差序政府信任影响因素及其内涵维度

——基于构思导向和扎根理论编码的混合研究

陈丽君　朱蕾蕊*

【摘要】论文通过文献回顾与深度访谈，创新性提出了差序政府信任的五大影响因素，即央地绩效差异感知、地方资源收支偏差感知、地方政策执行偏差感知、媒介倾向以及个体“亲央疏地”倾向，并进一步构建了差序政府信任的影响因素模型。通过对56名普通公民的访谈素材进行扎根理论的三级编码，构建了各影响因素的内涵维度，其中，地方资源收支偏差感知包含公民对地方政府收入行为偏差、地方政府支出行为偏差、地方政府财政公开透明3个维度的感知；地方政策执行偏差感知包含公民对地方政府政策变通执行、政策执行梗阻、政策结果偏差3个维度的感知；央地政府绩效差异感知包含公民对央地政府在人民生活、社会安全、经济发展、公共服务、行政水平、环境保护6个维度的绩效差异感知；媒介倾向包含正面信息传播倾向、负面信息传播倾向2个维度；个体“亲央疏地”倾向包含爱国情感、利益预期差异、领导魅力差异、腐败预期差异、垂直监督期望、服从程度差异6个维度，以期为差序政府信任影响因素的操作化以及模型检验提供前提条件。

【关键词】差序政府信任　影响因素　扎根理论编码　内涵维度

【中图分类号】D63　　【文献标识码】A

【文章编号】1674－2486（2018）05－0052－18

一、引言

纵观历史，我国公民始终保持着向上集中的信任结构。“中央是恩人，省里是亲人，县里是好人，乡里是恶人，村里是仇人”等流传甚广的乡音民谣，“越级上访”“进京告御状”等行为，都从侧面反映了我国公民对政府组织与官员的

* 陈丽君，浙江大学公共管理学院，教授；通讯作者：朱蕾蕊（zhuleirui@163.com），中国计量大学人文与外语学院，讲师。感谢匿名评审人的意见。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

信任级差。随着政府信任研究近20年在我国的广泛开展与深入，不少学者通过分析各类全国性大样本调查数据（WVS、Asian Barometer）、自主获取的问卷调查数据与访谈素材，不同程度地证实了我国“央强地弱”的政府信任状态，即公民对中央政府的高信任度、对地方政府的相对低信任度，并将此状态概念化为“差序政府信任”（Li，2004，2013，2016），为我国政府信任现状作出了“整体高而稳”特征之外更深层的结构表征。

李连江将差序政府信任比喻为一道“防火墙”，认为它将保护中央政府远离民众的不满并保持民众的希望，一定程度上有助于分散中央政府的执政风险（Li，2004）。但差序政府信任可能使地方与基层治理陷入“不管做好做坏，社会老不信”的“塔西佗陷阱”（耿静，2013）。因此，研究差序政府信任的影响因素与形成机制，对于缓解当前我国的地方治理矛盾、维护社会稳定具有十分重要的指导意义。

目前，学界对差序政府信任的成因进行了间接与直接两方面的探究。间接视角下，传统的政府信任研究发现中央与地方政府信任的不同影响因素、某一影响因素对中央与地方政府信任的不同影响方向与影响程度，都间接造成了公民的差序政府信任。学界普遍认为，能力（Competence/Effectiveness/Expertise）、善心（Benevolence/Care/Commitment）与诚实（Honesty/Integrity）是政府信任的三个核心内涵并作用于政府信任（Houston & Harding，2013；李艳霞，2014）。基于此，国内学者进一步检验了这三方面因素对央地政府的差异化影响。其中，绩效因素受到较多关注。吕书鹏和肖唐镖（2015）经过二手数据研究发现，公民对中央和地方政府的绩效评价分别强化和弱化了其差序政府信任，公民对中央与地方政府的动机评价亦是如此。有研究指出，经济绩效因素会影响人们对中央与地方政府的差序政府信任水平（薛立勇，2014；吴结兵等，2016）。也有学者着眼于央地政府腐败（吕书鹏，2015）、央地政府获得信任的动机与途径（叶敏、彭妍，2010；李思然，2013）等因素，尝试分析产生央地政府信任差的原因。

其次，公民与政府间的沟通因素，如公民使用的信息媒介（Porumbescu，2013；Im et al.，2014）、电子政务（Gracia & Arino，2015；Porumbescu，2015）、透明度（Grimmelikhuisen et al.，2013），在影响政府信任的同时，也被研究者用于解释差序政府信任的成因。譬如张洪忠等（2016）通过对覆盖全国的大样本网民调查数据分析发现，使用微信对中央政府信任度有正向影响，却对省部级和县乡级政府信任没有显著影响。吕书鹏（2015）则认为，传统媒体通过提高

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

中央政府信任强化差序政府信任，新兴媒体通过削弱中央政府信任弱化差序政府信任，小道消息传播虽然同时削弱中央与地方政府信任，但却对后者的负面影响更大。

最后，政府信任的群体差异进一步反映在差序政府信任领域。经实证检验，不同性别、年龄、受教育程度、职业、户籍的个体所持差序政府信任不同；家庭成员中有政府表彰经历的公民更倾向于信任地方政府、有战争经历的老兵更倾向于信任中央政府（Cui et al.，2015）、农村低保户更倾向于信任基层政府（谢治菊，2013）。此外，大量研究者认为我国的政府信任、差序政府信任离不开传统政治文化的影响，但就其影响尚未达成学界共识，大部分研究者认为传统政治文化价值观正向影响公民的政府信任水平（Li，2016）；也有实证研究表明，传统政治文化价值观可以缩小央地政府的信任差距（薛立勇，2014；吴结兵等，2016）。

