

# 公众的政府满意向政府信任的转化分析\*

王浦劬 孙 响

---

**内容提要:**政府满意是公众评价政府工作的重要指标,政府信任则是公众确认政府公信力和政府合法性的心理体现。经验感知认为,政府只要提供足够的公共服务,就能使得公众满意,而只要使得公众满意,自然可以赢得公众的信任和支持,从而巩固和发展政府治理绩效。但事实上,公众对于政府的满意和信任具有内在的结构性和公共性,而公众的政府满意转化为公众的政府信任,也受到多重变量的制约。本文基于对公众政府满意与政府信任的理论分析,运用三个县的抽样调查数据,确认了公众政府满意转化为公众政府信任的重要影响变量,验证了这些变量在这一转化过程中的作用,证明了公众的日常生活满意和政治效能感在这一转化过程中的中介作用和条件意义,并据此阐述了其对于我国政府增强公信力和推进治理变革的启示。

**关键词:**政府满意 政府信任 政府质量 生活满意 政治效能感

---

## 一、引言

建设人民信任和满意的政府,是中国政府改革的目标追求。<sup>①</sup> 公众对政府的满意状况,是政府治理体系运行的绩效体现,也是政府治理效能的显示标尺。而公众对于政府的信任,则是公众对于政府公信力的确认,体现着政府的合法性,进而现实地影响着政府的制度和政策效能。在经验意义上,人们通常认为,公众对于政府的满意,会合乎逻辑地形成对于政府的信任,而公众对于政府满意程度的提升,自然意味着公众对于政府信任程度的提高,进而会丰富和深化政府治理的社会资本,形成政府治理优策与优效。因此,公众的政府满意与公众的政府信任是线性逻辑关系。

但是,实证研究显示,公众对于政府的满意与公众对于政府的信任之间并非简单的线性逻辑关系。例如,公众对腐败治理的满意,未必总是反映为公众对于政府的信任,有时候,腐败治

---

\* 本文为国家社会科学基金重大研究专项委托项目“新时代中国特色政治学基本理论问题研究”(18VXK003)的研究成果;教育部人文社会科学重点研究基地——北京大学国家治理研究院项目“政府质量研究”“利益政治学研究”的研究成果。

① 王澜明:《建设人民信任和满意的政府》,《中国行政管理》,2012年第1期。

理不仅不会降低公众腐败感知水平,反而增强腐败感知。<sup>①</sup>有学者认为,对政府运行绩效的满意,可能难以改变腐败对政治信任的负面影响,公众期望政府不仅要有能力,更应该有德行。<sup>②</sup>由此可见,公众对于政府满意的不同内容与公众对于政府信任的不同维度之间,实际上具有复杂的相关性。另一方面,实际政治生活表明,公众对于日常生活的满意感和对于政治的效能感,是公众对于政府的满意转化为公众对于政府的信任的重要影响因素,这些变量与公众的政府满意、公众的政府信任之间呈现复杂的结构性相关关系,现实地影响着公众的政府满意向其政府信任的转化。

新时代以来,厚植党的执政基础,强化政府的公信力,是坚持与完善中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。相形之下,在某些领域和某些地方,却还存在着公众对政府满意向政府信任的转化困境,个别地区甚至存在着不同程度的“政府信任赤字”问题,面临着习近平总书记警示的“塔西佗陷阱”危险。

因此,对于公众的政府满意与政府信任转化过程的多方面内容和主要影响因素展开实证研究和分析,揭示其中重要变量之间的关系,不仅可以据此测量和显示政府与公众关系的实际状况,而且可以准确把握公众政府满意向政府信任的转化过程,为厚植党的执政基础、提升政府公信力和治理效能提供学理支撑和针对性政策建议。

## 二、文献综述与研究假设

### (一)概念界定

1. 政府满意。公众对政府的满意,是公众基于主观感知对政府所持的心理认可状态,<sup>③</sup>它是政府绩效评估的重要指标。研究显示,公众对于政府的满意,往往与政府职能密切相关。有学者认为,对政府治理的满意受到多重因素影响。例如政府层级、个体经济状况等,而且地区之间的政府满意差异也比较明显。<sup>④</sup>公众对于政府的满意状况,实际上是对政府履职情况的满意状况,即对于政府履职范围、方式和绩效的满意状况。也就是说,政府“做什么”“如何做”和“做得如何”,这三个方面共同构成了测量和分析公众的政府满意的基本维度。

2. 政府信任。政府信任是信任的从属概念。有学者认为,政府信任是建立在法律与制度基础上的信任关系,通过奖惩与预防机制,可以保证公众对政府的持久信任。<sup>⑤</sup>有学者认为,政府信任是易于变动的特殊类型政治信任,是针对政府当局、在任官员及政府绩效的信任。<sup>⑥</sup>也有学者认为,民众对政府的信任主要集中在制度体系、公务人员和公共政策等层面上。本文指称的政府信任,是指公众对政府为了实现、保护和增进公众利益,正确履行职能的状况及其可能性的心理契合性判断,它从宏观到微观,依次体现为对政府体制、政府机构、政府政策和政府人员的信

① 裴志军、陈珊珊:《腐败感知、政府绩效满意度与村民选举参与——基于中国农村社会调查的实证研究》,《东北农业大学学报(社会科学版)》,2018年第16期。

② Wang C H. Government performance, corruption, and political trust in East Asia. *Social Science Quarterly*, 2016, 97(2): 211~231.

