

参与行为与政府信任的关系模式研究*

高 勇

提要:本文辨析了两种不同的参与驱动机制:吸纳式参与和关切式参与。前者以吸纳积极分子、动员现有的高政府信任者为特征;后者以参与者的公共关切驱动为特征,参与者未必对于政府持有高信任态度。在个体层面的数据分析中,两种驱动机制可能都会呈现出政府信任与参与行为之间的相关关系,但是看似相同的相关模式背后隐藏着截然不同的内在动力机制。对此问题的解决办法是引入个体与集体两个分析层次。本文用多层次分析方法初步揭示了社区参与、社会组织参与两种参与形式和政府信任之间的因果机制差异。

关键词:政府信任 吸纳式参与 关切式参与 社会参与 社会资本

当前的社会建设实践中,“促进公众参与”的重要性毋庸置疑。在政策层面,“公众参与”早已被纳入到社会管理新格局的表述当中;在实践层面,不乏以公众参与为名义的种种地方创新(贾西津,2008)。加强公众参与,内在的动因之一在于提升政府与公众的沟通协作,增强公众对政府的信任感,提升公众对政府的心理认同。那么在实践中,种种参与行为有没有促进社会的自主活力,进而增进公众对政府的信任?不同情境下的案例分析得出了不同的结论(杨敏,2005;伯兰德、朱健刚,2007;闵学勤,2009;王名编,2008)。通过调查数据对此问题进行的经验分析仍然不多,其中的难点之一在于如何辨别参与行为和政府信任之间的因果关系方向。

本文辨析了两种不同的参与驱动机制:吸纳式参与和关切式参与。前者以吸纳积极分子、动员现有的高信任者为特征;由于被吸纳进入参与活动中的都是对政府持有高信任者,因此即使参与并未真正促进政府信任,两者之间在数据上也会呈现出密切的相关关系。后者以参与

* 匿名评审专家的意见对于本文主题的澄清起到了关键作用,作者受益匪浅,特此致谢!此外,本文初稿曾得到陈华珊、邹艳辉、张巍巍的批评意见,在此一并致谢。文责自负。

者的公共关切驱动为特征,参与者未必对于政府持有高信任态度,甚至可能对于政府运行中的问题存在更多洞察和关切;但是这种参与可能会整体性地提升政府运行绩效和治理水平,进而提升当地的政府信任度。这种情况也可能使参与行为与政府信任在数据上呈现相关关系。但是,如果同时引入个体层面和城市层面两个分析层次,两种驱动机制下参与行为与政府信任的关系模式差异就会显现,故而可以利用多层次模型来对不同参与形式背后的主导驱动机制进行辨析。

一、参与行为与政府信任的关系

(一)政府信任:政府绩效论与社会资本论

政府信任是政治信任中的一个重要维度。政治信任有两个重要维度,一是对现任政府以及在任政治权威的信任,一般称为政府信任;二是对政府体制和政治制度的信任,一般称为政体信任或政制信任(李连江,2012)。本文只讨论政府信任。虽然学者们对于政府信任的兴趣由来已久,但是用经验调查数据来研究和分析政府信任主要源自于20世纪60年代的美国政治学界。在早期的研究中,政府信任和政治效能感被作为政治疏离(political alienation)的两个维度,学者们主要从政府绩效方面来解释政府信任的变动趋势。米勒发现美国政府信任在60年代出现了显著下降,并且认为主要原因在于社会对各种议题的看法日益两极化,在政策方案上政府日益“左右为难”,不得已走向“中间化”,结果丧失了多数公民对于政策方案的信任(Miller, 1974)。西特林同样持有“绩效论”观点,认为政府官员和制度的绩效决定了他们的合法性和被信任程度(Citrin, 1974);不同于米勒的是,他认为此时政府信任的下降并非是对整个政治体系的支持率下降,而只是对政治领导人绩效的支持率下降。最能代表其“绩效论”的,莫过于西特林的如下论断:“用棒球来做类比,政治系统,就像棒球队,会状态低迷,也会连续获胜。在经历了连续几个赛季的失败后,当主队出场时,美国人会对他们发出嘘声。但球迷们往往是变幻无常的,胜利很快就会引来喝彩”(西特林,2012:42)。“绩效论”学者沿着这一方向进行了诸多深化研究,如分析经济绩效、政治绩效、腐败治理等对于政府信任的具体影响。

政府信任研究摆脱“绩效论”、寻找新解释范式的努力与帕特南以“社会资本”概念为基础的一系列著作密不可分。帕特南承续了西方历史悠远的共和主义传统,坚称政府的成功运转必须以社会中的共同体精神为基础,这种建立在权利平等和团结信任基础上的共同体精神,不仅仅是一种价值理念和规范,同时也体现于社会结构和社会实践中。帕特南考察了意大利 20 个地方政府的发展状况,编制了“政府绩效”和“公共精神”的测量指标,结果发现两者之间有着密切关系,公共精神强的地区,其政府绩效也更高。在此基础上,帕特南提出了影响广泛的“社会资本”概念(Putnam, 1993; 帕特南, 2001)。之后,帕特南又将考察范围扩展到美国的 50 个州,编制了符合美国特点的“社会资本指数”,同样发现了这一指数和各州在教育、儿童福利、社会安全、健康水准、幸福感、治理水平等方面都有密切关系(Putnam, 2001)。受到帕特南研究的启发,除了政府绩效外,学者们开始关注社会信任和公民参与网络对于政府信任的影响,因为一个很少参与市民活动的人很可能对政府机构产生负面印象,一个不信任社会上任何人的的人也不太可能会信任政府(布兰登, 2008)。“社会信任”因素受到普遍重视,政府信任甚至被认为是社会信任在政治领域中的一个投射。面对“社会资本”论提出的挑战,诸多强调“绩效论”的学者进行了积极回应。^①如米施勒和罗斯就利用 10 个国家的数据试图证明,在影响政府信任方面,个人对政治和经济绩效的评价远比社会信任或教会出席率等因素重要得多(Mishler & Rose, 2001)。牛顿考察了社会信任与政府信任之间的关系,他利用欧洲调查数据,揭示社会信任与政治信任之间并不存在密切关系,公民参与网络(如志愿组织)与政府信任间也不存在密切关系(Newton, 1999)。

近期的研究日益走向两者的调和。基尔认为绩效论与社会资本论皆有可取之处,政府绩效、社会信任、公共参与都是影响政府信任的重要因素(Keele, 2007)。但是政府绩效的影响大多是迅速而即时性的,社会资本的影响则是循序渐进的;政府绩效影响着政府信任的短期波动,而社会资本影响着政府信任的长期走势。基尔认为,在某种意义上讲,社会资本的影响比政府绩效的影响更为有力,因为政府信任的长期