直接视角下，学者们主要从制度安排和信息不对称角度展开差序政府信任的成因分析。一方面，我国的中央集权体制，如以“分税制”和“转移支付”为主的财税制度（Tang & Hube，2014）、中央对地方的目标考核制度（徐彬，2011；刘雪华、辛璐璐，2015）、地方官员的选拔与奖惩制度（张晓军等，2016），既决定了央地政府各自的职责权限和资源禀赋，也决定了两者的互动关系和行为取向，成为了央地政府表现差异以及公民差序政府信任的制度原因。加之我国上紧下松的传媒管理使中央政府及中央级官员得到更多保护，地方级基层官员则往往完全暴露在新闻监督的火力之下（张晓军等，2016；Li，2016），这进一步拉开了中央与地方政府的“信任鸿沟”。

上述研究说明，作为我国较大范围和较长时间内保持着的一种特殊现象，“央强地弱”的差序政府信任已经得到了学界的关注与讨论。但以往研究主要集中于通过沿用政府信任的影响因素解释差序政府信任成因的间接视角，缺乏更加细腻与直接的影响因素剖析。如用经济绩效来解释差序政府信任，省略了太多中间环节与中介变量。又如分别检验中央与地方政府绩效评价对差序政府信任的不同影响，却未能从比较视角深挖央地政府表现差异对差序政府信任的影响，都在一定程度上限制了研究的解释力。当然，不少学者通过直接视角来分析差序政府信任的形成机制，但主要停留在理论或案例分析的层面，缺少实证检验。总体上，现有研究仍未形成系统的影响因素模型，为差序政府信任的成

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

因提供一个完整的解释框架。因此，本研究将结合理论分析与运用扎根理论方法①的实证分析，更具体地阐明我国差序政府信任现象的影响因素及其具体内涵，在此基础上构建一个差序政府信任的影响因素模型，为后续研究的概念操作化、影响机制检验提供条件。

二、研究方法

本研究主要通过半结构化的“面对面”访谈搜集差序政府信任影响因素及其内涵维度的现实素材。访谈内容上，通过开放式提问，获得受访者对中央与地方政府和官员的信任与原因信息：“您对我国各级政府的信任程度如何?”“为什么您对不同层级政府的信任程度不同（或相同）?”。

通过方便取样，研究者于2017年7月－8月，在杭州与苏州两地共计访谈56名普通公民。因受访者对访谈主题的兴趣度差异，访谈时间在15－90分钟之间不等。访谈全程录音，并在结束后由研究者系统录入电脑，形成56份电子文档，成为扎根理论编码的主要对象。编码时，本研究利用由德国学术研究者弗里泽（Susanne Friese）在1992年开发的一款执行资料分析软件Atlas. ti进行辅助分析。

考虑到理论饱和度②，本研究根据受访者姓名首字母对56份访谈文档进行编号，由不知情者对编号进行随机分组，形成两组（每组28份）访谈文档。对两组访谈材料分别进行三级编码，通过观察比较两组访谈资料最后获得类属，来判断理论抽样饱和度情况。

根据受访者对中央到地方各级政府组织与官员的信任度描述，56名受访者呈现出5种信任结构：“随政府层级升高而升高”的差序政府信任（24，42.86%）、“对各级政府信任度没有差别”的“无差别”信任结构（22，39.29%）、“对中央与基层政府信任度高、对中间层级政府信任度低”的“马鞍形”信任结构（5，8.93%）、“对中央与基层政府信任度低、对中间层级政府信任度高”的“倒U型”信任结构（2，3.57%）、“随政府层级升高而降低”的“反差序”

① 扎根理论编码是指从资料中获取和发展概念和类属（Glaser & Strauss，1967），其编码策略遵循“初始编码－聚焦编码－理论编码”的递进思路。

② 理论饱和度抽样是扎根理论方法开展的必要环节，在逐份分析访谈材料过程中，我们会持续获得新数据以发现新范畴、新属性或范畴间新关系，当从资料中无法再形成新发现时，便实现了理论饱和（李贺楼，2015）。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

政府信任（1，1.76%）。持差序政府信任的受访者接近半数，这也与二手数据①的结果相吻合。

三、差序政府信任的影响因素及其内涵维度：基于扎根理论三级编码

（一）一级编码：初始编码

本研究采用逐行和逐个事件编码的方式进行访谈资料的初始编码，目的在于“将资料拆分开，勾画出概念来代表原始资料块”（科宾、施特劳斯，2015：206）。

比如：

> 在我们学校（某镇初级中学）开小店要交一笔钱，但是这个钱是交给镇政府的，学校见不到这笔钱，（镇政府）还有很多类似的财政收入都没有依据。（受访者5，初中教师）

将该段文字（或事件）编码为“地方财政收入缺乏依据”。

又如：

> 上级拨下来多少经费，它（地方电力部门）用不完，一年不到就在修电网了，估计是怕用不掉预算，明年上级不给拨这么多钱，所以就拼命浪费这笔钱。（受访者12，民企职工）

将该段文字（或事件）编码为“地方电网建设资金浪费”。

与此类似，我们对每一份访谈资料进行初始编码，共采集751个初始编码，其中第一组访谈资料获得的初始编码为370个，第二组访谈资料获得的初始编码为381个，初始编码数量基本持平。

---

① 根据东亚民主研究计划（Asian Barometer）的三波调查数据，将对中央政府信任度高于地方政府信任度的被调查者界定为持差序政府信任者，我国持差序政府信任的被调查者占比依次为44.4%（第一波）、63.0%（第二波）、44.8%（第三波）（本文作者统计）。数据资料是采自由台湾大学东亚民主研究计划执行、胡佛教授与朱云汉教授主持的“东亚民主研究计划”。感谢上述机构及人员协助提供资料，同时本文内容将由本文作者自行负责。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

