

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价(A刊)核心期刊

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

2026. 3

VOL.19 NO.3

公共行政 评论

JPA
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价

(A刊)核心期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊

中国学术期刊(光盘版)收录期刊

6月15日出版

2026年第3期 总第111期

●专栏：公共管理的本土实践与机制创新

“赛马机制”：一种中国特色的科层组织间竞争性激励模式

..... 李风山 1

“新提法”何以解码：政策内容再生产的组织机制

..... 康健 张浅 陈诗琪 22

政策“先行先试”何以走向“升级再试”：基于创新街区建设的案例研究

..... 孟凡蓉 方泽贤 张天伦 41

“例外”何以嵌入“常规”：政策试点运行中的双重调适机制

..... 李海林 61

构建“绩责共同体”：应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同策略

与运作逻辑 薛金刚 王晓曼 81

● 论文

韧性：政治信任的一个新维度

..... 吕书鹏 钱 琛 李 聪 101

延迟退休、个人选择与职工医保基金可持续

..... 高和荣 李松林 116

纵向干预驱动下的基层“适应性联合”执行策略：基于 A 县生态环境治理的
案例分析

刘莎莎 戴胜利 杨 斌 138

税制结构与政府回应性：基于跨国数据的检验

..... 孙梓越 158

● 理论综述

从繁文缛节复归有效规则：制度规则研究的演进逻辑

..... 郭晟豪 魏 雪 177

● 英文目录与摘要 196

税制结构与政府回应性：基于跨国数据的检验

孙梓越*

【摘要】 财政体制是现代化国家治理体系中的重要组成部分。构建现代化的财政体制、优化税制结构，对于提高政府回应性、提升治理质量有着重要意义。论文阐述了税收以及税制结构划分中直接税与间接税对政府回应性的作用机理，并利用2003—2020年的跨国数据验证了税收和税制结构与政府回应性指标间变化的关系。研究发现，税收能显著提升政府的回应性水平。特别是那些财政上高度依赖税收的国家，其政府对公民诉求的回应性更为积极，也更容易实现良好的治理效果。直接税与间接税对政府回应性的影响存在方向性的差异，间接税在税收收入中占比的提高会抑制政府回应性；而直接税在税收收入中占比的提高则能显著促进政府回应性的提升，但是这种促进效应存在一定的滞后性，两者具有相反的作用。研究结论表明，国家财政收入结构应转向税收依赖型，持续优化税制结构，不断提升直接税收入在税收收入中的占比，提高政府回应性，提升国家治理效能。

【关键词】 税收 税制结构 直接税 间接税 政府回应性

【中图分类号】 D63

【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2026) 03-0158-19

一、研究背景与研究问题

政府回应性，即政府主动感知、回应并满足公民利益诉求的能力与意愿，是现代国家治理效能的核心标尺，也是连接国家与社会的关键纽带（Roberts, 2010）。在全球政府信任度普遍下滑、公众参与诉求日益高涨的背景下，如何构建高回应性的政府，已成为政治学与公共管理学研究的前沿议题。

财政体制是国家治理体系的重要组成部分，其中，财政收入的汲取模式更是深刻塑造了国家与社会的互动关系（马骏、温明月，2012）。国家汲取财政收入的方式不仅影响自身结构，也决定了其与社会的互动形态。Schumpeter（1991）在其开创性的研究中阐明，税收国家是现代国家形成的关键动力。延续这一理论

* 孙梓越，北京大学国家治理研究院研究员。感谢匿名评审专家和编辑部的宝贵修改意见。

脉络，Moore（2004）进一步区分了“税收国家”“租金国家”与“自产国家”三种财政类型，并指出税收国家因其财政收入高度依赖于社会私人部门，必须通过持续的互动与协商来换取纳税人的“准自愿服从”，从而形成了一种基于交换关系的隐性“财政契约”。政府通过提供公共产品与服务来回应公民诉求，以此换取社会成员对税收政策的遵从。这一理论框架表明，相较于依赖资源租金或国有资产的财政模式，税收国家往往具有更强的社会依赖性与问责压力，其政府也更有可能会展现出更高的回应性与责任感。

上述命题虽已获得一系列跨国与国别研究的支持（马骏、温明月，2012；张景华，2014；Hoffman & Gibson，2005），但仍存在一个重要的理论缺口。既有研究大多将“税收”视为同质性的整体，聚焦于税收规模对治理效能的影响，却忽视了税收内部的结构性差异。不同的税种因征收方式、税负感知度、归宿透明度不同，可能对纳税人意识、社会监督意愿、政府问责压力产生截然不同的影响。这一缺漏限制了我们对于税收与治理关系的理解深度。如果税收国家的政府回应性之所以较高，是因为“财政契约”赋予了社会讨价还价的能力，那么这种契约的强度理应取决于公民对“纳税”这一事实的感知清晰度与监督可行性。

因此，为弥合上述研究缺口，本文从税制结构这一中观变量切入，系统检验直接税与间接税对政府回应性的差异化影响。基于两类税种的特性差异，本文提出两个核心假设。第一，直接税因其税负“痛感”强烈且不可转嫁，能激发公民的纳税人意识与问责积极性，故直接税在税收总额中的比重越高，政府对公民的回应性也应越高。第二，间接税因其便于隐藏且不易监督，可能弱化社会问责机制，故间接税在税收总额中的比重越高，政府对公民的回应性则越低。为验证上述假设，本文选取经济合作与发展组织（OECD）公布的全球财政收入统计数据（Global Revenue Statistics）、世界银行发布的世界治理指数（World Governance Index），以及“自由之家”（Freedom House）的世界自由指数（Freedom in the World）作为数据来源。在剔除缺失值与异常值后，本文获得覆盖2003年至2020年、涵盖六大洲97个国家的面板数据，并运用固定效应模型与两阶段最小二乘法进行回归检验。

二、文献综述

（一）税收依赖、国家-社会关系与治理效能

财政社会学的核心命题认为，国家汲取财政收入的模式深刻塑造了国家与社会的关系，进而影响治理效能。其中，税收依赖被视为构建一种“讨价还价”式国家-社会关系的关键。Moore（2004）指出，以税收为主要财政收入的国家，其

生存与发展高度依赖与社会持续的互动与协商。政府必须通过满足公民的利益诉求、提供公共服务来换取社会成员对税收政策的服从。

上述观点得到了一系列跨国与国别研究的支持。例如，马骏和温明月（2012）基于非洲国家的研究发现，税收收入在财政收入中的占比越高，国家的治理质量也越高。张景华（2014）通过对117个国家的分析证实，税收收入在GDP中所占比重与国家治理质量成正相关关系，税收在政治上促进了社会监督，优化了公共物品供给。Hoffman与Gibson（2005）则发现，坦桑尼亚和赞比亚在地方预算中增加地方税收比重后，地方政府能提供更多的公共服务。Prichard（2015）在其对撒哈拉以南非洲国家的系统性研究中发现，税收不仅通过财政契约机制促进政府问责，更重要的是，政府与社会围绕税负展开协商与博弈的过程能培育公民的政治参与意识，塑造更具回应性的国家与社会关系。Weigel（2020）在刚果（金）的实验指出，税收的“可感知性”至关重要，当纳税人能清晰感知纳税行为与公共服务之间的关联时，其参与地方治理的意愿会显著提升，政府对公民诉求的回应也随之增强。

然而，这一宏观命题并非没有争议。部分研究发现，税收依赖与某些治理维度之间并未呈现简单的正向关系。Knack和Kefer（1995）认为，高税收往往被视为劣治的指标，因为人们会将高税收与政府干预主义联系在一起。Ross（2004）通过对113个国家混合时间序列的研究发现，税收收入与民主（作为治理水平的重要维度）之间并不存在显著的相关关系。马啸和张逸凡（2022）发现，增值税这类“政治显著性”较低的税种，其开征反而可能削弱政治问责，且这一负面效应在既有问责水平较低的国家尤为突出。

这些不一致的结论可能缘于多方面的原因。其一，这些研究在对治理测量指标的选取上存在差异。研究者可能使用了民主制度（如选举竞争）、政府有效性（如公共服务质量）或腐败控制等不同维度进行衡量，税收对这些维度的影响机制可能不同。其二，不同研究样本选择的范围不同。全球性样本与特定区域样本（如非洲或转型经济体）可能在历史背景、制度初始条件上存在系统性差异。其三，更为重要的是，已有研究大多将“税收”视为一个同质性的整体，忽视了税收收入内部的结构性差异，从而未能揭示不同税种通过异质性的微观机制对治理产生的差异化影响。

