

# China Governance Review

The Quality of Governance in China: The Citizens' View / Tony Saich

Strategies for China's Administrative Reform: An Observation on the Principal Policies Set by the 18th Party Congress of CPC / Lan Zhiyong

Twenty First Century Globalization: A New Development Era / Jan Nederveen Pieterse

World Order, Globalizations and "Global Governance" / William D. Coleman

Global Studies: A New Discipline Emerging for the Era / Cai Tuo

The Labor Issues behind China's "Miracle": An Interpretation Based on Historical and Empirical Studies / Feng Tongqing

## 中国治理评论

● 俞可平/主编

第3辑  
2013年 第1期

中央编译局比较政治与经济研究中心 清华大学凯风发展研究院 主办

中国的治理质量：公民的视角

托尼·赛奇

从十八大的大政方针看深化中国行政改革的策略

蓝志勇

21世纪的全球化：一个发展新纪元

简·内德韦恩·彼得斯

世界秩序、全球化和全球治理

威廉·科尔曼

全球学：时代呼唤的新学科

蔡拓

中国“奇迹”背后的劳动问题及其探索

冯同庆



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press

中央编译局比较政治与经济研究中心 清华大学凯风发展研究院 主办

China **Governance Review**

# 中国治理评论

• 俞可平/主编

第**3**辑  
2013年 第1期



中央编译出版社  
Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

中国治理评论. 第3辑/俞可平主编.

—北京:中央编译出版社,2013.4

ISBN 978-7-5117-1630-9

I. ①中…

II. ①俞…

III. ①社会管理-中国-丛刊

IV. ①D63-55

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第066968号

中国治理评论. 第3辑

---

出版人 刘明清

出版统筹 薛晓源

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西城区车公庄大街乙5号鸿儒大厦B座(100044)

电 话 (010)52612345(总编室) (010)52612375(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)52612332(网络销售)

(010)66130345(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 [www.cctphome.com](http://www.cctphome.com)

经 销 全国新华书店

印 刷 北京印刷一厂

开 本 787毫米×960毫米 1/16

字 数 320千字

印 张 22.25

版 次 2013年4月第1版第1次印刷

定 价 49.00元

---

本社常年法律顾问:北京市吴栾赵阁律师事务所律师 闫军 梁勤

凡有印装质量问题,本社负责调换,电话:(010)66509618

## 主办单位

中央编译局比较政治与经济研究中心  
清华大学凯风发展研究院

## 编辑委员会

(以姓氏拼音排序)

- |                    |            |     |           |
|--------------------|------------|-----|-----------|
| 陈国权                | 浙江大学       | 王绍光 | 香港中文大学    |
| 丁元竹                | 国家行政学院     | 王正绪 | 英国诺丁汉大学   |
| 龚维斌                | 国家行政学院     | 吴建南 | 西安交通大学    |
| 何增科                | 中央编译局      | 徐 勇 | 华中师范大学    |
| 黄卫平                | 深圳大学       | 薛 澜 | 清华大学      |
| 姜晓萍 <sup>(女)</sup> | 四川大学       | 燕继荣 | 北京大学      |
| 景跃进                | 清华大学       | 杨大利 | 芝加哥大学     |
| 蓝志勇                | 美国亚利桑纳州立大学 | 杨光斌 | 中国人民大学    |
|                    | 中国人民大学     | 杨雪冬 | 中央编译局     |
| 马 骏                | 中山大学       | 余逊达 | 浙江大学      |
| 米加宁                | 哈尔滨工业大学    | 赵树凯 | 中国发展研究基金会 |
| 浦兴祖                | 复旦大学       | 周光辉 | 吉林大学      |
| 王长江                | 中央党校       | 朱光磊 | 南开大学      |

