

农民上访与政治信任的流失^{*}

胡 荣

提要: 本文探讨了农民上访与政府信任流失之间的关系。问卷调查数据的因子分析结果表明,农民对不同层次政府的信任可分为两个因子:农民对党中央国务院和省委省政府信任的“高层政府信任因子”和对市委市政府、县委县政府以及乡党委乡政府信任的“基层政府信任因子”。农民对高层政府的信任度较高,但对基层政府的信任度却偏低。多元回归分析表明,除性别、年龄、政治效能感等因素对政治信任的影响具有显著性外,上访对政治信任的流失具有很大影响:上访者到达政府层次每提高一级,其对政府的信任就减少一个档次。作者认为,现有的信访制度有其根本的缺陷,但要从根本上解决问题,改革不能仅限于信访制度本身,还应从更广的范围考虑解决问题的办法,即一方面要建立农民利益的有效表达机制,另一方面要有健全的制度切实保障农民的利益。

关键词: 农民上访 政治信任 信访制度

近年来,有关农民上访的报道不断见诸报端。据报道,近十多年信访总量不断上升,并在2003年遭遇了信访洪峰(参看胡奎、姜抒,2003;于建嵘,2005a)。随着信访人数的增加,有关信访制度的作用和改革引起了许多学者的关注。有的主张取消信访制度,有的则强调要加强信访工作。虽然国务院于2005年1月10日颁布了新的《信访条例》,但有关信访制度改革的争论并没有停止。究竟应该如何看待现有的信访制度呢?本文打算根据调查数据探讨农民上访对政府信任所产生的影响,并在此基础上讨论改革我国信访制度的建议。

一、理论背景与问题的提出

政治信任通常被定义为公民对政府或政治系统将运作产生出与他们的期待相一致的结果的信念或信心(参看Easton, 1965; Miller, 1974;

^{*} 本文为教育部人文社会科学研究2006年度一般项目成果(项目批准号06JA840018)。

Citrin, 1974; Hetherington, 1998)。政治信任具有不同层次的内容, 在最高层次上, 它指的是公民对待整个政治共同体——即公民所属国家的态度。在第二个层次上, 它指的是公民对待诸如民主等政治制度的态度。它还可以指公民对待诸如议会和政府机构等国家机构的态度。最后, 是指公民对政治行动者——即作为个体的政治家的判断和态度 (Norris, 1999)。由于政治信任的多层次性, 它可能与特定职位的任职者相联系, 可能与特定的政权相关联, 也可能与制度相联系 (Craig et al., 1990; Craig, 1993)。公众对政府信任的下降可能反映了公民对政府制度的不满 (Miller, 1974), 也可能反映了对在任政治领导的不满 (Citrin, 1974; Citrin et al., 1975)。

自从 1960 年代以来, 公众对政府信任的变化就引起了政治学者的兴趣, 一些学者对影响政治信任的因素做过研究。莱恩 (Lane, 1969) 认为政治信任主要是一个人对他人信任的函数, 就像阿伯巴克和沃克所指出的, 是与政治因素无关的个人因素的结果 (Aberbach & Walker, 1970)。在莱恩看来, “如果一个人在一般情况下不能信任他人, 他当然不能信任由于权力的诱惑而担任公职的那些人。对当选官员的信任看来只是对一般人信任的特例” (Lane, 1969: 164)。艾杰等人发现在个人犬儒主义与政治犬儒主义之间具有相关性, “当从每一个受教育层次来看待个人犬儒主义对政治犬儒主义的影响时, 我们发现每一种情况下, 当个人犬儒主义增加时, 政治犬儒主义也随着增加” (Agger et al., 1961: 490)。同样, 阿尔蒙德和维巴指出, 政治疏离与社会信任和不信任的一般态度相关联, 那些对别人有较高信任者往往表现出政治方面的信任 (Almond & Verba, 1963: 283)。另一些学者则强调政治效能感对政治信任产生的影响。阿伯巴克和沃克对政治效能感对政治信任的影响进行了详细的研究, 并得出结论认为, 在对政治信任具有影响的诸多变量中, 政治效能感是最重要的。在把政治效能感的项目和个人特征的项目进行对比之后, 他们发现, “与对他人的信任相比, 政治指标与政治信任感具有更强的联系” (Aberbach & Walker, 1970: 1204)。在随后的研究中, 学者进一步从不同的方面分析政治信任流失的原因。正如尼所做的划分一样 (Nye, 1997), 这些因素可以被分为经济的、社会文化的, 以及政治的。有的学者认为政治信任受国民经济和公众对经济的评估的影响, 对经济的负面评价会导致对政府的不信任 (Citrin & Green, 1986; Citrin & Luks, 1998; Feldman, 1983; Hetherington, 1998; Miller

& Borrelli, 1991), 一些学者则把信任的流失归结为诸如犯罪率的上升和儿童贫困等社会文化因素(Mansbridge, 1997; Pew Research Center, 1998), 还有的学者把政治信任的流失归结为许多政治因素, 包括公民对在任领导和制度的评价(Citrin & Green, 1986; Citrin & Luks, 1998; Craig, 1993; Elber & Lau, 1990; Feldman, 1983; Hetherington, 1998; Miller & Borrelli, 1991; Williams, 1985)、不断曝光的政治腐败和丑闻(Gament, 1991; Orren, 1997), 以及冷战的结束(Nye, 1997)。

