

doi: 10.15936/j.cnki.1008-3758.2019.02.007

公民集体偏好会影响地方政府
公共支出结构吗

——基于公共价值理论的实证研究

包国宪^{1,2}, 关 斌^{1,2}

(1. 兰州大学 管理学院, 甘肃 兰州 730000;
2. 兰州大学 中国政府绩效管理研究中心, 甘肃 兰州 730000)

摘 要: 公共价值理论关注公民集体偏好, 重视政治的作用。以公民集体偏好为切入点, 以我国地方政府为研究对象, 实证分析了公民与政府协商互动对于地方政府公共支出结构的影响。研究表明, 公民集体偏好会显著影响地方政府公共支出结构, 但是二者之间的关系会受到政府价值取向的调节, 地方政府“公民本位”和“政府本位”两种价值取向扮演了不同的调节作用。这种关系存在的根本原因在于公共价值的实现是政民互动协商沟通的结果, 公民是公共价值的最终决定者, 但也受制于政治力量的平衡。研究结论对于理解新时代下政府行为模式和决策实践以及推进公共价值理论的发展具有一定意义。

关 键 词: 公共支出结构; 公共价值; 集体偏好; 价值取向

中图分类号: D 035 **文献标志码:** A **文章编号:** 1008-3758(2019)02-0156-09

Does Citizen Collective Preference Affect Local
Government's Public Expenditure Structure?

—— An Empirical Research Based on Public Value Theory

BAO Guo-xian^{1,2}, GUAN Bin^{1,2}

(1. School of Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China; 2. Research Center for Chinese Government Performance Management, Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: Public value theory focuses on the collective preference and emphasizes the role of politics. Taking collective preference of citizens as the starting point and local government as the research object, this paper empirically analyzes the impact of the interaction between citizens and government on public expenditure structure of local government. The results show that collective preferences will significantly influence the public expenditure structure of local government, but the relationship between the two will be moderated by the government's value orientation. The two kinds of local government's value orientation, i. e. “public-centered” and “government-centered” play different moderating roles. The fundamental reason for this relationship is that the realization of public value is the result of interactive consultation between the government and the people. Citizens are the ultimate determinants of public value, but they are also subject to the balance of political power. The research conclusion has certain significance for understanding the

government's behavior patterns and decision-making practices in the new era, and promoting the development of public value theory.

Key words: public expenditure structure; public value; collective preference; value orientation

“政府把钱花哪去了?”一直以来都是全社会关注的一个热点问题。随着我国经济的快速发展,公共支出的总体规模持续扩大,财政部公布的数据显示,2018年全国一般公共预算支出总规模达到了20.98万亿元,政府如何分配和使用规模如此庞大的财政资源,就形成了公共支出结构问题。所谓公共支出结构(structure of public expenditure),指的是各类公共支出占总公共支出的比重^{[1]33}。赵永亮和杨子暉的研究表明,我国公共支出结构在国家层面上保持着一定的规律性,但是在地方政府层面,却存在着很大的差异性,甚至存在扭曲的公共支出结构^[2]。传统的关于公共支出结构的研究大都基于资源配置论^{[1]152}、政府职能论^[3]和政治行为论^[4]等,这些研究将政府或国家作为分析主体,探讨资源效率、政府职能和经济发展阶段等对公共支出结构的影响。近些年来,基于民主视角的研究逐渐发现,公民的意见或偏好会对政府财政决策产生不同程度的影响^[5-7],然而,公民意见到底是以一种什么样的呈现方式与政治力量互动后对公共支出结构产生影响的,现有研究讨论较少。

公共价值的概念最早由 Moore 于 1995 年提出,Moore 认为,公共价值源于个体的需求和感知,公共管理者最应该关注的就是公民通过代议制政府所表达的期望,公共价值是公民对政府期望的集合^{[8]52}。在公共价值理论中,公民集体偏好(collective preferences)是一个非常重要的概念,所谓集体偏好是指个体偏好通过一定的程序或规则传递并集中为社会层面的整体偏好^[9]。公共价值理论的核心就是强调公民集体偏好的政治协商表达^[10-11]。政府要围绕公民集体偏好和诉求来配置公共资源和权力并将实现公共价值作为其根本使命。

一、理论分析与研究假设

1. 公民集体偏好与公共支出结构

公民集体偏好反映了公民对于其生存和发展共同的价值偏好和社会需求,在不同的政治、地

理、历史和文化环境下,公民的集体偏好必然不同。孟天广等通过调查实验的方法考察了公民在“民生福利”和“经济发展”两个领域中的意见对于地方财政决策的影响^[6],本文借鉴这种思路,将对公民集体偏好的探讨也集中在“民生福利”和“经济发展”两个主题上,其中公民民生福利类集体偏好是与百姓生活密切相关的,民众最关心,与民众关系最直接的期望和偏好,而经济发展类集体偏好主要指公民对于基础设施建设、企业经营发展、扶贫、就业等问题的诉求和偏好。

