

政策扩散的影响因素研究

——基于 31 个省级一体化政务服务平台扩散的事件史分析

张 玥

西南大学，重庆

收稿日期：2022年12月22日；录用日期：2023年2月2日；发布日期：2023年2月10日

摘 要

省级一体化政务服务平台在“互联网 + 政务服务”平台建设中起着承上启下的作用，是推进“互联网 + 政务服务”的关键步骤。本文基于政策扩散理论，以省级一体化政务服务平台政策为研究对象，选取中国大陆31个省级行政区，建立起分析框架，分析省级一体化政务服务平台政策扩散的影响因素。研究表明：地方经济发展水平和地方教育文化水平对省级一体化政务服务平台政策扩散均有着显著的正向影响；地方官员(书记)年龄对省级一体化政务服务平台政策扩散有着显著的正向影响，而学历则影响不显著；制度压力对省级一体化政务服务平台政策扩散的影响不显著，而竞争压力则有着显著的负向影响。

关键词

政策爆发，政策扩散，省级政务服务平台，事件史分析

A Study on the Influencing Factors of Policy Diffusion

—Event History Analysis Based on the Proliferation of 31 Provincial Integrated Government Service Platforms

Yue Zhang

Southwest University, Chongqing

Received: Dec. 22nd, 2022; accepted: Feb. 2nd, 2023; published: Feb. 10th, 2023

Abstract

Provincial integrated government service platform plays a role in the construction of “Internet + government service” platform and is a key step in promoting “Internet + government service”.

文章引用：张玥. 政策扩散的影响因素研究[J]. 社会科学前沿, 2023, 12(2): 515-522.

DOI: 10.12677/ass.2023.122072

Based on the policy diffusion theory, this paper takes the provincial-level integrated government service platform policy as the research object, selects 31 provincial-level administrative regions in mainland China, establishes an analytical framework, and analyzes the factors influencing the policy diffusion of provincial-level integrated government service platform. The study shows that: local economic development level and local education and culture level have a significant positive effect on the diffusion of provincial integrated government service policies; the age of local officials (secretaries) has a significant positive effect on the diffusion of provincial integrated government service platform policies, while education has no significant effect; institutional pressure has no significant effect on the diffusion of provincial integrated government service platform policies, while competitive pressure has a significant negative effect.

Keywords

Policy Outbreak, Policy Diffusion, Provincial Government Service Platform, Event History Analysis

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“互联网 + 政务服务”体系包括国家级平台、省级平台和地市级平台三个层级，省级一体化网上政务服务平台具有承上启下的作用，是“互联网 + 政务服务”平台建设的重要环节。在中央政策文件的引导下，全国各个地区也围绕“互联网 + 政务服务”进行政策创新，加快建设省级一体化政务服务平台，在实践中积累创新经验，并积极推进创新扩散。

我国不同地区经济社会发展水平各有不同，政策的采纳与落实也因各地区的实际情况而有着不同的进展。因此，为了探究哪些因素在影响着我国省级一体化政务服务平台政策的扩散，本研究采用事件史分析法，结合 31 个省级一体化政务服务平台扩散的案例，在对数据进行收集和处理的的基础上，借鉴西方的政策扩散的流行病学分析框架，并结合中国实际构建分析框架，开展本文的研究，以期得出各种因素对政策扩散的不同影响，并提出有针对性的建议。

2. 理论框架与研究假设

Boushey (2010) [1]构建了美国公共政策扩散动力机制的流行病学分析框架，流行病学分析框架为中国政策语境下研究非渐进性政策扩散提供了启示。但中国单一制治理体系与美国联邦制有着根本的区别，因此，在研究中国政策扩散过程中简单地套用流行病学分析框架缺乏较好的适用性，本文借鉴朱旭峰 (2014) [2]、杨志和魏姝(2020) [3]、唐慧(2021) [4]等人的研究，从中国实际出发，构建本土化的政策扩散解释框架。如表 1 所示。

2.1. 政府创新易感性

政府创新易感性主要指的是某地辖区内的经济、政治、教育文化、社会环境及发展水平等因素对政府采纳某项政策创新的易感性，反应地方政府对政策创新的敏感程度和接受度。

影响政府创新易感性的一个最重要的因素就是地区经济发展水平。Berry & Berry (1990) [5]将地方经济水平视为影响政策创新扩散的首要因素。政务服务平台除建设成本外，还需要地方政府有足够的财力支持，较强的地方经济实力可以排除政务服务平台建设和运行过程中可能遇到的经济难题，从而打消地

