

我国城市社区网格化管理创新 扩散现状与机理分析

杨代福

摘 要: 本文试图从地级行政单位层面探究我国城市社区网格化管理创新扩散的现状与机理。网络抽样获取的数据表明,截至 2013 年 8 月 1 日,我国已有 160 个地级行政单位采纳了城市社区网格化管理创新,城市社区网格化管理创新扩散曲线呈现“S 形”,具有创新扩散的一般特征。依据制度分析与发展框架分析发现,在特定的收益结构与收益量下,地级行政单位是否采纳城市社区网格化管理取决于中央或省级政府的推动、观念领导者示范、下级政府的引入、临近地级行政单位的采纳、获取城市社区网格化管理创新信息的渠道、地方主要党政领导的素质、拥有的资源七个因素。

关键词: 城市社区网格化管理 地级行政单位 创新扩散 网络抽样 制度分析与发展框架

中图分类号: C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001—2338(2013)06—0077—09

作者简介: 杨代福,男,土家族,博士,重庆大学公共管理学院行政管理系副教授、硕士生导师。研究方向:公共政策与比较公共行政。

近年来,随着城镇化进程快速推进,经济成分和经济利益、社会生活方式、社会组织形式、就业岗位和就业方式“四个多样化”趋势日益明显^①,人们由“单位人”向“社会人”转变^②,城市人民群众的需求变得更加多样化、多层次,传统的城市社区管理模式难以适应经济社会的深刻变革。如何在新的时代背景下把干部群众组织发动起来,加强基层社会管理服务,提高基层组织的管理效能,成为各级党委、政府必须面对的现实问题。2004 年,上海市率先在全国范围内推出城市社区网格化管理的改革创新举措^{③④}。该举措是通过科学合理划分社会管理网格并配置相应的人员,以“责任制”为依托,以社会各类人的管理为重点,以信息化为支撑,综合考虑“人、地、物、情、事、组织”等因素,合理配置和整合行政、社会资源,并建立“量化考评、公众监督”相结合的长效考核评价机制,对城市社区进行精细化管理的一种方式。自上海市首创城市社区网格化管理以来,截至 2013 年 8 月 1 日,大陆所有的省、直辖市和自治区中都有一定级别的地方政府实施了这一创新。从地级行政区划单位看,目前其已在 160 个地级行政单位中得到推行,即出现了一种“创新扩散”的现象。作为一项创新,城市社区网格化管理是个别地方政府自发改革的产物。但是,为什么这项个别地方政府的自发创新能够不断地发展并在我国 160 个地级行政单位中扩散? 这个问题极为值得开展研究进行回答,因为一则可以从中总结政府创新扩散的规律,二则可以为城市社区网格化管理在全国范围内进一步扩散或加速扩散、从而提高我国社区整体治理水平提供启示。

基金项目: 教育部人文社会科学研究青年基金项目“中国政策工具创新及其扩散研究”(09XJC810006)。

一、文献综述

对于“创新扩散”的研究,从总体上看,国内外目前已经积累了一定的研究成果。在国外,埃弗雷特·罗杰斯(E. M. Rogers)占据着重要的地位,他于1962年出版的《创新的扩散》一书影响极大^[5]。而政策创新扩散的研究要稍晚一点,直到沃克(Walker, Jack L) 1969年开创政策创新扩散的正式的研究^[6]。目前政策创新扩散的研究主要集中在美国、加拿大与英国的学者对于本国各州、省间在政策创新时间上先后的规律的研究,现已经历了概念发展、模型建构、经验检测、模型的整合与修正四个阶段。在国内,自2006年开始,也有一些学者开始了政策创新扩散的研究,如杨静文^[7]、张尔升^[8]、严荣^[9]、张玮^[10]、马亮^[11]等。

从政策创新扩散特征的研究来看,众多学者指出了创新扩散的一般特征。如埃弗雷特·罗杰斯认为创新的采纳过程呈S形曲线^{[5](P240)}。格雷(Gray)也认为在政策创新扩散的初期,政策采纳的发生相对不频繁,然后随着各种因素的影响,采纳的比例会急剧上升^[12]。同样,布朗(Brown)和柯克斯(Cox)也认为政策创新扩散在时间维度上呈现出S形曲线^[13]。国内学者杨静文从地市级政府的层面,研究了我国政务中心制度创新扩散的过程,研究结果表明,我国政务中心制度创新扩散曲线呈现“S形”^{[7](P42)}。严荣的实证案例分析同样表明,我国政府信息公开规定和招商引资奖励两项政策的创新扩散具有创新扩散效应(S形)^{[9](P38-39)}。张玮的研究表明,我国暂住证制度、蓝印户口政策、小城镇户口改革、人才居住证制度这四种户籍制度改革政策的扩散过程也都具有“S曲线”特征^{[10](P79)}。