公民集体偏好的满足是公共价值的核心^{[8]30},如果公共权利和资源被分配给非预期的受益对象时,公共价值失灵(public value failure)就会发生^[12],因此政府需要通过不断调整公共支出分配来创造公共价值^[13]。地方政府公共支出按照其功能主要可以划分为两类:服务性支出和生产性支出^[14-15],服务性支出进入公民的消费函数,是直接 with 民众生活息息相关的公共支出,生产性支出进入企业的生产函数,承担了国家财政的生产建设职能。

公民集体偏好是公共价值的载体,反映了大多数入共同的期望和需要^[11]，“利益诉求共同体”的形成使得民众共同关注的议题可以通过更具影响力的方式参与社会互动中去^[16],合意的公共支出结构要对应公民集体偏好的结构。公民关于民生福利的集体偏好是一种与公民日常生活事项息息相关的期望和偏好,当一个地区公民关于民生福利的集体偏好越突出时,地方政府出于公共价值的实现和整体福利最大化的目的,需要加大公共服务性支出以回应公民关于民生问题的期望和价值偏好。类似地,当一个地区公民关于经济发展的集体偏好越高时,地方政府要满足公民集体偏好,则其财政决策的初衷就是要把优势资源配置在最能承载公共价值的领域中,为了推动经济快速发展,地方政府往往需要扩大基础设施建设,扶持工商企业,加大招商引资力度,鼓励民众创业,增加就业机会,因此需要地方政府扩大公共生产性支出。鉴于此,本文提出如下假设。

H1a:公民关于民生福利的集体偏好越高,地方政

府公共服务性支出越高。H1b:公民关于经济发展的集体偏好越高,地方政府公共生产性支出越高。

2. 地方政府价值取向的调节作用

所谓价值取向是指与解决问题相联系的,对一定主体行为和思想起指示和导向作用的模式化原则^[17],相关研究表明我国地方政府存在着“政府本位”和“公民本位”两种基本价值取向^[18-19]。“政府本位”价值取向,政府是公共管理的主体和全社会利益的代表者,政府的管理和服务是建立在政府意愿、期望和需求的基础上^[18],政府的行为往往从自身的需要出发,更确切地说是从迎合上级领导的考虑和需求出发^[19],即唯“上”是从的一种价值取向。“公民本位”的价值取向即政府的价值目标要以公共需要或公众利益为标准,政府的决策要更多地考虑民众的需要和偏好。由于班子构成、文化背景、政治生态和经济环境的不同,不同的地方政府在事实判定中会呈现出不同的价值取向偏好,并且这种价值取向会在政府的政策逻辑和问题分析中有所体现。

公共价值创造是公民集体偏好的政治协商表达^[10-11]。在民主协商创造公共价值的过程中,政治作为一种有效的协调机制,贯穿整个活动的始终^[11,20],公共管理者一方面要考虑公民的集体偏好,另外一方面要整合政府自身的目标。公共价值作为一种分析框架,同时考虑了政府对于公共资源供给的偏好以及公民对于公共资源需求的偏好^{[8]211}。政府和公民双向参与的价值系统决定了政府对公民集体偏好的回应存在筛选和识别的机制,地方政府会考虑财政资源的可得性和实际的政治环境,发挥其运作能力和协调能力,努力使政府以最小的财政支出满足公民集体性的价值偏好,致力于公共价值的创造和最大化。因此在政府预算决策中,公民集体偏好对决策结果影响的程度,取决于地方政府自身的价值偏好、价值判断。不同的价值取向有不同的决策重心,只有当政府的决策重心与公民集体偏好一致时,公民集体偏好对于最终政府财政决策的影响才能达到最大程度,否则,公民集体偏好对于政府财政决策的影响将会在一定程度上被弱化。因此在公共财政决策结果的形成过程中,公民集体偏好与公共支出之间的关系会受到政府价值取向的调节。

当地方政府越倾向于“公民本位”的价值取向时,公共财政决策作为一种利益协调和资源分配

机制,应该更多地体现民生民意、确保民生福利,也就是在政策制定的各个环节更多地考量政策结果是否满足了公民关于民生福利的集体偏好和利益诉求,此时,公民集体偏好越有利于转化为政府对于公共服务性支出的重视,二者之间的正相关关系得以加强。另外,价值的不可兼容性意味着在强调一些价值的时候,不可避免地弱化了另外一些价值^[21],当地方政府越倾向于“公民本位”价值取向时,其行为决策更倾向于民生问题,一定程度上会弱化对于公民经济发展集体偏好的重视程度,从而减少对于生产性支出的投入,因此,本文提出以下假设。H2a:地方政府“公民本位”价值取向正向调节了公民民生福利集体偏好与公共服务性支出间的关系。H2b:地方政府“公民本位”价值取向负向调节了公民经济发展集体偏好与公共生产性支出间的关系。

