制度摩擦何以影响中国预算变迁？

——基于1992—2019年的中国预算变迁数据的实证研究

李文钊　庞　伟　吴　珊*

摘要：

【问题】间断－均衡预算理论通过美国、欧洲等不同国家的联邦、州与地方政府的预算变迁得到检验，该理论对于中国政策过程和预算过程的适用性如何？制度摩擦假设是否能解释预算变迁的间断性？政治周期是否为替代性假设？

【方法】论文通过利用1992—2019年的全国、中央和地方预决算数据，利用正态性检验、L－K值等计算方法实证分析了中国预决算变迁的间断性情况。除此之外，论文还采用了固定效应模型分析了政治周期对预算变迁间断性的影响。

【发现】研究发现中国预算变迁遵循间断性逻辑，制度摩擦也是导致间断性差异的重要变量，其中所得税收入分享改革作为制度摩擦的代理变量对中央政府预算间断性的影响更为显著。为了检验间断性的政治周期替代性假设，通过比较党代会周期和中央领导人更替周期的间断性，发现政治周期对预算变迁并没有太明显的影响。

【贡献】中国的预算变迁为间断－均衡预算理论提供了新的经验证据，这进一步证明了“一般间断假设”和“公共预算的一般经验法则”，从而为理论的外部有效性提供了更多证据。而制度摩擦和政治周期假设的检验为中国预算变迁的间断性提供了更明确的解释。

【关键词】间断－均衡　认知摩擦　制度摩擦　政治周期　中国预算的间断性

【中图分类号】D63　　**【文献标识码】**A

【文章编号】1674－2486（2021）02－0038－23

【政策之窗】

- ☼ 中国预算变迁数据证明了作为一种完全不同于西方的中国政策过程和预算过程同样也符合间断－均衡逻辑，扩大了间断－均衡预算理论的外部有效性。
- ☼ 为了维持预算变迁的稳定，需要保持预算法规制度在一定时期内的相对稳定。

* 李文钊，中国人民大学公共管理学院教授，中国人民大学首都发展与战略研究院副院长；庞伟（通讯作者），中国人民大学财政金融学院博士后；吴珊，中国人民大学公共管理学院博士研究生。感谢匿名评审人的意见。

基金项目：国家自然科学基金（71874198）；中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）项目成果（21XNL004）。

一、问题的提出

1993 年，弗兰克·鲍姆加特纳和布赖恩·琼斯从议程设置出发开创性地提出了间断－均衡理论，试图同时解释政策过程中的稳定与变迁。他们认为“美国的公共政策过程不是平缓的（Gradual）、渐进的（Incremental），相反是脱节的（Disjoint）、片段的（Episodic）。长时期的稳定会被狂热的政策活动爆发所打断”（Baumgartner & Jones，2009：17）。在此后的理论发展中，间断－均衡理论的倡导者基本上围绕着是否存在间断－均衡和导致间断－均衡的原因这两个核心问题展开研究，形成了一般间断假设（Baumgartner & Jones，2015；Jones & Baumgartner，2005）。对第一个问题的回答比对二个问题的回答更容易一些，这主要是因为对第二个问题的回答涉及对替代性假设的排除（Jones et al.，1998）。

预算是间断－均衡理论应用和定量检验的主要领域，然而现有实证检验主要是利用民主化程度较高的西方发达国家的预算数据，这些国家之间虽然有一定的差异性，但大致上具有相同的制度背景。对于间断－均衡预算理论而言，一个较为重要的研究问题是：在不同的制度情景之下，间断－均衡预算理论是否同样适用？利用中国预算变迁的数据，探讨在威权体制（Authoritarianism）之下间断－均衡理论的适应性及其差异性，这有利于扩展理论的外部效度。目前，一些研究者利用中国香港特区和中国地方政府的预算数据，得出中国的预算变迁也存在间断－均衡模式，认为中国预算变迁的间断性比西方国家更高，并提出了西方民主国家和威权国家导致间断的不同模式，认为这种差异源于威权体制自上而下的控制设施和官僚主导的政策过程（Chan & Zhao，2016；Lam & Chan，2015）。但是，这些研究仍然是初步的，并且存在一些不足，如陈君诺和赵爽（Chan & Zhao，2016）的研究使用了决算数据而非预算数据来检验间断性假设，同时也没有对替代性假设进行检验。没有将完整的中国预算变迁数据作为立论基础，这直接影响了中国与西方国家之间间断性的比较，以及对间断的解释。

为此，本文使用琼斯等学者测量预算间断性的方法（Breunig & Jones，2010），结合中国 1992 年至 2019 年的预算变迁数据，对中国预算变迁的间断性及其原因进行探讨，并重点对政治周期这一替代性假设进行检验，讨论政治周期、制度摩擦与预算间断之间的关系。接下来安排如下：首先，对间断－均衡预算理论的研究成果进行简要回顾，主要围绕衡量方法、主要应用、制度摩擦、

比较研究等展开；其次，在此基础之上提出针对间断性及其原因的研究假设，主要是中国预算变迁的间断性假设、制度摩擦假设和政治周期假设；再次，对中国预算变迁数据来源、类型和计算方法进行简要阐述；随后，展示中国预算变迁的计算结果，对假设进行检验；最后，结合研究假设的检验结果，对中国预算间断性的原因进一步讨论，回应一般间断性假设及政治周期是否会影响间断性的问题。

二、认知摩擦、制度摩擦与间断－均衡预算理论

在间断－均衡理论中，鲍姆加特纳和琼斯提出政策图景（Policy Images）和政策场所（Policy Venues）的互动可以为政策过程中的稳定和变迁问题提供解释（Baumgartner & Jones，2009：19）。稳定主要是通过政策垄断（Policy Monopoly）来实现，利益集团和政策企业家通过对政策议题的政治理解的垄断，排斥“外来者”（Outsider）参与政策过程。变迁则是对政策垄断的打破，“外来者”通过形成对政策议题的不同理解，扩大冲突范围，争取更多人员支持，从而达到政策变迁的目的。在打破政策垄断过程中，政策图景和政策场所发挥着关键而重要的作用。此后，鲍姆加特纳等（Baumgartner et al.，2009）更加重视政策图景对政策变迁的影响；而琼斯等（Jones et al.，2003）则更重视政策场所的作用，他与合作者提出了认知摩擦和制度摩擦的概念来解释政策稳定与变迁。

在他们的研究中，预算是一个重要领域。琼斯和鲍姆加特纳（Jones & Baumgartner，2005：92）将预算看作政策过程的最终“产出”，认为这一“产出”也符合间断－均衡逻辑，从而发展了间断－均衡预算理论。此后，间断－均衡预算理论的研究沿着两条线索展开，一条是衡量和证明预算存在间断性，另一条是提出预算间断性的解释性框架，这两者相辅相成。

（一）预算变迁的间断性

在1998年的开创性论文中，琼斯、鲍姆加特纳和特鲁（Jones et al.，1998）利用国会预算数据，结合年度比率变化的中位数（Median）来测量预算变迁，提出美国1947—1996年的预算变迁中存在宏观间断（Macro-punctuations），经历了1956年和1976年两次变化，可以划分为三个时期（epochs）。琼斯和鲍姆加特纳基于随机过程框架和分布检验，提出了间断－均衡模式下的不成比例信息处理模型。他们认为，人们在面对信号时会过度警觉（Alarmed Discovery）或过度恐慌（Panic），这使得政策变迁结果不会呈现正态分布。对此，他们指出：

“他们会呈现尖峰态分布（Leptokurtic）。政策选择中的尖峰态分布是选择过程不成比例的主要指标。”该分布图形具有如下特点：较高的中峰（high central peak）、较小的案例在分布的“中肩”（moderate shoulder）上和有很多极端的案例（Jones & Baumgartner，2005：135）。

