

转型期的中国政治信任:实证测量与全貌概览

孟天广

(清华大学 政治学系, 北京 100089)

摘要 伴随着中国的政治和社会变迁,政治信任成为分析中国治理转型的重要概念。本文利用 1990-2009 年间多次调查数据呈现了转型中国政治信任演变的全景图式。政治信任在转型期总体较高,中央政府和人大等象征性政府的信任度最高,地方政府、公务员等执行性政府的信任度略低;象征性政府的信任度居于世界前列,而执行性政府的信任度仍存在强化空间;政治信任在转型期经历了复杂变化,总体上略有下降,其根源在于政治信任生成的社会基础在发生变化,政治世代、社会结构的变迁是政治信任变化的基本动力。转型中国的政治信任存在“中央-地方”层化、信任政治机构多于政治人、信任“行政”与“司法”机构分化,以及体制性信任、机构信任和政治人信任高度同构等结构性特征,了解这些特征对于在转型期培育政治信任不可或缺。

关键词 政治信任;象征性政府;执行性政府;体制性信任;机构性信任

政治信任是现代理解公民与政府关系的核心概念,近年来受到中国社会科学界的广泛关注。政治信任是衡量公众对政府之治理资格及其治理绩效的认可和支撑程度的重要理论工具^①。它是联系单个公民与政治机构,乃至整个政治体制的纽带^②。政治信任之于国家治理的重要性至少体现在如下三方面。首先,它是政治合法性的重要体现,反映着公民对一国政治体制的认可和支撑程度;其次,政治信任与政府绩效感知、政府满意度密切相关,是政府施政结果的晴雨表;第三,它还是政府与公民互动的“社会资本”,是政府公信力的微观基础,更是促成公民合作行为的基础^③。从这个意义上来说,任何国家都需要保持较高水平的政治信任以维持合法统治和有效治理。中国也不例外,政治学的实证研究自 1990 年代起就积极关注政治信任,尤其在测量当代中国的政治信任上做出了有益的探索^④。本文在现有研究的基础上,将基于对大量实证数据的深入分析呈现现阶段政治信任的水平、转型期政治信任的变化及其社会动力,并概括出转型期中国政治信任的四项结构性特征,以期在理论上为政治信任理论的本土化创新和应用做出贡献,并在实践上为未来国家治理提供知识积累。

一、政治信任的测量及其中国应用

(一) 政治信任及其测量方法

表 1 现有政治信任测量方法的类型学

指标类型	代表性调查
政府信任量表	密歇根政府信任量表(Miller,1974)
机构信任量表	GSS,WVS等(Lipset and Schneider,1987)
政府关注与 回应性量表	ANES(American National Election Studies)
政治犬儒主义	Citrin 和 Elkins(1975)
体制支持和政治合法性	Citrin(1974)
国家认同	Sniderman(1981)

很多学者根据伊斯顿的理解测量政治信任(或政治支持),Citrin 和 Muste 发现当前政治信任的测量方法共有六类,表 1 给出了各类指标的重要应用^⑤。Norris 和 Dalton 将政治信任分为对政治共同体、政治体制和政治权威三者的信任^⑥,并将三者置于弥散支持和具体支持光谱上的不同位置。简言之,政治共同体信任最接近弥散支持,政治权威信任最接近具体支持,而政治体制信任介于二者之间。尽管不同政治信任通常正相关,但却有着不同根源,更有着不同的政治蕴含,因而选择多项指标来恰当测量公民与政府、政治体制之间的联系是很有必要的。

收稿日期 2013-11-16

基金项目 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“培育社会资本与政府信用的实证研究”(2009JJD810002)

概括起来,现有政治信任的测量主要包括三类:(一)对现任政府的信任:这主要涉及公众对现任政治领袖、官员和机构的信任,测量的是现任政府的绩效、胜任力和动机。这种测量可对应“具体支持”。密歇根政府信任量表是其代表,在实际研究中其替代性很强,Craig 等认为这种信任是“基于现任政府的信任量表”^⑦。(二)对政治体制的信任:这类指标重在了解公众对所处政治系统之制度安排、运行原则、制度表现等方面的信任,重在讨论超出具体人和机构的“弥散支持”。测量的对象是政治体制,集中于政治体制的有效性、政治过程的公正性、回应性、法治性上。Craig 认为这类政治信任是“基于体制的信任量表”。(三)对政治社群的信任:现有研究主要关注公众对民主国家——这种政治社群的信任,国家荣誉感、国家认同等指标即关注对政治社群的支持。这种信任反映公众对抽象国家(政府)的认同,在国际政治中意义重大。

此外,比较政治学者也致力于探索适用于非西方国家的政治信任指标。Levi 等^⑧提出政府可信度量表,认为政府可信度可通过政府绩效、行政能力和领导动机三个维度来反映。此外,世界价值观调查、东亚民主动态调查等大型跨国调查使用机构信任量表进行政治信任的跨国比较研究。

(二)中国研究中的政治信任测量

中国研究中政治信任的界定及测量有两个进路:机构信任和体制性信任。体制性信任测量公众对中国现有政治体制及其运行原则的认可。借鉴体制性信任的一般测量方法,史天健在 1993 年测量了城乡居民的政治信任,并从政治文化角度探讨了政治信任的根源^⑨。他利用四项李克特量表测量了公众对政治制度、政治决策和政治运行的总体评价;陈捷^⑩测量城市居民的政治支持,他将弥散支持理解为体制性信任,通过六个李克特量表集中测量了城市居民对政治体制的价值和规范、对政治系统的总体感知和对政治权威及其运行原则的评价^⑪。