③ 贾奇凡、尹泽轩、周洁:《行为公共管理学视角下公众的政府满意度:概念、测量及影响因素》,《公共行政评论》,2018年第1期。

④ 杰西·特里尔、康义德、托尼·赛奇:《为人民服务:收入、地区和公民对政府治理的满意度》,《国外社会科学》,2019年第4期。

⑤ 卢曼:《信任:一个社会复杂性的简化机制》,上海人民出版社2005年版。

⑥ Norris P. *Democratic deficit: Critical citizens revisited*. Cambridge University Press, 2011.

任。体制、机构、政策和人员,是不同的信任客体,对政府体制的信任最为宏观、整体、抽象,是公众对政府整体运行和价值取向等方面的判断;对政府机构的信任则会依据科层和部门的不同,纵向排列为对央地各级政府的信任,横向分列为对不同政府职能部门的信任;对政府政策的信任具体体现为对不同的公共政策的信任判断;对政府人员的信任,则是由公众对不同身份的公职人员的直接信任评价。

3. 生活满意。生活满意,是公众对个人和家庭等生活状况的心理满足状况,是公众对生活美好程度的评判标尺。这种特定社会中公众的主观幸福感,是该社会政府合法性程度的评价指标。<sup>①</sup>有学者认为,公众的生活满意状况,受到其收入、职业、社会地位、机会和福利状况等多重因素影响。<sup>②</sup>更重要的是,政治是日常生活的自然延伸。<sup>③</sup>日常生活是政治生活的微观基础,公众的日常生活满意状况,往往相对稳定地反映着公众对自身生活状况的感受和认知,<sup>④</sup>这种感受和认知能够对公众的政治态度产生显著影响,是公众对政府满意和信任的重要基础。本文从家庭生活状况和工作事业状况两个方面着手,测量公众的生活满意状况。

4. 政治效能感。效能感是心理学的重要概念,意指个体对自身是否有能力完成某一特定事务的判断。美国密歇根大学政治学者安格斯·坎贝尔最先提出政治效能感概念,他认为,政治效能感是“个体对政治过程能够产生影响的自我判断。”<sup>⑤</sup>效能感较高的公众往往认为,政治和社会的变革是可能的,公众可以在促成这种变革中发挥作用。后来有学者认为,政治效能感即主观政治能力,指的是公众理解政治、影响政治的能力。<sup>⑥</sup>总体来看,可以将政治效能感确定为公众对自己影响政府事务能力的预期。这种效能感是公众在与政府的交往经验、个体政治知识和价值观的基础上形成的,并且会对公众政治态度的其他方面产生显著影响。

## (二) 研究综述与研究假设

1. 政府满意与政府信任。政府满意与政府信任,是衡量政府与公众之间关系状况的重要指标。研究表明,公众的政府满意对于其政府信任有直接影响。有学者认为,对政府满意程度越高的公众,其对政府的信任程度也越高。<sup>⑦</sup>有学者研究发现,公众对现任政府的满意,可以显著提升其对政治体制、机构与角色的信任。<sup>⑧</sup>有学者甚至直接采用公众满意程度作为公众对于政府信任程度的测量指标。由此可见,政府满意对政府信任具有重要影响,本文将着重探寻政府满意向政府信任转化过程中更加多样的影响变量和更加复杂的结构性相关关系。

2. 政府满意与政府信任的内在维度。笔者认为,公众对政府的满意,可以分为政府职能范围满意、政府质量满意和政府运行绩效满意。政府职能范围即政府作用的边界定位,政

① 沃伦:《民主与信任》,第91页,华夏出版社,2004年版。

② 宋丽娜、西蒙·阿普尔顿、肖辉:《中国城市地区的生活满意度:构成要素与决定因素》,《国外理论动态》,2014年第6期。

③ 孟伟:《日常生活的政治逻辑——以1998~2005年间城市业主维权行动为例》,华中师范大学博士论文,2006年。

④ 马丹:《社会网络对生活满意度的影响研究基于京、沪、粤三地的分析》,《社会》,2015年第3期。

⑤ Campbell A, Converse P E, Miller W E, et al. The American voter. University of Chicago Press, 1980. 187.

