

中国户籍制度改革地方实践的 时空演进模式及其启示^{*}

张 玮

【内容摘要】改革开放之后的中国户籍制度改革历程中,地方政府逐步取代中央政府成为改革的积极推行者,因地制宜实施不同内容的户口政策成为户籍制度改革的新趋势。因此,对户籍改革地方实践的研究就显得尤为重要。文中借助于搜集到的大量地方户籍制度改革法规规章文件,选取暂住证制度、蓝印户口政策、小城镇户口改革、人才居住证制度这四项户口政策作为研究对象,对户籍制度改革的时空发展关系及改革内容的演进进行了分析,试图从政策扩散的视角分析其演化和扩散规律,最后得出了几点启示。

【关键词】户籍制度改革; 地方实践; 时空演进

【作者简介】张玮,河南大学经济学院副教授。河南开封:475001

Temporal and Spatial Evolution Models in Local Reform in Household Registration System and Their Implications

Zhang Wei

Abstract: In the process of reform on China's household registration system after 1978, local governments have gradually taken the role of the central government, becoming the main driving forces of the reform. They have shaped the new trend of the reform by adopting different policies for different households. Examining local reform practices is, therefore, important for further relevant reforms. By sorting a large amount of laws and regulations issued by local governments about the reform on household registration system, and highlighting four policies (namely, temporary residence certificate system, blue seal household register, reform on household registration system of towns, and talents residential certificate system), this paper analyzes the temporal and spatial evolutive trajectory and rules, from the perspective of diffusion, explores the proliferation laws, and provides policy implications.

Keywords: Household Registration System, Local Governments, Temporal and Spatial Evolution

Author: Zhang Wei, Assistant Professor, College of Economics, Henan University. Kaifeng 475001. Email: linshan0414@163.com

^{*} 基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“户籍制度改革与城市人口管理制度创新研究”(2006JDXM087)

2010年11月,四川成都市宣布将彻底改变城乡二元结构,消除隐藏在户籍背后的身份差异和公民基本权利不平等现状,计划到2012年实现成都全域内城乡统一户籍。届时,居民可以自由迁徙,并实现统一户籍背景下享有平等的基本公共服务和社会福利。成都市户口政策被国内舆论普遍认为是目前“中国最彻底的户籍改革方案”。

然而,我们还应该看到,一元制户籍还仅局限于某一地区的行政边界范围内,在自己的国家内,自由迁徙的梦想还很遥远。户籍制度必须改革,但又难以改革,户籍制度改革已经成为当代中国社会运行中急需寻找出路的重要实践命题。

1 已有研究简介

中国户籍制度的改革问题一直是近年来社会各界和学术界关注的热点问题之一,目前国内对于户籍制度改革的学术关注非常充分,尤其反映在户籍制度改革目标和方案的讨论方面。然而,就改革地方实践的深入研究尚不多见。

户籍制度改革的地方实践,其实就是户口政策创新的空间扩散过程。自密歇根大学 Walker, Jack L. 关于政策创新的研究引起了政治学及公共管理学者为主的研究者浓厚的兴趣,政策创新及其扩散的研究成为了“政策科学中最为引人注目的领域之一”(Jean - Robert. Tyron & Rupert. S., 2005)。国内也可见若干相关研究文献。比如,杨静文对我国地市级“政务中心”制度的创新扩散及其演化发展进行了实证研究(杨静文, 2006);张尔升对安徽农村税费改革、海南文明生态村建设过程做出了分析,试图证实地方政府主导下的制度创新具有扩散效应(张尔升, 2007);王家庭对国家综合配套改革试验区制度创新空间扩散进行了研究(王家庭, 2007);严荣对政府信息公开规定和招商引资奖励两项政策的空间扩散做了实证案例分析,认为我国政策创新的扩散是一个有限理性的学习过程(严荣, 2008)。总的来看,关于空间和政策创新扩散关系的研究仍然较为缺乏。

本文依据改革典型性及数据资料可得性,选取了四项户口政策作为研究对象,按照政策出现的时间顺序,它们分别为暂住证制度、蓝印户口政策、小城镇户口改革和人才居住证制度,其中暂住证制度、小城镇户口改革为由中央推动“自上而下”式的户口改革,而蓝印户口政策、人才居住证制度则是地方自发实施的户口政策。