（二）税制结构的政治经济效应

税制结构在宏观上可以按照税系进行划分，依据不同税系是否具有转嫁性可以分为直接税与间接税。简单来说，税制结构主要是指直接税与间接税在税收总收入中的相对比例。这两种税系在本质上存在显著区别，直接税（如所得税、财产税）具有累进性，其税负不易被转嫁，纳税人对其税负的感知更为深刻（储德

银等，2020)；而间接税（如增值税、消费税）往往通过内嵌于商品价格实现转嫁，具有累退性，税负痛感较低，且具有一定隐蔽性。这些特性差异导致了它们在经济社会及治理层面产生不同的效应。

现有关于税制结构影响的研究可分为两大类。其中大部分的研究主要聚焦于经济与社会效应，探讨税制结构对经济增长、收入分配、劳动供给等的影响（Widmalm，2001），而关于税制结构的政治与治理效应的研究则较少。目前，国内学者们初步揭示了税制结构对政府行为和国家治理能力的重要影响。吴俊培等（2021）的研究发现，直接税在税制结构中比重的提高有利于提升治理效率、减少腐败和促进社会公平。储德银（2020）基于中国省际数据的实证研究发现，直接税与间接税对地方政府治理能力的影响存在方向性差异。间接税占比的提高会明显抑制地方政府的治理能力，而直接税占比的提高则能显著促进治理能力提升。孙琳和汤蛟伶（2010）的研究指出，税制结构可能通过“财政幻觉”间接影响政府规模与治理效果。杨志安和邱国庆（2019）则发现，特定的税制结构会造成地方政府的“软预算约束”，降低政府回应公民诉求的压力与能力。

近年来，国际学界关于税制结构政治效应的研究也取得了重要进展，与上述中国经验研究形成有益对话。Scheve 与 Stasavage（2012）在《美国政治科学评论》上发表的研究指出，战争压力推动了西方国家普遍建立累进性直接税，这一税制变革反过来塑造了公民对政府责任的预期，强化了社会对政府支出行为的监督意识。Kitschelt 与 Rehm（2019）关于税收结构与再分配偏好的研究表明，税制的累进性程度直接影响公民对政府再分配政策的支持度，进而影响社会问责的强度。Mares 与 Queralt（2020）的研究则发现，税收能力的提升与民主制度的巩固之间存在紧密关联，其核心机制在于直接税的发展增强了纳税人对政策制定的参与意愿和监督能力。Bastiaens 与 Rudra（2018）的研究发现，增值税等间接税虽然在发展中国家的财政收入中占据重要地位，但其累退性和隐蔽性可能弱化社会对政府支出的监督，导致公共服务供给与公民实际需求之间的脱节。Fairfield（2013）对拉美国家税收改革的研究则发现，由于间接税税负感知模糊，改革阻力较小，因此易于推行。但这种“便利性”也使政府能回避更具政治挑战性的直接税改革，从而错失通过优化税制结构来提升治理质量的机会。

这些中观层面的研究为理解税制结构对治理的影响，特别是对政府回应性的影响提供了宝贵的机制线索和经验证据。它们表明，不同的税制成分不仅关乎财政汲取效率，更通过影响公民的税负感知、监督意愿以及政府的预算约束，塑造着政府与社会的互动模式。然而，现有关于税制结构治理效应的研究仍存在一些不足。第一，多数研究集中于单一国家的国内分析，其结论的普适性有待利用跨国数据来进一步检验。第二，这些研究虽触及治理能力的某些方面，但未能将税制结构与政府回应性这一治理的核心维度进行系统、直接的理论阐述与实证检验。

（三）理论述评与研究缺口

综上所述，现有文献在宏观层面基本确立了税收依赖对国家治理重要性的讨论框架，但因测量对象与语境的差异而存在一定争论。同时，税制结构的异质性效应已获得初步揭示与验证。然而，当前研究尚未在跨国层面运用统一的分析框架，系统检验税制结构（直接税或间接税）对政府回应性的差异化影响。特别是基于“税负感知—公民监督—政府回应性”这一理论链条，直接税与间接税如何塑造国家与社会的互动模式，进而具体影响政府回应公民诉求的效率与意愿，仍缺乏直接、大样本的实证检验与理论深化。

因此，为弥合上述研究缺口，本文将财政社会学的宏观命题进行机制分解，聚焦于税制结构这一中观变量，利用 2003—2020 年的跨国面板数据，在控制法治、民主化、经济发展和腐败水平等因素的基础上，实证检验直接税与间接税对政府回应性的异质性影响。

三、理论基础与研究假设

财政社会学视角为我们理解国家财政收入模式与治理效能之间的关系提供了重要的理论分析视角。财政社会学学者认为，财政制度的变迁是推动国家与社会关系演变的关键动力，且财政制度塑造了现代国家的成长轨迹。正如 Campbell (1993: 164) 所说的那样：“国家汲取财政收入和运用财政收入的方式如何对经济组织、社会结构、精神文化乃至国家命运产生影响。”

（一）税收依赖、财政契约与回应性压力

财政社会学的经典理论认为，现代国家的构建过程本质上是由财政资源的汲取模式的变化所驱动的 (Schumpeter, 1991)。国家的财政收入汲取模式塑造了其与社会的关系。在财政国家类型的谱系中，与依赖自然资源租金的“租金国家”或依赖国有资产收入的“自产国家”不同，“税收国家”的生存与发展高度依赖从社会私人部门中汲取来的财富 (Moore, 2004)，而这种依赖性构成了国家-社会关系的逻辑起点。

为了获取稳定的税收收入，国家不能仅依靠强制力，还须寻求纳税人的“准自愿服从”。为此，在国家与社会之间持续互动的过程中，逐渐形成了一种基于交换关系的隐性“财政契约”。政府承诺向社会提供公共产品和服务，以换取公民对强制性税收政策的遵从与支持 (Levi, 1989)。而这种契约关系则赋予了社会同国家“讨价还价”的能力。随着国家财政收入对税收依赖程度的提高，其财政自主性相对降低，对社会资源的依赖度则相应上升。为了维持财政汲取的可持续性与

合法性，政府不得不更加关注社会成员的诉求，不断提升回应公众需求的能力。因此，从宏观逻辑上看，一个国家的财政收入越依赖税收，其政府面临的回应性压力就越强。综上，基于税收依赖与财政契约的逻辑，本文提出如下假设。

H1：一个国家的财政收入越依赖税收，它对公民的回应性就越高。

（二）税制结构如何塑造“契约”与“感知”

上述宏观层面的“财政契约”理论隐含了一个前提假设，即纳税人能清晰地感知“纳税”这一事实，并据此对政府提出问责。然而，现实的税制体系并非同质的，不同的税制结构通过调节纳税人的“税负感知”强度，深刻地塑造着国家与社会互动的微观机制，进而对政府回应性产生异质性影响。

1. 直接税的“强化”机制：高感知与强监督

直接税（如所得税、财产税）具有累进性和不可转嫁性，其税负归宿明确，直接针对纳税人的财富与收入征收。这种税种特征使公民的税负“痛感”强烈，纳税身份显性化（储德银等，2020）。首先，这种直观的财富剥夺效应会强化公民的纳税人身份与权利意识，激发纳税人的“等价交换”预期。公民清晰意识到自己是缴纳了高额税款的公共资金提供者，理应享有相应水平的高质量公共服务，从而强化了对政府的问责预期。其次，高税负感知赋予了纳税人更强的监督意愿。为了确保税款被合法、高效地使用，纳税人有更强的动力要求政府公开财政信息，并对政府履职行为进行严密的社会监督。最后，这种来自社会的持续监督压力会转化为政府改进治理的内生动力。政府为了证明税收使用的正当性，必须提升行政透明度和公共服务供给的有效性。

因此，直接税占比的提高，理论上会启动一个“高感知—强监督—高问责—高回应性”的良性循环。但值得注意的是，这一机制可能存在时滞。从税制调整到公民意识觉醒，再到监督行为常态化并最终促使政府行为发生可被观测的改变，是一个需要时间传导的连续过程。综上，基于直接税的强化监督机制，本文提出如下假设。

