

农村社会高质量发展的政府信任 效应: 理论分析与实证检验

柳建坤¹ 何晓斌²

(1. 哈尔滨工程大学 黑龙江 哈尔滨 150001; 2. 清华大学 北京 100084)

摘 要: 政府所实施的公共政策是增进公众对政府信任的关键因素,但现有研究较少关注精准扶贫政策实施后农村社会变迁对政府信任的影响及其作用机制。利用“中国社会状况综合调查”数据,考察农村社会质量变化对政府信任的影响以及政府质量所发挥的调节作用。研究发现:(1)精准扶贫政策实施后,农村居民对中央政府和基层政府的信任水平显著提升;(2)农村社会质量的提升对农村居民信任中央政府和基层政府具有激励作用;(3)基层政府质量提升可以强化社会质量对农村居民的政府信任的正向影响。因此,在推动经济发展的同时,应着力提升农村社会质量和基层政府质量,这有助于增强基层治理体系的稳定性,从而推进乡村振兴战略和城乡共同富裕。

关键词: 农村居民; 政府信任; 社会质量; 政府质量

中图分类号: D613、F323.89 **文献标识码:** A **文章编号:** 1002-6924(2023)09-0049-10

DOI: 10.13713/j.cnki.cssci.2023.09.017

一、引言

政府信任反映了公众对政府的基本评价和情感取向,因而是衡量政治体系稳定性以及国家治理有效性的重要指标^[1]。随着我国市场化改革的持续推进,利益分配结构不断分化,公众与政府的关系发生剧烈变化,直接影响到经济社会高质量发展以及国家治理体系的稳定运行。在这一背景下,政府信任问题引起了国内学术界的强烈关注,并且围绕政府信任的现状与分化机制开展了大量研究。首先,尽管中国公众对政府始终保持着较高的信任水平^[2],但政府信任呈现出明显的城乡分化特征。具体而言,农村居民比城市居民更加信任中央政府,而城市居民比农村居

民更加信任基层政府^[3]。其次,研究者从制度主义和文化主义两条路径解释了政府信任分化的逻辑。一方面,制度主义路径是以理性人作为基本预设,认为政府信任本质上是公众对受到政府影响所获得的物质利益的理性计算^[4]。因此,政府所取得的政策绩效被视为其能否获得公众信任的关键因素。另一方面,文化主义路径强调政府信任主要受到个体在社会化过程中内化的价值观和道德准则的影响。在中国情境下开展的研究中,无论分析对象是城市居民还是农村居民,制度主义和文化主义两种解释路径均得到经验证据的支持^{[5][6][7]}。另有研究者对上述两种路径对政府信任的解释效力进行了比较分析,发现制度主义路径的解释力要强于文化主义路径,

基金项目: 国家社会科学基金青年项目“青年返乡创业困境的形成机制与治理策略研究”(23CSH043);黑龙江省哲学社会科学研究规划年度项目“县域零工经济劳动者权益保障风险及其治理研究”(22SHB168);中央高校基本科研业务费专项资金资助项目“政治联系视角下党建对民营企业发展的影响研究”(3072023CFJ1304)。

作者简介: 柳建坤,哈尔滨工程大学人文社会科学学院副教授,硕士生导师,主要研究方向:社会发展与基层治理;何晓斌,清华大学社会科学学院副教授,博士生导师,主要研究方向:社会发展与基层治理。

强调政府所推行的公共政策及其绩效是影响政府信任的关键因素,这一点在农村居民身上表现得尤为明显^[6]。

当前关于中国公众政府信任的研究已经积累了大量成果,但在以下三个方面仍有改进空间:其一,虽然现有研究以农村居民为对象呈现了政府信任的基本特征,但其分析时段集中在精准扶贫政策实施之前,因而呈现精准扶贫政策实施后政府信任的新特征的研究较少。其二,虽然制度主义路径针对中国公众尤其是农村居民的政府信任的分化机制提供了合理解释,但采用该视角的文献更关注公共政策产生的经济效益(如税费改革、“新农保”)对政府信任的激励作用^{[8][9]},忽视了公共政策产生的社会效益对政府信任变化的影响。事实上,精准扶贫是一项系统性的政策体系,其影响反映在农村社会的各个领域,因而会推动农村社会的整体性变迁,从而提升社会发展质量^[10]。因此,精准扶贫政策为我们在宏观层面考察农村社会质量变化与政府信任的关系提供了契机,从而有助于完善制度主义的解释路径。其三,虽然不少文献证实了在农村地区施行的扶贫政策有助于提升政府信任,但仅聚焦于政策本身,忽视了作为政策执行者的政府所发挥的作用。而在中国的贫困治理实践中,位于行政体系末端的基层政府是扶贫政策的主要执行者,并且与农村居民发生直接互动。因此,基层政府质量会对精准扶贫政策的实施效果以及居民与政府的关系产生深刻影响。

鉴于此,本文利用“中国社会状况综合调查”三期数据(2017,2019,2021)刻画精准扶贫政策实施以来农村居民的政府信任的变化轨迹,依托社会质量理论,从社会经济保障、社会凝聚、社会融合和社会赋权四个维度考察农村社会质量与政府信任之间的关系,进而探究政府质量在社会质量与政府信任的关系中所发挥的调节作用。

二、理论分析与研究假设

(一) 基于社会质量与政府质量双重视角的分析框架

社会质量理论将人的社会性视为社会发展的本质要求,强调应根据个体在社会发展过程中所获得的物质和非物质福利来评价一个社会的发展程度。社会质量(social quality)是指“个体在那些能够提升他们福祉状况和个人潜能的条件,参与其共同体和经济生活的程度”^[11]。社会质量体现在社会经济保障、社会融合、社会凝