借助于搜集到的大量地方户籍制度改革法规规章文件,对改革的时空发展关系及改革内容的演进进行分析,试图从创新扩散的视角分析户籍制度改革地方实践的演化和扩散规律。这一研究有助于对户籍制度改革地方实践的兴起、扩展与结束进行宏观的把握,以认识政策扩散中的地理空间因素,同时为分析户籍制度改革在地方推进的动因和影响机制提供了新的视角。

2 暂住证制度地方实践的时空演进

1985年7月,公安部颁布《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》,确定了与城镇常住户口管理相衔接的流动人口管理制度——暂住证制度,随后全国多个省市陆续出台了相关的法规规章,暂住证制度在全国范围内推行。

2.1 暂住证制度在地方推行的时空发展关系

据目前查阅到的资料,从1984年至今,我国大陆31个省区中有28个省区发布了省级暂住人口管理法规规章,占31个省区的90.3%。从时间上,可将暂住证制度在省区推行的过程大致划分为以下五个阶段(见表1):

第一阶段为1984~1986年,流动人口问题初现,暂住证制度在地方的“创新”阶段,以上海为代表,其制定的《上海市外来寄住户口管理实行办法》可被认为是公安部1985年7月颁布的《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》的早期探索;第二阶段为1987~1989年,大规模流动人口涌现,暂住

证制度在地方的快速扩散阶段;第三阶段为 1990~1993 年,流动人口发展平缓,暂住证制度在地方推行的基本停滞阶段;第四阶段为 1994~1997 年,流动人口发展出现新高峰,呈现流动人口规模扩大、流入地域范围扩展、流动人口问题复杂化的特征,暂住证制度在地方的高速推行阶段;第五阶段为 1998~2000 年,暂住证制度在地方推行接近尾声阶段,本阶段末,暂住证制度已覆盖全国绝大多数省区。

表 1 暂住证制度在省区间推行的时间进度和空间分布

Table 1 Temporal Trend of Regulations for Temporary Residents across Regions and Provinces

年份	省 区					
	华北	东北	华东	中南	西南	西北
1984			上海(寄住证)			
1985	北京					
1986						
1987			浙江			
1988	天津	黑龙江、辽宁	上海			
1989		吉林		广东、海南		
1990						宁夏
1991						
1992	内蒙古					
1993						
1994			江苏、福建			
1995	河北		山东、江西	河南	云南	甘肃
1996	山西				四川、贵州	陕西
1997			安徽	广西		新疆
1998						
1999					重庆	
2000				湖北		

数据来源:根据作者搜集到的法规规章文件整理而得。

从空间上来看,最早一批,即 1980 年代制定暂住人口管理法规规章的省区表现为几个扩散源点,包括华北地区的北京、天津,东北三省,东部沿海地区的上海、浙江,以及广东、海南。随后,暂住证制度开始向东部范围内其他地区,进而向中西部大部分地区扩散。在 1990 年代中期短短的 4 年内,该类法规规章已波及全国近一半的省区。截至 1998 年,全国绝大多数省区都出台了暂住人口管理法规规章。据查阅,至今未出台省级法规规章的省区只有 3 个,湖南、青海和西藏。

暂住证制度在省区间扩散的过程中,邻近效应显著,即暂住证制度扩散至某一地区后,很快就带动周边部分地区的“模仿学习”,表现为地理空间邻近的部分省区,实施暂住证制度的时间也相近。然而,暂住证制度在省区间扩散的过程中,邻近效应影响范围有限,仅局限于周边区域环境最接近的省份,并没有呈现出由近及远的波状扩展扩散模式。且研究发现,在不少地区,“模仿学习”的对象固定。比如,北京和天津,广东和海南,黑龙江、吉林和辽宁,江苏、浙江和上海,总是固定的“模仿学习”或被“模仿学习”对象组合。

2.2 地方实践过程中暂住证制度内容的演进:主要内容大同小异,创新性表现不明显

各地区最早制定的暂住人口管理法规规章大多为综合性的法规规章,内容涉及多个方面,包括暂住户口管理、劳动就业管理、房屋租赁管理以及计划生育管理等,其蓝本是 1985 年公安部颁布的

《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》。

进入 1990 年代以后,随着城市中外来人口的增多和居住时间的增加,外来人口问题日益复杂,单单一项综合性的外来人口管理法规规章已不能应对外来人口管理中出现的多方面问题。在此背景下,少数地区也制定了专门的暂住户口管理法规规章。