从政策创新扩散机理的研究来看,一方面,一部分学者指出了政策创新扩散的影响因素。如埃弗雷特·罗杰斯提出了五个因素:创新的属性、创新——决策的类型、传播渠道、社会系统的性质、创新代理人的努力程度^{[5](P189)}。沃克认为公众需求是政府创新的主要动力。贝瑞等在《政策研究中的创新和传播模型》一文中对已有的两大类模型(传播模型、内部决定模型)进行了系统的检视,并指出了各类模型所包含的影响因素。传播模型把一个州采纳的某项政策视为效法其它州先前所采纳的该项政策,该模型包含的影响因素有:全国性交流网络(全国互动模型)、地理上相邻的州(区域传播模型)、政策采纳的先行州(领导——跟进模型)、全国性政府的政策(垂直影响模型)、学习、各州的竞争、公民要求。内部决定模型认为导致一个州采纳一项新项目或新政策的因素是本州的政治、经济和社会特征。检视两类模型之后,他们提出了州政府创新扩散的总模型,该模型包含的影响因素有:官员采纳政策的动机、资源/障碍(包括州的经济水平发展和它的立法机构的专业化水平、政策主导者的冷静和技能、支持联盟力量)、其他政策、外部因素^{[14](P225-267)}。从国内来看,严荣对两项省级政府(省、直辖市和自治区)政策——政府信息公开规定和招商引资奖励政策的创新扩散的研究发现,创新扩散受经济发展水平、邻近效应的影响^{[9](P35-43)}。马亮从政府创新扩散视角对我国省级政府(省、直辖市和自治区)的电子政务发展水平的影响因素进行了研究,发现政府资源和能力、公众需求、区域环境特征、区域扩散效应对电子政务有着一定影响^{[10](P117-124)}。另一方面,也有学者分析了政策创新扩散的微观机理,如杨静文分析了我国地市级政府政务中心制度的创新扩散微观机理,认为地市级政府采纳“政务中心”制度创新的过程,实质上是一个地方主要党政领导通过学习认知调整,即不断更新对成本—收益函数的主观信念,最终寻求到一个最佳的投入(成本)水平并实现相应的预期净收益的过程。其中,收益主要由政治收益和经济收益两部分构成,前者表现为党政主要领导的职位升迁、声誉提高、知名度提升等等;后者表现为地方主要经济指标如招商引资、财政收入、GDP等快速增长。成本主要有制度创新所引致协调监督和学习成本两部分。协调监督成本表现为党政主要领导排除、解决将政府各部门的审批权收回的过程中所遇到的种种障碍所付出的努力和代价;学习成本表现为学习领会上级颁发的有关文件法规的努力、通过参观考察等方式学习其它地方的经验与教训、内部探讨培训等。

上述研究为政策创新扩散理论发展作出了重要的贡献,奠定了重要的理论基础。但仍然存在如下不足:一是无论国外还是国内学者的研究,大都从高层级政府层面来研究政策创新扩散,如美国学者大都从州层面来进行研究,国内学者大都从省级政府层面来分析,而对中层政府(在我国指地市级行政单位)的研究还很少见。而事实上,从中层政府层面来研究政策创新扩散具有特别的意义,即中层

政府的个数要远多于高层级政府的个数,从中层政府层面来观察创新扩散,则创新扩散的社会系统中的成员更多,成员间的互动情形更为复杂,提供了一个更好的被观察图景,会对创新扩散结果提供更强解释力。二是对政策创新扩散机理的研究存在如下问题,其一大量的研究集中于对政策创新扩散影响因素的探讨,而忽略了对各影响因素如何相互作用的探讨;其二是对政策创新扩散微观机理进行了研究的学者,却对影响政策创新扩散的因素考察不全面。因此,本文尝试从我国地级行政单位层面、综合考察多种应有影响因素又指明相关因素是如何相互作用两方面对我国城市社区网格化管理创新扩散进行研究。

二、我国城市社区网格化管理创新扩散现状

本文首先分析我国城市社区网格化管理创新扩散的现状。采取“网络抽样”的方法获取有关数据,即在因特网上利用“baidu”搜索引擎,搜索关键词“社区网格化管理”和中国大陆地级行政单位名称(共332个)进行反复搜索,称该过程为网络抽样^{[7] (P41)}。若有报道指出某地级行政单位实行、推行了城市社区网格化管理,则认为该地级行政单位采纳了城市社区网格化管理。以该地级行政单位出台实施城市社区网格化管理的规范性文件的时间、召开现场推进会的时间等为依据,确定该地级行政单位采纳城市社区网格化管理的时间。其后,整理得到“采纳城市社区网格化管理的地级行政单位”、“采纳时间”等数据,据此共获取160组有效数据。统计结果显示,截至2013年8月1日,我国已有160个地级行政单位采纳了城市社区网格化管理创新,其中最早采纳城市社区网格化管理的地级行政单位是浙江省舟山市,采纳时间为2008年8月^[5]。各省(自治区)实行城市社区网格化管理的地级行政单位数占该省(自治区)地级行政单位总数的比例见图1。如果分区域考察,则可以发现,东部地区实行城市社区网格化管理的地级行政单位有47个,占该地区地级行政单位总数的48%;中部地区实行城市社区网格化管理的地级行政单位有61个,占该地区地级行政单位总数的59%;西部地区实行城市社区网格化管理的地级行政单位有52个,占该地区地级行政单位总数的40%。