聚和社会赋能四个维度,它们分别反映了一个社会在四个方面的发展品质,即物质资源的丰裕程度、社会制度的开放程度、规范体系的健全程度和社会成员的可行能力^[12]。国内外学者将社会质量理论广泛应用于社会政策的制定以及效果评估之中。值得注意的是,欧洲学者较早提出以社会质量指标体系为反贫困政策的制定和实施提供指导,以期改善包括妇女、儿童在内的弱势群体的物质生活条件并提供发展机会^[13]。与欧美发达国家相比,中国的贫困治理工作的持续时间更长,工作力度更大,其对农村社会发展产生的影响更加深刻。鉴于此,有必要从社会质量视角分析精准扶贫政策实施过程中农村社会变迁及其对政府信任的影响。

经典社会质量理论的主旨是实现经济与社会协调发展。不过,由于该理论是基于西方国家经验所构建,因而政府在其中的定位较为模糊。但在现实中,政府在推动经济社会发展过程中发挥着重要作用,因而政府自身的质量对于能否推动社会高质量发展具有重要意义。政府质量(government quality)是衡量政府在治理过程中是否秉持善治原则的重要概念。国外学者将政府质量视为公共权力在政治过程中处于良性的运行状态,认为其核心表现包括效率、法治和公正、稳定性等^[14]。国内学者强调政府质量对于构建政府和社会协同参与的治理格局的重要意义,因而将政府质量定义为“政府制定政策、执行政策、行使其职能时所表现出的效能、满足人们需要的程度和得到的公众认可度”^[15]。事实上,政府质量的高低直接影响到公共政策的实施效果。特别是在中国,随着贫困治理工作的深入,相关政策主要是由基层政府实施,因而基层政府自身的质量会对社会质量与政府信任的关系产生重要影响。

综上所述,农村居民对政府的信任很可能受到农村社会质量与基层政府质量的影响。鉴于此,本文根据社会质量和政府质量双重视角构建了分析框架,以此来解释精准扶贫政策背景下农村居民的政府信任变化的逻辑。

(二) 农村社会质量与政府信任

从制度主义路径来看,公众对政府的信任程度与公共政策的实施效果存在紧密联系。在长达数十年的贫困治理工作中,中国政府在农村地区实施了农业税费改革、新型农村社会养老保险

等多项公共政策,由此产生的积极政策效果为当地居民信任中央和地方政府提供强有力的激励^{[3][4]}。不同于传统的单一减贫政策,精准扶贫政策是一套系统的政策体系,政策内容和工作路径更加全面,包括产业发展脱贫、转移就业脱贫、易地搬迁脱贫、教育扶贫、健康扶贫、生态保护扶贫、兜底保障和社会扶贫等多个方面。因此,精准扶贫政策的效益可能会扩散至农村社会的各个领域,因而具有提高农村社会质量的可能性,而这种在宏观层面产生的效益将会对农村居民信任政府提供正向激励。据此,本文提出如下研究假设:

假设 1: 农村地区的社会质量越高,当地居民对政府的信任水平越高。

根据社会质量理论,一个社会的发展质量主要反映在社会经济保障水平、社会融合水平、社会凝聚水平和社会赋能水平四个方面。在精准扶贫政策实施后,如果农村地区在上述四个维度的社会质量均得到提高,那么当地居民对政府的信任水平也会随之提升。具体逻辑如下:

社会经济保障是社会质量在物质层面的体现,主要是指社会为个体提供能够维持其生存的物质资源。改革开放以来,中国的经济总量不断增加,但经济资源在城乡之间的分布极不均衡,这导致农村居民在经济收入、社会保障等方面均处于弱势地位。在难以获得充足的经济社会资源的情况下,农村居民对政府的评价趋向消极,进而产生不信任感^[16]。然而,当政府所推行的公共政策能够提升收入和社会保障水平的情况下,农村居民对政府的信任程度会显著提高^[17]。在精准扶贫政策实施过程中,政府通过财政转移支付等方式在农村地区投入了大量物质资源,这使得农村居民的物质福利在短期内迅速增加。经验研究证实了精准扶贫政策具有改善个体福利的作用,这体现在收入和消费水平提升、居住条件改善等诸多方面^[18]。由于精准扶贫政策对农村社会的影响直接体现为社会经济保障水平的提升,因而获得充足物质资源的农村居民可能对政府保持较高的信任水平。据此,本文提出如下研究假设:

假设 2a: 农村地区的社会经济保障水平越高,当地居民对政府的信任水平越高。

社会融合是社会质量在社会结构开放性上的体现,主要是指社会成员被允许进入社会结构

的各个子系统并在其中获得发展机会的可能性。社会融合是以平等作为价值追求,也即具有不同特征的个体在机会结构中拥有同等地位。社会公平程度是社会融合的主要表现形式。当人们感知到资源分配处于不公平的情况下,往往会产生相对剥夺感,进而对履行公共责任的政府机构作出消极评价,这集中表现为对政府的不信任^[19]。在中国情境下开展的研究证实了这一点。赵建国和于晓宇发现,对收入分配以及整个社会的不公平感会同时削弱公众对中央政府和地方政府的信任。^[20]一般而言,增加物质福利是增强个体的公平感知进而促进社会融合的根本途径。对于农村居民而言,精准扶贫政策的实施使其收入水平得到显著提升,并且大幅缩小了与城市居民的收入差距。因此,物质生活的改善有助于提高农村在社会融合维度的质量,进而增强居民对政府的信任感。据此,本文提出如下研究假设:

假设 2b: 农村地区的社会融合水平越高,当地居民对政府的信任水平越高。

社会凝聚是社会质量在秩序层面的反映,它主要关注社会规范体系能否维系整个社会,以在最大程度上减少社会失范进而避免社会秩序的瓦解。社会凝聚反映了一个社会对于实现社会团结的追求,而能否实现这一目标与社会中长期存在的价值体系存在密切联系。一般而言,只有在公众拥有共享的价值体系的情况下,社会秩序才能维持^[21]。但在价值观趋向多元化的情况下,公众对政治体系有着更为多元的期望和纵深的诉求,这使得政府获取公众信任面临较大困境^[22]。针对中国公众的研究也证实了这一点^[23]。而在精准扶贫工作推进过程中,地方政府积极采取“造血式”的贫困治理模式,也即由农村居民开展经济互助实践,比如组建农村股份经济合作社、农民专业合作社,村企合作机构等。这种新型经济互助共同体是以传统的情感联系和现代的利益联系作为组织纽带,将私人领域和公共领域有机结合,因而可以对农村居民进行有效动员,从而提升农村社会的凝聚力^[24]。除了物质福利增加外,农村居民的组织能力也得到增强,这有助于构建共享的价值体系,进而提升对政府的信任水平。据此,本文提出如下研究假设:

假设 2c: 农村地区的社会凝聚水平越高,当地居民对政府的信任水平越高。

社会赋能是社会质量在个体可行力上的体

现,它指的是社会能够帮助每一个社会成员提升竞争力,从而有能力全面且深入地参与公共事务,使自己的发展潜力不断拓展。社会赋能强调培育个体参与公共事务能力,这集中表现个体参与公共活动的效能感以及参与的意愿和行为。一般而言,可行力强的个体具有更高的效能感,这会促使其主动了解与公共事务有关的信息,并且有更强的意愿参与公共活动^[25]。这种在公共事务中体现的可行力被证实具有激发个体信任政府的作用^{[26][27]}。在农村地区,政府在开展精准扶贫工作过程中强调将扶贫同扶智、扶志相结合,以激发贫困人口内生脱贫动力^[28]。在具体实践中,地方政府探索出了将产业扶贫、智力扶贫和精神扶贫有机结合的扶贫模式,从而在个体赋能方面产生了积极效果。郎亮明等^[29]发现,农业科技扶贫模式具有增收、扶智和扶志的多维减贫效应,也即可以显著提升贫困户的收入、农技水平以及脱贫信心。^[29]因此,精准扶贫政策所具有的扶智和扶志的效应将增强个体的可行力,进而对政府信任产生激励效应。据此,本文提出如下研究假设:

假设 2d: 农村地区的社会赋能水平越高,当地居民对政府的信任水平越高。

(三) 政府质量对社会质量与政府信任关系的影响

尽管大量文献证实了公共政策是影响政府信任的重要因素,但由于政府是公共政策的制定者和执行者,因而政府质量被视为政府信任变化的深层次原因^[30]。与此同时,由于中国的社会治理格局呈现为“强政府—弱社会”的特征,因而政府质量是影响社会发展质量的关键因素,这在不同维度的社会质量上均有体现。例如,在社会经济保障维度,由腐败引发的政府质量下降会扩大居民收入分配的不平等程度,并且会降低民生性财政支出效率^{[31][32]};在社会融合维度,提升政府质量能够显著降低当地居民对社会的冲突感知^[33];在社会凝聚维度,地方政府质量越高,当地居民对整个社会的信任水平随之提高^[34];在社会赋能维度,对居民个体而言,政府质量的提升可以增强其参与政治活动的意愿^[35]。

政府质量的重要性在中国的贫困治理实践

中进一步凸显。政府主导是中国贫困治理工作得以持续推进的关键机制,也是提升贫困治理效能的成功经验^[11]。上级政府主要通过创新领导体制和加强资源供给力度来提高基层政府质量。一方面,领导体制创新是精准扶贫相较于传统减贫方式最显著的特点,它为基层政府强化自身权威进而提升资源整合能力提供了组织基础。根据党中央的战略部署,精准扶贫工作采取的是从中央到地方的“五级书记挂帅”和“第一书记挂帅”的领导责任制。这样,地方党委得以整合所有政府部门的各种资源,进而提高减贫工作效率^[36]。另一方面,对于基层政府而言,由于财政能力薄弱但又承担脱贫攻坚主体责任,因而上级政府拨付的扶贫专项资金对其开展脱贫工作具有关键意义。在精准扶贫阶段,上级政府对基层政府的资源供给力度持续增大。数据显示,2018年全国贫困地区获得的扶贫专项资金总额超过3000亿元,比2010年增加了约4倍。^①如此大规模且高精度的资源投入为基层政府实现上级政府设定的脱贫目标提供了充足的物质保障,在包括财政转移支付、信贷支持在内的政府资源供给都对缓解农村居民在收入、健康等多维度的贫困状态产生了积极效应。^[37]

综上,基层政府是推进精准扶贫工作的重要力量,因而其质量的提高会增强扶贫政策的效果。这意味社会质量对政府信任的激励效应可能受到基层政府质量的影响,也即随着基层政府质量的提高,农村社会质量对居民信任政府的激励效应不断增强。据此,本文提出研究假设:

假设 3: 基层政府质量的提高会强化社会质量对农村居民的政府信任的正向影响。

三、研究设计

(一) 数据来源

本文使用的数据来自“中国社会状况综合调查”(Chinese Social Survey,以下简称CSS)。CSS是由中国社会科学院社会学研究所发起并主持的一项在全国范围内实施的大型纵贯社会调查项目,并且在2006、2008、2011、2013、2015、2017、2019和2021年开展了八次。本文是以精准扶贫政策的实施过程作为制度背景。该政策是在

^①参见国家统计局住户调查办《中国农村贫困监测报告2011》《中国农村贫困监测报告2018》。

2015年底正式执行,并于2020年底完成预期目标。^①因此,CSS数据可以覆盖精准扶贫政策实施的全过程。不过,由于政府信任变量仅存在于CSS2017、CSS2019和CSS2021中,故本文选择这三期数据进行实证分析,样本量分别为10143、10283和10136,共计30562。由于农村地区是精准扶贫政策实施的主要场域,因而本文剔除了城镇居民样本以及变量含有缺失值的样本,最终纳入分析的农村居民样本为12459。

(二) 变量说明

被解释变量是政府信任。CSS向受访者询问了其对中央政府、区县政府和乡镇政府的信任评分,由此可以完整地呈现公众对中央政府和基层政府的信任状况。这三个变量的赋值方式均为:完全不信任=1,不太信任=2,比较信任=3,非常信任=4,不好说=8。在剔除了回答“不好说”的样本后,本文构建了“中央政府信任水平”“区县政府信任水平”和“乡镇政府信任水平”三个变量。

解释变量是社会质量。首先,参考已有文献的做法^[38],本文使用受访者对当前社会发展状况的评价对社会整体质量进行测量。该指标对应的题项是“请用1-10分,来表达您对现在社会的总体情况的评价,1分表示非常不好,10分表示非常好”。其次,一个社会的发展质量集中体现在社会经济保障、社会融合、社会凝聚和社会赋能这四个维度。国内学者基于中国国情构建了本土化的社会质量指标体系^[39],本文基于此对四个维度的社会质量构建了如下指标:

社会经济保障指标包括家庭经济状况和社会保障状况。其中,家庭经济状况根据受访者对当前家庭经济状况的满意度来测量;社会保障状况根据受访者对其在当前所享受的五类社会保障(养老保障、医疗保障、就业保障、最低生活保障和基本住房保障)的满意度来测量。通过将五个社会保障指标进行加总再取均值,本文构建了“社会保障状况”这一综合性指标。家庭经济状况和社会保障状况两个变量的取值范围均为[1,10],1表示非常不满意,10表示非常满意。

社会融合指标包括社会接纳状况和社会公平状况。在CSS问卷中,社会接纳状况指标是根

据受访者对六类特殊群体(婚前同居者、同性恋、乞讨要饭者、刑满释放人员、有不同宗教信仰者和艾滋病患者)的接纳程度测量,答案的赋值方式均为:1=非常不能接纳,2=不太能接纳,3=比较能接纳,4=非常能接纳。通过将上述子指标进行加总再取均值,我们构建了“社会接纳状况”这一综合性指标。CSS询问了受访者对当前社会总体公平状况的评价,即“总体来说,您对现在社会总体公平公正情况的评价”,答案的原始赋值方式为:非常不公平=1,不太公平=2,比较公平=3,非常公平=4。我们将这一定序变量转换为虚拟变量,操作化思路为:将“非常不公平”和“不太公平”视为“不公平”,赋值为0;将“比较公平”和“非常公平”视为“公平”,赋值为1。

社会凝聚指标包括社会信任水平、社会道德水平和社会法治水平。在CSS问卷中,这三个指标对应的题项分别是“现在人与人之间的信任水平”“您对现在社会上人们普遍的道德水平如何评价?”和“您对现在社会上人们的遵纪守法水平如何评价?”这三个问题的答案赋值范围均为[1,10],数值越大,表示测量指标的水平越高。

社会赋能指标包括政治效能感和政治活动参与。在CSS问卷中,政治效能感对应的题项是“我有能力和知识对政治进行评论”,调整后的答案赋值方式为:1=很不同意,2=不太同意,3=比较同意,4=很同意。该变量的数值越大,表示个体的政治效能感越强。政治活动参与变量是通过受访者最近两年是否参加过村委会选举来测量,答案赋值方式为:1=是,0=否。

调节变量是基层政府质量。经典的政府质量理论认为,高质量的政府常常需要满足四个条件,也即可靠、公正、廉洁和有能力^[40]。CSS向受访者询问了居住地政府在12类工作上的绩效,分别为:提供医疗卫生服务;为群众提供社会保障;保护环境,治理污染;保障公民政治权利;打击犯罪,维护社会治安;廉洁奉公,惩治腐败;依法办事,执法公平;发展经济,增加人们的收入;扩大就业,增加就业机会;政府信息公开,提高政府工作的透明度;有服务意识,能及时回应百姓的诉求;提供优质教育资源,保障教育公平。上

^①“精准扶贫”这一概念是在2013年11月由中共中央总书记习近平在湖南湘西花垣县十八洞村考察时提出;2014年1月,中共中央办公厅详细规划了精准扶贫工作模式的顶层设计;2015年11月29日,《中共中央国务院关于打赢脱贫攻坚战的决定》颁布,精准扶贫工作正式实施;2020年底,国务院扶贫办确定的全国832个贫困县全部脱贫摘帽,全国脱贫攻坚目标任务完成。

