

第五卷

Vol.5

公共管理评论

China Public Administration Review

清华大学出版社

公共管理评论

CHINA PUBLIC ADMINISTRATION REVIEW

第五卷

Vol. 5

清华大学出版社

北京

内 容 简 介

《公共管理评论》是由清华大学公共管理学院组编、清华大学出版社出版的一份公共管理和公共政策研究的专业学术出版物,每年出版两卷。第五卷共收录7篇论文、2篇评论以及7篇书评。所收录的论文反映了国内外公共管理最前沿的一些研究领域的最新进展,包括民众对政府绩效的满意度、台湾地区行政改革、上海K社区拆违事件、公共政策协商网络、北京市怀柔区行政服务中心创新、汽车产业政策和浙江省绍兴县西蜀阜村社会阶层变化等问题。评论收录的2篇是关于扩大内需的结构和体制约束因素以及自然资源产权的制度科层理论及其应用的文章。书评是对六本译著、一本国内著作的介绍和评价。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13501256678 13801310933

图书在版编目(CIP)数据

公共管理评论. 第五卷/《公共管理评论》编辑部主编. —北京:清华大学出版社,2006.12
ISBN 7-302-14243-2

I. 公… II. 公… III. 公共管理—文集 IV. D035-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 145023 号

责任编辑:周菁 陆滢晨

封面设计:李莹

责任校对:王凤芝

责任印制:王秀菊

出版发行:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦 A 座

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

c-service@tup.tsinghua.edu.cn

社总机:010-62770175 邮购热线:010-62786544

投稿咨询:010-62772015 客户服务:010-62776969

印刷者:北京市世界知识印刷厂

装订者:三河市化甲屯小学装订二厂

经 销:全国新华书店

开 本:180×255 印 张:11.25 字 数:227 千字

版 次:2006 年 12 月第 1 版 印 次:2006 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:25.00 元

本书如存在文字不清、漏印、缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770177 转 3103 产品编号:024215-01

学术委员会

主 编: 巫永平

副主编: 彭宗超

English Editor: Nancy Hearst

学术委员会主席: 薛 澜

学术委员会委员(以汉语拼音为序):

曹俊汉	台湾大学	王 名	清华大学
陈振明	厦门大学	王浦劬	北京大学
楚树龙	清华大学	王绍光	香港中文大学
崔之元	清华大学	王有强	清华大学
邓特抗	香港大学	魏尚进	国际货币基金组织
丁宁宁	国务院发展研究中心	萧全政	台湾大学
胡鞍钢	清华大学	许成钢	伦敦经济学院
胡 伟	上海交通大学	杨大利	芝加哥大学
景 军	清华大学	杨燕绥	清华大学
李 强	清华大学	姚 洋	北京大学
李善同	国务院发展研究中心	于 安	清华大学
林尚立	复旦大学	张成福	中国人民大学
卢 锋	北京大学	张秀兰	北京师范大学
路 风	北京大学	周志忍	北京大学
毛寿龙	中国人民大学	左学金	上海社科院
史天健	杜克大学	Burns J. P.	香港大学
王乐夫	中山大学	Saich A. T.	哈佛大学
吴德荣	莱顿大学		

编辑助理: 许根林

编辑部地址: 北京清华大学公共管理学院, 100084

电话: 010-62789461, 010-62782120

传真: 010-62782605

E-mail: Review@mail.tsinghua.edu.cn

鸣 谢

下列人员为《公共管理评论》第四卷的审稿提供了帮助,特此致谢。

陈振明	陈玉宇	丁元竹
刘启云	彭宗超	王天夫
徐家良	杨燕绥	杨雪冬
张秀兰	张海英	张文生
郑小齐	张 欢	

目 录

论文

对政府绩效的满意度：中国农村和城市的民意调查	Tony Saich	1
民主化过程中台湾行政改革的困局	吴德荣	20
动员式治理中的社会逻辑		
——对上海 K 社区一起拆违事件的实践考察	张虎祥	32
官僚体系与协商网络：中国政策过程的理论建构和案例研究	陈 玲	46
流程再造与我国行政服务中心建设研究		
——以北京市怀柔区行政服务中心为例	段龙飞	63
地方性国家统合主义、寻租和中国汽车产业政策失效	俞 静	75
经济发达地区农村社会阶层结构变迁		
——对浙江省绍兴县西蜀阜村的实证分析	张校军	95

