

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

选举与政治丛书

白 钢 主 编

中国公民政策参与研究

基于2011年全国问卷调查数据

史卫民 郑建君
李国强 涂 锋 著

中国社会科学出版社



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

C13029488

选举与政治丛

D621.5

19

白 钢 主 编

中国公民政策参与研究

基于2011年全国问卷调查数据

史卫民 郑建君
李国强 涂 锋 著

D621.5
19

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国公民政策参与研究——基于2011年全国问卷调查数据/史卫民等著.
—北京:中国社会科学出版社,2013.3

ISBN 978-7-5161-2000-2

I. ①中… II. ①史… III. ①公民—参与管理—调查报告—中国
IV. ①D621.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第311589号

出版人 赵剑英
责任编辑 史慕鸿
责任校对 刘俊
责任印制 张汉林

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲158号(邮编100720)
网址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2013年3月第1版
印次 2013年3月第1次印刷

开本 710×1000 1/16
印张 25.25
插页 2
字数 425千字
定价 72.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

013029488

中国的民主实践与政治发展系列研究

研究成果之一

《“政策主导型”的渐进式改革——改革开放以来中国政治发展的因素分析》

研究成果之二

《中国公民的政策参与——北京、广东大学生问卷调查数据报告》

研究成果之三

《社会政治决策中的选择偏差研究——“信息的选择性接触”视角》

研究成果之四

《中国公民政策参与研究——基于 2011 年全国问卷调查数据》

总 序

“选举”是一个古老而常新的话题。从辞源学上诠释，选举就是择善者而举之。它作为公共行为，属于政治活动范畴。用现代政治学的观点来分析，选举是一种具有公认规则的程序形式，其实质是人民主权的寄存过程。

“选举”这个词在中国出现很早，至少在汉代已被经常使用。《淮南子·兵略》中就有“选举足以得贤士之心”的说法；《汉书·鲍宣传》也有“龚胜为司直，郡国皆慎选举”的记载。二十四史自《旧唐书》至《明史》皆有“选举志”。不过，中国古代的所谓“选举”，如西周之宾兴，^①汉代之举孝廉及贤良方正，无论是“选士”还是“选官”，都与现代的选举不可同日而语。严格讲，中国古代的“选举”，实际上是一种居高临下的“选拔”，是统治阶级按照自己的意志和需要，设定程序，挑选代理人的过程。换言之，选拔的实质是统治阶级“治权”的寄存过程，其权力合法性的来源，是统治阶级的同意，而非人民同意。因此，选拔出来的人因其并非人民的代表而眼睛朝上，他们只对上级负责而不对人民负责，这是中国古代的“选举”与现代选举的根本区别所在。

在古代西方，如雅典和古罗马，有用选举形式来选择官吏、教皇甚至皇帝的传统，然而由于对选举权限制极严，而且是有组织地公开投票，所以即使平民参加选举，也改变不了贵族专政的实质，选举成为贵族阶级治权寄存的方式。不过，随着选举权的逐步放宽，民众选择的实质性要素已在中世纪的教皇选举会议和一些国家的议会中初露端倪。

^① 语出《周礼·地官大司徒》。其云：“以乡三物教万民，而宾兴之。”注：“物犹事也，兴犹举也。民三事教成，乡大夫举其贤者、能者，以饮酒之礼宾客之，既则献其书于王矣。”

扩大选举权,在近代,是新兴的资产阶级同封建贵族势力斗争的产物;在现代,是工人阶级同资产阶级斗争的结果。19世纪法国政治思想家托克维尔说过:“每当一个国家开始规定选举资格的时候,就可以预见总有一天要全部取消已做的规定,只是到来的时间有早有晚而已。这是支配社会发展的不变规律之一。选举权的范围越扩大,人们越想把它扩大,因为在每得到一次新的让步之后,民主的力量便有所增加,而民主的要求又随其力量的增加而增加。没有选举资格的人奋起争取选举资格,其争取的劲头与有选举资格的人的多寡成正比。最后,例外终于成了常规,即接连让步,直到实行普选为止。”^①

