

# 主观绩效、社会信任与农村居民对乡镇政府信任

胡 荣 范丽娜 龚灿林

〔摘要〕 在我国政治信任结构存在典型的“央强地弱”的差序性样态背景下，本文使用“协商民主与选举民主调查”数据对农村居民对乡镇政府信任的影响因素进行考察。以主观绩效和社会信任作为主要预测变量，以居民对乡镇政府的信任程度作为因变量进行回归分析，分析结果表明：主观绩效和社会信任对乡镇政府的政治信任均存在显著的正向影响，且主观绩效的影响大于社会信任；而对于社会信任来说，普遍信任因子对乡镇政府政治信任的影响力要大于特殊信任。这些发现显示，目前乡镇政府提高民众对治理绩效的评价是获得政治信任的主要方式，但营造和谐互信的社会氛围也有助于提高民众的政治信任。

〔关键词〕 政治信任；主观绩效；社会信任

〔中图分类号〕 C919 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2018) 06-0105-09

在我国，城乡居民的政治信任结构存在典型的“央强地弱”的差序性样态，农民对各级党委和政府的信任程度随着政府层级的下降而递减<sup>〔1〕</sup>，农民对于高层政府的信任高于城市居民，但对地方政府的信任低于城市居民。<sup>〔2〕</sup>民众偏信中央政府的政治信任结构实际上是一种被忽视的中央与地方的关系，对中国政治制度的稳定和经济社会的发展都具有重要影响。<sup>〔3〕</sup>在我国政府“中央—省（自治区、直辖市）—县（市、市辖区）—乡（民族乡、镇）”的四级划分中，乡镇政府处于基层。从历史上看，乡镇政权建设是近代国家能力建设的一个重要方面，是国家政权延伸到基层社会的一个表现。<sup>〔4〕</sup>

但就目前来看，涉及社会信任、主观绩效对政治信任影响的研究中，一部分研究着眼于不同

政体/国家政治信任的比较<sup>〔5〕</sup>，或者从社会信任与主观绩效某一方面进行研究<sup>〔6〕</sup>；在研究我国政府政治信任的文章中，其重点也在于不同层级政府之间的比较<sup>〔7〕</sup>和城乡居民之间的比较<sup>〔8〕</sup>，有关社会信任 and 主观绩效对于基层政府的影响亦不够具体。而在我国，乡镇政府处于基层，是与普通民众接触最多、互动最多的政府层级，也是与普通民众生活联系最为紧密的政府层级，同时也是民众宣泄不满的最直接出口。因此，与现有研究不同，本文侧重探讨民众对乡镇政府的信任。

## 一、文献回顾

政治信任通常是指公民对政府或政治系统的运作将符合他们期待的信念或信心。<sup>〔9〕</sup>“当公民对政府及其机构、决策的总体状况以及/或者独立的政治领导的评价为守信的、有效的、公正的和

〔基金项目〕 国家社会科学基金重点项目“警察信任与和谐警民关系的构建”（17ASH005）

〔作者简介〕 胡 荣，厦门大学社会学与社会工作系教授、博士生导师，教育部长江学者特聘教授；  
范丽娜，厦门大学社会学与社会工作系博士研究生，福建 厦门 361005；  
龚灿林，福州大学社会学系硕士研究生，福建 福州 350116。

诚实的时候，政治信任便产生了。”<sup>(10)</sup>目前，对政治信任来源的分析主要有两种路径：以社会资本等理论为基础的文化生成论和以理性选择理论为基础的制度生成论。

早在1963年，阿尔蒙德和维巴就使用文化主义的解释路径对五个国家的政治态度和民主进行比较，探讨政治文化对建立和保持稳定的、有效率的民主制度的影响。<sup>(11)</sup>此后，一系列实证研究发展了文化生成论的观点。在《使民主运转起来》中，帕特南从意大利南北部新制度实施结果的差异出发探索其根源，发现“社会环境和历史深刻地影响着制度的有效性”，不同的历史发展轨迹和社会交往模式，会导致不同信任文化的产生，进而影响到政府的治理绩效。<sup>(12)</sup>英格尔哈特则认为人际信任能够“反映一个特定民族的全部历史传统，包括经济的、政治的、宗教的以及其他方面的因素”，他通过大规模跨国时间序列分析发现，有些社会具有高度信任的文化而有些社会的信任文化则比较低，且人际信任和相关的文化倾向与经济发展和稳定民主之间有密切的联系。<sup>(13)</sup>福山更是将信任看作是被文化特征制约的、社会中与生俱来的东西，这种文化的重要性“可以超越特定的国家疆界，延伸到全球经济和国际秩序的领域”，它“经由一套团体中的每个成员内化的伦理习惯和相互约束的道德义务”而发挥作用。<sup>(14)</sup>也就是说，人们对于政治体系的信任更多地与该社会体系中长期存在的一套价值体系、信仰体系以及人们之间长期的交往方式有关<sup>(15)</sup>，不同的文化价值观、社会化经历以及社会资本等因素会对政治信任产生影响。<sup>(16)</sup>