当地方政府越倾向于“政府本位”的价值取向时,其行为更倾向于满足自身或上级领导的需要,更确切地说就是要突显政绩以获得政治晋升或满足上级领导的以经济数据为指标的绩效考核^[19],已有学者从经济竞赛的角度解释了公共支出结构的结构偏好^[22]。在这种价值取向,政府会为发展地方经济而开展“标尺竞争”,追求短期经济增长而忽视公共资源与民生福利的匹配^[2]。因此当地方政府更偏向于“政府本位”价值取向时,地方政府很少考虑财政决策结果能否真实赢得了当地公民的满意,其对于公民民生福利集体偏好的关注程度和决策结果的考虑都会弱化,此时公民民生福利集体偏好与地方政府公共服务性支出间的正相关关系会减弱;相反,由于地方政府决策中更加注重了对于政绩和发展等问题的关注,对于推动地方经济发展充满着高涨的热情。他们要寻求一切可能的资源进行投资来推动地区GDP的提升,在与公民集体偏好的碰撞融合中,会更加倾向于对经济发展集体偏好的关注,此时公民关于经济发展的集体偏好在政府决策中影响作用会加大,对于公共生产性支出的正向影响也会加强,因此,本文提出以下假设。H2c:地方政府“政府本位”的价值取向负向调节了公民民生福利集体偏好与公共服务性支出间的关系。H2d:地方政府“政府本位”的价值取向正向调节了公民经济发展集体偏好与公共生产性支出间的关系。

综上所述,本文的概念框架如图1所示。

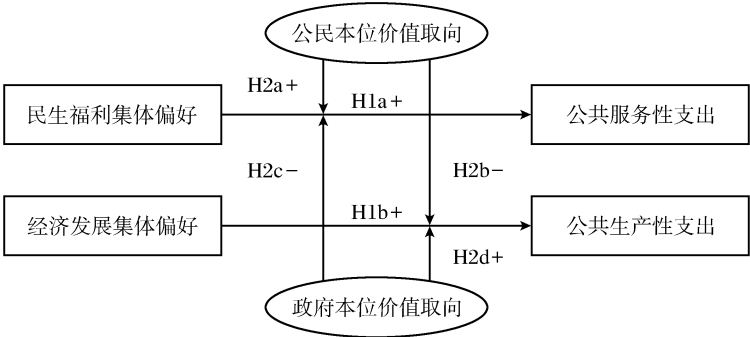


图 1 概念框架

二、研究设计

1. 样本选取

本研究选取《2016 年第十五届中国政府网站绩效评估报告》中公布的综合得分排名前 200 的城市作为基准样本(含省会城市和地级市,不包含直辖市),之所以选择政府网站绩效排名作为基准样本选择的标准,是因为本研究中政府财政支出数据、人大建议议案以及政府“常务会议纪要”都要依托地方政府网站手工采集,评估报告中排名 200 名以后的地方政府网站普遍存在信息更新不及时,网站不活跃等问题,因此本文原始样本只选取排名前 200 名的城市名单。获得原始样本后,逐步剔除以下样本:①财政预算数据未公开或公开不全的;②人大建议议案无法获取或缺失的;③政府常务会议纪要未公开或缺失的。最终获得了 118 个样本。

2. 变量测量

(1) 公共支出结构

公共支出结构通常采用各类财政支出占总财政支出的百分比来表示,参照我国政府财政支出功能分类科目及相关研究^[22-23],公共服务性支出包括社会保障支出、住房保障支出、文化体育支出、一般公共服务支出、医疗卫生支出、教育支出、节能环保支出;公共生产性支出包括农林水支出、城乡社区支出、交通运输支出、商业服务业支出、金融支出。财政支出分类科目数据来源于各市财政局官网。

(2) 公民集体偏好

Moore 关于公共价值的论述中特别强调了公民集体偏好是通过代议民主制表达的^{[8]52},而在中国的社会主义民主政治中,公民通过人民代表大会行使国家权力是代理民主制的直接体现。由于

