

“一窗受理”政策试验的创新扩散过程追踪

——基于政策文件的研究

原 光

(山东科技大学文法学院,山东 青岛 266590)

摘要:“一窗受理”是深化“放管服”改革的重要内容,由“一门”走向“一窗”是简化办事程序的重要举措。当前“一窗受理”仍处于以试点为主的政策试验阶段,研究其创新扩散过程对发现“一窗受理”试验中存在的问题,推动其发展具有重要意义。在充分收集“一窗受理”政策文件的基础上,以对政策试验的过程追踪为主线,综合运用 NLP 文本相似度检验、QGIS 地理空间分析等方法,从“条块创新”“学习扩散”“地域分布”3 个维度还原“一窗受理”政策试验的创新扩散历程。通过对试点城市与非试点城市的比较,揭示了政策试验中官方试点与“民间探索”等两条不同的发展路径,检验了各参与主体工作成效,概括出“省级引领型”“自主探索型”“城市自发型”等三种创新扩散模式,阐发了“一窗受理”政策试验中形成的“政策导向与城市试验、试点与非试点、上级引领与自主发展、先发与后发、边缘性与临近性”等五组关键关系,总结出非典型竞争、延后影响、学习隔离、后发回避、边缘创新、近域传播等六条“一窗受理”领域的创新扩散规律,并通过总结政策试验的经验教训为后续发展提供启示。

关键词:“一窗受理”;政策试验;政策试点;创新扩散;过程追踪

中图分类号:F832.4 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-4970(2023)02-0060-13

党的十八大以来,“放管服”改革以“简政放权”“放管结合”“优化服务”为主要抓手,三管齐下^[1],成为推进国家治理体系和治理能力现代化建设中的 3 个相辅相成、互相促进的有机组成部分。2022 年 10 月,习近平总书记在党的二十大报告中重申,要“深化简政放权、放管结合、优化服务改革”^[2]。2023 年 3 月,李克强总理指出要“不断优化服务,推进政务服务集成办理,90% 以上的政务服务实现网上可办。”^[3]“一窗受理”是近年来中央力推的优化政务服务的重要方式,即通过整合、构建综合政务服务窗口,建立统一的数据共享平台和信息

管理系统,实现政务服务事项“一窗”受理^[4]。“一窗模式”摒弃了传统政务大厅由各部门分设窗口、各自为政的工作模式,采用综合窗口集中、统一受理所有业务,使群众办事由“一门”走向“一窗”,是我国政府落实“以群众为中心,简化办事流程”的重要举措。在体制层面,“一窗受理”实现了部门贯通,有助于打破部门间的信息壁垒,推动整体性政府的建设与发展;在机制层面,“一窗受理”开启了受审分离,有益于提升便民度和办事效率;在执行层面,“一窗受理”简化了办事程序,有利于杜绝吃拿卡要,防范权力寻租。

引用本文:原光.“一窗受理”政策试验的创新扩散过程追踪——基于政策文件的研究[J].河海大学学报(哲学社会科学版),2023,25(2):60-72.

基金项目:国家社会科学基金(20BXW078)

作者简介:原光(1975—),男,教授,博士,主要从事电子政务研究。E-mail:yuanshine@vip.163.com

我国的“一窗受理”肇始于税务系统。2003年,国家税务总局率先发布了《关于推行增值税一般纳税人纳税申报“一窗式”管理模式的通知》(国税发明电〔2003〕26号)。此后,地方税务机关进行了一系列有益探索,但限于当时的主客观条件,“一窗受理”的创新实践主要集中于税务系统。党的十八大以来,中共中央和国务院高度重视以简化行政审批程序为主要内容的“放管服”改革,历年的国务院第一次常务会议均将其作为重点议题。在充分积淀的基础上,2015年1月19日,国务院发布了《关于规范国务院部门行政审批行为改进行政审批有关工作的通知》,明确提出“全面实行一个窗口受理”,从而使“一窗受理”由酝酿走向前台。为推动“一窗受理”的发展,2016年4月26日,国务院办公厅转发由发改委、财政部等10部委共同制定的《推进“互联网+政务服务”开展信息惠民试点实施方案》。结合国务院后续的文件精神,可将中央政府对试点城市“一窗受理”的目标要求归纳为三点:一是2017年底前,在80个国家试点城市初步实现政务服务“一窗受理”,形成可复制可推广的经验,逐步向全国推行(国发〔2016〕55号);二是省级人民政府要统一制定本地区“一窗受理”的工作规程(国办发〔2019〕11号);三是2019年底前部分地区率先实现“互联网+工程审批”,在全国基本实现“一窗受理、并联办理”(国办发〔2019〕39号)。本研究之所以聚焦“政策试验”而非直接以“政策试点”为题,并将后者纳入前者之中,主要是因为二者虽表述接近,但仍存在本质区别。一般而言,政策试点是政策试验的重要表现形式,是通过设定某些试点地区或单位进行政策试验的官方行为,难以涵盖自发的、非由官方设定但同样具有试验性质的“民间”探索。正如学者刘然所言,“中央对地方多样性的承认以及对单一‘学样板’模式的摒弃,使政策试验囊括了政策试点之外的、出发点并非为了政策的全盘性调整而仅是优化地方治理的创新行为。”^[5]由于“一窗受理”的参与主体呈现多样化,某些非试点城市的自发和自主表现甚至优于大部分试点城市,因此对“一窗受理”的研究不能将其排除在外,而且在表述上使用“政策试验”更加

准确和包容。

从理论研究看,现有成果主要集中于试点模式、机制和影响因素等方面,如杨宏山等学者所进行的研究^[6-8]。相对而言,有更多学者将研究重心置于实践领域,例如,何增科针对政策试点流程,通过大量调研提出了“媒体报道-上级肯定-树为典型-党政发文总结推广经验-制度化”等5个步骤^[9];刘伟基于试点政策制定的三阶段论,分析了政策试点的发生机制与内在逻辑,并运用我国公共部门绩效管理政策的案例进行了检验^[10];谢小芹等则通过对基层治理现代化试点乡镇的研究对示范创建这一模式进行了探讨^[11]。在政策试点过程中,试点经验不可避免地要向外扩散,形成“创新-扩散”模式。西方学者自20世纪90年代就开始关注试点的创新扩散问题。在过程层面,Ralph等将扩散视为政策创新通过某种渠道进行转移、模仿、再创造、再利用的过程^[12];在机制层面,Walker等将扩散总结为学习、竞争、公众压力和上级命令四大机制^[13]。在国外研究的启发下,国内学者对政策创新扩散进行了本土化研究。例如,朱亚鹏等以中国棚户区改造试点为例,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被采纳后如何实施等问题^[14];刘伟引入政策过程理论对中国的智慧城市试点进行分析,提出区分“学习借鉴”和“跟风模仿”两种创新^[15]。在上述研究的基础上,朱旭峰整合了多个横向扩散和纵向扩散机制,概括出组织层面的多重扩散机制,并对其产生的影响进行了检验^[16]。