另一方面，持制度生成论观点的学者认为，民众是否信任政府的主要原因在于政府是否值得信任，政治信任来源于政治体系内部，个人基于理性计算而对政府表现及政府绩效做出评价。已有研究表明，公民对在任领导和制度的评价、对经济表现的评价、政府解决各种社会问题的能力以及政府的形象如腐败、丑闻等因素<sup>(17)</sup>都会影响公众的政治信任。

尽管政治信任的文化生成论和制度生成论这两种观点存在显著的差异，其理论基础、分析思路均有各自的特点。但仔细分析就会发现，两种分析思路是从政治信任的两个不同层面入手，两者并不矛盾。目前为止，许多研究也表明，政治体系本身的制度绩效、政治体系外部的社会文化环境都会在一定程度上对公民的政治信任产生影响。<sup>(18)</sup>

社会信任作为社会资本的一个重要组成部分，一直以来受到很多学者的重视。一些学者认为，社会信任是政治信任的基础，如果人们不能信任其他人，那么他也就不会信任那些在政治职位上拥有权力的人。<sup>(19)</sup>而那些相信其他人可以被信任的人，将会帮助有需要的人，也会更可能相信民主的过程。<sup>(20)</sup>更有学者认为，政治信任是社会信任的附属物，当一个社会缺乏共识时，社会信任的流失必然会造成政治信任的流失，进而导致政治体系的不稳定。<sup>(21)</sup>然而一些实证研究的结果呈现出了不同的解释。Ambler发现，在法国，社会信任和对非政治机构的信任与政治信任之间只存在很小的相关关系，以致基本不能从一种信任去预测另一种信任。<sup>(22)</sup>Kaase通过对9个欧洲国家的分析，发现人际信任和政治信任之间只有非常微弱的正向联系。<sup>(23)</sup>对更多的国家进行分析，同样也没有足够的证据来说明个人层次的社会信任和政治信任之间存在关系。<sup>(24)</sup>

近几十年，西方民主国家普遍出现政治信任下降的情况，出现所谓的“民主赤字(Democratic Deficit)”<sup>(25)</sup>。诺里斯提出的“批判性公民(Critical Citizen)”理论有力解释了这一现象，认为现代化使得公民对于政府和其他权威的服从性降低。<sup>(26)</sup>批判性公民是随着社会发展而出现的。在长时间的经济繁荣之后，人们的价值观念发生转变，从关注经济发展等物质因素逐步转向更关注公民权利、公民自由和公民参与等后物质因素，这使得公民倾向于怀疑、批判政府，从而降低对政府的信任。<sup>(27)</sup>

而中国的情况则不同，研究表明，中国政府一直以来享有较高的政治信任。<sup>(28)</sup>如马得勇以亚洲8个国家和地区为研究对象，发现中国大陆的政治信任处于最高水平，且社会信任对政治信任有显著的正面影响。<sup>(29)</sup>史天健在比较中国大陆和中国台湾的政治信任构成差异时，发现制度因素对政治信任存在影响，但同时文化因素的影响仍然显著。<sup>(30)</sup>孟天广和杨明使用2008年中国公民意识调查及政府统计数据，通过实证分析发现公民对政府在经济增长、民生福利、纯公共产品领域治理绩效的积极评价都会对政治信任产生正向影响。<sup>(31)</sup>胡荣则从社会资本和政府绩效的视角，分别对城市居民和农村居民的政治信任进行研究，发现对于城市居民来说，社会资本和政府绩效对其政治信任具有正面影响<sup>(32)</sup>；而对于农村居民来说，其社会资本的作用效应存在边界，对基层政府信任具有积极正面的影响而对高层政府信任没

有显著影响，但政府绩效能够有效增进农村居民对政府的信任，政府绩效比社会资本更能解释农村居民的政府信任。<sup>(33)</sup> 一些研究也发现，在控制了文化、现代化和主观绩效等变量的情况下，文化等变量对政治信任的影响不及主观绩效。<sup>(34)</sup>

根据文献回顾，提出本文的两个假设：

假设 1：居民的社会信任程度越高，对乡镇政府的政治信任程度也越高。

假设 2：居民对基层政府绩效的主观评价越高，对乡镇政府的政治信任程度也越高。

## 二、数据来源和变量测量

### (一) 数据

本数据来源于马得勇主持的“协商民主与选举民主调查”。该调查于 2010 年、2013 年及 2014 年展开，主要在浙江台州市温岭县级市、浙江温州市乐清县级市、四川成都市新都区和四川南充市顺庆区这四个地区下辖范围内的乡村中进行。

