

政策属性与中国社会政策 创新的扩散研究*

朱亚鹏 丁淑娟

提要:政策创新与扩散的既有研究主要关注创新扩散的模式、动力与机制,相对忽视了政策本身及其属性对政策扩散的影响以及政策内容如何在扩散过程中演变。本文以中国棚户区改造政策的扩散过程为案例,运用政策扩散理论研究政策属性如何影响政策扩散,以及政策创新采纳后如何被实施。研究发现,棚户区改造政策既可以改善困难家庭住房条件、缓解相关社会问题,又能够促进经济增长,这种发展型社会政策的特殊属性影响了该政策的扩散速度和扩散范围。研究还发现,政策内容会随着政策扩散过程发生变化,政策创新的采纳与采纳后的政策执行不同步,且呈现出较大的地方差异。

关键词:政策扩散 政策属性 棚户区改造

一、引言

伴随着全球治理环境的日益复杂化和多样化,政策创新成为各国政府回应诸多治理挑战的重要手段。鼓励和促进地方政策创新并将创新的成功经验推广到更高行政层级甚至全国,是中国改革开放历程的显著特征和中国经济增长奇迹的重要原因(Heilmann, 2008a, 2008b; 朱亚鹏、肖棣文, 2014)。政策创新扩散也成了国内外社会学、政治学、政策科学、传播学等学科的重要研究领域。学者们集中研究政策创新扩散的动力、扩散机制与模式,取得了丰富的研究成果。然而,既有的相关研究大都忽视了政策本身及其属性对扩散过程的影响,以及扩散过程的动态性、创新被采纳后政策本身如何随着扩散发生变化、政策创

* 本研究得到国家社科基金重大项目“扩大公民有序政治参与:战略、路径与对策研究”(12&ZD040)、“城乡一体化背景下的社会稳定体系建设研究”(13&ZD041)、“中国特色现代社会福利制度框架设计研究”(15ZDA050)教育部人文社科重点研究基地重大项目“资产为本的社会政策研究”(14JJD630014)的资助。感谢匿名评审人对文章的修改建议和帮助!

新如何被推广和实施(Karch, 2007a; Shipan & Volden, 2012),等等。近期虽有学者开始关注或发现政策本身及其属性对政策扩散具有重要影响,但相关研究还有待丰富和深入。西方政策扩散的研究结论是普遍建立在地方官员采纳创新的行为受制于联邦体制和民主选举的政治环境基础上的,这并不能很好解释中国单一制政治环境中的政策扩散过程。

棚户区改造政策是近年来中国政府为改善棚户区困难家庭住房条件与拉动国家经济增长而实施的一项重要的专项住房政策,具有促进社会发展与经济成长的双重功能,是具备社会经济双重政策属性的发展型社会政策(Midgley & Tang, 2001; 张秀兰, 2004),这一政策从地方创新到全国推广的过程为研究政策本身、政策属性如何影响政策扩散,考察、理解中国政策创新和扩散过程提供了良好的“特殊”案例。本文基于政策扩散理论,以棚户区改造政策的扩散过程为例,研究分析政策属性对政策扩散过程的影响,试图弥补相关研究的不足。

二、文献述评

政策创新与扩散作为政治、政策现象的客观存在是国内外学界重要的研究议题。对于政策创新,学界一般采纳沃克尔(Walker, Jack L.)提出的权威定义,即一个政府首次采纳对它而言是“新”的政策或者项目,不管这个政策或者项目在其他时间、地点是否已经被采纳过(Walker, 1969: 881)。政策创新不同于政策发明。政策发明强调政策观念的原创性和新颖性,一项政策发明可以推动许多政府在不同时间开展政策创新(Berry & Berry, 2014: 318)。政策扩散则是指随着时间的流逝,一项政策创新在其他地方的交流传播过程(Rogers, 1983: 5)。

目前,国内外有关政策创新与扩散研究已取得了丰富的成果。总体而言,国外的相关研究主要集中在以下几方面:(1)政策创新扩散的动力。大多数研究关注影响扩散的政府内部特征和扩散区域的地理邻近性(Karch, 2007a; Berry & Baybeck, 2005; Foster, 1978; Walker, 1969),学者们主要就影响政策创新扩散的内部因素(政策涉及问题严重性、政府规模、经济发展程度,等等)、外部因素(地方政府竞争、社会

文化、公众舆论,等等)以及对两种因素的综合影响进行考察(Wejnert, 2002; Berry & Berry, 1990; Walker et al., 2011)。除了关注结构性影响因素外,学者们还进一步研究了政策网络和政策企业家对政策创新与扩散的影响(Mintrom, 1997a; Mintrom & Vergari, 1998)。(2)政策创新扩散的机制。政策扩散机制主要有强制、竞争、学习和模仿四种类型(Heinze, 2011; Shipan & Volden, 2008)。(3)扩散形式。政策扩散形式包含不同行政层级政府间的垂直扩散和相同行政层级政府间的水平扩散。在美国联邦体制下,既有频繁的水平扩散(Berry & Berry, 1990; Gray, 1973; Walker, 1969),也存在较多的自上而下(Allen et al., 2004; Mintrom, 1997b)和自下而上(Boeckelman, 1992; Shipan & Volden, 2006)的垂直扩散。在自上而下的垂直扩散中,美国联邦政府通过财政激励、命令、传递政治信号能促进地方政策创新与扩散(Allen et al., 2004; Welch & Thompson, 1980);而在自下而上的垂直扩散中,则存在“滚雪球”和“压力阀”两种不同的机制效应,前者指越来越多的地方政府采纳某项政策会刺激上级政府也采纳该项政策;后者则指上级政府认为既然问题在地方政府主导下普遍得到解决,就无采纳该项政策的必要了(Shipan & Volden, 2006)。

尽管国外已有研究对政策创新与扩散提供了较好的解释,但仍然存在一些局限。政策扩散相关研究主要关注是否扩散、为什么扩散、怎样扩散,而较少关注什么被扩散,^①政策内容和政策属性对扩散的影响被相对忽视了(Rogers, 1983: 210-211; Karch, 2007a: 55)。实际上,政策本身是影响政策扩散的重要因素(Fulwider, 2011; Shipan & Volden, 2012)。政策属性即政策特征、特点、性质,它可揭示不同政策的差异性(Rogers, 1983: 210-211),研究时应将政策属性纳入影响扩散的整体分析框架中(Fliegel & Kivlin, 1966; Newmark, 2002; Wejnert, 2002)。有学者关注和尝试解释不同政策领域的扩散过程、动力及机制的差异性(Gray, 1973; Savage, 1985; Volden, 2006)。罗杰斯(Everett M. Rogers)较早明确归纳和提出相对优势性、兼容性、复杂性、可观察性和试用性五种创新属性会影响扩散速度,认为创新属性是被采纳者所感知的,具有强烈主观性(Rogers, 1983: 212, 1995: 209)。

^① 也有极少数研究开始关注什么被扩散以及政策内容在政策扩散过程中的变化(Robyn & Philip, 2014; Strebel & Widmer, 2012; Taylor et al., 2012; Clark & French, 1984)。

他的研究奠定了相关研究的基础。学者们不断应用、验证和质疑罗杰斯的框架和相关假设。整体而言,后续研究主要检验了成本、复杂性、相对优势性、可观察性、议题显著性等政策属性对政策扩散的影响,发现政策的成本、复杂性与扩散速度成反比,政策的相对优势性、可观察性、议题显著性与扩散速度成正比(Clark, 1985; Nicholson-Crotty, 2009; Boushey, 2010; Makse & Volden, 2011)。有学者提出相对优势性较高的经济发展政策、分配政策、规制政策容易扩散,相对优势性较低的再分配政策不易扩散;兼容性较高的品行政策也相对容易扩散。政策创新的特征对扩散概率与扩散速度具有重要影响(Clark, 2000)。有学者质疑罗杰斯的感知性创新属性,认为创新属性存在初级属性(客观属性)和次级属性(主观属性)两个层次(Downs & Mohr, 1976)。最新的研究进一步指出,政策目标群体的社会建构这一政策属性对扩散过程会产生重要影响(Boushey, 2016)。总之,实证分析、细节呈现政策属性如何影响政策扩散的研究仍十分缺乏。

