

· 当代社会问题研究 ·

# 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

张 欢 任婧玲 刘 倩

(北京师范大学 社会发展与公共政策学院, 北京 100875)

**摘 要:** 公平是公共政策领域的核心要求, 公共政策公平感的研究是从政策对象角度评估政策的重要维度。通过汶川地震后灾区的入户调查问卷数据分析发现, 灾后救助政策公平感由分配公平、人际公平和信息公平三个维度构成, 最适合灾后救助的价值标准是按需要分配原则, “按损失分配”是灾后救助政策中一种不适当的分配方式。要向灾民强调, 灾后救助政策的分配标准只有“按需求分配”而没有“按损失分配”。此外, 为了提高灾民的公平感, 在灾后救助政策实施中, 应加强大众媒体和政府发布政策信息的力度和广度, 加大对灾民期望的管理。

**关键词:** 灾后救助政策; 公平感; 汶川地震

**基金项目:** 国家社科基金重大项目 (08& ZD001); 北师大自主科研基金项目 (2009A B- 4)

公平是公共政策领域的内在要求, 政府在制定和实施公共政策时总会考虑或者宣称坚持公平的原则; 社会和公众也会要求政府确保所制定的政策公平。公共政策实施后, 政策所影响到的人们对政策最直接的评价就是政策是否公平, 这直接影响到人们对政策的态度并进而可能影响人们的行为。公平感可以看作是一种动机, 可以有效地预测政策对象在政策实施中的行为, 因此研究公共政策的公平感具有重要的理论和实践价值; 同时, 研究影响公平感的因素有助于解决公共政策公平规范研究中难以获得有效结论等诸多问题, 提高公共政策制定的能力和水平。

自然灾害后的救助政策是一种特殊的公共政策。在重大自然灾害后, 灾区遭受了惨重的人员和财产损失, 基本社会生活秩序被破坏, 必须依赖外界的救助措施来维持灾区群众的基本生活、启动恢复重建活动, 政府对制定和实施灾后救助政策负有重要责任。灾后救助政策受到多种因素的制约, 如决策时间短、财政约束大、执行压力重以及灾民需求复杂等, 一方面灾后救助政策在制定过程中对公平的考虑不易周全, 另一方面政策对象对政策公平往往更为敏感。灾民的公平感会影响灾民的一系列态度, 如对自己生活状态的满意度和对各级政府的满意度等, 进而会影响灾民的行为, 如是否积极响应政府灾后各项政策、参加恢复重建工作等。因此, 灾后救助政策的公平感具有重要的研究价值, 但目前国内外均缺乏这方面研究, 本研究将对此进行探讨。

## 一、问题的提出及理论分析

2008年汶川地震是中国近三十年来最严重的自然灾害, 为保障受灾群众的基本生活, 各级政府不仅在地震发生后立即向灾区调集和发放了大量救灾物资, 而且在灾后 3个月内向灾区困

难群众每人每天发放 1 斤粮和 10 元补助金,为三孤(孤儿、孤老和孤残)人员每人每月提供 600 元基本生活费<sup>①</sup>。国务院总理温家宝强调:抗震救灾物资的分配要根据受灾地区的情况,保证重点,做到公开、公平、公正;要向群众公布救助标准、享受救助条件及救灾物资数量,坚决杜绝优亲厚友,性别歧视和年龄歧视,维护灾区群众的基本生活权益<sup>②</sup>。民政部等部门先后公布了《汶川地震抗震救灾生活类物资分配办法》《汶川地震抗震救灾资金物资管理使用信息公开办法》《关于进一步做好汶川地震灾区救灾款物使用管理的通知》等文件,对救灾物资分配提出了指导意见和具体规定。从政府的角度而言,汶川地震后的救助政策是前所未有的,不仅投入了海量的资源和极大努力救助灾区群众,而且也在制度框架内尽可能地完善政策内容和程序。但从享受救助政策的灾区群众的角度来看,在“公平”方面似乎不尽如人意,2008年7月上旬我们在四川灾区进行了入户问卷调查,在灾民对“你觉得你们这里救灾物资的发放公平吗”的回答中,45.20%的人选择“一般”,34.48%的人选择“公平”,而有20.32%的人选择“不公平”。显然,这算不上理想的结果。灾后救助政策公平感的重要性不仅在于它是灾区群众对救助政策的主观评价,而且会影响灾民的态度,如公平感高的受访者对自己当前生活的满意度和对政府救灾工作的评价均远高于公平感低的受访者。公平感也会影响灾民的行为。因此,灾民对灾后救助政策的公平感不仅可以作为评价灾后救助政策的重要指标,而且可以作为改进灾后救助政策的工具;与此相应,“什么因素影响灾区群众对灾后救助政策的公平感”则是一个兼具理论和实践价值的问题。

