

# 转型中国的公民意见与地方财政决策

——基于对地方政府的调查实验

● 孟天广<sup>1</sup> 杨平<sup>2</sup> 苏政<sup>3</sup>

(1.清华大学 政治学系,北京 100084 2.中国青少年研究中心,北京 100089 3.香港中文大学 政治与行政学系,香港 999077)

**摘要** 回应公民意见是现代政治系统的基本功能,西方国家的研究表明,公民意见是政府决策的基本影响因素,然而,讨论转型国家中公民意见影响政府决策的研究相对缺乏。本文旨在利用调查实验分析转型中国公民意见对地方财政决策的影响。基于“意见-政策连接”理论,通过对26个地级市3059位地方官员的调查实验来检验假设,实验同时考察了经济发展和民生福利两个政策领域上级政府和本地公民意见对地方财政决策的影响。实验结果表明,在地方层面,经济发展支出决策显著地受上级政府和本地公民意见的影响,前者的影响略强于后者;民生福利支出决策不受上级政府和公民意见影响。该结论在控制了官员个体特征、政治价值观、政策偏好和地区差异后仍然成立。中国地方政府“选择性”地回应公民意见,具有经济回应性,“选择性回应”的前提是该政策领域具有高显著度、公民和决策者具有共享的政策偏好。因而,强化政府回应性应同时着力于开放政策过程与上级权威对地方官员偏好的调节。

**关键词** 政府回应性 财政决策 调查实验 经济发展 选择性回应

中图分类号:D035 文献标识码:A 文章编号:1672-6162(2015)03-0057-12

DOI:10.16149/j.cnki.23-1523.2015.03.006

## 1 引言 转型国家的公民意见与政府回应性

政府回应性指政府决策符合公民政策偏好的程度<sup>[1]</sup>,如果一个政府根据公民意见的变化调整政策,那么就具有回应性。政府对公民意见的回应性是现代政治系统的基本功能之一。尽管不同政治学理论对公民意见在政府决策中的作用有不同设定,然而基本共识是人民主权论,这意味着国家权力最终来源于人民,决策者应该回应公民意见,参与民主理论、多元民主理论和协商民主理论都强调公民意见对政府决策应具有直接影响<sup>[2,3]</sup>。

政府回应性的早期研究考察政治家意见与选民意见的一致性,后续研究进而衡量回应性的程

度<sup>[4]</sup>。现有研究发现西方国家的公民意见在很大程度上影响着政府决策<sup>[5]</sup>,这种影响关系被称为“公民意见-政策连接”(Public Opinion-Policy Link)<sup>[6]</sup>,为我们理解政府决策过程提供了重要视角。

尽管现有研究取得了丰硕成果,但一些重要的局限性仍然存在。(1)现有研究局限于西方国家,很少讨论转型国家政府决策对公民意见的回应性<sup>[1]</sup>。这源于现有研究假定民主制下政治家受选票压力才会回应民意,而转型国家中不存在回应民意的激励。然而,上述假定值得质疑。以中国为例,政府官员并非没有回应公民的政治压力,相反,在体制稳定和晋升的激励下,他们非常关注代表性机构、基层调研和网络反映的公民意见<sup>[7-9]</sup>。(2)现有研究在识别公民意见与政府决策的关系时难以排除二者“互为因果”的嫌疑。简言之,到底是公民意见决定着政府决策,亦或是政府决策塑造着公民意见<sup>[10]</sup>?政府决策和公民意见通常存在一种循环状且互相强化的关系<sup>[11]</sup>,这使得因果关系的确认非常困难。因此证明公民意见影响政府决策就必须排除以下可能性:政府决策塑造公民的政策偏好或决策者通过政策宣传来引导公民意见。(3)现有研究主要

收稿日期:2015-01-14

基金项目:国家社会科学基金青年项目(15CZZ036)

北京市自然科学基金青年项目(9154030)

作者简介:孟天广(1983-),男,毕业于北京大学,博士,清华大学政治学系博士后,研究方向:政治经济、地方政府行为和政治学研究方法,E-mail: maxmeng@tsinghua.edu.cn 杨平(1984-),男,毕业于北京大学,博士,中国青少年研究中心助理研究员,研究方向:公共部门人力资源。

在国家层面讨论公民意见对政府决策的影响,基于地方政府决策的研究很少。几乎没有研究考察同一体制内政府回应性的地方异质性,对调节公民意见与政府决策之关系的外在因素很少考察<sup>[12]</sup>,而实际上政府回应性可能受到地方经济水平、财政自主性等因素的影响,也受到地方领导人政策偏好的影响。

基于以上讨论,本文将通过一项对地方公务员的调查实验来检验当前中国公民意见在地方财政决策中的作用。近年来,中国政府在重要决策中越来越考虑公民意见。为了确保决策的民主性和科学性,政府不仅通过人大/政协、大众传媒等了解民意,还通过召开公众听证会、征求网络民意等途径吸纳公民参与决策过程。这空前强化了公民意见与公共政策的联系,为公民意见影响政府决策提供了现实可能性。通过调查实验,本文试图在如下方面有所贡献:(1)以中国为案例讨论转型国家公民意见影响政府决策的可能性和路径。分析策略是给予地方决策者有关本地公民意见的不同假设信息,然后观测其政策选择,如果政策选择与假设民意一致就具有回应性;(2)通过随机化分配干预来排除公民意见与政府决策“互为因果”的可能性,以有效评估公民意见对政府决策的影响;(3)考察地方层面和决策者个体层面因素对实验效应的影响。回顾现有研究,财政政策是国际学术界开展“公民意见-政策连接”研究的核心政策领域<sup>[13]</sup>,这源于财政政策之于公共治理的重要性、关注度高,以及观察财政指标的可行性<sup>[5]</sup>。因此,本文也以地方财政决策为研究对象,考察地方财政决策的两大最核心政策领域——经济发展和民生福利领域的“公民意见-政策连接”。

## 2 公民意见与政府决策： 西方理论到中国经验

### 2.1 西方国家的公民意见与政府决策

政治学中大量研究讨论了公民意见与政府决策的关系,其基本问题是公民意见能否影响政府决策?换言之,政府在多大程度上回应了公民的政策诉求?很多案例研究显示“公民意见-政策连接”存在于医疗、税收、积极劳动力市场等多个政策领域,比如 Page 和 Shapiro 首次系统检验了美国主要政策领域中公民意见对公共政策的影响。他们利用调查数据计算了 1935—1979 年间特定政策领域的公民意见,然后考察民意调查滞后一年的政策变化

(以具体政策领域财政支出水平来衡量),分析二者之间的一致性程度。研究发现 66% 的公民意见变化导致了与公民意见一致的政策变化,当公民意见变化越大时,政策变化的可能性越大<sup>[5]</sup>。

Soroka 和 Wlezién 系统检验了欧美国家公民意见对政府决策的影响。他们选择国防、社会福利、教育等数十个政策领域,比较了特定政策领域的公民意见与实际政府财政支出的关系,并进行了跨时分析。研究结果很好地支持了其假设:当公民要求在某个领域增加财政支出时,政府会增加实际支出;反之,政府会减少实际支出<sup>[13]</sup>。近来,比较研究发现公民意见与政府决策存在显著的因果联系,而且这种联系在大多数政策领域、不同区域的国家中均有反映<sup>[14,15]</sup>。