（二）二级编码：聚焦编码

在一级编码基础上，我们将事件与事件（或编码与编码）进行比较，将概念相互联系与聚焦，并保持聚焦编码间的互斥。

比如:

像我们这边有一年，村里在路边种了很多花，但是很快就枯死了，与其这样还不如过年给村里老人家一些补助来得实际。（受访者28，基层公务员，初始编码“村容建设投入浪费”）

村里面我认为是有浪费的，第一次自来水管道的升级，第二次么污水管道，我认为应该两个部门商讨，在同一个时间内一起施工，不要过一段时间“啪”挖开施工，过一段时间又“啪”打开施工。（受访者23，民企司机，初始编码“管道建设投入浪费”）

前段时间流行一个词“某市漆贵”，因为领导说钢棚要什么颜色，本来可能钢棚是蓝色的，现在都要喷成另一种颜色。（受访者5，初中教师，初始编码“市容建设投入浪费”）

我们镇政府的办公大楼造得太好了，但是我们整个镇的文体设施却做得很差，没有一个电影院，没有一个体育场所。（受访者14，退休工人，初始编码“办公环境投入浪费”、“文化服务投入不足”）

我们前几天去某地玩，那边有很大一块空地，听人说是下面乱拆迁，现在停工停掉了，这不是很浪费嘛，拆迁费都赔掉了，很贵的。（受访者17，民企职工，初始编码“土地规划使用问题”）

……

上述初始编码之间存在两个共性，一个是涉及的主体为地方或基层政府，一个是聚焦于资源使用问题，因此将它们整合为“地方政府支出行为偏差”这一聚焦编码。通过日常观察与体验，公民对地方政府的资金使用、土地利用等一系列支出行为有着相对直观的感知，虽然这一感知可能是“未达肌理”甚至“捕风捉影”，但却成为了公民判断地方政府“好坏”的重要依据，在访谈中被受访者多次提及。

又如:

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

就说违章拆迁工作的问题，可能上层领导的出发点是好的，想整治一下环境，处理一下危房。但是其实这些小房子对本地村民来说可能还是很重要的。比如一些老年人，以农耕为主，需要这些小房子放置他们的农耕工具，现在强行拆掉，关键还没有补贴，政策来得特别强烈，没有缓冲期。像我们隔壁邻居，原来在小房子里烧饭，现在只能在一个棚棚里烧饭，感觉一下子回到了很狼狈的年代，感觉地方政府的这个政策执行得就不是很漂亮。（受访者3，民企职工，初始编码“地方政府拆违执法过度”）

我们这边有些政策有点三天打渔两天晒网的感觉，过了风头就不实施了。（受访者9，民企职工，初始编码“地方政府政策敷衍”）

某些省里顽固势力太强，一些政策会削弱这些顽固势力或者利益相关者，可能会遭到地方的政策抵制。（受访者2，民企职工，初始编码“地方政府政策抵制”）

我非常不满意我们的婚假政策。中央的意图就是调整晚婚晚育假、做相应合并，不区分晚婚晚育这件事情，但不代表你（地方政府）要把假期统一缩短啊，这很过分。他不是曲解上面的意思，他是利用上面没有完全严格执行的点，自己在那边瞎指挥、瞎做决策。（受访者15，民企职工，初始编码“婚假政策变异”）

……

不论是政策执行过度、政策敷衍、政策抵制，还是政策变异，均反映的是地方政府做出的不符合政策本意或违背公民意愿的政策执行选择，因此，我们将上述初始编码整合为“地方政府政策变通执行”。

最终，我们将所有初始编码提炼为20个聚焦编码：地方财政公开透明程度、地方收入行为偏差、地方支出行为偏差、地方政策变通执行、地方政策执行梗阻、地方政策结果偏差、公共服务、社会安全、经济发展、人民生活、行政水平、环境保护、媒介正面信息传播倾向、媒介负面信息传播倾向、爱国情感、对央地政府利益预期差异、对央地领导魅力感知差异、对央地政府腐败预期差异、垂直监督期望、服从程度差异。这些聚焦编码间包含的具体特征与内涵基本是互斥的。

（三）三级编码：理论编码

20个聚焦编码中，地方财政公开透明程度、地方收入行为偏差、地方支出

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

行为偏差主要体现公民对地方政府资源获取与分配行为偏差的感知，因此将这3个聚焦编码整合为“地方资源收支偏差感知”理论编码；地方政策变通执行、地方政策执行梗阻、地方政策结果偏差主要体现公民对地方政府政策执行偏差的感知，因此将这3个聚焦编码整合为“地方政策执行偏差感知”理论编码；公共服务、社会安全、经济发展、人民生活、行政水平、环境保护则主要体现公民对中央和地方政府绩效评价差异的感知，因此将这6个聚焦编码整合为“央地绩效差异感知”理论编码；媒介正面信息传播倾向和负面信息传播倾向则反映的是公民所接触的媒介对央地政府信息的传播倾向，因此将这2个聚焦编码整合为“媒介倾向”理论编码；最后，爱国情感、对央地政府利益预期差异、对央地领导魅力感知差异、对央地政府腐败预期差异、垂直监督期望、服从程度差异反映的则是公民主观上对中央与地方政府及官员的倾向性或偏好，因此将这6个聚焦编码整合为“个体‘亲央疏地’倾向”理论编码。事实上，这5个理论编码，恰好从公民感知的视角，为我们理解差序政府信任的影响因素及形成机制提供思路。20个聚焦编码则相应成为5个理论编码的的具体内涵维度（详见表1）。