述题项基本覆盖了政府质量的各个维度,并且已有文献也采用上述指标来衡量政府质量^[41]。鉴于此,通过将上述 12 个单项指标进行加总再取均值,本文构建了“基层政府质量”这一综合性指标。需要说明的是,全部题项的答案编码均为:很不好=1,不太好=2,比较好=3,很好=4。

本文将其他可能会影响政治信任的因素纳入模型中,包括性别(1=男,0=女)、年龄、婚姻状

况(1=有配偶,0=无配偶)、受教育年限、政治面貌(1=中共党员,0=非党员)和就业状态(1=有工作,0=无工作)。此外,我们在统计模型中加入调查年份、受访者所在省份及其经济发展水平三个变量,以对时间和地区层面的异质性进行控制。其中,省份经济发展水平由人均 GDP(单位:元)测量,其数据来自 CSS 调查当年的《中国统计年鉴》。表 1 报告了全部变量的基本统计量。

表 1 变量的基本统计量

变量	均值	标准差	最小值	最大值	样本量
中央政府信任	3.62	0.62	1	4	12459
区县政府信任	3.09	0.84	1	4	12459
乡镇政府信任	2.91	0.94	1	4	12459
社会整体质量	7.54	1.90	1	10	12459
社会质量(社会经济保障)					
家庭经济状况	5.35	2.54	1	10	10338
社会保障状况	5.30	2.47	0.20	10	12287
社会质量(社会融合)					
社会接纳状况	2.08	0.60	0.17	4	12379
社会公平状况	0.72	0.45	0	1	12320
社会质量(社会凝聚)					
社会信任水平	6.53	2.19	1	10	12412
社会道德水平	6.88	2.12	1	10	12413
社会法治水平	7.31	2.02	1	10	12403
社会质量(社会赋权)					
政治效能感	2.55	0.91	1	4	11553
政治活动参与	0.48	0.50	0	1	12323
基层政府质量	2.98	0.74	1	4	12085
男性	0.46	0.50	0	1	12459
年龄	48.45	13.79	18	70	12459
有配偶	0.84	0.37	0	1	12459
受教育年限	7.76	4.07	0	19	12459
中共党员	0.08	0.27	0	1	12459
有工作	0.66	0.47	0	1	12459
人均 GDP(对数)	10.95	0.33	10.22	11.83	12459

(三) 模型设定

由于不同层级的政府信任均为定序变量,故本文使用有序概率模型(Ordered Probit Model)估计社会质量对政府信任的影响,模型设定如下:

$$TG_i = \beta_1 * PE_i + \mu_1 * X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

在上式中, TG_i 表示个体*i*对中央政府、区县政府和乡镇政府的信任程度; PE_i 表示测量社会质量的多项指标;变量 X_i 代表一系列控制变量; ε_i 为随机误差项。 β 是本文最关心的回归系数,如果该系数大于0且在统计上显著,说明社会质量对农村居民的政府信任具有正向影响。

进一步地,为验证基层政府质量会影响社会质量与政府信任的关系,本文构建了如下 OProbit

模型:

$$TG_i = \beta_1 * PE_i + \gamma_i * GQ_i + \delta_1 * (PE_i * GQ_i) + \mu_1 * X_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

在上式中, GQ_i 表示基层政府质量; δ_1 是本文最关心的回归系数,如果该系数大于0且在统计上显著,说明政府质量可以强化社会质量对政府信任的正向影响。

四、数据分析结果

(一) 描述性统计

图 1 展示了精准扶贫政策实施后农村居民对不同层级政府的信任情况。可以看到,在 2017—2021 年间,农村居民的政府信任呈现出明

显的“央强地弱”的格局,也即农村居民对中央政府的信任水平最高,区县政府次之,乡镇政府最低。但从时间维度看,农村居民对不同层级政府的信任水平均有所提升,其对中央政府和基层政府的信任水平都达到了“比较好”的水平。

图 2 展示了精准扶贫政策实施后农村地区的社会质量和政府质量的状况。一方面,农村居民对社会整体质量的评分从 2017 年的 7.19 上升到 2021 年的 7.92,这表明农村社会质量达到相当高的水平。另一方面,在 2017 年,农村居民对基层政府工作表现的评分为 2.78,这表明基层政府的整体工作表现介于“不太好”和“比较好”之间。但到了 2021 年,农村居民对基层政府工作表现的评分上升至 3.11,这表明基层政府的整体工作表现已经达到“比较好”的程度。由此可见,随着精准扶贫政策的实施并且顺利完成,农村社会质量以及基层政府质量均呈现良好的发展态势。

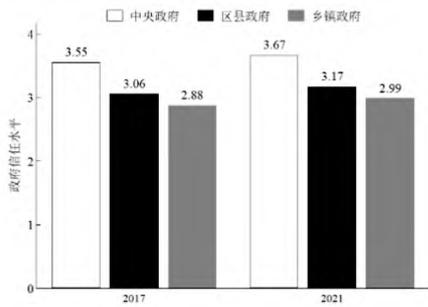


图 1 政府信任的变化

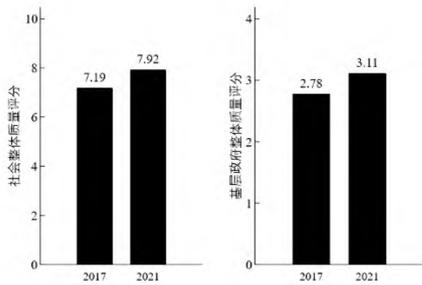


图 2 农村社会质量和基层政府质量的变化

(二) 社会质量对农村居民政府信任的影响

表 2 报告了使用 OProbit 模型估计社会整体质量对农村居民的政府信任的影响结果。可以看到,社会整体质量变量在三个模型中的系数分别为 0.164、0.204 和 0.198,且均在 0.1% 的水平上高度显著,这说明在精准扶贫政策实施期间社会整体质量的提高对农村居民信任中央政府、区县政府和乡镇政府都有正向影响。假设 1 得到验证。