虽然公共政策的公平问题一直受到研究者的关注(黄有光,2003),但对公共政策公平感还缺乏系统研究。组织公平感和政策公平感都是讨论主观的公平感问题,区别仅在于一个是针对组织内员工,另一个是针对政策受众,因此公共政策公平感研究可以借鉴组织公平感理论。组织公平感的研究最先集中在分配结果方面,公平来源于对资源配置结果的感受。Adams(1965:267-299)的公平理论认为人们通过计算自己的贡献或投入(如才能、学识、技巧、经验等)与产出之间的比率,然后比较其他人的这一比率,从而得出分配是否公平的结论。Greenberg和Leventhal(1976)的公平判断模型则在投入与所得的比率与他人间比较的公平准则外,增加了其他的比较标准,如平等原则和需要原则。Porter和Lawyer(1968)考虑了期望对结果公平的影响,认为人们对自己在工作中所受待遇公正程度的判断与感觉,取决于当事人认为自己实际获得的收益与其期望获得的收益的差额,期望高实际收益低则公平感弱,反之则反之。结果公平的研究显然忽略了分配结果之前的分配程序。Thibaut和Walker(1975)提出了程序公平(对程序的公平的感知)的概念,认为只要人们有对过程控制的权利,不管最终结果如何,人们的公平感都会得到显著增加。在结果公平和程序公平的基础上,Bies和Moag(1986:43-55)关注人际互动方式对公平感的影响,即“互动公平”,互动公平涉及公平的知觉者和公平来源之间的相互交往过程,如交往中的礼貌、真诚和尊重。Greenberg(1990:1993:79-103)将互动公平分成两种:一种是“人际公平”,主要指在执行程序或决定结果时,权威或第三方对人们的礼遇、尊重和尊敬的程度,是否有礼貌、是否考虑到对方的尊严、是否尊重对方等,也就是个体从权威或上级那里所得到的人际待遇;另一种是“信息公平”,主要指是否给当事人传达了应有的信息,解释为什么要采取这样的程序,为什么要以这样的方式分配等。就目前而言,组织公平感研究中分配公平、程序公平、人际公平和

① 参见回良玉:《国务院关于四川汶川特大地震抗震救灾及灾后恢复重建工作情况的报告》,http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2008/06-24/1291185\_shtm1

② 参见国务院办公厅:《温家宝主持会议研究加强抗震救灾款物管理和使用》,http://www.gov.cn/khhd/2008-05/31/content\_1000755.htm.

信息公平四个维度获得了普遍认可,但对各个维度之间的关系还存在很多争论。从组织公平感理论的发展和对中国组织公平感的实证研究来看,认为分配、程序、人际和信息四个维度共同构成公平感的四因素论得到了更多的支持 (Colquitt 2001; 刘亚、龙立荣, 2003)。

从灾后救助政策的特点来看,灾后救助政策的公平感与组织公平感在结构上有相似之处。组织员工和政策受众之所以会有主观上的公平感知,是因为都预设存在应该获得报酬或救助的交换结构,只是内容不同。在组织中,公平感来源于员工为组织服务或为组织作出贡献,组织给予员工以报酬这样的“贡献—报酬”结构。灾民享受国家救助并非因为“贡献”,而来源于其公民资格,因此灾后救助政策的核心结构是“需要—救助”模式,这带来了灾后救助公平感与组织公平感的一系列不同。首先,灾后救助政策中的分配公平感来自两类感知,一是灾民对分配结果的感知,灾民并非如组织中员工一样比较自己的投入和所得,而是比较自己获得的救助钱物与周围其他人获得救助钱物的情况,比较自己获得的救助钱物与因灾损失的情况,比较实际获得的救助钱物和期望获得的救助钱物等。二是灾民对分配方式的感知。组织中对此并不敏感,但对于灾后救助政策而言,分配方式是其核心内容。分配方式体现的是对政策价值的选择。在灾后救助政策“需要—救助”的结构下,首要的政策价值必然是需要原则,即根据灾民在灾后的需要情况给予救助。如果政策制定和执行中不符合这一原则,灾民的公平感必然会减弱。其次,在组织公平感理论中,对程序公平的讨论主要集中在过程参与、决策影响力 (Thibaut and Walker 1975),以及决策控制 (Leventhal, Kanuzza et al., 1980: 187-218)等方面;而政策公平感则体现在政策受众参与政策制定和决策过程等方面。由于灾后救助政策比较特殊,灾民基本无法参与灾后政策制定和决策过程,因此灾后救助政策基本上不涉及程序公平问题。第三,互动公平来源于程序执行过程中的人际互动,它对组织公平感和政策公平感的影响类似。灾民的公平感主要受到救助钱物发放过程中发放者(往往是各级官员)与灾民直接沟通方式的影响。发放者以居高临下、傲慢的方式对待灾民,以施舍的态度发放钱物或者不尊重灾民的需要,都会造成灾民公平感的降低。有效沟通的目的在于信息的双向流动而非单向传递。从信息公平看,一方面包括向灾民及时准确地传递灾后救助政策的信息,另一方面是及时准确地获得灾民的需要信息。灾民如果能够了解发放给自己救助钱物的计算方式、分配理由以及如何根据自己的需要寻求救助,会提高他们的公平感。同样,如果灾民的需求能够被及时听取,获得正向的反馈,也会有效提高他们的公平感。