扩大选举权,既是政府寻求民众对其合法性认可的途径,又是民众寻求选择政府的发言权的具体表现,其最佳形态便是普选权的彻底实现。普选权意味着只有公民选举产生的政府才具有合法性。这既是一种政治理念,又是一种政治原则。它向世人宣示:公民有权选择政府。因此,普选权奠定了现代民主政治的基础。普选制的功能在于,周期地通过非暴力的、有序的方式,即公民普选的方式,实现公共权力机构的产生、让渡与更迭。作为现代民主政治的一种制度保障,它对于维护政治稳定和推动政治发展起着决定性的作用。它不仅是人民主权原则、社会契约原则以及公民的平等、自由权利的实现形式,而且是公共权力机构运作过程中,参与机制、竞争机制、制衡机制、纠错机制、法治机制的制动杠杆。从这个意义上说,选举是民主纵向结构的起点。

不过在西方,取消对选举人的财产、教育程度、种族、性别等资格的限制,差不多花费了一个多世纪的时间,直到20世纪,普选制才陆续建立:北欧各国大体上在第一次世界大战后建立起普选制;英国于1928年议会通过《国民参政(男女选举平等)法》,实现了普选制;法国于1944年、意大利于1945年实行普选制;美国则是1970年尼克松总统签署了保证黑人选举权的法案,才算是基本实现了普选制。

现代中国不存在西方国家曾经有过的对选举人的财产、教育程度、种族、性别等资格限制的问题。中国基层民主政治的发展,滥觞于农村基层自治组织的直接选举制度的确立。这种基层直接选举制度,属于规范的普选制范畴,可以与任何国家的普选制相匹畴。

^① [法]托克维尔:《论美国的民主》上卷,商务印书馆1996年版,第61页。

一般说来,选举制度是由一些基本规则组成的,包括:(1)确定选民和候选人的资格,如国籍、年龄、条件等;确定选民和候选人的基本程序,如选民登记与候选人的产生办法等。(2)选区的划分。现代选举是以一定的单位来进行的,一般的做法是以一定的地域为基本单位,称为“地域代表制”;也有采用“行业代表制”的,即按职业或行业划分选举单位。(3)选举方式,主要有直接选举和间接选举。虽然一般认为直接选举比间接选举更具民主性,但切不可把直接选举误认为是直接民主。纯粹的直接民主是指人民自己统治自己,是人民不间断地直接参与行使权力。直接民主根本不需要选举代表,更不需要选举官员,一切事情都由全体公民大会投票解决。投票不等于选举,简单地说,选举并不制定政策,选举只决定由谁来制定政策。凡需要选举代表的民主,都是间接民主,不管是直接选举还是间接选举。(4)选票计算制度,分多数代表制(又分为相对多数代表制和绝对多数代表制)和比例代表制两种基本类型。多数代表制规定,得票最多的个人或团体得到某个选区的代表席位;比例代表制规定,根据一定的政党获得的选票总数来确定当选人数。此外,还包括选举的具体办法和程序,如候选人如何竞选,选举费用的获得与使用,等等。西方国家的选举制度十分复杂,选举制度不同导致选举结果不同,里面大有文章可作。

从各国确定的选举制度来看,尽管某些基本原则是普遍适用的,但如何在制度安排中体现这些原则,并落实到现实政治生活中,却表现不一。由此可见,选举是极为复杂的现象,它涉及政治和社会生活的所有方面。因此,孤立地研究选举不可能得出正确的结论,必须把选举与政治结合起来研究。在国外,选举和公民投票的研究,已经形成一门独立的学问。1949年,牛津大学的学者弗兰克·哈迪率先在英语中创造了“选举学”这一概念,1952年便出现在印刷品中。“选举学”涵盖了法律结构、选举制度、个人行为、候选人选择、政党与舆论媒介的竞选运动、民意测验、选举结果的统计分析以及选举地理学等重要命题,成为政治学、历史学、社会学、统计学等多学科交叉的一门显学。从理论上说,选举制度能够影响一个国家政治生活的许多方面。当选举导致政府组成的交换时,新的面孔和能力便会给政治体制带来生机和灵活性,这也许是“选举学”日益引起人们关注的真正原因。

以发展基层民主为目标而兴起的农村基层选举和县、乡人民代表大会

代表选举，为开展以选举为切入点的中国政治研究提供了舞台。中国社会科学院的政治学家为此立项进行跟踪研究，并推出“选举与中国政治丛书”，抛砖引玉，以期加深对中国政治变迁的理解。