H2：一个国家的财政收入越依赖直接税，政府对公民的回应性越高。鉴于政府的行为调整与政策效应存在时滞性，此效应可能在中期更为显著。

2. 间接税的“弱化”机制：隐蔽性与弱监督

与直接税相反，间接税（如增值税、消费税）通常内嵌于商品价格中，具有可转嫁性和隐蔽性。这种税制特征导致公民的税负感知模糊，往往产生“财政幻觉”，即公民在消费时不易察觉自己正在纳税，低估了自己的实际税负。这会导致公民难以将个人福利与政府税收直接关联，弱化其作为纳税人的身份认同（孙琳、汤蛟伶，2010）。

一方面，低感知度切断了纳税行为与享受公共服务之间的心理连接，公民监

督政府财政支出的动机和紧迫感大为降低，削弱了公民基于交换逻辑对政府进行问责的动机。另一方面，由于缺乏来自社会清晰、直接的监督压力，政府面临着较弱的制度约束。在这种情况下，政府面临的即时问责压力减小，可能更倾向于依赖强制性权力，或在公共支出中优先考虑短期、易显绩的项目，而非耐心回应复杂、长期的民生诉求（傅勇、张晏，2007）。同时，政府也更容易产生“软预算约束”和回应性惰性，缺乏提升行政效率和公共服务质量的紧迫感（杨志安、邱国庆，2019）。因此，以间接税为主的税制结构，可能导致一个“低感知—弱监督—低问责—低回应性”的恶性循环，侵蚀“财政契约”的问责基础。综上，基于间接税的弱化监督机制，本文提出如下假设。

H3：一个国家的财政收入越依赖间接税，政府对公民的回应性就越低。

本文提出以上三个研究假设，旨在从宏观依赖度和中观结构两个层面检验税制对政府回应性的影响。

四、研究设计

（一）变量定义与数据来源

1. 被解释变量

本文需要检验的假设是，税收收入作为国家汲取财政收入的主要模式以及不同税系对政府回应性的影响。其中政府回应性为被解释变量。政府回应性一般被描述为政府的决策和行为满足公民的诉求和意愿的程度。目前，对政府回应性的测量方式主要有两种，一是用政府行政效率来测量回应性，例如，用政府在官方网站留言板上对居民反映问题的回复率来测算政府回应性。二是用政府通过公共支出履行职责，对公民利益诉求做出实质性举措，来代表政府的回应性（孟天广等，2015）。政府利用公共财政支出供给公共物品，回应公民的民生需求，不断提高当地居民生活水平。因此，当地政府公共服务供给的有效性在很大程度上就代表着政府回应性（谷成、张佳楠，2024）。自1996年起，世界银行每年都会公布世界各国的治理指数，该指数从6个方面对国家治理效能进行了测量，包括诉求与问责、腐败控制、法治、政府有效性、管制质量、政治稳定，其中每一个测量维度的取值范围为-2.5~2.5。其中，政府有效性指标是指公民对公共服务供给有效性、公共政策制定和实施的效果，以及政府对这些政策承诺的可信度的看法。在回应性数据的选择上，本文使用世界治理指数^①中政府有效性指标代表政

^① 数据来源：<https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators/interactive-data-access>。

府回应性。

2. 解释变量

解释变量 1 为国家税收收入水平，采用税收收入在 GDP 中的占比来表示。关于税制结构量化指标的文献中，将税制结构划分为直接税和间接税进行衡量的文献居多。衡量税制结构的方法主要有两种：一是直接税和间接税占税收收入的比重，二是直接税、间接税占 GDP 的比重。解释变量 2 和解释变量 3 分别为直接税收入占比与间接税收入占比，本文采取直接税在总税收中占比和间接税在总税收中占比，来分别衡量解释变量 2 和解释变量 3。上述解释变量的数据来源为经济合作与发展组织公开的全球财政收入统计^①，该数据包含了全球 126 个国家从 1990—2020 年的全部财政收入数据，并按照税收种类将税收收入划分为所得税、财产税、社会保险收入、工资税，以及服务和物品税。其中，所得税和财产税属于直接税，而服务和物品税则属于间接税。但是，在该数据报告中，1999—2003 年间，部分国家的税收收入缺失严重，能被纳入统计分析的仅有 2003—2020 年 17 年的数据。同时，部分国家的直接税（所得税、财产税或所得税与财产税）存在大量缺失值。因此，基于可用数据，笔者建立了一个 2003—2020 年包括 95 个国家税收总收入以及直接税和间接税收入的表格。

3. 控制变量

国家税制结构只是影响政府回应性的因素之一。因此，在统计检验中，本文选择民主化程度、法治水平、腐败控制、经济发展水平为控制变量。

首先，既有研究认为，一国的制度特征与政府回应性之间存在密切关联。具体而言，政治竞争性越强、公民政治参与渠道越畅通的国家，政治家回应公民诉求的压力与动机往往更为强烈。为控制这一制度性因素对政府回应性的潜在影响，本文借鉴跨国研究中的常用做法，采用“自由之家”^②发布的世界自由指数作为测量指标。该指数综合考量了一国政治权利与公民自由状况，取值范围为 0~100。在回归分析中，本文对其进行取对数处理。需要说明的是，此处将该指标作为控制变量引入模型，旨在剥离制度特征对政府回应性的影响，以便更准确地估计税制结构的净效应。

其次，法治水平影响政府行为的规范性与可预期性，进而可能影响其对公民诉求的回应能力。法治的核心要义不仅在于构建完善的法律体系使公共权力依法运行，更在于通过法律的有效实施来塑造一个法律之下的政府。政府依法治理，以法律约束公共权力，确保权力行使不偏离人民意愿，其根本目的在于增进公共

^① 数据来源：[https://data-explorer.oecd.org/?fs\[0\]=Topic%2C0%7CTaxation%23TAX%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=191](https://data-explorer.oecd.org/?fs[0]=Topic%2C0%7CTaxation%23TAX%23&pg=0&fc=Topic&bp=true&snb=191)。

^② 数据来源：<https://freedomhouse.org/report/freedom-world>。

利益。因此，本文将法治水平也作为控制变量纳入分析，并使用世界治理指数中的法治指标代表国家的法治水平。

再次，腐败可能削弱政府回应公民诉求的意愿与能力。毫无疑问，公共权力的目的是促进公共利益的增长，政府通过行使公共权力来回应公民的利益诉求。但是，政府官员运用公共权力谋取个人利益会导致权力滥用，造成公共权力目标异化。因此，本文使用世界治理指数中的腐败控制指标作为控制变量纳入分析。

最后，关于国家经济发展水平与政府回应性的关系，学界并没有形成一致的结论。部分研究认为，经济增长能为公共服务供给提供充足的资金支持，提升基本公共服务水平（豆建民、刘欣，2011；刘军等，2015），同时为国家行政机构运转以及改善公共组织管理体制提供必要的资源，从而提高国家治理质量（马骏，2011）。但是，治理质量的提高并不一定意味着政府回应性的提升。经济增长所带来的治理改善有时会呈现一种结构性的偏差。政府会更倾向于投资能在短期获得稳定经济回报的项目，而非回报周期长、对经济贡献不明显、公民利益诉求更集中的社会公共服务领域（傅勇、张晏，2007；陶然、刘明兴，2007）。本文认为，经济基础是一个国家正常运转的前提，经济增长能为制度建设和政府效率提升提供充足的财政资源。政府回应性的实现，需要经历信息收集、诉求整合、政策形成、实施论证等一系列复杂的过程，这都依赖于体系庞大且运转严密的官僚系统。而对于经济贫困的国家或地区而言，其制度建设和官僚体系的发展无不受制于孱弱的经济基础，即便具备回应公民诉求的强烈意愿，也难免因公共资源贫乏而难以实现。因此，本文用人均 GDP（取对数）来衡量经济发展水平，并将经济发展水平作为控制变量纳入统计回归分析中。

（二）计量模型

本文的数据来源为 2003 年至 2020 年全球 95 个国家的面板数据。该面板数据在时间序列上是连续的，且数据十分平衡。为控制不随国家变化的不可观测因素（如历史、文化、地理等）以及同时影响所有国家的共同因素（如国际金融危机、技术革命等），本文主要采用双向固定效应模型进行估计，其基本形式如下。

模型 1：

$$RES_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 TAX + \alpha_2 DEM_{it} + \alpha_3 GDP_{it} + \alpha_4 CRP_{it} + \alpha_5 LAW_{it} + K_i + F_t + \varepsilon$$

