

基层政府信任度影响因素研究

——基于对公民参与质量的考察

邹 芹

上海工程技术大学管理学院, 上海

收稿日期: 2022年3月14日; 录用日期: 2022年4月8日; 发布日期: 2022年4月19日

摘 要

公民参与是民众在公共事务管理中向政府表达自身诉求, 试图实现特定预期目标的行为过程, 也是政府用以建立和维系与民众之间良性互动关系, 提升基层政府受民众信任程度的一种方式。本文聚焦“公民参与质量”, 从“参与方式”和“参与主体结构”两方面衡量参与质量, 并运用Logistic回归, 探究其与“基层政府信任”之间的影响关系。数据结果显示: “公民参与质量”与“基层政府信任”之间存在显著正向影响。基于此, 本文强调应从优化参与方式和赋能参与主体两个层面入手, 建立多元化和制度化参与方式, 以及发挥党员和社区积极分子引领作用, 营造积极社区公民参与氛围, 增加公民与基层政府广泛联动, 从而提高公民对基层政府信任度。

关键词

公民参与, 政府信任度, Logistic回归模型

Research on Influencing Factors of Grass-Roots Government Trust

—Based on the Investigation of the Quality of Citizen Participation

Qin Zou

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Mar. 14th, 2022; accepted: Apr. 8th, 2022; published: Apr. 19th, 2022

Abstract

Citizen participation is a process in which people express their demands to the government in

public affairs management and try to achieve specific expected goals. It is also a way for the government to establish and maintain a benign interactive relationship with the people and enhance the trust of the grass-roots government by the people. This paper focuses on the “quality of citizen participation”, measures the quality of participation from the two aspects of “participation mode” and “participation subject structure”, and uses logistic regression to explore the relationship between it and “grass-roots government trust”. The data results show that “citizen participation quality” has a significant positive impact on “grass-roots government trust”. Based on this, this paper emphasizes that we should start with optimizing the participation mode and empowering the participants, establish diversified and institutionalized participation modes, give full play to the leading role of Party members and community activists, create a positive community citizen participation atmosphere, and increase the extensive linkage between citizens and grass-roots governments, so as to improve citizens' trust in grass-roots governments.

Keywords

Citizen Participation, Government Trust, Logistic Regression Model

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

多元主体参与社会治理背景下,居民除了作为政府服务的对象之外,也同样承担自我服务、自我管理 的责任。当前,公民的主权意识增强[1],参与方式多样,参与热情高涨,参与的必要性逐渐上升。在 公民参与自我管理和自我服务的过程中[2],政府的引导也从一定程度上加深了两者的互动。可以看到 公民参与不仅仅强调公民作为独立个体表达自身诉求[3],更是反映了民众与政府之间的互动特征,公民参 与的质量好坏与两者之间的信任关系存在一定的影响关系。“政府信任”的概念最早由卢梭[4]提出,强 调不同社会群体或个人对政府工作人员、政府机构提供的公共物品以及发布的政策的态度,包括对其可 靠性和可依赖性。国内学者在此基础上加入了对中国国情的考量[5],它反映了一个国家或地方政府以及 它的管理措施在多大程度上得到了民众的心理认可和行为支持。更多学者侧重从宏观角度,例如制度安 排和文化导向等层面分析政府信任度的形象因素,却忽略了公众参与这一微观层面,尤其是政府与居民 之间的互动。本文就是基于公民参与以及公民与政府间的互动关系,对基层政府信任度展开研究,探究 当前公民参与必要性上升趋势下,参与质量与基层政府信任度之间存在怎样的影响关系,进而为促进公 民参与,提高政府信任度提出可操作性的建议。

2. 研究假设与变量选择

2.1. 数据来源

本研究所使用的数据来源于最新公开的 2018 年中国综合社会调查数据(CGSS2018)。2018 年 CGSS 共完成有效样本 12,582 份。2018 年 CGSS 的问卷由 3 大模块构成,分别是 A 核心模块、C 社会网络和网 络社会(含 ISSP2018)模块和 D 家庭问卷(含 EASS2016)模块。本次研究以该数据为研究基础,保证所用数 据应有的时效性,另外还加入公民互联网使用数据,引入对公民网络参与维度的考量,丰富公民参与方 式,以期能更加全面、系统地展现公民参与对基层政府信任的影响关系。