**编委会主任、主编**

俞可平

**编委会副主任**

何增科 张小劲

**副主编**

景跃进 杨雪冬

**编辑部主任**

闻沫

**编辑部成员**

龙宁丽 闫健 徐焕

**执行单位**

清华大学政治发展研究所

清华大学政治学系

**赞助支持**

联合国开发计划署

**出版单位**

中央编译出版社

## Contents

---

- 001 The Quality of Governance in China: The Citizens' View / *Tony Saich*
- 028 Strategies for China's Administrative Reform: An Observation on the Principal Policies Set by the 18th Party Congress of CPC / *Lan Zhiyong*
- 043 **Theme of This Issue: Global Governance**
- 044 Twenty-First Century Globalization: A New Development Era / *Jan Nederveen Pieterse*
- 070 Work for a More Just-World: Objectives and Prospects of Deepening Global Governance / *Zhang Shengjun*
- 100 World Order, Globalizations and Global Governance / *William D. Coleman*
- 127 Global Studies: A New Discipline Emerging for the Era / *Cai Tuo*
- 145 Roles of China's NGOs in People-to-People Diplomacy / *Lu Xiaoli*

177 **Labor and Gender Issues**

178 The Labor Issues behind China's "Miracle": An Interpretation Based on Historical and Empirical Studies / *Feng Tongqing*

192 Decent Work and Trade Union Reforms / *Xiao Wei*

214 Chinese Female NGOs' Participation in Public Governance: Scopes, Tactics and Strategies / *Li Dan*

231 **Overseas Comparison**

232 Partido Revolucionario Institucional (PRI) 's Return to Ruling Position; What does It Tell Us? / *Gao Xinjun*

244 Cultural Factors behind the Electoral Success of the Communist Party in West Bengal, India / *Eric Eide*

261 **Reports from the Field**

262 A Research Report on Public Hospital Reform in Zichang County / *Yan Jian*

296 A Research Report on "5+1+1" Model of Reformatory Education in Chinese Prisons / *Jin Gaopin and Zhou Yuchen*

319 **Academic Events**

320 Chronology of Important Conferences / *Wen Mo*

329 **Latest Books and Articles**

330 Chinese Articles

333 Chinese Monographs

335 English Articles

340 English Monographs

344 **Invitation of Articles to *China Governance Review***

- 001 中国的治理质量：公民的视角/托尼·赛奇
- 028 从十八大的大政方针看深化中国行政改革的策略/蓝志勇
- 043 主题探讨：全球治理
- 044 21 世纪的全球化：一个发展新纪元/简·内德韦恩·彼得斯
- 070 为一个更加公正的世界而努力  
——全球深度治理的目标与前景/张胜军
- 100 世界秩序、全球化和全球治理/威廉·科尔曼
- 127 全球学：时代呼唤的新学科/蔡拓
- 145 中国非政府组织在民间外交领域中的作用研究/吕晓莉



- 177 劳工与女性
- 178 中国“奇迹”背后的劳动问题及其解读  
——对合作基因与合作变异的历史—现实考察/冯同庆
- 192 体面劳动与工会改革/肖 巍
- 214 中国女性 NGOs 参与公共治理的领域范围与方式策略/李 丹
- 
- 231 海外比较
- 232 墨西哥革命制度党重回执政地位说明了什么? /高新军
- 244 印度西孟加拉邦共产党获选背后的文化因素/埃里克·艾迪
- 
- 261 治理案例研究
- 262 子长县公立医院改革调查报告/闫 健
- 296 中国监狱“5+1+1”教育改造模式研究/金高品 周雨臣
- 
- 319 学术动态
- 320 重要会议回顾/闻 沫
- 
- 329 书刊信息
- 330 中文全球治理论文
- 333 中文全球治理书目
- 335 英文全球治理论文
- 340 英文全球治理书目
- 
- 344 《中国治理评论》约稿函

# 中国的治理质量：公民的视角

托尼·赛奇 著 贾亚娟 译

**摘要：**本文章以作者与零点研究咨询集团在2003年、2004年、2005年、2007年、2009年和2011年对中国大城市、小城市和乡镇以及乡村所作的联合问卷调查为基础，分析了受访者对于中国各级政府的满意度、对于地方官员在处理与公众关系和执行政策方面的能力和绩效的满意度，以及对于政府提供的特定物品和服务的满意度，并对反腐败问题进行了深入探讨。文章指出，中国民众对中央政府有很高的满意度，但满意度随着政府层级的下降而不断降低，人们对于地方政府绩效及其官员能力的满意度越来越低，对是否能够有效地遏制腐败信心不足。受访者普遍认为反腐败、创造就业机会等非常重要，但这些问题没有引起政府部门的足够关注。本文认为，对于新领导集体而言，提高地方政府的透明性和强调问责制非常重要。