无论综合性外来人口管理法规规章中涉及的暂住户口管理部分,还是专门性的暂住户口管理法规规章,其核心都是对外来人口实施暂住证或寄住证制度,主要内容大同小异,仅在部分细节上有所不同,表现为暂住人口的空间界定、申报暂住登记和申领暂住证的时间、暂住证的有效期等方面略有差异。

值得一提的是,分析各地颁布的暂住户口管理法规规章可知,绝大多数地区实施的暂住证制度以对外来人口实施管制为主要内容,只一味强调外来人口应该遵守的规定以及违反规定应受的惩罚,极少提及外来人口应享有的待遇。

3 蓝印户口政策地方实践的时空演进

蓝印户口因使用蓝色印章(与办理非农业户口适用的红色印章相区分)而得名,是一种介于正式户口与暂住户口之间的过渡性城镇户口。拥有蓝印户口的人基本上可以享受正式户口的权益,但是要等若干年后才能够转变为正式户口。在相当长一段时期内,给外地人员办理蓝印户口成为很多地区出售商品房、引进投资的重要手段。

从时间上来看,蓝印户口政策起始于 1980 年代中期,大连市首开先河。1990 年代,蓝印户口政策演变成了一项以繁荣房地产市场和招商引资为主要目的的户口交易举措。1990 年代初期,实施蓝印户口政策的地区以中小城市居多,比如沈阳、营口和厦门,落户门槛普遍较低。1990 年代中期之后,蓝印户口政策扩展到多个大城市,包括上海、南京、深圳、武汉、广州等地,且普遍制定了比中小城市高出许多的落户门槛(见表 2)。

表 2 蓝印户口政策在地方推行的时间进度和空间分布

Table 2 Temporal Trend of Regulations for Registered Residence with Blue Stamp across Regions and Cities

年份	城 市					
	华北	东北	华东	中南	西南	西北
1984		大连				
1985 ~ 1992		沈阳、营口				
1993			厦门			
1994			上海		昆明	
1995			南京			
1996				深圳、武汉		
1997			苏州			
1998			青岛、杭州	广州		

数据来源:根据作者搜集到的法规规章文件整理而得。

从空间上来看,实施蓝印户口政策的城市主要分布在东部沿海地区。在地区经济发展水平与当地社会福利水平挂钩,居民能否享有当地的社会福利又直接取决于是否拥有该地区户口的前提下,东部沿海地区发达的经济直接意味着该地区户口的高价值,尤其是这些地区内的大城市户口,其背后隐含的价值更是位居全国之首。除东部沿海地区之外,实施蓝印户口政策的城市寥寥可数,仅有中南地区的武汉及西南地区的昆明曾经发布了蓝印户口法规规章。

办蓝印户口的条件与城市的规模和地位紧密联系在一起,城市的规模越大,地位越高,取得蓝

印户口的条件也越高。城市规模的大小通常是指城市人口和地域范围的大小,而城市地位的高低却不仅取决于城市规模的大小,还往往与行政的区划等级相关,行政等级的高低往往决定了城市地位的高低,如直辖市高于省会城市,省会城市高于地级市,地级市高于县级市和镇。即使在同一城市内部,市区与郊区县城规定的蓝印户口申办条件也都存在较大差别,市区通常远远高于郊区县城。

4 小城镇户籍制度改革地方实践的时空演进

1997年6月10日,国务院批转《小城镇户籍管理制度改革试点方案和关于完善农村户籍管理制度的意见》(国发[1997]20号),小城镇户籍制度改革开始在试点推行。2001年3月,国务院批转公安部《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》(国发[2001]6号),在总结试点工作经验的基础上,开始实施小城镇户籍制度的全面改革。2001年《意见》提出,凡在小城镇有合法固定的住所、稳定的职业或生活来源的人员及与其共同居住生活的直系亲属,均可根据本人意愿办理城镇常住户口。

1997年下半年和1998年,全国范围内有近400个小城镇开展了户籍制度试点改革,这1年半的时间成为地方实施小城镇户籍制度试点改革最集中的年份。截至1998年底,已有17个省、直辖市、自治区的小城镇试点工作进入最后审批阶段,大约有28.6万持有农村户口的人员经过审批在小城镇落户。到1999年底,试点工作基本结束。2001年是小城镇户籍制度全面改革集中实施的时间,至2003年,全国绝大多数地区都开展了全面的小城镇户籍制度改革工作(见表3)。