模型 2：

$$RES_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 DT_{it} + \alpha_2 DEM_{it} + \alpha_3 GDP_{it} + \alpha_4 CRP_{it} + \alpha_5 LAW_{it} + K_i + F_t + \varepsilon$$

模型 3：

$$RES_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 IT_{it} + \alpha_2 DEM_{it} + \alpha_3 GDP_{it} + \alpha_4 CRP_{it} + \alpha_5 LAW_{it} + K_i + F_t + \varepsilon$$

模型 1 中 RES_{it} 表示 i 国家在第 t 年的政府回应性， DEM_{it} 表示 i 国家在第 t 年的民主化程度， GDP_{it} 表示 i 国家在第 t 年的经济发展水平， CRP_{it} 代表 i 国家在第 t

年的腐败控制水平， LAW_{it} 则代表 i 国家在第 t 年的法治水平； K_i 表示地区效应，用于捕捉所有不随时间变化的国别特征； F_t 表示时间效应，用于捕捉所有国家共同面临的年度冲击； ε 表示残差。

模型 2 中的 DT_{it} 与模型 3 中的 IT_{it} 分别代表 i 国家在第 t 年的直接税比例以及间接税比例。

五、实证检验与结果分析

（一）描述性统计分析

表 1 报告了面板数据的描述统计分析结果。面板数据中，95 个国家的政府回应性水平普遍不高，其均值为 0.355，最小值为 -1.887，而最大值为 1.800。税收收入在 GDP 中占比的均值为 0.241，其最大值为 0.502，最小值仅为 0.033。在税制结构上，直接税收入占比的均值为 0.336，最小值与最大值分别为 0.1 和 0.769，不同国家的直接税在总税收收入中占比存在较为明显的差异。间接税在税收总收入中的占比也较为类似，分布于 0.160 至 0.823 区间内。

表 1 描述性统计

变量	观测数 N	均值 mean	标准误 sd	最小值 min	最大值 max
政府回应性	1710	0.355	0.881	-1.887	1.800
税收收入在 GDP 中的占比	1710	0.241	0.101	0.033	0.502
直接税收入占比	1683	0.336	0.138	0.100	0.769
间接税收入占比	1683	0.445	0.146	0.160	0.823
民主化程度	1710	72.210	24.650	7.000	100.000
法治水平	1710	0.301	0.997	-1.790	2.129
腐败控制	1710	0.322	1.047	-1.572	2.171
经济发展水平	1710	18853.079	24459.357	173.796	178864.852

资料来源：作者自制。

（二）统计回归结果分析

在三个假设中，因变量都为政府回应性，解释变量分别为税收收入在 GDP 中的占比、直接税收入在总税收收入中的占比、间接税收入在总税收收入中的占比，控制变量为民主化程度、法治水平、腐败控制以及经济发展水平。基于 Hausman 检验结果，本文不使用随机效应模型，采用双向固定效应模型进行估计。该设定

能更有效地缓解因遗漏变量导致的内生性偏误。

表2报告了模型1、模型2、模型3的固定效应检验结果。固定效应模型回归的结果显示,税收收入在GDP中占比与间接税收入占比对政府回应性的影响十分显著($p < 0.01$)。其中,固定效应模型1能解释政府回应性44%的变化。而税收收入在GDP中占比对政府回应性有显著的正向影响。税收收入占比每增长一个百分点,政府回应性会上升约0.513%。控制变量方面,民主化程度、法治水平、腐败控制均对政府回应性具有显著的正向影响。具体而言,民主化程度每提高一个百分点,政府回应性上升约0.581%;法治水平每提高一个百分点,政府回应性上升约0.229%;腐败控制每提高1%,政府回应性上升约0.176%。

表2 固定效应模型回归分析结果

	模型1	模型2	模型3
税收收入/GDP	0.5133*** (2.9758)		
直接税占比		0.0564 (0.6322)	
间接税占比			-0.2413*** (-2.5852)
民主化程度	0.5805*** (26.5382)	0.5841*** (26.6644)	0.5850*** (26.7575)
法治水平	0.2292*** (9.9916)	0.2210*** (9.6340)	0.2274*** (9.9176)
腐败控制	0.1757*** (8.6261)	0.1786*** (8.7534)	0.1759*** (8.6300)
经济发展水平	0.0070 (0.6700)	0.0150 (1.4714)	0.0053 (0.4943)
地区固定	控制	控制	控制
时间固定	控制	控制	控制
常数项	-2.3871*** (-18.4854)	-2.3689*** (-18.1692)	-2.1595*** (-14.4123)
观测数量	1682	1682	1682
R^2	0.4445	0.4415	0.4437
国家数量	95	95	95
调整后 R^2	0.4097	0.4066	0.4089
F	253.1820	250.1546	252.4043

注:回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.1水平的显著性检验。

资料来源:作者自制。

固定效应模型 2 的结果显示，直接税在总税收中占比对政府回应性的影响并不显著。固定效应模型 3 的拟合优度为 0.4437，与模型 1 基本相当。在该模型中，间接税占比对政府回应性有十分显著的负向影响，间接税收入占比每增加 1%，政府回应性会减少约 0.241%。民主化程度、法治水平以及腐败控制等控制变量在影响方向与显著性上与固定效应模型 1 中一致，且系数值十分接近。

为缓解模型可能存在的内生性问题（如双向因果关系），本文使用解释变量的一阶滞后值作为其自身的工具变量，进行两阶段最小二乘法（2SLS）估计。一方面，税收政策具有较强的连续性，当期税制结构与上一期高度相关，满足工具变量的相关性要求。另一方面，滞后一期的税收变量在时间上先于当期的政府回应性，且不易受当期经济政治冲击的影响，能更好地满足外生性假设。采用二阶最小二乘法估计的结果如表 3 所示，各变量都通过了弱工具变量的检验，2SLS 模型 1、2SLS 模型 2 和 2SLS 模型 3 的 F 值分别为 34.86、42.36 和 44.47，表明不存在弱工具变量问题。

表 3 2SLS 回归分析结果

	2SLS 模型 1	2SLS 模型 2	2SLS 模型 3
税收收入/GDP	0.7576*** (3.3344)		
直接税占比		0.0852 (0.7107)	
间接税占比			-0.3500*** (-2.7617)
民主化程度	0.6153*** (27.2081)	0.6194*** (27.3883)	0.6201*** (27.4661)
法治水平	0.2128*** (8.9491)	0.2015*** (8.5042)	0.2091*** (8.8267)
腐败控制	0.1775*** (8.6270)	0.1817*** (8.8389)	0.1791*** (8.7192)
经济发展水平	0.0210* (1.7639)	0.0324*** (2.8149)	0.0178 (1.4022)
常数项	-2.7156*** (-18.9948)	-2.6805*** (-18.5282)	-2.3672*** (-13.3303)
观测数量	1587	1587	1587
国家数量	95	95	95

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过 0.01、0.05 和 0.1 水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

在引入工具变量后，2SLS 回归的结果显示，税收收入占比与间接税占比对政

府回应性的影响在统计上依然十分显著 ($p < 0.01$), 并且影响程度 (相关系数) 也提高了。税收收入占比每增加一个百分比, 政府回应性会增加约 0.758%, 高于固定效应模型 1 中的 0.513%。间接税占比影响系数的绝对值也由 0.241 提升至 0.350。民主化程度、法治水平、腐败控制在 3 个 2SLS 模型中统计依然十分显著 ($p < 0.01$), 但是相关系数值变化不大。直接税收入占比在 2SLS 模型中同样不显著。

上述统计检验结果表明, 在这 95 个国家中, 税收收入在 GDP 中的占比对它们的政府回应性存在显著的正向影响。国家财政收入越依赖税收, 它对公民的回应性就越高。这一结果支持了 Moore 等人的理论, 表明税收依赖度的提升增强了国家与社会之间的“绑定”关系。政府为换取纳税服从, 必须通过更积极地提供有效的公共服务 (即政府回应性) 来回应公民诉求。

从税制结构来看, 间接税在税收中占比越高, 政府对公民回应性的水平越低。这与本文的假设一致, 间接税占比的提高对政府回应性会产生抑制作用。这可能是因为间接税嵌入商品价格, 税负感知弱, 削弱了纳税人的“权利意识”和对财政支出的监督动机, 从而降低了政府改善治理效率的压力。

