

政府信任的概念测量、影响因素与提升策略

朱春奎 毛万磊

(复旦大学 国际关系与公共事务学院,上海 200433)

摘要:如何构建和维持政府信任是公共管理学者和实践者关心的重要议题。政府信任即政治信任,是公众与政府互动过程中对政治制度与政府行为的一种心理预期。综合来看,政府信任的测量的方式主要有两种:一是直接通过公众对政府持肯定或否定态度测量,二是间接通过其他态度(如对政府工作的满意度)测量。政府信任的影响因素有社会人口属性、政治、政府、经济、社会、文化等六个方面。改善政府信任需要深化政府改革、提高公众满意度;改进政府绩效、提高行政效率;改善政府形象、打击官员腐败;积累社会资本、提高社会信任。

关键词:政府信任;政府信任的影响因素;政府信任的提升策略;电子政府

中图分类号:D63-3 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2017)03-0089-10

政府无信,则权威不立。^[1]提升公众的政府信任是公共管理研究的重要议题,也是公共管理实践的不懈追求。政府信任是“政治支持”的组成部分,是政治合法性和政策有效性的重要基础,对政府管理、经济发展和社会稳定具有重要意义。政府信任下降损害政治合法性,增加政府管理成本,妨害政策有效执行,甚至造成社会不稳定和政权危机。因此,如何有效构建和维持公众的政府信任是需要公共管理学者和实践者不断探索、予以回答的时代课题。本文在厘清政府信任概念,总结归纳政府信任的不同测量方式的基础上,深入探讨影响公众政府信任的相关因素,包括社会人口属性、政治、政府、经济、社会和文化六个方面。然后基于影响因素和国情实际,提出改善和提升政府信任的基本策略,包括深化政府改革、提高公众满意度;改进政府绩效、提高行政效率;改善政府形象、打击官员腐败;积累社会资本、提高社会信任等。

一、政府信任的概念与测量

(一) 政府信任的概念

信任属于道德和社会心理学范畴,是具有多个维度的复杂概念,同时包括人际和制度两个层面的认知、情感和行为因素。^[2]关于政府信任的研究中,学术界主要有政府信任和政治信任两个相近的概念,厘清二者之间的关系是进一步研究的基础。

一种观点认为政府信任属于政治信任,是政治信任的内容之一。按照这种观点,政府信任是指

收稿日期:2017-01-04

基金项目:国家社会科学基金重大项目“中国基本公共服务供给侧改革与获得感提升研究”(16ZDA081)

作者简介:朱春奎,男,河南温县人,复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师,管理学博士;毛万磊,男,山东临沂人,复旦大学国际关系与公共事务学院博士研究生。

公众对具体政府机关的信任,即对政府政策、行为与产出的信赖情况,要求政府施政理念与行为要符合公共利益。^[3]而政治信任是与政治合法性和政治支持度相联系,^[4]政治信任包含多个维度,政府信任是其中的维度之一。例如李连江认为,政治信任包含两个维度:政府信任,即对现任政府以及在任权威的信任;政体或政制信任,即对政府体制和政治制度的信心。^[5]诺里斯按照伊斯顿将政治系统分为政治共同体、体制和当局的划分方式,认为政治信任包含政治共同体的信任,即公众对国家的最高层面的信任;体制的信任,即对一国政治制度的信任;当局的信任,即对政治行为主体(政府)的信任。^[6]

另一种观点认为政府信任就是政治信任。按照这种观点,政府信任是指公众对政府或政治系统的行为和结果与期望相符的信心和信念,因此,政府信任是公众与政府之间的一种互动关系,如果公众对政府精英制定政策感到满意,那么政府信任将会产生。^[7]从这一角度看,政府是政治体制的具体承载,公众对政治体制的信任在很大程度上表现为对政府的信任。为了避免混淆,尽量综合两类研究成果,本文采用“政府信任即政治信任”的观点。因此,政府信任是指公众与政府互动过程中,对政治制度与政府行为的一种心理预期。

(二) 政府信任的测量

政府信任与公众满意度、政治支持等其他态度的区别是理论上和实证上的难题,政府信任的测量在公民意见和政治态度的调查研究中不断完善。^[8]虽然关于政府信任的测量方式不尽相同,但综合来看主要有两种方式:直接通过公众对政府持肯定或否定态度测量;间接通过其他态度(如对政府工作的满意度)测量。^[9]不同的测量方式对于解释政府信任的影响因素有显著的不同,通过澳门居民调查数据的研究发现,直接测量更倾向于社会化模型的解释,而间接测量则更倾向于政府绩效的解释。^[10]

直接测量是通过直接询问受访者是否信任政府来测量,通常要求受访者借助李克特量表对政府信任度作出直接评价。直接测量方式体现了受访者对政府信任相对直接稳定的心理反映,在相关研究中使用非常广泛,例如有研究直接要求受访者对中央政府、省委省政府、市委市政府、县委县政府、乡党委乡政府的信任程度进行评价;^[11]直接询问受访者对警察的信任程度^[12]等。在国外调查研究中,欧洲价值研究(European Value Study)也采用直接测量的方式,例如,在2008年的调查中,直接询问受访者对政府、欧盟、国会等机构的信心如何?