阿伯巴克和沃克曾讨论过政治信任对于民主社会的规范意义和实践意义。在规范方面, 不信任的公民的存在是实现“民主理念”的障碍; 在实践方面, 在代议民主制下领导人只有获得公民的信任才能成功。他们指出, “如果不信任的群体没有接近决策者的渠道, 或是制度刚性太强而无法适应变迁, 那就可能在社会中造成破坏性的冲突或崩溃”(Aberbach & Walker, 1970)。伊格利津也认为对制度的信心可以“促使对制度和平的和自愿的支持。但是, 当这种信心转变为冷漠、不信任和犬儒主义之后, 这些态度就很容易转化成无法控制的行为”(Iglitzin, 1972)。达尔认为信任促进“多头政治”(民主)而不信任产生“霸权”(专制), 至少有三个方面的理由: 第一, 信任可以增进对民主政体来说必不可少的沟通; 第二, 信任使得公民促进他们目标的组织成为可能; 第三, 如果人民缺乏互信, 冲突具有更大危险性, 并因此危及民主(Dahl, 1971)。其他一些学者也认为, 公民对政府的信任对于政治领导人做出有约束力的决定、动员资源以实现全社会的目标(Gamson, 1968)以及在不诉诸武力的情况下获得公民的顺从(Barber, 1983; Levi, 1997; Scholz & Lubell, 1998; Scholz & Pinney, 1995; Tyler, 1990)都是非常重要的。如果公民收回对政府的支持而且不太愿意服从政府的决定, 那么民主政体的合法性就会产生问题(Easton, 1965, 1975)。

虽然政治信任问题在西方得到学界的广泛研究和关注, 但目前对于中国的政治信任的研究并不多。一些学者已经讨论过农民对政府的信任问题, 例如, 李连江发现, 农民对政府的信任是分为不同层次的(Li, 2004)。欧博文和李连江指出农民中有两种不同的观点看待政府: 顺从与反抗的村民都把政府看作是统一的; 而依法抗争者则在基层干部和上层领导之间进行了区隔(O' Brien, 1996; Li & O' Brien, 1996)。伯恩斯坦和吕晓波也发现, 一些村民相信在限制地方官员的过度盘剥方面, 中央是站在农民一边的(Bernstein & Lü, 2000; Lü, 1997)。

信访问题近年来得到学术界的高度关注,不少人在这方面进行了研究(参看行健、黄啸,2003;郑卫东,2004;房桂芝、董礼刚,2005;于建嵘,2005a)。但是还没有人运用实证的方法分析上访与政治信任之间的关系。与现有的研究不同,本研究打算运用问卷调查的数据,通过建立回归模型,在控制各种变量的情况下,着重探讨上访与农民对各级政府的政治信任之间的关系。

二、调查数据与研究设计

本项研究的数据来自2003—2005年的问卷调查。调查共分两部分。第一部分于2003年11月在福建省寿宁县和浙江省泰顺县入户调查。这一部分的样本完全按照随机原则抽取,先从各县各抽取5个乡镇,再从各乡镇随机抽取4个行政村,每个行政村再随机抽取20户左右村民。此行共成功访问村民812人,其中在过去十多年中有过上访经历的村民45人,占总数的5.5%。第二部分采用同样的问卷调查访问曾经有上访经历的农民,分别在2004年1月、2004年8—9月和2005年1月通过厦门大学学生假期返乡之便进行调查。这一部分无法按随机原则抽样,范围遍及全国沿海和内陆不同省份,共成功访问上访者205人。在这二部分合计的总样本1017人中,男性599人,占58.9%,女性418人,占41.1%;不同年龄段受访者的比例分别是:30岁及以下23.4%,31—40岁32%,41—50岁21.5%,51—60岁15.1%,61岁以上8.1%;受访者中有过上访经历者共250人,占总样本的24.6%;党员180人,占17.7%。

本项研究的因变量是农民对政府的信任。我们在调查中要求受访者分别对党中央国务院、省委省政府、市委市政府、县委县政府以及乡党委乡政府的信任程度进行评价,答案根据李克特量表设计成5个等级:“很低”、“较低”、“一般”、“较高”和“很高”,并由低到高分别赋值1至5分。如表1显示,多达70.5%的受访者对党中央国务院的信任程度“很高”,对省委省政府信任程度“很高”的有45.1%,对市委市政府信任程度“很高”的比例则降为30.5%,而对县委县政府信任程度“很高”的仅占17.8%,对乡党委乡政府信任程度“很高”的则仅为12.4%。依此统计显示,被调查者对党中央国务院的信任程度最高,省委省政府

层次, 市委市政府排第三, 县委县政府较低, 乡党委乡政府最低(见表 1)。

表 1 农民对各级党委和政府信任程度的评价(括号内为个案数)

	党中央国务院	省委省政府	市委市政府	县委县政府	乡党委乡政府
很低	0.6%(5)	1.2%(10)	3.3%(27)	11.5%(99)	26.5%(229)
较低	1.1%(10)	2.3%(19)	7.2%(60)	14.9%(129)	15.8%(136)
一般	6.8%(60)	15.3%(129)	23.5%(195)	32.3%(279)	28.6%(247)
较高	21%(185)	36.1%(304)	35.5%(295)	23.5%(203)	16.7%(144)
很高	70.5%(620)	45.1%(379)	30.5%(253)	17.8%(154)	12.4%(107)
合计	100%(880)	100%(841)	100%(830)	100%(864)	100%(863)