近年来,越来越多的学者开始关注中国政策创新扩散,也出现了一些很有启发的研究。既有研究主要关注的方面有:(1)中国的政策创新特征与创新动力机制(Wu et al., 2013; 梅赐琪等, 2015)。(2)中国的政策扩散动力与机制。既有研究发现除了竞争、命令、学习等普遍机制外(Zhu, 2014; 刘伟, 2014),地方官员的政治流动、制度压力、政府自身特征、政策的绩效合法性与技术可行性也是影响中国政策扩散的重要因素(Zhu & Zhang, 2016; 张克, 2015; 赵强, 2015)。有学者进一步考察了经济属性突出的地方招商引资政策的扩散过程,发现中央强制命令和相邻地区“争先竞争”两种机制对该政策扩散具有不同的影响(Zhu, 2014)。韩博天(Sebastian Heilmann)也指出,由于经济发展政策和社会公共产品提供政策对决策者的政治收益方面的激励效应不同,从而影响他们是否积极开展政策学习、推动政策试验和推进政策扩散(Heilmann, 2008b)。(3)中国的政策扩散形式。从垂直扩散来看,既有中央政府有意识地设计并“自上向下”推动政策试验(Heilmann, 2008a),也包括中央吸纳地方主动发起的政策创新继而向下推广扩散(Mei & Liu, 2014; Tsai & Dean, 2014)。中央和地方政策制定过程的互动性和动态性是中国政策扩散过程的显著特征。除垂直扩散形式外,相同层级地方政府间自发的横向、水平扩散也非常普遍(林雪霏, 2015)。除极少数研究外,既有研究大多关注创新采纳,忽视

政策创新在采纳后如何被实施、政策内容如何在扩散过程中发生变化,对政策扩散过程的动态性和复杂性研究不足。^①

总体而言,新近国内外学者对政策创新和扩散的研究已经取得相当大的进步,研究成果也十分丰富,出现了不少有洞察力的发现,但仍存在不足与局限:(1)当前深入、系统、实证分析政策内容和属性对政策扩散的影响的研究仍然十分有限(Karch, 2007a; Boushey, 2010);(2)大多数研究仍停留在政策创新的采纳上,相对忽视创新采纳后的政策执行与扩散过程的动态性(Howlett & Rayner, 2008; Tornatzky & Klein, 1982: 29; Karch, 2007b: 25 - 26);(3)对中国制度背景下政策创新和扩散的经验研究和理论提炼方面仍有待完善(Zhu & Zhang, 2016)。

基于对国内外相关研究的评述,本文以棚户区改造政策扩散过程为个案,研究政策属性如何影响扩散过程,并揭示政策扩散过程的动态性以及政策在扩散中是如何被实施的,这有利于丰富政策创新与扩散理论,从而揭示中国独特的政治与决策过程。

本文采用定性和过程追踪的单案例研究方法,微观展现政策属性影响扩散的因果机理和动态过程,这一方法可弥补既有的大量政策扩散定量研究中因果机制呈现不够的不足(Starke, 2013; Eisenhardt, 1989)。棚户区改造政策是兼具社会经济双重属性的特殊政策,单案例研究方法是分析这个极端案例的恰当研究方法(殷, 2004: 54)。我们通过多种方式收集研究资料。首先,对广东省和重庆市负责棚户区改造工作的多位地方官员进行访谈,获得政府采纳政策创新的时间、背景和如何执行棚户区改造政策的一手资料。其次,收集、梳理官方政策文件、报告、总结、领导人讲话等资料,了解政府采纳棚户区改造政策创新的时间与政策内容;收集、整理国家住房和城乡建设部、统计局、财政部官方统计数据,掌握棚户区改造数量和政策实施情况。此外,媒体相关报道也是重要的资料来源。

^① 有极少数研究关注到政策内容对政策扩散的影响和政策扩散过程的动态性。如有学者发现政策内容在扩散过程中趋同程度较高(Chien, 2008);也有学者的研究指出中央政府作为强大的“第三方”,会对地方政策扩散中政策内容的变化产生动态影响(Liu & Li, 2016)。还有个别研究关注扩散过程及机制效应的动态性(Zhu & Zhang, 2016)以及扩散的时空演进特点(杨静文, 2006; 张伟, 2011)。

三、中国棚户区改造政策扩散过程：从地方创新到全国推广

中国的棚户区与国际社会的贫民窟情况有相似之处,都有房屋质量差、人均住房水平低、基础设施配套不齐全、交通不便利、治安和消防隐患大、环境卫生脏乱差等典型特征,这些都极大地影响了居民的居住水平和城市社会经济发展。然而,中国的棚户区又具有特殊性,其形成与发展是工业化、市场化、城镇化的特殊产物。中国最初形成的棚户区历史上属于国有或集体工矿类企业职工成片简易住宅区(倪鹏飞等,2012)。改革开放以来,尤其是20世纪90年代以来,工业城市资源枯竭,再加上国有企业体制转型,产业工人的住房既没有得到更新和重建,他们又没有能力在市场上满足住房需求,原本就简陋的住房质量不断退化,形成大量历史遗留下来的棚户区。此外,随着中国市场经济改革和城镇化进程加快,城乡流动加速,大量农民涌入城市,他们既没有能力在市场购房又难以负担城市中心区房租,只能居住在房租相对低廉的“城中村”和城乡结合部,人口的大量聚集在时间演化下形成了城市中特殊的棚户区。2005年以来,中国政府鼓励和推广棚户区改造政策创新,推动全国大规模棚户区改造工作,以回应大量棚户区的存在给社会经济发展带来的严峻治理挑战。

(一)从辽宁省到全国:棚户区改造政策的扩散过程

中国地方零星式的棚户区改造一直存在,但全国性、大规模、集中的棚户区改造肇始于2005年。自2005年辽宁省创新棚户区改造政策以来,^①政策扩散经历了东北区域扩散、国际金融危机冲击下全国大范围扩散和全国全面实质性扩散三个阶段。

1. 2005—2008年:辽宁省首倡创新与东北区域扩散

2005年3月,辽宁省在全国首创棚户区改造政策,发布了《全省城市集中连片棚户区改造实施方案》(辽政办发[2005]16号),启动全省大范围、大规模的棚户区改造。同年10月,国家启动中央下放东北三

^① 本文所探讨的作为一项政策创新的棚户区改造政策,特指2005年以来中国在市场经济改革转型和城市化进程中创造性地探索大规模低收入居民居住区发展模式,包括政府主导与市场运作相结合的组织体制、多元化的融资机制、多样化的产权形式和土地运作方式,等等。这是一种政策创新,与之前的地方零星改造实践的做法存在显著差别。

省煤矿棚户区改造,并出台推进东北地区棚户区改造工作的指导性政策。2007年国务院出台文件《关于解决城市低收入家庭住房困难的若干意见》(国发〔2007〕24号),首次明确将加快集中成片棚户区改造作为解决城市低收入家庭住房困难的重要途径。2005年和2008年,东北地区的吉林省和黑龙江省相继出台了棚户区改造政策,在振兴东北老工业基地发展战略中开展大规模的棚户区改造。2008年以前,在中央政策的指导下,棚户区改造政策主要从创新地辽宁省扩散至吉林省和黑龙江省,使上百万居民告别了棚户区,拉动了东北地区的经济增长。2005-2008年,棚户区改造直接拉动辽宁省经济名义增长2.85%、1.29%、1%和0.72%(倪鹏飞等,2012:181),2005-2007年吉林省棚户区改造拉动全省GDP增长0.7%(李莉、张辉,2014:79)。

2. 2009-2012年:国际金融危机冲击下全国大范围的扩散

2008年底,为应对国际金融危机对国内经济的不利影响,中央出台扩大内需与拉动经济的十项措施,将棚户区改造纳入保障性安居工程,拉开了全国各地开展中央下放煤矿、城市和国有工矿、国有林区与国有垦区棚户区改造的大幕。2008年底至2009年,中央密集出台政策文件指导和支持棚改。2009-2010年,为贯彻中央顶层制度设计精神,有15个省/区地方政府出台了棚户区改造政策。2011年,国家国民经济和社会发展“十二五”规划提出,五年期间全国建设城镇保障性安居工程3600万套。同年,中央政府提出,到“十二五”期末全国保障性住房覆盖面要达到20%左右,力争使城镇中等偏下和低收入家庭住房困难问题得到基本解决。虽然此时中央高度重视保障性住房建设,但地方保障性住房建设和棚户区改造进度都较为缓慢。截至2009年8月底,保障性住房建设的完成率只有23.6%(王亦君,2009)。2010年和2011年,全国各类城镇保障性安居工程住房分别开工590万套和1043万套,但基本建成的仅为370万套和432万套(国家统计局,2011,2012)。2009-2012年,全国棚户区改造数量约1260万套(国务院办公厅,2013)。