预算过程的年度变化比率分布图形更加符合尖峰分布，而不是正态分布，这在美国联邦、州、地方、学校的预算过程得到广泛证明（Breunig & Koski，2006；Jones & Baumgartner，2005；Jones et al.，2003；Jordan，2003；Robinson，2004）。在2003年的重要论文中，琼斯等研究者（Jones et al.，2003：155）提出了“人类决策机构（制度）的产出变化分布会呈现正向尖峰（Positive Kurtosis）分布状态”的假设，并利用1947—2000年的美国预算当局比率变化数据证明了频率分布图符合尖峰分布。克里斯琴·布罗伊宁和克里斯·科斯基（Breunig & Koski，2006）则对1984—2002年的州预算年度变化比率分布数据进行了分析，论证了间断－均衡预算理论的适应性，因为它更好地检验了理论模型对于跨时间（18年）、跨空间（50个州）和跨领域（10个预算项目）的敏感性和适应性，以及美国州级预算过程符合长时期稳定和间断的核心特征，甚至州预算过程的间断性和不同州之间在间断水平方面的差异性都得到了证明。此后，米根·乔丹（Jordan，2003）、斯科特·罗宾逊（Robinson，2004）分别利用美国地方预算数据和教育支出数据进一步验证了预算的间断－均衡逻辑，扩展了琼斯等人的研究。除了用美国预算数据对间断－均衡理论进行检验之外，很多学者开始使用英国（John & Margetts，2003）、丹麦（Mortensen，2005）、法国（Baumgartner et al.，2006）等欧洲国家的预算变迁数据，发现间断－均衡模式能够适应更广泛的制度情景。随着间断－均衡预算理论在更多的国家、不同层级政府得到检验，这为比较研究提供了基础（Baumgartner et al.，2009；Breunig，2006；Jones et al，2009）。其中，琼斯等学者（Jones et al.，2009）通过预算变化的国际比较，发现尽管不同国家在间断性方面存在差异，但其预算变化分布模式都遵循尖峰分布，由此提出了“公共预算的一般性经验法则”（A General Empirical Law of Public Budgets）的设想。

（二）预算变迁间断性的原因

在检验预算变化分布符合间断－均衡逻辑的同时，琼斯等研究者也开始讨论这一模式产生的原因，认知摩擦和制度摩擦成为最主要的解释变量（Jones & Baumgartner，2005；Jones et al.，2003）。在对美国政治制度的间断性的讨论中，他们（Jones et al.，2003：154）提出了政治制度在进行决策时所面临的成本问

题，并将决策系统对外部环境进行反映实施决策时面临的成本总结为四类：决策成本（Decision Costs）、交易成本（Transaction Costs）、信息成本（Information Costs）和认知成本（Cognitive Costs）。决策成本是达成协议而产生的成本，交易成本是协议达成之后执行协议的成本，信息成本是获取与决策有关的信息而导致的搜寻成本，认知成本是由于人类信息处理有限性而导致的成本。在这些成本中，信息成本和认知成本是所有决策系统都需要面临的问题，而决策成本和交易成本受到决策规则和程序的影响，它们又被称为“制度成本”。制度成本类似于物理学中的“摩擦力”，因此也称之为制度摩擦。任何变迁都需要克服来自制度摩擦的阻力，当制度摩擦不能够被克服时，政策就会保持稳定，制度摩擦使得政策过程产生稳定与变迁。

与认知摩擦相比，制度摩擦在预算变迁的数据中得到检验，被认为是导致预算间断的重要原因（Baumgartner et al.，2009；Flink，2017；Jones et al.，2003；Jones et al，2009；Robinson，2004；Robinson et al.，2007；Robinson et al.，2014）。对于制度摩擦力的定义和测量，弗林克（Flink，2017：105）对现有研究进行了总结，他认为制度摩擦主要是对决定政策变化的权力集中度或障碍的描述，具体测量指标包括：“官僚化（Bureaucratization）、政策循环中的阶段、政治系统（总统制或国会制）、执行主导、单一政党政府、两院制、政府的政党控制、执政党的派系距离和分权等”。琼斯等研究者（Jones et al.，2003：156）率先从政策过程的角度对制度摩擦进行了测量，他们认为越是处于政策过程的后面环节，所受到的摩擦越大，其政策间断性也越大，于是提出并实证检验了制度摩擦对政策间断性影响的假设，即“制度施加更多的摩擦力，它的产出分布会呈现更大的尖峰分布状态”。此外，鲍姆加特纳等（Baumgartner et al.，2009）基于“累进性摩擦假设”（The Progressive Friction Hypothesis），利用美国、丹麦和比利时的政策输入、政策过程和政策产出的30多个不同政府过程数据进行了检验，发现政策产出的平均尖峰度高于政策过程的平均尖峰度，而政策过程的平均尖峰度高于政策输入的尖峰度。由此可见，琼斯等研究者对制度摩擦力的测量主要是采取比较的方法来进行，并没有直接测量制度摩擦力。

为了弥补制度摩擦力测量的缺陷，众多学者开始探讨制度摩擦力的表现形式及其对预算间断性的影响。罗宾逊（Robinson，2004）验证了官僚化（Bureaucratized）对预算间断性的影响。在随后的研究中，鲍姆加特纳等（Baumgartner et al.，2006）对认知摩擦与制度摩擦在预算变迁中的作用进行比较，并基于法国的横向部委数据和纵向历史数据发现，尽管法国的政治制度和权力集中程度在不断变化，而间断性却没有发生预期变化，于是他们得出认知摩擦在预算间断中发

挥更大作用的结论。此后，罗宾逊等（Robinson et al.，2007）又将组织规模和集权作为制度摩擦的测量指标，研究其对预算变迁的影响。

卡拉·弗林克（Flink，2017）则提出可以将组织特征（Organization Feature）作为不同于制度摩擦和认知摩擦的影响政策过程“摩擦性”的第三类因素。他认为组织中的不稳定性和不确定性会产生“摩擦”，并对组织产生影响。其实证研究分析了组织绩效、人事变化、集权、组织规模、组织增长率等对于预算变迁的影响，回归结果证明了研究假设。除了将认知摩擦和制度摩擦作为预算变迁间断性的解释模型之外，罗宾逊等研究者开始将组织结构与间断性变化联系在一起（Robinson et al.，2014），发现组织间断历史会显著增加间断政策变化比率，因此认为间断政策变化是一些具有变化倾向性制度的产物。

（三）文献评论及进一步研究问题

通过以上分析，可以看出间断－均衡预算理论基本上围绕着因变量的事实可能性以及解释因变量的原因两个方面展开。对于这两个方面的研究而言，通过一系列定量方法的开发，预算变迁的间断性基本得到有效检验，并且这一检验本身具有较强的外部效度，能够适用于不同的空间场景、制度场景、文化场景和历史场景。当然，间断－均衡预算理论中的间断性假设是否能够在完全不同于西方国家制度场景之下得到系统性检验，这仍然是值得讨论的话题，我们需要用中国数据进行检验。

对于间断性原因的解释，间断－均衡预算理论仍然存在较为广阔的发展空间。一方面，间断性可以归结为认知、制度和政策图景三种解释逻辑，目前只关注了制度摩擦的定量实证检验，对于认知和政策图景的定量实证检验还刚刚开始（李文钊，2018a）。另一方面，对于制度摩擦假设的检验，当前主要是采用“累进性摩擦假设”进行分析，仍然是从结果变量出发来推导原因变量，这些研究与“没有操纵就没有因果”的研究思路还存在较大距离，缺乏直接对制度摩擦本身的操纵来比较间断性差异。此外，对于间断性替代性解释的排除，尤其是政治周期是否对预算变迁的间断性假设产生影响，仍然需要进一步检验。