关于调研点的选取，考虑到联系调研点的难度、经费限制及研究需求等因素，未能采取严格的概率抽样调查。首先，根据研究目的和“方便安排调研”的原则，选取上述四个县级市。在每个地区乡镇村民样本的抽样上，本研究采用非概率抽样法，具体的抽样和问卷收集方法如下：每个地方综合考虑当地经济发展水平、社会治安、官民关系和距离城市（县城）的远近等因素，选取 2-3 个乡镇，每个乡镇选择人口比较集中的 2-3 个村子，然后向村里的每户村民发放问卷一份。由于不少住户家中无人或拒绝回答问卷，因此每个村庄大概有一半住户能够接受调查。调查员根据各自接触的调查对象做好年龄和性别上的平衡。每个乡镇收集约 200 份问卷，每个调查点收集问卷 400 份左右，其中新都 and 温岭分别进行了两次调查，两地的问卷数量略多。最终共收集到有效问卷 1987 份。

### (二) 因变量

研究的因变量是村民对本地乡（镇）党委和政府的信任。通过“我们了解一下您对本地的乡（镇）党委和政府的信任程度如何”这个问题进行测量。该问题的选项分为“非常信任”“比较信任”“不太信任”“完全不信任”四项。具体情况详见表 1。

作为定序测量，通常适合运用定序逻辑斯蒂回归分析，但由于不能满足平行线检验不显著这一条件，只适合运用二元逻辑斯蒂回归分析。因此将该问题的选项进行重新编码，“非常信任”“比较信任”两个选项合并为一类，重新命名为

“信任”，赋值为 1；“不太信任”“完全不信任”两个选项合并为一类，重新命名为“不信任”，赋值为 0。

表 1 村民的乡镇政府政治信任

	频数	百分比 (%)
非常信任	182	10.9
比较信任	739	44.4
不太信任	594	35.7
完全不信任	151	9.1
总计	1665	100.00

注：缺失值已被排除

### (三) 预测变量

预测变量分为主观绩效、社会信任两个方面。

#### 1. 主观绩效

长期以来，如何衡量政府绩效一直存在两种范式：效率范式（Efficiency Paradigm）和信任范式（The Trust Paradigm）。效率范式本身具有明显的管理主义特征，其本质是工具性的，秉持“效率至上”的价值追求，可以不受价值和文化差异的约束而被应用到政府管理中，最为典型的就是“3E”模式，即节约（Economy）、效率（Efficiency）、效果（Effectiveness）。而信任范式则主张通过随时间演进的公共价值和公民需要来衡量政府绩效。公共价值是公众偏好的集体表达和反应，是公众对政府期望的集合，需要通过政治过程来进行协调，公共价值的创造能够有效提升公民信任。<sup>(35)</sup> 信任范式的内涵与我国努力构建的服务型政府的内涵不谋而合。本研究的“主观绩效”是信任范式导向的。

已有的实证研究中，主观绩效并没有统一的测量模式，学者们根据自己的研究主题采用各有侧重的测量方式。经济状况和政治制度运作效率的评价是常用的指标<sup>(36)</sup>，一些研究也在此基础上进行补充，如将社会问题解决能力的主观满意度评价列入主观绩效的测量范围。<sup>(37)</sup> 胡荣等用 13 个问题测量厦门市政府的绩效，包含了从政府决策的透明度到依法行政、从贫富差距改善情况到社会治安、从居民文明程度到社区配套设施这三个方面的绩效。<sup>(38)</sup> 马得勇的测量更为强调民众对地方政府服务职能的认知程度和满意程度。<sup>(39)</sup> 总的来讲，政府绩效主要可以分为政治绩效、经济绩效和社会绩效。

在本研究中，主观绩效通过“下列工作内容您认为目前本地乡镇政府哪些做得很好哪些做得

不够”这个问题来测量，这个问题中共包含 15 个项目，每个项目均有“很好”“比较好”“一般”“不太好”“很不好”5 个选项，赋值为 5 分到 1 分。为了探究量表内部的结构以及更好地分析，运用主成分法进行因子分析，这 15 个项目的 Cronbach's Alpha 信度系数为 0.942。经过最大方差法旋转后共提取一个因子，命名为“主观绩效因子”。具体情况详见表 2。

表 2 主观绩效因子分析

项目	因子分析	
	主观绩效因子	共量
发展本地方的经济	0.673	0.453
维持治安，打击违法犯罪活动	0.676	0.457
改善乡村道路、供水等基础设施建设	0.673	0.453
对乡村老弱孤残的救助工作	0.748	0.560
解决村民看病难等医疗卫生问题	0.687	0.472
提供农产品相关信息、种植、养殖技术指导等	0.725	0.526
办事时政府工作人员的服务态度和工作作风	0.798	0.636
政府财政、发放救济、计划生育等方面的透明度	0.793	0.629
政府对老百姓的困难、要求、意见的处理和答复	0.815	0.664
改善本地中小学教育环境和条件	0.700	0.490
保护本地环境，治理和防止环境污染	0.722	0.522
落实和执行上级政府的政策	0.792	0.627
调解家庭、邻里纠纷	0.751	0.565
对村委会的指导和监督工作	0.788	0.620
乡镇政府对乡镇干部的自我管理和自我约束、监督	0.802	0.643
特征值	8.317	8.317
平均方差	55.445%	55.445%

