

公众参与、政治价值观 与公众感知的政府质量*

——基于2015年中国城市治理调查数据

金炜玲 孟天广

【摘要】作为衡量治理过程是否符合善治原则的重要理论概念,“政府质量”包含基于过程的代表性、公正性、回应性、廉洁性等治理价值的四个维度。既有研究多从跨国比较和宏观层面对政府质量的来源进行讨论,缺乏从地方治理层面考察公众视角下政府质量感知的微观成因。本研究通过对2015年中国城市治理调查数据的分析,从微观层面探讨了公众参与经历对政府质量感知的影响机制。研究发现,参与经历塑造公众对政府质量的感知,并受到政治价值观的调节;非制度化参与经历显著降低公众感知的政府质量;体制认同正向调节制度化参与对政府质量的影响,促进了公众对政府代表性、公正性和回应性的评价;政治效能感正向调节非制度化参与对政府质量的影响,改善其对代表性、回应性和廉洁性的感知。行为与价值的嵌入影响公众对治理质量的评价,凸显了“过程导向”的治理的本质。

【关键词】公众参与 政府质量 体制认同 政治效能感

【作者简介】金炜玲,社会学博士,中国农业大学人文与发展学院讲师,清华大学数据治理研究中心兼职研究员;

孟天广,政治学博士,清华大学社会科学学院政治学系长聘副教授。

【中图分类号】D668 【文献标识码】A 【文章编号】1000-2952(2021)01-0044-14

一、引言

党的十八届三中全会提出我国深化改革的总目标是“推进国家治理体系和治理能力现代化”,由此开启了我国进入国家治理现代化的新时期。作为提升治理能力的核心主体,政府的治理质量和水平是公众关注的焦点,也构成学界研究的重心。“政府质量”(quality of government)是衡量治理过

* 本文系国家社会科学基金重大项目“基于大数据的智能化社会治理监测、评估与应对策略研究”(18ZDA110)和中国博士后科学基金第67批面上资助项目“大数据驱动政府回应——基于公众参与类型学的研究”(2020M670264)的阶段性成果。

程是否符合善治原则的重要概念，指的是公共权力良好运行的品质。当前中国处于社会转型期和深化改革期，经济发展进入新常态、社会风险矛盾显性化、制度建设进入攻坚期，政府对市场主体和社会主体的公共服务、经济管理和社会治理等职能进一步凸显，客观上对政府治理的水平提出更高要求。

随着社会治理理论的转型，政府在治理过程中的角色不再是唯一性的，而是需要与多元治理主体合作，来共同处理公共事务、管理公共生活。^① 治理的目标是“善治”，要求在政府与社会之间建立起全面良性的互动关系，^② 一方面鼓励公众通过多种途径参与治理，另一方面要求政府回应与吸纳公众的诉求，获得公众对政策的理解和支持。与此同时，伴随着信息技术的革命式发展，技术赋权进一步强化了公众的参与意识，公众诉求得以在网络空间快速形成、表达和传播，公众参与公共治理、监督公共权力的能力也获得增长，驱动着“基于过程”的治理质量的提升。因此，以公众参与为切入点，从微观层面讨论公众感知的政府质量，分析其发展现状和影响要素，有助于丰富政府质量的理论体系，对于塑造政府与社会良性互动、创建协同共治格局具有重要的现实意义。本研究试图立足中国实际，通过分析全国代表性城市的居民调查数据，探索公众视角下政府质量的微观生成机制，为揭示公众参与和政府质量之间的内在关联提供实证依据。

二、文献回顾与研究假设

（一）政府质量的概念阐释

“政府质量”概念是在批判传统治理理论的基础上发轫而出。20世纪后期，随着新公共管理运动引入绩效考核、顾客导向、全面质量管理等企业管理原则，公共管理部门的效率获得大幅提升，却也在日益损耗公平。基于对新公共管理运动的批判和反思，新公共服务学派认为简单的效率追求并不能实现公平性、参与性、公共性等核心价值，进而提倡“过程导向”、强调质量的治理。随着相关理论的逐步深入，政府质量的概念阐释也日渐丰富，国外学界对此虽尚未有统一界定，^③ 但已形成了相当程度的共识。

根据国外政府质量理论，政府质量指的是政治过程中公共权力良好运行的状态，不仅关注治理制度设计的逻辑，更关心制度化运行的过程，其核心价值是推进基于程序公正、廉洁自律和政治代表等政治价值的治理模式。^④ 早期的政府质量研究强调经济发展水平，^⑤ 这种观点因为忽略了许多非经济因素的作用而立刻受到众多学者的批评。Rothstein与Teorell将“公正性”视为政府质量的核心要素，尤其是执行政府权威的机构必须公正地行使权力，^⑥ 即行动不为任何特殊关系或是私人偏好所干扰。^⑦ Wilson在此基础上强调“善治”的价值，认为善治意味着在各种呼声很高的目标间做权

① 朱光磊：《全面深化改革进程中的中国新治理观》，《中国社会科学》2017年第4期，第27~39页；周志忍：《从运作角度审视国家治理现代化》，《中国机构改革与管理》2018年第1期，第26~27页。

② 李岩：《国家治理体系和治理能力现代化：背景、意涵与影响——专访清华大学社会科学学院政治学系主任张小劲教授》，《领导文萃》2014年第12期，第16页。

③ 聂平平、万苏春：《国外政府质量研究：话语阐释、测评指标与研究困境》，《国外社会科学》2018年第5期，第75~83页。

④ Marcus Agnafors, Quality of Government: Toward a More Complex Definition, *American Political Science Review*, Vol 107 (3), 2013, pp. 433-445.

⑤ Rafael La Porta et al., The Quality of Government, *The Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol 15 (1), 1999, pp. 222-279.

⑥ Bo Rothstein and Jan Teorell, What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions, *Governance*, Vol 21 (2), 2008, pp. 165-190.

⑦ Matthew M. Chingos, Michael Henderson and Martin West, Citizen Perceptions of Government Service Quality: Evidence from Public Schools, *Quarterly Journal of Political Science*, Vol 7 (4), p. 416.