这意味着，发展基于因果推理的间断－均衡预算理论仍然存在广阔的空间，需要更多注重制度摩擦与间断性假设因果关系的研究设计，通过更为精细的研究设计来为因果推理奠定坚实基础（李文钊，2018b）。与此同时，对于制度摩擦本身的定义、分类和测量，也还有较大空间。本文接下来的研究将在讨论制度摩擦的变迁是否导致间断性的变迁，以及对政治周期假设的检验方面进行探索，试图通过引入研究设计的理念来扩展这一研究领域。

三、中国的政策过程、预算过程及研究假设

预算过程作为政策过程的一个组成部分，同样会受到中国政策过程的结构和情景的影响。一旦接受中国政策过程也会遵循间断－均衡逻辑，那么也会得出中国预算过程符合间断－均衡的假设。由于间断－均衡预算理论的基础是有限理性，而有限理性具有普遍性，这使得中国预算变迁符合该理论的假设具有一定的合理性。不过，将间断－均衡理论应用于中国预算变迁，还需要考虑中国政策过程和预算过程的情景和特性，构造出与中国情景相符合的模型和研究假设（Lave & March，1993）。

对于中国情景及其决策过程而言，海外中国研究者使用“威权体制”（Authoritarian Regime）来概括中国政治体制的特征，如抗争式威权主义（Contentious Authoritarianism）（Chen，2012）、分权的威权主义（Decentralized Authoritarianism）（Landry，2008）、分离式威权主义（Fragmented Authoritarianism）（Lieberthal & Oksenberg，1988）、威权的韧性（Authoritarian Resilience）（Nathan，2003）、革命性的威权主义（Revolutionary Authoritarianism）（Perry，2007）和协商式威权主义（Consultative Authoritarianism）（Teets，2013）。这些研究可以分为两个类别，一个是从中央与地方关系的角度对威权体制进行研究，另一个是从国家与社会关系的角度对威权体制进行研究，前者强调威权体制内部运行过程，后者关注威权体制与社会之间的互动。而这两个方面，也可以作为理解中国政策过程的基础。

为此，建构一个完整的中国政策过程理论需要同时考虑国家与社会关系和中央与地方关系。从政府信息处理的角度看，中国政策过程首先需要对来自环境和社会的信息进行处理，随后这些信息会分别被地方政府和中央政府处理，地方政府与中央政府之间的互动最终形成政策产出。陈君诺和赵爽（Chan & Zhao，2016）对于中国威权体制的分析，就是基于国家与社会关系视角，讨论政府对信息的过滤以及信息劣势会导致更多的间断性。不过，威权体制也有自身的信息处理途径，威权体制是否存在信息处理劣势，这还需要进行实证研究。而威权体制之下中央与地方关系对于政策过程的影响，更是一个需要深入研究的问题。

新中国成立以来，中国就一直重视通过法规来强化预算管理，规范预算过程，相继出台了一系列预算法规。在这些预算制度改革中，与预算支出相关的法律和法规是早期的预算管理条例和后期的预算法。随着 2014 年对 1994 年预

算法的修订，它标志着中国预算管理制度基本成型和完善。新修订的预算法对中国预算的管理职权、预算收支范围、预算编制、预算审查与批准、预算调整、决算、监督和责任等进行了详细规定。

中国的预算过程制度改革为检验间断－均衡预算理论提供了新的素材，而其动态变迁过程则可以为我们检验制度摩擦对预算间断性影响提供新的经验证据。那么，中国的预算过程是否符合间断－均衡预算理论？或者说，是否可以用间断－均衡理论来理解中国的政策过程和预算过程？对于这一问题的回答，需要分别对间断－均衡预算理论的间断性假设和制度摩擦假设进行检验。前者讨论中国预算过程是否符合间断性，这是对决策结果的分析；后者解释中国预算间断性的制度原因，这是对决策过程的分析。

与制度性摩擦假设相比，间断性假设更容易得到检验，已有研究主要使用分布检验，考察年度预算变迁的分布是否呈现尖峰分布。一旦呈现尖峰分布，就可以得出预算变迁符合间断性逻辑。由此，本文首先提出中国预算变迁的间断性假设：

假设1（间断性假设）：中国的预算变迁呈现尖峰分布。

假设1.1：中国的全国、中央与地方预算变迁呈现尖峰分布。

假设1.2：中国的预算和决算呈现尖峰分布。

对于制度摩擦假设的检验，目前主要是通过政策过程的途径来实现，强调政策过程比政策投入的制度摩擦大，政策产出比政策过程的制度摩擦大，通过比较不同阶段的间断性来证明制度摩擦对于间断性的影响。于是，本文提出中国预算变迁的制度摩擦假设：

假设2（制度摩擦假设）：制度摩擦越大，中国预算变迁的间断性越大。

假设2.1：分税制改革会减小中国预算变迁的间断性。

假设2.2：分税制改革会增加中国预算变迁的间断性。

对于中国预算变迁间断性的解释，除了制度摩擦的解释之外，还可能存在替代性假设。这意味着，这些理论承认中国预算变迁存在间断性，但是间断性是由其他因素产生而不是由制度摩擦产生。如琼斯等（Jones et al.，1998）在讨论美国预算变迁的间断性时，就分别对政治周期、经济周期和公众意见等三种竞争性假设进行了检验，他们的研究发现，这些替代性假设都不能够解释美国预算变迁的间断性。对于中国政策过程和预算过程而言，政治周期发挥着关键而重要的作用。目前很多文献开始讨论政治周期对经济波动（梅冬州等，2014；文雁兵，2014）、财政支出（肖洁等，2015）、土地出让行为（余靖雯等，2015）和环境污染（郑石明，2016）等影响。在这些讨论中，大多以党代会作

为测量政治周期的变量，探究政治周期对政府行为的影响。这些研究都是同一政治周期内部差异性，而在本文的研究中，我们将测量不同政治周期对预算变迁的影响，回答在不同政治周期，预算变迁是否有差异性。为此，可以提出如下中国预算变迁的政治周期假设：

假设 3（替代性假设）：中国预算变迁的间断性是由政治周期产生的。

假设 3.1：中国的不同党代会时期，会有不同的预算变迁的间断性。

假设 3.2：中国不同的中央领导人在任时期，会有不同的预算变迁的间断性。

四、研究设计、数据与方法

本文分别选取 1992—2019 年全国、中央、地方的预算和决算数据，以类级支出为分析对象，全面考察和检验不同政府层面的预决算变迁的间断性及其原因（见表 1）。其中，本文不对 2007 年政府收支科目前后的支出进行归类加总，原因主要包括两点：第一，我国的财政支出分类口径不仅仅是在 2007 年发生了变化，其实在其他年份都进行了不同程度的调整①，这就说明要保证研究样本期间内统计口径完全一致是很难做到的，而年限时间较短又很难说明预算变迁的间断性变化。第二，论文本身考虑的是间断性，主要衡量指标是预算变迁比率，因此，只要在一定时期预算科目不发生变化，就可以计算不同时期的变化比率。而我们考虑年度变化比率，并且是以变化比率的分布形态作为依据，这使得项目变化本身不会直接影响结论。

表 1　中国预算变迁数据库系列

数据类型	数据库系列	观测值
1992 年至 2019 年中国预决算数据库系列	1. 1992 年至 2019 年全国预算数据库	532
	2. 1992 年至 2019 年全国决算数据库	533
	3. 1992 年至 2019 年中央预算数据库	547
	4. 1992 年至 2019 年中央决算数据库	550
	5. 1992 年至 2019 年地方预算数据库	498
	6. 1992 年至 2019 年地方决算数据库	506

资料来源：作者根据历年《中国财政年鉴》和《全国财政决算表 2019》自制。

① 例如，根据《财政部关于修订 2010 年政府收支分类科目的通知》（财预〔2009〕402 号），2010 年新增“住房保障支出”类级科目，包括 208 类“社会保障和就业”下 20 款“保障性住房支出”，212 类“城乡社区事务”下 04 款“城乡社区住宅”等。

