

北京大学社会学

学刊

第一辑

北京大学社会学系 编

目 录

—— 专 项 研 究 ——

- 制度变迁和工业化——包买制在清末民初
农村工业化中的历史角色 周飞舟 (1)
- 个人意见的公共性：中国六城市居民调查 唐文方 (48)
- 族群问题的“政治化”和“文化化” 马 戎 (73)

—— 社会理论与方法 ——

- 分析单位、分层结构、分层模型 郭志刚 (90)

—— 人 物 纪 念 ——

- 皮埃尔·布迪厄的社会学生涯 张美川 (109)

—— 阅 读 与 思 考 ——

- 当代情境的经典重构——重述社会学史 李 康 (116)
 - 个人主义和群体选择 陈 强 (123)
 - “大众”抑或“群氓” 苍 旻 (131)
- 阶级意识误识与工人政治研究 田 耕 (140)



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

个人意见的公共性：中国六城市居民调查*

唐文方著 张敏译^①

引 言

近年来，中国及其他原社会主义国家的民意研究为了解这些社会提供了丰富的实证材料。紧随其后的挑战在于揭示个人私下的意见如何转换成能够影响政府决策的公意。单纯报道每一位老百姓对社会政治生活的意见与态度并不能表明这些意见具有“公共性”，也就是说这种报道不能表明老百姓的意见对政府决策的影响。研究个人意见的公共性正是本文的目的。具体地说，本文将着重回答下列问题：中国城市居民能否表达个人意见？表达的渠道和机制有哪些？表达后的结果是什么？这些问题不仅牵涉到国家与社会关系这一社会科学广泛关心的问题，还将对中国国内政治过程提供更为形象的认识。

西方现有的民意研究

在回答上述问题之前，我们需要考察一下西方现有的有关民意与决策关系研究的现状及一些仍需解决的问题。

有学者认为，每一个公民都会有个人意见，但直到这些私人意见能够影响政策制定，它们才能引起社会科学家的研究兴趣(Stimson, 1998)。现有的民意研究多数致力于通过调查数据揭示出普通公民对各种公共问题的想法(Wyman 1997; Miller, White 和 Heywood, 1998)，以及个人意见与政策结果之间是否具有统计意义上的相互关联。例如，民主国家的民意研究证明了大众的公共政策偏好与政策结果之间存在很高的相关系数(Burnstein, 1985; Eichenberg, 1989; Jacobs, 1993; Jasper, 1990; Risse-Kappen, 1991)。然而，这些相关系数并未提供民意能影响政府决策的直接证据以及影响决策的具体渠道。不少学者认为，今后的民意研究更应该关注一个政治体系对公共意见

* 本研究得到匹茨堡大学政治学系、匹茨堡大学亚洲研究中心和斯坦福大学胡佛研究所的慷慨资助，作者在此表示衷心感谢。

① 唐文方，匹茨堡大学政治系教授。张敏，北京大学社会学系1998级本科生。

的回应程度以及个人意见影响政策制定的特定机制和过程。^①对民意反馈的研究还有助于跨越注重个人态度与行为对政体影响的“行为学派”与强调机构决定个人行为的“机构理论”(Crawford and Lijphart, 1997)之间的鸿沟,因为民意反馈强调的是个人行为与政治体制两者的互动。

西方学者对民意研究的另一个兴趣是民意的可操纵性。Page 和 Shapiro (1992)认为美国民意是不可操纵的。美国普通民众不仅有能力独立地地理性地选择他们的政策偏好,而且美国民意在过去50年对美国内政外交决策发挥了重要作用。与Page和Shapiro形成对照,Mayer (1992)利用设在芝加哥大学的全国民意研究中心(National Opinion Research Center)公布的1960—1988年综合社会调查(General Social Survey)数据发现,美国民意在这段时间内发生了显著的变化。变化的外部原因包括国际事件(例如越战)、教育水平的提高、代际变迁,以及媒体对时局的报道。

其他学者也发现,西方国家的媒体能够操纵民意(Margolis 和 Mauser, 1989; Iyengar, 1991; Bartels, 1993; Iyengar 和 Kinder, 1987)。根据这一观点,尽管民意与政策在民主体制内有着很强的关联,但其因果机制并不总是局限于意见影响政策。民意本身受外界因素的操纵甚至会被大规模制造出来。由此看来,对于民意能否独立影响政策制定,或其是否也被外在因素所影响,西方学者有着不同见解。

从以上不同见解不难看出,其实民意与政体之间是一种相互影响的关系。无论什么样的政治制度,都会通过教育、家庭、媒体和其他政府机构塑造大众的价值取向,而后者又被民众用来监督和影响政府决策。西方社会科学常用的“政治社会化”(political socialization)这一概念,实质上是一种政治动员(political mobilization)。政府和媒体通过政治社会化或政治动员来取得民众对现有政体的支持和延续。正如政治动员能够被内化进而转化为自发的政治参与(Huntington 和 Nelson, 1976),政治动员中的价值取向也能转化为个人的“独立意见”和对公共政策的“自发”选择。政治社会化或政治动员在西方国家同样存在。这些国家的民意虽然有机会影响政府决策,但也是政府塑造的产物。然而,在研究民意与决策的关系时,重要的是对特定的政策问题在指定的时间阐明民意与政策的因果关联,同时不忘二者之间的相互影响。

