

政治信任的品质对象究竟是什么？*

——我国民众政治信任的内在结构分析

肖唐镖 赵宏月

内容提要:我国民众的总体政治信任呈现“央高地低”的基本格局,但在知情、动机、决心与能力4个维度上的信任却呈现不尽一致的特点;知情信任“央低地高”,动机信任、决心信任与能力信任均为“央高地低”,体现着较强的自身特点。与国外民众政治信任的工具性信任特征不同,我国民众对于从中央到省、县和乡4级政府的信任,主要来自政府主持公道的决心和执政为民的良善动机,体现着较强的伦理性机制而非工具性机制特点,是一种典型的伦理性信任。民众的政府信任驱动源自经验之外的先验价值或想象建构,反映了我国体制与文化环境的特色。

关键词:政治信任 信任品质 伦理性信任 工具性信任 信任类型

中国学术界开展政治信任的研究虽然仅有十余年时间,但已形成一些重要共识。多项研究证实,我国民众的政治信任不仅呈现“中央高地方低(下文简称‘央高地低’)”的差序格局^①,而且总体政治信任度位居全球最高者行列。然而,对于后一论断多年来一直存在争议。质疑者提出了中国民众政治信任调查、尤其是就政治敏感问题开展面谈调查的适切性问题。对此质疑,有学者曾以假设检验方式来回应^②,还有西方学者采用列表实验方法予以检验,结果显示只有8%~10%的受访者隐藏了其对政府的不满。去除这些隐藏偏好后,中国民众的政治支持水平仍然位居世界前列,超过西式民主国家的水平^③。实际上,要科学而有力地回应这一质疑与挑战,除采用“敏感性排除”路径之外,还可深入探析:我国民众对于政治信任的理解究竟是什么、与国际社会的异同点何在。依此,我国民众的高政治信任度,及其“央高地低”的格局特征,方可得到更为准确的把握,进而推进政治信任的科学研究。

近年来,对于中国民众政治信任的真实意涵,已有学者通过反思政治信任概念,仔细区分“信任”与“依赖”之间关系的方式来探讨^④,但相关的系统性研究仍然缺乏。多数学人直接沿用西方学界的部分政治信任测量工具,滞留于简单的总体政治信任测量,未能系统而清晰地回答“民众政治信任的品质对象究竟是什么”这一基本而重大的问题。笔者希望深化这一研究,从探

* 本文为国家社会科学基金项目“我国公民政治价值的实证研究”(16AZ2003)与国家社会科学基金重大研究专项“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”(18VZL002)的研究成果。感谢两位匿名评审专家的批评与建议。

① 李连江:《差序政府信任》,《二十一世纪》(香港),2012年第6期。

② 史天健:《中国人的民主价值观》,《凤凰周刊》,2009年4月号。

③ Wenfang Tang, “The ‘Surprise’ of Authoritarian Resilience in China”, *American Affairs*, Vol. 2, No. 1, 2018.

④ 余泓波、吴心喆:《民众对政府治理的依赖如何塑造其政府信任》,《社会科学战线》,2018年第9期;吴心喆、余泓波:《从政治依赖视角解释中国的政治信任——一项基于大学生问卷调查的实证研究》,《经济社会体制比较》,2018年第4期。

讨我国民众“政治信任”的内在机制入手,分析其真实意涵与结构特征。本文拟以动机、能力、决心与知情4个维度建构分析框架,借助C省和N市抽样调查的数据库,探索性分析上述问题,讨论我国民众政治信任的形成机制。

一、政治信任实证研究的成就与不足

作为内隐的政治态度,政治信任研究的首要问题和难题,均在于如何准确测量和把握其真实的面向和意涵。政治信任的最常见测量方式是总体性测量,直接询问受访人对相关政治主体的信任度。相关的政治主体,主要包括政治系统或体制、政府机构与组织、政策、官员。其中,对于政府机构的信任测量成为学者们测量的主流方式,即对民众对中央政府、立法机构、法院、政党、警察、军队等相关政治机构的信任测量^{①②}。这得到包括“世界价值观调查”(World Value Survey, WVS)、“全球动态调查”(Global Barometer, GB)、“亚洲晴雨表”(ABS)等在内的机构和调查组织较为广泛的应用,也被广泛应用于我国民众政治信任的测量^③。然而,这一信任测量尽管简洁而直接,但其局限和不足也是明显的;多采用总体性测量路径,即对政府机构总体性信任的测量,未能揭示信任或不信任政府的哪些面向(品质),难以理解政府信任的生成机制或具体原因。

对于政府信任的理论解释,大量文献是从人口、社会与经济等角度,分析年龄、性别、经济社会地位、代际、教育程度和政治身份等因素的影响。不过,从民众角度如此解释政府信任虽能回答什么人信任或不信任政府的问题,但难以准确把握其信任政府的内在机理,不能揭示其信任政府的何种品质等问题。这种缺失,正是需要深入探讨的政治信任之生成机制问题。

无疑,影响民众信任政府的具体原因与机制是复杂的,既有来自政府方面的原因,如政府的品质与行为表现、其对民众经验认知或未来预期的影响,也有来自民众本身利益取向或先验价值观念的原因。国外学者认为,信任既是认识论的、经验归纳的,也是预期性的,其发生机制有三:一是相信对方的动机,二是相信对方的能力,三是信任者知晓对方^④。对于西方社会的政治信任,国外学者认为主要有三种理论解释,一是强调道德作用的新保守主义模型;二是对风险、成本与收益考量的理性选择模型;三是强调在商议过程即政治互动中产生信任的协商理论^⑤。易言之,西方学者对于政府信任机制的解释,主要涉及现任政府的绩效、胜任力和动机,尤以密歇根政府信任量表为典型^⑥。按奈(Nye)等学者的说法,对于政府品质及其他影响民众信任的因素,众多研究者以两种方式来处理:或者直接将总体信任等同于诸因素(指标)的加总,或者将后者视为解释性变量,探讨其因果性关系机制^⑦。如有学者认为,30个欧洲民主国家的信任侵蚀,主要源

① Pippa Norris, "Institution Explanations for Political Support", In *Critical Citizen: Global Support for Democratic Government*, edited by Pippa Norris, Oxford: Oxford University Press, 1999, pp. 217 ~ 235.

