

灾后重建中的政府满意度*

——基于汶川地震的经验发现

尉建文 谢镇荣

提要:政府满意度是政府绩效评估的重要依据,是现代政府执政能力的重要体现。在汶川地震中,灾区群众对政府的满意度呈现两个特征:一是对中央政府满意度高,对地方政府满意度低;二是尽管灾后重建取得巨大成就,但对各级政府的满意度都在下降。本研究的解释逻辑是:国家治理中合法性与有效治理之间的关系,决定了各级政府的行为和群众的满意度。(1)灾区群众对中央政府的满意度是基于对国家合法性的评价,而对地方政府则是基于对有效治理的评价。两种不同的评价逻辑,导致了中央政府满意度一直高于地方政府。(2)在灾后重建过程中,地方政府在政策执行中的“变通”和政策验收中的“共谋”,导致地方政府有效治理下降,致使群众对其满意度降低。(3)地方政府有效治理的下降,导致群众对中央政府有效治理的质疑,影响到群众对中央政府的认同,造成群众对其满意度下降。

关键词:灾后重建 政府满意度 合法性 有效治理 汶川地震

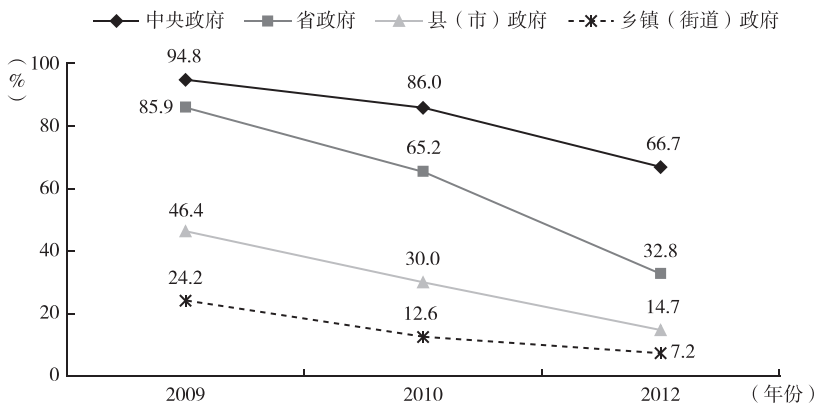
一、汶川震区政府满意度特征

5·12 汶川地震之后,中国政府立即组织开展了历史上救援速度最快、动员范围最广、投入力量最大的抗震救灾斗争,最大限度地挽救了受灾群众生命,减低了灾害造成的损失,夺取了抗震救灾斗争的重大胜利(胡锦涛,2009)。在随后短短 2 - 3 年内,灾区完成了重建工作,实现了跨越式发展,见证了“中国力量”,彰显了“中国精神”(张忠等,2013)。2012 年,四川省 39 个重灾县实现生产总值 4331.9

* 本研究得到国家社科基金青年项目“社会资本与灾后重建研究”(09CSH045)和中央财经大学科研创新团队第二期的支持。本文曾在中国社会学与人口学研讨会(2014,广州)上宣读,得到诸多指导和启发。本文写作得益于与周雪光、蔡禾、吴愈晓、赵延东、柴玲、李国武、王修晓、罗忠勇等人的讨论,并得益于匿名审稿人的修改意见,在此一并致谢。文责自负。

亿元,是震前2007年的2倍;实现地方公共财政收入198.6亿元,是2007年的3.2倍;完成全社会固定资产投资3445.3亿元,是2007年的3.5倍(张忠、王明峰,2013)。救灾和重建的工作成效不仅体现在政府部门的各种统计数字上,更应体现在灾区群众对政府工作的满意度上。

但灾区群众对各级政府的满意度,并不像巨大成就一样令人振奋鼓舞。已有研究发现:一方面,灾区群众对中央政府和地方政府的满意度存在显著差异,对中央政府满意度高,对地方政府满意度低;另一方面,灾区群众对各级政府的满意度都在下降(王奋宇等,2008;张欢等,2008;白新文等,2009;赵延东等,2009)。本研究亦有类似发现。2009-2012年,本研究在汶川地震灾区12个村庄进行了三期追踪调查。调查结果显示:2009年,灾区群众对中央政府的满意度比对其他各级政府分别高出8.9、48.4、70.6个百分点,2010年分别高出20.8、56、73.4个百分点,2012年分别高出33.9、52、59.5个百分点。同时,灾区群众对各级政府的满意度持续下降。与2009年相比,2012年群众对中央政府满意度下降28.1个百分点,对省、县(市)、乡镇(街道)等各级政府满意度分别下降53.1、31.7和17个百分点(如图1所示)。