## 2. 社会信任

社会信任是社会资本的重要组成部分。根据帕特南的定义，“社会资本是指社会组织的特征，诸如信任、规范以及网络，它们能够通过促进合作行为来提高社会的效率”。<sup>(40)</sup>在以往的研究中，社会信任一般与互惠规范、公共事务的参与一起用来测量社会资本。<sup>(41)</sup>本文参考了以往研究对于社会信任的测量。

本文中，社会信任通过 6 个问题来测量，这 6 个问题涉及受访者对 6 种不同对象的信任程度：自己的家人、亲戚、好朋友、陌生人、生意伙伴或合伙人、社会上的大多数人，分别对应 4 个选项“非常信任”“比较信任”“不太信任”和“完全不信任”，依次赋值为 4 分到 1 分。这 6 个项目的 Cronbach's Alpha 信度系数为 0.707，表明具有较

高的内在一致性。用主成分法进行因子分析，经过最大方差法旋转后共提取两个因子，分别命名为“特殊信任因子”和“普遍信任因子”。具体情况详见表 3。

表 3 社会信任的因子分析

项目	因子分析		
	特殊信任因子	普遍信任因子	共量
自己的家人	0.810	-0.055	0.659
亲戚	0.857	0.141	0.755
好朋友	0.819	0.214	0.716
陌生人	-0.041	0.812	0.660
生意伙伴或合伙人	0.282	0.681	0.543
社会上的大多数人	0.071	0.828	0.691
特征值	2.148	1.877	4.025
平均方差	35.793%	31.287%	67.080%

## (四) 控制变量

本研究的控制变量包括个人背景特征的一些变量。年龄是定距变量，家庭年总收入（1 万元以下 = 1，1 万元至 4 万元 = 2，4 万元至 10 万元 = 3，10 万元至 20 万元 = 4，20 万元以上 = 5）是定序变量。性别（男 = 1，女 = 0）、是否为党员（党员 = 1，非党员 = 0）等为虚拟变量，受教育程度（小学及以下 = 1，初中 = 2，高中、专科及类似学历 = 3，本科、硕士及以上 = 4）也做了虚拟化处理。

为了排除各自变量之间的共线性问题，笔者对所有的自变量进行了相关性检验，结果表明自变量之间基本不存在相关。表 4 呈现的是所有变量的描述统计情况。

表 4 回归分析中各变量的描述统计

变量	Mean	SD	Min	Max	n
因变量					
乡镇政府的政治信任	0.553	0.497	0	1	1665
预测变量					
主观绩效因子	0.000	1.000	-2.754	2.358	974
特殊信任因子	0.000	1.000	-5.024	1.414	1322
普遍信任因子	0.000	1.000	-2.359	3.358	1322
控制变量					
性别（男 = 1）	0.513	0.500	0	1	1986
是否为党员（党员 = 1）	0.117	0.321	0	1	1956
年龄	40.390	13.501	17	89	1985
受教育程度	2.174	0.880	1	4	1979
家庭年总收入	2.499	1.012	1	5	1946

### 三、研究发现

本文的因变量政治信任是定序变量，本文对其重新编码后使用二元逻辑斯蒂回归进行分析。二元逻辑斯蒂回归模型可以表示为：

$$\text{logit}P(Y=1) = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n$$

$\beta_0$  是常数项（或称截距项）， $\beta_i$  是  $X_i$  ( $i=1, 2, \dots, m$ ) 所对应的偏回归系数。

以地区政治信任为因变量，性别、是否为党员、年龄、受教育程度、家庭年总收入为控制变量，主观绩效因子、特殊信任因子和普遍信任因子为预测变量建立二元逻辑斯蒂模型。模型 1 中只包含控制变量，模型 2 则包含了全部控制变量和预测变量。回归结果详见表 5。

表 5 影响受访者对乡镇政府信任的影响因素（回归分析）

项目	模型 1	模型 2
控制变量		
性别 (男=1)	0.846	0.802
是否为党员 (党员=1)	2.360***	2.502**
年龄	1.005	0.987
受教育程度 (小学及以下=1)		
初中	0.876	0.706
高中、专科及类似学历	1.131	0.826
本科、硕士及以上	0.949	0.737
家庭年总收入	0.913	1.042
预测变量		
主观绩效因子		3.984***
特殊信任因子		1.323**
普遍信任因子		1.953***
常数	1.306	3.319
N	1594	643
-2 Log likelihood	2182.067 <sup>a</sup>	626.339 <sup>b</sup>
Nagelkerke R <sup>2</sup>	3.2%	45.2%

注：a. 因为参数估计的更改范围小于 .001，所以估计在迭代次数 4 处终止；

b. 因为参数估计的更改范围小于 .001，所以估计在迭代次数 5 处终止。

\*\*\*  $p < .001$ , \*\*  $p < 0.01$ , \*  $p < 0.05$

回归结果表明：

在模型 1 中，只有政治面貌这个变量对乡镇政府政治信任存在影响 ( $p < 0.001$ )，党员的乡镇政府政治信任水平比非党员高 2.360 倍。而其他四个控制变量均不显著，且模型解释力也很小。

