

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

□吕书鹏 肖唐鏢

(南京大学公共事务与地方治理研究中心,江苏南京210023)

摘要:在2011年全国调查数据的基础上,尝试以民众对不同层级政府的评价差异解释差序政府信任产生和维系的原因。研究发现民众在对中央和地方政府在绩效、动机以及腐败程度等问题进行评价时显著青睐于中央政府,这种评价上的差异导致民众对中央政府的信任显著高于对地方政府的信任,从而产生了差序政府信任。

关键词:差序政府信任;绩效评价;政治信任

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2015.01.005

一、理论背景与问题的提出

“差序政府信任”这一概念源自于大中华政治研究者发现的一种政治心理现象。学者们发现在中国大陆,一般来说民众对中央政府的信任高于对地方政府的信任,对上级政府的信任高于对下级政府的信任^{[1][2][3][4][5]}。李连江将这一现象命名为“差序政府信任”^[6]。在差序政府信任语境下,人们普遍认为中央政府与自己的利益是一致的,因而是潜在的“盟友”;而地方政府与自己的利益往往是对立的,甚至是潜在的“敌人”^[6]。

差序政府信任这种“央高地低”的特征看似寻常,却有着非同寻常的政治意义。首先,差序政府信任作为现有政治系统的逻辑基础,促使人们愿意接受一条“自上而下”的赋权线。人们之所以顺从地方政府,不是因为他们信任或支持地方官员,而是因为他们信任并支持其任命者——中央政府。与之相反,美国政治文化认同的是一种“自下而上”赋权线,与此对应的是美国人对基层政府的信任要高于州政府,而对州政府的信任则高于联邦政府^[7]。其次,差序政府信任作为一种策略,有效阻滞了发生在基层的合法性危机向高层扩散,保护了政治系统核心部门的合法性。中央

政府一手出台惠民政策,一手查办地方贪腐,结果是民众对“上正中歪下胡来”这一民谣的广泛认同。再次,差序政府信任对公民的非制度化政治参与有重要影响。持有差序政府信任者所主导的抗争性政治参与,在目的上主要是为了纠正基层干部的恶行;在形式上主要是上访和“依法抗争”;在激烈程度上不会超越“只反贪官不反皇帝”的历史传统。

对于差序政府信任学界也有类似关注。肖唐鏢对江西地方官员的访谈显示,地方干部普遍认为在公信力上存在“央高地低”的情况^[8]。胡荣借助因子分析将农民的政治信任分为“高层政府信任因子”和“基层政府信任因子”,发现前者要明显高于后者^[9]。肖唐鏢和王欣(2010)在对五个省份60个农村的跟踪研究中,也有类似发现^[10]。于建嵘在对进京上访群众的研究中,发现上访者对中央和地方政府的信任水平存在显著差异,他认为这种差异是导致群众上访的重要原因^[11]。谢秋山和许源源在对《中国社会综合调查2010》的实证分析中,发现民众的政治信任结构呈现出“央强地弱”的特征,而这一特征与抗争性利益表达行为之间存在显著的正相关关系^[12]。

本文拟以民众对中央和地方政府在绩效、动

收稿日期:2014-10-12

基金项目:南京大学公共事务与地方治理研究中心项目;中国博士后科学基金面上资助项目(2014M561610)

作者简介:吕书鹏(1984-),男,南京大学政府管理学院博士后,香港中文大学哲学博士;肖唐鏢(1964-),男,南京大学政府管理学院教授,博士生导师。

机以及腐败程度等向度上的评价差异为解释变量,通过对2011年全国调查数据的实证分析解释差序政府信任产生的原因。研究假设如下:

研究假设一:公众对央地政府在总体绩效上的评价差异导致差序政府信任。已有研究发现,政府绩效与政府信任之间存在显著的正向相关关系,反映为民众对当政者和政府机构的正面评价有助于提升他们对政府的信任,负面评价则有可能降低他们对政府的信任^{[13][14][15][16][17][18]}。好的政府绩效可以巩固原本不受欢迎的政权,而差的绩效可能侵蚀原本受欢迎政权的合法性^[19]。也有研究认为,对政府的信任与对政府绩效的评价互为因果,但是政府信任作为结果的面比作为原因的面更大一些^{[16][20]}。联系到我国的现实情况,如果民众对中央政府绩效的评价高而对地方政府绩效评价低,这就容易产生或维持差序政府信任。

研究假设二:公众对公共政策制定动机与执行效果在评价上的分离导致差序政府信任。与前述研究文献有所不同的是,Mansbridge指出,与政府绩效本身相比,政府绩效在多大程度上达到了民众的期望值更为重要^[21]。Neustadt也认为,政府丧失公共信任的一个重要原因在于政党在选举过程中承诺过多,导致民众对政府有了过高期许,当政府无法兑现自己的承诺时,民众对政府的不满与不信任就会增加^[22]。与西方政党竞选时给出承诺,胜选后兑现承诺不同,我国的情况是中央政府给出许诺,地方政府兑现许诺。当地方政府无法兑现中央政府给出的承诺时,就容易招致人们的不满与不信任。这种绩效期望值满足率不足的情况可以具体化到某种公共政策上。当认为政府的政策符合自身利益时,个人可能就倾向于相信政府;而当感知到的政策与自己的立场相差甚远时,个人可能就倾向于不相信政府^{[17][23]}。当然,人们评价政府是否可信的标准不仅仅是政策制定的动机,好的政策结果也能够提升人们对政府的信任^[16]。在我国,中央政府主要负责宏观政治经济政策的制定,地方政府负责具体政策的实施。由此,普通民众对中央政府的绩效评价多数只停留在制定动机层面,在得知政策信息后评估自己的利益将在多大程度上受损或受益,如果认为自己将获益就会给中央加分。但民众对地方政府的绩效评价却主要在执行效果层面,如果地方政府执行有效则归功于中央的英明决策,如果地方政府执行不力,那是因为“下面的坏和尚把中央的好经念歪了”。