评论

扩大内需的结构和体制约束因素：社会基本公共服务供给不足	丁元竹	109
自然资源产权的制度科层理论及其应用	王亚华	128

书评

亚当·普沃斯基：《民主与市场》	李国强	137
藤田昌久、克鲁格曼等：《空间经济学：城市、区域与贸易》	许根林	144
米切尔·黑尧：《现代国家的政策过程》	李 锋	150
吴敬琏：《中国增长模式抉择》	陈一林	155
里亚·格林菲尔德：《资本主义精神》	孙春苗	158
古丁、克林格曼主编：《政治科学新手册》	钟开斌	163
罗伯特·埃克隆德、罗伯特·托里森：《政治化的经济：王权、垄断与重商主义》	金 标	167

CONTENTS

Articles

- Satisfaction with Government Performance: Public Opinion in Rural and
Urban China Tony Saich 1
- The Dilemma of Administrative Reform during Taiwan's Democratization
Tak-Wing Ngo 20
- Socialization Logic of Governance Mobilization
——A Study on the Case of K Community Huxiang Zhang 32
- Bureaucratic System and Negotiation Network: A Theoretical
Framework and Case Study on China's Policy Process Ling Chen 46
- Study on Government Process Reengineering of Chinese
Administrative Service Center——A Case Study of Huairou
District Administrative Service Center of Beijing Longfei Duan 63
- Local State Corporatism, Rent-Seeking and the Failure of Chinese
Automobile Industrial Policy Jing yu 75
- The Changes of Social Class Structure in Economical Developed
Rural Areas——An Empirical Analysis in Village of Xi
Shufu, Shaoxing County, Zhejiang Province Xiaojun Zhang 95

Comment

- The Structural and Institutional Factors that Restricts Domestic
Demands: The Scarcity of Basic Social Public Services Yuanzu Ding 109
- Theory of Institutional Hierarchy Describing Natural Resources
Property-right Regimes and Its Application Yahua Wang 128

Book Reviews

- Adam Przeworski: Democracy and the Market: Political and
Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America
Guoqiang Li 137

Masahisa Fujita, Paul Krugman, and Anthony J. Venables: The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade	Genlin Xu	144
Michael Hill: The Policy Process in the Modern State	Feng Li	150
Jinglian Wu: Choice of China's Growth Pattern	Yilin Chen	155
Greenfeld, Liah: The Spirit of Capitalism	Chunmiao Sun	158
Robert B. Ekelund, Jr. and Robert D. Tollison: Politicized Economies: Monarchy, Monopoly, and Mercantilism	Biao Jin	163
Robert E. Grodwin, and Hans-dieter Kingemann, eds., A New Handbook of Political Science	Kaibin Zhong	167

对政府绩效的满意度： 中国农村和城市的民意调查^①

Tony Saich*

摘要 本文研究中国城市和农村居民对政府绩效的总体评价以及对特定公共品的满意度。居民对不同级别政府的态度截然不同,对中央政府的满意度很高,政府级别越低,城市和农村居民的满意度就降低,对最底层的政府最不满意。居民对计划型政府善于提供的公共品如水电供应和道路建设最满意,对改革带来的社会经济的挑战如医疗保险、就业和失业保险最为不满。

关键词 治理,公共品,公众意见,公共政策

在西方人看来,中国新一届领导人还没有进行彻底的政治体制改革,但他们有信心建立一个更有效更公正的政府,使更多的人能分享改革的成果。同时,中国共产党认识到必须提高自身的执政能力。^②在从计划经济向市场经济转型的过程中,政府角色必须相应地从经济建设转为提供公共服务。

在转型的过程中,公众对政府绩效以及公共品和公共服务的提供越满意,政府实施政策就越容易,而且在政策失误时,人们仍会信任政府。一些学者指出,公众对政府的信心关系到政府能否顺利地执行法律和推行政策。^③

本文用一系列指标来衡量公众对中国政府绩效的满意度,并且对大城市、小城镇和农村的民意调查作了比较。第一节考察了对不同层级政府以及地方官员推行政策的总体满意度。第二节考察对一些特定公共品和公共服务的满意度。我们的结论建立在与 Horizon 市场调研公司在 2003 年共同调研的基础上。我们从城市、城镇和农

* 哈佛大学肯尼迪政府学院。通信地址: 124 Mt. Auburn-Suite 520N-508, Kennedy School of Government, Harvard University; 电话: (617)495-5713; E-mail: anthony_saich@harvard.edu.