表3 小城镇户籍制度改革在地方推行的时间进度与空间分布

Table 3 Temporal Trend of Regulations for Household Registration System of Towns across Regions, Provinces and Cities

年份	华北	东北	华东	中南	西南	西北
1996	北京*	长春*	安徽*			
1997			浙江* 江苏* 福建*	广东* 湖北* 广西*	云南* 重庆*	
1998		辽宁*	山东*	湖南* 中山* 广州*	贵州* 四川*	陕西* 新疆* 宁夏*
1999			福建	河南*		
2000	内蒙古* 天津*		江苏、 连云港、 九江		重庆	甘肃*
2001	山西、 石家庄	辽宁、 黑龙江	山东 安徽 浙江	河南、 湖北、 广东	云南	甘肃 西安
2002	北京		江西 徐州	咸宁、 襄樊、 宜昌		
2003	太原					

注: * 标注为小城镇户籍制度试点改革。

数据来源: 根据作者搜集到的法规规章文件整理而得。

从小城镇户籍制度试点改革在省区推进的空间进程来看,早期实施小城镇户籍制度试点改革的省区主要分布在东南沿海地区,包括江苏、浙江、福建、广东、广西等省份。1998年之后,小城镇户籍制度试点改革由南向北推进。

小城镇户籍制度改革之所以呈现由东南沿海发起、自南向北推进的空间进程,一方面缘于小城镇经济发展水平按上述顺序梯度递减;另一方面也受到了中央政府行为的推动,比如试点城市主要选取在东南沿海小城镇,后者与前者同样起到了关键的作用。

地方政府实施小城镇户籍制度改革的时间与地区经济发展水平的关系,是通过“促进农村人口城镇化”的目标连接起来的。试点改革及全面改革的中央文件中,均可见“促进农村人口城镇化”是小城镇户籍制度改革的主要目标。地方政府是否实施小城镇户籍制度改革以及实施时间的早晚,在很大程度上取决于地方政府对政策预期收益的分析。越易达成目标的地区,其实施改革的行动就会越积极。很显然,东部沿海地区小城镇经济活跃,吸引了大量流动人口,拥有大规模潜在落户人群,且户口附加权益较多,放开小城镇户口必定会对农村人口城镇化和小城镇户籍人口增长起到明显的促进作用。

在入户条件方面,大城市尤其是特大城市提出的门槛远远高于其他地区,欲落户在这些地区小城镇的外来人口还需达到相当高的投资、购房等条件。与此同时,在大城市郊区,由于小城镇户口缺乏对本地农民的吸引力,办理小城镇户口,成为了外地投资、购房人员的“专利”。通过开展改革工作招商引资、促销商品房,也成为这些地区内小城镇户籍制度改革的特点。

5 人才居住证制度地方实践的时空演进

人才居住证制度诞生于各地对人才的竞争日趋激烈,而严格的户籍制度以及严重的“市民待遇”缺失状况越来越成为人才引进的障碍之大背景下。通过在劳动就业、子女教育、社会保障等方面赋予居住证持有人较多的市民权利,人才居住证制度在很多方面拉小了流动人口与户籍居民的“市民待遇”差距,因此备受用人单位和外来人才欢迎。因实施效果良好,人才居住证制度在上海、深圳出现后,被不少大中城市借鉴和推广。

5.1 暂住证制度在地方推行的时空发展关系

1990年代之后,北京、上海等少数城市在吸引、留住人才的需求与户籍压力并存的情况下,避开刚性的户籍障碍,开始实施“工作居住证”办法,并规定持证人才可享有诸多方面的“市民待遇”。从这个意义上来讲,我们可将其称之为21世纪初各大城市普遍实施的人才居住证制度的原型。与后者不同的是,“居住证”必须由用人单位出面申领,而“居住证”则可以由受聘人才本人直接申领,体现了居住证制度侧重于对聘用人才单位的审核,而居住证制度侧重于对外来人才个人资格的认定。