② William · Mishler and Rose Richard, "Trust, Distrust and Skepticism: Popular Evaluation of Civil of Political Institution in Post-Communist Societies", *Journal of Political*, Vol. 59, No. 2, 1997.

③ 熊美娟:《政治信任研究的理论综述》,肖唐镖主编:《政治信任研究》,第34~37页,学林出版社,2016年版;肖唐镖、王欣:《中国农民政治信任的变迁——对五省份60个村的跟踪研究(1999~2008)》,《管理世界》,2010年第9期。

④ 罗素·哈丁:《我们要信任政府吗?》,载马克·E·沃伦主编:《民主与信任》,第24~27页、37页,华夏出版社,2004年版。

⑤ 马克·E·沃伦主编:《民主与信任》,第289~321页。

⑥ 孟天广:《转型期的中国政治信任:实证测量与全貌概览》,《华中师范大学学报》(人文社会科学版),2014年第3期。

⑦ 小约瑟夫·S·奈、菲利普·D·泽利科、戴维·C·金:《人们为什么不信任政府》,第93~97页,商务印书馆,2010年版。

于政府机构效能低下、滥用权力、贪污腐败以及代表功能衰弱^①。

对于我国民众的政府信任,研究者们十分注重政府绩效与廉洁表现^②等因素的影响。还有学者分别从政治支持和官员操守^③,政府决心、意愿和对政治宣传的评价^④,政府能力、国家自豪感与政治系统支持^⑤,政府动机^⑥,能力与意愿^⑦等方面揭示民众的信任机制。遗憾的是,这些研究一方面多是采用并受限于二手数据,以致量表的信度与效度不足,研究设计的系统性与适切性存在不足;另一方面,它们是以总体性而非层级性的政府信任为对象进行整合性解释,难以比较民众对于不同层级政府信任的动力机制及其意涵特点。此外,尽管直接针对差序政府信任的描述性研究甚多,但实证性的理论解释一直不足。有学者曾以民众对央地政府在绩效、动机及腐败程度等问题上的评价差异为自变量,经分析发现它们确实会导致民众对中央政府的信任显著高于对地方政府的信任,从而催生差序政府信任^⑧。这一研究凸显了我国民众在央地政府信任之间的若干同质性机制,但未能显示其差异性机制。基于访谈的田野质化资料,有学者发现更相信“上级”的村民对中央的意图与能力有明确的区分,他们认为中央有良好的用心,但缺少让地方官员贯彻好政策的能力^⑨。不过,这一极具启发性的开创性研究更大程度上属于类型学意义上的讨论,尚需通过更大样本数据的统计检验。总之,我国民众信任或不信任政府的意涵究竟是什么、“高政治信任”与“央高地低”差序信任的内在机理等问题,还应当借助更为精细而系统的研究来探讨。

二、研究设计与样本资料

在学理意义上,谈论政治信任,理应追问公民信任的品质对象究竟是什么。本文拟借助前述哈丁(Hardin)的“信任”概念,集中探讨政治信任的内在结构,分析信任的具体对象,回答“人们信任或不信任政府的什么”问题。鉴于政府信任往往被作为政治信任的主体,本文亦将政治信任化约为政府信任,以民众的政府信任为主要对象而展开讨论。在理论上,民众的政府信任机制可归纳为两大类,即工具性或伦理性、理性或情感方面的动力机制。在工具性机制方面,其经典理论为理性选择理论,强调民众对于政府的知情状况,以及政府的利益取向、能力、决心、勤政、廉洁与绩效等因素的驱动;在伦理性机制方面,则强调民众对政府的信仰和情感取向,及其对政府机构的动机、诚实、决心等伦理和价值品质的评价与信心。我们以工具性机制与伦理性机制相结合的2维框架建构解释模型,建构政治信任的4种品质对象即信任品质类型:一是强工具性信任;二是强伦理性信任;三是工具性信任与伦理性信任双强型;四是工具性信任与伦理性信任均

① 马太·杜甘:《比较社会学》,第145~146页,社会科学文献出版社,2006年版。

② 马得勇:《政治信任及其起源——对亚洲8个国家和地区的比较研究》,肖唐镖主编:《政治信任研究》,第87~100页;王正绪:《中国的经济发展与政治信任》,肖唐镖主编:《政治信任研究》,第103~121页。

③ Shi Tianjian, "Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People's Republic of China and Taiwan", *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 4, 2001.

④ 肖唐镖主编:《政治信任研究》,第137~156页。

⑤ 游宇、王正绪:《互动与修正的政治信任——关于当代中国政治信任来源的中观理论》,《经济社会体制比较》,2014年第2期。

⑥ Yang Zhong, "Do Chinese People Trust Their Local Government, and Why?", *Problems of Post-Communism*, Vol. 61, No. 3, 2014.