2.2. 研究假设

本文的核心假设：“公民参与质量”与“基层政府信任”存在显著正向影响关系。根据公民参与质量的内涵，将该变量操作化为公民参与方式和参与主体特征[1]。其中，将政治投票归类为高质量的公民参与方式；公民网络参与归类为低质量的公民参与方式。因此，提出以下假设：

假设 1：政治投票对“基层政府信任”有显著的正向影响。

假设 2：公民网络参与对“基层政府信任”有显著的负向影响。

参与主体的特征如民族、受教育程度、政治面貌、社会信任等因素[6]对民众参与公共事务的机会以及自身能力产生一定的影响，从而影响到公民参与质量概念中“多元”原则的实现程度。第二，即使在同等条件下，也可能会影响参与主体对“平等”的主观感知，从而对政府信任产生不同的影响。由此产生如下假设：

假设 3：参与主体特征与“基层政府信任”有密切关联。

假设 3a：相比汉族民众，少数民族民众对基层政府更为不信任。

假设 3b：接受教育的程度与“基层政府信任”之间存在显著负向影响。

假设 3c：相比不是中共党员的民众，具有中共党员政治身份的民众对基层政府更为信任。

根据以往对社会信任与政府信任关联性的文献回顾整理，社会信任对“基层政府信任”具有显著的正向影响，互联网对社会信任有负向影响，所以本文又将“社会信任”作为中介变量来检验公民参与质量与“基层政府信任”之间的关联性。

2.3. 变量选择

2.3.1. 因变量的选择

本文的因变量为“基层政府信任”，主要通过“您对政府在‘秉公办事’这一方面表现是否满意”这个问题来测量“基层政府信任”，将受访者的回答中“无法回答、不满意和非常不满意”编码为 0，表示不信任；选择“非常满意、满意和一般”编码为 1，表示信任。

2.3.2. 自变量的选择

本研究自变量为“公民参与质量”，该概念强调对公民参与过程的一种价值评估，根据相关文献梳理发现，当前衡量公民参与质量的维度总体可以分为“政府提供参与方式的丰富程度”、“公民影响政策制定的实际效果”、“公民是否能够理性地选择合理有效的参与方式”等。基于此，“公民参与质量”的评判维度大致可以概括为参与方式以及参与主体特征两方面，前者包括对政府是否提供多元参与方式的考量，后者则强调公民能否理性选择合适的参与方式以及实际的参与效果。因此，本文将“公民参与质量”操作化为“参与方式”和“参与主体特征”两部分内容，以此作为公民参与质量的衡量维度。其中，“参与方式”的数据选择，是以“上次居委会选举/村委会选举您是否参与了投票”该问题，是否参与政治投票代表高质量的公民参与[7]。另外，互联网使用频率反映公民以网络参与政府事务的程度[8]，由于公民互联网使用[9]越频繁，获取的政府报道和舆论信息越多，对政府的信任度相对来说低一些，本文将其视为低质量的公民参与方式。最后，“参与主体特征”的变量提取为民族、政治面貌、教育程度等三类，并加入“社会信任”这一中介变量，以 CGSS2018 问卷中“总的来说，您是否同意在这个社会上，绝大多数人都是可以信任的”这个问题进行测量。

2.3.3. 变量描述

由表 1 可知，本文因变量“基层政府信任”的均值为 1.758，处于中等偏上的水平，总体处于“比较信任”与“完全信任”之间的位置。自变量中“公民参与方式”数据统计，有 95.06%的民众近期参加过

在居(村)委会的换届选举中投票,其中“网络参与方式”中,互联网的平均使用频率处于“未使用过”和“有时使用”之间。控制变量“民族”、“政治面貌”、“受教育程度”显示,汉族人群占 92.06%,受教育程度大多处于初中文化水平,党员人群占 10.3%。“社会信任”统计数据显示,问卷填写者对社会的信任度处于中等偏上水平。