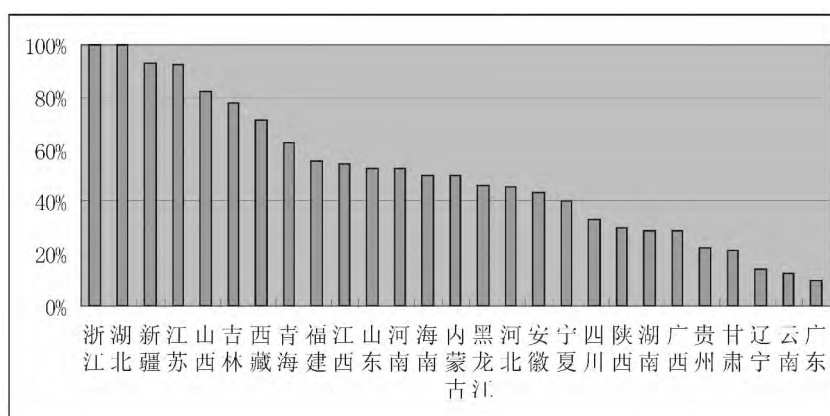


图1 各省(自治区)实行城市社区网格化管理的地级行政单位数占该省(自治区)地级行政单位总数的比例

鉴于我国城市社区网格化管理创新扩散时间共为5年,若以“年”为单位来考察其扩散特征,显得颇为粗糙。为了更加清晰,我们以3个月为一个周期来进行考察。首先,对上述160组数据进行再整理,设定时间 t ,将其以每3个月作为一个计算单位,即以2008年8月1日为起点,记“2008年8月1日至2008年10月31日”为 $t=1$,“2008年11月1日至2009年1月31日”为 $t=2$ 。依次类推,所考察的扩散终止时间为2013年8月1日,对应的 $t=20$ 。然后,将“时间 t ”作为横坐标,相应时点的总的采纳城市社区网格化管理的地级行政单位的数目作为纵坐标,绘制出创新扩散曲线(见图2)。可以发现,我国城市社区网格化管理创新扩散曲线呈现“S形”,具有创新扩散的一般特征,这与前述有关学者的研究结果是一致的。根据该曲线,我们可以将我国城市社区网格化管理的创新扩散分为三个阶段。第一阶段:2008年8月至2011年5月($1 \leq t \leq 11$),采纳的发生相对不频繁;第二阶段:2011

年 5 月至 2013 年 2 月($11 < t \leq 18$), 采纳者的个数急剧上升, 进入快速采纳期; 第三阶段: 2013 年 2 月至 2013 年 8 月($18 < t \leq 20$), 扩散的势头有所减缓。

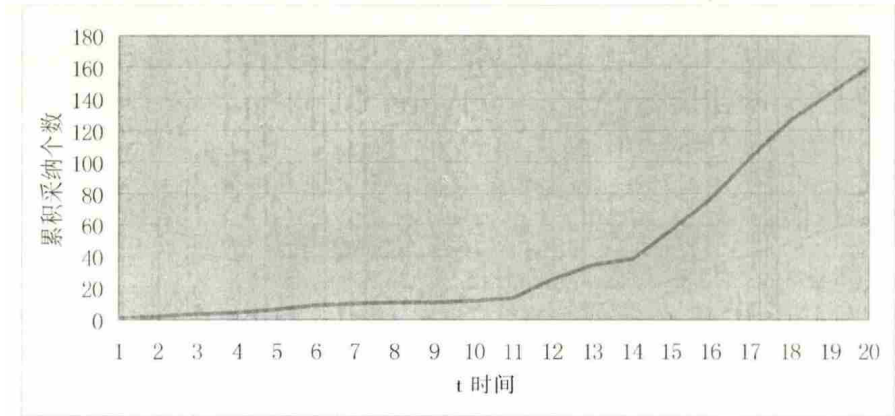


图 2 我国城市社区网格化管理创新扩散曲线

三、我国城市社区网格化管理创新扩散的机理分析

为什么城市社区网格化管理创新会在我国 160 个地级行政单位中扩散？这需要我们弄清楚城市社区网格化管理创新扩散的机理。而对机理的分析既要综合考察多种应有影响因素，又要指明相关因素是如何相互作用的。奥斯特罗姆设计的制度分析与发展框架是一个关于制度、自然和物质条件以及共同体属性如何影响行动舞台的结构、个体所面对的激励以及其结果产出的综合框架，该框架提供了应该用以分析所有类型制度安排的最普遍的变量列表，同时也考察相互作用形成的模式和结果，因而该框架非常适合分析我国城市社区网格化管理创新扩散的机理问题。以下我们依据该框架分析我国城市社区网格化管理创新扩散的机理。