衡,要求决策者在公共服务精神的激励下作出正当性、有回应性的选择。^① Agnafors 对政府质量的概念作出了更为系统和全面的定义,将其内涵总结为公共精神、科学决策、善行原则、效率、法治和公正、稳定性六个要素。^②

基于过往讨论可知,政府质量是基于“过程导向”而非“结果导向”的治理范式,因此超越了传统治理理论忽略程序公正、公众参与、政府回应等治理过程要素的局限性,这是国内外学者共识性的认知。“过程导向”的治理理论是在接受 Ostrom 等学者提出的“多中心治理”框架^③所强调的,多主体参与、政企社合作与伙伴关系、政府间网络协同等治理机制的基础上,突出在治理过程中实现政社高效协同、权力规范运行、制度有效运转等关键特征的治理模式。在这样的治理范式下,治理并不是一套规则条例,也不是一种活动,而是一个过程。^④

然而,国外的政府质量概念及理论并不适合直接用于分析当下的中国实践。国外学者的政府质量大多基于欧美国家政治制度的语境,重在衡量代议制确立后公共权力公正行使的状态,与正在推进制度建设,尤其是构建国家—社会关联的制度尚在快速变迁中的转型中国不相适应。^⑤ 改革开放以来,我国经济社会的飞速发展带来国家—社会关系的快速转变,一方面,新兴信息技术进一步降低了公众参与的成本和门槛,驱动公众诉求表达的“显性化”,这不断激发着公众对政府质量的需求;^⑥ 另一方面,市场监管、社会福利等政府职能的强化,也加强了政府与社会的接触和互动。近年来,我国进入协商民主发展阶段,协商民主理论认为代表性和正当程序是联系政府和公民关系的关键纽带,^⑦ 尤其强调代表制度和回应制度的建立以强化国家—社会互动。因此,政府与多元治理主体的互动构成在中国语境中评估公共权力运行质量的重要维度,国家与社会间的互动关系及协同状态是政府治理水平最为直接和具体的反映。

基于对过往理论的提炼与讨论,本研究认为,转型中国的政府质量指的是政府和社会之间围绕公共权力行使形成的互动关系与良好状态,包含代表性、公正性、回应性与廉洁性四个核心要素。其中,代表性是政府质量的基础,指政府做出的一系列行为可以有效反映国家和社会的发展需求,表现为国家机构和政府部门的行为可以代表公众利益;公正性是公共权力行使的基本原则,指公共权力行使中除非法律规定否则不得考虑任何特定群体,表现为司法公正性、政策执行公正性等;回应性是政府质量的载体,指政府依法对公民需求作出负责任的回应,表现为政府关注和回应公众的意见与需求、政府与公民的沟通等;廉洁性是公共权力行使异化的程度,指公共权力掌握者利用公共权力谋取私人利益的程度,表现为政府官员和其他干部涉及腐败问题的情况。

(二) 政府质量和公众参与

过往研究关注政府质量的影响因素,一般从经济发展、民主制度、官僚体制等宏观视角解释政府质量的来源。强调经济因素的研究指出,经济发展水平对政府质量至关重要,尤其是政府的财政

① Graham Wilson, *The Quality of Government, Governance*, Vol. 21 (2), 2008, pp. 197-200.

② Marcus Agnafors, *Quality of Government: Toward a More Complex Definition, American Political Science Review*, Vol. 107 (3), 2013, pp. 433-445.

③ 参见 Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990; 孔繁斌:《多中心治理诠释——基于承认政治的视角》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学版) 2007年第6期,第33~36页。

④ 俞可平:《治理和善治:一种新的政治分析框架》,《南京社会科学》2001年第9期,第40~44页。

⑤ [瑞典]博·罗斯坦、臧雷振:《经济增长与政府质量的中国式悖论——“韦伯式”科层制与中国特色“干部制”》,《经济社会体制比较》2016年第3期,第144~145页;聂平平、万苏春:《国外政府质量研究:话语阐释、测评指标与研究困境》,《国外社会科学》2018年第5期,第75~83页。

⑥ 孟天广、郭凤林:《大数据政治学:新信息时代的政治现象及其探析路径》,《国外理论动态》2015年第1期,第53页。

⑦ Mark E. Warren, *Deliberative Democracy and Authority, American Political Science Review*, Vol. 90 (4), 1996, pp. 46-60.

和税收可以影响政府能力与政治代表性,^①对高水平的政府质量具有重要意义。关注民主发展与政府质量之间关系的学者,多基于跨国比较研究认为民主发展可以提升政府质量,^②这是因为民主政体能够减少腐败,^③并能对公权力实现有效制约。^④“官僚体制说”则认为,理性专业化、管理能力强的官僚体系有利于制定符合广泛利益的政策,^⑤同时,设置合理的分权、晋升、考核等机制促进官僚机构代理人之间的竞争,可以激励政府更好地维持公共目标。^⑥

上述研究少有从微观层面出发,考察政府与公众之间的互动行为和政治态度等因素对政府质量的影响,因而在中国政府质量的实证研究中欠缺解释力。这一研究上的缺失原因主要有二:其一,政府质量理论体系的本土化讨论不充分。国外研究多将政府质量与代议制、民主制捆绑讨论,容易忽视政府质量所反映的政社互动维度,因此在构建转型中国的政府质量概念时,需兼具对国家—社会协同治理关系的考量。其二,政府质量的测量评估体系不健全。既有研究大量采用衡量政府投入或产出的财政资本、公共开支^⑦、行政效率^⑧、民众支持度^⑨等指标来评价政府质量,仍然没有摆脱侧重“结果导向”的评估框架,既难以反映出治理过程中的互动关系,也忽略了对公共权力行使品质的有效测量。