《中华人民共和国人大代表法》规定“代表应当与原选区选民或原选举单位的人民群众保持密切联系,听取和反映他们的意见和要求”,“我国人民代表大会制度的基本原则是民主集中制”,所以我国人大制度的作用一方面表现在广大人民群众可以向人大代表反映问题,提出意见和诉求,另一方面表现为人大代表需要将众多公民意见整合成建议或议案提交给各级人民代表大会,人大代表发挥着征集民意、集中民意的作用,是呈现特定阶层、地域、行业集体利益的运作机制^[24]。相关研究也表明我国的人大制度扮演着代表公民集体意见的作用^[25],民主选举是用来反映公民偏好的一个重要的行政制度,人大代表会征集公民诉求,与选民保持一致以代表公共利益,反映地区(选区)的集体利益诉求。由于现阶段以建议议案数来研究人大活动已是一个普遍做法^[25-26],因此本文以建议和议案中民生福利类建议议案占比来反映公民关于民生福利的集体偏好,以建议和议案中经济发展类建议议案占比反映公民关于“经济发展”的集体偏好,数据来源于各市政府官网及市人大官网。

(3) 政府价值取向

随着政府信息公开趋势的不断加强以及语义分析、文本分析、文献计量等研究方法的不断发展,政策文本的量化研究逐渐成为了公共政策研究中一种有效且规范的方法。通过对政策文本(包括法案、会议发言记录、领导人演说)进行分析,可以分析政府价值取向的变化^[27],有利于研究人员打开政治过程的黑箱,使公共政策作为一个“过程”呈现在公众面前。本文利用“常务会议纪要”的文字记录来间接测量地方政府的价值取向。通过文本分析捕捉管理者认知已经是管理学中的一个相对成熟的作法^[28-29]。“常务会议纪要”是政府商议处理公共事务、制定公共决策时的真实反映和行为印迹,可以映射地方政府针对相关

问题的认知取向。具体而言,即选择一系列分别代表“公民本位”和“政府本位”的关键词,然后使用质性分析软件 Nvivo 11.0 对地方政府 2015 年全年的常务会议纪要内容进行关键词编码,得出关键词在文本中出现的频率,剔除歧义词频后,计算包含关键词的文本句子数占原始文本总句子数的百分比^[28],进而测得政府价值取向。

(4) 控制变量

本文选取以下控制变量:①人均 GDP 水平;②GDP 增长率;③财政收入规模,即地方政府财政收入占 GDP 的比重;④财政自给能力,即地方政府本级财政收入占本级财政支出的比重。

3. 分析方法

本文使用 Stata 14.0 软件采用层次回归的方法对所提假设进行检验,为了确保数据结果的稳健性,本文进一步使用了 Mplus 7.4 软件通过 Bootstrap 方法对调节效应进行了分析。

三、数据分析与结果

1. 回归分析及结果

从所选样本中可以发现,现阶段我国地方政府公共服务性支出普遍高于公共生产性支出,所选样本公共服务性支出占比均值为 55.57%,而生产性支出占比均值为 25.13%,说明地方政府财政支出明显偏向于民生领域。在回归分析的第一阶段(见表 1),我们检验了公民集体偏好与地方政府公共支出间的关系,Model 2 显示,在加入控制变量的情况下,民生福利集体偏好与公共服务性支出间显著正相关($\beta=0.136, P<0.01$),假设 H1a 验证通过。在 Model 4 中可以看出,经济发展集体偏好与生产性公共支出显著正相关($\beta=0.110, P<0.05$),因此假设 H1b 验证通过。

表 2 汇报了地方政府“公民本位”价值取向的

表 1 公民集体偏好与地方政府公共支出的多元线性回归结果

变 量	公共服务性支出		公共生产性支出	
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
常数项	1.721*** (0.228)	1.756*** (0.222)	-0.349(0.221)	-0.313(0.217)
控制变量				
人均 GDP	-0.099*** (0.022)	-0.109*** (0.022)	0.056** (0.022)	0.050** (0.021)
GDP 增长率	-0.034(0.297)	-0.014(0.289)	-0.260(0.288)	-0.338(0.283)
财政收入规模	-1.565*** (0.327)	-1.488*** (0.318)	0.284(0.317)	0.218(0.310)
财政自给能力	0.089(0.059)	0.123** (0.058)	-0.019(0.057)	-0.007(0.056)
自变量				
民生福利集体偏好		0.136*** (0.048)		
经济发展集体偏好				0.110** (0.043)
Adj-R ²	0.403	0.438	0.137	0.178
F	20.73***	19.21***	5.65***	6.07***

