

政府形象与民意思维

——政府直面群众与群众博弈政府

2008——2009

唐 钧 著

中国传媒大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府形象与民意思维/唐钧著. —北京:中国传媒大学出版社,2009.8

ISBN 978-7-81127-667-1

I. 政… II. 唐… III. ①国家行政机关-行政管理-中国 ②民意测验-中国

IV. D630.1 D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 089749 号

政府形象与民意思维——政府直面群众与群众博弈政府

作 者 唐 钧

策划编辑 日 新

责任编辑 阳金洲

封面设计 佳奇工作室

责任印制 曹 辉

出 版 人 蔡 翔

出版发行 中国传媒大学出版社(原北京广播学院出版社)

社 址 北京市朝阳区定福庄东街1号 邮编:100024

电 话 86-10-65450532 或 65450528 传真:010-65779405

网 址 <http://www.cucp.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷

开 本 787×1092 mm 1/16

印 张 20.5

版 次 2009年8月第1版 2009年8月第1次印刷

ISBN 978-7-81127-667-1/D·667

定 价 45.00 元

版权所有

翻印必究

印装错误

负责调换

目 录

第一章 引言与研究方法	1
一、政府直面群众与群众博弈政府	1
(一)政府直面群众	1
(二)群众博弈政府	2
(三)本书的整体构思	2
二、研究方法	2
(一)调查研究	2
(二)个案研究	9
(三)其他研究方法	20
三、误差分析与适用说明	21
(一)误差分析	22
(二)适用说明	22
第二章 政府形象与民意思维的机理与概况	23
一、政府形象与民意思维的机理	23
(一)政府形象的界定与分类	23
(二)政府形象与民意思维的对应与特征	24
(三)政府形象与民意思维的要素与机理	25
二、民意思维的特征分析	35
(一)民意思维的一般特征	35
(二)民意思维的时代特征	36
三、政府形象与民意思维的年度调查概况	36
(一)政府形象的总体状况	37
(二)领导人形象	44
(三)城市形象	48
(四)群众认可的措施与标准	49

第三章 政府安全形象与“危机民意”	50
一、政府安全形象	50
(一)政府安全形象:先天失分项	50
(二)政府安全形象的困境:风险效应	55
(三)政府安全形象的年度标杆:群体性事件	61
(四)政府安全形象总体评估	66
二、危机民意	67
(一)危机民意的运行机理	67
(二)危机民意的年度标签:瓮安事件	75
第四章 政府管理形象与“非管理者民意”	82
一、政府的管理形象	82
(一)政府的管理形象:后天难得分项	82
(二)政府管理形象的困境:窗口效应	91
(三)政府管理形象的年度标杆:城管	93
(四)政府管理形象总体评估	102
二、非管理者民意	104
(一)非管理者民意的运行机理	104
(二)非管理者民意的年度标签:出租车罢运	107
第五章 政府服务形象与“维权民意”	118
一、政府的服务形象	118
(一)政府的服务形象:后天易失分项	118
(二)政府服务形象的困境:“完美效应”	120
(三)政府服务形象的年度标杆:“农民工”人大代表;“个性”官员	122
(四)政府服务形象总体评估	128
二、维权民意	132
(一)维权民意的运行机理	132
(二)维权民意的标签:过度维权	137
第六章 政府改革形象与“非精英民意”	149
一、政府的改革形象	149
(一)政府的改革形象:先天难得分项	149
(二)政府改革形象的困境:“民心隔膜”	164
(三)政府改革形象的年度标杆:机构改革	166
(四)政府改革形象总体评估	186