3. 2013年之后:全国全面扩散与实质性的实施

2013年,中国政府新一届领导班子加大了棚改力度,制定了2013-2017年改造各类棚户区1000万户的中长期目标。同年,国务院出台文件《关于加快棚户区改造工作的意见》,首次明确指出棚户区改造既是重大民生工程也是重大发展工程,积极正视和肯定了棚户区改造政策

的社会经济双重政策属性。在中央政府的高度重视和有力推动下,地方政府积极推动棚户区改造,全国棚户区改造数量显著提升,2013 - 2015 年 10 月,全国约改造 1400 万套(国务院, 2015; 住房和城乡建设部, 2015),至此,全国省/区/直辖市政府基本都采纳了棚户区改造政策。中央计划 2015 - 2017 年三年间再改造棚户区住房 1800 万套,继续推动大范围棚户区改造。

自 2005 年辽宁省首创棚户区改造政策以来,全国大规模开展棚户区改造的成效显著,改善了广大棚户区困难人群住房条件,同步缓解了困难家庭生活、就业、贫困等社会问题,拉动了国民经济增长,社会评价良好。2010 年 1 月,全国各类棚户区居民还有 1100 多万户(住房和城乡建设部住房保障司, 2010);到 2015 年 10 月,全国累计改造棚户区住房约 2800 万套。^① 据测算,2014 年棚户区改造投资约拉动 GDP 增长 0.08 个百分点,2015 - 2017 年还将拉动 GDP 增长 0.2 个百分点(张前荣、刘玉红, 2014)。据国家统计局的调查显示,棚户区居民对政策的评价度较高。90% 以上对党中央和国务院加快棚户区改造政策基本满意、73% 对棚户区改造政策落实情况表示满意、60% 以上对拆迁安置补偿标准表示肯定(国家统计局社情民意调查中心, 2015)。

十年来,棚户区改造政策从创新地逐渐推广到全国,整体实施效果良好。但是,不同时间、不同地方政府采纳和落实政策有所差异,政策扩散过程具有动态性。

(二)棚户区改造政策扩散特征

中国棚户区改造政策扩散过程是动态的,不同阶段政策扩散的速度和范围有所变化,政策创新采纳与采纳后的政策执行不同步。

1. 政策扩散模式动态化

本文以省/区/直辖市级地方政府首次出台专门性棚户区改造政策的时间为标准,判定是否发生了政策创新采纳。2005 年以来大陆地区

^① 2005 - 2008 年改造数量约 120 万套(倪鹏飞等, 2012: 149; 李莉、张辉, 2014: 79);2009 - 2012 年改造数量约 1200 万套,参见《国务院关于加强棚户区改造工作的意见》(国发[2013]25 号);2013 - 2014 年改造数量约 800 万套,参见《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》(国发[2015]37 号);2015 年改造数量约 600 万套,参见《1 - 10 月全国城镇保障性安居工程开工 747 万套,基本建成 688 万套》(http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201511/t20151110_225533.html)。故全国累计改造数量约 2800 万套。

29个省/区/直辖市政府采纳了棚户区改造政策创新,^①累计改造棚户区住房约2800万套。地方采纳创新的时间有所不同(见下表)。不同阶段棚户区改造政策扩散速度和范围有所变化。

表1 棚户区改造政策创新及扩散的时空分布

采纳政策创新的年份	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
采纳政策创新的地区	辽宁、吉林	山西	山东、河南	黑龙江	四川、内蒙古	河北、安徽、江西、福建、上海、湖北、湖南、贵州、云南、甘肃、宁夏、广东、广西	北京		浙江、江苏、重庆、新疆、青海	海南、陕西

资料来源:主要从各省/区/直辖市人民政府、住房与城乡建设相关部门的门户网站的政策法规栏目和介绍地方推进棚户区改造工作的政府工作报告、总结中收集相关资料。各省/区具体政策的名称有所不同。辽宁、吉林、四川和上海分别参见《辽宁省人民政府办公厅关于印发全省城市集中连片棚户区改造实施方案的通知》(http://www.ln.gov.cn/zfxx/zfwj/szfbgtwj/200711/t20071115_145636.html)、《吉林省人民政府关于城市棚户区改造的实施意见》(http://jst.jl.gov.cn/zfbzc/phqgz/jlszc1/201305/t20130506_1454327.html)、《四川省人民政府办公厅关于印发四川省棚户区改造工程实施方案的通知》(<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10684/13654/2009/3/28/10370094.shtml>)和《市政府关于贯彻国务院推进城市和国有工矿棚户区改造会议精神加快本市旧区改造工作意见的通知》(<http://www.shanghai.gov.cn/nw2/nw2314/nw2319/nw10800/nw11407/nw24462/u26aw21462.html>)。

首先,扩散速度动态化。扩散速度与政策是否被采纳相关,一般通过一定时期政策创新采纳的政府数量来衡量(Rogers, 1983: 232)。只考察政策创新是否被采纳忽视政策采纳后如何被执行,不利于完整描绘和深入理解政策扩散过程(Karch, 2007b: 26),扩散速度应包含政策创新采纳和创新采纳后的政策执行两个维度。第一,政策创新采纳的数量存在阶段性差异。如图1所示,2005-2008年、2009-2012年、2013-2015年三个阶段中采纳棚户区改造政策的省/区/直辖市政府数量分别为6个、16个和7个,^②2009-2012年政策采纳的省/区/直辖市政府数量明显多于其他阶段,政策采纳速度明显加快。第二,政策创

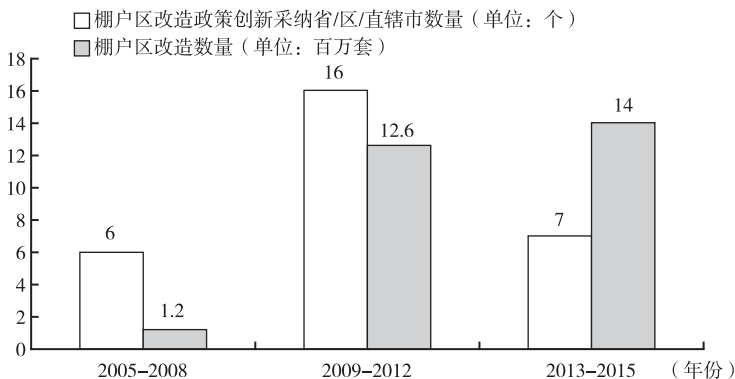
① 根据可查询到的政府公开文件汇总而得。目前在政府公开的信息中未能查询到西藏自治区和天津市首次出台的省级层面棚户区改造政策的具体时间。

② 根据可查询到的政府公开文件,在表1的基础上进行汇总整理。

新采纳后的政策执行也有所区别。棚户区改造数量能够较好地体现政策创新采纳后的政策执行力度。如图 1 所示,2005 - 2008 年、2009 - 2012 年、2013 - 2015 年三个阶段中,全国棚户区改造数量分别约为 120 万套(倪鹏飞等, 2012: 149; 李莉、张辉, 2014: 79)、^①1260 万套(国务院办公厅, 2013)和 1400 万套(国务院, 2015; 住房和城乡建设部, 2015), 年均改造数量分别约为 30 万套、300 万套和 470 万套,可见 2013 年以来年均改造数量明显多于其他两个阶段,政策执行的力度最大。

其次,扩散范围逐渐扩大。2005 - 2008 年,政策从辽宁省主要扩散到东北地区的吉林省和黑龙江省,体现为在东北区域邻近扩散;2009 年以来,棚户区改造政策基本在全国各省/区得到推广扩散,体现为全国性扩散。

综合而言,棚户区改造政策扩散模式呈现复杂、动态的特征。2005 - 2008 年为较为缓慢的东北区域邻近扩散;2009 - 2012 年为缓慢的全国性扩散;2013 年以来,政策扩散特点为快速的全国性扩散和有效实施。