首先依据制度分析与发展框架，结合我国城市社区网格化管理创新扩散情况，建立一个“我国城市社区网格化管理创新扩散分析框架”，见图 3。

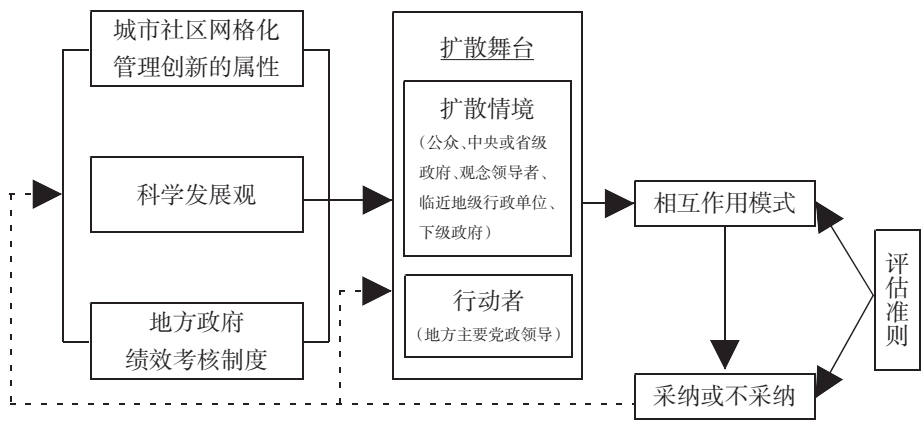


图 3 我国城市社区网格化管理创新扩散分析框架

奥斯特罗姆认为，制度分析与发展框架具有分析的多层次性。这些层次包括三个方面：一是宏观上的宪法层面，二是中观上的集体选择层面，三是微观上的操作层面。制度分析与发展框架确认出了在一定程度上存在于所有制度安排中的主要类型的结构变量，但这些变量在不同的制度安排下具有不同的价值。因此，必须先弄清问题的层次。对于城市社区网格化管理创新扩散问题层次的判断，笔者认为由于在城市社区网格化管理创新扩散过程中，采纳者不得不在一系列集体选择规则的约束下

反复做决定,因此问题存在于集体选择层面。

(一) 扩散舞台

奥斯特罗姆认为,分析问题的第一步是确认行动舞台,在此我们称为扩散舞台。由于我国城市社区网格化管理创新扩散是在我国全国范围内进行,所以本文将城市社区网格化管理创新扩散舞台设定为全国。扩散舞台包括扩散情境和该情境下的行动者。

1. 行动者。由于本研究是从地级行政区划单位的角度来考察创新扩散的,显然行动者是地级行政区划单位。但因为在地级行政区划单位中,做出采纳决策的往往是地方主要党政领导,即地方主要党政领导是实质上的创新采纳决策者,所以本文将行动者设定为地方主要党政领导。对于地方主要党政领导的行为假定,我们采用经济人假定,认为地方主要党政领导是否采纳城市社区网格化管理创新,取决于其对该项创新所产生的收益—成本对比分析。如果收益大于成本,能够为其带来净收益,则地方主要党政领导就会采纳城市社区网格化管理创新;反之,则不采纳。

地方主要党政领导拥有的资源包括其所在地级行政单位的财力、人力、物力资源。

地方主要党政领导获取城市社区网格化管理创新信息的渠道有如下几种:一是大众传媒渠道(如网络、报纸、电视、期刊杂志等);二是学习渠道(如考察学习、交流学习、培训学习等);三是指令渠道(上级文件、工作会议、领导批示等);四是人际关系渠道。

地方主要党政领导的素质可以从受教育程度、对创新的态度、放眼外界的程度等方面来进行考察。

2. 扩散情境。在城市社区网格化管理创新扩散情境中,参与者有公众、中央或省级政府(省、直辖市和自治区)、临近地级行政单位、下级政府、观念领导者。

(1) 公众。随着我国城市化进程快速推进,城市社区中的人口越来越多,而且人群多样化、组织多样化、利益多元化,社区涉及的共享资源也呈现多样化的状态。公众迫切要求社区提供精细的、主动的、综合的、高效的服务,有着强烈的社会服务需求。