^① 很多学者也将两者称之为政府信任的“文化解释”与“制度解释”,但事实上,“文化解释”中纳入了更多的价值观内容。

走势基本上是由社会资本因素推动的。马得勇通过对亚洲 8 个国家和地区的数据分析也表明,“绩效论”与“社会资本论”在实证分析中并不排斥,而是相互补充的;他更为强调了政治权威主义价值观对于政府信任的重要影响(马得勇,2007)。胡荣等人利用厦门市的调查数据也发现,社会资本和政府绩效对于城市居民的政府信任都有积极正面的影响,改进政府工作和建构社会资本均可增进政府信任(胡荣、胡康、温莹莹,2011)。孟天广和杨明从“绩效论”的角度出发,发现经济增长绩效仍是政府信任的重要来源,但民生福利和纯公共产品方面的绩效正赶上并超越经济增长,成为政府信任的新源泉(孟天广、杨明,2012)。游宇与王正绪的研究认为,制度主义和文化主义都可用于解释政府信任的来源,当代中国政府信任的主要影响因素仍然是绩效的评价与认识,但是文化主义解释因素(尤其是价值观)的作用也在逐渐增强,人际信任也是影响政治信任的重要来源(游宇、王正绪,2014)。

(二) 社会参与和政府信任

当前的政府信任研究逐渐聚焦于三个影响因素:政府绩效、社会信任、社会参与行为。前一种来自于“绩效论”视角,后两者来自于“社会资本论”视角。本文尤其关注社会参与行为对于政府信任的影响。在帕特南的研究中,公民参与行为不仅在客观层面提升了地方政府的运行绩效,而且也提升了公众对地方政府的信任。“我们……请他们评判他们地区的政治是否比一般的地区更诚实或更腐败。与公民性强的地区相比,公民性弱的地区的领导人更多地认为他们地区的政治是腐败的”(帕特南,2001:128)。公民参与的作用尤其表现在社团的功能上,其效用可以从内部效应和外部效应两个方面去考察:“从内部效应上看,社团培养了其成员合作和团结的习惯,培养了公共精神……从外部效应上看,大量的二级社团组成的密集网络增进了 20 世纪政治学家所说的利益表达和利益集结”(帕特南,2001:102-103)。社会参与促进了公共精神,增进了利益表达和利益集结,因而改善了地方社会治理,提升了政府绩效与政府信任。

与西方学者有所不同的是,中国学者大多更为关心具体的政治参与途径(如上访、村民选举等)与政府信任之间的关系(胡荣,2007;孙昕等,2007;Li,2008,2013;李连江,2012)。胡荣发现,农民上访的直接结果是造成了各级政府在农村的信任流失,农民上访走访过的政府层

级越高,对基层政府的信任度越低;随着上访层次的提高,上访也对高层政府的信任产生了显著的负面影响(胡荣,2007)。李连江发现,上访行为成为了政治信任转换的重要机制:较高的政府信任导致上访,但上访过程的受挫导致政府信任的流失,进而导致激进行为;换言之,高信任导致了“忠诚反对者”出现,进而导致“异己反对者”出现(Li, 2008)。在最近的研究中,李连江进一步讨论了中央政府信任度保持较高水平的两个原因:一是人们会重新界定政府层级,如一旦人们发现哪些政府官员或政府层级是不值得信任的,他们就会将之从“中央”层级中排除出去;二是重新界定信任的内涵,如人们会区分政府的能力和政府对民众利益的忠诚,在对于中央的能力怀疑的同时,仍然相信中央对于民众利益的忠诚(Li,2013)。除此之外,研究者们还发现了中国政府信任中存在着“差序信任”现象,即对较高行政级别的政府信任度高于对较低行政级别政府的信任度,对中央政府的信任度高于对地方政府的信任度(胡荣,2007;李连江,2012)。

总体而言,很多研究关注于农村中的政治参与途径与政府信任之间的关系,对于城市中的社区参与、社会组织参与和政府信任之间关系的研究仍然较为欠缺,较为深入的分析仅有胡荣等利用厦门数据进行的研究(胡荣,2011)。此研究对于社团参与和政府信任的关系进行了深入分析,将各种社团参与形式用因子分析法区分为“业缘社团因子”和“地缘社团因子”,结果发现,“地缘社团因子”对于政府信任的影响不具有统计显著性;“业缘社团因子”虽然对因变量的影响具有一定的显著性,但回归系数是负的。传统“社会资本”论假设两者存在正向关系,但统计结果却表明两者之间不存在关系或存在负向关系。数据与假设之间的“不相符”和“例外”往往是重要的理论生长点,需要认真加以研究。在某种程度上,本文就是在此基础上进行的进一步探讨和理解。

二、吸纳式参与和关切式参与:逻辑与识别

(一)参与两种驱动机制:“关切式参与”与“吸纳式参与”

对于中国社会参与的许多研究指出,实践中存在不同的参与机制。杨敏指出,公众参与策略呈现出多元化取向,不同居民阶层的参与模式

有所差异,包括依附性参与、志愿性参与、权益性参与等多种形态(杨敏,2005)。朱健刚指出,在社区组织化参与中,存在着权威型参与机制、授权型参与机制、内生型参与机制、外入型参与机制并存的局面,各种参与机制背后的逻辑和公民性意蕴都是有所不同的(朱健刚,2010)。本文则试图区分两种不同的参与驱动机制:“关切式参与”与“吸纳式参与”。

在探讨西方国家政府信任的下降趋势中,诺瑞斯提出了“批判性公民”(Critical Citizens)的概念(Norris,1999)。受到英格尔哈特(Ronald Inglehart)的“后物质主义理论”启发,诺瑞斯认为,发达工业社会的年轻一代中涌现出了越来越多的“批判性公民”,他们自我表达和政治参与的愿望在上升,对于传统权威的支持在下降,对于政府机构的信任也有所流失。他们对于政府机构表现出一定程度的批判态度,但是对于政治共同体与政体原则仍然保持高度忠诚,因此他们并不是传统的“政治疏离者”,而是更加积极地参与到社会治理过程中,以改进和提升制度绩效。“批判性公民”的出现并不意味着绩效的失败和合法性危机,而是一种更为积极的趋向。帕特南对于意大利的研究也发现,那些热心参与者往往更支持社会平等而厌恶等级型的权威模式,对于“强政府”的期待更低。这样一种参与行为背后是以公共关切和责任承担为驱动的,“共同体的联结纽带是互惠和合作的横向关系而不是权威和依附的垂直关系”(帕特南,2001:203-204)。本文将上述以公共关切为驱动、更具“批判性公民”色彩的参与行动称为“关切式参与”。随着中国经济发展和社会结构的转型,“批判性公民”的趋势可能会日益明显(Wang,2005),上述“关切式参与”可能会越来越多地出现,尤其是在民间组织、志愿团体等组织性参与中表现得更为明显(王名编,2008)。陈健民和丘海雄也指出,日益兴起的社团组织可以促进人际之间的沟通与合作、缔造互惠互信的规范、减少机会主义行为,从而对政治和经济发展作出贡献(陈健民、丘海雄,1999)。