表 2 社会整体质量对农村居民的政府信任的影响(全样本)

变量	中央政府信任水平	区县政府信任水平	乡镇政府信任水平
	模型 1	模型 2	模型 3
社会整体质量	0.164 ***	0.204 ***	0.198 ***
男性	0.269 ***	-0.128 ***	-0.202 ***
年龄	0.020 ***	0.004 ***	0.001
有配偶	-0.100 ***	-0.183 ***	-0.158 ***
受教育年限	-0.005	-0.015 ***	-0.013 ***
中共党员	0.152 ***	0.251 ***	0.317 ***
有工作	0.011	0.022	0.020
人均 GDP(对数)	0.424	-0.141	-0.177
省份	已控制	已控制	已控制
年份	已控制	已控制	已控制
样本量	12459	12459	12459
pseudo R2	0.096	0.066	0.057

注:回归系数为标准回归系数。限于篇幅限制,未汇报标准误。***、**、* 和+分别表示相关系数通过 0.001、0.01、0.05 和 0.1 水平的显著性检验。下表同。

根据社会质量理论的观点,一个社会的发展质量主要是通过社会经济保障、社会融合、社会凝聚和社会赋能反映出来。基于此,本文进一步考察了上述四个维度的社会质量对农村居民的政府信任的影响,回归结果呈现在表 3。

在社会经济保障方面,家庭经济状况变量的系数在模型 1 和模型 3 中显著为正,这表明经济状况的改善可以有效激励农村居民信任中央政府和乡镇政府。与之相比,社会保障状况变量的系数在全部模型均在 0.1% 水平上显著为正,这说明社会保障状况的改善对农村居民信任各级政府都有促进作用。假设 2a 得到验证。

在社会融合方面,社会接纳状况变量的系数仅在模型 1 中显著为正,这说明社会接纳状况越好,农村居民对中央政府的信任水平越高。与之相比,社会公平状况变量的系数在全部模型中都在 0.1% 水平上高度显著,这表明随着社会资源分配程度愈加公平,农村居民对各级政府的信任水平随之提升。假设 2b 得到验证。

在社会凝聚方面,社会信任水平和社会法治水平都可以正向预测农村居民对中央政府和基层政府的信任水平。与之相比,社会道德水平主要影响农村居民对基层政府的信任,但对农村居民信任中央政府的激励效应并不明显。假设 2c 得到验证。

在社会赋能方面,政治效能感变量的系数在全部模型中都显著为正,这表明随着政治效能感的提高,农村居民对中央政府和基层政府的信任

水平会显著提高。与之类似的是,政治活动参与变量在全部模型中显著为正,这表明有过政治参与经历的农村居民会更信任中央政府和基层政府。假设 2d 得到验证。

综上所述,从社会质量视角来看,精准扶贫

政策实施后,农村社会的整体质量以及四个维度的质量(社会经济保障、社会凝聚、社会融合和社会赋权)得到显著提升,这表明农村居民的物质文化生活条件大幅改善,进而促使其对中央和基层政府予以信任。

表 3 四个维度的社会质量对农村居民的政府信任的影响(全样本)

变量	中央政府信任水平	区政府信任水平	乡镇政府信任水平
	模型 1	模型 2	模型 3
社会质量(社会经济保障)			
家庭经济状况	0.026***	0.002	0.014**
社会保障状况	0.048***	0.101***	0.101***
社会质量(社会融合)			
社会接纳状况	0.044*	-0.005	0.000
社会公平状况	0.314***	0.368***	0.357***
社会质量(社会凝聚)			
社会信任水平	0.041***	0.073***	0.072***
社会道德水平	0.003	0.029***	0.042***
社会法治水平	0.071***	0.050***	0.038***
社会质量(社会赋权)			
政治效能感	0.032**	0.053***	0.069***
政治活动参与	0.084***	0.088***	0.069***
控制变量	已控制	已控制	已控制
样本量	9297	9297	9297
pseudo R2	0.105	0.098	0.093

注:控制变量包括性别、年龄、婚姻状况、受教育年限、政治面貌、就业状态和人均 GDP(对数)、省份和年份。下表同。

(三) 基层政府质量的调节效应

本文构建了交互效应模型来检验基层政府质量的调节效应,回归结果呈现在表 4。模型 1 显示,社会整体质量与基层政府质量的交互项系数为 0.104,且在统计上显著。在模型 2 和模型 3 中,社会整体质量与基层政府质量的交互项系数同样在统计上显著为正,表明基层政府质量越高,社会质量对农村居民信任区政府和乡镇政府的激励效应越大。同时,基层政府质量在影响社会质量与基层政府信任的关系时还会产生外

溢效应,也即对农村居民信任中央政府的效应也会增强。进一步来看,交互项系数在模型 3 中的显著性水平最高($p < 0.01$),这说明基层政府质量对政府信任的提升作用主要体现在与农村居民发生直接互动的乡镇层面。由此可见,基层政府在执行精准扶贫政策过程中所发挥的重要作用,这在本研究中体现为社会质量对农村居民信任中央政府和基层政府的促进作用实际上受到基层政府自身质量的约束。假设 3 得到验证。