研究假设三:公众对宏观经济和微观治理在评价上的分离导致差序政府信任。一个人对政府

在经济和治理绩效上的评价,与其对政府的信任之间存在显著正向相关关系已得到了充分的论述^{[13][15][17][24][25][26]},但是关于不同类型的绩效对政府信任的影响程度和范围的论述却较少。Weitz-Shapiro认为只有比较严重的绩效问题(如国民经济长期停滞,国家安全无法保障)才会影响人们对现任中央政府乃至整个政体的评价与信心;而一般的绩效问题(如地方官僚效率低下)所招致的不满,其影响范围从未超出地方范畴^[27]。Weitz-Shapiro在这里其实注意到了两类绩效,一类诸如宏观的国民经济发展等,另一类则主要包括微观的地方政府治理^[27]。前一类主要与中央政府的合法性相联系,后一类则只是会影响到地方政府的合法性。假如一个国家在较长一段时间内经济保持了快速增长且经济前景预期持续向好,但与此同时面临社会矛盾丛生、基层治理能力低下等问题,那么其国民的政府信任应该可能会呈现差序性的特征。我国的现实情况正是如此。

研究假设四:对中央和地方政府在贪腐水平上的评价差异导致差序政府信任。对政府腐败程度的评价与政治信任之间的负向相关关系,无论是在逻辑演绎还是在实证分析上都已得到了充分的论证^{[8][28][29][30][31][32][33]}。学者普遍认为,那些腐败的受害者以及认为政府内部腐败严重的人应该更不愿意相信各政府机构^{[27][34][35][36]}。有研究表明,腐败与政治不信任之间有互相强化的功能,因为腐败会降低人们对政府的信心,而这种信心的匮乏可能将普通公民转化为官员寻租客户和行贿者^[37]。腐败评价与政府信任的负向相关性是如此显著,以至于只要通过问卷数据证明民众对中央和地方政府在贪腐水平评价上存在显著差异,或者说民众普遍认为中央政府比地方政府清廉,就相当于找到了差序政府信任存在的另一个重要原因。

二、研究设计与变量测量

要通过实证分析证明上述理论假设,需要通过数据证明两点:一是公众对中央和地方政府的的评价的确存在显著差异;二是这种差异确实能够影响人们对不同层级政府的信任。本文采用的全国调查数据采集时间为2011年7月1日到10月1日,抽样范围包括除香港、澳门、台湾、新疆、西藏、青海、内蒙古、宁夏和海南以外的25个省(自治区,直辖市),抽样总体覆盖全国94.87%的人口。家庭抽样方法为基于行政区划的分层抽样法,而家庭内的个体抽样法为基于Kish表的随机

抽样法。具体的问卷调研方法为面对面问卷访谈法。调查共采集到 3468 个有效样本个体,其构成情况如表 1 所示。

表 1 样本构成情况

项目		频数	有效%
性别	男性	1815	52.3%
	女性	1653	47.7%
	合计	3468	100.0%
户	农业户口	2398	69.2%
	非农业户口	1068	30.8%
	合计	3466	100.0%
教育程度	不识字或小学没毕业	605	17.5%
	小学毕业	590	17.1%
	中学辍学	212	6.1%
	中学毕业	990	28.7%
	高中辍学	73	2.1%
	高中、中专、技校毕业	628	18.2%
	夜大、职大、电大、函大毕业或通过成人自学考试	61	1.8%
	全日制大专、大学毕业	277	8.0%
	研究生毕业或以上	19	.5%
	合计	3455	100.0%
	年龄分组	30 岁以下	742
31 岁-45 岁		988	28.5%
46 岁-60 岁		1107	31.9%
61 岁以上		631	18.2%
合计		3468	100.0%

(一)因变量

民众的差序政府信任是本研究的最主要因变量,在构建其他回归模型时也会用到中央政府信任和地方政府信任作为辅助因变量。如表 2 所示,政府信任被分为六个级别并分别赋值:“完全不可信=1;相当不可信=2;有点不可信=3;有点可信=4;相当可信=5;完全可信=6”。

表 2 民众中央政府信任和地方政府信任的描述性分析

	对中央政府的信任		对地方政府的信任		央地政府信任差异	
	频数	有效%	频数	有效%	频数差	有效差%
完全不可信=1	19	.6%	68	2.1%	-49	-1.50%
相当不可信=2	12	.4%	147	4.5%	-135	-4.10%
有点不可信=3	72	2.2%	431	13.1%	-359	-10.90%
有点可信=4	361	10.8%	1049	32.0%	-688	-21.20%
相当可信=5	1101	33.0%	915	27.9%	186	5.10%
完全可信=6	1772	53.1%	670	20.4%	1102	32.70%
合计	3337	100.0%	3280	100.0%	/	/