机构信任的测量方法在 2000 年后被广泛使用^⑫。机构信任量表通常直接询问受访人“党中央(省委、县委、乡镇党委和村党支部)在农村的威信如何?”^⑬,或受访人对各级党委和政府的信任度^⑭。更为一般性的方法是了解公众对包括中央政府、地方政府、人大、中国共产党、法院、检察院、公安等主要政治机构的信任度以获得对中国政治信任的概观性了解^⑮。

机构信任量表的广泛使用的主要原因有:一是

机构信任量表有更好的效度和信度。具体政治机构比抽象政治价值在人际间更具可比性,不同人群对具体政治机构之内涵和外延的理解基本一致,而且变化很小。同时机构信任量表还消除了体制性信任量表存在的操作化内生性问题^⑯。二是为深入分析政治信任的内在结构提供了可能。除了对政治信任总体水平的把握,对政治信任内在结构的类型学研究也是政治信任研究的核心议题。机构信任量表在探讨政治信任的内在结构上有独特贡献,如中国特色的“差序政府信任”^⑰,政治信任中的行政、司法与社会机构的分化^⑱等。三是具有跨国可比性,适应跨国比较的需要。尽管各国政治制度有差异,但现代国家的主要政治机构及其承担功能在各国差异不大,因而基于机构信任量表来测量政治信任具有更好的跨国可比性。本文对政治信任的测量基于机构信任量表。

二、转型期中国公民的政治信任:水平与变化

本节结合 1990 年至 2009 年间 8 次全国代表性数据的分析,对政治信任的水平及变化轨迹做出深入分析。

(一)政治信任的水平

政治信任被广泛认为对强化转型中国的政治合法性,促进政府有效治理日益重要,那么,转型中国的政治信任到底位于何种水平?不同政治机构的信任度如何?根据表 2,总体上转型期中国公民具有较高水平的政治信任,除部分年份对公务员的信任较低外,始终有超过一半的公民对军队、中央政府等主要政治机构持有信任。具体来说,首先,军队、中央政府和人大信任度最高。军队享有高度信任,从 1990-2009 年间始终有八成以上公众信任军队;中央政府拥有广泛的信任基础,始终有 81.5%到 95.2%的公民信任中央政府;作为立法机构,人民代表大会在各年度均受到四分之三以上公民的信任。其次,公民对地方政府、公安、法院的信任略低。地方政府是距离公民距离较近的一级政府,在各年度受到约七成公民的信任;伴随着法制改革,法院在中国的政治系统中发挥着日益重要的作用,各年度约有 67.1%到 83.9%的公民信任法院;作为最主要的“一线公务员”,公安在基层治理中扮演着重要角色,其所享有的信任度在各年度约在 64.7%和 80.7%之间。最后,公务员在各年度享有的信任度在所有政治机构中均最低,约介于 47.6%和 73.1%之间,2001 和 2008 年不到一半,这与转型期严重的公务员腐败现象密切相关。

(二) 转型期政治信任的变化

现有研究对转型期政治信任的动态变化缺乏探讨,仅有史天健^⑨、肖唐镖^⑩讨论了改革后政治信任的变化,但二者的结论相反。史天健等发现从1993年到2002年政治信任在下降,而肖唐镖等认为1999-2008年间农村居民的政治信任有所上升。事实上,这两项研究的结论并不完全冲突,出现不同结果的原因可能与覆盖时间段不一致、测量工具和调查总体不一致有关。

可以说,恰当地判断政治信任的变化趋势必须基于两个前提:即研究总体的定义和测量工具的使用一致。事实上,即便是现有资料满足上述前提,判断政治信任的变化趋势仍然非常困难,一方面,现代国家的政治制度非常复杂,各种政治机构可能遵循不同的变化轨迹,因而对总体变化趋势的判断在现实生活中可能没有太大意义;另一方面,很多调查数据未提供从样本推论总体的信息,如Stratum(层)、Cluster(群)、Weight(权重)等,因而难以推论总体政治信任的变化趋势。基于以上原因,下

文对各政治机构之信任度的变化轨迹的分析仅供参考。

考虑到数据可比性,表2呈现了各年度各政治机构的信任度,还计算了2001/2-2008/9年各政治机构之信任度的变化趋势。根据调查样本,2001-2009年间各类政治机构的信任度经历了复杂的变化轨迹,总体上呈现下降趋势。除公务员外,其他政治机构的信任度均有所下降。首先,军队、中央政府、人大等受到公民高度信任的政治机构在2001至2009年间信任度下降幅度较大。军队、中央政府和人大的信任度在这一阶段分别下降了9.9%、8.6%和10%。其次,地方政府、公安和法院等执行性政治机构的信任度同期略有下降。地方政府信任度由2002年的74.0%下降至2009年的70.0%,公安和法院信任度均经过21世纪初的短暂上升后又有所下降,公安信任度和法院信任度分别下降了2.3%和4.0%。最后,公务员的信任度在所有政治机构中最低,2001年至2009年间没有太大变化,只有2007年上升至73.1%。

表2 转型期中国公民政治信任的水平与变化(百分比,%)