但是在实践情景中,社会参与除了上述动力机制外还有另一种机制。帕特南认为公民参与有助于解决“集体行动困境”问题,有助于公共物品的生产。但是问题在于,公民参与以及社会资本本身也是典型的公共物品,其产生同样需要破解“集体行动困境”,需要有规范和信任、制度等一系列条件的支持。面对此种困境,出于改善治理绩效的动机,政府出面进行参与动员和参与吸纳也就成为了一种现实选择。杨

敏指出,实践中的社区参与主要体现为一种地方性权威式动员,既借助政府赋予的行政权威,又利用地方性互动网络来动员部分居民参与社区事务与社区活动(杨敏,2005)。在许多情境下,社区活动虽然强调以公共参与为核心,强调以志愿者为主力军,但是在实践中却必须依赖基层政府的努力,在效果上成为了“表演性参与”(伯兰德、朱健刚,2007)。社区参与主要成为了社区居委会及其积极分子网络形成的以感情、人情、互惠和信任为基础的地方性互动网络,目标是获取上级部门的认同(闵学勤,2009)。如在社区选举参与中,“高投票率”背后是大量的委托投票行为,“是否参与社区选举,首要的考量不是公民的权利与义务,而是私人利益与私人关系,社区选举成为私人关系再生产的一个环节”(熊易寒,2008:195)。我们将上述这样一种以吸纳积极分子、动员现有的高信任者为特征的参与称之为“吸纳式参与”。

值得注意的是,上述两种驱动机制都会在个体数据中呈现出“参与行为”与“政府信任”之间的相关关系。在公共关切的逻辑下,参与行动能够有效地提升政府绩效,从而促进人们对政府的信任,故而两者中呈现出相关关系。在吸纳动员的逻辑下,那些能够和易于被政府吸纳动员的行动者,一般而言都是“政府信任”度较高者,故两者也具有相关关系。前者的逻辑是参与行动促进了政府信任,后者的逻辑是基于政府信任来选择参与者。两者的因果关系是相反的,但是从相关关系上来看是相类似的。如果单纯描述个体数据中的“参与行为”与“政府信任”之间的关系,是无法识别出上述两种驱动机制的。只从个体数据层面来观察参与行为和政府信任的关系,就会忽视上述两种驱动机制的本质区别,无法准确分析参与行为和政府信任之间的内在机制。

(二)两种驱动机制的经验识别:区分个体层次和集体层次

如果加入集体(市区)层次的观察,我们就有可能识别出上述两种驱动机制。在公共关切驱动下的参与行为中,那些参与者未必是这个市区当中对于政府最为信任者,他们的参与动机正是出于对政府运行过程中存在问题的洞察和关切。但是,他们的参与行为会整体性地提升这个市区的政府运行绩效和治理水平,从而使得市区所有人对于政府的信任度都得以提升。在这种逻辑下,“参与行为”和“政府信任”之间的关系可以用图1中左侧的假想模式来表示。图中的不同符号代表着假想中的不同城市。图1中左上图表示,如果不分城市来看,个体的

关切式参与

吸纳式参与

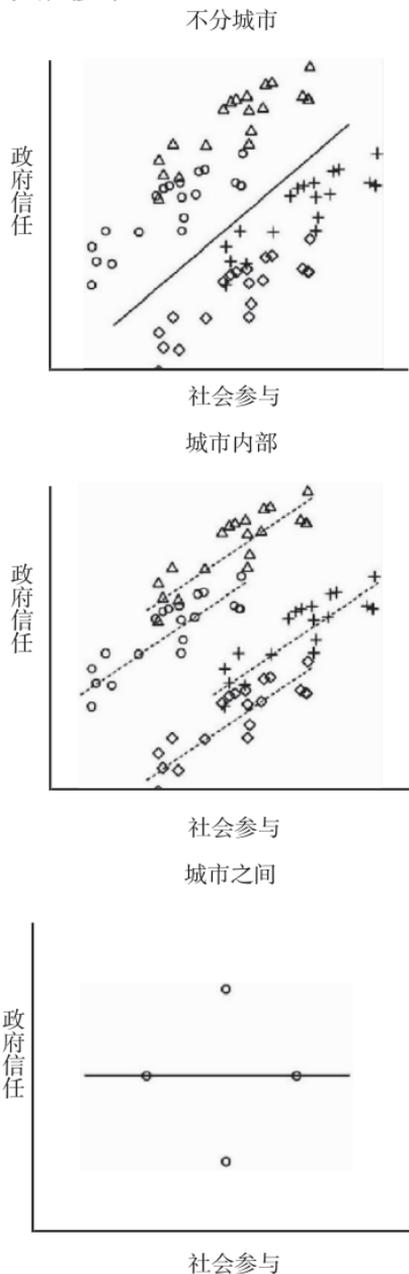
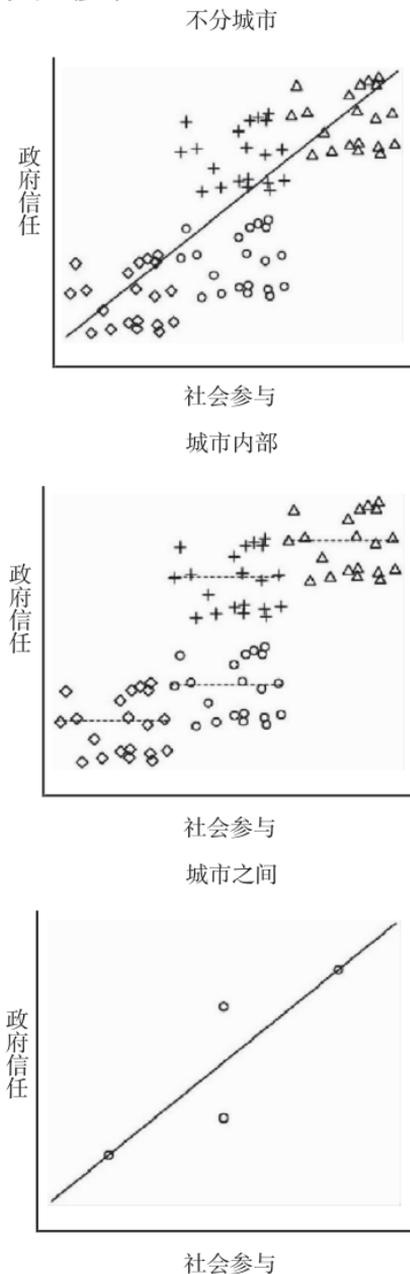


