

政府推动社会组织高质量发展政策传播研究 ——基于中国31省数据的Stata实证分析

李潇凌

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2023年6月20日; 录用日期: 2023年8月3日; 发布日期: 2023年8月9日

摘 要

党的二十大以来, 党组织高度重视对社会组织的培育, 社会组织高质量发展成为推动政府社会协同治理格局的关键所在。本文在政策创新与传播框架的理论基础上, 以2013年到2022年中国31个省级政府的数据为例, 分析了影响省政府间政策创新和传播的因素, 并将其分为主体、客体和环境三个类别。研究结论指出, 政府辖区人均GDP、社会组织数量和全国范围内政府出台相关政策比例是影响政府采纳社会组织发展政策创新的重要因素。

关键词

社会组织, 高质量发展, 政策创新, 政策传播

Research on Policy Diffusion of Government to Promote High-Quality Development of Social Organizations

—Stata Empirical Analysis Based on Data from 31 Provinces in China

Xiaoling Li

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Jun. 20th, 2023; accepted: Aug. 3rd, 2023; published: Aug. 9th, 2023

Abstract

Since the 20th National Congress of the Communist Party of China, Party organizations have attached great importance to the cultivation of social organizations. The high-quality development of social organizations has become the key to promoting the pattern of government social collaborative governance. Based on the theoretical framework of policy innovation and communication,

this paper analyzes the factors affecting inter-provincial policy innovation and communication by taking the data of 31 provincial governments in China from 2013 to 2022 as examples and divides them into three categories: subject, object and environment. The research conclusion points out that the per capita GDP of the government area, the number of social organizations and the proportion of relevant policies issued by the government across the country are important factors affecting the government's adoption of social organization development policy innovation.

Keywords

Social Organization, High-Quality Development, Policy Innovation, Policy Diffusion

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

党的二十大报告深刻阐释了新时代坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题，为新时代新征程社会组织高质量发展指明了前进方向、提供了根本遵循[1]。社会组织是中国社会主义现代化建设的重要力量，历年来受到党中央和各级政府的高度重视，通过互联网搜索资料显示，自2008年起至今，我国民政部出台社会组织相关政策文件共135份，各级地方政府相继出台1174份有关社会组织的规范性文件。

政府推动社会组织高质量发展是一项创新性实践，有明显的各省扩散趋势，但是这种行为多是地方政府在实践中的探索和尝试，真正从政策文本视角进行的研究为数不多。相较于实践层面，制度层面的影响往往更加深远，对政策文本的研究也更能折射出政府推动社会组织高质量发展政策扩散的深层意蕴。此外，尽管我国学者已对社会组织高质量发展进行了广泛深刻的研讨，但是以政策创新与传播框架作为理论视角进行的研究尚显空白。

为此，本文将以中国31省出台的相关政策作为观测样本，运用事件史分析方法，对省级政府推动社会组织高质量发展的政策创新和传播影响因素进行分析。一方面，期望能通过本研究识别影响省级政府间政策创新和传播的关键性因素，另一方面，希望为我国政府推动社会组织高质量发展的理论与实践提供参考。

2. 文献回顾

政策创新和传播框架最初从传播学、社会学、情报学等学科中衍生而来，逐渐发展成为政策科学领域的一个重要流派分支[2]。学术界通常将政策创新和传播界定为政府采纳某项创新政策后，该政策是如何通过各种途径传播到其他政府并为其接纳的。18世纪初出版的《模仿法则》一书最早提到政策创新与传播的概念，到18世纪中叶，Ryan & Gross发表的研究将该理论引入到农业技术、政策创新和政府改革等领域中[3]。18世纪末，France Stroke夫妇在理论上整合了内部决定和外部扩散模型，并提出综合性政策创新扩散模型，在方法上引入了事件史分析[4]，这是该理论模型研究的一次突破性进展。

如今，政策的创新与传播概念更加宽泛，是指创新政策在一定主体推动下，遵循某种路径推广及扩散的总过程，涵盖政策创新扩散的主客体、路径以及影响因素等内容[5]。该领域的研究逐渐聚焦于寻找影响政策传播的因素，例如自身财政能力、邻近政府情况、中央垂直压力、政策活动家作用等。对政策创新和传播的研究有利于了解不同层级政府接纳新兴政策的影响因素，并进一步了解同层级政府之间的政策扩散机制。