政治机构	1990	1993	2001	2002	2003	2007	2008	2009	2001/2-2008/9 变化
军队	87.9	95.1	96.0	95.4		80.8	86.1		-9.9
中央政府		95.2	93.2	81.5	86.8	92.1	86.6	-8.6	
人大	78.1	77.2	90.2	88.6	83.5	80.3	80.2		-10.0
地方政府				74.0			69.0	70.0	-4.0
公务员	53.6	63.4	47.6	68.9	64.4	73.1	49.7		2.1
公安	64.7	73.2	71.3	75.5	80.7	75.2	70.2	69.0	-2.3
法院	74.3	72.7		71.1	83.9	76.0	72.3	67.1	-4.0

数据来源:1990、2001和2007年数据来自世界价值观调查(WVS);1993年数据来自社会变迁与社会意识调查;2002年数据来自东亚民主动态调查(ABS);2003年数据来自北大中国国情研究中心主持的中国公民思想道德观念调查;2008年数据来自北大中国国情研究中心主持的中国公民意识调查;2009年数据来自北大中国国情研究中心实施的不平等与分配公正调查。

注:a.本表列举的百分比为“信任”某政治机构的公众占总体的比例;

b.1990年数据并非全国代表性样本,而是城市代表性样本,仅供参考;

c.1993年用公众对政治机构的印象“好坏”间接测量政治信任,仅供参考。

三、政治信任的国际比较:水平与结构

中国的政治信任在世界上居于何种水平?这是一个引起众多关注且存在争议的问题。跨国比较始终是比较政治学的终极情怀,然而,跨国比较在可行性上存在诸多挑战。通过调查数据实施跨国比较起始于阿尔蒙德对公民文化的分析,此后被英格尔哈特、普特南等人发扬光大,取得了丰硕的研究成果。然而,跨国比较仍然为西方中心论、跨文化可比性等问题所困扰^⑪。本文利用世界价值观调查第五次(2005-2008)的数据,对世界主要国

家的政治信任进行比较分析。

根据表3,中国主要政治机构的信任度总体上居于世界前列,然而,并非所有政治机构都享有高度信任。首先,军队信任度在全球范围内普遍偏高,平均为64.4%。中国的军队信任度为91.7%,低于越南的97.7%,高于芬兰、马来西亚、美国的军队信任度,可以说,中国的军队信任度居于世界前列。阿根廷、台湾地区的军队信任度最低,都不超过50%。第二,议会的信任度最低,全球平均为39.7%。中国人大信任度为92.4%,低于越南的98.8%,高于马来西亚、印度和挪威等国。波兰、阿

根廷、台湾地区和乌克兰的议会信任度最低,均在20%以下。第三,中央政府的信任度在六类政治机构中居中,全球平均为47.6%。92.7%的中国公民信任中央政府,其比例仅次于越南(98.3%),高于马来西亚和芬兰,中央政府信任度最低的国家包括波兰(18.0%)和德国(23.5%)。

全球范围内公务员信任度均较低,平均为45.7%。中国的公务员信任度为85.5%,仅次于越南(89.3%),高于马来西亚和瑞典,排名靠后的国家是阿根廷(8.1%)和波兰(18.1%)。总体上人们

对司法机构的信任度相对较高。全球范围内警察信任度仅次于军队信任度,平均水平为58.3%。80.1%的中国公民信任警察,这一比例低于芬兰(91.8%)、越南(91.2%)和挪威(87.3%),但高于其他欧美发达国家。最不信任警察的国家有阿根廷和俄罗斯。法院也受到较高信任,信任法院的全球平均水平为53.2%。中国的法院信任度为82.5%,低于越南(90.4%)和挪威(86.0%),基本与芬兰和日本持平,而最不信任法院的国家包括阿根廷和乌克兰。

表3 世界主要国家(地区)的政治信任水平(百分比,%)

	信任军队	信任议会	信任中央政府	信任公务员	信任警察	信任法院
全球平均	64.4	39.7	47.6	45.7	58.3	53.2
中国大陆	91.7	92.4	92.7	85.8	80.1	82.5
东亚、南亚						
越南	97.7	98.8	98.3	89.3	91.2	90.4
马来西亚	84.5	67.5	75.4	69.9	74.6	77.7
印度	83.3	62.4	54.9	54.3	64.1	68.9
日本	74.7	23.2	31.1	32.8	66.9	82.0
韩国	52.0	26.2	45.7	62.8	58.6	50.9
台湾地区	42.1	14.1	32.4	40.2	37.5	39.2
北欧						
芬兰	87.9	56.1	64.1	60.1	91.8	82.3
挪威	65.2	62.3	54.1	61.4	87.3	86.0
瑞典	46.8	56.3	42.5	66.6	77.8	74.3
西欧、美国						
英国	78.6	36.2	33.7	45.8	72.3	60.2
德国	50.1	21.9	23.5	30.9	73.9	57.5
美国	82.4	20.6	38.0	41.5	70.3	57.4
东欧						
俄罗斯	66.5	29.9	45.3	53.0	33.3	38.3
乌克兰	58.8	19.8	30.3	48.8	34.0	32.8
波兰	67.4	12.2	18.0	18.1	47.1	33.3
拉丁美洲						
巴西	69.7	24.9	46.2	52.4	44.8	49.4
墨西哥	63.8	25.4	44.8	25.0	33.6	37.7
阿根廷	32.1	13.6	37.9	8.1	21.3	20.2