数据来源:2009年、2010年和2012年四川省德阳市12个村的追踪调查。

注:政府满意度分为4个等级:非常满意、比较满意、不太满意和很不满意。在此,政府满意度是指“非常满意”所占比例。

图1 汶川地震灾区群众政府满意度

目前,对灾区群众政府满意度的解释,不同的理论视角有着各自不同的着眼点。从群众的角度,灾区群众不恰当的期望,导致政府满意度下降(张欢等,2008);从地方政府角度,重建政策执行过程中,基层政府与群众产生冲突的机会更多,存在着不公平现象,导致地方政府满意度偏低(赵延东等,2009);从中央政府角度,救灾重建的举国体制模式,提高了中央政府的合法性,降低了地方政府的合法性,导致群众对各级政府满意度存在差异(陈蓓蓓,2012)。上述学者分别从各自关注的角度对灾区群众的政府满意度进行了合理的解释。但政府满意度涉及政府与群众、中央政府与地方政府等诸多关系,仅从单一关系的角度很难完整地回答上述问题。而且在灾后重建的不同时期,灾区群众的满意度会随着政府工作重点的转移而发生变化,这就需要多期的调查才能全面地反映灾区群众的政府满意度。

本研究认为,政府满意度是灾区群众结合自身感受对政府政策制定、政策执行和政策效果的评价,体现了中央政府(政策制定者)、地方政府(政策执行者)、群众(政策对象)三者之间的关系。从理论上讲,三者关系的实质是国家权力、官僚体制、民众之间的关系,其核心议题是国家治理中合法性和有效治理的问题,这其中蕴含着国家治理逻辑的密码(周雪光,2013)。这亦是西方学者考察中国政府应对灾害能力的一种基本视角,其关注的重点是灾害应对过程中政府层级之间以及政府与民众之间的互动关系。因此,本研究基于国家治理的理论,综览中央政府、地方政府与民众三者之间关系,利用汶川地震灾区3年的调查数据,从政策制定、政策执行(资源分配中的公平感)和政策效果(生活满意度)三个方面,分析灾区群众的政府满意度。

二、理论解释

(一)理论工具

任何国家治理都必须解决合法性与有效治理的问题。在国家治理的宏观解释框架中,合法性与有效治理都应该拥有自己的位置,并能够从二者的关系去说明国家治理的逻辑和问题(蔡禾,2012)。“合法性”通常是指政府与法律的权威为民众认可的程度,是政府行政的最基本条件。韦伯认为,任何权力都不能持久地建立在强制或暴力基础之上,

而必须具有合法性基础,若要维持统治的持久存在,必须唤起合法性的信仰(韦伯,2004)。李普赛特认为,合法性是指国家有能力激发和保持民众的信任,使民众相信现行的政治制度是最适合当前社会的(Lipset,1981)。在中国历史上,皇权与官僚权力有着各自的合法性基础。皇权建立在传统权威与卡理斯玛权威兼而有之的合法性基础之上,前者来自传统权威,后者来自君权天授;官僚权力的合法性来自于皇权自上而下的“授权”(王亚南,1981;周雪光,2013)。

自秦朝统一建立郡县制始,两千多年来,中国的国家治理结构实际上一直延续着类似的体系(福山,2012)。新中国成立伊始,人民共和国的合法性几无争议地建立在民主宪政的法理权威之上,体现在人民代表大会和党内外的选举任命等一系列制度安排之上。但在国家运行的实际过程中,中央政府的合法性基础借助了新形式的卡理斯玛权威,执政党也以种种做法来塑造新的卡理斯玛权威(周雪光,2011)。

“有效治理”是指政府在不同领域或属地管理中解决具体问题的可行性、有效性,尤其体现于基层政府解决实际问题的能力,例如完成自上而下的资源动员任务、提供公共产品、解决地方性冲突等等。从有效治理的角度来看,中国政治体制的基本特征是治官权与治民权分设,形成“上下分治的治理体制”(曹正汉,2011)。中央政府主要执掌治官权,选拔、监督和奖惩官员;地方政府则掌管治民权,实际管治各地区民众。在历史上,治理结构的上层是中央政府,底层是乡村社会的自治组织(王先明,1997);在当代中国,上下分治的格局仍在延续,上层(政府)依然通过下层(政府)进行管治。但其中的一大变化是乡村社会的乡绅转变成基层政府官员或准官员,治民权主要由县(市)级政府和乡镇政府行使(张静,2007)。

因此,有效治理同样可以分为两个层面。对中央政府而言,有效治理是指对地方官员的管治,在资源和人事安排上统辖各地,确保国家能自上而下推行其政策指令意图,实现对地方政府的有效管辖控制。对地方政府而言,有效治理主要意味着民众治理,在领域或属地管理中,能够落实上级各项政策,处理和解决具体问题,让上级放心,让群众满意。

基于以上分析,从合法性和有效治理的角度来看,中央政府、地方政府与民众三者之间的关系,可以具体细化为四个方面的研究内容:(1)中央政府的合法性,强调民众对中央政府的认同与追随;(2)地方政府的合法性,强调中央政府对地方政府的“授权”;(3)中央政府的有

效治理,强调中央政府对地方政府和官员的管理与控制;(4)地方政府的有效治理,强调地方政府对民众和公共事务的管治与处理(如表1所示)。

表1 国家治理中的合法性与有效治理

	合法性	有效治理
中央政府	中央政府—群众 (卡理斯玛权威)	中央政府—地方政府 (官员管治)
地方政府	中央政府—地方政府 (自上而下授权)	地方政府—群众 (民众治理)

