

西方代表性官僚制理论的局限及超越

——基于地区-民族匹配视角下民众对地方政府信任水平的考察

武俊伟

(中国人民大学公共管理学院, 北京, 100872)

摘要: 基于 CGSS2010 数据, 分析地区情境中的民族代表性与地方政府信任水平间的关系, 以检验并反思代表性官僚制在中国的应用与限度。研究发现, 增加地区因素后, 代表性官僚制的作用机制和作用强度发生了变化, 不同地区情景下的汉族民众和少数民族民众对地方政府的信任存在差异。在少数民族地区, 少数民族民众对地方政府的信任程度高于汉族民众; 在汉族地区, 少数民族民众对地方政府的信任仍然显著高于汉族民众。另外, 少数民族地区汉族民众对地方政府的信任程度亦高于汉族地区民众。西方代表性官僚制对此现象不能提供合理的解释, 结果证实官僚代表性程度并非是衡量代表性官僚制的唯一标尺, 这意味着代表性官僚制存在可拓展的空间。为此, 构建了以官僚代表性程度与利益实现程度为标尺的代表性官僚制理论, 从而增强理论解释力。

关键词: 代表性官僚制; 地方政府信任; 少数民族; 代表性程度

中图分类号: D63

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号: 1672-3104(2020)02-0108-11



一、问题的提出

代表性官僚制是现代公共行政研究的一项重要议题^[1]。代表性官僚制在一定程度上反映了一国政治民主、政府开放以及社会公平的发展程度^[2], 因而被视为理解现代政治与政府的重要切入点。西方学者对代表性官僚制的研究已经有相当长的历史, 从最初关注政府公务员构成及代表性^[3-4], 逐渐拓展到政治民主、政府合法性、政策选择与执行^[5-6]、公共组织绩效^[7]、社会弱势群体^[8-11]等论域, 并在理论上取得重要创见^[12-14]。然而西方相关的研究是从社会弱者(少数民族、妇女等)的视角开展的, 并假定社会弱势群体的诸多特征不会随着社会情境而发生变化。这些研究的局限性表现在: 对社会弱势群体的社会情境进行模糊化处理, 忽视其不同地区情境中的状态。事实上, 情景变量可能会影响代表性官僚制的水平^[15]。情景变量, 尤其是地区情境变量应是对代表性官僚制进行考

量的重要因素。遗憾的是, 西方相关研究者并未就此展开过多的讨论。

在我国, 对代表性官僚制的研究也尚未引起学界应有的关注。目前, 仅有少量引用代表性官僚制的文章, 这表明该论题在中国的本土化研究仍有拓展的空间。近年来相关研究者逐渐开始关注少数民族利益的实现问题, 特别是其利益代表和政府信任。有研究指出, 国家在开发和利用边疆民族地区矿产资源的过程中, 有些少数民族的利益未得到有效保障, 由此产生利益剥夺感^[16], 诱发边疆群体性事件^[17], 影响其对当地政府的信任。另外, 伴随城镇化发展流入汉族地区的少数民族, 囿于户籍及属地管理的限制, 其利益或难以被流入地政府所代表, 且有可能受到不公正对待, 增加对当地政府的不信任^[18-19]。以上研究表明, 无论是民族地区的少数民族还是流入汉族地区的少数民族, 其利益可能在地方政府未得到很好的代表, 由此降低他们对地方政府的信任程度。与此相反, 一些实证研究却发现少数民族对地方政府的信任要显著高于当地汉族^[20-22]。有关少数民族代表性与政府信任之间

收稿日期: 2019-05-24; 修回日期: 2019-08-19

基金项目: 中国人民大学科学研究基金项目“中央高校基本科研业务费专项资金资助”(20XNH018)

作者简介: 武俊伟(1991—), 男, 呼和浩特人, 中国人民大学公共管理学院博士研究生, 主要研究方向: 地方政府治理、公共政策, 联系邮箱: junweiwu0011@163.com

这种相互矛盾的看法，尚未得到清晰解析。

《中华人民共和国宪法》规定：各民族在政治、经济、社会、文化等方面一律平等。就政治地位而言，现阶段我国的全国人民代表大会制度日臻完善，确保各少数民族至少有一名全国人大代表，并且全国人大代表中少数民族的占比已超过少数民族占全国总人口的比例。虽然宪法和法律赋予各少数民族与汉族同样的发展权利，但是该权利的实现还要依赖与民众生活紧密联系的地方政府对各民族发展权利的分配与关照。因此，地方政府中的官僚代表性显得极为重要，这亦是本文关照的一个现实问题。

本文通过探究不同民族的民众和地方政府信任之间的关系，来观察在增加地区情景因素后，代表性官僚制实施的结果有何异同，以此检验并反思代表性官僚制的适用性，进而与西方学界关于代表性官僚制的研究展开对话。此外，本文也回应了困扰国内研究者的两个问题：一是少数民族代表性与地方政府信任间的悖论；二是人民代表大会制度背景下地方政府中的少数民族代表性问题。

二、文献回顾与研究假设

1944年，金斯利在研究英国公务员的构成时指出，英国公务员队伍的成分实质上反映了社会精英阶层的构成，忽视了中产阶级代表，且有反民主规则。为此，他特别强调公务员队伍的社会代表性。金斯利对官僚代表性的构想推动学界反思公共行政代表性议题的进程。20世纪60年代，莫舍对代表性官僚制进行系统化概括，创造性地提出“被动代表性官僚制”与“主动代表性官僚制”^[12]。自此，大量的实证研究开始检验被动代表性官僚制和主动代表性官僚制在不同群体^[23]、不同行政和政策情景中的联系^[24-26]。近来研究者对象征代表性官僚制表现出极大的研究兴趣并进行了系统研究^[27-28]。当下，学者对少数民族代表性官僚制的研究基本上遵循被动代表性官僚制、主动代表性官僚制及象征代表性官僚制的研究路径。

（一）被动代表性官僚制

被动代表性官僚制是指政府部门人员组成应反映其所服务公民的社会构成，尤其是反映种族、民族、妇女等弱势群体构成，强调公务员队伍构成多样性，认为保证多样性才能有效反映不同社会的群体利益^[29]。它通常以代表比例来衡量公务员队伍的多样性和代表性，相继发展出一系列测量少数民族代表性和代表程度的指标^[30-32]。大量实证测量均指向少数民族