注:棚户区改造政策创新采纳的省/区数量是在表 1 基础上整理而来。棚户区改造数量的公开文件、资料来源同 P95 页脚注①。

图 1 分阶段棚户区改造政策创新采纳的政府数量和棚户区改造数量

2. 政策创新采纳与采纳后的政策执行“不同步”

如图 1 所示,2009 - 2012 年创新采纳的省级地方政府数量有 16

① 2005 - 2008 年辽宁省和吉林省分别改造棚户区住房约 70 万套和 50 万套,共计约 120 万套(倪鹏飞等, 2012: 149; 李莉、张辉, 2014: 79)。

个,同时期年均改造数量仅约为 300 万套;而 2013 - 2015 年只有 7 个省/区/直辖市地方政府采纳了政策创新,不足 2009 - 2012 年的一半,但年均改造数量达到 470 万套,约为 2009 - 2012 年的 1.5 倍。可见,2009 年以来中国棚户区改造政策采纳与政策执行不同步。随着政策的不断扩散,各地对政策的执行力度也有加速的趋势。

四、理解棚户区改造政策扩散过程： 政策属性与政策扩散

(一) 棚户区改造政策的特殊属性

棚户区改造政策具有社会经济双重政策属性。住房既有使用价值,又有交换价值,是复杂的社会政策品(李健正,2010)。住房是消费品,能满足居住需求;住房也是可拥有和交易的资产,具有投资功能(Henretta, 2010),对家庭资产积累和长期经济保障发挥重要作用(Sherraden, 1991);住房还是社会福利的基石,对人们获得其他社会福利(养老、医疗、教育,等等)具有重要影响(Doling & Ronald, 2010)。房地产经济产业链条长,带动作用强,是中国国民经济的重要支柱。^①棚户区改造政策是住房政策,不仅改善了困难家庭的居住条件和环境,利于家庭财富积累和长期经济保障,还同步改善了居民的生活、就业、贫困、治安、社区融入等社会问题,是国家经济发展的重要新动力,具有发展型社会政策属性(Midgley & Tang, 2001; 李培林等, 2004)。

棚户区改造政策的发展型社会政策属性特质会影响政策的相对优势性和兼容性这两种政策属性,进而对扩散过程产生重大影响。罗杰斯指出的五种创新属性并不都适用政策创新(Savage, 1985),如复杂性相对较适合于分析技术创新(Rogers, 1995)。对大多数创新而言,相对优势性和兼容性比复杂性、试用性这两种属性的应用更加普遍和重要(Dearing & Meyer, 1994; Kapoor et al., 2014; Tornatzky & Klein, 1982)。本文分析棚户区改造政策的发展型社会政策属性如何体现相对优势性、兼容性这两种政策属性以及如何影响扩散过程。相对优势

^① 参见《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》(国发[2003]18号),该文件首次明确指出“房地产业关联度高,带动力强,已经成为国民经济的支柱产业”。

性指一项创新比替代性政策观念或做法更优的程度,暗含采纳主体采纳一项创新获得奖励或者惩罚的强度;兼容性则指一项创新与潜在采纳者的价值观、信念、经验和需要一致性匹配的程度(Rogers, 1983)。棚户区改造政策的相对优势性与兼容性极大影响了政策扩散过程。

(二)棚户区改造政策属性影响扩散过程

政府如何认知、侧重政策创新的属性是“形塑”扩散过程及其动态性的关键(Rogers, 1983; Boushey, 2010: 63)。棚户区改造政策的发展型社会政策属性特质为地方政府在不同时间、不同情境认知和重视不同的政策属性提供了政策空间,影响政策采纳的偏好、扩散的速度、范围和政策内容的变化。

1. 发展型社会政策的特质与政府采纳偏好

棚户区改造政策的特殊性为不同时间的不同政府在特定内外部环境下是否采纳创新提供了政策弹性。棚户区改造既是重大民生工程,也是重大发展工程,既能解决困难家庭住房保障等相关社会问题,也能促进经济发展。正如2015年6月17日李克强总理所指出的,“棚户区改造既算投入产出的‘经济账’,也算社会公平的‘政治账’”。^①该政策兼容社会经济发展目标,突出具备相对优势性和兼容性这两种政策属性,不同层级的政府可以按照自身意愿对可供选择的棚户区改造政策目标进行优先排序和组合,决定采纳和推广政策创新的态度。2005年以来,中央和地方政府在不同阶段出于对经济、政治方面的收益、惩罚的考虑,不同层级、不同地区的政府积极或者消极对待棚改。他们可选择通过棚改带动经济发展,也可为改善住房条件、完善城市功能等社会问题助力棚改,还能将两者结合起来,棚户区改造政策的可选择性对政府采纳偏好具有直接影响。

2. 相对优势性与政策扩散的速度与范围

在不同阶段,对棚户区改造政策的经济优势性与政治优势性不同侧重影响着政策扩散的速度与范围。一般而言,相对优势性正向影响政策的扩散速度与扩散范围。

棚户区改造政策具有促进东北地区老工业基地经济转型发展的经

^① 参见《李克强:棚户区问题不解决何谈社会公平?》(http://www.gov.cn/xinwen/2015-06/17/content_2880958.htm),2016年4月2日访问。

济优势性属性,形成较为缓慢的东北区域邻近扩散。作为中国老工业基地,东北三省因历史原因,是中国工矿棚户区最多、最集中的区域,具有类似的经济转型的经济环境与棚户区改造呼声强烈的社会环境。伴随着20世纪90年代资源枯竭与体制转轨,曾经辉煌的东北重工业经济开始走下坡路,逐渐落后于沿海发达省份甚至全国平均水平,大量工矿企业棚户区的存在严重制约着东北老工业基地的经济转型与发展。地方政府普遍重视地方经济发展甚至为经济增长而竞争(张军、周黎安编,2008),东北三省在经济落后压力下,都将振兴老工业基地这项经济工作作为政府核心议程。2004年12月30日,在辽宁省委九届八次全会暨全省经济工作会议上,辽宁省副书记、省长张文岳指出,2005年是加强辽宁老工业基地振兴进程的关键一年,会议将棚改列为全省“一号民生工程”,政策首创得以发生。2005年11月,时任吉林省委书记王云坤也在吉林省委八届八次全会讲话中强调,坚持用振兴吉林老工业基地来统领棚户区改造在内的各项工作。棚户区改造政策的经济优势性不仅体现在与公租房项目相比具有较高的土地财政贡献度上,而且东北三省通过棚户区改造可以集约利用土地,优化资源型城市经济结构,如辽宁省通过土地出让和商品房开发建设获得70亿元资金,促进了城市经济向服务业转型发展(倪鹏飞等,2012)。棚改政策对东北地区发展的经济优势性显著。

地理相邻、地方领导人的重视和中央政府的支持强化了经济优势性对扩散速度和范围的影响。相邻的地理位置和相似的经济问题与社会环境促进政策在东北区域邻近扩散(Berry & Berry, 2014)。政策企业家既能推动政策创新,也能维持创新(Roberts, 1992)。当时的辽宁省地方领导李克强对创新与维持棚改政策发挥了重要作用,由他亲自抓棚户区改造并实行市长责任制,省政府与各市签订责任状,将该项工作纳入政府绩效目标考核,他还重点培育时任沈阳市市长和市委书记的陈政高继续推动辽宁省棚改项目。中国地方政府推动的改革创新具有低政治风险取向(Tsai & Dean, 2014; 陈雪莲、杨雪冬, 2009)。中央既通过会议、考察方式自下而上“吸纳”^①,又出台指导性文件自上而下“辐射”辽宁省

^① 如2005年8月,中共中央政治局委员、国务院副总理曾培炎出席东北地区中央下放地方煤矿棚户区改造试点工作座谈会,听取了东北三省和有关城市以及国务院有关部门负责人的汇报。

创新经验,减少了东北三省政策创新及扩散的政治风险,吉林省和黑龙江省出于解决类似老工业基地经济转型发展问题的实际需要,学习和借鉴辽宁省的做法与经验,在政策扩散过程中,政策内容的趋同程度较高。