现有研究对“公民意见-政策连接”的解释形成了三种理论。

第一种理论是规范性理论。该理论从规范民主理论出发,认为政府对公民意见的有效回应是民主制度运行好坏最基本的评价指标。任何形式的民主政治都基于人民主权,其关键特征是政府对公民偏好的持续性回应<sup>[2]</sup>。此外,规范性理论还强调“代表性”在公民意见影响政府决策中的作用。对于经典民主理论家来说,公民偏好与公共政策之间的连接是民主运行的基本逻辑,决策者需要回应公民来赢得选举,而公民需要知道决策者的行为以形成成熟的政策偏好。

这个领域的代表性经验理论是“温度调节器模型”(Thermostatic Model),该模型由 Wlezién 提出。“温度调节器模型”的基本假设是特定政策领域的公民意见与政策回应之间存在“负向反馈”,当公民向政府表达意见时,就如同向温度调节器发送信号,如果实际政策温度与公民偏好的政策温度不同,政府(温度调节器)就会调节政策方向<sup>[16]</sup>;当政府进行了有效回应后,公民偏好的政策温度就会下降。经过十多年的发展,“温度调节器模型”被证明适用于大多数欧美国家<sup>[17,13]</sup>。

第二大经验理论是“宏观系统模型”(Macro System Model)。宏观系统模型认为在政府决策过程中,影响决策者行为的不是特定政策领域的具体公民意见,而是整体性公民意见(或政策气氛, Policy Mood)<sup>[18]</sup>。加总多个具体议题上的公民意见可以形成整体性公民意见,整体性公民意见塑造着政府决策的时代氛围,从而约束着政府决策。当政策氛围变化时,政治家会感觉到这种变化,从而改变其政

策行为,如美国从1960年代的自由主义到1980年代的保守主义转变所引起的诸多政策的巨大变化<sup>[4]</sup>。

近来,学者们的研究兴趣转移到“公民意见-政策连接”理论的跨国适用性<sup>[1]</sup>。Soroka和Wlezien将“制度”引入政府回应性分析框架<sup>[19]</sup>。一些研究考察了多数代表制和比例代表制等选举制度对公民意见影响公共政策的调节作用<sup>[20]</sup>,还有研究考察权力的垂直分割(联邦制-单一制)和水平分割(行政-立法分权程度)对“公民意见-政策连接”的影响<sup>[19,13]</sup>。然而,现有研究主要基于西方国家,而对转型国家的政府回应性研究非常缺乏。

## 2.2 转型国家的公民意见与政府决策: 以中国为例

有学者尝试着在东欧国家和拉美国家检验了“公民意见-政策连接”假设<sup>[21]</sup>,发现这些国家的公民意见与政府决策存在高度一致性。Roberts和Kim<sup>[1]</sup>讨论了“公民意见-政策连接”假设在东欧转型国家的可推广性。这项研究批评了“公民意见-政策连接”只存在于西方国家的偏见,发现转型国家公民对经济改革的意见对经济改革进程有巨大影响。当公民对改革的支持度提高时,经济改革推动得越快,而这种关系在民主程度较低的转型国家仍然存在。作者承认,虽然转型国家的一些官员的确不关心公民意见,但有关政府回应性的判断应该基于更为系统性的证据而不是个别经验。

一般而言,学术界认为公民意见对政府决策的影响在转型国家或者不存在,或者是扭曲的,其理由如下:(1)一些转型国家的官员不由选举产生,因而在决策时没有考虑公民意见的激励;(2)由于公民不经常性地参与政治,因而难以形成对具体政策议题的清晰、成熟偏好;(3)缺乏有效地连接公民意见和政府决策的制度性安排;(4)即使上述条件满足,转型国家的公民仍然缺乏技能和机会来监督官员为其行为负责<sup>[1]</sup>。

转型国家的政治家(官员)缺乏回应公民意见之激励的假定值得质疑。以中国为例,政治家(官

员)并非不存在回应公民的政治压力,而是在体制生存和政治晋升的激励下非常关注公民意见<sup>[22,7]</sup>。一方面,为了维护体制生存和稳定,政治家必须在一定程度上回应公民诉求来保证有效统治的社会基础,大至改革开放决策、外交政策制定<sup>[23,24]</sup>,小至环境评估、新农合的实施都体现出政府决策对公民意见的考量和回应<sup>[25]</sup>。另一方面,地方政府决策是否符合本地居民意见决定着地方领导人能否在任期内取得良好的经济和政治治理绩效,进而获得较好的晋升路径。有研究证实,地方领导人至少要部分地听取本地居民意见才能取得施政过程中的地方合作,而不至于因为消极抵抗、群体性事件、群众上访影响仕途<sup>[8,26]</sup>。

近年来,一些研究讨论了中国的政府回应性。Mertha基于对公共政策过程的观察提出“碎片化威权主义2.0”来描述公共政策过程的政治多元化倾向,由于政策进入门槛降低,边缘性官员、非政府组织、媒体和公民等行为者能够参与政策过程,对政策制定发挥影响<sup>[25]</sup>。公民意见对政府决策发挥影响也反映在福利政策上。伴随着改革深入,经济市场化的政治和社会后果逐渐显现,公民对社会福利市场化政策越来越多地表达了不满和反对意见,作为对公民不满的回应,中国政府在过去十多年中连续进行了社会救助、医疗和教育等民生福利领域的改革<sup>[27]</sup>。

很多研究表明,中国存在公民与政府机构(尤其是地方政府)的沟通渠道,如与地方政府机构直接联系是公民政治参与的最常见方式<sup>[28]</sup>,人大和政协等机构发挥着代表公民意见的功能,对地方政府决策施加着重要影响<sup>[22,29]</sup>。有研究表明中国政府有意识地利用公民意见数据为社会、经济和外交政策决策提供参考<sup>[9,30]</sup>,中国政府在政策制定时广泛利用社交媒体、网络调查和抽样调查来实时、定期地收集公民对特定政策的意见已成惯例<sup>[31,32]</sup>。中国社科院成立了中国舆情调查实验室,计划用三年时间对600000个中国公民进行民意调查,并将调查结果提交中央和地方层面的决策者<sup>①</sup>。

## 2.3 财政决策中的政府回应性

国际经验显示,财政政策在政府回应性研究领域具有重要地位<sup>[5]</sup>。首先,财政政策是政府通过一系列财政收入和支出工具来影响资源配置和财富分配,以实现执政目标的关键政策,是分析政府行为的重要维度<sup>[33]</sup>,因而也成为评估政府回应性的关键

①中国社会科学院专门成立了致力于舆情民意采集的舆情调查实验室,并计划成立大型舆情调查数据库。详情参见[http://news.xinhuanet.com/2013-02/27/e\\_114827317.htm](http://news.xinhuanet.com/2013-02/27/e_114827317.htm)。为了及时、客观地了解社情民意,为国家决策提供重要依据,国家统计局成立了社情民意调查中心,同时,各省市也成立相应的调查中心29个。详情参见国家统计局社情民意调查网<http://my.12340.cn/theme.aspx?classid=27>。

指标<sup>[5]</sup> ;第二 ,财政政策的重要性导致其受到社会各界广泛关注 ,公民会基于个人经验和知识形成对财政预算的特定且稳定的偏好<sup>[15]</sup> ,任何国家的财政决策都离不开对公民意见的充分考量 ;第三 ,相较于其他政策 ,研究财政政策更具可行性。研究者可以通过观察年度财政收入和支出情况采集财政数据<sup>[13]</sup> ,再对照公民对财政预算的偏好即可考察政府回应性的程度及差异。基于以上理由 ,财政政策成为政府回应性研究的核心领域。