间接测量是通过询问受访者对政府行为、政策、信息等方面的满意度或信心如何,间接反映受访者对政府的信任程度。为保证调查研究的可靠性,间接测量一般采用多个维度的方式,即考虑政府信任的结构问题,以对政府信任做出系统性判断。例如加里森主张通过现任权威、政治制度、公共哲学和政治社群四个维度测量,^[13]诺里斯认为可以通过政治共同体、政体原则、政体绩效、政体机构以及政治行动者五个方面测量。^[14]许多国外著名的政府信任调查,例如美国国家选举研究、世界价值观调查、瑞典社会、意见和媒体学会调查等,也都采用多条目的形式进行测量政府信任。

二、政府信任的影响因素

关于政府信任来源的观点主要有文化解释和制度解释两种,前者认为政府信任外生于政治领域,是文化习俗和早期社会化的结果,后者认为政府信任内生于政治系统,是对机构绩效感到的期望效用。^[15]几乎所有的研究都认为影响政府信任的因素众多、相互联系并且十分复杂,除了性别、年龄、经济收入、教育背景等社会人口属性外,政治社会环境、制度安排、公众满意度等都是重要的影响因素。尽管不同国家的政治社会文化存在较大差异,影响政府信任的因素也不尽相同,但综合来看,影响政府信任的因素主要有社会人口属性、政治、政府、经济、社会、文化六个方面。

(一) 社会人口属性

社会人口属性对政府信任有重要影响,因为它们能够反映家庭、同龄群体、世代、社会阶层以及政治身份等因素对政治社会化进程的影响,^[16]而政治社会化进程会进一步对政府信任产生持续性影响。

在政府信任影响因素的实证研究中,通常会先检验社会人口属性的影响。例如,胡荣基于2003—2005年福建省、浙江省以及其他省市的调查研究发现,控制其他变量后,年龄、教育程度和党员的影响不再具有统计显著性,但家庭经济收入越高的公众,对基层政府的信任也越高,同时对高层政府信任的影响不具有显著性。^[17]钟杨和王奎明基于2013年“中国城市居民价值观”调查数据的实证分析发现,性别和收入对政府信任的影响不具有显著性;年龄和学历对政府信任具有负向影响;党员身份对政府信任有正向影响。^[18]胡荣等人基于2008年厦门市调查的实证分析发现,性别、教育、年龄和家庭收入对政府信任的影响均不具有显著性。^[19]赫瑟林顿基于1996年美国国家选举调查的实证分析发现,性别对政府信任的影响不具有显著性;年龄、教育程度和收入对政府信任度都具有负向影响。^[20]陈捷基于1995年、1997年和1999年三次在北京的问卷调查进行实证分析发现,受访者年龄对政体支持有正向影响;女性受访者的政治支持度比男性低;受教育程度对现行政体的支持度有负向影响;中共党员更倾向于支持现政体。^[21]李连江基于2003—2005年福建、浙江等地调查数据的实证分析也发现,性别、年龄、教育程度和收入对政府信任的影响均不具有显著性。^[22]

综上所述,性别、年龄、收入、教育程度等社会人口属性因素对政府信任有不同程度影响,由于调查样本和研究设计不同,社会人口属性因素对政府信任的影响效果存在较大差异,并且通常将社会人口属性因素作为控制变量放入研究模型之后,其显著性会大大减弱。此外,教育程度一直是政府信任来源研究的重点,阿尔蒙德和维伯认为教育程度对公众的政治取向和政治态度的影响最为重要,教育差异是导致信任差异的主要因素之一,^[23]高学历者倾向于通过对政治进行理性评价建立政府信任,低学历者更多通过一般性的无差异化的社会态度建立政府信任。^[24]

(二) 政治因素

政府信任的首要来源是政治因素,例如较高的政治信任能够增强政府施政能力和信任度,而政治态度、政治事件和政治期望也都对政府信任产生重要影响。^[25]具体而言,影响政府信任的政治因素主要有公民政治态度、政治互动、政治腐败与不诚信、政治合法性等。