表 4 基层政府质量对社会质量与政府信任关系的影响

变量	中央政府信任水平	区政府信任水平	乡镇政府信任水平
	模型 1	模型 2	模型 3
社会整体质量	0.104***	0.111***	0.068***
基层政府质量	0.071	0.493***	0.533***
社会整体质量* 基层政府质量	0.014*	0.012*	0.021***
控制变量	已控制	已控制	已控制
样本量	12085	12085	12085
pseudo R2	0.102	0.115	0.121

五、结论

1. 在精准扶贫政策实施后,农村地区仍存在中央政府信任水平高于基层政府(区县政府和乡镇政府)水平的“央强地弱”的差序格局,但农村居民对不同层级政府的信任水平均显著提升。与此同时,农村社会质量以及基层政府质量也得到显著提高。

2. 随着农村社会整体发展质量的提高,农村居民对中央政府和基层政府的信任程度越高。进一步地,农村社会发展质量的四个维度,即社会经济保障、社会融合、社会凝聚和社会赋能,都显著正向影响农村居民对中央政府和基层政府的信任。

3. 基层政府质量在社会质量与政府信任的关系中产生了显著的正向调节效应,也即基层政府质量的提高有助于强化社会质量对农村居民信任中央政府和基层政府的正向作用。

上述研究结论表明,社会质量和政府质量是提升政府信任的关键因素,而这两种机制都属于高质量发展的范畴。高质量发展是一个总括性的发展理念和模式,它涉及经济、社会、治理等多个领域^[42]。具体而言,除了经济高质量发展之外,社会高质量发展也是高质量发展的重要内容,并且政府高质量发展是实现经济社会高质量发展的治理基础^[43]。由此可见,精准扶贫的影响从经济领域延伸至社会和治理领域,从而使农村社会质量和基层政府质量得到提升,进而激活了农村发展的内生动力,为农村迈向高质量发展之路奠定了坚实基础。

但是需要看到,当前政府仍面临推动乡村振兴以及城乡共同富裕等艰巨任务,因而获取公众信任对其顺利开展工作具有重要意义。正如本文所指出的,政府获得农村居民信任的关键是社会能否实现高质量发展,并且政府自身也要提升质量。党的二十大报告明确提出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”^[44]因此,在巩固拓展脱贫攻坚与乡村振兴有效衔接的过程中,需要贯彻新发展理念,在注重经济高质量发展的同时,还应着力提高农村社会质量和基层政府质量。本文建议:

第一,着力缩小社会经济保障水平的城乡差距,为提升农村社会发展质量奠定物质基础。政府应加强对农村居民尤其是脱贫户的知识

能培训,加大对农村居民创业政策的扶持力度,增强农民自主创业能力,拓展收入来源。此外,政府应加快推进城乡基本公共服务均等化工作,提升公共服务资源质量,并且要加强社会保障政策的针对性,根据家庭实际状况合理分配社会保障资源,提高社会保障体系运作效率。

第二,除了经济层面的物质福利外,还要推动社会融合、提升社会凝聚力以及为社会成员赋能等,从而全面提升农村社会发展质量。要进一步优化社会经济资源分配机制,着力缩小城乡资源分配不平等的格局,增强农村居民的公平感和获得感;以社会主义核心价值观为引领,推进乡村精神文明建设,提升社会信任水平和道德水平;加强普法教育,提升农村居民的法治观念;完善农村基层民主选举制度,提升农村居民参与政治活动的能力和积极性。

第三,在未来推进乡村振兴的工作中,随着资源不断下沉,“微腐败”问题可能会滋生。上级决策部门需要通过制度化和常态化的反腐工作加以克服。此外,了解居民诉求进而予以有效回应是增强政府信任的重要途径。为此,基层政府进一步完善政府信息公开系统,并且工作人员要强化对社会公众诉求的回应速度质量,帮助公众理解和接受政府政策。

参考文献:

- [1] Job J. How is trust in government created? It begins at home, but ends in the parliament [J]. *Australian Review of Public Affairs*, 2005(1): 1-23.
- [2] 孟天广. 转型期的中国政治信任: 实证测量与全貌概览 [J]. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 2014(2): 1-10.
- [3] 高学德, 翟学伟. 政府信任的城乡比较 [J]. *社会学研究*, 2013(2): 1-27.
- [4] CITRIN J. Comment: The political relevance of trust in government [J]. *American Political Science Review*, 1974(3): 973-988.
- [5] 肖唐镖, 王欣. “民心”何以得或失——影响农民政治信任的因素分析: 五省(市) 60 村调查(1999—2008) [J]. *中国农村观察*, 2011(6): 75-82.
- [6] 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” [J]. *经济社会体制比较*, 2012(4): 122-135.
- [7] 罗家德, 帅满, 杨鲲鹏. “央强地弱”政府信任格局的社会学分析——基于汶川震后三期追踪数据 [J]. *中国社会科学*, 2017(2): 84-101.
- [8] 刘伟. 政策变革与差序政府信任再生产——取消农

业税的政治效应分析[J]. 复旦学报(社会科学版), 2015(3): 157-164.

[9] LI Z, WU X. Social policy and political trust: Evidence from the new rural pension scheme in China[J]. The China Quarterly, 2018(235): 644-668.

[10] 李小云, 徐进, 于乐荣. 中国减贫四十年: 基于历史与社会学的尝试性解释[J]. 社会学研究, 2018(6): 35-61.