(三) 滞后模型回归分析结果

由于直接税对公民的财富影响更为直接, 公民对其的赋税感知程度更高, 本文假设直接税的征收对政府回应性会产生正向的影响, 但是基于固定效应模型以及 2SLS 模型的实证分析并未发现直接税与政府回应性之间的显著关系。这可能是因为当前时间范围内, 直接税收入的变化对政府回应性的影响存在滞后性。一方面, 政府治理模式或治理行为存在惯性; 另一方面, 对以公共物品供给有效性为代表的政府回应性的测度也存在滞后性, 公共政策制定的程序时间跨度较大, 从政策提案到论证再到最后政策产出, 往往会跨越数年。而且, 公民也需要经历一段时间才会对政策实施的结果形成较为明确的感知。因此, 本文在上述模型 1、模型 2、模型 3 的基础上建立滞后一期、二期、三期的跨期模型, 来检验时间差的影响, 分析结果如表 4 所示。

表 4 滞后模型回归分析结果

	一期滞后模型	二期滞后模型	三期滞后模型
直接税占比	0.0903 (1.0094)	0.0550 (0.6362)	0.2095** (2.5033)
民主化程度	0.6249*** (27.9437)	0.6947*** (30.4981)	0.7996*** (33.3754)
法治水平	0.2041*** (8.6500)	0.1878*** (8.0362)	0.1693*** (7.3487)

(续上表)

	一期滞后模型	二期滞后模型	三期滞后模型
腐败控制	0.1777*** (8.6299)	0.1510*** (7.4129)	0.1419*** (7.1585)
经济发展水平	0.0313*** (2.7061)	0.0476*** (3.7143)	0.0454*** (3.1565)
地区固定	控制	控制	控制
时间固定	控制	控制	控制
常数项	-2.6970*** (-18.8996)	-3.1121*** (-20.2203)	-3.5811*** (-21.1549)
观测数量	1612	1517	1422
R^2	0.4643	0.5022	0.5479
国家数量	95	95	95
调整后 R^2	0.4292	0.4674	0.5140

注：回归系数为标准回归系数。括号内数字为标准误。***、**和*分别表示相关系数通过0.01、0.05和0.10水平的显著性检验。

资料来源：作者自制。

表4的滞后模型结果显示，直接税占比的提升需滞后三期（即约3年）才对政府回应性产生显著的正向影响。这一滞后效应有力地印证了本文的假设。一方面，税制结构调整本身是一个渐进的过程，其影响需要时间渗透。另一方面，从“税负感知”到“监督行为”再到“政府行为改变”存在传导时滞。公民对直接税增加的感知需要时间转化为政治参与和问责行动，而政府感知到这种压力并调整公共政策、优化公共服务供给同样需要经历政策制定和执行的周期。因此，直接税通过增强公民监督来提升政府回应性的机制，更多地体现为一种中长期效应。

上述模型统计回归的结果基本验证了本文提出的研究假设。国家的财政收入越依赖税收，它对公民的回应性就越高。间接税在税收中占比越高，政府对公民的回应性就越低。直接税在税收中的占比则对政府回应性有着相反的影响，并且这种影响存在一定的滞后性。同时，这些国家的民主化程度、法治水平以及腐败控制水平的提高也会使这些国家提高对公民的回应性。

六、结论与研究不足

(一) 结论

本文通过分析全球95个国家2003—2020年税收收入以及直接税和间接税的

数据发现，税收收入占比对政府回应性有显著的正向促进作用。正如财政社会学学者的观点，与其他类型的财政国家相比，税收国家通过与社会持续互动形成了一种基于交换的“财政契约”，这使得税收国家的国家自主性较低，对社会的依赖度较高，政府因此也对公民更加负责。这一互动不仅培养了社会大众的公民意识，还提高了他们政治参与的积极性。

为了进一步验证税收与国家回应性间的关系，本文将税制结构拆解为直接税与间接税并分别进行回归。实证结果表明，直接税与间接税因其截然不同的税负感知属性，对政府回应性产生了方向相反的作用，这印证了本文基于“税负感知—监督问责—政府回应性”链条所构建的理论机制。

具体而言，税负痛感显著、税负归宿清晰的直接税，通过强化公民的纳税人身份认同，有效激活了其社会监督意愿，从而对政府形成持续的压力，促使其提升治理效率与公共服务质量。研究发现，直接税占比的提升对政府回应性存在显著的正向促进作用，且这一效应在滞后三期最为明显。这一滞后特征印证了本文的理论推演，从税制结构调整到公民权利意识觉醒，再到监督行为转化为切实的政策改进，是一个需要时间传导的连续过程。因此，财政契约与问责机制的确立也是一个中长期的持续过程。

与之相反，具有累退性、隐蔽性特征的间接税容易导致“财政幻觉”，削弱公民将自身福利与政府税收进行关联的意识与能力，从而抑制了社会问责机制的有效运转。本文研究证实，间接税占比的提高会显著抑制政府回应性。这意味着，虽然以间接税为主体的税制结构可能降低税收征收阻力，但却在无形中侵蚀了国家与社会间良性互动的问责基础，不利于治理效能的长期提升。

综上所述，本文从税制结构的视角证实，国家治理现代化的实现不仅需要提高财政收入对税收的总体依赖，更需优化税收的内在结构。提升直接税在税收中的占比，降低对间接税的依赖，提高财政透明度和提升公民参与，构建“税收—监督—回应”的良性循环，是推动政府从“管理型”向“回应型”转变、夯实国家治理基础的重要财政路径。未来的税制改革应在关注收入汲取能力的同时，高度重视税收形式所具有的政治与社会治理效应。

（二）政策建议

党的二十届三中全会明确提出：“进一步全面深化改革的总目标是继续完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”（中国共产党中央委员会，2024）随着改革进入深水区，国家面临的任務日益艰巨繁重，对国家治理体系和治理能力提出了更高要求。税收与公共财政在国家治理中发挥着关键作用，国家治理的现代化离不开财税体制的现代化。自市场经济体制改革启动以来，我国开始从自产国家逐步向税收国家转型。然而，仅就预算内收入而言，

我国仍属于半税收国家，依然保留着不少租金国家与自产国家的特征。分税制改革虽提高了“两个比重”，却也造成了地方政府巨大的财政缺口。地方政府过度依赖土地财政，隐性债务规模庞大，严重制约着我国国家治理现代化的进程。

党的二十大报告指出：“构建高水平社会主义市场经济体制……健全现代预算制度，优化税制结构，完善财政转移支付体系。”（习近平，2022）这为我们指明了财税体制改革的方向。因此，为完善国家治理的新需求，应通过税制结构转型与配套制度改革，推动政府从“管理型”向“回应型”转变，为实现国家治理现代化提供坚实财政保障。

第一，优化税制结构，提升直接税比重。逐步降低间接税在税收收入中的占比，扩大个人所得税、财产税、遗产税等直接税的征收范围，增强公民对税负的感知度，激发纳税人监督政府履职的积极性。通过完善累进税制设计来平衡税负分配，同时建立与公共服务供给挂钩的税收激励机制，推动政府回应与公民监督形成良性互动，提升回应性。

第二，强化税收的财政主导地位，减少非税依赖。进一步弱化土地财政等非税收入对地方财政的支撑作用，遏制隐性债务风险。深化分税制改革，健全地方税体系，增强地方政府财政自给能力，引导其将公共支出重心转向教育、医疗、环保等民生领域，以实质性回应公民诉求。

第三，完善税收征管与财政透明度建设。加强税务部门专业化能力，利用大数据等技术提升税收信息采集与分析效率，增强对社会经济活动的渗透能力。同步推进财政预算公开透明化，建立纳税人参与的预算监督机制，减少信息不对称，遏制权力寻租，保障公共资金使用的公共性与效率。

第四，注重政策实施的长期性与协调性。鉴于直接税对政府回应性的滞后效应，需在税制改革中统筹短期目标与长期规划，避免急功近利。加强跨部门政策协同，将税制优化与法治建设、反腐败、民主化进程相结合，系统提升国家治理效能。

（三）研究不足

本研究虽然在理论构建与实证分析上取得了一定进展，但受限于研究设计与数据获取条件，仍存在以下不足之处，需要在后续研究中进一步完善。

首先，尽管本文已将民主化程度、法治水平、腐败控制，以及经济发展水平等纳入核心控制变量，以探讨宏观制度与资源环境的影响，但模型仍未能涵盖所有潜在的重要影响因素。例如，媒体监督强度（如新闻自由度）是塑造政府问责压力、影响其回应意愿的关键社会环境变量。同时，不同地区文化传统与政治历史（如东亚与欧洲的差异）也可能对财政制度与政府行为产生重大影响。本文曾尝试纳入上述变量，但在跨国、长时段（2003—2020年）、大样本（95国）的

