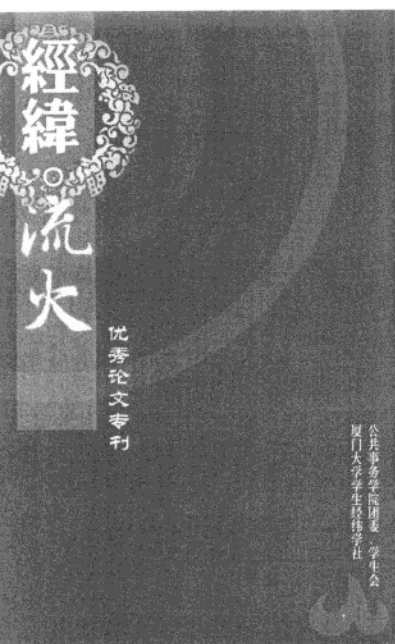


經緯。流火

优秀论文专刊

公共事务学院团委、学生会
厦门大学学生经纬学社

總第十八期



目 录

卷首语

1 理解公共事务

研究生组一等奖

4 城市居民最低生活保障制度管理机制创新——
基于厦门市中华街道的实证研究

研究生组二等奖

14 城乡居民政治参与的多因素分析

24 基层人大代表候选人产生过程中的问题——
选民联合提名和自荐的候选人无缘成为人大代表的原因

研究生组三等奖摘要

28 公共选择理论视角下代议制民主的潜在缺陷 等

本科生组一等奖

30 论我国市场化改革下公共服务领域的多元合作
36 谁动了我的伙伴——影响流动儿童与其同辈群体
互动状况的因素分析

本科生组二等奖

46 公共选择理论视角浅析政府规模扩张
51 从个税改革措施的“非效率”思考我国个税制度的
缺陷及对策——从个税职能定位谈起
56 我国农村基础设施建设的制度分析
——以农村道路建设为例
64 新型农村医疗保险医方道德风险及其对策分析
67 梦想照亮星空
——浅谈中国非政府体制下自闭症服务机构的发展之路

本科生组三等奖摘要

76 求同存异新解——以中东和美国的关系为例 等

【主办】

厦门大学公共事务学院团委
厦门大学公共事务学院学生会
厦门大学学生经纬学社

【顾问】

陈振明 公共事务学院院长
张友琴 公共事务学院副院长
陈东军 公共事务学院党委副书记

【指导老师】

杨玲 公共事务学院团委书记

【主编】

佟晓波 经纬学社理事长

【副主编】

唐剑 经纬学社副理事长

【编委】

刘光煜 经纬学社理事长
林景锐 经纬学社副理事长
陈建凡 经纬学社副理事长

【封面设计】

万文琪 广告学社社长

理解公共事务

陈振明

“公共事务”是一个难以明确界定的概念。“公共”是与“私人”相对而言的，凡是与众人相关的事务（众人之事）和组织或团体的活动（集体行动）都可以称为“公共事务”（广义）；国家的活动、以国家为中心的活动或政府的管理活动（政治与行政）是最基本或最典型的“公共事务”（狭义）。正是在这个意义上，孙中山先生说：“政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事就是政治”；马克思则有“行政是国家有组织的活动”的著名论断。

公共事务是一个涉及众多人文社会科学学科的重大理论与实践领域，主要是政治学与公共行政学（或公共管理学）的研究对象。人们往往把公共行政学（或公共管理学）界定为公共事务研究的学科。在西方尤其是美国，“公共行政学”（Public Administration）、“公共事务（学）”（Public Affairs）、“公共政策（学）”（Public Policy）、“公共管理学”（Public Management）是往往被当作同一个学科的不同名称；相应地，这一领域的教学与研究机构（尤其是研究生院），也叫做“公共行政学院”（二战以前流行），“公共事务学院”（20世纪50、60年代最流行），“公共政策学院”（20世纪70年代时兴）和“公共管理学院”（20世纪80、90年代开始出现）。在这里，作者也将公共事务主要视为公共管理学及政治学的研究领域。

公共管理学以公共部门的管理（核心是政府管理）作为研究对象，其前身是传统的公共行政学——它形成于19世纪末20世纪初，并支配了20世纪公共部门研究的大部分时光（20世纪70年代以前，它一直是公共部门研究的主导范式），是一种与西方工业社会相适应的政府管理理论以及实践模式。自20世纪70年代开始，随着全球化、信息化以及知识经济时代的来临，西方公共管理的理论与实践发生了深刻的变化，特别是出现了声势浩大的公共部门改革或政府改革浪潮（“新公共管理”、“管理主义”、“再造政府”或“企业化政府”运动）。这场改革不仅改变了西方公共部门管理的实践模式，而且也改变公共部门管理的理论形态以及知识体系。用《公共管理导论》一书的作者欧文·E·休斯的话来说：“新公共管理的采纳意味着公共部门的研究领域中新范式的出现。”（Owen Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction* (2nd ed.), Macmillan Press LTD., ST. Martin's Press, Inc., 1998, p.1.）。较之于传统的公共行政学，今天的公共部门管理研究领域的学科基础、研究视野、理论主题、学科框架、知识体系、学科分支以及理论成就都已发生了深刻的变化。

公共管理是一种客观的社会活动及过程，它构成公共管理学的研究对象。与传统公共行政学一脉相承，公共管理学要研究作为公共事务管理主体的公共组织，特别是政府组织的结构、功能及其与环境的关系，研究公共管理活动的过程及其环节（如组织、决策、沟通、协调、监控、评估等）。然而，作为一种新的学科“范式”，公共管理学的研究更注重如何应用人类所创造的各种科学知识及方法来解决公共事务的管理问题，以促进政府及其他公共组织更有效地提供公共物品或公共服务。正如英国著名行政学者胡德所说：“公共行政就是关于公共服务供给的制度安排。”从这个意义上说，从静态的政治组织结构和制度研究导向动态的公共服务需求与供给问题，正是

传统公共行政学向公共管理学变革的重要标志之一。

如果说传统公共行政学把抽象的官僚制行为与结构作为研究焦点的话,公共管理学则把关注点放在与满足公众的服务需求上,寻求有效的公共管理方式来提供广泛而优质的公共服务。美国著名行政学者 V.奥斯特罗姆指出:作为传统公共行政理论的核心概念,官僚制结构是必要的,但它对于富有生产力、富有回应性的公共服务经济并不是充分的。正因如此,政治经济学家已把公益物品和服务的供给看成公共行政的核心组织性概念,研究如何超越特定政府管辖的限制,通过协作行为来共同提供特定的公益物品和服务(文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,上海三联书店 1999 年版,第 26-27 页)。可以说,20 世纪 70 年代中期以来,公共服务已经成为政府为公众提供的一切公共事物的代名词,成为公共管理替代传统公共行政的核心所在。而西方国家之所以出现声势浩大的政府改革运动,与其将政府的基本职责定位于公共服务也有着密不可分的关系。

综上所述,作为一门研究公共事务管理活动或公共管理实践的学科,公共管理学可以界定为一门综合地运用各种科学知识和方法来研究公共事务管理,即公共组织和公共管理过程及其规律性的学科。公共管理的目标是促使公共组织尤其是政府组织更有效地提供公共物品与公共服务。或者说,公共管理学是一门研究公共组织(主要是政府)如何有效地提供公共物品与公共服务的学问。

公共管理是当代社会科学及管理科学的一个新学科。20 世纪 80 年代中期,我国恢复并开展了对该领域的研究与教学工作。经过了二十余年的发展,我国公共管理与公共政策的学术研究、人才培养和知识应用方面取得了显著进展,逐步成长为一个独立的研究领域,在我国社会科学和管理科学的研究与中占有了重要的一席之地。特别是 20 世纪 90 年代末以来,随着我国市场经济体制的建立和行政体制改革的深化,公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士(MPA)专业学位研究生教育的启动,在高校中数以百计公共管理(公共事务、公共政策)学院的建立,公共管理学科的博士点、硕士点和本科专业的大量开设与招生规模的扩大(尤其是在全国研究生统一招生中,行政管理专业已连续两年跻身于全国十大热门专业之中),各级党校和行政学院日益把公共管理作为干部培训的主要课程领域等等迹象,表明公共管理学科业已成为当代中国社会科学和管理科学领域的研究及教学的一个充满生机活力和具有远大前景的学科,而且正逐步成长为一个大学科。