虽然现有成果能为后续研究提供理论基础和分析框架方面的参考,但对兼具官方试点与“民间探索”双重属性的“一窗受理”政策试验的研究仍缺乏针对性、系统性,如何运用相关理论分析“一窗受理”这一重大现实政策问题依然悬而未决。此外,以往学界往往专注于对“成功”试点的创新扩散的研究,而对实际存在的大量类似“一窗受理”等“不太成功”试点的研究却寥寥无几。那么,该类政策试点的创新和扩散路径为何?是否具有特殊性?其创新特征和扩散规律能为后续发展提供哪些经验教训和启示?这些都是亟待厘清和研判的问题,也

是本研究拟重点探讨的内容。为便于研究,笔者主要从政策文件角度入手,对“一窗受理”政策试验进行过程追踪研究,采用质性分析与量化分析相结合、相印证的研究路径,对其创新扩散过程、机制和规律进行深入剖析和全面总结,以便回答上述问题。

一、研究思路、数据来源与研究方法

1. 研究思路

本研究旨在对“一窗受理”政策试验的创新扩散进行过程追踪,因此,全面还原“一窗受理”政策试验的发展过程是首要目标。为实现这一目标,需追寻“一窗受理”政策试验的发展路径,进行分层、分类、分段研究,以揭示其创新特征和扩散规律,基本研究框架如图 1 所示。

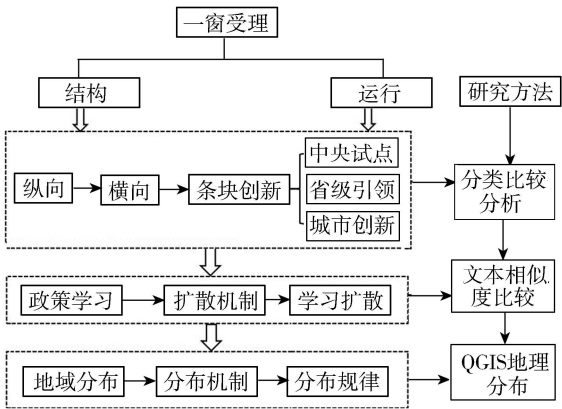


图 1 “一窗受理”政策试验创新扩散的研究框架

首先,从“条块结构”入手研究“一窗受理”政策试验的发生机制。条块结构是我国行政权力的基本运行结构。纵向的“条”既体现了自上而下的管理关系,也可作为理解我国政策试验发展的逻辑视角。由于政策试验离不开上级政府自上而下的倡导和引领,因此,“中央→省→市”的条形结构构成了政策试验的决策和领导主线。横向的“块”则指各试验主体,就本研究而言,主要指包括非试点城市在内的实施“一窗受理”的各个城市,各城市构成了政策试验的执行和实践主体,而无论中央还是省级,都不是直接的试验单位。由于政策试验的过程也是政策创新的过程,于是上述纵向主线和块状主体共同构成了政策创新发展的源泉,因此可将其称为“条块创新”。需要指出的是,条块关系所包含的上下级、试点城市与非试点城市等

复杂关系,不仅体现在创新之中,在扩散过程中体现得更为明显。本研究旨在进行过程追踪,更强调动态性,因此将条块关系视为动态的条块互动过程,拟通过分类比较的方式将其渗透到对以下两部分内容的讨论之中,而不单独进行探讨。其次,从“政策学习”入手研究政策创新的扩散机制。政策创新发生后必然会通过某些途径向外扩散,政策学习便是最重要手段之一,因此可将其称为“学习扩散”。因为政策学习很容易导致政策趋同,所以可根据政策趋同程度反推政策学习的来源和力度,进而厘清创新扩散的路径和机制。再次,从“地域分布”入手研究创新扩散的分布机制。创新扩散发生后,创新成果会在各地生根发芽,最终形成某些地域分布特征。通过对分布特征的考察,能够揭示“一窗受理”的地域分布规律,进而反向研判城市间的“政策学习”关系及其影响向度,因此可将其称为“分布规律”。最后,“一窗受理”试验的创新扩散过程形成了“条块创新→学习扩散→分布规律”的总体结构。

2. 研究方法

作为过程性研究,本研究着力探讨“一窗受理”政策试验的创新扩散过程。由于这一过程包括城市试点、上级引领和创新扩散等错综复杂的关系,需探寻政策试验的情境因素和过程因素,而对这些因素的探索性研究宜采用过程追踪法(process tracing)。正如该方法研究专家汪卫华所指出的,“过程追踪长于‘就事论事’,也就是‘由果溯因’,动态地解释具体结果”^[17],因而对本研究具有良好的适应性。

在研究方法的具体使用方面,以过程追踪为统领和主线,根据各部分研究内容的不同来匹配研究方式。“一窗受理的学习扩散”因涉及政策学习和政策趋同,所以采用 NLP 技术进行文本相似度检验;“一窗受理的分布规律”因涉及地域因素,需借助 QGIS 软件进行地域分布研究。以上方法虽然不同,但都围绕同一主题,即“一窗受理”政策试验的过程展开,统一于对“一窗受理”创新发展效果和扩散机制的过程追踪考察之中,以便揭示其发展变化的总体特征和规律。

3. 数据来源

在经验研究中,选择何种资料搜集方式取决于所需的证据类型及其可得性。过程追踪法的代表人物 Mahoney 认为,在过程追踪分析中通常有 4 种可区分的证据类型,分别是次序、痕迹、记述和模式,选择何种证据则取决于哪类证据最适合检验或建构因果机制^[18]。本研究的重点是“一窗受理”的政策试验过程,因此,首先需要获取政策试验发展的次序和痕迹证据。只有以此为基础,才能通过时间序列链接的痕迹证据,发现痕迹、记述与时间的内在联系,从而为后续的模式研究提供素材。正如李辉等所指出的,“痕迹证据是过程追踪的基础,是可以仅凭其存在便可证明某种事实存在的证据,例如,如果存在会议的正式记录,则可以将其作为会议已举行过的有力证据。”^[19]同理,如果某地政府进行过“一窗受理”的政策试验,就会留存相应的文件资料。自 2008 年《中华人民共和国政府信息公开条例》实施以来,经过不懈努力,我国政务信息特别是政策文件的透明度和公开度已较高,能够搜集到的文件已较为完备。为便于研究,所用数据主要来自“北大法宝”收录的、各地区公开发布的所有以“一窗受理”为主题的政策文件,并以各地文件发布的时间、数量以及内容关系作为过程追踪研究的基本素材。“北大法宝”是目前国内最大、最权威的法律和政策文件数据库,以此作为研究资料来源能够保证政策文件的完备性和可靠性。因为研究对象为 2016 年 4 月城市试点以来的“一窗受理”发展情况,所以将研究样本确定为 2016 年 5 月至 2021 年 12 月官方公开发布的 98 部政策文件。

二、“一窗受理”的创新扩散路径： 政策学习与类型变异

1. “一窗受理”的学习扩散与政策趋同

“一窗受理”政策试点基本遵循了从中央到省再到市的自上而下的“纵向创新”发展轨迹,而某一城市特别是非试点城市是否实行“一窗受理”、能否进行实质性建设,除受自上而下的纵向因素影响外,府际间的横向影响也不可低估。陈思丞认为,由于同层级政府的结构相似度更高,在学习和借鉴政策创新方面会