从公众参与的视角切入,恰好为弥补上述研究缺憾提供了契机。一方面,公众参与是公众和政府发生互动的主要场域,体现治理的“需求方”对政府质量的影响。聚焦于公众参与,可以对治理过程中政府与社会的互动与协同、表达与回应、反馈与监督等治理环节进行系统观察和测量,从而补足政社互动视角的缺失。另一方面,公众在参与过程中形成的对治理质量的主观评价,是政府质量不可或缺的测量评估维度。“结果导向”治理模式的理论基础是理性选择,其前提假定为公民也是“结果导向”的,因此公众会根据短期物质利益来形成对政治机构的反馈,^⑩即“基于结果的判断”。^⑪而“过程导向”的治理模式则认为,公众在治理参与的过程中不断积累政治知识与经验,感知治理制度的设计逻辑与运行状态;^⑫只有公众在经历政治过程时感受到治理制度符合规范价值且合法公正运行,才能形成良性的政民互动关系,最终转化为政府质量。因此,讨论公众参与和政府质

- ① Michael L. Ross, Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*, Vol 34 (2), 2004, pp 229-249.
- ② Nicholas Charron and Victor Lapuente, Does Democracy Produce Quality of Government? *European Journal of Political Research*, Vol 49 (4), 2010, pp 443-470.
- ③ Gabriella R. Montinola and Robert W. Jackman, Sources of Corruption: A Cross-Country Study, *British Journal of Political Science*, Vol 32 (1), 2002, pp 147-170.
- ④ Hanna Bäck and Axel Hadenius, Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship, *Governance*, Vol 21 (1), 2008, pp 20-21.
- ⑤ Jerrell D. Cogburn and Sandra Schneider, The Quality of Management and Government Performance: An Empirical Analysis of the American States, *Public Administration Review*, Vol 63 (2), 2003, pp 206-213.
- ⑥ Jean-Paul Faguet, Does Decentralization Increase Government Responsiveness to Local Needs? Evidence from Bolivia, *Journal of Public Economics*, Vol 88 (3), pp 867-893.
- ⑦ [英] 托尼·博韦德、[英] 埃克·劳夫勒:《地方治理质量评估:公共服务的个案研究》,肖锋编译,《上海行政学院学报》2010年第1期,第96~102页。
- ⑧ Hanna Bäck and Axel Hadenius, Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship, *Governance*, Vol 21 (1), 2008, pp 1-24.
- ⑨ Bo Rothstein and Jan Teorell, What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions, *Governance*, Vol 21 (2), 2008, pp 165-190.
- ⑩ Paul Halmos, The Personal and the Political, in Staffan Kumlin ed., *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, pp 121-138.
- ⑪ E. Allan Lind and Tom R. Tyler, Procedural Justice in Organizations, in E. Allan Lind ed., *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York: Springer US, 1988, pp 173-202.
- ⑫ Bo Rothstein and Jan Teorell, What is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions, *Governance*, Vol 21 (2), 2008, p 171.

量之间的因果关联,有助于探知政府质量生成的动态和微观机制。

过往研究注意到了公众参与和政府治理质量之间的关联。国外研究指出,公众可以通过掌握政策制定与实施的信息的方式,迫使官员增强政治责任性,提升政府绩效和治理水平;^①还有研究将公众参与视为社会资本,认为积极的公众参与会对政府形成更好的监督机制,促使政府积极执行政策、减少渎职腐败,从而提高政府效率和治理效能。^②国内学者也对公众参与要素展开了研究,闵学勤将公平参与感因子视为政府质量微观评估中的重要指标,^③宋典等以定量统计的方法验证政府质量对参与倾向的影响。^④上述研究虽然对政府质量的概念阐释、测量方法与本研究存在一定差异,但均有助于深入理解公众参与和政府质量之间的关系。

本研究关注公众参与对政府质量的影响,并以公众在互动中对政府治理质量的主观评价作为政府质量的测量指标。一般而言,公众参与被区分为制度化参与和非制度化参与,前者是在既定法制框架内参与政府决策制定和公共治理,后者包含制度框架之外的街头政治、社会运动、群体性事件等以抗争为主的行为。^⑤随着互联网时代的到来,公众参与的门槛降低,其渠道、频率和形式也相应发生变化,尤其是非制度化参与获得了较大扩展。^⑥由于参与类型存在差别,参与的冲突性程度、合作性程度、与政府互动的方式与过程等都会有所不同,^⑦公众对政府质量的主观评价也将呈现差异化的特征。“过程导向”的治理理论假定公众在与政府打交道时赋予政府质量以独立价值,在将自己与政府的实际互动经历与代表性、公正性、回应性、廉洁性的理想标准进行比较的基础上评价政府质量。如果公众在实际的参与经历中,感受到了公共权力行使的良好品质,会形成对政府质量较好的感知,反之则会形成较差的评价。据此形成如下假设:

假设 1.1: 制度化参与经历提升公众感知的政府质量。

假设 1.2: 非制度化参与经历降低公众感知的政府质量。

既有研究指出,人们的政治认知与心理因素和政治行为紧密相连。本研究关注体制认同和政治效能感这两种政治价值观。体制认同衡量个体对权威体制的认可和赞同程度,体现个体的政治情感归属和政治行为指向,高水平的体制认同可以有效降低抗争型参与行为,维持政治稳定和社会秩序;^⑧也有研究指出,特定的参与行为对政治认同、国家认同具有促进作用。^⑨政治效能感指的是自认具有影响政府决策的知识和能力,也对政府对自己的诉求作出回应有信心;高水平的政治效能感是人们进入公共

① Alicia Adserà, Carles Boix and Mark Payne, Are You Being Served? Political Accountability and Quality of Government, *Journal of Law, Economics, & Organization*, Vol 19 (2), 2003, pp 445-489.

② 参见 [美] 罗伯特·D. 帕特南:《使民主运转起来:现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,中国人民大学出版社 2015 年版; Stephen Knack, Social Capital and the Quality of Government: Evidence from the States, *American Journal of Political Science*, Vol 46 (4), 2002, pp 772-785.