模型 2 在模型 1 的基础上加入了主观绩效因子、社会信任的特殊信任因子和普遍信任因子这些预测变量。一方面，分析结果表明控制变量对于因变量的影响并没有改变，党员对乡镇政府的信任水平显著高于非党员，而其他控制变量则不存在显著影响；另一方面，预测变量对乡镇政府信任存在十分显著的正向影响。其中，民众的主观绩效因子每提高一个单位，其对乡镇政府的信任增加 3.984 倍 ( $p < 0.001$ )。对于社会信任这个变量来说，特殊信任因子每提高一个单位，民众的乡镇政府政治信任水平提高 1.323 倍 ( $p < 0.01$ )，普遍信任因子每提高一个单位，民众的乡镇政府政治信任水平则提高 1.953 倍 ( $p < 0.001$ )。

这说明，民众对乡镇政府绩效的主观感受会显著影响他们对政府的信任，民众越是感觉政府的行为符合公众偏好、满足他们对政府的期望，那么他们对政府也就更加信任，且这种主观绩效对政治信任的影响要大于社会信任所带来的影响。同时，良好的社会信任状况确实能够显著提高民众的乡镇政府政治信任水平，普遍信任对乡镇政府政治信任的影响要大于特殊信任。这不难理解，普遍信任是涉及陌生人、生意伙伴或合伙人以及社会上的大多数人等的信任，其包容性远大于以家人、亲戚和好朋友为信任对象的特殊信任。罗家德提出了一个个人中心网络圈子分层及其相应行为法则的框架，在这个框架中，圈子从里到外分别是（自我）拟似家人（伦）、熟人、认识之人，陌生人则处于圈子之外；与此对应，其行为法则从人情交换法则（熟人信任通过报和义建立人情交换、互惠交换和长期承诺）过渡到平等法则（社会交换和报）。<sup>(42)</sup> 这种平等法则下的社会信任使得民众能以更加开放、平等的眼光去审视政府。

### 四、结论和讨论

在我国政治信任结构存在显著层级差异，特别是农民对各级党委和政府的信任程度随着政府层级的下降而递减的现实状况下，本文使用“协商民主与选举民主调查”数据、从主观绩效和社会信任两方面对乡镇政府政治信任进行了分析。

我们发现主观绩效和社会信任对政治信任均有显著的积极影响，但主观绩效对政治信任的影响更为重要；在社会信任中，普遍信任比特殊信任对政治信任有更大的影响。一方面，这说明目前乡镇政府的政治信任主要来源于村民对其绩效的主观满意度，主观绩效评价越高，政治信任程

度越高。另一方面，在社会信任中，普遍信任因子和特殊信任因子都对政治信任有显著的正向影响，但前者对政治信任的影响大于后者。特殊信任和普遍信任作为社会信任最为常见的两个方面，并不是“二分建构”的两个极端，而是相互联系和相互影响的。一般而言，特殊信任是指对家人、亲戚、好朋友等有血缘关系或者熟悉的人的信任，普遍信任则是指对陌生人、社会上的大多数人、生意伙伴或合伙人等的信任，表现了民众对于那些与自己不相熟的人或者没有血缘关系的人的信任状态。对中国人人际信任的研究源于韦伯，他认为中国人彼此间存在“典型的不信任”，即中国人的信任是一种建立在血缘共同体之上的特殊信任，对于血缘共同体之外的他人则是普遍的不信任。<sup>(43)</sup>福山延续了韦伯的观点，指出中国的家族主义文化传统十分重视和强调家庭、亲戚及以血缘关系为圆心的圈子，因此“在传统中国社会里，信任家族以外的人或赋予其责任无异是一种弱点”。<sup>(44)</sup>韦伯和福山论述的信任属于亲密圈子内的特殊信任，在中国的文化传统下，中国人的信任难以扩展到超出血缘关系的其他人群中。这种带有二元主义色彩的信任分类受到国内不少学者的反驳，虽然血缘关系是先赋的和无法改变的，但人们仍然能够通过认干亲、拜把子、称兄道弟等结缘方式<sup>(45)</sup>将血缘关系进一步泛化、扩展和延伸，最终形成费孝通所说的“差序格局”<sup>(46)</sup>；同时，亲缘关系的形式还能够在整个社会范围内复制和放大，如许多正式组织主体间的互动方式和整个网络的运作形式仍然相当程度地复制了传统亲缘群体的运作形式。<sup>(47)</sup>也就是说，特殊信任与普遍信任之间可以相互影响、相互促进，而普遍信任更是跳出亲情、血缘的影响范围，而以一种对他人行为将符合预期的自信出现。