Table 1. Description and statistics of main variables

表 1. 主要变量描述统计表

变量	描述	均值	标准差
因变量			
基层政府信任	1 = 不可信, 2 = 可信	1.758	0.429
公民参与质量: 参与方式			
政治投票	近期是否参与 居委会选举投票	0 = 未投票 1 = 投过票	0.951
网络参与	使用互联网的频率	0 = 未使用过 1 = 有时使用 3 = 经常使用	0.789
公民参与质量: 参与主体特征			
民族		0 = 少数民族, 1 = 汉族	0.921
最高教育程度		0 = 小学及以下, 1 = 初中, 2 = 高中、中专和技校, 3 = 大专及以上	1.128
政治面貌		0 = 其他, 1 = 中共党员	0.103
社会信任		0 = 不信任, 1 = 信任	0.632

3. 数据分析

因变量“基层政府信任”是一个二分类有序变量,因此笔者运用 stata14.0 统计分析软件对数据进行二分类 Logistic 回归,该模型公式为:

$$\ln \frac{P}{1-P} = \alpha + \sum_{i=1}^n \beta_i X_i$$

本研究将构造六个模型,模型一旨在探究参与方式对政府信任度影响效应,用来考察“选举投票”和“网络参与”对政府信任度的影响效应。模型二旨在探究参与主体对政府信任度影响效应,考察“民族”、“教育程度”和“政治面貌”对政府信任度的影响效应。模型三-六引入中介变量“社会信任”,探究 5 个自变量之间在中介变量的调节下对政府信任度的影响效应变化(模型 1, 模型 2 结果如表 2 所示)。

模型一的回归分析结果显示,政治投票对“基层政府信任”呈现有较显著的正向影响($P \leq 0.001$),假设一成立。政治投票作为公众参与的一种基本途径,也是民众选举权的使用,旨在使用选举权影响公共决策来表达民众对相关事务的看法和实际需求。因此,公众参与政治投票从一定程度上能够反映基层政府信任程度,公众越愿意通过政治投票的方式参与政府治理,说明政府信任度就越好,即政治投票对“基层政府信任”产生了一定的正面影响。

Table 2. Results of logit regression model between participation quality and government trust
表 2. 参与质量与政府信任度 logistic 回归模型结果

变量		回归系数	标准误	P > Z
参与方式 (模型一)	选举投票	0.3361	0.0957	0.000
	网络参与	-0.1962	0.02454	0.000
参与主体特征 (模型二)	民族	0.0862	0.0819	0.292
	教育程度	-0.1224	0.0210	0.000
	政治面貌	0.3082	0.0790	0.000

另外，模型一“公民网络参与”这个回归结果显示，“网络参与”对“基层政府信任”呈现一定的负向影响($P \leq 0.001$)，符合假设 2。公民获得信息的渠道越广泛，了解的信息越多，负面信息的提取概率就越高。加上网络空间内容的准确把控机制不够健全，舆论以及造谣成本极低，从一定程度上加深了民众对社会及政府的不信任。因此，“公民网络参与”对“基层政府信任”产生了一定的负面影响。

模型二的回归分析结果显示，“政治面貌”对“基层政府信任度”呈正向显著影响($P \leq 0.001$)，“教育程度”对“基层政府信任”呈现有较显著的正向影响($P \leq 0.001$)；民族与基层政府信任度没有明显的相关性。结果符合假设 3b 和 3c。相比群众而言，共青团员、党员等在政府事务参与权和投票权等方面权利和义务的发挥都更为积极。因此政治面貌对基层政府信任度呈现正向影响。另外，相比低学历的人而言，高学历的群体对政府事务关心度高，要求和需求越高，且有一定的参与和表达的意愿，在政府无法满足其需求时，更倾向于表达低信任度。因此，教育程度对基层政府信任度呈现一定的负向影响。

综上，本文对“参与方式”和“参与主体特征”分别做了回归分析。在此基础上，引入“社会信任”这一中介变量，力求深入探究公民参与质量与基层政府信任之间的影响关系，对“公民参与质量”与“社会信任”做了 Logistic 回归(见表 3)。

Table 3. The influence of intermediary variables and participation quality on government trust results of logit regression model
表 3. 中介变量与参与质量对政府信任度影响 logit 回归模型结果