更加便利,相互间影响较之不同层级就会更为明显和直接^[20]。鉴于“一窗受理”在横向上主要通过政策学习的方式进行创新扩散,因此结合创新扩散理论中的学习理论对其进行阐释。

创新扩散理论认为,创新活动在发生后借助学习和借鉴的方式向外扩散^[21],政策学习是政府间创新扩散的重要途径。正如王绍光所言,政策学习通常指政策制定者学习其他政府的成功经验来指导本地政策的发展,其最便捷途径无疑是直接学习和借鉴其他地区现成的政策文本^[22],从而在实践中造成了各地政策文件的相似性。由于政策扩散中的政策学习、政策趋同现象较为复杂,很难通过统计方法进行验证,因此本研究主要采用政策文本相似度检验来反映市级政府间后发政策文件与先发特别是首发文件之间的学习、继承和发展关系^[23]。同时,亦可沿着这一路径进行回溯分析,通过政策文本的相似度反推创新活动的扩散路径,厘清谁向谁学习、学习程度如何等关键问题,从而把握创新扩散的轨迹。根据从“北大法宝”搜集到的各省市正式颁布的“一窗受理”的政策文件,对城市政府间基于政策学习产生的政策趋同现象进行系统分析,有助于挖掘政策学习现象背后的政府运作机理,有利于理解和把握创新扩散的本土规律。

2. 条块双维相似度检验与数据处理路径

从政治体制角度看,我国是单一制国家,各层级在权力架构、机构设置甚至文件行文方式等方面均具有很大相似性,在客观上有利于保持政策学习渠道的通畅性,保障同级甚至上下级之间政策学习的可行性。因此,本研究并未局限于城市之间的横向政策学习,而是从“市与市、市与省”两个维度进行全面的相似度检验,由此不仅能够揭示同层级政府间的政策学习状况,还能再现不同层级政府间基于引领、遵从和执行关系的学习行为。

在数据处理层面,鉴于政策文本具有行文严谨、格式接近、语言精练、数据量较小、主题特征词一致等特点,在借鉴前人研究成果的基础上^[24],采用 Doc2Bow 与 TF-IDF 相结合的方式对政策文本的相似度进行检验。具体的研究过程如下:先利用 Python 语言中的 Jieba 模块对

政策文本进行分词预处理,将政策文本分解为若干短文本,再利用 Python 语言中的 BOW 模型和 TF-IDF 模型进行语句的相似度计算。通过 TF-IDF 值计算两个向量的余弦值用以表示语句间的相似度距离,其取值区间为 0~1。在此范围内,数值越大,意味着相似度越高,表明政策文本间的共性越大,从而据此确定发布时间不同的政策文本之间的学习关系。

3. 基于双维关系的学习扩散类型比较

从纵向条形的省市关系看,由于各省政府在推动城市发展“一窗受理”过程中发挥的作用不尽相同,导致各城市的学习特征存在较明显差异,可根据省级政府扮演的角色将其作用分为三种类型,对省市之间基于“引领-遵从”的政策学习进行分类研究。在省级引领下,城市间的学习会得到强化,但由于纵向省市关系类型的不同,会导致强化的效果及形成的特征有所差别,因此需对省级影响下的城市之间的政策学习情况进行比较研究。本研究所使用的 3 个典型省份的政策文件如表 1 所示。

(1) 省级引领型

该类型的特点是省政府在“一窗受理”的发展过程中率先发布相关文件,充分发挥省级的引领作用,直接激励本省城市“一窗受理”政

策试验的发展。在省级引领下,省与市、市与市政府间的政策学习和政策趋同现象不断发生,从而形成省级和带头城市的“双轮驱动”模式。例如,山东省作为“省级引领型”的代表,共发布了两个省级总体性文件(以省政府名义发布的全省具有约束力的文件),且其中一个早于省内所有城市,较充分地体现了上级政府的引领作用,因此以该省为例,通过文本相似度检验的方式,检测省级引领作用和省市、市市之间的政策学习关系,以探究省级引领下的“双轮驱动”创新扩散的特点。

如表 2 所示,在省与市一栏中,实行“一窗受理”越早的城市,其政策文本与省文件的相似度就越高。东营、日照、济南是山东省颁布相关文件最早的 3 个城市,也是与省文件相似度最高的城市。济南市作为山东省省会且作为第一个颁布相关文件的试点城市,受省文件的影响最大,与省早期文件的相似度高达 0.73;东营是全省第一个发布相关文件的非试点城市,受山东省文件的影响仅次于济南市,相似度高达 0.68。反之,发布文件最晚的青岛市则与省文件相似度最低,仅为 0.24。在表 2 市与市的比较中,省内最早的东营作为驱动双轮之一对其他城市的影响非常明显,甚至在均值上略高

表 1 典型三省“一窗受理”文件的发布情况

“一窗受理”文件名	省份	时间	城市	试点情况
全面推行政务服务大厅“一窗受理”实施方案	山东	2017-12-19	东营	否
“一窗受理、集成审批、全链条办理”实施方案	山东	2017-12-22	日照	否
政务服务大厅“一窗受理、集成服务”工作实施方案	山东	2017-12-28	济南	是
“一窗受理”集中行政审批服务改革实施方案	山东	2017-12-28	潍坊	是
“一窗受理、集成服务”改革提高政务服务水平实施方案	山东	2017-12-29	滨州	否
不动产交易、纳税、登记业务“一窗受理”实施方案	山东	2018-06-05	青岛	是
聚焦企业和群众关切深化“一窗受理·一次办成”改革的措施	山东	2019-05-27	济南	是
贯彻落实鲁政办发(2019)83 号文件深化“一窗受理·一次办好”改革	山东	2019-06-18	日照	否
关于印发青岛市聚焦企业和群众关切深化“一窗受理·一次办好”改革措施的通知	山东	2019-07-15	青岛	是
提升网上政务服务能力推进“网上一窗”“掌上—窗”工作方案	山东	2019-11-06	济南	是
推进行政服务中心功能升级“一窗受理、集成服务”改革实施方案	浙江	2017-03-13	绍兴	否
“一窗受理、集成服务”改革实施方案	浙江	2017-03-15	台州	否
全面推进“一窗受理、集成服务”改革实施方案	浙江	2017-05-15	嘉兴	是
企业投资项目发改委“一窗服务”实施方案	浙江	2018-01-23	湖州	否
企业准入“一窗受理、九证合一”登记制度改革实施方案	安徽	2017-06-29	铜陵	否
不动产登记与房屋交易缴纳税费“一窗受理集成服务”工作实施方案	安徽	2017-11-14	铜陵	否
不动产交易办税登记“一窗受理、集成服务”工作方案	安徽	2018-06-29	宣城	否
市企业注册与后置审批“一窗受理、集成服务”实施方案	安徽	2018-07-18	黄山	否
推进政务服务“一网、一门、一窗、一次”改革行动重点任务分工方案	安徽	2018-09-21	宿州	否
企业投资项目审批“一窗受理、集成服务”实施方案	安徽	2018-11-14	黄山	否
开展“一窗受理、集成服务”实施方案	安徽	2018-11-15	淮北	否