研究框架下，面临数据覆盖不全、口径不一、年度连续性不足等严重挑战。引入质量存疑的数据可能损害模型的稳定性与结论的可靠性，因此本文未强行增加。缺乏对这些因素的有效控制，可能使本文的估计存在一定的遗漏变量偏误风险。

其次，本文将直接税作为一个整体进行分析，但其内部包含个人所得税、企业所得税、房产税等子类。不同税种在纳税人身份感知度、税负转嫁特性和征收环节上存在差异，它们对公民监督意愿和政府回应压力产生作用的微观机制存在不同。

再次，本文提出的“税负感知—公民监督—政府回应性”理论链条，强调了利益表达机制、财政透明度和公民参与渠道作为关键中介的作用。然而，由于缺乏跨国范围内关于这些制度性因素的系统性、可量化数据，本研究未能直接测量并将其纳入中介模型进行检验。例如，若缺乏健全的利益表达机制，直接税占比提升可能难以转化为有效的监督压力，甚至引发社会矛盾与冲突。因此，本文的研究假设主要在现有的文献支撑下进行逻辑推导，以及初步的实证检验，其经验传导过程有待未来在可获得更精细数据的基础上进行直接的验证。

最后，尽管本文采用双向固定效应模型控制了国家个体差异与时间共同趋势，但不同国家在历史、文化、政体等方面的深层差异难以通过有限变量完全控制。不同大洲或同一区域内的国家，其社会对税收的态度、政府回应的传统可能存在系统性的差异。本文在当前的数据与框架下，未能对其分组并进行深入的异质性分析，或引入更为复杂的模型来解释这些差异，这可能掩盖了税制结构影响在不同情境下的条件性特征。

综上所述，未来的研究可在以下方向寻求突破：一是待相关跨国数据库更新与完善后，将媒体监督、民族与文化维度、制度等中介变量（如财政透明度指数）纳入分析，进行更全面的检验；二是聚焦于国家内部的地方层面（如省际或州际数据），在更同质的政治文化背景下深入探究税制结构的影响机制；三是尝试对直接税种进行拆分，比较不同税类对政府回应性的差异化影响，从而为更具针对性的税制改革政策提供依据。

参考文献

储德银、费冒盛、黄暄 (2020). 税制结构优化与地方政府治理. *税务研究*, (11): 31-38.

Chu, D. Y., Fei, M. S., & Huang, X. (2020). Optimization of Tax Structure and Local Government Governance. *Taxation Research*, (11): 31-38. (in Chinese)

谷成、张家楠 (2024). 财政分权、审计监督与地方政府回应性——来自市级民生财政支出的经验证据. *财贸经济*, 45(6): 21-37.

Gu, C., & Zhang J. N. (2024). Fiscal Decentralization, Audit Supervision, and Responsiveness of Subnational Governments: Empirical Evidence from Fiscal Expenditure on Municipal Governments to Meet Basic Living Needs. *Financial & Trade Economics*, 45(6): 21-37. (in Chinese)

- 豆建民、刘欣 (2011). 中国区域基本公共服务水平的收敛性及其影响因素分析. *财经研究*, 37(10): 37-47.
- Dou, J. M., & Liu, X. (2011). Analysis on Convergence of Regional Basic Public Services in China and Its Influential Factors. *Journal of Finance and Economics*, 37(10): 37-47. (in Chinese)
- 傅勇、张晏 (2007). 中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价. *管理世界*, (3): 4-12+22.
- Fu, Y., & Zhang, Y. (2007). Chinese-style Decentralization and Fiscal Expenditure Structure Bias: The Cost of Competition for Growth. *Journal of Management World*, (3): 4-12+22. (in Chinese)
- 刘军、杨浩昌、张三峰 (2015). 中国基本公共服务供给的决定因素研究. *南京社会科学*, (5): 33-39.
- Liu, J., Yang, H. C., & Zhang, S. F. (2015). Determinants of the Supply of Public Services in China. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (5): 33-39. (in Chinese)
- 马骏 (2011). 中国财政国家转型：走向税收国家？*吉林大学社会科学学报*, 51(1): 18-30.
- Ma, J. (2011). China's Fiscal State Transformation: How to Become a Tax Revenue Country? *Journal of Social Sciences of Jilin University*, 51(1): 18-30. (in Chinese)
- 马骏、温明月 (2012). 税收、租金与治理：理论与检验. *社会学研究*, 27(2): 86-108+243-244.
- Ma, J., & Wen, M. Y. (2012). Taxation, Rent and Governance: Theory and Test. *Sociological Studies*, 27(2): 86-108+243-244. (in Chinese)
- 马啸、张逸凡 (2022). 无代表也税收？——增值税征收对政治问责之影响的跨国分析 [工作论文], 北京大学政府管理学院.
- Ma, X., & Zhang, Y. F. (2022). *No Representation, Still Taxation? The Impact of VAT Adoption on Political Accountability Across Countries* [Unpublished manuscript]. School of Government, Peking University. (in Chinese)
- 孟天广、杨平、苏政 (2015). 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. *公共管理学报*, 12(3): 57-68+157.
- Meng, T. G., Yang, P., & Su, Z. (2015). Public Opinion and Local Fiscal Decision-Making in Authoritarian China: Based on Survey Experiment to Local Governments. *Journal of Public Management*, 12(3): 57-68+157. (in Chinese)
- 孙琳、汤蛟伶 (2010). 税制结构、“财政幻觉”和政府规模膨胀. *中央财经大学学报*, (11): 1-4.
- Sun, L., & Tang, J. L. (2010). Tax Structure, “Fiscal Illusion” and the Size of Government. *Journal of the Central University of Finance and Economics*, (11): 1-4. (in Chinese)
- 陶然、刘明兴 (2007). 中国城乡收入差距，地方政府开支及财政自主. *世界经济文汇*, (2): 1-21.
- Tao, R., & Liu, M. X. (2007). China's Urban-rural Income Gap, Local Government Spending and Fiscal Autonomy. *World Economic Papers*, (2): 1-21. (in Chinese)
- 吴俊培、陈曾、刘文章 (2021). 税制结构、参与式治理与国家治理现代化. *税务研究*, (9): 5-10.
- Wu, J. P., Chen, Z., & Liu, W. Z. (2021). Tax Structure, Participatory Governance, and National Governance Modernization. *Taxation Research*, (9): 5-10. (in Chinese)
- 习近平 (2022-10-25). 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告. 新华社. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm.
- Xi, J. P. (2022, October 25). Hold High the Great Banner of Socialism with Chinese Characteristics and Strive in Unity to Build a Modern Socialist Country in All Respects: Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China. *Xinhua News Agency*. https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm. (in Chinese).
- 杨志安、邱国庆 (2019). 税制结构变迁对地方政府预算软约束的影响. *税务研究*, (2): 63-68.
- Yang, Z. A., & Qiu, G. Q. (2019). The Impact of Changes in Tax Structure on the Soft Budget Constraint of Local Governments. *Taxation Research*, (2): 63-68. (in Chinese)
- 张景华 (2014). 税收与治理质量：跨国实证检验. *财贸经济*, (11): 13-22.
- Zhang, J. H. (2014). Tax and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Test. *Financial & Trade Economics*,