政府信任是公民的一种相对理性的心理和认知,因而深受政治态度的影响,例如个人对政治议题的主观认知和兴趣、政治效能和国家自豪感等都会影响政府信任。^[26]政治态度可以分为高政治取向和低政治取向两种。其中,高政治取向是指公众对高政治议题或原则的态度,包括公众的民主价值、主要的政治社会问题、与政治相关的抽象理念和话语、爱国主义情感等;低政治取向是指公众对低政治问题的态度,即直接事关公众日常生活、集体事务和工作条件等方面的因素。^[27]

在政治互动方面,公共参与对政府信任有重要影响。公共参与对政府信任的影响主要是通过共识建立、道德行为、责任性实践、服务能力和管理能力等五个中介因素来实现。^[28]公共参与是政治信任重建的重要方式,参与度较高的公众对政府的信任度更高。良好的政治互动也有助于加强政府与公众之间的沟通与协作,从而促进政府信任,^[29]例如我国的村民选举与村民自治,城市居民的政治参与和意见表达等,但是不良的政治互动则会损害政府信任,例如我国的上访活动和农民抗争运动等。

政治诚实与伦理也是影响政府信任的重要因素。首先,不诚信与政治丑闻除了会影响公众对政治家和政府领导者的信任度外,也会严重损害公众对政治制度和政府过程的态度。^[30]美国公众不信任政府的原因就包括特殊利益集团影响力太大,政治家不诚实,缺少正直。^[31]其次,腐败会严

重影响公众对政府的态度。在腐败程度较高的国家,公众对政治系统的绩效评价会更加消极,高腐败直接导致政府信任大幅下降,而反腐败则有助于提高公众的政府信任度。^[32]尤其是新建立的民主国家,腐败严重威胁政府信任,例如在拉美国家腐败破坏制度效率,而这对获取公众支持十分重要。^[33]

在政治合法性上,政府信任与政治制度和政治运作状况相互关联。公众对政体及其运作感到不满是当前危及民主国家公众政府信任的重要因素之一。例如,美国公众常对政策滞塞以及政治程序中因微琐事而争吵不休感到不满,当不满产生的时候,并不是因为政权做了什么,而是政权已不值得信任。^[34]公众并不在意对公共官员负面评价的原因,但这可能对政治系统产生持续性的负面影响。更有研究认为公众信任下降与政府制度有关,由于与政治合法性相关联,要解决此种信任危机较为困难。^[35]

(三) 政府因素

从政府自身的角度看,政府信任的影响因素主要有政府绩效、政策管理、政府透明度等。在早期的研究中,学者们主要通过政府绩效来解释政府信任的变动趋势,认为政府信任的建立依赖于民选官员和行政领导的工作绩效,当公众感到其工作能力有限、工作业绩不高时,公众的政府信任将会下降。^[36]政府绩效是影响信任的关键指标,塑造公众的信任态度,较低的政府绩效是政府信任下降的一个重要原因,而改善政府服务质量和公共服务绩效能够提高公众满意度进而提高政府信任。在美国,对联邦机构满意度较高的公众对该机构的未来业绩更有信心,并对联邦政府整体信任度也更高。^[37]对于发展中国家而言,提高政府绩效更是获取公众信任的主要方式。较高的绩效表现也是我国政治合法性和政府信任的重要来源,^[38]甚至比社会信任的作用更加明显。

也有研究认为政府信任与政府的政策管理能力有关,公共政策公信力是构建政府信任的重要维度。^[39]当公众对政府为解决不断变化的社会问题而制定的公共政策感到不满时,政府信任就会下降,^[40]例如,政策滞塞是美国公众不信任政府的重要原因之一。从提高政府信任的角度看,政策管理的一个重要原则是政策制定与执行要符合公众利益。当公众认为公共政策符合其利益,对公共政策的满意度较高时,会更加倾向于信任政府,如果感到公共政策是代表特殊利益集团或政府自身的利益时,政府信任危机就会产生。^[41]

最后,完善信息公开、提高政府透明度是转变政府管理方式和保障公众知情权的重要举措,是提高公众参与积极性,促进官民互动,改善政府信任的有效方式之一。^[42]政府信息公开的内容、渠道和效果对政府信任有着积极的促进作用,因此,建设透明政府、提高政治透明度能够积极有效地提高政府信任。^[43]在我国,大力推行政府信息公开、提高政府透明度也已被证明能够有效地改善公众的政府信任。^[44]当前,新的研究趋势是将电子政府作为提高政府透明度,加强官民交流,提高政府信任的新的技术战略。^[45]