二、非精英民意	190
(一)非精英民意的运行机理	190
(二)非精英民意的年度标签:“市长名片”与“大接访”	191
第七章 政府媒体形象与“看客民意”	195
一、政府的媒体形象	195
(一)政府的媒体形象:部分可控项	195
(二)政府媒体形象的困境:“审美疲劳”与“负面效应”	198
(三)政府媒体形象的标杆:政府抗震形象	202
(四)政府媒体形象总体评估	208
二、看客民意	209
(一)看客民意的运行机理	209
(二)看客民意的标签:山寨与话语权	210
第八章 政府网络形象与“非主流民意”	215
一、政府的网络形象	215
(一)政府的网络形象:部分不可控项	215
(二)政府网络形象的标杆:领导上网(八宝什锦饭)	217
(三)政府网络形象总体评估	221
二、非主流民意	224
(一)网络平台迅速发展趋势已定,网络民意影响增大	224
(二)非主流民意的运行机理:网络综合征	231
(三)非主流民意的标签:网民在行动	233
第九章 政府国际形象与“涉外民意”	250
一、政府的国际形象	250
(一)政府的国际形象:综合计分项	250
(二)政府国际形象的困境:文化差异	250
(三)政府国际形象的标杆:奥运会	256
(四)政府国际形象总体评估	261
二、涉外民意	263
(一)涉外民意的运行机理	263
(二)涉外民意的标签:抵制家乐福	270
第十章 政府形象与民意思维的特征、规律与预测	275
一、政府形象与民意思维的特征和规律	275

(一)政府形象“难得分”且“易失分”	275
(二)政府形象的“断裂带”与民意思维的“混沌带”	280
二、政府:提升形象与完善管理的趋势	281
(一)政府引领社会与公众	281
(二)政府协调矛盾与纠纷	293
三、公众:民意思维与博弈政府的特征	301
(一)公众监督政府	301
(二)公众积极维权	309
主要参考文献	318
研究支持与致谢	320

第一章 导言与研究方法

政府形象是政府与群众在互动过程中,群众对于政府的综合印象。民意思维是群众评判政府与社会时的博弈习惯。当政府直面群众,群众博弈政府,就产生了政府形象与民意思维的动态过程。

政府不了解公众,同时公众也不理解政府,这是民主和法制社会的头等问题。解决之道蕴藏于政府形象塑造和民意思维优化的动态进程和良性循环中。

本书,是2008年度政府直面群众与群众博弈政府的白皮书。同时,也是基于2008年和更长时期的积累,对2009年乃至今后更长一段时期的预测与建议。

一、政府直面群众与群众博弈政府

随着社会的发展,政府越来越多地直面群众,也将更多地接受群众对政府的博弈过程。同时随着时代的进步,群众也越来越多地考评政府,更多地评估政府的所作所为。二者双向结合,构成了政府形象与民意思维的发展历程,也决定了政府形象与民意思维的状况。

(一)政府直面群众

对政府而言,在直面群众之时,面临三重冲击:

第一重,是传统的“官本位”观念与“民为本”理念的冲击。矛盾的核心从以政府为中心,转变为以群众为中心。

第二重,是习惯上“便于政府管理”的意识与“便于民众生活”规则的冲击。矛盾的核心从便利政府,转变为服务群众。

第三重,是长期的“内紧外松”的陈规与“民意博弈政府”现状的冲击。矛盾的核心从政府“封闭式操作”,转变为政府与群众“同甘共苦”。

政府直面群众的冲击,给政府带来了一系列挑战。第一,政府形象的塑造原则与机理的设计,如何符合民意的思维;第二,政府的社会管理和公共服务,如何迎合公众的口

味;第三,政府的公共政策,甚至改革创新,如何配合公众的博弈。

(二)群众博弈政府

对群众而言,与政府进行博弈分为三类状况:

第一类,是以自我为中心,以自利的标准评判政府行为的效益。

第二类,是以当下事件为主,以短期的成效评判政府政策的优劣。

第三类,是从切身感受出发,以片面的意向评判政府的整体状况。

群众博弈政府的情况日益增多,一方面给政府带来了社会的真实“镜子”。以群众的“2008年总结”为例:过大年,雪灾了;炒牛市,崩盘了;留个影,艳照了;去旅游,暴乱了;乘飞机,罢航了;坐火车,出轨了;待在家,地震了;发工资,都捐了;喝牛奶,结石了……这一年,太难了。好在2008年完了!祝2009年快乐!Happy牛year!另一方面,也给政府带来了更大的挑战——如何在塑造良好形象的同时,有效引导和劝阻群众,培养良性的民意思维。

(三)本书的整体构思

本书由三部分组成。第一,规律总结和经验提炼;第二,实证研究,统计分析,图表展示;第三,典型案例,全面分析,深入研究。因此,整体风格为三方面:(1)高层次的观点凝练;(2)实用、操作化的指南;(3)精练的案例陈述和分析,便于触类旁通。