⑥ 参见阿尔蒙德等《公民文化——五个国家的政治态度与民主制》,第214页,东方出版社,2008年版。

⑦ 李春梅、杨姣:《满意度在公众廉洁预期和政府信任中的作用》,《西南交通大学学报(社会科学版)》,2018年第4期。

⑧ 孟天广:《转型期的中国政治信任:实证测量与全貌概览》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》,2014年第2期。

府质量即政府履行职能的原则和方式。博罗斯坦认为“政府履行职能的质量将影响公众对政府的信任评价”<sup>①</sup>,也有学者主张政府质量应当包含多个价值和美德,“必须符合公共精神的福利要求、效率、法治和公正、稳定性等原则。”<sup>②</sup>而政府运行绩效则是指政府职能履行的结果,即政府切实保护公众利益,有效履行国防、外交、经济社会发展、生态保护等职能的客观成效。

研究表明,这三个方面既有联系又有区别:政府职能范围体现为政府权力和治理的边界,本质上体现了政府与市场、政府与社会的关系;政府质量实际体现为政府过程的公正、透明、专业以及回应性状况;而政府运行绩效则现实地体现为经济发展、社会治理、生态环境保护等方面的改进状况。

如前所述,公众对政府的信任从宏观到微观依次分为体制信任、机构信任、政策信任和人员信任。其中,对政府体制的信任较为稳定持久,往往不因机构的调整、政策的变化和人员的变动而轻易改变,是一种稳定的信任,也是政府治理坚实的合法性基础。对政府体制的信任,体现了公众对政府体制的高度认同。不过,其实际状况也会因公众个体的日常生活状态、认知水平的不同而有差异。

为此,针对政府满意和政府信任之间的结构性关系,可以作如下假设:

H1:相比于政府运行绩效,公众对政府职能范围越满意,其对政府的信任程度越高。

H1a:相比于政府运行绩效,公众对政府职能范围越满意,其对政府体制、机构、政策、人员的信任程度越高。

H2:相比于政府运行绩效,公众对政府质量越满意,其对政府的信任程度越高。

H2a:相比于政府运行绩效,公众对政府质量越满意,其对政府体制、机构、政策、人员的信任程度越高。

3. 作为中介变量的生活满意。基于政治系统分析可知,政府作为政府-公众关系的原初输出方,其输出的政策、法律和行为等会对公众日常生活产生直接影响,公众会把由此产生的对于政府的支持、信任、要求等反馈回政府,从而影响政府下一步决策行为与公共政策。<sup>③</sup>有研究表明,公众对公共服务的满意状况,会影响其对于日常生活领域的总体满意状况。<sup>④</sup>由此可见,公众的生活满意状况受到政府行为的直接影响,与公众的政府满意状况之间具有高度相关性,并且能够对公众的政府信任状况产生影响,事实上构成公众对于政府的满意与信任转化关系的重要中介变量。

关于公众生活满意对其政府信任的影响,相关研究甚少。在已有研究中,学者的看法亦有差异。有学者发现,公众的生活满意状况与政府评价之间存在着显著的正向线性相关关系。<sup>⑤</sup>有

① Rothstein B O, Teorell J. What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 2008, 21 (2): 165 ~ 190.

② Agnafors M. Quality of government: Toward a more complex definition. *American Political Science Review*, 2013, 107(3): 433 ~ 445.

③ 参见戴维伊斯顿《政治生活的系统分析》,人民出版社,2012年版。

④ Sirgy M J, Gao T, Young R F. How does residents' satisfaction with community services influence quality of life (QOL) outcomes? . *Applied Research in Quality of Life*, 2008, 3(2): 81.

⑤ John F. Hellwell, Haifang Huang. "How's Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being", *British Journal of Political Science*. Vol. 595, No. 10, 2008.

学者则指出,因起始条件不同,二者之间并不是简单的线性相关。<sup>①</sup> 据此,可以作出如下假设:

H3: 公众的生活满意状况是政府满意向政府信任转化的中介变量

4. 作为中介变量的政治效能感。政治效能感是公众对于影响政府的可能性预期。一般认为,公众对政府越满意,政治效能感越高。有学者(Scolt)认为,公众对政府在提供社会福利方面的履职越满意,公众的政治效能水平越高,而政治效能感的提升,又会产生较高的政治参与和较高的政治信任水平。<sup>②</sup> 基于实证研究发现,政治效能感强的人,会更加频繁地参与政治,更加熟悉政策制定的流程,“更倾向于认为任何政策都是经过充分讨论和投票表决出来的”<sup>③</sup>,因而具有更高的政府信任水平。但是,从政治效能感的预期属性角度来分析可知,当政策结果与人们的预期相符时,公众对政府的信任会提高;当政府制定的政策没有达到这些预期时,公众对政府的信任会降低。由此可见,公众的政治效能感与公众的政府信任感之间的关系比较复杂,需要进一步探讨。为此,可以对公众的政治效能感与政府满意、政府信任的关系作如下假设:

H4: 公众的政治效能感是政府满意与信任转化关系的中介变量

### 三、模型设定与数据分析

#### (一) 样本数据基本情况

本文研究数据的采集,首先是确定样本县。本文的研究受访者分布于3个县级单位,按照调查的先后顺序分别命名为A县、B县和C区,其中A县位于JS省,是全国工业百强县;B县位于NMG自治区,为国家级贫困县;C区位于SHD省,为某市政府所在区。对调查地的选取,考虑了其代表性意义。三县经济发展水平有明显区分,根据《2018年中国县域统计年鉴》,三县在15%、40%、75%分位数附近,代表着不同的经济发展水平。同时,三县分布在不同地域,代表着不同地域的公众满意和信任状况。