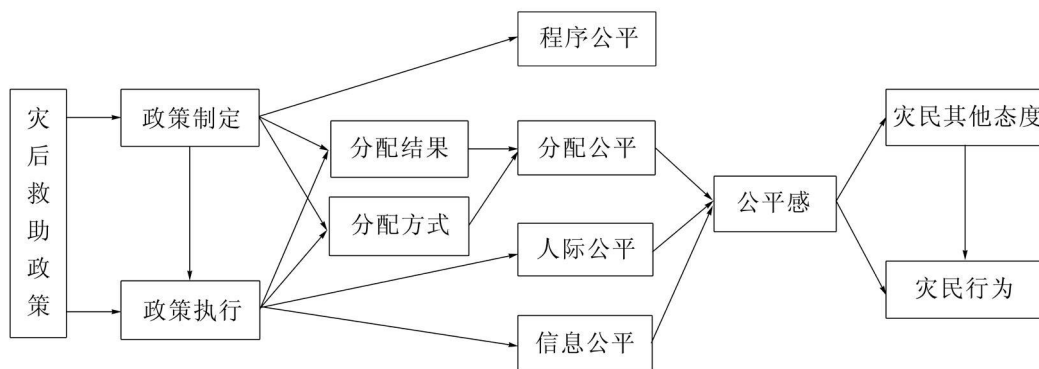


图 1 灾后救助政策公平感模型

这样看来,灾后救助政策的逻辑结构比组织公平的逻辑结构更为简单明确:针对灾害后灾民基本社会生活失序的状况,各级政府出台救助政策,由政府向灾民提供满足基本生活需要的钱

物。各级政府的行为包括救助政策的制定和执行。在政策制定过程中,涉及程序公平问题,但这对于灾民的公平感无直接影响。在分配公平方面,灾后救助政策的制定和执行过程决定了救助钱物的分配结果和分配方式,而分配结果和分配方式影响灾民对分配公平的感知。在人际公平和信息公平方面,政策执行过程影响了灾民对人际公平和信息公平的感知。因此,分配公平、人际公平和信息公平共同形成综合性的灾后救助政策公平感。综上所述,可构建如图 1 的灾后救助政策公平感模型。

此外,灾后救助政策公平感也与当期的公平感有关,即灾民的主观感受来源于灾后救助政策的执行过程和结果。灾后救助政策是针对灾害造成的生命财产被破坏和社会生活秩序被扰乱而出台,所以它主要与灾害的冲击相关,而与灾害前灾民的个体特征和灾民家庭的经济状况无关。

## 二、研究假设与研究方法

上文的理论分析提出了一个包含灾后救助政策公平感完整逻辑过程的模型。本研究要集中在公平感的影响因素方面,更进一步则主要集中在理论分析提出的公平维度对灾后救助政策公平感的影响方面。本文主要的研究假设有:(1)灾民的个体特征和灾前家庭经济状况不影响灾民对灾后救助政策的公平感;(2)灾民对灾后救助政策的公平感受到分配公平、人际公平及信息公平三个维度的因素影响,其中分配公平又可分为分配结果公平和分配方式公平两类;(3)在分配方式方面,灾后救助政策的价值选择遵循“需要—救助”结构,因此分配方式能否体现按需救助的价值标准对灾民的公平感具有最重要的影响;(4)影响灾后救助政策公平感的三维度因素之间有一定相关关系,但不能完全替代,可以加以区分。由于汶川地震灾后入户调查数据无专门针对公平感的测量数据,但有较多关于灾后救助政策的问题,可以间接测量公平感所涉及的不同维度,因此基于这些间接数据对救助政策公平感进行探讨。

调查区域是绵阳市。绵阳市是汶川灾区中人口最多的一个地级市,所属 9 个区(县、市)均属于极重或重灾区,包括震灾最为严重的北川县等,具有很强的代表性。调查采用分层抽样方法,在绵阳市 9 个区(县、市)分别随机抽取两个社区,再在社区内随机抽取一些家庭进行入户调查。考虑研究者对于受灾最严重区域内灾民的情况更为关注,所以将受灾最严重的北川县和安县的样本量加倍。该数据包括家庭(被访者)和个人两部分,清理后有效样本共 2 003 户、7 404 人。本研究是针对被访者,由于部分被访者数据与个人数据无法对应,所以清理后有效样本 1 949 人。样本的人口学特征分布为男性占 61.72%;平均年龄为 48 岁,按 0-39 40-49 50-59 60 及以上进行年龄分组,分布分别为 31.47%、25.76%、22.52%和 20.26%。统计方法使用 Stata 10.0 SE 版对数据进行相关回归统计分析。

## 三、分析结果与讨论

### (一)个人特征和灾前家庭社会经济状况对灾后救助政策公平感影响

表 1(见下页)采用  $\chi^2$  统计量分析被访者个人特征和公平感间的独立性。从表 1 可看出,大部分个人特征是不显著的,年龄分组虽然显著,但  $\chi^2$  不高,个人特征对灾民公平感的影响很有限。表 2(见下页)同样采用  $\chi^2$  分析被访者灾前家庭社会经济状况和公平感间的独立性。从表 2 可看出,所有的变量均在不同程度上是显著的,可见被访者灾前家庭社会经济状况对其灾后救助政策公平感有一定影响,其中最重要的是城乡二元经济结构造成的影响。