从表 2 可以看出,样本中选择不相信地方政府的比例(19.7%)要远高于不相信中央政府的比例(3.2%)。不仅如此,在各个信任程度级别上中央政府信任也明显好于地方政府信任。选择中央政府“完全可信”的比例达到了 53.1%,而选择地方政府“完全可信”的比例仅有 20.4%。也就是说,相当一部分民众对中央政府的信任程度高于其对地方政府的信任程度。这与已有文献的观察是一致的。本研究进一步将民众的政治信任分为三类:差序政府信任,即对中央政府的信任高于对地方政府的信任;反差序政府信任,即对地方政府的信任高于对中央政府的信任;无差序政府信任,即对中央政府的信任与对地方政府的信任完全一致^①。三种政府信任的描述统计见表 3。

表 3 差序政府信任、反差序政府信任和无差序政府信任的描述性分析

	差序政府信任		反差序政府信任		无差序政府信任	
	频数	有效%	频数	有效%	频数	有效%
否=0	1362	42.2%	3131	97.0%	1965	60.9%
是=1	1867	57.8%	98	3.0%	1264	39.1%
合计	3229	100.0%	3229	100.0%	3229	100.0%

①李连江曾建议本研究使用央地政府信任差度量差序政府信任,但是考虑到变量灵敏度的问题,这里选择了将差序政府信任简化为二分变量。需要指出这里以政府信任中“央高地低”的情况代表差序政府信任,有化约主义的风险。因为虽然“央高地低”是差序政府信任中最典型的情况,但是不能代表全部的差序政府信任的情形。其他对上级政府的信任高于对下级政府信任的情况也属于差序政府信任范畴。本文以政府信任中“央高地低”的情况代表差序政府信任,一是受到调查数据本身所限,二是考虑到统计分析的可靠性。

考虑到定类变量作为因变量的困难性,故而将三种政府信任转化为三组二分变量。从表3可以清晰地看出,持有差序政府信任者占到了总样本的多数,达到了57.8%,而持有无差序政府信任者则为39.1%,反差序政府信任者最少,仅有3.0%。三种政府信任的比例与前文Nye所描述美国等西方国家的政府信任情况恰恰相反^⑧。

本研究将分别以中央政府信任、地方政府信任、差序政府信任和反差序政府信任作为因变量构建四个回归模型。其中以差序政府信任作为因变量的回归模型为本文的重点研究对象,其他回归模型起参照与辅助作用。

(二)自变量

自变量分为四类:(1)中央和地方政府综合绩效评价;(2)对中央和地方政府的动机评价;(3)经济状况评价、政府公共服务评价和治理评价;(4)对中央和地方政府贪腐水平的评估。考虑到多重共线的情况,需要对经济状况评价、政府绩效评价以及政府公共服务评价三类共15个问项,分别进行三组因子分析,如表4所示。

从表4可以看出,三类共15个问项分别独

立地进行三组主成分法因子分析,经过最大方差法旋转拟合出5个因子。分别命名为:中央政府绩效评价因子,地方政府绩效评价因子,宏观经济评价因子,家庭经济评价因子,政府公共服务评价因子。三组分析的Kaiser-Meyer-Olkin值均大于0.7,并且通过了Bartlett球形度检验。根据因子分析的结果,分别计算相应的指数如下:

中央政府绩效评价指数 = $A34a*0.810 + A34b*0.822 + A34c*0.770$;

地方政府绩效评价指数 = $A35a*0.854 + A35b*0.877 + A35c*0.859$;

宏观经济感知评价指数 = $A12*0.751 + A13*0.827 + A14*0.744$;

家庭经济感知评价指数 = $A15*0.779 + A16*0.737 + A17*0.686$;

政府公共服务评价指数 = $C16a*0.760 + C16b*0.784 + C16c*0.766 + C16d*0.748$ 。

此外,本研究中其他无须因子分析而直接放入模型的解释变量还包括:中央政府动机评价,地方政府动机评价,地方政府贪腐程度评价,中央政府贪腐程度评价,治安状况评价,生活满意

表4 经济状况评价、政府绩效评价以及政府公共服务评价因子分析

提取因子与对应原始问项	因子负载		共同度
中央政府绩效评价因子(特征值=1.159/6.000,解释变异=19.325%)	因子1	/	
A34a 您认为中央政府有多大能力处理以下问题:促进经济增长	.810	.094	.666
A34b 您认为中央政府有多大能力处理以下问题:降低贫富差距	.822	.232	.730
A34c 您认为中央政府有多大能力处理以下问题:打击贪污腐败	.770	.309	.688
地方政府绩效评价因子(特征值=3.334/6.000,解释变异=55.058%)	/	因子2	
A35a 您认为地方政府有多大能力处理以下问题:促进经济增长	.150	.854	.752
A35b 您认为地方政府有多大能力处理以下问题:降低贫富差距	.250	.877	.832
A35c 您认为地方政府有多大能力处理以下问题:打击贪污腐败	.242	.859	.796
Kaiser-Meyer-Olkin 值=.725; Bartlett 球形度检验 sig.=.001; 提取法为主成分分析; 最大方差法旋转。			
宏观经济评价因子(特征值=2.467/6.000,解释变异=41.123%)	因子1	/	
A12 您觉得我们国家目前整体经济状况怎么样?	.751	.095	.573
A13 您认为目前我们国家经济状况与五年前相比有什么变化?	.827	.143	.705
A14 您认为五年后我们国家的经济状况会有什么变化?	.744	.180	.585
家庭经济评价因子(特征值=1.136/6.000,解释变异=18.927%)	/	因子2	
A15 您家目前的经济情况怎样?	-.011	.779	.606
A16 您家的经济情况与五年前相比有什么变化吗?	.299	.737	.633
A17 您家的经济情况五年后会有什么变化?	.174	.686	.500
Kaiser-Meyer-Olkin 值=.724; Bartlett 球形度检验 sig.=.001; 提取法为主成分分析; 最大方差法旋转。			
政府公共服务评价因子(特征值=2.337/4.000,解释变异=58.425%)	因子1		
C16a 遇到以下事情时您觉得和政府打交道容易吗? 办理身份证、出生证、护照	.760		.577
C16b 遇到以下事情时您觉得和政府打交道容易吗? 孩子在学校注册上学	.784		.614
C16c 遇到以下事情时您觉得和政府打交道容易吗? 在附近医院看病或拿药	.766		.587
C16d 遇到以下事情时您觉得和政府打交道容易吗? 在需要时获得警察的帮助	.748		.559
Kaiser-Meyer-Olkin 值=.767; Bartlett 球形度检验 sig.=.001; 提取法为主成分分析; 未旋转。			