其次,是确定具体的调查对象。笔者调取了三地的乡镇及所辖村居名单,根据等距抽样原则,首先,间隔选取了三县(区)各8个乡镇;其次,在所选取的24个乡镇中,抽取2个所辖村居;最后,根据各样本县的性别比例和第六次人口普查的年龄分布,随机抽取个体进行访问。

再次,是严格监督问卷填写过程。笔者带领研究团队,从发放问卷、讲解填写要求、解答受访者问题到检查与收取问卷,全程监督把控问卷质量。此外,问卷的录入交由专业问卷录入公司录入,采用双录双检、返回抽检的形式,有效确保了数据质量。

最后,各地的受访者样本量为,A县647人、B县392人、C区517人,总样本量为1556人,符合量化分析的样本数要求。项目的设计、实施和统计分析由研究者全程负责,有效确保了数据质量。表1是研究样本的基本情况。

① 郑昱:《生活满意度与政府满意度的关系变迁——基于2005年~2010年某省城乡居民社会态度的调查数据》,《天津行政学院学报》,2014年第3期。  
② Scolt. F. Economic inequality and democratic political engagement. *American Journal of Political Science*, 2008, 52(1): 48 ~ 60.  
③ 卢海阳、郑逸芳、黄靖洋:《公共政策满意度与中央政府信任——基于16个城市的实证分析》,《中国行政管理》,2016年第8期。

表1 调查数据样本基本情况

		样本数	百分比	累计百分比
性别	(1)男性	960	61.7	61.7
	(2)女性	596	38.3	100.0
教育水平	(1)小学以下	16	1.0	1.0
	(2)小学	147	9.5	10.5
	(3)初中	481	30.9	41.4
	(4)高中/中专	427	27.4	68.8
	(5)大学	473	30.4	99.2
	(6)研究生	12	0.8	100.0
职业分层	(1)中低收入	544	35.0	35.0
	(2)中等收入	846	54.4	89.4
	(3)中高收入	166	10.6	100.0
年龄 (平均 44岁)	(1)30岁及以下	200	12.9	12.9
	(2)31岁到45岁	633	40.6	53.5
	(3)46岁到60岁	634	40.8	94.3
	(4)61岁及以上	89	5.7	100.0

## (二) 自变量、中介变量与因变量测量

依据文献综述中对研究变量的界定,笔者将问卷题项系统整合,构建各个研究变量。本文的自变量为政府满意,包括政府职能范围满意、政府质量满意和政府运行绩效满意。其中,对政府职能范围满意的测量,是由对政府是否正确履行市场监管职能和社会保障职能两个方面组成的。模型分析具体采用两个指标,即:政府职能范围满意与运行绩效满意的比值、政府质量满意与运行绩效满意的比值。采用比值的形式可以进行维度间的比较,以考察受访者对政府职能范围满意、政府质量满意以及政府运行绩效满意的侧重程度。

因变量为政府信任,具体包括体制信任、机构信任、政策信任和人员信任。中介变量为生活满意和政治效能感,生活满意包括家庭生活满意和工作事业满意;政治效能感包括意见听取预期、诉求重视预期和办事时效预期。对一级指标和二级指标的构建主要采用因子分析的方法,并且各个指标经过克隆巴赫阿尔法信度检验在同一维度。各变量具体构成情况见表2。

表2 指标构建与问卷题项设置情况

一级指标	二级指标	问卷题项	赋值标准
政府满意	政府职能范围满意	政府有效履行了提供养老服务的职能	非常不同意=1、不太同意=2、中立=3、比较同意=4、非常同意=5
		政府有效履行了疫苗和食品安全监管职能	非常不同意=1、不太同意=2、中立=3、比较同意=4、非常同意=5

公众的政府满意向政府信任的转化分析

续表

一级指标	二级指标	问答题项	赋值标准
政府满意	政府质量满意	政府工作人员会主动了解群众需求	非常不同意=1、不太同意=2、中立=3、比较同意=4、非常同意=5
		遇到的政府办事人员服务态度很好	非常不同意=1、不太同意=2、中立=3、比较同意=4、非常同意=5
		去政府部门办事,遇到的工作人员工作效率很高	非常不同意=1、不太同意=2、中立=3、比较同意=4、非常同意=5
		政府工作人员才能出众,能够胜任工作	非常不同意=1、不太同意=2、中立=3、比较同意=4、非常同意=5
		政府总是为有权有钱的人说话	非常同意=1、比较同意=2、中立=3、不太同意=4、非常不同意=5
		只有走后门送礼才能打赢官司	非常同意=1、比较同意=2、中立=3、不太同意=4、非常不同意=5
		您觉得本地政府信息公开的渠道如何	非常少=1、较少=2、一般=3、很多=4、非常多=5
		你认为政府公开的信息内容是否容易理解	非常不容易=1、不太容易=2、一般=3、比较容易=4、非常容易=5
	政府运行绩效满意	现在可靠的投资赚钱渠道变少了	非常同意=1、比较同意=2、中立=3、不太同意=4、非常不同意=5
		未来5年内您家的生活状况会如何变化	差很多=1、差一些=2、没变化=3、好一些=4、好很多=5
		和5年前相比,所在居住区的空气质量如何	差很多=1、差一些=2、没变化=3、好一些=4、好很多=5
		和5年前相比,所在居住区的河流湖泊地下水质量如何	差很多=1、差一些=2、没变化=3、好一些=4、好很多=5
		和5年前相比,所在地区的邻里关系	差很多=1、差一些=2、没变化=3、好一些=4、好很多=5
		和5年前相比,所在地区的教师道德状况	差很多=1、差一些=2、没变化=3、好一些=4、好很多=5
		和5年前相比,所在地区的文体娱乐设施情况	差很多=1、差一些=2、没变化=3、好一些=4、好很多=5
		和5年前相比,所在地区相对周边县区的文化形象	差很多=1、差一些=2、没变化=3、好一些=4、好很多=5
		和5年前相比,所在地群体性事件和官民冲突现象	多很多=1、多一些=2、没变化=3、少一些=4、少很多=5
		当前对领导干部权力的监督很有效	非常不同意=1、不太同意=2、中立=3、比较同意=4、非常同意=5