③ 闵学勤:《政府质量评估的微观模型建构——基于全球 58 个国家数据的实证分析》,《社会科学研究》2013 年第 2 期,第 92~97 页。

④ 宋典、芮国强、丁叙文:《政府质量对公民参与倾向的影响:一个有调节的中介模型》,《江苏社会科学》2019 年第 4 期,第 128~136 页。

⑤ 杨光斌:《公民参与和当下中国的治道变革》,《社会科学研究》2009 年第 1 期,第 23~24 页。

⑥ 黄荣贵:《互联网与抗争行动:理论模型、中国经验及研究进展》,《社会》2010 年第 2 期,第 178~197 页;陈云松:《互联网使用是否扩大非制度化政治参与:基于 CGSS2006 的工具变量分析》,《社会》2013 年第 5 期,第 118~143 页。

⑦ 肖唐镖、易申波:《当代我国大陆公民政治参与的变迁与类型学特点——基于 2002 与 2011 年两波全国抽样调查的分析》,《政治学研究》2016 年第 5 期,第 102 页。

⑧ 付健明:《价值认同·结构平衡·秩序建构——西方国家维护社会稳定的经验分析》,《西南政法大学学报》2007 年第 5 期,第 104~108 页。

⑨ 周小李、刘琪:《大学生网络政治参与对其政治认同影响的实证研究》,《高教探索》2018 年第 12 期,第 103~108 页;王菁:《呈现与建构:大学生微博政治参与和国家认同——基于全国部分高校和大学生微博的分析》,《中国青年研究》2019 年第 7 期,第 62~69 页。

生活的促进条件,^①而特定的参与行为也会塑造个体的政治效能感。^②总之,体制认同、政治效能感与公众参与之间存在相互作用。具备较强的体制认同和政治效能感的人,往往倾向于承认政府的合法性、相信政府的所作所为是为民众考虑的,因此可能产生更高水平的政府质量评估,据此形成如下两个假设并构建本研究的假设模型(参见图1)。

假设2.1:体制认同正向调节参与经历与公众感知的政府质量之间的关系。

假设2.2:政治效能感正向调节参与经历与公众感知的政府质量之间的关系。

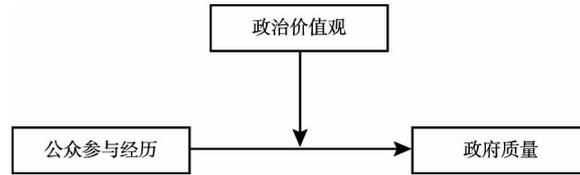


图1 研究假设模型

三、数据与方法

(一) 数据来源

为系统描述公众视角下的政府质量及其与公众参与经历之间的关联,本研究采用2015年中国城市治理调查作为二手数据资料。中国城市治理调查由清华大学数据治理研究中心设计并实施,采用“GPS/GIS辅助的区域抽样”方法依据单元格人口密度随机抽样,并采取分层多阶段抽样的方法,^③确保良好的样本代表性和数据权威性。2015年该调查共覆盖24个省、自治区、直辖市,抽取有效样本5525个,完成样本3513个,有效完成率为63.58%。该年度调查问卷系统考察城市居民的经济状况、政治态度、参与行为以及对政府质量的主观评价,为实现本文研究目标提供了详实可靠的微观数据。^④样本分布情况参见表1。

(二) 变量测量

1. 因变量:转型中国的政府质量

本研究的因变量是公众视角下的政府质量评估,包含代表性、公正性、回应性、廉洁性四个维度,表2呈现前三个维度的基本情况。除了少数人未提供有效回答之外,公众总体上对全国人大和政府机构的代表性评价较高;超过60%的受访者同意我国法院和检察院能够有效维护司法公正;接近一半的人认为我国政府充分关注和回应了公众诉求。总体而言,公众对公共权力的运行状态评价基本良好,但回应性、公正性低于代表性评估。

① 参见 Susan Yeich and Ralph Levine, Political Efficacy: Enhancing the Construct and Its Relationship to Mobilization of People, *Journal of Community Psychology*, Vol 22 (3), 1994, pp 259-271; 王丽萍、方然:《参与还是不参与:中国公民政治参与的社会心理分析——基于一项调查的考察与分析》,《政治学研究》2010年第2期,第95~108页。

② 刘芳、施文捷:《城市基层政治参与对政治效能感的影响:一项以上海社区为例的实证研究》,《社会》2012年第2期,第223~241页。

③ 具体而言,该调查分区县级、乡镇街道、村居社区、家庭户和受访人等五个阶段抽取合格受访人,户内抽样采用 Kish Grid 方法开展,有效地解决了传统户籍抽样中的人户分离、一户多址以及行政区域抽样中边界不清等问题。

④ 截至目前,中国城市治理调查于2015年、2018年先后实行两次。两次调查问卷均以城市治理为主题,但具体设计和题目内容存在出入。2018年问卷在考察政府质量评估、参与经历和政治效能感等方面的题目存在一定缺失,因此为实现前述研究目标,本研究选取2015年调查数据作为分析资料。

表1 2015年中国城市治理调查样本分布情况

变量		人数	百分比 (%)	变量		人数	百分比 (%)
年龄	18~29岁	847	24.11	教育水平	小学以下	229	6.52
	30~39岁	686	19.53		小学	438	12.47
	40~49岁	743	21.15		初中	937	26.67
	50~59岁	539	15.34		高中	616	17.53
	60~70岁	698	19.87		职高/中专	270	7.69
男性	1746	49.70	大专		409	11.64	
党员	409	11.71	大学本科		511	14.55	
工作	3209	91.35	硕士		47	1.34	
网民	2114	60.85	博士		10	0.28	
城市户口	2341	66.70	出国/境经历		985	28.04	

注: N=3513。

表2 转型中国的政府质量: 代表性、公正性与回应性

您在多大程度上同意下列观点?		非常同意	比较同意	不太同意	非常不同意	不知道/未回答
代表性	全国人大代表了大多数人民利益	22.06	54.34	12.61	2.33	8.65
	人民政府代表了人民的利益	13.04	40.93	29.75	6.92	9.36
公正性	我国法院/检察院维护了司法公正	14.60	50.93	20.61	3.56	10.30
	在我国, 人人都得到了政府的公平对待	9.71	29.21	42.41	9.91	8.76
回应性	我国政府充分回应了公众需求	8.20	34.42	39.57	6.86	10.96
	我国政府很关注公众意见和要求	8.37	34.19	37.94	8.20	11.30

