

民主、公正还是绩效？

——中国地方政府合法性及其来源分析

马得勇 王正绪

内容提要：目前，中国的地方政府是否面临着深刻的合法性危机？本研究假定影响地方政府合法性的因素主要有4个：政府服务绩效、制度的公正性、传统文化中的威权主义观念以及制度创新。文章根据在实地调研中收集的10省20个乡镇的资料数据，就地方政府的合法性及其来源进行实证检验。根据检验结果，公推直选制度的实施，比较明显地提高了民众对基层政府的支持和信任，但其他类型的制度创新对地方政府合法性的影响并不显著。政府服务绩效、制度的公正性和威权主义观念对政府的合法性均有显著影响，但影响程度不同。公推直选也在一定程度上改变了乡镇政府合法性的生成机制。根据分析结果，作者就地方政府如何克服合法性危机提出了若干政策性建议。

关键词：乡镇政府 合法性 制度创新 服务绩效 制度公正性

中图分类号：D6 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-3947(2012)03-0122-17

引言

2011年年初，新华社旗下的《国际先驱导报》的一组题为“请让我来相信你”文章开篇写道：“我们曾经对一切都充满信任，对领袖、对革命、对资本主义的必将灭亡和共产主义的光明未来……但我们现在却似乎什么都不信——不相信地方政府的表态，不相信媒体的报道，不相信身边人——尤其，‘政府说什么都加以怀疑，这已经成为多数人的习惯’”（赵菲菲、邓亚君、邓媛，2011）。文章列举了近年来各个地方发生的事件^①，其中地方

作者简介：马得勇，南开大学政府管理学院副教授，英国诺丁汉大学玛丽·居里研究员。王正绪，英国诺丁汉大学当代中国学学院副教授，中国政策研究所副所长。

基金项目：欧盟“Marie Curie Actions International Incoming Fellowship”（项目编号：237580）、教育部2010年度社科规划基金（项目编号：10JY A810019）。

诚挚感谢下列人员在调研过程中给予的热心帮助和辛勤工作，他们是：各调研地相关政府部门接待人员张蕾（中国农业银行总行）、梁军峰（河北省委党校）、陈宇（甘肃省靖远县政府）、张铁军（北京延庆县检察院）、曲凯（南开大学）、孙兵（南开大学）、马俊（河南省南阳市SQ县政府）、陈荣卓（华中师大）、杨雪冬（中共中央编译局）、王兴民（天津市西青区ZB镇镇政府）、陈建强（《光明日报》社）、南开大学周恩来政府管理学院参与调研的30余名本科生和研究生、华中师大参与调研的8名研究生。

① 比如发生在云南某监狱的犯人死亡事件；被网友称为“躲猫猫”事件；发生在湖南的“凤凰女坠楼事件”；河北保定的“我爸是李刚”事件；“浙江乐清村长之死”事件，等等。

政府的言行遭到了公众的怀疑和嘲讽,无论这些言行是否客观真实。正如文章所指出的那样,公众对这些事件的反应似乎显示出我国地方政府的公信力已经严重下滑,而且越往基层,政府公信力越差,而问题的本质则是地方政府所面临的合法性危机日趋加重。

但是在媒体和公众广泛质疑地方政府言行的同时,中国的经济发展却在全球面临着严重金融危机的时刻仍然保持着强劲的发展势头。一度甚嚣尘上的“中国崩溃论”似乎也偃旗息鼓,“中国模式”开始成为国内外学术、舆论界津津乐道的话题。在学术界,为数不少的大型学术性社会调查的结果也显示,中国人对政府的满意度和信任度在全球各国中仍然是为数不多的几个高水平国家之一^①。国内外的一些学者甚至认为中国共产党根据社会发展不断调整执政方针的这种与时俱进的灵活执政策略,使得中国的政治体制正在经历着前所未有的“复兴”(Nathan,2003)。相互矛盾的观点和现实令人困惑。中国的政治体制是否存在危机?政府的治理是否面临合法性危机?如果存在危机,那么危机是一种什么样的状态,原因何在?本研究以乡镇一级地方政府作为研究对象,以实证调查收集到的资料为依据,就政治合法性问题展开分析。在此基础上,我们提出一些政策性建议供政府参考。

一、政治合法性研究的进展与局限

(一)合法性与政治合法性

合法性是政治学中的基本术语,因此,它并不是一个新的学术名词。有人认为,合法性概念最早可以追溯到亚里士多德的著作(张娟、习裕军,2007)。也有人认为,早期的儒家经典著作也已经隐含了合法性的理念(Zhao,2009)。近代以来,合法性一直都是思想家和学者们经常关注的话题,但合法性却被认为是“政治分析家们尽量避免的一个不易把握的概念”(亨廷顿,1998)。因此,许多学者对合法性进行了界定以便使其变得清晰。李普塞特强调,合法性是指公民相信一个国家所创造和维持的现存政治制度最适合这个社会(Lipset,1981)。

实际上,任何一个组织都存在合法性的问题,而不仅仅是政府或政治制度。在泰勒看来,“合法性是某个政府、机构或社会组织所具有的一种心理属性,这种心理属性使其与该组织相关的人相信这个权威或组织是适当的、合适的而又合乎正义的”(Tyler,2006)。从这个角度讲,民众认为,一个政府及其相关的制度安排、政策的正当与否,应该被称为“政治合法性”。而在本文中,我们将主要探讨政治组织或政治机构的合法性,也即政治(或政府)合法性。在本文中,我们对这两个概念间的差别不做细致区分。对于一般性的社会组织的合法性,将不做深入研究。

政治合法性为什么重要?这个道理似乎不难理解。任何一个国家,只有当民众从内心接受了其统治的正当性,服从其统治和管理,政府才可以维持统治。如果政府缺乏合法性,而仅仅依靠暴力机构来维持其统治,那么它需要付出的统治和管理成本将大大增加。

^① 有关数据可参见:密歇根大学的英格尔哈特教授主持的“世界价值观调查(World Values Survey)”的调查结果、亚洲民主调查(Asian Barometer)在2002、2008年所作的中国大陆的全国性调查。

这种依靠强力来维持统治的政府注定不能长治久安。

(二) 以中国为对象的政治合法性研究

近几年,从政治合法性的角度展开中国问题的研究受到了越来越多的重视。吉莱(Bruce Gilley)从合法性角度对中国当代政治制度(特别是1989年以后的制度)的变迁进行了考察,他认为,从合法性的视角来解释当代中国的制度变迁要比经济理性主义、社会政治视角或者历史因素更为合理,克服政治合法性危机是中国共产党进行政治体制改革的驱动力(Gilley,2008)。舒耕德认为,对现有中国政治合法性的考察需要从意识形态、结构和个人三个层次来分析。意识形态作为一种道德合法性,中国共产党在这方面一直进行着各种尝试,从“三个代表”到“和谐社会”、“科学发展观”等,同时加强“社会主义法治”建设,增强干部的责任意识和法治意识,并扩大政治参与渠道,赋予人大更多的权力。在结构层面,中国积极强化政府执政能力(如,通过公务员考试、培训等方式强化干部在招募、管理上的专业化),推动党内民主。在个人层面,中共通过直选、信访、干部考核制等方式努力增强公众对地方官员的信任(Schubert,2008)。

