992, “Tax Innovation in the States: Capitalizing on Political Opportunity”, *American Journal*

of Political Science, Vol.36, pp.715~742.

(43) Berry, F. & W. Berry, 1999, "Innovation and diffusion Models in Policy Research", *Theories of the Policy Process*, Boulder, CO: Westview Press, pp.169~199.

(44) Blossfeld, HP., K. Golsch and G. Rohwer, 2012, *Event History Analysis with Stata*, New York: Taylor & Francis Group.

(45) Box-Steffensmeier, J. M. and B. S. Jones, 1997, "Time Is of the Essence: Event History Models in Political Science", *American Journal of Political Science*, Vol. 41, pp. 1414~1461.

(46) Cai, H. and D. Treisman, 2006, "Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?", *World Politics*, Vol. 58, pp.505~535.

(47) Chien, S., 2008, "The Isomorphism of Local Development Policy: A Case Study of the Formation and Transformation of National Development Zones in Post-Mao Jiangsu, China", *Urban Studies*, Vol.45, pp.273~294.

(48) Choi, E. K., 2012, "Patronage and Performance: Factors in the Political Mobility of Provincial Leaders in Post-Deng China", *The China Quarterly*, Vol.212, pp. 965~981.

(49) Damanpour, F., 1987, "The Adoption of Technological, Administrative and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors", *Journal of Management*, Vol.13, pp.675~688.

(50) Damanpour, F., 1991, "Organizational Innovation: A Meta-analysis of Effects of Determinants and Moderators", *Academy of Management Journal*, Vol.34, pp.555~590.

(51) Damanpour, F., 1996, "Organizational Complexity and Innovation: Developing and Testing Multiple Contingency Models", *Management Science*, Vol.42, pp.693~716.

(52) Damanpour, F. and M. Schneider, 2009, "Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.19, pp.495~522.

(53) Guo, G., 2009, "China's Local Political Budget Cycles", *American Journal of Political Science*, Vol.53, pp.621~632.

(54) Heilmann, S., 2008a, "From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process", *The China Journal*, Vol.59, pp.1~30.

(55) Heilmann, S., 2008b, "Policy Experimentation in China's Economic Rise", *Studies in Comparative International Development*, Vol. 43, pp.1~26.

(56) Heilmann, S., L. Shih and A. Hofem, 2013, "National Planning and Local Technology Zones: Experimental Governance in China's Torch Programme", *The China Quarterly*, Vol.216, pp.896~919.

(57) Huber, G. P., K. M. Sutcliffe, C. C. Miller and W. H. Glick, 1993, "Understanding and Predicting Organizational Change", *Organizational Change and Redesign: Ideas and Insights for Improving Performance*, New York: Oxford University Press, pp.215~254.

(58) Ingram, H. M. and D. E. Mann, 1980, *Why Policies Succeed or Fail*, London: Sage Publications.

(59) Jing, Y., 2008, "Outsourcing in China: An Exploratory Assessment", *Public Administration and Development*, Vol.28, pp.119~128.

(60) Kearney, R. C., B. M. Feldman and C. P. Scavo, 2000, "Reinventing Government: City Manager Attitudes and Actions",

Public Administration Review, Vol.60, pp.535~548.

(61) Kimberly, J. R. and M. J. Evanisko, 1981, "Organizational Innovation: The Influence of Individual, Organizational and Contextual Factors on Hospital Adoption of Technological and Administrative Innovations", *Academy of Management Journal*, Vol.24, pp.689~713.

(62) Kou, C. and W. Tsai, 2014, "'Sprinting with Small Steps' Towards Promotion: Solutions for the Age Dilemma in the CCP Cadre Appointment System", *China Journal*, Vol.71, pp.153~171.

(63) Kung, J. and S. Chen, 2011, "The Tragedy of the Nomenklatura: Career Incentives and Political Radicalism during China's Great Leap Famine", *American Political Science Review*, Vol.105, pp.27~45.

(64) Levine, P. B. and D. J. Zimmerman, 1999, "An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY", *Journal of Population Economics*, Vol.12, pp.391~409.

(65) Li, H. and L. Zhou, 2005, "Political Turnover and Economic Performance: The Incentive Role of Personnel Control in China", *Journal of Public Economics*, Vol.89, pp.1743~1762.

(66) Lin, J. Y., F. Cai and Z. Li, 2003, *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*, Hong Kong: Chinese University Press.

(67) Ma, L., 2013, "The Diffusion of Government Microblogging: Evidence from Chinese Municipal Police Bureaus", *Public Management Review*, Vol.15, pp.288~309.

(68) Manion, M., 1985, "The Cadre Management System, Post-Mao: The Appointment, Promotion, Transfer and Removal of Party and State Leaders", *China Quarterly*, Vol.102, pp.203~233.

(69) Mei, C., and M. M. Pearson, 2014, "Killing a Chicken to Scare the Monkeys? Deterrence Failure and Local Defiance in China", *China Journal*, Vol.72, pp.75~97.

(70) Meseguer, C. and F. Gilardi, 2009, "What Is New in the Study of Policy Diffusion?", *Review of International Political Economy*, Vol.1, pp.527~543.

(71) Mohr, L. B., 1969, "Determinants of Innovation in Organizations", *The American Political Science Review*, Vol.63, pp.111~126.

(72) Montinola, G., Y. Qian and B. R. Weingast, 1995, "Federalism, Chinese style: The Political Basis for Economic Success in China", *World Politics*, Vol.48, pp.50~81.