注: N=3513; 表中数值单位为%。

表3考察了政府质量的廉洁性维度。与代表性、公正性和回应性相比, 公众对政府廉洁性的评价差异较大, 在公众眼中中央政府官员和法官、检察官的廉洁程度相对较高。由于存在一定比例的公众未作出有效回答, 本研究在数据分析中对缺失值采用了中位值插补, 并通过因子分析构建各维度因子得分和政府质量综合指标,^① 因子得分越高表明政府质量的主观评价越高。

表3 转型中国的政府质量: 廉洁性

您认为我国各级政府干部中涉及腐败的范围有多大?	几乎没有	不太普遍	比较普遍	非常普遍	不知道/未回答
地方政府官员	2.02	17.71	45.37	19.67	15.23
中央政府官员	4.01	31.40	32.56	10.65	21.37
警察/税务等执法人员	4.33	21.63	35.95	16.31	21.78
法官/检察官	5.07	25.90	30.97	14.15	23.91

注: N=3513; 表中数值单位为%。

^① 政府质量各维度的 Cronbach's Alpha 信度系数为 0.734, 通过主成分分析法获得政府质量综合指标 (KMO=0.718, 累计方差贡献率 57.69%)。

需要注意的是，公众对中央政府和地方政府的认知，尤其是在政府满意度等“结果导向”的绩效评估指标上存在差异。^① 本研究的核心关注是政社互动过程中生成的政府质量感知，侧重讨论公众对公权力运行状态的总体性评价，并未对政府质量评估进行严格的央地划分；由于公众多参与到地方事务中，互动的对象多为地方政府，因此因变量测量也较集中展现地方治理层面的情况。

2. 自变量：转型中国的公众参与

本研究的自变量是公众参与经历，问卷设置了七组问题询问公众参加各类政治和社会活动的经历，包括参加会议、投票选举、游行示威、网上批评等。其中，有过“在居委会选举中投票”经历的公众占比最高，接近30%；而以批评抗议为主的参与行为，无论是线上还是线下，比例均较低。公众参与的类型划分具有多种依据，如肖唐镖、易申波等将参与行为区分为投票、竞选、接触、沟通和抗争五种类型，^② 现实中也存在参与类型混杂的情况，囿于数据资料的限制，研究无法将全部分类涵盖。一般认为，制度化参与包括选举参与、联系政府官员等；非制度化参与主要指抗议行为，如批评抵制、示威游行等。^③ 本研究基于主成分分析法，获得制度化参与和非制度化参与两个参与经历因子（参见表4），基本呈现了上述一般化的区分。

表4 公众参与经历的因子分析

公众参与经历	占比 (%)	制度化参与	非制度化参与
参与与政治有关的各种会议	7.79	0.810	-0.001
向上级政府领导表达自己的观点	9.28	0.831	0.012
通过媒体表达自己的观点	5.65	0.327	0.514
在居委会选举中投票	27.30	0.603	0.042
参与游行/示威/群体性事件	1.61	0.072	0.562
在网上批评政府官员或政策	3.04	-0.019	0.799
在网上讨论游行/示威/群体性事件	3.36	-0.022	0.817
特征值		1.644	2.068
平均方差		1.823	1.888

注：N=3513。

3. 调节变量：体制认同与政治效能感

体制认同通过考察受访者对一系列观点的态度而获得。针对提问，受访者大多持积极态度，“比较同意”的占比均超40%，显示出较高的体制认同。通过因子分析获得体制认同因子^④（参见表5）。

政治效能感的测量来自于受访者对于自身解决问题、影响他人等方面能力的评估。受访者中有一半左右的人认为自己与认识的人相比“差不多”，有10%左右的人认为自己强于身边的人，有20%左右的人认为自己“比较弱”。通过因子分析获得政治效能感因子^⑤（参见表6）。

① 尉建文、谢镇荣：《灾后重建中的政府满意度——基于汶川地震的经验发现》，《社会学研究》2015年第1期，第97~113页；贾奇凡、尹泽轩、周洁：《行为公共管理学视角下公众的政府满意度：概念、测量及影响因素》，《公共行政评论》2018年第1期，第68页。

② 肖唐镖、易申波：《当代我国大陆公民政治参与的变迁与类型学特点——基于2002与2011年两波全国抽样调查的分析》，《政治学研究》2016年第5期，第97~111页；易申波、肖唐镖：《衰落抑或转型：近年来我国公民政治参与的新动向——基于3波ABS调查数据的分析》，《探索》2017年第3期，第82~95页。

③ 宁晶、孟天广：《成为政治人：政治参与研究的发展与未来走向》，《国外理论动态》2019年第11期，第83页。

④ 各组问题 Cronbach's Alpha 信度系数为 0.774，通过主成分分析法提取体制认同因子（KMO=0.812，累计方差贡献率 52.84%）。

⑤ 各组问题 Cronbach's Alpha 信度系数为 0.858，通过主成分分析法提取政治效能感因子（KMO=0.728，累计方差贡献率 77.96%）。

表5 体制认同的基本分布与因子分析

您在多大程度上同意下列观点?	非常同意	比较同意	不太同意	非常不同意	不知道/未回答	体制认同
即使可以选择做世界上任何国家的公民,我也愿意做中国公民	40.11	45.12	8.60	1.71	4.47	0.717
总的来说,中国比其他大多数国家都好	29.04	47.48	16.68	1.51	5.30	0.801
别人在批评中国人的时候,我感觉就像在批评我	32.88	43.98	16.28	1.74	5.13	0.668
我们的文化优于其他文化	22.91	41.16	25.76	1.91	8.25	0.747
我国目前的政治制度是最适合中国国情的	19.67	47.88	15.46	1.85	15.15	0.695
特征值	2.642					