赵鼎新认为,中国自古以来国家的合法性就奠基于政绩(或者绩效)之上。但是建立在政绩基础之上的合法性存在着固有的不稳定性,当统治者的承诺不能兑现时,就会产生严重的政治危机(Zhao,2009)。

近年来,国内学者对政治合法性的研究也开始重视起来,发表了不少文章。但这些文章多数重在梳理概念和理论,专门针对中国政府(或地方政府)的实证研究并不多。由于这些成果在理论和实证研究层面均未有明显突破,这里暂不做介绍。

(三) 对地方政府合法性的研究

以往国内外有关政治合法性的研究基本集中在国家层面上,对地方政府的合法性较少涉及。从国内外发表的论文和专著来看,专门对地方政治合法性进行的研究并不多见,对中国地方政府的合法性研究主要集中分析了村级治理和选举对基层自治组织的合法性的影响。多数国内外的研究均认为,村级选举提高了基层自治组织的治理能力,从而也提高了自治组织的合法性。肯尼迪认为,村民选举增加了民众对选举性制度的支持,增加了民众对现有政治体制的支持,减少了地方基层政府官员对村长的支配(Kennedy,2009)。曼宁、舒耕德和陈雪莲的研究还表明,村委会选举在增进基层自治组织的合法性方面是成功的(Melanie Manion,2006;舒耕德、陈雪莲,2007)。但是这些研究所关注的村民自治在中国并不属于政府机构,村民自治是否提高了基层地方政府,比如乡镇政府的合法性尚无经验研究的支持。

国内一些以乡镇治理或体制改革为中心的研究也认为,公推直选等乡镇民主改革可以提高基层乡镇政府的政治合法性(何增科,2007;徐勇,2009;黄卫平、陈家喜,2009;赖海榕,2009)。这些研究从宏观层次分析了制度创新对地方政府的权力结构、遏制腐败、提高政府治理能力等方面产生的积极影响。但是如果说政治合法性的基本要义在于民众对政治机构的信任和支持,那么这些研究的局限性在于:这些研究忽略了当地民众如何看待制度创新以及制度创新是否改变了他们对政府的态度。学者们更多地表达了个人的观点,但是未能系统地考察民众对这些制度创新的反馈。截至目前,没有一项研究对地方政

府合法性进行过系统的分析,也没有令人信服的证据显示公推直选等乡镇体制改革或治理创新对乡镇政府的合法性产生了正面或负面的影响。

基于以上研究所存在的缺陷,本研究将以乡镇政府为分析单位,对地方政府的合法性及其影响因素进行分析。同时,我们也将分析制度创新给基层政府的合法性带来什么样的影响。

二、理论框架及假设

首先需要说明:我们之所以要单独地分析地方政府的合法性,是因为我们相信,地方政府的合法性不同于中央政府或者整个政治制度的合法性。地方政府的合法性和整个国家政体的合法性的形成过程、表现方式并不是完全相同的。地方政府拥有合法性并不意味着中央政府或整个政权会自然地拥有合法性,反之亦然。不少国内外的经验研究也表明,特定的、具体的政治支持,比如对某个地方政府或者政府机构的信任未必会转化为支持整个政权或者政治制度的扩散性政治支持。有研究显示:瑞典人对街道层级的政府机构,比如警察、法院和医生的信任度要高于诸如政党和议会之类的国家层级的政治机构(Rothstein, 2009)。学者们针对中国基层民主发展的研究结果则展示出了相反的结论,村民们对中央政府的信任要高于对地方政府的信任(Li, 2004; 胡荣, 2007)。

由于影响政治合法性的因素多种多样,一项研究不可能详尽分析所有因素,因此,我们在分析中国地方政府的合法性时,有必要把那些显而易见不会影响地方政府合法性的因素从我们的分析中剔除,只留下若干重要的因素作为经验分析的变量。

意识形态被认为是影响政治合法性的一个重要变量,但是在我们看来,意识形态虽然对于整个国家的政治制度的存续显得非常重要,但它却不大可能成为地方政府合法性的来源。很少有地方政府意欲通过意识形态来巩固自己的合法性,我们也没有发现哪个地方政府把合法性建基于此。因此,这一变量将不会出现在随后的分析中。同样的理由,民族主义也不会成为地方政府合法性的重要来源。

(一) 威权主义价值观

在马克斯·韦伯看来,一个国家的合法性来源可分为三种类型:传统型、法理型和个人魅力型(韦伯, 1997)。国家的(或政府的)合法性可以通过传统社会认可的习俗、文化继承权力而获得,可以通过政治领袖的个人魅力而获得,也可以按照现代社会的一套法律制度而获得。在中国的历史和文化中,个人魅力同样在政治合法性来源中扮演着重要角色。但是就地方层次而言,目前的地方政府合法性会很少建立在个人魅力基础之上,因为地方政府虽然与民众生活息息相关,但普通民众接触地方政府的机会很少,对地方政府领导相当陌生。因此,我们认为,地方政府领导者的个人魅力不会成为地方政府特别是基层政府合法性的来源。但是,这并不意味着权威依赖或权威崇拜心理不会成为地方政府合法性的基础。在很多中国人的传统文化观念中,地方政府是正义、权威的象征,支持和服从政府是一种义务。马得勇在最近的一项研究中发现,政治威权主义价值观是影响东亚国家政治信任的重要变量,一个人的威权主义价值观越强,那么他就越倾向于信任政府(马得勇, 2007)。因此,地方政府领导人的个人魅力虽然不大可能成为地方政府合法性

的来源,但本研究假设威权主义价值观是地方政府合法性的重要来源之一。

(二)民主导向的合法性

随着中国现代化程度的加深,以现代社会的理性法律和制度为基础的合法性自然也将发挥越来越重要的作用。这种理性的法律制度集中体现为制度的民主成分的增加,因此,也可称为“民主导向的合法性(Democratic-oriented Legitimacy)”。民主导向的合法性聚焦于政治系统的输入端,该理论认为,选举民主以人人平等为理念基础,它为每个公民提供了表达政治观点、实现政治权利和选择政府及其代理人的平等机会,因此,通过选举产生的政府理所当然地具备了政治合法性。事实上,西方学术界和舆论界普遍认为,民主制度是一国政府合法性的基础(Dahl,2006)。在中国,随着社会现代化程度的深化,普通民众对民主的渴求和“批判性公民(Critical Citizens)”的成长,制度的民主化会成为地方政府乃至中央政府获得合法性的源泉之一。就中国的情况而言,尽管很多以村民选举为对象的研究表明,村民选举对提高村委会的合法性具有正面的影响,但是地方政府乃至中央政府能否通过选举获得合法性仍然缺乏实证研究的支持。因此,考察选举是否对乡镇政府的合法性产生影响将是本研究的目标之一。