图1 社会参与和政府信任的两种关系模式(假想数据)

社会参与和政府信任存在较为密切关系;左中图表示,如果分城市来看,每个城市内部个体参与和政府信任却不存在关系甚至存在负向关系,因为这种公共关切驱动下的参与者往往是问题的发现者与批评者;

左下图表示,城市之间比较的话,却会发现参与率和政府信任之间的清晰关系,参与率高的城市所得到的信任度也更高。^①

在政府动员和吸纳驱动下的社会参与,则会有“形同质异”的表现模式。在政府动员驱动下的社会参与者是有选择性的。一般而言,那些对政府更为信任者会自觉参与或被动吸纳到这种参与活动中。但是,这样的参与活动却并不能够提升城市的整体运行绩效,因此参与率高的城市得到的整体信任度未必能够高于那些参与率低的城市。在政府吸纳和动员驱动下的“参与行为”和“政府信任”之间的关系可以用图1中右侧的假想模式来表示。图1中右上图表示,如果不分城市来看,个体的社会参与和政府信任存在较为密切关系;右中图表示,如果分城市来看,每个城市内部个体参与和政府信任亦存在清晰的关系,因为每个城市中都是那些对政府信任者被吸纳和动员到参与活动中;右下图表示,城市之间进行比较,参与和政府信任之间的关系却消失了,那些参与率高的城市得到的信任度未必高于参与率低的城市。请注意,图1中左上图和右上图的模式是相当类似的,我们看不出两者的区别;只有引入“城市”的分析层次后,两种模式间的区分才变得明显。在中国社会参与的现实情境中,忽视政府吸纳驱动这样一种逻辑机制,无疑会扭曲对真相的洞察。因此,本文将同时把“个体”与“城市”两个分析层面引入,以区分上述两种驱动机制。

(三)研究假设

虽然在部分情境中,社区参与已经表现出了一定的公民性因素,但是总体而言其主要驱动力仍然来自政府动员。那些被吸纳进入到社区参与活动的人,一般都是对政府较为信任者,因此在城市内部,政府信任与社区参与之间可能会呈现出较强相关关系。因此有如下假设:

假设1:在每个城市内部,社区参与行为与政府信任具有密切关系。

社区参与度高的城市中,政府的吸纳动员能力可能更强,但是在社会多元化的治理背景下,这并不一定等同于更高的治理能力,也不一定能够帮助政府获得更高的信任,因此它获得的整体信任度未必高于社

^① 在“关切式参与”的某些特定情况下,甚至可能会出现不分城市来看,社会参与和政府信任之间不存在密切关系,但城市间进行比较时,却能发现两者之间存在密切关系。事实上,这正是后面数据中所揭示的“社会组织参与”的情况。

区参与度低的城市。在城市之间,社区参与率与政府信任率并不一定存在强相关关系。由此产生如下假设:

假设2:在城市之间进行比较,社区参与率与政府信任率没有关系。

相对而言,社会组织参与(包括社会团体、民间组织等)的主要驱动来自公共关切。虽然社会组织仍然面临着诸多发展障碍,但是其发展过程中对于自主性和公共性的强调和体现较为明显。那些对社会问题具有公共关切者往往会参与其中,他们并不一定是对政府最为信任者,因此,在同一城市内部,这种参与活动与政府信任之间的关系并不明显,因而有如下假设:

假设3:在每个城市内部,社会组织参与行为与政府信任之间不存在密切关系。

但是,根据“社会资本”论的推断,基于公共关切的社会组织行为能够在整体上改善社会治理,更为适应社会多元化的治理背景,因此城市整体的信任度会得以提升。故此,在城市之间,那些社会组织参与率更高的城市获得的整体信任率可能更高。藉此可假设如下:

假设4:在城市之间进行比较时,社区参与率与政府信任率将有密切关系。

许多研究者都指出政府信任内部存在着多种维度(Citron, 1974; Norris, 1999),尤其是李连江指出,在中国背景下应当区分对政府能力(competence)的信任和政府对承诺(commitment)的信任,前者指对政府处事能力的信任,后者指对政府代表公众利益的承诺的信任(Li, 2008, 2013)。遵循上述区分,如果社区参与行为的主导驱动机制是吸纳式参与,那么被吸纳者应该对于政府能力与政府承诺均有信任;如果社会组织参与行为的主导驱动机制是关切式参与,那么这种参与既能够提升对政府能力的信任,也能够提升对政府承诺的信任。故此假设:

假设5:在每个城市内部,社区参与行为与对政府能力信任和政府承诺信任均有明显密切关系。

假设6:在城市之间进行比较,社会组织参与率与政府能力信任度和政府承诺信任度均有密切关系。

除了公共参与行为,“政府信任”的相关研究大多认为政府信任受到“政府绩效”和“社会信任”两个因素的共同影响,本文希望利用数据对此加以进一步验证,故而提出如下假设:

假设7:除了参与行为外,政府信任受到政府绩效和社会信任的共

同影响。

如果按照“批判性公民”的逻辑,随着社会发展和多元化程度的提升,“批判性公民”的比重将会增多,那么教育程度较高的城市中政府信任水平应当更低。由此得到如下假设:

假设8:教育程度较高的城市中对于政府信任水平更低。

三、数据与测量

本文数据来自于“中国社会态度与社会发展问卷调查(2013)”。该项调查由中国社会科学院社会发展战略研究院组织实施,拟推论的总体是中国城镇地区居住的16岁及以上的人口,具体操作定义为中国大陆直辖市、地级市、县级市中居住在社区(居委会)辖区内的16岁及以上人口。抽样方法采取四阶段(市辖区、县级市—居委会—家庭户—个人)复杂抽样设计,调查在2013年4-5月间实施。^①

(一)因变量:“政府信任”