⑦ 李艳霞:《何种信任与为何信任——当代中国公众政治信任现状与来源的实证分析》,《公共管理学报》,2014年第2期。

⑧ 吕书鹏、肖唐镖:《政府评价层级差异与差序政府信任——基于2011年全国调查数据的实证研究》,《北京行政学院学报》,2015年第1期。

⑨ 李连江:《中国农村的政治信任》,肖唐镖主编:《政治信任研究》,第186~207页。

弱型。由此,即可清晰定位我国公民政治信任的品质类型。

不过,考虑到“绩效”“廉洁”等信任机制已被多位学者所验证,以及研究的简洁性,笔者不希望全面系统地探讨诸要素的实际作用,而将集中探讨4种信任机制在不同层级政府信任之间的作用状况。在理论上人们信任政府的原因有4个:首先,信任的应是“好”政府,即相信政府是真心实意为民众的良善型政府;其次,信任的应是能为民众主持公道的有决心的政府;再次,信任的应是有能力为民众主持公道、解决民众问题的能干型政府;最后,信任的应是洞悉社情民意尤其是了解民间实际的知情型政府。4个维度分别对应于“动机信任”“决心信任”“能力信任”与“知情信任”,也就是说,民众政治信任的具体对象应是动机好、能力强、有决心与知民情的政府。其中,“动机信任”与“决心信任”属于伦理性机制,“能力信任”与“知情信任”属于工具性机制。民众信任或不信任政府,应当出于上述四个方面内在要素的互动性组合,由此可验证其所处的政治信任类型。但要验证的是,这一理论建构是否合乎实际,实际主导我国民众不同层级政府信任的机制究竟有哪些,它们之间呈现怎样的结构性特质。

本文对于政治信任的总体性测量使用机构信任量表,分别评估民众对于中央、省(市)级、县(区)级、乡级(街道办)4级政府^①的总体信任状况。本文将据此分析民众对各级政府信任状况,比较民众的总体政治信任状况。对于政治信任的知情、能力、动机与决心4个维度的状况,笔者通过分别询问受访者对于4级政府的评价状况的方法,比较民众对于各级政府在知情、能力、动机与决心4个面向信任的纵向差与横向差。C省与N市的测量工具大体一致,详见表1。

表1 变量操作与赋值方法

变量	测量问项	C省问项赋值	N市问项赋值
政治信任总体水平	对下面这些机构和组织的信任程度如何? 1. 中央政府 2. 省级政府 3. 县级政府 4. 乡级政府/街道办	从不相信 = 1 较少相信 = 2 有时相信 = 3 多数时候相信 = 4 一贯相信 = 5 视情况而定 = missing	从不相信 = 1 较少相信 = 2 有时相信 = 3 多数时候相信 = 4 一贯相信 = 5 说不清/不知道 = missing
知情信任	下列各级政府了解老百姓的实际困难吗? 1. 乡镇政府/街道办 2. 区县级政府 3. 省级政府 4. 中央政府	完全不知道 = 1 不怎么知道 = 1 知道一些 = 0 大部分知道 = 0 全部知道 = 0 说不清/不知道 = missing	完全不了解 = 1 不太了解 = 1 比较了解 = 0 完全了解 = 0 说不清/不知道 = missing
能力信任	下列各级政府有没有能力为老百姓主持公道? 1. 乡镇政府/街道办 2. 区县级政府 3. 省级政府 4. 中央政府	没有 = 1 可能有 = 0 有 = 0 说不清/不知道 = missing	完全没能力 = 1 不太有能力 = 1 比较有能力 = 0 完全有能力 = 0 说不清/不知道 = missing

① 出于管理层级相近与行文便捷的考虑,本文将县与区级、乡镇政府与街道办分别作为同级政府。

续表

变量	测量问项	C省问项赋值	N市问项赋值
动机信任	下列各级政府是不是真心实意关心老百姓? 1. 乡镇政府/街道办 2. 区县级政府 3. 省级政府 4. 中央政府	不是 = 1 可能是 = 0 是 = 0 说不清/不知道 = missing	肯定不是 = 1 可能不是 = 1 可能是 = 0 肯定是 = 0 说不清/不知道 = missing
决心信任	下列各级政府有没有为老百姓主持公道的决心? 1. 乡镇政府/街道办 2. 区县级政府 3. 省级政府 4. 中央政府	没有 = 1 可能有 = 0 有 = 0 说不清/不知道 = missing	完全没决心 = 1 不太有决心 = 1 比较有决心 = 0 完全有决心 = 0 说不清/不知道 = missing

本文将以各级政府的总体信任为因变量,以相应层级政府的知情、能力、动机和决心4个维度的信任为自变量,在控制性别、户籍、年龄、民族、政治面貌、教育程度、成长地、阶级成分、家庭收入、信仰等人口和经济社会等变量后,通过有序回归方法,检测它们之间的因果关系,分析构成各层级政府总体信任的动力机制与内在结构,了解不同层级政府信任的具体对象。笔者认为,自中央和省、到县和乡各级政府的总体信任应当存在不同的内在结构,其心理机制有着不同的特征。对此,本文提出以下3个研究假设。