我国学者最早于 2004 年引入该理论框架,近年来本土化研究不断深入,政策创新和传播逐渐成为管理学和行政学的热点话题。有学者用此理论对政府购买服务、低碳城市试点选择、河长制政策、城市低保制度等进行研究[6],并为完善政策体系、优化治理体系、提升治理能力等方面提供对策[7]。但是就社会组织高质量发展政策而言,还缺少应有的关注,前人的研究为进一步厘清政府推动社会组织高质量发展政策创新和传播夯实了理论基础。

3. 分析框架和研究假设

3.1. 分析框架

政策创新和传播框架主要有两种解释模型,分别是内部决定模型和传播模型。根据内部决定模型的假定,推动地方政府部门创新的因素是政府内部的政治、经济或者社会特性,排除了其他地方政府和中央政府的影响[8]。如果地方政府的资源越充足、规模越庞大、经济越发达,那么该政府越具有创新性,该理论认为,财政资源和政府能力是最重要的影响因素。

而支持传播模型的学者往往认为,地方政府之间的相互竞争导致了新政策的采纳,地方政府之间相互竞争,避免处于劣势,并且在竞争中相互学习,采纳那些在其他政府被证实行之有效的政策[9]。本研究采取的理论框架是区域传播模型和全国性互动模型,前者假定地方政府会受地理上邻近地方政府的影响,因为存在类似的社会和经济问题,且拥有相近的环境,公众对地理位置相近的省份政策接受度更高,因此地方政府会有向邻近政府学习的趋势。后者认为存在一个全国性的政策交流网络,使政府官员们能够及时把握其他政府之间的政策动向,且政府官员可以在自由互动中学习模仿,已采纳新政策的地方政府会为尚未采纳新政策的地方政府提供一定的激励和刺激。

本文在结合内部决定模型、区域传播模型和全国互动模型的基础上,构建如图 1 所示的理论分析框架。在内部决定模型中,省级政府的政治特性、经济特性和社会特性具象化为辖区 GDP、年末人口总数、财政能力和社会组织数量四个可测量的变量,年末人口总数和财政能力可以在一定程度上反映政治特性,即政府规模,辖区 GDP 可以直观体现经济特性,社会组织数量则可以呈现社会特性。在区域传播模型中,由于地理位置的类似以及公众压力的原因,相邻政府之间会在学习的过程中相互效仿、不断竞争,本文重点考虑相邻政府出台政策比例所带来的影响。就全国互动模型而言,在关注全国范围内各个政府的行动后,会给地方政府带来激励和刺激因素,鼓励他们自由互动,模仿先行地方政府,积极出台政策,并将其转化为全国范围内省级政府发布政策的比例。

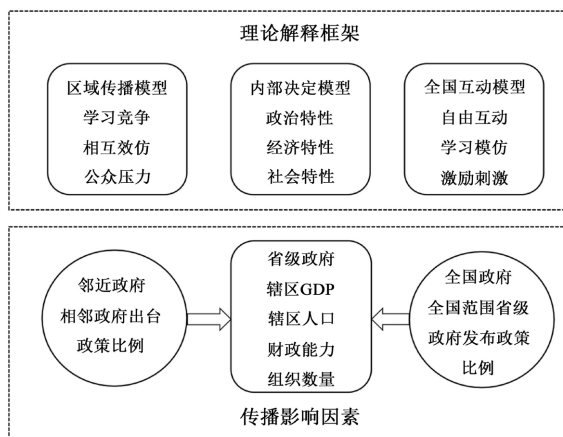


Figure 1. Analysis framework for innovation and dissemination of quality development policies in social organizations