**关键词：**治理 中央政府 地方政府 满意度

中共中央前总书记胡锦涛和国务院前总理温家宝非常重视提高治理质量和公共服务的水平与能力，尤其是，他们重视那些未从改革中获益或是由于改革而处于弱勢的群体。这种重视可以在亲民的口号中得以体现，例如，“以人为本”、“构建和谐社会”等。在制度层面，中国共产党已经宣

布其不再是一个革命性政党，而是一个不断调整和改进其治理能力和水平的执政党。改革旨在增强专家以及普通民众参与决策过程的水平和质量，提高人们对地方官员的评价，以及改善政府部门的运作效率，致力于提升“党内民主”，但是它们既没能提供任何制度化的民意渠道，也没有认可任何开放政治和竞争政治的理念。

尽管实施了一系列改革，但人们仍旧认为中国的许多核心问题可以归咎于治理缺陷。体制正在遭到腐败的侵蚀，而腐败正是治理不善的一个明显标志。许多官员以权谋私，卖官鬻爵，严重破坏了以德才兼备原则任用干部的做法。许多抗议活动都是针对地方官员的不作为甚至是不法行为而发生的。这些行为包括地方政府拒绝执行国家标准，间接导致地方环境恶化以及伪劣和不合格产品流入市场，还包括土地的非法转让导致农民流离失所或得不到合理的征地赔偿，甚至限制公民获得公共物品和公共服务权利。

相比较而言，除了“话语权和问责”（voice and accountability）两项指标以外，中国的其他各项治理指标都还是令人满意的。根据世界银行的《治理指标数据库》（Kaufmann, Kraay and Mastruzzi, 2010, [http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp)），从1996年该项目启动至今，中国的治理绩效并没有太大的变化。在总共六项指标中，中国有四项分别处在第50到第75百分位。两个例外分别是政府效能（government effectiveness）（2011年的指数为60.7）及“话语权和问责”（2011年的指数为4.7）。与其他大的发展中国家和相似收入水平的国家相比，中国的治理指数还是相当不错的。当前，中国正在努力效仿东亚的“四小龙”，后者成功摆脱了“中等收入陷阱”。然而，在提高治理指标方面，中国仍有很长的一段路要走（见表1）。中国的制度建设落后于经济增长，这或许会成为经济持续发展的绊脚石。当然，有人可能会辩解道，这种因果关系并不十分明确，因为收入的持续增长对治理提出更高的要求，但优良的政府绩效却不一定能够导致人均收入的增长。

尽管公民的话语权和问责的实现缺少正规渠道，但是公民的意见和民

众的压力对政策制定者的影响却日益加大。这些压力不仅包括极端民族主义分子在网络和现实生活中的施压，还包括越来越多的抗议活动反对地方政府滥用职权，甚至包括应用社交媒体来表达观点，传播各种“非官方”的新闻等活动。与改革之前的情形不同，当前，为了从政府中获得更好的服务，公民有意愿和能力向国家提出各种诉求。虽然，毛泽东时代的“家长式”管理作风时至今日仍有一定的影响，但社会的“孩童化”（infantilization）很难继续下去。当前的领导层已经不可能将其国民看成是孩童，后者根本不知道什么符合其最佳利益。代表权通常意味着（公民）知道其个人利益和社会利益之所在，进而代表们便被赋予了这样的权利，即就所有重要问题代替公民作决定的权力。（Saich, forthcoming）。然而，公民对政府却有不同期望，希望政府能够提供资源帮助个人作出最优选择，同时也希望政府能够保护个人免遭市场波动所产生的负面影响。