在2008年国际金融危机冲击之下,棚户区改造刺激国内经济发展的经济优势性突出,但地方政府消极执行政策,政策在全国扩散缓慢。重大外部事件往往会影响政策过程(Birkland, 1998)。受2008年国际金融危机的巨大冲击,中央政府理性选择包含棚户区改造在内的保障性安居工程作为拉动经济增长的重要政策工具,启动两年四万亿元一揽子投资计划,其中9000亿元用于保障性安居工程,中央政府偏好采纳棚户区改造政策的经济优势性很强。然而,地方政府不把棚户区改造作为拉动地方经济发展的重要动力,不优先选择棚户区改造,政策的经济优势性较弱,不情愿执行政策。中央及上级政府主要基于经济指标考核地方官员决定其晋升(周黎安, 2008)。加之经济增长是中央和地方政府的共同目标,在分税制改革影响下,中央允许地方具有增强地方财政收入能力与发展地方经济的一定程度的自主性(Montinola et al., 1995; Xu, 2011)。地方政府主要以土地出让金和房地产相关税收作为主要收入来源,地方主政官员在政治经济收益的交叉激励下容易偏好发展地方经济,具有强烈的房地产投资冲动。相反,棚户区改造不仅资金投入大而且对地方土地财政贡献度不如商品房项目,建设周期长,见效慢,牵涉面大,耗时耗力,地方政府容易将其视为沉重负担,从而消极执行棚户区改造政策。有重庆市官员指出,以2008年为分水岭,地方政府推动棚改经历了市场主动到政府主动、侧重政策房地产开发的经济属性到住房保障的社会属性转变。2010年1月,《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》中明确指出,“2008年四季度以来,各地区、各有关部门认真贯彻落实国务院关于促进房地产市场健康发展的一系列政策措施,取得了积极成效……但是,随着房地产市场的回升,近期部分城市出现了房价上涨过快等问题,需要引起高度重视”。^①这说明,上轮4万亿元投资成为房价高涨的巨大助推因素。国家统计局数据显示,2010年、2011年全国房地产开发投资总额同比增长分别为33.2%和28.1%,增速是近十年来最快的。这些都说明当时地方政府及官员普遍重视房地产开发投资,没有把棚户区改造

^① 参见《国务院办公厅关于促进房地产市场平稳健康发展的通知》(国办发〔2010〕4号)。

放在优先位置。在此阶段,虽然不少地方政府采纳了棚户区改造政策创新,但却消极执行,棚户区改造数量不多,政策整体扩散速度缓慢。在调研时,对地方官员的访谈也说明了这一点。

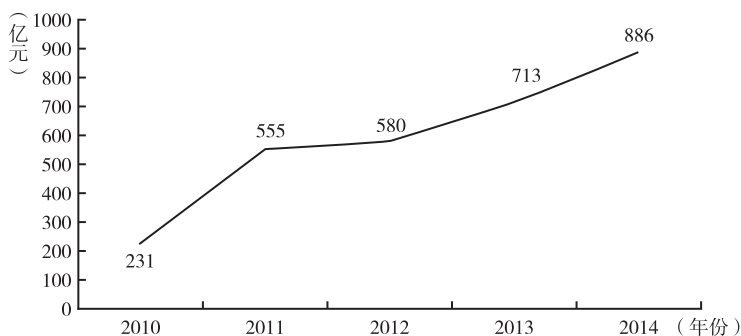
政府统筹性由被动转为主动的过程,举例来说,2001 - 2007 年的房地产市场,那时通过了拆迁条例,开发商看中什么就拆了那个地段……剩下的价值不大的地块,因为是民生工程,需要政府主动来解决。(重庆市城乡建设委员会官员,20150922)

棚户区改造政策的政治绩效和政治形象两个方面的政治优势性也会影响扩散过程。改革开放后的较长时间里,我国政府为改善落后的经济增长和提高公众物质生活水平,推行以市场为主导的发展战略,社会政策依附于经济发展政策,社会分配不公的弊端不断显现,并积累成影响社会稳定的重大现实问题(岳经纶等,2009)。2003 年以来,中央领导层转变单纯关注高经济增长的政策观念,提出“科学发展观”、“和谐社会”、“包容性增长”等社会经济协调发展的政策价值理念。中央和地方政府都逐渐认识到改善民生、保障公民住房权是建设和谐社会的重要指标。地方政府从经济一元指标竞争逐渐转向经济社会发展的二元竞争(唐睿、刘红芹,2012)。2011 年,中央政府制定了“十二五”期间 3600 万套保障性安居工程目标,并层层分解给地方政府执行,明确将其纳入地方官员的政绩考核体系并建立问责机制,保障房建设变成了关乎地方官员政绩和晋升的重要事项,地方政府推动棚改的积极性显著提高。进入新世纪尤其是 2011 年以来,棚户区改造政策的政治绩效优势性属性不断提高,地方政府不得不主动推动原来并不情愿执行的保障房建设项目,通过大范围棚户区改造来冲抵 3600 万套保障房的任务压力,推动了棚改政策的实质性快速扩散。2011 - 2014 年,全国城镇保障性安居工程累计开工 3230 万套,^①同时期棚户区改造 1580 万套(齐骥,2015),占已开工总数的 49.5%;截至 2015 年 10 月底,全国城镇保障性安居工程开工 747 万套,棚户区改造开工 575 万套,占 77%(住房和城乡建设部,

① 根据国家统计局历年《国民经济和社会发展统计公报》中相关数据整理。2011 - 2014 年,全年全国城镇保障性安居工程新开工分别为 1043 万套(户)、781 万套(户)、666 万套(户)和 740 万套,合计 3230 万套(户)。参见《全国年度统计公报》(<http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/>),2015 年 10 月 27 日访问。

2015)。棚户区改造取代公租房成为保障性安居工程中的实际主体。

2005年以来,作为重大民生工程的棚户区改造的政治形象优势性不断提高,正向影响了政策扩散范围。中央领导人和地方官员多次向公众展现和强调政府开展棚户区改造改善困难群体住房条件的坚定政治决心,如“1亿多人生活在棚户区,谈何社会公平”、“砸锅卖铁也要让你们住上新楼房”,等等。德政工程得人心,政府积极构建重视弱势群体(尤其是众多曾为新中国建设和发展做出巨大牺牲和贡献、居住在环境较差的工矿棚户区的下岗失业产业工人)、促进社会公平的政府形象。伴随棚户区改造数量的不断增多和中央垂直激励的不断加大,^①棚户区改造政策的社会效应不断凸显,越来越多的贫困、下岗、失业人群搬出棚户区安居乐业,减少了社会不稳定因素,公众获得“看得见、摸得着”的实实在在的好处,政府的政治形象优势性和政策的可观察性不断提高。图2显示,2011年以来棚户区改造的全国公共财政激励不断加强,2011年是2010年的两倍多,并保持快速增长,2013、2014年分别达到713亿元和886亿元。根据调查,基本上棚改受访者都满意政府出台的棚户区改造政策,绝大多数棚改受访者肯定了棚改对改善困难群众住房条件的重大意义(国家统计局社情民意调查中心,2015)。总之,各级政府和主政官员重视推进棚改,回应公众尤其是弱势



注:2014年的数据为全国一般公共预算支出统计口径,其余年份为全国公共财政支出统计口径。

资料来源:国家财政部门门户网站。

图2 棚户区改造全国公共财政支出情况

① 2012年以来,中央政府还对地方棚改加大了信贷、税费、用地等方面的垂直激励。

群体的社会需求,获得了良好的社会形象和政治声誉,有利于促进社会稳定和获得社会支持、积累政治资本、增强政权合法性(Chu, 2013; Guo, 2003),推动了政策从东北区域扩散至全国范围。

3. 兼容性与政策扩散速度、政策内容的变化

政策兼容社会经济发展目标会加快扩散速度。2005年以来,棚户区改造政策有利于资源枯竭的老工业城市经济发展转型,同时,改善了大量棚户区居民尤其是下岗产业工人的住房、生产、生活、就业条件,融合了经济社会发展目标,使得政策主要在东北地区较慢扩散。2008年底以来,棚户区改造政策的社会经济发展兼容性体现有所变化,从上个阶段兼容局部特殊地区经济发展转型和改善地区产业工人住房条件,转变为兼容应对金融危机冲击对国内经济不利影响和改善全国困难群众住房条件,地方政府虽然不情愿执行政策,但为显示对中央政府政策的拥护,各地纷纷出台贯彻中央政策精神的地方性政策。2008年底启动的4万亿元刺激计划很大一部分投资实际上流入到了住房市场领域,房地产市场快速升温,加之部分城市投资投机性购房大幅上升,房价快速高涨,房价畸高成为严重的社会问题甚至政治问题(Zhu, 2013)。与再分配导向的公租房和房地产经济导向的商品房项目相比,棚户区改造既能改善弱势群体居住条件等社会问题,又能挤出市场上商品房过剩产能、稳定公众心理预期、平抑房价,有利于扩大内需、拉动投资和经济,能兼容民生目标与发展目标,成为政府破解畸高房价与经济下行双重压力的明智的政策工具选择。如图3所示,2013年以来,棚户区改造总投资保持快速增长,2013年总投资额是2010年的3倍,2014年在2013年的基础上又成倍增长。棚户区改造的投资总额占房地产开发投资总额的比重也由2010年的1.6%提高到2013年的2.8%和2014年的5.3%。总之,2008年以来的棚户区改造政策较好地平衡了国家经济发展与住房保障等社会发展目标,加快了地方政策的创新采纳速度。