图 1. 社会组织高质量发展政策创新和传播分析框架

3.2. 研究假设

在研讨影响政策创新和传播的影响因素时，学术界尚未达成共识，有学者将其归纳为政治、经济、社会等内在需求和学习、模仿、压力等外在力量两大方面，国外学者 Wejner 则将其整合为一个涵盖三大类要素的分类机制：一是创新主体的特征，包括创新后的收益和成本、社会影响等；二是创新客体特征，例如创新者身份、社会经济地位、政治意识形态等；三是创新环境特征，包括地理环境、政治环境、历史文化等[10]。本文采纳的正是 Wejner 的分类方法，将影响政府出台推动社会组织高质量发展的因素归纳为以下三方面：

1) 创新主体因素

在我国社会经济高速发展的背景下，政府职能亟待转变，社会组织成为承接政府职能的重要部分，逐渐成长为社会治理的中坚力量。然而现阶段我国社会组织尚未进入高质量发展阶段，专业性有待提高，因此仍需政府出台相关政策，保障社会组织的稳步健康发展。政府作为推动影响因素。

首先，美国学者 Walker 对各州政府的政策项目创新和传播情况进行研究，结果表明地方政府经济发展越好、城市化程度越高，就会更易于进行政策创新，因此经济水平是影响政府政策传播与创新的重要因素之一。其次，支持组织创新理论的学者认为，地方政府辖区内的人口规模越大，意味着对公共服务的需求度越高，个性化也更高，政府自身的职能无法满足需求，因此需要寻求社会组织提供多样性的服务，所以政府更愿意采纳创新政策推动社会组织发展。最后，国外学者 MOHR·L·B 在其研究中指出，财政能力越强的地方政府越易于采纳创新政策，且推动社会组织高质量发展需要政府有一定的财政能力，不仅可以提高官方主体的定向资金拨付，还可以增加政府购买社会组织服务的资金占比。

基于现有文献研究，本文将从经济情况、人口规模和财政能力三方面提出如下假设：

A1：省级政府采纳推动社会组织高质量发展政策受辖区经济情况影响。

A2：省级政府采纳推动社会组织高质量发展政策受辖区人口数量影响。

A3：省级政府采纳推动社会组织高质量发展政策受政府财政能力影响。

2) 创新客体因素

政府推动社会组织高质量发展必定涉及社会组织自身，相较于政府部门和市场部门，社会组织自身有其独特优势，例如专业性更高、灵活度更大、公益性更强、收益非分配性等，大量规模优良、体系完备的社会组织是政府采纳创新政策的前提条件，在此基础上，本文提出如下假设：

A4：省级政府采纳推动社会组织高质量发展政策受社会组织数量影响。

3) 创新环境因素

政策的创新和传播是主体、客体和环境因素综合作用的结果，由于创新环境十分复杂，且经济因素已有探讨，而政治、文化则难以用具体指标衡量，因此本文将重点讨论来自同级政府的压力、竞争和学习机制。

根据区域传播模型假定，地方政府会受到地理上相邻政府的影响。一个政府面临和其他政府类似问题的情况下，在出台政策时会考虑相邻政府的政策文本，如果相邻政府采纳新政策比例较高，那么地方政府会更倾向于采纳新政策[11]。根据全国性互动模型的假定，全国范围内同级政府采纳创新政策的比例也会对省政府是否采纳创新有一定影响，这是学习机制在政策扩散中的体现。基于以上假定，本文提出如下假设：

A5：省级政府采纳推动社会组织高质量发展政策受相邻政府发布政策比例影响。

A6：省级政府采纳推动社会组织高质量发展政策受全国发布政策省份比例影响。

4. 数据来源和变量设计

4.1. 数据来源

本文在时间上选取 2012 年到 2022 年这十年间的最新数据，时间跨度较长，数据具有可参考性；在空间上选取中国三十一个省级或直辖市政府数据作为研究样本，数量适中，易于操作。因变量数据，即政府是否出台推动社会组织高质量发展政策，来自北大法宝网，自变量数据，即人均 GDP、年末人口总数、政府财政能力来自《中国统计年鉴》，社会组织数量来自《中国民政统计年鉴》，相邻政府发布政策比例和全国范围省级政府发布政策比例是根据北大法宝网数据计算而得。

4.2. 变量设计

根据前述研究假设，设计以下变量，如表 1 所示。本文的因变量是省级政府是否出台推动社会组织发展政策，该变量是虚拟变量，如果出台记为 1，未出台记为 0，如果当年该省下辖市县出台政策，但省政府并未出台，则仍然记为 0。