表 1 个人特征与灾后救助政策公平感的相关分析

个人特征变量	变量类别	$\chi^2$	Pr	影响方向
性别	两分(男、女)	0.9368	0.626	NA
婚姻状况	四分(未婚、已婚、丧偶、离婚)	3.1505	0.790	NA
宗教信仰	四分(无、佛教、基督教、其他)	9.3639	0.154	NA
受教育程度	五分(文盲、小学、初中、高中及以上、在学)	9.3889	0.311	NA
年龄分组	四分(0-39、40-49、50-59、60及以上)	20.6144	0.000	老年人公平感更强

表 2 被访者灾前家庭经济状况与灾后救助政策公平感的相关分析

灾前家庭经济状况变量	变量类别	$\chi^2$	Pr	影响方向
户口类型	两分(农业、非农业)	44.6214	0.000	农业户口被访者公平感更强
是否低保户	两分(是、否)	6.2194	0.045	非低保户公平感更强
自评震前经济状况	五分(上等、中上、中等、中下、下等)	20.4022	0.009	自评经济状况差的被访者公平感更强
震前工作状况	三分(自雇佣、有工作、无工作)	10.6973	0.030	灾前有工作的被访者不公平感更强

## (二)不同公平维度分析

### 1. 分配公平

(1)分配结果。灾民对分配结果的感知是基于以下三种参照标准:一是均等标准,即和周围人比较;二是损失标准,即和因灾损失比较;三是期望标准,即和自身对救助的期望比较。这三类标准的测量存在一定的困难,只能通过测量灾民在灾害中遭受损失和灾民从救助政策中获得补偿的客观值以及灾民根据自身损失情况提出补偿的期望值来间接考察分配公平。

表 3 分配公平变量与灾后救助政策公平感的相关分析

分配公平变量	变量类别	$\chi^2 / R^2$	Pr	影响方向
家里是否有人因灾去世	两分(有、没有)	30.7373	0.000	家庭有逝者的被访者不公平感更强
原住宅是否损坏	四分(完全损坏、大部分受损需要拆除、部分受损需要加固、基本没有损坏)	113.5658	0.000	原住宅完全损坏的被访者不公平感更强
原住宅是否损坏	两分(完全损坏,其他)	110.1914	0.000	原住宅完全损坏的被访者不公平感更强
救助金	三分(0.1-1000, >1000)	14.2240	0.007	获得较多救助金的公平感更强
救助金	连续, $M = 575.93$	0.0003	0.4918	正相关
灾民期望	三分(高、中、低)	56.1336	0.000	期望越高的被访者的公平感越低

显然,灾民因灾损失越大,公平感会越差;灾民得到补偿越多,公平感会更强;灾民的期望虽然在一定程度上综合了损失和补偿两方面的影响,但通常期望越高,公平感越差。灾民的损失包括生命和财产两方面。生命损失是通过了解被访者家庭中是否有人因灾去世来测量。灾民的财产损失是一个不易测量的变量,因为不仅不同类型财产损失的估价存在困难,而且还存在采用绝对值还是相对值评价的问题。在地震中最严重的财产损失是房屋被毁,而且通常而言,房屋也是灾民最重要的财产。因此本研究选择以灾民的房屋损失情况来测量财产损失。灾民从救助政策中获得的补偿作为两个变量:第一个是被访者家庭获得的现金形式的救助金之和;第二个是上一变量按  $Q$  ( $Q < 1000$ )及  $(100Q + \infty)$ 划分为三分变量。灾民的期望最主要体现在政府如何补偿修建永久性住房的费用上。对此问题的选项包括“政府承担全部成本”、“政府承担部分成本”、“政府提供无息、低息贷款”、“政府帮助获得一般贷款”、“灾民自建,有无政府帮助无所谓”和“其它”六个选项。为了便于分析,设定了灾民期望三分变量:“高期望”=“政府承担全部成本”、“中期望”=“政府承担部分成本”、“低期望”=“其他选项”。从表 3 可见,从损失、补偿及期望三个角度的分配公平平均对灾后救助政策公平感有直接影响。

(2)分配方式。对灾民来说,对分配方式的直观感受是救助钱物如何发放。数据中相应的问题是:“灾后,我们这里获得的救灾物资是怎样发放的”,有 9 个选项。为了便于分析,从政策价值原则的角度将这些选项重新归为四类:一是平等分配,归类选项是“所有家庭都差不多”;二是按需要分配,归类选项有“家庭人口多的多得”和“穷人多得”;三是按损失分配,归类选项是“受损失大的多得”;四是不合理的分配方式,选项包括“经济实力强的多得”、“有权力的多得”、“有关系的多得”、“会哭的孩子有奶吃”和“先到先得”。调查结果显示,四项比例分别为:25.0%、55.1%、10.2%和 9.8%。由这个构建的分配方式四分变量与公平感变量的  $\chi^2 = 583.7126$  表明两个变量显著相关,并且选择“按需要分配”和“按损失分配”的被访者选择公平的比例比其他被访者高很多,而选择“不合理的分配方式”的被访者选择不公平的比例大大高于其他被访者。这说明分配方式对灾后救助政策公平感有非常重要的影响,灾民主要认可的价值标准是需要原则。这种结果表明,不仅由于政策执行中存在问题导致坏的分配方式存在,从而降低了灾民的公平感,而且在基层政府对灾后救助钱物分配方式的理解和执行也存在问题。