新社会媒体的发展极大扩展了公民的“话语权”，这也导致中国共产党斥巨资监督和引导网络舆论（Yang, 2009 and Fallows, 2011）。但是，新社会媒体也对中国共产党提出了新挑战，因为中国共产党惯用媒体控制和新闻审查，信息的获得有明显的等级区分，并且不为人知的秘闻可以用来置换权力和财富。这种做法的危险日益显现，信息控制系统运转不良，导致人们对官方媒体的信任缺失，反而提高了对网络流言的信任度（Saich, 2006）。我们2011年的一项调查显示，有65.2%的受访者非常信任或比较信任微博所传达的信息，数值仅比爱德曼全球调查中有关中国媒体的数值（73%）低几个百分点。<sup>[1]</sup>56.7%的受访者认为，微博在未来反腐败中将会起到重要作用，36.6%的受访者将微博当作揭露腐败的媒介，甚至有46.7%的人表示他们有可能使用微博来揭露腐败行为。

目前来看，这些问题并不是中国共产党难以逾越的障碍。似乎绝大多数人认为问题并非体制自有，我们的调查显示，很多受访者认为，权力滥用只是地方部门和干部的行为偏差，而并非中央政策意图所致。“秋菊<sup>[2]</sup>的困惑”仍然存在。另外，在迎接新挑战和适应新的利益集团方面，政府机构具有相当大的灵活性。中国政府是一个可“议商”的政府，每个社会

参与者可以议商生存空间以及它与其他参与者的关系（参考 Saich, 2000; and Saich and Hu, forthcoming）。对于那些议商成功的社会参与者而言，他们不仅能够生存，而且还可以利用国家的各种软硬件设施实现目标走向繁荣。当然，一些组织却没有如此幸运。同时，总是存在既得利益俘获国家的危险。裴敏欣教授曾讨论过地方政府的俘获问题（2006），近年来，有关既得利益者对国家决策的俘获的讨论越来越多。这对治理而言并非是一个有效机制，但是它却提供了一个安全阀以及融入的过程。

问题的关键在于，中国人是否满足于现状，从而减少对中国共产党统治的威胁和挑战。我们可以假定，如果有相当数量的公民对政府绩效和政府提供的公共物品相当满意，那么政府就有能力实施其政策，并且能够凭借人民的信任，避免由于政策失误而产生的不良后果。公民对政府的信任与政府实施法律和贯彻政策的能力，以及减少强制手段的使用之间存在必然联系，许多学者都对此作过研究（Hetherington, 1998 and Warren, 1999）。

本文试图回答三个问题。首先是公民对于各级政府的满意度，第二，公民如何看待地方官员在处理与公众关系和执行政策方面的能力和绩效。最后，讨论公众对于政府提供的特定物品和服务的满意度，并对反腐败问题进行深入探讨。本文还特别将居住在大城市、小城市和乡镇以及乡村的受访者的回答进行比较。此项研究以与零点研究咨询集团在 2003—2005 年、2007 年、2009 年和 2011 年所作的联合问卷调查为基础。该问卷调查是一个分层抽样调查，受访人数从 3800 至 4150 不等，他们来自三个行政层级：城市、乡镇和农村（详见附录一）。这并不是一个全国范围的概率抽样，但是对受访者所在区域的选择却是依据三个关键变量而产生，分别是：区位、平均收入和总人口。<sup>[3]</sup> 调查总共选择了 7 个城市（从 2005 年开始是 8 个）、7 个乡镇和 8 个村。在城市，调查者依据基什调查法从户口登记表中随机选择受访者（Kish 1949, and Kish, 1965）。在乡镇和农村，由于家庭的平均规模较大，我们按照最临近生日的方法（closest birthday method）进行抽样。就覆盖面而言，该调查排除了两个群体，一是在大城

市占有相当比例的移民人口（2011年，移民人数分别占北京和上海总人口的35.9%和36.4%），另外，也不包括中国的自治区，因为自治区在公共物品提供方面执行不同的政策。但是，2008年《中国社会综合状况调查报告》中包括有关农村移民的数据。