“选举与中国政治丛书”以中外选举和中国政治两大主题为研究宗旨，编选相关的课题研究成果（包括专著、研究报告、译著和编著），系统探索选举政治与民主建设问题，为推进中国的政治发展和现代化建设贡献绵薄之力。

“选举与中国政治丛书”已经出版两辑，从2009年开始出版第三辑。

“始生之物，其类必丑。”“选举与中国政治丛书”一定存在不少缺点甚至是错误，敬请方家先进不吝指教。

白 钢

2009年6月18日

前 言

在公民的政治参与中，政策参与应是一项重要的内容。正如美国学者约翰·克莱顿·托马斯（John Clayton Thomas）所言：“很多政策问题的性质决定了公共管理者需要与公众共同做出决策。无论如何，成功的决策执行都必须以公民对政策的接受为基础，没有公民参与，让公民接受决策几乎是不可想象的，因此，公民共同参与决策的策略是众望所归的。”^①政策参与既需要公民对政策的重要性以及政策过程有一定程度的了解，也要求公民对政策参与的权利和政策参与途径有明确的认知，并有一定的政策参与意愿和参与实践，还要求公民对政策及政策参与能够做出自我评估。

为了解中国公民的政策参与状况，中国社会科学院政治学研究所与中国社会科学院调查与数据信息中心合作，在2011年下半年进行了一次全国性的“中国公民政策参与”问卷调查。此次问卷调查的负责人为房宁、何涛、史卫民、孙奎禄，项目组的主要成员有郑建君、李国强、涂锋、曲甜、杨思派、江琳燕、宗建苹、谢福云等人。在此次调查之前，中山大学政治与公共事务管理学院和中国社会科学院政治学研究所还专门就大学生的政策参与作了问卷调查。本书主要介绍全国问卷调查的情况，并辟出专章比较全国问卷调查和大学生问卷调查的情况。

在“中国公民政策参与”问卷调查中，我们专门设计了“中国公民政策参与评估指标体系”，依据这一指标体系对问卷调查的数据进行综合处理，并对中国公民的政策参与模式作了说明。

^① [美] 约翰·克莱顿·托马斯：《公共决策中的公民参与》，孙柏瑛等译，中国人民大学出版社2010年9月版，第48页。

本书的第一章、第十章、第十一章、第十二章由郑建君执笔，其他章由史卫民执笔；涂锋、李国强、王艳等参与了书稿的修改和表格制作等工作。和沁、程文侠、杨思派、曲甜、龚仁伟、刘燕红等人，参与了问卷调查和书稿讨论等工作。

郝时远、张小劲、党国英、王广洲、邱永辉、严洁、孙龙、李炜、张明澍等学者参与了问卷调查的论证，张小劲教授还对本书涉及的中国公民政策参与模式提出了建设性意见，在此一并表示感谢！

进行一次较大规模的问卷调查，无论是问卷设计、实施调查，还是评估指标体系的使用，都可能有所不足。我们将问卷调查结果呈现给广大读者，一方面希望有兴趣的研究者与我们分享主要调查数据，另一方面希望听到大家的批评和建议，为今后的调查和研究奠定良好的基础。

目 录

前言	(1)
第一章 问卷调查概况	(3)
一 问卷结构和评估指标	(3)
二 问卷调查过程	(5)
三 问卷调查抽样	(6)
四 被试的基本情况	(9)
五 调查结果概述	(15)
第二章 政策重要性认知	(26)
一 公共政策重要性的认知	(26)
二 公共政策在政治话题中的地位	(30)
三 中国现代化进程中的政策因素	(36)
四 政策重要性的关联性分析	(44)
五 “直接依赖型政策”与“间接依赖型政策”	(46)
六 民众对不同层级政府政策的“依赖性”	(51)
第三章 政策内容认知	(56)
一 对物价政策的了解	(56)
二 对三农政策的了解	(58)
三 对收入分配政策的了解	(60)
四 对城乡居民最低生活保障政策的了解	(61)
五 对医疗体制改革政策的了解	(64)
六 政策内容认知的综合评估	(66)
七 了解政策内容的途径	(68)