(二)理论推演

虽然每级政府都在追求有效性与合法性的共赢,但在现实的治理实践中,二者并非完全一致,甚至存在紧张关系。从古到今,中国国家治理中即存在合法性与有效治理的悖论,表现为国家权力(皇权或中央政府)、官僚体制(地方政府)和民众之间的复杂关系。中央政府(皇权)的合法性基础在于民众的追随和拥戴,但在国家治理体制处于治官权与治民权分设的情况下,中央政府执掌治官权,地方政府掌管治民权。地方政府的权力来源于中央政府(皇权)“自上而下”的授权,实行“向上负责制”(周雪光,2011)。结果是,中央政府的统治依靠民众的支持,但作为其代理人的地方政府治理民众却缺乏“对下负责”的机制,容易造成群众的不满。因此,本研究的基本立论是:在汶川地震灾后重建中,合法性与有效治理在中央政府与地方政府之间的区分,以及在现实治理实践中的困境,决定了汶川地震中群众对政府的满意度及其变化。

合法性来源的差异和治理对象的区分,决定了群众对中央政府和地方政府评价标准的不同,由此导致对不同层级政府满意度的差异。中央政府的合法性来源于群众的认同和追随(冯仕政,2011),治理对象是地方政府和官员,这就决定了在救灾和重建过程中,中央政府追求的目标是通过超常规治理创造救灾和重建奇迹,赢得民众的认同和爱戴。其主要的职责是:制定灾后重建规划和各种相关的政策,进行资源的总动员,管治地方政府,确保中央政策的有效执行。地方政府的合法性来源于中央政府的授权,治理对象是群众,这就决定了地方政府在救

灾和重建过程中,追求的目标是落实中央的政策,分配各种社会资源,完成上级政府的考核。因此,灾区群众对中央政府的满意度侧重于救灾和重建政策的整体性评价,体现的是中央政府合法性的问题;灾区群众对地方政府的满意度侧重于救灾和重建政策执行及政策效果的评价,体现的是地方政府有效治理的问题。

具体而言,灾区群众对中央政府合法性的评价主要体现在救灾与重建政策是否反映了自身需求,重建目标和计划是否合理,救灾和重建是否能够取得巨大成就。对地方政府有效治理的评价主要体现在两个方面:一是关注政策执行是否公平,表现在资源分配过程中地方政府是否做到合理、公正,这直接影响到灾区群众对政策的态度(张欢等,2011);二是关注政策执行的效果,表现在中央政府的各项政策在基层是否真正落实,灾区群众自身的住房、生活等方面是否得到改善和提高。

合法性与有效治理之间的困境,决定了中央政府和地方政府之间的关系在救灾和重建的不同阶段会发生变化,从而影响到群众对政府满意度的变化。对于中央政府而言,合法性和有效治理的两项任务在本质上是相互冲突的:一方面,要想让地方政府更好地执行政策,让老百姓满意,应该尽可能选择分权;另一方面,权力下放就意味着权力被滥用甚至被架空的风险(周黎安,2008)。从监督和控制的角度,中央政府应该尽可能选择集权,运动式治理模式是应对和处理这些问题的重要机制。^①

地震发生之初,中央政府立即启动运动式治理模式,与地方政府形成“高度关联型”^②关系。这一时期,中央政府权力高度集中、资源高度整合,保证了政策自上而下的有效实施,群众对各级政府的满意度普遍较高。但中央政府的动员模式需要注入大量的资源,成本高昂,难以长期有效地持续下去。在灾后重建全面展开之后,中央政府和地方政府的关系从“高度关联型”模式转入“行政发包制”模式(周黎安、王娟,2012)。中央政府对地方政府的监督逐步减弱,地方政府偏离中央政策的可能性增加,有效治理下降,致使群众对地方政府满意度持续下

① 运动式治理,也被称为非常规治理,与常规型治理相对。周雪光(2012)认为,运动型治理机制是针对常规型治理机制失败而产生的(暂时)替代机制或纠正机制。冯仕政(2011)认为国家会根据需要不断打破制度、常规和专业界限,以运动的形式把国内外一切积极因素调动起来,为社会主义事业服务。

② 周雪光、练宏(2012)认为,在“高度关联型”治理模式中,中央政府(委托方)保留包括目标设定权、检查验收权和激励分配权在内的所有控制权,并通过省政府(管理方)实施其权威,导致高度集权、高度整合的治理模式。

降。地方政府有效治理的下降,使群众开始质疑中央政府对地方政府的管治,从而影响到群众对中央政府的满意度。

三、实证分析

(一)中央政府满意度高于地方政府满意度

汶川地震之后,国务院(中央政府)成立专门的汶川地震灾后恢复重建工作协调小组,指导规划实施,协调政策落实,研究解决灾后恢复重建中的有关重大问题。2008年9月19日,国务院颁布《汶川地震灾后恢复重建总体规划》(以下简称《总体规划》),确定灾后重建的指导思想、目标任务和实施步骤,明晰了中央政府、省政府和地方基层政府在灾后重建中各自的职责和具体工作。