注: N=3513; 表中态度量表的数值单位为%。

表6 政治效能感的基本分布与因子分析

与您认识的人相比,您的情况是?	强很多	比较强	差不多	比较弱	弱很多	不知道/未回答	政治效能感
解决不公待遇问题的能力	0.57	10.16	51.78	19.90	4.30	13.29	0.861
社会关系	0.26	10.73	53.46	20.95	4.04	10.56	0.898
影响他人的能力	0.51	9.65	52.72	21.86	4.01	11.24	0.889
特征值	2.339						

注: N=3513; 表中态度量表的数值单位为%。

4. 控制变量

为全面考察政府质量的影响因素,本研究在回归模型中纳入了个体层面和宏观层面的变量作为控制变量。过往研究观察到性别、年龄、教育水平、政治身份、户口类型、就业状态、家庭收入等因素与公众参与、政府质量之间的关联,多将其作为控制变量;^①考虑到互联网的使用会带来网络政治参与的增加,以及政治知识对参与的促进作用,^②本研究在个体层面将上述变量均纳为控制变量。由于中国各地区在治理状况上存在差异,本研究还对各城市调查前一年度的人均GDP、人均社会福利支出等指标进行了控制。

(三) 分析方法

本研究采用多元线性回归模型和调节效应模型。回归模型是考察变量间因果关系的常用量化方法,可以帮助我们在统计控制的前提下识别公众参与经历对政府质量的净效应;使用调节效应分析是为了探索体制认同、政治效能感在自变量和因变量之间关系的作用,探求因果关系的机制解释。本研究设定回归方程如下:

$$QoG_i = \beta_1 Part_i + \beta_2 Value_i + \beta_3 Part_i * Value_i + \Gamma Control_i + \epsilon_i$$

其中, QoG_i 是公众感知的政府质量, $Part_i$ 是参与经历, β_1 是其对应的回归系数; $Value_i$ 是政治价值观, β_2 是其对应的回归系数; $Part_i * Value_i$ 衡量政治价值观对参与经历的调节效应, β_3 是其对应的回归系数; $Control_i$ 是控制变量, ϵ_i 是随机扰动项。

- ① 苗红娜:《政府质量评价与社会信任:基于一项全国样本的实证研究》,《江苏社会科学》2014年第5期,第105~112页;宋典、芮国强、丁叙文:《政府质量对公民参与倾向的影响:一个有调节的中介模型》,《江苏社会科学》2019年第4期,第128~136页。
- ② 张明新:《互联网时代中国公众的政治参与:检验政治知识的影响》,《中国地质大学学报》(社会科学版)2011年第6期,第49~57页;郑建君:《参与意愿的中介效应与政治知识的边界效应——基于政治效能感与参与行为的机制研究》,《南京大学学报》(哲学·人文科学·社会科学版)2019年第3期,第39~50页。

四、公众参与经历、政治价值观与政府质量

(一) 公众参与经历对政府质量的影响

为探索公众参与经历对政府质量的作用，本研究首先将政府质量的综合评估作为因变量，分四个模型逐步回归（参见表 7）。

表 7 公众参与经历对政府质量的影响

变量名		模型 (1)	模型 (2)	模型 (3)	模型 (4)
参与经历	制度化参与	0.031* (0.017)	0.006 (0.016)	-0.010 (0.018)	-0.012 (0.018)
	非制度化参与	-0.097*** (0.016)	-0.068*** (0.016)	-0.047*** (0.016)	-0.048*** (0.016)
政治价值观	体制认同		0.341*** (0.017)	0.313*** (0.017)	0.313*** (0.017)
	政治效能感		0.062*** (0.016)	0.082*** (0.017)	0.082*** (0.017)
个体层面变量	性别：男性			-0.126*** (0.032)	-0.127*** (0.032)
	年龄			0.005*** (0.002)	0.005*** (0.002)
	教育水平			-0.006 (0.005)	-0.006 (0.005)
	户口类型：城市户口			0.063 (0.040)	0.063 (0.040)
	政治身份：党员			-0.020 (0.053)	-0.021 (0.053)
	ln 家庭人均收入			-0.001 (0.020)	-0.002 (0.020)
	就业状态：工作			-0.152*** (0.059)	-0.152*** (0.059)
	网络使用：网民			-0.146*** (0.046)	-0.144*** (0.046)
	政治知识			0.033*** (0.012)	0.034*** (0.012)
地方宏观变量	ln 人均 GDP				0.246* (0.134)
	ln 人均福利支出				-0.261 (0.282)
城市固定效应		Y	Y	Y	Y
常数项		-0.243** (0.095)	-0.195** (0.090)	-0.209 (0.241)	-0.748 (2.636)
观察值		3364	3320	3261	3261
R2		0.135	0.235	0.258	0.259

注：(1) 括号中为标准误；(2)*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ ；(3) Y 表示控制该组变量。

模型(1)在城市固定效应下,仅估计了制度化参与、非制度化参与这两种参与经历对政府质量的影响。回归结果显示,制度化参与显著提升了公众视角下的政府质量,而非制度化参与则显著降低了政府质量,说明参与经历塑造公众对政府质量的主观评价。模型(2)增加了政治价值观变量,体制认同和政治效能感均显著提升政府质量;同时,非制度化参与经历仍然显著降低政府质量,但削弱的作用相较于模型(1)变小了。

模型(3)纳入个体层面的人口学变量和社会经济变量。模型(4)是全模型,由于过往研究常从经济发展、财政支出角度衡量政府质量,模型(4)在模型(3)的基础上纳入城市层面的经济发展水平、社会福利支出变量。模型(3)至模型(4)显示,在控制了个体层面和城市层面的变量后,非制度化参与经历、政治价值观对政府质量的影响仍然保持稳健。根据模型(4),非制度化参与每增加一个标准差时,公众视角下的政府质量会降低0.048个单位;而体制认同和政治效能感每增加一个标准差时,政府质量分别增加0.313和0.082个单位。这表明公众是在参与治理、与政府互动的过程中生成对公权力运行状态的评价,这种评价本身并不完全基于政府的执政绩效,而是经验性、过程性的。特别是以批评政府、游行示威为主的非制度化参与,对政府质量具有显著的负向影响,本研究的假设1.2基本获得证实。

