

差序政府信任

● 李連江

本文着重討論的差序政府信任是中國較常見的政府信任形態，基本特徵是對行政級別較高政府的信任度高於對行政級別較低政府的信任度，對中央政府的信任度高於對地方政府的信任度。

政治信任指公眾對政治人物、政府以及政治制度的信念或信心，即相信其致力於服務公眾利益。政治信任有兩個重要向度，一是對現任政府以及在任政治權威的信任，一般稱為政府信任；二是對政府體制和政治制度的信心，一般稱為政體信任或政制信任。政府信任比較具體、易變；政體信任比較抽象、穩定。政府信任與政體信任相互影響，也相對獨立。公眾可能不信任政府但仍然相信政治制度，也可能相信現任政府但不相信政治制度^①。

本文討論政府信任。對於中國民眾來說，政府信任比政體信任更具體，更實在。我們很難判斷民眾對政體的認同程度和信任度，原因之一是目目前政體比較抽象。比如，人民代表大會制度、中國共產黨領導下的多黨

合作制，以及以工人階級為領導的、以工農聯盟為基礎的人民民主專政，都是抽象的政治術語，沒有或者缺乏民眾可以觀察、可以參與的實踐形式。因此，很難設計經驗指標測量民眾的政體信任，也就是說，政體信任的研究很難操作。相對而言，政府信任比政體信任或政制信任在現實政治生活中更實在，對於政府信任的研究也更可操作。

本文着重討論的差序政府信任是中國較常見的政府信任形態，其基本特徵是對行政級別較高政府的信任度高於對行政級別較低政府的信任度，對中央政府的信任度高於對地方政府的信任度^②。關於差序政府信任，有三個問題值得研究：第一，它是否真實存在？換言之，學者通過實地調研和問卷調查觀察到的差序政府信任是

* 本文於2010年9月27日在清華大學召開的「中國模式的概念化」研討會上提交，得到與會同仁特別是史天健教授和劉瑜教授卓有建設意義的批評。筆者衷心感謝景躍進、張小勁、余遜達教授將此文收入他們主編的《理解中國政治：關鍵詞的方法》（將於2012年由北京中國社會科學出版社出版）。筆者特別感謝張志偉先生協助，讓拙文有機會在《二十一世紀》發表。筆者也感謝莊文嘉、管玥兩位同學對本文提出中肯的批評意見。

不是民眾的真實心態？第二，如果相當數量的民眾確實持有差序政府信任，原因是甚麼？第三，如果相當數量的民眾確實持有差序政府信任，其政治意義是甚麼？

一 有關差序政府信任的觀察

華中師範大學張厚安教授和他的學生蒙桂蘭最早在學術論文中討論改革開放時代農民的差序政府信任。他們記錄了湖北農村流行的一首民謠：「中央是恩人，省裏是親人，縣裏是好人，鄉裏是惡人，村裏(幹部)是仇人。」^③筆者在訪談和社會調查中收集到很多類似的說法，例如：「群眾都知道，中央是好的，下面是壞的」；「中央政策是好，但到地方就變了」；「中央富民策，地方窮民策」；「上清下濁，上有政策下有對策」。

學者所做的問卷調查也觀察到了差序政府信任。美國杜克大學史天健教授最早通過全國概率抽樣問卷調查研究中國民眾對中央政府的信任。他設計的測量指標是：「中央所做的決策總是正確的。」1993年的調查結果顯示，在3,297名受訪人中，3,057人對該問題作了有效應答，其中5.5%非常同意，69.6%同意，24.1%不同意，非常不同意的不足1%^④。

沿着史天健開啟的思路，同時借鑒張厚安等學者的實地觀察，筆者在1999年設計了一個地方問卷調查^⑤，調查於1999至2001年間進行。結果表明張厚安等學者觀察到的差序政府信任在農民中具有一定的普遍性。筆者設計了五個問題，分別請受訪人評估黨中央、省委、縣委、鄉鎮黨委、村黨支部在農村的威信。給受訪人選擇的答案依次是：(1) 很高；(2) 比較高；(3) 一般；(4) 比較低；(5) 很低。在1,600名受訪人中，1,259人對五個問題都給予了有效應答，結果如表1所示。

使用上述指標測量獲得的調查結果顯示，農民對五級黨委的信任有四種主要形式：(1) 全信：對各級黨委都信任；(2) 全不信：對各級黨委都不信任；(3) 差序信任：對上級黨委的信任度高於對下級黨委的信任度；(4) 反差序信任：對較高級黨委的信任度低於對較低級黨委的信任度^⑥。