1. 白皮书的定位

白皮书重在评估和规纳总结,以理论为指导,以案例为切入,以实证研究和技术分析手段为载体,全面测评2008年的政府形象,深入分析和展示2008年度民意思维的规律和特征,搭建政府与公众之间的桥梁和平台。

2. 蓝皮书的功能

蓝皮书重在预测和趋势分析,具有指导政府改善形象,改良与公众关系的功能。有参考价值部分包括:(1)政府的形象分割,公众看待政府的方式(仰视、平视、俯视、偷窥、管窥,等等);(2)政府美化形象的方式方法,公众的认可程度;(3)老百姓的思维习惯,政府应对公众思维的薄弱环节和问题;(4)政府与民意,在民主和法制环境下,如何契合。

二、研究方法

本书以调查研究和个案研究为主,结合了文献研究法、行动研究法、试验研究法等多种方法。在研究阶段方面,为突出时效性和科研的实用价值,选取2008年度的案例和科研成果。

(一) 调查研究

调查研究法是指通过交谈、答卷等形式获得原始资料,并对所得资料进行分析、讨论,从而获得关于研究对象的认识的一种研究方法。本书以四项调查研究为实证基础。

1. 2008 年度总调查

为了研究政府形象和民意思维,我们于 2008 年 12 月开展了“2008 政府形象年度调查”(以下简称“年度总调查”),问卷中通过“评分题”、“李克特量表”、“单项选择题”和“不定项选择题”等多种形式对政府形象和民意思维进行了测量。调查采取自填问卷的形式,要求调查对象当面填写并立即回收。抽样方式为偶遇抽样。共发放问卷 1250 份,回收 1199 份,其中有效问卷 1146 份,有效回收率 91.68%。数据录入软件: EpiData 3.1, 统计分析软件: stata 10.0。

有效样本的基本情况如下:

(1) 性别:见表 1-1。

表 1-1 性别分布

性别	频数	百分比%
男性	522	45.95
女性	614	54.05

(2) 年龄:年龄的平均值为 23.64 岁,标准差 6.42。分布见表 1-2。

表 1-2 年龄分布

年龄区间	频数	百分比%	累计百分比%
20 岁以下	239	21.69	21.69
20-29 岁	700	63.52	85.21
30-39 岁	123	11.16	96.37
40 岁以上	40	3.63	100

(3) 学历分布:见图 1-1。

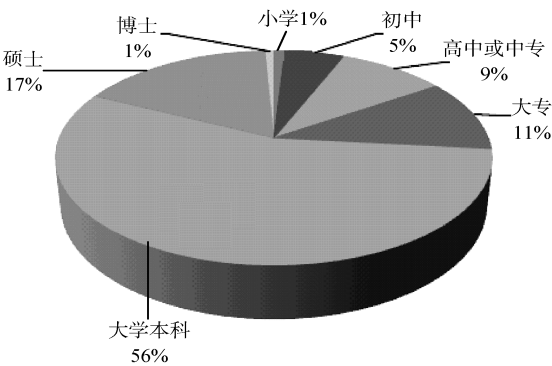


图 1-1 学历分布

(4)职业类型:见表 1-3。

表 1-3 职业类型分布

类型	频数	百分比%	类型	频数	百分比%
公务员、事业单位人员	93	8. 19	服务业人员	19	1. 67
教科文卫人员	32	2. 82	军人	11	0. 97
学生	710	62. 5	农民、农民工	37	3. 26
公司/企业管理人员	58	5. 11	自由职业者	48	4. 23
公司/企业员工	74	6. 51	离、退休人员	3	0. 26
个体经营者	41	3. 61	无工作	10	0. 88

(5)月收入水平:见表 1-4。

表 1-4 月收入水平分布

收入区间	频数	百分比%
无	634	56. 66
500 元以下	54	4. 83
500-1000 元	72	6. 43
1000-2000 元	117	10. 46
2000-3000 元	118	10. 55
3000-5000 元	86	7. 69
5000 元以上	38	3. 4