(四) 经济因素

影响政府信任的经济因素主要有经济发展水平、收入公平性、就业率等。经济发展会影响公众对民主制度的信心,成功的经济发展有助于提升公众对政府的信任度,而失败的经济绩效将会严重瓦解公众的制度信任。

经济增长停滞、收入不平等加剧、失业率增加都会极大地降低公众对政府的信任。例如,美国的经济增长成果会影响对总统工作绩效的评价,进一步影响对政府信心的感知。^[46]在我国,对市场失灵的成功干预有助于提高政府信任,而失败的干预则会降低政府信任。^[47]公众对于政府在经济增长、民生福利和纯公共物品领域的治理绩效的积极评价都有助于政府信任的改善。^[48]虽然经济发展水平的提高能够增强公众对政府的信任,但收入不平等的扩大会加剧公众对政府的不信任感,当存在较高水平的生存安全时,就会减少公众听从权威的倾向。^[49]例如,在韩国,公众对收入不平

等和机会不平等的感知对政府信任有侵蚀作用。^[50]

虽然普遍认为经济表现对公众的政府信任度有重要影响,但公众对经济绩效的评价往往与其期望值有关,例如,美国公众对政府的满意度与其预期的国民经济状况紧密相关。^[51]因此,经济因素对政府信任的影响变动较大,更有研究认为经济绩效对政府信任的影响是次要的。^[52]奥伦也认为经济绩效对政府信任的影响不是最重要的方面,与政治丑闻、社会动乱等因素相比,经济增长、通货膨胀和失业率并不与政府信任紧密相关。^[53]

(五) 社会因素

影响政府信任的社会因素主要是社会资本。政府信任与社会信任之间紧密相关,社会资本是影响政府信任的重要变量。社会资本对政府信任的影响主要来自于两个方面:由自治组织等社团组织建立起来的社会网络和公民之间的互惠规范与信任。^[54]

从社会网络的角度看,个人通过与亲朋、邻里、同事等建立社会关系,同时参与到社区、宗教和志愿等活动中,学习共处技能和社会规范,从而促进信任的形成,因此,社会网络同样有助于政治参与和政府信任的提升。^[55]另一方面,政府信任是个人对他人信任的函数。^[56]人际信任也是影响政府信任的重要因素,那些对别人具有较高信任的人往往表现出政治方面的信任。但也有研究认为人际信任与政府信任完全是两回事,公众并不清楚自己是否信任政府,因为政府工作非常复杂,公众无法对政府制度和结构有很好的理解。因此,公众的观点和期待并不能影响政府信任。^[57]

社会资本具有联结、规范和信任的作用,通过社会资本建立起来的人际信任具有“溢出”效应,会促进对公共机构的信任,因此,政府信任一定程度上是社会信任的结果。^[58]在我国,无论是实质性社会资本(互助行为)还是形式社会资本(开放的社会网络)都对城市居民的政府信任产生正向影响。^[59]但是,并不是所有的社会资本都有利于政府信任的提高,不同类型的社会资本对政府信任的影响可能完全相反。有研究认为紧密型社会资本(bonding social capital)对政府信任水平有负向影响,跨越型社会资本(bridging social capital)对政府信任水平有正向影响。^[60]紧密型社会资本的不利影响在国内研究中也得到了证实,例如城镇居民社交聚餐的频率对政府信任会有一些的负向影响。^[61]已有研究也多证实了跨越型社会资本对政府信任的积极影响,例如,公众的社会参与所产生的社会信任具有溢出效果,可以促进政府信任;^[62]由同学老乡会、社区居委会、志愿活动积累的社会资本有助于促进我国城市居民对警察的信任度。^[63]

(六) 文化因素

信任首先来源于特定文化环境中社会关系的学习,然后运用到政治生活中的国家网络,在这一意义上,政府信任是人际信任的投射,形成一种公民文化。^[64]信任文化是政府信任产生的外在来源。文化既可以通过影响政府绩效间接影响政府信任,也可以在绩效一定的情况下,通过影响公众态度直接影响政府满意度。^[65]文化主义者认为物质利益(如经济增长、收入提高、绩效改善等)只能对政府信任产生短期影响,真正持续影响政府信任的是文化因素。当今,后物质主义价值观的兴起和大众教育水平的提高,使得政府机构失去了它们对公众的权威,尊重权威受到侵蚀,参与和自我表现不断被强调,这都使得政府信任的文化根基发生变革。^[66]