注: N=118, ** 表示在 0.05 水平上显著, *** 表示在 0.01 水平上显著,下同

表 2 地方政府“公民本位”价值取向调节作用的多元线性回归结果

变 量	公共服务性支出		公共生产性支出	
	Model 5	Model 6	Model 7	Model 8
常数项	1.754*** (0.225)	1.679*** (0.222)	-0.353(0.217)	-0.321(0.209)
控制变量				
人均 GDP	-0.108*** (0.022)	-0.102*** (0.022)	0.052** (0.021)	0.049** (0.020)
GDP 增长率	-0.017(0.292)	0.063(0.286)	-0.388(0.283)	-0.276(0.275)
财政收入规模	-1.483*** (0.326)	-1.460*** (0.318)	0.310(0.314)	0.130(0.309)
财政自给能力	0.122** (0.060)	0.115(0.059)	-0.022(0.056)	0.001(0.055)
自变量				
民生福利集体偏好	0.135*** (0.050)	0.126** (0.048)		
经济发展集体偏好			0.119*** (0.043)	0.120*** (0.042)
调节变量				
“公民本位”价值取向	0.003(0.039)	0.004(0.038)	0.056(0.037)	0.038(0.036)
乘积项				
民生福利×公民本位		0.694** (0.272)		
经济发展×公民本位				-0.723*** (0.234)
Adj-R ²	0.433	0.459	0.188	0.246
F	15.86***	15.20***	5.50***	6.44***

调节作用。调节效应的检验需要构造自变量与调节变量的乘积项,为了尽可能减少多重共线性的影响,本文对自变量和调节变量进行了中心化处理。在 Model 6 中可以看出,在控制了政府“公民本位”价值取向的情况下,民生福利集体偏好与政府服务性支出间显著正相关($\beta=0.126, P<0.05$),此时公民集体偏好与政府价值取向的乘积项与因变量显著正相关($\beta=0.694, P<0.05$),因此假设 H2a 验证通过。从 Model 8 中可以看出,经济发展的集体偏好与政府“公民本位”价值取向的乘积项与因变量存在显著的负相关关系($\beta=-0.723, P<0.01$),即政府“公民本位”价值取向负向调节了公民经济发展集体偏好与政府生

产性支出间的正相关关系,因此假设 H2b 验证通过。

表 3 汇报了地方政府“政府本位”价值取向的调节作用。在 Model 10 中可以看出,公民集体偏好与政府价值取向的乘积项与因变量之间不存在显著的相关关系($\beta=-0.340, P>0.05$),说明此时调节效应不存在,H2c 验证未通过。在 Model 12 中可以看出,经济发展的集体偏好与“政府本位”价值取向的乘积项与因变量显著正相关($\beta=0.590, P<0.05$),说明此时“政府本位”价值取向正向调节了二者之间的正相关关系,因此 H2d 验证通过。

表 3 地方政府“政府本位”价值取向调节作用的多元线性回归结果

变 量	公共服务性支出		公共生产性支出	
	Model 9	Model 10	Model 11	Model 12
常数项	1.747*** (0.225)	1.741*** (0.224)	-0.269(0.216)	-0.229(0.213)
控制变量				
人均 GDP	-0.108*** (0.022)	-0.108*** (0.022)	0.047** (0.021)	0.043** (0.021)
GDP 增长率	-0.004(0.291)	0.004(0.291)	-0.395(0.282)	-0.369(0.278)
财政收入规模	-1.498*** (0.321)	-1.454*** (0.322)	0.249(0.308)	0.261(0.303)
财政自给能力	0.122** (0.059)	0.124** (0.059)	-0.007(0.055)	-0.006(0.054)
自变量				
民生福利集体偏好	0.132*** (0.049)	0.147*** (0.051)		
经济发展集体偏好			0.119*** (0.043)	0.113*** (0.042)
调节变量				
“政府本位”价值取向	0.014(0.041)	0.021(0.042)	-0.070(0.039)	-0.076(0.039)
乘积项				
民生福利×政府本位		-0.340(0.291)		
经济发展×政府本位				0.590** (0.272)
Adj-R ²	0.433	0.435	0.194	0.220
F	15.90***	13.87***	5.68***	5.70***

最后,本文对 Model 6、Model 8、Model 12 中所验证的调节效应通过以下调节效应图(见图 2、图 3、图 4)进行了展现。从图中两条直线的斜率变

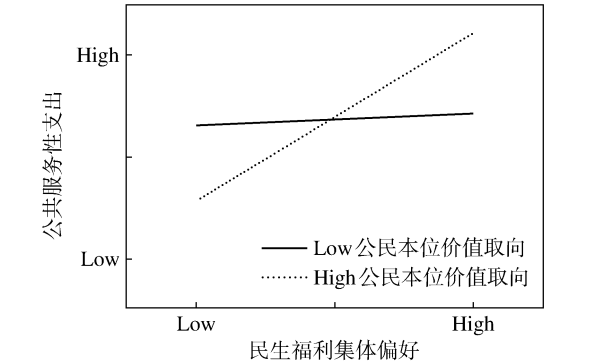


图 2 地方政府“公民本位”价值取向调节作用(对应服务性支出)