与此同时,经过 20 多年特别是近几年的发展,我国公共管理的学术研究和知识应用方面也取得显著进展。国家自然科学基金会管理科学部的《宏观管理与政策学科“十一五”发展战略与优先资助研究报告》所提供的数据表明,近 10 年来,我国公共管理与公共政策领域发表的论文和其他研究成果数量有了显著增加。1994 年国内 77 种相关核心期刊在宏观管理与政策领域发表的论文数量为 18050 篇,而 2003 年发表的论文数量为 30669 篇,增长幅度达 70%。比较集中的方向有:城镇管理与区域发展、三农问题、资源与环境管理、公共管理的理论与方法、社会保障、公共卫生、公共安全与危机管理等。其中,公共管理理论与方法 1993 年到 2003 年的论文数量增长 3 倍,公共卫生与社会保障方面的论文自 1995 年开始迅速增加,到 2003 年时几乎为 10 年前的 2 倍,公共安全与危机管理近三年内引起大量关注,2003 年比 10 年前增加了 6 倍之多(国家自然科学基金委员会管理科学部:《宏观管理与政策学科“十一五”发展战略与优先资助研究报告》)。

公共管理与公共政策选题是近几年的出版行业的一个热点,有大量的译著、论著及教材问世。

例如，为适应公共管理学科的教学与研究以及我国公共管理改革实践的迫切需要，中国人民大学出版社及时地推出“公共行政与公共管理经典译丛”和“公共政策经典译丛”，前者由“经典教材”、“公共管理实务”和“政府治理与改革”和“学术前沿”四个系列所构成（其中的“经典教材”系列展示了当代西方公共管理学科的新视野、新途径、新理论及新成就）；清华大学出版社也出版了“清华公共管理译丛”和“公共政策经典译丛”；北京大学出版社和中国人民大学出版社等出版机构还出版了公共管理与公共政策方面的多套英文原版影印丛书。这些译丛和英文原版影印丛书为我国的读者特别是公共管理各专业的师生、研究人员以及公共部门管理者提供了关于公共管理学科的新资料和新知识。同时，不少出版社也适时地推出由国内学者主编的“公共管理”、“公共行政”、“公共政策”、“政府治理”、“公共管理硕士（MPA）教材”之类的系列丛书或系列教材，以满足公共管理学科教学与研究迅速发展的需要。

然而，另一方面，与国外尤其是西方国家相比，目前我国公共管理学科的教学与研究仍然比较落后，存在着学科边界模糊，学科视野狭窄，基础不牢，学科知识体系单一，研究方法陈旧单一，知识创新不足，理论研究落后于实践发展，针对性、应用性不强，对国外公共管理领域的新思潮、新流派、新理论和新方法的跟踪研究还不够等方面的问题。因此，我国公共管理学科的知识体系亟待创新；同时，新世纪的我国的公共管理领域正酝酿着理论上的突破。近几年来，公共管理理论上创新的迫切性与日俱增。目前我国公共管理学者不仅对当代西方公共管理学科的发展感兴趣，而且更对于我国公共管理学科的知识体系创新（尤其是作为一个一级学科的公共管理学的学科基础和理论体系，以及作为MPA教育培养方案核心课程的“公共管理学”的教学体系如何建立一类的问题）感兴趣，公共管理的基本理论和方法研究以及知识创新成为本学科发展的重中之重。

从实践上看，我国改革开放和市场经济发展急需公共管理与公共政策特别是政府管理或治理的创新研究。随着全球化、信息化时代的来临，当代国外的公共管理的理论和实践发生了深刻的变化；在我国改革开放和现代化建设事业的发展过程中，公共管理产生了大量急需解决的重大问题。特别是最近中共中央关于科学发展观、构建和谐社会、建设创新性国家等战略目标的提出，既为中国公共部门尤其是政府的改革与发展提供了新的巨大空间，也对公共管理学科的研究提出了更高更新的要求。巨大的现实与理论需求必将有力地推动我国公共管理学科的迅速发展。因此，必须根据我国的现实需要，推动公共管理的基本理论和方法研究以及知识创新，并选择更具有战略性和针对性的实践课题，有效地帮助党和政府处理和解决复杂的公共管理和公共政策问题。

城市居民最低生活保障制度管理机制创新 ——基于厦门市中华街道的实证研究

公共事务学院 公共管理系 2004 级硕士 “城市居民最低生活保障制度研究”课题组

成员：吴永健 罗黎 盛馨莲 林帆

一、引言

根据中国社科院发布的 2007 年《社会蓝皮书》显示,我国收入差距有进一步扩大的趋势,最高 20% 的人口与最低收入者收入差距已经达到 18 倍左右,而且这种差距在向纵深发展。¹伴随城市居民收入差距日益扩大,新贫困问题日益浮到社会的表层,成为学者关注的焦点。²如何有效发挥城市最低生活保障安全网的作用,缓解城市贫困,是促进和谐社会建设、维护稳定所必然面对的紧迫问题,同时也是重塑社会公平所必须要面对的一个重大实践问题。

据民政部 2007 年 1 月份的统计月报显示,全国享受城市居民最低生活保障人数为 2240.9 万人,户数达 1034.2 万户。城市低保对象连续 3 年稳定在 2200 多万人,基本做到了应保尽保。³而当公平成为当前社会改革的一个重要导向时,有关公共政策的效率运行问题同样不容忽视。在现实操作中最低生活保障存在诸多问题,并引起专家学者尤其是实践部门的广泛争议。如:搭便车现象的存在、标准难界定、弱就业效应等。⁴

针对低保进出管理的困难,一些地方通过采取提高门槛、常规管理、分类施保等措施,试图规范低保以有效利用资源;尽管取得了部分成效,但总体而言仍是低效甚至失效。本文通过对厦门市中华街道的实证研究,探讨如何实现城市最低生活保障制度管理机制创新。

二、分析框架和方法

基于上述现实问题,结合 2006 年 10 月 11 日党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提到,要把加强制度建设,维护公平正义作为构建和谐社会的重要任务之一,并提出要加强对困难群众的救助,完善城市低保这样的政策背景出发,课题组于 2006 年到 2007 年间深入厦门市中华街道进行实证调研。针对当前实践部门在应对低保制度实际运行中所面临的困境及理论界相关研究的不足,课题组在探寻现状及问题的基础上,提出了“参与式管理”路径,以期对部门决策提供参考。

(一) 概念及相关说明

最低生活保障制度是社会救助制度 (Social Assistance System) 的一种,而后者源于在原始社会末期出现的慈善事业 (Philanthropy)。

最低生活保障制度对缓解社会贫困起最后安全网作用。持有非农业户城市居民,凡共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准的,均有从当地人民政府获得基本生活物质帮助

梁新颖.城市低保:尚待完善——辽宁城市居民最低生活保障制度的缺陷及防范[J].党政干部学刊,2005 年第 9 期;

赵立琴.如何克服现行低保工作中存在的“宁吃低保、不愿就业问题”[J].中国民政,2006 年第 10 期。

¹李培林.《2007 年:中国社会形势分析与预测》[M].北京:社会科学文献出版社,2006。

²参见:郑功成.中国的贫困问题与 NGO 扶贫的发展[J].中国软科学,2002 年第 7 期;

唐钧.当前中国城市贫困的形成与现状[J].中国党政干部论坛,2002 年第 3 期;

尹志刚.北京市城市居民贫困问题调查报告[J].新视野,2002 年第 1 期;

赵曼.城市低收入保障制度与反贫困的公共政策[J].湖北经济学院学报,2003 年第 1 期。

³资料来源于民政部网站
<http://www.mca.gov.cn/artical/index.asp?parentid=21>。

⁴参见:吴红缨.“低保富翁”——低保制度的悖论[J].中国社会导刊,2006 年第 14 期;

的权利。主要有三类人员：一类是无生活来源、无劳动能力、无赡养人或抚养人的居民，即通常所说的“三无”人员。第二类是贫困失业人员；第三类是家庭人均收入低于最低生活保障标准的在职和下岗人员。