本文的自变量有三大类共六个：一是创新主体自变量，政府辖区经济情况用人均 GDP 衡量，即省辖区 GDP 总额除以常住人口数量，人口规模用年末人口总数表述，政府财政能力通过财政支出和财政收入计算得到；二是创新客体自变量，社会组织数量是明晰的指标；三是创新环境自变量，压力机制和学习机制可以通过相邻政府发布政策比例和全国范围内发布政策政府比例表现。

Table 1. Description of main variables and data sources

表 1. 主要变量说明及数据来源

变量类别	变量名称	变量说明	关系假设	数据来源
因变量	是否出台政策	31 个省级政府是否出台政策， 出台记为 1，未出台记为 0	无	北大法宝
自变量	辖区人均 GDP	省辖区 GDP 总额/常住人口数量(元/人)	假设 A1: +	中国统计年鉴
	年末人口总数	省辖区年末人口数量(人)	假设 A2: +	中国统计年鉴
	政府财政能力	省级财政支出减财政收入除以财政支出	假设 A3: +	中国统计年鉴
	社会组织数量	省辖区内社会组织数量	假设 A4: +	中国民政统计年鉴
	临近政府发布政策比例	与该省直接接壤的省级政府发布政策数量除以邻近省份数量	假设 A5: +	北大法宝
	全国范围省级政府发布政策比例	全国范围内已出台政策的省级政府数量除以省级政府总数	假设 A6: +	北大法宝

5. 结果分析和稳健性检验

5.1. 结果分析

在对变量进行描述性统计和相关性分析后，结果如表 2 和表 3 所示，所选的变量变化差异较小，且自变量之间的相关系数都比较小，不存在严重的多重共线性问题，选择的样本和数据基本满足研究需要。根据表 3 的分析结果可见，省级政府是否出台推动社会组织发展的政策和辖区人均 GDP、政府财政能力、

邻近政府发布政策比例、全国范围内发布政策比例呈正相关，其中辖区人均 GDP、政府财政能力、全国范围内发布政策比例在 0.01 水平上显著，邻近政府发布政策比例在 0.05 水平上显著。相关性分析的结果为假设 A1、A3、A6 的成立提供了初步证据。

Table 2. Descriptive statistics of variables

表 2. 变量描述性统计

变量	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
是否出台政策	310	0.587	0.493	0	1
辖区人均 GDP	310	10.899	0.431	9.889	12.123
年末人口总数	310	8.133	0.842	5.753	9.448
政府财政能力	310	0.519	0.197	0.069	0.906
社会组织数量	310	2.334	1.839	0.044	9.793
邻近政府发布政策比例	310	0.593	0.271	0	1
全国范围省级政府发布政策比例	310	0.586	0.093	0.451	0.741

Table 3. Correlation analysis of variables

表 3. 变量相关性分析

	是否出台	人均 GDP	人口数量	财政能力	组织数量	相邻比例	全国比例
是否出台	1						
人均 GDP	0.288***	1					
人口数量	0.042	0.098*	1				
财政能力	-0.197***	-0.699***	-0.408***	1			
组织数量	0.044	0.355***	0.731***	-0.413***	1		
相邻比例	0.111*	0.215***	0.003	-0.05	0.027	1	
全国比例	0.189***	0.400***	0.014	0.156***	0.230***	0.380***	1

注：* $p < 0.1$ ，** $p < 0.05$ ，*** $p < 0.01$ 。

表 4 是用 Stata 软件进行二项 Logit 回归所得的结果，其中模型 1 对创新主体自变量进行分析，模型 2 对创新客体自变量进行分析，模型 3 对创新环境自变量进行分析，模型 4，模型 4、5、6 分别从以上三类自变量中选择两类进行分析，模型 7 对三类影响因素整体进行回归分析的结果。该表呈现的对数似然函数值、伪 R^2 、卡方能在一定程度上反应拟合优度。