表1　差序政府信任的影响因素及内涵维度构成说明

因素	代码	内涵维度	定义
央地政府绩效差异感知（A）	A1	公共服务（央地绩效差异）	公民对中央与地方政府在公共服务供给上的绩效差异感知
	A2	社会安全（央地绩效差异）	公民对中央与地方政府在维护社会安全上的绩效差异感知
	A3	经济发展（央地绩效差异）	公民对中央与地方政府在促进经济发展上的绩效差异感知
	A4	人民生活（央地绩效差异）	公民对中央与地方政府在改善人民生活上的绩效差异感知
	A5	行政水平（央地绩效差异）	公民对中央与地方政府在提升行政水平上的绩效差异感知
	A6	环境保护（央地绩效差异）	公民对中央与地方政府在环境保护工作上的绩效差异感知

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

（续上表）

因素	代码	内涵维度	定义
地方资源收支偏差感知（B）	B1	地方财政公开透明	公民对地方政府财政收支信息公开程度的感知
	B2	地方收入行为偏差	公民对地方政府收入行为偏差的感知
	B3	地方支出行为偏差	公民对地方政府支出行为偏差的感知
地方政策执行偏差感知（C）	C1	地方政策变通执行	公民对地方执行中央政策的变通程度感知
	C2	地方政策执行梗阻	公民对地方政策执行过程梗阻程度的感知
	C3	地方政策结果偏差	公民对地方政策执行结果偏差的感知
媒介倾向（D）	D1	媒介正面信息传播倾向	媒体报道央地政府正面新闻、营造央地政府形象上的倾向性
	D2	媒介负面信息传播倾向	媒体报道央地政府负面新闻的倾向性
个体“亲央疏地”倾向（E）	E1	爱国情感	公民对国家的热爱与关注程度
	E2	利益预期差异	公民对央地政府为民谋利的预期差异
	E3	领导魅力差异	公民对央地领导魅力的评价差异
	E4	腐败预期差异	公民对央地领导的腐败可能性预期差异
	E5	垂直监督期望	公民对中央管理与监督地方的期望程度
	E6	服从程度差异	公民对央地政府的服从程度差异

资料来源：作者自制。

四、差序政府信任的影响因素模型构建：基于理论与现实素材

通过访谈与扎根理论编码，我们获得了央地政府绩效差异感知、地方资源收支偏差感知、地方政策执行偏差感知、媒介倾向、个体“亲央疏地”倾向5个理论编码。结合理论与现实素材，我们将进一步分析5个理论编码与差序政

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

府信任的关系并构建一个影响因素模型。

（一）地方资源收支偏差感知与差序政府信任

地方政府作为公民相对容易接触到的政府层级，其日常运作与行为表现将为公民的信任判断提供直观依据。根据曹正汉（2011：10）的观点，“把多少资源、多大权力集中在政府手里，给民众留下多少自由支配的资源、多大自由活动的空间”是任何集权体制都必须解决的问题。负有直接责任的地方政府，在资源获取与分配过程中的一举一动，但凡被公众所察觉，即将成为公众判断其可信赖程度的依据。访谈中，受访者反映地方政府在市政建设投入（40）、土地规划利用（8）、公共服务投入（6）、土地征用（8）、公共设施收费（7）、行政成本（5）、行政审批收费（4）、行政处罚（1）、资金使用效率（1）、财政公开透明（4）、财政收入依据（1）等环节均有行为失当（括号内为受访者提到的频次，进一步归纳后成为了前文的聚焦编码）。资源利用时的“大手大脚”、资源获取时的“竭泽而渔”、资源收支过程的“随心所欲”仍然是受访者对地方政府的评价。但站在地方政府的立场，其在资源获取与使用上也有自己的“难言之隐”：

> 现在地方政府照我们来说是一个“破簸箕”，它要承担的责任相当大，群体要照顾、公职人员要养、公共设施要建设……钱从哪里来？靠税收没有办法运转，我们也不会向老百姓收，现在跟老百姓增加费用这些都是不存在的，我们只能通过土地开发来获取……”（受访者20，基层公务员）

事实上，自1994年分税制改革以来，地方政府财政收入与支出的逆向变化等问题逐步暴露（王敬尧，2008）。根据统计年鉴数据①，1978年至2016年，无论是地方预算收支差异（支－收），还是地方一般公共预算支出占全国比重，都呈逐年增高走势（2016年底，两指标分别高达73 112.01亿元、85.40%）；仅2016年，全国31省（直辖市、自治区）的一般公共预算收支均陷入“支大于收”的窘境（四川省收支差异甚至高达4 620.04亿元）；反观中央预算收支差异（支－收），则逐年走低（2016年底低至－44 961.77亿元）。地方政府在负责大量基础设施建设投资、服务提供及社会福利保障的同时，几乎没有自己

① 中央与地方历年财政数据来自《中国统计年鉴》之七“财政”章节，网址链接：http：//www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2017/indexch.html。

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

的收入来源（Zhang & Barnett，2014）。

在有限的财政资源下，面临上级与中央政府绩效考核与事权下行压力，地方政府极有可能采取一系列违背公民意志的资源获取与分配行为来缓和矛盾。而这也将加大公民的差序政府信任。研究者发现，村民的土地剥夺经历将削弱其对县乡政府的信任，但却并不会给中央政府信任（中共中央与国务院）带来消极影响（Cui et al.，2015）。游宇和张光（2015）则在二手数据研究中发现，在省级层面，地方财政重发展性支出轻再分配支出将对公民的政治信任产生结构性影响。这些研究从侧面反映，公民对地方政府资源获取与支出行为偏差的感知，即公民感知到的“地方政府在资源获取和分配过程中违背公民意愿或损害公民利益的程度”，将加剧公民对地方政府的不信任，同时提升公民的差序政府信任水平。因此，本研究提出以下研究命题：