此外,在个体层面和宏观层面的控制变量中,女性、未就业、非网民的公众对政府质量评估较高,年龄和政治知识的增加会促进对政府质量的高水平评价,地方人均GDP的对数也会显著影响政府质量评估。

(二) 政治价值观的调节效应

为系统了解公众参与经历与政府质量各维度之间的关系,以及政治价值观在其中发挥的作用,本研究以体制认同和政治效能感分别作为调节变量,以各维度政府质量作为因变量,依据表7中的全模型分别构建回归模型。

先看体制认同对于参与经历的调节作用。表8呈现了分别以代表性、公正性、回应性、廉洁性为因变量的回归模型。在每个因变量模型之中都先后构建了两个模型,都是在控制了个体层面变量、地方宏观变量和城市固定效应的基础上,先考察体制认同对制度化参与的调节效应,再考察体制认同对非制度化参与的调节效应。回归结果显示:第一,体制认同对于各维度政府质量评估均有稳健的正向影响。第二,在模型(A1)、模型(A3)、模型(A5),即分别以代表性、公正性、回应性为因变量的模型中,体制认同对制度化参与的正向调节效应显著,表明在制度化参与水平保持一定的情形下,体制认同每增加一个标准差,公众视角下的代表性、公正性、回应性将分别多提升0.072、0.052、0.060个单位。第三,从模型(A2)可知,在以代表性为因变量的模型中,体制认同对于非制度化参与也具备显著的正向调节效应,说明虽然有过非制度化参与经历的公众,一般倾向于认为政府无法代表广大人民群众的利益,但当其参与水平保持一定时,体制认同较强的公众还是会对政府的代表性更具信心。本研究的假设2.1基本获得验证。第四,观察模型(A7)和模型(A8),即以廉洁性为因变量的模型中,制度化参与显著降低了公众对政府的廉洁性评价。过往研究指出,公众在与政府互动的过程中,如果曾经有过腐败经历,可能带来强烈的腐败感知,对政府反腐工作的满意度也会更低;^①由于公众在制度化参与过程中与地方政府官员的直接互动更为频繁,一旦发生与百姓生活紧密关联的腐败问题,公众可能对腐败形成更加直观和敏感的认知,从而降低了对政府质量的评价。

^① 李辉、孟天广:《腐败经历与腐败感知:基于调查实验与直接提问的双重检验》,《社会》2017年第6期,第194~215页。

表 8 体制认同作为调节变量的政府质量各维度回归模型

		代表性		公正性		回应性		廉洁性	
		模型 (A1)	模型 (A2)	模型 (A3)	模型 (A4)	模型 (A5)	模型 (A6)	模型 (A7)	模型 (A8)
参与经历	制度化参与	0.002 (0.018)	0.008 (0.018)	-0.002 (0.018)	0.002 (0.018)	0.001 (0.019)	0.005 (0.019)	-0.053*** (0.019)	-0.053*** (0.019)
	非制度化参与	-0.054*** (0.016)	-0.043** (0.018)	-0.040** (0.016)	-0.035* (0.018)	-0.016 (0.017)	-0.009 (0.018)	-0.012 (0.017)	-0.001 (0.019)
体制认同		0.286*** (0.018)	0.281*** (0.018)	0.295*** (0.018)	0.292*** (0.018)	0.254*** (0.018)	0.251*** (0.018)	0.080*** (0.019)	0.077*** (0.019)
制度化参与×体制认同		0.072*** (0.016)		0.052*** (0.016)		0.060*** (0.016)		-0.001 (0.016)	
非制度化参与×体制认同			0.022* (0.014)		0.012 (0.013)		0.014 (0.014)		0.022 (0.014)
个体层面变量		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
地方宏观变量		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
城市固定效应		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
常数项		-3.249 (2.746)	-3.257 (2.754)	5.122* (2.707)	5.097* (2.711)	-3.446 (2.766)	-3.472 (2.772)	0.067 (2.850)	0.159 (2.849)
观察值		3263	3263	3263	3263	3263	3263	3263	3263
R2		0.199	0.194	0.214	0.212	0.183	0.180	0.147	0.147

注：(1) 括号中为标准误；(2)*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ ；(3) Y 表示控制该组变量，个体层面变量和地方宏观变量与前述保持一致。

表 9 呈现了以政治效能感为调节变量，以代表性、公正性、回应性、廉洁性为因变量的回归模型；通过为每个因变量构建两个调节效应模型，先后考察政治效能感对制度化参与和非制度化参与的调节效应。可以看出：第一，与体制认同相比，政治效能感的调节效应主要体现在调节非制度化参与和政府质量之间的关系上。第二，模型 (B2)、模型 (B6)、模型 (B8)，即分别以代表性、回应性、廉洁性为因变量的模型中，政治效能感对非制度化参与具有正向调节的效应。在前文中，表 7 的结果已经指出，非制度化参与对政府质量具有稳健的负向作用。结合表 9 的结果则可以发现，虽然非制度化参与一般会降低公众对政府质量的评价，但较高的政治效能感可以从一些维度上、在一定程度上改善这一负向影响：在非制度化参与水平一定时，公众的政治效能感每增加一个标准差，对代表性、回应性、廉洁性等政府质量维度的评估会分别多提升 0.033、0.040、0.027 个单位。第三，在以廉洁性为因变量的模型 (B7) 中，政治效能感对制度化参与也有正向调节作用，每增加一个标准差会让廉洁性提升 0.051 个单位。本研究的假设 2.2 基本获得验证。

综合表 7、表 8、表 9 的回归结果可知，体制认同和政治效能感对参与经历和政府质量之间的关系具有正向调节作用，但具体的调节效果和作用维度有所区别：体制认同主要调节制度化参与对政府质量的影响，尤其是可以提升公众对代表性、公正性、回应性的评估；而政治效能感则主要调节非制度参与对政府质量的影响，体现在代表性、回应性和廉洁性的维度上。