此项调查的一个优势在于能够帮助我们比较样本城市、乡镇和农村居民的态度。<sup>[4]</sup>从上世纪50年代开始，中国政府通过户口制度建立了城乡二元体制，依据截然不同的体系向城市和农村提供公共物品和服务，城市居民获得的是更为丰厚的福利，尤其是国有部门员工。改革逐渐弱化了这种分层，使从上世纪50年代起开始分割的城乡关系比以往更加融合和紧密。有关城乡分割所造成的居民满意度差别的研究很少。当然，城市居民比较而言接受了较好的服务，但是这一定意味着他们的满意度更高吗？改革带来的不确定性及对部分福利的取消，都会导致居民的不满升级。相比之下，农村居民在集体提供的公共物品和服务方面经历了一个重大的转折，近年来，中央已经在努力进行补救。总体而言，在获得诸如教育和医疗卫生等重要公共服务方面，不仅户口十分重要，收入水平也同样关键。随着农村移民大量涌入城市，他们更加了解城市的生活条件和环境，这可能会给他们带来不小的触动。是否居住在城市、乡镇、农村不同区域的人们对于政府服务的看法也各有不同？这是否反过来也会影响居民对于地方政府的期望？这些问题都能帮助我们预测党的执政的长期稳定性，因为我们有理由相信，普遍而强烈的不满将会破坏制度的支持根基。<sup>[5]</sup>

## 天高皇帝远：对国家的“分解”

以胡锦涛总书记为核心的领导集体并未对列宁主义的国家制度进行全面改革，而是非常重视提高地方官员的素质和水平，并努力激励他们树立“优秀共产主义者”的精神信念。这就要对中国传统儒家思想进行选择性的阅读，前国家领导人刘少奇便是其中一例。他在1939年撰写的《论共产党员的修养》一文受到了传统文化尤其是儒家思想的影响，而这些内容在

后来的“文化大革命”期间却成为攻击刘少奇本人的罪证。胡温执政期间通过引入各类政策措施为中国社会提供基本安全网，让农村移民更好地融入城市并充分享受高质量的城市公共服务。

在居民的总体满意度方面，调查主要有两个发现：第一，2011年的调查进一步证实了前些年调查结果，即受访者确实对国家进行“分解”：尽管受访者对中央政府有很高的满意度，但满意度却随着政府层级的下降而不断降低。这一观点也被其他的调查结果所证实（Li and O'Brien, 1996, Li 2004 and Li, 2012）。2001年在天津市的调查也发现，对地方政府心存芥蒂的居民却仍然信赖中央政府。1999年至2001年，华中师范大学的张厚安及其同事对各级党组织的信任度调查结果（引自 Li 2012, p. 109）<sup>[6]</sup>，与我们2008年的全国调查结果相似。<sup>[7]</sup>我们的调查还表明这一趋势在整个胡温领导时期保持稳定。上述发现表明，如同农村居民一样，中国的城市居民也对国家进行“分解”，即他们认为中央政府是英明的，真正坏事的是地方政府。

2011年的调查中，91.8%的受访者对中央政府的工作比较满意或非常满意，其中37.3%的受访者表示非常满意，但是对于地方一级的政府工作，受访者的满意度跌至63.8%，其中仅有10.9%的受访者表示非常满意（见表2）。总体状况与2008年对全国范围不同层级领导人的信任度调查结果相吻合。在2008年的调查中，44.6%的受访者对中央领导持有高度的信任度（在2011年的调查中，37.3%的人表示极其满意），对省级领导人和县乡领导人的满意度分别是24.3%（2011年的比例为28.4%）和17.1%（2011年的比例为14.6%）。越是基层的政府，民众对其的满意度越低，这一调查结果本身值得我们思考，因为地方政府提供大部分的公共服务，承担最重的财政负担，这尤其以县乡政府为甚。毛泽东时代“自力更生”的口号在改革时代仍旧适用，这进一步强化了基层行政部门的观念，即尽量减少对上级政府的“依赖”。其结果是，在所有的公共支出中，有80%是由地方政府承担的，这是一个非常高的数值<sup>[8]</sup>，在1978年改革开放之初，该数值只有52.6%。这就意味着，地方政府想尽办法从中央

政府或上级政府获得更多的财政转移支付，或者努力提高财政收入以更好地履行其义务。现在，地方政府承担了教育开支的98.9%、卫生开支的98.4%、社会保障开支的94%以及环境保护经费的98%（<http://www.stats.gov.cn/tjs/ndsjs/2010/indexeh.htm>）。2002年农村税费改革，只征收单一的农业税，到了2006年，中央取消了农业税，农村基层政府的财政状况也随之日益吃紧。