为了解受访者对各级党委和政府评价之间的关系, 我们运用主成分法对 5 个调查项目的调查结果进行因子分析。经变值精简法旋转, 从表 2 可以清楚地看出, 5 个调查项目的结果可以分为两个因子。第一个因子包括受访者对市委市政府、县委县政府和乡党委乡政府三级党委和政府在农村威信的评价, 我们称之为“基层政府威信因子”。第二个因子包括受访者对党中央国务院和省委省政府在农村威信的评价, 可称之为“高层政府威信因子”。为了便于在回归模型中更为直观地分析各个自变量对因变量的影响情况, 我们运用公式把这两个因子转换为 1 到 100 之间的指数, 作为两个多元回归模型的因变量。^①

那么, 哪些因素影响农民对各级党委和政府的信任呢? 本研究的主要目的是要弄清上访与农民对政府信任之间的关系, 因此农民上访的情况是本文的主要预测变量。在问卷中, 我们的提问是: “在过去十几年中, 你本人是否上访过?” 在我们所调查的 1017 人中, 有过上访经历者共 250 人。接着的问题是: “如果你上访过, 请问你最高到过哪一级政府?” 结果为: 到过中央国务院的有 23 人, 到过省委省政府的 68 人, 到过市委市政府的 81 人, 到过县委县政府的 51 人, 到过乡党委乡政府的 18 人。我们把这一问题的 5 个答案都作为虚拟变量进入回归方程, 参考变量为“从未上访者”。

^① 转换公式是: 转换后的因子值 = (因子值 + B) * A。其中, $A = 99 / (\text{因子最大值} - \text{因子最小值})$, $B = (1/A) - \text{因子最小值}$ 。B 的公式亦为, $B = [(\text{因子最大值} - \text{因子最小值}) / 99] - \text{因子最小值}$ 。

表 2 农民对各级党委政府在农村威信评价的因子分析

项目	基层政府信任因子	高层政府信任因子	共量
对党中央国务院的信任程度	. 012	. 917	. 841
对省委省政府的信任程度	. 345	. 854	. 848
对市委市政府的信任程度	. 662	. 619	. 821
对县委县政府的信任程度	. 909	. 234	. 880
对乡党委乡政府的信任程度	. 928	. 060	. 864
特征值	20. 243	20. 012	40. 255
平均方差	44. 855%	40. 238%	85. 093%

有关文献中对于政治信任的原因可以归纳为三类：个人变量、社会经济因素和政治效能感（参看 Cole, 1973; Aberbach & Walker, 1970）。艾杰及其同事发现年龄对政治犬儒主义具有独立影响（Agger et al., 1961），其他学者（如 Litt, 1963; Milbrath, 1965: 81）也发现类似的情况，即年龄较大者信任度较低。麦克迪尔和里德利（McDill & Ridley, 1962）等人的研究表明，较低的社会地位更可能导致失范和政治疏离。艾杰等人（Agger et al., 1961）发现，受教育程度较高者的信任度也较高。莱恩贝利和萨坎斯基（Lineberry & Sharkansky, 1971）则发现低收入人群对政府及其政策最为不满，麦克迪尔和里德利（McDill & Ridley, 1962）也发现较低受教育程度者与失范和政治疏离相联系。

基于以往研究的结果，在本项研究中，我们也加入了一些测量社会经济地位、个人变量和政治效能感的变量作为控制变量。在回归方程中，我们加入了受访者性别、年龄、上学年限、是否党员，以及是否当过村干部或小组长这几个变量。在这些变量中，年龄和上学年限为定距变量，性别、是否党员和是否当过村干部或小组长为虚拟变量。

为了测量受访者的经济状况，我们问了这样的问题：“你家经济状况与五年前比有什么变化？”答案分别为“好多了”、“好一些”、“没变化”、“差一些”和“差很多”，依次赋值 5 至 1 分。虽然这是一个定序变量，但在回归方程中我们将其看作一个定距变量。

为了测量受访者的政治效能感，我们问了 5 个问题：（1）如果你听了乡镇长的工作报告，能不能判断他干得好不好？（2）如果你听了县长的工作报告，能不能判断他干得好不好？（3）如果你听了市长的工作报告，能不能判断他干得好不好？（4）如果你听了省长的工作报告，能不

能判断他干得好不好？(5)如果你听了国家主席的工作报告，能不能判断他干得好不好？答案分为“肯定能”、“也许能”、“大概不能”和“肯定不能”4种，分别记作4到1分。运用主成分法对测量受访者政治效能感的5个问题进行因子分析，得到一个因子，命名为“政治效能感因子”，并将其作为控制变量加入回归方程(见表3)。另外，我们还加入了“你和你的家人在历次政治运动(如反右、四清、文革)中是否受过不公待遇”这一变量。

表3 政治效能感因子分析

项目	政治效能感	共量
(1)如果你听了乡镇长的工作报告，能不能判断他干得好不好	.887	.787
(2)如果你听了县长的工作报告，能不能判断他干得好不好	.963	.927
(3)如果你听了市长的工作报告，能不能判断他干得好不好	.974	.949
(4)如果你听了省长的工作报告，能不能判断他干得好不好	.965	.931
(5)如果你听了国家主席的工作报告，能不能判断他干得好不好	.918	.842
特征值	4.436	4.436
平均方差	88.726%	88.726%

三、研究发现

我们先来看一看作为控制变量的个人因素对政府信任所产生的影响。在比较平均数的分析中，我们发现男女两性对基层政府和高层政府的信任度有显著差异，女性对基层政府的信任度高于男性，而男性对高层政府的信任度高于女性。在多元回归中，加入其他变量后，性别对因变量的影响仍然具有一定的显著性。