(6)常住地:见表 1-5。

表 1-5 样本的地域分布

省份	频数	百分比%	省份	频数	百分比%
安徽	10	0. 9	辽宁	20	1. 8
北京	593	53. 28	内蒙古自治区	15	1. 35
福建	13	1. 17	宁夏	5	0. 45
甘肃	8	0. 72	青海	5	0. 45
广东	24	2. 16	山东	20	1. 8
广西	19	1. 71	山西	35	3. 14
贵州	6	0. 54	陕西	19	1. 71
海南	2	0. 18	上海	1	0. 09
河北	107	9. 61	四川	20	1. 8
河南	50	4. 49	天津	9	0. 81
黑龙江	20	1. 8	西藏自治区	1	0. 09
湖北	21	1. 89	新疆维吾尔自治区	4	0. 36
湖南	23	2. 07	云南	2	0. 18
吉林	10	0. 9	浙江	10	0. 9
江苏	13	1. 17	重庆	9	0. 81
江西	19	1. 71			



图 1-2 样本的地域分布

2. 四川地震调查^①

样本特征：

(1) 性别：见表 1-6。

表 1-6 性别分布

性别	频数	百分比%
男	63	51.22
女	60	48.78

(2) 年龄：见表 1-7。

表 1-7 年龄均值及分布

总体	均值	标准差	最小值	最大值	10%	25%	50%	75%	90%
120	40.15	13.96192	14	83	21	30.5	40	48	57

^① 罗杰、刘承丞.《关于四川“汶川大地震”灾后恢复重建的思考和建议》(南都公益基金会,5·12 灾后重建资助项目_项目编号 42,汶川地震灾后重建的城乡统筹研究)。

(3) 户籍类型:见表 1-8。

表 1-8 户籍分布

户籍	频数	百分比%
农村	91	69. 47
城市	27	20. 61
缺失	13	9. 92

(4) 家庭受灾人数:表 1-9。

表 1-9 家庭受灾人数

受灾人数	频数	百分比%	累计百分比%
0	109	83. 21	83. 21
1	11	8. 40	91. 60
2	3	2. 29	93. 89
3	2	1. 53	95. 42
4	2	1. 53	96. 95
5	1	0. 76	97. 71
缺失	3	2. 29	100. 00
总体	131	100. 00	

(5) 家庭现有人数:见表 1-10。

表 1-10 家庭现有人数

现有人数	频数	百分比%	累计百分比%
1	2	1. 53	1. 53
2	14	10. 69	12. 21
3	38	29. 01	41. 22
4	36	27. 48	68. 70
5	22	16. 79	85. 5
6	11	8. 40	93. 89
7	1	0. 76	94. 66
8	1	0. 76	95. 42
9	2	1. 53	96. 95
缺失	4	3. 05	100. 00
总体	131	100. 00	

(6)家庭年均总收入:见表 1-11。

表 1-11 家庭年均总收入

收入区间	频数	百分比%	累计百分比%
3000 元以下	16	12. 21	12. 21
3000-5000 元	24	18. 32	30. 53
5000-1 万元	34	25. 95	56. 49
1 万-5 万元	42	32. 06	88. 55
5 万元以上	3	2. 29	90. 84
缺失	12	9. 16	100. 00
总体	131	100. 00	

(7)家庭年均总开支:见表 1-12。

表 1-12 家庭年均总开支

开支区间	频数	百分比%	累计百分比%
3000 元以下	12	9. 16	9. 16
3000-5000 元	24	18. 32	27. 48
5000-1 万元	35	26. 72	54. 20
1 万-5 万元	26	19. 85	74. 05
5 万元以上	3	2. 29	76. 34
缺失	31	23. 66	100. 00
总体	131	100. 00	

3. 问题奶粉调查

按照事件的发展进程,问题奶粉事件可以分为以下五个阶段。第一阶段:2008 年 3 月至 6 月,三鹿奶粉开始出现问题;第二阶段:2008 年 7 月至 9 月 10 日,甘肃、陕西、宁夏等地出现结石宝宝;第三阶段:2008 年 9 月 11 日至 15 日,三鹿承认奶粉污染并公开道歉;第四阶段:2008 年 9 月 16 日至 18 日,问题奶粉危机波及部分其他国产乳企;第五阶段:2008 年 9 月 19 日至 10 月中旬,国家全面整顿奶粉行业。我们开展的“问题奶粉事件调查”所选取的时间点是事件高峰期的第五阶段,调查地点在北京市东城区、西城区、海淀区、丰台区、朝阳区、昌平区等。调查采取自填问卷的形式,要求调查对象当面填写并立即回收。抽样方式为整群抽样和偶遇抽样,整群抽样主要针对学生,偶遇抽样主要针对其他职业类型。共发放问卷 350 份,回收 335 份,其中有效问卷 325 份,有效回收率 92. 86%。

