

社会政策创新与福利理念趋异： 基于纵向政府间关系的视角

赵 慧*

【摘要】在中国社会保障制度顶层设计不断完善的现实下，地方政府在中央政策框架下的政策创新是理解社会政策过程、探讨社会福利公平的重要视角。论文以城市低保制度为例，探析地方政府在有限创新空间下形成差异化社会福利理念的政策创新机制。对城市低保细则扩散过程的事件史分析显示，地方政府策略化地开展社会政策创新以应对政策循环中纵向政府间关系的变化。在政策初建阶段推动了中央政策建立的地方政策创新先行者，更可能出台不同于中央政策福利理念的政策细则，且这一影响力的程度取决于省市府间的财政分权水平。

【关键词】政策创新 政府间关系 福利理念 城市低保

【中图分类号】D63

【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486 (2018) 05-0138-20

一、引言

中国地方政府的社会政策创新，定义了公民在特定行政区域内的福利权利和义务，构建了一个社会政策地域化十分明显的多元社会福利体系。差异化的社会政策创新既有利于政府进取及推动社会政策发展（王绍光，2008），也会形成有悖公平的福利现实（Li & Greve，2011；关信平，2003）。因此，地方政府的社会政策创新对于理解中国的社会政策过程及具有地域差异的社会福利现实

* 赵慧，首都师范大学管理学院，讲师。本文曾在中山大学“中国社会救助制度完善与政策创新研讨会（2016）”、香港教育大学“Managing the Politics of Social Policy Reforms in Chinese Societies（2016）”、上海交通大学“中国公共管理学术年会（2017）暨第三届公共管理青年学者论坛”和中国人民大学“第六届公共政策年会（2017）”等学术会议宣读，并收获诸多宝贵意见。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金青年项目（71704117）、北京市优秀人才培养资助青年骨干个人项目（2016000020124G093）、首都师范大学青年科研创新团队资助。

具有重要意义。

在针对社会政策创新的研究中，较多成果通过关注典型政策模式，探析地方政府如何在地区发展目标、政府间关系及政策企业家等因素的推动下，建立独特的社会政策（岳经纶、王春晓，2017；朱光喜，2013；郑文换，2013）。然而，典型模式的政策创新往往是个别地方政府在较大的创新空间下形成的，以此为研究对象的结论既难以推论至大部分地区，也无法适用于当前因社会保障顶层设计完善而使地方创新空间逐步缩小的现实。一项国家级社会政策的建立往往起源于地方政策创新，并经历中央政府参与建制以及全国推广等不同政策阶段（Liu & Li，2016）。在这一自下而上学习又自上而下推广的过程中，地方政策创新不仅包含政策初建阶段的典型模式，也表现为在中央政策框架下具体界定地区社会福利现实的地方政策细则。那么，地方政府是如何在中央政策限定的创新空间下进行社会政策创新的？

本文以城市居民最低生活保障（简称“城市低保”）制度为例，探讨中央政策框架下的地方政府社会政策创新机制。城市低保由上海市首创并逐渐被其他城市采纳，由于它改变了只针对特定群体的传统救济方式、有效应对了市场经济改革中出现的城市新贫困问题，国务院将之确立为国家政策并于1999年颁布《城市居民最低生活保障条例》（简称“低保条例”）。

然而，在全国一致的政策框架下，各地低保细则不仅有政策工具层面的因地制宜及保障水平的差异（Li & Sicular，2014；姚建平，2012），还在与中央政策福利理念的一致性上呈现出不同的选择。为何建基于地方政策创新的中央政策，会在地方政策细则中呈现出差异化的政策理念？如果这些与中央政策具有差异性的政策细则是基于路径依赖，来自那些较晚改变传统救济理念并建立低保政策的城市，是什么因素使他们从政策创新的跟随者转变为先行者？如果这是政策创新先行者的又一次政策创新，这些曾经有助于中央政策建立的城市为何没有继续通过政策细则创新实现中央政策要求？

本文尝试从纵向政府间关系的视角，探析地方社会政策细则的差异化创新机制。本文将考察在政策循环的各个阶段，不同的央地互动情境如何影响地方政府的社会政策创新内涵及行动策略。依据政策文本所体现的福利理念，运用多分类Logit回归的事件史分析，分析城市低保政策细则的创新扩散过程，阐释自下而上推动中央政策建立的地方政府的政策创新属性，如何在中央政策建立后引发福利理念的分化。

二、理论假设

纵向政府间关系是理解中国地方政府创新的主要视角。学者们通过关注中央和地方政府间的权责划分分析地方政府创新的行为模式，并形成了不同的解释。蒙廷诺拉 (Gabriella Montinola) 等 (Montinola et al. , 1995) 强调中央向地方分权的作用，认为中国通过“市场保护的联邦主义”赋予地方政府管理辖区内事务的权限，激励地方政府通过创新实现经济增长。相反的观点则认为地方创新的动力来自中央政府，指出中央政府通过对干部人事权的掌握保证对地方政府的引导：政治因素既是中央推动地方试点的原因 (Cai & Treisman , 2006) ，也是激励地方官员展开“晋升锦标赛”推动地方经济发展的动力 (周黎安 , 2004) 。此外，也有学者在上述两种观点之外建立综合性的理论，强调经济体制分权与地方官员政治流动这二者之间的联系 (Xu , 2011) 。

尽管纵向政府间的互动为理解地方政府创新提供了解释，但这些理论主要基于经济领域的成功实践，而对这一互动模式能否在社会政策领域取得成功，学界仍存在争议。一些学者结合部分社会政策成功建立的实例，指出中国的政策创新机制能够适用于社会福利领域。中央政府构建了具有不同学习源和学习推动者的学习模式，以灵活多元的与地方政府的互动方式建立回应社会变化的社会政策 (王绍光 , 2008) 。社会结构变迁及中央政府政策调整的现实，也使地方政府从为经济利益竞争转向为公共利益和善治而竞争 (何艳玲、李妮 , 2017) 。

但也有研究指出，这一制度安排难以保证地方政府在社会政策领域的积极表现。首先，中央政府权力下放不是地方政府具有社会回应性的充分条件。财政分权的制度安排要求地方政府承担社会保障支出的主要责任 (Caulfield , 2006) ，但社会政策领域并未形成完善的纵向及横向问责机制 (郁建兴、高翔 , 2012) 。地方政府优先关注地方财政收益等短期收益 (Heilmann , 2008) ，对于需要投入地方财政的社会政策则动机不足，还会以社会政策为工具来服务地方经济发展或财政收益 (Zhu & Zhao , 2018a; Mok & Wu , 2013; Solinger & Hu , 2012) 。其次，中央政府对于地方政府官员绩效考核的掌控，虽然能够激励社会政策创新，但由于创新动机并不是回应地方民众，也会推动部分地方政府跟风模仿并产生与实质创新不同的无效创新 (刘伟 , 2014) 。