在比较平均数的分析中，年龄对政府信任的影响均具有统计显著性。受访者随着年龄的增长对基层政府的信任相应减少，30岁以下年龄组对基层政府信任的平均值为58.3677，而到61岁以上年龄组降为45.5372。然而，对于高层政府的信任则存在相反的趋势，即年龄越大者信任度越高，30岁以下年龄组的信任度为75.9951，而到了61岁以上年龄组则升为83.4586。然而，在多元回归模型中，在控制了其他变量

后, 年龄对因变量的影响不再具有统计显著性。我们在本研究中发现的受访者年龄与对基层政府的政治信任度的关系与国外的发现是一致的(参见 Agger et al., 1961; Litt, 1963; Milbrath, 1965: 81)。

从受教育程度看, 虽然在多元回归分析中, 在加入其他控制变量的情况下, 上学年限对政治信任的影响不具有统计显著性, 但在表 4 的比较平均数中还是可以看出教育程度对政治信任有一定程度的影响。尽管受访者教育程度对基层政府信任的方差检验不具统计显著性, 但显示出一个趋势, 即受访者文化程度越高, 对基层政府的信任度也越高。教育程度对高层政府的信任度的影响具有一定统计显著性, 不过, 其趋势与对基层政府的信任刚好相反, 即随着受教育程度的提高对高层政府的信任度逐渐减弱: 受教育程度 6 年以下者对高层政府的信任度为 79. 6217, 7—9 年者为 77. 6747, 10 年以上者则降为 75. 6204 (参见表 4)。我们这里发现的教育程度与基层政府信任之间的关系和国外学者的发现相一致(参见 Agger et al., 1961: 484; McDill & Ridley, 1962)。

除了性别、年龄和受教育程度的个人变量外, 我们还加入了是否党员和是否当过村组干部两个变量。在中国农村, 党员和村干部的身份是社会地位的重要标志。以往的研究也表明, 如此身份对政治参与具有显著影响(胡荣, 2006)。不过, 在比较平均数和多元回归分析中, 这两个变量对政治信任的影响都不具有统计显著性(参见表 4)。

以往的研究表明, 包括种族、阶级在内的社会经济地位对政治信任具有很大影响。阿伯巴克和沃克使用底特律的调查资料表明, 种族对政治信任具有影响, 黑人比白人信任度低(Aberbach & Walker, 1970)。麦克迪尔和里德利通过对美国纳什维尔市(Nashville)数据的分析发现, 阶级和疏离之间有着直接的联系: “较低的社会地位更可能导致失范和政治疏离”(McDill & Ridley, 1962)。莱恩贝利和萨坎斯基认为, “低收入人群对政府及其政策最为不满”(Lineberry & Sharkansky, 1971)。还有一些学者的研究表明, 对经济状况评价的改善会增进人们对政府的信任(Citrin & Green, 1986; Miller, 1983)。在本项研究中, 我们发现受访者的家庭年收入对他们的政治信任没有影响; 但是, 不管是在比较平均数的分析中, 还是多元回归模型中, 家庭经济的变化对于基层政府的信任的影响均具有统计显著性。这与国外学者的相关研究也是一致的。家庭经济的明显改善可以增进受访者对基层政府的政治信任, 家庭经济状况改善程度越大, 对基层政府的信任度也越高。不过, 家庭经济的变

化对于高层政府信任的影响却不具有统计显著性。

表 4 影响政治信任的个人因素: 平均值(括号内为标准差)

性 别	基层政府信任因子	高层政府信任因子
女	59.5003(18.5688)	76.9276(16.11072)
男	48.1172(22.9368)	79.2217(14.07204)
F	49.236***	4.158*
年龄分组	基层政府信任因子	高层政府信任因子
30岁以下	58.3677(19.20961)	75.9951(18.16724)
31—40岁	56.0197(20.52132)	78.8947(14.95003)
41—50岁	49.7195(22.15798)	77.4813(14.36204)
51—60岁	44.4568(23.47598)	79.1636(12.37528)
61岁以上	45.5372(25.1373)	83.4586(8.69478)
F	11.136***	3.162*
教育程度	基层政府信任因子	高层政府信任因子
6年以下	50.4858(23.33099)	79.6217(14.33694)
7—9年	53.7519(21.38160)	77.6747(14.62687)
10年以上	55.0416(19.26245)	75.6204(17.04794)
F	2.629	3.38*
是否党员	基层政府信任因子	高层政府信任因子
不是	52.0664(22.42272)	78.3402(15.42301)
是	54.1710(20.77292)	78.4190(12.61413)
F	1.073	0.003
是否当过村干部或村民小组长	基层政府信任因子	高层政府信任因子
没有	52.4247(21.60176)	78.2958(15.14294)
当过	51.8717(23.94277)	78.9557(13.60426)
F	.074	.235

注: *P<0.05, **P<0.01, ***P<0.001.