（二）分析框架

课题组以当前普遍存在的最低生活保障制度低效运行为研究背景，对从家计调查到就业促进的一系列难点问题进行深入分析，并构建有效的城市最低生活保障进出管理机制。本文的思路和框架见图1。

相关理论。如社会学中的贫困文化理论、公共管理中的组织管理与社区治理理论、劳动经济学中福利计划带来的收入及替代效应理论，福利经济学的福利依赖理论等社会科学中的重要分析工具和理论在本课题中得到运用，便于对问题的阐述。

三、收入甄别到就业促进：城市居民最低生活保障制度运行效率分析

（一）厦门市中华街道最低生活保障概况

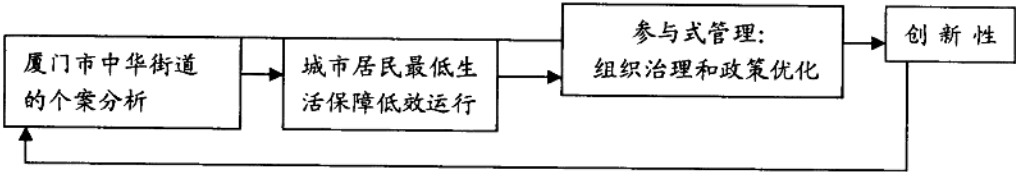


图1 本文的思路和框架

	颁布相关政策	备注
1993 年	《厦门市城市居民最低生活保障暂行办法》	全国最早实施低保制度城市之一
1997 年	《厦门市城乡居民最低生活保障办法》	低保工作从城市扩展到农村
2004 年	《厦门市最低生活保障办法》	进一步将之上升为地方性法规
2006 年	《关于对最低生活保障对象中特困人员分类施保的意见》	使低保对象总数的 1/3 受益

表1 厦门市最低生活保障制度的发展

（三）研究方法

1.实证研究

课题组多次进入实践部门和基层社区进行深度访谈和个案调查。

（1）访谈法。对当地民政部门、劳动保障部门、街道、社区及低保对象等进行针对性访谈，并获取相关文件资料、统计数据及访问对象的主观评价信息。

（2）个案法。选取低保户聚集的老城区街道作为典型案例。

（3）观察法。通过参与和非参与方式观察低保户的家庭结构、经济形态、生活样式及态度等。

2.理论研究

对有关城市贫困尤其是城市最低生活保障制度的现有学术研究及国家政策和各地办法进行全面搜索，通过纵横比较、回顾，准确把握研究的重点和结论。

3.分析工具

基础工具包括社会学、公共管理学、经济学等

1.最低生活保障制度演化

厦门市中华街道位于厦门岛内西南部，由原中华、思明、文安三个街道于2004年9月整合而成，隶属厦门市思明区。辖区面积1.6平方公里，现有六个社区居委会，是城市贫困人群相对集中的地方。作为一级基层政府，中华街道最低生活保障办法按照厦门市相关政策规定落实。1993年，厦门市就开始探索并建立城市居民最低生活保障制度，当时全国只有厦门市和上海市在开展这项工作；1997年，低保制度扩展到农村地区，实现全覆盖。到2007年，厦门的“全民低保”已经进入了第十个年头，并且整个低保制度处于不断完备之中。（见表1）

2.最低生活保障覆盖情况

截至中华街道2006年6月份的统计数据，全街道共有居民13538户，常住人口33318人，流动人口15009人，其中享受低保497户，约1062人，月发放保障金158850元，保障覆盖面占街道人口的3.2%。2006年1-6月享受最低生活保障对象有2986

户次 6402 人次，共发放保障金 955043 元。⁵

从表 2 中可以看出，近几年中华街道低保户基本在 510 户、1100 人左右，覆盖面稳定在 3% 上下。基本上达到应保尽保要求。而且由于厦门市在 2006 年 10 月份实行了分类施保，即对最低生活保障对象中的“三无人员”、五保户、没有监护人和无生活来源的服刑人员的未成年子女，按照当地最低生活保障标准全额发放保障金，对其他特困人员给予 20-40 元的额外补助。分类施保避免了一刀切，从而保护了特殊弱势群体利益。但在具体操作中，低保工作仍面临不少问题。

户。⁷

尽管如此，在调研中得知，对申请人的经济状况和困难程度的把握，特别是对隐性收入的掌握仍极为困难。家庭收入是确定给予低保的重要标准。而随着厦门市产业结构的不断更新和劳动力市场结构的不断调整，人们的就业方式更加灵活，利益分配趋多元化，居民家庭收入更是呈现出复杂化、隐蔽性。有些申请者并不能自觉地像文件、条例规定的那样“如实告知”，甚至同低保干部“玩游戏、捉迷藏”，在“收入测算”上与核查人员兜圈子。社区工作人员入户调查时，一些低保申请户会把家里大

表 2 2004—2007.2 厦门市中华街道低保运行情况

	2004（12 月份）	2005（12 月份）	2006（6 月份）	2007（2 月份）
低保户数（户）	543	517	497	518
低保人数（人）	1222	1126	1062	1097
覆盖面（%）	3	3.3	3.2	—
当月保障金额（元）	171494	165026	158850	172337

资料来源：根据课题组在厦门市中华街道调研数据进行整理

（二）城市居民最低生活保障制度运行问题

“进出口”管理机制是最低生活保障有效和持续运行的关键。“进口”管理涉及到低保户资格鉴定问题，而“出口”关联到低保制度的动态管理和功能促进问题。在低保制度运行之初，财政到位、有效覆盖并最终实现应保尽保是最突出和紧迫的问题⁶；但在贫困人口基本得到惠及后，低保制度运行效率问题便凸显出来。

1.收入甄别困难，“搭便车”现象严重

由于信息不对称及考虑个人隐私的因素，因此有效把握救助对象的实际收入并非容易，这也是国际通行难题。近年厦门中华街道一方面加强了分管工作人员的业务学习，另一方面在实践操作中通过入户调查、小组评议、张榜公示、街道核实等一定程度上规范了实际运作。根据资料显示，2006 年 1-6 月厦门中华街道新增低保户有 47 户，因各种原因迁出或注销有 68 户，因收入增加或减少变动的有 109

件家用电器或值钱的东西藏起来或转移，即使来不及藏或转移，被发现了也谎称是借来的或亲戚朋友送的。因此，要对申请者家庭收入信息进行去伪存真、明确鉴别是很困难的。这也就易导致“应保未保，应退未退”和“骗保”现象的出现。

另外，厦门市出台的最低生活保障办法没有规定年龄界限，也无劳动能力上的规定限制，导致部分人想方设法“制造低收入条件”骗取低保，一些企业单位特别是经济效益差的企业单位，为了方便职工在街道社区居委会申请到低保，不负责地开出不符合低保条件的证据，在审核中给工作人员造成很大麻烦，也给低保工作造成不良影响。

总之，对申请者收入的核查这一难题始终影响着低保金发放的效率。如果存在大量这种“低保富翁”，那么低保政策便失去了保障每个社会成员的生存权的作用；低保金是保命钱，不是用来提高某些骗保者的消费水平的。低保资金总量是一个常数，违规者大量占用，使一些真正贫困者被救济机会缺失，也即最应该得到保障的人反而没能享受。

2.动态管理不足，出现“养懒汉”现象

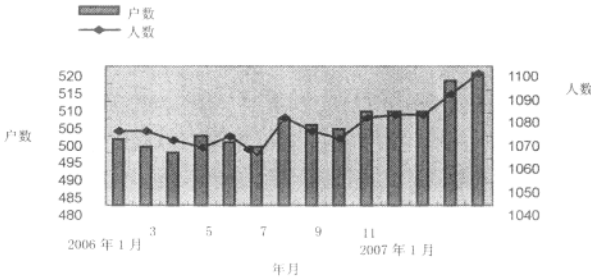
根据厦门市中华街道 2007 年 2 月份的统计数据表明，低保覆盖总人数为 518 户，1097 人。而且近

⁵ 厦门市中华街道提供的统计数据。
⁶ 如厦门市低保制度运行之初，由市政府、区政府、镇政府、居委会（村委会）构成的四级保障，基本上是市政府占 20%，其他占 80%，致使地方出现按名额提供低保的现象；2004 年后，市、区政府财政出了大头，社区一级不再负担，低保资金基本到位。