上述研究显示了地方政府采纳社会政策创新的复杂动因，也有助于解释地方政府在相似的福利项目上存在明显内容差异的现象。然而，这些研究大多聚焦体制层面，且关注政府在特定时点的某个政策创新行动，较少注意到政策发

展的完整动态过程。对于政策发展过程及具体情境的忽视，使上述理论虽然能够在一定程度上解释水平层面的社会政策地区间差异，却无法直接回答地方政策与中央政策存在差异的问题；也很难解释为何在同一权责制度下，同一地方政府会在不同政策阶段做出不同的政策创新选择。因此，对于政策创新的研究不仅要关注某一次的政策创新，还需要进一步探索地方政府的创新行动在政策发展不同阶段中的联系与动态规律。

基于地方政策创新的中国政策过程呈现为一个在中央和地方政府的互动过程中不断完善的政策循环（Heilmann，2008）。首个政策循环是一项政策的初步建立阶段（简称“初建阶段”）：地方政府为解决本地的实际问题进行政策创新，同时也受到利益和晋升的驱动；中央政府通过对地方政策创新的筛选和学习确定典型方案，引导全国范围的“由点到面”的政策扩散，并最终颁布中央政策。中央政策的颁布意味着一项全国政策的初步建立，标志着首个政策循环的结束，也开启了以政策完善为目的的新一轮的政策循环（简称“完善阶段”）（图1）。此后，政策发展依然由地方政府和中央政府共同推动，但地方政府只能在由中央政策规范的有限的创新空间内进行创新。

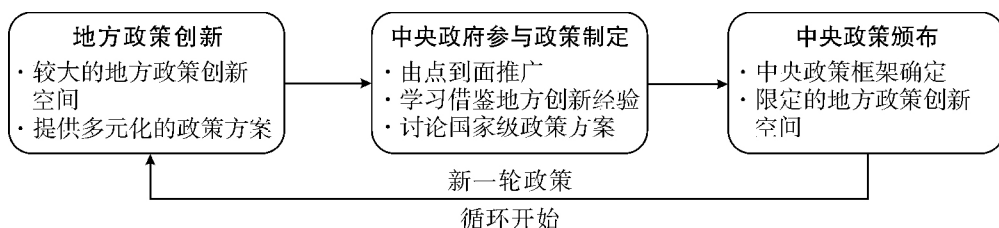


图1 基于地方政策创新的政策循环过程

来源：作者自制。

政策循环中纵向政府间关系的变化使地方政府政策创新的内涵及策略发生改变。首先，中央政策的出台与否影响着创新行动的意义，进而解释了中央政府为何能够激励地方政府进行社会政策创新，却无法避免地方政策细则的理念分化。地方政府官员会为了职业发展或晋升驱动而采纳社会政策创新（何艳玲、李妮，2017；Huang，2004），也会通过社会政策创新争取来自上级政府的潜在的财政和资源支持（Zhu & Zhao，2018b）。不论具体的激励来源如何，上级政府激励地方政府克服财政压力进行社会政策创新的前提是社会政策创新被上级政府视为政绩，但这只存在于中央政策确定前的初建阶段。在中央政策确定后，政策细则创新很难被视为政绩，地方政府不必为了获得上级政府的关注进行创新，因此会在创新决策时更多考虑地方政府的发展目标及财政状况。

其次，地方政府使用不同的差异化策略以应对政策循环中的政策创新空间变化。地方政府在社会政策创新决策中面临着双重制约。一方面，地方政府面临着民众提高社会保障水平的诉求，以及中央政府对完善社会保障制度的要求；另一方面，社会政策创新受地方财政因素制约，中央政府所要求的提高民众福祉的政策目标难以在所有地区得以充分实现。在政策初建阶段，政策发展的主要目标是制度建立，地方政策创新这一行动本身就对政策发展具有重要意义。此时，地方政府具有较大的创新空间，可以自主决定政策内容、政策工具甚至政策目标（刘伟，2015）。地方政策既不存在与中央政策保持一致的可能，还以差异化的政策模式为中央政府决策贡献多元化的备选方案（Zhu，2014）。相反，中央政策的出台会规定基本的政策目标、政策内容和政策工具，使地方政策创新进入有限的创新空间。当限定的中央政策框架与地方政府的发展目标或社会福利供给能力存在冲突时，地方政府会通过政策创新寻求中央要求与地方利益平衡的空间，使政策细则出现与中央政策具有差异性的政策理念。以城市低保政策为例，地方政府的自主创新政策大多使用多元的资金来源，而国家政策则规定由财政全额出资，这一要求提高了地方财政的投入程度，成为地方政策细则在收入核算方法上呈现差异化的一个重要因素。

本文使用“初建创新力”来描述地方政府在政策初建阶段的政策创新水平，并使用这一变量来解释政府在不同循环阶段看似矛盾的行为。地方政府的政策创新水平往往表现为其在一项政策扩散过程中采纳创新的速率，并可据此将不同地方政府划分为政策创新的先行者和跟随者（Walker，1969）。作为一种稳定存在的政府属性（Nicholson - Crotty，2009），地方政府的初建创新力会在一项政策的不同发展阶段，持续影响地方政府的创新行动。

具体而言，在政策初建阶段的早期，鲜有可供借鉴的政策方案与实践经验，上级政府亦参与较少，政策创新面临着来自政策实施及上级政府评价的较大的不确定性。这些具有较高初建创新力的城市，有能力制定独创性的政策方案，也敢于承担改变现状的风险。因此，它们在之后的政策循环过程中，更可能采纳与中央政策具有差异性的政策细则。而在政策初建阶段的后期，随着中央政府政策方案的逐渐形成以及可供借鉴的地方政策的扩散，政府可以在不确定性较小的情况下通过学习和模仿建立政策。此时采纳创新的城市是创新力较低的创新跟随者，在中央政策框架下，它们更可能出台与中央政策一致的政策细则或不出台政策细则。

假设 H1：一个城市的初建创新力越高，越可能采纳与中央政策框架具有差异性的地方政策细则。

鉴于财政因素在社会政策创新决策中的重要性，地方政策细则的差异化创新机制还应考虑纵向政府间的财政关系。中央政策的出台使所有地方政府的政策创新都具有一定限制，而纵向政府间的财政关系进一步界定了不同地方政府的政策创新空间。获得较高财政分权的城市，在建立和实施社会福利项目方面都具有较大的自主权，也因此更可能形成与中央政策具有差异性的政策细则。对于这些城市而言，其形成差异化政策细则的原因可能不来自较高的创新力，而是来自其在财政方面的自主权。相反，获得较低水平财政分权的城市，在社会政策创新方面受到上级政府的压力较大，创新风险也较大，因此只有具有较高创新力的城市才可能突破中央政策框架的规定。由此，本文假设初建创新力对于中央政策下的创新行动的影响，还受到省市级政府间纵向财政关系的调节。