第四章	政策制定认知	(74)
一	对决策过程的了解	(74)
二	政策建议的去向与反馈	(78)
三	特定政策问题的听证诉求	(88)
第五章	政策执行认知	(101)
一	政策执行方式的了解	(101)
二	政策执行中的公民配合性	(103)
三	政策执行保障体系的认知	(106)
四	中央政策推行的阻力	(115)
第六章	政策评估认知	(120)
一	政策评估方式的了解	(120)
二	政策评估内容的了解	(122)
三	政策评估的公允与可信程度	(124)
第七章	政策过程认知的综合评估	(128)
一	政策过程认知的综合得分	(128)
二	政策过程中的中央与地方关系	(129)
三	民众的不同政策取向	(134)
四	“五大建设”反映的公共政策满意度	(151)
第八章	政策参与权利和参与途径认知	(155)
一	五类权利重要性的比较	(155)
二	政策参与权利的认知	(158)
三	政府最常为公民提供的政策参与途径	(160)
四	公民最常采用的政策参与途径	(162)
五	民众的政策参与途径偏好	(165)
第九章	实际政策参与	(175)
一	政策听证的实际参与	(175)
二	政策方案意见征求的实际参与	(180)
三	网络和媒体政策讨论的实际参与	(185)
四	以书信表达政策意见	(190)
五	实际政策参与的综合比较	(195)
六	实际政策参与的关联性分析	(199)

第十章 政策参与客观状况的差异性	(202)
一 不同性别被试之间的差异比较	(202)
二 少数民族与汉族被试之间的差异比较	(204)
三 不同年龄被试之间的差异比较	(207)
四 不同学历被试之间的差异比较	(211)
五 不同政治面貌被试之间的差异比较	(216)
六 不同职业被试之间的差异比较	(220)
七 不同区域被试之间的差异比较	(230)
八 不同户籍被试之间的差异比较	(239)
九 不同单位被试之间的差异比较	(241)
十 不同收入水平被试之间的差异比较	(249)
第十一章 政策参与主观状况的差异性	(259)
一 不同性别被试之间的差异比较	(259)
二 少数民族与汉族被试之间的差异比较	(261)
三 不同年龄被试之间的差异比较	(263)
四 不同学历被试之间的差异比较	(266)
五 不同政治面貌被试之间的差异比较	(269)
六 不同职业被试之间的差异比较	(272)
七 不同区域被试之间的差异比较	(279)
八 不同户籍被试之间的差异比较	(285)
九 不同单位被试之间的差异比较	(287)
十 不同收入水平被试之间的差异比较	(293)
第十二章 政策参与客观状况与主观状况之间的相关分析	(300)
一 政策参与客观状况总分及内部指标之间的关系	(300)
二 政策参与主观状况各指标之间的关系	(303)
三 政策参与客观状况与主观状况之间的相关分析	(305)
第十三章 两次政策参与问卷调查的比较	(315)
一 政策参与客观状况比较	(315)
二 政策参与主观状况比较	(319)
三 政策取向比较	(322)
四 政策信息渠道和沟通渠道比较	(328)

五 政策关系比较	(331)
第十四章 中国公民政策参与的基本模式	(334)
一 “政策依赖性”与政策参与范畴	(334)
二 政策参与目标与途径	(343)
三 政策参与动力	(349)
四 政策参与行为	(359)
五 政策参与效果	(362)
六 中国公民的政策参与模式	(363)

配图目录

图 1-1	中国公民政策参与调查问卷三部分之间的关系	(3)
图 1-2	被试区域分布情况	(9)
图 1-3	被试职业分布情况	(12)
图 1-4	被试单位分布情况	(14)
图 1-5	被试收入分布情况	(15)
图 1-6	中国公民政策参与客观状况的总体得分情况	(16)
图 1-7	中国公民政策参与主观状况的总体得分情况	(25)
图 2-1	不同角度的公共政策重要性认知	(27)
图 2-2	不同职业被试对公共政策重要性认可程度比较	(28)
图 2-3	不同区域被试对公共政策重要性认可程度比较	(29)
图 2-4	被试对不同类型政治话题关注的比例	(31)
图 2-5	不同职业被试对政策话题的关注程度得分	(34)
图 2-6	不同区域被试对政策话题的关注程度得分	(36)
图 2-7	被试对影响中国发展主要因素的选择	(38)
图 2-8	被试对直接依赖型政策和间接依赖型政策的 关注度比较	(47)
图 2-9	被试对与自己关系最密切政府的认知	(51)
图 3-1	被试对政策内容了解程度的得分情况	(67)
图 3-2	被试了解公共政策内容途径示意图	(69)
图 4-1	被试最愿意向谁提出政策建议的比较	(79)