一些学者强调政治效能感对政治信任的影响(参见 Aberbach & Walker, 1970)。而我们此项调查,在多元回归分析中,只有在模型 I 中政治效能感对基层政府信任因子的影响具有统计显著性,而在模型 II 中政治效能感对高层政府信任因子的影响不具有统计显著性(见表

6)。另外,虽然在多元回归模型中“历次政治运动中是否受过不公正待遇”这一变量对因变量的影响不具有统计显著性,但在比较平均数的分析中却发现这一变量对基层政府信任因子还是有一定的影响的。如表5显示,在历次政治运动中自己或家人受过不公正待遇者对基层政府的信任度为45.5324,比未受过不公正待遇者低近8分。

表5 影响政治信任的经济和政治因素:平均数(括号内为标准差)

家庭经济变化	基层政府信任因子	高层政府信任因子
差很多	39.9358(19.60923)	81.0471(12.17776)
差一些	37.9466(20.04278)	79.4904(10.76134)
没变化	53.6903(22.51091)	76.7124(16.0417)
好一些	52.3029(21.14443)	77.9379(15.39192)
好多了	56.3569(22.06299)	79.3250(14.44425)
F	8.504***	.897
历次政治运动中是否受过不公正待遇	基层政府信任因子	高层政府信任因子
否	53.2393(21.89527)	78.2439(15.02331)
是	45.5324(22.61433)	79.3341(13.89503)
F	9.546**	.416
是否上访	基层政府信任因子	高层政府信任因子
从未上访过	58.8238(19.44529)	78.6023(15.50575)
到过乡政府上访	44.2257(18.66629)	82.4382(9.20083)
到过县级上访	39.2716(17.58860)	78.9419(11.09353)
到过市级上访	29.4024(15.19806)	79.8916(10.71288)
到过省里上访	28.8484(18.49767)	73.9358(15.72886)
到过中央上访	27.8773(15.05085)	72.6824(15.26648)
F	56.801***	.113

注: * $P < 0.05$, ** $P < 0.01$, *** $P < 0.001$.

我们再来看一看作为本项研究主要预测变量的上访情况对政治信任所产生的影响。无论是比较平均数的分析,还是在加入其他控制变量情况下的多元回归分析,上访对于政治信任的影响不仅具统计显著性,而且其影响程度也非常大。先看上访对“基层政府信任因子”的影响。在模型1中,除了“到乡镇上访过”对因变量的影响没有统计显著性外,其他几个上访的虚拟变量对因变量的影响都具有统计显著性,即

上访的层次每提高一个级别,对基层政府的信任就减少一个档次:到过县里的上访者比未上访者对基层政府的信任度要少 17.282 分,到过市里的上访者少 22.414 分,到过省里的上访者少 22.996 分,而到过中央的上访者更是减少了 28.886 分。与上访对基层政府信任的巨大影响相比,虽然上访对高层政府的信任也产生一定影响,但其程度要小得多。从模型 II 可以看出,到乡镇、县、市三级上访对高层政府信任的影响没有统计显著性,到省里上访对因变量的影响有统计显著性,从回归系数中可以看出到省里上访者比未上访者对高层政府的信任减少了 9.113 分。到中央上访对高层政府信任也有微弱的显著性,到过中央上访者比未上访者对高层政府的信任减少 7.459 分(参见表 6)。

表 6 影响农民政治信任因素的多元回归分析

	模型 I: 基层政府信任因子			模型 II: 高层政府信任因子		
	B	Beta	Sig	B	Beta	Sig
性别 a	- 3 180	-. 074	. 078	2 603	. 090	. 059
年龄	2 879E-02	. 017	. 703	5. 685E-02	. 050	. 323
上学年限	-. 368	-. 056	. 173	-. 270	-. 061	. 191
是否党员 b	- 2 505	-. 049	. 275	- 2 434	-. 071	. 164
是否当过村干部或小组长 c	2 189	. 042	. 358	1. 908	. 054	. 293
家庭经济情况与五年前的变化	1 810	. 085	. 033	. 183	. 013	. 776
历次政治运动中是否受过不公待遇 e	- 3 173	-. 050	. 195	1. 167	. 027	. 532
政治效能感	3 137	. 147	. 000	. 765	. 053	. 214
是否上访过 d						
到乡镇上访过	- 8 526	-. 061	. 106	2 434	. 026	. 545
到县里上访过	- 17 282	-. 191	. 000	- 5. 090E-02	-. 001	. 985
到市里上访过	- 22 414	-. 244	. 000	- 1. 776	-. 029	. 520
到省里上访过	- 22 996	-. 230	. 000	- 9. 113	-. 136	. 002
到中央上访过	- 28 866	-. 215	. 000	- 7. 459	-. 082	. 058
Constant	54 877		. 000	76. 842		. 000
N	563			563		
Adjusted R square	23 5%			2%		
F	14 312		. 000	1. 903		. 027

说明: a 参考变量为“女性”; b 参考变量为“非党员”; c 参考变量为“未当过村干部或小组长”; d 参考变量为“未上访过”; e 参考变量为“未受过不公待遇”。

四、讨论与对策思考

以上的多元回归分析表明(见表6),农民上访的直接结果是造成了各级政府在农村的信任流失。对于包括市、县和乡在内的基层党委和政府来说,其信任度不仅普遍偏低,而且农民上访的级别每上升一个层次,他们对政府的信任就减少一个档次,即农民上访走访过的政府层级越高,对基层政府的信任度越低。另一方面,虽然到市级以下政府的上访没有对高层政府的信任产生直接影响,但随着上访层次的提高,上访也对高层政府的信任产生了显著的负面影响,到过省级政府和北京的上访者,对包括中央和省级政府的信任度明显降低。实际上,到北京上访次数越多、逗留时间越长、走访部门越多,对中央的信任度越低。必须注意的是,上访所造成的负面效应并不仅仅局限于上访者,而且也会对其他未上访的农民产生不良影响。绝大多数农民或许不言不语,但他们对于发生在身边的事情是关注的,对于上访人员的经历是清楚的。上访农民经历的失望乃至幻灭,不可避免地会影响感染到他们。