(三)制度公正论

另外一种合法性理论可以称之为“制度公正论”。罗斯坦主张,相比政治系统的输入端(民主还是独裁),政治系统的输出端(制度和政策是否公正)对于政治合法性的获取才更重要。罗斯坦批判了基于选举民主的合法性理论。他认为,民众接受政治权威不仅仅因为政治权威是通过选举而获得了大多数人的支持。民众接受政治权威更重要的依赖于政府政策的结果。民众满意的政策结果不仅包括社会福利制度,而且包括这些制度安排的实际内容是否公正合理。在有的国家,少数群体明知他们的代表没有可能当选,但仍然支持政府当局,但有的国家却相反。这种差异不是因为选举民主存在差异,而在于政治系统输出端的制度安排是否体现了公正、合理、平等,从而更容易获得民众的支持(Rothstein,2009)。罗斯坦等学者发现,在社会福利制度公正平等且社会保障做得好的国家(比如瑞典),人们对政府的具体服务部门(警察机构、社保机构等)的满意度要比一些政治机构(比如政党组织、议会)的满意度更高,而对社会保障机构、公共服务部门更为满意的人不仅对政府的信任度更高,而且对整个社会的信任度也高(Rothstein,2009)。在他看来,塞尔维亚从克罗地亚分离出去的事例则显示了有民主但无公正所造成的政治合法性的灾难。南斯拉夫解体后,克罗地亚的塞尔维亚人之所以要从克罗地亚独立出去,并非由于他们感觉到自己将成为永远的少数派而不可能赢得选举的胜利,而是因为赢得第一次选举胜利的克罗地亚民族主义政党在掌权以后制定了一系列的歧视塞尔维亚人的制度和政策,比如解雇在警察、军队、司法和教育等机构任职的塞尔维亚人。正是这种有失公正、公然歧视的做法激起了塞尔维亚人的独立运动(Rothstein,2009)。

在中国,人们对公平公正的价值追求由来已久,“一视同仁”的公正观在中国人的政治价值理念中始终居于关键的地位。在现实生活中,人们对政府的不满往往由于政府在政策执行过程中掺杂了大量不确定因素,政策因人而异,未能实现公正公平的原则,从而使民众产生被政府蒙蔽欺骗的感觉。比如,在我们的调查中,很多村民反映的政府困难救

济未能发放到实际困难户手中;警察在处理案件时存在着钱权交易、人情因素(交钱放人)的现象。这些现象无疑损害了政府的威信。因此,我们认为,政府政策、制度安排的公正性会直接影响人们对政府合法性的看法。因此,我们假设,制度公正性作为一个独立的变量,将对政治合法性产生正面的影响。

(四)政绩导向的合法性

在分析中国的政治合法性时,很多学者关注的是“政绩导向的合法性(Performance-oriented Legitimacy)”。政绩导向的合法性视角重点关注的是政治系统输出端或政府政策的结果对政治合法性的影响,该理论视角认为,政府的合法性与政府的治理水平或绩效密切相关,政府通过发展经济,改善公共服务和社会福利以获取其合法性(赵鼎新,2009)。在东亚地区,比如韩国、台湾地区,威权主义国家的政府通常会通过高速的经济发展以获得政治合法性。但是这一理论视角可能无法解释这样的事实,即,很多国家或地区在经济高速发展的过程中,政治合法性不是上升,而是下降了,比如,韩国和台湾。这两个国家或地区都是经济获得长足进展后原来威权主义政权的合法性受到了挑战,最终导致民主制度的诞生。

尽管如此,我们认为,政绩在地方政府合法性的形成过程中仍然举足轻重,因为地方政府的绩效往往和地方居民的日常生活紧密相连。但是政绩在不同发展阶段具有不同的内涵。对于中国的地方政府而言,发展经济曾经是考察地方官员政绩的主要指标,因此,也就成为地方官员施政的主要动力。但是最近这一情况有所变化,中国政府提出了构建服务型政府的目标,地方政府工作的好坏在内容上也相应发生一定程度的转变,“群众是否满意”成为衡量政府绩效的一个更为根本性的判断标准(赵承、张晓松,2011)。但无论政绩的内容如何变化,政绩作为地方政府合法性的一个重要来源是一个非常合理的假设。

综合以上理论,我们认为,中国地方政府合法性主要有4个影响因素:传统文化中的威权主义价值观、民主制度、制度的公正性和政府绩效。基于这4个因素,我们提出本研究的四个主要假设:假设1、传统儒家文化中对权威的服从和敬畏的观念是地方政府合法性的重要来源。假设2、地方政府的服务绩效,比如福利政策、公共服务水平等,是影响地方政府合法性的重要因素。假设3、制度的公正公平程度影响着政府合法性。假设4、乡镇制度的创新对地方政府合法性具有正面的影响。公推直选对地方政府合法性具有正面的影响。

三、数据收集与分析结果

(一)调查点的选取

为了能够了解基层民主发展的真实情况,本研究项目组在2008年7月开始后的近3年的时间里(2008年7月~2011年4月),在全国范围内选取了10个省或直辖市的24个乡镇,收集了大量一手资料。在正式展开调查之前,我们在湖北XA、河北JZ两个县级市各选取了2个乡镇,在天津市近郊选取了1个乡镇进行了试验性调查。通过这5个乡镇的调查,我们积累了一些如何进行田野调查的经验,重新修改了调查问卷和访谈内容。2009年7月,我们正式展开了10个省市、20个乡镇的调研工作。最终,课题组访谈了数

十名市、县、乡级干部,收集了2613份以村民为调查对象的问卷、344份以乡镇工作人员为调查对象的问卷,掌握了大量一手资料。

(二) 指标的选择

目前,对地方政府合法性进行系统测量的指标体系在国内外的研究中均很少看到,但是测量国家层次的政治合法性的指标体系较为多见。吉莱(Bruce Gilley)对国家层次的合法性的测定使用了三个大指标:对合法性的看法(views of legality),主要包括国家对个人人权的尊重、人们对警察的信任、对公共服务部门的信任等亚指标;对正义的看法(views of justification),主要包括人们对民主发展的满意度、对现有政治制度的评价和对民主制度运行情况的满意度三个亚指标;行动的共识(acts of consent),主要包括投票率、半自愿纳税情况(Quasi-voluntary taxes)(Gilley,2006)。根据吉莱的研究,从全世界范围内来看,中国的政治合法性处于相当高的水平(Gilley,2006)。但是这个指标体系主要用于测量国家层面的合法性,并不适合用来测量地方层次的政府合法性。舒耕德等人强调,政治合法性应该包括人们从意识形态角度以及对现有政治制度构成基本原理的认可(舒耕德等,2007)。但是我们认为,对地方政府合法性的测量没有必要考虑民众的民族主义(爱国主义)态度、意识形态立场以及对现有政治制度构成基本原理的态度。