文化理论假定公众对政治制度的信任是外生的,政府信任来源于政治领域之外的长久性的深层信念,深植于文化规范和早期社会化的交流之中,因此,政府信任是一种人际信任,它从生活领域延伸到政治领域。微观文化层面强调个人的社会化经历的差异是政府信任差异的重要原因;宏观文化层面强调国家传统的统一性,很少允许政府信任的个体差异。^[67]在微观文化方面,不同的生活经历、教育和社会层级导致不同的政治信念、价值、态度,形成政治文化地区间的差异,^[68]例如,尽管同属儒家文化,具体文化价值观的差别导致了祖国大陆与台湾在政府信任结构上的不同。^[69]

在宏观文化层面,公民文化和行政文化的国家统一性是导致政府信任在国家间差异的重要因

素。例如,由于文化差异,积极的政治参与在有些国家促进了政府信任,而在韩国则削弱了公众的政府信任。^[70]以美国为代表的西方自由主义文化鼓励和倡导公众质疑政府,而中国以儒家文化为特征的政治文化则有相反的效果。中国的政治文化对公众的政府态度的影响有两个层面:一是对权力和权威的态度,传统文化将国家与公众的关系塑造为等级制;二是社会控制的自律理念,在利益冲突时,个人牺牲自己利益维护国家利益。^[71]这两个方面对中国政治支持和政府信任产生了深层的影响。

三、政府信任的提升策略

信任的产生主要有三种模式:以特征为基础的信任,即与个人特征(如家庭背景、种族)相关;以过程为基础的信任,即由重复交换而产生;以制度为基础的信任,即由正式的制度过程如专业认证、政府管制而产生。^[72]传统上,学者们将信任概念化为公众偏好相对于结果(如政策产出或选举结果)的产物,新近的研究发现公众更加关注过程考量,即公正、开放、回应性的政府过程更能促进政府信任。^[73]因此,以过程为基础的和以制度为基础的信任是改善政府信任主要的努力方向,具体包括以下几个方面。

(一) 深化政府改革,提高公众满意度

以制度为基础的信任是建立政府信任的主要战略,推动公共部门组织现代化是重建政府信任的重要方式。^[74]一方面,维护和提高政府信任要深化行政管理体制改革,加快政府管理模式转变,推进政府治理能力现代化,营造良好的官民互动关系,不断提高公共服务能力,建设人民满意的服务型政府。西方国家主要通过新公共管理等改革运动,引入私营企业管理方式,重振政府机构活力,提高公众满意度。^[75]另一方面,通过组织变革提高管理和服务绩效,有利于提高公众满意度,进而增强政府信任。^[76]在西方国家,对公共服务满意度较高的公众更倾向于信任政府,改进公众对公共服务的满意度是提高公众对政府整体信任的主要驱动力。^[77]在我国,要增进政府信任评价,政府应根据宏观经济形势灵活运用干预手段提高公众满意度,公共支出的重点应主要集中于保障城乡公共服务均等化以及优化社会收入分配机制,同时构建公开、透明的制度体系,以促进政府信任提高。^[78]

(二) 改善政府绩效,提升行政效率

依照绩效理论,改进政府绩效将带来更多的政府信任。许多研究者认为电子政府是当前提高政府内部管理效率、公共服务供给质量以及促进公民参与的强有力的工具。^[79]因此,通过电子政府建设推动公共部门的现代化在提高政府信任的众多战略中具有核心地位,它有助于进一步改进公共服务绩效,提高行政管理效率,进而增进政府信任水平。^[80]政府在内部管理、经济发展和公共服务等方面不断提高绩效表现,能够相对快速有效地提高政府信任。例如,许多研究证实改进政府绩效是提高我国城乡居民政府信任度的最有效的方式之一。随着信息技术的发展,电子政府的应用与普及,使得改善政府管理效率和效果有了新的契机,同时公众对电子政府的满意度提高有助于政府信任的建立。^[81]当前,建立效率更高、回应性更强的电子政府已成为提高政府信任,扭转全球性政府信任危机的新的技术战略。

(三) 改善政府形象,打击官员腐败

作风亲民、主动回应、为官清廉的政府形象有助于提高政府信任度。当前借助电子政府建设与发展,着力打造透明政府、参与式政府和服务型政府,提高政府回应性和互动性,改善政府形象,已经成为提高政府信任的重要方式。另一方面,打击官员腐败也有助于维护政府形象和公众信任。腐败与政府信任密切相关,腐败严重破坏了公众对政治制度和政府管理的信任,因此,严厉打击贪