政治信任对于政府的顺利运作和稳定都具有重大意义,因为它是“政治支持”的重要组成部分,并构成政治制度合法性的基础(Easton 1965: 273; Easton, 1975)。信任政府的公民更可能遵纪守法、支持政府的倡议和在无需借助强制力的情况下追随政治领导(Luhman, 1979)。较高的信任与较少介入动员式参与相联系(Seligson, 1980),而低度的信任使得政治领导的成功更为困难(Hetherington, 1998),并导致政府在一系列国内政策方面无法得到支持(Chanley et al., 2000)。对政府信任的缺失还与参与骚乱(Paige, 1971)和其他反对体制的政治活动(Muller et al., 1982)相关联。再者,公众对政府信任的长期缺失还会导致对政治制度及其基本原则信任的崩溃(Nye, 1997)。在某种程度上,政治信任独立于直接的政策结果,因此,享有较多信任的政府,在完成紧迫的政治任务时,一旦遇到困难便具有更大的机动空间(Patterson et al., 1970),获得公众高度信任的政府在遇到政策失误之后具有更大的回旋余地。

对于中国政府来说,改革是一条前人没有走过的路,在“摸着石头过河”的过程中不可避免有一些政策失误,在这种情况下公众对政府的信任就显得更为重要。政府信任流失的直接后果是政府在决策方面的

回旋空间变小了。对于信任度高的政府来说,一方面,正确的决策可以获得民众的广泛支持;另一方面,在决策失误的情况下也可以得到民众的谅解,避免由于决策失误直接导致的合法性危机。

虽然在因子分析中,高层政府的信任与基层政府的信任分属两个不同的因子,而且高层政府的信任值也远高于基层政府的信任值,但当政者决不可以因为目前高层政府还享有较高的政治信任而心安理得和掉以轻心。如果说基层政府是高层政府的防火墙的话,高层政府应该竭力维护这个防火墙,以防基层政府信任的流失影响到对高层政府的信任。政府信任的流失还可能导致政治上的激进主义。虽然绝大多数上访代表仍然坚持在体制内维权,但是一些上访代表,特别是到北京上访的农民,已经与体制渐行渐远,甚至到了离心离德以至于对抗的地步。上访渐变为政治激进主义思想、激进主义行动、乃至激进主义政治组织之温床。

为什么农民上访会导致政治信任的流失?首先要从中国的信访制度中寻找答案。现行信访制度的根本性缺陷使之成为政治信任流失的渠道。从政治思想角度看,信访的观念基础是中国的封建人治传统,设立信访制度的初衷是建立一条民意“上达”的渠道,而不是民意“表达”的渠道(李连江,2004)。这个制度在计划经济和阶级斗争时代是能够起到一些积极作用的,但是到了以规则平等、程序正义和利益团体为根基的市场经济时代,到了掌握国家政权的共产党由革命党转变成执政党的时期,就显得捉襟见肘了。信访活动本来是《宪法》和国务院《信访条例》承认的政治参与,但实际上经常被地方政府视为闹事甚至敌对行动而无情打击和镇压。因为地方政府输不起,直接导致了上访农民的输不起。在地方政府的高压下面,农民一旦由于对上级政府特别是中央的高度信任而上访,就会被地方政府逼入要么彻底认输,要么与地方政府对抗到底不共戴天的绝境。上访农民因为对中央有信心而普遍低估上访的实际风险,所以,一旦上访,几乎必然遭遇失望。面对各种挫折、屈辱、打击和失败,有些上访农民吞下了找不到正义的苦果。但是,也有不少上访农民拒绝接受不正义。他们愈挫愈奋,百折不回。他们的抗争心理和行动,一旦开始,就必须进行下去,不能中途退却或放弃。其结果是不少到北京上访的人的主要控诉已经不是最初促使他们上访的冤屈,而是上访过程中遭受的打击。

有关如何改革中国的信访制度,国内学术界曾有过不少的讨论。

于建嵘(2005a)概括了三种不同的观点:一是主张重新构建信访体系框架,整合信访信息资源,探索“大信访”格局,并通过立法统一规范信访工作,从而建立高效的信访监督监察机制,其核心观点是扩大信访机构的权力,使之具有调查、督办甚至弹劾、提议罢免等权力。国家信访局研究室负责人认为,信访机构权力有限是导致信访效率低下的主要原因,而要解决信访洪峰就得强化信访部门的权力。这种观点以杜钢建与康晓光等人为代表。第二种观点以于建嵘等人为代表,主张从政治体制现代化的视野来重新确定信访功能目标,即在强化和程序化信访制度作为公民政治参与渠道的同时,要把公民权利救济功能从信访制度分离出去,以确定司法救济的权威性。其次要改革目前的信访体制,撤销各部门的信访机构,把信访全部集中到各级人民代表大会,通过人民代表来监督一府两院的工作,以加强系统性和协调性。再次,也是最为重要的是,要切实保障信访人的合法权益,对少数地方党政迫害信访者的案件要坚决查处。第三种观点则主张废除信访制度,因为现行信访制度的许多规定,其实是直接跟宪法或法律相抵触的,出现了行政权僭越立法权或者司法权的现象。这既体现在行政法规和地方性法规或者政策中,也体现在具体的实践里。