度,选举公平评价,政府对待公民公平程度评价,言论自由评价,结社自由评价,信息公开程度评价,人大监督能力评价,政府回应性评价以及对民主实施满意度。具体描述性分析见附录。

三、研究发现

在上述因变量和自变量之间是否存在统计上的相关性,换言之,前者是否受到后者的影响,如果有影响,其方向和程度又是怎样的?这里首先分别以中央政府信任和地方政府信任作为因变量构建两组一般线性回归(OLS)模型,见表5中的模型1和模型2。随后分别以差序政府信任和反差序政府信任作为因变量构建两组logistic回归模型,见表5中的模型3和模型4。其中模型3是本文的研究重点,模型1、2、4是起参照作用。

从表5中可以看出,一般线性回归模型1和模型2的R²分别达到了0.324和0.363,说明两个模型对各自的因变量变异有着不错的解释能力。而二者的最大VIF值均未超过4,说明即使按

照较严格的标准两模型的自变量之间也不存在多重共线现象。而logistic回归模型3和模型4中,Cox-Snell R²和Nagelkerke R²值结果显示自变量和因变量之间存在一定的相关性。两模型的Omnibus检验值和Hosmer-Lemeshow检验值也表明二者均有着良好的拟合优度,也就是说自变量可以很好地预测因变量。综上,四模型在统计标准上不存在问题。

(一)控制变量对因变量的影响。在已有的相关研究中,诸如性别、年龄、种族、教育程度、收入、社会地位、宗教信仰等因素,被认为是影响政府信任的重要原因,他们通常被作为控制变量被放入研究模型^{[6][19][38]}。本研究的回归模型显示,男性较之于女性、教育程度高者较之于低者、社会地位高者较之于低者、汉族较之于少数民族更容易产生差序政府信任。

(二)解释变量对因变量的影响。(1)对中央和地方政府绩效的评价。表5模型1、2显示在中央和地方政府绩效评价上,中央政府绩效评价直

表5 中央政府信任、地方政府信任、差序政府信任和反差序政府信任回归模型

	中央政府信任 (模型1)	地方政府信任 (模型2)	差序政府信任 (模型3)	反差序政府信任 (模型4)
中央政府绩效评价指数	.080(.011)***	.023(.015)	.088(.036)*	-.171(.096)*
地方政府绩效评价指数	-.034(.009)***	.057(.013)***	-.175(.030)***	.142(.083)*
中央政府动机评价	.289(.025)***	-.012(.034)	.539(.081)***	-.276(.221)
地方政府动机评价	-.011(.022)	.287(.030)***	-.506(.072)***	.382(.203)*
宏观经济感知指数	.057(.011)***	.054(.015)***	.006(.034)	-.004(.086)
家庭经济感知指数	.013(.011)	-.026(.015)*	.101(.035)**	-.111(.093)
公共服务评价指数	.033(.009)***	.075(.013)***	-.082(.030)**	-.076(.076)
治安状况评价	.016(.024)	-.010(.033)	.042(.075)	-.229(.190)
生活满意度	.002(.007)	.030(.010)**	-.061(.022)**	.033(.058)
选举公平评价	.008(.015)	.109(.020)***	-.168(.047)***	.163(.132)
政府对待公民公平程度评价	.031(.023)	.117(.031)***	-.114(.073)	.039(.192)
言论自由评价	.056(.028)*	.030(.038)	.050(.089)	.391(.231)*
结社自由评价	.005(.025)	.069(.034)*	-.223(.079)**	-.186(.202)
信息公开评价	.042(.018)*	.090(.024)***	-.031(.057)	.056(.150)
人大监督评价	.102(.024)***	.085(.033)*	.005(.079)	-.284(.203)
政府回应性评价	.136(.021)***	.155(.029)***	-.095(.067)	.294(.181)
民主实施满意度	.131(.023)***	.220(.031)***	-.126(.073)*	-.328(.189)*
地方政府贪腐程度评价	.034(.021)	-.205(.029)***	.312(.068)***	-.311(.187)*
中央政府贪腐程度评价	-.208(.022)***	.025(.031)	-.351(.072)***	.575(.186)**
户口(农业=0,非农业=1)	-.058(.030)*	-.001(.041)	.020(.093)	.008(.254)
性别(女=0;男=1)	.029(.025)	-.105(.035)**	.280(.079)***	-.064(.214)