方政府在经费上的顾虑，提高政府对该项政策的接受程度。基于此，本文提出以下假设：

H1：地方经济发展水平越高，越倾向于采纳省级一体化政务服务平台政策。

地方教育文化水平是影响政策采纳的另一重要因素。受教育程度较高的群众是对政务服务平台需求最大的群体之一。群众受教育程度越高，越容易理解并大力支持地方政府的政策采纳，减少政务服务平台推行过程中的阻力，从而提升政策易感性，且受教育程度较高的群众能够较好地使用政务服务平台并形成反馈，方便政府与群众之间的沟通交流，有利于后续对政策的完善。基于此，提出以下研究假设：

H2：地方教育文化水平越高，越倾向于采纳省级一体化政务服务平台政策。

Table 1. Analytical framework and selection of indicators
表 1. 分析框架与指标选取

变量	指标
政府创新易感性	地方经济发展水平
	地方教育发展水平
行动者特质	地方官员(书记)年龄
	地方官员(书记)学历
外部扩散压力	制度压力
	地方政府竞争压力

资料来源：作者自制。

2.2. 行动者特质

行动者特质指的是政策扩散中地方政府的政策采纳者，根据领导特质理论，官员个人的年龄、学历等因素都不同程度地影响着地方政府对政策的采纳。

一方面，地方政府官员的年龄是影响地方政府政策敏感性的一个重要因素。互联网领域技术、知识更新换代，需要年轻的地方官员能够紧跟社会发展的趋势，敏锐捕捉到信息时代社会对于网络一体化政务服务平台的需求(王法硕、张桓朋，2021) [6]信息时代下，年轻的官员对于互联网的运用与操作更了解更感兴趣，更容易采纳省级一体化政务服务平台。基于此，提出以下假设：

H3：地方官员(书记)年龄越小，越倾向于采纳省级一体化政务服务平台政策。

另一方面，地方官员(书记)的学历是影响地方政府政策采纳的另一重要因素。党中央就对领导干部的任命越来越重视知识化、专业化，且随着信息技术的发展，知识更迭加快，国家和社会对于领导干部的专业能力和终生学习能力也有了新的要求。一般而言，学历越高的官员对于政策创新的理解能力和接受能力越强(李智超、刘霞，2019) [7]。基于此，提出以下假设：

H4：地方官员(书记)学历越高，越倾向于采纳省级一体化政务服务平台政策。

2.3. 外部扩散压力

外部扩散压力指的是一项政策创新在扩散的过程中受到的来自上级政府或同级政府等方面的压力，来自中央自上而下的压力可以称为制度压力，而来自同级政府左右方向的压力称为竞争压力。

首先，由中央政府主导的自上而下的压力传导机制是促成政策扩散的最有影响力的机制(马亮，2011) [8]。地方政府基于任用和晋升机制、绩效考核机制等原因倾向于接受来自中央政府的直接压力，在中央政府大力度发布相关政策的同时，地方政府往往会敏锐捕捉到来自中央的信号，在各自辖区内也出台相应地政策并积极推动政策扩散。基于此，提出以下研究假设：

H5: 制度压力越大, 越倾向于采纳省级一体化政务服务平台政策。

其次, 来自左右方向的同级政府的竞争压力也影响着政策扩散。地方政府之间政策创新存在相互竞争、学习、模仿等扩散过程, 经济社会状况相似、发展水平相当的同级地方政府之间存在竞争压力, 这种压力会推动政务服务平台政策的扩散(雷叙川、王娜, 2019) [9]。基于此, 提出以下研究假设:

H6: 竞争压力越大, 越倾向于采纳省级一体化政务服务平台政策。

3. 研究设计与实证结果

3.1. 研究设计

3.1.1. 数据来源

本文选取中国大陆 31 个省级行政区作为研究的基本分析单元, 时间跨度为 2016 年至 2019 年, 观测对象的最长生存周期为 4 年, 经过数据筛选与整理, 共考察了 31 个省级政府, 构建了 87 个“城市—年份”观测点。

本文因变量数据的来源是以“省份 + 网上政务服务平台”或“省份 + 政务服务”为关键词在各省份官网进行政策文件的检索, 根据各省份官方文件出台的时间来确定政策采纳变量。自变量的数据来源是通过国务院官网和中国统计年鉴等渠道获取, 数据采集时间从样本中第一个上线平台的时间 2016 年开始, 截止到 2019 年。