^① Jacobs, Lawrence R. and Robert Y. Shapiro, 1994, "Studying Substantive Democracy", *PS: Political Science & Politics*, March, pp. 9—17; Page, Benjamin I., 1994, "Democratic Responsiveness? Untangling the Links between Public Opinion and Policy", *PS: Political Science & Politics*, March, pp. 25—29; Stimson, James A., Michael B. MacKuen and Robert S. Erikson, 1994, "Opinion and Policy: A Global View", *PS: Political Science & Politics*, March, pp. 29—35.

三个研究问题

基于上述讨论,本文将集中研究下面三个问题。第一,中国城市居民在何种程度上能够表达自己的意见?西方一些学者认为,在一党制下,由于缺乏有效的政治监督机制,政府无需对公众意见作出反应。当共产党认为掌握了真理,个人的意见就变得无知和不重要。按照这种看法,与斯大林统治下的苏联相似,中国的民意看来对决策没有什么影响(Wyman 1997)。

然而,另外一些证据表明,改革开放以来的国家领导人非常关注公众意见。他们系统地收集公众意见并且通过各级政府政策研究室反馈到先前的政策中。全国人民代表大会和中国人民政治协商会议在立法过程中代表不同的利益发挥着更为重要的作用。中国媒体公开地讨论其在反映大众意见与监督政府政策及其贯彻执行方面的作用。政府还利用民意测验来协助政策制定。^①一些利益群体有了更大的表达空间,诸如环境保护和消费者权益等。^②这些迹象表明,一个表达私人意愿的“公共空间”正在生成(张静,2001)。

既然没有多党竞争而产生的监督机制,为什么毛之后的中国领导人仍需关注民意?这可能有若干原因。一种可能是源自城乡居民由于税收增长、失业、工作环境恶化、工资无法按期支付以及官僚腐化等因素而引发的社会矛盾。这些矛盾不仅影响到民众对政府的支持率,而且还影响到党自身的生存与前途。因此,中国领导人必然要关注民意。

第二种可能,管理现代经济需要专门的知识以及在不同的官僚利益间的广泛协作与妥协(Lieberthal 和 Oksenberg, 1988)。公众意见因此不得不被置于政策制定的考虑之中,因为那些持有不同意见的人常常同时拥有对决策者而言所必需的专门知识。

中国领导人关心民意的最后一个可能的原因是选举已经成为表达民意的一种更有意义的途径。选举改革后,官员只能在规定期限内任职,之后必须面临新的选举。无记名投票和差额选举的实施使选民有更多更可靠的表达自

^① Rosen, Stanley, "Public Opinion and Reform in the People's Republic of China", *Studies in Comparative Communism*; Vol. 22; Issue 2/3; 1989, pp.153-170; Rosen, Stanley, 1991, "The Rise (and Fall) of Public Opinion in Post-Mao China", in Richard Baum ed. *Reform and Reaction in Post-Mao China: The Road to Tiananmen*, New York: Routledge.

^② Lo, Carlos Wing Hung; Leung, Sai Wing, "Environmental Agency and Public Opinion in Guangzhou: The Limits of a Popular Approach to Environmental Governance", *China Quarterly*, 2000, 163, Sept, pp.677-704.

己意愿的空间^①，从而使政治家们更加重视选民的偏好。

然而，理论上的推理和假说需要证据来支持。本文将通过系统的数据来描述中国城市居民表达意见的程度。不仅如此，更有意思的是，本文还将通过数据展现表达意见程度从80年代末到90年代末的变化。

本文要研究的第二个问题是，中国城市居民通过何种渠道表达自己对各种问题的意见与看法？具体地说，本文将考察各种意见表达渠道的效率及其如何变迁。在中国，表达意见的可能渠道包括传统上常用的工作单位、政府机构、群众组织、个人关系及发展中的新闻媒体，选举和人民代表大会制度。下面对各种渠道做进一步说明。

(a) 单位。在中国，单位传统上承担着人们生活中的许多责任。对许多人而言，这些责任不仅包括终身就业，还包括住房、医疗保险以及其他附加福利。单位的管理者在分配这些福利及包括争端解决、结婚许可、离婚调解及计划生育等诸多问题上起着关键作用。国家对劳动力市场的控制在一定程度上有助于促成单位内家长式管理以及工人与管理者之间的相互依赖关系(Parish, 1979)。Walder (1986)将这种关系归纳为“共产主义的新传统主义”。由于工作单位的重要性，人们可能将在单位中解决问题视作一个基本途径。