在震后的半年之内,中央政府出台了88条扶持灾后重建的政策,数量之多、密度之大,实属罕见(谢登科等,2011)。同时,为充分发挥社会主义制度集中力量办大事的巨大优势,党中央、国务院安排3000亿元中央财政灾后恢复重建基金,决定建立对口支援机制,安排19个对口支援省市全力以赴投入灾后恢复重建。在震后3年之内,党中央和国务院共投入恢复重建资金10205亿元,19个援建省市共投入825亿元,灾区累计接受社会捐赠资金和物资797亿元(温家宝,2011)。

地方政府的主要职责则是落实中央政府的各项政策,分配救灾和重建的各种资源。《总体规划》规定:省政府对恢复重建实施工作负总责,成立恢复重建领导机构,统一领导、组织协调、督促检查灾后恢复重建规划的实施;恢复重建的主要责任在受灾地区各级政府;市、县人民政府具体承担和落实恢复重建各项任务。

在灾后重建过程中,中央政府的权威在基层更多是象征性的、意识形态性的、原则指导性的,而非实际管治性的(张静,2007)。同时,中央政府为了获得群众的心理认同和政治支持,需要把自身塑造成民众信赖的最高保护者和利益代言人,尽量避免与民众直接交涉利益问题。凡是与民众的利益有冲突的事务,都由地方政府来代办(曹正汉,2011)。与中央政府相比,地方政府与灾区群众的联系更为紧密、更为直接。地方政府在政策落实和资源分配中的细节与群众的切身利益密切相关,容易导致群众不满。结果是,群众把救灾和重建的成就归功于

中央政府,把出现的问题和不满则归咎于地方政府。因此,中央政府的满意度一直高于地方政府。

(二)地方政府满意度的下降

在地震发生之后,中央政府举全国之力迅速开展的救灾和重建,在资源投入上是超大的,在运作的制度空间上是“特事特办”。中央政府突破了按部就班的现有行政管理体制,政治逻辑代替科层(行政)逻辑,抗震救灾变成了具有政治高度的问题。党和国家领导人亲临抗震救灾的前线,中央积极调拨抗震救灾资源和专项资金,地方各级政府中几乎所有部门和单位的人员都被抽调投入到抗震救灾的第一线,有效地实现了中央政府自上而下的抗震救灾政策。

随着灾后重建的展开,国家治理从“动员状态”逐渐回归到“常规状态”。2008年6月4日,国务院通过《汶川地震灾后恢复重建条例》,标志着震后的主要工作已经由应急抢险转入恢复重建阶段。中央政府将其制定的灾后重建的任务、目标和进度,“层层转包”给各级地方政府。各级地方政府结合本地实际,将上级政府的政策目标变成具体任务贯彻执行。中央政府则保留灾后重建的最终验收权,评估各级政府的实施成果,确保如期按约完成重建目标。

在政策执行过程中,灾区各地的情况千差万别,而中央政府的各项政策又多是全局性、原则性和指导性的,目标相对比较宽泛和模糊。在这种情况下,各种变通就会成为地方政府官员在解决实际问题时通常的做法(应星,2001)。在灾后重建时间紧、任务重的非常态背景下,政策尤其可能会被地方政府变通甚至扭曲,以便于执行;同时,地方政府也会根据其偏好、意向、利益驱动或政治考量选择性地执行政策,而且也会根据政策对象不同,有选择地执行政策。陈升等人的研究表明,对于中央重视、政治意义强、操作性强的政策,比如基本生活保障政策、农房修改重建政策落实得较好;对于复杂而又难以操作的政策,比如就业援助政策,执行得就最差(陈升等,2010)。

在政策验收过程中,任务分配时从上而下的“行政逐级发包制”,变成了从下而上的“向直接上级负责制”。下级政府要确保本级政府重建的成果能得到直接上级政府的认可。省级政府为了完成中央政府的最终目标,还可能与基层地方政府出现“共谋”行为(周雪光,2008),以确保灾后重建的成果最终被中央政府接受。同时,为了更好地显示重建效

果,彰显治理的有效性,地方政府会倾向于集中资源和力量,打造重建的“示范工程”或“样本工程”,采取“发信号”的机制(卢阳旭,2012),向上级政府传达重建取得重大成就的信息。地方政府的这些做法,在一定程度上会影响到灾区资源分配的公平性与合理性,导致灾区群众满意度的降低。

(三)中央政府满意度的下降

汶川地震救灾和重建过程中,党和国家遵循的高伦理道德标准,对民生的重视,对公平和希望的强调,以及灾后重建的巨大成就,在一定程度上提升了中央政府的合法性。但举国体制的重建模式在很大程度上掩盖了地方政府在救灾和重建中的贡献,还将地方政府的治理缺陷暴露得更为明显(陈蓓蓓,2012)。地方政府作为中央政府在基层的代理,其组织失败不可避免地引起人们对于体制顶端的最高权威的质疑,动摇卡理斯玛支配方式的合法性基础(周雪光,2013)。