⁷ 厦门市中华街道提供的数据。

几个月基本呈上升趋势。(见图 2)

图 2 厦门中华街道 2006 年 1 月-2007 年 2 月低保覆盖情况



资料来源：根据课题组调研数据进行整理

由于厦门市中华街道低保的覆盖面与其他街道相比相对较大，对低保户每家每户进行动态管理比较难。低保工作人员在入户核查居民低保标准时，一般要核实摸底居民家庭实际收入、有无劳动能力、家庭住房条件、有没有大件家用电器、健康状况、工作史、经济来源、社会关系等，基本上还是用“看、访、核、评”⁸等常规方法，并不能有效解决低保核准标准问题。一位居委会工作人员说，他曾在一次入户时发现申请人家装修豪华、家用电器高档，但是几年前企业倒闭出来后就一直没找到工作，生活陷入困境，按家庭条件该申请人不应保，按现在实际收入又属于低保保障范畴。而随着经济体制改革和户籍制度改革进一步深化，低保户还在进一步扩大。再加上近年来辖区内的老城区拆迁工作不断增多，一些原本靠出租房屋和店面为生的居民，因拆迁使他们现在无经济来源。另外一些居民原本就靠低保维持生活，拆迁后人户分离，还在原地领低保。总量的增加，人户的分散，不仅增加了随访、跟踪调查难度，而且给低保管理、审查、监督工作带来很大的难度。

目前厦门市中华街道对低保户采取季度一小审，半年一大审的原则。小审主要考虑到需求新增人员，大审主要是核减注销。这并不利于动态管理。由于现在就业方式更加灵活，收入来源也更加多样化，因此对低保户个人收入以及家庭经济的调查难度日益增大，有的低保户在重新获得了工作岗位之

⁸ 根据街道工作人员介绍，“看”即直观感觉这个家庭的财产状况和消费水平在本地区属于一个什么样的状态；“访”，就是到其周围的邻里或工作单位进行走访，了解家庭成员中的就业及收入情况；“核”，通过工作单位等部门进一步核实其收入情况；“评”，由评估小组定期对每份申报材料及核实情况汇总、分析和评估。

后，不告知居委会，仍旧领取低保金，“应退未退”，导致一些养懒汉现象的存在。

根据《厦门市最低生活保障办法》规定：最低生活保障标准根据当地维持居民、村民基本生活所必需的费用，并适当考虑未成年人的义务教育费用。而实际上随着经济的发展，低保金标准也在不断提高，致使有些低收入者滋生“就业不如吃低保”的想法，比如一单亲母亲抚养一幼女，去找工作的话，按厦门市思明区最低工资标准为 650 元，而不去工作拿低保，两人最高标准也可达 580 元，也就是说工作与不工作差 70 元，但低保户还可享受教育、医疗、租房等优惠政策，吸引力明显比就业强，致使越来越多的非真正困难者放下架子挤破头想加入低保户。（表 3 列出了低保标准）甚至有些申请人只要求同意其加入“低保户大家庭”不要低保金，只为争取政府给予教育、租房、医疗等优惠。低保养“懒汉”现象的出现偏离了政府本意。

表 3 厦门市最低生活保障标准

	城市标准	城镇标准
一人户标准（元/人）	315	285
二人户	290	260
三人户	265	235

3.激励效应不足，就业促进功能弱

正由于管理漏洞的存在，导致低保户长期滞留于最低生活保障网中，而且不断有新的人群特别是不符合条件人群加入。

根据《厦门市最低生活保障办法》规定，保障对象在享受最低生活保障待遇期间，应当履行下列义务：（一）家庭实际收入情况或者家庭人口发生变化的，应当及时通过居民委员会、村民委员会告知镇人民政府、街道办事处；（二）达到法定就业年龄并具有劳动能力的无业人员，应当主动参加劳动部门举办的就业培训并接受推荐就业或者自谋就业；（三）达到法定就业年龄并具有劳动能力的无业人员，应当参加其所在社区组织的公益性劳动。其中第三条相比原先“不参加社区安排的公益劳动 3 次以上，不列入低保范围”的规定有了很大进步和合理性，而且实践中取得了一些成果。如 2005 年中华街道通过社区组织的公益劳动达 13275 人次，促进了城市文明的发展。但是第一条和第二条还较难落实。有一部分人宁可吃低保，也不愿就业。而且据工作人员介绍，每次有就业培训时低保人员参加的积极性并不高。为了鼓励就业，第二十一条还规定：保障对象在享受最低生活保障待遇期间就业的，自其就业之日起的三个月内继续享受原有的最低生活

保障待遇。但成效不显著。

“就业与社会保障是中国面临的最重要的民生问题，它们应当是一个不可分割的有机体，但现实中却处于相互分割状态，这种状态直接影响了两大宏观政策体系的综合效能。”⁹要摆脱贫困，根本在于实现就业。由于当前低保制度的漏洞，以及部分人“宁肯吃低保不就业”的观念存在，导致最低生活保障反贫效率低下，就业激励效应不足。

（三）最低生活保障负激励效应原因分析

运用劳动经济学有关劳动力供给理论分析收入维持计划的工作负激励效应是可行的。如图 3，假设一个人刚开始的预算约束线为 AD，劳动力供给为 E 点所对应的工作时间。现由于政府收入维持计划（AB 线段表示）的存在，劳动者预算约束线变为 ABCD。这种移动产生收入效应，使闲暇时间更宝贵，劳动力供给从 E 点移到 F 点，工作时间减少。又由于工作收入每增加一单位，福利要减少一单位，1:1 的下降比例产生了巨大的替代效应，使劳动者进一步把劳动者供给最终移到 B 点。（即效用最大化点为 B）。当然，如果一个人的无差异曲线非常扁平，曲线与 ABCD 线的相切点高于 B，则这个人将选择工作而非福利将达到效用最大化。（见图 4）那么这种人才也肯定只有那些偏好工作的人。

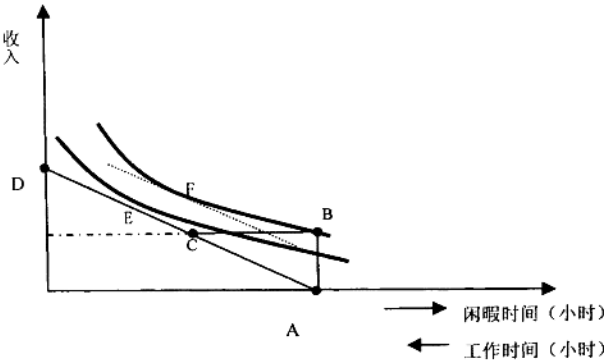


图 3 收入维持计划下的收入及替代效应

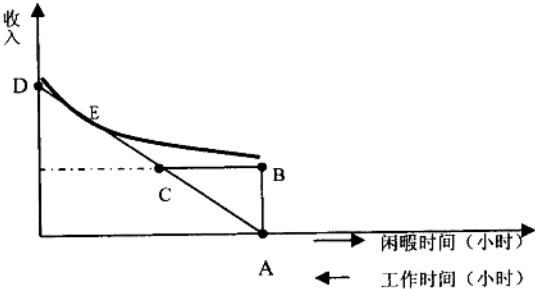


图 4 收入维持计划下不选择福利的人

⁹ 郑功成. 中国民生的两大主题: 社会保障与促进就业[J], 2004年第5期。

综上，由于我国现行城市最低生活保障制度实行补差救助，这种方案表面上看是公平合理的，但意味着对于贫困线以下的家庭，收入每增长 1 元钱，就要少得到 1 元钱的补助，相当于征收了 100% 的个人所得税。这种 100% 的隐含税率对贫困者的工作积极性产生了一定影响。

四、参与式管理：城市居民最低生活保障制度管理机制创新

（一）理论阐释

1. 缺陷——弥补

第一，在现有收入统计制度下，由于信息不对称，要进行有效的收入核算必定是受限的。在此情况下，如果设置过多的门槛和条件也是不可行的，因为标准过多等于没有标准。而在实际核查过程又更多依据于工作人员的主观判断，易出现“人情保”或“关系保”。所以，城市低保依靠外部监督是没有出路的，必须建立一种自律和他律的制约机制。