① 我要感谢 Edward Cunningham 对本文的大力协助。我也要感谢 Victor Yuan(Horizon 市场调研公司)在调研设计和实施过程中的巨大帮助。此外,我要感谢 Anita Chan、Martin King Whyte 和两位匿名审稿人对本文草稿提出的宝贵意见。

② 中国共产党中央委员会. 中国共产党十六届四中全会决议. 新华社国内部, 2005-9-26.

③ Mark J. Hetherington, "The Political Relevance of Political Trust", *American Political Science Review*, Vol. 92, No. 4 (1998), pp. 791-808 和 Mark Warren, *Democracy and Trust* (New York: Cambridge University Press, 1999).

村选出了 3 697 位调查对象。这不是全国范围的概率样本。调查地点依据三个变量选择,分别是地理位置、人均收入和人口。^① 我们选择了七个城市、七个城镇和八个农村。在每个城市,调查对象是用 KISH 方法根据户口簿随机选择的。^② 在城镇和农村,由于家庭平均人数较多,调查对象根据生日最接近的方法随机选取。

对城市和农村居民的民意调查很多,这次调查的不同之处是对城市、城镇和农村的民意进行了对比。^③ 在 20 世纪 50 年代,中国政府通过户口制度建立起了城乡二元社会。城乡二元结构确保了资源从农村流向城市、农业剩余流向城市工业、军队和其他国家优先考虑的项目。这种制度不仅是中国特有的,也是社会主义国家特有的。人们根据出生地或者妇女根据丈夫所在地在一个特定的地方永久注册。户口制度“塑造了一个代代相传的永久的空间等级结构”^④。其结果是造成了城市和农村公共品和公共服务提供的截然不同。城市居民作为国有部门的职工受益较多。改革使得城市和农村比 20 世纪 50 年代以来任何一个时期都更加的融合^⑤。很少有学者研究城市和农村居民对政府的印象有什么不同。进一步,如果存在差别,应该对这些不同的印象进行怎样的刻画和分类? 比如,人们可能会认为城市居民比农村居民满意度更高,因为城市居民有更优越的地位。但是,中国很多城市居民在改革前享有的待遇已经发生了很大的变化,可能现在抱怨更多了。农村居民,尤其是贫穷地区的农民,发现地方政府在提供教育和卫生等公共品方面越来越依赖于居民的收入。而且,随着农村居民对城市了解的增多,他们的抱怨可能会越来越多。接下来我们研究农村居民对政府绩效的满意度是否比城市居民低? 如果是这样会有什么后果? 城市、城镇和农村居民对政府提供的不同服务的印象有何差别? 生活位置的不同会影响居民对地方政府的期望吗? 这些问题可以帮助我们预测中国共产党执政地位的长期稳定性,因为不满情绪会形成执政风险。^⑥

① 在中国使用非随机样本的局限性,参见 Melanie Manion, "Survey Research in the Study of Contemporary China: Learning from Local Samples", *The China Quarterly*, No. 139 (September 1994), pp. 741-765. Manion 说明了如何从非随机样本中获取尽可能多的信息,特别是,可以用这些调查讨论变量之间的关系。需要注意的是描述的结果不能推广到全国的情形。我们调查方法的详细说明见附录一。

② Leslie Kish, "A Procedure for Objective Respondent Selection within the Household", *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 44, No. 247 (September 1949), pp. 380-387 和 *Survey Sampling* (New York: John Wiley and Sons, 1965)。地点列表见附录二。

③ 对最近的中国农村,参见 Lianjiang Li, "Political Trust in Rural China", *Modern China*, Vol. 30, No. 2 (April 2004), pp. 228-258。对中国城市,参见 Jie Chen, *Popular Political Support in Urban China* (Stanford: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press, 2004)。对中国城市的早期研究,参见 Wenfang Tang and William L. Parrish, *Chinese Urban Life Under Reform: The Changing Social Contract* (New York: Cambridge University Press, 2000)。

④ Tiejun Cheng and Mark Selden, "The Construction of Spatial Hierarchies: China's *Hukou* and *Danwei* Systems", In Timothy Cheek and Tony Saich (eds.), *New Perspectives on State Socialism in China* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe, Inc. 1997), p. 45.