数据来源:世界价值观调查。

概括起来,转型期中国的政治信任总体上相对较高,尤其是军队、人大和中央政府等象征性政府的信任度居于世界前列,而警察、法院和公务员等执行性政府的信任度相对较低,有进一步加强的空间。表3也为比较世界不同区域的政治信任模式提供了参考。北欧的政治信任最高,东亚和南亚地区次之,西欧和美国呈现出“司法机构信任度高,中央机构信任度低”现象,东欧和拉丁美洲则集体表现出高政治不信任,这一定程度上反映了政治信任与国家治理的密切关系。

四、政治信任产生及变化的社会基础

从总体上描述了政治信任的变化趋势仍然是不够的,我们应对政治信任演变的社会基础(动力)有所了解。这部分将从微观层面分析人口学特征、政治代际、教育分层和经济分层对政治信任的影响,尤其是试图讨论当前中国社会的主要群体的政治信任水平及其变化趋势。

(一)人口学特征

行为主义强调年龄和性别等人口学因素对政治

态度的影响。经典研究认为人们随着生命周期的推移,由少年进入青年、中年,最终步入老年时,政治价值观会发生变化^②。简言之,青年人比老年人在政治上更积极,更开放,也更批判,而老年人则会趋向政治保守,拒绝变革等^③。中国研究也发现类似现象。年轻人更可能参与政治抗议,更不接受现体制的统治规则^④。此外,性别也被认为是塑造政治态度的基础性因素。由于男性和女性在中国的不同性别角色期望,以及与政治生活的不同联系,因而形成不同的政治倾向,城市女性比男性更缺乏政治支持^⑤。

本文系统分析了 1993 至 2009 年间五次全国性调查中年龄、性别与政治信任的关系。首先,总体上各年度不同年龄组之间在政治信任上均有显著差异。各年度年龄总体上与政治信任呈现负相关关系,即年龄越大约缺乏政治信任。具体来说,18-29 岁、30-39 岁年龄组的政治信任在所有年度均较低,而 40-59 岁年龄组的政治信任较高,而 60 岁以上年龄组的政治信任始终最高。此外,比较 2002 年至 2009 年,所有年龄组的政治信任均有所下降,然而,50-59 岁和 18-29 岁两个年龄组下降得最快,30-49 岁的中年人群下降得最慢。不同于年龄对政治信任的负向影响,男性和女性的政治信任差异大多数年份未统计显著。女性的政治信任略高于男性,这与陈捷的发现略有差异,而二者在转型期都呈现下降趋势,下降幅度基本一致。

(二) 政治代际

在理解年龄对政治态度的影响时存在两种路径:一是将年龄影响理解为从“青少年-中年-老年”的生命历程影响;二是将其理解为出生代际的影响。后者在政治学中被称作“政治代际”^⑥。尤斯拉纳认为信任变化往往反映的是人口更替产生的信任变化,年轻人比父辈更缺乏信任^⑦。史天健^⑧将年龄差异的影响更多视为政治代际的影响。事实上,中国在过去 100 多年间复杂而重大的政治变化的确在很大程度上造就了区分明显的政治代际,几乎没人能够否认抗日战争、毛泽东时代、文化大革命和改革开放等重大政治事件对公众政治社会化的影响。

为检视政治代际更替对政治信任的影响,依据出生年代将人们归为以 10 年为间隔的代际群,并分析了各年度不同政治代际的政治信任。分析显示,不同政治代际的政治信任存在显著差异。出生于建国前,成长于建国十年社会主义建设时期的“30 后”和“40 后”政治信任最高,这与该时期新中国受到广大人民的拥护密不可分;成长于十年文革

的“50 后”和“60 后”的政治信任显著低于“30 后”和“40 后”;成长于改革开放时代的“70 后”、“80 后”和“90 后”的政治信任更低,这可能与改革开放后意识形态教育放开和政治文明程度提高的效应有关。此外,所有政治代际的政治信任在 2002 至 2009 年间均有下降,而下降最快的是“80 后”和“50 后”,这与“80 后”和“50 后”在过去 10 多年间的政治和社会经历密切相关,“50 后”先后经历了下岗和老龄化,而“80 后”刚刚进入社会就遭遇了“就业难”、“高房价”等社会问题,这些经历导致这两个代际人群生活水平的相对下降,这可能是其政治信任下降的原因。

(三) 教育水平

教育被广泛应用于解释政治态度的差异,这源于教育在社会利益分化和政治意识塑造中扮演的重要角色所致^⑨。一方面,教育差异构成社会分层的基本动力,也是社会利益分化的基本动力。高教育人群掌握着更多的社会、经济和文化资源,属于社会优势群体,反之教育水平较低的人们则掌握很少资源,因而他们的政治态度存在很大差异^⑩;另一方面,教育也是政治价值观形成的重要机制。教育是政治社会化的核心渠道,现有政治体制通常将官方意识形态通过正式教育灌输给公民,同时教育也扩大了人们的信息源,为人们获得更充分的政治信息提供了可能。

本文分析了教育对政治信任的影响,总体上双变量分析的结果与陈捷^⑪一致,教育显著地降低了政治信任。除 2002 和 2009 年大专及以上学历比高中人群的政治信任略高外,其余年度均呈现出“伴随着教育水平的提高,政治信任逐级下降”的现象。值得注意的是,从 2002 年到 2009 年,所有教育水平人群的政治信任都在下降,而初中及以下人群下降得更快。

(四) 经济地位

与教育类似,经济地位也被广泛地视为社会经济地位的核心变量,对政治态度有重要影响。收入水平是经济地位的主要体现,收入越高的人群在社会中越具有优势地位,对政治过程施加着更大的影响^⑫,因而也是政治信任的重要社会基础^⑬。先前研究很少探讨经济地位与政治信任的关系,仅有陈捷发现主观经济地位与政治信任正相关。本文依据家庭人均收入将所有样本五等分为低收入、中低收入、中等收入、中高收入和高收入五组,并对五个收入组的政治信任进行方差分析。分析结果显示,几乎所有年度不同收入组的政治信任均存在显著