第二，低保差额补助的特性，必然导致某些人就业动机不足。另有些人有较强的就业意愿，却缺乏技能和就业机会。所以必须依托某一组织来挖掘就业动机，提供就业渠道。

第三，现有制度缺乏针对短暂性、阶段性和长期性贫困等提供不同的管理和服务。也即没有形成由“救急”、“赋能”、“救穷”等有机协调的体系，导致贫困人群可能从初级贫困向最难改变的终极贫困恶性发展。所以应该找到一条出路，尽可能避免贫困的不断蔓延和顺延。

第四，现行制度没有充分利用低保人群网络之间的互助功能。由于享受低保人员的劳动能力是有梯度差异的，所以有劳动能力者可以为无劳动能力者提供服务，这样充分利用了现有的服务资源，而且培养了助人自助的服务精神。

2. 参与——管理

针对现行城市居民最低生活保障制度的不足，新的制度设计应该力求在两个方面有所突破：一是要充分利用社区资源，实现组织治理；二是充分调动就业动机，发展社区就业。为此，拟提出的以“社区便民服务中心”为依托的“参与——管理”模式应该建立在以下三个假定上：

（1）“参与——管理”要能顺应现代社会保障改革的需要

第一，顺应社会保障社会化的需要。社会保障社会化管理就是将企业承担的社会保障事务交给具有社会职能的政府或其他社会组织承担。它有利于

将政府管理和社区自治结合起来。国外大都重视社区对人们的支持作用，而这在某种意义上是在加强人们的保障。而且“社会保障体系与社区建设体系之间，是纵向与横向的关系，作为纵向体系的社会保障，如果不能与横向体系的社区建设找到适当的接口，就难于形成可持续成长的态势。”¹⁰因此，针对最低生活保障中出现的进出管理难及效能低下问题，必须探索组织治理在社会保障中作用的新模式。

第二，顺应社会保障规范化的需要。如厦门市中华街道目前实行党工委领导的街道办事处作为一级地方政府组织，脱贫问题主要由两条线组成，一条是由党工委书记、街道办主任等组成的贫困帮扶领导小组，负责低保及其他救助工作的指导和监督；另一条线是由街政科具体执行最低生活保障等事务。而第三条线，即街道贫困群体的劳动自助、互助和组织增能等作用还没很好发挥出来，这也影响到低保的规范运行，如低保对象的分散性，信息的不明确性等。为此我们建议设立社区便民服务中心作为组织载体，一方面便于低保对象的甄别与跟踪管理，另一方面有利于促进就业与社区建设。

第三，要有利于化解最低生活保障运行问题。虽然目前中华街道也组织了有劳动能力的低保人员参加各类公益劳动，但由于缺乏正式的组织平台必然导致人群分散，降低管理效率。设立社区便民服务中心后，隐性就业、隐性收入问题会得到进一步解决。社区便民服务中心也有利于为社员提供技能培训，并充分满足信息交流和人际沟通的需要。而街道也还可以充分利用其开展思想和心理教育活动，激发低保人员的自信心和自立精神，净化贫困文化。

(2)“参与——管理”要逐步将现行的公益劳动进一步规范操作，走向更加严格的附带工作要求的福利计划

建立社区便民服务中心初衷之一是剔除那些从事隐性就业的人，然后把有劳动能力的低保人员组织起来从事相关社区志愿或部分有偿工作。社区便民服务中心通过人员名单造册、信息入网、定时例会等加强管理，并根据人员特征、技能特长、家庭规模与结构等实行分组搭配，组织参加劳动和工作。工作性质可以是义务性的，也可以是强制性的；可以是无偿的，也可以是有偿或部分有偿的。将这些活动统筹结合，将对社区建设和低保户自身管理产生积极作用。

为了促进就业，在条件成熟时，要将无偿的转向部

分有偿性质。这样使个人的部分低保待遇转化为劳动所得。

如图5显示，AE代表约束线，C点纵坐标代表低保标准，假设一天可工作的最长时间为16小时。如果规定，要满足低保福利的资格条件，必须在每一时间周期工作N小时，比如一天2小时；那么在少于2小时区域的AB段，他们面临市场约束，其收入只能依赖于自身在劳动市场获得的工资。如果每天工作2小时，且符合接受低保资格的贫困标准，就能够获得 Y_n 的收入。如果他们工作时间大大超过2小时，使收入超出 Y_n ，他们将失去福利资格，进入市场约束的DE段。

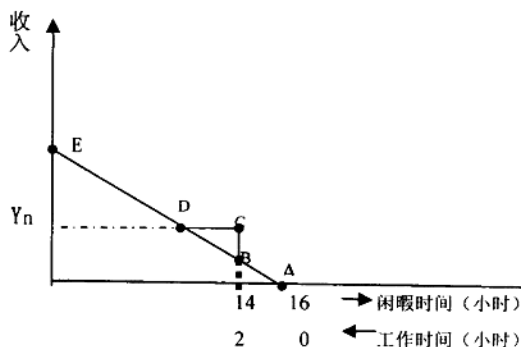


图5 附带工作要求的福利制度

(3)“参与——管理”要进一步实行正有效工资率补贴计划，激励工作动机

上述附加工作要求的低保计划，其效果在于刺激福利享受者工作。但是只要保留福利享受者身份，他们只会工作最低限度所要求的时间；因为超出需要的工作时间，该计划享受者的有效工资仍然为零（福利同比例削减）。因此为促进就业，还可构建一种具有正有效工资率的补贴计划。

按照劳动经济学中个人工作决策模型理论，工资带来的收入和替代效应对个人劳动力供给产生重要影响。如果替代效应占优势，那么个人劳动供给曲线（即愿意为工资而工作的时间）斜率为正，反之亦反。如图6，只要个人工资率低于 W^* ，那么个人工作时间将随着工资增加而增加。经济学把这种曲线称为“向内弯曲的曲线”。以上分析是以假定没有福利计划为前提的。在引入政府供给的福利计划后，模型将发生部分变化。即可能出现个人在福利依赖下降低工作时间。但工资或收入替代模型对我们仍有启发，即应该让领低保的人看到就业的实惠。

¹⁰ 杨团、葛道顺. 中国城市社区的社会保障新范式——大连与杭州社区个案研究与探索[J] 管理世界, 2002年第2期。

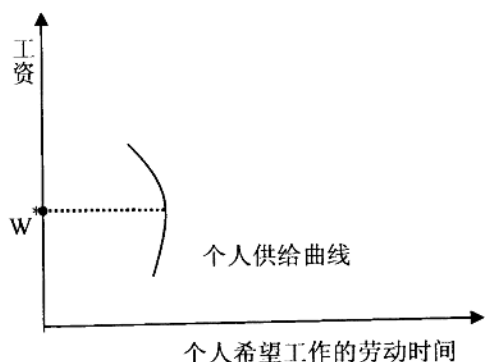


图6 向内弯曲的个人劳动力供给曲线

为此，我们引入政府的就业或工资补贴计划。当工作收入接近当地最低工资标准或其一定比例时，差额部分政府可以给予“就业补贴”，直到收入超过最低工资标准或一定比例时，就不再享受“就业补贴”。

如图7，AC斜率代表市场工资率，AB斜率大于AC斜率表示引入政府补贴后的实际工资率，总收入随工作时间延长而增加。BD平行于AC表示该区域（即领取W1到W2的劳动工资）补贴最大，DE趋于与AC交叉表示政府补贴逐渐减少并最终为0（领取W3的市场工资）。从图中可以看出，AB段替代效应占优势，工作激励效应显著。