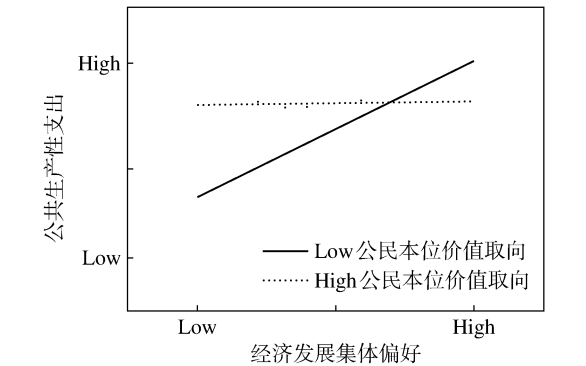


图 3 地方政府“公民本位”价值取向调节作用(对应生产性支出)

化中可以更加直观地看到政府价值取向的调节效应。例如从图 2 中可以看出,当地方政府公民本位的价值取向较高时,民生福利的集体偏好与公

共服务性支出间的回归直线变得更为陡峭。

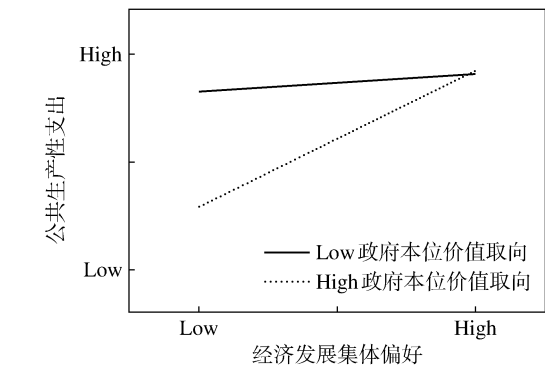


图 4 地方政府“政府本位”价值取向调节作用

2. 稳健性检验

为了避免层次回归方法可能产生的估计结果偏差,本文进一步采用 Bootstrap 方法,通过 Mplus 7.4 软件编写程序,对数据样本进行 2 000 次重复抽样来检验调节效应是否显著,表 4 可以看出,民生福利集体偏好与地方政府“公民本位”价值取向的乘积项在 95% 置信区间不包含 0[0.203,1.325],因此调节效应显著,H2a 验证通过,同样的,经济发展集体偏好与政府价值取向的乘积项在 95% 置信区间不包含 0[−1.155,−0.262],因此 H2b 验证通过。

表 4 基于 Bootstrap 方法的地方政府“民众本位”价值取向调节作用的分析结果				
变 量	公共服务性支出		公共生产性支出	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
民生福利集体偏好	0.135*** [0.032,0.232]	0.126** [0.017,0.219]		
经济发展集体偏好			0.119*** [0.034,0.206]	0.120*** [0.043,0.193]
“公民本位”价值取向	0.003 [−0.065,0.071]	0.004 [−0.071,0.077]	0.056 [−0.021,0.131]	0.038 [−0.029,0.099]
民生福利×公民本位		0.694** [0.203,1.325]		
经济发展×公民本位				−0.723*** [−1.155,−0.262]
R ²	0.462	0.492	0.229	0.291
ΔR ²		0.030		0.062

注: Bootstrap 重复抽样 2 000 次,模型分析中皆加入了控制变量,下同

表 5 呈现了使用 Bootstrap 方法检验“政府本位”价值取向调节作用的分析结果,重复抽样次数为 2 000,置信区间为 95%,可以看出民生福利集体偏好与政府价值取向间的乘积项置信区间包含 0[−1.171,0.262],因此调节效应不显著,

H2c 未验证通过,但是可以看出经济发展集体偏好与政府价值取向的乘积项在 95% 置信区间不包含 0[0.084,1.240],因此调节效应显著,假设 H2d 得到验证。稳健性检验所得结论与前文所得结论一致。

表 5 基于 Bootstrap 方法的地方政府“政府本位”价值取向调节作用的分析结果				
变 量	公共服务性支出		公共生产性支出	
	Model 1	Model 2	Model 1	Model 2
民生福利集体偏好	0.132*** [0.027,0.229]	0.147*** [0.044,0.239]		
经济发展集体偏好			0.119*** [0.032,0.205]	0.113** [0.023,0.201]
“政府本位”价值取向	0.014 [−0.093,0.103]	0.021 [−0.082,0.109]	−0.070 [−0.143,0.011]	−0.076 [−0.152,0.005]
民生福利×政府本位		−0.340 [−1.171,0.262]		
经济发展×政府本位				0.590** [0.084,1.240]
R ²	0.462	0.469	0.235	0.266
ΔR ²		0.007		0.031