官僚代表性不足这一事实^[33-34]。

被动代表性官僚制在推进社会公平，提高政府合法性、公民满意度及政府信任方面作用明显。政府官僚机构中的被动代表性表达了一种重要的民主价值观以及服务于社会公平和社会平等目标^[14]，对于增进少数民族对政府的满意度和政府信任具有重要影响。多数研究表明，政府机构被动代表性越充分，其功能发挥越好，特别是基于少数民族多样性而采取多样化管理策略能够提高组织内部绩效^[35]。在各种公共或私人部门，多样性也能产生更好的组织决策和生产力^[36]。

以被动代表性官僚制来看，社会某群体的官僚代表性比例越高，该群体对政府的满意度和信任度则会越高。相对于汉族，我国少数民族的人口比例相对较少，代表比例相对不足。有公开数据显示，少数民族公务员人数占在全国公务员总人数的10.7%，但县处级以上少数民族公务员占同级公务员总数的8.3%^①，低于少数民族占总人口8.49%的比例^②。另外，在对五个自治区现任领导班子的97名省部级官员民族属性的梳理中发现，五个自治区主体少数民族官员在领导班子中的代表比例远远低于其所占总人口的比例^③。这从侧面印证了少数民族的官僚代表性相对不足。由此提出以下研究假设：

假设H1：总体上，汉族民众对地方政府的信任程度高于少数民族民众对地方政府的信任程度。

（二）主动代表性官僚制

主动代表性官僚制关注公务员队伍的代表性或多样性能否转化为被代表者的实际利益，即探讨诸如少数民族、种族、妇女等官僚代表能否真实代表或实现其所代表群体的利益。戴维·罗森布鲁姆和费瑟斯通豪指出，被动代表性官僚制是主动代表性官僚制的前提，主动代表性官僚制通过被动代表性官僚制发挥作用^[25]，其中性别、民族、种族通常被用来检验主动代表性官僚制的作用机制。莫舍是较早对被动代表性官僚制和主动代表性官僚制之间关系进行研究的学者，之后的研究者^[23]以警务治安为例，发现在性犯罪过程中，妇女受害者更愿意选择向女警官报案，而女警官在提交报告和履行性犯罪法律方面也显得更加积极。Hong的研究也发现，警力中增加少数民族警官的比例会减少警官的不当处理行为^[37]，该研究结论有力佐证了主动代表性官僚制。

较多的研究表明少数民族官员与政策行为之间具有某种联系。官僚队伍中的少数民族官员通过改变其他政策参与者的行为，可以实现其所代表的少数民族的群体利益^[38]。不仅是行为，主动代表性官僚制可以通过少数民族公务员的社会背景、态度或共享的价值

观来使被动代表性官僚制发挥作用^[29]。赛尔顿指出,少数民族官员更有可能认为自己对支持少数民族利益负有特殊责任,所以更有可能制定出对少数民族有利的政策^[39]。

(三) 象征性代表官僚制

象征性代表官僚制认为,公务员的个人特征、经历、态度以及共享的价值观念等因素会自动转化为公民利益,提高公共服务水平和政府信任水平,而不需要官僚采取任何实质性行动^[23,40-41]。多项研究证实了提供职业康复服务的顾问同样是退伍军人时,接受职业康复服务的退伍军人满意度会显著提高^[41]。随后,研究者揭示了象征性代表官僚制的作用机制^[42]。象征性代表官僚制对公民与政府合作意愿^[43]以及公民对政府的信任均存在显著影响^[14]。例如,在对少数民族研究中发现,警局中的非裔美国警察加强了非裔美国人对警察的信任,从而为社区执法机构创造合法性。象征性代表官僚制通过影响少数民族群体的态度和行为,提高了少数民族群体的政府信任。

为保障少数民族利益,《中华人民共和国民族区域自治法》对官僚机构少数民族的代表性做出了硬性规定。目前“少数民族地区的地方政府行政首长全部由少数民族干部担任,少数民族干部比例普遍接近或超过少数民族人口占当地总人口的比例”^④。制度化规定为民族地区少数民族的代表性提供了制度保障,特别是,少数民族的行政首长在决策和政策执行方面具有相当的自由裁量权和重要影响力。参照主动代表性官僚制和象征性代表官僚制的相关理论来解释,少数民族的官员倾向于实行有利于少数民族的政策,且大比例的官僚代表可促使象征性代表官僚制发挥作用,进而使少数民族群体对当地政府更加信任。此外,在汉族聚居地,汉族官僚的代表比例明显高于该地区的少数民族官僚代表。据此,提出以下两条假设:

假设 H2: 在少数民族聚居地,少数民族民众对地方政府的信任程度高于同地区的汉族民众。

假设 H3: 在汉族聚集地,汉族民众对地方政府的信任程度高于该地区的少数民族民众。

另外,由于未规定汉族地区少数民族在当地政府中的代表比例,所以在汉族聚集地少数民族官僚代表比例显然低于少数民族聚集地少数民族的官僚代表比例。代表程度的不同导致少数民族地区的少数民族民众获得比汉族地区的少数民族民众更多的政策利益,因而他们对地方政府更加信任。基于此,我们提出以下研究假设:

假设 H4: 少数民族聚居地的少数民族民众对地方

政府的信任程度高于汉族聚居地(汉族人口占多数)的少数民族民众对地方政府的信任程度。

较之于少数民族聚居地的汉族民众,汉族聚居地的汉族民众相对处于主导地位,官僚代表比例相对较高。且已有研究指出,少数民族人数占多数的官僚机构将对该机构的代表性产生递减的边际回报。少数民族聚集地的少数民族官僚代表过高挤压了少数民族聚集地汉族民众的官僚代表空间,进而降低少数民族地区汉族民众对地方政府的信任。由此可提出以下研究假设:

假设 H5: 汉族聚集地的汉族人口对地方政府的信任程度高于少数民族聚集地汉族人口对地方政府的信任程度。

三、研究设计

(一) 数据来源

该实证分析是基于2010中国人民大学“中国综合社会调查”(CGSS)中心提供的全国性数据。从2011年起,CGSS问卷删除有关地方政府信任测量部分。CGSS2010版本是目前可获得的,且同时包含民族、地区以及地方政府信任内容的最优全国性数据。CGSS2010数据涵盖大陆31个省、自治区、直辖市(不含港澳台)的所有城市、农村家庭户,调查方案对全国100个县级单位加5个大都市,480个村/居委会,12000户家庭的个人进行抽样调查,其中必选层2000户,抽选层10000户。调查抽样采用多阶分层概率抽样^⑤。CGSS2010有效数据为11783个,剔除缺失值,得到有效样本数据11228个。根据“民族-地区”匹配的筛选原则,经筛选得到9614个观测数据。

(二) 变量说明

1. 因变量

大量研究以公共服务绩效^[44]、相关群体利益实现程度^[45-46]等来测量代表性官僚制。这种以被代表群体利益实现程度为测量指标是较直接的一种方式,但却忽视利益实现过程中政府行为的合法性以及代表性官僚制的政治意义(民主)。学者Hindera曾提出,主动代表性官僚制的实证研究不仅要区分官僚中的代表者以及所代表的具体群体,还要重视政策制定过程^[47]。代表性官僚制的代表性可以从少数民族方面加强政府行为的合法性^[48]以及政府信任角度来研究。新近研究者也发现代表性官僚制可以促进和提升公民对政府的信任^[14,49]。

借鉴相关研究成果,本文以政府信任来反映和测

量代表性官僚制。由于主动代表性官僚制强调官僚的自由裁量权，相对于中央政府，地方政府官僚自由裁量权更充分，更能反映代表性官僚制。所以本文选取地方政府信任为因变量。有关地方政府信任的测量，CGSS2010 问卷中有直接测量题项，其中有一题是“您对本地政府(农村指乡政府)的信任程度怎么样？”，选项 1 表示完全不可信；2 表示比较不可信；3 表示居于可信与不可信之间；4 表示比较可信；5 表示完全可信。据此可反映地方政府信任。

2. 自变量

依据 CGSS2010 调查问卷中关于所在省份和民族两个题项，筛选出四组自变量，即少数民族地区的少数民族民众，少数民族地区的汉族民众，汉族地区的汉族民众，汉族地区的少数民族民众。其中，少数民族地区特指实行民族区域自治制度的五个自治区，少数民族则仅限五个自治区命名的蒙古族、维吾尔族、回族、藏族、壮族五个民族，非自治区命名的少数民族则不计入，比如内蒙古自治区的回族民众不计入本文所指的少数民族民众。少数民族地区的少数民族民众是对五个自治区命名的主体少数民族的加总。少数民族地区的汉族是指五个自治区的汉族民众的加总。汉族地区是指除五个自治区外的省(直辖市)。汉族地区的少数民族同样指蒙古族、维吾尔族、回族、藏族、壮族五个民族的加总。之所以选择自治区以及五个自治区命名的少数民族民众是因为我国在自治区实行民族区域自治制度，且五个自治区命名的少数民族分别

在其自治区内享有政策规定的官员代表比例，更易突出代表性官僚制的特征。

3. 控制变量

代表性官僚制分析要基于有持久影响力的人口因素，这是产生主动性官僚制的条件之一。严格意义上的代表性官僚制是社会的真实写照，可以用很多变量进行测量，比如种族、宗教、教育水平、社会阶层、出生地、语言等^[2]。相关研究倾向于控制与少数民族、种族以及性别相关的人口特征变量。另考虑到政府信任研究惯用的人口统计学特征变量，本研究选定性别、年龄、教育水平、政党、个人收入作为控制变量。

(三) 分析方法

本研究以地方政府信任水平为因变量，地区-民族四种组合分别为自变量，在控制性别、年龄、教育水平、政党、以及个人年度总收入等人口统计学变量的条件下，运用有序 logistic 回归，分别检验少数民族地区的少数民族民众、少数民族地区的汉族民众、汉族地区的汉族民众以及汉族地区的少数民族民众的代表性官僚制。

四、结果分析与讨论

(一) 描述性统计分析

表 1 显示，地方政府信任均值为 3.67，处于中间水平。其中，选择“完全可信”和“比较可信”分别

表 1 变量描述性统计

变量 样本数=9614	描述	极小值	极大值	均值	标准差
因变量					
本地政府信任	连续, 1~5 ^⑦	1	5	3.67	1.11
自变量					
少数民族地区少数民族民众	定类, 0=否, 1=是	0	1	0.03	0.18
少数民族地区汉族民众	定类, 0=否, 1=是	0	1	0.03	0.16
汉族地区汉族民众	定类, 0=否, 1=是	0	1	0.93	0.26
汉族地区少数民族民众	定类, 0=否, 1=是	0	1	0.02	0.13
控制变量					
性别	定类, 0=女, 1=男	0	1	0.5	0.5
年龄	连续, 18~97 岁	18	97	48.99	15.35
教育水平	连续, 1~13 ^⑧	1	13	4.80	2.91
收入水平	连续, 0~600 万元	0	600	1.96	8.3
是否党员	定类, 0=否, 1=是	0	1	0.13	0.34

注：***.在 0.01 水平(双侧)上显著相关；**.在 0.05 水平(双侧)上显著相关

占14.4%和40.3%，而选择“居于可信与不可信之间”“比较不可信”以及“完全不可信”的则分别为18.4%、12.1%和4.8%。男女比例总体相同，党员所占比例为13%。样本数据的平均年龄约49岁，教育水平普遍偏低，多以初中学历为主，且个人平均年收入为1.96万元，与当年城镇居民人均可支配收入基本持平^⑥。另外，少数民族地区的少数民族和汉族民众比例差别不大，而汉族地区的汉族民众占绝大多数，达到93%，汉族地区少数民族约占样本数据的2%。

表2单因素方差分析显示，组间F值16.568，并在0.01水平上统计显著，各组间地方政府信任存在显著性差异。表3中2*2矩阵给出地区-民族四种组合地方政府信任的均值及其两两方差分析。总体来看，少数民族民众对地方政府的信任程度高于汉族民众，进而证明假设1不成立。此外，少数民族地区少数民族民众对地方政府的信任水平最高，均值达4.06，而汉族地区汉族民众对地方政府的信任水平最低，为3.65。