(2) 中央或省级政府。中央政府基于对群众需求的总体判断,站在全局的高度,为满足群众的社会服务需求进行战略谋划和动员。2011年2月19日,胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话,强调扎扎实实提高社会管理科学化水平,建设中国特色社会主义社会管理体系。这凝聚了全党、全国、全民的共识,是统一思想的宣言书,是加强和创新社会管理的动员令。另外,2010年10月以来,中央政法委、中央综治委确定了38个市、县(市、区)作为全国社会管理创新综合试点,其中有19个地级行政单位。中央选择这19个地级行政单位进行试点,是对其社会管理创新工作的肯定和促进。部分省级政府基于其对中央精神的把握、对当地形势的判断、对城市社区网格化管理创新的敏锐性,通过多种形式积极推动城市社区网格化管理在本辖区实施。如自2009年始,浙江省、湖北省、青海省、黑龙江省、新疆维吾尔自治区、山西省先后召开全省(自治区)范围的实施城市社区网格化管理的工作会议或出台全省(自治区)实施城市社区网格化管理的规范性文件。

(3) 观念领导者。观念领导者是指能以一种理想的方法,比较频繁地、非正式地影响其他个体的行为与态度的个体。创新的扩散之所以呈现S形,主要是观念领导者采纳了某项创新后,并把这项创新告诉给他人,从而使每单位时间内采纳的人数剧增^{[51] (P264)}。寻找观念领导者的一个办法是社会测量,即被询问者对于给定的一个主题,比如一项创新,通常会找或假设可能找什么样的人寻求该创新的信息和建议。观念领导者实际上就是那些社会测量中得票最多的系统内成员。在城市社区网格化管理创新扩散过程中,笔者发现地方政府多次观摩、考察、学习的地区有北京市东城区、浙江省舟山市、湖北省宜昌市等。这些地级行政单位通过自身宣传、经验介绍以及通过媒体的报道,成为了全国实施城市社区网格化管理的榜样。

(4) 下级政府。在有的地级行政区划单位中,有的区(县)或乡镇早于地级行政单位实行城市社区网格化管理,积累了一定经验,并取得较好的效果,起到了带头开路的作用。然后地级行政区划单位将城市社区网格化管理在本区域内全面推广。统计发现,在332个地级行政单位中,有140个地级行政单位在采纳城市社区网格化管理前下级政府已实施城市社区网格化管理。

(5) 临近地级行政单位。某个地级行政单位先行采纳城市社区网格化管理后,可能由于“学习、竞争和公众压力”^{[4] (P235)},该地级行政单位实行的城市社区网格化管理会被其地理位置上临近的地级行政单位学习或模仿。统计发现,在 332 个地级行政单位中,有 226 个地级行政单位在采纳城市社区网格化管理前有临近地级行政单位已实施城市社区网格化管理。

(二) 影响扩散舞台结构的因素

奥斯特罗姆认为,在理解行动舞台的初始结构后,接下来采取的一个步骤是更深入地挖掘和探究影响行动舞台结构的因素。从这个优势出发,行动舞台被看成是一组依赖于其它因素的变量。影响行动舞台结构的这些因素包括三组变量:自然/物质条件、共同体的属性、应用规则。重要的共同体属性主要包括:共同体已普遍接受的行为规范,潜在参与者所共享的对特定类型舞台结构共同理解的标准,生活在某一共同体中的人们的偏好的同质性以及资源在那些受影响的人们之间的分配。人们经常将文化这一术语应用于这一约束变量里^{[4] (P79)}。对于城市社区网格化管理创新扩散而言,我们认为影响扩散舞台结构的因素有如下三种:

1. 城市社区网格化管理创新的属性。创新的属性包括:相对优势、相容性、复杂程度、可试验性与可观察性。相对优势是指某项创新相对于它所替代的原有方法(事物)而具有的优点;相容性是指创新与现有的各种价值观、以往的各种实践经验以及潜在采纳者的需求相一致的程度;创新的复杂性是指创新在多大程度上被采纳者认为是难以理解与难以使用与操作的;创新的可试验性是指在一定的条件下,是否可以通过试用来测试创新的效果;创新的可观察性是指在多大程度上创新的结果是显而易见的^{[6] (P233-234)}。就相对优势而言,城市社区网格化管理相对于传统的社区管理模式具有多方面的优势:其一,城市社区网格化管理将城市社区划分为不同的“网格”,并为每个网格配置网格专职人员,形成“化整为零、一格多员”的工作机制,缩小了管理范围,更加明确了管理对象,可以及时了解群众生活中的点滴需求,使管理和服务“不留死角”,实现了管理的精细化。其二,城市社区网格化管理通过建立信息平台,运用信息技术收集管理对象信息、优化管理过程、实施考核评价,实现了管理的数字化。其三,网格专职人员通过在本网格区域内进行经常性的巡查走访、常态化的矫正帮教等方式,“上门寻找问题”、及时反馈问题、积极解决问题,实现管理的主动化。其四,城市社区网格化管理整合体制内与体制外的基层力量,建立“基层为主、多级联动”的工作格局、“信息共享”的基础信息管理平台、“属地管理、分级负责”的社会矛盾纠纷调处机制以及“责任明确、精细规范”的统筹协调模式,实现管理的协同化。从相容性来看,城市社区网格化管理与“以人为本”、“效率”、“社会稳定”、“注重民生”、“服务”等价值观、地方主要党政领导的政绩追求具有高度的一致性。从复杂程度来看,城市社区网格化管理的精神实质与操作程序都不难理解,但要实施城市社区网格化管理需要投入一定的人力、财力、物力,需要建立相关的制度,需要开展一定的协调监督工作和宣传工作,但这些投入对于我国地级行政单位而言,应在其可承受范围之内。因此,城市社区网格化管理的复杂程度为中等。从可试验性来看,地级行政单位可以通过选择社区、街道、区县等对城市社区网格化管理进行“试点”以测试其效果。对于地级行政单位而言,无论是选择城市社区网格化管理的试点对象,还是设计城市社区网格化管理的试点方案,都不会存在大的困难。从可观察性来看,实施城市社区网格化管理的结果可以通过万人发案率、百户发案率、信访总量、集体信访量、居民满意度等指标进行量化衡量,也可以依据个人体验进行主观评价。正如媒体的报道那样“社区网格化‘好处’看得见”^[14]。因此城市社区网格化管理创新的可观察性是颇强的。对于城市社区网格化管理创新的属性笔者进行如下总结,见表 1。