污腐败有助于重新获取公众支持,维护良好的政府形象和政府信任。^[82]实施高压反腐方略有助于净化官场风气、遏制腐败趋势、降低公众的腐败感知,维护政府形象,从而提高政府信任。^[83]加强腐败治理是中、日、韩三国提升制度信任的共同战略,并在实践中发挥了显著的积极作用。^[84]此外,新时期要充分运用电子政府和现代信息技术加强勤政廉政建设,有效发挥电子透明、技术监督的作用提高政府信任。

(四) 积累社会资本,提高社会信任

虽然社会资本和社会信任不像政府绩效等短期因素那样能够较快地改善政府信任,但广泛积累社会资本,提高社会信任能够对政府信任产生长期积极的影响,尤其是可以发挥跨越型社会资本对提升政府信任的积极作用。^[85]第三次亚洲民主动态调查的实证研究发现,通过社会组织的志愿活动发展社会资本,能够促进公众的政治参与,进而有助于政府信任的提高。^[86]在我国,农村居民的社会信任和正式的社团参与都有助于农村社会资本的积累,并且对基层政府信任的提高有积极影响,可见,在转型期的中国,应该着力提高农村居民的社会资本积累以利于提高政府信任。^[87]社会资本的积累同样对我国城市居民的政府信任有积极正面的影响。在创建城市社会资本过程中,依托开放型社会网络和社区为平台,树立互惠互利的道德规范,培育互助文化和合作精神,有助于创建政治资本,从而提高整个社会的政府信任。^[88]

四、结论

政府信任是政治合法性的重要基础,也是现代政府实现有效治理的前提条件。构建和维持相当程度的公众信任是政府在公共管理实践中必须予以重视的议题。化解信任危机、重建政府信任需要明确政府信任的相关影响因素。然而,政府信任作为一种理性化的政治态度,受到复杂多元因素的相互影响。综合目前的研究成果来看,政府信任至少受到社会人口属性、政治、政府、经济、社会和文化等因素的显著影响。由于影响因素和社会环境的不同,政府信任在国家、地区、政府层级之间表现出明显的差异性。因此,重建政府信任需要认真分析不同环境下的影响因素。但总体来看,提高政府信任的基本策略至少包括深化政府改革和提高公众满意度、改进政府绩效和提高行政效率、改善政府形象和遏制官员腐败、积累社会资本和社会信任等方面。

值得注意的是,除了这些传统的改善政府信任的策略外,信息技术和互联网时代带来的治理变革正迅速而深远地影响政府信任的构建过程。电子政府作为新的技术战略,有助于改善政府绩效、促进官民互动、提高政府透明度,这都有效地促进了公众对政府信任的提高。目前,电子政府对政府信任的改善和提高作用已经得到国外研究者的重视,国内也有少数学者予以关注。在未来研究中,需要进一步检验电子政府对政府信任的提升作用,并对其作用机制进一步深入探讨,这将是政府信任研究重要的知识增长点,也对提高公众的政府信任具有重要的现实意义。

注释:

[1] 习近平《之江新语》杭州:浙江人民出版社,2007年,第18页。

[2] Thomas, C. W. "Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and Their Employees", *Administration & Society*, 1998, 30(2): 166-193.

[3] [20] [41] [52] Hetherington, M. J. "The Political Relevance of Political Trust", *American Political Science Review*, 1998, 92(4): 791-808.

[4] [18] 钟杨、王奎明《关于民众对中央政府信任度的多维度分析》,《政治学研究》2015年第6期。

[5] 李连江《差序政府信任》,《二十一世纪》2012年第6期。

[6] [14] Norris, P. "Introduction: The Growth of Critical Citizens?", In Norris, P. (Eds.). *Critical citizens: Global*