财政政策是中国公共政策的核心政策 ,而财政决策更是首要的公共决策 ,受到社会各界的广泛关注。财政政策是中国公民参与时间较早、参与程度较深的领域之一。1998 年中国启动公共预算改革 ,改革的重点之一即是加强公民参与公共预算<sup>[34]</sup> 。在公共预算改革实践中 ,河北、广东、江苏、浙江等很多地方已经向本地公民开放预算过程<sup>[35]</sup> ,典型的开放途径包括召开特定政策预算听证会、整体财政预算安排的听证会、预算民主恳谈会<sup>[36]</sup> 等。伴随着公共预算改革的稳步推进 ,地方人大在地方财政决策中的影响也日益增强<sup>[29]</sup> ,而常态化地了解公民的财政预算偏好也日益成为地方财政决策的重要部分。总之 ,公民意见对财政决策的影响机制包括公民参与和人大参与 ,二者影响财政决策的具体机制既有联系 ,也有很大差异。公民参与主要影响政策输入端 ,为财政决策提供政策偏好、议程设置和政治支持 ;人大参与既影响政策议程设定和协商过程 ,也通过监督和问责来影响政策输出端。考虑到研究目标 ,本文聚焦于考察政策输入端的公民意见对地方政府财政决策偏好的影响 ,这里的公民意见指公民及其代表通过正式或非正式渠道表达的对本地财政支出的具体偏好。总之 ,本项调查实验不仅在理论上检验转型国家“公民意见—政策连接”之可能性的价值 ,更具有从实践上评价“预算民主”等财政改革成效的意义。

### 3 调查实验的设计与实施

考虑到观测现实财政决策的困难性 ,为在中国语境下探索公民意见对地方财政决策的影响 ,本文采取调查实验方法开展研究。实验方法是研究者利用控制和操作控制某些因素的变化来理解因果关系的科学方法。研究者通过对被试者随机化分配干预来控制其他混淆变量 ,操作一组变量 ,测量结果变量的变化来分析因果关系<sup>[37]</sup> 。随机化分配干预可以有效地解决选择偏误、控制可观测和不可观测混

淆变量的影响 ,从而提升因果推论的内在效度。实验研究通过设计控制组来提升信度 ,为干预效应的估计提供测量一致性。调查实验是一种将实验研究与社会调查相结合的创新方法<sup>[38]</sup> ,将针对特定子群体的实验结果推广到总体 ,确保了因果推论的外部效度 ,近来在社会科学界广受欢迎。为了保证调查实验的信度和效度 ,本文从对象选择、控制和干预设计、随机化分配干预等方面做出努力。

#### 3.1 调查实验的对象

为保证调查实验的效度和信度 ,调查实验的对象是地方政府公务员。公务员对本地政府决策有切身(Real-World)经历 ,甚至有财政决策参与经历 ,对地方财政决策的知情度更高 ,更有能力提供最接近现实政治的信息。因而 ,以其作为实验对象不仅保证了测量的一致性信度 ,也强化了实验研究的内在和外效度。

本项调查实验嵌入在作者组织实施的“地方治理与公共产品调查”。这项调查旨在了解地方政府官员在地方治理中的基本状况、政策偏好、价值观和行为模式。为保护调查对象的隐私并获得合作 ,也为了确保受访人提供真实答案 ,本次调查采取完全匿名调查 ,在地方政府相关部门和地方党校的配合下实施 ,调查方式为受访人自填纸质问卷 ,问卷内容包含背景变量、行为问题和态度问题。同时 ,我们尽量简化调查问卷和价值中立化以减轻调查对象的负担 ,以上措施保证了调查实验的测量信度<sup>[39]</sup> 。具体地 ,调查实施环节如下 :调查团队首先向多个地方政府相关部门寻求调查支持 ,最终获得在 26 个地级市实施调查的机会 ;调查团队印刷问卷并将其携带至调研地 ;在调研地合作者的配合下 ,依据配额抽样原则寻找受访人 ,将调查问卷发放给受访人并由受访人独立完成调查问卷 ;调查团队回收调查问卷并录入数据开展研究。

调查采取配额抽样 ,配额依据为调查对象的单位类型和行政级别 ,单位类型分为党委机关、行政系统、人大/司法/团群三组 ,行政级别包括副科及以下、正科、副处和正处及以上四类 ,覆盖华北、华东、华中、华南和西南地区 10 省 26 地级市 ,以上措施保证了调查实验的外部效度。调查实施从 2013 年 5 月至 2013 年 11 月底 ,历时 6 个月 ,共发放问卷 3500 份 ,回收有效样本 3059 个 ,问卷回收率 87.4%。总体而言 ,本项调研获得地方政府官员的良好合作 ,绝大多数受访人同意接受调查并完成调查

问卷。与社会调查相比,公务人员由于具备更高教育程度,对公共事务有更深入了解,因而调查数据显示的缺失数据比例较低,应答情况的分布也表现出良好的区分度。表1描述了样本基本分布,可以发现,调查样本中男性公务员占59%,平均年龄35岁,拥有本科学历的比例最高,达到66%;来自行政机构、党委机构、人大/司法/团群机构的公务员分别占57%、16%和28%;副科及以下公务员为63%,正科干部占25%,副处干部有9%,正处及以上干部为3%。调查样本在基本分布有代表性。

### 3.2 干预的设计

调查实验通过在调查问卷中设计不同问题对受访人实施干预,即让受访人阅读不同信息,然后对特定问题作出应答,该方法在社会科学得到广泛应用<sup>[40]</sup>。考虑到地方财政预算的复杂性,调查实验主要考察其中的经济发展和民生福利项目。现阶段地方财政预算项目复杂多样,除了一般公共服务、公共安全等常规性支出,地方财政支出项目主要集中在经济发展和民生福利两大领域<sup>①</sup>。改革以来,经济发展支出始终在地方财政支出中占重要比例<sup>[41,42]</sup>,并成为地方经济增长的主要动力。进入21世纪,中国政府将发展“民生”列为主要施政目标,在公共财政上加强了教育、卫生、社保等民生福利领域的投入<sup>[27]</sup>,且民生福利的筹资和支出责任主要在地方<sup>[43]</sup>。简言之,经济发展和民生福利支出是地方政府财政预算的核心关切,因而调查实验同时在这两个支出领域检验公民意见对地方财政决策的影响。

恰当地评估公民意见对地方财政决策的影响还依赖于对上级政府之影响的估计。估计上级政府

对地方财政决策的影响既具有实践必要性,也具有逻辑必要性。中国是单一制国家,地方政府是上一级政府的下属机构,在人事、财政和行政权限上从属上级政府,上级政府对地方政府施加着广泛影响。现有财政制度下,上级政府通过一系列政策手段引导(或限制)着地方财政决策,“五年计划”等社会经济发展规划、区域性政策、财权事权划分、财政配套或专项支出等都是上级政府影响地方财政决策的主要途径<sup>[44]</sup>。从逻辑上,为了进行有效的因果推论,有必要排除上级政府对地方财政决策的可能影响。基于以上原因,调查实验分别设置不同“干预”来分析上级政府意见和本地公民意见对地方财政决策的影响。