续上表

	中央政府信任 (模型 1)	地方政府信任 (模型 2)	差序政府信任 (模型 3)	反差序政府信任 (模型 4)
教育程度(最低=0,最高=8)	-.004(.007)	-.021(.010)*	.061(.023)**	-.035(.062)
民族(汉族=0;其他=1)	.139(.039)***	.317(.054)***	-.571(.122)***	.238(.307)
家庭年收入(万元)	-.001(.002)	-.002(.003)	.004(.007)	-.085(.088)
社会地位(最低=1;最高=10)	-.012(.007)	-.026(.010)**	.048(.023)*	-.053(.061)
政治面貌(非党员=0;党员=1)	.019(.037)	.000(.050)	.096(.115)	-.188(.340)
宗教信仰(无=0;有=1)	.014(.037)	-.133(.051)**	.185(.117)	-.427(.345)
(常量)	1.775(.187)***	.116(.256)	1.790(.593)**	-.920(1.500)
N	3337	3280	3229	3229
R2	.324	.363	/	/
MaxVIF	1.686	1.692	/	/
Cox-SnellR2	/	/	.134	.016
NagelkerkeR2	/	/	.181	.068
Omnibus 检验值	/	/	465.621***	53.058**
Hosmer-Lemeshow 检验值	/	/	.885n.s.	.812n.s.

注:a.中央政府信任和地方政府信任回归使用最小二乘方差模型(OLS),差序政府信任与反差序政府信任回归使用 logistic 回归,自变量缺失值以序列平均数替换;b.单元格内为非标准化回归系数(B),括号内为标准误(Standard Error), $p < .10$. * $p < .05$. ** $p < .01$. *** $p < .001$,双尾检验。

接正向影响中央政府信任;地方政府绩效评价直接正向影响地方政府信任。由于中央政府绩效评价不影响地方政府信任,因此对中央政府绩效评价越高越容易导致差序政府信任。与之相对应的是,越低的地方政府绩效评价越容易催生差序政府信任。而且有趣的是,对地方政府绩效评价(在控制中央动机和中央绩效的情况下)与对中央政府信任成反比,也就是说一个人对地方政府绩效评价越低,其对中央政府越信任。这一点无疑强化了地方政府绩效评价与差序政府信任之间的负向相关关系。

(2)对中央和地方政府动机的评价。有学者指出,在中国大陆民众严格区分了中央制定政策的动机以及保证政策落实的能力,多数民众在不相信后者的同时仍能维持对中央政府较高水平的信任^[4]。虽然本研究的数据显示,这一观点在关于中央政府的能力与其享有信任之间的关系上并不十分准确(因为两者之间存在显著地正相关关系),但是其关于中央政府的动机评价(相较于绩效评价)与其享有的政府信任之间的关系更加紧密的论断却无疑是正确的。在模型 1 和模型 2 中,民众对中央政府和地方政府的动机评价与赋予他们的信任之间分别有着显著的正

向相关关系。由于中央政府动机评价与地方政府信任、地方政府动机评价与中央政府信任之间不相关,因此中央政府和地方政府的动机评价对差序政府信任分别有着强化和弱化的作用。

(3)对政府公共服务和治理水平的评价。表 5 模型 1、2 显示宏观经济感知指数对于中央和地方政府信任有着几乎同样强烈的显著影响,这意味着其不太可能催生差序政府信任。因为人们似乎愿意将宏观经济上的成就或失败同时归功于中央和地方政府,当然这是在控制了中央和地方政府绩效评价的基础上得到的。与之相对的微观层面,对自身家庭经济状况和前景感觉良好者反而对地方政府更加没有信心,从而容易催生差序政府信任。与此同时,有研究表明,良性的政治互动可以增加民众对政府(特别是基层政府)的信任,譬如人们可能不相信国会但是却青睐他们自己的地方代表^[39];人们可能对政府机构的整体评价很低,但是却对他们打过交道的政府机构(无论是联邦政府还是州政府)表示满意^{[40][41]}。虽然在多数情况下,我国的情况仍然与此相反——人们对于素未谋面的中央领导怀有天然的好感,而对经常打交道的基层干部却心存厌恶。但是本研究的数据显示,类似的机制在我国也可能是存在

的。在表5所示模型中,当人们对自己身边的政府公共服务、选举实践、结社自由度以及自己的生活感到满意时,他们对政府的信任也会随之提升。由于这些因素对于政府信任的影响主要集中在地方层面,因而它们的改善能够显著地削弱差序政府信任。

(4)对中央和地方政府贪腐水平的评价。表5显示,人们对中央和地方政府腐败程度评价与中央和地方政府信任分别呈现显著的负相关。由于中央政府腐败程度评价与地方政府信任之间、地方政府腐败程度评价与中央政府信任之间没有显著的相关关系,这两种负相关分别对于差序政府信任有强化和削弱作用。

正如前文所述,由于腐败评价与政治信任之间的负相关关系无论在逻辑演绎还是在实证分析上都非常明显,因而只要证明民众普遍认为中央政府比地方政府清廉即可。在本研究的有效案例中,认为地方政府官员中腐败情况“相当普遍”和“几乎都腐败”的比重高达58.6%,而当问题对象指向中央政府官员时这一比例大幅下降到24.6%。事实上除了腐败程度评价问题,民众对中央政府和地方政府在绩效和动机的评价上也有类似的情况,如表6所示。