对于全国、中央、地方的预决算数据，本文会采取相对变化测量方法，即先根据每一个项目占当年所有预算的比率，再分别比较不同比率之间差异相对于前一年比率的变化，具体见公式1（Chan & Zhao，2016：143；Jones & Baumgartner，2005：202）：

$$d_{it} = \frac{(P_{it} - P_{it-1})}{P_{it-1}} \cdot 100 \quad (1)$$

式（1）中，d_{it}表示年度预算比率变化，P_{it}和P_{it-1}则分别表示当年项目占整体预算比率和上一年项目占整体预算比率。除了计算年度预算比率变化之外，本文还使用随机过程方法（Stochastic Process Methods）对年度预算比率变化的分布状态进行分析（Distribution Analysis），讨论这种分布是否符合正态分布，还是尖峰分布（Breunig & Jones，2010）。对于分布状态的定量分析，本文主要是计算峰度*K*值（Kurtosis）和偏度*S*值（Skewness）。对于*K*值而言，当其为3时，表明分布状态为正态分布，而大于3则为尖峰分布，偏离越大，峰度越陡峭。*S*值则表示偏度的分布状态，其中接近0意味着符合正态分布，大于0为正偏和向右偏，小于0为负偏和向左偏。此外，本文还计算了*K*值的标准化，即*L-Kurtosis*（Hosking，1990）。*L-Kurtosis*会更稳健一些，0.123是正态比率分布，一旦超过0.123就意味着存在间断过程。

本文除了采用较为常用的*D*检验（D'Agostino & Balanger，1990）、*JB*统计量（Jarque & Bera，1987）、非参数*Shapiro-Francia*和非参数*Shapiro-Wilk*检验对我国预算变化进行正态性检验以外，在检验政治周期的假设中，本文采取了三种计算政治周期的方法，第一种是根据党代会将5年作为一个政治周期，计算党的十四大至十九大期间六个党代会周期的预算变迁的间断性，第二种是根据中央领导人的更替周期来计算1992—2002年、2003—2012年和2013—2019年三个时期的预算变迁间断性。第三种是根据余靖雯等（2015）的研究，设定*LPCpre*2、*LPCpre*1、*LPC*、*LPCpost*1四个虚拟变量，分别表示地区党代会召开前两年、召开前一年、召开当年以及召开后一年。如果省级政府党代会在未来两年内召开，*LPCpre*2 = 1，否则取0；如果省级政府党代会在未来一年内召开，*LPCpre*1 = 1，否则取0；如果省级政府党代会当年召开，*LPC* = 1，否则取0；如果省级政府党代会在前一年内召开，*LPCpost*1 = 1，否则取0。在此基础上，本文选用个体时间双向固定效应模型分析政治周期对1992—2018年各省份预决算的影响，模型如下：

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 LPCpre2_{it} + \alpha_2 LPCpre1_{it} + \alpha_3 LPC_{it} + \alpha_4 LPCpost1_{it} + \beta X_{it} + \alpha_5 trend + u_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

式（2）中，被解释变量 Y_{it} 为地区 i 的不同税种在 t 年的预决算 $L-K$ 值，核心解释变量为 *LPCpre*2、*LPCpre*1、*LPC*、*LPCpost*1，表示党代会召开的不同阶段，X_{it} 是模型的控制变量，本文选取各地区 GDP、一般公共预算收入和社会零售消费总额的对数值。u_i 为个体异质性的截距项，ε_{it} 为随机扰动项。考虑到回归模型中加入党代会虚拟变量与年份虚拟变量，会很难对两者进行区分（郑石明，2016），本文加入时间趋势项 *trend*，用以控制时间效应。

五、结果

对于间断－均衡预算理论而言，间断性假设是最重要和最关键的一个假设检验，这也是间断－均衡理论的倡导者试图发展“公共预算的一般性经验法则”的原因（Jones et. al，2009）。对于中国预算变迁的间断性检验，可以进一步提升一般性经验法则的外部有效性。只有间断性假设得到检验之后，才能对导致间断性的制度摩擦假设及其替代性政治周期假设进行检验。

（一）间断性假设的检验

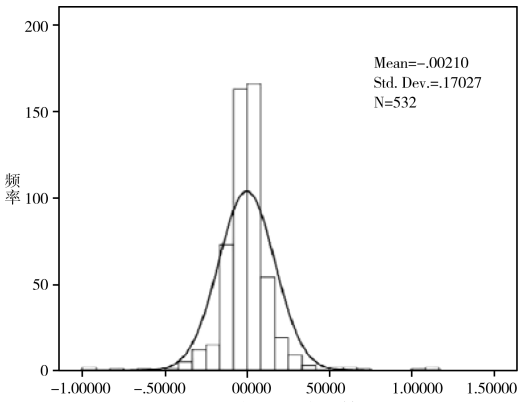
通过分布状态和 K 值、S 值、$L-K$ 值、$L-S$ 值的计算，可以从定量的角度来判断年度预算比率变化是遵循渐进逻辑，还是间断－均衡逻辑（Breunig & Jones，2010；Padget，1980）。从表 2 可以看出，全国、中央、地方预决算的 K 值、S 值、$L-K$ 值、$L-S$ 值都不符合正态分布的标准值。图 1 中，全国、中央、地方预决算变化的直方图呈现出厚尾（Fat-tailed）和中央峰（Central Peak）[①]，这代表了超渐进主义特征（Hyper-incrementalism）的尖峰分布特征（Leptokurtic Distribution）。由于全国财政是由中央财政和地方财政加总而成，地方财政也是各个地方的加总数据，这使得中央财政的预算和决算具有重要的衡量标准。表 2 的中央财政预算和决算的 $L-K$ 值分别为 0.4093 和 0.3734，完全符合间断－均衡预算理论的分布特征。这说明，假设 1 以及假设 1.1、1.2 都得到检验。

① 厚尾代表了年度预算支出比重增长率有很多的大变化，而较强的中央峰则说明小变化出现的次数很少。

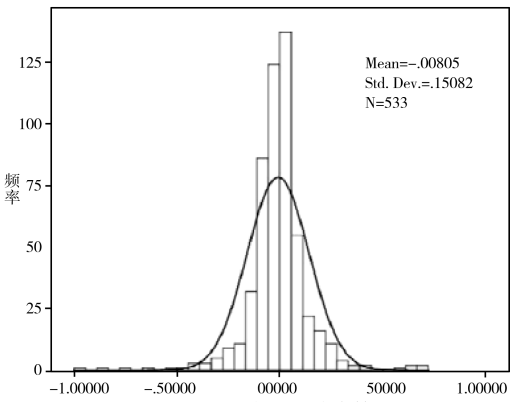
表 2　1992—2019 年全国、中央、地方预决算变化正态性检验结果

	全国财政预算支出	全国财政决算支出	中央财政预算支出	中央财政决算支出	地方财政预算支出	地方财政决算支出
obs	532	533	547	550	498	506
mean	-0.0021	-0.0081	-0.0159	-0.0128	0.0004	0.0027
Std. Dev.	0.1703	0.1508	0.3696	0.2899	0.2221	0.2205
Skewness	0.8468	-0.5620	7.1520	1.5738	1.2418	1.5319
Kurtosis	18.30675	12.5855	103.5442	15.3078	14.4237	13.8314
L-Skewness	0.0404	-0.0081	0.0845	0.0695	0.0759	0.1120
L-Kurtosis	0.3399	0.3290	0.4093	0.3734	0.3750	0.4170
JB 统计量	5257***	2069***	2.4e+05***	3699***	2836***	2617***
D'Agostino 检验	0.0000***	0.0000***	0.0000***	0.0000***	0.0000***	0.0000***
非参数 Shapiro-Wilk 检验	0.7876***	0.8527***	0.5737***	0.8238***	0.8024***	0.7600***
非参数 Shapiro-Francia 检验	0.7816***	0.8479***	0.5652***	0.8188***	0.7971***	0.7555***