從表1可見，筆者1999至2001年調查的多數受訪人持差序政府信任。假定五個有關信任的指標測量同一個潛在變量(可稱之為對黨委的信任)的單因子模型與數據的擬合度低於三項約定標準，不能接受；而假定五個指標測量同兩個潛在變量(一個是對上級黨委的信任，另一個是對下級黨委的信任)的雙因子模型與數據的擬合度高於三項約定標準，可以接

張厚安和蒙桂蘭最早在學術論文中討論改革開放時代農民的差序政府信任。他們記錄了湖北農村流行的一首民謠：「中央是恩人，省裏是親人，縣裏是好人，鄉裏是惡人，村裏(幹部)是仇人。」

表1 對五級黨委威信的評價分布(%)，1999-2001年

評價	黨中央	省委	縣委	鄉鎮黨委	村黨支部
很高	53.5	42.4	25.7	16.1	12.7
比較高	27.2	29.2	27.4	22.2	24.5
一般	15.7	22.9	35.6	35.9	37.2
比較低	2.1	3.4	7.7	14.8	12.0
很低	1.4	2.1	3.7	11.0	13.7

說明：總樣本量=1,600；有效樣本量=1,259。尾數計算的誤差可能使各欄累計數不是100%。

無論是訪談還是問卷調查都不足以確證差序政府信任是否真實存在，更難確立差序政府信任在多大程度上普遍存在。由於政府信任是比較敏感的話題，訪談對象和問卷調查受訪人對相關問題給予策略性答覆的可能性也比較高。

受。此外，假定對較高一級黨委的信任高於對較低一級黨委的的信任的級差模型與數據也有高於約定標準的擬合度，也可以被接受為對數據的合適描述。

對上級政府的信任與對下級政府的信任之間的差距叫作「信任差」(trust differential)，這是從兩位美國學者那裏借用的說法^⑦。我們可以用不同方式計算信任差。如果採用雙因子模型，即把五級黨委分為上、下兩級，縣委居中，可以計算出兩個因子值。如果採用逐級差序模型，可以計算出四個信任差，分別是中央／省信任差、省／縣信任差、縣／鄉信任差、鄉／村信任差。理論上，四個信任差的權重應該有區別，但如何確定權重需要進一步探討。

2008年，「中國調查」(China Survey)研究項目也觀察到差序政府信任^⑧。該調查測量中國社會信任和政治信任的問題是：「請問您對以下這幾類人是非常信任，比較信任，不太信任，還是非常不信任？」該問題涉及中央領導、省領導和縣／市領導。在從全國隨機抽取的73個縣／縣級市／(縣級)市區中隨機抽取的3,989名受訪人中，2,825人對三個問題都給予了有效應答，結果如表2所示。

分析對三個問題都給予有效答覆的受訪人的數據，也可以觀察到四種主要信任形式：(1)全信；(2)全不信；

(3)差序信任；(4)反差序信任。調查發現將近40%的受訪人持差序政府信任，城市居民與農村居民持差序政府信任的比例基本相同。經過初步分析，筆者傾向於按下述方式處理這次調查觀察到的信任差：

第一，因為研究者最關心的問題是民眾是否信任中央領導，可以以對中央領導的信任作為唯一的基準點。第二，分別計算兩個信任差，一是對中央領導的信任與對省領導的信任的差距；二是對中央領導的信任與對縣／市領導的信任的差距。第三，賦予中央／省信任差較大的權重。這樣做的理論根據是，中央領導對省領導比對縣／市領導的監督應當更加有效，對省領導信任的降低比對縣／市領導信任的降低會在更大的程度上影響對中央領導的信任。第四，將經過加權的信任差相加，得到總信任差。第五，分析信任差的成因，可以採用Tobit回歸分析(truncated regression)^⑨。第六，分析信任差的影響時，即把信任差當作自變量納入回歸分析時，必須同時把對中央領導的信任納入回歸分析模型，作為另一個自變量或者控制變量。

必須強調一點：無論是訪談還是問卷調查，都不足以確證差序政府信任是否真實存在，更難確立差序政府信任在多大程度上普遍存在。出於種種原因，訪談對象和問卷受訪人可能

表2 對三級政府領導的信任度(%)，2008年

信任度	中央領導	省領導	縣／市領導
非常信任	44.6	24.3	17.1
比較信任	40.5	51.9	50.0
不太信任	11.3	18.1	24.6
非常不信任	3.6	5.7	8.2