假设 H2：一个城市获得的财政分权水平越低，其初建创新力对其采纳与中央政策具有差异性的政策细则的影响力就越高。

三、城市低保制度及地方政策细则趋异

本文以城市低保细则的建立过程为例，考察中央政策框架下的地方政策创新过程。首先，城市低保制度已经历两个典型的政策循环阶段，适用于分析本文的研究问题。自 1993 年上海市首创城市低保政策，至 1999 年国务院颁布低保条例，是以制度建立为主要目标的政策初建阶段；从 2000 年直至 2010 年民政部发布《关于进一步加强城市低保对象认定工作的通知》（民函〔2010〕140 号）^① 是以政策完善为主要目标的政策完善阶段。其次，低保政策运行所需资金全部来自财政，且不能直接带来人力资本投资方面的经济发展回报，有助于凸显其区别于经济政策的社会政策的特征。

在政策初建阶段，城市政府自主采纳低保政策创新，各地政策在资金来源、救助对象及救助方式等方面都存在较大差异，形成了以上海、大连、本溪等为代表的不同政策模式。国务院于 1997 年参与城市低保的建制工作，但未对政策内容进行具体规定。直到 1999 年 9 月建制目标完成，国务院出台低保条例对低保政策的基本原则、管理体制、工作人员和保障对象的权利及义务等内容做出规范。然而，低保条例仍然存在很多的地方政策创新空间。关于低保线的制定办法、各级财政的承担比例以及低保申请对象的审核和管理流程等重要内容，需由地方政府的政策细则自行制定。

^① 本通知从低保对象的资格条件、申请审批、收入核定、退出机制等方面做出规定，规范了城市低保的工作流程。故本文以此文件的出台时间作为划分城市低保政策阶段的依据。

在地方低保细则中，对有劳动能力者的收入核算办法集中体现了地方政策的本质差异。城市低保政策的直接目标是解决以国有企业下岗失业人员为主体的城市新贫困，通过建立低保线这一唯一标准，改变传统救助制度只针对丧失劳动能力的“老弱病残”群体的做法，解除劳动者在社会福利上对于市场或企业的过分依赖。城市低保采取以低保线为依据的“补差”方式进行补贴，家庭收入核算尤其是对有劳动能力者收入的核算方式直接关系到城市居民获得低保的资格以及救助水平。可见，对有劳动能力者的收入核算办法关系到城市低保政策目标的实现以及社会福利权的内涵。

城市低保细则在收入核算办法上的差异使中央低保政策的福利理念在地方层面出现分化（见表1）。为了实现城市低保的政策目标，中央政府提出“应保尽保”，要求按居民的实际收入进行核算。与中央政策保持一致的低保细则强调对城市居民社会福利权利的保障，但由于对实际收入的核定往往要依靠基层工作人员的实地考察和判断，因此需要投入较多的人力物力，且基层工作人员的自由裁量权较大，易出现低保对象认定偏差。与中央的政策理念相左，部分地方政府并未按实际核算收入，而是使用“虚拟收入”（根据年龄和劳动能力估算市民的收入）或“应得收入”（对尚未解除劳动关系的职工、或应当享受失业保险或退休金的人员，假定其得到了应得的工资或保障金）等计算方法。此类办法，虽在收入核算环节更便捷且有客观的标准，但实质是通过强调市场作用排斥了有劳动能力者接受救助，在一定程度上偏离了城市低保的政策目标。对于这些规定，时任总理朱镕基在2002年《关于城市贫困人口问题的调查报告》中批示，低保工作中计算家庭收入时不得包含“虚拟收入”；同年10月，民政部又通过《关于贯彻落实按实际收入计算家庭收入政策的紧急通知》（民电〔2002〕271号）明确禁止了按应得收入计算的方法。但在实际中，仍有一些地区延续了类似的计算做法，并认为这种方式可以督促相关部门或人员尽到责任（洪大用，2004：181）。

表1 城市低保政策细则中收入核算办法的差异

差异维度 政策细则	社会福利理念	对比中央 政策理念	去商品 化程度	工作人员 自由裁量权
出台细则：虚拟/应得收入	强调就业市场机制	具有差异性	较低	较小
出台细则：实际收入	强调社会福利权利	一致	较高	较大
未出台细则	/	/	/	大

来源：作者自制。

四、模型、数据与变量

本文采用基于多分类 Logit 模型的事件史分析对中国城市低保细则的采纳进行实证检验。离散时间事件史分析 (Time - Discrete Event History Analysis, EHA) 模型是研究政策创新及扩散过程的经典方法, 其被解释变量是个体 i 在特定时间 t 发生指定事件的概率。

本研究的观测对象包含全国所有地级市、副省级城市和省会城市。根据《中国城市统计年鉴》的城市行政级别数据, 2010 年底全国共有不含直辖市的的地级以上城市 283 个。本文以城市名称 + “最低生活保障” + “办法” / “细则” / “规程” / “核算办法” 等关键词进行检索, 共搜集来自年鉴数据库、政策法规数据库及政府官方网站等来源的各城市于 2000—2010 年间的城市低保细则及低保对象收入核算办法的政策出台信息 243 条。其中, 规定了有劳动能力者收入核算办法的有 123 个城市, 以这些城市首次出台低保细则的年份作为创新采纳时间, 其他城市视为未采纳细则创新^①。由于拉萨市的统计数据缺失较多, 分析时将拉萨市剔除。各城市数据按照“城市—年份”的方式进行排列, 并剔除由于部分变量在个别地区或个别年份数据有所缺失的信息, 最终获得 1971 个观测值。

(一) 被解释变量

本研究的被解释变量为城市 i 在时间 t 采纳某种城市低保细则的概率, 而直接用于观测的被解释变量为“政策细则创新”。对采纳政策细则创新的城市, 根据其政策中对有劳动能力者收入核算办法的内容是否与中央政策理念一致, 分为“差异型”和“一致型”。由于低保细则的收入核算办法通常依群体而制定, 本文列出五类有劳动能力的城市居民群体, 并对每个城市低保细则中每一群体的收入核算办法进行归类 (分类标准见附表 1)。在一个城市低保政策细则已规定的各群体收入核算办法条文中, 如果“差异型”条文数目大于“一致型”条文数目, 则这一城市的政策细则创新为“差异型”; 否则为“一致型”。“政策细则创新”是一个虚拟变量, 在城市 i 没有采纳创新的年份, 这一变量被赋值为 0; 在采纳政策当年, 依据政策细则是差异型或一致型, 分别赋值 1 或 2; 在采