同时,随着灾后重建的进行,地方政府扮演的角色越来越重要。如果中央政府无法实现对地方政府的有效治理,不能确保各项政策在基层得到贯彻执行,不能保证各种资源分配的公平性,那么灾区群众就可能质疑中央政府的能力。他们会把灾后重建中遇到的各种问题,逐步归结为中央政府对地方政府及官员监督和领导的力度不够,这就会损害到中央政府的合法性,从而降低群众对中央政府的满意度。

四、数据验证

(一)数据来源与说明

本研究数据来源于清华大学信义社区营造研究中心开展的汶川地震灾后重建研究项目,该项目对汶川地震灾区进行了为期3年的问卷调查(调研情况见表2)。^①调查覆盖德阳市、绵阳市、阿坝州和成都市的重灾区和极重灾区。调查村庄根据研究需要和可行性确定,被访家户则是以村委会提供的花名册为依据随机抽取,调研由访问员入户面访完成。

^① 感谢清华大学罗家德教授特许提供尚未公开的资料;感谢清华—野村中国研究中心提供经费支持相关资料收集(计划编号:041913016);感谢台湾信义文化基金会与清华大学社会科学学院合作成立的信义社区营造研究中心提供了后续资料收集相关经费(计划编号:202061069)。

表2 调查时间、地点以及调查规模

调查时间	调查地点	村(个)	家户数(户)
2009年3月和7月	德阳市和绵阳市	17	558
2010年11月	德阳市	12	314
2012年4月	德阳市、成都市和阿坝州	30	953

在上述调查的村落中,本研究选择了德阳市的12个村进行了追踪调查。2009年3月和7月,第一次调查在12个村庄中各随机抽取40个家户,共发放问卷480份,回收有效问卷394份,有效回收率82.08%;2010年11月,根据第一次调查的家户名单进行跟踪,完成有效问卷313份,跟踪率65.21%;2012年4月,根据第二次调查所追踪到的家户进行调查,最后完成有效问卷273份,跟踪率56.87%。

(二) 变量与测量

本研究因变量是群众对政府的满意度。在调查中,我们设计的题目是:“目前为止,你对各级政府在救灾重建工作中的表现感到满意吗?”选项是:非常满意=1,比较满意=2,不太满意=3,很不满意=4。被访者依次对中央政府、省政府、县(市)政府和乡镇(街道)政府在救灾和重建工作中的表现做出评价。

自变量则是地方政府的有效治理。在调查中,我们从政策执行过程中的公平性和政策效果两个方面来测量。测量政策执行中公平性的问题是,“您觉得,您这里救灾和重建物资的发放公平吗?”选项是:非常公平=1,比较公平=2,不太公平=3,很不公平=4。测量政策执行效果的问题是灾区群众的生活满意度,“总体而言,你对当前自己生活的满意程度如何?”选项是,非常满意=1,比较满意=2,不太满意=3,很不满意=4。

(三) 分析结果

1. 公平感和生活满意度对地方政府和中央政府满意度的影响

表3报告的是2009年到2012年追踪数据的混合模型(mixed model)^①分析结果。由表3可见,在2009年,灾区群众公平感和生活满

^① 该模型的优势在于不仅可以反映公平感和生活满意度对政府满意度的影响,而且还可以反映上一年公平感、生活满意度以及政府满意度对下一年的影响,能够全面地反映所有变量之间的关系。数据分析使用Mplus软件完成。

意度对乡镇(街道)和县(市)政府的满意度产生显著影响,但对省政府和中央政府满意度影响不显著。灾区群众公平感下降1个单位,会导致乡镇(街道)政府满意度下降0.484,县(市)政府满意度下降0.216。灾区群众生活满意度下降1个单位,会导致乡镇(街道)政府满意度下降0.241,县(市)政府满意度下降0.156。在2010年,灾区群众公平感和生活满意度依然对乡镇(街道)和县(市)政府满意度产生显著影响。同时,灾区群众生活满意度对省政府和中央政府满意度产生显著影响。灾区群众生活满意度下降1个单位,会导致省政府满意度下降0.201,中央政府满意度下降0.075。这说明地方政府的有效治理不仅影响灾区群众对其满意度,并开始影响到对省政府和中央政府的满意度。到2012年,这种趋势更加明显。灾区群众生活满意度对中央政府满意度产生显著影响,公平感对省政府满意度亦产生显著影响。灾区群众公平感下降1个单位,会导致中央政府满意度下降0.2。灾区群众生活满意度下降1个单位,会导致中央政府满意度下降0.113。