表2 单因素方差分析

	平方和	df	均方	F	显著性
组间	61.286	3	20.429	16.568	0.000
组内	11 849.590	9610	1.233		
总数	11 910.876	9613			

同时，表3显示，少数民族地区的少数民族民众与少数民族地区的汉族民众两组间信任均值存在显著性差异，汉族地区的少数民族民众与汉族地区的汉族民众之间也存在显著性差异。但少数民族地区的少数民族民众与汉族地区的少数民族民众信任均值则不存在显著性差异，少数民族地区的汉族民众与汉族地区的汉族民众同样不显著。

表3 地区-民族四种组合的地方政府(本地政府)信任水平均值及其两两方差分析

	少-少 (n=308)	少-汉 (n=250)	汉-少 (n=152)	汉-汉 (n=8904)
地方政府 (本地政府)信任	4.06 (0.0662a)	3.69 (0.077b)	3.95 (0.0791a)	3.65 (0.0117b)

注：括号内为标准误，通过单因素方差分析和SNK检验，无共同上标字母的表示存在显著差异($P<0.05$)

(二) 回归结果与分析

为验证地区情景中不同民族代表性官僚制，分别

以少数民族地区的少数民族、汉族地区的汉族为参照组建立回归模型1与回归模型2。表4给出了有序logistic回归结果。结果显示，较之女性，男性对地方政府更加不信任。年龄对地方政府信任则存在显著的正向影响，相反，教育水平与个人年度总收入则对地方政府存在显著负向影响。这与既有研究发现基本一致，教育水平越高的人对政府了解更多，较少表现出盲目信任。而个人年度总收入越高的人，对地方政府资源依赖程度下降，更能表现出对政府合理的认知。此外，具有党员身份的群体比其他群体更加信任政府。党员大多属于社会优秀分子或社会精英，其中相当一部分是政府官员，因而他们对体制和政府可能更加认同，产生高信任水平。

表4 地区情景中不同民族地方政府信任的有序logistic回归分析

变量	模型1 (少-少为参照组)	模型2 (汉-汉为参照组)
控制变量	性别	-0.128*** (0.038)
	年龄	0.013*** (0.001)
	教育水平	-0.023*** (0.008)
	是否党员	0.165*** (0.060)
	个人收入	-0.009*** (0.003)
自变量 (地区-民族)	少-少	-
	少-汉	-0.786*** (0.162)
	汉-少	-0.476*** (0.184)
	汉-汉	-0.939*** (0.113)
LR统计量		278.44***
R^2		0.010 2
N		9 614

注：(1)*** $P<0.01$ ，** <0.05 ，* <0.1 ；(2)括号内为标准误

从模型1来看，相对于少数民族地区少数民族民众对地方政府的信任，少数民族地区汉族民众对地方政府信任的回归系数为-0.786，且在统计意义上显著，说明少数民族地区少数民族民众对地方政府的信任水平明显高于少数民族地区的汉族民众，验证假设2成立。根据代表性官僚制理论，少数民族地区的各级政府行政首长由少数民族官员担任，倾向于采取有利于少数民族的政策，增加了少数民族民众对少数民族官员以及当地政府的信任水平。

另外，统计结果进一步说明，少数民族地区的少数民族民众有着比汉族地区的少数民族民众更加信任本地政府的趋势，且在统计意义上显著，假设4得到

验证。汉族地区少数民族民众缺乏有效代表,降低其对地方政府的信任,而少数民族地区的少数民族民众受民族区域自治制度的保障,官僚代表性相对充足,对地方政府的信任水平更高。

模型2统计结果显示,相对于汉族地区汉族民众对地方政府的信任,汉族地区的少数民族民众对地方政府信任的回归系数为0.463,且具有统计显著性,假设3未得到验证。从官僚代表性角度来看,汉族地区汉族民众应该比汉族地区的少数民族民众更加信任政府,结果却恰恰相反。而且从模型2可以看出,汉族地区的汉族民众对地方政府的信任程度低于少数民族地区的汉族民众,但不具备统计意义上的显著性,进而说明假设5不成立。代表性官僚制理论并未为此提供合理性解释。

(三) 讨论

由于官僚代表性不同,地区情景中汉族民众与少数民族民众对地方政府的信任呈现一定的差异,而且同一民族民众在不同地区,对地方政府信任反差极大。通过对地区-民族的回归分析发现,在少数民族地区,少数民族民众对地方政府的信任程度要高于汉族民众;而在汉族地区,汉族民众对地方政府的信任程度却明显低于汉族地区的少数民族民众。虽然同一民族在不同地区情境中对地方政府信任不具备统计意义上的显著性,但却表现出相悖的趋向。一方面,就少数民族民众而言,其在少数民族地区对地方政府的信任程度要高于其在汉族地区。另一方面,从汉族民众对地方政府的信任而言,其在汉族地区对地方政府的信任程度要低于其在少数民族地区对地方政府的信任。回归结果证实代表性官僚制在我国部分适用,但在理论上有限解释的限度,不能很好地解释为何整体上汉族民众对地方政府的信任低于少数民族民众、汉族地区的汉族民众对地方政府的信任低于汉族地区的少数民族民众以及少数民族地区汉族民众对地方政府的信任高于汉族地区汉族民众对地方政府的信任程度等问题。

实际上,对西方代表性官僚制的研究忽视了少数民族裔等弱势群体在地区情景中的代表性问题,且忽略了几种代表官僚制各自的适用领域。因此,当面对不同情境、不同社会群体代表性问题时,现有研究几乎采纳相同的分析理路,缺乏在具体问题上的理论建构。针对代表性官僚制在我国地区情景中的有限解释,本文在一定程度上修正西方代表性官僚制,构建了一个

适合中国情景的代表性官僚制分析框架,以期对地区情境中不同民族的政府信任提供另一种理论解释。

参照社会群体“利益实现程度”与“官僚代表性程度”两个维度,将代表性官僚制划分为四种类型,即剩余代表性官僚制、象征代表性官僚制、完全代表性官僚制和实质代表性官僚制。在此基础上,传统的被动代表性官僚制进一步细化为剩余代表性官僚制与象征代表性官僚制,其特征是利益实现程度低,而主动代表性官僚制则划分为实质代表性官僚制与完全代表性官僚制,强调被代表群体实质性利益的实现。结合地区情境下的民族及其对地方政府的信任程度,以下是对代表性官僚制的进一步解释与拓展分析。