3.1.2. 变量测量

因变量是政策采纳, 即地方政府是否采纳省级一体化政务服务平台政策。若政府采纳该项政策, 赋值为“1”; 若政府没有采纳该项政策, 则赋值为 0。

自变量分为三个维度: 在政府创新易感性维度下选取地方经济发展水平和地方教育文化水平两个指标来解释; 在行动者特质维度下选取地方官员(书记)年龄和地方官员(书记)学历两个指标来代表官员特质; 在外部扩散压力维度下分为了来自中央的自上而下的制度压力和来自同级地方政府的竞争压力, 其中, 制度压力以中央发布在线一体化政务服务平台建设的官方文件的发文时间为依据。具体变量及测量方法见表 2。

Table 2. Variable interpretation and measurement
表 2. 变量解释及测量

变量类别	变量含义	测量方法	变量来源	
因变量	政策采纳	某城市政府在某年上线网上政务服务平台时设置为 1，未上线则为 0	各地级市政府网上政务服务平台	
自变量	政府创新易感性	地方经济发展水平	前一年人均地区生产总值(元)，以 10 为底的对数变换	中国城市统计年鉴
		地方教育文化水平	前一年人均教育支出额，以 10 为底的对数变换	中国城市统计年鉴
	行动者特质	地方官员(书记)年龄	地级市该年度任职书记的统计年份减去出生年份	地方领导干部资料库
		地方官员(书记)学历	硕士及以上，取值为 1，否则为 0	地方领导干部资料库
	外部压力	制度压力	2018 年以前赋值为 0，2018 年及以后赋值为 1	作者整理而得
		竞争压力	前一年全国采纳政策的省数量/全国省份总数	作者整理而得

资料来源: 作者据历年统计年鉴、各省级行政区政府官网整理而得。

由于经济发展水平、教育文化水平和和竞争压力等变量对省级一体化政务服务平台政策采纳的作用具有滞后性,根据研究惯例,将这三个变量取值前移一年处理。

3.1.3. 模型构建

采用事件史分析对影响省级一体化政务服务平台创新扩散的因素进行实证分析,本研究以年为单位记录变量数据,因此选取离散时间序列的 logit 模型。

本文构建离散事件史模型如下图 1 所示:

$$\log(p_{i,t}) = \log\left(\frac{p_{i,t}}{1-p_{i,t}}\right) = \beta_0 + \beta_1 (\text{地方经济发展水平}) + \beta_2 (\text{地方教育发展水平}) + \beta_3 (\text{地方官员年龄}) + \beta_4 (\text{地方官员学历}) + \beta_5 (\text{制度压力}) + \beta_6 (\text{地方政府竞争压力}) + \varepsilon$$

Figure 1. Discrete event history analysis model

图 1. 离散事件史分析模型

$p_{i,t}$ 是省级政府 i 在 t 时间采纳省级一体化政务服务平台的概率, $\beta_1 \sim \beta_6$ 是各个自变量的回归系数, β_0 是常数项, ε 指的是误差值。

3.2. 实证过程分析

3.2.1. 描述性统计分析

本文统计了 2016~2019 年各年份我国大陆 31 个省份政策采纳的情况,并绘制成如下折线图(图 2),发现,2016 年随着政策在国家层面的提出,已有 3 个省份开始尝试省级政务服务平台建设,2017 年增加至 9 个省份,2018 年省级一体化政务服务平台在全国范围内迅速扩散,累计 25 个省份采纳这项政策创新,2019 年,新增 6 个省份采纳政策,至此,全国 31 个省级行政区全部采纳省级一体化政务服务平台政策。由图可知,2016~2017 年政策扩散较为缓慢,2017~2018 年在短时间内迅速爆发,2018~2019 年仅剩少数 6 省在 2019 年采纳政策。

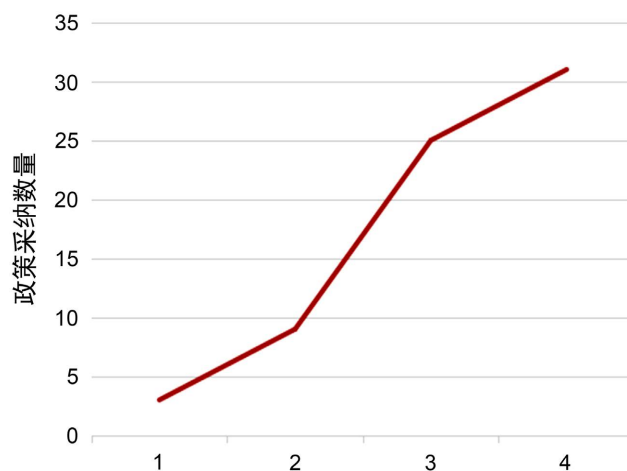


Figure 2. Policy adoption folding chart 2016~2019

图 2. 2016~2019 年政策采纳折线图

本文对所有变量进行了描述性统计,结果见表 3,共计 87 个观测值。在政府创新易感性维度,地方经济发展水平指标经取对数后,最小值为 8.640649,最大值为 11.850904,标准差高达近 0.5,表明我国 31 个省份之间经济发展程度不一,地方教育文化水平指标经取对数后,最小值为 5.913773,最大值为