- support for democratic government. OUP Oxford, 1999.
- [7] Citrin, J. "Comment: The Political Relevance of Trust in Government", *American Political Science Review*, 1974, 68(3): 973-988.
- [8] Levi, M. & Stoker, L. "Political Trust and Trustworthiness", *Annual Review of Political Science*, 2000, 3(1): 475-507.
- [9] [59] [88] 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》,《公共管理学报》2013年第2期。
- [10] 熊美娟 《政治信任测量的比较与分析——以澳门为研究对象》,《公共管理学报》2014年第1期。
- [11] [17] 胡荣 《农民上访与政治信任的流失》,《社会学研究》2007年第3期。
- [12] [63] Sun, I., Hu, R. & Wu, Y. N. "Social Capital, Political Participation, and Trust in the Police in Urban China", *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, 2012, 45(1): 87-105.
- [13] Garrison, W. A. *Power and Discontent*. Homewood, IL: Dorsey Press, 1968.
- [15] [67] Mishler, W. & Rose, R. "Leadership Failures, the Distrusting Public, and Prospects of the Administrative State", *Comparative Political Studies*, 2001, 34(1): 30-62.
- [16] [21] [27] 陈捷 《中国民众政治支持的测量与分析》,广州: 中山大学出版社, 2011年 第7-78-95、8-10页。
- [19] [54] 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》,《社会学研究》2011年第1期。
- [22] Li, L. J. "Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside", *Comparative Politics*, 2008, 40(2): 209.
- [23] [64] Almond, G. A. & Verba, S. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- [24] van Elsas, E. "Political Trust as a Rational Attitude: A Comparison of the Nature of Political Trust across Different Levels of Education", *Political Studies*, 2015, 63(5): 1158-1178.
- [25] [40] Miller, A. H. "Political issues and trust in government: 1964-1970", *American Political Science Review*, 1974, 68(3): 951-972.
- [26] Back, M. & Kestila, E. "Social Capital and Political Trust in Finland: An Individual-level Assessment", *Scandinavian Political Studies*, 2009, 32(2): 171-194.
- [28] Wang, X. & Wart, M. W. "When Public Participation in Administration Leads to Trust: An Empirical Assessment of Managers' Perceptions", *Public Administration Review*, 2007, 67(2): 265-278.
- [29] 高勇 《参与行为与政府信任的关系模式研究》,《社会学研究》2014年第5期。
- [30] [53] Orren, G. "Fall from Grace: The Public's Loss of Faith", In Nye, J. S., Zelikow, P. D. & King, D. C. (Ed.). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- [31] Nye, J. S. "Introduction: The Decline of Confidence in Government", In Nye, J. S., Zelikow, P. D. & King, D. C. (Ed.). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- [32] Anderson, C. J. & Tverdova, Y. V. "Corruption, Political Allegiances, and Attitudes toward Government in Contemporary Democracies", *American Journal of Political Science*, 2003, 47(1): 91-109.
- [33] Seligson, M. A. "The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries", *Journal of Politics*, 2002, 64(2): 408-433.
- [34] Easton, D. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support", *British Journal of Political Science*, 1975, 5(4): 435-457.
- [35] Williams, J. T. "Systemic Influences on Political Trust: The Importance of Perceived Institutional Performance", *Political Methodology*, 1985, 125-142.
- [36] Mitchell, T. R. & Scott, W. G. "Leadership Failures, the Distrusting Public, and Prospects of the Administrative State", *Public Administration Review*, 1987, 47(6): 445-452.
- [37] Morgeson, F. V. & Petrescu, C. "Do They all Perform Alike? An Examination of Perceived Performance, Citizen Satisfaction and Trust with US Federal Agencies", *International Review of Administrative Sciences*, 2011, 77(3): 451-479.