因变量：政府信任度		模型三	模型四	模型五	模型六
中介变量	社会信任	0.5332***	0.5563***	0.5511***	0.5560***
	选举投票	0.3136*** ↗			
	网络参与	-0.1805*** ↗			
自变量	教育程度		-0.0999*** ↗		
	政治面貌			0.1474* ↗	
	民族				0.0606
Prob > chi2		0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

*** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

模型三中,笔者将“公民参与质量”里的“参与方式”两个变量放进回归模型之中,并加入“社会信任”中介变量进行考量。回归分析结果显示,参与方式与政府信任度的相关性显著提升。

模型四、五、六中,笔者分别参与主体特征中的教育程度、政治面貌以及民族等三个变量放入回归模型中与模型二进行比较。相较于加入中介变量之前,教育程度与政治面貌显著程度有了明显的提升。由此可知,参与主体特征变量对政府信任度变量的影响中间可以通过社会信任起作用。

综上,传统交往时代,由于传播信息的媒介相对单一,公众对于政府事务信息的掌握往往通过面对面交流和传递,交流内容和传播范围有限,形成广泛的社会关注较为困难。而如今,互联网快速发展期,信息技术的便捷和即时性对于社会问题的关注和信息的传递起到了推波助澜的作用[10],公民容易针对同一问题同意观点将人群进行划分和站队,总而形成广泛的社会舆论,而谣言和负面舆论的传播机率在此过程中也大大增加,总而一定程度上削弱了政府信任度和政府管理的难度。因此,互联网时代,社会层面的信任度从一定程度上与基层政府信任度存在一定的正向影响。

4. 结论与建议

本文从“公众参与”这一微观层面,关注政府与居民之间的互动,对基层政府信任度展开研究,探究“公民参与质量”与“基层政府信任度”之间的影响关系,进而为促进公民参与和政府信任度建设提出相应的对策建议。分析结果显示:参与方式层面,政治投票对基层政府信任度存在显著正向影响,网络参与对基层政府信任度存在一定负向影响;参与主体特征层面,教育程度越高,权力表达意愿更强,对基层政府服务和需求要求更高,信任度较低,即呈现一定负向影响。针对以上分析结果,本文主要从优化参与方式和赋能参与主体两个方面,提出可操作性建议。

一是公民参与制度化和多元化建设。首先,建构制度化与多元化的公民参与方式,其根本就是要将公民参与的权力和义务落到实处。以多元主体参与社区治理来说,多元主体参与并不是主体之间权力的竞争,而是作为承担公共服务供给责任的政府权力的让渡和重新赋予。是进一步明晰“公民有义务和责任”参与到社区甚至社会的综合治理当中,为最终实现自我管理、自我治理贡献力量,承担一部分责任。其次,公民在参与社区治理的过程中,实则也是与基层政府互动的过程,完善公民参与社区治理机制,使其规范化、常态化,从一定程度上也保障了公民与政府互动的良性发展,从而使居民能够近距离体会和看到政府公共服务供给的策划和实施过程,监督之外也可加深公众对基层政府的信任度。这样的信息获取来自于居民自身,而不是互联网空间中未经筛选的错误信息和负面舆论。具体而言,制度层面应该完善多元参与主体的内涵界定[11],区分不同基层参与主体在社会治理中的角色定位,例如居民、居委会、社会组织等组织或个人在社会治理中应该承担怎样角色分工,可以具体在公共服务名录以及公共服务供给执行方案中细化出来;多元化建设,则是强调微观层面的多元主体参与实践应与制度化建设相匹配和呼应,上述制度建设中的政策细化,应落到基层实践的实处,即基层政策执行层面,应强调动员多元参与主体,培育参与主体能力。因此,应将重点放在社区层面,居委会自治能力和服务观念的提升上,进一步加深管理层、执行层与居民的内在和外在外在互动,从而挖掘居民多元参与的可能性,在实践中寻找制度完善的着力点。除此之外,本文研究数据显示广泛的网络参与[12]从一定程度上削弱了政府信任度的培养,从根本上看也是公民网络参与制度建设不健全导致的。基于此,从制度层面完善网络参与机制,加强舆论管控的力度,加快建立民众实名参与网络评论等机制建设。进而减少负面新闻的广泛传播,以及舆论导向的低质量网络公民参与,从一定程度上能够削弱对政府不信任感的生成。