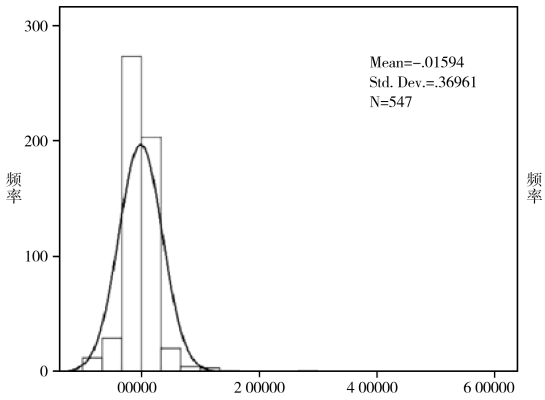
资料来源：1992—2017 年财政预决算数据来源于 EPS 数据库，2018 年和 2019 年财政预决算数据来源于《全国财政决算 2018》和《全国财政决算 2019》。



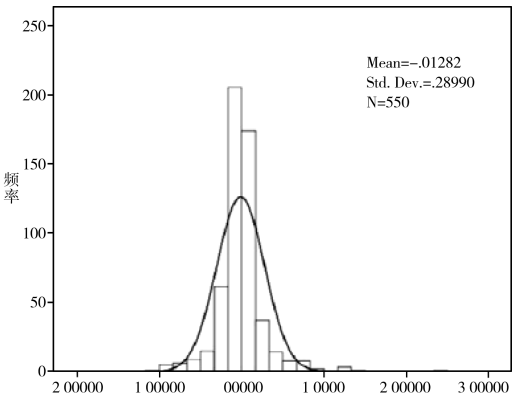
1-1　全国财政预算



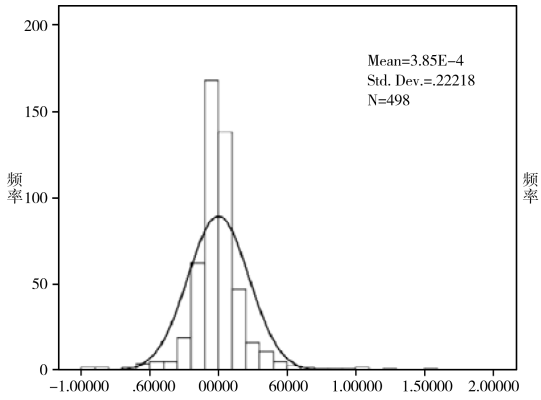
1-2　全国财政决算



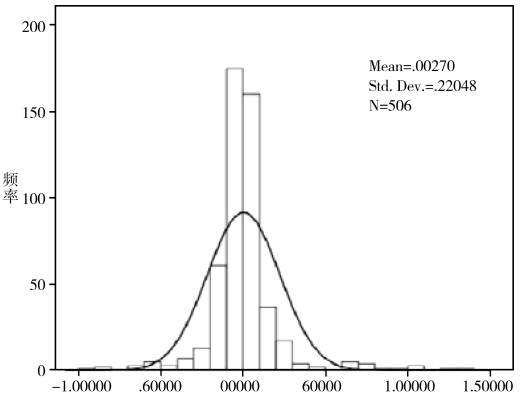
1-3 中央财政预算



1-4 中央财政预算



1-5 地方财政预算



1-6 地方财政决算

图 1 1992—2019 年全国、中央、地方预决算变化直方图

资料来源：作者自制。

（二）制度摩擦假设的检验

1994 年以前，我国实行总额分成、定额上解的财政包干体制，而在提高“两个比重”目标的要求下，1994 年分税制改革对中央和地方政府财政收入分配格局进行重大调整，中央财政收入大幅增加。在预算法预算编制原则的约束下，财政收入的变化就会反映到支出环节，从而使得预算变迁间断性发生变化①。由于 1994 年之前预算数据有限，因此不能准确地计算分税制改革前的预算间断性。但本文以“2002 年所得税收入分享改革”作为我国“分税制”的制

① 1994 年制定的《中华人民共和国预算法》第二十八条规定，“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制，不列赤字”。2015 年修订的《中华人民共和国预算法》第三十五条规定，“地方各级预算按照量入为出、收支平衡的原则编制”。

度摩擦变量，原因是参考吕冰洋（2009）的研究，他根据税收分权的契约性质提出中央政府可采取的税收分权合同有四种，包括代征合同、定额合同、分税合同和分成合同。其中，1980—1994 年财政“分灶吃饭”型包干制属于分成合同和定额合同相结合，1994 年分税制改革是向分税合同为主转变，而 2002 年所得税分享改革实质向分成合同转变。如图 2 所示，1994 年分税制改革以后，地方所得税分享比例逐年提高，2002 年所得税收入分享改革后该比例大幅下滑，这相对缩减了地方的可支配财政资金规模。之后，所得税分享比例大体保持得比较稳定。

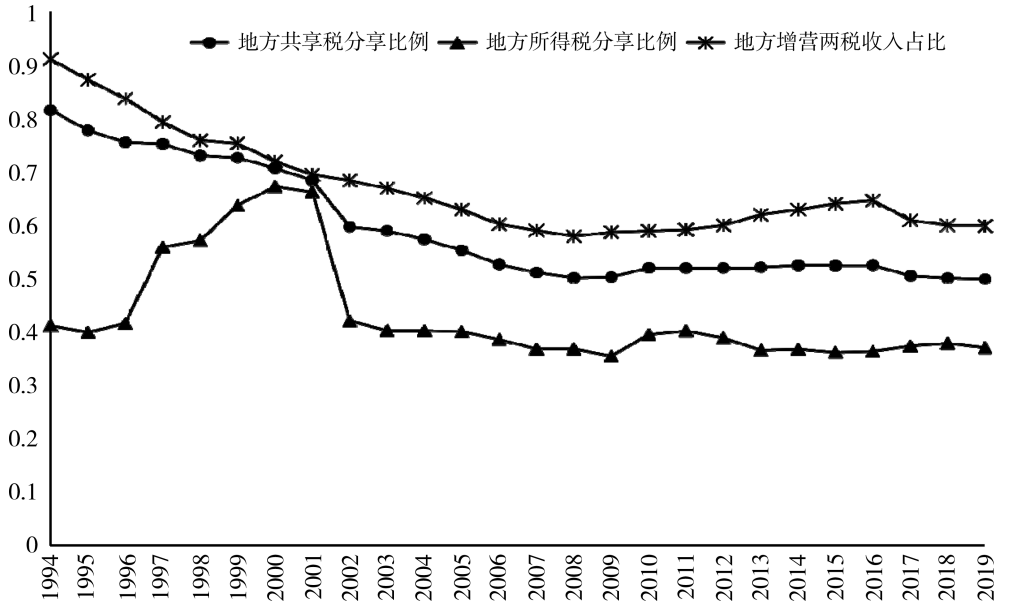


图 2　分税制以来我国地方政府共享税收入占比

注：地方共享税分享比例 = 地方国内增值税、营业税、个人所得税和企业所得税以及增值税税收返还收入与全国国内增值税、营业税、个人所得税和企业所得税收入的比值，地方所得税分享比例 = 地方个人所得税、企业所得税收入与全国所得税收入的比值，地方增营两税收入占比 = 地方国内增值税、营业税和增值税税收返还收入与全国增营两税收入的比值。

资料来源：中央与地方税收收入数据来源于 wind 数据库、历年《中国税务年鉴》和 2009—2019 年《全国财政决算》，2016 年前增值税税收返还收入是按照税收增量返还公式计算得到，2016 年后定额返根据 2015 年、2016 年和 2017 年《全国财政决算》计算得到。