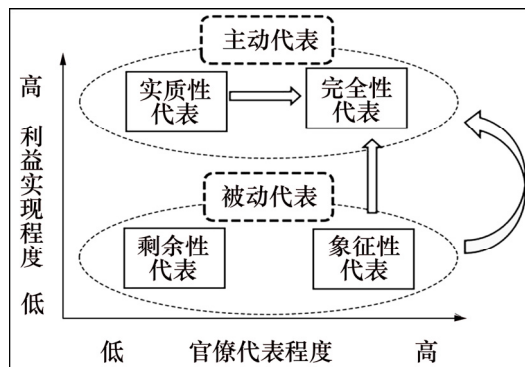


图1 中国情景中的代表性官僚制理论框架

第一,完全代表性官僚制。完全代表性官僚制是比较理想的状态,具备官僚代表程度和利益实现程度双高的特征。当某一群体的官僚代表程度较高时,官僚通过行动或者实行有利于被代表群体的政策,进而将代表性转化被代表群体的实质利益,完全性代表官僚制就发生了。完全代表性官僚制实际上是对少数民族地区的少数民族民众对地方政府信任的一种描述。我国实行民族区域自治制度,对少数民族地区少数民族民众的代表性做出硬性规定,保证了少数民族民众较高的官僚代表性。目前,“少数民族地区地方政府行政首长全部由少数民族干部担任”^⑥。换言之,少数民族地区的少数民族民众的官僚代表性程度较高,且地方政府行政首长由少数民族官员担任,这些官员倾向采取有利于少数民族的行为与政策,进而使得少数民族地区的少数民族民众更加信任地方政府。此外,国家在少数民族地区实行了一系列重大经济社会政策,推动少数民族地区经济社会的持续繁荣发展,从而提升了少数民族民众对地方政府的信任水平。总之,在官僚代表性程度和利益实现程度双高的情况下,少数

民族地区的少数民族民众对地方政府的信任水平明显高于少数民族地区的汉族民众,同样,也高于汉族地区的少数民族民众对地方政府的信任水平。

第二,实质性代表官僚制。它是指被代表群体的官僚代表性程度低,利益实现程度高的一种代表性官僚制。实质性代表官僚制适用于分析处于某一群体占大多数地区内的少数群体的官僚代表性问题。在这里,实质性代表官僚制被用来分析汉族地区的少数民族民众对地方政府的信任。已有研究证实,社会普遍对少数群体有一定偏见,认为政府和社会有责任尽可能多地保护少数群体的利益。具体到汉族地区的少数民族民众对地方政府的信任,虽然汉族地区的少数民族民众数量占比相对较少,其官僚代表性程度也相对较低,但是,汉族地区的地方政府主动作为,制定并实施区别于汉族民众的优惠政策,为少数民族民众提供就业、住房、子女入学等方面的帮助,积极帮助少数民族民众融入当地的生产生活。汉族地区的地方政府不断实现少数民族民众的利益,进而提升其对地方政府的信任水平。较之汉族地区的少数民族民众,汉族地区的汉族民众享受相对较少的优惠政策,从而会降低对地方政府的信任。所以,在汉族地区,少数民族民众对地方政府信任程度高于汉族民众对地方政府的信任程度。

第三,剩余性代表官僚制。剩余性代表官僚制具备官僚代表性程度和利益实现程度双低的特征,它用来刻画少数民族地区的汉族民众对地方政府的信任。就官僚代表性程度而言,理想的状态是,少数民族地区的少数民族民众和汉族民众的官僚代表性应分别与其所占的人口数量比例相一致。实际上,目前“少数民族干部比例普遍接近或超过少数民族人口占当地总人口的比例”^⑧。也就是说,少数民族地区的汉族民众的官僚代表性比例可能要低于少数民族地区的少数民族民众的代表性比例。此外,少数民族地区的主要行政官员由少数民族干部担任,他们往往更多地关注少数民族民众利益的实现。最主要的是,有研究发现,在一定区域内,某群体利益实现可能会降低另一群体的部分利益实现^[38]。在少数民族地区资源有限的情况下,少数民族民众较高的官僚代表性保证其利益的获得,而少数民族地区的汉族民众则可能产生相对不公的心理,进而降低对地方政府的信任,使得少数民族地区的汉族民众对地方政府的信任低于少数民族民众对地方政府的信任。

然而,即使少数民族地区汉族民众官僚代表性比例相对较低,利益实现程度相对较低,但少数民族地区的许多政策很难将同地区的汉族民众排除在政策受益范围外。与汉族地区的汉族民众相比,少数民族地区的汉族民众仍然可享受同地区的普惠政策。所以,少数民族地区汉族民众的政府信任程度相对要高于汉族地区汉族民众对地方政府的信任。另外,部分研究指出,地区经济发展水平和市场化程度越低,民众对地方政府的信任程度则越高^[50-51]。少数民族地区大多在西部边疆,经济发展和市场化程度较低,与内地(汉族地区)的汉族民众相比,生活在少数民族地区的汉族民众对地方政府的信任程度较高。所以,少数民族地区汉族民众对地方政府的信任程度高于汉族地区汉族民众对地方政府的信任。

第四,象征性代表官僚制。象征性代表官僚制是对官僚代表性程度高、利益实现程度低的一种描述。汉族地区的汉族民众对地方政府的信任与此相符。这里象征性代表官僚制与西方象征性代表官僚制理论有诸多相似之处,它是通过增加官僚队伍中少数群体的官僚代表性比例,倡导民主、平等的政治氛围,以提高民众对地方政府的信任。虽然汉族地区的汉族官僚代表性程度高,但其利益实现程度并未显著增加。相反,汉族地区汉族民众的利益实现程度甚至低于汉族地区的少数民族民众,以至于出现汉族地区汉族民众对地方政府的信任水平低于同地区少数民族对地方政府信任水平的现象。