对于政府信任的测量有多种方式。有的先测量被访者对不同机构(如对法院、警察、社保等)的信任,然后提取公共因子(Mishler & Rose, 2001; 马得勇, 2007);有的先测量被访者对于不同层级政府(如中央、省区级、地市级)的信任,然后提取公共因子(胡荣、胡康、温莹莹, 2011);有的测量被访者对政府不同维度(如执政能力、对民意的代表性等)的信任,然后提取公共因子。本次调查数据中包括了这三种测量方式。参与行为对政府信任的影响,并不是针对某个政府机构的,而是一种弥散性信任(diffused trust),因此本文没有采用机构信任测量结果。对于不同层级政府信任的考察,对于研究中国独特的“差序政府信任”现象非常重要;但是验证性因子分析结果表明,这三者构成一个单独因子的效果并不好,三者都具有各自独特的维度。因此本研究最终也未采用层级信任测量结果,而是采用了对政府不同维度的信任测量。

^① 关于此次调查抽样设计的更多细节,请参看《中国社会发展年度报告(2013)》(李汉林主编,2013)。

我们在问卷中询问了被访者对下列 6 项陈述的态度：“政府愿意听取老百姓意见”，“现在政策主要还是为老百姓考虑的”，“现在老百姓的利益可以得到切实保护”，“政府处理事情是公道恰当的”，“政府能够处理好各种突发事件”，“政府工作人员的能力比较强”；选项为：完全赞同、比较赞同、说不清、比较不赞同、完全不赞同。其中前 3 项内容主要涉及到政府对于民意的听取与代表，后 3 项内容涉及到政府及其工作人员本身处理事情的能力。李连江强调应当区分政府承诺 (commitment) 信任和政府能力 (competence) 信任 (Li, 2008, 2013)，我们的上述测量即如是：前 3 项对应于承诺信任，而后 3 项对应于能力信任。这 6 个题项的总体回答情况如表 1 所示。

表 1 “政府信任”各题项的频数分布

题 项	完全赞同	比较赞同	说不清	比较不赞同	完全不赞同
愿意听取老百姓意见	10.2	39.1	31.4	15.3	3.9
政策为老百姓考虑	15.5	44.6	26.0	10.7	3.2
老百姓利益得到保护	11.9	39.9	32.3	12.9	3.1
处理事情公道恰当	10.8	36.1	35.2	13.8	3.9
能处理好突发事件	19.3	41.4	26.8	9.6	2.9
工作人员能力比较强	10.3	35.7	35.8	14.1	4.1

对于上述测量题项进行验证性因子分析的结果如图 2 所示。从拟合指数来看，因子模型和数据拟合较好，TLI 指数为 0.992，RMSEA 指数为 0.06。此外，每个题项在各个因子上的负荷都比较大。“政府能力信任”与“政府承诺信任”两个维度之间的关联度较高，达到 0.95。我们据此提取出“政府能力信任”与“政府承诺信任”两个因子，作为研究的因变量。

(二) 个体层面的解释变量：政府绩效、社会信任与参与行为

1. 政府绩效

问卷中分别询问了被访者对于经济发展水平、社会发展水平、环境质量的满意程度（选项为很满意、较满意、一般、较不满意、很不满意）。按照政府信任研究的惯例，此类满意度测量被视为政府主观绩效的测量。有研究者发现，目前经济增长绩效仍然是政府信任的重要来源，但

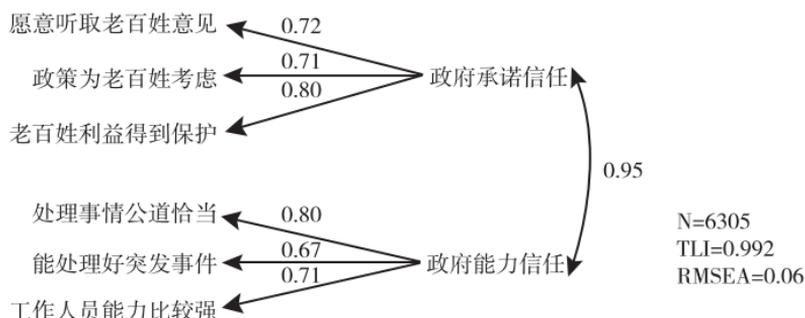


图2 “政府信任”题项的验证性因子分析结果

民生福利和纯公共产品方面的绩效正赶上并超越经济增长,成为政府信任的新源泉(孟天广、杨明,2012)。因此,本研究并未对上述测量进行因子分析、提取单一的因子得分,而是将三项满意度近似作为定序变量引入到模型当中,以便考察主观绩效的不同维度对于政府信任的不同影响(Mishler & Rose, 2001; Keele, 2007)。

2. 社会信任

对于社会的信任不仅仅是基于人际基础,而且更基于社会整体的道德基础,区分这两者有助于拓展对社会信任的理解。就此,问卷中询问了被访者对下列两项陈述的态度:“现在很难找到真正可信赖的朋友”,“社会上的是非标准变得很模糊”。原始数据中,上述测量为定序的(选项为:完全赞同、比较赞同、说不清、比较不赞同、完全不赞同)。简洁起见,本文将上述测量转化成了二分变量,即将持完全赞同、比较赞同、说不清态度者归为“不信任”类,将持比较不赞同与完全不赞同者归为“信任”类。

3. 参与行为

社区参与以“过去半年中是否参加过社区举办的活动”为指标;社会组织参与以“过去一年中是否参加过社会组织的活动”为指标。问卷中分别询问了被访者过去一年中是否参加过:社会团体(如协会、学会、联合会)活动、基金会或民办非企业单位活动、其他民间组织和公益组织的活动。最后指标由上述3个问题综合而成:只要被访者参与过上述3项活动之一,我们即认为他过去一年参加过社会组织的活动。

在社区居委会参与的题项上,仅有20%的人过去半年中参加过社区举办的活动。反过来讲,社区生活至少在近4/5的公众那里是根本

缺失的。如何有效提升公众的社区生活参与,目前来讲仍然是实践中的一个难题。而公众对社会组织活动的参与比例更低,只有9%。考虑到社会组织的发展基础,其参与比例已经有了显著提升;而在CGSS2006年调查中,公众参加了某个协会、社团、俱乐部或其他组织的比例只有1.39%(中国人民大学中国调查与数据中心,2009:245)。因此,与以往数据对比,中国城市公众参加社会组织活动的比例还是有了较大幅度的提高(虽然从绝对数量来看仍然不高)。

控制变量包括户口(是否本县市)和教育程度(初中及以下,高中中专,大学及以上)。以往研究发现,中国受教育程度较高者对于政府信任度低于受教育程度较低者(胡荣、胡康、温莹莹,2011)。除了教育程度外,户口也可能是影响政府信任的重要因素。我们没有引入性别作为控制变量,主要原因是无论从理论上还是从以往的经验分析上,都没有充分理由认为性别与政府信任有着密切关系。控制变量也没有包括被访者的个人收入,因为收入数据缺失值较多,如果包括进来必然会造成样本量的损失。