表3 灾区群众公平感和生活满意度对政府满意度的影响

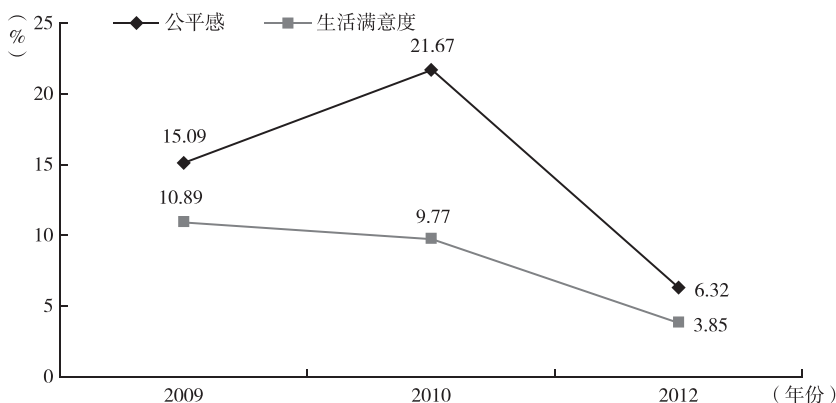
	中央政府	省政府	县(市)政府	乡镇(街道)
2009年				
公平感	-.03	-.006	.216***	.484***
生活满意度	.04	.052	.156**	.241***
2010年				
公平感	-.013	.009	.374***	.519***
生活满意度	.075*	.201***	.225**	.26***
2009年政府满意度	.089	.071	.05	.113*
2012年				
公平感	-.009	.200***	.389***	.65***
生活满意度	.113**	.102	.105	-.02
2010年政府满意度	.078	.063	.07	.108**
样本数	271	271	271	271
卡方值	49.09***	38.62**	37.51**	48.03***

注:(1)* $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。(2)出于表格简洁考虑,本表略掉2009年、2010年和2012年公平感和生活满意度之间相互影响的结果。

2. 公平感和生活满意度下降对地方政府满意度的影响

图2反映的是2009年到2012年灾区群众公平感和生活满意度

的变化。由图 2 可见,在 2009 - 2012 年间,灾区群众的公平感呈现下降趋势,共减少 7.04 个百分点。生活满意度虽然在 2010 年有所上升,但到 2012 年又有大幅下降。与 2009 年相比,2012 年灾区群众生活满意度下降 8.77 个百分点。由此可见,在灾后重建过程中,灾区群众公平感和生活满意度不断下降。这与图 1 各级政府满意度不断下降的现象相吻合,这说明它们之间在时间上呈现出同方向的变化趋势。



注:公平感是指“非常公平”所占的比例;生活满意度是指“非常满意”所占的比例。

图 2 灾区群众公平感和生活满意度的变化(N=272;单位:%)

表 4 报告 2009 年到 2012 年追踪数据的一阶差分模型分析结果。由表 4 可知,在 2009 年和 2012 年,灾区群众公平感的下降对乡镇(街道)和县(市)政府满意度产生显著影响。灾区群众的公平感下降 1 个单位,会导致乡镇(街道)政府满意度下降 0.373,县(市)政府满意度下降 0.256。同时,灾区群众生活满意度的下降对乡镇(街道)、县(市)政府和省政府满意度产生显著影响。灾区群众生活满意度下降 1 个单位,会导致乡镇(街道)政府满意度下降 0.171,县(市)政府满意度下降 0.169,省政府满意度下降 0.187。因此,随着灾后重建的进行,灾区群众的公平感和生活满意度的下降,导致了地方政府满意度下降。

表 4 灾区群众公平感和生活满意度的变化对政府满意度的影响

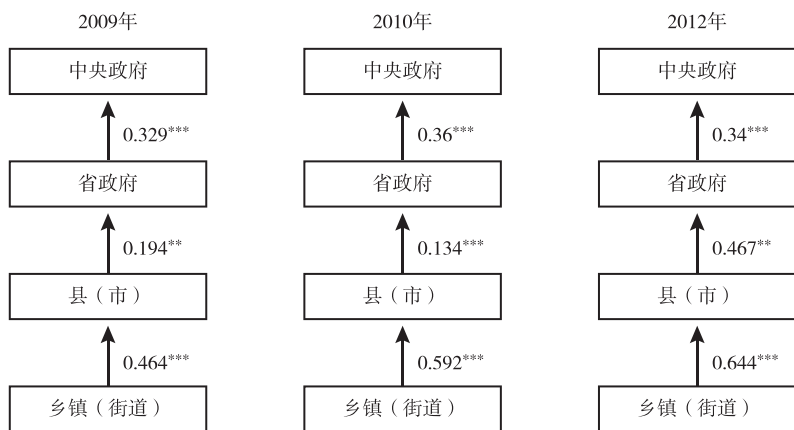
变量	中央	省	县(市)政府	乡镇(街道)
公平感	-.0246	.0221	.256 ***	.373 ***
生活满意度	.0553	.187 ***	.169 **	.171 **
时间虚拟变量	.0682	.139	-.0887	-.190
常数项	.113 ***	.201 ***	.328 ***	.329 ***
样本数	358	348	334	341
R-squared	.015	.059	.075	.146

注: * $p < 0.1$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$ 。

3. 下级政府满意度下降对上级政府满意度的影响

图 3 报告的是 2009 年到 2012 年追踪数据的混合模型分析结果。我们可以发现:第一,在所有年份,下级政府满意度都显著影响到上级政府。灾区群众对乡镇(街道)的满意度会显著影响到县(市),县(市)政府满意度会显著影响到省政府,省政府的满意度会显著影响到中央政府,呈现逐级向上传递的态势。第二,随着时间的推移,乡镇(街道)政府的满意度对县(市)政府的影响越来越显著,从 0.464 逐步增加到 0.644。在 2009 年和 2010 年,县(市)政府满意度对省政府的影响较小,系数只有 0.194 和 0.134,但在 2012 年,系数则迅速增加到 0.467。这就进一步验证,随着时间的推移,地方政府的有效治理会逐步影响到省政府,甚至中央政府。