[11] BECK W, VAN DER MAESEN L, WALKER A. Social quality: from issue to concept[M]// Beck W, van der Maesen L, Walker A, eds. The Social Quality of Europe. The Hague: Kluwer Law International, 1997: 263-297.

[12] BECK W, VAN DER MAESEN L. J.G., THOMESE G.C.F., WALKER A. Social Quality: A Vision for Europe[M]. The Hague: Kluwer Law International, 2001: 36-38.

[13] DEMEYER B, FARRELL F. Indicators of social quality and the anti-poverty strategies[J]. European Journal of Social Quality, 2005(1-2): 262-274.

[14] AGNAFORS M. Quality of government: Toward a more complex definition[J]. American Political Science Review, 2013(3): 433-445.

[15] 吴若冰, 马念谊. 政府质量: 国家治理现代化评价的结构性替代指标[J]. 社会科学家, 2015(1): 35-41.

[16] 王亚茹. 民生保障获得感、社会公平感对政府信任的影响研究[J]. 湖北社会科学, 2020(4): 18-27.

[17] 赵玲雅. 收入差距、社会公平感与差序政府信任[J]. 社会主义研究, 2019(2): 79-88.

[18] 黄薇, 祝伟. 精准帮扶政策的多维评估: 基于 G 省 B 市扶贫实践的经验分析[J]. 管理世界, 2021(10): 111-128.

[19] MAZEPUS H, VAN LEEUWEN F. Fairness matters when responding to disasters: An experimental study of government legitimacy[J]. Governance, 2020(3): 621-637.

[20] 赵建国, 于晓宇. 社会公平对政府信任的影响研究——基于 CGSS 2010 数据的实证分析[J]. 财贸研究, 2017(3): 76-84.

[21] PARSONS T. Structure and process in modern societies[M]. Glencoe: Free Press, 1960: 112.

[22] INGLEHART R. Postmodernization erodes respect for authority, but increases support for democracy[M]// NORRIS P. Critical Citizen: Global Support for Democratic Government, Oxford: Oxford University Press, 1999: 236-274.

[23] 李艳霞. “后物质主义”价值观与当代中国公众的政治信任——以代际差异为视角的比较分析[J]. 公共管理学报, 2017(3): 60-72.

[24] 吴春梅, 靳雯. 利益与情感共同体建设: 农民经济互助的中国方略[J]. 理论探讨, 2021(1): 46-53.

[25] 胡荣. 中国人的政治效能感、政治参与和警察信任[J]. 社会学研究, 2015(1): 76-96.

[26] 李燕, 朱春奎, 姜影. 政治效能感、政府信任与政府网站公民参与行为——基于重庆、武汉与天津三地居民调查

数据的实证研究[J]. 北京行政学院学报, 2017(6): 35-43.

[27] 蒋叶莎, 罗教讲. 政治资本与政府信任——基于 2013 年中国社会状况综合调查的实证分析[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2016(10): 77-83.

[28] 向德平, 华汛子. 改革开放四十年中国贫困治理的历程、经验与前瞻[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2019(2): 59-69.

[29] 郎亮明, 张彤, 陆迁. 农业科技扶贫的多维效应: 增收、扶智与扶志——基于陕西省 821 份农户调研数据[J]. 农业技术经济, 2021(9): 129-144.

[30] KHAN H A. The linkage between political trust and the quality of government: An analysis[J]. International Journal of Public Administration, 2016(9): 665-675.

[31] 陈刚, 李树. 政府如何能够让人幸福? ——政府质量影响居民幸福感的实证研究[J]. 管理世界, 2012(8): 55-67.

[32] 姜扬. 地方政府质量与民生性财政支出效率[J]. 中国行政管理, 2019(3): 133-139.

[33] 柳建坤. 腐败治理与中国社会秩序的巩固——来自准实验研究的证据[J]. 治理研究, 2020(6): 23-30.

[34] 苗红娜. 政府质量评价与社会信任: 基于一项全国样本的实证研究[J]. 江苏社会科学, 2014(5): 105-112.

[35] 宋典, 芮国强, 丁叙文. 政府质量对公民参与倾向的影响: 一个有调节的中介模型[J]. 江苏社会科学, 2019(4): 128-136.

[36] 于滨铜, 王志刚, 朱佳, 侯云潇. 援助结构、领导力与产业扶贫绩效[J]. 中国工业经济, 2021(6): 23-41.

[37] 肖建华, 李雅丽. 财政转移支付对我国农村家庭的减贫效应[J]. 中南财经政法大学学报, 2021(1): 58-66.

[38] 崔岩. 中国社会质量研究: 理论、测量和政策[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2017: 21.

[39] 崔岩, 黄永亮. 中国社会质量指标指数分析[J]. 国家行政学院学报, 2018(4): 84-90.

[40] HOLMBERG S, ROTHSTEIN B, NASIRTOUSI N. Quality of government: What you get[J]. Annual Review of Political Science, 2009(12): 135-161.

[41] 柳建坤, 许弘智. 利益威胁、政府工作满意度与市民对进城农民的接纳意愿——基于 CSS2011 数据的实证分析[J]. 社会, 2019(2): 133-159.

[42] 高培勇, 袁富华, 胡怀国, 刘霞辉. 高质量发展的动力、机制与治理[J]. 经济研究, 2020(4): 4-19.

[43] 柳建坤, 张云亮. 共同富裕视角下社会质量对农村居民主观福利的影响[J]. 北京工业大学学报(社会科学版), 2023(4): 36-49.

[44] 习近平. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2022-10-26.

[责任编辑: 李桃 王付]