本研究认为,对地方政府的信任度反映了民众对地方政府的支持和认可,是最能体现地方政府合法性的测量指标。通过测量政府的信任度来评估政府的合法性也是国内外学术界比较公认的测量指标。这一指标不仅简洁明了,易于操作和量化,而且不会把合法性和合法性的来源混淆。因此,本研究将以民众对地方政府的信任度作为测量地方政府的合法性的基本指标。在本研究中,对乡镇政府的信任被细分为三个可观测的指标:(1)对乡镇政府的信任度;(2)对乡镇人大代表的信任度;(3)对本地警察的信任度。

根据我们的假设,在个人层次上,地方政府的合法性主要来源有三个:(1)人们的权威依赖心理;(2)个人对地方政府的服务绩效评价;(3)人们对制度公正性的评价。

对传统文化中的权威依赖心理这一变量的测量,我们在调查问卷中设计了三个指标来衡量:(1)“我相信政府领导所做的决定总是正确的”;(2)“政府就像大家庭的家长,任何人都应该服从它”;(3)“什么样的思想在社会上流传,应该由政府来决定”。我们希望通过这三个可测变量来衡量一个潜在变量:威权主义观念。

对地方政府服务绩效的测量,我们认为,在现阶段的地方政府绩效测量体系中,应该更强调其服务的职能。依据该原则,我们设计的指标有三个:(1)“总体来讲,你对本乡镇政府的工作满意吗”。这一指标旨在考察民众对政府工作的总体满意程度。(2)“总体来讲,你认为本乡镇政府的干部称职吗?”该指标用来考察民众对乡镇政府工作人员的素质和能力的认知程度。(3)“您觉得现在去乡镇政府办事(如办手续、开证明)方便吗?”该指标旨在反映民众在与乡镇政府的实际接触和互动中形成的对基层政府服务的认知程度。以这三个可测变量为依据,我们希望能够提取“基层政府服务绩效”这一潜在变量。这三个指标当然不够全面,但由于研究经费限制和资料收集难度,我们还不能使用一个更全面的指标体系来衡量基层政府的服务绩效。

有关制度的公正性,我们设计了两个测量指标:(1)“假如你和别人在经济上或其他

事情上发生了矛盾和纠纷,需要到法院通过打官司来解决,如果不找关系,您觉得你们这里的法院在审理案子的时候会公平地对待你吗?”该指标用来测量人们对基层法院的公正性的认知程度。(2)“假如你和别人发生了纠纷或矛盾,需要公安机关来解决,如果不找关系,您觉得警察会公平地处理吗?”该指标用来测量人们对公安机关和警察的公正性的认知程度。两个问题的备选项均为:“会很公平”、“会比较公平”、“不会太公平”、“会很不公平”、“不知道”。

在宏观层次,对制度创新的测量是个相当有难度的工作。因为这些制度创新很难确定标准进行测量。尽管根据媒体的报道,全国很多地方都曾经做过“公推直选或公推公选”的试验,但是我们的实地考察发现在内容和程度上存在很大差别,不少地方的“公推直选”试验其实名不副实。因此,我们将调查样本按不同创新类型粗略划分为几类:“无创新组”、“咸宁政改组”、“雅安政改组”、“宿迁政改组”、“民主恳谈组”和“公推直选组”。除公推直选组和无创新组外,其他各组的数据都是在创新试验地区选取的乡镇。根据媒体报道或学术研究成果,这些地方都曾经进行过各种不同的基层政府制度创新。公推直选组共包括三个乡镇,分别分布在四川成都市新都区、四川省眉山市和云南省红河州。其中,新都区的LQ镇在2008年举行过全镇党员投票推选镇党委书记,彭山县的YH乡在2009年举行过全乡村民投票选举乡长的试验,红河州的YL镇在2007年举行过全镇村民投票推选镇党委书记的试验。之所以将这三个乡镇分为一组而不将其他创新乡镇一起划入这一组是因为在我们的实地调查中,只有这三个乡镇举行过全乡镇范围的村民(新都区LQ镇是全体党员)投票推选乡镇领导的情况,其他一些地方虽然根据报道也被称为“公推公选”,但村民参与的数量和范围很有限,并不属于实质性的公推直选。这里,我们首先比较这几组样本在乡镇政府信任度上有没有差别,然后分析制度创新对政治合法性产生了什么样的影响。

(三) 分析结果

首先我们对乡镇政府的政治信任进行分析。经过统计可以看到(见表1),村民对乡镇政府信任的平均水平为56.6%,不信任的平均水平为28.7%,另外有14.7%的人选择了“不知道或不想说”。总体来看,村民对乡镇政府信任的水平并不算低,但是如果和更高层级的政府相比,乡镇政府的信任度是最低的。根据我们的调查,村民对县级政府的信任度为60.5%,对省级政府的信任度为65.5%,对中央政府的信任度为79.3%(以上数据均未剔除“不知道”选项)。这一调查结果与以往相关调查基本一致(胡荣,2007)。通过单因素方差分析(ANOVA)检验信任度的均值^①,我们也发现,公推直选组的政治信任度明显高于其他各组,公推直选组的信任度为66.6%,高出平均信任度近10个百分点。其他各组之间信任度虽有所差别,但是这些差别在统计学上并不显著($P > 0.05$)。村民对乡镇人大代表和当地警察的信任度与对乡镇政府的信任度呈现出相同的趋势。公推直选组村民对乡镇人大代表和当地警察的信任度均明显高出与其他各组。通过单因素方差

^① 以各组原始数据(1=非常信任;2=比较信任;3=不太信任;4=很不信任)为依据,借助SPSS统计软件进行平均值的单因素方差分析。均值分析中剔除掉了“不知道”或“不想说”的选项。

分析(ANOVA)检验信任度的均值,同样发现公推直选组与其他各组存在差异,而其他各组之间并不存在显著差异($P>0.05$)。为了进一步检验公推直选组与其他各组之间存在差异的是否是真实的,我们采用了回归分析的方法。在控制了各组的年龄、性别、政治面貌(是否中共党员)、教育水平之后,我们发现,公推直选组与其他各组在政治信任度上仍然存在显著差异。这一分析结果表明,公推直选组与其他各组在政治信任度上的差异是真实存在的,不是由于抽样误差等技术因素造成的。