⑤ 这个过程中重要的是有 1.2 亿农民工在城市和农村之间流动。我们基于户口的调查不能反映这一点。

⑥ Jie Chen 在研究北京的时候用了从 1995 年到 1999 年的调查数据。使用 David Easton 的广泛支持和特定支持的概念。他发现广泛支持率很高,尽管有所下降。这表明政府还有基本的合法性。但是对特定领域的支持率较低。见 Chen, *Popular Political Support*。我们的样本可以观察对政府绩效的总体评价以及对提供特定公共品的评价。

对政府绩效的普遍看法

胡锦涛总书记和他的前任一样排除了“西方式”分权的可能性,^①他把重点放在提高地方官员的道德品质上。本届政府一再强调执政为民,并努力改善那些在改革中受益较少群体的处境。这一节着重考察公众对政府政策和官员的态度,以及官员在为公共服务过程中遇到的问题。

这次调查与其他研究的一个共同发现是,居民对不同层级政府的看法不同。调查对象对中央政府满意度很高,而随着政府层级的降低,居民对它们的满意度也逐渐降低。^② Tianjin Shi 基于全国普查的研究发现对地方政府不满意的公众对中央政府还是信任的。^③ Chen 发现对现任政府的支持率较高。^④ Lianjiang Li 通过对四个农村地区的调查得出了相似的结论:对中央政府高度信任,随着政府层级的降低居民对其信任度也逐渐降低。^⑤ 农民相信只要更高层级的政府了解情况,他们就会纠正下级政府的错误。居民这种观点体现在很多民间流传的谚语中。张艺谋的电影《秋菊打官司》也很好地说明了这一点。秋菊的丈夫受到了村政府的虐待,秋菊相信只要上级政府了解真相就一定会为她申冤,于是就向上告状。

和 Li 的农村调查不同,我们的样本不仅覆盖了农村,而且包括城市。我们发现了一个相似的趋势。86.1%(满意指数为 3.16)的居民对中央政府的工作和提供的服务相对满意或非常满意(见图 1 和表 1)。^⑥ 对省级政府的满意度下降到了 75%(2.89),区县政府为 52%,城镇、农村或居委会为 43.6%。这点和发达国家截然不同。发达国家的公众通常对当地政府的满意度较高,因为人们觉得有更多参与公共政策的机会。^⑦

① 事实上,中国共产党在 2004 年 9 月第十六届四全会上采用了这个决定。“敌对势力对中国的阴谋没有改变,试图使中国西方化,从而导致分裂”。

② Kevin J. O'Brien, "Rightful Resistance", *World Politics*, Vol. 45, No. 1 (1996), pp. 31-55; Lianjiang Li and Kevin J. O'Brien, "Villagers and Popular Resistance in Contemporary China", *Modern China*, Vol. 22, No. 1 (January 1996), pp. 28-61; Thomas P. Bernstein and Xiaobo Lu, "Taxation Without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China", *China Quarterly*, No. 163 (September 2000), pp. 742-763.

③ Tianjin Shi, "Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People's Republic of China and Taiwan", *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 4, pp. 401-419.

④ Chen, *Popular Political Support*.

⑤ Li, "Political Trust in Rural China", p. 234. 80.7% 的调查对象对中央政府较信任,只有 37.2% 的人对乡政府表示信任。中国农民这种分化的态度,见 Xiaolin Guo, "Land Expropriation and Rural Conflicts in China", *The China Quarterly*, No. 166 (June 2001), pp. 422-439.

⑥ 调查中相关的问题参见附录三,第 1 点。

⑦ Pew Research Center, "How Americans View Government", 10 March 1998.