需强调的是,一定条件下,通过改变官僚代表程度和利益实现程度,上述四种代表性官僚制之间可以相互转化和调节,并存在多样转化机制。

五、结论与不足

有关西方代表性官僚制的研究已有大约 70 年的历史,而国内对代表性官僚制的研究却较为罕见。代表性问题是现代政治制度的核心问题^[52]。对代表性官僚制的分析,实际上有助于进一步理解更深层次的问题,即在群体流动、阶层分化、利益主体多元化的当下,如何正确理解各个群体(包括传统少数群体)的官僚代表性及其衍生性问题。因为,官僚代表性不仅涉及不同群体利益,它更多关系着政府信任、政治合法性等重大问题。为此,本文利用 CGSS2010 数据,对

代表性官僚制理论进行检验,建构基于中国情境的代表性官僚制框架,并对实证结果予以分析,某种程度上修正了正西方代表性官僚制理论。

第一,地区情景因素是影响代表性官僚制的一个要素,它可以调整、改变代表性官僚制的作用机制与作用强度。不同地区情景下的汉族民众和少数民族民众对地方政府的信任存在差异,且少数民族民众整体上表现出更高的地方政府信任水平。在少数民族地区,少数民族民众对地方政府的信任程度高于汉族民众对地方政府的信任;而在汉族地区,少数民族民众对地方政府的信任仍然显著高于汉族民众对地方政府的信任。另外,从汉族民众所处的地区情景来看,少数民族地区的汉族民众对地方政府的信任程度亦高于汉族地区民众对地方政府的信任。这些发现是以往的代表性官僚制研究未曾关注甚至是常常忽略之处。实际上,少数民族民众和汉族民众的代表性官僚制差异源于其所处的地区情景。

第二,官僚代表性程度并非是衡量代表性官僚制的唯一标尺。官僚代表性程度仅是代表性官僚制的一个基本前提,而被代表群体的利益实现程度则是代表性官僚制的实质。研究发现,现实中存在着许多类似汉族地区少数民族民众的代表性官僚制,其官僚代表性程度低,实质性利益程度高;也存在类似汉族地区汉族民众的代表性官僚制,其官僚代表性程度高,利益实现程度却很低。上述发现质疑着以单一代表性为衡量尺度的代表性官僚制,利益实现程度亦为代表性官僚制重要的衡量标准。相应地,以官僚代表性程度支撑的、西方式的象征性代表官僚制并不是提升政府信任的最佳选择。相反,应在确保群体官僚代表性的基础上,注重群体利益的实现程度,以更好实现所代表的群体利益。当前,国家治理进程中出现一种新趋向,即国家借助行政吸纳^[53]、体制吸纳^[54]以及政治吸纳^[55]等策略增强新兴社会群体代表性,确保新兴社会群体与政府良好互动并提升其政府信任水平。此种策略短期内可提高被代表性群体的政府信任,但从长远来看,这种象征性代表的作用有限,并不持久。国家吸纳会导致代表者完全体制化,偏离被代表群体利益,最终会降低被代表群体的政府信任,由此导致的信任落差往往难以弥砌,值得引起关切。

第三,代表性官僚制在实践应用中存在一定悖论。官僚代表性并非越充分越好,代表性超过一定限度,则会对其他群体的利益造成伤害,降低社会总体福利

水平。研究结果表明,在少数民族地区,少数民族民众过高的官僚代表性对汉族民众的官僚代表性形成“挤压效应”,汉族民众利益无法得到有效代表,进而降低汉族民众对地方政府的信任。鉴于此,地方政府应在官僚代表性程度和利益实现程度中找到平衡点,这是至关重要的。

本研究的不足在于未能完全克服内生性问题,无法排除由中央的优惠政策造成的少数民族民众对地方政府信任的影响。另外,本文构建的四种代表性官僚制仍需进一步分析与验证。经验数据与计量方法亦是后续完善的地方。

注释:

- ① 参见国务院办公厅2016年12月1日《发展权:中国的理念、实践与贡献》白皮书(2016)。
- ② 数据来源于《中国民族统计年鉴2016》。
- ③ 数据来源于人民网地方领导资料库以及国家统计局第六次人口普查数据,统计时间为2019年1月4日。
- ④ 国务院新闻办《发展权:中国的理念、实践与贡献》白皮书,2016-12-01。
- ⑤ 参见中国综合社会调查(CGSS)第二期(2010—2019)抽样方案。
- ⑥ 2010年城镇居民人均可支配收入19109元,参见《中国统计年鉴2011》。
- ⑦ 1=完全不可信,2=比较不可信,3=居于可信与不可信之间,4=比较可信,5=完全可信。
- ⑧ 1=没有受过任何教育,2=私塾,3=小学,4=初中,5=职业高中,6=普通高中,7=中专,8=技校,9=大学专科(成人高等教育),10=大学专科(正规高等教育),11=大学本科(成人高等教育),12=大学本科(正规高等教育),13=研究生及以上。
- ⑨ 国务院新闻办《发展权:中国的理念、实践与贡献》白皮书,2016-12-01。
- ⑩ 国务院新闻办《发展权:中国的理念、实践与贡献》白皮书,2016-12-01。

参考文献:

- [1] MEIER K J, STEWART J J. The impact of representative bureaucracies: Educational systems and public policies[J]. The American Review of Public Administration, 1992, 22(3): 157-171.
- [2] 马秀玲, 赵雁海. 代表性官僚制理论评述[J]. 公共行政评论, 2012, 5(5): 116-149, 181.
MA Xiuling, ZHAO Yanhai. A literature review on representative bureaucracy[J]. Journal of Public Administration, 2012, 5(5): 116-149, 181.
- [3] KINGSLEY J D. Representative bureaucracy[J]. Representative Bureaucracy: Classic Readings and Continuing Controversies, 1944: 12-18.