基于央地税收收入的变化，本文计算了 2002 年前后我国财政预决算变化的 $L-K$ 值，结果如图 3 所示。从图 3 可以看出，全国和中央的财政预决算 $L-K$ 值都不同程度地提高，其中中央政府财政预决算 $L-K$ 值变化幅度显著较大。而相对地，地方政府财政预决算 L – K 值在 2002 年之后都有一定程度地下降。这说

明，以“2002 年所得税收入分享改革”作为分税制制度摩擦变量，比较财政预决算 $L-K$ 值变化情况可以认为，制度摩擦会显著增加中央政府预决算的间断性，减小地方政府的间断性。

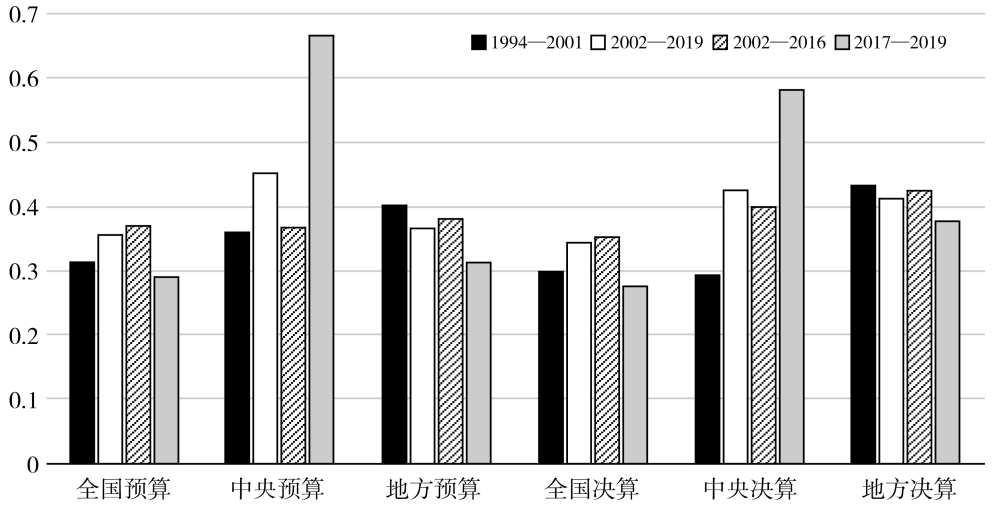


图 3　所得税收入分享改革和“全面营改增”前后的 $L-K$ 值

资料来源：作者自制。

此外，由图 2 的结果发现，纳入增值税税收返还后，2016 年全面完成“营改增”后地方政府“增营两税”的分享收入比重又有所下滑。为此，本文进一步计算了 2002—2016 年和 2017—2019 年的 $L-K$ 值。结果如 2002 年所得税分享收入改革后的变化一致，仍是中央预决算变化间断性加强，地方预决算间断性减弱。造成央地预决算间断性这种差异化的变化可以借鉴罗宾逊等（Robinson et al，2007）的研究进行解释。他们认为，一方面，集权会导致内部的预算过程发生变化，即会在富裕的年份储存多余的资源并用于困难的年份；另一方面，受集权的影响，官僚组织还会以降低支出增长的形式来提高效率，这些行为就会使支出变化趋于平缓。

2002 年和 2017 年以后，我国中央政府分别在所得税和“增营”两税上获得更多的份额，在收入规模较多时，就可以根据宏观经济调控的相应目标，大幅增加财政支出，例如社保保障和就业支出和节能环保支出等，在大部分年份的比重增长率都显著超过地方政府投入。而地方政府由于财政收入的“集权”，若生产性支出长期大幅度增长，将会挤出用于公共服务的支出，严重影响当地的公共服务供给，这显然不符合中央预期的政策目标。特别地，中央财政“集权”之后，省以下财政体制也会相应调整，从而导致基层政府的收支压力进一

步加大。由于前文提到地方财政是各个地方的加总数据，因此，在众多地方基层政府只能通过提高支出效率和合理安排跨年度结余结转资金的方式缓解财政压力的前提下，地方政府整体预算支出的大幅变动的可能性就会降低，间断性也会减弱。

（三）政治周期假设的检验

为了节约篇幅，本文省略了政治周期的不同主体间断性计算和检验过程，直接将 $L-K$ 值呈现。图 4 对党的十四大至十九大时期的中国预算变迁 $L-K$ 值进行了计算，包含了全国财政、中央财政和地方财政的预算和决算 $L-K$ 值，一共 6 组数据。而从十九大时期的 2018—2019 年 $L-K$ 值可以看出，间断性急剧增长。这说明，除了在党的十六大这一政治周期内，全国和中央预决算间断性显著增大之外，十九大时期的 2018—2019 年也正向影响了中央预算变迁的间断性，并且后者的这一影响可能更为显著。从中央财政的决算数据看，由于十九大时期数据不完整暂不考虑，党的十六大、十七大和十八大三个政治周期的预算间断性基本相同，这说明政治周期基本上对预算间断性没有影响。

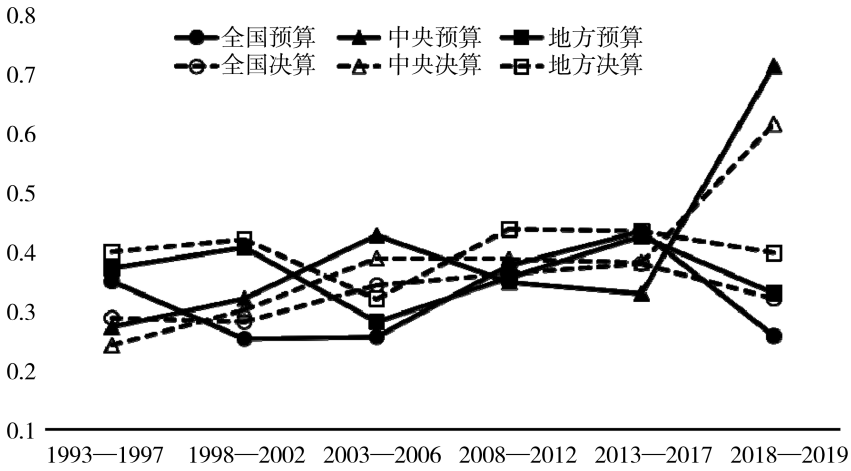


图 4　党的十四大至十九大时期全国、中央和地方 L－K 值

资料来源：作者自制。

从地方财政的集合数据看，在党的十五大、十七大和十八大三个政治周期内，地方预算变迁的间断性加大。在地方财政的决算数据方面，除了党的十六大时期，各个政治周期的间断性差异不大。为了避免党代会的周期性影响，本文计算得到了每一届党代会后两年的 $L-K$ 值（见表 4）。从表 4 可以看出在全国党代会召开后的两年里，全国和地方层面上十八大对预决算间断性的影响较大，

中央层面上，党的十九大后其预决算间断性出现急剧增大的趋势，因而可以认为十九大之后政治周期对中央预决算的安排将可能表现出更大的影响。

表 4　全国、中央和地方党代会后两年预决算 L－K 值

时间	全国预算	中央预算	地方预算	全国决算	中央决算	地方决算
1993—1994	0. 3322	0. 0293	0. 3208	0. 1562	0. 0108	0. 3526
1998—1999	0. 3091	0. 3749	0. 3786	0. 2412	0. 2527	0. 4711
2003—2004	0. 2549	0. 4142	0. 3703	0. 3763	0. 3844	0. 3063
2008—2009	0. 3076	0. 3569	0. 2917	0. 2976	0. 3864	0. 3837
2013—2014	0. 4997	0. 4215	0. 4240	0. 4819	0. 3792	0. 4386
2018—2019	0. 2566	0. 7134	0. 3291	0. 2863	0. 6406	0. 3909

资料来源：作者自制。

表 5 对各个中央领导人在任周期的 $L-K$ 值进行了总结，可以看出无论是预算还是决算，全国和中央都表现出逐步增大的趋势，其中中央的变动幅度会更大一些，而地方则先减小后增加。通过对全国党代会周期和中央领导人更替周期的分析可以得出，虽然随着全国层面上的政治周期的变动，全国和中央预算变迁的间断性都逐渐增大，但难以确定是受到政治周期的显著影响。