^① 有 12 条政策细则无法获得全文, 由于与中央政策文件差异较大的地方政策细则更可能被宣传并进而被相关机构记录保存, 我们假定这 12 个城市未制定具体的收入核算办法并将其视为未采纳创新。

纳政策之后的年份中，城市 i 由于不再具有发生事件的风险而被剔除。

（二）解释变量

初建创新力。这一变量考察地方政府在政策初建阶段的政策创新水平。借鉴沃克（Jack L. Walker）（Walker, 1969: 882）对美国州政府创新水平的测量方法，城市 i 的初建创新力 = $[1 - (i \text{ 在初建阶段建立低保政策的年份} - 1993) / (1999 - 1993)] \times 10$ 。变量值反映的是城市 i 在初建阶段采纳创新的年份处于扩散进度中的位置，每一单位表示扩散进度位置 10% 的变动。在初建阶段首年（1993 年）采纳创新的城市，此变量值为 10；在第二年（1994 年）采纳创新的城市，此变量值为 50/6 或 8.33；……；最后一年（1999 年）采纳创新的城市，此变量值为 0。本文从相关政策文件、年鉴大事记、政府官方网站等渠道搜集了 263 个城市的城市低保初建年份，有 20 个城市因未能查明初建年份导致其这一变量值缺失。

财政分权水平。这一变量考察省市政府间的财政关系，即城市政府所在省对其财政分权的水平。在中国的经济学和财政学研究中，通常以地方财政占上级财政收支的比例来操作财政分权变量（张光，2011）。本文以市级人均财政预算内支出占省级人均财政预算内支出的比例测量。市级数据和省级数据分别来自历年《中国城市统计年鉴》和《中国区域经济统计年鉴》。这一变量按滞后一期纳入模型。

（三）控制变量

政府间关系和政府的社会经济属性是解释政策创新及其内容差异的主要变量（朱旭峰、张友浪，2015；Vasseur, 2014；Shipan & Volden, 2006），本文将其作为控制变量（见表 2）。

表 2 控制变量的测量与数据来源

变量名称	测量方法	资料来源
政府间关系		
省级差异型政策	在城市 i 所在省级政府建立及实施差异型省级低保政策的年份赋值为 1，未实施年份（包含省级政策未出台年份及实施一致型省级政策的年份）赋值为 0	自建资料库。整理自覆盖 26 个（不含西藏）省级行政单位的 88 条省级城市低保政策，政策分类方法与因变量相同

(续上表)

变量名称	测量方法	资料来源
省级一致型政策	在城市 i 所在省级政府建立及实施一致型省级低保政策的年份赋值为 1, 未实施年份 (包含省级政策未出台年份及实施差异型省级政策的年份) 赋值为 0	同上
中央政策信号	当年全文中出现“最低生活保障”的中央政策文件数目。中央政策文件包括中共中央、全国人民代表大会、国务院、各中央部委及其下属司局发布的政策	清华大学公共管理学院政府文献中心“政府文献信息系统”
邻居影响	城市 i 所在省在 $t-1$ 年, 已采纳政策细则创新的城市个数占该省所有地级以上城市总数的比例	自建资料库
政府属性		
人均财政收入	城市 i 在 $t-1$ 年的人均财政收入 (地方市区财政预算内收入/市区非农业人口, 单位为千元/人)	《中国城市统计年鉴 (2000—2010)》
竞争性社会福利资源	城市 i 在 $t-1$ 年的市区千人均床位数 (市区床位数/市区非农业人口)	同上
城市就业结构	城市 i 在 $t-1$ 年的第二产业从业人员比	同上
城市非农人口	城市 i 在 $t-1$ 年的市区非农人口, 取自然对数形式	同上
行政级别	城市 i 在 t 年的行政级别。如为地级市则赋值为 0, 如为副省级市、计划单列市和省会城市则赋值为 1	同上
经济发展水平	某城市在 $t-1$ 年的 GDP 较上一年份增长率 (按 1990 年不变价计算)	《中国城市统计年鉴 (2000—2010)》和《中国区域经济统计年鉴 (2000)》*

注: * 因《中国城市统计年鉴 (2002)》未汇报 GDP 增长率, 该变量的 2001 年数据来自《中国区域经济统计年鉴 (2002)》的城市地区数据。

资料来源: 作者自制。

五、实证结果

图2展示了城市低保政策细则创新的扩散过程。整体来看,城市低保细则创新的总体扩散曲线呈现S型,符合政策扩散特征。在2003年之前,差异型细则创新在当年数和总数上都多于一致型细则创新。随着中央政府2002年对虚拟收入的纠正及“应保尽保”督办行动的开展,一致型细则的出台数量达到高峰,总量也超过了差异型细则。之后,差异型细则创新一直存在,但在数量上低于一致型细则创新。这说明中央政府对于其政策内容的强调能够促进地方政府采纳一致型政策细则,但并不能完全避免地方政府在政策内容层面的差异。

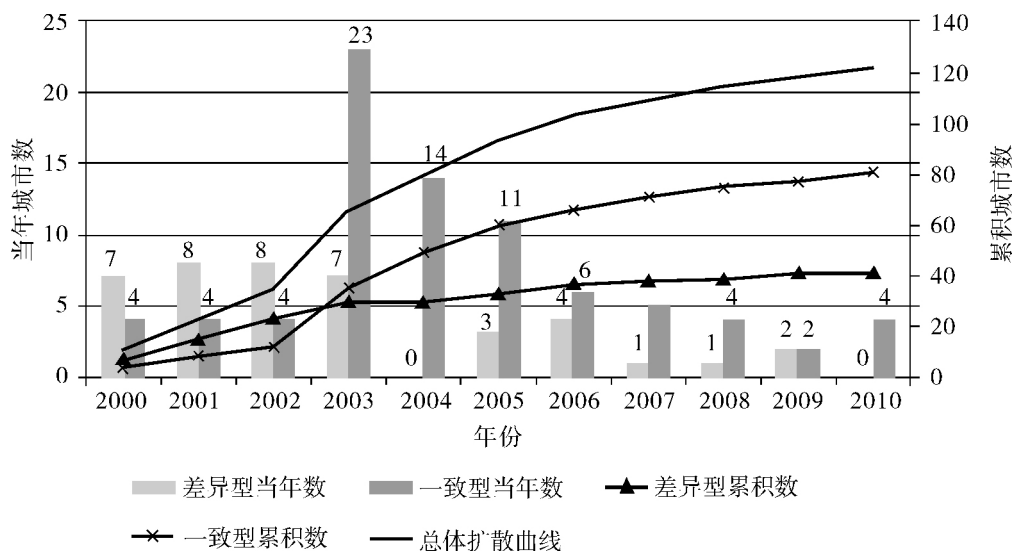


图2 城市低保细则创新的扩散

资料来源：作者自制。

模型中各变量的描述统计分析见表3。经共线性诊断,各变量之间的方差膨胀因子(VIF)均小于2,说明各变量间不存在共线性问题。表4报告了基于多分类Logit估计的EHA模型的回归结果,我们在模型中使用三次样条变量(Cubic Splines)(Beck et al., 1998)以处理离散时段模型中可能存在的时间依赖性问题。