四、研究结论和讨论

实证分析结果表明,地方政府公共支出结构会受到公民集体偏好的显著影响,同时,该关系会受到地方政府价值取向的调节。具体而言,当地方政府越倾向于“公民本位”的价值取向时,民生福利集体偏好与政府服务性支出之间的关系较强,政府价值取向正向调节了二者关系,但此时经济发展集体偏好与政府生产性支出之间的关系较弱,政府“公民本位”价值取向负向调节了二者间的关系。当地方政府越倾向于“政府本位”的价值取向时,经济发展集体偏好与政府生产性支出间的关系较强,即“政府本位”的价值取向正向调节了二者间的关系。政府价值取向的调节作用之所以存在,根本原因在于公共价值的实现是公民偏好与政府偏好在政治的力量下相互平衡的结果。结合我国实情,地方人大的基本性质就是一个地方公民集体偏好的表达机构和地方政治力量互动的平台,在这个平台上,公民意见与地方政府的价值取向碰撞、协调并最终得以交融。

地方政府价值取向本质上是受政绩考核导向的影响而形成的。改革开放以来,我国政绩考核导向经历了从单一到多元、从简单粗略到全面细致的转变。党的十一届三中全会确立了以经济建设为中心的工作重心,尤为强调干部抓经济建设的能力和以GDP为标尺的经济发展实绩;党的十六届三中全会提出了科学发展观,是对前一段时期经济、社会、政治发展的反思,也是对政绩考核导向的重塑;十八大以来,政绩考核导向有了新的内涵,“群众本位”“公平正义”“市场经济”“深化改革”等多元化的政绩考核导向并行确立并协调发展,反映了新一届党的集体领导班子对公民诉求的回应及对当前社会矛盾的科学研判,十九大进一步强调了要“以人民为中心”,“全面深化改革”,贯彻“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,为新时代更为全面、科学、细致的政绩考核指明了方向。

地方政府价值取向的调节作用也可以理解为是政府对公民诉求的选择性回应机制,政治决策的弹性决定了地方政府会采用策略性行为来把控决策方向。新时代背景下,地方政府的价值取向是多元化的,其对于公民诉求的回应在不同的环境和不同的阶段也会有着显著的差异。受政绩考

核和晋升激励的影响,地方政府不得不坚决执行“以经济发展为中心”的政治方向,但随着民生福利改革的持续推进,地方政府也要认真回应民众的诉求和呼声,受“自上而下”的政绩考核体制和“自下而上”民主代表制度的影响,地方政府“公民本位”和“政府本位”两种价值取向是会同时存在的,因此其对于财政决策的影响也会存在动态性和不确定性,地方政府会在特定的情景下偏向于回应公民“民生福利”的集体偏好而在另一种情景下倾向于回应公民“经济发展”的集体偏好。现行体制下行政权威、公民意见和决策者价值偏好的互动影响是政府价值取向调节作用形成的深层次原因。从政策实际考虑,政府作为公共决策的主体,可以在需要时积极引导公民集体偏好来形成政民合力,集中力量办大事,同时也要重塑符合新时代特征的政绩观,突破以往“唯GDP主义”的决策认知,积极发展社会主义协商民主,保证人民当家作主落实到国家政治生活和社会生活之中。

参考文献:

- [1] Arrow K J, Kurz M. Public Investment, the Rate of Return, and Optimal Fiscal Policy[M]. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1970.
- [2] 赵永亮,杨子晖. 民主参与对公共品支出偏差的影响考察[J]. 管理世界, 2012(6):74-85.
- [3] Musgrave R A, Musgrave P B. Public Finance in Theory and Practice[M]. New York: McGraw-Hill, 1973.
- [4] Rubin I S. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing [M]. Chatham: Chatham House Publishers, 1997.
- [5] 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.
- [6] 孟天广,杨平,苏政. 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[J]. 公共管理学报, 2015, 12(3):57-68.
- [7] Hong S. Citizen Participation in Budgeting: A Trade-off Between Knowledge and Inclusiveness? [J]. Public Administration Review, 2015, 75(4):572-582.
- [8] Moore M H. Creating Public Value: Strategic Management in Government [M]. Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- [9] Austen-Smith D, Banks J S. Positive Political Theory I: Collective Preference [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1999.
- [10] Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? [J]. American Review of

Public Administration, 2006,36(1):41-57.

[11] O'Flynn J. From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications [J]. Australian Journal of Public Administration, 2007, 66(3):353-366.