- (11): 13–22. (in Chinese)
- 中国共产党中央委员会 (2024–7–18). 中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议公报. 新华社. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm.
- Central Committee of the Communist Party of China. (2024, July 18). Communiqué of the Third Plenary Session of the 20th Central Committee of the Communist Party of China, *Xinhua News Agency*. https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202407/content_6963409.htm. (in Chinese).
- Bastiaens, I., & Rudra, N. (2018). *Democracies in Peril: Taxation and Redistribution in the Globalizing Economies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, J. L. (1993). The State and Fiscal Sociology. *Annual Review of Sociology*, 19(1): 163–185.
- Fairfield, T. (2013). Going Where the Money Is: Strategies for Taxing Economic Elites in Unequal Democracies. *World Development*, 47: 42–57.
- Hoffman, B. D., & Gibson, C. C. (2005). *Fiscal Governance and Public Services: Evidence from Tanzania and Zambia*. San Diego: Department of Political Science, University of California, San Diego.
- Kitschelt, H., & Rehm, P. (2019). Secular Partisan Realignment in the United States: The Socioeconomic Reconfiguration of White Partisanship since the New Deal Era. *Politics & Society*, 47(3): 425–497.
- Knack, S., & Keefer, P. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-country Tests Using Alternative Institutional Indicators. *Economics & Politics*, 7(3): 207–227.
- Levi, M. (1989). *Of Rule and Revenue*. Berkeley: University of California Press.
- Mares, I., & Queralt, D. (2020). Fiscal Innovation in Nondemocratic Regimes: Elites and the Adoption of the Prussian Income Taxes of the 1890s. *Explorations in Economic History*, 77: 101340.
- Moore, M. (2004). Revenues, State Formation, and the Quality of Governance in Developing Countries. *International Political Science Review*, 25(3): 297–319.
- Prichard, W. (2015). *Taxation, Responsiveness and Accountability in Sub-Saharan Africa: The Dynamics of Tax Bargaining*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, A. (2010). *The Logic of Discipline: Global Capitalism and the Architecture of Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Ross, M. L. (2004). Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*, 34(2): 229–249.
- Scheve, K., & Stasavage, D. (2012). Democracy, War, and Wealth: Lessons from Two Centuries of Inheritance Taxation. *American Political Science Review*, 106(1): 81–102.
- Schumpeter, J. A. (1991). *The Economics and Sociology of Capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Weigel, J. L. (2020). The Participation Dividend of Taxation: How Citizens in Congo Engage More with the State When It Tries to Tax Them. *The Quarterly Journal of Economics*, 135(4): 1849–1903.
- Widmalm, F. (2001). Tax Structure and Growth: Are Some Taxes Better than Others? *Public Choice*, 107: 199–219.

责任编辑：王秋石

英文目录与摘要

JPA Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 3, 2026

●SYMPOSIUM: Local Practice and Structural Innovation of Public Administration

The “Horse-Racing Mechanism”: A Distinctive Competitive Incentive Model in Chinese Bureaucracy

..... Fengshan Li

Abstract The horse-racing mechanism, a governance term more frequently practiced than theorized, offers a novel lens for understanding competitive incentives within bureaucratic systems. Rather than keeping performance confined to “internal ledgers,” the mechanism externalizes outcomes into public rankings, rendering performance management more visible, sequenced, and institutionalized. This process generates enduring comparative pressure and dynamic incentives among peer organizations. Building on the theory of the “Pressure-Based System,” this study develops an organizationalized pressure-circulation model and applies it to the case of Z City’s business environment reform. The analysis shows that local governments’ “races” follow a cyclical process: arena setting (defining competition goals), track delineation (standardizing competition rules), process contestation (sustaining competitive pressure), and outcome evaluation (consolidating results and rewards). At the operational level, the mechanism works through institutionalized pressurization, differentiated stabilization, procedural regulation, and result-oriented release, enabling the dynamic transmission and continuous transformation of organizational pressure. By elevating the horse-racing mechanism from colloquial usage to a systematic theoretical construct, this article contributes to the understanding of “Chinese-style competitive governance.” It refines the explanatory scope of “Pressure-Based System” in the Chinese context, enriches localized interpretations of competitive incentives in the public sector.

Key Words Horse-Racing Mechanism; Competitive Incentives; Bureaucracy; Pressure-Based System; Performance Management

How to Decode “New Formulations”: The Organizational Mechanism of Policy Reproduction

..... Jian Kang, Qian Zhang & Shiqi Chen

Abstract “New formulations” often appear in the form of new expressions, new assertions, new terminologies, or guiding opinions on a particular policy issue, and are a common phenomenon in China’s policy process. Given the diverse policy environments across different regions in China, decoding “new formulations” through policy reproduction has become one of the important procedures for policy formulation to adapt to regional development. Existing research primarily focuses on the extent, motivations, and influencing factors of policy reproduction, leaving the organizational mechanism of policy reproduction as a theoretical issue that urgently needs to be addressed. This study introduces a case study of District J in Chengdu, which formulated a work plan to strengthen the basic functions of the city, to provide an in-depth description of the process of policy reproduction from the “new formulation” of “urban function optimization” in Chengdu to its decoding and the subsequent issuance of the policy plan in District J. Based on the organizational learning theory, the analysis finds that policy reproduction relies on three mechanisms: organizational foundation, external intellectual support, and organizational operation. Specifically, the working task force embedded in the bureaucratic organization and oriented toward temporary tasks serves as the organizational foundation for policy reproduction; expert participation acts as

the external intellectual support; and the allocation of attention among bureaucratic organizations constitutes the mechanism of organizational operation. These findings attempt to explain the organizational mechanism of policy reproduction from a process perspective, providing a new lens for analyzing policy reproduction.

Key Words Policy Reproduction; Organizational Mechanism; Working Task Force; Attention Allocation; Expert Participation

How Can Policy Move from “Initial Piloting” to “Upgraded Re-experimentation”: A Case Study of the Innovative Block Construction Fanrong Meng, Zexian Fang & Tianlun Zhang

Abstract As reform enters deeper waters, how to integrate bottom-up independent exploration with top-level design has become a critical issue in policy experimentation. The construction of an innovative block in District B of City X provides a vivid practical case. Drawing on research in the field of policy experimentation and upgraded governance, this paper constructs an analytical framework for the transition from policy “initial piloting” to policy “upgraded re-experimentation”, exploring the generative process and experimental logic. The result reveals that wicked problems arising from policy “initial piloting” serve as the trigger for policy “upgraded re-experimentation”; the legitimacy mobilization by experimental actors and high-level promotion by non-experimental actors accelerate the process of policy upgrading. The key conditions for policy “upgraded re-experimentation” include alignment of experimental issues with central government concerns, satisfactory performance of initial pilots, and the availability of resources for in-depth exploration by experimental actors. The transition from policy “initial piloting” to “upgraded re-experimentation” essentially reflects the integration of the trial-and-error logic of bottom-up exploration with the validation logic of top-level design, which together generate synergistic experimental forces for the modernization of national governance. By proposing the concept and analytical framework of policy “upgraded re-experimentation”, this paper not only expands theoretical research on policy experimentation but also offers practical implications for policy experimentation in the deepening stage of reform.

Key Words Policy Experimentation; Initial Piloting; Upgraded Re-experimentation

How Do “Exceptions” Become Embedded in “Routine”: A Dual Adaptation Mechanism in the Operation of Policy Pilots Hailin Li

Abstract How do policy pilots, which are often introduced as “departures from routine”, continue to operate within bureaucratic hierarchies? Existing accounts are typically separated into three perspectives—authority, resources and incentives, and learning—and they often treat pilots as a special form of policy implementation without fully examining how bureaucratic arrangements are reshaped in the process. Drawing on structuration theory, this article develops a dual-adaptation framework consisting of policy adaptation and organizational adaptation, with particular attention to vertical intergovernmental interactions. Based on a case study of the “Four-Excellence Community” pilot, the study shows that the sustained operation of policy pilots depends on the joint adaptation of policy and bureaucratic organization. Together, they ease tensions between experimentation and bureaucratic routines along the dimensions of legitimacy, domination, and signification. Specifically, policy adaptation involves the ongoing adjustment of policy goals and content, implementation strategies, and policy knowledge. These adjustments provide direction and enable breakthroughs in experimental practice. Organizational adaptation reconfigures authority-responsibility relations, reallocates resources, and builds arenas for learning, thereby furnishing an enduring organizational basis for implementation. The two forms of adaptation work through a division of labor characterized by “flexible steering” and “stable anchoring”, as well as a coupling between

“mobilizing and leveraging” and “maintaining and safeguarding”. In doing so, they facilitate the institutionalized embedding of pilots into bureaucratic routines and enable the orderly generation and diffusion of innovative practices. This article offers an integrative framework for explaining how policy pilots become routinized within bureaucratic systems and advances a “change-and-continuity” perspective on policy piloting as a governance mechanism.