表 1 城市社区网格化管理创新的属性

属性	相对优势	相容性	复杂程度	可试验性	可观察性
程度	大	强	中	强	强

2. 共同体的属性。胡锦涛同志在 2003 年提出的“科学发展观”无疑是这一共同体普遍接受的价值观念。深入贯彻落实科学发展观,既要求我们发展增加社会物质财富、不断改善人民生活,又要求我们加强和创新社会管理,全面提高社会管理科学化水平,确保社会既充满活力又和谐稳定。

3. 地方政府绩效考核制度。加强和创新社会管理导致我国地方政府绩效考核制度发生了重大变化:把加强和创新社会管理置于更加突出的位置,作为第一责任,纳入领导班子、领导干部任期考核的重要内容。

(三) 相互作用及结果

奥斯特罗姆认为,最后,影响行动舞台结构的因素和行动舞台共同对行为的结果产生作用,影响行动者的策略选择。即,自然/物质条件、共同体的属性和制度一起共同影响个体所能采取的行动类型、这些行动及其引发后果的收益与成本和可能获得的成果,而且,具有严格约束的一次性行动情景,因有完全信息的条件而会推动行动者选择特定的策略或一系列的行动。基于经济人假设,我们认为,在城市社区网格化管理创新扩散过程中,地方主要党政领导会通过对相关影响因素的认知,估量、比较各种策略的成本、收益,进而选择合适的策略(采纳或不采纳城市社区网格化管理创新)。

1. 科学发展观、地方政府绩效考核制度、公众社会服务需求、中央或省级政府的推动形塑了地方主要党政领导的收益结构。科学发展观是共同体普遍接受的价值观念,是地方政府绩效考核制度改革、各级政府行政管理的根本指导思想。而新的地方政府绩效考核制度导致地方主要党政领导的收益结构发生了重要变化。在新的地方政府绩效考核制度下,地方主要党政领导的收益不再主要是政治收益(表现为党政主要领导的职位升迁、声誉提高、知名度提升等)加上经济收益(表现为地方主要经济指标如招商引资、财政收入、GDP等快速增长)构成,而主要是政治收益加上社会收益(表现为满足公众的社会服务需求、保障公民合法权益、维护社会和谐稳定、维护公平正义、支持经济发展等)构成。“贯彻落实”中央和省级政府实施城市社区网格化管理的政策、指令,是地方主要党政领导的基本职责,也是判断地方主要党政领导工作能力和政绩的重要标准。

2. 城市社区网格化管理的相对优势决定地方主要党政领导采纳该创新的预期收益与其收益结构的相符性程度及收益的大小。首先,城市社区网格化管理带来的管理的精细化、数字化、主动化、协同化显然是符合科学发展观要求的,是公众的社会服务需求的一个有效手段,是能带来社会收益的。在有省级政府进行推动的情形下,实施城市社区网格化管理是当地地方主要党政领导的基本职责。因此,地方主要党政领导采纳该创新的预期收益与其收益结构高度相符。而且,正如前面分析,城市社区网格化管理的相对优势大,这会导致地方主要党政领导采纳该创新所获得的收益大。

3. 中央或省级政府的推动,观念领导者的示范,下级政府的引入,临近地级行政单位的采纳,城市社区网格化管理的相容性、复杂程度、可试验性与可观察性,地方主要党政领导拥有的资源,获取城市社区网格化管理创新信息的渠道,自身素质等影响着地方主要党政领导采纳城市社区网格化管理创新的成本。