表9 政治效能感作为调节变量的政府质量各维度回归模型

		代表性		公正性		回应性		廉洁性	
		模型 (B1)	模型 (B2)	模型 (B3)	模型 (B4)	模型 (B5)	模型 (B6)	模型 (B7)	模型 (B8)
参与经历	制度化参与	-0.003 (0.019)	-0.001 (0.019)	0.000 (0.019)	-0.004 (0.019)	-0.002 (0.019)	-0.002 (0.019)	-0.070*** (0.019)	-0.056*** (0.019)
	非制度化参与	-0.081*** (0.017)	-0.098*** (0.019)	-0.064*** (0.017)	-0.072*** (0.019)	-0.040** (0.017)	-0.062*** (0.019)	-0.022 (0.017)	-0.036* (0.019)
	政治效能感	0.109*** (0.018)	0.108*** (0.018)	0.078*** (0.018)	0.076*** (0.018)	0.059*** (0.018)	0.057*** (0.018)	0.041** (0.018)	0.044** (0.018)
制度化参与×政治效能感		0.013 (0.015)		-0.012 (0.015)		0.006 (0.015)		0.051*** (0.015)	
非制度化参与×政治效能感			0.033** (0.015)		0.013 (0.015)		0.040*** (0.015)		0.027* (0.015)
个体层面变量		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
地方宏观变量		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
城市固定效应		Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y	Y
常数项		-2.667 (2.827)	-2.647 (2.826)	5.850** (2.806)	5.847** (2.806)	-3.071 (2.840)	-3.052 (2.837)	0.442 (2.837)	0.485 (2.841)
观察值		3297	3297	3297	3297	3297	3297	3297	3297
R2		0.138	0.139	0.152	0.152	0.135	0.137	0.148	0.146

注：(1) 括号中为标准误；(2)*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$ ；(3) Y表示控制该组变量，个体层面变量和地方宏观变量与前述保持一致。

五、结论与讨论

政府质量是治理过程制度化运行的核心指标，高水平的政府质量是实现国家治理现代化的重要基础。为了实现转型时期国家治理的善治目标，本研究从公众参与的角度出发，总结提炼以代表性、公正性、回应性、廉洁性为内涵的转型中国政府质量概念体系，并以全国代表性公众问卷的数据分析为基础，考察政府质量的微观生成机制和影响因素，探求提升政府质量的可行路径。

研究发现，公众的参与经历影响公众视角下的政府质量，政治价值观在其中发挥调节变量的作用。具体而言，非制度化参与显著降低公众对政府质量的评价，制度化参与则可能存在积极的作用。非制度化参与主要表现为言论上的批评和行动上的抗争，具有较高的冲突性，如果在参与过程中没有获得政府合理有效的反馈，公众可能持续累积对政府治理的不满情绪，对政府质量作出较低评价。然而，体制认同和政治效能感，尤其是政治效能感，可以正向调节非制度化参与对政府质量的影响，说明即使公众采取了抗议、游行、示威等制度框架之外的参与行为，只要他们在参与的过程中增强了政治效能感，即认为自己的参与行为能对政府产生影响、相信政府会回应自己的需求，就仍可能对政府质量持有积极的评价。同时，政治价值观对于制度化参与的调节效应也是显著的，比如体制认同可以正向调节制度化参与对代表性、公正性、回应性的影响。

不同于过往研究侧重于单向讨论政治态度和认知对公众参与的预测作用，本研究重在研究政治价值观和参与经历之间的交互关系及其对政府质量产生的影响。分析结果显示，在通过不同形式参与治理的过程中，公众的政治价值观发生改变，参与行为与价值观念嵌入到人们对治理质量的评价中，体现了“基于过程的治理”的本质。无论是制度化参与还是非制度化参与，体制认同和政治效能感都会在一定程度上发挥正向调节的功能，说明一味倡导制度化参与、规制非制度化参与并非提

升政府质量的良方，政府需要在治理过程中寻求更加积极的角色，在与公众互动的过程中培育公众良好的政治认知和政治态度。具体而言，一方面疏通制度化参与渠道，推动公共决策过程公开透明化，维护程序公正和执行规范，让公众在制度化参与中增强体制认同；另一方面开拓各类问政平台，尤其是促进网络问政的常态化，积极回应公众诉求，让公众在非制度化参与中增强政治效能感。

为实现对过往研究视角的补充，同时囿于调查工具所限，本研究侧重讨论地方治理层面政府质量的主观测量，尚未涉及政府质量评估的央地差异，期待在后续研究中深入讨论这一问题。本研究基于数据统计分类，重点分析了公众参与经历的两种形态；随着参与渠道的丰富、信息技术的普及，公众参与的形式和类型也更趋多样化，其他重要的类别与维度将留待未来研究继续探索。

(责任编辑：任玥)

**The Public Participation, Political Values and Public Perception
of the Quality of Government:
An Analysis Based on the Data in 2015 China Urban Governance Survey**

Jin Weiling Meng Tianguang

Abstract: “The quality of government” is an important theoretical concept that measures the governance process in accordance with the principle of good governance, including four dimensions of government values of representativeness, justice, responsiveness and integrity. Existing studies mostly discuss the political and economic sources of the quality of government from the transnational comparative aspect and on the macro level, but lack the micro sources of the public perception of the quality of government from the local governance level. Based on the data in the 2015 China Urban Governance Survey, this study explores the impact mechanism of public participation experience on the perception of the quality of government on the micro level. It is found that participation experience can mould the public perception of the quality of government, and it is adjusted by political values; non-institutionalized participation experience significantly reduces the quality of government perceived by the public; institutional identity positively adjusts the impact of institutionalized participation on the quality of government, especially promoting the public’s evaluation on the government’s representativeness, justice and responsiveness; political efficacy positively moderates the impact of non-institutionalized participation on the quality of government, and improves the public’s perception on the government’s representativeness, responsiveness and integrity. The embedding of behaviors and values affects the public’s evaluation of the quality of government and highlights the essence of “process-oriented” governance.

Keywords: public participation; the quality of government; institutional identity; political efficacy