县级政府逐渐取代乡镇成为农村地区的财政中心。这种责任的扩展是在“以县为主”的口号下实现的，县级的财政支出占到所有公共支出的四分之一。2001年国家决定将教师工资从乡镇财政发放转移到县级财政（《人民日报》，2001年6月14日）。受访者中对县政府部门绩效表示非常满意的只占14.6%，另有57.2%的受访者比较满意。这种结果应部分归咎于信息缺乏。例如，仅有8.2%的居民知道当地县长的姓名。

无论受访者居住何地，满意度随政府级别降低而呈现递减的态势大体一致。因此，我们发现，一些学者发现的农村居民对于政府部门绩效满意度递减的现象也同样适用于城市居民，尽管不满的递增程度并不突出。对于基层政府，民众满意度的差别相对不大：其中生活在小城镇的居民满意度最高（68.7%的人表示极其满意或相对满意），大城市居民的满意度为63.9%，农民的满意度为62%（见表3）。这与之前居住在大都市的居民满意度最高的调查结果略有不同。农民对于中央政府“极其满意”的比例最高，达45.2%，这或许能够证明农民对于中央政府在农村实施的各项政策的认同。<sup>[9]</sup>与之形成对比，仅有26.6%的大城市居民对中央政府工作表示“极其满意”。

第二个重大发现是，从胡温上任以来，居民对政府工作的满意度总体来说不断上升，2009年达到最高，2011年略有回落。有几个因素导致2009年的满意度达到最高。2008年夏季奥运会的成功举办和中华人民共和国成立60周年庆典都帮助中国政府提高了国际形象，中央政府在汶川地震的赈灾活动也大大增强了民众对其的积极看法。此外，为了应对2008年金融危机，中央政府实施了一揽子经济刺激计划，将危机的影响



降到最低。但是，到了2011年，这些积极效果的影响日渐式微，城市居民受高房价困扰，城乡居民日益表现出对通货膨胀和食品安全的担忧。<sup>[10]</sup>此外，2011年7月温州动车事故的处理不当等都对政府形象产生了负面影响。爱德曼信任指标显示，2011年，民众对中央政府的满意度从88%跌至75%。

民众对中央政府的满意度一直都保持在较高的水平，2003年为86.1%，2011年为91.8%。与此同时，民众对基层政府的满意度从2003年的43.6%提高到了2011年的63.8%。如果我们按照极其满意、满意、不满、极不满意划分四个等级，并分别代表了从4分到1分，那么中央政府的满意指数从2003年的3.16分升至2009年的3.41分，2011年又跌至3.30分。对乡镇、农村以及街道一级政府部门的满意指数从2.32升至2.71（见表4）。收入最高和最低的人群往往满意度最高。这表明，较高收入人群认为在现有制度下他们衣食无忧，因而对政府工作方式相对比较满意。较低收入人群拥有较高的满意度表明，此类人认为中央政策的意图在于维护和支持他们的利益。

尽管这些调查结果可能引起人们对于地方政府治理质量的担忧，但是对于中央政府而言并非坏消息。较低满意度或许是社会不稳定的潜在指标，但这些调查表明，至少从我们所抽查的样本来看，公民并没有将出现的社会问题归咎于中央政府。这与其他一些调查和研究结果相符，即，虽然示威、罢工、骚乱几乎天天都在中国的城乡各地上演，但是中央政府仍旧享有很强的合法性。许多人似乎会认为问题的症结在于地方执行中央政策不力，而非中央在意愿和制度上存在偏颇。事实上，地方政府在执行中央有关环保和社会等政策时，普遍动力不足，同时它们还要通过征收税费来获得收入。<sup>[11]</sup>然而，这也意味着这样一种可能性，即民众仍将继续上访，以纠正地方干部的不法行为——因为在民众看来，他们的行为和中央政策的精神是一致的。除此之外，满意度随着时间推移不断提高的事实，也使领导人获得一些安慰。下一个问题主要关注公民是如何看待地方官员以及地方官员是为谁的利益服务的。