地方新旧政策的兼容性影响着政策落实与内容变化。一些地方(如广东省和重庆市)只有数量极少或无传统意义的棚户区,可以将棚户区改造与既有城镇住房和城乡建设工作(城市更新、旧城整治、危房改造等)衔接或者融合起来,政策的兼容性较高,不仅能完成上级指定分解的棚改任务数量,还有利于地方政府搭载其他政策目标。但地方政府在执行中可能为完成上级任务、争夺补偿资金、获得城市中价值高的土地及其出让收入,有目的地“定制”或“再造”政策,使得政策本身在



资料来源:根据国家财政部和统计局门户网站的数据整理。^①

图3 棚户区改造投资总额及其占房地产开发投资总额的比重

扩散过程中发生变化甚至扭曲执行政策(Hays, 1996; Karch, 2007b)。如广东省地方政府和重庆市将原不属于传统棚户区的三旧改造、危旧房改造、城市更新等项目纳入了棚户区改造。黑龙江省哈尔滨市和安徽省的一些地方政府将房屋状况良好的区域纳入棚改范围(张育群、幸晖晖, 2014; 刘志毅、汪乐萍, 2014; 中央电视台《新闻调查》, 2015)。各地财政专员办在棚改资金检查中也多次发现地方政府将旧城改造、市政工程、园区建设等作为棚改项目申报的现象。由于棚户区改造政策有利于地方政府兼容新旧政策,政策内容在扩散中发生较大变化。

以前没有实质性的棚改,为和国家大的步伐一致也提棚改,原来主要是将城中村纳入棚改,现在也将老旧住宅区改纳入棚改……但现实情况是住建局棚户区改造服从房屋征收计划、城市更新计划和土地储备计划。(广东省深圳市住房和建设局官员, 20150924)

南方没有真正意义上的棚户区改造……主要是三旧改造。三旧改造最早开始于省里 2009 年的政策,启动三旧改造……新增建设用地紧张,怎样盘活存量用地……危房改造和棚户区不太对口,但

^① 棚户区改造投资总额计算方法参见张前荣、刘玉红,2014。除 2014 年外,其余年份按照棚户区改造公共财政支出占棚户区改造总投资的 30% 计算。2014 年国家开发银行共发放棚户区改造贷款约 4000 亿元,财政补助棚户区改造约 1000 亿元,因此投资总额共计约 5000 亿元。

也承接过棚户区项目。(广东省广州市城市更新局官员, 20150925)

棚户区改造就是之前讲的危旧房改造。(重庆市国土资源和房屋管理局官员, 20150922)

地方内部环境与自由裁量权的兼容性显著影响着政策内容变化。政策扩散与执行过程中,政策目标、政策工具、政策范围可能会发生变化(Howlett & Rayner, 2008: 386)。2010年住建部界定的棚户区应为“集中连片简易结构房屋较多、建筑密度较大、基础设施简陋、房屋建成年限较长、使用功能不全、安全隐患突出”,^①但正如财政部驻陕西财政监察专员办事处所指出的,“城市棚户区的概念一直缺乏科学准确的定义,导致全国各地不同程度出现曲解棚户区概念、搭车棚改的问题……但如何界定密度大、年限久,不齐全、不便利又有何种标准?这些都难以具体量化,缺乏标准尺度”。^②由于棚户区概念不清,界定不明,地方政府普遍运用自由裁量权和根据当地实际情况制定棚户区标准的地方“土政策”,使得政策本身在扩散中发生变化:(1)政策目标多样化。如广东省将棚改与粤东西北中心城区扩容提质相结合,浙江省将棚改与“三改一拆”相结合。(2)政策工具不统一。在棚户区界定标准上,各地呈现较大差异。如江苏省规定棚户房需达到建筑面积50000平方米以上,河南省、四川省、广西省和湖南省对棚户区的界定标准分别为20000平方米、50户、2000平米或50户、50户。(3)政策范围不断拓展。改造范围从最初的中央下放煤矿棚户区改造,逐步扩大到林区、垦区和城市的国有工矿棚户区,从城市集中成片棚户区延伸到非集中成片棚户区、城中村改造和城镇旧住宅区综合整治,以及铁路、钢铁、有色、黄金等行业棚户区。

五、结论与讨论

本文采用单案例定性研究方法,分析具有社会经济双重属性的发

① 参见《关于做好城市和国有工矿棚户区改造规划编制工作的通知》(建保[2010]58号)。
② 参见《陕西专员办:城市棚户区定义亟待清晰界定》(http://www.mof.gov.cn/mofhome/shanxi/lanmudaohang/caizhengjiancha/201501/t20150109_1178311.html)。

展型社会政策——中国棚户区改造政策的扩散过程。研究发现,棚户区改造政策这一发展型社会政策属性特征会通过相对优势性、兼容性这两种政策属性综合、动态地影响政策扩散速度和扩散范围。政策的相对优势性侧重正向影响政策的扩散速度和范围,政策兼容性侧重影响政策的内容变化。政策创新的采纳与采纳后的政策执行不同步。2005-2008年,棚户区改造政策创新采纳速度较慢,政策执行力度较大;2009-2012年,棚户区改造政策创新采纳较快,可是地方政府落实政策的积极性不高;2013年以来,棚户区改造政策创新采纳速度下降,但政策执行力度较大。

本研究对验证和扩展既有的政策扩散理论进行了探索。第一,通过对政策属性如何影响扩散的分析,进一步证实了政策属性会影响政策扩散在中国的适用性。国内有个别研究关注经济属性或社会属性突出的政策的扩散过程及特点,已经暗含社会或经济政策类型特征会通过地方政治精英获得政治收益的相对优势性(Zhu, 2014; Zhu & Zhang, 2016; Heilmann, 2008b)、经济增长的相对优势性(Zhu & Zhang, 2016; Chien, 2008)这些政策属性来影响政策扩散,本文探讨兼具经济社会双重政策属性的特殊政策的扩散特点,是对既有研究的深化,有利于弥补其不足。第二,以往研究普遍注意到创新属性与扩散速度呈正向或者逆向关系(Rogers, 1983, 1995),本文揭示了多种政策属性影响一项政策扩散过程的交叉性和动态性,对相对优势性和兼容性的不同侧重会影响政策扩散速度、范围或使内容发生变化。第三,国内外学者尝试指出和归纳不同政策类型的创新特征会重点影响政策的相对优势性、兼容性、复杂性等属性,进而影响政策扩散过程(Clark, 2000; Boushey, 2010: 63-91)。本文丰富了政策的创新属性影响扩散的类型研究,为国内外不同政策类型的创新特征如何通过政策属性影响政策扩散提供了比较研究的基础。第四,本文发现,政策扩散过程中政策创新的采纳并不意味着政策一定能被很好地执行,政策扩散研究中还应关注政策采纳后的政策执行。本文对理解和推进当前发展中国家为消除社会福利和经济发展之间的裂痕而采取的众多发展型社会政策创新及其推广扩散进程具有重要意义。

本研究对理解中国的政治政策过程具有一定的意义和启示。在西方的制度环境下,地方政府为发展地区经济和获得选民选票、政治支持而竞争,同时倾向避免成为“福利磁石”。在此政治经济分析视角下,西方国家中经济发展政策与经济相对优势性正相关,正向影响政策扩