表 1:20 个乡镇的政治信任度

部门	信任度	按制度创新类型						合计
		无改革	咸安政改	雅安政改	民主恳谈	宿迁改革	公推直选	
乡镇政府信任度	信任	57.6	47.9	54.5	55.6	54.1	66.6	56.6
	不信任	26.1	33.3	37.5	27.6	35.7	20.5	28.7
	不知道	16.3	18.8	8.0	16.9	10.1	12.9	14.7
	合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
乡镇人大代表信任度	信任	59.1	51.8	59.1	50.8	54.1	67.7	58.0
	不信任	27.2	33.3	30.9	35.5	36.7	17.8	28.8
	不知道	13.8	14.8	10.0	13.6	9.2	14.5	13.2
	合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
当地警察信任度	信任	61.6	51.3	63.5	53.3	61.5	67.0	60.3
	不信任	19.4	24.6	26.6	26.9	25.0	17.3	22.0
	不知道	19.0	24.1	10.0	19.8	13.5	15.6	17.7
	合计	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注:20个乡镇,2221个村民样本。原始问题为:我们了解一下您对本地乡镇政府的信任程度,请用“非常信任=1”,“比较信任=2”,“不太信任=3”,“完全不信任=4”,“不知道=8(或不想说=9)”来表明你的态度。表中数据将“非常信任”与“比较信任”合并,“不太信任”与“完全不信任”合并,“不知道”与“不想说”合并。该数据是以各乡镇为单位,以总体样本的性别比率和平均年龄为基础加权后所得到的结果。

表 2:制度创新与政治信任的回归分析

	回归系数 (标准化回归系数)
(常数)	0.350***
性别	0.135*** (0.068)
年龄	-0.013*** (-0.183)
中共党员	-0.294*** (-0.096)
教育水平	0.071** (0.066)
公推直选	-0.149** (-0.055)

续表 2

	回归系数 (标准化回归系数)
乡镇经济发展水平	-0.030 (-0.023)
乡镇平均教育水平	0.003 (0.025)
样本数	2221
解释度 (R - square)	
调整后解释度 (Adjusted R - square)	0.067 (0.064)

注：**：P < 0.01；***：P < 0.001。

因变量：对乡镇政府、警察和乡镇人大代表信任度的因子分析值，共提取了一个因子。

自变量：性别：1 = 男；0 = 女。年龄：18 ~ 90 岁。政治面貌：1 = 中共党员；0 = 非党员。教育水平：1 = 小学及以下；2 = 初中；3 = 高中；4 = 大学及以上。公推直选：1 = 公推直选组；0 = 其他组。乡镇经济发展水平：1 = 低；2 = 中；3 = 高。乡镇平均教育水平：各乡镇受访者中高中及以上学历所占比例。

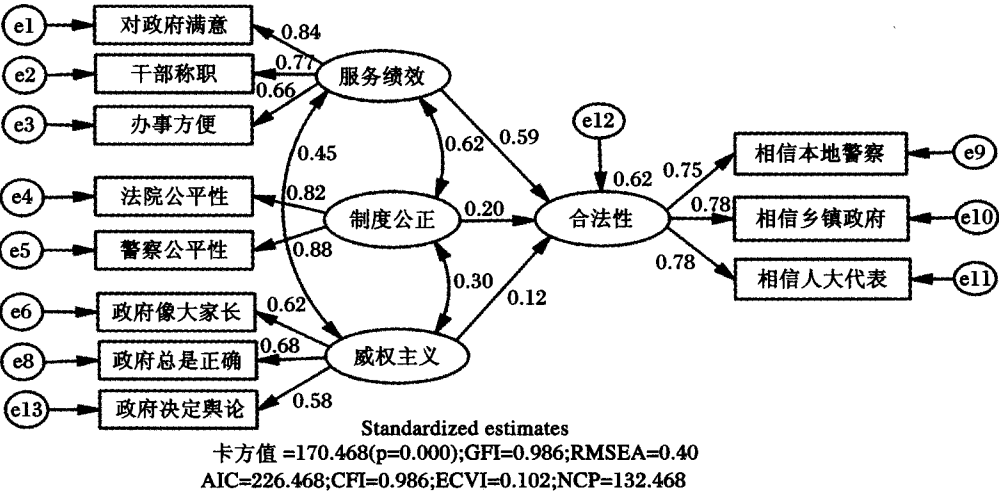
其他制度创新为何没有显著提高乡镇政府合法性？根据我们的实地调查，尽管这些乡镇进行过所谓的制度创新，但这些创新有的局限于行政体制改革，有的创新并没有大范围的村民参与，有的创新已经名存实亡，由此导致村民对制度创新的认知度很低，因此在提高政府合法性方面未能产生实质性的影响。从这一分析结果似乎表明，并不是所有的制度创新都能够提高基层政府的合法性，只有村民广泛参与投票的“公推直选”制度创新有助于提高基层政府的合法性。

其他三个自变量：传统的权威主义价值观、政府绩效和制度的公正性对基层政府合法性的影响，我们使用 AMOS 软件，在个人层次上构建结构方程模型 (SEM)，来观察三个变量对合法性的影响 (吴明隆，2010)。

所有样本的结构方程模型参见图 1。从模型配适度有关参数判断，模型整体上是接受的 (模型配适度参数参照图下中心部)。首先，根据模型分析结果，权威主义价值观对政治合法性具有正面的影响。虽然其影响较弱 (标准化回归系数为 0.12)，但是在统计上仍然是显著的 (P < 0.001)。制度的公正性对政治合法性的影响也是非常显著的 (标准化回归系数为 0.20，P < 0.001)，而政府绩效对政治合法性的影响是三个自变量中最大的 (标准化回归系数为 0.59，P < 0.001)^①。这一分析结果支持了我们提出的假设中的三个。整个模型的判定系数为 0.62，即，以上三个变量共解释了地方政府合法性的 62% 的变异，或者说，乡镇政府合法性来源的 62% 可以通过这三个变量来得到解释。

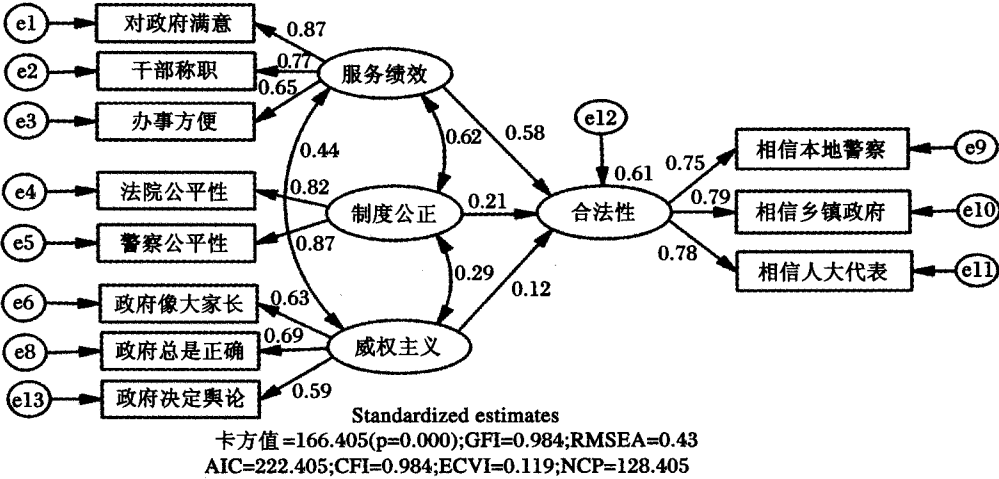
公推直选制度的实施会影响政治合法性的生成机制吗？也就是说当宏观的制度环境发生改变以后，人们对政府的信任和支持的原因会发生变化吗？他们仍然看重的是政府的服务绩效还是有所转变？为了回答这一问题，我们认为有必要对不同制度环境下、或者