## 2 人际公平

人际公平主要指在执行程序或决定结果时,领导者或执行者是否尊重下属,是否有礼貌等。对于灾后救助政策而言,人际公平主要体现在发放救灾钱物时发放者对灾民是否尊重。

表 4 人际公平变量与灾后救助政策公平感的相关分析

人际公平变量	变量类别	$\chi^2$	Pr	影响方向
是否参加过有组织救灾活动	两分(有,没有)	14.9338	0.001	参加过有组织救灾活动的被访者公平感和不公平感均更强
对政府救灾工作评价	四分(非常好、比较好、比较不好、非常不好)	237.4357	0.000	对政府评价高的被访者公平感更强
对政府救灾工作评价	两分(好,不好)	94.1871	0.000	同上

问卷中虽没有直接与发放者对灾民态度相关的问题,但问卷中有灾民参与的问题:“灾后有没有参加过有组织的救灾活动?如巡逻、清理废墟、搬运物资等”。参与具体救灾活动的灾民与

救助政策的执行者接触更多,他们能更明确地感受政策执行者对灾民是否以礼相待和尊重。另一个可间接测量人际公平的变量是被访者对政府抗震救灾工作的评价,这种评价一定程度上来自于政策执行者对待被访者是否尊重。从表 4 可见参加过有组织救灾活动的被访者与公平感显著相关,选择公平和不公平的比例都要高于未参加者;对政府救灾工作评价与公平感也显著相关,而且  $\chi^2$  较高,表明人际公平对灾后救助政策公平感有影响。

### 3 信息公平

信息公平指是否给当事人传达了应有的信息,主要体现在灾民是否知道和了解救助政策的内容。政府发布政策主要通过两种渠道,一种是通过大众传媒间接发布,如电视、广播及报纸等,另一种是各级官员直接发布政策信息。在“通过什么途径了解政府的救灾政策”的问题中,54.42% 被访者选择电视、13.01% 选择广播、4.2% 选择报纸、0.5% 选择互联网、1% 选择手机短信、9.6% 选择政府官员、3.3% 选择亲戚、6.15% 选择朋友、13.16% 选择其他人、1.05% 选择其他社会组织,还有 12.21% 选择不知道救灾政策。综合以上内容可以归总为四类了解灾后救助政策的途径:第一类包括电视、广播、报纸和互联网,此类属于大众传媒;第二类包括手机短信、亲戚和朋友,此类属于人际网络;第三类是政府官员,此类属于政策执行者直接传达政策信息;第四类包括其他人和其他社会组织,属于社会途径获得政策信息。拥有不同的信息途径,信息公平的程度会有差别:第一类和第三类主要传播客观、真实的政策信息,会增加信息公平;第二类和第四类往往容易传播不准确、有偏见的政策信息,会减少信息公平。“不知道救灾政策”是一种特殊的类别,会降低信息公平。

表 5 信息公平变量与灾后救助政策公平感的相关分析

信息公平变量	变量类别	$\chi^2$	Pr	影响方向
大众传媒途径	两分(有,没有)	54.7546	0.000	利用大众传媒途径的被访者公平感更强
人际网络途径	两分(有,没有)	39.5022	0.000	利用人际网络途径的被访者不公平感更强
政府官员途径	两分(有,没有)	3.8718	0.144	NA
社会传播途径	两分(有,没有)	27.8310	0.000	利用社会传播途径的被访者不公平感更强
自认为不了解政策	两分(是,否)	27.2571	0.000	自认为不了解救灾政策的被访者不公平感更强

从表 5 可见,这五类信息公平变量中除政府官员途径不显著外,其他都与公平感有显著相关并且影响方向与预测相同,表明信息公平对灾后救助政策公平感有影响。由于使用数据的局限,从灾民向政策执行者信息流动对公平感的影响还有待于今后进一步研究。

### (三) 公平感三维度间的结构分析

以上讨论中发现分配公平、人际公平和信息公平三个维度对公平感有显著影响,那么这三个维度是否独立,能否被区分开?为讨论此问题,将数据中测量公平感的三分变量视为有序分类变量,采用 ordinal logit 模型来分析。如果三个维度是独立的,考虑三个维度的模型将比只考虑单个维度的模型具有更高解释力。