进入21世纪之后,继深圳、上海、北京这三个特大城市依次颁布外来人才居住证制度之后,以东部地区大中城市为主的不少地区掀起了实施人才居住证制度的高潮。

从空间上来看,实施人才居住证制度的城市集中分布在我国东部,尤以沿海地区最为密集,包括大连、北京、青岛、上海、杭州、厦门、深圳、珠海、东莞等地。除此以外,东北地区的长春、沈阳,华北地区的太原以及中南地区的长沙、南昌和西南地区的成都等城市也都相继实施了人才居住证制度。这些地区要么是经济发达、人口密集的沿海大中城市,要么是内陆省会城市,外来人才数额庞大,户口问题相对突出。

总体上来看,人才居住证制度在地方的推行表现为由深圳、上海、北京三个特大城市向沿海地区大中城市和内陆地区省会城市的等级扩散。在某一区域内,则表现为某一中心城市向周边城市

的等级和扩展扩散形式。

表 4 人才居住证制度在地方推行的时间进度与空间分布

Table 4 Temporal Trend of Regulations for Talents Residence Registration System of Towns across Regions and Cities

年份	城 市					
	华北	东北	华东	中南	西南	西北
1989			厦门(三资企业 入境人员,居住 证)	珠海(外商居住 证)		
1992			上海(工作寄住 证)			
1998			上海(工作寄住 证)			
1999	北京(工作 寄住证)					
2000			上海(引进人才 工作证)			
2002			上海(人才居住 证)	深圳(人才居住 证)		
2003	北京(工作 居住证)	沈阳(人才 居住证)	南昌(人才居住 证)	珠海(人才居住 证)、深圳(海外 留学人才居住 证)、广东(人才 居住证)		
2004	太原(人才 居住证)	大连(人才 居住证)	青岛、厦门、杭 州 3 城市(人才 居住证)、上海 (居住证)	长沙(人才居住 证)、东莞(广东 居住证)		
2005		长春(人才 居住证)			成都(居 住证)	

数据来源:根据作者搜集到的法规规章文件整理而得。

上述特征表明,城市在政策制定方面存在学习效应。外来人才市民待遇缺失问题是绝大多数大中城市都面临的问题,每个城市也都在努力探寻其他城市应对类似问题的经验。人才居住证制度在深圳、北京、上海特大城市实施后,表现为一种成效显著的政策方案,于是,大中城市纷纷学习借鉴,以减少决策成本。

而同等级别城市之间,表现为政策的及时跟进。由于城市之间存在相互竞争,当某城市实施了创新性政策,为了避免劣势或赢得优势,同等级别城市或邻近城市往往会学习借鉴被证实有效的新政策。同时,其他城市采纳创新性政策的行为,也会给同等城市的政策制定者带来来自于公众的压力。例如,2002年深圳和上海率先出台了人才居住证制度,给同等级别的北京带来不小的舆论压

力,促使后者尽早实施了同样的改革。类似的现象也存在于省会城市之间。

5.2 地方实践中人才居住证制度内容的演进:学习效应显著,创新表现不明显

21 世纪初,人才居住证制度首先兴起于深圳和上海两市。就制度的内容而言,深圳市规定的人才居住证的申办条件高,持证人享有的待遇少,而上海市则与此相反(见表 5)。

表 5 深圳市人才居住证制度与上海市人才居住证制度的内容差别

Table 5 Differences of Talents Residence Registration System between Shenzhen and Shanghai

时间	城市	申办对象	持证人享有的待遇
2002.3	深圳	具备下列条件之一的专业技术岗位或管理岗位上的人才:①具有高级专业技术资格;②具有高级技师技术等级;③具有硕士研究生毕业以上学历。	①未成年子女入幼儿园、中小学就读免缴借读费,并可以报考重点中学的高中部;②办理综合医疗保险;③申请租用市、区住宅部门开发的全成本价安居房或社会微利价安居房。
2002.6	上海	具有本科以上学历或者特殊才能的国内外人员。	①申请子女在义务教育和高中教育阶段就读及参加高考;②参加本市基本养老保险和基本医疗保险并在本市缴存和使用住房公积金;③接受行政机关聘用;④创办企业、从事科技活动申报科技奖励、参加任职和职业资格评定和考试与登记、申报专利奖励、办理因私出国手续、兑换外汇、办理居留签注和签证等。