假设1,我国民众对于中央政府的信任,并不取决于其对中央政府的知情评价,而主要来源于其对于中央政府的动机、能力和决心的信任。从认识论上讲,公民如要明智地信任政府,他们应当能知道他们信任政府所必须知道的事情^①。但传统上,民众对于中央政府是否知悉民间实际能给予“同情式的理解”和包容,其对于中央政府的动机、能力和决心寄予厚望,并因此而影响其总体信任。

假设2,民众对于省级政府的总体信任,应当同时来源于其对于其知情、动机、能力和决心的信任,后4者均成为民众对于省级政府总体信任的重要成分。

假设3,作为基层政府的县乡政府,民众对于它的总体信任,应当同时来源于其对于县乡政府动机、能力和决心的信任,三者均构成民众对于县乡政府总体信任的重要成分。另一方面,作为与民众直接打交道、最基层的县乡政府,应当最了解社情民意,但民众对它的信任或许并不取决于此。也就是说,正像如果中央政府对于民间不知情并不会为其总体信任减分一样,县乡政府对于民间最知情也未必会为它的总体信任加分,相反,其施政的动机、能力和决心却会应影响民众对其总体信任度。

本文所使用的数据资料库有2个。一是2010年7~8月对C省居民的问卷调查。该调查的母体总样本是西部C省全部31个区县的居民,笔者首先基于样本典型性和最大差异性等因素,立意抽取4个区县;在每个区县,采取用多阶段抽样与系统抽样方法,抽取3个乡镇(街道),再从每个乡镇(街道)抽取3个村(居),最后从年满18周岁村(居)民名册中抽取到个人,共抽取居民样本1300人。调查采取访员入户面对面访问的方式,最后实际调查居民1221名,问卷有效回收率为93.9%^②。

二是2015年10月对N市居民的问卷调查。N市地处东部地区,与C省仅有乡镇、区县、市

① 熊美娟:《政治信任研究的理论综述》,肖唐镖主编:《政治信任研究》,第33页。

② 样本的详细情况,见肖明浦、肖唐镖:《影响我国民众政治秩序观的主要因素分析》,《行政论坛》,2017年第5期。

3级地方政府不同,N市所在的省有4级地方政府,即在区(县)与省之间还有市一级。N市的Y街道下辖5个社区,有14万总人口,其中18岁以上人员10万(含常驻的外来人口6万)。按系统抽样方法,我们选取到624个居民(其中常驻居民263人,外来人口361人),访问方式同C省一样,最后完成对415位居民的有效访问。然后,依配额比例,进行加权处理,形成含627份居民有效问卷的数据库。其详细情况见表2。

表2 N市居民样本的基本情况

变量	答项	N/%	变量	答项	N/%	
性别	男	283/45.1%	教育程度	群众	485/77.3%	
	女	344/54.9%		小学及以下	108/17.2%	
户籍	农村	274/43.9%		初中	145/23.2%	
	非农	348/55.8%		高中	114/18.3%	
出生年份	1930~1940	5/0.7%		中专/技校/成人本科	82/13.1%	
	1941~1950	36/5.5%		全日制本科	161/25.7%	
	1951~1960	75/12.1%		研究生及以上	13/2.1%	
	1961~1970	107/17.3%		家庭收入 (单位:元)	50000以下	125/21.6%
	1971~1980	134/21.2%			50000~100000	273/47.8%
	1981~1990	239/38.3%			100001~150000	70/12.1%
	1991~	31/4.9%	150001~200000		68/11.9%	
民族	汉族	620/98.8%	200001~300000		34/5.8%	
	其他民族	7/1.2%	300000以上		5/0.8%	
政治面貌	共产党员	78/12.5%	宗教信仰		不信宗教	571/91%
	民主党派	2/0.3%		有宗教信仰	56/9%	
	共青团员	59/9.5%				

应当说明的是,除了所在地的地方政府层级不一样外,两地母体样本也存在较大的差异。C省为包含城乡在内的地区,而N市则为大都会区。这些差异或许会对统计结果产生影响,因而更具观测价值。

三、政治信任的多面向描述

(一) 民众对各级政府的总体信任状况

C省民众对4级政府的总体信任状况,如表3所示,民众对中央政府的信任明显高于其他3级政府,尤其在“一贯信任”上。随着政府层级的逐次降低,“一贯信任”的比例也依次递减。在整体上,认为中央政府可信的民众比例高达90.2%,而对地方和基层政府,如省级、县级和乡级政府的信任比例依次为82.5%、73.8%与66.5%。对中央政府表示不信任的民众仅占3%,而对地方政府持不信任态度民众的比重明显高于对中央政府持不信任态度民众的比重,省级、县级与乡级政府的同比分别为8.2%、13.5%和20.3%。从均值来看,对中央政府信任的均值为4.63,省级、县级与乡级政府分别为4.19%、3.84%与3.56%。从程度来看,中国民众对4级政府的信任均持正面态度(均值大于3),但对中央政府信任的强度明显高于对地方和基层政府信任的强度。表3还显示,N市民众对4级政府的总体信任状况也与C省一致。可见,无论是信任的比例分布还是程度强弱,均再次印证了学界关于我国政治信任差序格局的已有结论。

(二) 民众对各级政府的知情信任

表4显示了C省民众对4级政府知情信任程度的分布比例。其中,在民众的知情信任方面,中央政府明显低于地方政府,尤其体现在“完全不知道”和“全部知道”的比例分布上。认为中央政府了解百姓实际困难的民众比例占样本总量的46.1%,而省级、县级和乡级政府的这一比例分别为48.2%、53.8%和62.6%。认为中央政府“完全不知情”的受访者比例占16.2%,3级地方政府的同比逐步降低,其中对县级和乡级政府的不信任比例均低于一成。从程度上来看,多数民众仅对乡级政府的知情信任持正面肯定态度(均值大于3),而对县级、省级与中央等3级政府的知情信任逐步降低(均值小于3)。于此可见,就知情信任而言,民众对地方和基层政府的信任高于中央政府,呈现着自上而下递增的反向格局。