表 5 报告的是 2009 - 2012 年追踪数据的一阶差分模型分析结果。由表 5 可见,灾区群众对乡镇(街道)满意度的下降,会对县(市)政府满意度产生显著影响。在 2009 年到 2012 年期间,灾区群众对乡镇(街道)满意度下降 1 个单位,会导致县(市)政府满意度下降 0.561;灾区群众对县(市)政府满意度的下降,会对省政府满意度产生显著影响。灾区群众对县(市)政府满意度下降 1 个单位,会导致对省政府满意度下降 0.216;同样,省政府满意度的下降,会对中央政府满意度产生显著影响。灾区群众对省政府满意度下降 1 个单位,会导致中央政府满意度下降 0.404。因此,随着灾后重建的进行,灾区群众对乡镇(街道)和县(市)政府满意度的下降会逐步导致省政府,甚至中央政府满意度的下降。



注:(1) * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01;模型拟合检验卡方值为 197.287, p < 0.01。
 (2)图中数字汇报的是下级政府满意度对上级政府满意度影响的回归系数。

图3 政府满意度从下向上的逐级传递 (N = 271)

表5 下级政府满意度的下降对上级政府满意度变化的影响

变量	县(市)政府	省政府	中央政府
公平感	.0595	-.0178	-.0109
生活满意度	.0874	.151***	-.0298
乡镇(街道)	.561***	-.0214	-.0266
县(市)政府	—	.216***	.00277
省政府	—	—	.404***
时间虚拟变量	.0112	.153*	.0148
常数项	.133	.134**	.0255
样本数	327	323	323
R-squared	.343	.139	.313

注: * p < 0.1, ** p < 0.05, *** p < 0.01。

五、结论和思考

本研究根据国家治理理论,基于汶川地震灾区三期问卷调查,分析和解释了汶川地震灾区群众政府满意度的特征。本研究认为,中国国家治理制度和运作机制决定了各级政府的行为和群众的满意度。国家

治理中合法性与有效治理之间的关系,决定了在救灾和重建过程中,中央政府和地方政府追求差异较大的目标,履行不同的职能。在救灾和重建的不同阶段,中央与地方政府之间的关系也会发生变化。这些变化会影响到救灾和重建政策的执行与效果,从而影响到灾区群众的政府满意度。

第一,中央政府满意度高于地方政府,是因为灾区群众对二者的评价遵循不同的逻辑。在汶川地震中,中央政府的职责主要是政策制定和资源动员,灾区群众对中央政府的评价是对党和国家合法性的评价,是象征性和意识形态性的;地方政府的职责是落实中央的政策、分配各种资源,灾区群众对地方政府的评价是基于救灾和重建有效治理的评价。双重评价逻辑的结果是救灾和重建的各种成就都被归功于中央政府,而与自身利益密切相关的各种不满都被归结于地方政府,使地方政府的满意度一直低于中央政府。

第二,地方政府满意度的下降,源于地方政府有效治理的下降,其原因是在救灾和重建的不同阶段,中央与地方政府的关系发生了变化。救灾和重建初期,中央政府启动运动式治理模式,与地方政府形成“高度关联型”关系。这一时期,中央政府权力高度集中、资源高度整合,保证了政策自上而下有效地实施,获得了群众的支持,赢得了群众的满意。在灾后重建全面展开之后,中央与地方政府的关系转入“行政发包制”模式。中央对地方政府的监督逐步减弱,地方政府偏离中央政策的可能性增加,有效治理下降,致使群众对地方政府满意度持续下降。

第三,中央政府满意度下降,则是因为中央政府有效治理的下降。在灾后重建过程中,地方政府有效治理的下降,政策执行中公平性的下降,群众生活满意度降低,导致群众对中央政府的有效治理产生质疑,影响到群众对中央政府合法性的认同,从而降低了群众对中央政府的满意度。

在汶川地震灾后重建中所体现的政府满意度并非孤立个案,在治理“非典”、举办奥运会、建设高铁等事件中所体现出来的政府满意度,都与汶川地震灾后重建极为类似。中央政府通过非常规化治理所获致的高度合法性,与常规化治理中对合法性的低度追求形成鲜明对照。这种强烈对比使群众对中央政府的有效治理产生质疑。久而久之,中央政府的权威因民众拥戴热情的降低而衰落,地方政府则因其常规治

理过程不断受到冲击而弱化。三者互为促就,渐行渐远,中央政府的合法性危机浮出水面且日益深化(周雪光,2013)。

不同国家的政治体制和治理模式各不相同,中央政府、地方政府和民众之间的关系存在很大差异。汶川地震后政府满意度的特征与国外相关研究的结论存在很大不同(Cole & Kincaid,2000;Chang & Chu,2008)。这既与中国的政治制度和治理模式有关,也与中国历史上政府很早就介入灾害救助活动,并形成源远流长的“荒政”传统有关。因此,要进一步深入研究灾后政府满意度的问题,还有待更多学者从不同国家和地区、不同政治体制和不同文化背景的角度(Brien,1996;Li,2004,2012)进行大量的比较研究。