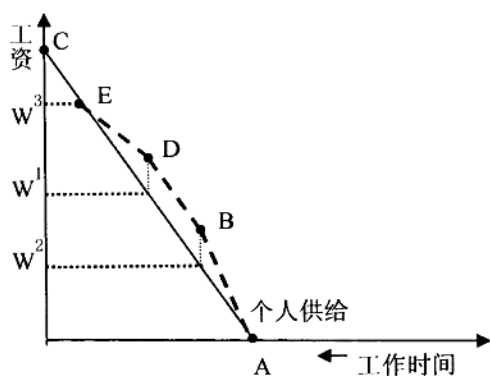


图7 工资补贴计划

上述补贴计划不仅可以减少低保金支出从而减轻财政压力，而且调动了低收入人员的就业积极性

（二）模式设计与机制创新

1. 模式设计

根据上述假定，城市居民最低生活保障“参与——管理”模式的整体设计按照图8进行。该设计是一种围绕如何对低保对象进行有效管理与服务的

系统化回路设计。

设计思路主要考虑到以下因素：（1）低保人员有短暂性、阶段性和长期性贫困三种。为避免贫困状态的顺延性，针对不同人员实行不同的救助；同时三种贫困人员的劳动能力是有区别的，可利用“阶段性贫困”人员为无劳动能力的“长期性贫困”人员服务。（2）阶段性贫困人员的改变应该是制度设计所关注的焦点。即如何对这一部分人群“赋能”，以最大可能摆脱贫困。因为长期性贫困人员基本上是难于改变的，而暂时性贫困人员脱离贫困也相对比较容易，而作为中间状态的阶段性贫困人员则是最不确定的。（3）就业脱贫是根本。（4）通过组织形式加强收入甄别。

2. 机制创新

（1）组织设置

社区便民服务中心是模式运行的核心。该组织把分散的低保人员组织起来，并注重这些人群的自治管理和社区参与。

社区便民服务中心接受劳动保障工作站的监督。内部设立信息档案管理组、社区服务组、职业培训与介绍组、外联组。各组设组长（主要由劳动保障工作站人员担任）、副组长（可由进入中心的低保人员担当）。另外，社区服务组下设治安、保洁、绿化、交通秩序等服务小分队，根据低保人员的具体特征分配到各队，并选出分队长。（具体设置见图9）

（2）功能界定

社区便民服务中心功能目标有：（1）资格筛选，通过组织相关活动把部分搭便车或隐性就业者从低保对象剔除出去；（2）社区参与和自治，即委托有一定组织能力的社团中心成员部分担当服务社组织管理及活动开展职责；（4）就业介绍与培训，开展针对性的职业培训，提高职业技能，并对内对外发布劳动力供求信息；（5）互助合作；（6）构筑社会资本网络，通过同质群体的交流和共同劳动，满足归属感。

（3）部门职能

信息档案管理组负责低保人员的劳动力鉴别、信息统计及资料分类归档，确保有劳动能力的低保户都进入社区便民服务中心；社区服务组负责公益活动的具体落实；职业介绍与培训组负责开展定期与不定期培训，并及时发布就业信息；外联组负责对外联络，包括服务事项、服务单位、合作单位等的联络。

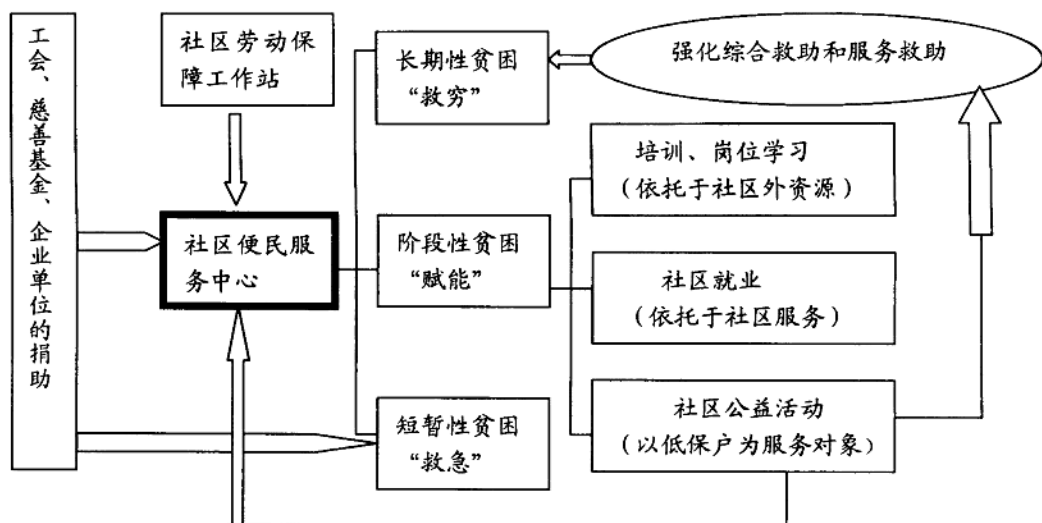


图8 “参与式管理”设计思路

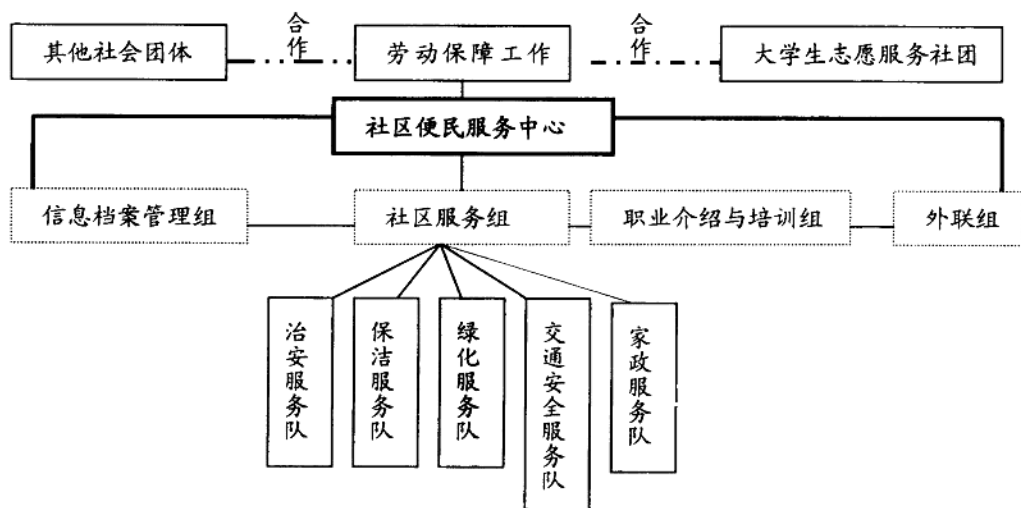


图9 社区便民服务中心的组织设计

(4) 组织配合

社区便民服务中心内部各部门小组要加强沟通联系；而组织外则要加强与政府机关和事业单位及其他社团联系，尤其是高校社团资源。课题组结合我校大学生参与社区服务的积极性，及成功的实践案例，认为完全可以招募大学志愿者充当助理来参与服务中心的管理。

(5) 具体运作

第一，社区便民服务中心实行中心主任负责下的职能分工制。中心主任可由劳动保障工作站的人兼任，负责社团组织规章的制定和社团活动的规划，

如制定《社区便民服务中心工作实施细则》、《社区便民服务中心年度工作计划》等。档案组要会同街政科对所有低保申请人员的劳动力鉴定进行备案，并要求有劳动力人员全部进入中心。具体活动由社区服务小组落实，其下各分队负责完成某一项活动。档案组还要做好活动总结。

第二，社区便民服务中心提供政策咨询、临时特别困难解决、违规举报等服务平台，如设立咨询热线、求助和举报电话等。没有劳动能力者在遇到危急困难时，可以安排有劳动能力的低保户解决。同时利用中心成员之间接触较多的便利性，可以摆

脱服务站信息不对称的被动局面。同时还可要求各小组的副组长定期汇报在中心的成员动态。

第三,有劳动能力低保人员与无劳动能力者实行“结对”,为后者提供日常服务。同时参与其他公益劳动。同时针对低保户优惠政策较多的问题,可以通过发放“计分卡”,对积分达到一定标准的方可享受配套优惠,如医疗救助、子女教育优惠等。

第四,做好职业介绍和培训工作,并把因就业而出中心人数作为评估社区便民服务中心工作成效的重要指标之一。培训应当结合低保户文化程度普遍偏低的特点,安排修理、家政服务、计算机基本操作等简单技能培训为主,并联合职业鉴定部门给以技能鉴定,颁发鉴定证书。培训过程和培训经费主要由劳动部门下属的就业管理中心负责。

第五,街道可划拨一定财政用于社区便民服务中心的经办管理,同时也可以争取社会的捐赠,确保日常工作的顺利开展。

(6) 就业促进

①将原来的公益劳动逐渐变为有偿劳动,工作机会的获取一部分由此转化而来,另一部分通过低保人员自身的职业搜寻获得。要求有劳动能力的人在一周之内必须工作10小时,同时取得报酬。