表3 两地居民的4级政府总体信任状况(单位:%)

		从不信任	较少信任	有时信任	多数时候信任	一贯信任	视情况而定*	不可信	可信	均值	未回答
中央政府	C	0.9	2.1	4.1	16.9	69.2	6.8	3.0	90.2	4.63	2.1
	N	0.6	4.1	7.5	29.5	53.4	4.8	4.7	90.5	4.38	/
省级政府	C	2.7	5.5	10.3	25.7	46.5	9.3	8.2	82.5	4.19	2.4
	N	0.6	5.1	12.3	35.0	40.0	7.0	5.7	87.3	4.17	/
县(区)级政府	C	4.9	8.6	15.5	25.3	33.0	12.8	13.5	73.8	3.84	3.3
	N	2.0	7.1	18.3	36.7	27.1	8.8	9.1	82.1	3.88	/
乡级政府/街道办	C	7.8	12.5	16.6	22.9	27.0	13.2	20.3	66.5	3.56	3.3
	N	4.1	11.3	20.5	36.4	20.3	7.5	15.4	77.1	3.62	/

注:本表N市的选项是“说不清”或“不知道”

表4 两地居民的知情信任分布(单位:%)

		完全不知道/了解	不怎么知道/了解	知道一些	大部分知道/了解	全部知道/了解	说不清/不知道	不知情	知情	均值
中央政府	C	16.2	20.7	22.5	18.1	5.5	17.1	36.9	46.1	2.71
	N	16.1	36.6	/	23.3	12.3	11.6	52.7	35.6	2.36
省级政府	C	11.9	23.1	25.1	16.8	6.3	16.8	35.0	48.2	2.79
	N	14.5	42.2	/	23.5	7.0	12.7	56.7	30.5	2.26
县(区)级政府	C	9.8	20.6	30.4	17.0	6.4	15.8	30.4	53.8	2.88
	N	11.3	45.8	/	24.9	5.8	12.3	57.1	30.7	2.29
乡级政府/街道办	C	9.0	16.3	28.3	24.1	10.2	12.1	25.3	62.6	3.12
	N	8.9	35.6	/	34.5	10.4	10.5	44.5	44.9	2.52

不过,N市的结果于此略有差异。与C省自上而下“知情信任度”递增不同,N市民众的“知情信任”呈现两头高、中间低的特点,其对于中央政府的“知情信任”虽低于街道办,却高于省、区2级政府。

(三) 民众对各级政府的能力信任

如表5所示,在C省民众对于4级政府的能力信任中,对于中央政府的能力信任明显高于对3级地方和基层政府的信任,尤其是“肯定(有)”的比例差异明显。认同中央政府有为老百姓主持公道的能力的民众,比例高达样本总量的81.3%,省、县与乡3级政府的同比分别为77.2%、

72.5%与70%。仅有4.5%的民众对中央政府的能力持不信任态度,而对其他3级政府的不信任比例均明显高于前者,其中对省、县、乡3级政府的不信任比例分别为8.2%、13.1%与17.1%。从程度上看,民众对4级政府的能力信任都持正面态度(均值大于2),但对中央政府的信任强度明显高于对其他3级政府的信任强度。N市的情况与C省完全一致。这表明,就民众的能力信任而言,中央政府高于地方政府,呈现着自上而下递减的差序格局。

表5 两地居民的能力信任分布(单位:%)

		没有/ 完全没	可能有 /不太有	比较有	有/ 完全有	说不清 /不知道	没有	有	均值
中央政府	C	4.5	12.6	/	68.7	14.2	4.5	81.3	2.75
	N	2.6	8.8	38.6	42.6	7.3	11.4	81.2	3.31
省级政府	C	8.2	16.7	/	60.5	14.6	8.2	77.2	2.61
	N	2.5	10.9	42.9	35.9	7.7	13.4	78.8	3.22
县(区) 级政府	C	13.1	21.3	/	51.2	14.5	13.1	72.5	2.45
	N	3.5	22.1	47.4	18.6	8.3	25.6	66.0	2.88
乡级政府 /街道办	C	17.1	21.3	/	48.7	12.9	17.1	70	2.36
	N	6.8	32.2	39.3	15.0	6.7	39.0	54.3	2.67

(四) 民众对各级政府的动机信任

表6显示了C省民众对4级政府动机信任程度的分布比例。民众的动机信任明显呈现中央政府高于地方政府的特点,尤其体现在回答“是”的比例分布上。相信中央政府真心实意关心老百姓的民众,比例占样本总量的80.5%,而省、县与乡3级政府的同比分别为70.8%、61.1%和56.2%。对中央政府的动机表达不信任的民众仅有4.9%,对省、县与乡级政府的动机不信任比例分别为12.6%、21.9%和28.2%,均明显高于对中央政府的比例。而且,民众对中央、省级、县级政府的动机信任都持正面态度(均值大于2),但对乡级政府的动机信任没有明显倾向(均值为2)。N市调查结果也与此一致。可见,就民众的动机信任而言,中央政府高于地方政府,也呈现出自上而下递减的差序格局。

表6 两地居民的动机信任分布(单位:%)