参考文献:

- 白新文、任孝鹏、郑蕊、李纾,2009,《5·12 汶川地震灾区居民的心理和谐状况及与政府满意度的关系》,《心理科学进展》第3期。
- 蔡禾,2012,《国家治理的有效性与合法性——对周雪光、冯仕政二文的再思考》,《开放时代》第2期。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- 陈蓓蓓,2012,《汶川灾后重建与政府合法性的双轨效应——对汶川灾后重建的社会影响评估》,华中科技大学博士论文。
- 陈升、吕志奎、罗桂连,2010,《非常态下地方政府政策执行评价比较研究——以汶川地震灾后重建政策为例》,《公共管理学报》第4期。
- 冯仕政,2011,《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》第1期。
- 福山,2012,《政治秩序的起源:从前人类时代到法国大革命》,毛俊杰译,桂林:广西师范大学出版社。
- 胡锦涛,2009,《在出席纪念四川汶川特大地震一周年活动时的讲话》,北京:人民出版社。
- 卢阳旭,2012,《灾害干预与国家角色》,中国社会科学院研究生院博士论文。
- 王奋宇、何光喜、马纛、邓大胜、赵延东,2008,《汶川地震灾区居民的生活状况与政策需求》,汝信、陆学艺、李培林主编《2009 社会蓝皮书:中国社会形势分析与预测》,北京:社会科学文献出版社。
- 温家宝,2011,《在汶川地震灾后恢复重建座谈会上的讲话》,《人民日报》5月10日。
- 王先明,1997,《近代士绅》,天津:天津人民出版社。
- 王亚南,1981,《中国官僚政治研究》,北京:中国社会科学出版社。
- 韦伯,2004,《韦伯作品集 III:支配社会学》,康乐、简惠美译,桂林:广西师范大学出版社。
- 谢登科、邹声文、刘羊旻、侯大伟,2011,《在洒满阳光和爱的的大地上——以胡锦涛同志为总书记的党中央关心汶川特大地震灾后恢复重建纪实》,《人民日报》5月12日。
- 应星,2001,《大河移民上访的故事》,北京:三联书店。
- 张欢、张强、陆奇斌,2008,《政府满意度与民众期望管理初探——基于汶川地震灾区的案例

- 研究》,《当代世界与社会主义》第6期。
- 张欢、任婧玲、刘倩,2011,《析灾后救助政策公平感的影响因素——基于汶川地震的实证研究》,《南京大学学报》第3期。
- 张静,2007,《基层政权——乡村制度诸问题》,上海:世纪出版集团、上海人民出版社。
- 张忠、孔祥武、张文、李浩然,2013,《汶川彰显“中国精神”——写在汶川特大地震五周年之际》,《人民日报》5月12日。
- 张忠、王明峰,2013,《汶川震区经济增长幅度高于四川全省平均水平》,《人民日报》5月13日。
- 赵延东、马缨、何光喜、邓大胜、薛姝,2009,《汶川地震灾区居民重建恢复情况调查报告》,汝信、陆学艺、李培林主编《2010 社会蓝皮书:中国社会形势分析与预测》,北京:社会科学文献出版社。
- 周黎安,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- 周黎安、王娟,2012,《行政发包制与雇佣制:以清代海关治理为例》,周雪光、刘世定、折晓叶主编《国家建设与政府行为研究文集》,北京:中国社会科学出版社。
- 周雪光,2008,《基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- ,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- ,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- ,2013,《国家治理逻辑与中国官僚体制:一个韦伯理论视角》,《开放时代》第3期。
- 周雪光、练宏,2012,《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,《社会学研究》第5期。
- Brien, Kevin 1996, “Rightful Resistance.” *World Politics* 49(1).
- Cole, Richard & John Kincaid 2000, “Public Opinion and American Federalism: Perspectives on Taxes, Spending and Trust.” *Publius: Journal of Federalism* 30(1).
- Chang, Yu-tzung, & Yun-han Chu 2008, How Citizens View Taiwan’s New Democracy. In Yun-han Chu, Larry Diamond, Andrew. J. Nathan & Doh Chull Shin (eds.), *How East Asians View Democracy*. New York: Columbia University Press.
- Li, Lianjiang 2004, “Political Trust in Rural China”. *Modern China* 30(2).
- , 2012, “Hierarchical Government Trust in China.” Paper prepared for the IAS Study Group Workshop on Trust in Public Administration and Citizen Attitudes held in Seoul, Korea, December 11 – 12.
- Lipset, Seymour 1981, “Whatever Happened to the Proletariat?” *Encounter* 56(6).

作者单位:中央财经大学社会学系(尉建文)

中央财经大学中国劳动经济与人力资本
研究中心(谢镇荣)

责任编辑:闻 翔