表 6 模型使用变量说明

变量类型	变量名	变量说明	变量类别	变量说明	预测	
因变量	p_μ	公平感变量	次序(不公平 = 1, 一般 = 2 公平 = 3)	主观评价	NA	
自变量	灾前社会经济状况	hukou	户口类型	两分(农业 = 1)	城乡二元结构是影响公平感最重要的社会经济因素	+
	分配方式	p_eq	平等分配	两分	发放按照所有家庭相同方式	+
		p_de	按需要分配	两分	发放依据灾民的需要	+
		p_b	按损失分配	两分	发放按因灾损失大小	+
		p_uf	不合理的分配方式	参照项	发放受到经济地位、权力、关系等不合理因素影响	NA
	分配结果	d_as	救助金	连续	主要救助方式	+
		house	原住宅是否损坏	两分(完全损坏 = 1)	住宅损坏是最主要损失	-
		d_ex1	灾民高期望	两分(高期望 = 1)	期望综合了损失和补偿	-
		d_ex2	灾民中期望	参照项	期望综合了损失和补偿	NA
		d_ex3	灾民低期望	两分(低期望 = 1)	期望综合了损失和补偿	+
	人际公平	h_pr	是否参加有组织救灾活动	两分(参加过 = 1)	参与有组织救灾活动能更多感受是否被以礼相待和尊重	?
		h_ge	对政府救灾工作评价	两分(好 = 1)	是否被以礼相待直接影响对政府救灾工作的评价	+
	信息公平	i_pm	大众传媒途径	两分(有 = 1)	通过大众传媒了解政策信息较真实客观	+
		i_hr	人际网络途径	两分(有 = 1)	通过人际网络了解政策信息往往不准确、有偏见	-
		i_sn	社会传播途径	两分(有 = 1)	通过社会传播途径了解政策信息往往不准确、有偏见	-
		i_uk	自认为不了解政策	两分(是 = 1)	自认为不了解政策信息更容易产生不信任情绪	-

根据上文对公平感影响因素的分析, 主要考虑与公平感之间  $x^2$  的高低, 选择如表 6 所示变量。分别考虑用分配、人际和信息公平维度解释公平感, 表 7 列出了七个模型的回归结果。



表 7 不同模型结果

自变量	模型 I 分配公平 Odds Ratio	模型 II 分配方式 Odds Ratio	模型 III 分配结果 Odds Ratio	模型 IV: 人际公平 Odds Ratio	模型 V: 信息公平 Odds Ratio	模型 VI 四维度 Odds Ratio	模型 VII 四维度 Odds Ratio
hukou	1.6621***	1.6836***	2.0031***	1.9931***	2.1157***	1.6574***	1.6366***
p_eq	25.7411***	28.0675**				27.5396***	25.9744***
p_de	35.4246**	41.8276**				33.5435***	32.0045***
p_lo	32.4894**	46.3774**				28.8710***	27.3274***
d_as	1.0002*		1.0002*			1.0002*	1.0002***
house	0.4954***		0.4018***			0.5415***	0.5457***
d_ex1	0.6482***		0.6704**			0.7334**	0.7341**
d_ex3	1.0425		1.0312			1.0257	1.0304
h_pr				1.0909		1.2058	
h_ge				1.9770**		1.8101***	1.8109***
i_pm					1.2142*	1.0347	
i_hr					0.3844***	0.3417***	0.3507***
i_sn					0.5267***	0.7211*	0.7052**
i_uk					0.4812***	0.6093**	0.5884***
cut1	1.5550	2.0650	-1.2630	-0.3618	-0.9744	1.8483	1.7305
cut2	4.0554	4.5350	0.8287	1.7282	1.1625	4.4417	4.3191
Wald d12	357.88	335.89	159.46	83.87	149.63	388.79	394.70
Ptb>d12	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

注: \*\*\* 表示显著水平 0.01, \*\* 表示显著水平 0.05, \* 表示显著水平 0.1

从回归结果看,七个模型均通过 Wald 检验,所有自变量的方向都与预测相同,并且除了 h\_pr (是否参加有组织救灾活动)和 i\_pm (大众传媒途径)外,都非常显著。六个模型比较,首先可发现分配方式比其他因素具有更强的解释力;其次,在分配方式的四个变量中,按需要救助原则和按损失救助原则明显为被访者认为比其他价值标准更公平,特别是模型 VI 和 VII 中,是否采用按需要救助的原则是影响公平感的首要因素;最后,使用三个维度比用一类因素解释公平感的解释力更强,救助政策公平感不仅可以解释为分配、人际和信息三类公平因素,而且这三类因素相互之间是不同的,不能完全相互替代,且可以在实证上加以区分。总之,模型的结果表明本文第一部分提出的灾后救助政策公平感的模型成立。

#### (四)进一步的讨论

汶川地震后各级政府对灾民的救助力度是空前的,然而从公平感的角度看,这样的政策没有获得灾民的高度认可。本研究对此提供了一个解释。本研究发现政策制定和执行细节对于公平感而言是不可忽视的。比较三个公平感维度,对公平感影响最大的是分配方式。与“不合理的分配方式”相比,无论是被访者认为当地采用“平等分配”、“按需要分配”,还是“按损失分配”救灾钱物,公平感的比率要高出二三十倍。这表明如果政策出现偏差,对公平感的负面影响是巨大