① 以下分析中提到的回归系数均为标准化回归系数。



注:20个乡镇,2221个村民样本。

图1:所有乡镇的结构方程模型

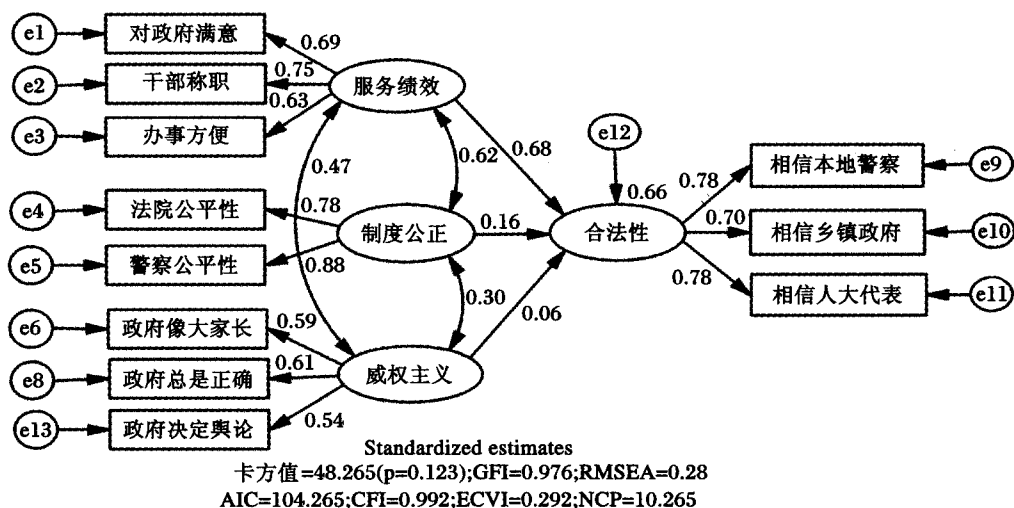


注:17个乡镇,共1863个村民样本。

图2:无直选组结构方程模型

说经历了制度变迁之后人们的政治态度的变化进行比较。我们将被调查乡镇的村民按照有无公推直选制度创新划分为两组,以比较不同制度环境下的合法性生成机制。通过比较图2和图3的分析结果可以看到:

1. 在没有实行过公推直选的乡镇(图2),政治威权主义价值观对政治合法性的影响在统计上仍然是显著的(回归系数为0.12, $P < 0.001$)。但是在实行过公推直选的乡镇(图3),这一变量对政治合法性的影响已经不再显著了(回归系数0.06, $P = 0.412$),也就



注:3个乡镇,共358个村民样本。

图3:公推直选组

是说公推直选环境下,威权主义观念不再成为合法性的来源之一了。

2. 公推直选环境下,政府绩效对政治合法性影响有所上升,但幅度不算非常显著。公推直选制度环境下,政府绩效对政治合法性的影响(回归系数为0.68, $P < 0.001$)要比非公推直选制度环境下(回归系数0.58, $P < 0.001$)高出10%。

3. 在两种制度环境下,制度的公正性对政治合法性的影响不大,回归系数分别为0.21和0.16,统计显著性P值均小于0.001。

4. 影响合法性的三个变量之间存在显著的相关关系。其中,服务绩效与制度公正性之间的相关关系较强,在三个模型中均超过0.6。这意味着服务绩效和制度公正性之间存在较强的相互作用的关系。服务绩效与威权主义观念、制度公正性与威权主义观念之间均存在相关关系,但程度相对较弱。

根据以上分析结果,本文提出的假设1、假设2和假设3得以证实。假设4得以部分证实,即假设4a得以证实。分析结果表明,并非所有的制度创新都会对地方政府的合法性产生正面的影响,在所有创新组中只有公推直选创新起到了这一作用。不仅如此,公推直选还对地方政府合法性的生成机制产生了影响。特别是,在公推直选环境下,传统的威权主义观念对合法性的影响已经不再显著,对此,可以解读为公推直选的实行降低了人们对政府的无条件信任。

四、结论及政策建议

如果说目前政府面临着合法性危机的话,那么地方政府更甚于中央政府。虽然断定总体上中国目前的体制合法性问题已经非常严重还为时过早,但是不可否认的是,政府,特别是地方政府的执政合法性自20世纪90年代以来不断下滑。在地方政府权威和公信

力面临日益下滑的严峻现实面前,如何才能恢复或者挽救基层政府的执政合法性?根据我们的调查和研究,在实施过制度创新的5种模式中,只有公推直选制度的实施,比较明显地提高了民众对基层乡镇政府的支持和信任。也就是说,真正的公推直选制度,不管是党外民主(全体民众选举乡镇长),还是党内民主(全体党员选举乡镇党委书记),都有助于提高地方政府的合法性。这或许也可以解释为什么其他地方的制度创新在增进地方政府合法性方面收效甚微。不仅如此,公推直选也在一定程度上改变了乡镇政府合法性的生成机制。虽然对于那些已经建立了成熟的民主制度的国家来说,制度的公正性对政府合法性的重要程度可能更高,但是在中国这样一个民主制度仍然需要不断完善和发展的国家,通过增进制度的民主化程度、扩大民众在政府领导人产生过程中的参与程度来提高政治合法性仍然是一项值得尝试的途径。当然,扩大民主和参与必须是真实的而非“走过场”。

不仅如此,本文的分析结果还显示,威权主义价值观、政府服务绩效和制度的公正性是影响基层政府合法性的三大因素。在三个因素中,政府的服务绩效仍然是最重要的因素,其次为制度的公正性,传统的威权主义价值观的影响最弱。随着中国社会经济现代化,“批判性”公民的成长将是不可避免的趋势,政治合法性的威权主义价值观基础也会日益弱化。政府的公共服务和制度安排(的公正性)将成为政府、特别是地方政府合法性的两大基础。这里的政府绩效,并不仅仅指地方政府发展经济,创造GDP的本领(虽然发展经济也很重要),而更多的是指地方政府为老百姓的日常生产生活各个领域提供更多更好的服务,使普通村民能够感受到政府是可以信赖的,是为老百姓做事的。在这些方面,地方政府可以发挥的空间依然很大,如,改善医疗教育条件,加强道路、饮水、农田水利等基础设施建设,简化政府办事程序(如有些地方政府设立综合服务中心、代办服务等),增加政府政策制定和执行的透明度并且加强和民众的沟通(如建立公告栏或印发手册公布政府财政状况、救济、计生政策执行情况,以方便民众了解政府工作),增加政府回应性(如建立服务热线、政府领导接待制、定期下访、印发政府服务手册等),为外出打工者、农村留守儿童、老人提供相关服务,等等。