于省级文件。实行“一窗受理”最晚的青岛市,其与东营的相似度也明显高于其与省的相似度,为0.39,由此说明城市之间的政策学习要高于省与市。

表2 山东省“一窗受理”政策文本比较

省与市 (按时间排序)	相似度	市与市 (按时间排序)	相似度
省与东营市(非试点)	0.6781750	东营与日照	0.5414152
省与日照市(非试点)	0.4631580	东营与济南	0.6851663
省与济南市(试点)	0.7266317	东营与潍坊	0.4518935
省与潍坊市(试点)	0.4516175	东营与滨州	0.4907141
省与滨州市(非试点)	0.4151063	东营与青岛	0.3881142
省与青岛市(试点)	0.2443370		

通过对城市文件颁布的时间线比较能够发现,城市文件与省级文件的相似度呈现递减趋势,即颁布越晚,与省级的相似度越低。其中,比较特殊的为济南市和青岛市,呈现出畸高和畸低两个极端。究其原因,济南作为省会城市与省政府的关系更为紧密,相似度最高理所当然,而作为拥有较大自主权的计划单列市的青岛与省文件的相似度明显低于其他城市也可以理解。因此,时间固然是影响创新的因素,但省市之间的关系也不宜忽视。

(2) 省级自主探索型

在中央与省级关系层面,与山东省按部就班严格贯彻中央精神不同,有些省份主动结合本地情况对中央政策进行变通,以提高中央政策和地方实践的契合度,充分体现了自主探索的创新精神,浙江省便是如此。在中央确定“一窗受理”试点城市的8个月后,即2016年12月,由浙江首发的“最多跑一次”改革正式启动。从时间关系看,中央政策应当对浙江发挥了导向作用,然而,从内容关联看,“最多跑一次”对中央“一窗受理”有较强的替代作用,基本属于另起炉灶,自主探索。正因如此,从形式看,浙江省对“一窗受理”的专项发展并不突出,集中体现为4个国家试点城市中只有嘉兴市颁布了专门文件,而杭州、宁波、温州等主要城市均未发布相关文件,与“省级引领型”的山东差别明显。不过可喜的是,该省未列入国家试点的绍兴、台州、湖州等市率先颁布了“一窗受理”的相关文件,从而使浙江的非试点城市数量位居全国前列,充分体现了城市的自主探

索精神。当然,浙江在省级层面也并非毫无作为。试点城市名单确定半年后,或为响应中央号召,抑或是为体现本省自主探索特色,浙江省在国家规定的试点城市之外将衢州设置为“一窗受理”的“省级”试点城市,在全国独树一帜。由此可见,浙江省并非不积极贯彻中央精神,而是更倾向于从实际出发,试图通过衢州探索适合省情的“一窗受理”路径。然而,非常遗憾的是,衢州最终并未颁布相应的市级文件,只是由浙江省国土资源厅代为发布了《关于在衢州市开展不动产登记系统与浙江政务服务网“一窗受理”平台对接试点工作的通知》。

从实际效果看,“最多跑一次”是对“一窗受理”在省级层面的积极响应,对“一窗受理”起到了极大的替代作用,因此,在某种程度上,“最多跑一次”是对“一窗受理”的加码执行。虽然二者的内容和重心不尽相同,但表达的创新意愿和努力方向并无二致。作为典型省份中经济和科技最为发达的一省,浙江良好的财政状况和先进的信息技术水平无疑为其自主探索奠定了坚实基础,使其能够有底气、有实力进行自主探索。在省市关系层面,或许是受省级态度和做法的影响,浙江省那些颁布“一窗受理”文件的城市所依据的主要是省级文件而非中央文件,甚至作为国家试点城市的嘉兴市在其“一窗受理”文件中也未提及国家的试点要求,政策制定的依据依然是浙江本地的特色文件,如《浙江省人民政府关于印发加快推进“最多跑一次”改革实施方案的通知》(浙政发〔2017〕6号)《浙江省“最多跑一次”改革专题组关于全面推进行政服务中心“一窗受理”、集成服务”改革工作的通知》(浙跑专办字〔2017〕2号)等“跑字头”地方文件。不仅如此,在浙江省,那些自主性更强的非试点城市甚至有些过犹不及,如绍兴、台州两市,在其发布的文件中不仅未涉及中央精神,甚至连稍早发布的省级文件也未提及,这种上下不通气、不对接的现象在现行政府管理体制中是较为罕见的。当然,换个角度看,也可能是“最多跑一次”的强替代功能发挥了作用,市级将二者视为可以替换使用的概念,没有刻意进行区分。

因此,总体而言,浙江的“一窗受理”是在

省级“最多跑一次”的总体氛围下进行的自主探索,“一窗受理”被涵盖在“最多跑一次”之内,并未得到充分展现。该观点也可从政策文本的相似度比对中得到佐证。从表3看,最早发布文件的绍兴与省级文件的相似度仅为0.43,远低于山东省最早的东营市。同时,台州与首发城市绍兴的相似度也不高(0.53),明显低于山东省,这表明浙江省所辖城市的自主探索特征是全方位的。当然,既然“省级自主探索型”与“省级引领型”都带有“省级”字眼,那么必然会存在某些相似之处,能够体现政策学习的共性。例如,与浙江省内的非试点城市相比,国家试点城市嘉兴对省级文件的依赖度较高,嘉兴市的“一窗受理”在省内稍晚于绍兴,无论是对省级的借鉴还是对绍兴市的借鉴程度都比较高(达到0.65和0.57),超过了省内的非试点城市,表明即便在浙江这样的自主探索型省份中,是否为试点城市仍会对政策学习产生一定影响。受制于自身的特殊身份,试点城市更倾向于与省级和省内先发城市保持一致。相比之下,不具备官方身份且发布相应文件最晚的湖州与省级和绍兴文件的相似度都最低(0.36和0.28),表明文件发布越晚的城市就越容易综合省和其他城市的成果并进行较大创新,从而在内容上与先发文件产生较大差异。可见,无论是“省级引领型”还是“省级自主探索型”,都存在“后发优势”,即“一窗受理”发展越晚的城市,为了弥补时间上的落后性,往往会在文件内容上体现出更大的创新性,从而在主观或客观上制造“不鸣则已,一鸣惊人”的效果。

表3 浙江省“一窗受理”政策文本比较

省与市	相似度	市与市	相似度
省级与绍兴 (2017)	0.4273916	绍兴与台州 (2017)	0.5280849
省级与台州 (2017)	0.4035567	绍兴与嘉兴 (2017)	0.5729507
省级与嘉兴 (2017)	0.6452855	绍兴与衢州 (2017)	无文件
省级与衢州 (2017)	无文件	绍兴与湖州 (2018)	0.2790014
省级与湖州 (2018)	0.3608940		