数据来源:根据作者搜集到的法规规章文件整理而得。

很明显,上海市人才居住证制度更具有优势,再加上上海市具有的强大影响力,上海居住证制度迅速扩散到了全国多个地区,成为绝大多数地区制定这一制度的“蓝本”。就人才居住证的申办条件而言,包括珠海、南昌、沈阳、厦门、长沙、杭州、东莞、成都等城市以及广东省在内的绝大多数地区与上海市规定的“具有本科以上学历或者特殊才能”类似,仅对该条件进行了细化。在一些中小城市,人才居住证的申办条件略低,该制度已经成为引进和留住相对低端人才的“诱饵”。

6 结论与启示

(1) 总体上看,户籍制度改革地方实践的过程中,政策的等级扩散是主要形式

居住证制度和小城镇户籍制度改革由中央推动“自上而下”实施,绝大多数省级政府制定法规规章的时间早于省会城市,而省会城市又早于地级市,推行过程呈现按地区行政级别由高向低的等级扩散形式。

就蓝印户口政策的地方实践而言,呈现由中小城市向大城市的等级扩散路径。这是一种颇具争议性的改革举措,大城市的采纳一般较为谨慎,因此,改革的空间扩散表现为,小城镇在先行改革后取得了明显的成效,而后扩散至大城市。

就人才居住证制度的地方实践而言,总体上表现为,由深圳、上海、北京 3 个特大城市向沿海地区大中城市和内陆地区省会城市的等级扩散;局部表现为,某一中心城市向周边城市的等级扩散和扩展扩散形式。

(2) 时间维度上,扩散过程具有“S 曲线”特征,符合创新扩散一般规律

创新扩散理论的代表人物——美国新墨西哥大学教授罗杰斯(E. M. Rogers)认为,几乎大部分新思想、新事物的创新扩散传播过程都呈“S 形”曲线。开头人数很少,扩散的进程很慢,当采用人数增加到一定比例时会突然加快,曲线呈迅速上升趋势,而在接近于最大饱和点时再次慢下来(埃

弗雷特·M·罗杰斯 2002)。

文中分析到的 4 种户籍制度改革政策都呈现了该特征:在政策推行的初期,政策采纳的发生相对不频繁,随着各种因素的影响,采纳的比例会急剧上升,采纳总数随时间变化呈现“S 型”曲线。

需要指出的是,在政策创新扩散过程中,上级政府行为会加速扩散过程。就小城镇户籍制度改革在省区间的扩散而言,实施小城镇户籍制度试点改革的时间集中在 1997 年下半年和 1998 年,全面改革的时间集中于 2001 年,而 1997 年和 2001 年正是中央发布小城镇户籍制度试点改革方案和全面改革方案的年份。由此可以看出,中央政府行为对政策创新在地方的扩散起到了重要的推动作用。

(3) 空间维度上,表现为不完全的邻近效应:扩散过程中的邻近效应显著,但影响范围局限于周边“同质”地域,其表现有别于一般情况下的扩展扩散形式

邻近效应反映出,地方政府采纳政策创新的过程中,存在明显的区域“模仿学习”现象,也体现了在政府间竞争压力日益增大的背景下,地方政府接纳政策创新之时,处于非完全理性状态,即如果不能保持优势,也至少要保证不处于劣势。

外来人口问题和户籍问题并不突出的西南部分省市往往跻身于先行实施户籍制度改革的地区之列,也证实了地方政府接纳创新之时的有限理性特征。理性假设下,规模越大、越富有、经济越发达的政府越有创新性,然而由于决策者不清楚政策问题、政策生态、政策绩效之间的关系,导致了一些政策创新扩散不是解决政策问题的工具,而只具有象征意义和符号功能(严荣 2008)。

与此同时发现,先行实施改革的地区产生的邻近效应,其范围往往局限于周边“同质”地域,并没有表现出一般情况下围绕扩散源点由近及远的连续扩散形式,文中称之为不完全邻近效应。比如,上海实施新的政策之后,浙江和江苏总能及时跟进,但向更远距离的扩散效应并不显著。

不完全邻近效应是由示范作用和区域环境的类似性造成的。某一制度在某一地区首先出现之后,通过各种途径对周围区域产生示范作用,而周围区域对此作出一定的反应,比如等待观望或者“模仿学习”采用新的制度,往往是区域环境类似的地区更容易采用这一新的制度。