的。而“平等分配”、“按需要分配”和“按损失分配”三种方式相比差别则较小,其中“按需要分配”比其他两种方式更能得到灾民认可,是应该采取的发放原则,也符合灾后救助政策的“需要—救助”结构。

分配结果一般被认为是影响公平感最为重要的一类因素。但实证结果表明救助金对公平感影响较小,而损失对灾民公平感的影响较大;高期望者对比一般期望者,公平感要低许多,而低期望者对比一般期望者,公平感差异不显著。由此可见,如果地震造成房屋损毁,造成的灾民损失非常大,不是灾后以维持基本生活为主的救助政策能够充分补偿的,因此在生活救助水平上补偿金额的差异对公平感影响较小,而控制以永久性住房恢复重建为关注点的灾民期望,对于公平感的影响更为关键。仅从分配方式看,“按损失分配”也是灾民认可的一种分配方式,但按损失分配的内在结构就不再是“需要—救助”,而是“损失—补偿”。而在救助政策下发放的钱物是根本不足以补偿灾民的损失。如果把“按损失分配”作为一种政策原则,结果会导致灾民期望不恰当增加。因此“按损失分配”同样是灾后救助政策中一种不适当的分配方式。相反,为了管理灾民期望,必须要向灾民强调灾后救助政策的分配标准只有“按需求分配”,而没有“按损失分配”。

人际公平对于公平感的影响也是比较重要的,但因为选择的变量是对政府救灾工作的评价,所以人际因素可能只是其中的一部分。这方面有待更进一步的研究。

信息公平对于公平感的作用更多在消极的方面,也就是说及时准确的政策信息对改善公平感的作用不明显,而有偏见或错误的政策信息和不了解政策信息,都会降低公平感。其中,通过人际网络获得政策信息的负面影响最大,以此为政策信息渠道的灾民比不以此为渠道的灾民会更觉得不公平。这个结果很容易理解,因为人们更为信任来自亲戚和朋友的信息,而这种信息渠道又最可能失真和存在偏见。自认为不了解政策信息的灾民会更感觉不公平,而以社会传播途径为政策信息渠道的灾民也会更感觉不公平。值得注意的是,样本中有 28.41% 的家庭无法收看到电视, 45.00% 的家庭无法收听广播, 75.36% 的家庭无法看到近期报纸, 5.41% 的家庭没有使用手机、小灵通或电话,可见灾民选择通过什么样的途径获得政策信息不仅是主观选择,也是由客观条件决定的。

综上所述,从灾民对汶川地震后救助政策的公平感来看,灾后救助政策有如下方面需要改进:一是清晰灾后救助政策的定位,明确灾后救助政策就是为了解决巨灾后灾民的生活困难问题,因此在政策制定和实施中必须基于满足灾民生活需要的原则和价值标准;二是加强灾后救助政策实施的监督检查,杜绝各类不当行为的出现;三是开展对灾民期望的管理工作,适当降低灾民的不合理期望,特别要强调灾后救助政策的分配标准不包括按因灾损失分配;四是加强大众媒体和各级政府官员对救助政策的信息发布力度和广度,让更多灾民可以通过大众媒体和政府官员途径来了解政策信息,要尽力防止灾民不了解政策信息的情况出现;五是改善灾后救助政策基层执行者对灾民的态度,明确灾后救助政策的实施是各级政府履行职能,而非对灾民的施舍。

#### 四、结 论

公平是公共政策所必须考虑的目标之一。公平的具体含义总是与一定的价值观相联系。如果社会价值观多样化或主流价值观不清晰,那么如何实现公共政策的公平目标在实践上就存在诸多困难。这就需要在公共政策公平性的客观标准之外,研究政策受众的主观公平感知。政策受众的公平感不仅立刻构成一种对政策的社会评估,而且会影响政策受众的行为,从而成为决定政策实际效果的重要因素。

本文从组织公平感理论出发,构建了灾后救助政策公平感模型,并对汶川地震后救助政策的公平感进行了实证研究。研究表明:(1)被访者的个人特征对灾后救助政策公平感的影响十分有限。灾前被访者家庭社会经济状况对公平感的影响主要在于城乡身份。因此公平感主要与政策本身的内容和实施过程相关。(2)分配、人际和信息公平三个维度的因素对灾后救助政策公平感均显著相关。这表明借鉴组织公平感理论构建出的灾后救助政策公平感模型是有效的,有助于理解灾后救助政策公平感。(3)灾后救助政策公平感是由分配、人际和信息三个公平维度的因素组成,三个维度之间不能够完全相互替代,可以在实证上加以区分。本研究对今后灾后救助政策的制定具有明显的政策含义:分配方式对公平感具有最强的影响力,按灾民需要分配原则是最适合灾后救助政策的价值标准;信息公平也很重要,加强大众媒体和政府渠道发布救助政策信息的力度和广度,替代灾民利用个人网络或社会途径获知政策信息,会大为改善灾民的公平感;分配公平因为存在地震损失与救助补偿之间巨大差距的情况,所以更重要的在于对灾民期望的管理;灾后救助政策执行中对灾民的态度对公平感也有显著的影响。