[12] Anderson D M, Taggart G. Organizations, Policies, and the Roots of Public Value Failure: The Case of For-profit Higher Education [J]. Public Administration Review, 2016,76(5):779-789.

[13] Kalambokidis L. Creating Public Value with Tax and Spending Policies: The View from Public Economics[J]. Public Administration Review, 2014,74(4):519-526.

[14] Devarajan S, Swaroop V, Zou Hengfu. The Composition of Public Expenditure and Economic Growth[J]. Journal of Monetary Economics, 1996,37(2):313-344.

[15] Keen M, Marchand M. Fiscal Competition and the Pattern of Public Spending [J]. Journal of Public Economics, 1997,66(1):33-53.

[16] 生奇志, 潘舒怡. 网络意见共同体: 溯源、形成与趋势[J]. 东北大学学报(社会科学版), 2018,20(4):387-391.

[17] Kluckhohn F R, Strodtbeck F L. Variations in Value Orientations[M]. Evanston: Row & Peterson, 1961.

[18] 彭国甫. 价值取向是地方政府绩效评估的深层结构[J]. 中国行政管理, 2004(7):75-78.

[19] 廖晓明, 孙莉. 论我国地方政府绩效评估中的价值取向[J]. 中国行政管理, 2010(4):27-31.

[20] 何艳玲. “公共价值管理”: 一个新的公共行政学范式[J]. 政治学研究, 2009(6):62-68.

[21] Graaf G D, Paanakker H. Good Governance: Performance Values and Procedural Values in Conflict[J]. American Review of Public Administration, 2015,45(6):635-652.

[22] 傅勇, 张晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007(3):4-12.

[23] 何艳玲, 汪广龙, 陈时国. 中国城市政府支出政治分析[J]. 中国社会科学, 2014(7):87-106.

[24] 李景治. 中国权力结构和运行机制中的人民代表大会[J]. 政治学研究, 2009(1):54-60.

[25] Manion M. “Good Types” in Authoritarian Elections: The Selector Connection in Chinese Local Congresses [J]. Comparative Political Studies, 2014, 50(3):362-394.

[26] 黄冬娅, 陈川懋. 县级人大代表履职: 谁更积极? [J]. 社会学研究, 2015(4):169-193.

[27] Laver M, Benoit K, Garry J. Extracting Policy Positions from Political Texts Using Words as Data[J]. American Political Science Review, 2003,97(2):311-331.

[28] 吴建祖, 关斌. 高管团队特征对企业国际市场进入模式的影响研究——注意力的中介作用[J]. 管理评论, 2015,27(11):118-131.

[29] Kaplan S. Cognition, Capabilities, and Incentives: Assessing Firm Response to the Fiber-optic Revolution [J]. Academy of Management Journal, 2008,51(4):672-695.

(责任编辑: 付示威)



(上接第 155 页)

[20] Xia Lan, Suri R. Trading Effort for Money: Consumers' Cocreation Motivation and the Pricing of Service Options [J]. Journal of Service Research, 2014,17(2):229-242.

[21] Joosten H, Bloemer J, Hillebrand B. Is More Customer Control of Services Always Better? [J]. Journal of Service Management, 2016,27(2):218-246.

[22] Fuchs C, Prandelli E, Schreier M. The Psychological Effects of Empowerment Strategies on Consumers' Product Demand[J]. Journal of Marketing, 2010,74(1):65-79.

[23] Nambisan S, Baron R A. Virtual Customer Environments: Testing a Model of Voluntary Participation in Value Co-creation Activities [J]. Journal of Product Innovation Management, 2009,26(4):388-406.

[24] Specht J, Egloff B, Schmukle S C. Everything Under Control?: The Effects of Age, Gender, and Education on Trajectories of Perceived Control in A Nationally Representative German Sample [J]. Derelopment Psychology, 2013,49(2):353-364.

[25] Zhu Zhen, Nakata C, Sivakumar K, et al. Fix It or Leave It? Customer Recovery from Selfôservice Technology Failures[J]. Journal of Retailing, 2013,89(1):15-29.

[26] Shan Y, King K W. The Effects of Interpersonal Tie Strength and Subjective Norms on Consumers' Brand-related EWOM Referral Intentions [J]. Journal of Interactive Advertising, 2015,15(1):16-27.

[27] Shamim A, Ghazali Z. A Conceptual Model for Developing Customer Value Co-creation Behaviour in Retailing[J]. Global Business and Management Research, 2014,6(3):185-196.

[28] Ajzen I. Perceived Behavioral Control, Self-efficacy, Locus of Control, and the Theory of Planned Behavior [J]. Journal of Applied Social Psychology, 2002,32(4):665-668.

(责任编辑: 王 薇)