- [4] LEVITAN D M. The responsibility of administrative officials in a democratic society[J]. *Political Science Quarterly*, 1946, 61(4): 562-598.
- [5] MEIER K J, NIGRO L G. Representative bureaucracy and policy preferences: A study in the attitudes of federal executives[J]. *Public Administration Review*, 1976, 36(4): 458-469.
- [6] ROCH C H, PITTS D W, NAVARRO I. Representative bureaucracy and policy tools: Ethnicity, student discipline, and representation in public schools[J]. *Administration & Society*, 2010, 42(1): 38-65.
- [7] WISE L R, TSCHIRHART M. Examining empirical evidence on diversity effects: How useful is diversity research for public sector managers?[J]. *Public Administration Review*, 2000, 60(5): 386-394.
- [8] ROCH C H, EDWARDS J. Representative bureaucracy and school discipline: The influence of schools' racial contexts[J]. *The American Review of Public Administration*, 2017, 47(1): 58-78.
- [9] KENNEDY B A, BUTZ A M, LAJEVARDI N, et al. Introduction: Race and representative bureaucracy in american policing[M]// *Race and Representative Bureaucracy in American Policing*. Palgrave Macmillan, Cham, 2017: 1-10.
- [10] DOMETRIUS N C, SIGELMAN L. The cost of quality: Teacher testing and racial-ethnic representativeness in public education[J]. *Social Science Quarterly*, 1988, 69(1): 70-82.
- [11] MILLER K J, MCTAVISH D. Representative bureaucracy: A typology of normative institutional strategies for the representation of women[J]. *Policy & Politics*, 2017, 42(4): 531-546(16).
- [12] MOSHER F C. *Democracy and the public service*[M]. New York: Oxford University Press, 1968.
- [13] MEIER K J. Latinos and representative bureaucracy testing the Thompson and Henderson hypotheses[J]. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 1993, 3(4): 393-414.
- [14] RICCUCCI N M, VAN RYZIN G G. Representative bureaucracy: A lever to enhance social equity, coproduction, and democracy[J]. *Public Administration Review*, 2017, 77(1): 21-30.
- [15] LAEL R K, VICKY M W, MEIER K J, et al. Lipstick and logarithms: Gender, institutional context, and representative bureaucracy[J]. *American Political Science Review*, 2002, 96(3): 553-564.
- [16] 张书维, 王二平, 周杰. 相对剥夺与相对满意: 群体性事件的动因分析[J]. *公共管理学报*, 2010, 7(3): 95-102, 127.
ZHANG Shuwei, WANG Erping, ZHOU Jie. Relative deprivation and relative gratification: The motivation of Chinese mass incidents[J]. *Journal of Public Management*, 2010, 7(3): 95-102, 127.
- [17] 杨继君, 陈林杰. 我国边疆民族性突发事件中参与主体行为模式研究[J]. *中国管理科学*, 2012, 20(S1): 220-225.
YANG Jijun, CHENG Linjie. Subject's behavioral patterns of emergency related to ethnic group in the frontier region of China[J]. *Chinese Journal of Management Science*, 2012, 20(S1): 220-225.
- [18] 李俊清. 东部城市少数民族流动人口公共服务研究[J]. *中国行政管理*, 2012(11): 60-63.
LI Junqing. Research on the public service for floating urban minorities in eastern cities[J]. *Chinese Public Administration*, 2012(11): 60-63.
- [19] 任勇. 少数民族流动人口的认同序列及其优化: 基于两个案例的研究[J]. *政治学研究*, 2016(3): 91-104, 128.
REN Yong. The identity sequence of the ethnic minority migrations and its optimization: Based on two case studies[J]. *Cass Journal of Political Science*, 2016(3): 91-104, 128.
- [20] 张海良, 许伟. 人际信任、社会公平与政府信任的关系研究——基于数据 CGSS2010 的实证分析[J]. *理论与改革*, 2015(1): 108-111.
ZHANG Hailiang, XU Wei. Research on the relationship between interpersonal trust, social fairness and government trust——An Empirical Research Based on the Data of CGSS2010[J]. *Theory and Reform*, 2015(1): 108-111.
- [21] 谢舜, 张韵. “公民参与质量”与“基层政府信任”——基于 2010 年中国综合社会调查(CGSS)数据的研究[J]. *学术论坛*, 2016, 39(7): 21-27.
XIE Shun, ZHANG Yun. The quality of citizen participation and the trust of grassroots governments——A study based on the 2010 China comprehensive social survey (CGSS)[J]. *Academic Forum*, 2016, 39(7): 21-27.
- [22] 赵建国, 于晓宇. 社会公平对政府信任的影响研究——基于 CGSS 2010 数据的实证分析[J]. *财贸研究*, 2017, 28(3): 76-84, 109.
ZHAO Jianguo, YU Xiaoyu. Influence of social fairness on government trust: an empirical research based on the data of CGSS2010[J]. *Finance and Trade Research*, 2017, 28(3): 76-84, 109.
- [23] MEIER K J, NICHOLSON C J. Gender, representative bureaucracy, and law enforcement: The case of sexual assault[J]. *Public Administration Review*, 2006, 66(6): 850-860.
- [24] THOMPSON F J. Minority groups in public bureaucracies: Are passive and active representation linked?[J]. *Administration & Society*, 1976, 8(2): 201-226.
- [25] ROSENBLOOM D H, FEATHERSTONHAUGH J G. Passive and active representation in the federal service: A comparison of blacks and whites[J]. *Social Science Quarterly*, 1977, 57(4): 873-882.
- [26] WILKINS V M, KEISER L R. Linking passive and active representation by gender: The case of child support agencies[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2004, 16(1): 87-102.
- [27] LAWLESS J L. Politics of presence? Congresswomen and