二是发挥参与主体中党员引领作用。根据上述数据结果显示:一是相较于非党员来说,党员对政府的信任度更高,二是教育程度越高,对政府的信任度呈现下降的趋势,这是由于其对政府能力以及治理水平的要求相较于低水平的人来说会高一些。但是,从一定侧面也可以反映民众对政府的期望还是普遍

较高的。因此，能否将参与主体的结构性品质挖掘作为提高参与度的另一着力点，以“精英”带动“普通居民”，从“精英”[13]参与社会事务共同利益的挖掘入手，提高党员的带头作用，从而在参与中进一步提升政府的公信力。例如，在政策宣传、公益倡导等方面，应充分发挥党员的引领作用，党员打头阵，营造积极参与社区事务的良好氛围，带动党员家属、小孩等社区潜在活跃分子，参与到社区事务中去。另外，要尝试激活公众责任感。例如经常参与社区事务以及在公共事务中善于表达的“积极分子”，应该成为重点培育目标，充分利用社区公共服务、志愿服务以及居委日常事务等居民与基层政府沟通的契机，加强与居民的交流，尤其是有关公共服务、社区建设、生活兴趣类需求的提取。通过组织居民参与社区公益活动，达到培养公民对参与社区活动和社区事务的兴趣，塑造良好的公民参与意识。

综上，本文观点强调提高公民参与质量，从关注微观层面政府与公民的互动过程出发，创造良好的公众基层参与，创建公民与基层政府沟通和交流的渠道，营造两者良好的互动环境，对于政府信任感的培养和提升起到了一定积极推动作用。后续研究可以进一步关注两者互动的内在机理，探究公众与基层政府，尤其是聚焦居委会或其他某一确切的基层政府与公众互动模式以及影响机理，更为系统、全面地解释基层信任度在公民与政府互动过程中的形成情况。

参考文献

- [1] 谢舜, 张韵. “公民参与质量”与“基层政府信任”——基于 2010 年中国综合社会调查(CGSS)数据的研究[J]. 学术论坛, 2016, 39(7): 21-27.
- [2] 陈华. 合作视野下的政府信任关系研究[J]. 学术论坛, 2011(3): 54-57.
- [3] 张成福, 孟庆存. 重建政府与公民的信任关系——西方国家的经验[J]. 国家行政学院学报, 2003(3): 79-82.
- [4] 林健, 肖唐镖. 社会公平感是如何影响政治参与的?——基于 CSS2019 全国抽样调查数据的分析[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2021, 60(6): 10-20.
- [5] 李涛, 黄纯纯, 何兴强, 等. 什么影响了居民的社会信任水平?——来自广东省的经验证据[J]. 经济研究, 2008(1): 137-152.
- [6] 刘米娜, 杜俊荣. 转型期中国城市居民政府信任研究——基于社会资本视角的实证分析[J]. 公共管理学报, 2013(2): 64-74.
- [7] 张成福, 边晓慧. 重建政府信任[J]. 中国行政管理, 2013(9): 7-14.
- [8] 唐斌. 概念之辨: 政治信任、政治认同与政治合法性——以政治信任为中心的考察[J]. 云南行政学院学报, 2016(18): 63-69.
- [9] 武佳, 王永梅. 我国老年人互联网使用现状及影响因素研究——基于 CGSS2017 年数据的分析[J]. 工业工程与管理, 2006(2): 63-69.
- [10] 施灿业. 互联网使用对公民政治价值观的影响——基于 CGSS2010 数据的工具变量分析[J]. 江淮论坛, 2017(2): 122-128.
- [11] 郭诗怡. 社会资本视域下我国城市居民社区参与的影响因素研究——基于 CGSS2017 的实证分析[J]. 应用数学进展, 2021, 10(10): 3247-3253. <https://doi.org/10.12677/AAM.2021.1010340>
- [12] 李锋. 网络政治参与行为的政治心理机制分析——基于项目反应理论的测量[J]. 兰州财经大学学报, 2017(4): 39-46.
- [13] 任亮宝. 社会资本对居民政治参与行为的影响[J]. 河西学院学报, 2021, 37(1): 57-62.