表3 变量的描述统计分析

	观测值	均值	标准差	最小值	最大值
政策细则创新	2 301	0.09	0.39	0	2
政策细则创新*	2 301	0.08	0.37	0	2
初建创新力	2 104	3.41	1.57	0	10
财政分权水平	2 236	1.32	0.82	0.06	5.68
财政分权水平*	2 227	1.60	1.26	0.02	6.89
省级差异型政策	2 301	0.05	0.22	0	1
省级差异型政策*	2 301	0.11	0.31	0	1
省级一致型政策	2 301	0.46	0.50	0	1
省级一致型政策*	2 301	0.41	0.49	0	1
中央政策信号	2 301	34.81	10.45	20	56
邻居影响	2 301	18.20	19.03	0	92.86
人均财政收入	2 212	2.38	2.76	0.07	30.98
竞争性社会福利资源	2 201	87.91	32.00	4.84	244.95
城市就业结构	2 246	46.89	15.15	6.55	84.60
城市非农人口	2 212	3.70	0.80	1.62	6.48
行政级别	2 301	0.04	0.20	0	1
经济发展水平	2 202	12.36	7.65	-56.50	147.75

注：* 为稳健性检验用变量。

资料来源：作者自制。

模型结果（见表4）显示，具有不同社会福利理念的政策细则遵循着不同的创新机制。在控制变量方面，差异型政策细则的采纳受到财政资源短缺、其他社会福利项目投入较多、其所在省或其邻居城市对差异型政策采纳等因素的影响；一致型政策细则的采纳则受到中央政策关注、财政资源充足、以及城市人口众多等因素的影响。“中央政策信号”对创新的影响与图2所呈现的信息一致，说明中央政策的关注能够推动一致型细则的建立，但对于差异型细则的建立与否并无显著作用。

“初建创新力”这一变量在解释差异型细则创新的几个模型中均为正显著，而在解释一致型细则创新的几个模型中均不显著。即，相对于不采纳政策细则创新，政策初建阶段创新力越高的城市，越可能在政策完善阶段采纳与中央政策具有差异性的政策细则创新。这证实了本文的假设H1。初建创新力在解释一

致型政策细则创新时并不显著。这是因为在政策完善阶段，出台落实中央政策要求的政策细则并不需要具有突出的政策创新水平，这些城市与那些同样在实施低保政策但并未采纳政策细则创新的城市相比，其政策创新属性并不存在明显差异。

根据模型 3 和模型 4，“财政分权水平”对差异型政策细则创新呈现显著的正向作用。这与本文的分析一致，说明在其他因素相同的情况下，在省市财政分权中具有较高分权水平的城市，更可能采纳差异型创新。观察几个模型中“差异型”部分的数值变化，可以发现，“财政分权水平”这一变量的加入降低了“初建创新力”的系数值和显著性水平，但在加入了两个变量的交互项之后，两个变量和交互项均显著，且模型的卡方值（Chi-Squared）显著提升，说明模型更优。

表 4 城市低保细则创新的 EHA 模型结果

	模型 1		模型 2		模型 3		模型 4	
	差异型	一致型	差异型	一致型	差异型	一致型	差异型	一致型
初建创新力	0.29*** (0.11)	0.05 (0.08)	0.27*** (0.10)	0.07 (0.08)	0.23** (0.10)	0.07 (0.10)	0.66*** (0.22)	-0.04 (0.16)
财政分权水平					0.54** (0.26)	0.02 (0.19)	1.58*** (0.50)	-0.22 (0.31)
创新力×财政分权							-0.26** (0.12)	0.05 (0.06)
政府间关系控制变量								
中央政策信号			0.03 (0.03)	0.05** (0.02)	0.03 (0.03)	0.05** (0.02)	0.03 (0.03)	0.05** (0.02)
省级差异型政策			1.10* (0.57)	0.03 (0.68)	1.33** (0.60)	0.06 (0.68)	1.28** (0.60)	0.05 (0.68)
省级一致型政策			1.06** (0.51)	0.38 (0.29)	1.20** (0.54)	0.40 (0.29)	1.28** (0.52)	0.37 (0.29)
邻居影响			0.02* (0.01)	0.01 (0.01)	0.02** (0.01)	0.01 (0.01)	0.02* (0.01)	0.01 (0.01)
政府属性控制变量								
人均财政收入	-0.41*** (0.13)	0.06* (0.03)	-0.31** (0.14)	0.07** (0.03)	-0.49*** (0.15)	0.06 (0.07)	-0.46*** (0.14)	0.07 (0.07)
竞争性社会	0.01***	0.00	0.01**	0.00	0.01* (0.00)	0.00 (0.00)	0.01* (0.01)	0.01 (0.00)
福利资源	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.00)	(0.01)	(0.00)

(续上表)

	模型 1		模型 2		模型 3		模型 4	
	差异型	一致型	差异型	一致型	差异型	一致型	差异型	一致型
城市就业结构	0.00 (0.02)	0.02 (0.01)	-0.00 (0.02)	0.02 (0.01)	-0.01 (0.02)	0.02 (0.01)	-0.01 (0.02)	0.01 (0.01)
城市非农人口	0.34 (0.26)	0.52*** (0.18)	0.37 (0.29)	0.52*** (0.18)	0.36 (0.29)	0.51*** (0.18)	0.26 (0.32)	0.58*** (0.21)
行政级别	0.50 (0.84)	-0.39 (0.56)	0.06 (0.86)	-0.44 (0.53)	-0.12 (0.88)	-0.37 (0.53)	0.36 (0.93)	-0.67 (0.69)
经济发展水平	0.01 (0.01)	0.01 (0.02)	0.01 (0.01)	0.01 (0.02)	0.01 (0.01)	0.01 (0.02)	0.01 (0.01)	0.01 (0.02)
Duration	0.35 (0.39)	0.54 (0.48)	0.30 (0.46)	0.46 (0.40)	0.36 (0.46)	0.45 (0.40)	0.41 (0.46)	0.43 (0.40)
_spline1	0.12 (0.09)	-0.07 (0.08)	0.15 (0.10)	-0.12 (0.09)	0.16* (0.09)	-0.13 (0.09)	0.16* (0.09)	-0.13 (0.09)
_spline2	-0.12 (0.08)	0.13* (0.07)	-0.15* (0.09)	0.18** (0.08)	-0.16* (0.09)	0.19** (0.08)	-0.16* (0.09)	0.19** (0.08)
_spline3	0.06 (0.05)	-0.09** (0.04)	0.07 (0.05)	-0.10*** (0.04)	0.08 (0.05)	-0.11*** (0.04)	0.08 (0.05)	-0.11*** (0.04)
常数项	-6.93*** (1.38)	-7.96*** (1.34)	-8.14*** (1.80)	-10.29*** (1.50)	-8.38*** (1.84)	-10.27*** (1.50)	-9.75*** (1.99)	-10.08*** (1.50)
N	1 981		1 981		1 971		1 971	
pseudo R ²	0.071		0.095		0.098		0.104	
AIC	975.07		967.75		960.90		959.46	
Log lik.	-463.53		-451.87		-446.45		-443.73	
Chi-Squared	87.00		123.13		120.49		129.29	