(三)城市层次解释变量:参与率、人口结构、人均收入

依前所述,我们希望同时把“个体”与“城市”两个分析层面引入,以区分上述两种不同驱动机制的参与行为。而于城市层次的解释变量,我们设置了参与率、人口结构和人均收入3项,所使用的数据中共包括了51个县级市或地级市的区。^①

1. 社区参与率与社会组织参与率

我们将参与率分为社区参与和社会组织参与两类,并在城市层面进行汇总,得到了每个城市的总参与率。在参与社区居委会活动的比例上,最低的城市仅为2%,而最高的城市这一比例达到近60%(中位值为14%)。在参与社会组织活动的比例上,城市间的差异接近40个百分点(最低为2%,最高为45%,中位值为13%)。城市之间在参与率上有着较大差异。我们没有对政府绩效的主观满意度和社会信任因素进行城市层面的汇总,这是因为分析的重点在于参与行为。

2. 人口结构

城市层面的人口结构的测量主要包括了“城市中大学以上教育程

^① 原始数据来自于57个市区,但是经过数据清理后发现江苏省6个市区数据在相关指标上存在异常,故删去,而本文分析中只涉及51个市区数据。

度者比例”和“城市人口中外县市户口比例”，这2项变量来自于本次调查数据的城市汇总。

3. 人均收入

城市层面的变量还引入“城市人均收入”，此项数据来自于《中国区域经济统计年鉴2012》(国家统计局,2012)。作为一个必要但不充分的测量指标，“城市人均收入”一定程度上代表了政府客观绩效，分析中以此来考察客观绩效与政府信任之间的关系。

四、统计模型分析

(一)模型设定

如果一般最小二乘回归的自变量中既包括个体层次变量，同时也包括城市层次变量，就成为了脉络最小二乘回归(Contextual OLS Models)。这种方法没有考虑到“个体”是嵌套于“城市”这一事实：同一城市中个体所处的背景是相同的，因此不可能彼此独立，这违背了统计模型中关于误差项独立同分布的基本假设，往往会低估回归系数的标准误差。在这种情况下，更合适的统计模型工具应当是多层次分析模型(Multilevel Analysis Models)。

因此，我们设定两类模型来检验前述研究假设。第一类模型为只考虑个体层面解释变量的一般最小二乘回归模型；第二类模型为同时考虑个体与城市层面解释变量的多层次随机截距模型。一般最小二乘模型所揭示的内涵类似于图1中的上图，多层次模型揭示的内涵类似于图1中的中图和下图。

模型1：一般最小二乘回归模型

$$y_{ij} = \alpha + \delta B_{ij} + \beta X_{ij} + e_{ij}$$

其中： y_{ij} 表示第*j*个城市中第*i*个被访者的政府信任得分， B_{ij} 是表示被访者是否参与社区活动与社会组织活动的向量， δ 是相应的回归系数向量， X_{ij} 是表示政府信任的其他决定因素(政府绩效、社会信任)及控制变量(户口、教育程度)的向量， β 是相应的回归系数向量， e_{ij} 为回归方程中的随机扰动项。在这个模型中，我们最关心的系数为 δ ，它类似于图1中左上图和右上图的斜率项。

模型 2:多层次随机截距模型

$$y_{ij} = \alpha_{0j} + \delta B_{ij} + \beta X_{ij} + e_{ij} \quad (1)$$

$$\alpha_{0j} = \gamma_{00} + \Delta B_{0j} + \Gamma Z_{0j} + u_{0j} \quad (2)$$

模型 2 是一个多层次随机截距模型。方程(1)为个体层面方程,其中的 α_{0j} 表示第 j 个城市的截距项,下标表明不同城市中的个体其截距项是不同的,除了个体层面变量外,被访者的政府信任得分还取决于他所在的城市。方程(2)为城市层面方程,其中的 B_{0j} 代表第 j 个城市的社区参与率和社会组织参与率,城市层面的控制变量向量 Z_{0j} 代表第 j 个城市的大学以上教育程度者比例、外县市户口比例、人均收入数据,上述变量用来解释不同城市间截距项之间的差异。将方程(2)代入方程(1),即可得到:

$$y_{ij} = \gamma_{00} + \delta B_{ij} + \beta X_{ij} + \Delta B_{0j} + \Gamma Z_{0j} + e_{ij} + u_{0j} \quad (3)$$

方程(3)中既包括了个体层面变量,也包括了城市层面变量,它们共同构成了多层次模型中的固定效应。城市层面变量用来解释不同城市间政府信任水平的差异,而个体水平变量用来解释同一城市中个体间信任水平的差异。随机扰动项(即随机效应)也相应有 2 项:政府信任在各个城市之间的随机扰动 u_{0j} ,政府信任在同一城市不同个体之间的随机扰动 e_{ij} 。这个模型中,我们最关心的系数是 δ 和 Δ ,前者代表了在同一城市内部参与行为与政府信任之间的关系,类似于图 1 中左中图和右中图的斜率项;后者代表了不同城市之间参与率与政府信任程度之间的关系,类似于图 1 中左下图和右下图的斜率项。

(二)模型统计结果

表 2 显示了统计模型的估计结果。模型 1 和模型 2 都分别对“政府承诺信任”和“政府能力信任”进行了估计,因此共有 4 个模型估计结果。^①

① 政府承诺信任的城市间方差为 0.13,城市内个体间方差为 0.69,组内相关系数(ICC)为 $0.13/(0.13+0.69) \approx 0.16$ 。政府能力信任的城市间方差为 0.14,城市内个体间方差为 0.68,组内相关系数(ICC)为 $0.14/(0.14+0.68) \approx 0.17$ 。不难看到,组内相关系数都相当高,这也从另一个侧面说明了进行多水平分析的必要性。