目前，国内一些研究也都证实了社会信任对政治信任的积极影响<sup>(48)</sup>，但更多是从普遍信任的角度，那些在生活中相信其他人可以被信任的人，也会倾向于拥有较高的政治信任。政治信任是公民与政府之间互动的结果，“是民众基于理性思考、实践感知、心理预期等对于政治制度、政府及政策、公职人员行为的信赖”<sup>(49)</sup>，所以说，政治信任不仅仅建立在对他人（政府公职人员）的品性、意图的分析推断的基础上，更是一种建立在对机制和制度的认识及理解上的信赖状态。不论是政府公职人员，还是政治制度、政策等，都是存在于亲缘关系之外的“其他”，民众的普遍信任因而也更能影响到他的政治信任。本研究中，

特殊信任对乡镇政府的政治信任也具有相当显著的正向影响，这可以从“亲缘关系形式的复制和放大”来解释。在农村，民众对乡镇政府还会以“父母官”的想象出现，希望政府官员能够“爱民如子”，这种在称谓上沿用类似亲属称呼的符号体系表现了民众的心理定式。<sup>(50)</sup>有关研究也表明，中国农村居民的权威主义政治文化要强于城市居民。<sup>(51)</sup>

在本文中，对主观绩效的测量涉及 15 个项目，囊括了乡镇政府在经济、政治、社会等各个方面的绩效评价，但因因子分析结果只提取了一个因子——“主观绩效因子”，也就是说这 15 个项目的测量数据中并没有很明显的维度分界。这是由于乡镇政府提供的各类公共服务性质太过相近，还是乡镇政府在发挥作用上的无力？笔者认为可从两个方面进行思考。首先，这可能与乡镇政府与民众之间的现实距离有关。乡镇政府处于政府层级的最下层，一些政策从中央、省、市下达至乡镇一级时，文字的政策指令就变成了具体操作的事项，这些事项的评价标准在民众看来只有一个，即能否改善生活、带来便利。也就是说，如果乡镇政府某一方面的行为给民众生活质量的提高带去了负面影响，那这很有可能会影响到民众对乡镇政府其他方面行为的评价。其次，这或许与我国制度层面的变化有关。税费改革后，随着地方财政收入向中央的不断集中，一套大规模的向下财政转移支付体系得以建立，中央政府开始“反哺”农村。<sup>(52)</sup>在这个过程中，上级政府为了控制下级政府并保证项目资金的使用，形成了一整套复杂严格的运作制度，形成“项目治国”的逻辑。<sup>(53)</sup>与此同时，基层政权从“汲取型政权”走向“悬浮型政权”，其主要职能变成维持基层社会稳定并高效为基层社会提供公共服务；然而随着项目制治理的发展，基层政权成为上级政府与末端民众之间的“传声筒”，为上级政府项目的推进“跑腿”，最终走向“协调型政权”。<sup>(54)</sup>随着财权、人权、事权的上收，乡镇政府在履行其职能——提供公共服务、为民众办实事方面——显得更加无力，最终体现为民众对乡镇政府各方面职能的混淆。那么民众从单一维度对乡镇政府各方面的绩效进行评价也就可以理解了。

自 21 世纪初期开始，我国一直提倡建设“服务型政府”。在中央的号召下，各级政府纷纷出台政策，希望建立“在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来的以为公民服

务为宗旨并承担着服务责任的政府”。<sup>(55)</sup>国内关于服务型政府的研究也层出不穷<sup>(56)</sup>，主要涉及“服务型政府”的内涵剖析、合理性说明，提出实现对策以及相应的动力阻力说明等等。<sup>(57)</sup>而建设服务型政府最重要的就是政府运作符合公众偏好、满足公众对政府的期望，并在此过程中提升公民对自身的信任。

总的来说，乡镇政府政治信任不仅受到整个社会信任氛围的影响，更与民众对政府绩效的评价有关，基层政府要为民众办实事、做好事、解难事，才能得到民众的积极评价。在上级政府和民众之间，在整个国家治理逻辑中，乡镇政府如何为自己定位、如何发挥作用？这些问题有待进一步的思考。