注：* $p < 0.1$ 、** $p < 0.05$ 、*** $p < 0.01$ （双尾）。模型均以未采纳为基准类别，本表汇报多分类 Logit 回归的系数，括号内数字为按城市聚类的稳健标准误。

资料来源：作者自制。

图 3 汇报了交互作用的具体情况（Brambor et al., 2006）。初建创新力在不同的财政分权水平下，其对差异型细则创新的贡献表现出不同的效应。当省市间的财政分权水平处于较低水平时，一个具有较高初建创新力的城市更可能采纳差异型政策细则。随着财政分权水平的提高，初建创新力对差异型细则创新的边际效应逐渐降低，当财政分权水平大于 1.8 时，初建创新力对于差异型细则创新的促进作用不再显著。假设 H2 得以证实。

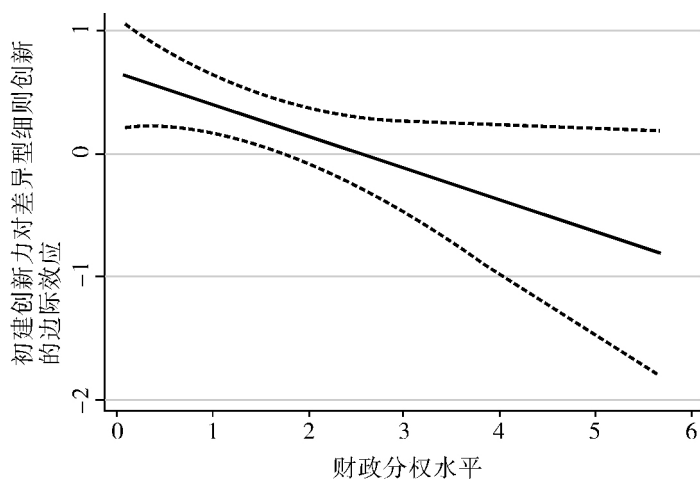


图3 初建创新力在财政分权水平的交互作用下的边际效应

注：虚线表示 95% 的置信区间。

资料来源：作者自制。

为了检验不同编码方式对统计结果的影响，本文提供了一组稳健性检验结果。首先是政策细则的分类方式，区分于前文模型对政策条文计数比较的比例分类法；在此本文采用简单二分法进行编码：如果某城市低保细则包含差异型政策条文，其政策细则创新为“差异型”，未包含的则为“一致型”。其次，自变量财政分权方式使用市级人均财政预算内收入占省级人均财政预算内收入的比例。结果显示（见表 5 和图 4），模型结果不因编码方式的不同而存在明显差异。

表 5 稳健性检验结果

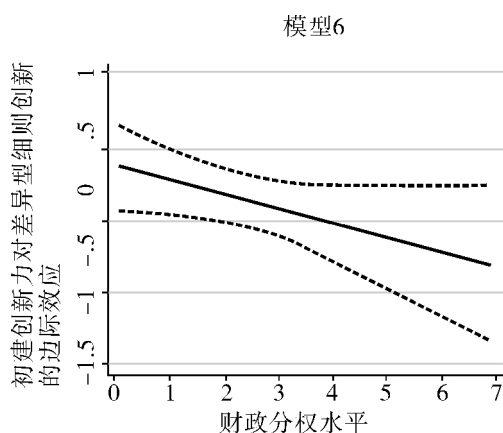
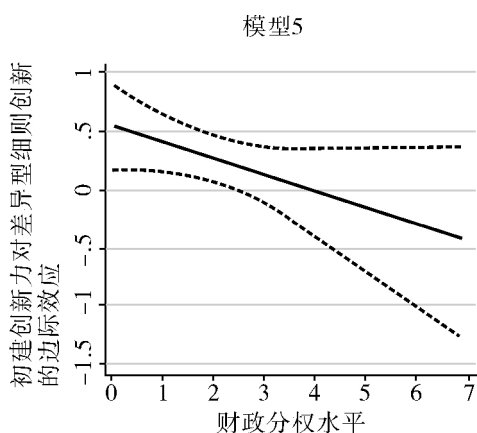
	模型 5（比例法分类）		模型 6（二分法分类）		模型 7（二分法分类）	
	差异型	一致型	差异型	一致型	差异型	一致型
初建创新力	0.55*** (0.18)	-0.13 (0.15)	0.36** (0.15)	-0.16 (0.17)	0.46** (0.18)	-0.05 (0.17)
财政分权水平 (财政收入)	0.80*** (0.30)	-0.06 (0.19)	0.58*** (0.22)	-0.17 (0.22)		
财政分权水平 (财政支出)					1.11*** (0.41)	-0.38 (0.33)

(续上表)

	模型 5 (比例法分类)		模型 6 (二分法分类)		模型 7 (二分法分类)	
	差异型	一致型	差异型	一致型	差异型	一致型
创新力 × 财政分权	-0.14 [*]	0.06	-0.09 [*]	0.08 [*]		
(财政收入)	(0.08)	(0.04)	(0.05)	(0.05)		
创新力 × 财政分权					-0.18 ^{**}	0.07
(财政支出)					(0.09)	(0.06)
政府间关系控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
政府属性控制变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
三次样条变量	Y	Y	Y	Y	Y	Y
N		1 962		1 962		1 971
pseudo R ²		0.105		0.113		0.112
AIC		957.34		958.36		960.58

注：^{*} $p < 0.1$ 、^{**} $p < 0.05$ 、^{***} $p < 0.01$ (双尾)。模型均以未采纳为基准类别，本表汇报系数，括号内数字为按城市聚类的稳健标准误。因变量及省级政策的分类方式：模型 5 采用前文的比例法；模型 6 和模型 7 采用二分法。“财政分权水平”的测量：模型 5 和模型 6 使用财政预算内收入数据，模型 7 与前文一致，使用财政预算内支出数据。