表 2 模型估计结果

统计项	OLS 模型: 政府承诺信任	OLS 模型: 政府能力信任	多层次模型: 政府承诺信任	多层次模型: 政府能力信任
固定效应				
截距项	-1.78 *** (.06)	-1.81 * (.06)	-4.84 *** (1.60)	-5.11 *** (1.65)
主观绩效(经济)	.13 *** (.01)	.13 *** (.01)	.11 *** (.01)	.11 *** (.01)
主观绩效(社会)	.17 *** (.02)	.17 *** (.02)	.14 *** (.01)	.15 *** (.02)
主观绩效(环境)	.17 *** (.01)	.17 *** (.01)	.18 *** (.01)	.18 *** (.01)
人际信任	.07 ** (.02)	.06 ** (.02)	.07 *** (.02)	.06 *** (.02)
道德信任	.24 *** (.03)	.26 *** (.03)	.22 *** (.03)	.24 *** (.03)
个体是否参与社区活动	.10 *** (.03)	.11 *** (.03)	.09 *** (.03)	.10 *** (.03)
个体是否参与社会组织活动	.03 (.04)	.01 (.04)	.00 (.04)	-.01 (.04)
户口(是否外市县)	.22 *** (.03)	.21 *** (.03)	.10 *** (.03)	.10 *** (.03)
教育(参照组:初中及以下)				
大学以上	-.09 ** (.03)	-.09 ** (.03)	-.04 (.03)	-.04 (.03)
高中中专	.00 (.02)	.01 (.02)	.01 (.02)	.02 (.02)
城市社区参与率			-.33 (.36)	-.29 (.37)
城市社会组织参与率			1.58 * (.67)	1.45 * (.69)
城市人口外市县户口比例			.38 (.26)	.36 (.27)
城市大学以上教育程度比例			-1.03 ** (.41)	-1.06 * (.42)

续表 2

统计项	OLS 模型： 政府承诺信任	OLS 模型： 政府能力信任	多层次模型： 政府承诺信任	多层次模型： 政府能力信任
城市人均收入(对数)			.32 [•] (.16)	.35 [*] (.17)
随机效应				
组间变异			.07	.08
残余组内变异			.60	.59
R ²	.17	.18		
BIC			14548.81	14452.73
Log Likelihood			-7195.95	-7147.91
N	6063	6063	6063	6063

注：[•] p < 0.1, ^{*} p < 0.05, ^{**} p < 0.01, ^{***} p < 0.001。

在每个模型估计结果中,政府绩效和社会信任因素的系数都是极其显著的。这验证了假设 7,政府信任受到政府绩效和社会信任的共同影响。具体来看,经济、社会、环境维度的主观绩效都有其独立作用,而经济维度的系数值低于社会和环境维度的系数值,但系数值差异在统计上并不显著。在社会信任因素上,道德信任的系数值显著高于人际信任的系数值。以往对于社会信任的研究中,多数偏重于人际信任维度;而我们的统计分析显示,道德信任对于政府信任的影响明显更大。

我们最为关心的是参与行为与政府信任之间的关系。从最小二乘回归结果来看,参与社区活动者的政府信任程度更高,参与社会组织活动者的政府信任程度则与不参与者没有显著差别。但是我们不能就此得出结论,认为参与社区活动更能促进政府信任,而社会组织参与没有这种效应,因为这种关联并不能够澄清背后的运作机制。

多层次模型给出了更多的信息。在同一城市内部,参与社区活动和政府信任有着密切的关系(对政府承诺信任和能力信任的系数分别为 0.09 和 0.10,均非常显著)。但是,在城市之间进行比较,社区参与率更高的城市,并未得到更高的政府信任(城市层面上,社区参与率对政府承诺信任和能力信任的系数甚至均为负值,但在统计上不显著)。这表明,社区参与和政府信任之间的关系可能更类似于图 1 右侧的“吸纳式参与”模式。两者之所以存在关系,更主要的原因可能是对政府高信任者更容易被吸纳到参与活动当中,而不是参与行为本身促进

了政府治理水平进而提升城市整体的政府信任水平。假设 1 和假设 2 得以验证。

与之形成对照的是社会组织参与。在同一城市内部,参与社会组织活动与政府信任没有密切关系(相应系数并不显著);参与社会组织活动者并不必然对政府持有高信任态度。但是在城市之间进行比较,那些社会组织参与率更高的城市,明显得到了更高的政府信任评价(城市层面上社会组织参与率对政府承诺信任和能力信任的系数高达 1.58 和 1.45,均非常显著)。社会组织参与和政府信任之间的关系应当更类似于图 1 中的“关切式参与”模式。那些对政府持中立甚至怀疑态度者,出于公共关切而进行的制度化参与行为,促进了政府治理,进而提升了城市整体的政府信任水平。假设 3 和假设 4 得以验证。此外,从表 2 中可以看出,分别针对政府承诺信任和能力信任的估计结果非常相似,并没有显著区别,因此假设 5 和假设 6 也得到了数据的支持。

控制变量的系数估计也提供了有趣的信息。最小二乘回归结果显示,教育程度与政府信任之间存在着显著的负向关系。但是如何解释这一结果呢?是否文化程度越高,对政府的态度就越疏离、负面呢?多层次模型的分析结果说明这一解释并不完全:同一城市当中,教育程度与政府信任之间的负向关系在统计上并不显著;但是在城市之间进行比较,大学以上教育程度者比例更高的城市得到的政府信任度明显更低(系数分别是为 -1.03 和 -1.09)。这暗示,处在教育程度较高的城市中,即使教育程度较低者也会对政府评价更低。因此,教育程度与政府信任之间的负面关系并不是个体层面的心理机制使然,而是社会发展的宏观机制使然。随着社会多元性程度的加深,以及更重视“自我表达”的价值观出现,诺瑞斯所述的“批判性公民”机制的作用将会越来越明显。王正绪认为,在“批判性公民”出现之前,经济发展是影响政府信任的关键因素,但长期来看,经济发展终将引发价值观的变迁(Wang,2005)。假设 8 也得到了有效支持。

对数字化后的城市人均收入对于政府承诺信任和能力信任的影响也是显著的(系数分别为 0.32 和 0.35)。数据中最低的市人均收入为 12789 元,最高为 37746 元。可以算出,收入会使得两个城市在政府信任得分上相差 0.4 左右。人均收入对于政府信任具有明显的促进作用,这说明客观绩效(尤其是经济发展水平)仍然是决定政府信任的重要因素之一。此外,同一城市中外地户口者的政府信任低于本地户口者;但是

外地户籍人口较多的城市并不一定得到更低的政府信任。这无疑与当前政府提供公共服务和进行社会管理时的户籍分割制度有着密切关系。

五、讨论：如何参与和信任什么

本文通过区分“吸纳式参与”和“关切式参与”两种不同的驱动机制，试图更深入地探讨参与行为和政府信任之间的关系。要更清晰地刻画两者之间的关系，就必须把“参与”和“信任”两个概念内涵打开，讨论“如何参与”和“信任什么”的问题。李连江的研究表明了人们在回答政府信任问题时，对于“信任什么”的理解并不相同。不同的被访者，在不同的情境中，对“政府”范围的界定和“信任”内涵的理解是有差异的(Li, 2013)，因此有必要对于“政府信任”的内涵丰富性保持敏感。那些在政府信任量表中打低分的被访者中，可能既包括对政治体系保持疏离态度者，也包括对当前具体政策持批评态度但积极投身社会活动者，也可能仅仅是在言辞上有消极论调但并不影响其真实行动者。“信任”与“不信任”的内涵往往是多重而丰富的，需要研究者在今后加以细心辨析。这也引出了另外一些需要思考的问题：是否更高的政府信任就一定代表着更好的治理，或者治理水平的提升是否必然会提升政府信任度？随着社会发展和价值观变迁，来自“批判性公民”的适度“不信任”是否更是治理的常态(Norris, 1999)？澄清这些理论问题是经验探讨进一步走向深入的前提。