研究命题1：公民感知到的地方政府资源收支行为偏差越大，其差序政府信任水平越高。

（二）地方政策执行偏差感知与差序政府信任

不少受访者表示，“相信中央政府、不信地方政府”很大程度源自地方政府对中央政策的执行偏差：

> 我更相信高层的政府。因为政策是最高级（政府）制定的，制定者肯定是（我）最相信，有诚信、有水平的，政策是原始、折中的。但是执行者可能层层落实会有偏，比如有抵触心理、有腐败，地方辅助的配套政策是对政策的细化，肯定有地方保护主义的影响。政策本身可能没多大问题，但是执法不公、不当、力度不同的现象（涉及百姓利益的地方）出现很多，这些也与执行政策的个体有关。（受访者40，社区工作者）
>
> 中央政策出台的时候肯定是好的，到下面有了地方特色。地方肯定有细则，会夹杂地方自利的因素。高层级（政府）涉及很多都是理论的。你相信理论，肯定相信他们的政策是好的。下面都是涉及实际操作，肯定有很多变数，他们的空间更大。（受访者2，民企职工）

利普斯基（Michael Lipsky）（Lipsky，1980）的街头官僚理论认为，基层官员在政策执行过程中或多或少会受到执行难度、监督力度、自利倾向等主客观因素的影响而出现政策执行偏差。不同学者对地方政府的政策执行偏差表现进行了多种分类。如刘鹏和刘志鹏（2014）将政策执行偏差归纳为政策敷衍、政

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

策附加、政策替换、政策抵制等四种表现；陈家健和张琼文（2015）从执行压力与适用性两个维度，将基层政策执行归纳为正常执行（慢）、正常执行（快）、消极执行与运动式执行四类表现；陈丽君和傅衍（2016）将政策执行偏差梳理为自定义型政策变通、调整型政策变通、执行软约束、政策选择性执行、基层共谋、运动式执行、政策中梗阻、政策空传和歪曲性政策变通等九大表现。访谈中，受访者对地方政府政策执行偏差的感知则具体表现在政策异化（23）、执行过度（22）、承诺兑现（15）、执法公平性（12）、执法透明度（11）、执法回应性（10）、政策抵制（7）、执法时效性（4）和政策敷衍（2）等方面。从中不难看出，政策执行偏差对于公民尤其是政策执行对象来说，无疑将产生消极影响。公民在为数不多的与地方政府互动的过程中，由于地方政策执行偏差而得到的负面反馈，将加剧公民对地方政府的不满与不信任。而由于距离公民日常生活较远，中央政府则享受了较少接触、间接接触和良性接触带来的好处（叶敏、彭妍，2010）。随着地方政府陷入“多做多错、少做不做则不作为”的困境，差序政府信任势必得到加剧。因此，本研究提出以下研究命题：

研究命题2：公民感知到的地方政府政策执行偏差越大，其差序政府信任水平越高。“政策执行偏差”在本研究中特指，地方政府在政策执行过程中违背公民意志或偏离政策目标的程度。

（三）央地绩效差异感知与差序政府信任

访谈中，受访者对央地绩效差异的感知呈现三个特征。第一，在谈及中央与地方政府分别办过什么“好事”与“坏事”时，受访者回忆的事件类型并没有出现明显的央地差异，均集中在公共服务、社会安全、经济发展、人民生活、行政水平、环境保护几个维度，从侧面反映了公民对政府绩效归因的模糊性与主观性，即无法将中央与地方政府的绩效严格区分开来。第二，即使谈到地方政府做得好的地方，受访者往往在评价中补充说明“这归功于中央的领导”“地方是贯彻中央政策”。第三，谈到地方政府办的“坏事”时，受访者总能滔滔不绝。其中，后两个特征表现越明显，该受访者的差序政府信任越明显：

> 我肯定是最相信中央的，说起中央政府办的好事那太多了。对我们老年人中央满照顾，年年给我们加退休工资；对穷苦的地方，千方百计要照顾他们、助他们脱贫，从报纸上、电视上看，这个工作做得蛮好的。办的不好的事情倒真有点说不出来。但是地方办的不好的事情就多了。比如我们的危房拆迁补助，我们的跟隔壁镇差别还挺大，想不通难道国家政策变来

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

变去这么多的吗？政策不应该是一样的嘛？还有我们这边整条 X 街，一路危房多少，怎么没什么整改动静？总的来说，我们街道对老百姓生活不是很关注。（受访者 14，退休工人）

因此，本研究提出以下研究命题：

研究命题 3：公民感知到的央地绩效差异越大，其差序政府信任水平越高。“央地绩效差异”在本研究中特指，中央政府绩效优于地方政府绩效的程度。

（四）媒介倾向与差序政府信任

作为公民与政府间信息互动的主要渠道，各类信息媒介成为了公民获取央地政府行为信息的重要来源。本研究的受访者在描述对央地政府及官员的信任及原因时，不止一次地提到自己看到的新闻或影视作品对自己的影响。