表6 中央和地方政府绩效、动机与贪腐程度评价均值比较

	均值	标准差	均值差	标准误	t	Sig. (双侧)
中央政府绩效评价	7.966	1.350	.909	.027	33.879	.000
地方政府绩效评价	7.057	1.713				
中央政府动机评价	3.323	.555	.561	.013	44.706	.000
地方政府动机评价	2.762	.685				
中央政府贪腐评价	2.047	.649	-.610	.012	-50.908	.000
地方政府贪腐评价	2.657	.712				

从上表中可以看出,民众对中央政府在绩效上的评分要高于地方政府0.909,双侧t检验的结果显示这种差异在显著性水平0.001上是显著的。这意味着有充分的统计学依据支持,民众对中央政府和地方政府在绩效上的评价存在显著的差异,前者要优于后者。更大的差异发生在对中央和地方政府的动机评价和贪腐程度评价上,

而且这些差异均通过了水平为0.001的显著性检验。因此通过本研究的统计数据可以做出这样的判断:人们普遍认为中央政府在综合绩效上要强过地方政府,在“为人民谋福利”的动机上要过好过地方政府,而在腐败问题上要比地方政府清廉,这正是差序政府信任产生和存在的原因。

四、讨论

(1)公众对各级政府在总体绩效认识上的差异导致差序政府信任。统计分析的结果证明,民众认为中央政府在发展经济、消除贫富差距、打击腐败等绩效上要明显优于地方政府。由于这种综合绩效与差序政府信任之间的逻辑关系已经被回归分析证明是显著的,因此研究假设一被证实。从逻辑上讲,中央政府在综合绩效上强于地方政府是制度原因和资源约束共同造成的。一方面,我国自上而下的政治权力线导致中央政府在政治结构中处于十分有利的地位;另一方面,1994年的“分税制”改革使得财政收入从“分灶吃饭”时的“地强央弱”转变为“央强地弱”,中央政府在资源汲取能力上相对于地方政府也取得了优势。上述权力地位和资源优势与中央维护自身合法性的意愿相结合,很容易造成中央政府在政绩上压倒地方政府,从而容易导致差序政府信任。

(2)公共政策制定动机评价与执行效果评价相互分离导致差序政府信任。前文统计分析显示,在“为人民谋福利”的动机评价上,中央政府得分要显著高于地方政府。造成这一差异的原因可能在于,大众在推测中央政府的动机时,主要是透过对官方媒体信息的解读。这些信息很容易让人相信中央政府在动机上是“执政为民”的。但相比之下民众推测地方政府的动机却不是通过官方媒体信息,而是凭借自身对政策实施效果的直观感受。当作为公共政策执行者的地方政府无法达到中央政府所宣扬的政策目标时,就很容易让人得出地方政府在“为人民服务”的动机上不如中央政府的结论。从这个意义上讲,中央政府出台的公共政策惠民性越强、实施难度越大,则越容易导致差序政府信任。

(3)宏观经济评价和微观治理评价相互分离导致差序政府信任。本假设可具体化为:民众可能倾向于将我国30多年来的经济发展成就归功于中央政府;而将与之相伴的诸多社会问题归咎于地方政府,从而导致差序政府信任。该假设的后半部分已经被统计分析证实,微观治理绩效的提升确实有助于地方政府信任的提升,从而削弱

差序政府信任。当然也可以反向解读为,差序政府信任之所以存在,在很大程度上是地方政府在微观治理层面的长期缺位造成的。从这一角度来看,以往政府绩效考核重经济发展轻社会治理可能是导致差序政府信任的深层原因。

(4) 民众对中央和地方政府在贪腐水平评价上的差异导致差序政府信任。与研究假设一类似,上文统计分析已证明受访民众普遍认为中央政府的腐败程度要小于地方政府,而且腐败程度评价

与政府信任之间的逻辑关系也已经被回归分析证明是显著的,因此研究假设四被证实。这里推测民众对中央政府腐败情况评价较好的原因可能有三:一是由于腐败成本较高,中央政府内出现贪腐问题的可能性确实更低;二是媒体的选择性报道,使人们觉得腐败问题主要出现在地方政府;三是传统文化中“只反贪官不反皇帝”的理念促使人们对中央领导更有信心也更为宽容。