表 4 还指出七个模型中的各个自变量的发生比和标准误。模型 1、模型 3、模型 4、模型 6 在 0.01 水平上显著，模型 7 在 0.05 水平上显著，模型 5 在 0.1 水平上显著，模型中伪 R^2 最小是 0.0015，最大为 0.0896，说明除模型 2 外，其余六个模型对数据都有较好的拟合。对模型 1、模型 2 和模型 5、模型 6 进行对比后可以发现，模型伪 R^2 和卡方有明显提高，可以说明，加入创新环境自变量后，模型解释力会更强。

在创新主体变量中，对模型 1 和模型 4 回归结果进行观察可以发现，只有在用创新主体因素解释变量和加入创新客体变量时，辖区经济情况和政府推动社会组织高质量发展政策的采纳呈正相关，且在 0.01 水平上显著。但是从模型 5 的回归结果可以发现，一旦考虑到创新环境因素，二者会呈现负相关，说明人均 GDP 是推动还是阻碍政府采纳政策会根据环境的不同而产生变化，A1 假设可以得到支持。在模型

4 中年末人口总数和政府采纳政策在 0.1 水平上显著，而政府财政能力在各个模型中和因变量均不呈现显著相关，因此假设 A2、A3 不能得到支持。

在创新客体变量中，由模型 2 和模型 6 可见，辖区内社会组织数量和政府推动社会组织高质量发展政策之间并不显著，但是如果考虑创新主体因素，如模型 4 和模型 7，那么二者便会在 0.05 水平上显著，所以假设 A4 可以得到支持。

在创新环境变量中，模型 3、模型 5、模型 6 和模型 7 的回归结果表明，邻近政府发布政策比例和因变量无明显相关，而全国范围内各省政府发布政策比例和政府出台推动社会组织发展政策呈现正相关，并在不考虑创新主体因素时在 0.01 水平上显著，说明全国范围开展比例和省级政府是否采纳政策相关。由此可以得出结论，关于区域传播模型的假设 A5 未得到支持，关于全国互动模型的假设 A6 可以得到支持。

Table 4. Binomial Logit regression results
表 4. 二项 Logit 回归结果

	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7
人均 GDP	1.5512*** (0.4241)			2.0415*** (0.4892)	0.6174 (0.6583)		1.0011 (0.6851)
年末人口总数	0.0359 (0.1654)			0.4291* (0.2435)	-0.1188 (0.1870)		0.2809 (0.2545)
政府财政能力	0.1366 (0.9895)			0.4759 (1.0200)	-1.8978 (1.4888)		-1.8817 (1.5094)
社会组织数量		0.0498 (0.0640)		-0.2549** (0.1121)		0.0065 (0.0667)	-0.2740** (0.1143)
邻近政府比例			0.4088 (0.4703)		0.2083 (0.4957)	0.4118 (0.4712)	0.0780 (0.5067)
全国范围比例			3.7565*** (1.3701)		3.7391* (2.2317)	3.7238*** (1.4109)	4.4880** (2.2696)
常数项	-16.8766*** (5.5345)	0.2366 (0.1871)	-2.0872*** (0.7501)	-24.9879*** (6.7508)	-6.7023 (7.7993)	-2.0849*** (0.7504)	-13.8519 (8.4522)
似然函数值	-196.334	-209.841	-203.620	-194.797	-192.891	-203.615	-190.830
卡方	27.63	0.61	11.99	30.70	33.45	12.00	37.57
自由度	3	1	2	4	5	3	6
伪 R ²	0.0657	0.0015	0.0286	0.0730	0.0798	0.0286	0.0896
N	310	310	310	310	310	310	310