		不是	可能不是	可能是	是	说不清 /不知道	不是	是	均值
中央政府	C	4.9	/	15.6	64.9	14.6	4.9	80.5	2.70
	N	3.3	7.4	37.0	43.4	9.0	10.7	70.4	3.32
省级政府	C	12.6	/	24.0	46.8	16.6	12.6	70.8	2.41
	N	4.1	11.0	41.2	32.3	11.4	15.1	73.5	3.15
县(区) 级政府	C	21.9	/	30.1	31.0	17.0	21.9	61.1	2.11
	N	5.4	18.3	45.8	18.9	11.6	23.7	64.7	2.88
乡级政府 /街道办	C	28.2	/	28.3	27.9	15.6	28.2	56.2	2.00
	N	8.5	22.2	43.8	16.5	9.0	30.7	60.3	2.75

(五) 民众对各级政府的决心信任

如表7所示,C省民众的决心信任明显呈现出中央政府高于3级地方政府的格局,尤其体现在“肯定(有)”回答的比例上。认为中央政府有为老百姓主持公道的决心的民众,其比例占样本

总量的 80.2%，而省、县与乡级政府的同比分别为 71.3%、61.6% 与 56.8%。仅占 4.9% 的民众明确表示对中央政府的决心不信任，而对其他 3 级政府的决心不信任比例明显高于此比例，省级、县级与乡级政府的不信任比例分别为 12.8%、21.1% 和 26.2%。总体来看，多数民众对 4 级政府的决心信任持正面态度（均值大于 2），但对中央政府的信任强度明显高于对其他 3 级政府的信任强度地方。N 市调查结果也与 C 省一致。这说明，在民众的决心信任方面中央政府高于地方政府，依然呈现自上而下递减的差序格局。

表 7 两地居民的决心信任分布(单位:%)

		没有/ 完全没	不太有	可能有 /比较有	有/ 完全有	说不清/ 不知道	没有	有	均值
中央政府	C	4.9	/	15.9	64.3	15.0	4.9	80.2	2.70
	N	1.9	11.5	37.9	37.5	11.2	13.4	75.4	3.25
省级政府	C	12.8	/	24.0	47.3	15.9	12.8	71.3	2.41
	N	2.7	16.8	41.4	25.5	13.5	19.5	76.9	3.04
县(区) 级政府	C	21.1	/	29.0	32.6	17.3	21.1	61.6	2.14
	N	4.4	25.9	42.9	12.8	14.0	30.3	55.7	2.75
乡级政府 /街道办	C	26.2	/	27.0	29.8	17.1	26.2	56.8	2.04
	N	8.1	33.0	36.4	9.8	12.6	41.1	46.2	2.55

四、政治信任的动力机制

笔者采用有序回归方法来检验前述研究假设，两地的统计结果分别见表 8 和表 9。

表 8 C 省政府信任内在结构的回归模型

	模型 A 中央信任		模型 B 省级信任		模型 C 县级信任		模型 D 乡级信任	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
知情信任(参照组:不信任)	-.202	.817	.033	1.034	-.099	.906	.010	1.010
能力信任(参照组:不信任)	.541	1.718	-.184	.832	-.232	.793	.088	1.092
动机信任(参照组:不信任)	.541	1.718	1.037**	2.821	1.066**	2.903	.893***	2.442
决心信任(参照组:不信任)	.871 [†]	2.390	1.597***	4.938	1.807***	6.092	1.547***	4.697
男性(参照组:女性)	.082	1.085	.162	1.176	-.132	.884	-.189	1.208
非农(参照组:农村)	-.087	.917	-.114	.892	-.158	.853	-.038	1.039
出生年份	-.027**	.973	-.020**	.980	-.020**	.980	-.020**	1.020
其他民族(参照组:汉族)	18.034	67930793	19.516	3.128e+08	19.847	4.163e+08	1.096	2.992
非党员(参照组:共产党员)	-.177	.838	-.401	.670	-.103	.902	-.223	.800
教育程度:初中	.047	1.048	.134	.875	.211	1.235	.151	1.163
教育程度:高中	-.789*	.454	-.429	.651	-.188	.829	-.204	.815
教育程度:大专/中专	-.783 [†]	.457	-.275	.760	-.032	.969	.147	1.158
教育程度:本科及以上	-1.323*	.266	-.730	.482	.057	1.059	.053	1.054
家庭毛收入	3.917E-6	1.000	-2.465E-6	1.000	-2.320E-6	1.000	-2.504E-6	1.000
无宗教信仰(参照组:有)	-.272	.762	-.052	.949	.194	1.214	.084	1.088
N	565		551		544		560	

注:1. [†]p < .1, * p < .05, ** p < .01, *** p < .001

2. 教育程度的参照组为小学及以下

(一) 中央政府信任的内在机制

表8的C省回归模型显示,民众对中央政府的知情信任、能力信任和动机信任,与总体信任之间的关系均未通过显著性检验;而民众对中央政府的决心信任,则在0.1的显著性水平上通过显著性检验。这表明,民众对于中央政府的决心信任与其对中央政府的总体信任呈正相关关系;中央政府对于民间实际知情与否,并不会影响到民众对于其的总体信任;民众对于中央政府的能力信任和动机信任,也不会影响到民众对其的总体信任度。也就是说,C省民众对于中央政府的信任,实际上主要是相信中央政府拥有为老百姓主持公道的决心。