#### (参考文献)

- (1) Bernstein, T. P. & Lü, X. Taxation without Representation: Peasants, the Central and the Local States in Reform China (J). *The China Quarterly*, 2000 (163): 742-763; Li, L. Political Trust in Rural China (J). *Modern China*, 2004, 30 (2): 228-258; 胡荣. 农民上访与政治信任的流失 (J). *社会学研究*, 2007 (3).
- (2) [32] [38] 胡荣, 胡康, 温莹莹. 社会资本、政府绩效与城市居民对政府的信任 (J). *社会学研究*, 2011 (1).
- (3) 叶敏, 彭妍. “央强地弱”政治信任结构的解析——关于央地关系一个新的阐释框架 (J). *甘肃行政学院学报*, 2010 (3).
- (4) 张静. 基层政权——乡村制度诸问题 (M). 上海: 上海人民出版社, 2007: 7.
- (5) 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 (J). *经济社会体制比较*, 2007 (5); Mishler, W. & Rose, R. What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies (J). *Comparative Political Studies*, 2001, 34 (1): 30-62.
- (6) [31] 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——从“经济增长合法性”到“公共产品合法性” (J). *经济体制比较研究*, 2012 (4).
- (7) Li, L. Political Trust in Rural China (J). *Modern China*, 2004, 30 (2): 228-258.
- (8) 胡荣, 胡康, 温莹莹. 社会资本、政府绩效与城市居民对政府的信任 (J). *社会学研究*, 2011 (1); 高学德, 翟学伟. 政府信任的城乡比较 (J). *社会学研究*, 2013 (2).
- (9) Citrin, J. Comment: The Political Relevance of Trust in Government (J). *American Political Science Review*, 1974, 68 (3): 973-988; Miller, A. H. Political Issues and Trust in Government: 1964-1970 (J). *American Political Science Review*, 1974, 68 (3): 951-972; Hetherington, M. J. The Political Relevance of Political Trust (J). *American Political Science Review*, 1998, 92 (4): 791-808.
- (10) 佩里·K. 布兰登. 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 (J). 庞娟, 译. *经济社会体制比较*, 2008 (2).
- (11) Gabriel, G. A. & Verba, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations* (M). London: SAGE Publications Ltd., 1989: 1-363.
- (12) [40] 罗伯特·D. 帕特南. 使民主运转起来: 现代意大利的公民传统 (M). 王列, 赖海榕, 译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 214, 195.
- (13) Inglehart, R. *Cultural Shift in Advanced Industrial Society* (M). Princeton, NJ: Princeton University Press, 1990: 81-111.
- (14) [44] 弗兰西斯·福山. 信任——社会道德与繁荣的创造 (M). 李宛蓉, 译. 呼和浩特: 远方出版社, 1998: 9, 14; 104.
- (15) 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 (J). *公共管理学报*, 2014 (2).
- (16) Eckstein, H. A Culturalist Theory of Political Change (J). *The American Political Science Review*, 1988, 82 (3): 789-804; Jackman, R. W. & Miller, R. A. A Renaissance of Political Culture? (J). *American Journal of Political Science*, 1996, 40 (3): 632-659; Damico, A. J., Conway, M. M. & Damico, S. B. Patterns of Political Trust and Mistrust: Three Moments in the Lives of Democratic Citizens (J). *Polity*, 2000, 32 (3): 377-400; Kim, Ji-Young. “Bowling Together” Isn’t a Cure-All: The Relationship between Social Capital and Political Trust in South Korea (J). *International Political Science Review/Revue Internationale de Science Politique*, 2005, 26 (2): 193-213.

- (17) Citrin, J. & Green, D. P. Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government (J). *British Journal of Political Science*, 1986, 16 (4): 431-453; Miller, A. H. & Borrelli, S. A. Confidence in Government during the 1980s (J). *American Politics Quarterly*, 1991, 19 (2): 147-173; Williams, J. T. Systemic Influences on Political Trust: The Importance of Perceived Institutional Performance (J). *Political Methodology*, 1985, 11 (1-2): 125-142; Turner, F. C. & Martz, J. D. Institutional Confidence and Democratic Consolidation in Latin America (J). *Studies in Comparative International Development*, 1997, 32 (3): 65-84; Nye, J. S., Zelikow, P. D. & King, D. C. Eds. *Why People Don't Trust Government* (M). Cambridge MA: Harvard University Press, 1997: 1-18.
- (18) 李艳霞. 何种治理能够提升政治信任? ——以当代中国公众为样本的实证分析 (J). *中国行政管理*, 2015 (7); 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 (J). *经济社会体制比较*, 2014 (2).
- (19) Aberbach J. D. & Walker, J. L. Political Trust and Racial Ideology (J). *American Political Science Review*, 1970, 64 (4): 1199-1219.
- (20) Lane, R. E. *Political Life: Why People Get Involved in Politics* (M). New York: Free Press, 1959: 163.
- (21) Parry, G. Trust, Distrust and Consensus (J). *British Journal of Political Science*, 1976, 6 (2): 129-142.
- (22) Ambler, J. Trust in Political and Nonpolitical Authorities in France (J). *Comparative Politics*, 1975, 8 (1): 31-58.
- (23) Kaase, M. Interpersonal Trust, Political Trust and Non Institutionalised Political Participation in Western Europe (J). *West European Politics*, 1999, 22 (3): 1-21.
- (24) Newton, K. Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy (J). *International Political Science Review/ Revue internationale de Science Politique*, 2001, 22 (2): 201-214.
- (25) Dalton, R. J. *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies* (M). New York: Oxford University Press, 2004; Norris, P. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited* (M). New York: Cambridge University Press, 2011; Nye, J. Introduction: The Decline of Confidence in Government (M) // Nye, J. S., Zelikow, P. D. & King, D. C. Eds, *Why People Don't Trust Government*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1997: 1-18; Pharr, S. J. & Putnam, R. D. eds. *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* (M). Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- (26) Norris, P. *Critical Citizen: Global Support for Democratic Government* (M). New York: Oxford University Press, 1999: 257-272.
- (27) 罗纳德·英格尔哈特. 发达工业社会的文化转型 (M). 张秀琴, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2013: 8-9, 66-167.
- (28) Chen, J. *Popular Political Support in Urban China* (M). Washington, D. C: Woodrow Wilson Center Press & Stanford: Stanford University Press, 2004; Li, L. Political Trust in Rural China (J). *Modern China*, 2004, 30 (2): 228-258; Wang, Z. Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China (J). *International Review of Sociology*, 2005, 15 (1): 147-163.
- (29) [39] 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 (J). *经济社会体制比较*, 2007 (5).
- (30) Shi, T. Cultural Values and Political Trust (J). *Comparative Politics*, 2001, 33 (4): 401-419.
- (33) 胡荣, 池上新. 社会资本、政府绩效与农村居民的政府信任 (J). *中共天津市委党校学报*, 2016 (2).
- (34) Yang, Q. & Tang, W. Exploring the Sources of Institutional Trust in China: Culture, Mobilization or Performance (J). *Asian Politics & Policy*, 2010, 2 (3): 415-436.
- (35) O'Flynn, J. From New Public Management to Public Value: Paradigm Change and Managerial Implications (J). *The Australian Journal of Public Administration*, 2007, 66 (3): 353-366.
- (36) Wang, Z. Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China (J). *International Review of Sociology*, 2005, 15 (1): 147-163.
- (37) 杨鸣宇. 谁更重要? ——政治参与行为和主观绩效对政治信任影响的比较分析 (J). *公共行政评论*, 2013 (2).
- (41) 胡荣, 李静雅. 城市居民信任的构成及影响因素 (J). *社会*, 2006 (6); 胡荣, 胡康, 温莹莹. 社会资本、政府绩效与城市居民对政府的信任 (J). *社会学研究*, 2011 (1); 胡荣. 农民上访与政治信任的流失 (J). *社会学研究*, 2007 (3); 胡荣, 池上新. 社会资本、政府绩效与农村居民的政府信任 (J). *中共天津市委党校学报*, 2016 (2).