区分“吸纳式参与”和“关切式参与”两种不同的驱动机制仅仅是打开“参与”概念的初步尝试。表面的组织参与率提升了，但却并不能实质性地改变人们的公共关切程度，不能实质性地提升社会凝聚力和社会自治力，这种情况在现实中并不鲜见。个体层面的统计数据关系，可能难以区分内在动力和实质后果上大相径庭的参与行为。因此，研究者就需要对这些形同质异的参与行为的后果进行多个层面的、多个境遇上的推论，然后用经验数据一一检验。除了引入“个体”与“城市”两个分析层面外，还可以细分不同的城市类型、不同的参与情境，这是未来研究拓展的可能方向之一。

本文在测量上还存在着一些缺憾。例如，对“社区参与”测量仅仅以参加活动与否来测量，这可能会忽略了“社区参与”中的其他维度，

如对公共事务的积极献言等。这种忽略,也可能使得本研究低估了社区参与中更具积极性的因素。此外,除了“社区参与”和“社会组织参与”,本文并未涉及对于公共政策的参与维度等。这些测量和数据方面的局限需要更多的数据支持,在这方面,对“政府信任”的研究仍然有更多空间可为。

参考文献:

- 布兰登,佩里·K.,2008,《在21世纪建立政府信任——就相关文献及目前出现的问题进行讨论》,庞娟译,《经济社会体制比较》第2期。
- 伯兰德、朱健刚,2007,《公众参与与社区公共空间的生产——对绿色社区建设的个案研究》,《社会学研究》第4期。
- 陈健民、丘海雄,1999,《社团、社会资本与发展》,《社会学研究》第4期。
- 陈捷、卢春龙,2009,《共通性社会资本与特定性社会资本——社会资本与中国的城市基层治理》,《社会学研究》第6期。
- 国家统计局,2012,《中国区域经济统计年鉴2012》,北京:中国统计出版社。
- 亨廷顿,2008,《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为译,上海:上海人民出版社。
- 胡荣,2006,《社会资本与中国农村居民的地域性自主参与》,《社会学研究》第2期。
- ,2007,《农民上访与政治信任的流失》,《社会学研究》第3期。
- ,2008,《社会资本与城市居民的政治参与》,《社会学研究》第5期。
- 胡荣、胡康、温莹莹,2011,《社会资本、政府绩效与城市居民对政府的信任》,《社会学研究》第1期。
- 贾西津,2008,《中国公民参与:案例与模式》,北京:社会科学文献出版社。
- 李汉林主编,2013,《中国社会发展年度报告(2013)》,北京:中国社会科学出版社。
- 李友梅,2012,《中国社会管理新格局下遭遇的问题》,《学术月刊》第7期。
- 李连江,2012,《差序政府信任》,《二十一世纪》第6期。
- 马得勇,2007,《政治信任及其起源——对亚洲8个国家和地区的比较研究》,《经济社会体制比较》第5期。
- 孟天广、杨明,2012,《转型期中国县级政府的客观治理绩效与政治信任——从“经济增长合法性”到“公共产品合法性”》,《经济社会体制比较》第4期。
- 闵学勤,2009,《社区自治主体的二元区隔及其演化》,《社会学研究》第1期。
- 帕特南,罗伯特·D.,2001,《使民主运转起来》,王列、赖海榕译,南昌:江西人民出版社。
- 孙昕、徐志刚、陶然、苏福兵,2007,《政治信任、社会资本与村民选举参与》,《社会学研究》第4期。
- 王名编,2008,《中国民间组织三十年》,北京:社会科学文献出版社。
- 西特林,杰克,2012,《政府信任的政治重要性》,周朗生译,《经济社会体制比较》第10期。
- 熊易寒,2008,《社区选举:在政治冷漠与高投票率之间》,《社会》第3期。
- 杨敏,2005,《公民参与、群众参与与社区参与》,《社会》第5期。
- 杨宜音,2008,《当代中国人公民意识的测量初探》,《社会学研究》第2期。
- 游宇、王正绪,2014,《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》第2期。

赵延东、罗家德,2005,《如何测量社会资本:一个经验研究综述》,《国外社会科学》第2期。

中国人民大学中国调查与数据中心,2009,《中国综合社会调查报告(2003-2008)》,北京:中国社会科学出版社。

朱健刚,2010,《社区组织化参与中的公民性养成》,《思想战线》第2期。

Citrin, Jack 1974, "Comment: The Political Relevance of Trust in Government." *American Political Science Review* 68(3).

Bouckaert, Geert & Steven van de Walle 2003, "Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of 'Good Governance': Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators." *International Review of Administrative Sciences* 69(3).

Coleman, James S. 1988, "Social Capital in the Creation of Human Capital." *American Journal of Sociology* 94(Supplement).

Fiorina, M. P. 1999, "Extreme Voices: A Dark Side of Civic Engagement." In T. Skocpol & M. P. Fiorina (eds.), *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press.

Keele, Luke J. 2007, "Social Capital and the Dynamics of Trust in Government." *American Journal of Political Science* 51(2).

Li, Lianjiang 2008, "Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside." *Comparative Politics* 40(2).

——— 2013, "The Magnitude and Resilience of Trust in the Center: Evidence from Interviews with Petitioners in Beijing and a Local Survey in Rural China." *Modern China* 39(1).

Miller, Arthur H. 1974, "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *American Political Science Review* 68(3).

Mishler, William & Richard Rose 2001, "What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies." *Comparative Political Studies* 34(1).

Norris, Pippa 1999, "Introduction: The Growth of Critical Citizens." In Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

Newton, Kenneth 1999, "Social and Political Trust in Established Democracies." In Pippa Norris (ed.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Oxford: Oxford University Press.

Putnam, Robert D. 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

——— 2001, *Bowling Alone: The Collapse and revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Wang, Zhengxu 2005, "Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China." *International Review of Sociology* 15(1).

作者单位:中国社会科学院社会发展战略研究院
责任编辑:张宛丽