②有偿劳动工资来源于低保储备金的拨付,或来源于用人单位、服务单位的支付,具体可根据工作性质的不同而不同,支付水平也根据工作时间不同而有差别。一般按不低于小时最低工资标准进行计算。

③由公益劳动转化而来的工作,其工资等到月末跟低保金一起支付,社区便民服务中心加强登记备案。而用人单位的工资支付根据用人单位而定。同时不论哪种工作都要加强收入申报或收入登记。

④根据最后的工资和其他收入总额实行差额补助。对于收入超过低保标准者下月取消其资格,转为领取市场工资。同时给予工资补贴。

此规定与原来的无偿劳动后领低保相比,虽然低保支付的钱可能差异不大,但是意义却很深远。

第一,有利于进一步减少“低保懒汉”和“搭便车”现象的出现。由于硬性要求进入社区便民服务中心工作一定时间,会使一部分人自动退出低保金申请队伍。

第二,将原来的低保待遇转换为通过劳动力市场挣工资,将调动低保人员的工作积极性,并转变福利依赖思想。

第三,此计划让低保人员去寻找或获得与其自身能力相匹配的工作,将提高就业维持的可能性。

(三)“参与式管理”的优越性

“参与式管理”路径,既有深刻的理论根基,

又有实际的操作可能,并针锋相对于城市最低生活保障的现实症结难题。该设计具有“进出管理统一、原则性与灵活性相结合”的特点。与现行的单一常规管理相比,该政策思路的创新性体现在如下几个方面:

1.实现了城市最低生活保障的规范化和效率化管理。课题组着眼于从低保对象的收入甄别到收入提高等一系列动态管理过程,把自律和他律、管理和服务结合起来,能有效克服现行最低生活保障运行中的“搭便车”、“养懒汉”等问题。

2.通过社区便民服务中心的组织治理能更有效把握低保户的相关信息并实现动态管理。服务社注重中心成员的整体联系和沟通,提供参与和服务的平台,并促进和鼓励就业。可以说,它是实现最低生活保障良性运行的“多功能体”。为进一步规范操作,社区便民服务中心的管理和活动开展可以有其他社团尤其是高校学生社团的参与。

3.附工作要求的福利计划,把义务性公益劳动转向了领取工资的收益性劳动。简单形式转换所暗含的福利理念和政策效果却是质的飞跃。它更强调福利享受者如何通过劳动获得收入,而不是通过接受条件来争取福利。

4.就业补贴计划通过建立相应的激励机制,进一步调动了低保户的工作积极性。在现行公益劳动或强制性工作时段约束条件下,低保人员可能只接受最起码的要求,而缺乏进一步工作的动机。就业补贴计划正弥补了这一缺陷。

5.课题组设计的城市最低生活保障“参与式管理”有较科学的科学性、针对性和系统性。科学性体现在政策设计本身建立于相关学科尤其是经济学科分析工具运用基础上,针对性在于政策机制研究抓住了当前城市最低生活保障的主要难点,而系统性在政策设计的多元组合中得到体现。

五、结 语

城市居民最低生活保障制度其政策旨意本身是完美的,而实际操作中却面临多重问题。对此,应该把焦点更多聚焦于对低保对象的管理和就业激励上。所以到目前我们只是分析了其中在当前普遍存在且比较严重的几点,力图找到一个突破口以逐一破解。

正如问题本身不是单一和孤立的一样,其解决路径也应该是多元的。前文提到的“参与式管理”中的组织治理和政策优化应该相辅相成,共同为低保制度的效率化操作创造良好机制,但这又离不开民政、劳动和社会保障、财税等部门间的通力合作。

最后,城市贫困不是低保制度本身所能根除的。后者主要是在个体陷入贫困状态时所提供的最后一道安全网,而其运行不良的话,反而会制造福利依赖。所以,如何促进就业才是问题关键,也是治本之策!

[参考文献]

- [1] 关信平. 现阶段中国城市的贫困问题及反贫困政策[J]. 江苏社会科学, 2003, (2)
- [2] 李强. 中国城市贫困层问题[J]. 福州大学学报(哲学社会科学版), 2005, (1)
- [3] 洪大用. 如何认识当前中国的城市贫困[J]. 社会福利, 2003, (4)
- [4] 王朝明. 中国新贫困问题: 城市贫困的新特征及社会影响[J]. 新华文摘, 2005, (24)
- [5] 唐钧. 最低生活保障制度的建立过程及评价[J]. 中国党政干部论坛, 2002, (5)
- [6] 北京行政学院课题组. 北京城市贫困人口与现行最低生活保障制度研究[J]. 《北京行政学院学报》, 2001, (2)
- [7] 葛道顺. 最低生活保障制度的治理机制——大连市社区公共服务社的经验及启示[J]. 中国党政干部论坛, 2004, (7)
- [8] 陈振明. 公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003年
- [9] 洪大用. 当前中国城市扶贫工作中的贫困界定问题[J]. 社会福利, 2003, (03)
- [10] 洪大用. 试论改革以来的中国城市扶贫[J]. 中国人民大学学报, 2003, (01)
- [11] 洪大用. 中国城市扶贫政策的缺陷及其改进方向分析[J]. 江苏社会科学, 2003, (02)
- [12] 洪大用. 改革以来中国城市扶贫工作的发展历程[J]. 社会科学研究, 2003, (01)
- [13] 洪大用. 完善居民最低生活保障制度的关键问题[J]. 社会福利, 2003, (06)
- [14] 洪大用. 城市反贫困资源有待优化——当前我国城市反贫困的主要问题[J]. 经济工作导刊, 2002, (12)
- [15] 洪大用. 应对高风险社会[J]. 瞭望, 2004, (06)
- [16] 洪大用. 完善居民最低生活保障制度的七个关键问题[J]. 中国民政, 2003, (04)
- [17] Paul A. Sabatier: Theories of the Policy Process [M]. USA: Westview Press, 1999
- [18] 王有捐. 中国城市贫困状况测量[R]. 中国人口与劳动问题报告No. 4, 北京: 社会科学文献出版社, 2003
- [19] 吴碧英. 城镇贫困——成因、现状与救助[M]. 北京: 中国劳动社会保障出版社, 2004, (1)
- [20] Michael Howlett and M. Rasmesh: Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems [M]. Oxford University Press Canada, 2003
- [21] 李培林. 《2007年: 中国社会形势分析与预测》[M]. 社会科学文献出版社, 2006
- [22] 郑功成. 中国的贫困问题与NGO扶贫的发展[J]. 中国软科学, 2002, (7)
- [23] 唐钧. 当前中国城市贫困的形成与现状[J]. 中国党政干部论坛, 2002, (3)
- [24] 尹志刚. 北京市城市居民贫困问题调查报告[J]. 新视野, 2002, (1)
- [25] 赵曼. 城市低收入保障制度与反贫困的公共政策[J]. 湖北经济学院学报, 2003, (1)
- [26] 吴红缨. “低保富翁”——低保制度的悖论[J]. 中国社会导刊, 2006, (14)
- [27] 梁新颖. 城市低保: 尚待完善——辽宁城市居民最低生活保障制度的缺陷及防范[J]. 党政干部学刊, 2005, (9)
- [28] 赵立琴. 如何克服现行低保工作中存在的“宁吃低保、不愿就业问题[J]. 中国民政, 2006, (10)
- [29] 柴生泰. 新公共管理对中国行政管理改革的借鉴意义[J]. 西北大学学报(哲社版), 2000年, (2)
- [30] 洪大用、刘仲翔. 我国城市居民最低生活保障制度的实践与反思[J]. 社会科学研究, 2002, (2)
- [31] 杨团、葛道顺. 中国城市社区的社会保障新范式——大连与杭州社区个案研究与探索[J]. 管理世界, 2002, (2)
- [32] 吴永健. 城市新贫困与低保的制度完善[Z]. 和谐社会与社会保障, 北京: 中国劳动和社会保障出版社, 2006年版
- [33] [美] 保罗·A·萨巴蒂尔: 《政策过程理论》[M]. 北京: 三联书店出版社, 2004
- [34] [美] 迈克尔·豪利特、M·拉米什: 《公共政策研究——政策循环与政策子系统》[M]. 北京: 三联书店出版社, 2006年
- [35] 洪大用. 转型时期中国社会救助[M]. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2004, (12)
- [36] 洪大用. 试论科学发展观及其实施限制[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2004, (05)