(73) Nicholson-Crotty, S., 2009, "The Politics of Diffusion: Public Policy in the American States", *The Journal of Politics*, Vol.71, pp.192~205.

(74) O'Brien, K. J. and L. Li, 1999, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics*, Vol.31, pp.167~186.

(75) Ramo, J. C., 2004, *The Beijing Consensus*, London: Foreign Policy Centre.

(76) Rogers, E. M., 1962, *Diffusion of Innovations*, New York: Free Press.

(77) Shih, V., C. Adolph and M. Liu, 2012, "Getting Ahead in the Communist Party: Explaining the Advancement of Central Committee Members in China", *American Political Science Review*, Vol.106, pp.166~187.

(78) Shipan, C. R. and C. Volden, 2006, "Bottom-up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States", *American Journal of Political Science*, (下转第116页)

于社会力量的承接能力,也取决于政府的协调、组织、管理社会力量的能力。考虑到当前的现实情况,“影子雇员”的问题在一定时期内还会存在,并对中国地方治理产生影响,因此,亟须得到更多的关注与研究。

(作者单位:中国政法大学政治与公共管理学院;责任编辑:孟杰)

注释

①D街道正在进行改革,机构设置、人员编制等不同于其他街道,因此,没有列出其内设机构。

②⑤2014年12月12日的访谈资料。

③④2014年12月9日的访谈资料。

⑥2014年10月30日的访谈资料。

参考文献

(1)敬义嘉:《中国公共服务外部购买的实证分析》,《管理世界》,2007年第2期。

(2)尚虎平、李逸舒:《我国地方政府“一票否决”式绩效评价的泛滥与治理》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》,2011年第4期。

(3)唐纳德·凯特尔:《权力共享:公共治理与私人市场》,孙迎春译,北京大学出版社,2009年。

(4)王安:《中国的税负和官民比》,《炎黄春秋》,2012年第9期。

(5)杨燕绥、李海明:《由社保协管员想到“影子政府”》,《中国劳动保障报》,2011年10月25日第3版。

(6)周飞舟:《大兴土木:土地财政与地方政府行为》,《经济社会体制比较》,2010年第3期。

(7)周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》,2007年第7期。

(8)周雪光:《“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。

(9)周天勇:《中国官民比到底是多少》,《招商周刊》,2005年27期。

(10)朱光磊、张东波:《中国政府官员规模问题研究》,《政治学研究》,2003年第3期。

(11)Hefetz, Amir and Mildred Warner, 2004, “Privatization and Its Reverse: Explaining the Dynamics of the Government Contracting Process”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.14, No.2, pp.171~190.

(12)Keidel, Robert W., 1994, “Rethinking Organizational Design”, *Academy of Management Executive*, Vol.8, No.4, pp.12~18.

(13)Light, Paul, 2003, *Fact Sheet on the New True Size of Government*, Washington, D.C.: Brookings Institution.

(14)Lake, Robert and KatheNewman, 2002, “Differential Citizenship in the Shadow State”, *Geojournal*, Vol.58, pp.109~120.

(15)Milward, H. Brinton and Keith G. Provan, 2000, “Governing the Hollow State”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol.10, No.2, pp.350~379.

(16)Williamson, Oliver E., 1975, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implication*, New York: the Free Press.

(上接第105页)Vol.50, pp.825~843.

(79)Shipan, C. R. and C. Volden, 2008, “The Mechanisms of Policy Diffusion”, *American Journal of Political Science*, Vol.52, pp.840~857.

(80)Shipan, C. R. and C. Volden, 2012, “Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners”, *Public Administration Review*, Vol.72, pp.788~796.

(81)Tolbert, P. S. and L. G. Zucker, 1983, “Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform”, *Administrative Science Quarterly*, Vol.28, pp.22~39.

(82)Walker, J. L., 1969, “The Diffusion of Innovations Among the American States”, *American Political Science Review*, Vol.63, pp.880~899.

(83)Walker, R. M., C. N. Avellaneda, and F. S. Berry, 2011, “Exploring the Diffusion of Innovation among High and Low Innovative Localities: A Test of the Berry and Berry Model”, *Public Management Review*, Vol.13, pp.95~125.

(84)Walker, R. M., 2014, “Internal and External Antecedents of Process Innovation: A Review and Extension”, *Public Management Review*, Vol.16, pp.21~44.

(85)Wang, S., 2009, “Adapting by Learning: The Evolution

of China’s Rural Health Care Financing”, *Modern China*, Vol.35, pp.370~404.

(86)Xu, C., 2011, “The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development”, *Journal of Economic Literature*, Vol.49, pp.1076~1151.

(87)Zhang, Y., 2012, “Institutional Sources of Reform: The Diffusion of Land Banking Systems in China”, *Management and Organization Review*, Vol.8, pp.507~533.

(88)Zhang, Y., 2015, “The Formation of Public-Private Partnerships in China: An Institutional Perspective”, *Journal of Public Policy*, Vol. 35, pp. 329~354.

(89)Zheng, Y., 2007, *De Facto Federalism in China: Reforms and Dynamics of Central-local Relations*, Singapore: World Scientific Publishing Company.

(90)Zhou, X., 2009, “The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China”, *Modern China*, Vol.36, pp.37~78.

(91)Zhu, X., 2014, “Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China”, *Public Management Review*, Vol.16, pp.117~139.