然而,正如政治学家罗斯坦(2009)所指出的,制度的公正性对合法性来说其重要性不亚于制度的民主性。不重视制度公正性的后果不仅仅是政府丧失了威信和合法性,它还是近期中国社会不稳定、各种群体性事件和骚乱频发的制度根源。制度公正性的确立不仅要求基层政府在日常事务,比如救济金发放、征地、计划生育、处理纠纷等领域做到一视同仁,不偏不倚,而且要求基层法院、公安机关在处理案件时能够做到秉公执法、不徇私情。而要实现制度的公正性,增加政策和制度的透明性则是一个必不可少的环节。

本研究在样本数量、测定指标、调查方法等方面仍然有进一步完善的空间,因此,本文的研究结论也有待学界同行进一步检验。同时,需要指出的是,虽然我们的分析结果显示其他制度创新在提高乡镇政府合法性方面的效果并不尽如人意,但这并不能表明其他地方的制度创新在限制地方政府领导人的权力、遏制腐败、提高政府的实际治理能力方面没有实质性效果。

附录 1: 调查方法

(1) 调研点的选取

关于调研点的选取,考虑到联系调研点的难度、经费限制等因素,我们未能采取严格的抽样调查。这些调查点有的是研究者直接与当地政府联系,有的是研究者通过朋友关系介绍与当地政府取得联系,有的是两者结合。为了便于比较,我们刻意选取了一部分曾经进行过基层民主改革或者行政体制创新试验的乡镇,其他乡镇则作为参照,根据“方便安排调研”的原则选取(24个乡镇的基本情况见附录)。

(2) 调查问卷的可信度

虽然国内很多机构和学者都做过各种问卷调查,但是由于问卷调查方法的差异,调查的可信度方面也存在很大差异。即使是中国的权威统计机构——国家统计局,其发布的统计数据一直以来也受到国内外的质疑(戴蕾蕾、张歌,2011)。美国学者曼宁在谈到也曾抱怨中国的学术性社会调查“在调查方法上提供的信息过少,以至于无法判断调查的质量好坏”(Manion,2008)。在此次问卷调查过程中,我们也感受到,问卷调查的任何一个细微环节都会影响问卷的可信度,造成调查结果大相径庭。我们在这里特意把包括问卷调查在内的田野调查的若干细节加以叙述,以便读者判断此次问卷调查的可信度。

为了确保调查问卷的可信度,笔者作为研究项目组的主要研究成员亲自带领调查小组,全程跟踪整个调查过程,随时进行现场指导,并以调查员身份参与了所有乡镇的村民和乡镇干部的问卷调查。调查小组一般由8~10名大学生和1~2名带队老师组成。除2010年7月份的湖北省咸宁市两乡镇调查由华中师大的8名研究生作为调查员以外,其他地方的调查员均由南开大学政府管理学院2006~2008级本科生组成^①。

由于每次外出调研,报名人数均多于所需人数,我们一般会挑选那些平时做事认真敬业、学习成绩较好、社会交往能力较强的学生作为每次调研的调查员。其中的大部分学生都修过笔者主讲的“社会科学研究方法”课程,对社会调查方法和农村相对熟悉,师生之间彼此熟悉,研究负责人和调查员之间更容易建立信任关系,从而有利于防止问卷调查中的伪造、敷衍等行为。为了保证问卷的真实性,我们在每次问卷调查开始前都要求调查员不要追求速度,老师绝不会认为完成问卷份数少的同学都是不敬业的同学。在每次调查开始前,带队教师均要召开一次简单的培训会。每次调查都考虑了调查员的新老搭配、性别搭配,以便相互交流学习调查经验。每天的问卷调查结束后,每个调查员都必须上交当天的调查记录,带队老师在晚上均要召开总结交流会,就当天的调查情况进行交流和汇总。带队老师还就调查过程中出现的问题——加以说明和提示。

据笔者了解,目前国内学术机构和学者实施的全国性大规模问卷调查,研究者作为调查员亲自参与并且全程陪同和跟踪整个调查的情况是非常少见的。尽管已经采取了很多

^① 参与问卷调查的大学生全部自愿报名,研究项目为其提供食宿交通通讯等全部开支,但不提供劳务费用。我们之所以不提供劳务费用,主要有以下几点考虑:1. 对于学生来说,跟随老师一起做田野调查和问卷调查是学习社会科学研究方法、补充课堂所学之不足、了解中国社会的一个很好的机会。报酬对他们来说并不是最重要的;2. 不提供劳务费,有利于我们挑选那些真正愿意做调查和参与社会实践活动的学生加入调研小组,而这些学生在问卷调查过程中会更加认真和敬业,可以尽量避免出现自填问卷等现象;3. 研究经费的限制。

控制措施来保证调查的可信度,但我们仍然不能宣称此次调查数据百分之百客观、真实和可信。但是,我们可以保证此次调查至少是最接近现实情况的调查之一。

(3) 调查内容

此次调查,收集的资料主要包括三部分:

一是各个乡镇社会、经济、人口、地理、政府等方面的基本信息以及当地的社会治安、政府公共服务、村民社会福利与社会保障、乡镇政府体制改革、社会问题等方面的问题进行了解。这部分信息主要通过研究人员与乡镇党委书记、乡镇长等熟悉本地情况的人进行交谈来获得。

二是在每个乡镇随机选取了 2~3 个村,随机入户,以问卷调查的方式调查了 100~110 户(每户一人)左右的村民。每份问卷长度在 10 页左右,涉及调查对象的个人基本信息、对乡镇政府工作的评价、对国家政治经济发展的评价、政治信任和社会信任、对腐败的评价、对基层民主发展的评价以及其他一些有关政治意识、政治行为方面的问题。最终,我们收集了以村民为对象的有效问卷 2221 份(不含试验性调查的问卷)。在每个乡镇的村民问卷调查过程中,均有 5~10% 左右的废卷,这主要是受访者未能完成问卷内容所致,这部分问卷均未算作有效问卷,在调查过程中随时剔除。