散速度;社会再分配政策与相对优势性负相关,负向影响政策扩散速度;品行政策的政策特征主要通过政策目标、政治文化的兼容性影响扩散(Clark, 2000)。然而如前文所述,在中国的制度环境下,发展型社会政策的经济优势性与政治优势性存在交叉效应,政治优势性主要体现在“向上”回应政绩考核的需要,不同于美国地方官员普遍有“向下”获取公众政治支持和选票的需要。在我国,上级政府鼓励、推动下级政府政策创新扩散的垂直影响不仅体现在普遍的财政激励上,更体现在上级政府对地方官员政绩考核的强大激励上。中国独特的政治集权和经济分权的制度环境为中央—地方政府在政策创新及扩散过程中提供了博弈空间,地方政府是否采纳以及如何执行政策创新受到上下级政府、相同层级政府互动的影 响,存在较大差异,增加了扩散过程、机制的复杂性和动态性。在政策创新扩散过程中,重要领导人高度重视一项政策的价值、观念,就会向地方官员传递强烈的政治收益方面的信号,有可能对政策扩散发挥重要影响。

另外,从政策本身来看,中国政府积极推动棚户区改造政策的创新与扩散,把解决住房、贫困、环境等社会问题与刺激经济发展巧妙融合起来,取得了较好的治理效果和社会影响,这是发展型社会政策理念在中国的具体运用。当前,棚户区改造既要服务于新型城镇化的发展战略,还面临着房地产市场“去库存”政策环境的挑战。政府正在进行吸引社会资本投资棚户区改造,鼓励货币化安置的新尝试。如何实现社会政策属性与经济政策属性的巧妙融合,既满足社会需要,又推动经济增长将是政府长期面临的巨大挑战。

本文采用定性研究方法对特殊个案进行研究,所得的研究结论仍需要进一步的检验和印证。未来的研究可以采用多案例研究方法、定量研究方法对不同政策领域或类型的创新扩散进行研究,开展对发展型社会政策、经济政策和社会政策的扩散模式与机制的比较研究;也可以深入研究其他政策特质或属性对政策扩散的影响。基于对中国丰富的政策实践的分析 and 探究,可以检验西方政策扩散理论在中国的适用性和解释力,从而丰富和拓展政策扩散与政策过程的相关理论。

参考文献:

- 陈雪莲、杨雪冬,2009,《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》第3期。

- 国家统计局,2011,《中华人民共和国 2010 年国民经济和社会发展统计公报》(http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/201102/t20110228_30025.html)。
- ,2012,《中华人民共和国 2011 年国民经济和社会发展统计公报》(http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/201202/t20120222_30026.html)。
- 国家统计局社情民意调查中心,2015,《城镇棚户区改造群众满意度调查报告》(http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201508/t20150812_1229211.html)。
- 国务院,2015,《国务院关于进一步做好城镇棚户区和城乡危房改造及配套基础设施建设有关工作的意见》(http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-06/30/content_9991.htm)。
- 国务院办公厅,2013,《国务院关于加强棚户区改造工作的意见》(http://www.gov.cn/zwgk/2013-07/12/content_2445808.htm)。
- 李莉、张辉,2014,《中国新型城镇化建设进程中棚户区改造理论与实践》,北京:中国经济出版社。
- 李健正,2010,《住房政策、住房自有与资产建设:东亚社会政策的一种新视角》,《公共行政评论》第 3 期。
- 李培林、王思斌、梁祖彬、周弘、张秀兰,2004,《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》第 6 期。
- 林雪霏,2015,《政府间组织学习与政策再生产:政策扩散的微观机制——以“城市网格化管理”政策为例》,《公共管理学报》第 1 期。
- 刘伟,2014,《学习借鉴与跟风模仿——基于政策扩散理论的地方政府行为辨析》,《国家行政学院学报》第 1 期。
- 刘志毅、汪乐萍,2014,《“棚户区”变形记》,《南方周末》(<http://www.infzm.com/content/100476>),5月9日。
- 梅赐琪、汪笑男、廖露、刘志林,2015,《政策试点的特征:基于〈人民日报〉1992-2003 年试点报道的研究》,《公共行政评论》第 3 期。
- 倪鹏飞等,2012,《城市化进程中低收入居民住区发展模式探索》,北京:社会科学文献出版社。
- 齐骥,2015,《国务院政策吹风会:污染治理和保障性安居工程及近期国务院常务会议相关政策》,中国网(http://www.china.com.cn/zhibo/2015-02/13/content_34806819.htm)。
- 唐睿、刘红芹,2012,《从 GDP 锦标赛到二元竞争:中国地方政府行为变迁的逻辑——基于 1998-2006 年中国省级面板数据的实证研究》,《公共管理学报》第 1 期。
- 王亦君,2009,《保障性住房建设完成率不到三成》,《中国青年报》(http://www.cyol.net/zqb/content/2009-10/29/content_2909496.htm)。
- 杨静文,2006,《我国政务中心制度创新扩散实证分析》,《中国行政管理》第 6 期。
- 殷,罗伯特·K.,2004,《案例研究 设计与方法》(第 2 版),周海涛、李虔、李永贤译,重庆:重庆大学出版社。
- 岳经纶、陈泽群、韩克庆,2009,《中国社会政策》,上海:格致出版社。
- 张军、周黎安编,2008,《为增长而竞争:中国增长的政治经济学》,上海:上海人民出版社。
- 张克,2015,《地方主官异地交流与政策扩散:以“多规合一”改革为例》,《公共行政评论》第 3 期。

- 张前荣、刘玉红,2014,《棚户区改造:稳增长惠民生一举多得》,《上海证券报》7月11日。
- 张玮,2011,《中国户籍制度改革地方实践的时空演进模式及其启示》,《人口研究》第5期。
- 张秀兰,2004,《发展型社会政策:实现科学发展观的一个操作化模式》,《中国社会科学》(英文版)第4期。
- 张育群、幸晖晖,2014,《哈尔滨“另类”棚改》,《南方周末》(<http://www.infzm.com/content/100479>),5月9日。
- 赵强,2015,《制度压力如何影响地方政府公共服务创新的扩散?——以城市网格化管理为例》,《公共行政评论》第3期。
- 中央电视台《新闻调查》,2015,《棚户区改造之争》(<http://news.cntv.cn/2015/04/04/VIDE142815997280267.shtml>)。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- 朱亚鹏、肖棣文,2014,《政策企业家与社会政策创新》,《社会学研究》第3期。
- 住房和城乡建设部,2015,《1-10月全国城镇保障性安居工程开工747万套,基本建成688万套》(http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201511/t20151110_225533.html)。
- 住房和城乡建设部住房保障司,2010,《住房和城乡建设部等五部门在线谈城市和国有工矿棚户区改造及住房保障情况文字实录》(http://www.mohurd.gov.cn/zxydt/201001/t20100120_199329.html)。
- Allen, Mahalley D., Carrie Pettus & Donald P. Haider-Markel 2004, "Making the National Local: Specifying the Conditions for National Government Influence on State Policymaking." *State Politics and Policy Quarterly* 4(3).
- Berry, F. S. & W. D. Berry 1990, "State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis." *The American Political Science Review* 84(2).
- 2014, "Innovation and Diffusion Models in Policy Research." In P. A. Sabatier & C. M. Weible(eds.), *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Berry, W. D. & Brady Baybeck 2005, "Using Geographic Information Systems to Study Interstate Competition." *The American Political Science Review* 99(4).
- Birkland, Thomas A. 1998, "Focusing Events, Mobilization, and Agenda Setting." *Journal of Public Policy* 18(1).
- Boeckelman, Keith 1992, "The Influence of States on Federal Policy Adoptions." *Policy Studies Journal* 20(3).
- Boushey, Graeme 2010, *Policy Diffusion Dynamics in America*. UK: Cambridge University Press.
- 2016, "Targeted for Diffusion? How the Use and Acceptance of Stereotypes Shape the Diffusion of Criminal Justice Policy Innovations in the American States." *American Political Science Review* 110(1).
- Chien, Shih Shen 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* 45(2).
- Chu, Yun Han 2013, "Sources of Regime Legitimacy and the Debate over the Chinese Model." *China Review* 13(1).