附录 回归分析中变量的描述统计

变量	问卷题目及编码	均值	标准差
户口	您的户口是农业户口还是非农业户口? 农业户口=0;非农业户口=1	.308	.461
性别	答卷者的性别:女=0;男=1	.526	.499
年龄	请问您多大岁数(2011年的周岁)?	45.290	15.638
教育程度	您的教育程度:不识字或小学没毕业=0;小学毕业=1;中学辍学=2;中学毕业=3;高中辍学=4;高中、中专、技校毕业=5;夜大、职大、电大、函大毕业或通过成人自学考试=6;全日制大专、大学毕业=7;研究生毕业或以上=8	2.858	2.146
民族	您属于哪个民族? 汉族=0;其他=1	.115	.316
年收入	去年,您全家净收入多少钱?(万元)	2.312	5.595
社会地位	一般人认为家庭的社会地位有高低的不同,假设有一把量尺,1代表家庭社会地位很低,10代表家庭社会地位很高。在1到10之间,请问您觉得目前您家庭的社会地位在哪个位置上?	5.370	1.838
政治面貌	请问您的政治面貌是什么? 非党员=0;党员=1	.152	.358
宗教信仰	请问您是否有宗教信仰? 无=0;有=1	.131	.336
宏观经济感知指数	见表4因子分析	9.725	1.385
家庭经济感知指数	见表4因子分析	8.103	1.308
中央政府动机评价	我们想知道您对下面说法的意见:中央政府的的确是想为中国人民谋福祉。完全不同意=1;不同意=2;同意=3;完全同意=4	3.323	.555
地方政府动机评价	我们想知道您对下面说法的意见:当地政府的的确是想为中国人民谋福祉。完全不同意=1;不同意=2;同意=3;完全同意=4	2.762	.685
中央政府绩效指数	见表4因子分析	7.966	1.350
地方政府绩效指数	见表4因子分析	7.057	1.713
地方贪腐程度	请问您,如下人员中贪污腐化的情况普遍不普遍?地方政府官员。几乎没有=1;没有多少人=2;相当普遍=3;几乎都贪污=4	2.657	.712
中央贪腐程度	请问您,如下人员中贪污腐化的情况普遍不普遍?中央政府官员。几乎没有=1;没有多少人=2;相当普遍=3;几乎都贪污=4	2.047	.649
公共服务评价指数	见表4因子分析	8.626	1.422
治安状况评价	总体来说,您觉得现在居住的这个地方治安状况如何?非常不安全=1;不安全=2;安全=3;非常安全=4	3.004	.565
生活满意度	请您对自己的生活进行总体评价,1代表非常不满意,10代表非常满意。在程度上,数字越小表示越不满意,数字越大表示越满意。您的满意程度如何?	6.521	2.061
选举公平性评价	您觉得您所在社区/村里上次的选举公开公平吗?不公平=1;还算公平,但问题不小=2;基本上公平,但有些小问题=3;非常公平=4	2.745	.882
政府对待公民公平程度评价	下面是对我国目前状况的一些说法,请问您同不同意?人人皆可受到政府的公平对待。完全不同意=1;不同意=2;同意=3;完全同意=4	2.782	.623

续上表

变量	问卷题目及编码	均值	标准差
言论自由程度评价	下面是对我国目前状况的一些说法,请问您同不同意?人们可以自由表达他们的想法不用担心害怕。完全不同意=1;不同意=2;同意=3;完全同意=4	2.809	.566
结社自由程度评价	下面是对我国目前状况的一些说法,请问您同不同意?人们可以参加任何自己喜欢的组织不用担心害怕。完全不同意=1;不同意=2;同意=3;完全同意=4	2.604	.598
信息公开程度评价	在您看来,政府官员经常对老百姓隐藏重要信息吗?总是如此=1;大多数情况下如此=2;偶尔如此=3;从不这样=4	2.646	.769
人大监督能力评价	请问您认为全国人大有监督政府领导人的能力吗?完全没有能力=1;没有能力=2;有能力=3;很有能力=4	2.953	.579
政府回应性评价	在您看来,我国政府关注民众的需求吗?从不这样=1;偶尔如此=2;大多数情况下如此=3;总是如此=4	3.099	.666
民主实施满意度	总体而言,您对民主在我国实施的情形是否满意?一点也不满意=1;不是很满意=2;比较满意=3;非常满意=4	2.887	.648
中央政府信任	请问您对于下面这些机构的信任程度怎么样?中央政府。完全不可信=1;相当不可信=2;有点不可信=3;有点可信=4;相当可信=5;完全可信=6	5.350	.854
地方政府信任	请问您对于下面这些机构的信任程度怎么样?(城市问)市政府,(农村问)县政府。完全不可信=1;相当不可信=2;有点不可信=3;有点可信=4;相当可信=5;完全可信=6	4.400	1.196
差序政府信任	对中央政府的信任高于对地方政府的信任=1;对地方政府的信任高于对中央政府信任=0	.578	.494
反差序政府信任	对中央政府的信任高于对地方政府的信任=0;对地方政府的信任高于对中央政府信任=1	.030	.172

参考文献:

- BERNSTEIN, T. P., & L. X. Taxation without representation: peasants, the Central and the local states in reform China[J]. China Quarterly, 2000(163).
- GUO, X. Land expropriation and rural conflicts in China[J]. China Quarterly, 2001(166).
- LI, L., & O'BRIEN, K. J. Villagers and popular resistance in contemporary China [J]. Modern China, 1996, 22(1).
- LI, L. Political trust in rural China [J]. Modern China, 2004, 30(2).
- SHI, T. Cultural values and political trust: a comparison of the People's Republic of China and Taiwan [J]. Comparative Politics, 2001,33(4).
- 李连江.差序政府信任[J].二十一世纪, 2012(131).
- NYE, J. S. JR. Introduction: the decline of confidence in government [C]/J. S. NYE, JR., P. D. ZELIKOW, & D. C. KING .Why People Don't Trust Government. Cambridge, MA: Harvard University Press.,1997 :1-18.
- 肖唐镖.中国政治改革的体制内资源——对地方官员政治态度的调查与分析[J].当代中国研究,2005(3).
- 胡荣.农民上访与政治信任的流失.社会学研究[J].2007 (3).
- 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)[J].管理世界, 2010 (9).
- 于建嵘.抗争性政治:中国政治社会学基本问题[M].北京:人民出版社,2010.
- 谢秋山,许源源.“央强地弱”政治信任结构与抗争性利益表达方式——基于城乡二元分割结构的定量分析[J].公共管理学报, 2012 (4).
- CITRIN, J., & GREEN, D. P. Presidential leadership and the resurgence of trust in government [J]. British Journal of Political Science, 1986, 16(4).
- CRAIG, S. C. The Malevolent Leaders: Popular Discontent in America[M]. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- FELDMAN, S. The measure and meaning of trust in government[J]. Political Methodology, 1983,9(3).
- HETHERINGTON, M. J. The political relevance of political trust [J]. American Political Science Review, 1998,92(4).
- MILLER, A. H., & BORRELLI, S. A. Confidence in government during the 1980s [J]. American Politics Quarterly, 1991,19(2).
- WILLIAMS, J. T. Systemic influences of political trust: The importance of perceived institutional performance