說明：總樣本量=3,989；有效樣本量=2,825。尾數計算的誤差可能使各欄累計數不是100%。

對某些問題給予不誠實或不完全誠實的答覆。由於政府信任是個比較敏感的話題，訪談對象和問卷調查受訪人對相關問題給予策略性答覆的可能性也比較高。英國學者紐頓(Kenneth Newton)認為，在中國獲得的有關政治信任的統計數據完全不可靠，記錄的應答是社會壓力和政治控制的結果^⑩。這個看法可能有些武斷，但值得重視。

筆者認為，研究者觀察到的差序政府信任，既不全真，也不全假，具體情況如何，需要根據實際情況予以具體分析。比如，對於上訪的民眾來說，初次上訪時，差序政府信任很可能是真的。這樣判斷的根據是，上訪有風險，計劃上訪者如果對他們求助的中央或上級沒有信心，那麼就可能因為充分估計到上訪的風險而決定不上訪。但是，長期上訪的人聲稱對中央有信心，則較可能是策略宣言。總而言之，民眾是否真實持有差序政府信任？如果是，究竟有多少民眾在何種程度上持有差序政府信任？這些有待進一步研究。

二 作為因變量的差序政府信任

假定差序政府信任確實存在，再假定它具有值得關注的普遍性，那麼它的產生、維持和變化就值得研究。相關研究的理論背景包括下列論點：政治信任完全來自公民對政府的經濟和政治業績的評價，對政策後果、政治家的能力和操守以及政治過程的正面感受導致高信任，負面感受則導致低信任或不信任；政治文化對信任的

形成有着獨立於政治參與者對物質利益的考慮之外的影響^⑪。

對差序政府信任的產生和維持，可以從動、靜兩方面着手探索。靜態看，需要回答三個問題：第一，對上級政府的信任為甚麼高？第二，對下級政府的信任為甚麼低？第三，為甚麼一個人可以在不信任下級政府的情況下信任上級政府？動態看，需要回答三個問題：第一，政府信任形式如何從全面信任演變為差序政府信任？第二，政府信任形式如何從全面不信任演變為差序政府信任？第三，政府信任形式如何從反差序政府信任演變為差序政府信任？研究差序政府信任的變遷，則是把研究其產生和維持的三個動態問題逆轉：第一，政府信任形式如何從差序政府信任演變為全面信任？第二，政府信任形式如何從差序政府信任演變為全面不信任？第三，政府信任形式如何從差序政府信任演變為反差序政府信任？

因為跨時段資料欠缺，對差序政府信任的產生、維持與變遷的研究相對薄弱。現有研究提到了下列差序政府信任產生的因素：

第一，政治結構原因。具體來說，由於中央集權，民眾必須仰望中央最終解決他們的問題，在一定程度上「必須」信任中央。另一方面，地方政府沒有自治權，民眾與政府沒有通過選舉建立信任的機制，地方政府的治理成績和地方政府首長的個人政治品格往往不足以贏得民眾信任。第二，經濟發展因素。第三，政治文化因素。具體指標包括皇帝崇拜或皇權崇拜、對皇權的合理化、對官的成見、對權威的服從和信賴。第四，政治教育和政治宣傳因素。一般負面報

由於中央集權，民眾必須仰望中央最終解決他們的問題，在一定程度上「必須」信任中央。另一方面，地方政府沒有自治權，民眾與政府沒有通過選舉建立信任的機制，地方政府的治理成績和地方政府首長的政治品格往往不足以贏得民眾信任。

導，都是有選擇地暴露中下層政府官員，極少延及省部級，正常情況下不會觸及最高層。第五，政治認知與政治心理。特別是區分中央領導的執政動機與管治能力，視中央領導為國家主人從而把對於中央領導執政動機的信任合理化。第六，政治參與的經歷。特別是進京上訪的過程與結果^②。

三 作為自變量的差序政府信任

到目前為止，有關差序政府信任的研究着重分析它的政治意義。換言之，是以差序政府信任為自變量解釋其他政治現象。有關研究的理論背景包括下列論點：信任政府的人更可能遵紀守法，支持政府的創新，自願服從政府；政府出現失誤時，高度政府信任可以為政府糾錯提供時間和政治空間；高度政府信任可以促進制度化政治參與，而不信任則可能導致非制度化政治參與；政府長期缺少民眾的信任，會導致政權及其基本原則的信譽崩潰^③。