城乡居民政治参与的多因素分析

公共事务学院 社会学系 2004 级硕士 李静雅

[内容摘要] 本研究以 2006 年在福建泉州的安溪县、厦门的同安区和思明区进行的“城乡居民生活状况问卷调查”统计资料为根据,以公民政治参与行为的影响因素为出发点,通过论证社团参与对政治参与的影响,阐述以社团参与为主体和特征的强大的公民社会和社会资本的构建对于扩大有序的公民政治参与的积极作用。

[关键词] 政治参与 社团参与 公民社会

一、理论背景和问题的提出

近现代各国政治的发展历史表明,民主政治并不是一句空洞的口号,或者是一种愚弄百姓的阴谋,而是一系列可以落实到社会生活各个层面的规则。正当民主化已经成为世界潮流之时,西方学者们将公民社会和多元主义的思路融合在了一起,将“社团”这个概念纳入到当代民主理论之中并构成其话语体系的重要组成部分。20 世纪八九十年代,以哈贝马斯等人为代表提出了“新市民社会”。他们认为原来“国家——社会”二分结构意义上的市民社会已难以支撑起当代民主政治体系,“政治国家——市场经济——市民社会”才是当代完善民主政治的最佳结构。许多西方学者认为,市民社会(civil society)的存在是实现政治民主的一个必要条件(a sine qua non for democracy)(Michael A. Mosher, 1999, p.1)。作为公民社会的主体,社团既是公民社会的推动力量,又是公民社会成长的标志。自法国思想家托克维尔(Alexis de Tocqueville, 1969)在《论美国的民主》一书中,最早注意美国民主与市民社会之间的关系以来,不少西方学者为搞清民主与社团组织(social association)、公民道德(civic virtue)和公民参与(civic engagement)等的关系进行了持续的研究。

长期以来,政治参与又一直被看作是民主政治相联的。民主政治在民主政体中只能表现为人民参与政治,因此,政治参与是衡量民主的重要尺度(刘影, 2006)。显然,中国的民主政治建设离不开广泛而有效的公民政治参与。随着中国民主政治建

设的深入展开,我国公民政治参与问题也为越来越多的学者所关注。就中国目前的整体制度而言,显然一般百姓无法像民主国家一样通过各级选举来表达意愿,因此,中国人的政治参与途径在某种程度上比西方国家更为曲折。因此,研究公民政治参与行为的影响因素,并进一步讨论扩大有序公民政治参与的途径,则显得尤为重要。目前国内的研究就整体而言,不仅数量不多,而且较为零散,除了少数的实证性研究之外,大部分仍停留在纯理论上的推导。总的来说,以往对政治参与影响因素的研究,可以进行整合和重新分类,归纳为三种主要的解释视角:强调外部客观因素的影响力;强调个人内部主观因素影响;以及从成本-收益的角度,即用理性选择的视角分析公民政治参与的取向。

以往的理论研究认为,公民社会能构建民主的外围机制,消除民主的政治压力;能孕育民主、平等的政治文化,培育参政主体的健康人格和参政技术能力,减少政治冷漠;也能有效监督和制约政府的单极权力,实现社会的制衡。根据有关公民社会争论的社团学派的观点,公民社会被定义为处于个人与代议制政治之间的有组织的社会生活领域。该学派认为,尽管公民社会的发展作为民主形成的条件并不充分,但是他们对公民社会在日益形成的民主中的作用抱有很高的期望,并十分强调社会自立和活跃的重要性。

本文无意也无力对公民社会与政治民主的一切关系(文化孕育、组织优势、阶级保障、权力分化、资源整合等)一一进行分析,仅选取社团参与(社团参与是公民社会的重要特征和标志)与政治参与

这两个指标,以 2006 年在福建泉州的安溪县、厦门的同安区和思明区进行的“城乡居民生活状况问卷调查”统计资料为根据,分析公民个人政治参与的影响因素,并对这两者之间的关系加以实证研究和探讨。作者在进行文献综述时发现,国内近十几年来关于民主(尤其是政治参与)和公民社会问题的研究文献不到 20 篇,且以往的研究仅在理论上阐述公民社会对整个民主政治的有益意义。本文将以实证研究为基础,着重分析公民社会对政治参与方面的积极作用。

本文的数据来自于 2006 年在福建泉州的安溪县、厦门的同安区和思明区进行的“城乡居民生活状况问卷调查”统计资料。选取这三个地区的主要考虑是:厦门思明区作为社会、经济、心智、政治、文化发达的都市地区的代表,其城市化水平较高;同安区是相对贫穷的乡村农业地区的代表,其在都市化、工业化、农业的商品化、传播媒介和通讯的发展水平、职业结构及相关的过程方面较厦门岛内落后很多;泉州市安溪县则是县城的代表,其城市化水平和富裕程度介于厦门思明区和同安之间。

本研究所采用的抽样方法是多阶段整群抽样法。地区下面的居委会的选取方法具有一定的主观性,即综合权衡被选居委会在所属辖区的位置分布以及经济状况上的分散性和代表性。被访对象的选取上,由调查员入户后,根据家庭的实际人员情况随机抽取一名家庭成员作为被访对象。在地区和居民的选取上,没有严格遵循随机的原则,这可能会对研究成果造成一定影响。因此,在以本文结论推论全国总体情况的倾向需谨慎看待。还需要指出的事,由于此次调查对变量的测量和先前的已有研究并不完全一致,因此,在看待本文研究结果时,应慎重对待。

二、政治参与和公民社会的界定和测量

本研究的因变量——政治参与 (political participation),采纳陶东明和陈明明的界定,政治

参与是指公民试图影响和推动政治系统决策过程的活动(陶东明、陈明明, 1998: 104)。由于中国正处在社会的转型阶段,公民自治组织和社会团体尚未真正从国家权力体制中完全剥离出来,且当前中国公民政治参与行为也多源于自身物质利益层面的诉求,诉求的指向性也未完成转型性分化,因此,本文主张容忍在最宽泛的意义上使用“政治参与”这个术语。

在本次调查中,我们用了 19 个指标(见表 1)来测量城乡居民的政治参与程度。我们设置了“经常”、“较经常”、“一般”、“较少”、“没有”五个选项来反映公民政治参与的程度,并根据所代表的参与程度分别记作 5 分至 1 分,以此调查受访者的 19 种参政程度。然后,再运用主成分法对测量公民政治参与的 19 个项目进行因子分析,再经过变值精简法旋转,共得到 4 个政治参与因子(参看表 1),根据每个因子所包含的变量的共同特点,我们分别将其取名为“上诉抗争参政因子”、“维权表达参政因子”、“关心公共事务参政因子”和“参与选举参政因子”。其中,第一个因子即上诉抗争参政因子,包含变量有:向人大代表、政协委员提意见;到政府相关部门或信访部门上访;写信给政府相关部门或信访部门投诉;带头到政府请愿讲理,找领导对话;到法院起诉政府或公安部门;通过怠工表达不满;通过罢工表达意见。第二个因子是维权表达参政因子,主要包含变量有:为维护自己或同事利益找单位领导;为维护自己合法权益向政府部门投诉;给报纸、电台、电视台等媒体写信或电话表达看法;在网络上参与讨论对国家大事发表观点;在网络上发表本市发展相关问题。第三个因子即关心公共事务参政因子,主要包含:关心工作单位事情;关心居住小区事情;关心所在社区;居委会的事情;关心本市本县的事情;关心国家大政方针。第四个因子是参与选举参政因子,主要包含变量有:参加上一次的人大代表选举的投票;在上一次人大代表选举为候选人拉票。

表 1 “政治参与”的因子负载表

政治参与的项目	上诉抗争	维权表达	关心公共事务参 政因子	参与选举	共量
	参政因子	参政因子		参政因子	
1、为维护自己或同事利益 找单位领导	0.14	0.7	3.50E-02	2.06E-02	0.511
2、为维护自己合法权益向 政府部门投诉	0.263	0.713	6.22E-02	2.10E-02	0.582