罗杰斯认为,创新——决策过程包括五个阶段:认知阶段、说服阶段、决策阶段、实施阶段和确认阶段。据此,个体的采纳成本应包括这五个阶段中所有的成本。大致上采纳成本包括:信息搜寻成本、认知成本、理解成本、实验成本、实施成本。其中,实施成本包括计划、组织、协调、沟通、监控、人力、财力、物力等成本。首先,中央或省级政府的推动、观念领导者的示范、下级政府的引入、临近地级行政单位的采纳、城市社区网格化管理的相容性、可试验性与可观察性、获取城市社区网格化管理创新信息的渠道、自身素质等与采纳城市社区网格化管理创新的成本成反比。其一,中央或省级政府的推动、观念领导者的示范、下级政府的引入、临近地级行政单位的采纳会降低信息搜寻成本和实验成本;其二,城市社区网格化管理的相容性、试验性与可观察性越强,则理解成本和实施成本越小;其三,地方主要党政领导具有的创新信息渠道越多则信息搜寻成本越低,地方主要党政领导的素质愈高则信息搜寻成本、认知成本、理解成本、实验成本、实施成本越低。其次,城市社区网格化管理的复杂程度与采纳城市社区网格化管理创新的成本成正比。该创新越复杂,则理解成本和实施成本越大。再次,地方主要党政领导拥有的资源越多,则对实施成本的承受力越强。

由于城市社区网格化管理具有高相容性、高可试验性与高可观察性,可以推知这三个属性所导致的理解成本和实施成本低。但城市社区网格化管理是中等复杂程度的创新,也可以得出该属性导致的理解成本和实施成本为中等的结论。因此,城市社区网格化管理的四个属性导致理解成本和实施成本为中等偏上。而中央或省级政府的推动、观念领导者的示范、下级政府的引入、临近地级行政单

位的采纳、地方主要党政领导获取城市社区网格化管理创新信息的渠道、自身素质会降低相应的其余的成本。综合以上可以推论:如果地级行政单位受到中央或省级政府的推动,或受到观念领导者示范的影响,或其辖区内有下级政府引入城市社区网格化管理,或其附近的地级行政单位采纳了城市社区网格化管理,则采纳的可能性增加;如果地方主要党政领导获取城市社区网格化管理创新信息的渠道越多,或其主要党政领导的素质越高,或资源越多,则其采纳的可能性越大。当所有成本低于收益时,其就会采纳;反之,则采纳的可能性降低,如果所有成本高于收益,则不采纳。

采用 2008—2012 年我国地级行政单位相关数据,通过建立 Logit 二元选择模型,运用 Stata12 对财政资源、胡锦涛同志讲话、中央社会管理创新综合试点、省级政府的推动、下级政府的引入对地级行政单位采纳城市社区网格化管理的影响进行分析,结果如表 2。

表 2 回归分析结果

变 量	Coef.	Std. Err.	z 统计量	P 值
滞后一期的人均地方财政一般预算收入	0.0000569 **	0.0000229	2.48	0.013
胡锦涛同志讲话	2.111812 ***	0.3248663	6.50	0.000
中央社会管理创新综合试点	0.9533883 **	0.444463	2.15	0.032
省级政府的推动	2.583903 ***	0.2888983	8.94	0.000
下级政府的引入	1.686231 ***	0.2382808	7.08	0.000
_cons	-5.049249 ***	0.322681	-15.65	0.000

注: * 在 10% 的水平上显著, ** 在 5% 的水平上显著, *** 在 1% 的水平上显著。

结果表明,财政资源、胡锦涛同志讲话、中央社会管理创新综合试点、省级政府的推动、下级政府的引入与城市社区网格化管理创新扩散显著正相关。由于数据收集具有一定的难度,对于临近地级行政单位的采纳、观念领导者示范、地方主要党政领导获取创新信息的渠道及其素质对于城市社区网格化管理创新扩散的影响有待继续探讨。

四、结论

本文从我国地级行政单位层面,依据制度理性分析框架对我国城市社区网格化管理创新扩散的现状与机理进行了研究。结果表明,截至 2013 年 8 月 1 日,我国已有 160 个地级行政单位采纳了城市社区网格化管理创新,城市社区网格化管理创新扩散曲线呈现“S 形”,具有创新扩散的一般特征。依据制度分析与发展框架分析发现,在特定的收益结构与收益量下,地级行政单位是否采纳城市社区网格化管理取决于其是否受到中央或省级政府的推动、是否受到观念领导者的示范影响、区域内是否有下级政府引入、是否有临近地级行政单位采纳及其拥有资源的多寡、获取城市社区网格化管理创新信息渠道的多少和地方主要党政领导素质的高低。