中央的反腐败力度很大，经常能看到某某官员落马的新闻。（受访者 17，民企职工）

我觉得某影视作品里边的省长挺好的，其实现实生活中我们是接触不到省长的，普通老百姓受电视剧的影响很大，让我觉得我们的省长在想象中是好的。（受访者 1，家庭主妇）

地方政府中像孙某某（某影视作品中人物，区级干部）式的官员，阳奉阴违、听话不干事的人可有呢。（受访者 43，个体户）

受限于我国“上紧下松”的媒体管制环境，中央与地方政府的行为“能见度”存在差异（Liu & Raine，2016）。早有研究者注意到当前由信息管理体制带来的信息半开放环境对差序政府信任产生的影响。如刘小燕等（2014）指出各类媒体均受到直接或间接的政治制约，高层级政府通过占据镜头的主要位置，吸引大量注意力，而基层政府在媒体利用上发挥的空间则相对较小。陈雪莲（2013）认为公众对地方政府政绩的知晓程度远高于对省级、中央政府的知晓程度，政治宣传中的负面报道集中于地方官员，很少涉及省部级以上官员。无论何种研究视角，结合访谈素材，我们发现信息媒介在传播央地政府行为信息过程中存在一定的倾向，该倾向总体遵循“相较地方，更注重维护中央政府形象”这一原则。因此，本研究提出以下研究命题：

研究命题 4：媒介倾向越大，公民的差序政府信任水平越高。

根据胡荣和庄思薇（2017）的观点，公民对政府行为的感知不一定完全来

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

自个体与政治系统的直接互动，也可能受到其他因素的影响。由于难以接触到高层政府，公民往往以媒体的宣传报道等信息作为对中央政府的评价依据（李雷文，2017）。而对于地方政府，公民对其行为的感知也并不完全来自直接接触，新闻报道、影视作品乃至小道消息都在其中发挥着潜移默化的作用。因此，本研究进一步提出以下研究命题:

研究命题5：媒介倾向越大，公民感知到的地方收支偏差、政策执行偏差及央地绩效差异越大，公民的差序政府信任水平越高。

（五）个体“亲央疏地”倾向与差序政府信任

麦卡利斯特（Daniel J. McAllister）对信任的二分，清晰地厘清了认知与情感对信任的双重影响，其中基于认知的信任是建立在对他人的可信赖性、可靠性和职业精神等认知基础上的信任，基于情感的信任则指建立在联结关系中相互依赖个体的情感纽带基础上的信任（McAllister，1995；伍麟，2014），后者更侧重于个体主观偏好对信任的影响。

根据罗特（Julian B. Rotter）的信任理论，个体对他人的初始信任极大程度归功于个体的信任倾向，而信任倾向作为个体对他人可信赖程度的期望以及信赖他人的一般意愿，往往存在个体差异。具有不同信任倾向的个体在与他人交往（尤其是与陌生人交往）时，将付出不同程度的信任（Rotter，1967）。阿拉孔（Gene M. Alarcon）等（Alarcon et al.，2016）也通过实验研究检验了个体信任倾向与初始信任度间的显著相关性。此外，个体的情绪、移情、归因方式、预期等因素对信任的影响也得到了不同程度的验证。借鉴心理学的这些信任研究，公民的差序政府信任可能受到个体主观偏好，即公民对央地政府的信任倾向的影响。这一倾向基于我们的访谈素材，包含了公民对央地领导魅力（70）、总体期望（69）、为民谋利预期（49）、腐败可能性（33）、服从意愿（24）、垂直监督期望（21）、距离远近（19）、领导熟悉度（17）、腐败严重性（11）、犯错容忍度（7）、制约难度（6）、出错难易（6）、服从强度（6）、爱国情感（3）等方面的差异化定位。为此，我们将其命名为“亲央疏地”倾向，特指公民在主观上“亲近中央政府、疏远地方政府”的程度，并提出以下研究命题:

研究命题6：公民的“亲央疏地”倾向越大，其差序政府信任水平越高。

个体“亲央疏地”倾向的大小，可能来自主客观两方面因素。一方面，公民对央地政府的行为（地方资源收支偏差、地方政策执行偏差及央地绩效差异）感知成为了个体“亲央疏地”倾向产生的客观依据；另一方面，访谈中，高年龄段受访者相较低年龄段受访者，个体“亲央疏地”倾向越大、差序政府信任

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

水平越高。结合引言中总结的以往研究，我们认为个体属性、经历及权威主义文化心理都将通过影响个体的“亲央疏地”倾向间接影响其差序政府信任水平，因此，本研究补充提出以下研究命题：

研究命题7：公民“亲央疏地”倾向是公民政府行为感知与差序政府信任之间的中介变量。公民感知到的地方收支行为偏差、地方政策执行偏差及央地绩效差异越大，公民的“亲央疏地”倾向越大，其差序政府信任水平越高。