本文检验两种意见来源对地方财政决策的影响。通过考察上级政府和本地公民在经济发展和民生福利两个支出领域表达不同政策偏好时,地方官员的政策选择来分析地方财政决策中回应公民意见的行为模式。调查实验首先设置一个虚拟情景(见表2),该情景要求受访人将自己假设为“某县县委书记”,并在情景要求下对某县年度财政预算做出建议。虚拟情景设计在调查实验中应用广泛<sup>[45]</sup>,在实验政治学中备受推崇。以县级政府为分析单位是因为县级政府是最主要的地方政府,具有相对独立的财政决策权且接近公民,更容易获得公民对地方财政预算的意见。本文的因变量是研究对象对财政预算中经济发展支出和民生福利支出之比例的偏好。调查实验由一个控制状态和四个干预状态构成,具体设计如下:

控制状态的接受者将阅读如下信息,并提供答案<sup>②</sup>。

表1 调查样本的基本分布

变量名称	样本量	均值	标准差	变量名称	样本量	均值	标准差
男性	3045	0.59	0.49	行政机构	3046	0.57	0.50
年龄	2964	35.41	8.27	党委机构	3046	0.16	0.36
大专及以下	3052	0.15	0.36	人大/司法/团群	3046	0.28	0.45
本科	3052	0.66	0.48	副科及以下	3020	0.63	0.48
研究生及以上	3052	0.19	0.39	正科	3020	0.25	0.43
人均GDP	26	59249	31947	副处	3020	0.09	0.28
人口规模	26	493	319	正处及以上	3020	0.03	0.18

①根据财政部提供的财政支出决算信息,现阶段主要的地方财政预算项目包括基本建设支出、固定资产支出、教育和卫生支出、社会保障和就业支出、行政管理和公检法支出、价格补贴支出等。详情参见财政部《2012年地方公共财政支出决算表》[http://yss.mof.gov.cn/2012qhczs/201307/t20130715\\_966263.html](http://yss.mof.gov.cn/2012qhczs/201307/t20130715_966263.html)。

②为方便阐述,下文将情境实验题目的三个选项依次简称为“经济>福利”、“经济=福利”和“经济<福利”。

表 2 调查实验的情景设计

干预类型	情景设计
干预一:上级偏好经济发展	上级政府提出五年内将本县所属区域建成地区性经济中心,将经济发展作为党政领导干部考核的重中之重
干预二:上级偏好民生福利	上级政府提出五年内要大力推动本县所属区域民生福利的发展,将民生改善作为党政领导干部考核的重中之重
干预三:公民偏好经济发展	某县居民通过多种渠道建言献策,要求县政府想方设法推动本地经济快速发展
干预四:公民偏好民生福利	某县居民通过多种渠道建言献策,要求县政府想方设法改善本地民生福利状况

假设您担任某县县委书记职务,您要对某县本年度财政预算做出建议。某县的经济社会发展水平处于全省中等水平,预计本年度财政收入继续增长。除了行政管理、社会治安等财政支出项目外,您认为某县本年度应该在经济发展和民生福利领域如何分配财政收入(两项合计 100%)?

1. 经济发展超过民生福利; 2. 经济发展和民生福利持平; 3. 民生福利超过经济发展

干预一的设计与控制组一致,增加了上级政府偏好经济发展意见“上级政府提出五年内将本县所属区域建成地区性经济中心,将经济发展作为党政领导干部考核的重中之重”。干预二在控制状态的基础上增加了上级政府偏好民生福利的意见。干预三和干预四关注本地公民意见,干预三增加了本地公民偏好经济发展的意见,干预四反映本地公民偏好民生福利的意见。

### 3.3 干预分配及平衡性检验

为确保调查实验的效度,我们随机地分配干预给不同研究对象,随机化分配干预的操作方法如下:对每个调查点,在调查之前将问卷按照控制组、干预一、干预二、干预三、干预四的顺序循环排序,然后将排列好顺序的问卷依次发放给研究对象<sup>①</sup>。调查实验采集的数据显示,本文所应用的干预分配

方法很好地实现了随机化分配目标。根据表 3,不同干预状态的接受者在性别、年龄、教育水平、部门归属、行政级别、工作年限上均不存在显著差异,具有很好的平衡性,为下文因果推论提供了良好基础。

## 4 地方财政决策 地方财政预算服从上级吗?

### 4.1 干预效果

首先来分析调查实验的发现。在控制状态下,41.9%的地方官员认为某县本年度财政支出中“经济>福利”,30.4%选择“经济<福利”,27.6%偏好“经济=福利”;在接受“上级-经济”意见时,48.8%的调查对象选择了“经济>福利”,26.4%持相反看法,24.9%认为二者应该持平;当接受“上级-福利”意见时,46.8%仍然偏好“经济>福利”,30.2%认为“经济<福利”,23%选择二者持平。

表 4 呈现了利用序次逻辑斯蒂回归(Ordinal Logistic Regression)分析地方官员财政决策选择的影响因素模型。比较各组在财政决策上的差异可以估计“上级-经济”和“上级-福利”干预对地方财政决策的影响:“上级-经济”干预显著地提高了地方官员在财政决策中对经济发展支出的偏好(Two-sided t-test  $p=0.004$ , Wilcoxon rank-sum test  $p=$

表 3 不同干预状态群体协变量的平衡性检验

	控制组	上级-经济	上级-福利	公民-经济	公民-福利
性别	61.5%	58.5%	59.1%	59.8%	57.9%
年龄	35.4	35.2	35.6	35.4	35.5
教育水平	2.02	2.08	2.01	2.04	2.04
行政机构	55.7%	55.1%	58.6%	55.2%	58.5%
党委机关	15.6%	16.5%	15.1%	16.1%	15.4%
	控制组	上级-经济	上级-福利	公民-经济	公民-福利
人大/司法/团群	28.8%	28.4%	26.3%	28.7%	26.1%
行政级别	1.52	1.53	1.50	1.53	1.50
工作年限	10.1	10.3	10.4	10.3	10.4
n	671	1146	1242	1152	1236

注: a. 表格中呈现了所有控制和干预状态组别的前干预协变量的均值(或比例); b. 对所有前干预协变量与干预状态的方差分析的 F 检验均统计不显著。

①本研究所采取的随机化方法简便易行,既能确保调查实施简便易行,又能保证接受不同干预状态的群体在基本协变量上具有平衡性。

②为了保证实验发现的稳健性,我们分别提供了参数检验(Two-sided t-test)和非参数检验(Wilcoxon rank-sum test)的结果。

表 4 公务员在财政决策中“回应上级”的回归分析

		模型(1)		模型(2)		模型(3)		模型(4)		
		回归系数	发生比	回归系数	发生比	回归系数	发生比	回归系数	发生比	
实验 干预	上级-经济	0.275***	1.316	0.267**	1.306	0.390***	1.477	0.371***	1.450	
	上级-福利	0.136	1.146	0.128	1.137	0.140	1.151	0.134	1.144	
-----										
				0.104	1.109	-0.001	0.999	0.012	1.012	
				-0.081**	0.922	-0.085**	0.919	-0.090**	0.914	
				0.001**	1.001	0.001**	1.001	0.001**	1.001	
		教育水平(参照:大专及以下)								
官员 特征	大学本科			-0.255***	0.775	-0.310***	0.734	-0.222**	0.801	
	研究生及以上			-0.141	0.869	-0.226*	0.798	-0.102	0.903	
	部门类型(参照:行政部门)									
	党委机构			0.305***	1.357	0.253**	1.288	0.247**	1.280	
				0.039	1.039	0.125	1.134	0.182**	1.200	
				-0.080	0.923	-0.060	0.942	-0.084	0.919	
-----										
政治 偏好	民生-经济重要性					-0.288***	0.750	-0.294***	0.745	
	贯彻上级政策					0.071	1.074	0.054	1.055	
	服务公众利益					0.018	1.018	-0.015	0.985	
-----										
地区 特征	Ln(人均GDP)							0.487***	1.626	
	经济增长率(2011)							0.081***	1.073	
	财政自给率							-1.199***	0.302	
-----										
		-0.685		-2.272		-4.287		0.902		
		0.387		-1.200		-3.099		2.106		
		2863		2741		2620		2620		
		-3060.9		-2915.3		-2621.4		-2600.3		
		9.07**		37.64***		316.16***		339.09***		
		0.0015		0.0061		0.0658		0.0733		