由此可知,创新的扩散效应不仅受到了地理距离的影响,还与区域之间的“环境距离”有关,“环境距离”可能是经济差异,也可能是政治、文化、社会发展的差异。就户籍制度改革而言,地方实施改革的行为往往受到经济、社会状况接近的地区的影响,因此文中用社会距离来表达省区间或城市间的“环境距离”。也就是说,地理位置的邻近虽然对省市之间的政策“互动”很重要,但省市之间的相互影响程度,还依赖于他们之间的社会距离。

一言概之,在户籍制度改革的地理扩散过程中,一方面表现出了显著的邻近效应,另一方面,邻近效应又局限于一定的地域,即创新源产生后,其扩散效应在地理距离和社会距离都邻近的地区表现强烈,而进一步的扩散效应并不明显,因此,在空间上呈现出扇形或带状扩散形式,却并没有呈现由近及远的连续波状扩展扩散形式。

(4) 扩散过程中,区域模仿学习占主导地位,创新性表现不明显

在户籍制度改革这一类政策的地理扩散过程中,无论从地区政府采纳新政策的行为来看,还是从地区实施的新政策内容上来看,区域模仿学习均占据了主导地位。

在户籍制度改革地方实践过程中,之所以出现创新性表现不明显的现象,一方面在于中央政府的相关政策安排,比如暂住证制度、小城镇户籍制度改革都是由中央政府自上而下推动的,中央政策事先规定了详细的改革内容,界定了创新空间;另一方面也缘于地方政府的创新意识和创新能力不足,表现为怕冒风险的政策跟进倾向。

这启示我们,一方面,地方政府制度创新必须拥有一定的自主权,拥有足够的自主权是地方政府进行制度创新的必要条件。因此,在坚持中央宏观调控的前提下,应该赋予地方政府较多的自主权,给地方政府留下足够的创新空间。通过出台一系列相关的法规规章来推动改革进程朝着既定的改革方向发展,创造有利于采纳主体根据地方特点进行再创新与不断完善的政策环境,对于我国深化改革尽快走出政府主导的制度演进困境有借鉴价值(王覃刚 2005)。另一方面,如何提高地方政府进行制度再创新的意识和能力,克服所谓的“复制模式”也是亟待研究的重要课题(杨静文, 2006)。

参考文献/References:

- 1 Jean - Robert Tyran and Rupert S. 2005. The Diffusion of Policy Innovations: an Experimental Investigation, *Journal of Evolutionary Economic* 15: 423 - 442.
- 2 杨静文. 我国政务中心制度创新扩散实证分析. *中国行政管理* 2006; 6: 41 ~ 44
Yang Jingwen. 2006. Empirical Analysis on Innovation Diffusion of China's Administrative Center System. *Chinese Public Administration* 6: 41 - 44.
- 3 张尔升. 地方政府创新的区域性扩散——基于皖琼农村改革政策的分析. *探索与争鸣* 2007; 2: 39 ~ 41
Zhang Ersheng. 2007. Regional Spread of the Local Administrative Innovation——Analysis on Rural Reform Policy in Anhui and Hainan. *Exploration and Free Views* 2: 39 - 41.
- 4 王家庭. 国家综合配套改革试验区制度创新的空间扩散机理分析. *南京社会科学* 2007; 7: 39 ~ 44
Wang Jiating. 2007. Analysis on Mechanism of Spatial Diffusion of System Innovation of National Comprehensive Reform in Pilot area. *Social Science in Nanjing* 7: 39 - 44.
- 5 严荣. 转型背景下政策创新的扩散与有限理性学习. *上海行政学院学报* 2008; 5: 35 ~ 43
Yan Rong. 2008. The Diffusion of Policy Innovation and Bounded - Rational Learning: A Empirical Study in the Context of Transition. *Journal of Shanghai Administration Institute* 5: 35 - 43.
- 6 [美]埃弗雷特·M. 罗杰斯著. 辛欣译. 创新的扩散. 北京: 中央编译出版社 2002: 66 ~ 69
Everett. M. Rogers (Original Work). Xin Xin (Translated). 2002. *Diffusion of Innovation*. Central Compilation and Translation Press: 66 - 99.
- 7 王覃刚. 政府主导在制度演进中的困境. *学术前沿(香港)* 2005; 10: 28 ~ 30
Wang Qingang. 2005. Swamp of Government - dominated Pattern in Institutional Evolution. *Academic Frontier (Hongkong)* 10: 28 - 30.

(责任编辑: 宋 严 收稿时间: 2011 - 05)