注：* $p < 0.1$ ，** $p < 0.05$ ，*** $p < 0.01$ 。

5.2. 稳健性检验

本文通过变换计量模型的方法进行稳健性检验，将 logic 模型变为 probit 模型，得出的结论仍然成立，检验结果如表 5 所示。

Table 5. Robustness test results
表 5. 稳健性检验结果

	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5	模型 6	模型 7
人均 GDP	0.9490*** (0.2548)			1.2514*** (0.2904)	0.3569 (0.3988)		0.6120 (0.4152)
年末人口总数	0.0155 (0.1014)			0.2615* (0.1481)	-0.0755 (0.1131)		0.1806 (0.1543)
政府财政能力	0.0736 (0.6016)			0.2777 (0.6137)	-1.1889 (0.9013)		-1.1422 (0.9089)
社会组织数		0.0306 (0.0393)		-0.1561** (0.0676)		0.0030 (0.0408)	-0.1702** (0.0692)
邻近比例			0.2198 (0.2882)		0.0644 (0.2989)	0.2209 (0.2885)	-0.0110 (0.3042)
全国比例			2.3708*** (0.8431)		2.4277* (1.3595)	2.3564*** (0.8653)	2.8251** (1.3816)
常数项	-10.2650*** (3.3324)	0.1490 (0.1160)	-1.2942*** (0.4634)	-15.2945*** (4.0170)	-3.8781 (4.7109)	-1.2934*** (0.4635)	-8.5481* (5.1016)
N	310	310	310	310	310	310	310

注：* $p < 0.1$ ，** $p < 0.05$ ，*** $p < 0.01$ 。

6. 结论

本文用全国 31 个省级政府近十年的数据作为样本，结合统计年鉴相关数据，从创新主体、创新客体和 innovation 环境三个方面构建了 Logic 回归模型，讨论影响政府出台推动社会组织高质量发展政策的影响因素。

首先，在创新主体层面，各省级政府辖区内人均 GDP 对政府推动社会组织发展政策的创新与传播有显著影响，如果不考虑创新环境因素，那么省内的人均 GDP 越高，省级政府能获取的资源便越充足，但是引入一系列的互动和学习机制后，人均 GDP 会和政府采纳政策负相关，可以推测经济不发达的省份可能倾向于学习新兴政策。

其次，在创新客体层面，省政府辖区内社会组织数量对政府采纳推动社会组织高质量发展政策影响比较显著。因为只有在社会组织自身有稳固发展基础时，政府才能对其进行培育和扶持，出台政策、倾注资金，促进社会组织的高质量发展。

最后，在创新环境层面，相较于区域传播模型，全国互动模型更为显著，省级政府采纳推动社会组织高质量发展政策和全国范围内出台相关政策的省份比例呈正相关关系，可见全国的互动学习带来的影响大于相邻省份之间的竞争效仿。

由于一系列的局限，本文仍然存在诸多局限。例如，仅从省级政府层面研讨政策的创新与传播，可能存在一定的限制性，后续可以从地方政府角度进行研究；再如仅仅考虑省级政府是否出台政策，而没有对这些政策的后续执行和评估进行研究。

参考文献

- [1] 民政部社会组织管理局. 聚焦党的二十大精神学习贯彻 奋力谱写社会组织发展新篇章[N]. 中国社会报,

- 2023-01-10(001). <https://doi.org/10.28698/n.cnki.nshhu.2023.000451>
- [2] 张剑, 黄萃, 叶选挺, 等. 中国公共政策扩散的文献量化研究——以科技成果转化政策为例[J]. 中国软科学, 2016(2): 145-155.
- [3] Coleman, J.S. and Menzel, H. (1966) Medical Innovations: A Diffusion Study. Bobbscmrrill, New York.
- [4] Berry, F.S. and Berry, W.D. (1990) State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. *The American Political Science Review*, **84**, 395-415. <https://doi.org/10.2307/1963526>
- [5] Shipan, C.R. and Volden, C. (2012) Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *The American Society for Public Administration*, **72**, 788-796. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02610.x>
- [6] 王浦劬, 赖先进. 中国公共政策扩散的模式与机制分析[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 2013, 50(6): 14-23.
- [7] 郝大伟, 刘春华. 政府购买公共体育服务政策创新扩散探究——面向中国 31 个省份的事件史分析[J]. 武汉体育学院学报, 2023, 57(3): 45-52.
- [8] 陈庆云. 公共政策分析[M]. 第 2 版. 北京: 北京大学出版社, 2021: 338-340.
- [9] 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论[M]. 北京: 新知三联书店, 2004: 225.
- [10] 李健, 张文婷. 政府购买服务政策扩散研究——基于全国 31 省数据的事件史分析[J]. 中国软科学, 2019(5): 60-67.
- [11] 陈芳. 政策扩散理论的演化[J]. 中国行政管理, 2014(6): 99-104.