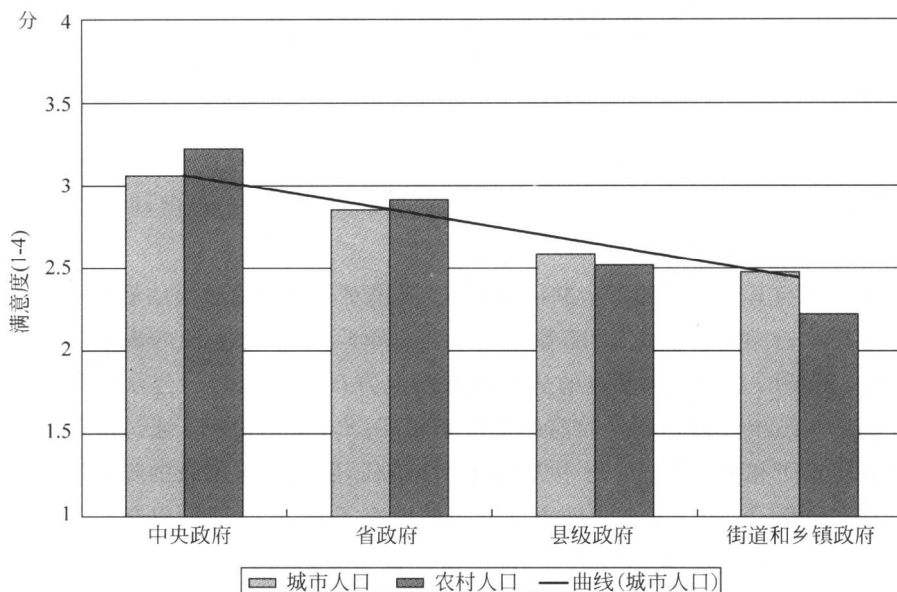


图1 政府绩效的满意度(根据城乡户籍卡)

表1 中国居民对政府服务和绩效的满意度(根据政府层级比较)

	中央政府	省级政府	县级政府	镇级政府
满意度高的受访者比例/%	86.1	75.0	52.0	43.6
满意度指数	3.16	2.89	2.54	2.32

注意：“满意度高”这栏包括“很满意”和“基本满意”两类。满意度指数用以下方法衡量：“很满意”得4分，“基本满意”得3分，“不太满意”得2分，“很不满意”得1分。

温家宝总理自上任后采取一系列措施改善农村的条件,也许这是许多农村和城镇的居民对中央政府的满意度比城市居民高的原因(见表2)。公众对省政府总体也是满意的,但对区县政府、镇政府、村委会或居委会的态度就发生了变化。对最底层的政府,只有56.4%的城市居民相对或非常满意,城镇居民的比例为52.2%,而农村居民为37%。因此,我们发现不仅是农村居民,而且城市居民对政府绩效的满意度也是随着政府层级的下降而下降的。而且城市居民和农村居民满意度的差别并不显著。大城市的治理比农村要好,因为在农村培训机会很少,教育水平很低。我们的调查表明,人们对日常打交道的政府满意度是最低的。在中国,地方政府几乎提供所有的公共服务,人们对地方政府的不满是令人担忧的。中央政府颁布了很多改善公共服务的政策,但提供资金的却是县政府和镇政府。我们的研究发现,对中央政府印象较好而对地方政府印象较差这种情况不仅发生在农村,也发生在城市。

如果我们考查性别、年龄、教育和收入水平对公众态度的影响,会发现一些有趣的趋势。我们的发现与Shi在1993年全国调查中的发现是一致的,人口统计学的因素

表 2 中国居民对政府服务和绩效的满意度(根据所在地)

	城 市		小城镇		农 村	
	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%
很满意	95	10.1	68	12.9	577	23.0
不很满意	260	27.8	156	29.5	888	35.5
相对满意	479	51.3	226	42.6	805	32.2
非常满意	47	5.1	51	9.5	120	4.8
没有表明	3	0.4	1	0.3	26	1.0
不确定	50	5.3	27	5.2	87	3.5
总计	934	100.0	529	100.0	2 503	100.0

对公众态度影响不大。^① 性别对满意度水平影响不大,除了在城镇、村委会和居委会这个层级,55%的受调查男性表示很不满意或不能满意,女性的比例则是 47.4%($P=0.002$)。Tang 和 Parrish 通过对 20 世纪 80 年代末和 90 年代初的数据研究表明,老年人对政府政策更为支持。这点和 Chen 对 20 世纪 90 年代对北京的研究结论相似,只是 Chen 的研究表明这种关系既不紧密也不稳定。^② 我们的调查没有发现明显的年龄相关性。

教育(见表 3)和收入水平显示了一些差别。样本中初等教育水平及以下和高等教育水平及以上的城市居民对政府的满意度低于那些初中或高中教育水平的居民。^③ 对中央政府相对或非常满意的初等教育水平和高等教育水平的居民比例分别为 77.7% 和 82%。初中和高中教育水平的居民满意度水平分别为 84.4% 和 86%($P=0.007$)。在农村,教育水平越高对县、镇和乡政府的满意度水平就越低。52% 接受初等教育的人对县政府满意,40.2% 对乡政府满意,对受过高中或更高层次教育的人,满意度水平分别下降到 37.2% 和 32.5%($P=0.000$ 和 $P=0.000$)。