差序政府信任的意義主要涉及到三方面：

第一，對中央政府或廣義的上級政府而言，差序政府信任是重要的政治資產。對中央執政者來說，最優信任形式是全面高度信任，次優信任形式是差序政府信任，再次優信任形式是全面不信任，最差信任形式是反差序政府信任。在差序政府信任格局下，民眾可能有意無意中把一切不滿歸咎於地方政府，保持對中央政府的信任。各級地方政府作為「防火牆」把中央同民眾的不滿隔離開，使人們對中央仍抱有希望和信心。差序政府信

任可能特別有助於強化對中央最高領導的信任。在這個意義上，差序政府信任是實行以領袖崇拜為特點的威權統治的政治心理基礎。

第二，如果說中央是差序政府信任的受益者，那麼地方政府可能是受損者。至少可以說，差序政府信任對執政的政治家是正政治資產，對負責行政管理的地方政府官員卻可能是負政治資產。地方政府長期代中央受過，可能產生的消極後果是，地方政府領導對中央失去信任。表現在行動上，是地方政府官員選擇性執行政策，不相信中央真心實意要求他們執行某些政策，至少是不相信中央同等程度地對待所有的政策^④。還有一種表現，是地方政府官員「教育」民眾不要相信中央。

第三，對民眾來說，差序政府信任大體上有兩方面的意義。一、行動方面，信任差愈大，參與依法抗爭、維權抗爭，乃至申權抗爭的可能性愈大。信任差不是領導和參加抗議的必要條件，但它可能是輔助條件，其作用機制是影響民眾的利害計算。同等條件下，一個人的信任差愈大，就可能愈傾向於低估挑戰低級政府的風險，因為受信任的上級和中央比不被信任的下級或地方更有權力。信任差激勵抗議的另一個作用機制是，對中央的信任導致對中央政策的認同，從而導致一種功績感——覺得維護中央政策的尊嚴就是維護中央的權威，維護中央的權威就是服務中央，就應得到中央的保護和獎勵。二、政治價值觀方面，差序政府信任可能促成或強化規則意識。與此相對應，全面的低信任甚至不信任可能導致政治冷漠，也可能促發或強化權利意識，還可能引發或激活反叛意識或革命意識^⑤。

對中央政府或廣義的上級政府而言，差序政府信任是重要的政治資產。在差序政府信任格局下，民眾可能有意無意中把一切不滿歸咎於地方政府，保持對中央政府的信任。

四 結束語

雖然研究者在訪談和問卷調查中反覆觀察到差序政府信任，但差序政府信任是否真實存在，如果真實存在，那麼它的存在範圍究竟多大，產生、維持以及變化的原因和動力機制是甚麼，它的存在和演變的政治意義是甚麼，都是有待深入研究的問題。

差序政府信任不僅存在於中央與地方的語境中，還可能延伸到對於中央的信任。其表現形式是：把中央視為多層金字塔；對低層次中央政府機關失去信心，但保持對中央高層的高度信任；對中央高層失去信心，但保持對最高領導人的信任。當然，在最後一種情況下，也許「信任」一詞已經不再適用，比較適用的是「信仰」。

政治有高度主觀性。研究政府信任、政體信任，有助於深入理解政治權力的主觀向度，也有助於理解民眾的政治態度、價值觀和行動。在這個意義上，差序政府信任可能是分析中國政治歷史、現狀和發展趨勢的重要視角。

註釋

① 相關文獻及綜述，參見Jie Chen, *Popular Political Support in Urban China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2004); Wenfang Tang, *Public Opinion and Political Change in China* (Stanford, CA: Stanford University Press, 2005)。有關政府信任是否影響政體信任的爭論，參見Lianjiang Li, "Distrust in Government Leaders, Demand for Leadership Change, and Preference for Popular Elections in Rural China",

Political Behavior 33, no. 2 (2011): 291-311。

② 「差序政府信任」套用了費孝通先生提出的「差序格局」。費先生在《鄉土中國 生育制度》(北京：商務印書館，1999)中用「差序格局」描述傳統中國社會的人際關係。大意是，在傳統中國社會中，人與人之間的關係不是平等的，而是有等級差別。每個人以自己為中心，按照與自己的親疏程度把周圍的人劃分為不同的圈子。已經有學者套用費先生的說法，用「差序信任」或「差序信任格局」指稱親疏遠近有別的社會信任模式。參見陳戈、儲小平：〈差序信任格局、交易成本與家族企業成長〉，MBA智庫，<http://doc.mbalib.com/view/cf793beda33fd312f39692b5b0b23e9e.html>。本文對「差序」的用法，含有上下等級的涵義，與費先生本來的用法不盡相符。承蒙清華大學劉瑜教授和復旦大學熊易寒博士分別於不同場合指出這個問題，筆者謹致謝意。

③ 張厚安、蒙桂蘭：〈完善村民委員會的民主選舉制度 推進農村政治穩定與發展——湖北省廣水市村民委員會換屆選舉調查〉，《社會主義研究》，1993年第4期，頁42。

④ Tianjian Shi, "Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People's Republic of China and Taiwan", *Comparative Politics* 33, no. 4 (2001): 406.