(3)城市自发型

在上述两种情况中,虽然省级政府发挥的作用不尽相同,但毕竟都发布了正式的政策文件。在现实中,还有部分省份虽然在一些场合和文件中对“一窗受理”有所提及,但并未出台强有力的省级政策,这就导致省级引领作用难以充分发挥。在该情形下,市级的“一窗受理”将如何发展呢?通过文件梳理发现,大致存在两种情况:一种是省市两级在发展“一窗受理”方面都不甚积极,没有值得研究的成果,这种暂且不论;另一种是市级在未受到充分的省级激励的情况下,仍然能够自发进行“一窗受理”的探索,安徽省的部分城市即是如此。

与山东和浙江不同,安徽省并未发布相应的省级总体性文件,只有国土厅于2018年6月发布了《关于推进不动产登记“一窗受理”集成服务工作的通知》这一部门文件,不但发布时间较晚,而且覆盖范围和效力均有限,难以充分发挥总体性的引领作用,因此安徽省在“一窗受理”方面取得的成绩基本是所辖城市自发探索的结果。受省级相对消极态度的影响,阜阳、合肥、芜湖等国家试点城市均未发布“一窗受理”的相关文件,而实际颁布相关文件的则是铜陵、宣城、黄山、宿州、淮北等5个非试点城市,从而使安徽省在试点城市“全军覆没”的情况下却意外成为非试点城市最多的省份,超过了山东和浙江。

铜陵是安徽省最早实施“一窗受理”的城市,仅在2017年就发布了两个市级文件,说明该市对“一窗受理”的重视程度较高,发展力度较大。与之相比,位列第二的宣城市直到一年后才颁布相应文件,其他城市则集中在2018年下半年。由于缺乏省级的总体性文件指导,除发布文件最晚的淮北外,其他城市发布的相关文件均局限于部门性而非总体性文件,且局限于企业准入领域而未进行范围扩展。由于发布于国土厅文件之后,黄山、宿州、淮北三市的文件与其相似度随时间先后呈递升趋势(表4),说明即使只颁布一个省级部门文件,仍能对所辖城市的“一窗受理”发挥一定的引导作用。虽然不如省级引领型作用明显,但省级态度依然能够影响城市试验的方向。

表 4 安徽省“一窗受理”政策文本比较

市与省	相似度	市与市	相似度
铜陵与省相关	0.1908923	铜陵与宣城	0.1962349
黄山与省相关	0.2103430	铜陵与黄山	0.4076948
宿州与省相关	0.2985493	铜陵与宿州	0.3012546
淮北与省相关	0.3520415	铜陵与淮北	0.2606610

当然,在总体上,与山东省和浙江省相比,安徽省无论是市与市之间,还是市与省之间文件的文本相似度都很低,其最高值仅为 0.4,甚至低于上述两省的平均值。导致这一结果的原因,主要与省级对“一窗受理”的推动不够有关,虽然安徽省也曾在其发布的其他省级文件中多次提到“一网、一门、一次”等类似字眼,但除国土厅外,始终未明确就中央所倡导的“一窗”受理进行详细规定,只有在部分文件的正文中才能找到类似“全省各级政务服务中心 50% 以上事项实现一窗分类受理”这样的只言片语。“50%”的要求貌似具体,然而从地方政府的行文习惯看,这样的半数表达往往并非明确的实际目标,而只是一个代表模糊导向的估值。除此之外,安徽省既缺乏相应的配套和保障措施,也未有后续政策的跟进。因此,该类指标与其说是目标,还不如说是一种迎合上级精神的官方习语,难以发挥实质性的引领作用,从而导致市级无论在重视程度还是执行力度方面均有所欠缺,即使能够取得一些成果,也主要依靠城市的自发探索。

安徽省的“自发”与浙江省的“自主”虽只一字之差,但实际表现却大相径庭。虽然表面上两省城市的自由度皆高,但浙江城市有省级的替代性引领,而安徽城市则只能单打独斗。由于省级引领力度有限,安徽省实行“一窗受理”的试点城市很少,与“省级引领型”的山东更是相距甚远。由此可见,试点城市能否履行中央分配的“一窗受理”的试点义务,省级引领力度在某种程度上发挥着中介变量的作用。此外,如果试点城市迫于某些特殊原因而非出于自愿,如作为省会不得不主动向省级要求靠拢,那么这些城市在试点工作中就可能陷入某种矛盾状态,即政策学习态度的积极性和创新态度的消极性。因此,作为一项政治任务的试点与作为自主创新的探索存在明显的政策学习动力差异和创新扩散效果差别。

三、非试点城市的地域分布特征与创新扩散规律

前文探讨了基于政策文本相似度的“一窗受理”的创新扩散特征,为更全面地揭示“一窗受理”政策扩散轨迹和规律,下面基于政策文本,结合地图编辑软件 QGIS 对“一窗受理”的创新扩散进行地理分布考察^[25],以便更全面地了解“一窗受理”的发展。因为试点城市为中央指定,在分布上呈非自然状态,所以对地域分布的研究主要从进行“民间”探索的非试点城市入手,将试点城市作为参照物,通过比较考察,揭示基于地域分布特征的创新扩散规律。

1. 典型的有限性与非典型的竞争性

一般认为,试点城市在创新扩散中往往处于优先和领先地位,而非试点城市处于学习和跟进地位,因此政策创新通常由试点城市向非试点城市扩散。如韩万渠就曾指出,“典型城市的成功经验会向非典型城市扩散,从而带动非典型城市的发展”^[26],而后者对前者的影响则相对有限。然而,本研究发现这一结论虽然符合创新扩散的一般特点,但在“一窗受理”的试点领域却很难成立,甚至在方向上恰恰相反,即非试点城市的创新源泉并非来自试点城市,多数省份的试点城市并未起到带头示范作用,这一点可通过非试点城市的地域分布特征进行证明。

从地域分布的时间特征来看,在实施“一窗受理”的省份中,先行者往往是非试点城市,如该政策试验发展较好的山东、浙江、安徽、黑龙江、湖北等省皆是如此。从试点设置与实际地域分布的比较来看,试点城市数量与履行情况并不一致,例如,被列为重点试验区的新疆有 5 个试点城市,数量居全国之首,但该区既没有任何实行“一窗受理”的试点城市,也未出现一个实行“一窗受理”的非试点城市;与之相反,安徽省在仅有 3 个试点城市且均未发布相关文件的情况下,非试点城市却达到 5 个。由此可见,非试点城市的创新源泉并非来自试点城市,试点城市的绝对数量不仅未提高实施数量,而且对非试点城市也未发挥典型的带动作用。

不仅如此,非试点城市还对试点城市起到了反向激励和推动作用。例如,省内非试点城

市数量的激增会刺激那些缺乏实际行动的试点城市,使之产生危机感、紧迫感从而奋起直追,导致其文件数量在试点后期呈现爆发性增长。这说明在“一窗受理”领域,试点城市与非试点城市存在一定的心理竞争关系,非试点城市的蓬勃发展能够刺激原本较为消极的试点城市。当然,试点城市的后发优势也比较明显,如试点城市青岛和嘉兴都从本省的试点城市的发展中受到激励或启发,最终获得了较好的发展效果。