收入水平影响城市和农村居民对各级政府的满意度(P 值的范围为 0.000~0.041)。城市中最低和最高收入水平的居民对各级政府满意度更低。这和 Li 对四个县的发现相似,^④ 但是城市中中等收入水平居民的满意度比最低和最高收入水平的居民满意度平均高出 10 个百分点。农村居民的情况比较复杂。最高收入水平的居民对政府满意度较高,而且对层级越低的政府满意度越高。和中等收入水平的居民相比,

① Shi, "Cultural Values and Political Trust".

② Tang and Parrish, *Chinese Urban Life Under Reform*, pp. 115-123 和 Chen, *Popular Political Support*, pp. 123-124.

③ 相似发现有 Jianrong Yu, "Liyi quanwei he zhixu" (Interests, Authority and Order), *Zhongguo nongcun guan* (Chinese Village Observer), 4 July 200, pp. 70-76. 关于那些受教育水平高的人对政府评价较低的研究有 Tang and Parrish, *Chinese Urban Life Under Reform*, pp. 108-119, 和 Chen, *Popular Political Support*, p. 127. Chen 发现这种相关性不强。

④ Li, "Political Trust in Rural China", p. 237.

表3 中国居民对政府服务和绩效的满意度(根据教育程度)

城镇居民对中央政府的态度($P=0.007$)

	小学以下		初 中		高中/职高		大 学		没有回答	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
	/人	/%	/人	/%	/人	/%	/人	/%	/人	/%
很满意	2	2.3	8	1.8	7	1.2	5	1.4	0	0.0
不很满意	8	9.4	45	10.3	54	9.3	46	13.0	3	25.0
相对满意	52	61.2	292	67.0	399	68.8	236	66.7	3	25.0
非常满意	14	16.5	76	17.4	100	17.2	54	15.3	3	25.0
没有表明	0	0.0	1	0.3	1	0.2	2	0.5	0	0.0
不确定	9	10.6	14	3.2	19	3.3	11	3.1	3	25.0
总计	85	100.0	436	100.0	580	100.0	354	100.0	12	100.0

农村居民对中央政府的态度($P=0.004$)

	小学以下		初 中		高中/职高		大 学	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
	/人	/%	/人	/%	/人	/%	/人	/%
很满意	14	1.6	10	0.9	3	0.7	0	0.0
不很满意	46	5.5	62	5.3	37	7.9	0	0.0
相对满意	503	60.0	664	56.8	252	54.1	9	32.1
非常满意	240	28.6	362	31.0	143	30.7	17	60.7
没有表明	0	0.0	8	0.7	2	0.4	0	0.0
不确定	36	4.3	62	5.3	29	6.2	2	7.2
总计	839	100.0	1 168	100.0	466	100.0	28	100.0

农村居民对省政府的态度($P=0.000$)

	小学以下		初 中		高中/职高		大 学	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
	/人	/%	/人	/%	/人	/%	/人	/%
很满意	24	2.9	19	1.7	17	3.7	0	0.0
不很满意	131	15.6	181	15.5	65	13.9	0	0.0
相对满意	536	63.8	759	64.9	303	65.0	17	61.6
非常满意	106	12.7	119	10.2	47	10.0	9	32.3
没有表明	2	0.2	10	0.9	12	2.6	0	0.0
不确定	40	4.8	80	6.8	23	4.8	2	6.1
总计	839	100.0	1 168	100.0	467	100.0	28	100.0

农村居民对区县政府的态度($P=0.000$)

	小学以下		初 中		高中/职高		大 学	
	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比	数量	百分比
	/人	/%	/人	/%	/人	/%	/人	/%
很满意	62	7.4	65	5.6	64	13.6	0	0.0
不很满意	307	36.6	442	37.8	200	43.0	3	11.1
相对满意	390	46.5	516	44.2	154	33.1	17	63.0
非常满意	46	5.5	66	5.6	19	4.1	3	11.1
没有表明	2	0.2	13	1.1	12	2.6	2	7.4
不确定	32	3.8	66	5.7	17	3.6	2	7.4
总计	839	100.0	1 168	100.0	466	100.0	27	100.0