如表9所示,N市的有序回归模型结果与C省有异有同。在N市,民众对于中央政府的能力信任、动机信任和决心信任,与总体信任分别在0.05、0.01和0.05的显著性水平上通过检验,唯有知情信任未通过显著性检验。这表明,N市民众对于中央政府的高度信任,主要是相信中央政府为老百姓解决实际困难的能力,相信中央政府拥有真心实意为老百姓解决困难的动机,以及为老百姓解决实际困难的决心,而与中央政府对老百姓的实际困难知情与否无关。可见,研究假设部分得到验证:两地民众对于中央政府的总体信任,均不指向知情信任而指向决心信任,但N市民众对于中央政府的总体信任还指向能力信任与动机信任。

表9 N市政府信任内在结构的回归模型

	模型 A2 中央信任		模型 B2 省级信任		模型 C2 区级信任		模型 D2 街道办信任	
	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)	B	Exp(B)
知情信任(参照组:不信任)	.283	1.327	.126	1.134	-.047	.954	.208	1.231
能力信任(参照组:不信任)	.840*	2.316	.616 [†]	1.852	.727**	2.069	.083	1.087
动机信任(参照组:不信任)	1.151**	3.161	.330	1.391	.439 [†]	1.551	1.074***	2.927
决心信任(参照组:不信任)	.810*	2.248	.988**	2.686	1.238***	3.449	1.462***	4.315
男性(参照组:女性)	-.435*	.647	-.247	.781	-.063	.939	.059	1.061
非农(参照组:农村)	-.806**	.447	-.634**	.530	-.779**	.459	-.120	.887
出生年份	-.037	.964	-.026	.974	-.014	.986	.005	1.005
其他民族(参照组:汉族)	1.828 [†]	6.221	.766	2.151	1.299 [†]	3.666	.617	1.853
非党员(参照组:共产党员)	-.199	.820	-.666*	.514	-.620*	.538	-.169	1.184
教育程度:初中	.631	1.880	.660 [†]	1.935	.589 [†]	1.802	.061	1.063
教育程度:高中	.275	1.317	.328	1.388	.270	1.310	.463	1.589
教育程度:中专/技校/成人本科	-.342	.710	-.181	.834	.527	1.694	.263	1.300
教育程度:全日制本科	.317	1.373	.197	1.218	.552	1.737	-.222	.801
教育程度:研究生及以上	3.507**	33.348	1.994*	7.345	1.919*	6.814	.937	2.552
家庭毛收入	-2.517E-6	1.000	-2.396E-6	1.000	-2.138E-6	1.000	-2.293E-6 [†]	1.000
无宗教信仰(参照组:有)	-.245	.783	.357	1.429	.237	1.267	.248	1.281
N	428.65		410.98		411.24		427.62	

注:教育程度的参照组为小学及以下

(二) 省级政府信任的内在机制

在C省样本中,民众对省级政府的知情信任与能力信任,与其总体信任之间的关系均未通过显著性检验;而民众对省级政府的动机信任和决心信任,分别在0.01和0.001的显著性水平上通过显著性检验。也就是说,民众对于省级政府的动机信任和决心信任与其同级总体信任之间呈现正相关关系。这表明,民众对于省级政府的信任,主要是相信其真心实意关心老百姓的动

机,及其为老百姓主持公道的决心,而不是其对民间实际的知情与为老百姓解决困难的能力。

在 N 市样本中,与 C 省一样,民众对于省级政府的知情信任,与同级总体信任之间的关系未通过显著性检验,对于省级政府的决心信任却通过显著性检验。但不同的是,民众对省级政府的动机信任未通过显著性检验,而对省级政府的能力信任却通过了检验。换言之,他们对于省级政府的信任,主要是信任其为老百姓解决实际困难的能力和为老百姓解决实际困难的决心,而不是信任省级政府对老百姓实际困难的知情和真心实意为老百姓解决困难的动机,研究假设得到部分验证。

(三) 县级和乡级政府信任的内在机制

在 C 省样本中,民众对于县级政府和乡级政府的信任结构趋于一致。他们对于县级和乡级政府的动机信任和决心信任,与其总体信任之间均在 0.001 的显著性水平上通过验证;而民众对县级和乡政府的能力信任和知情信任并未通过显著性检验。这表明,民众对于县级和乡级政府的信任,主要是相信其真心实意关心老百姓的动机和为老百姓主持公道的决心,而无关其对老百姓困难的知情和为老百姓解决困难的能力。

N 市的统计结果与 C 省情况大体相近。一方面,民众对于区(县)级政府的能力信任、动机信任和决心信任,与其对区(县)政府总体信任之间分别在 0.01、0.1 和 0.001 的显著性水平上通过检验;而民众对区(县)政府的知情信任未通过显著性检验。这说明,他们对于区级政府的信任,主要是信任其为老百姓解决实际困难的能力、真心实意为老百姓解决困难的动机和为老百姓解决实际困难的决心,而不是信任其对老百姓实际困难的知情。另一方面,民众对于街道办的动机信任和决心信任,与其对街道办总体信任之间的关系均在 0.001 的显著性水平上通过检验;而民众对其的知情信任和动机信任未通过显著性检验。也就是说,他们对于街道办的信任,主要是信任其为老百姓解决实际困难的动机和决心。由此可见,前述研究假设基本得到验证:两地民众对于街道办(乡级政府)的信任结构是一致的,均为动机信任与决心信任;他们对于区(县)级政府的信任结构略有差异,但均有动机信任与决心信任的成分。