表 5　各个中央领导人在任周期全国、中央和地方 $L-K$ 值

时间	全国财政		中央财政		地方财政	
	预算	决算	预算	决算	预算	决算
1992—2002	0. 2969	0. 2931	0. 2996	0. 2672	0. 3868	0. 4215
2003—2012	0. 3471	0. 3523	0. 3863	0. 4036	0. 3479	0. 4015
2013—2019	0. 4295	0. 3800	0. 5345	0. 4595	0. 3908	0. 4461

资料来源：作者自制。

而考虑到地方党代会政治周期会造成财政支出的周期性变化（肖洁等，2015），从而导致在整个政治周期地方政府的预决算变化情况出现周期性变化，进而使得政治周期的影响不显著。为此，本文通过建立固定效应模型分析了 1993—2018 年 31 个省级政府的预决算变化 $L-K$ 值的周期性变化，结果如表 6 所示。同时，为了研究“政治周期并不是制度摩擦的替代性假设”，本文引入制度摩擦代理变量收入分享改革 *Ref*，在 2002 年以前 $Ref=0$，之后 $Ref=1$，在此基础上得到地方党代会政治周期变量与制度摩擦代理变量的交互项 *lpcRef*。此

外，GDP、地区零售品销售总额和全社会固定资产投资的对数值 *lgdp*、*lcons*、*linv* 作为控制变量纳入模型中。

从表 6 可以看出，在 5% 的显著性水平下，制度摩擦代理变量都对预算变化的 $L-K$ 值产生负向影响，而从政治周期的角度来看，无论是预算还是决算，在党代会召开的前两年内 $L-K$ 值都表现出显著的增长趋势，而党代会召开当年和后一年的影响并不显著，这表示地方政府预决算在党代会召开前会增大，同时，这可以进一步说明由于党代会召开后对 $L-K$ 值影响不显著造成整个政治周期对预决算间断性的影响不大这一结论，因为虽然某一年的 $L-K$ 并没有实际的理论意义，但是一个政治周期内的 $L-K$ 值是 5 年 $L-K$ 值的加总效应，如果党代会召开前增长，召开当年减小，这就可能总体上表现出明显的变化趋势，导致了整个政治周期的影响不显著。

表 6　1993—2018 年各省份预决算 L－K 值与党代会周期的关系实证结果

	预算		决算	
	模型（1）	模型（2）	模型（3）	模型（4）
*LPCpre*2	0.0913***	0.0938***	0.0573***	0.0553**
	（0.0164）	（0.0181）	（0.0193）	（0.0205）
*LPCpre*1	0.0580**	0.0587**	0.0531**	0.0521**
	（0.0234）	（0.0228）	（0.0236）	（0.0220）
LPC	－0.0081	－0.0056	－0.0326	－0.0336
	（0.0348）	（0.0344）	（0.0329）	（0.0342）
*LPCpost*1	－0.0288	－0.0264	－0.0393*	－0.0425*
	（0.0226）	（0.0245）	（0.0205）	（0.0218）
Ref	－0.0782***	－0.0559**	－0.0038	－0.0295
	（0.0231）	（0.0249）	（0.0167）	（0.0236）
LPCRef	－0.0390	－0.0368	0.0315	－0.0010
	（0.0343）	（0.0342）	（0.0377）	（0.0380）
lgdp		0.1598**		0.2704***
		（0.0773）		（0.0804）
linv		－0.0499		－0.0749
		（0.0414）		（0.0537）
lcons		－0.1166		－0.1908**
		（0.0786）		（0.0865）

（续上表）

	预算		决算	
	模型（1）	模型（2）	模型（3）	模型（4）
C	0.4538***	0.3160*	0.4719***	0.1706
	（0.0149）	（0.1744）	（0.0151）	（0.1964）
个体固定	控制	控制	控制	控制
时间固定	控制	控制	控制	控制
样本数	775	775	775	775
Adjust R^2	0.1574	0.1654	0.1347	0.1612
P：*value*	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

注：***、**、*分别表示在1%、5%和10%显著性水平下拒绝原假设。小括号（）中数字为聚类稳健标准误，Adjust R^2 表示调整拟合优度。

资料来源：作者自制。

六、发现与讨论

基于间断－均衡预算理论的“一般间断假设”和“公共预算的一般经验法则”（Jones & Baumgartner，2005；Jones et al.，2009），本文利用我国1992—2019年的预算变迁数据，发现中国的公共预算变迁也存在间断性。这证明了作为一种完全不同于西方的中国政策过程和预算过程也符合间断－均衡逻辑。中国的预算过程呈现较长时期的均衡，以及偶尔的间断性，可以用间断－均衡模式来描述。这一研究扩大了间断－均衡预算理论的外部有效性，这使得“公共预算的一般经验法则”有了更为坚实的经验基础。

对于为什么会产生间断－均衡预算模式，这是间断－均衡预算理论最重要的研究问题。目前，研究者从议程设定的视角出发，提出了认知摩擦和制度摩擦的解释框架，强调议程变迁需要克服认知摩擦和制度摩擦，一旦这些摩擦不能够得到克服，就会导致议程的稳定性。我们的研究在两个方面推动了间断－均衡预算理论的制度摩擦研究，一方面通过分税制改革来测量制度摩擦，强调央地财权变化意味着更多的制度摩擦，另一方面通过对制度摩擦的效果评估，试图建立制度摩擦与间断性之间因果关系。本文将分税制改革中2002年所得税收入分享改革作为制度摩擦间断性的假设，实证分析得到了实施更多的制度摩擦会导致预算变迁更多间断性的结论。这说明，更多的约束性制度摩擦会使得预算变迁在较长时期处于均衡与稳定状态，而一旦发生变化就会发生较大规模

的变化，这种较大规模的变化就导致了预算变迁的间断性。当然，引入政策评估和因果推理的思想，讨论制度摩擦的动态演变及其对间断性的影响，这是间断－均衡预算理论未来研究的一个重要方向（Imbens & Rubin，2015）。

为了排除替代性解释逻辑，我们还对政治周期的替代性假设进行了检验。通过比较党代会周期和中央领导人更替周期的预算变迁间断性差异，结果显示政治周期对预算变迁并没有太明显的影响。而本文利用31个省份的预决算$L-K$值与地方党代会、制度摩擦变量建立的固定效应模型结果表明，地方预算间断性不仅始终受到制度摩擦变量的影响，还在党代会召开的前两年会表现出显著的增大效应，而党代会召开的后两年却不显著，这种周期性变化就可能导致政治周期并没有对预决算间断性产生显著影响。这一方面进一步证明了制度摩擦对间断性的影响，说明了认知摩擦和制度摩擦具有普遍性，不同政治体制都面临着自身的认知和制度摩擦。另一方面，这或许与预算存在较强的专业性有一定关系，这种专业性使得政治的影响减弱。正是因为预算领域的专业性，这使得预算制度变迁具有累积性，可以逐步对预算制度的不同方面进行变革，这也使得中国预算制度一直处于完善过程中。预算领域中专业性和政治性之间的关系问题，也是一个未来可以进一步讨论的话题。

总体而言，对于发展更具有因果推理逻辑的间断－均衡预算理论，还需要在寻找间断性的差异性，以及应用更精细的研究设计，发展更为复杂的多元统计模型方面下功夫。只有这样，才能够使得间断－均衡预算理论实现跨越式发展，成为一个符合因果推理的间断－均衡预算理论，在证明间断性存在的同时，实现对制度摩擦的评估和间断性的预测。

参考文献

李文钊（2018a）. 认知、制度与政策图景：间断－均衡理论的三重解释逻辑. 南京社会科学，5：63－74.