续表

农村居民对镇政府和村政府的态度($P=0.000$)

	小学以下		初 中		高中/职高		大 学	
	数量 /人	百分比 /%	数量 /人	百分比 /%	数量 /人	百分比 /%	数量 /人	百分比 /%
很满意	196	23.3	225	19.2	153	32.7	3	11.1
不很满意	287	34.2	455	38.9	142	30.4	3	11.1
相对满意	293	34.9	374	32.0	131	28.2	7	25.9
非常满意	44	5.3	49	4.2	20	4.3	7	25.9
没有表明	0	0.0	18	1.6	5	1.2	2	7.4
不确定	19	2.3	48	4.1	15	3.2	5	18.5
总计	839	100.0	1 169	100.0	466	100.0	27	100.0

对中央政府的满意度高出 8 个百分点($P=0.000$),对乡镇政府的满意度高出 30 个百分点($P=0.000$)。尽管满意度水平逐渐下降,仍旧有 77.8%的高收入水平居民对县级政府表示满意,66.7%的人对乡镇政府满意。这表明那些最高收入水平的居民感觉他们在现行制度下生活得不错,因此对政府相对满意。与此相对照,那些收入水平较低的居民感觉受到了政府不公正的对待,因此满意度水平很低。

有趣的是,那些收入水平最高和最低的农村居民对中央政府的满意度水平最高(分别为 96.8%和 94.5%)。这表明他们认为中央政策对他们是有利的,比如取消各种非法摊派,减免农业税,更好地管理土地以及提供更好的教育和卫生。这些好处也许是对中央政府高满意度的原因。对低层级政府的满意度差别很大。最低收入居民对乡镇政府的满意度只有 34.4%,而最高收入居民的满意度为 66.7%($P=0.000$)。除了高收入水平居民,其他收入水平的居民对政府满意度水平也较低。这表明我们样本中的农村居民认为问题出在地方政府实施政策上。

我们观察到的地方治理是令人担忧的,但对中央政府不见得是坏事。就我们的样本而言,低满意度水平是社会不稳定的一个指标,但居民不认为问题出在中央政府。因此,尽管在城市和农村发生了示威、罢工和骚乱,但中央政府的权威依然存在。很多人认为问题出在地方政府而不是中央缺少决心或者有系统偏见。^①事实上,地方政府执行中央指令比如环境和社会政策的激励是很弱的,而财政压力迫使它们采取不合理收费的方式。^②这使得人们继续抗议地方政府官员,并认为他们的行为是中央默许的。^③

① Kevin J. O'Brien, "Collective Action in the Chinese Countryside", *The China Journal*, No. 48 (July 2002), pp. 153-154; Jonathan Unger, *The Transformation of Rural China* (Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe Inc., 2002), p. 215.

② 关于地方政府的激励,参见 Tony Saich, "The Blind Man and the Elephant: Analysing the Local State in China", in Luigi Tomba (ed.), *East Asian Capitalism. Conflicts, Growth and Crisis* (Milan: Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, 2002), pp. 75-100. 非法收费和摊派,参见 Bernstein and Lu, "Taxation Without Representation".

③ 合理抵抗的观点,参见 O'Brien, "Rightful Resistance". 这种观点没有延伸到中国城市,但我们的调查发现同样的力量已经在那里运作了。

根据《华盛顿邮报》，一位“党内学者”指出，2004年到北京举报地方政府的人数比去年增加了一倍多。^①这使得中央领导担心政府管理出了问题。

政治知识影响满意度水平。对政府领导和政策知之甚少的人满意度水平较低。市长知名度最高的三个城市为沈阳(83.3%)、上海(71%)和北京(63.1%)，支持率分别为60.3%、66.3%和62.4%(附录二，第2点)。较高的知名度也许是因为上海是一个相对治理较好的城市，北京市长是“非典”后新任命的，而沈阳刚处理了一桩与市长有关的腐败案。市长知名度最低的是广州(30.3%)、成都(32.4%)和西安(32.7%)。^②总体而言，居民对当地领导了解较少。只有38.5%的城镇居民知道他们区长或县长的名字，而农村居民的比例只有23.7%。县领导通常不为人所知(平均28.4%)，但两个县(兴平和临湘)是例外，县长的知名度分别为68.5%和61.6%。与此相比，只有3.8%的北宁居民知道他们县长的名字。