续表

一级指标	二级指标	问卷题项	赋值标准
生活满意	家庭生活满意	总的来说,您对家庭生活状况满意吗	“1”代表非常不满意,“10”代表非常满意。
	工作事业满意	总的来说,您对工作事业状况满意吗	“1”代表非常不满意,“10”代表非常满意。
政治效能感	意见听取预期	您觉得政府相关部门能够听取您的意见吗	完全不能听取 = 1, 较少听取 = 2, 一般 = 3, 多数情况听取 = 4, 完全能够听取 = 5
	诉求重视预期	您认为您的意见对政府开展工作重要吗	根本不重要 = 1, 不重要 = 2, 一般 = 3, 比较重要 = 4, 非常重要 = 5
	办事时效预期	假如您现在向政府反映问题,从提出到解决一般需要多久	一个月以上 = 1, 半个月到一个月 = 2, 一周到半个月 = 3, 一周之内 = 4, 立刻 = 5
政府信任	体制信任	现在的政府体制最适合中国国情	非常不同意 = 1, 不太同意 = 2, 中立 = 3, 比较同意 = 4, 非常同意 = 5
	机构信任	您对中央人民政府、省人民政府、市人民政府、县(区)人民政府、乡镇(街道)政府的信任程度如何	非常不信任 = 1, 不信任 = 2, 一般 = 3, 信任 = 4, 非常信任 = 5
	政策信任	中央政府制定的政策符合人民群众利益	非常不同意 = 1, 不太同意 = 2, 中立 = 3, 比较同意 = 4, 非常同意 = 5
		地方政府制定的政策符合人民群众利益	非常不同意 = 1, 不太同意 = 2, 中立 = 3, 比较同意 = 4, 非常同意 = 5
人员信任	您信任警察、法官、党政机关干部吗	非常不信任 = 1, 不信任 = 2, 一般 = 3, 信任 = 4, 非常信任 = 5	

### (三) 实证结果

政府满意向政府信任的转化,存在着内在的结构性关系。本文主要考察了政府职能范围满意与政府运行绩效满意的比值、政府质量满意与政府运行绩效满意的比值对政府信任的影响。由于两个自变量之间存在共线性,因此分别考察两个自变量对政府信任的影响。

表3是政府职能范围满意对政府信任的回归结果,自变量为政府职能范围满意与政府运行绩效满意的比值。模型1显示自变量对政府信任产生正向影响,即相对于政府运行绩效满意,随着政府职能范围满意的增加,政府信任也随之提高。政府职能范围满意对政府体制、机构、人员信任都产生正向影响。模型2~5的结果表明,相对政府运行绩效,对政府职能范围满意的公众对政府体制、机构、人员信任的程度也越高。而自变量虽然对政府政策信任产生正向影响,但这一影响却不显著。以上分析表明,对政府职能范围的满意,对于提升公众的政府信任具有重要意义。

表3 模型1~5的回归结果

	模型1 (因变量: 政府信任)	模型2 (政府体制信任)	模型3 (政府机构信任)	模型4 (政府政策信任)	模型5 (政府人员信任)
自变量					
政府职能范围满意/ 政府运行绩效满意	1.292 *** (0.344)	1.075 ** (0.442)	1.109 ** (0.474)	0.593 (0.432)	2.389 *** (0.511)

公众的政府满意向政府信任的转化分析

续表

	模型 1 (因变量: 政府信任)	模型 2 (政府体制信任)	模型 3 (政府机构信任)	模型 4 (政府政策信任)	模型 5 (政府人员信任)
控制变量					
性别	0.038 (0.032)	-0.004 (0.041)	0.079* (0.044)	0.039 (0.040)	0.037 (0.048)
年龄	0.077*** (0.018)	0.051** (0.023)	0.098*** (0.024)	0.093*** (0.022)	0.066** (0.026)
文化水平	-0.039** (0.019)	-0.036 (0.024)	-0.036 (0.026)	0.019 (0.024)	-0.106*** (0.028)
职业分层	-0.163*** (0.029)	-0.141*** (0.037)	-0.135*** (0.040)	-0.150*** (0.036)	-0.225*** (0.043)
常数项	4.470*** (0.094)	3.971*** (0.120)	4.461*** (0.129)	4.903*** (0.118)	4.546*** (0.139)
F 值	28.47	10.78	16.05	11.63	28.06
R <sup>2</sup>	0.089	0.035	0.052	0.038	0.087
样本量	1556	1556	1556	1556	1556