- symbolic representation[J]. *Political Research Quarterly*, 2004, 57(1): 81-99.
- [28] CONNER T W. Representation and collaboration: Exploring the role of shared identity in the collaborative process[J]. *Public Administration Review*, 2016, 76(2): 288-301.
- [29] BRADBURY M D, KELLOUGH J E. Representative bureaucracy: Exploring the potential for active representation in local government[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007, 18(4): 697-714.
- [30] SUBRAMANIAM V. Representative bureaucracy: A reassessment[J]. *American Political Science Review*, 1967, 61(4): 1010-1019.
- [31] NACHMIAS D, ROSENBLOOM D H. Measuring bureaucratic representation and integration[J]. *Public Administration Review*, 1973, 33(6): 590-597.
- [32] KELLOUGH J E. Integration in the public workplace: Determinants of minority and female employment in federal agencies[J]. *Public Administration Review*, 1990, 50(5): 557-66.
- [33] CAYER N J, SIGELMAN L. Minorities and women in state and local government: 1973-1975[J]. *Public Administration Review*, 1980: 443-450.
- [34] GOODEN S T. Race and social equity: A nervous area of government[M]. Routledge, 2015.
- [35] CHOI S, RAINEY H G. Managing diversity in US federal agencies: Effects of diversity and diversity management on employee perceptions of organizational performance[J]. *Public Administration Review*, 2010, 70(1): 109-121.
- [36] SCOTT J C. The difference: How the power of diversity creates better groups, firms, schools and societies[J]. *Social Forces*, 2009, 88(1): 471-473.
- [37] HONG S. Does increasing ethnic representativeness reduce police misconduct?[J]. *Public Administration Review*, 2017, 77(2): 195-205.
- [38] LIM H H. Representative bureaucracy: Rethinking substantive effects and active representation [J]. *Public administration review*, 2006, 66(2): 193-204.
- [39] SELDEN S C. Representative bureaucracy: Examining the linkage between passive and active representation in the Farmers Home Administration[J]. *The American Review of Public Administration*, 1997, 27(1): 22-42.
- [40] PITKIN H F. The concept of representation[M]. University of California Press, 1967.
- [41] GADE D M, WILKINS V M. Where did you serve? Veteran identity, representative bureaucracy, and vocational rehabilitation[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, 23(2): 267-288.
- [42] VAN RYZIN G G, RICCUCCI N M, LI H. Representative bureaucracy and its symbolic effect on citizens: A conceptual replication[J]. *Public Management Review*, 2017, 19(9): 1365-1379.
- [43] RICCUCCI N M, VAN RYZIN G G, LI H. Representative bureaucracy and the willingness to coproduce: An experimental study[J]. *Public Administration Review*, 2016, 76(1): 121-130.
- [44] GROENEVELD S, MEIER K J, SCHRÖTER E, et al. Representative bureaucracy and public service performance: Where, why and how does representativeness work[C]//Annual Conference of European Group for Public Administration, 2015: 26-28.
- [45] RICCUCCI N M, VAN RYZIN G G, LAVENA C F. Representative bureaucracy in policing: Does it increase perceived legitimacy?[J]. *Journal of public administration research and theory*, 2014, 24(3): 537-551.
- [46] ZHANG Y. Representative bureaucracy, gender congruence and student performance in China[J]. *International Public Management Journal*, 2019, 22 (2): 321-342.
- [47] HINDERER J J. Representative bureaucracy: Further evidence of active representation in the EEOC district offices[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1993, 3(4): 415-429.
- [48] STEIN L. Representative local government: Minorities in the municipal work force[J]. *The Journal of Politics*, 1986, 48(3): 694-713.
- [49] CHILDS S, LOVENDUSKI J. Political representation[M]// *The Oxford handbook of gender and politics*. New York: New York Oxford University Press, 2013: 489-513.
- [50] 吕书鹏, 朱正威. 政府信任区域差异研究——基于对 China Survey 2008 数据的双层线性回归分析[J]. *公共行政评论*, 2015, 8(2): 125-145, 182.
- LV Shupeng, ZHU Zhengwei. On the regional differences of public trust in Chinese central government: A two-level analysis of the China survey 2008[J]. *Journal of Public Administration*, 2015, 8(2): 125-145, 182.
- [51] 韩彦超. 市场化、社会网络与一般信任[J]. *中南大学学报(社会科学版)*, 2019, 25(2): 127-135.
- HAN Yanchao. Marketization, social network and general trust[J]. *Journal of Central South University (Social Sciences)*, 2019, 25(2): 127-135.
- [52] 汪晖. 短二十世纪：中国革命与政治的逻辑[M]. 香港：香港牛津大学出版社, 2015.
- WANG Hui. The short twentieth century: The Logic of Chinese Revolution and Politics[M]. Hong Kong: Hong Kong Oxford University Press, 2015.
- [53] 康晓光, 韩恒. 行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究[J]. *中国社会科学*, 2007(2): 116-128.
- KANG Xiaoguang, HAN Heng. Administrative absorption of society: A further probe into the state-society relationship in Chinese mainland[J]. *Social Sciences in China*, 2007(2): 116-128.
- [54] 徐家良. 新组织形态与关系模式的创建——体制吸纳问题探讨[J]. *北京大学学报(哲学社会科学版)*, 2008(3): 103-108.

- XU Jialiang. Harmonious society and governmental innovation: On institutional absorption of issues[J]. Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences), 2008(03): 103-108.
- [55] 郎友兴. 政治吸纳与先富群体的政治参与——基于浙江省的调查与思考[J]. 浙江社会科学, 2009(7): 108-115, 129.
- LANG Youxing. Political absorption and political investment: The study on two strategies of rich people's political participation issue[J]. Zhejiang Social Sciences, 2009(7): 108-115, 129.

Limitations and transcendence of western representative bureaucracy theory: An investigation into public trust level in local governments from the perspective of ethnic-regional matching

WU Junwei

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Based on the data of CGSS2010, we conducted an empirical study to analyze the relationship between representative ethnicity and public trust in the local government under the regional context in order to testify and reflect on the application and its degree of representative bureaucracy in China. The study finds that after the regional factors are increased, the mechanism and intensity of the representative bureaucratic system have changed, and that Han majority and ethnic minorities reveal different degrees in trusting local governments in different regions. In areas of ethnic minorities, trust of ethnic minority people in local governments is higher than Han people, while in Han areas, minority people's trust in local governments is still significantly higher than that of Han people. In addition, government trust of Han people in minority areas is higher than that in Han areas, which, however, seems to be unable to be reasonably explained by the theory of representative bureaucracy in the West. The extent of bureaucratic representativeness is not the only criteria to measure the performance of the representative bureaucracy, which indicates that there exists some room for representative bureaucracy to expand. Hence, the study has constructed the representative bureaucracy theory with the extent of bureaucratic representativeness and the extent of benefits realization as the standards so as to enhance the theoretical explanatory power.

Key Words: representative bureaucracy; government trust; ethnic minorities; degree of representation

[编辑: 游玉佩]