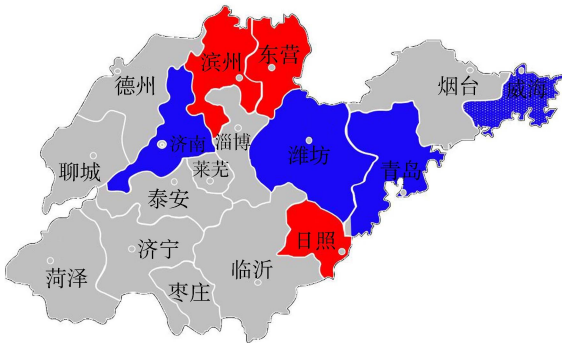
2. 典型学习的趋近性与“学习隔离”

学习的发生需要一定的地域基础,即便是貌似简单的政策文本学习也概莫能外。政策虽以文本作为载体,但蕴含的却是实际的地缘和政源关系,不是简单的抄袭和模仿所能替代。也就是说,不具有一定的实际相似性,就难以产生学习的趋近性。从现行的政策学习模式看,某一范围内的政策学习通常有两种模式,分别代表了纵横两种方向,也体现了前述的“条块关系”。

其一为纵向的“典型-学习”模式,即上级把在某一领域中先发或表现优异的城市树为典型,供其他城市学习。国家设立试点城市的初衷就是要在各省树立典型,为其他城市提供学习机会。但实际上,由于这些城市行动相对迟缓或态度较为消极,并未充分发挥典型应有的模范带头作用,因此在“一窗受理”领域,“典型-学习”模式并未充分实现。例如,山东省是国家试点城市实行“一窗受理”最多的省份,除威海外,其他3个试点城市都颁布了相关文件,但最早实行“一窗受理”的却是东营、日照和滨州等非试点城市,“省级引领型”的山东尚且如此,更遑论其他省份了。

其二为横向的“趋近-学习”模式,即在地域上比较接近的地区容易发生相互学习。邵云飞等曾指出,在技术创新的传播领域中存在这一规律,并着重分析了空间距离对技术创新扩散的影响^[27];Gwen认为,在政策创新的扩散中也存在类似情况,即“某一地区的相邻地区采纳了相似的政策,会降低政策的学习与试错成本或增加竞争压力”^[28],这就是创新扩散的“同侪效应”。在对试验城市的考察中确实发现“一窗受理”的创新扩散中存在着较明显的趋近性

特征,如山东省内的东营和滨州是临近城市(图2),在东营发布文件不久,滨州也发布了相关文件,且相似度较高(0.49)。浙江省也存在类似情况(图3),绍兴是全省第一个发布“一窗受理”文件的城市,此后与之临近的台州、嘉兴也分别发布了相近文件。嘉兴虽然是国家试点城市,但比绍兴晚两个月,且两地文件的相似度较高(0.57),明显受到了绍兴的影响。在嘉兴的影响下,与之接壤的湖州也发布了相关文件。安徽省亦是如此(图4),铜陵是该省最早发布文件的城市,此后,与之临近的宣城、黄山也相继发布了文件,时间相隔不到一个月。宿州和淮北是安徽省内“一窗受理”的另一生长区,这两个临近城市陆续发布了相关文件,后者仅比前者晚一个月。



注:①蓝色为试点城市,红色为非试点城市,蓝色网格状为未实行的试点城市;②本文所用的地图系由 QGIS 地图软件生成,只表达大致的地域位置关系,与实际地图略有差异,下同。

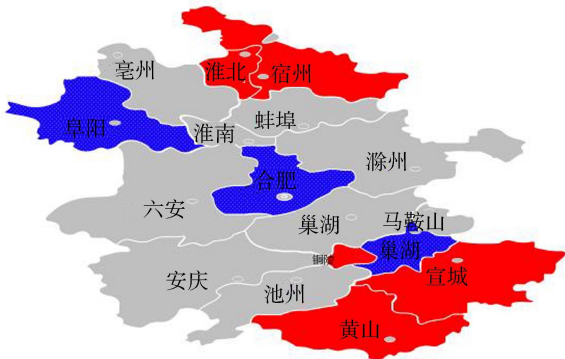
图2 山东省“一窗受理”分布



注:蓝色为试点城市,红色为非试点城市,蓝色网格状为未实行的试点城市,绿色为浙江省自设的试点城市

图3 浙江省“一窗受理”分布

但必须指出,“趋近-学习”模式多发生于非试点城市之间,而试点城市则参与较少,因此可将其称为“学习隔离”现象,即不同类别的城市在政策学习中存在一定隔阂,这一点在自由度



注:蓝色为试点城市,红色为非试点城市,蓝色网格状为未实行的试点城市

图4 安徽省“一窗受理”分布

较高的浙江和安徽两省中表现得尤为明显。如,宁波、温州在与其接界的绍兴和台州都实行了“一窗受理”的情况下,依然没有相应举措,安徽省的芜湖亦是如此。究其原因,创新扩散的“学习隔离”可能与城市地位有关:一方面,某些试点城市不但不积极进取,还“自重”试点身份,不愿甚至不屑于学习和借鉴非试点城市的成果;另一方面,中央确定的试点城市一般是各省地位较高的城市,这些城市往往自矜身份,耻于下问,不愿向下学习。因此,在“趋近-学习”模式中,城市地位成为调节变量,影响着该模式作用的发挥,间接造成了“学习隔离”。

3. 创新的边缘性与扩散的跨域性

徐晓军等认为,结构边缘会导致心理边缘^[29],而心理边缘则是把“双刃剑”,虽然会降低主体的向心性,但也会提高主体的自由度和创造性,政策创新扩散中也存在类似现象,只是表现上略有不同。在政策试验中,边缘性既是地域概念,又是政治概念。地域的边缘性一方面意味着城市远离本省的政治中心,另一方面也意味着城市有更少的政治负担。从实际情况看,“一窗受理”的政策创新往往不发生于本省的核心区,而通常发生于各省的边界地区(图5),例如山东的非试点城市,东营、滨州、日照都是省界城市;安徽的5个城市中,除面积最小的铜陵外,其他全部是省界城市;浙江的3个非试点城市中,台州和湖州两市也是省界城市。

此外,前述创新扩散中的趋近性不仅体现在特定区域内,也会促进跨区域扩散,即不但省内的临近城市易发生创新扩散与政策学习,省际临近城市也易发生政策学习(图5)。例如,

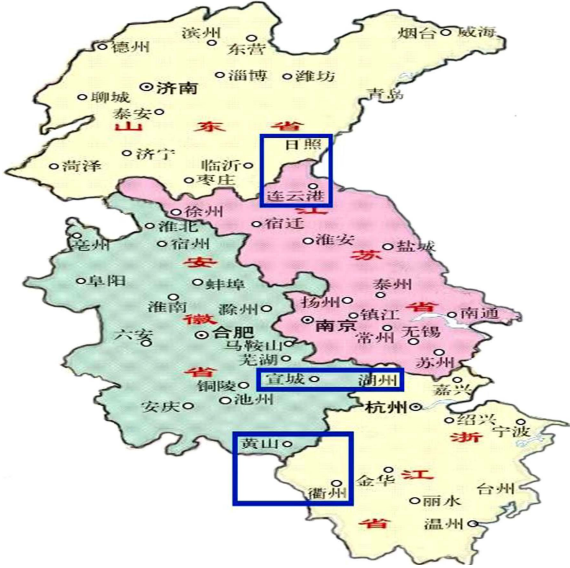


图5 跨省政策学习城市分布

江苏省连云港市与其接界的山东省日照市相继颁布了相关文件(文本相似度为0.61),前者早于后者5个月,当时在山东省内与日照临近的城市尚未发布“一窗受理”文件,日照明显受到了连云港的影响。非常有趣的是,连云港是江苏省内自2016年以来唯一出台“一窗受理”典型文件的城市,也就是说连云港的政策创新在无法影响本省城市的情况下,居然影响了与其接界的邻省城市,真正实现了“墙内开花墙外香”。无独有偶,其他省份间也存在类似情况,如安徽省的宣城、黄山与浙江省的衢州接界,相互间也产生了一定影响。