研究命题8：公民“亲央疏地”倾向是公民个体属性、经历与差序政府信任之间的中介变量。

研究命题9：公民“亲央疏地”倾向是公民权威主义价值观与差序政府信任之间的中介变量。公民的权威主义价值观水平越高，其“亲央疏地”倾向越大，其差序政府信任水平越高。

基于上述研究命题，本研究进一步构建了差序政府信任的微观影响因素模型（图1）。

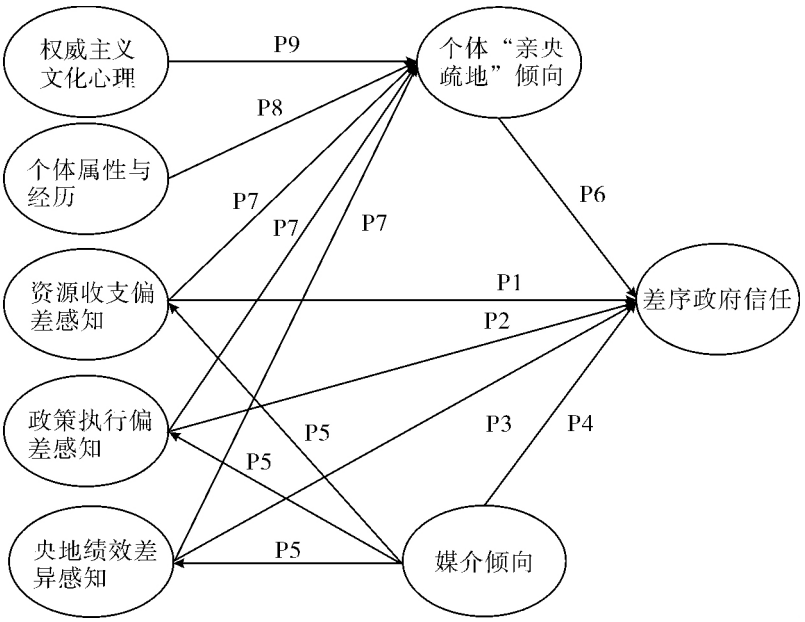

图1　差序政府信任的影响因素模型

资料来源：作者自制。

五、研究结论

“央强地弱”的差序政府信任是当前我国政府信任的主要特点，得到了国内

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved.　http://www.cnki.net

外学者的广泛关注，但对差序政府信任的影响因素研究仍有待进一步深入与系统化。本研究通过对 56 名普通公民的访谈，基于理论研究与现实素材，结合理论分析和扎根理论编码，创新性提出了差序政府信任的五大影响因素，即公民对地方资源收支行为偏差的感知、公民对地方政策执行偏差的感知、公民对央地绩效差异的感知、媒介倾向及个体“亲央疏地”倾向，并进一步构建了差序政府信任的微观影响因素模型。与此同时，基于扎根理论三级编码，阐明了差序政府信任影响因素的内涵维度，即地方资源收支偏差感知的 3 个内涵维度、地方政策执行偏差感知的 3 个内涵维度、央地绩效差异感知的 6 个内涵维度、媒介倾向的 2 个内涵维度、“亲央疏地”倾向的 6 个内涵维度，为后续研究对影响因素的操作化及模型检验提供前置条件。

本研究也存在一定的局限。比如，访谈取样主要集中于东部地区、缺乏一定代表性。再比如，传统政治文化心理与个体“亲央疏地”倾向、差序政府信任间的关系方向尚未得到现实证据支撑。此外，本研究只能作为差序政府信任研究的一个铺垫，构建了差序政府信任的微观影响因素模型，但宏观制度、文化与社会环境因素以及央地政府行为的客观表现都尚未纳入构思的模型之中。为此，下一步一方面可以通过对差序政府信任及其影响因素的操作化与关系检验进行持续研究；另一方面，可以着眼于差序政府信任宏观形成机制的再拓展，以城市、区域为研究单位，基于政府行为表现的客观数据、制度环境的替代指标、区域整体的差序政府信任水平，进一步检验与挖掘群体层面的差序政府信任成因。

参考文献

曹正汉(2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究，1：1－40.

陈家建、张琼文(2015). 政策执行波动与基层治理问题. 社会学研究，3：23－45.

陈丽君、傅衍(2016). 我国公共政策执行逻辑研究述评. 北京行政学院学报，5：37－46.

陈雪莲(2013). 地方干部的政治信任与政治效能感——一项以问卷为基础的研究. 社会科学，11：4－15.

耿静(2013). 政府信任的差序化：基层治理中的“塔西佗陷阱”及其矫治. 理论导刊，12：31－33.

胡荣、庄思薇(2017). 媒介使用对中国城乡居民政府信任的影响. 东南学术，1：94－111.

李贺楼(2015). 扎根理论方法与国内公共管理研究. 中国行政管理，11：76－81.

李雷文(2017). 政治信任“差序格局”形成的心理机制分析. 中国管理信息化，5：209－211.

李思然(2013). 我国政治信任的层级特征及其形成原因. 学术交流，8：42－45.

李艳霞(2014). 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.

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

公共管理学报，11(2)：16－26.

刘鹏、刘志鹏(2014). 街头官僚政策变通执行的类型及其解释——基于对H县食品安全监管执法的案例研究. 中国行政管理，5：101－105.

刘小燕、毛湛文、李云翔(2014). 试论中国乡村政治传播的“差序格局”：基于五省的调查分析与成因阐释. 北大新闻与传播评论，1：103－123.

刘雪华、辛璐璐(2015). 公民参与视野下的政府信任差序化危机及应对. 上海行政学院学报，2：48－55.

吕书鹏(2015). 差序政府信任：概念、现状及成因——基于三次全国调查数据的实证研究. 学海，4：148－157.

吕书鹏、肖唐镖(2015). 政府评价层级差异与差序政府信任——基于2011年全国调查数据的实证研究. 北京行政学院学报，1：29－38.

王敬尧(2008). 分税制视野下府际关系的特征与走向——府际间财政资源分配的视角. 江汉论坛，4：82－85.

吴结兵、李勇、张玉婷(2016). 差序政府信任：文化心理与制度绩效的影响及其交互效应. 浙江大学学报(人文社会科学版网络版)，8：1－13.

伍麟(2014). “信任危机”的心理学解析. 苏州大学学报(教育科学版)，4：50－57.

谢治菊(2013). 农村最低生活保障制度与农民对政府信任的关系研究——来自两次延续性的调查. 中国行政管理，6：120－125.

徐彬(2011). 地方政府信任弱化：改革阻力与改革成本扩大化. 社会科学，3：29－34.

薛立勇(2014). 政府信任的层级差别及其原因解析. 南京社会科学，12：57－64.

叶敏、彭妍(2010). “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. 甘肃行政学院学报，3：49－57.

Yuanyan Sophia Zhang、Steven Barnett. (2014). 中国地方政府财政脆弱度及风险：国际货币基金组织工作报告(财政部和亚太部). 思想库：http://think.sifl.org/?p=5798. 2018年3月25日访问.