- [38]杨宏星、赵鼎新《绩效合法性与中国经济奇迹》,《学海》2013年第3期。
- [39]宁国良、罗立《公共政策公信力: 构建政府信任的重要维度》,《政治学研究》2012年第6期。
- [42][70]Kim, B. S. & Kim, J. H. "Increasing Trust in Government through More Participatory and Transparent Government", *Presidential Committee on Government Innovation & Decentralization, Republic of Korea*, 2007.
- [43]缪婷婷、宋典《政府透明能获得政府信任吗? ——基于公众知晓的中介效应研究》,《人力资源开发》2015年第5期。
- [44]于文轩《政府透明度与政治信任: 基于2011中国城市服务型政府调查的分析》,《中国行政管理》2013年第2期。
- [45][73]Tolbert, C. J. & Mossberger, K. "The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government", *Public Administration Review*, 2006, 66(3): 354-369.
- [46]Citrin, J. & Green, D. P. "Presidential Leadership and the Resurgence of Trust in Government", *British journal of political science*, 1986, 16(4): 431-453.
- [47][78]陈思霞、卢盛峰《政府干预如何影响政府信任评价: 来自中国的微观经验》,《经济社会体制比较》2016年第1期。
- [48]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”》,《经济社会体制比较》2012年第4期。
- [49][66]Inglehart, R. "Postmaterialist Values and the Erosion of Institutional Authority", In Nye, J. S., Zelikow, P. D. & King, D. C. (Ed.). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- [50]Chi, E., Rhee, Y. & Kwon, H. Y. "Inequality and Political Trust in Korea", *Korea Observer*, 2013, 44(2): 199-222.
- [51][65]Mansbridge, J. "Social and Cultural Causes of Dissatisfaction", In Nye, J. S., Zelikow, P. D. & King, D. C. (Ed.). *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.
- [55][58]罗伯特·D. 帕特南《使民主运转起来: 现代意大利的公民传统》北京: 中国人民大学出版社 2015年, 第216-227页。
- [56]Lane, R. E. *Political Life: Why People Get Involved in Politics*. Glencoe, ILL: The Free Press, 1959.
- [57]Hardin, R. "Trust in Government", In Braithwaite, V., Levi, M. (Ed.). *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 2003.
- [60][85]Myeong, S. & Seo, H. "Which Type of Social Capital Matters for Building Trust in Government? Looking for a New Type of Social Capital in the Governance Era", *Sustainability*, 2016, 8(4): 322.
- [61]陈云松、边燕杰《饮食社交对政治信任的侵蚀及差异分析: 关系资本的“副作用”》,《社会》2015年第1期。
- [62]刘米娜《公民文化视野下的政府信任研究》,《上海行政学院学报》2011年第1期。
- [68]Chu, Y., Diamond, L., Nathan, A. J. & Shin, D. C. "Comparative Perspectives on Democratic Legitimacy in East Asia", In Chu, Y., Diamond, L., Nathan, A. J., et al (Ed.). *How East Asians View Democracy*. New York: Columbia University Press, 2008.
- [69][71]Shi, T. "Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People's Republic of China and Taiwan", *Comparative Politics*, 2001, 33(4): 401-419.
- [72]Zucker, L. G. "Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840-1920", *Research in organizational behavior*, 1986, 8: 53-111.
- [74]Bouckaert, G., Van de Walle, S., Maddens, B. & Kampen, J. K. *Identity vs Performance: An Overview of Theories Explaining Trust in Government*, Second Report. Leuven: Public Management Institute, 2002.
- [75]蔡晶晶、李德国《当代西方政府信任危机透析》,《公共管理学报》2006年第4期。
- [76]Morgeson, F. *Citizen Satisfaction: Improving Government Performance, Efficiency, and Citizen Trust*. Springer, 2014.
- [77]边晓慧、杨开峰《西方公共服务绩效与政府信任关系之研究及启示》,《北京行政学院学报》2014年第5期。
- [79]Parent, M., Vandebek, C. A. & Gemino, A. C. "Building Citizen Trust through E-Government", *Government Information Quarterly*, 2005, 22(4): 720-736.

- [80] Bouckaert, G., Walle, S. V. D. & Bouckaert, P. D. G. "Government Performance and Trust in Government", *General Information*, 2001, (spring): 1-21.
- [81] Welch, E. W., Hinnant, C. C. & Moon, M. J. "Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2005, 15(3): 371-391.
- [82] Clausen, B., Kraay, A. & Nyiri, Z. "Corruption and Confidence in Public Institutions: Evidence from a Global Survey", *The World Bank Economic Review*, 2011, 25(2): 212-249.
- [83] 曾明、章辉腾《官员作风、反腐努力与政府信任: 大学生的视角》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》2016年第2期。
- [84] Kim, M. & Voorhees, M. "Government Effectiveness and Institutional Trust in Japan, South Korea, and China", *Asian Politics & Policy*, 2011, 3(3): 413-432.
- [86] Huang, M., Whang, T. & Lei, X. "The Internet, Social Capital, and Civic Engagement in Asia", *Social Indicators Research*, 2016, 1-20.
- [87] 胡荣、池上新《社会资本、政府绩效与农村居民的政府信任》,《中共天津市委党校学报》2016年第2期。

[责任编辑: 陈双燕]

Conceptual Measurement, Influencing Factors and Promotion Strategies of Government Trust

ZHU Chun-kui, MAO Wan-lei

(School of International Relations & Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433)

Abstract: In recent decades, the decline of trust in government has become a global governance issue, and related research has steadily increased. In this study, we focus on definition and measurement, influencing factors and promotion strategies of trust in government. On the basis of clarifying the relevant concepts and measurement structure, we examine factors that influence trust in government, including social population attributes, politics, government, the economy, society and culture. Finally, we propose strategies to improve trust in government, including deepening the reform of the government, improving public satisfaction, enhancing government performance, raising administrative efficiency, bolstering the image of the government, combating official corruption, accumulating social capital, and improving social trust. In addition, as a new technical strategy to improve and enhance trust in government, e-government is becoming a forefront topic in public administration research.

Keywords: trust in government, the influencing factors of government trust, the promotion strategies of government trust, e-government