差异,但不同年度收入与政治信任的关系并不一致。1993 和 2008 年收入与政治信任负相关,而其余年度则不同程度地反映出中间收入阶层是高度政治信任的社会基础。具体地,2002 年中高收入人群的政治信任水平最高,其次是中低收入和低收入;2003 年收入与政治信任存在倒 U 型关系,即伴随着收入提高,政治信任先上升而后下降;2009 年低收入和中等收入的政治信任最高,中低收入和中高收入次之。值得注意的是,收入最高的 20% 人群的政治信任始终保持低水平,而且其政治信任在 2002-2009 年下降也较多。

五、转型中国政治信任的特征

尽管现有研究对探讨政治信任的来源有较多

研究,然而对于中国政治信任之内在结构,以及政治信任之本质特征的讨论仍然较少。为深入了解中国政治信任的本质,本文结合笔者的观察和对现有资料的分析试图就转型期中国政治信任的核心内在特征做出总结。

(一)政治信任中的“中央-地方”层化

中国公众对政治机构的信任存在“中央-地方”的层化现象。政治机构的信任度呈现由中央向地方逐级下降的谱系,公众对越接近中央的政治机构越信任,而对越基层的政治机构越缺乏信任。李连江称之为“差序政府信任”^⑧,事实上,政治信任的层化现象普遍存在党委系统、人大系统和司法系统中。2010 年一项城市居民调查专门探讨了公众对中央和市级政治机构的信任度。

表 4 政治信任的中央-地方层化(2010)

政治机构	平均值(标准差)	因子负载		独特值
		信任地方	信任中央	
中央政府	7.65(1.98)	0.335	0.892	0.092
最高法院	7.54(1.98)	0.350	0.903	0.062
全国人大	7.63(1.96)	0.344	0.906	0.061
党中央	7.71(1.98)	0.334	0.903	0.072
最高检察院	7.61(1.97)	0.348	0.901	0.068
市政府	6.69(2.13)	0.902	0.336	0.075
市法院	6.58(2.14)	0.911	0.343	0.053
市人大	6.64(2.15)	0.913	0.343	0.050
市党委	6.65(2.17)	0.912	0.340	0.054
市检察院	6.62(2.16)	0.911	0.334	0.059

注:a. n=3558;b. 测量问题采用“0-10”量表,0 表示“非常不信任”,10 表示“非常信任”;c. 因子分析方法为主成分法,两个公因子的特征值分别为 7.762 和 1.594,累计解释了总特征值的 93.56%;因子旋转方法为正交最大方差法。

根据表 4,公众对中央政治机构的信任度均超过地方政治机构。在中央政治机构中,公众最信任党中央,平均分为 7.71;中央政府、全国人大和最高检的信任度居中;最高法院的信任度最低,为 7.54。地方政治机构中最受信任的是市政府,为 6.69;市党委、市人大和市检察院的信任度居中;市法院的信任度最低,平均值仅为 6.58。表 4 右侧显示因子分析结果,基于主成分法的因子分析区分出信任地方和信任中央两个公因子。信任地方公因子由所有市级政治机构组成,信任中央包括所有中央政治机构,因子负载基本大于 0.90,有力支持了政治信任的“中央-地方”层化假说。

对“差序政治信任”的可能解释有三:一是中国的政治文化长期培养了“中央一贯正确”、金字塔式的“权威崇拜”结构,人们往往会将某些利民政策实施的功劳归为“中央政策好”;二是政治制度上的根

源。中国实施单一制政府组织形式,各级政府领导由上一级政府任命,地方政府并不以回应本地公众需求为施政目标,而以取悦上级为首选目标,因而地方政府的施政绩效不能得到本地公众的认可;三是传媒和信息的影响。信任与人们对信任对象的了解程度和距离有关系^⑨。相对于从中央电视台等官方媒体获得对中央政府遥远而“美好”的印象,地方政府的施政行为直接暴露在公众面前,公众更容易获得关于地方政府不公正、腐败、低效率等负面信息。此外,政治制度对中央-地方关系的制度性安排对政治信任的“中央-地方”层化发挥着根本性影响。美国等西方国家实施联邦制或地方自治,公民能够影响地方政府的组成、政治过程及政策,因而会给予服务自身利益、邻近自己的地方政府更多信任,而对那些频繁变动的“遥远政府”,如州政府和联邦政府的信任就很少^⑩。良好的地方政府

绩效显著地提高了地方政府信任度^⑧，因而，如何有效地确保地方政府切实地回应本地居民的经济和社会发展诉求在现体制下显得尤为重要。

(二) 政治信任中的人格与制度

中国公民对政治机构的信任高于对政治人的信任。为了检验政治机构信任和政治精英信任的差异，2008年同时进行了“公民文化与和谐社会调查”和“中国公民意识调查”，前者测量政治精英信任，后者测量政治机构信任。两项调查分别了解公民对中央、县/市层级政府和领导人的信任，为比较同一层级政府的机构信任和精英信任提供了可能。