注:括号内为标准差,\*\*\*、\*\*、\* 分别代表在 1%、5%、10% 的水平上显著。

表 4 是政府质量满意与政府运行绩效满意的比值对政府信任的回归结果。模型 6 的结果表明,相比于政府运行绩效,对政府质量更满意的公众,政府信任更高。因此,政府质量对于政府信任的提升作用更加明显,假设得以验证。模型 7-模型 10 进一步考察了自变量对政府信任结构性要素,即自变量对政府体制信任、政府机构信任、政府政策信任和政府人员信任的影响。相对于政府运行绩效,对政府质量更满意的公众,对政府体制、机构、政策、人员的信任程度越高。

表 4 模型 6~10 回归结果

	模型 6 (因变量: 政府信任)	模型 7 (政府体制信任)	模型 8 (政府机构信任)	模型 9 (政府政策信任)	模型 10 (政府人员信任)
自变量					
政府质量满意/ 政府运行绩效满意	1.038*** (0.087)	0.624*** (0.115)	0.856*** (0.124)	1.305*** (0.108)	1.368*** (0.129)
控制变量					
性别	-0.001 (0.031)	-0.033 (0.041)	0.038 (0.044)	-0.004 (0.038)	-0.007 (0.046)
年龄	0.074*** (0.017)	0.0390* (0.022)	0.091*** (0.024)	0.098*** (0.021)	0.069*** (0.025)
文化水平	-0.034* (0.018)	-0.028 (0.024)	-0.030 (0.026)	0.013 (0.022)	-0.092*** (0.027)
职业分层	-0.127*** (0.027)	-0.110*** (0.036)	-0.106*** (0.039)	-0.113*** (0.034)	-0.179*** (0.041)
常数项	3.366*** (0.125)	3.290*** (0.166)	3.553*** (0.180)	3.567*** (0.156)	3.052*** (0.187)
F 值	51.27	12.60	21.16	40.01	45.02
R <sup>2</sup>	0.142	0.039	0.064	0.114	0.127
样本量	1556	1556	1556	1556	1556

注:括号内为标准差,\*\*\*、\*\*、\* 分别代表在 1%、5%、10% 的水平上显著。

为了验证公众生活满意和政治效能感这两个因素的中介效应,笔者构建了公众生活满意和公众政治效能感这两个中介变量(见表2)。为了探究政府满意向政府信任转化的中介效应,笔者采用KHB模型进一步对这两个中介变量进行检验,表5是中介变量对政府信任的KHB分解结果。

中介效应1~2考察了公众生活满意对于政府满意和政府信任的中介效应。结果表明,公众的生活满意是政府满意和政府信任的中介变量。中介效应1考察了家庭生活满意,间接效应为0.006,并且在5%的置信水平下显著,间接效应占总效应的比重为1.82%。这表明,家庭生活满意在公众的政府满意和政府信任之间起到了正向中介效应,公众政府满意可以通过家庭生活满意促进政府信任。中介效应2考察了事业满意的中介效应。结果表明,在5%的置信水平下,事业满意在公众政府满意和公众政府信任之间起到中介效应,系数为0.008,间接效应占总效应的比重为2.26%。事业满意与家庭生活满意的影响相似,政府满意可以通过事业满意促进政府信任的提升。总的来说,生活满意对政府满意和政府信任产生中介效应,其中介影响超过4%。

中介效应3~5考察了政治效能感对公众政府满意和政府信任的中介效应。结果表明,政治效能感是公众政府满意和政府信任之间的中介变量。中介效应3考察了意见听取预期的中介效应。在1%的置信水平下,意见听取预期对政府信任产生正向中介效应,系数为0.016,间接效应占总效率的比例为4.49%。中介效应4考察了诉求重视预期的中介效应,这一中介效应在1%的置信水平下显著,系数为0.018,效应占比4.81%。中介效应5考察了办事时效预期的中介效应,这一中介效应在5%的置信水平下显著,系数为0.011,中介效应占比2.98%。以上分析表明,可以通过提升公众的意见听取预期、诉求重视预期和办事时效预期,促进公众政府满意向其政府信任的转化。

表5 中介变量对政治信任的KHB分解结果

	传导路径	直接效应	间接效应	总效应	间接效应/总效应
中介效应1	政府满意 - 家庭生活满意 - 政治信任	0.357*** (0.010)	0.007** (0.003)	0.364*** (0.010)	1.82%
中介效应2	政府满意 - 工作事业满意 - 政府信任	0.355*** (0.010)	0.008** (0.004)	0.364*** (0.010)	2.26%
中介效应3	政府满意 - 意见听取预期 - 政府信任	0.346*** (0.011)	0.016*** (0.005)	0.364*** (0.010)	4.49%
中介效应4	政府满意 - 诉求重视预期 - 政府信任	0.346*** (0.010)	0.018*** (0.004)	0.364*** (0.010)	4.81%
中介效应5	政府满意 - 办事时效预期 - 政府信任	0.352*** (0.011)	0.011** (0.005)	0.364*** (0.010)	2.98%