注: \*表示 0.10 的显著水平, \*\*表示 0.05 的显著水平, \*\*\*表示 0.01 的显著水平。

0.003)<sup>②</sup>。当上级政府偏好经济发展时,偏好“经济>福利”的地方官员变为原来的 1.32 倍;“上级-福利”干预对财政决策选择没有显著影响(Two-sided t-test p=0.142; Wilcoxon rank-sum test p=0.132)。在“上级-福利”干预下地方官员的财政选择出现“两极分化”,偏好“经济>福利”者和偏好“经济<福利”者的比例均较高,这可能是干预效果不显著的原因之一。在控制其他因素后,“上级-经济”干预对偏好“经济>福利”的影响有所强化。

#### 4.2 官员特征与回应上级政府

除了受到上级政府意见的影响,地方官员的财政决策选择还受到自身社会和职业特性的影响。表 4 的模型(2)在控制了干预差异后,分析了官员的性别、年龄和隶属部门等官员特征对其财政决策选择的影响。模型(3)进一步分析了官员的政策偏好和政治价值观的影响。

(1)社会背景的影响。性别对公务员的政策选择几乎没有影响,年龄对决策选择有显著的非线性影响,二者间存在 U 型关系。简言之,伴随着年龄增长,公务员偏好“经济>福利”的倾向先下降再逐步上升,教育水平差异与政策选择显著相关,与大专及以下相比,接受了大学本科教育的公务员偏好“经济>福利”的发生比降低了 0.199。

(2)任职经历的影响。这里考察公务员隶属部门类型、行政级别对其财政决策选择的影响,只有隶属部门显示了对财政决策选择的显著影响。党委机构偏好“经济>福利”的发生比是行政部门的 1.280 倍,而其他部门公务员的选择与行政机构没有显著区别;尽管行政级别与偏好“经济>福利”的倾向存在负向关系,但未达到统计显著。

(3)政策偏好和政治价值观的影响。公务员对本地发展中“经济发展重要,还是民生福利重要”的

政策偏好对其政策选择发挥着至关重要的影响,越是认为“民生福利重要”就越偏好“经济<福利”,反之越认为“经济发展重要”则越会选择“经济>福利”,认为担任领导干部“贯彻上级政策重要”、“服务公众利益重要”对财政决策选择没有显著影响。

#### 4.3 地区差异与回应上级政府

考虑到地区的经济和财政状况也会影响财政决策选择,本文也考察地方经济发展、财政自给率等因素对服从上级政府的影响。本文以2011年人均GDP和经济增长率来测量地方政府间的经济发展差异,以财政自给率(即地方财政收入占地方财政支出的百分比)来衡量地方政府的财政自主性。

模型4显示,地方经济和财政状况限制着地方官员对上级政府建议的服从,经济发展水平(人均GDP和经济增长率)强化着公务员偏好“经济>福利”的发生比,而且这二者的影响效应强劲,高水平的财政自给度确保地方政府具备很大的财政支出自由度,从而显示出对公务员偏好“经济<福利”的显著强化效应。财政自给率反映地方政府的财政能力,当地方政府财政能力充沛时,地方政府将有更大自由度来分配财政资源,除了保障经济投资,地方政府也有余力将更多财政资源用于提供社会福利。同时,财政越丰沛的地方,纳税人对社会福利和公共产品的要求也更高,地方政府只有提供优越的社会福利才能吸引资本和劳动力。

### 5 地方财政决策 地方财政预算 回应公民吗?

#### 5.1 干预效果

本部分考察“公民意见”干预的实验结果。控制组中41.7%的地方官员选择了“经济>福利”,30.6%选择“经济<福利”,27.8%选择二者持平;当地方官员接受“公民-经济”意见时,48.1%的地方官员建议某县的财政预算中“经济>福利”,27.9%持相反看法,其余24.1%认为二者应该持平;当接受“公民-福利”意见时,42.5%选择“经济>福利”,32.6%偏好相反选项民生福利支出应该超过经济发展支出,25%选择二者持平。

表5呈现了公民意见干预对结果变量的序次逻辑斯蒂回归结果。具体地,“公民-经济”干预在所有回归模型中均显著地提高了地方官员选择“经济>福利”的发生比,而“公民-福利”干预则统计不显著。比较三组财政政策选择的差异可以估计“公

民-经济”和“公民-福利”干预对地方财政决策的影响:“公民-经济”干预显著地提高了地方官员在财政决策中对经济发展支出的偏好(Two-sided t-test  $p=0.031$ ;Wilcoxon rank-sum test  $p=0.029$ )。偏好“经济>福利”的比例增加了6.4%,这个幅度略小于“上级-经济”干预导致的6.9%的提升,而偏好“经济=福利”和“经济<福利”的比例分别下降了3.7%和2.7%;“公民-福利”干预对财政决策选择没有显著影响(Two-sided t-test  $p=0.964$ ;Wilcoxon rank-sum test  $p=0.941$ )。与“上级-福利”干预类似,“公民-福利”干预下地方官员的政策选择出现了“两极分化”现象,偏好“经济>福利”和“经济<福利”的比例分别高达42.5%和32.6%,分化程度超过“上级-福利”干预的影响。

#### 5.2 官员特性与回应本地公民

与上文一致,在控制了干预状态的影响后,表5的模型(2)讨论了官员的性别、年龄、行政级别等官员个人特征对其财政决策选择的影响,模型(3)则检验了官员的政策偏好和政治价值观对其财政决策选择的影响。表5显示:

(1)性别、教育对地方官员的政策选择几乎没有影响,年龄仍然对财政决策选择发挥着显著的非线性影响,年龄与偏好“经济>福利”的政策选择之间存在U型关系。

(2)隶属部门类型、行政级别对财政决策选择没有显著影响,表4中凸显的党委机构偏好“经济>福利”政策选择的效应在“公民意见”干预中消失了。

(3)地方官员对本地发展中“经济发展重要”还是民生福利重要的政策偏好对其财政决策选择仍然发挥重要影响,越偏好“民生福利重要”,在财政预算中就越会赋予民生福利更大份额,而政治价值观对其财政决策选择仍然没有显著影响。

#### 5.3 地区差异与回应本地公民

表5的模型4也检验了地区差异对地方财政决策中回应公民意见的影响。值得注意的是,在“公民意见”干预时,地区间在经济和财政状况上的差异对政策选择的影响弱化了,经济发展水平对财政决策选择的影响消失了。此外,尽管经济增长率和财政自主度仍然对财政决策选择施加着显著影响,但二者的影响效应有所弱化。这表明,纳入公民对本地财政预算的意见后,原有的地区间财政政策选择差异弱化、甚至趋同了。