8.452313, 标准差高达近 0.5, 表明我国各省份之间教育文化水平不一, 发达省份与欠发达省份之间教育文化水平还存在较大的差距。在行动者特质维度上, 地方官员年龄最小值为 53, 最大值为 65, 均值为 60.66, 表明我国各省级地方政府官员(书记)阅历较为丰富。地方官员学历均值为 0.87, 表明我国 31 个省级政府官员(书记)中大部分知识文化程度普遍较高。在外部扩散压力维度上, 与全国范围内的制度性压力相比, 不同省域的地级市所面临的竞争压力不同。所有变量 VIF 值最小为 1.097, 最大为 4.207, 远远低于警戒值 10, 表明变量之间不存在严重的多重共线性, 变量选取质量较高, 可以进行回归分析。

Table 3. Descriptive statistics of variables
表 3. 变量描述性统计

变量	观测值	最小值	最大值	均值	标准偏差	VIF
地方经济发展水平	87	8.640649	11.850904	10.89142191	0.463990372	1.510
地方教育文化水平	87	5.913773	8.452313	7.57237124	0.413427057	1.489
地方官员年龄	87	53	65	60.66	2.587	1.097
地方官员学历	87	0	1	0.87	0.334	1.130
制度压力	87	0	1	0.32	0.470	4.207
竞争压力	87	0.096774	0.516129	0.24063775	0.166589947	3.967
政策采纳	87	0	1	0.36	0.482	

资料来源：作者据 SPSS25.0 统计结果整理而得。

3.2.2. 事件史分析结果

本文从政府创新易感性、行动者特质和外部扩散压力三个维度构建起事件史分析模型, 分析结构见表 4。

Table 4. Results of event history analysis
表 4. 事件史分析结果

	模型 1	模型 2	模型 3
地方经济发展水平	1.822** (0.682)		
地方教育文化水平	1.938** (0.947)		
地方官员年龄		0.179* (0.103)	
地方官员学历		0.002 (0.695)	
制度压力			3.932 (1.387) 0.443
竞争压力			-2.862** (3.734)

注：*** p < 0.01, ** p < 0.05, * p < 0.1, 括号外为回归系数, 括号内为 t 值。
资料来源：作者据 SPSS25.0 统计结果整理而得。

模型 1 表示, 在政府创新易感性维度中, 两个指标均通过了显著性检验, 在 0.05 的显著性水平上具有显著性, 表明地方经济发展水平和教育文化水平对于省级一体化政务服务平台政策扩散均有着明显的推动力, 假设 1 和假设 2 得到证实。在经济发展程度较高的地区, 对于网上政务服务平台建设和后期运行、维度等环节有着较高的财政保障, 且对政务服务便利化、网络化也有着较高的需求, 网上政务服务平台的建设更容易被社会支持和接纳。教育文化水平较高的地区, 社会对新兴技术的接纳率和使用率更高, 也要求政务服务向更加专业化、便民化和高效化转型, 因此大力建设省级一体化政务服务平台更容易得到扩散和推广。

模型 2 表示, 在行动者特质维度, 只有年龄这一特质通过了显著性检验, 在 0.1 的显著性水平上具有显著性, 表明年龄对于省级一体化政务服务平台有着明显的推动力, 假设 3 得到证实。而学历未通过显著性检验, 假设 4 未得到证实, 表明学历并不是促成此次政策扩散的一个重要的行动者特质, 可能是终生学习的观念已经成为广大领导干部的必备素质, 无论学历高低, 广大干部都在努力提高知识化和专业化水平, 因此在学历上的差异无法对政策采纳产生显著影响。

模型 3 表示, 在外部扩散压力维度, 只有竞争压力通过了显著性检验, 在 0.05 的显著性水平上具有显著性, 表明地方政府之间的竞争压力是此次政策扩散一个重要外部压力, 但是其回归系数为负, 原因可能是与政策扩散中的“压力阀效应”有关系。制度压力未通过显著性检验, 假设 5 未得到证实, 表明制度压力并非影响此次政策扩散的重要外部压力。