本研究的政策启示在于:其一,中央或省级政府应适时出台实行城市社区网格化管理的举措,这将有利于提升城市社区网格化管理创新采纳的可能性。其二,加强对观念领导者的宣传,进行榜样示范,可以加速创新扩散的进程。其三,地方主要党政领导的高素质有利于降低信息搜寻成本、认知成本、理解成本、实验成本、实施成本,因而在现有条件下,采取各种措施提高官员的素质,对于进一步推进或加速我国城市社区网格化管理创新扩散具有重要意义。其四,基于下级政府引入的作用,地级行政单位一方面要采取激励措施促进下级政府的创新,另一方面要多进行调查、交流与跟踪,及时地将下级政府的创新进行总结、提炼和推广。这也将进一步促进我国城市社区网格化管理的创新扩散。其五,鉴于邻近地级行政单位采纳的作用,各地级行政单位应加强与周边地级行政单位的互动交流,建立创新信息共享平台,实现政府创新信息及时有效的传播。这也将对我国城市社区网格化管理创新的进一步扩散产生积极作用。最后,应增加地方主要党政领导获取创新信息的渠道。地方主要党政领导除了对临近政府、下级政府的“学习”,还应加强对观念领导者的考察与交流。另外,借鉴 2012 年“全国 3300 余名政法委书记集中培训”的做法,增加地方主要党政领导的培训学习机会也具有重要意义。

参考文献:

- [1] 本书编辑组. 江泽民《论“三个代表”》导读 [M]. 北京: 新华出版社, 2001.
- [2] 陈志成. 从“单位人”转向“社会人”——论我国城市社区发展的必然性趋势 [J]. 理论参考, 2002, (11): 7—9.
- [3] 邢月潭. 上海市社区网格化管理研究 [D]. 华东师范大学硕士学位论文, 2008. 17.
- [4] 任义才. 网格化管理与和谐社区建设初探 [J]. 中国民政, 2007, (3): 21—22.
- [5] [美] 埃弗雷特·M·罗杰斯. 创新的扩散 [M]. 辛欣等译. 北京: 中央编译出版社, 2002.
- [6] Jack L. Walker Jr. The Diffusion of Innovations Among the American States [J]. American Political Science Review, 1969, 63 (September): 880—899.
- [7] 杨静文. 我国政务中心制度创新扩散实证分析 [J]. 中国行政管理, 2006, (6): 41—44.
- [8] 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 [J]. 探索与争鸣, 2007, (2): 39—41.
- [9] 严荣. 转型背景下政策创新的扩散与有限理性学习 [J]. 上海行政学院学报, 2008, (5): 35—43.
- [10] 张玮. 中国户籍制度改革地方实践的时空演进模式及其启示 [J]. 人口研究, 2011, 35(5): 71—80.
- [11] 马亮. 政府创新扩散视角下的电子政务发展——基于中国省级政府的实证研究 [J]. 图书情报工作, 2012, 56(7): 117—124.
- [12] Virginia Gray. Innovation in the States: A Diffusion Study [J]. American Political Science Review, 1973. 67: 1174—1185.
- [13] Brown, Lawrence A, and Cox Kevin R. Empirical Regularities in the Diffusion of Innovation [J]. Annals of the Association of American Geographers, 1971. 61: 551—559.
- [14] [美] 保罗·A·萨巴蒂尔. 政策过程理论 [M]. 彭宗超, 钟开斌等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2004.
- [15] 舟山市“网格化管理、组团式服务”工作纪实 [EB/OL]. <http://zjnews.zjol.com.cn/05zjnews/system/2010/05/19/016620343.shtml>. 2010—05—19.
- [16] 社区网格化“好处”看得见 [EB/OL]. <http://shuangta.nen.com.cn/72352.288991084544/20130626/2813000.shtml>. 2013—06—26.

(上接第 70 页)

- [3] 郑杭生. 论马克思主义社会学的两种形态 [N]. 光明日报, 1985—07—29.
- [5] 吴平清. 理论自觉与中国马克思主义社会学的发展——郑杭生的社会学理论立场与意义 [J]. 甘肃社会科学, 2012, (3): 9—14.
- [6] [9] 任平. 论马克思主义“出场学”的两个循环 [J]. 学术月刊, 2008, (9): 42—47.
- [7] 加达默尔. 真理与方法 [M]. 洪汉鼎译. 上海: 上海译文出版社, 1999. 387.
- [1] 俞可平. 中国模式的要素与期待 [J]. 决策与信息, 2010, (2): 42—44.
- [2] 谢立中. 北京共识: 中国经验的历史总结, 还是中国发展的未来战略 [J]. 江海学刊, 2010, (1): 123—129.
- [3] 周晓虹. “中国体验”研究——在社会变迁中走进现实 [J]. 探索与争鸣, 2012, (2): 13—15.
- [4] 郑杭生, 黄家亮. 从社会成员“无感增长”转向“有感发展”——中国社会转型新命题及其破解 [J]. 社会科学家, 2012, (1): 7—11.
- [5] 周晓虹. 中国经验与中国体验: 理解社会变迁的双重视角 [J]. 天津社会科学, 2011, (6): 12—19.
- [6] 郑杭生, 杨敏. 社会学方法与社会学元理论——个人与社会关系问题的方法论意义 [J]. 河北学刊, 2003, (6): 82—92.
- [7] 杨敏, 郑杭生. 社会实践结构性巨变时代的马克思主义社会学 [J]. 社会科学研究, 2007, (2): 1—7.