本研究从总体上证明了公平感对于研究公共政策的公平具有重要的理论和实践价值。公平感可以成为评估公共政策效果的一个重要角度,特别是对于决策限制条件多、直接面对灾民需要的灾后救助政策之类的公共政策。公平感是一个非常复杂的问题。本研究只是一个对公共政策公平感的初步探讨,进一步研究有必要改进政策公平感的测量,以便对公共政策公平感进行更详尽的讨论。

(致谢:感谢孟宪范老师对论文提出的修改建议,对论文整体水平提高有重要作用)

#### 参考文献:

- Adams, J. S., 1965 "Inequity in Social Exchange" in L. Berkowitz (ed), *Advances in Experimental Social Psychology*, New York: Academic
- Bies, R. J. & J. E. Moag, 1986 "Interactional Justice: Communication Criteria of Fairness" in R. J. Lewicki, B. H. Sheppard & M. H. Bazerman (eds), *Research on Negotiations in Organizations*, Greenwich: JAI Press
- Greenberg, J., 1990 "Organizational Justice: Yesterday, Today, and Tomorrow," *Journal of Management*, 16 (2), pp. 399-432
- Greenberg, J., 1993 "The Social Side of Fairness: Interpersonal and Informational Classes of Organizational Justice" in R. Cropanzano (ed), *Justice in the Workplace: Approaching Fairness in Human Resource Management*, Hillsdale, NJ: Erlbaum
- Greenberg, J. & G. S. Leventhal, 1976 "Equity and the Use of Overreward to Motivate Performance," *Journal of Personality and Social Psychology*, 34(2), pp. 179-190
- Leventhal, G. S., Karuza, J. & W. R. Fry, 1980 "Beyond Fairness: A Theory of Allocation Preferences" in G. M. Kukla (ed), *Justice and Social Interaction*, New York: Springer-Verlag
- Porter, L. W. & E. E. Lawler, 1968 *Managerial Attitudes and Performance*, Homewood: Richard D. Irwin, Inc.
- Thibaut, J. & L. Walker, 1975 *Procedural Justice: A Psychological Analysis*, Hillsdale: Erlbaum.
- 黄有光, 2003 《效率、公平与公共政策》,北京:社会科学文献出版社。
- 刘亚、龙立荣, 2003 《组织公平感对组织效果变量的影响》,《管理世界》第3期。

(责任编辑 王浩斌)

rapid development of service sector; more positive circumstances for consumption, etc. It is the intrinsic mechanism that determines the transition from a major manufacturing country to a major consuming one to develop manufacturing of mass production so as to stimulate individual consumption by increasing wages and reducing commodity prices which is proven as Japanese experience. China is to complete the transition from a major producer to a major consumer by increasing people's income, reducing income disparities, developing social security system, consolidating infrastructures, advancing social undertakings, improving financial services, developing service sector and so forth.

### **Factors Affecting Sense of Equity in Disaster-Relief Policy: Empirical Study Based on Wenchuan Earthquake**

ZHANG Huan, REN Jing-ling, LIU Qian

Justice is a must in public policy. The study of it provides a big approach to policy assessment. According to a door-to-door questionnaire survey, this paper finds that the sense of equity triggered by disaster-relief policy consists in distributive justice, interpersonal justice and information equity; the right benchmark for disaster relief is distribution according to need, which should be made clear to the victims. To improve people's sense of equity, the public media and governments of different levels must go all out to provide open access to policy information so that victims' expectations can be kept reasonable in the implementation of disaster-relief policy.

### **Monitoring Realization of International Human Rights by Indicators: An Interpretation from Jurisprudential Perspective**

LV Jian-gao

Realization of international human rights entails monitoring which, nevertheless, used to be such channels of limitation as reports, investigations and complaints. The introduction of monitoring by indicators may help set up priority objectives, establish effective strategies, reinforce accountability and assess the realization of human rights. Such monitoring indicators as those of structure, of process and of outcome can be measured by laws pertaining to violation or enjoyment of rights. While the development of indicator system relating to civil and political rights is less successful, the development of that relating to economic, social and cultural rights is rapid but never free of problems. To address the problems, the followings are all effective approaches: to conceptualize the scope and contents of the rights listed in the International Covenant of Economic, Social and Cultural Rights; to monitor components of the rights that are not subject to progressive realization; to make full use of the analytical approach to the violation of rights; and to elevate the current status of indicator monitoring of economic, social and cultural rights.

### **What is "Sinobgism": Exploring New Paradigms in China Knowledge Production**

GU Ming-dong

Sinobgism is a new concept that has recently appeared in China-West studies. Most existing references to this concept view it as a sub-category of Said's Orientalism or "Orientalism in Sinobgical studies". Sinobgism is neither a form of Sinobgy nor different versions of Orientalism and other theories, but an implicit ideology in China knowledge production and in China studies. It is both a knowledge system and a practical theory for knowledge production. By examining the appearance of the concept and the limitations of post-colonialist theory and practice, the article conducts a cor-