注:括号内为标准差,\*\*\*、\*\*分别代表在1%、5%、10%的水平上显著。

## 四、讨论

### (一) 公众的政府满意与其政府信任的结构性关联

以上对模型的验证表明:

1. 公众对政府职能范围的满意评价,与其对政府的整体信任密切相关。公众对政府职能范

围的满意情况,取决于政府在治理过程中是否存在缺位、越位、不到位的现象,取决于政府是否正确处理与市场、与社会的关系,此外还会受到公众对政府公共服务职能需求的影响。本文研究表明,公众对政府职能范围的满意,正向影响公众对政府的整体信任水平。可见,准确定位政府治理角色、明确政府职能边界,把该管的管好、对不该管的减少干预,有利于加强和改善政府治理能力,提升政府治理效率,进而提升公众对政府的满意与信任评价。

2. 与政府的运行绩效相比,公众对政府质量的满意对政府信任具有正向影响,即越满意政府质量的公众,对政府的信任程度越高。由此可以认为,政府信任程度的提升,亦依赖于政府质量的提升,而不是仅仅依靠经济发展等绩效因素。

3. 与政府运行绩效相比,公众对政府质量的满意对政府人员的信任具有正向影响,即越满意政府质量的公众,对政府人员的信任程度越高。这就意味着,政府人员直接与公众打交道,代表政府形象,政府施政质量与政府人员的能力素质、为人民服务的态度品质密切相关。公众对政府质量的满意,对政府体制、机构和政策的信任同样具有正向影响。可以认为,公众对当代中国政府治理过程的满意,可以转化成为对政府体制、机构和政策的信任和认可,从而提升治理体系合法性。

## (二) 中介变量与中介效应

由数据分析可知,公众对于政府满意的提升,能够显著提升其政府信任,其中,边界层面的政府职能范围满意、过程层面的政府质量满意、结果层面的政府治理绩效满意,都是构建公众信任政府的重要基础。

数据验证表明,公众生活满意、政治效能感这两个中介变量对于公众政府满意向政府信任转化的中介效应,也得以确认。

公众的生活满意是政府满意向政府信任转化的中介变量,笔者认为,政府与公众关系的驱动力在需求侧,在于公众对于公共生活的期待和对公共事务的需求,具体体现为对日常生活的美好期待。在政府与公众之间的关系中,特别是在公众的政府满意向政府信任的转化过程中,公众的日常生活满意相当重要,常常是影响政府与公众关系的关键因素,而提升这种满意程度的执行力在供给侧。因此,政府治理的出发点和落脚点,在于满足公众对于美好生活的需求,在于解决公众面临的家庭生活、工作事业方面的实际问题,在于提升公众的生活满意度。

公众的政治效能感作为转化过程的中介变量,反映了公众的现实经验对提升其政府信任的作用。政治效能感的中介作用表明,公众对政府越满意,政治效能感越高,就越信任政府。这是因为,如果公众认为他们的发声能够被政府听到并得到重视,有机会讨论公共问题、参与有效的官民协商互动,他们将巩固个人行为能影响政府行为的信念,更容易信任政府。有学者以公众个体的社会经济地位为自变量,指出经济地位、政治地位及社会地位较高者具备较高的生活满意度和社会信任度,同时,这些群体拥有更多的资源和渠道影响政府行为并获得积极回应,与政府保持良好的互动关系。由于能够从中获得一定的政治效能感,他们对政府的信任自然也较高。

## 五、结论

政府治理使得公众满意、赢得公众信任,就会得到公众的支持和拥护,因此,公众的政府满意向公众的政府信任的转化,对于政府合法性的提升至关重要。本文聚焦政府信任问题,阐发了公众政府满意与公众政府信任的结构性相关关系,确认了公众的政府满意向政府信任转化的影响因素和相关条件。

与此前的研究相比,本文在实证研究基础上,更新了研究框架与视角、研究路径与方法和研究对象,尤其对于公众的政府满意和公众的政府信任进行了独到的结构划分和因果分析;在研究框架和视角方面,本文将政府满意与政府信任统一整合到政府与公众关系质量这一更高维度的研究框架之下。依据框架结构,细分公众政府满意与公众政府信任的结构化内容,进而分别分析公众对政府满意与政府信任的关联和转化条件,从而细化和深化了对这一问题的研究。

基于县级受访公众的抽样调查数据,笔者发现:

第一,公众对政府的满意与公众对政府的信任之间呈现正相关关系,但是,它们之间并不是简单的线性相关关系。公众对政府的满意与公众对政府的信任的转化,受到公众对于政府的满意与其对于政府的信任的内在结构相关关系、公众的生活满意和政治效能感等外在变量的综合影响。其中,公众对于政府满意的政府职能范围方面,是公众对于政府整体信任的重要基础,公众对于政府满意的政府质量方面,是公众对政府信任的主要来源;公众对于政府满意的运行绩效方面,是公众对政府体制信任的基本动因;公众的生活满意受到其对于政府满意的直接影响并作用于其政府信任,公众生活满意程度的提升,是提升其政府信任的重要条件;较高的政府满意,能够带来相应的政治效能感,由此产生更高的公众政府信任。