有效样本的基本情况如下:

- (1)性别分布:男女比例分别为 53% 和 47% ;
- (2)年龄分布:年龄的平均值为 28. 62 岁,标准差为 10. 19, 其中 20 岁以下的占 9. 60% ,20-29 岁的占 54. 49% ,30-39 岁的占 24. 77% ,40 岁以上的占 11. 15% 。
- (3)学历分布:初中学历占 4. 66% ,高中或中专学历占 12. 73% ,大专学历占 9. 01% ,大学学历占 68. 63% ,硕士学历占 4. 97% 。

(4)职业类型:见表 1-13。

表 1-13 职业类型分布

类型	频数	百分比%	类型	频数	百分比%
公务员、事业单位人员	66	20.43	服务业人员	8	2.48
教师、研究人员	13	4.02	农民	2	0.62
学生	114	35.29	军人	3	0.93
公司/企业管理人员	34	10.53	自由职业者	14	4.33
公司/企业员工	32	9.91	无工作	3	0.93
个体经营者	24	7.43	离、退休人员	10	3.1

(5)月均食品消费水平:考虑到收入调查的敏感性和所获得数据真实性较差的情况,此次调查选用了对研究问题更有意义的月均食品消费水平,即样本个人每月在食物上的消费金额。结果显示:样本月均食品消费水平在 100 元以下的占 2.8%,100—300 元的占 10.56%,300—600 元的占 37.58%,600—1000 元的占 30.12%,1000 元以上的占 18.84%。

4. 食品安全调查

在三鹿事件之后,又发生了三聚氰胺鸡蛋事件和广元柑橘蛆虫事件。针对这一系列食品安全事件,我们又于 2008 年 11 月上旬做了一次更为全面的综合调查,重点研究食品安全信息的传播机制、食品安全事件所引发的社会信任危机、政府各项紧急应对措施和常规管理措施的有效性。

此次调查的调查地点在北京市东城区、西城区、海淀区、朝阳区、昌平区等。调查采取自填问卷的形式,要求调查对象当面填写并立即回收。抽样方式为整群抽样和偶遇抽样,整群抽样主要针对学生,偶遇抽样主要针对其他职业类型。共发放问卷 450 份,回收 434 份,其中有效问卷 401 份,有效回收率 89.11%。

有效样本的基本情况如下:

(1)性别:见表 1-14。

表 1-14 性别分布

性别	频数
男性	215
女性	182

(2)年龄:年龄的平均值为 26.32 岁,分布见表 1-15。

表 1-15 年龄分布

年龄区间	频数	百分比%
20 岁以下	49	12
20-29 岁	257	64
30-39 岁	68	17
40 岁以上	26	7

(3)学历分布:见表 1-16。

表 1-16 学历分布

学历	频数	百分比%	学历	频数	百分比%
小学	3	0.75	大学本科	207	51.75
初中	6	1.5	硕士	102	25.5
高中或中专	37	9.25	博士	2	0.5
大专	43	10.75			

(4)职业类型:见表 1-17。

表 1-17 职业类型分布

类型	频数	百分比%	类型	频数	百分比%
公务员、事业单位人员	39	9.75	服务业人员	11	2.75
教师、研究人员	13	3.25	农民	1	0.25
学生	189	47.25	军人	20	5
公司/企业管理人员	27	6.75	自由职业者	11	2.75
公司/企业员工	60	15	无工作	6	1.5
个体经营者	20	5	离、退休人员	3	0.75

(5)月收入水平:见表 1-18。

表 1-18 月收入水平分布

收入区间	频数	百分比%
500 元以下	151	38.82
500-1000 元	31	7.97
1000-2000 元	48	12.34
2000-3000 元	56	14.40
3000-5000 元	72	18.51
5000 元以上	31	7.97