高的知名度导致高的支持率(附录三，第3点)，这点可能并不奇怪。52.7%的知道市长名字的居民中，64%支持市长，54.9%支持他/她连任。26.3%的知道县长的城镇和农村居民中，49%支持他/她，54.9%支持他们连任。那些不知道市长名字的城市居民中，47.5%支持他/她。对不知道县长名字的居民而言，支持率为38.5%。

本节我们提到的第二类问题是关于居民对政府能力以及政府是代表谁的利益的态度(附录三，第4点)。50.8%的调查对象认为当地政府很胜任(21.5%认为不胜任)(见表4)，我们再次看到，层级越低，人们的满意度越低。持政府胜任观点的人从城市的64%下降到城镇的43.9%，农村略有上升，为47.3%。对于政府实施政策的态度的调查，我们的样本显示，39.1%的居民认为政府是友好的，而38.9%的人认为政府是冷漠的(见表5)。同样，乡村居民的观点比城市要消极一些。50%的城市居民认为政府的态度是友好的(33.1%认为是冷漠的)，而持这种观点的城镇居民和农村居民分别为35%和35.8%，认为政府的态度是冷漠的比例分别为39.5%和40.9%。

表4 居民对地方政府执政能力的印象(根据地点比较)

	城 市		城 镇		农 村	
	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%
不胜任	140	14.9	118	22.3	593	23.7
很胜任	597	64.0	233	43.9	1 185	47.3
没有表态	17	1.8	11	2.1	42	1.7
不确定	180	19.3	168	31.7	682	27.3
总计	934	100.0	530	100.0	2 502	100.0

① Philip P. Pan, "Hu tightens Party's Grip on Power, Chinese Leader Seen as Limiting Freedoms", *Washington Post*, 24 April 2005, p. A01.

② 上海、北京和沈阳作为直辖市和治理较好的城市得分较高，而广州、武汉和西安均是省会城市得分最低是不奇怪的。

表 5 居民对地方政府执政能力的印象(根据地点比较)

	城 市		小城镇		农 村	
	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%
冷漠无情	309	33.1	210	39.5	1 024	40.9
热情友好	467	50.0	185	35.0	897	35.8
没有表态	9	1.0	10	1.9	33	1.3
不能确定	149	15.9	125	23.6	549	22.0
总计	934	100.0	530	100.0	2 503	100.0

调查对象对政府实施政策动机的看法是令人担忧的。不管在什么地方,总体观点是政府官员在实施政策的时候主要是考虑自身利益,更多听从上级的指示,偏向富人,政策停留在表面而不是解决实际问题(见表 6)。农村居民比城市居民更相信这一点。比如,我们样本中只有 19.7%的农村居民认为政府是为普通百姓利益着想的,而 52.6%的人认为政府主要考虑自身利益。城市中相应的比例分别为 35%和 44.7%。城市居民中认为政府高高在上的比例为 41.9%,认为政府采取措施帮助普通百姓的比例为 42.4%。城镇居民相应的比例分别为 45.9%和 30.2%,农村居民为 51.0%和 26.8%。

表 6 居民对地方政府代表谁的利益和执政态度的印象

(P=0.000)

	城 市		小城镇		农 村	
	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%
高高在上	392	41.9	244	45.9	1 275	51.0
帮助群众	396	42.4	160	30.2	671	26.8
没有表态	14	1.5	14	2.6	45	1.8
不确定	132	14.2	113	21.3	512	20.4
总计	934	100.0	531	100.0	2 503	100.0

(P=0.000)

	城 市		小城镇		农 村	
	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%
与有钱人关系密切	386	41.4	234	44.1	1 368	54.7
关心困难群众	367	39.3	158	29.8	591	23.6
没有表态	13	1.4	12	2.3	52	2.1
不确定	167	17.9	126	23.8	492	19.6
总计	933	100.0	530	100.0	2 503	100.0

(P=0.000)

	城 市		小城镇		农 村	
	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%	数量/人	百分比/%
听从上级	426	45.6	248	46.8	1 468	58.6
关心群众	335	35.8	137	25.9	500	20.0
没有表态	13	1.4	14	2.5	57	2.3
不确定	160	17.2	131	24.8	478	19.1
总计	934	100.0	530	100.0	2 503	100.0