表 5 公务员在财政决策中“回应公民”的回归分析

		模型(1)		模型(2)		模型(3)		模型(4)		
		回归系数	发生比	回归系数	发生比	回归系数	发生比	回归系数	发生比	
实验 干预	公民-经济	0.202**	1.224	0.179*	1.195	0.250**	1.285	0.239**	1.271	
	公民-福利	0.007	1.007	-0.016	0.984	0.031	1.031	0.026	1.026	
男性				0.100	1.105	-0.023	0.978	-0.015	0.985	
年龄				-0.091**	0.913	-0.089**	0.915	-0.091**	0.913	
年龄的平方				0.001***	1.001	0.001**	1.001	0.001*	1.001	
教育水平(参照:大专及以下)										
官员 特征	大学本科			-0.125	0.882	-0.215*	0.807	-0.161	0.851	
	研究生及以上			-0.050	0.951	-0.138	0.871	-0.063	0.939	
	部门类型(参照:行政部门)									
	党委机构			0.157	1.170	0.070	1.073	0.061	1.063	
人大/司法/团群				-0.019	0.981	0.054	1.056	0.084	1.088	
行政级别				-0.024	0.977	-0.019	0.981	-0.036	0.964	
政治 偏好	民生-经济重要性					-0.275***	0.759	-0.277***	0.758	
	贯彻上级政策					0.071	1.074	0.060	1.062	
	服务公众利益					-0.002	0.998	-0.021	0.979	
地区 特征	Ln(人均GDP)							0.278	1.320	
	经济增长率(2011)							0.039***	1.040	
	财政自给率							-0.715*	0.489	
截点 1		-0.694		-2.304		-4.198		-1.253		
截点 2		0.395		-1.222		-3.004		-0.054		
样本量		2821		2701		2589		2589		
Log pseudolikelihood		-3040.3		-2903.9		-2630.3		-2623.1		
Wald chi2		7.52**		22.26**		282.80***		295.17***		
Pseudo R2		0.0012		0.0037		0.0592		0.0617		

注 \*表示 0.10 的显著水平 \*\*表示 0.05 的显著水平 \*\*\*表示 0.01 的显著水平。

## 6 结论 地方政府决策中的“选择性回应”

政府对公民意见的有效回应是任何现代政治系统有效运行的基本要求,当代中国同样需要政府回应性。本文以中国为案例,通过一项对地方官员的调查实验讨论了转型国家公民意见对政府决策的影响,试图从理论和方法上对当前“公民意见-政策连接”研究有所贡献。

调查实验同时在经济发展和民生福利两个政策领域检验了公民意见对地方财政决策的影响。有效的因果推论要求同时分析上级政府意见和本地公民意见对地方财政决策的影响,即调查实验同时检验了不同意见来源在不同政策领域的影响模式。调查实验显示:

(1)上级政府意见和本地公民意见对地方财政决策的影响均只存在于“经济发展支出”领域,而在“民生福利支出”领域没有显著影响。只有当上级政府强调经济发展时,或本地公民要求经济发展时,财政决策选择才会显著地回应上述意见,提高对经

济发展的财政投入。在影响幅度上,上级政府意见对地方财政决策的影响略强于本地公民意见。此外,尽管上级政府和本地公民偏好“民生福利”未能导致决策选择的显著回应,但这两种意见均引起财政决策选择的“两极分化”现象,即偏好“经济>福利”和“福利>经济”的比例均相对较高。

(2)官员个体特征对财政决策选择有重要影响。在控制了性别、单位归属和行政级别后,年龄对“经济>福利”政策选择发挥着 U 型影响,伴随着年龄增长,公务员选择“经济>福利”的倾向先下降后上升;控制其他因素后,党委机构比行政部门更偏好“经济>福利”,但该影响在“公民意见”干预中消失了,这可能是党委机构更重视公民意见,公务员的政策偏好对其政策选择有至关重要的影响,越认为“经济发展重要”就越会选择“经济>福利”。

(3)地方政府间的经济和财政状况差异也影响财政决策选择。经济发展水平和经济增长率对选择“经济>福利”有正向影响,而财政自给度大力强化

了选择“福利>经济”倾向。尽管“公民意见”干预中地方财政能力差异对财政决策选择的影响有所弱化,但财政自给率高的地方仍然凸显出更重视社会福利投入的态势。地方政府对财政能力的强化,从提升财政自由和纳税人福利需求两个途径,促进了地方财政分配中社会福利支出相对于经济增长投入的优先性。

综上所述,转型国家在某些政策领域也具有政府回应性<sup>[39]</sup>。具体到本文,地方政府有效地回应了公民偏好经济发展的意见,但未能回应其偏好民生福利的诉求。究其实质,地方政府在政策制定上呈现出明显的“选择性”,一方面选择性地执行上级要求<sup>[46]</sup>,另一方面选择性地回应公民意见。简言之,对于公民意见,地方政府采取“选择性回应”策略。选择性回应的基本特征是地方政府仅回应某些特定政策领域的公民意见,而忽视其他政策领域的公民诉求,选择的主动权由地方决策者把握。以地方财政决策为例,地方决策者偏好在经济领域回应公民诉求,而无视福利领域的公民意见。选择性回应反映了地方决策者同时受“自上而下”考核体制和“自下而上”代表制度影响下的策略性行为模式,选择性回应的形成是现体制下上级权威、地方决策者和地方公民三者间策略互动的均衡状态。具体到本文,在上级权威既定的条件下,地方财政决策中决策者对经济议题的选择性回应取决于议题显著度和官民共享政策偏好。

首先,为何地方政府回应性“选择性”地体现在经济发展领域而不是民生福利领域?议题显著度(Issue Saliency)是形成政府回应性具体模式的关键机制,公民意见对政府决策的影响更可能发生在显著度高的政策领域而非显著度低的政策领域<sup>[47]</sup>。议题显著度是政府回应公民意见的核心机制。一方面,公民更可能将自己关心的政策议题与政府评价联系起来,从而政府官员也对公民高度关注的议题更有回应性。当公民越经常地关注和评价特定政策时,官员越会感受到公民对决策行为的关注和监督,也越可能会遵循公民意见来决策<sup>[48]</sup>;另一方面,议题显著度高意味着公民在特定政策上具备更为成熟和稳定的政策偏好。公民对特定政策的持续关注会促使其获得更充分信息,展开更深刻、广泛的政策讨论,最终形成成熟且稳定的政策意见<sup>[5]</sup>。就中国而言,经济发展议题的显著度明显高于民生福利议题。经济发展议题在过去30多年中得到普遍关注,并在全社会范围内进行了多次深入讨论,并

逐步形成了“经济发展为中心”、“市场经济替代计划经济”等社会共识;反之,民生福利议题缘起于近来政府的福利改革,尽管在短期内得到了广泛关注,然而该议题讨论的深度、广度和意见整合的程度显然弱于经济发展议题。简言之,地方政府的经济回应性源于经济议题的高显著度。

其次,地方政府的经济回应性还取决于官员和公民共享的政策偏好。官员与公民共享的政策偏好是将公民意见吸纳到政府决策过程的另一重要机制。Hill和Hinton-Anderson的研究表明,即使在民主国家,公民意见和政府决策的关系也不仅取决于公民意见,还取决于官员意见,尤其是公民与官员共享的意见往往互相强化着推动政策过程<sup>[49]</sup>。因此将官员政策偏好纳入分析有助于理解地方政府在经济领域的“选择性回应”,偏好经济发展是公民与官员共享的政策偏好。转型中国的官员偏好经济发展既有转型国家的共性,也有中国的独特性:一方面,转型国家的统治精英最为关切社会秩序,其实施自由市场经济政策的目标是维持稳固的社会秩序<sup>[50]</sup>,比如拉美精英在经济政策上相对积极、偏好自由市场经济是因为经济发展对于维持社会稳定有好处<sup>[51]</sup>;另一方面,转型中国独特的政府考核体制塑造出基于经济绩效的政治竞标赛<sup>[41]</sup>。即使当前中央政府倡导发展“民生”,考虑到经济增长是刚性绩效,地方官员在分配财政支出时偏好“经济发展”的比例仍大幅领先“民生福利”。