资料来源：作者自制。



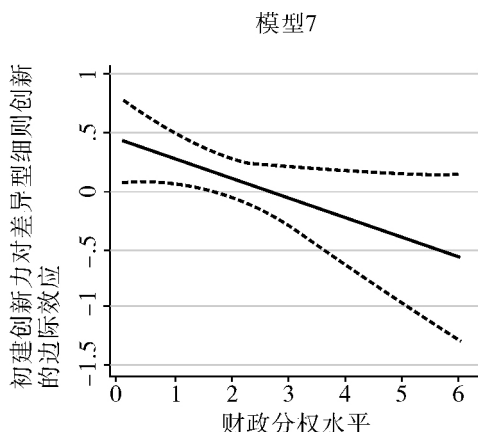


图4 初建创新力在财政分权水平的交互作用下的边际效应

注：虚线表示95%的置信区间。

资料来源：作者自制。

六、结论与讨论

本文以2000—2010年间的城市低保政策细则创新为例，探索了中央政策框架下差异化的地方政府社会政策创新机制。实证结果显示，地方政府会运用其创新力在政策循环的不同阶段与中央政府策略化地互动，在中央政策框架下形成具有差异化政策理念的社会政策细则。一方面，差异型政策细则偏离了中央的政策理念，使全国统一的社会福利制度呈现区域碎片化；另一方面，这些政策细则反映出地方政府在财政资源和政策实施方面的现实困境，通过市场和政府、效率与公平等维度的理念碰撞启示了政策完善的方向，开启了以完善低保对象认定及收入核算办法为重点的新一轮政策循环。

本文的结论有助于加深对于地方政府政策创新及中国社会政策过程的理解。首先，本文将政策创新理解为政府在不同政策阶段多次出现且相互关联的政策行动，通过拓展政策创新的内涵为分析社会政策的地域化和多元差异提供一种研究视角。其次，央地互动在政策循环中的演化及其作用，说明政策创新空间是分析地方政策创新决策的重要维度。地方政府的社会政策创新不仅是回应上级政府要求或基于地方利益的简单选择，而是依据纵向政府间关系所界定的创新空间，运用其创新力在各种影响因素间做出的策略化决策。第三，地方政府采纳社会政策创新的复杂动因说明，中央政府既要地方政策创新中的成功政策工具加以推广，也要防止不合理政策办法的固化和扩散。中央政府和地方政府在政策过程中的持续互动是推动中国社会政策发展的关键因素。

最后，本文对政策创新中的社会政策内涵的考察仍有待完善。本文集中关

注于社会政策细则，并未综合考察社会政策的福利水平及其变动。如果能够结合低保线标准等信息进行综合评价，可以更加全面准确地描述社会政策的区域特征，进一步解析地方政府进行社会政策创新的复杂动因。此外，本文主要辨析了与中央政策具有差异性的地方政策细则，但并未探讨哪些政府在政策细则中提供了有助于中央政策目标实现的具体政策工具。未来的研究可以进一步细分一致型的政策细则创新并探索其创新机制。

附表1 城市低保细则中对有劳动能力者收入核算办法的分类

居民群体	差异型	一致型
1 在职在岗员工	按单位标准计算 按应得收入计算 低于最低工资标准按最低工资标准计算，高于的按实际计算 有劳动能力且收入难以核实的，按最低工资标准计算	按实际收入计算 连续3个月未足额领到工资的，按实际收入计算 连续6个月未足额领到工资的，按实际收入计算
2 下岗离岗员工	按政府公布的有关标准或不低于政府有关标准 低于应得收入按应得收入计算，超过按实际计算 按应得收入计算	按实际收入计算 连续6个月未足额领到下岗职工生活费的，按实际收入计算 由相关单位出具工资或生活收入等证明材料的，按实际收入计算
3 失业人员	按政府相关标准计算收入 按应得收入计算	按实际收入计算 连续6个月未足额领到失业保险或失业救济金的，按实际收入计算 经相关单位提供无法获得应得收入的证明材料，按实际收入计算
4 无固定职业者或灵活就业人员	按当地最低工资标准 低于最低工资标准按最低工资标准计算，超过按实际计算	按实际收入计算 由申请人出示证据，由街道审核民主评议
5 有劳动能力且无资格获得上述保障的无业人员	视为务工并计算相应收入 制定无业人员的应得收入标准，并以此作为计算收入标准（例如，按最低工资标准下浮） 对有劳动能力但无收入者给予低于低保标准的临时补贴	按实际收入计算 民主评议

◆ 论文

参考文献

- 关信平(2003). 现阶段中国城市的贫困问题及反贫困政策. 江苏社会科学, 2: 108-115.
- 何艳玲、李妮(2017). 为创新而竞争: 一种新的地方政府竞争机制. 武汉大学学报: 哲学社会科学版, 1: 87-96.
- 洪大用(2004). 转型时期中国社会救助. 沈阳: 辽宁教育出版社.
- 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, 1: 34-38.
- 刘伟(2015). 政策试点: 发生机制与内在逻辑——基于我国公共部门绩效管理政策的案例研究. 中国行政管理, 5: 113-119.
- 王绍光(2008). 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, 6: 111-133.
- 姚建平(2012). 中国城市最低生活保障标准水平分析. 中国软科学, 11: 57-67.
- 郁建兴、高翔(2012). 地方发展型政府的行为逻辑及制度基础. 中国社会科学, 5: 95-112.
- 岳经纶、王春晓(2017). 三明医改经验何以得到全国性推广? 基于政策创新扩散的研究. 广东社会科学, 5: 186-197.
- 张光(2011). 测量中国的财政分权. 经济社会体制比较, 6: 48-61.
- 郑文焕(2013). 地方试点与国家政策: 以新农保为例. 中国行政管理, 2: 16-20.
- 周黎安(2004). 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, 6: 33-60.
- 朱光喜(2013). “嵌入型”富裕地区政策创新: 空间限制与行动策略——以神木“免费医疗”政策为例. 公共管理学报, 2: 52-63.
- 朱旭峰、张友浪(2015). 创新与扩散: 新型行政审批制度在中国城市的兴起. 管理世界, 10: 91-105.
- Beck, N., Katz, J. N. & Tucker, R. (1998). Taking Time Seriously: Time - Series - Cross - Section Analysis with a Binary Dependent Variable. *American Journal of Political Science* 42(4): 1260-1288.
- Brambor, T., Clark, W. R. & Golder, M. (2006). Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses. *Political Analysis* 14(1): 63-82.
- Cai, H. & Treisman, D. (2006). Did Government Decentralization Cause China's Economic Miracle?. *World Politics* 58(4): 505-535.
- Caulfield, J. L. (2006). Local Government Reform in China: A Rational Actor Perspective. *International Review of Administrative Sciences* 72(2): 253-267.
- Heilmann, S. (2008). Policy Experimentation in China's Economic Rise. *Studies in Comparative International Development* 43(1): 1-26.
- Huang, Y. (2004). Bringing the Local State Back in: The Political Economy of Public Health in Rural China. *Journal of Contemporary China* 13: 367-390.