其实,我们应该从更广泛的制度背景来审视现有的信访制度。信访制度有自身的不足与缺陷,但要从根本上解决问题,并不能仅仅从信访制度本身的改革着手。在目前人大代表权利十分有限的情况下,于建嵘等人主张撤销各部门的信访机构,把其他政府机关的信访机构合并到人大,这会在很大程度上削弱信访机构的作用。我们要解决由信访带来的政府信任流失问题,一方面,应该从源头上解决问题,即在减少农民上访的原因上做文章。例如,前几年农民上访者中相当一部分是由于负担重引起的。在取消农业税之后,由此问题而导致的上访已经大幅减少,近几年更多的是征地过程中农民利益被侵犯而导致的上访(于建嵘,2005b)。另一方面,更为重要是在更广范围进行制度改革,建立一套较为完善的制度来切实保障作为弱势群体的农民的利益。因此,当务之急应该探讨如何在现有的制度下建立较为完善的农民利益表达机制,使广大农民的政治参与不仅仅限于行政村的地域之内(参看胡荣,2006),让他们在更广的范围对更重大的事情能够表达自己的意见。党和政府还应该通过切实有效的措施来消除司法腐败,使老百姓对司法制度有信心,让农民更多地通过司法途径而不是上访来保护自

己的利益。当然，人民代表大会制度也应在宪法的框架内进一步完善和加强。

参考文献:

- 房桂芝、董礼刚, 2005,《建立完善的农民利益表达与沟通渠道》,《国家行政学院学报》第5期。
- 胡奎、姜抒, 2003,《2003年中国遭遇信访洪峰,新领导人面临考验》,《瞭望东方周刊》12月8日。
- 胡荣, 2006,《社会资本与中国农村居民的地域性自主参与》,《社会学研究》第2期。
- 李连江, 2004,《农民上访与政治认同性的流失》,未发表文稿。
- 行健、黄啸, 2003,《一个农民举报人的遭遇》,《中国改革(农村版)》第1期。
- 于建嵘, 2005a,《信访制度改革与宪政建设》,《二十一世纪》6月号第89期。
- , 2005b,《土地问题已经成为农民维权抗争的焦点》,《调研世界》第3期。
- 郑卫东, 2004,《农民集体上访的发生机理:实证研究》,《中国农村观察》第2期。
- Aberbach, Joel D. & Jack L. Walker 1970, "Political Trust and Racial Ideology." *American Political Science Review* 64.
- Agger, Robert E., Marshall N. Goldstein & Stanley A. Pearl 1961, "Political Cynicism: Measurement and Meaning." *Journal of Politics* 23.
- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba 1963, *The Civic Culture*. Boston: Little, Brown & Company.
- Barber, Bernard 1983, *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Bemstein, Thomas P. Xiabo Liu 2000, "Taxation Without Representation: Peasants, The Central and the Local States in Reform China." *The China Quarterly* 163 (September).
- Chanley, Virginia A., Thomas J. Rudolph & Wendy M. Rahn 2000, "The Origins and Consequences of Public Trust in Government — A Time Series Analysis." *Public Opinion Quarterly* 64.
- Citrin, Jack 1974, "Comment: the Political Relevance of Trust in Government." *American Political Science Review* 68.
- Citrin, Jack & Donald Philip Green 1986, "Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government." *British Journal of Political Science* 16(October).
- Citrin, Jack & Samantha Iuks 1998, "Political Trust Revisited: Děj vĕ All Over Again?" Paper Presented at the 1998 Hendricks Symposium on Public Dissatisfaction with Government, University of Nebraska, Lincoln.
- Citrin, Jack, Herbert McClosky, J. Merrill Shanks & Paul M. Srideman 1975, "Personal and Political Sources of Political Alienation." *British Journal of Political Science* 5.
- Cole, Richard L. 1973, "Toward a Model of Political Trust: A Causal Analysis." *American Journal of Political Science* 17.
- Craig, Stephen C. 1993, *The Malevolent Leaders: Popular Discontent in America*. Boulder, CO: Westview.
- Craig, Stephen C., Richard G. Niemi & Glenn E. Silver 1990 "Political Efficacy and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items." *Political Behavior* 12.