- (42) 罗家德. 关系与圈子——中国人工作场域中的圈子现象 (J). 管理学报, 2012 (2).
- (43) 马克斯·韦伯. 儒教与道教 (M). 王容芬, 译. 北京: 商务印书馆, 1999: 284.
- (45) 杨宜音. “自己人”: 信任建构过程中的个案研究 (J). 社会学研究, 1999 (2).
- (46) 李伟民, 梁玉成. 特殊信任与普遍信任: 中国人信任的结构与特征 (J). 社会学研究, 2002 (3).
- (47) [50] 郭于华. 农村现代化过程中的传统亲缘关系 (J). 社会学研究, 1994 (6).
- (48) 熊美娟. 社会资本与政治信任——以澳门为例 (J). 武汉大学学报, 2011 (4); 高学德, 翟学伟. 政府信任的城乡比较 (J). 社会学研究, 2013 (2); 胡荣, 池上新. 社会资本、政府绩效与农村居民的政府信任 (J). 中共天津市委党校学报, 2016 (2).
- (49) 刘昫献. 当代中国的政治信任及其培育 (J). 中国浦东干部学院学报, 2009 (4).
- (51) 彭国胜, 陈成文. 政治文化与城乡居民的维权抗争方式 (J). 贵州师范大学学报, 2016 (2); 李月球, 彭国胜. 权威主义化的民主主义: 城乡居民政治文化的一个比较解释框架 (J). 贵州师范大学学报, 2017 (5).
- (52) 周飞舟. 以利为利: 财政关系与地方政府行为 (M). 上海: 三联书店, 2012: 65-80.
- (53) 周飞舟. 财政资金的专项化及其问题: 兼论“项目治国” (J). 社会, 2012 (1); 渠敬东. 项目制: 一种新的国家治理体制 (J). 中国社会科学, 2012 (5); 陈家建. 项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察 (J). 中国社会科学, 2013 (2).
- (54) 付伟, 焦长权. “协调型”政权: 项目制运作下的乡镇政府 (J). 社会学研究, 2015 (2).
- (55) 刘熙瑞. 服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择 (J). 中国行政管理, 2002 (7).
- (56) 燕继荣. 服务型政府的研究路向——近十年来国内服务型政府研究综述 (J). 学海, 2009 (1).
- (57) 刘智勇, 张志泽. 我国服务型政府的内涵定位与实现路径选择 (J). 理论与改革, 2005 (2); 傅耕石. 服务型政府: 我国政府发展的理性选择——关于服务型政府的内涵与合法性思考 (J). 社会科学战线, 2007 (3); 黄爱宝. “节约型政府”与“服务型政府”的内涵定位与范式契合 (J). 社会科学研究, 2007 (5); 郝继明. 构建服务型政府: 内涵及动力阻力分析 (J). 行政论坛, 2005 (6).

(责任编辑: 何 频)