作为一种策略性行为,选择性回应并非一成不变,而是依据地方决策者与上级权威、本地公民的互动关系动态演变的。简言之,选择性回应并不等同于经济回应性,因而应该慎重看待地方决策者对公民福利偏好的不回应。尽管公民福利偏好未能显著提升财政决策对福利支出的偏好,但这并不意味着公民福利意见不可能得到回应,而可能是现阶段存在公民福利意见影响政府决策的限制。随着上级权威考核内容的更新、福利议题日益显著化,官员的政策偏好也会随之调整,地方决策中对公民福利偏好的回应性也会强化。一方面,现阶段中国的福利政策从属于(或混合于)经济政策,经济绩效是上级权威考核的刚性内容,福利绩效尚未成为地方决策者的首要关切。另一方面,民生福利政策在中国属于新兴政策,而新兴政策由于尚未制度化或显著化而较难回应公民需要<sup>[52]</sup>。可以推测,伴随着民生福利政策逐渐独立于经济发展政策,以及民生福利政策的日益制度化,公民偏好民生福利的意见也可

能会影响政府决策。

总之,本文发现转型国家的地方政府决策并不回应公民意见,而是在某些(如经济发展)政策领域“选择性”地回应民意,前提是这些政策领域具有高显著度、公民和决策者具有共享的政策偏好。简言之,本研究至少从三个角度为转型中国政府回应性的提升提供了理论和经验启发:(1)地方政府应确保公共政策过程向公民开放,以此来提升各类政策议题的显著度,推动公民在相关议题领域开展公共讨论和协商,培育成熟且稳定的政策偏好;(2)上级政府可以改革考核体制的考核内容和方式,考核体制定义地方决策者的政策偏好,改革考核内容和方式有助于调节地方决策者政策偏好和地方公民的政策偏好的一致性;(3)提升地方政府的财政自给能力可以为地方政府松绑,有助于提升地方政府对非经济(生产性)议题的回应性。

致谢:感谢清华大学张小劲教授、景跃进教授、北京大学沈明明教授、严洁副教授、台湾大学张佑宗教授、爱荷华大学唐文方教授等对本文初稿的建议。

#### 参考文献:

- [1] ROBERTS A, KIM B Y. Policy Responsiveness in Post-communist Europe: Public Preferences and Economic Reforms [J]. *British Journal of Political Science*, 2011, 41(4): 819-839.
- [2] DAHL R. *Poliarchy: Participation and Opposition* [M]. New Haven-London: Yale University Press, 1971.
- [3] BARBER B. *Strong Democracy* [M]. Berkeley, Cal.: University of California Press, 1984.
- [4] STIMSON J A, MACKUEN M B, ERIKSON R S. Dynamic Representation [J]. *American Political Science Review*, 1995, 89(3): 543-565.
- [5] PAGE B I, SHAPIRO R Y. Effects of Public Opinion on Policy [J]. *The American Political Science Review*, 1983: 77(1): 175-190.
- [6] BROOKS C, MANZA J. Social Policy Responsiveness in Developed Democracies [J]. *American Sociological Review*, 2006, 71(3): 474-494.
- [7] O'BRIEN K J. Reform without Liberalization: China's National People's Congress and the Politics of Institutional Change [M]. New York: Cambridge University Press, 2008.
- [8] CAI Y. *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail* [M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 2010.
- [9] KING G, PAN J, ROBERTS M. How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression [J]. *American Political Science Review*, 2013, 107(02): 326-343.
- [10] MANZA J, COOK F, PAGE B. *Navigating Public Opinion: Polls, Policy, and the Future of American Democracy* [M]. Oxford, UK: Oxford University Press, 2002.
- [11] SHARP E. *The Sometime Connection: Public Opinion and Social Policy* [M]. New York: SUNY Press, 1999.
- [12] STIMSON J A. *Public Opinion in America: Moods, Cycles, and Swings* [M]. Boulder, Colorado: Westview Press, 1991.
- [13] SOROKA S N, WLEZIEN C. *Degrees of Democracy: Politics, Public Opinion, and Policy* [M]. New York: Cambridge University Press, 2010.
- [14] BONOLI G. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe* [M]. New York: Cambridge University Press, 2000.
- [15] LARSEN C A. The Institutional Logic of Welfare Attitudes: How Welfare Regimes Influence Public Support [J]. *Comparative Political Studies*, 2008, 41(2): 145-168.
- [16] WLEZIEN C. The Public as Thermostat: Dynamics of Preferences for Spending [J]. *American Journal of Political Science*, 1995, 39(4): 981-1000.
- [17] SOROKA S N, WLEZIEN C. Opinion-Policy Dynamics: Public Preferences and Public Expenditure in the United Kingdom [J]. *British Journal of Political Science*, 2005, 35(4): 665-689.
- [18] 孟天广,孔令英,顾昕.地级市财政性社会支出的不均等及其分解——基于回归方程的不均等分解 [J]. *中国行政管理*, 2013(1): 111-116.
- [19] SOROKA S N, WLEZIEN C. Opinion Representation and Policy Feedback: Canada in Comparative Perspective [J]. *Canadian Journal of Political Science*, 2004, 37(3): 531-559.
- [20] HOBOLT S B, KLEMMEMSEN R. Government Responsiveness and Political Competition in Comparative Perspective [J]. *Comparative Political Studies*, 2008, 41(3): 309-337.
- [21] LUNA J P, ZECHMEISTER E J. Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries [J]. *Comparative Political Studies*, 2005, 38(4): 388-416.
- [22] CHO Y N. From "Rubber Stamps" to "Iron Stamps": The Emergence of Chinese Local People's Congresses as Supervisory Powerhouses [J]. *The China Quarterly*, 2002, 171(1): 724-740.
- [23] GRIES P. China's "New Thinkin" on Japan [J]. *China Quarterly*, 2005, 184(4): 831-850.
- [24] REILLY J. *Strong Society, Smart State: The Rise of Public Opinion in China's Japan Policy* [M]. New York: Columbia University Press, 2012.