首先比较公民对中央政府和中央领导的信任。中央政府作为政治机构获得的公民信任高于中央领导获得的公民信任，63.8%的公民非常信任中央政府，而非常信任中央领导比例为36.0%；不信任中央政府的仅有4.1%，而不信任中央领导为10.9%；除了信任度上的差异，高达22.0%的公民对信任中央领导“无回答”，而仅有3.8%的公民对信任中央政府“无回答”。其次比较公民对县市政府和县市领导的信任。类似地，县市政府获得的信任远高于县市领导获得的信任。非常信任县市政府的公民为30.0%，而仅有12.6%的公民非常信任县市领导；对县市政府和县市领导比较信任的公民比例接近；不信任县市政府的公民约占20.9%，低于不信任县市领导的公民6个百分点；此外，无回答的比例在信任县市政府时只有10%，而在信任县市领导时高达22.4%。

概括起来，中国公民对政治机构的信任要高于对政治人（精英）的信任，这反映了公民对近来中国政治“制度化”努力的积极回应。与传统的基于人格化的治理结构不同，现代社会的国家治理主要通过一整套制度和机构来实施，国家的治理主体是政治制度规定下的政治机构。经过一系列政治和经济改革，中国的治理模式逐渐摆脱了传统的“人治”和庇护主义模式，公民与政府的关系不再是“父母官”与“子民”的关系，而转向基于制度的治理（如法治）模式。为适应市场经济和社会发展的需要，传统上全方位干预社会和经济生活的“全能主义”政府逐渐改革其治理方式，将自身定位为服务型政府，回应公民需求，为公民提供公共产品成为政府治理的核心。中国政治制度的上述变化重塑了公民与政府的关系，改观了公民对政治机构的认知模式，其集中反映就是公民对制度化的政治机构赋予比具体的政治人更多的信任。此外，政治精英的低信任也与转型期官员腐败密切相关^⑨。

(三) 政治信任的行政-司法分化

伴随着法制改革和“依法治国”方略的稳步推进，中国公民能够辨识“行政”与“司法”机构的差异，并对其形成不同的信任水平，即出现“行政-司法”信任的分化^⑩。1990年代实施的法制改革和普法教育空前地促进了现代司法体系在中国的建立，社会大众越来越多地“知法、懂法、用法”，从而加强了其与司法机构的互动和联系，这进一步促成了对司法机构的信任的相对独立，以及其形成机制的独立性。

上文表2和表3包含了公民对法院和公安等司法机构的信任。可以发现，司法机构的信任度介于政府和社会机构之间。各年度约有67.1%到83.9%的公民信任法院，法院信任度由2002年的71.1%上升至2003年的83.9%，2007年后下降至67.1%；公安信任度相对低于法院，其信任度也经过2003年的短暂上升，并在2007年后下降至69.0%。司法机构信任度的先升后降一定程度上反映了近来“法制改革”的政治效果。从国别（地区）比较来看，尽管中国的警察和法院信任度较高，但并不如中央政治机构那样居于世界前列，而位于北欧国家之后。

有效且具有公信力的司法系统是现代社会的基本要求。公众对司法系统的高度信任有助于司法系统的合法性建构，提高公民对司法裁判的接受，这对于司法系统的有效运行和司法裁判的高效执行至关重要^⑪。长远来说，公众对司法系统的信任受到公众对程序公正之评价的影响，如果公众对司法机构的信任建立在程序公正认知的基础上，最终会转换为公民的法律合作行为，这将极大地节省司法资源，更一步有助于确保司法系统高效运行和保障公民基本政治社会权利。

(四) 体制性信任、机构信任和政治人信任的高度同构

对于政治信任的理解，现有研究有不同侧重，如很多研究讨论了体制性信任、机构信任和政治人信任。西方政治学对体制性信任、机构信任和政治人信任做了不同界定，并讨论了三者的关系。简单地说，西方民主国家中三种政治信任既可能正相关，也可能负相关，因为西方民主国家在政治体制、现任政府和当选政治家上有严格区分。体制性信任反映公民对政治体制及其运行原则的认可，更具稳定性和基础性；机构信任则关系到党派属性和政治偏好，只有政治机构由自己党派占据或政策输出符合其偏好，机构信任才会产生；对政治人的信任