游宇、张光(2015). 事与愿违：财政支出导向与政治信任. 开放时代，1：138－156.

张洪忠、马思源、韩秀(2016). 中央与地方：网民的政府信任度比较. 新闻与传播研究，(b12)：78－84.

张晓军、刘太刚、吴峥嵘(2016). 政府信任的距离悖论：中美两国为何反向而行？——基于“承诺－兑现”的信任生成机制的分析. 天津行政学院学报，18(1)：3－9.

朱丽叶·M. 科宾、安塞尔姆·L. 施特劳斯(2015). 质性研究的基础：形成扎根理论的程序与方法. 朱光明译. 重庆：重庆大学出版社.

Alarcon, G. M., Lyons, J. B. & Christensen, J. C. (2016). The Effect of Propensity to Trust and Familiarity on Perceptions of Trustworthiness over Time. *Personality and Individual Difference*, 94：309－315.

Cui, E., Tao, R., Warner, T. J. & Yang, D. L. (2015). How Do Land Takings Affect Political Trust in

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

Rural China. *Political Studies*, 63(S1):91 – 109.

Glaser, B. G. & Strauss, A. L. (1967). The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research. *Chicago: Aldine Publishing Company*.

Gracia, D. B. & Arino, L. V. C. (2015). Rebuilding Public Trust in Government Administrations through E – Government Actions. *Revista Espan˜ola De Investigacio´n De Marketing ESIC*, 19(1): 1 – 11.

Grimmelikhuijsen, S., Porumbescu, G., Hong, B. & Im, T. (2013). The Effect of Transparency on Trust in Government: A Cross – National Comparative Experiment. *Public Administration Review*, 73(4):575 – 586.

Houston, D. J. & Harding, L. H. (2013). Public Trust in Government Administrators: Explaining Citizen Perceptions of Trustworthiness and Competence. *Public Integrity*, 16(1):53 – 75.

Im, T., Cho, W., Porumbescu, G. & Park, J. (2014). Internet, Trust in Government, and Citizen Compliance. *Journal of Public Administration Research and Theory: J – PART*, 24(3):741 – 763.

Li, L. J. (2004). Political Trust in Rural China. *Modern China*, 30:228 – 258.

Li, L. J. (2016). Reassessing Trust in the Central Government: Evidence from Five National Surveys. *The China Quarterly*, 225:100 – 121.

Li, L. J. (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*, 31(1):3 – 36.

Lipsky, M. (1980). Street – Level Bureaucracy. New York: Russell Sage Foundation.

Liu, H. X. & Raine, J. W. (2016). Why Is There Public Trust in Local Government than in Central Government in China. *International Journal of Public Administration*, 39(4):258 – 269.

McAllister, D. J. (1995). Affect – and Cognition – Based Trust as Foundations for Interpersonal Cooperation in Organization. *Academy of Management Journal*, 38(1):24 – 59.

Porumbescu, G. A. (2013). Assessing the Link between Online Mass Media and Trust in Government: Evidence from Seoul South Korea. *Policy and Internet*, 5(4):418 – 443.

Porumbescu, G. A. (2015). Linking Transparency to Trust in Government and Voice. *American Review of Public Administration*, 47(5):520 – 537.

Rotter, J. B. (1967). A New Scale for the Measurement of Interpersonal Trust. *Journal of Personality*, 35(4):651 – 665.

Tang, M. & Hube, N. (2014). The Variant Effect of Decentralization on Trust in National and Local Governments in Asia. *Political Studies*, 64(1):1098 – 1102.

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

method research, which contributes to the extension of Technology Implementation Theory in the context of China. The regression method shows that there is a U – shape curve relationship between an official's tenure and technology implementation performance under the framework of attention allocation to the population. The findings based on Qualitative Comparative Method elaborates the causal effect of an official's tenure and inter – government relations. The paper also presents a comparisonof the different influenceson the efficiency/legitimacy mechanism. This can help practitioners know more about the forces and baffles in the development of e – government.
Key Words Technology Implementation; Institutional Factors; Efficiency Mechanism; Legitimacy Mechanism; Integrative Multi – Method Research

Determinants of Hierarchical Trust in Governments and Their Conceptual Dimensions: Based on Trust Theory and Grounded Theory

…… Lijun Chen & Leirui Zhu

Abstract Based on a review of the literature and in – person interviews, "Citizen Perception of Local Government's Bias of Resource Acquisition and Allocation" (BRAA), "Citizen Perception on Local Government's Bias of Policy Implementation" (BPI), "Citizen Perception on the Performance Difference between Central and Local Government" (PD), "The Tendency of Media" (TM), and "The Tendency of Individual" (TI) were found to be the most important determinants of hierarchical trust in governments. After face – to – face interviews of 56 citizens, and a three – stage coding of their responses, this study identified 12 dimensions of PD, 3 of BRAA, 3 of BPI, 2 of TM, and 6 of TI. PD is composed of six aspects from central and local level, including public service provision, economic development, administrative efficiency, improvement of people's livelihood, environment protection, and social management. BRAA is composed ofthree dimensions including transparency of finance, income behavior of local government, and the expenditure behavior of local government. BPI consists of three dimensions, such as policy distortion, obstruction of policy implementation, and policy outcome bias. TM includes a tendency to positive/negative news reporting. TI consists of six dimensions including patriotic feelings, difference of charismatic leadership, difference of expected profitability, difference of corruption expectation, expectation of supervision difficulties, and tendency of compliance. The findings of this research will contribute to further research on measuring determinants and model testing of hierarchical trust in governments.
Key Words Hierarchical Trust in Governments; Determinant; Grounded Theory; Conceptual Dimension.

?1994-2018 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net