(二)个案研究

个案研究法是对单一的研究对象进行深入而具体研究的方法,对象可以是个人,也

可以是团体或机构。个案研究一般对研究对象的一些典型特征作全面、深入的考察和分析;同时个案研究不仅停留在对个案的研究和认识的水平上,而且会进一步认识各因素之间的因果关系,提出积极的对策。其中个案追踪法是在一个较长时间内连续跟踪研究单个的人或事,收集各种资料,揭示其发展变化的情况和趋势的研究方法。追踪研究短则数月,长达几年或更长的时间。

政府形象与民意思维在 2008 年度的个案研究,以政府形象的分类方式,将案例类型划分为七类。

1. “政府安全形象”典型案例汇总

表 1-19 “政府安全形象”案例汇总

类别	序号	事件名称	持续时间	核心点	研究意义
自然灾害	1	2008 年冰雪灾害政府应对	2008 年 1 月 10 日至 2 月 10 日	煤、电、油运供应不足,过年生活受到严重影响	特殊时段政府的应对能力和公众心理活动规律
	2	“5·12”大地震政府应对	2008 年 5 月 12 日发生 8 级地震,余震持续到 5 月底左右	特大灾害全面考验政府应急救灾综合能力	特大灾害中政府如何公关和把握群众心理
	3	南方多省市水灾	2008 年 5 月 20 日至 6 月 17 日	连年水灾政府应对能力是否已提高	面对不断发生的水灾,政府形象如何保持及百姓心理变化情况
公共卫生	4	三鹿奶粉事件	2008 年 3 月至 10 月	问题奶粉事件引发整个奶行业重大危机	政府如何完善监管责任,如何抚平百姓身心受到的巨大伤害
	5	广元柑橘事件	2008 年 10 月至年底	短信谣言致使柑农遭受重大损失	短信、网络谣言对政府形象的影响 公众对谣言的反应
社会安全	6	西藏打砸抢烧事件	2008 年 3 月 14 日至 6 月 20 日	宗教事件危及国家安全	如何维护政府的国际形象及公众反映
	7	贵州瓮安事件	2008 年 6 月 28 日至 7 月 25 日	政府日常治理责任缺失引起的重大群体性事件	基层政府如何树立形象及如何消除民怨
	8	云南孟连事件	2008 年 7 月 15 日至 9 月 4 日	胶农利益得不到保障导致的警民冲突事件	动用警力导致的政府形象损坏及群众不满

续表

类别	序号	事件名称	持续时间	核心点	研究意义
事故灾难	9	胶济铁路火车相撞事故	2008 年 4 月 28 日至 5 月 10 日	麻痹大意导致大事故	垄断部门如何得到群众信赖
	10	山西尾矿库溃坝事故	2008 年 9 月 8 日至 10 月 2 日	违规生产、随意排尾引致的安全生产事故	如何健康发展经济事关政府安全形象
	11	杭州地铁塌陷事故	2008 年 11 月 15 日爆发	民生工程变隐患工程, 建筑行业该如何整顿	事故引起公众连锁反应和思考
	12	深圳龙岗歌舞厅火灾事故	2008 年 9 月 20 日至 11 月 25 日	无证经营, 无人监管	公众联想官商勾结现象
	13	山西娄烦尖山铁矿重大垮塌事故	2008 年 8 月 1 日至 10 月 25 日	企业对安全生产不落实, 隐患整改不力; 政府监管不力	一些民众对于政府的监管能力失去信心
	14	河北蔚县矿难事故	2008 年 7 月 14 日至 10 月 7 日	关于瞒报事故及事故真实情况	封锁信息对公众造成的影响
	15	云南昆明公交车爆炸事故	2008 年 7 月 21 日至 30 日	临近奥运时期地方治安趋于紧张	奥运时期考验政府应对突发事件能力及公众这一时期的心理反应

2. “政府管理形象”典型案例汇总

表 1-20 “政府管理形象”案例汇总

类别	序号	事件名称	持续时间	核心点	研究意义
钉子户	1	南京, 房顶钉钉子	2008 年 9 月至今	为抵抗政府拆迁而钉 18000 个钉子	公民与政府之间和谐相处
	2	广州, 毒蛇逼迁	2008 年 10 月 30 日晚	地产商采取极端措施逼迁	政府在地产商与公民之间的公平角色, 公民是否会因为地产商而引起对政府误会
	3	陕西省丹凤“双赢”背后的艰辛与奉献	2005 年 10 月	政府如何在拆迁工作中较好的表现民意	政府与拆迁公民之间的“双赢”