既受到党派属性和政治偏好的影响,也会受公民对 官僚制之认识的影响^①。

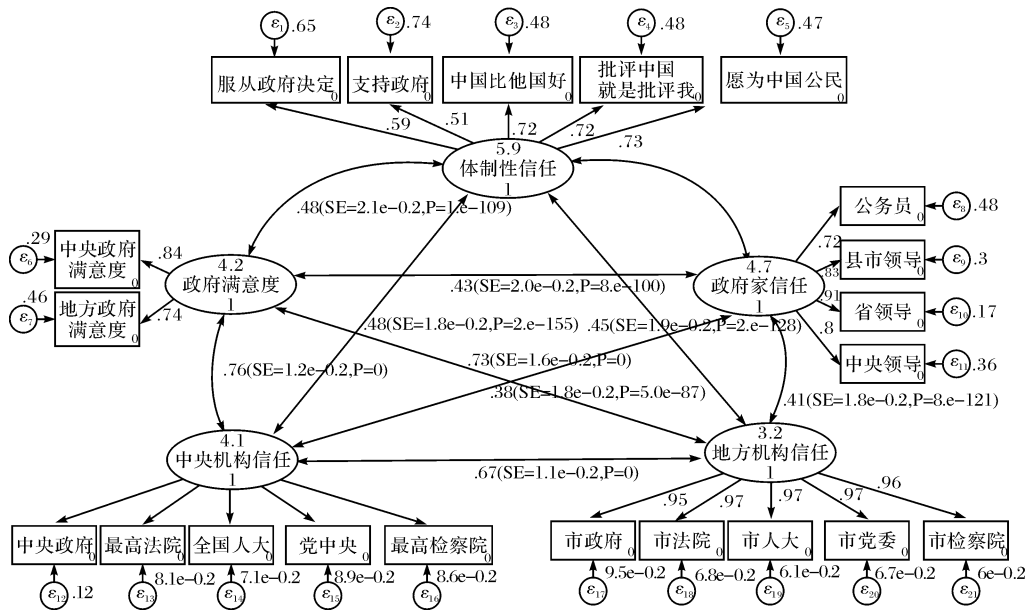


图 1 转型中国政治信任的结构图

注: a. n=2530,对缺失值采取了列删除的处理; b. 图中所有系数均为标准化系数;

c. 模型的拟合指标为:本模型与饱和模型的 Likelihood ratio Chi2=4806.67***,

基准模型与饱和模型的 Likelihood ratio Chi2=62316.88***;

RMSEA=0.097;AIC=120802.58,BIC=121135.23;

CFI=0.926,TLI=0.920;SRMR=0.069。

与西方国家不同,中国属于一党执政国家,政治体制运行的核心原则受执政党领导,政治机构由执政党占据,并接受执政党领导,而且政治机构的工作人员也绝大多数是党员,因而不存在类似西方国家的情况。从这个意义上,中国的体制性信任、机构信任和政治人信任应该存在较高程度的正相关关系。为此,笔者借助 2010 年“公共产品与政治支持调查”,利用结构方程模型检验了几种主要政治信任之间的关系,结果参见图 1。图 1 的结构方程模型中,笔者分别通过五组外显变量测量了五个潜变量:政府满意度、中央机构信任、地方机构信任、政治家信任和体制性信任,这五个潜变量基本包括了政治信任研究的各个维度。验证性因子分析的结果很好地支持了测量模型,所有外显变量对相应潜变量的因子负载均较高。对潜变量的相关分析显示,所有潜变量之间的相关系数均统计显著,且标准化相关系数的平均值为 0.52,这表明体制性信任、机构信任和政治人信任在转型中国具有很高程度的同构性,三者联系密切。其中,中央机构信任、地方机构信任和政治人信任与体制性信任的相关系数分别高达 0.73、0.41 和 0.67,即前三个潜变量能够很好地反映体制性信任。

六、转型中的政治信任生成模式

本文的目标是对转型期中国的政治信任提供一个概观性的全景图式。基于对 1990-2009 年间 8 次全国代表性调查数据的分析,本文分析了转型期中国主要政治机构的信任度,政治信任的变化轨迹和社会基础,比较了中国与世界主要国家政治信任的水平和结构。最后总结了中国政治信任的四个结构性特征。

众所周知,政治信任对促进政府治理至关重要,可喜的是转型期总体上中国公民拥有较高的政治信任。一方面,军队、中央政府和人大等象征性政府的信任度很高,而地方政府、公安、法院等执行性政府的信任度略低,公务员信任度最低。另一方面,中国的政治信任总体上居于世界前列。军队、人大和中央政府等象征性政府的信任度居于世界前列,而警察、法院和公务员等执行性政府的信任度则相对较低,有进一步加强的空间。

基于 2001-2009 年的可比性数据,各政治机构的信任度在转型期经历了复杂变化,总体上有下降趋势。军队、中央政府、人大等被高度信任机构的信任度下降幅度较大,地方政府、公安和法院的信

程度也略有下降。转型期政治信任变化的根源在于社会基础的变化,人口学变量、政治世代、社会结构的变迁是政治信任变化的基本动力。年龄与政治信任负相关,而性别间的政治信任差异不大;“30后”和“40后”的政治信任最高,“50后”和“60后”次之,成长于改革开放时代的“70后”、“80后”和“90后”的政治信任最低;教育获得显著地降低了政治信任,初中及以下人群的政治信任下降得最快;收入对政治信任有显著影响,1993和2008年收入与政治信任负相关,而其余年度中间收入阶层是高度政治信任的社会基础。

转型期中国政治信任存在如下四方面的内在特征。首先,中国的政治信任存在一个由中央向地方逐级下降的谱系,公众对越接近中央的政治机构越信任,而对越基层的政治机构越缺乏信任。这主要受传统政治文化、单一制的国家组织形式,以及传媒和信息等因素的影响。第二,政治机构的信任度高于政治人(精英)的信任度,这反映了中国公民对改革后中国政治“制度化”努力的积极回应。中国的治理模式正在由传统的“人治”和庇护主义模式转向基于制度的治理模式,这导致公民对机构的信任胜于对政治人的信任。第三,法制改革的直接后果是公民能够辨识“行政”与“司法”机构的差异,并对其形成不同的信任度,司法机构的信任度介于政府和社会机构之间。国别比较来看,促进司法机构的信任度还有很大空间。第四,对政府满意度、中央机构信任、地方机构信任、政治人信任和体制性信任的结构方程模型结果显示,体制性信任、机构信任和政治人信任在转型中国高度同构。

伴随着改革开放以来快速的社会经济转型,中国政府时刻经受着不断变化的治理挑战,只有及时、有效地应对上述挑战,中国政府才能不断提高公民满意度,保持其执政合法性。政治信任有助于强化变迁社会中的国家能力,并进而促成公民对政府治理的认可和倾向。不可否认,转型期中国政府不断取得的经济和社会发展成果离不开来自公民对政府的持续和广泛信任,有效的国家治理离不开稳定且高水平的政治信任。本文之所以讨论转型期中国政治信任的水平、变化及其结构性特征,正是试图为现阶段培育政治信任提供基础性知识源泉。

注释

- ① Easton, D. A *Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley and Sons, 1965.
- ②③ Almond, G. A, and Verba, S. *The Civic Culture*;

Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1963.