- Dahl, Robert A. 1971, *Polyarchy*. New Haven: Yale University Press.
- Easton, David 1965, *A Systems Analysis of Political Life*. New York: Wiley.
- 1975, “A Re-assessment of the Concept of Political Support.” *British Journal of Political Science* 5.
- Erber, Ralph & Richard R. Lau 1990, “Political Cynicism Revisited: An Information = Procession Reconciliation of Policy-Based and Incumbency-Based Interpretations of Changes in Trust in Government.” *American Journal of Political Science* 34.
- Feldman, Stanley 1983, “The Measure and Meaning of Trust in Government.” *Political Methodology* 9.
- Gamant, Suzanne 1991, *Scandal: The Crisis of Mistrust in American Politics*. New York: Random House.
- Gamson, William A. 1968, *Power and Disconnect*. Homewood, IL: Dorsey.
- Hetherington, Marc J. 1998, “The Political Relevance of Political Trust.” *American Political Science Review* 92.
- Iglitzin, Lynne B. 1972, *Violent Conflict in American Society*. San Francisco: Chandler Publishing Company.
- Lane, Robert E. 1969, *Political Life*. Glencoe: Free Press.
- Levi, Margaret 1997, *Consent, Dissent and Patriotism*. New York: Cambridge University Press.
- Li, Lianjiang & Kevin J. O’ Brien 1996, “Villagers and Popular Resistance in Contemporary China.” *Modern China* 22.
- Li, Lianjiang 2004 “Political Trust in Rural China.” *Modern China* 30(2).
- Lineberry, Robert L. & Ira Sharkansky 1971, *Urban Politics and Public Policy*. New York: Harper & Row.
- Litt, Edgar 1963 “Political Cynicism and Political Futility.” *Journal of Politics* 25.
- Lü, Xiaobo 1997, “The Politics of Peasant Burden in Reform China.” *The Journal of Peasant Studies* 25.
- Luhman, Niklas 1979, *Trust and Power*. New York: John Wiley & Sons.
- Mansbridge, Jane 1997 “Social and Cultural Causes of Dissatisfaction with U. S. Government.” In *Why People Don’t Trust Government*, (eds.) by Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow & David C. King. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- McDill, Edward L. & Jeanne Clare Ridley 1962 “Status, Anomie, Political Alienation, and Political Participation.” *American Journal of Sociology* 68.
- Milbrath, Lester W. 1965, *Political Participation*. Chicago: Rand McNally.
- Miler, Arthur H. 1974, “Political Issues and Trust in Government, 1964—1970.” *American Political Science Review* 68.
- 1983 “Is Confidence Rebounding?” *Public Opinion* 6 (June-July).
- Miller, Arthur H. & Stephen A. Bornelli 1991, “Confidence in Government During the 1980s.” *American Politics Quarterly* 19.
- Muller, Edward N., Thomas O. Jukam & Mitschella Seligon 1982, “Diffuse Political Support and Antisystem Political Behavior: A Comparative Analysis.” *American Journal of Political Science* 26 (2).
- Nomis, Pippa 1999, “Introduction: The Growth of Critical Citizens?” In P. Nomis (Ed.) *Critical*

- Citizens. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S. Jr. 1997, "Introduction: The Decline of Confidence in Government." in Joseph S. Nye, Jr., Philip D. Zelikow & David C. King (eds.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- O'Brien, Kevin J. 1996, "Rightful Resistance." *World Politics* 45(1).
- Orren, Gary 1997, "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith in Government." In *Why People don't Trust Government*, (eds.) by Joseph S. Nye Jr., Philip d. Zelikow & David C. King. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Patterson, Samuel C., John C. Wahlke & G. R. Boynton 1970, "Dimensions of Support in Legislative System." in Alan Komberg (ed.), *Legislatures in Comparative Perspective*. New York: McKay.
- Paige, Jeffery 1971, "Political Orientation and Riot Participation." *American Sociological Review* 36(5).
- Pew Research Center 1998 *Deconstructing Trust: How Americans View Government*. Washington, DC: Pew Research Center of the People and the Press.
- Scholz, John T. & Mark Lubell 1998, "Trust and Taxpaying: Testing the Heuristic Approach to Collective Action." *American Journal of Political Science* 42.
- Scholz, John T. & Neil Pinney 1995, "Duty, Fear, and Tax Compliance: The Heuristic Basis of Citizenship Behavior." *American Journal of Political Science* 39.
- Seligson, Mitchell 1980, "Trust, Efficacy and Modes of Political Participation: A Study of Costa Rican Peasants." *British Journal of Political Science* 10(1).
- Tyler, Tom K. 1990, *Why People Obey the Law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Williams, John T. 1985, "Systemic Influences of Political Trust: The Importance of Perceived Institutional Performance." *Political Methodology* 11.
- Wang, Zhengxu 2005, "Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China." *International Review of Sociology*(January).

作者单位: 厦门大学社会学系
责任编辑: 张宛丽

Farmers' Petition and Erosion of Political Trust in Government
 *Hu Rong* 39

Abstract Based on survey data, this paper explores the relationship between farmers' petition and erosion of political trust in government in China. Factor analysis shows that farmers' trust in government can be divided into two components: the grassroots government trust component, which covers farmers' trust in township government, county government and city government, and the high level government trust component, which includes trust in provincial government and central government. The grassroots government trust is much lower than that of the high-level government trust. Further multi-regression analysis shows that besides factors such as age, sex and political efficacy, petition influences political trust significantly. The higher level of government farmers go to for petition, the more farmers' trust in government erodes. The author argues that in spite of the substantial flaws in the existing petition system, reforms should not be limited to the petition system but should be implemented more broadly to find solutions.

Deliberative Democracy in Rural China: A case study
 *He Baogang & Wang Chunguang* 56

Abstract Villagers' self-government has been carried out in rural China for almost 20 years and laws and policy regulations relating to it have become more detailed, concrete and standardised in recent years. However, villagers' basic rights and interests cannot be guaranteed, and villagers' self-government has not built firm institutional protective barriers for villagers' basic rights and interests. To improve village democracy and give villagers access to basic rights, going further with democratic decision-making, management and supervision is as important as holding democratic elections. Based on a successful democracy experiment in a small village in Zhejiang Province, the paper argues that in order to advance development of Chinese deliberative democracy, it is necessary to establish several institutions or procedures such as chairing meetings by independent moderators, random selection of participants, issuing information in advance, survey-based decision-making, and democratic consultation on significant affairs.

Consumption Institutions, Incentives to Labor, and Legitimacy Resources:
 The change of institutional arrangements regarding consumer lives and laborer
 motivations in urban China *Wang Ning* 74

Abstract: Employing the method of governmental documents analysis, this paper deals with the logic underlying the transformations of consumption institutions in China from the early 1950s to the late 1990s from a macro-perspective. It is argued that in a totalitarian state, consumption is not something totally at individuals' disposal, but rather something