⑤ 關於地方概率樣本調查的學術價值和局限性，參見墨寧(Melanie F. Manion)著，周鳳華譯：〈當代中國研究中的問卷調查研究：從地方樣本中學學習〉，《華中師範大學學報(人文社會科學版)》，2004年第5期，頁117-26。

⑥ Lianjiang Li, "Political Trust in Rural China", *Modern China* 30, no. 2 (2004): 228-58. 由馮克利翻譯的中文本〈中國農村的政治信任〉，發表在熊景明、關信基編：《中外名學者論21世紀初的中國》(香港：中文大學出版社，2009)，頁635-55。近幾年，筆者設計了一些直接指標測量農民對不同層級政府的信任，

差序政府信任還可能延伸到對於中央的信任：對低層次中央政府機關失去信心，但保持對中央高層的高度信任；對中央高層失去信心，但保持對最高領導人的信任。在最後一種情況下，也許「信仰」一詞比較適用。

調查結果與使用間接指標的結果基本相同。參見Lianjiang Li, "Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside", *Comparative Politics* 40, no. 2 (2008): 209-26; "Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China", *China Journal*, no. 64 (July 2010): 47-68。

⑦ Douglas C. Nilson and Linda B. Nilson, "Trust in Elites and Protest Orientation: An Integrative Approach", *Political Behavior* 2, no. 4 (1980): 385-404.

⑧ 「中國調查」由美國德克薩斯農工大學人文學院與北京大學當代中國研究所合作完成。哈默爾(Robert Harmel)教授全權負責調查數據的管理。

⑨ 筆者感謝新加坡國立大學東亞研究所資深研究員單偉博士提供有關Tobit回歸分析的技術指導。

⑩ Kenneth Newton, "Trust, Social Capital, Civil Society, and Democracy", *International Political Science Review* 22, no. 2 (2001): 201-14.

⑪ 相關文獻及綜述，參見Tianjian Shi, "Cultural Values and Political Trust", 401-19; Jie Chen, *Popular Political Support in Urban China*; Wenfang Tang, *Public Opinion and Political Change in China*; Lianjiang Li, "Political Trust in Rural China", 228-58。理論上，如果地方政府具備獨立民意基礎，而民意出於民族、宗教等原因疏離中央，就可能出現反差序政府信任。

⑫ 參見Tianjian Shi, "Cultural Values and Political Trust", 401-19; Zhengxu Wang, "Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China", *International Review of Sociology* 15, no. 1 (2005): 155-71; "Explaining Regime Strength in China", *China: An International Journal* 4, no. 2 (2006): 217-37; John J. Kennedy, "Maintaining Popular Support for the Chinese Communist Party: The

Influence of Education and the State-controlled Media", *Political Studies* 57, no. 3 (2009): 517-36; Qing Yang and Wenfang Tang, "Exploring the Sources of Institutional Trust in China: Culture, Mobilization, or Performance?", *Asian Politics & Policy* 2, no. 3 (2010): 415-36; Lianjiang Li, Mingxing Liu, and Kevin J. O'Brien, "Petitioning Beijing: The High Tide of 2003-2006", *The China Quarterly* (forthcoming); Lianjiang Li, "The Resilience of Trust in the Center in Contemporary China: Preliminary Evidence from Petitioners in Beijing", paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association (Washington DC, USA, 2-5 September 2010)。

⑬ 相關文獻及綜述，參見Lianjiang Li, "Political Trust in Rural China", 228-58; "Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside", 209-26; "Distrust in Government Leaders, Demand for Leadership Change, and Preference for Popular Elections in Rural China", 291-311。

⑭ 相關研究參見Kevin J. O'Brien and Lianjiang Li, "Selective Policy Implementation in Rural China", *Comparative Politics* 31, no. 2 (1999): 167-86; Maria Edin, "State Capacity and Local Agent Control in China: CCP Cadre Management from a Township Perspective", *The China Quarterly*, no. 173 (March 2003): 35-52; Xueguang Zhou, "The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China", *Modern China* 36, no. 1 (2010): 47-78。

⑮ 反差序政府信任可能導致或強化分離主義。