- [25] MERTHA A. "Fragmented Authoritarianism 2.0": Political Pluralization in the Chinese Policy Process[J]. *China Quarterly*, 2009, 200(4): 995-1012.
- [26] LI L, LIU M, O'BRIEN K J. Petitioning Beijing: The High Tide of 2003—2006? *The China Quarterly*, 2012, 210(2): 313-334.
- [27] WHYTE M K. *Myth of the Social Volcano: Perceptions of Inequality and Distributive Injustice in Contemporary China* [M]. Stanford, CA: Stanford University Press, 2010.
- [28] SHI T. *Political Participation in Beijing* [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- [29] MANION M. When Communist Party Candidates Can Lose, Who Wins? Assessing the Role of Local People's Congresses in the Selection of Leaders in China[J]. *The China Quarterly*, 2008, 195(3): 607-630.
- [30] HEILMANN S. Policy-Making through Experimentation: The Formation of a Distinctive Policy Process[M]//HEILMANN S, PERRY E. *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011: 62-101.
- [31] THORNTON P M. Retrofitting the Steel Frame: From Mobilizing the Masses to Surveying the Public[M]//HEILMANN S, PERRY E. *Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2011: 237-268.
- [32] 翁士洪, 叶笑云. 网络参与下地方政府决策回应的逻辑分析——以宁波PX事件为例[J]. *公共管理学报*, 2013(4): 4.
- [33] ROSEN H S. *Public Finance* [M]. New York: Spriger US, 2004.
- [34] 马骏. *中国公共预算改革 理性化与民主化* [M]. 北京: 中央编译出版社, 2005.
- [35] 马骏, 侯一麟, 林尚立. *国家治理与公共预算* [M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2007.
- [36] 牛美丽. 预算民主恳谈: 民主治理的挑战与机遇——新河镇预算民主恳谈案例研究[J]. *华中师范大学学报*, 2007(1): 14-20.
- [37] HINKELMANN K, KEMPTHORNE O. *Design and Analysis of Experiments, Volume I: Introduction to Experimental Design?* [M]. Hoboken, New Jersey: Wiley, 2008.
- [38] GAINES B J, KUKLINSKI J H, QUIRK P J. The Logic of the Survey Experiment Reexamined[J]. *Political Analysis*, 2007, 15(1): 1-20.
- [39] MENG T, PAN J, YANG P. Conditional Receptivity to Citizen Participation: Evidence from a Survey Experiment in China [J]. *Comparative Political Studies*, First Published on December 16, 2014 as doi: 10.1177/0010414014556212.
- [40] BARABAS J, JERIT J. Are Survey Experiments Externally Valid? [J]. *American Political Science Review*, 2010, 104(2): 226-242.
- [41] 周黎安. 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[J]. *经济研究*, 2004(6): 33-40.
- [42] 周飞舟. 分税制十年 制度及其影响[J]. *中国社会科学*, 2006(6): 100-115.
- [43] 孟天广, 孔令英, 顾昕. 地级市财政性社会支出的不平等及其分解——基于回归方程的不平等分解[J]. *中国行政管理*, 2013(1): 111-116.
- [44] 李洺, 侯一麟. 我国地方财政预算权及其决策过程分析[J]. *中国行政管理*, 2008(7): 37-41.
- [45] HEISE D R. *Surveying Cultures: Discovering Shared Conceptions and Sentiments* [M]. Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons, 2010.
- [46] O'BRIEN K J, LI L. Selective Policy Implementation in Rural China[J]. *Comparative Politics*, 1999, 31(2): 167-186.
- [47] WLEZIEN C, SOROKA S N. Inequality in Policy Responsiveness? [M]//ENNS P K, WLEZIEN C. *Who Gets Represented?* New York: Russell Sage Foundation, 2011: 285-310.
- [48] HUTCHINGS V L. *Public Opinion and Democratic Accountability: How Citizens Learn about Politics* [M]. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 2003.
- [49] HILL K Q, HINTON-ANDERSON A. Pathways of Representation: A Causal Analysis of Public Opinion-Policy Linkages [J]. *American Journal of Political Science*, 1995, 39(4): 924-935.
- [50] FELDMAN S, STENNERK. Perceived Threat and Authoritarianism[J]. *Political Psychology*, 1997, 18(4): 741-770.
- [51] STEVENS D, BISHIN B G, BARR R R. Authoritarian Attitudes, Democracy, and Policy Preferences among Latin American Elites[J]. *American Journal of Political Science*, 2006, 50(3): 606-620.
- [52] RAVEN J, ACHTERBERG P, VAN DER VEENR, YERKES M. An Institutional Embeddedness of Welfare Opinions? The Link between Public Opinion and Social Policy in the Netherlands(1970—2004)[J]. *Journal of Social Policy*, 2011, 40(2): 369-386.

plementing public policies , and delivering public services. The purpose of this paper is to explore the extent to which cultural and institutional factors as explanatory variables have influence on the perception of government quality. A comparative analysis of mainland China and Taiwan , using data from Asia Barometer Survey 2010–2012 (provided by East Asia Democratic Studies). This paper examines the cultural and institutional factors' influence on the perceived quality of government in mainland China and Taiwan. The results show that cultural and institutional factors have some influence on the perceived quality of government in two areas , but play different roles in other two areas. The perceived degrees of democracy and Confucian values account for public's perception of the quality of government , but these two variables exert a greater influence on the mainland. The key limitation of the study is that it explores the related factors of government quality and their interpretation solely from the micro level. But need to recognize that the quality of government is not simply equated with the perceived government quality. If in the future to better integrate macro and micro data , and to perfect the measurement of government quality , may enable it to better analyze cultural and institutional factors on the quality of the government and their explanatory power. Expanding on the previous research of examining influencing factors of government quality , this study combines cultural and institutional dimensions to explore their influence and their explanatory power. It reveals that both cultural and institutional factors have some influence on the perceived quality of government and studies which insisted cultural homogeneity to ignore cultural influence have flaws.

**Article Type** : Research Paper

**Key Words** : Perceived Government Quality , Cultural Factors , Institutional Factors

**(6)Public Opinion and Local Fiscal Decision Making in Authoritarian China :  
Based on Survey Experiment to Local Government**

*Meng Tianguang<sup>1</sup> , Yang Ping<sup>2</sup> , Su Zheng<sup>3</sup> ·57·*

(1.Department of Political Science , Tsinghua University , Beijing , 100084 , China ;

2.China Youth & Children Research Center , Beijing , 100089 , China ;

3.Department of Government & Public Administration , The Chinese University of Hong Kong , Hong Kong , 999077 , China)

**Abstract ID** : 1672–6162(2015)03–0057–EA

**Abstract** : Responding to public opinion is one of the fundamental functions of a modern political system. However , there are few empirical researches to explore the effect of public opinion on policy decisions in transitional countries. The objective of this paper is to examine the role of local public opinion on local fiscal decision making under the top–down government system. This paper attempts to identify the effect of public opinion on local fiscal decision making by conducting survey experiment of 3059 Chinese local officials in 26 prefecture cities. The experiment covers both policy domains of economic investment and social welfare , and also examines the different impact of superior government's orders and local public opinion on local fiscal decision making. We find that local government's economic investment decision is significantly affected by both the order of superior government and local public opinion , but the influence of the former is slightly stronger than the latter. However , both the superior order and local public opinion do not affect the social welfare decision in local government. The findings are robust when controlling for the individual characteristics , political values , and policy preference of public officials and spatial differences in economic development and fiscal independence. The key limitation of the study is that the study only covers 26 cities , which threat the external validity of the experiment. Author limitation is that it focuses solely on economic investment and social welfare policies. The findings show that local government in China supplies selective responsiveness in some certain policy such as economic investment , provided that the policy domain are high degree of salience and shared policy preferences existed between policy makers and citizens. So Chinese government should open its policy process and adjust its officials' preference through superior's order. Expanding the public opinion – policy making relationship in transitional countries through original excremental design. Promoting the innovative research method like experiment in public administration.

**Article Type** : Research Paper

**Key Words** : Government Responsiveness , Fiscal Decision , Survey Experiment , Economic Investment , Selective Responsiveness

**(7)The Relationship between Media and Political Participation Behavior of Chinese Rural Residents :  
Evidence from Asian Barometer Survey Data**

*Chen Peng , Zang Leizhen ·69·*