- Clark, Jill 1985, "Policy Diffusion And Program Scope-Research Directions ." *Publius the Journal of Federalism* 15(4).
- 2000, "Policy Attributes and State Policy Innovation." *Southeastern Political Review* 28(1).
- Clark, Jill & J. Lawrence French 1984, " Innovation and Program Content in State Tax Policies. " *State and Local Government Review* 16(1).
- Dearing, James W. & Gary Meyer 1994, " An Exploratory Tool for Predicting Adoption Decisions. " *Science Communication* 16(1).
- Doling, John & R. Ronald 2010, " Home Ownership and Asset-based Welfare. " *Journal of Housing and the Built Environment* 25(2).
- Downs, George W. & Lawrence B. Mohr 1976, " Conceptual Issues in the Study of Innovation. " *Administrative Science Quarterly* 21(4).
- Eisenhardt, Kathleen M. 1989, " Building Theories from Case Study Research. " *Academy of Management Review* 14(4).
- Fliegel, Frederick C. & Joseph E. Kivlin 1966, " Attributes of Innovations as Factors in Diffusion. " *American Journal of Sociology* 72(3).
- Foster, John L. 1978, " Regionalism and Innovation in the American States. " *Journal of Politics* 40(1).
- Fulwider, John M. 2011, " Returning Attention to Policy Content in Diffusion Study. " These, Dissertations, and Student Scholarship Paper 11 (<http://digitalcommons.unledu/poliscitheses/11>) Theses-Gradworks.
- Gray, Virginia 1973, " Innovation in the States: A Diffusion Study. " *The American Political Science Review* 67(4).
- Guo, Baogang 2003, " Political legitimacy and China's Transition. " *Journal of Chinese Political Science* 8(1).
- Hays, Scott P. 1996, " Patterns of Reinvention: The Nature of Evolution during Policy Diffusion. " *Policy Studies Journal* 24(4).
- Heilmann, S. 2008a, " From Local Experiments to National Policy: The Origins of China's Distinctive Policy Process. " *China Journal* 59.
- 2008b, " Policy Experimentation in China's Economic Rise. " *Studies in Comparative International Development* 43(1).
- Heinze, Torben 2011, " Mechanism-Based Thinking on Policy Diffusion: A Review of Current Approaches in Political Science. " KFG Working Papers.
- Henretta, John C. 1984, " Parental Status and Child's Home Ownership. " *American Sociological Review* 49(1).
- Howlett, Michael & Jeremy Rayner 2008, " Third Generation Policy Diffusion Studies and the Analysis of Policy Mixes: Two Steps Forward and One Step Back? " *Journal of Comparative Policy Analysis Research and Practice* 10(4).
- Kapoor, Kawaljeet Kaur, Yogesh K. Dwivedi & Michael D. Williams 2014, " Rogers' Innovation Adoption Attributes: A Systematic Review and Synthesis of Existing Research. " *Information Systems Management* 31(1).

- Karch, Andrew 2007a, "Emerging Issues and Future Directions in State Policy Diffusion Research." *State Politics and Policy Quarterly* 7(1).
- 2007b, *Democratic Laboratories: Policy Diffusion among the American State*. Michigan: University of Michigan Press.
- Liu, Wei & Wenzhao Li 2016, "Divergence and Convergence in the Diffusion of Performance Management in China." *Public Performance and Management Review* 39(3).
- Makse, Todd & Craig Volden 2011, "The Role of Policy Attributes in the Diffusion of Innovations." *The Journal of Politics* 73(1).
- Mei, Ciqi & Zhilin Liu 2014, "Experiment-based Policy Making or Conscious Policy Design? The Case of Urban Housing Reform in China." *Policy Sciences* 47(3).
- Midgley, James & Kwong-leung Tang 2001, "Introduction: Social Policy, Economic Growth and Developmental Welfare." *International Journal of Social Welfare* 10(4).
- Mintrom, Michael 1997a, "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation." *American Journal of Political Science* 41(3).
- 1997b, "The State-local Nexus in Policy Innovation Diffusion." *The Publius the Journal of Federalism* 27(3).
- Mintrom, Michael & Sandra Vergari 1998, "Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms." *Journal of Politics* 60(1).
- Montinola, Gabriella, Yingyi Qian & Barry R. Weingast 1995, "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48(1).
- Newmark, Adam J. 2002, "An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion." *Review of Policy Research* 19(2).
- Nicholson-Crotty, Sean 2009, "The Politics of Diffusion: Public Policy in the American States." *Journal of Politics* 71(1).
- Perry, James L. & Kenneth L. Kraemer 1978, "Innovation Attributes, Policy Intervention, and the Diffusion of Computer Applications Among Local Governments." *Policy Sciences* 9(2).
- Roberts, Nancy C. 1992, "Public Entrepreneurship and Innovation." *Review of Policy Research* 11(1).
- Robyn, Klingler-Vidra & Schleifer Philip 2014, "Convergence More or Less: Why Do Practices Vary as They Diffuse?" *International Studies Review* 16(2).
- Rogers, E. M. 1983, *Diffusion of Innovations* (3rd edition). New York: The Free Press.
- 1995, *Diffusion of Innovations* (4th edition). New York: The Free Press.
- Savage, Robert L. 1985, "Diffusion Research Traditions and the Spread of Policy Innovations in a Federal System." *Publius the Journal of Federalism* 15(4).
- Sherraden, Michael W. 1991, *Assets and the Poor: A New American Welfare Policy*. New York: M. E. Sharpe, Inc.
- Shipan, Charles R. & Craig Volden 2006, "Bottom-Up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from U. S. Cities to States." *American Journal of Political Science* 50(4).
- 2008, "The Mechanisms of Policy Diffusion." *American Journal of Political Science* 52(4).
- 2012, "Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners." *Public Administration*

Review 72(6) .

- Song, Xi & Yu Xie 2014, "Market Transition Theory Revisited: Changing Regimes of Housing Inequality in China, 1988 - 2002." *Sociological Science* 1.
- Starke, Peter 2013, "Qualitative Methods for the Study of Policy Diffusion: Challenges and Available Solutions." *Policy Studies Journal* 41(4).
- Strebel, Felix & Thomas Widmer 2012, "Visibility and Facticity in Policy Diffusion: Going Beyond the Prevailing Binarity." *Policy Sciences* 45(4).
- Taylor, Jami K. , Daniel C. Lewis, Matthew L. Jacobsmeier & Brian Disarro 2012, "Content and Complexity in Policy Reinvention and Diffusion." *State Politics & Policy Quarterly* 12(1).
- Tsai, Wen Hsuan & Nicola Dean 2014, "Experimentation under Hierarchy in Local Conditions: Cases of Political Reform in Guangdong and Sichuan, China." *China Quarterly* 218.
- Tornatzky, L. G. & K. J. Klein 1982, "Innovation Characteristics and Innovation Adoption-implementation: A Meta-analysis of Findings." *IEEE Transactions on Engineering Management* 29(1).
- Volden, C. 2006, "States as Policy Laboratories: Emulating Success in the Children's Health Insurance Program." *American Journal of Political Science* 50(2).
- Walker, Jack L. 1969, "The Diffusion of Innovations among the American States." *The American Political Science Review* 63(3).
- Walker, R. M. , C. N. Avellaneda & F. S. Berry 2011, "Exploring The Diffusion Of Innovation Among High And Low Innovative Localities." *Public Management Review* 13(1).
- Wejnert, Barbara 2002, "Integrating Models of Diffusion of Innovations: A Conceptual Framework." *Annual Review of Sociology* 28.
- Welch, Susan & Kay Thompson 1980, "The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation." *American Journal of Political Science* 24(4).
- Wu, Jiannan, Liang Ma & Yang, Yuqian 2013, "Innovation in the Chinese Public Sector: Typology and Distribution." *Public Administration* 91(2).
- Xu, Chenggang 2011, "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development." *Journal of Economic Literature* 49(4).
- Zhu, Xufeng 2014, "Mandate Versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China." *Public Management Review* 16(1).
- Zhu, Xufeng & Youlang Zhang 2016, "Political Mobility and Dynamic Diffusion of Innovation: The Spread of Municipal Pro-business Administrative Reform in China." *Journal of Public Administration Research and Theory* 26(3).
- Zhu, Yapeng 2013, "Policy Networks and Policy Paradigm Shifts: Urban Housing Policy Development in China." *Journal of Contemporary China* 22(82).

作者单位:中山大学中国公共管理研究中心、
政治与公共事务管理学院(朱亚鹏)
中山大学政治与公共事务管理学院(丁淑娟)
责任编辑:张志敏