Key Words Policy Pilots; Bureaucratic System; Policy Adaptation; Organizational Adaptation; Intergovernmental Relations

Constructing Performance-Responsibility Community: The Emergency Management Department Promotes Collaborative Strategies and Operational Logic in Natural Disaster Data Sharing

..... Jingang Xue & Xiaoman Wang

Abstract Natural disaster data sharing is a crucial foundation for effective emergency management. Existing research has primarily focused on general data sharing led by government data governance agencies. How the emergency management department, as the leading department for emergency collaboration, promotes natural disaster data sharing remains to be thoroughly explored. Based on the case of natural disaster data sharing in District A, following the framework of “task attributes-collaborative strategies-operational logic”, this paper explores the collaborative strategies and operational logic adopted by emergency management departments in promoting the sharing of natural disaster data. The study finds that in natural disaster data sharing, there is a diminishing utility of bureaucratic pressure transmission, and the emergency management department has changed from affiliated collaboration to performance-responsibility community collaborative strategies under the guidance of shared beliefs. By respecting the autonomy and operating space of various departments, the emergency management department effectively achieves data sharing through task desensitization logic, incentive compatibility logic and value reinforcement logic. This study enhances understanding of how to build a “performance-responsibility community” in data sharing led by functional departments and enriches the theoretical explanation of interdepartmental collaboration in the Chinese context.

Key Words Performance-Responsibility Community; Emergency Management Department; Natural Disaster Data Sharing; Collaborative Strategies; Operation Logic

●ARTICLES

Resilience: A New Dimension of Political Trust Shupeng Lü, Chen Qian & Cong Li

Abstract Political trust is an important source of political legitimacy and political stability. The vast majority of current literature on political trust has defaulted to it as a one-dimensional variable, focusing exclusively on its “level”. These studies ignore another important dimension of political trust: a degree of “stability” in the face of shocks, or more accurately described as the “resilience” of trust. Based on the existing research and the theory of resilience, this study attempts to formulate the academic concept of “resilience of political trust” and defines it as “the ability of citizens’ political trust to remain unchanged or quickly recover to its original level after experiencing complex and diverse shocks and disturbances”. The resilience of political trust is essentially a reflection of the dynamic process of the interaction between external shocks and individual psychology. Its influencing factors mainly include the mechanism of trust generation, the object of trust, individual characteristics, the stock of individual political knowledge, and the experience of individual political participation. For political development and political stability, a high resilience of political trust may be more meaningful than a mere high level of political trust. This is due to the fact that the resilience of political trust is able to avoid a rapid loss of political trust and maintain it at

an acceptable level of social stability and political security in the event of shocks and disturbances, thus enabling the political system to gain extra room for maneuver in the event of policy mistakes and administrative blunders. In addition, this study proposes a two-dimensional analytical framework of “level-resilience”. Based on this framework, this study categorizes citizens into four types and elucidates the political attribute characteristics of each type along with their underlying political significance.

Key Words Political Trust; Resilience; Resilience of Political Trust; Government Trust; Political Legitimacy

Delayed Retirement, Individual Choice, and the Sustainability of the Employee Medical Insurance Fund
..... Herong Gao & Songlin Li

Abstract Enhancing the sustainability of social insurance funds is a key issue for the high-quality development of China’s social insurance system, and the policy of delayed retirement is a direct response to this issue. Previous studies on delayed retirement have paid greater attention to its impact on the sustainability of pension funds, while comparatively neglecting its impact on the sustainability of medical insurance funds. At the same time, the gradually implemented delayed retirement policy explicitly emphasizes that employees’ intentions must not be violated, which means that the effects of delayed retirement depend not only on institutional design itself, but also on employees’ behavioral responses. In light of this, this paper incorporates “individual choice” into the analytical framework for the sustainability of the urban employee basic medical insurance fund and examines the impact of delayed retirement on the fund from the perspective of policy implementation performance. The findings show that delayed retirement can effectively postpone the year in which the employee medical insurance fund first falls into deficit, but “individual choice” imposes a certain degree of erosion on policy effectiveness. Under different scenarios, significant differences emerge in both the implementation performance of the delayed retirement policy and the behavioral losses associated with it. Overall, the governance paths corresponding to the social and policy dimensions are more conducive to improving fund sustainability than the exogenous constraints represented by the technological and economic dimensions. On this basis, delayed retirement and individual choice should be incorporated into a collaborative governance framework for the employee medical insurance fund, so as to enhance the behavioral adaptability of the delayed retirement policy, optimize the combination of policy instruments under the trade-off between “effectiveness” and “robustness,” and improve a dynamic evaluation mechanism oriented toward real behavioral environments.

Key Words Delayed Retirement; Individual Choice; The Sustainability of the Medical Insurance Fund

The Grassroots Adaptive Coalition Implementation Strategy Driven by Hierarchical Intervention: A Case Study of Ecological and Environmental Governance in County A
..... Shasha Liu, Shengli Dai & Bin Yang

Abstract Cross-departmental coalition at the grassroots level serves as a key window to understand the logic of policy implementation. Within China’s multi-level governance system, how is such inter-agency coalition effectively driven, and why does it exhibit differentiated implementation strategies? This remains a key issue awaiting in-depth exploration. Integrating theories of collaborative governance and organizational analysis, this paper develops an analytical framework of “hierarchical intervention-interdepartmental interdependence-coalition implementation.” By mapping the attributes of intervention instruments against the nature of interdepartmental interdependence, the framework deduces four types of coalition implementation: regulatory balancing, directive affiliation, mobilization-based reciprocity, and patchwork excellence-seeking. Through a comparative case study of four environmental governance

initiatives in County A, province S, the study finds that grassroots governments do not merely implement top-down directives passively in complex tasks. Instead, they strategically convert the political pressure or incentive potential embedded in hierarchical intervention into horizontal collaborative momentum, thereby forming an adaptive mode of joint implementation. This mechanism of “adaptive coalition” encompasses both institutionalized and emergency collaboration driven by control-oriented interventions, as well as flexible and selective collaboration shaped by incentive-based interventions. It systematically reveals the internal process and continuous spectrum of the “vertical-driving-horizontal” logic of collaboration in the Chinese context.

Key Words Coalition Implementation; Hierarchical Intervention; Interdepartmental Interdependence; Adaptive Coalition; Collaboration Logic

Tax Structure and Government Responsiveness: Empirical Tests Based on Cross-nation Data

..... Ziyue Sun

Abstract The fiscal system is an important component of the modern national governance system. Constructing a modern fiscal system and optimizing the tax structure are crucial for enhancing government responsiveness and upgrading governance quality. This article explains the mechanism of action of direct and indirect taxes on government responsiveness within the context of tax structure division, and utilizes cross-national data from 2003 to 2020 to verify the relationship between changes in taxation and tax structure and indicators of government responsiveness. The study finds that taxation can improve the level of government responsiveness, and countries that are highly dependent on taxation in terms of finance have a higher responsiveness to citizens’ demands and are more likely to achieve good governance; there is a directional difference in the impact of direct and indirect taxes on government responsiveness. Specifically, an increase in the proportion of indirect taxes in tax revenue hinder government responsiveness, whereas a higher proportion of direct taxes can notably enhance it, albeit with a slight delay in effect. Hence, it is prudent to advance the transformation of the national fiscal revenue structure towards tax reliance, continually refining the tax structure and boosting the share of direct tax revenue in total tax revenue to enhance government responsiveness and improve national governance efficiency.

Key Words Tax; Tax Structure; Direct Tax; Indirect Tax; Government Responsiveness

● THEORETICAL REVIEWS

From Red Tape to Effective Rules: The Evolutionary Logic of Institutional Rules Research

..... Shenghao Guo & Xue Wei

Abstract The concept of effective rules transcends the traditional framework of red tape research, and reinterprets the function of organizational rules from the perspective of rule attributes. This shift provides new theoretical perspectives and practical tools for the field of public management. This paper elaborates on the conceptual connotation and generative logic of effective rules, distinguishing them from red tape and necessary bureaucracy to clarify their conceptual extension and highlight their unique value. Meanwhile, the paper provides a systematic review and commentaries on the research progress of effective rules in terms of theoretical exploration, empirical testing, and practical application. But the research and application of this theory are still in the early stage, with inconsistent findings and insufficient depth. Future research should deepen the theoretical exploration of effective rules, improve their research methods, and expand their research scenarios, so as to promote the development of administrative rules from quantitative expansion to qualitative optimization.

Key Words Effective Rules; Red Tape; Rule Attributes; Rule Design

公共行政评论

双月刊，2008年创刊
第19卷，第3期（总第111期）
2026年6月15日出版

Journal of Public Administration
Bimonthly, Since 2008
Vol.19 No.3
Published in June 2026

主管单位 中华人民共和国教育部
主办单位 中山大学
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地—
中山大学中国公共管理研究中心
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨

主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: jpachina@163.com

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486
CN44-1648/D

邮发 国内46-364
代号 国外BM8839

国内外公开发行
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248265

06