④ Braithwaite, V., and Levi, M. eds. *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

④⑨ Shi, Tianjian. “Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People’s Republic of China and Taiwan.” *Comparative Politics* 33, no. 4(2001): 401-419.

⑤ Citrin, J., and Muste, C. Trust in Government. In *Measures of Political Attitudes*, edited by Robinson, J., Shaver, P., and Wringman L. New York: Academic Press, 1999.

⑥ Norris, Pippa. ed. *Critical citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

⑦ Craig, S. C., et al. Political Efficacy and Trust: A Report on the NES Pilot Study Items. *Political Behavior* 12, no. 3(1990): 289-314.

⑧ Levi, M., Sacks, A. and Tyler, T. “Conceptualizing Legitimacy, Measuring Legitimizing Beliefs.” *American Behavioral Scientist* 53, no. 3(1990): 354-375.

⑩⑫⑬ Chen, Jie. *Popular Political Support in Urban China*. Washington, D. C.: Woodrow Wilson Center Press, 2004.

⑪ Chen, Jie, Zhong Yang, and Hillard, J. “The Level and Sources of Popular Support for China’s Current Political Regime.” *Communist and Post-Communist Studies* 30, no. 1(1997): 45-64.

⑭ 马得勇:《政治信任及其起源—对亚洲八个国家和地区的比较研究》,《经济社会体制比较》2007年第5期。

⑮⑯⑰ 李连江:《差序政府信任》,载景跃进、张小劲、余逊达主编:《理解中国政治:关键词的方法》,北京:中国社会科学出版社,2012年,第197-205页。

⑱ 胡荣:《农民上访与政治信任的流失》,《社会学研究》2007年第3期。

⑲⑳ 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。

㉑ Catterberg, G., and Moreno, A. “The Individual Bases of Political Trust: Trends in New and Established Democracies.” *International Journal of Public Opinion Research* 18, no. 1(2006): 31-48.

㉒⑳ Yang, Q., and Tang, W. “Exploring the Sources of Institutional Trust in China: Culture, Mobilization, or Performance?” *Asian Politics & Policy*, 2(2010): 415-436.

㉓ 史天健、吕杰:《Political Trust in the People’s Republic of China: Continuity and Change, 1993-2002》,《“经济全球化进程中的和谐社会建设与危机管理”国际学术研讨会论文》,2007年。

㉔ King, G., et al. “Enhancing the Validity and

Cross-cultural Comparability of Measurement in Survey Research.” *American Political Science Review* 98, no. 1 (2004):191-207.

⑳ Verba, S., and Norman, N. *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper and Row, 1972.

㉑㉒ Shi, Tianjian. *Generational Differences in Political Attitudes and Political Behaviour in China*. World Scientific, 1999.

㉓ Samuels, R. ed. *Political Generation and Political Development*. MA: Lexington, 1977.

㉔㉕㉖ 埃里克·尤斯拉纳:《信任的道德基础》,北京:中国社会科学出版社,2006年。

㉗ Abramson, P. *Political Attitudes in America: Formation and Change*. San Francisco: Freeman, 1983.

㉘ Verba, S., Scholzman, K. and Brady, H. *Voice and Equity: Civic Voluntarism in American Politics*.

Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.

㉙ Bartels, L. *Unequal Democracy: The Political Economy of the New Gilded Age*. Princeton University Press, 2003.

㉚㉛ Stoneman, P. *This Thing Called Trust: Civic Society in Britain*. Palgrave Macmillan, 2008.

㉜ 孟天广、杨明:《转型期中国县级政府的客观治理绩效与政治信任》,《经济社会体制比较》2012年第4期。

㉝ Rothstein, Bo. *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 2011.

㉞ Tyler, T., and Huo, Y. J. *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*. New York: Russell Sage Foundation, 2002.

责任编辑 王敬尧

Political Trust in Transitional China : Measurement Approaches and Overall Perspectives

Meng Tianguang

(Department of Political Science, Tsinghua University, Beijing 100089)

Abstract : Along with rapid political and social change , political trust has become an important concept in analyzing Chinese politics. This paper used the survey data from 1990 to 2009 to show the overall picture of the evolution of political trust in transitional China. The overall political trust in transitional China is relative high. The public trust in the central government, NPC and other symbolic governments are higher than the public trust in local governments, civil servants and other executive government. China ranks very high on the public trust in symbolic government, but ranks slightly lower on the public trust in executive government. The level of public trust in various institutions undergoes complex dynamics during the transition period, but the overall trend is declining. The decline of political trust is caused by the changing social structure, such as the dynamics of political generations, education and income stratification. To be concluding, there exist four structural characteristics of political trust in transitional China: the public trust in central political institutions are higher than the public trust in local political institutions; the citizens trust political institutions more than political elites; there are different public trust patterns between law institutions and administrative institutions; regime trust, institutional trust and the trust in politicians are highly correlated. It is indispensable for us to understand these characteristics to foster political trust in transitional China.

Key words : political trust; the symbolic government; the executive government; regime trust; institutional trust