三是在每个乡镇以问卷调查形式调查 10~20 名乡镇政府工作人员。问卷内容与村民问卷内容大同小异。最终收集到以乡镇工作人员为对象的有效问卷 344 份。

附录 2:调研点基本情况

表 1:20 个乡镇的政治信任度

乡镇名称	所在省(市)	地理位置	经济发展	调查阶段	有效样本 (村民)	调查时间
XYH 镇	湖北 XN 市	农村	中	试验性调查	96	2008.7
YA 办事处	湖北 XN 市	小城市城乡结合部	中	试验性调查	79	2008.7
ZW 乡	河北 JZ 市	农村	中	试验性调查	72	2008.8
ZJZ 乡	河北 JZ 市	农村	中	试验性调查	62	2008.8
ZB 镇	天津市 XQ 区	大城市近郊	高	试验性调查、 正式调查	83 111	2008.10 2009.11
YL 镇	云南红河 SP 县	SP 县城附近山区	低	正式调查	140	2009.7
MD 镇	河南南阳 SQ 县	农村	低	正式调查	132	2009.7
QT 镇	河南南阳 SQ 县	农村	低	正式调查	105	2009.7
LQ 镇	四川成都 XD 区	大城市远郊	高	正式调查	100	2010.1
BJ 乡	四川 YA 市 YC 区	YA 市远郊	中	正式调查	88	2010.1
CB 镇	四川 YA 市 YC 区	农村	中	正式调查	108	2010.1
YH 乡	四川 PS 县	农村	中	正式调查	118	2010.1
HGQ 镇	湖北 XN 市	XA 市远郊	中	正式调查	119	2010.7
GT 驿镇	湖北 XN 市	农村	中	正式调查	112	2010.7
WL 镇	甘肃 JY 县	JY 县城近郊	低	正式调查	115	2010.8

续表 1

乡镇名称	所在省(市)	地理位置	经济发展	调查阶段	有效样本 (村民)	调查时间
MT 乡	甘肃 JY 县	农村	低	正式调查	108	2010. 8
XH 镇	浙江 WL 市	农村	高	正式调查	102	2010. 8
CD 街道办	浙江 WL 市	WL 市城乡结合部	高	正式调查	112	2010. 8
LJ 镇	河北 WQ 县	农村	低	正式调查	104	2010. 8
AL 镇	河北 WQ 县	县城远郊	低	正式调查	89	2010. 8
XW 乡	江苏 SY 县	农村	中	正式调查	119	2010. 8
QX 街道	江苏 SY 县	农村	中	正式调查	108	2010. 8
ZSY 镇	北京 YQ 县	农村	高	正式调查	106	2011. 4
XY 乡	北京 YQ 县	农村	高	正式调查	125	2011. 4

注：1. 这里的地理位置主要指村民问卷调查的地点，而非乡镇管辖范围或乡镇政府驻地。2. 经济发展水平根据 2008～2010 年各乡镇人均收入确定，高：人均收入 8000 元以上；中：人均收入 4000～8000 元；低：4000 元以下。

参考文献：

戴蕾蕾、张歌，2011：“统计救赎”，<http://www.legalweekly.cn/content.jsp?id=167281&lm=%25E6%2597%25B6%25E6%2594%25BF>（检索日 2011-06-09）。

何增科，2007：“地方政府创新：从政绩合法性走向政治合法性”，《中国改革》，2007，6。

胡荣，2007：“农民上访与政治信任流失”，《社会学研究》，2007，3。

黄卫平、陈家喜，2009：《中国乡镇选举改革研究》，北京：人民出版社。

赖海榕，2009：《中国农村政治体制改革：乡镇半竞争性选举研究》，北京：中央编译出版社。

马得勇，2007：“政治信任及其起源：亚洲 8 个国家和地区的比较研究”，《经济社会体制比较》，2007，5。

舒耕德、陈雪莲，2007：“当代中国的村选：政权合法性的新生成空间？——来自梨树的经验”，载何增科、海贝勒、舒伯特主编，2007：《城乡公民参与与政治合法性》，北京：中央编译局出版社。

徐勇，2009：“延伸与扩展：乡镇民主的启动与突破”，《探索与求实》，2009，4。

吴明隆，2010：《结构方程模型：AMOS 的操作与应用》，重庆：重庆大学出版社。

赵菲菲、邓亚君、邓媛，2011：“请让我来相信你”，http://news.xinhuanet.com/herald/2011-01/17/c_13694007.htm。

张娟、习裕军，2007：“政治合法性理论研究在西方：一个文献综述”，《中州学刊》，2007，1。

赵承、张晓松，2011：“温家宝：民众满意与否是衡量政府工作唯一标准”，<http://news.qq.com/a/20110214/000124.htm>。

[美]亨廷顿，1998：《第三波：20 世纪末的民主化浪潮》，刘军宁译，上海：上海三联书店。

[德]马科斯·韦伯，1997：《经济与社会》（上），林荣远译，北京：商务印书馆。

Dahl, Robert, 2006. *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.

Gilley, Bruce, 2008. “Legitimacy and Institutional Change: The Case of China.” *Comparative Political Studies*. 41: 259-84.

- Kennedy, John J., 2009. "Legitimacy with Chinese Characteristics: 'Two Increases, One Reduction.' " *Journal of Contemporary China*. 18;391 - 5.
- Li, Lianjiang, 2004. "Political Trust in Rural China." *Modern China*. 30;228 - 58.
- Lipset, Seymour Martin, 1981. *Political Man; The Social Bases of Politics*. Garden City, NY; Doubleday.
- Nathan, Andrew. J., 2003. "Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy*. 14(1);6 - 17.
- Manion, Melanie, 2006. "Democracy, Community, Trust: The Impact of Elections in Rural China." *Comparative Political Studies*. 39;301 - 24.
- Rothstein, Bo, 2009. "Creating Political Legitimacy: Electoral Democracy Versus Quality of Government." *American Behavioral Scientist*. 53;311 - 330.
- Schubert, Gunter, 2008. "One - Party Rule and the Question of Legitimacy in Contemporary China: Preliminary Thoughts on Setting up a New Research Agenda." *Journal of Contemporary China*. 17;191 - 204.
- Tyler, Tom R., 2006. "Psychological Perspective on Legitimacy and Legitimation." *Annual Review of Psychology*. 57;375 - 400.
- Zhao, Dingxin, 2009. "The Mandate of Heaven and Performance Legitimation in Historical and Contemporary China." *American Behavior Scientist*. 53(3);416 - 33.

Sources of Legitimacy of Local Government in Rural China: A Comparative Analysis of 20 Townships

Ma Deyong & Wang Zhengxu

(Associate Professor of Government Management School, Nankai University;
Associate Professor, University of Nottingham)

Abstract: This article analyzes the sources of government legitimacy in China's township-level governments, and how they are affected by recent institutional innovations in local governance. Four main factors that could influence the legitimacy of Chinese local governments are suggested, namely: service performance of the government; impartiality of institutions; authoritarian values among the citizens; and institutional innovations. A structural equation model (SEM) was tested with survey data collected in 20 towns of 10 provinces across China. The analysis shows that only implementation of the Open Recommendation and Direct Election (ORDE) innovation significantly improved the legitimacy of township level government, while other types of institutional innovations did not lead to a significantly higher level of local government's legitimacy. Service performance, impartiality of institutions and authoritarian values all have some amount of influence on the legitimacy of local government, but to varying degrees. Furthermore, ORDE also changed the mechanism through which local governments obtain public legitimacy.

Key words: Institutional Innovation; Legitimacy; Local Government; Service Performance; Institutional Impartiality

(责任编辑: 郗继红)