由以上地域分布特征可见,创新扩散不仅具有明显的边缘性,还具有较强的跨界性。就内因而言,一方面,边缘地区受本省中心区的影响更小,更愿意通过某些创新性活动彰显自身的活力和价值;另一方面,正是因为其对区域中心的依赖性和归属感一般,可能对临近省份的城市产生更强的亲近感和学习倾向。在一定程度上,边缘性是创新的动力,也是跨域扩散的助力。

四、研究结论与启示

1. 研究结论

(1) 政策导向与城市试验的关系

政策导向与城市试点不可偏废,不能夸大试点对“一窗受理”的影响作用。虽然中央设置了数量较多的试点城市,意在扩大试点范围和影响,但数量较多也意味着试点名额的贬值,

导致试点城市并未将中央试点作为重要的考量因素,也未转化为强劲的行动动力。试点城市大多持观望态度,待省政府出台政策而后动。与之相反,部分存在感偏低的“民间”非试点城市,由于没有政治包袱,在中央政策感召下会自发进行一系列政策创新活动,这说明中央政策导向对非试点城市的直接影响大于试点城市,而试点城市更依赖省级引领的中介作用。

(2) 试点与非试点的关系

试点与非试点在一定程度上形塑了城市间的竞争关系,城市竞争对城市试点具有一定的推动作用。试点对城市“一窗受理”的发展具有轻度的“延后影响效应”,但这种作用需要通过与非试点城市的竞争才能被充分激发出来,即那些未实行“一窗受理”的试点城市在受到省内非试点城市的刺激后才会产生明显的追赶动作。非试点城市的自主创新在“一窗受理”发展中扮演着重要角色,但其创新源泉并非来自试点城市,反而是试点城市学习、吸收了非试点城市的做法。当然,还应警惕试点城市对非试点城市的“学习隔离”倾向以及由此产生的对“竞争性学习”的破坏作用。不少省份的试点城市,之所以在本省非试点城市发展得如火如荼的情况下仍无动于衷,甚至故意拒绝学习和发展,与其不愿放低身价有很大关系。因此,“同侪效应”的作用发挥受城市地位的调节,并被由此产生的“学习隔离”所影响和制约。

(3) 上级引领与自主发展的关系

省级的引领作用既不可低估,也不能高估。省级的重视程度及相关政策文件的颁布,对本省的“一窗受理”发展确实具有较强的引领、指导和带动作用。如若缺乏,不仅影响全省的总体发展水平,还会使城市各自为政,导致其在发展方向、内容和标准等方面出现较大分歧,造成统合困难,扩散不利。但同时也不能夸大其作用,省级引领作为创新发展和创新扩散的外因,必须通过城市的内因才能发挥作用。上级引领与自主发展并不矛盾,仅依靠某一方面难以推动全局的发展。部分省份因“上动下不动”和“下动上不动”的上下失联现象导致进程迟滞,从反面彰显了政策试验上下联动的重要性,说明良好的上下联动机制是做好政策试验的基本

保障。

(4) 先发与后发的关系

先发城市,特别是首发城市对后发城市具有很强的带动作用,后发对先发存在明显的政策学习倾向,从而导致政策趋同。不仅城市之间如此,省市之间的政策学习也较为明显,如果省级文件能够先发甚至首发,必将对本省的“一窗受理”发展发挥较大的引导和推动作用。值得注意的是,后发城市特别是后发的试点城市,为体现其与先发的不同,也为其后发寻找理由或借口,可能会刻意回避先发做法,以显示其与众不同,直接表现为最后发城市与首发城市的文件相似度畸低。这种做法虽然可能有助于提高创新性,但不利于学习和借鉴成功经验。因此,在政策学习中不仅存在基于城市地位的横向“学习隔离”,还存在基于发展时间的纵向“学习回避”。

(5) 边缘性与临近性的关系

笼统的地域因素对“一窗受理”的发展不具备显著的影响作用,但基于边缘性和接近性的地缘特征对创新扩散的作用不可低估。从边缘性看,省界城市因其“去中心化”倾向更容易进行自主创新;从临近性看,不仅省内的临近城市容易发生政策学习,省际的临近城市之间也更容易进行政策学习。这说明即使以政策学习为主的创新扩散的跨域特征也往往以临近性为前提,而不是一般认为的政策学习可以无限跨越时空边界,不能盲目地采取“拿来主义”。因此,在政策试验中,边缘性是创新的动机,临近性是扩散的契机。

2. 研究启示

(1) 重视政策试点但不忽视政策导向

通过设置地方试点促进其自行探索固然重要,但上级导向不能缺位。“一窗受理”的试点状况之所以欠佳与上级的相关政策缺位有关。由于缺乏必要的、明确的导向性文件,上级的政策导向功能难以正常发挥,导致试点城市迷失方向。因此,在“一窗受理”的后续发展中,中央和省级政府应当在总结各地经验的基础上,出台导向性较强的专项文件加以引导,虽然文件内容未必具体详尽,但至少应在文件名称和原则规定方面旗帜鲜明。

(2) 通过鼓励自主创新促进城市竞争

实践证明,城市自主创新的作用未必小于城市试点的作用,因此上级政府不应完全押宝于试点城市,而应当给予自主创新城市一定的政策激励。为杜绝“学习隔离”,可将自主创新效果较好的非试点城市,树为典型或为其正名,将其转正为新试点城市,从而利用上级激励和城市竞争刺激和带动各地“一窗受理”的发展^[30]。此外,在确定试点名单时,应充分考虑各城市的现状、需求和意愿,不能强行布点甚至行政摊派。对有积极参与意愿的省份和城市,在名额方面应当给予适当的安排和照顾。

(3) 加强对试点地区的监督与考核

相当一部分“一窗受理”试点城市的平庸表现表明,在缺乏必要的监督和考核机制的情况下,城市积极性很难充分发挥出来,从而使试点失去了实际意义和价值。试点只是立项,过程管理和结果考核则更为重要。因此,中央和省级在试点确定之后不能放任自流,要加强对试点城市的监督与考核,必要时加以鞭策甚至惩戒。要将试点城市与非试点城市进行比较,及时发现问题与不足。此外,鉴于省级引领的重要性,要将省级和试点城市一体考虑,试点城市的消极往往源于所在省份的消极,不能只抓试点城市,不抓试点省份。

(4) 推动政策学习和跨域交流

就“一窗受理”这样具有一定难度的试点而言,试点就要不断摸索、创新和试错,是一个先发挥个体才智解决问题,再通过交流凝聚群体智慧形成真知的过程。由于中央和省级都缺乏相应的经验,这就需要鼓励各城市既要立足自主探索,又要善于从其他城市的发展中汲取经验教训。就省级而言,除督促本省试点城市的发展外,还需要鼓励和推动省内市际间的交流和学习;就中央而言,则要推动省际交流,特别是鼓励临近地区的跨省互动,消除省际学习和交流的制度或人为障碍,促进试点经验的扩散。

参考文献:

[1] 马怀德. 深刻认识“放管服”改革的重大意义 加快构建现代政府治理体系[J]. 中国行政管理, 2022(6):6-7.