五、结论

来自 C 省与 N 市的样本显示了一些相近甚至一致的结论。两地民众对不同层级政府的总体信任,无论是其频率分布还是程度强弱,均呈现显著的“央高地低”格局。本文从动机、能力、决心与知情 4 个维度的分析,进一步呈现了我国民众对于央地政府之间不一致的信任差。就民众知情信任而言,基层政府高于高层政府;但就民众能力、动机和决心信任而言,中央政府高于地方政府,呈现自上而下递减的差序格局。

总体信任与 4 种具体信任之间关系的讨论,显示了我国民众政府信任的动力机制与内在结构,回答了民众政治信任的品质对象是什么的问题。首先,民众的“知情信任”,并不构成其对任何一级政府总体信任的对象。中央政府尽管对于民间实际可能并不十分了解,但这并不会动摇民众对其的总体信任;同理,民众尽管相信地方政府尤其是乡(街道)级政府能较为切近地了解民间状况,却也并不会因此而提升其对地方政府的总体信任。这表明,民众对于不同层级政府的信任内涵应“另有所指”。适用于解释西方社会政府信任的“认识论”并不适用于中国。其次,比较 4 级政府的信任结构,均可发现“决心信任”的重要影响。在两地民众的各级政府信任结构中,相比于“动机信任”与“能力信任”影响的非一致性,“决心信任”表现出较强的一致性。是否相信政府“有为老百姓主持公道的决心”,成为民众是否信任政府的重要因素。也就是说,“决心

信任”是民众对各级政府信任结构的共同特征。再次,按惯常理解,我国民众有崇尚“好政府”的传统,本研究也发现了动机评价传统的存续。“动机信任”在两地虽未全面、一致地与各级政府信任呈现显著的正相关性,但仍有着极其重要的影响。最后,相对于“决心信任”与“动机信任”的强作用,“能力信任”显示出较弱的作用。后者与各级政府总体信任之间的显著性关系,仅出现在N市的中央、省、县3级政府信任中,而未出现在C省的任何一级政府信任中,呈现非确定性的关系。

总体而言,从中央到基层4级政府的信任结构呈现着显著的一致性特征。与笔者原初的差异化假设不尽一致,民众对于4级政府的信任结构虽在“能力信任”的指向上略有差异,但有着更重要的共同之处,如:“动机信任”、尤其是“决心信任”成为各级政府信任的共同指向,且均与“知情信任”无涉。这表明,两地民众对于不同层级政府的信任,实际上所看重的是同样的对象,即政府的决心与动机,这正是我国民众对于政府信任的深层内涵。也就是说,驱动我国民众信任政府的机制,主要是伦理性机制而非工具性机制,属于强伦理性信任的品质类型。这与全球多数国家的政府信任机制迥然不同。不独西方国家^①,对波兰的研究也表明,在民众政府信任的对象中,效率与能力方面的工具性考量占多数,诚实与正直只为少部分人所选择^②。

对于西方社会的“地高央低”政府信任结构,有研究者曾用“距离悖论”予以解释:人们相信或者崇敬离他们近政府官员,而认为离他们远的政府官员是懒惰、不称职与不诚实的^③。实际上,“距离悖论”与“认识论”一样,均是工具主义取向的解释,强调信任者认知与经验感受对于其政府信任的影响。相反,我国民众的信任驱动主要来自经验之外的先验价值或想象建构,尽管这种先验性的想象或建构或许是虚幻的。应当说,解释模式的差异反映了中外体制与文化环境的差异,体现了我国民众在政治认知与参与管道和机制上的情况。

近年来,我国政治信任的实证研究已取得令人欣喜的成就与进步,但仍须转型和拓展深化。一方面,应当努力发展切合中国国情、又对接国际社会科学主流的测量工具;另一方面,也应当努力克服系统性数据不足,尤其是因地制宜的自采数据较少^④的问题。本文正是试图从这两个方面努力,希望切实推进政治信任的科学研究。不过,对于本文的前述发现与贡献,仍有必要保持足够的审慎性。首先,由于调查所在地的政府层级与居民样本母体本身的差异,尽管笔者控制了户籍和人口社会自然状况等变量,两地的研究结论虽大体一致但也略有差异。因此,本文的研究结论有待全国性抽样调查的进一步验证。其次,变量选择有待更为系统而精致设计的指引与优化。国际学界对于政治信任的精细测量已多元化,但本文主要检验的是“动机、决心、能力与知情”4个维度,而未同时关注并检测执政绩效、决策程序与诚实品格等重要维度对不同层级政府信任的影响。因此,本文有关我国公民政治信任内在特征的讨论,也仅具有探索性意义,仍待后续研究的进一步检验和完善。最后,对于政治信任内在品质与相关变量的测量是国际学界政府信任研究的共同“软肋”^⑤,本文所提出的量表工具也有待后续研究的检验。

作者:肖唐镖、赵宏月,南京大学公共事务与地方治理研究中心、政府管理学院(南京市,210023)

(责任编辑:林立公)

①⑤ 小约瑟夫·S. 奈、菲利普·D. 泽利科、戴维·C. 金:《人们为什么不信任政府》,第237页,第280页。

② 彼得·什托姆普卡:《信任——一种社会学理论》,第73页,中华书局,2005年版。

③ 弗雷德里克森:《公共行政的精神》,第163页,中国人民大学出版社,2003年版。

④ 梅立润、陶建武:《中国政治信任实证研究:全景回顾与未来展望》,《社会主义研究》,2018年第3期。