(b) 政府机构/群众组织。当个人问题无法在工作中解决时，个人还可以通过写信或上访政府机构来表达其意见或不满。在中国，各级政府都设立了信访机构处理信件和接待来访者，旨在帮助上访者而不向其工作单位泄露身份。与单位参与类似，上访比其他诸如人大和法院这些新生事物更有效率。另一个被官方承认的途径是通过群众组织参与。除却工会，这些组织还包括妇联、青年团、作协与艺术家协会以及其他专业性团体。从理论上讲，所有这些机构都应该是利益集团表达意见的途径。

(c) 媒体。另一个新近发展的意见表达渠道是媒体，包括给报社写信或给地方电视台打电话。80年代和90年代的中国颇有一些成功的例子。媒体具备两个功能。一方面，当行政压力不起作用时，媒体曝光可以通过道德压力迫使被告改变立场。另一方面，通过将双方都纳入公众的视野，媒体同时也防止了被告的报复企图。媒体可能在事件的选择，尤其是避免敏感的政治问题上存有偏见。然而，涉及诸如消费者权益、公共设施及某种程度的政治腐败等主题时，媒体有一定效率(Nathan 1985)。

^① 尽管近年来中国城市地区的选举质量确实有了提高，但在媒体相对独立、自由提名、全国人大代表直选和普选权方面仍应改善。其中普选权问题常常容易被忽略。根据目前的选举法，同样选举一个代表，城市的选民基数和农村的选民基数之比是1:4。也就是说，每一张农村选票的权重只有一张城市选票的25%。

(d) 关系。另一表达个人不满的常用途径是私人关系。^① 在中国, 政策制定过程强调的是统一意见和避免直接冲突。基于个人关系的非正式征求意见通常在决议最后做出之前进行, 由此给个体提供了表达意见的机会并确保了政策决议的可行性。个人纽带结成的网络是获得利益与职业生涯成功的关键, 这已成为中国人和西方学者的共识。

(e) 选举和人民代表大会制度。选举法的改革, 比如实施任期制, 差额选举及匿名投票制, 使得选举和与人民代表的接触更有意义。尽管中国的重要选举中还不允许自由提名, 这些新规则可能激励投票者更为严肃地对待选举。举例来说, 1979年以来, 投票者使用新赋予的差额制在从基层到国家一级的选举中选掉了政府认可的候选人。同时, 这些新规则也将促使人大代表们对公意做出更为积极的回应。

第三个问题是, 中国城市地区具有哪些特征的人更能表达自己的意见? 另一个尚未解决的问题是个人资源在意见表达中的作用。大量研究发现, 在市场社会中, 个人资源对增进政治参与有着重要作用。那些拥有更多教育、职业地位及收入的人明显地更愿意参与政治。由于社会地位决定社会参与, 市场社会实际上鼓励了有利于高阶层的“上层偏见”(upper class bias)。^② 正在涌现的证据表明, 甚至在80年代末欧洲社会主义国家的湮灭之前, 其政治参与模式同样具有上层偏见。^③ 尽管没有100%的跨民族同一性, Verba利用其在多国调查数据表明, 在印度和尼日利亚, 教育促进了个案参与(寻求解决个人具体问题, parochial participation)意识。^④ 与选举等正式层面上的参与不同, 个案参与需要相当可观的个人首创精神及个人资源。^⑤

在特殊条件下, 较高社会地位导致更多参与的模式会失效。例如, 政党与下层阶级联盟的加强, 尤其是基于经济地位、民族、宗教、语言及其他文化认同的结盟的加强, 会导致“下层偏见”(lower class bias)的出现。(Verba, Nie, 和 Kim, 1978)。在这方面, 中国“文革”时期的动员式参与或许也能作

① Bian, Yanjie. 1994, "Guanxi and the Allocation of Urban Jobs in China", *China Quarterly* No. 140: pp.971-998; Yang, Mayfair Mei-hui. 1994, *Gifts, Favours, and Banquets: The Art of Social Relationships in China*, Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.

② 比如, Almond 和 Verba, 1963; Barnes 和 Kaase, 1979, p.15 和 p.133; Conway, 1991, 第2章; Dahl, 1985, p. 64; Dalton, 1988, 第2章; Lipset, 1961, p. 39, p. 61 和 p. 189; Marsh, 1990, p. 33; Verba, Nie, 和 Kim, 1978, p.258.

③ Bahry, Donna, and Brian D. Silver, 1990, "Soviet Citizen Participation on the Eve of Democratization", *American Political Science Review* 84, No. 3, Sep.: pp.821-847; Finifter, Ada W., and Ellen Mickiewicz, 1992, "Redefining the Political System of the USSR: Mass Support for Political Change", *American Political Science Review* 86: pp.857-874.

④ Verba, Sidney, "The Parochial and the Policy", 1978, p. 10 in Sidney Verba and Lucian W. Pye, eds., *The Citizen and Politics: A Comparative Perspective*, Stanford, Conn.: Greylock Publier.

⑤ Verba, Sidney, Norman H. Nie, and Jae-on Kim, 1978, p.313. *Participation and Political Equality*, Chicago: University of Chicago Press.