第二,政府职能范围对公众对于政府的信任具有重要影响。这就需要从优化政府职能结构和运行过程着手,全面深化改革,正确确定政府与市场、政府与社会、政府与企业等方面的关系,确定政府职能的合理边界,更好地发挥政府的作用。

第三,政府质量对于提升公众对于政府的信任具有重要意义。为此,要尽量减少制度执行中的效能耗散,提升政府履职质量。依法行政,建设为民务实清廉的高质量政府。为此,需要确立高质量政府的公正性、回应性、透明性、专业性和法治性等规范标准,需要加快行政体制改革,提高公务人员服务群众的能力素质,建设人民满意的服务型政府,更好地满足人民对于美好生活的需求。

第四,政府运行绩效对于提升政府治理制度体系信任具有重要价值。为此,需要进一步提升政府运行绩效,科学合理依法建设责任政府,提升公众对政府体制的信任。政府治理需要及时回应公众期待,优化政府治理的制度体制机制,提升依法履职尽责能力,以良好的治理实效,满足公众对于蓝天绿地、安全食药等更高层次的公共服务需求和公平正义、社会保障的需求,激发公众对中国特色社会主义制度的进一步信任与自信。

公众对于政府的满意转化为对于政府的信任,是从微观层次上升到宏观层次、从行动层次上升到制度层次的过程。公众对政府的满意转化为公众对政府的信任,是以政府职能范围、政府质量和运行效能为基础的,公众对于政府的满意,实则是政府职能范围、政府质量和运行效能公众心理上的映射。而在日常政治生活中,政府职能范围、政府质量和运行绩效现实地体现为政府人员、政策、机构的大量具体行为及其后果,换言之,政府职能范围、政府质量和运行绩效实际上是这些微观活动和内容的结果;公众的满意,现实和感性地体现为对于这些结果的满意,并且因这些结果状况的变化而变化。公众对于政府的信任,直接发源于对于这些结果的心理满意状况。

由于政府职能范围、政府质量和运行绩效源于政府制度体系,因此,由公众对于政府职能范围、政府质量和运行绩效的满意转化而成的对于政府的信任,会逐步移情于政府制度体系,从而把对于政府的人员、政策、机构的信任,升华为对政府制度体系的信任,把对于政府的即时即事的信任,转化为对于中国特色社会主义制度和政府治理体系稳定和长期的信任。因此,促进公众对于政府的满意转化为对于政府的信任的根本途径在于进一步全面深化改革,切实从政府服务于

人民的日常活动和政策措施方面着手,在提升公众对于政府满意的基础上,提升公众对于中国特色社会主义政府治理制度显著优势的认知,对全面深化政府治理体系改革的认知,进而提升公众对于政府的信任;在强化公众对于政府人员、政策、机构信任的基础上,强化公众对于政府治理制度体系的信任,从而进一步厚植和深化公众的中国特色社会主义制度自信。

第五,公众生活满意及相关价值观因素对于其政府信任具有重要影响。因此,各级政府应该主动深化源头治理,从深入推进共同致富和凝聚共识着手,进一步弘扬社会主义核心价值观,在引导舆论凝聚共识上着手注力。例如,通过更有针对性更有效率的宣传引导、更有说服力更有实际依据的理论阐发,更灵活地引导新社会阶层等群体,在达致广泛共识、认同核心价值、同心同向前进方面取得突出实效,由此使得公众将幸福美好生活的实际感受,更多地转化对政府运行、发展和治理实践的认可与信任,进一步提升政府的公信力,为政府治理提供源源不断的民意资源和社会资本。

第六,本文还验证了公众政治效能感预期对其政府信任的中介效应。让人民群众的合理预期得以切实落实,是提升公众对于政府的满意向其政府信任转化效率的关键环节。为此,必须深入贯彻党的各项方针政策,更加密切联系群众、切实扩大公众有序参与、积极拓展政府民主决策形式和渠道,更好地落实群众对政府治理的美好期待,在政府治理中更加充分地贯彻人民意志、更快回应群众诉求、更好保障人民权益。只有切实以人民为中心,贯彻人民至上的原则,才能使得政府治理的制度优势更好、更快、更高质量地转化为政府治理的效能。

需要说明的是,本文虽然基于调查数据得出相关实证结论,但是,从更加开阔的视角和更加科学规范的角度来看,还有进一步深化研究的空间:一是在数据采集方面,本文的样本县虽然分布在不同的省份,并且体现了不同的地域和经济发展情况,但是,考虑到中国国情的复杂性,进一步的研究还需要扩大研究样本,以全国性抽样调查数据来进一步验证结论的普遍性。二是对政府满意与政府信任的关系研究,通常面临着主观变量间具有的内生性问题,并且本文对政府职能范围满意的调查还有待完善量表和调查方式,以得出更加坚实有力的研究结论。

作者:王浦劬、孙响,北京大学国家治理研究院、北京大学政府管理学院(北京市,100871)

(责任编辑:王炳权)