- [J]. *Political Methodology*, 1985, 11(1/2).
- [19] JOHNSON, I. Political trust in societies under transformation: a comparative analysis of Poland and Ukraine [J]. *International Journal of Sociology*, 2005, 35(2).
- [20] SIGELMAN, L., SIGELMAN, C. K., WALKOSZ, B. J. The public and the paradox of leadership: an experimental analysis [J]. *American Journal of Political Science*, 1992, 36(2).
- [21] MANSBRIDGE, J. Social and cultural causes of dissatisfaction with U.S. government [C]// S. NYE, JR., P. D. ZELIKOW, & D. C. KING. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997: 133-153.
- [22] NEUSTADT, R. E. The politics of mistrust. [C]// J. S. NYE, JR., P. D. ZELIKOW, & D. C. KING. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997: 179-202.
- [23] MILLER, A. H. Political issues and trust in government, 1964-70 [J]. *American Political Science Review*, 1974, 68(3).
- [24] CITRIN, J., & LUKS, S. Political trust revisited: De? ja` Vu All over again [C]// Paper presented at the 1998 Hendricks Symposium on Public Dissatisfaction with Government. NE: University of Nebraska -Lincoln, 1998.
- [25] KINDER, D. R. Presidents, prosperity, and public opinion [J]. *Public Opinion Quarterly*, 1981, 45(1).
- [26] LAWRENCE, R. Z. Is it really the economy, stupid? [C]// J. S. NYE, JR., P. D. ZELIKOW, & D. C. KING. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997: 111-132.
- [27] WEITZ-SHAPIRO, R. The local connection: Local government performance and satisfaction with democracy in Argentina [J]. *Comparative Political Studies*, 2008, 41(3).
- [28] ANDERSON, C. J., & TVERDOVA, Y. V. Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies [J]. *American Journal of Political Science*, 2003, 47(1).
- [29] BANDUCCI, S. A., & KARP, J. A. The electoral consequences of scandal and reapportionment in the 1992 House elections [J]. *American Politics Quarterly*, 1994, 22(1).
- [30] BOWLER, S., & KARP, J. A. Politicians, scandals, and trust in government [J]. *Political Behavior*, 2004, 26(3).
- [31] CLARKE, H. D., FEIGERT, F. B., SELDON, B. J., & STEWART, M. C. More time with my money: leaving the house and going home in 1992 and 1994 [J]. *Political Research Quarterly*, 1999, 52(1).
- [32] LANOUE, D. J., & HEADRICK, B. Prime Ministers, parties, and the public: the dynamics of government popularity in Great Britain [J]. *Public Opinion Quarterly*, 1994, 58(2).
- [33] MCALLISTER, I. Keeping them honest: public and elite perception of ethical conduct among Australian legislators [J]. *Political Studies*, 2000, 48(1).
- [34] ESPINAL, R. HARTLYN, J. & KELLY, J. M. Performance still matters: Explaining trust in government in the Dominican Republic [J]. *Comparative Political Studies*, 2006, 39(2).
- [35] MISHLER, W., & ROSE, W. What are the origins of political trust testing institutional and cultural theories in post-Communist societies [J]. *Comparative Political Studies*, 2001, 34(1).
- [36] SELIGSON, M. A. The impact of corruption on regime legitimacy: A comparative study of four Latin American countries [J]. *Journal of Politics*, 2002, 64(2).
- [37] DELLA PORTA, D. Social capital, beliefs in government, and political corruption [C]// S. J. PHARR & R. D. PUTNAM. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000: 202-228.
- [38] ABRAMSON, P. R., & INGLEHART, R. *Value Change in Global Perspective* [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.
- [39] NYE, J. S. JR., & ZELIKOW, P. D. Conclusion: reflections, conjectures, and puzzles [C]// J. S. NYE, JR., P. D. ZELIKOW, & D. C. KING. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997: 253-282.
- [40] FAIR, R. C. *Testing macroeconomic models* [M]. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1994.
- [41] ROSENSTONE, S. *Forecasting Presidential elections. new haven* [M]. Conn.: Yale University Press, 1983.

(责任编辑 黄伯平)

Abstract Basing on data of a national survey conducted in 2011, this paper tries to find out how the perceived performance difference among multi-level government affects people's trust at different level of government. the findings show that the people believe that, comparing to local governments, the central government has better performance, better motivation and less corruption, so the central government should enjoy more trust than the local one. This is why Chinese people are likely to develop hierarchical political trust.

Key words Hierarchical political trust; government performance; political trust