- Li ,B. & Greve ,B. (2011) . Introduction: Radical Change in Welfare Systems in China—The Interaction Between the State and the Other Actors. *Social Policy & Administration* 45(6) : 629 – 632.
- Li ,S. & Sicular ,T. (2014) . The Distribution of Household Income in China: Inequality ,Poverty and Policies. *China quarterly* 217: 1 – 41.
- Liu ,W. & Li ,W. (2016) . Divergence and Convergence in the Diffusion of Performance Management in China. *Public Performance & Management Review* 39(3) : 630 – 654.
- Mok ,K. H. & Wu ,X. F. (2013) . Dual Decentralization in China’s Transitional Economy: Welfare Regionalism and Policy Implications for Central – Local Relationship. *Policy and Society* 32(1) : 61 – 75.
- Montinola ,G. ,Qian ,Y. & Weingast ,B. R. (1995) . Federalism ,Chinese style: The Political Basis for Economic Success in China. *World Politics* 48(1) : 50 – 81.
- Nicholson – Crotty ,S. (2009) . The Politics of Diffusion: Public Policy in the American States. *The Journal of Politics* 71(1) : 192 – 205.
- Shipan ,C. R. & Volden ,C. (2006) . Bottom – up Federalism: The Diffusion of Antismoking Policies from US Cities to States. *American Journal of Political Science* 50(4) : 825 – 843.
- Solinger ,D. J. & Hu ,Y. (2012) . Welfare ,Wealth and Poverty in Urban China: The Dibao and Its Differential Disbursement. *The China Quarterly* 211: 741 – 764.
- Vasseur ,M. (2014) . Convergence and Divergence in Renewable Energy Policy among US States from 1998 to 2011. *Social Forces* 92(4) : 1637 – 1657.
- Walker ,J. L. (1969) . The Diffusion of Innovations Among the American States. *The American Political Science Review* 63(3) : 880 – 899.
- Xu ,C. (2011) . The Fundamental Institutions of China’s Reforms and Development. *Journal of Economic Literature* 49(4) : 1076 – 1151.
- Zhu ,X. (2014) . Mandate versus Championship: Vertical Government Intervention and Diffusion of Innovation in Public Services in Authoritarian China. *Public Management Review* 16(1) : 117 – 139.
- Zhu ,X. & Zhao ,H. (2018a) . Experimentalist Governance with Interactive Central – Local Relations: Making New Pension Policies in China. *Policy Studies Journal*. DOI: 10. 1111 /pfj. 12254.
- Zhu ,X. & Zhao ,H. (2018b) . Recognition of Innovation and Diffusion of Welfare Policy: Alleviating Urban Poverty in Chinese Cities During Fiscal Recentralization. *Governance* 31(4) : 721 – 739.

责任编辑：岳经纶

objectives , the more willing they were to cooperate. Meanwhile , the effect of willingness on cooperation was higher than the risk of cooperation. The paper therefore proposes an optimal path to promote different combinations of willingness – to – risk and a sustainable path to regional collaborative governance.

Key Words Partner Selection; Cooperation Intention; Cooperation Willingness; CooperationRisk

The Obtained Sense from the Minsheng Public Services: Measurement and Explanation
..... Yinan Yang

Abstract Little quantitative research has been done to measure and explain Chinese citizens' obtained sense , a new concept in China. This study used CGSS data from 2013 to measures respondents' obtained sense about eight Minsheng public service programs in terms of their convenience , adequacy , coverage , and equity. The national obtained sense's mean score was 2.98 and the weighted factor score was 9.54; both are 60% of their maximum scale scores. This indicates that there is great gap in the promotion of citizens' obtained sense. The estimated results from the MIMIC model demonstrate that Minsheng public services , including urban and rural basic infrastructures , social security , medical and health service , basic social service , housing , and public education , had a significantly negative effect on obtained sense. A relatively low score on even one of the above seven public service would reduce obtained sense by 0.75% , 0.53% , 0.50% , 0.41% , 0.33% , 0.23% , and 0.23% , respectively. Meanwhile , citizens with higher incomes had a higher obtained sense , and both high – and low – income cohorts had a higher obtained sense compared to the median income cohort. Society equity and opportunity equity both had a significantly positive effect on obtained sense. This article proposes three main policy suggestions for promoting the obtained sense.

Key Words Income; Minsheng; Happiness; Obtained Sense; Social Security

Social Policy Innovation and Divergence of Welfare Concepts: A Perspective of Vertical Intergovernmental Relations

..... Hui Zhao

Abstract In the reality that the top – level design of China's social security system is constantly improving , exploring the mechanism of local policy innovations under the central policy framework is an important approach to understand the social policy process and discuss the equality of social welfare system. Taking the urban Minimum Living Standard Assistance (MLSA) policy as an example , the article explores the mechanism of local policy innovation containing disparate social welfare concepts within a limited

innovation space. The EHA analysis of policy diffusion of MLSA rules shows that , local governments strategically carried out social policy innovations to cope with changes of vertical intergovernmental relations in the policy cycle. The innovation pioneers who have promoted the establishment of the central policy are more likely to adopt policy rules with a different welfare concept from the central government's , and the degree of this influence depends on the level of fiscal decentralization between provincial and municipal governments.

Key Words Policy Innovation; Intergovernmental Relations; Welfare Concepts; Urban Minimum Living Standard Assistance Policy

●THEORETICAL REVIEWS

Representativeness Study of Case Study: Categorical Review and Replying Way – out
..... Dongxia Zeng & Haiyun Dong

Abstract The case study is an important and commonly used research method. The representativeness of a case study can achieve significance based on its generalizability in two senses: sample representativeness and generalization representativeness. A theoretical discussion of the representativeness of the case study can be divided into three main arguments: irrelevance , classification , and transcendence. Representativeness irrelevance theory is unable to bypass the demand for generalization. Classification theory is unable to escape the logical risk and small probability of disproof trap. The diffraction theory of transcendentalism pursues the force to overcome gravity by oneself and circumstance transcendentalism theory is in fact the opposite of generalization. In short , the existing research doesn't respond validly to the question about representative problem of case study. To meet the challenge of the representativeness problem of the case study , we should break out of the single – study mindset and accept the case study's generalization problem while conducting further research to better understand the generalization problem.

Key Words Case Study; Representativeness; Categorical Review; Research Methodology

●BOOK REVIEWS

The Social – Policy Approach to Social Governance: A Review of *Social Policy and Social Governance*

..... Ke Meng & Peijie Wang

Governance Logic of Big Countries' Health Care Reform: A Review of *Health Care System Innovation in China: Policy Experimentation for Health Governance*

..... Alex Jingwei He