Li，W. Z.（2018a）. Recognition，Institutions and Policy Images：The Triangle Explanations of Punctuated Equilibrium. *Social Science in Nanjing*，5：63－74.（in Chinese）

李文钊（2018b）. 因果推理中的潜在结果模型：起源、逻辑与意蕴. 公共行政评论，1：124－149.

Li，W. Z.（2018b）. The Potential Outcomes Model in the Causal Inference：Origins，Logics and Implications. *Journal of Public Administration*，1：124－129.（in Chinese）

吕冰洋（2009）. 政府间税收分权的配置选择和财政影响. 经济研究，6：16－27.

Lv，B. Y.（2009）. Allocation Choice and Fiscal Influence of Intergovernmental Tax Decentralization. *Economic Research Journal*，6：16－27.（in Chinese）

梅冬州、王子健、雷文妮（2014）. 党代会召开、监察力度变化与中国经济波动. 经济研究，

3：47－61.

Mei，D. Z.，Wang，Z. J. & Lei，W. N.（2014）. National Congress of China's Communist Party，Government Offical Administration and China's Economic Fluctuation. *Economic Research Journal*，3：47－61.（in Chinese）

文雁兵（2014）. 新官上任三把火：存在中国式政治经济周期吗？财贸经济，11：111－124.

Wen，Y. B.（2014）. A New Broom Sweeps Clean：Is There Chinese-style Political Business Cycle？ *Finance & Trade Economics*，11：111－124.（in Chinese）

肖洁、龚六堂、张庆华（2015）. 分权框架下地方政府财政支出与政治周期——基于地级市面板数据的研究. 经济学动态，10：17－30.

Xiao，J.，Gong，L. T. & Zhang，Q. H.（2015）. Local Governmental Spending and Political Budget Cycle under Fiscal Decentralization：Empirical Study on Prefectures' Panel Data. *Economic Perspectives*，10：17－30.（in Chinese）

余靖雯、肖洁、龚六堂（2015）. 政治周期与地方政府土地出让行为. 经济研究，2：88－102.

Yu，J. W.，Xiao，J. & Gong，L. T.（2015）. Political Cycle and Land Leasing：Evidence from Chinese Cities. *Economic Research Journal*，2：88－102.（in Chinese）

郑石明（2016）. 政治周期、五年规划与环境污染——以工业二氧化硫排放为例. 政治学研究，2：80－94.

Zheng，S. M.（2016）. Political Cycle，Five-Year Plan and Environmental Pollution：With Empirical Analysis of Industrial Sulfur Dioxide Emissions. *Cass Journalof Political Science*，2：80－94.（in Chinese）

Baumgartner，F. R.，Foucault，M. & François，A.（2006）. Punctuated Equilibrium in French Budgeting Processes. *Journal of European Public Policy*，13（7）：1086－1103.

Baumgartner，F. R. & Jones，B. D.（2009）. *Agendas and Instability in American politics*. Chicago：University of Chicago Press.

Baumgartner，F. R.，Breunig，C.，Green-Pedersen，C.，Jones，B. D.，Mortensen，P. B. & Nuytemans，M. et al.（2009）. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. *American Journal of Political Science*，53（3）：603－620.

Baumgartner，F. R. & Jones，B. D.（2015）. *The Politics of Information：Problem Definition and the Course of Public Policy in American*. Chicago：University of Chicago Press.

Breunig，C.（2006）. The More Things Change，the More Things Stay the Same：A Comparative Analysis of Budget Punctuations. *Journal of European Public Policy*，13（7）：1069－1085.

Breunig，C. & Koski，C.（2006）. Punctuated Equilibria and Budgets in the American States. *Policy Studies Journal*，34（3）：363－379.

Breunig，C. & Jones，B. D.（2010）. Stochastic Process Methods with an Application to Budgetary Data. *Political Analysis*，19（1）：103－117.

Chan，K. N. & Zhao，S.（2016）. Punctuated Equilibrium and the Information Disadvantage of

Authoritarianism: Evidence from the People's Republic of China. *Policy Studies Journal*, 44(2): 134 – 155.

Chen, X. (2012). *Social Protest and Contentious Authoritarianism in China*. New York: Cambridge University Press.

D'Agostino, R. B. & Balanger, A. (1990). A Suggestion for Using Powerful and Informative Tests of Normality. *American Statistician*, 44: 316 – 321.

Flink, M. C. (2017). Rethinking Punctuated Equilibrium Theory: A Public Administration Approach to Budgetary Changes. *Policy Studies Journal*, 45(1): 101 – 120.

Hosking, J. R. M. (1990). L-Moments: Analysis and Estimation of Distributions Using Linear Combinations of Order Statistics. *Journal of the Royal Statistical Society*, 52(1): 105 – 124.

Imbens, G. W. & Rubin, D. B. (2015). *Causal Inference in Statistics, Social, and Biomedical Sciences*. New York: Cambridge University Press.

Jarque, C. M. & Bera, A. K. (1987). A Test for Normality of Observations and Regression Residuals. *International Statistical Review/Revue Internationale de Statistique*, 55(2): 163 – 172.

John, P. & Margetts, H. (2003). Policy Punctuations in the UK: Fluctuations and Equilibria in Central Government Expenditure since 1951. *Public Administration*, 81(3): 411 – 432.

Jones, B. D., Baumgartner, F. R. & True, J. L. (1998). Policy Punctuations: US Budget Authority, 1947 – 1995. *The Journal of Politics*, 60(1): 1 – 33.

Jones, B. D., Sulkin, T. & Larsen, H. A. (2003). Policy Punctuations in American Political Institutions. *American Political Science Review*, 97(1): 151 – 169.

Jones, B. D. & Baumgartner, F. R. (2005). *The Politics of Attention. Chicago*: University of Chicago Press.

Jones, B. D., Baumgartner, F. R., Breunig, C., Wlezien, C., Soroka, S., Foucault, M. & Mortensen, P. B. (2009). A General Empirical Law of Public Budgets: A Comparative Analysis. *American Journal of Political Science*, 53(4): 855 – 873.

Jordan, M. M. (2003). Punctuations and Agendas: A New Look at Local Government Budget Expenditures. *Journal of Policy Analysis and Management*, 22(3): 345 – 360.

Lam, W. F. & Chan, K. N. (2015). How Authoritarianism Intensifies Punctuated Equilibrium: The Dynamics of policy Attention in Hong Kong. *Governance*, 28(4): 549 – 570.

Landry, P. F. (2008). *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press.

Lave, C. A. & March, J. G. (1993). *An Introduction to Models in the Social Science*. Lanham: University Press of America.

Lieberthal, K. & Oksenberg, M. (1988). *Policy Making in China: Leaders, Structures and Processes*. Princeton: Princeton University Press.

Mortensen, P. B. (2005). Policy Punctuations in Danish Local Budgeting. *Public Administration*,

83(4): 931 – 950.

Nathan, A. J. (2003). Authoritarian Resilience. *Journal of Democracy*, 14(1): 6 – 17.

Padgett, J. F. (1980). Bounded Rationality in Budgetary Research. *American Political Science Review*, 74(2): 354 – 372.

Perry, E. J. (2007). Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?. *The China Journal*, 57(1): 1 – 22.

Robinson, S. E. (2004). Punctuated Equilibrium, Bureaucratization and Budgetary Changes in Schools. *Policy Studies Journal*, 32(1): 25 – 39.

Robinson, S. E., Caver, F. S., Meier, K. J. & O'Toole, L. J. (2007). Explaining Policy Punctuations: Bureaucratization and Budget Change. *American Journal of Political Science*, 51(1): 140 – 150.

Robinson, S. E., Flink, C. M. & King, C. M. (2014). Organizational History and Budgetary Punctuation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(2): 459 – 471.

Teets, J. C. (2013). Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China. *The China Quarterly*, 213(1): 19 – 38.

责任编辑：牛美丽