图 4-2	被试选择的最能对政策问题作出反应的机构	(82)
图 4-3	“政策建议去向”与“政策问题反馈”之间的关系	(86)
图 4-4	物价上涨五类听证诉求的比较	(93)
图 5-1	被试不了解政策内容也愿意服从的比例	(104)
图 5-2	不同职业被试不了解政策内容也愿意服从的比例	(105)
图 5-3	不同区域被试不了解政策内容也愿意服从的比例	(106)
图 5-4	被试对不同政策执行方式的重视程度	(108)
图 5-5	被试对中央政策推行过程中各级政府阻力的认知	(116)
图 5-6	不同职业被试对中央政策推行中阻力的认知	(118)
图 5-7	不同区域被试对中央政策推行中阻力的认知	(119)
图 6-1	被试对国家重大政策效果评价最为公允的选择	(125)
图 7-1	被试关注的政策过程中的中央与地方关系问题	(131)
图 7-2	被试对“五大建设”的满意度	(151)
图 8-1	被试对各类权利重要性的认知	(156)
图 8-2	被试偏好的政策参与途径	(167)
图 10-1	不同性别被试政策参与客观状况得分比较	(203)
图 10-2	少数民族与汉族被试政策参与客观状况得分比较	(206)
图 10-3	不同年龄被试政策参与客观状况得分比较	(209)
图 10-4	不同学历被试政策参与客观状况得分比较	(215)
图 10-5	不同政治面貌被试政策参与客观状况得分比较	(220)
图 10-6	不同职业被试政策参与客观状况总分比较	(223)
图 10-7	不同职业被试政策内容认知得分比较	(228)
图 10-8	不同职业被试实际政策参与得分比较	(228)
图 10-9	不同区域被试政策参与客观状况总分比较	(233)
图 10-10	不同区域被试权利与途径认知得分比较	(235)
图 10-11	不同区域被试政策内容认知得分比较	(235)
图 10-12	不同区域被试政策过程认知得分比较	(237)

图 10 - 13	不同区域被试实际政策参与得分比较	(238)
图 10 - 14	不同户籍被试政策参与客观状况得分比较	(240)
图 10 - 15	不同单位被试政策参与客观状况总分比较	(243)
图 10 - 16	不同单位被试权利与途径认知得分的比较	(245)
图 10 - 17	不同单位被试政策内容认知得分比较	(246)
图 10 - 18	不同单位被试政策过程认知得分比较	(248)
图 10 - 19	不同单位被试实际政策参与得分比较	(249)
图 10 - 20	不同收入被试政策参与客观状况总分比较	(252)
图 10 - 21	不同收入被试权利与途径认知得分比较	(254)
图 10 - 22	不同收入被试政策内容认知得分比较	(255)
图 10 - 23	不同收入被试政策过程认知得分比较	(257)
图 10 - 24	不同收入被试实际政策参与得分比较	(257)
图 11 - 1	不同性别被试政策参与主观状况得分比较	(261)
图 11 - 2	少数民族与汉族被试政策参与主观状况得分比较	(263)
图 11 - 3	不同年龄被试政策参与主观状况得分比较	(266)
图 11 - 4	不同学历被试政策参与主观状况得分比较	(269)
图 11 - 5	不同政治面貌被试政策参与主观状况得分比较	(272)
图 11 - 6	不同职业被试政策参与满意度得分比较	(275)
图 11 - 7	不同职业被试政策参与意愿得分比较	(277)
图 11 - 8	不同职业被试政策参与效能得分比较	(279)
图 11 - 9	不同区域被试政策参与满意度得分比较	(281)
图 11 - 10	不同区域被试政策参与意愿得分比较	(282)
图 11 - 11	不同区域被试政策参与效能得分比较	(285)
图 11 - 12	不同户籍被试政策参与主观状况得分比较	(286)
图 11 - 13	不同单位被试政策参与满意度得分比较	(289)
图 11 - 14	不同单位被试政策参与意愿得分比较	(291)
图 11 - 15	不同单位被试政策参与效能得分比较	(291)
图 11 - 16	不同收入被试政策参与满意度得分比较	(295)
图 11 - 17	不同收入被试政策参与意愿得分比较	(296)
图 11 - 18	不同收入被试政策参与效能得分比较	(298)