[2] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[M]. 北京:人民出版社,2022.

[3] 李克强作政府工作报告[EB/OL]. [2023-03-05]. <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0305/c64094-24536154.html>.

[4] 胡坚波:推进互联网+政务服务 开展信息惠民试点的实施方案解读[EB/OL]. [2016-06-28]. https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztzl/jzjj/201606/t20160628_1187873.html.

[5] 刘然.“政策试点”“政策试验”与“政策实验”的概念辨析[J]. 内蒙古社会科学(汉文版),2019,40(6):34-41.

[6] 杨宏山,周昕宇. 中国特色政策试验的制度发展与运作模式[J]. 甘肃社会科学,2021(2):24-31.

[7] 林仁镇,文宏. 目标设定、资源整合与中国特色政策试点机制——基于深圳建设中国特色社会主义先行示范区的分析[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2022,36(4):129-140.

[8] 贺芒,闫博文. 政策试点推动国家治理现代化:何以可能与何以可为——基于“试点—推广”的方法论视角[J]. 求实,2023(2):28-39.

[9] 何增科. 农村治理转型与制度创新——河北省武安市“一制三化”经验的调查与思考[J]. 经济社会体制比较,2003(6):74-82.

[10] 刘伟. 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[J]. 中国行政管理,2015(5):113-119.

[11] 谢小芹,宫兴隆.“示范创建”:基层治理创新的一种新解释——基于西南一个基层治理现代化试点乡镇的研究[J]. 西南大学学报(社会科学版),2023,49(2):77-88.

[12] RALPH J T, EVERETT M R. Diffusion of innovations[M]. New York: Free Press,2007.

[13] WALKER R M, AVELLANEDA C N, BERRY F S. Exploring the diffusion of innovation among high and low innovative localities [J]. Public Management Review, 2011, 13(1):95-125.

[14] 朱亚鹏,丁淑娟. 政策属性与中国社会政策创新的扩散研究[J]. 社会学研究,2016,31(5):88-113.

[15] 刘伟. 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[J]. 国家行政学院学报,2014(1):34-38.

[16] 朱旭峰. 政策创新研究的国际前沿[J]. 公共管理

- 评论,2019,1(3):139-152.
- [17] 汪卫华. 拆解过程追踪[J]. 国际政治科学,2022,7(2):156-178.
- [18] MAHONEY J. Process tracing and historical explanation[J]. Security Studies,2015,24(2):200-218.
- [19] 李辉,徐美宵,黄雅卓. 如何推开“避害型”府际合作的门?——基于京津冀大气污染联防联控的过程追踪[J]. 公共管理评论,2021,3(2):47-67.
- [20] 陈思丞. 政府条块差异与纵向创新扩散[J]. 社会学研究,2020,35(2):146-169.
- [21] 彭小兵,彭洋. 地方政府数字化转型创新扩散中的跟进应对与竞争策略——基于黔、鄂、渝、辽四地政务服务改革的探索性分析[J]. 电子政务,2023,243(3):95-105.
- [22] 王绍光. 学习机制与适应能力:中国农村合作医疗体制变迁的启示[J]. 中国社会科学,2008(6):111-133.
- [23] 张涛,马海群,易扬. 文本相似度视角下我国大数据政策比较研究[J]. 图书情报工作,2020,64(12):26-37.
- [24] 曹祺,赵伟,张英杰,等. 基于 Doc2Vec 的专利文
件相似度检测方法的对比研究[J]. 图书情报工作,2018,62(13):74-81.
- [25] 李灿美,冯遵永. 基于 GIS 的高等教育中外合作办学规模的空间分布及其影响因素分析[J]. 江苏高教,2020(11):113-119.
- [26] 韩万渠. 决策咨询制度扩散机制及其区域差异:基于中国城市政府的实证(1983—2016)[J]. 公共管理与政策评论,2019,8(4):3-17.
- [27] 邵云飞,杜晓明. 产业集群内基于时间和距离的技术创新扩散模型研究[J]. 科技进步与对策,2011,28(20):67-71.
- [28] GWEN A, LONG L A N. Policy expansion in local government environmental policy making [J]. Public Administration Review, 2019, 79(4):465-476.
- [29] 徐晓军,安真真. 结构边缘与心理边缘:边缘性研究的路径[J]. 学习与实践,2015(9):89-98.
- [30] 朱旭峰,张超. “竞争申请制”:可持续发展政策试点与央地关系重构[J]. 中国人口·资源与环境,2020,30(1):170-176.

(收稿日期:2022-05-25 编辑:高虹)

Tracking the Innovation Diffusion Process of “One Window Acceptance” Policy Experiment Based on Policy Documents/YUAN Guang(College of Humanities and Law, Shandong University of Science and Technology, Qingdao 266590, China)

Abstract: “One window acceptance” is an important part of deepening the reform of “release, management and service”, and moving from “one door” to “one window” is an important measure to simplify the procedures. At present, the “one window acceptance” is still in the policy pilot stage, and studying its innovation diffusion process is of great significance to find the problems existing in the “one window acceptance” test and promote its development. Based on the self-built case base of “one window acceptance” policy documents, with the process tracing of policy experiments as the main line, this study comprehensively adopts NLP text similarity test, QGIS geospatial analysis and other methods to restore the innovation diffusion process of “one window acceptance” policy experiments from the three dimensions of “block innovation”, “learning diffusion” and “regional distribution”. Through the comparison between pilot cities and “non-pilot cities”, this study reveals two different development paths in the policy experiment, namely, official pilot and “private” exploration, tests the work effectiveness of each participant, and summarizes three innovation diffusion models-“provincial leading, independent exploration, and urban self-development”. The five key relationships of “policy orientation and pilot cities, pilot and non-pilot, superior guidance and independent development, first development and later development, edge and proximity” formed in the policy experiment of “one window acceptance” were clarified, and six innovation diffusion laws in the field of “one window acceptance” were summarized, including atypical competition, delayed influence, learning isolation, late development avoidance, edge innovation, and near-field communication. By summarizing the experience and lessons of the policy experiment, we can provide inspiration for the follow-up development.

Key words: “one window acceptance”; policy experiment; policy pilot; innovation diffusion; process tracing