4. 结论与讨论

省级一体化政务服务平台是信息时代的产物, 符合我国政府“简政放权”“建设服务型政府”的转型目标与要求, 同时也迎合了社会对于政务服务便利化、高效化、网络化的呼吁与需求, 省级一体化政务服务平台建设在“互联网 + 政务服务”平台建设中起到承上启下的作用, 是实现“互联网 + 政务服务”的关键步骤和重要之举。但是作为一项政策创新, 在推广与扩散的过程中受到诸多因素的影响, 本文得出研究结论如下: 1) 省级一体化政务服务政策在 2016~2019 年之间进行扩散, 其中, 在 2017~2018 年扩散速度快。2) 地方经济发展水平和地方教育文化水平对省级一体化政务服务政策扩散均有着显著的正向影响。3) 地方官员(书记)年龄对省级一体化政务服务平台政策扩散有着显著的正向影响, 而地方官员(书记)学历对省级一体化政务服务平台政策扩散的影响则不显著。4) 制度压力对省级一体化政务服务平台政策扩散的影响不显著, 而竞争压力则有着显著的负向影响。

基于此, 本文得出以下政策启示: 1) 地方政府要重视经济发展, 经济发展是最重要的影响因素之一, 能够为政策创新提供强有力的财政保障, 同时, 也要重视教育文化的普及与提高, 提高区域竞争软实力, 为政策创新的采纳与扩散营造良好的社会氛围和知识环境。2) 在中国特色的治理体系下, 地方政府官员作为官僚政策企业家, 在政策的制定、执行、扩散等诸多环节起着至关重要的作用, 要充分挖掘地方官员的潜力与实力, 发挥其个人特质, 提高政策敏锐性和感知性, 发挥其对政策扩散的积极作用。3) 中央政府要重视对地方政府的政策导向和支持, 同时, 地方政府也要积极响应中央政府的政策号召, 在中央的领导下进行政策创新实践。要充分发挥地方政府之间出于各种因素展开的相互学习、竞争对于政策扩散的积极作用, 避免恶性竞争, 同时, 鼓励干部异地任职加强地区之间的沟通与交流。

本文还存在诸多不足, 未来有待在以下几方面进行优化和拓展: 1) 样本较少, 且观察时间较短, 未来可以选取全国范围内地级市的相关数据作为研究样本, 继续跟踪政务服务平台政策在全国范围内的实施情况, 进一步拓展研究范围与深度。2) 本文将政策采纳划分为 0、1 二分变量, 存在一定的局限性, 未来可以创新政策采纳或实施的实际效果作为测量因变量的依据, 进行更加科学化的研究。3) 本文分析框架还需进一步优化并细分维度, 构建起科学合理的理论框架。

参考文献

- [1] Boushey, G. (2010) Policy Diffusion Dynamics in America. Cambridge University Press, Cambridge.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511778834>
- [2] 朱旭峰, 张友浪. 地方政府创新经验推广的难点何在——公共政策创新扩散理论的研究评述[J]. 人民论坛·学术前沿, 2014(17): 63-77.
- [3] 杨志, 魏姝. 政策爆发生成机理: 影响因素、组合路径及耦合机制——基于 25 个案例的定性比较分析[J]. 公共管理学报, 2020, 17(2): 14-26+165.
- [4] 唐慧, 王印红. 政策爆发的多重逻辑: 基于中国地级市“人才新政”的事件史分析[J]. 中国人力资源开发, 2021, 38(8): 115-128.
- [5] Berry, F.S. and Berry, W.D. (1990) State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *American Political Science Review*, **84**, 395-415. <https://doi.org/10.2307/1963526>
- [6] 王法硕, 张桓朋. 重大公共危机事件背景下爆发式政策扩散研究——基于健康码省际扩散的事件史分析[J]. 电子政务, 2021(1): 21-31.
- [7] 李智超, 刘霞. 政府创新能带来官员晋升吗?——基于“中国地方政府创新奖”(2001-2015)的实证分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2019(4): 25-33+125.
- [8] 马亮. 府际关系与政府创新扩散: 一个文献综述[J]. 甘肃行政学院学报, 2011(6): 33-41.
- [9] 雷叙川, 王娜. 地方政府间的政策创新扩散——以城市生活垃圾分类制度为例[J]. 地方治理研究, 2019(4): 2-19.