政治科學論叢／第五十九期／民國 103 年 3 月／頁 55-90

解釋中國社會差序政府信任：體制形塑與績效認知的視角*

黃信豪**

摘　要

「差序政府信任」指的是大眾政治信任如何隨不同層級政府而有所差異。中國社會是否具有「信任中央高於地方」的態度特徵，是近年學界開始關注的研究焦點。然而，文獻多以特定群體爲主，這項態度的普遍性仍待更多實證研究支持。本文以 2012 年「世界價值調查」全國範圍的面訪資料爲例，探索中國民眾差序政府信任態度樣態。分析結果顯示，約有七成五受訪者信任中央高於地方，顯示差序信任態度在中國社會應相當普遍。其次，本文從體制形塑與績效認知觀點出發，建構差序政府信任的解釋框架。經由一系列的實證分析，本文將中國社會差序信任的來源總結爲上訪制度、政治動員兩形塑路徑。其中，績效認知相關因素（中央、地方政府施政評價與家戶經濟評價）對差序信任態度具重要中介影響。相較於傳統單一標的之信任感研究，差序政府信任的概念更能反映當前中國社會的民意特質。

關鍵詞：中國大陸、政治信任、差序政府信任、體制形塑、績效認知

---

* DOI:10.6166/TJPS.59(55-90)。本研究爲國科會研究計畫「政治支持、民主態度與正當性傾向：中國大陸與台灣的參照」部分研究成果（計畫編號：NSC 100-2628-H-003-004-MY2），特此誌謝。筆者感謝兩位匿名審查人所給予的寶貴意見，讓本文經修改後更具參考價值。本文的任何疏漏與不足，都是作者的責任。

**國立臺灣師範大學公領系副教授，E-mail: huang@ntnu.edu.tw。

收稿日期：102 年 8 月 22 日；通過日期：103 年 3 月 11 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前言

在大眾各項的政治態度中，「政治信任」（political trust）是相當核心的研究議題。這項態度概念上指涉民眾對特定政治標的（如政府機構、領導人等）能否具有信任的感受與認知，在心理情感上聯繫了民眾與政治體系。以此，學者大多主張政治信任在社會層次上將反應大眾的政治支持程度，具有高度的政治正當性意涵（Dalton, 1999: 58；Norris, 2011: 38-54)。近年來，學者發現西方民主國家出現民眾政治信任下降的一致性趨勢（Dalton, 1999; 2009: 118-137；Newton & Norris, 2000: 52-73）。即使對執政當局的信任衰退並不必然爲民主穩定帶來負面影響，但這樣的趨勢已得到學界高度重視。[1] 作爲全世界最大的非民主國家，中國大陸（以下簡稱「中國」）民眾卻被發現普遍具有高度政治信任，顯示社會大眾對共黨政權的支持度甚高（Chen, 2004；Gilley, 2008；Shi, 2001；Shi, 2008；Wang, 2005; 2006；Yang and Tang, 2010）。有些學者從比較研究觀點，將中國社會高度政治信任歸咎於傳統儒家文化具有濃厚的家父長制色彩，大眾因而傾向尊重權威的「文化遺緒」影響（Shi, 2001）；更多的經驗研究則從「績效解釋」切入，主張高度政治信任是來自於大眾滿意中國政府的施政作爲，特別是長期的經濟成長爲民眾帶來基本生活條件的改善（Wang, 2005; 2006；Shi, 2008；Yang and Tang, 2010）。基於政治信任概念的重要性，既有對中國民眾政治信任的研究成果已相當豐碩。

然而，這些既有的研究大多從單一政治標的來界定大眾的信任感受。事實上，政治信任並非必然是單一概念，當個人面對不同政治評量標的時很可能具有相異的特定態度。以不同層級政府爲例，民眾對中央政府與地方政府的觀感與評價可能系統性的不同。從經驗來看，中國各地日漸頻繁發生的群體性抗爭事件似乎也與「高度政治信任」的研究發現有所落差。以此，近來有學者主張應考量民眾不同層級政府信任（trust in all levels of

[1] 在 1980 初期，Huntington (1981) 指出大眾對民主與政治參與的疏離將導致「民主危機」出現的可能性；然而，Norris (1999; 2011) 發現民眾對執政當局的批判不必然會上升到政體層次，本文將在第二節提及這項「批判性公民」的概念。

臺灣大學學術期刊資料庫

government），方更能彰顯中國社會看待、評價政治體系的特色（Li, 2004；2008；李連江，2012；管玥，2012）。由於全國代表性樣本取得不易，目前相關研究多以特定群體（如少數省份的農民、大學生等）爲基礎。儘管提供新的思考方向，但目前爲止經驗研究發現僅具參考價值。[2]

確實，民眾眼中的政府很可能並非「鐵板一塊」。例如，按中國農村流傳的民謠：「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」（張厚安、蒙桂蘭，1993：42），也表明了民眾很可能帶著不同的感受、眼光來評估各層級政府與幹部。簡單來說，「差序政府信任」（hierarchical government trust）係指民眾的政治信任將隨政府層級而展現不同的樣態。在中國政治的脈絡中，這個概念指的是民眾傾向更信任層級較高的政府與領導人。若以中央／地方的二分法來看，差序政府信任也可具體化爲大眾的中央政府信任高於地方政府信任。釐清「差序信任」多大程度存在於中國社會與其來源，對我們評估中共政權正當性具根本重要性。對中共來說，即使近年來地方抗爭事件頻傳，但若多數民眾存有「信任中央高於地方」的態度特徵，則外界或許不應高估或過度期待地方範圍的抗爭活動在短期內將對中共政權正當性帶來多大程度的傷害；相反地，若多數中國民眾看待各級政府有相似程度的信任態度，則我們或能預期對地方政府的不滿將一定程度將損及對中央政府的政治支持。

本文將回答兩個中國社會差序政治信任的相關問題：首先，民眾是否普遍（或多大程度）具有差序政府信任？其次，如何解釋這項特殊的態度傾向？本研究將以「世界價值調查」（World values survey, WVS）的代表性樣本爲基礎，爲中國社會差序政府信任提出具可信度的經驗分析結果。在來源部分，筆者嘗試結合體制的外在形塑效果與西方文獻的即時性績效評估觀點，來解釋民眾信任中央高於地方態度如何形成。本文將分爲五個部分來析論中國社會差序政府信任及其來源的相關議題。除前言外，第二節探討差序信任的概念緣起，並從體制形塑與績效認知視角建構解釋框

[2] 近年來，亦有學者開始採全國代表性調查資料分析中國社會的差序信任。如 Li（李連江）（2012）分析亞洲民主動態調查（Asian Barometer），認爲約有 3 到 6 成的民眾信任中央高於地方。然而相關討論目前僅在研討會宣讀，尚未正式出版。

臺灣大學學術期刊資料庫

架。第三節爲研究設計，除了介紹本文研究資料與概念測量，本節也提供差序政府信任的描述性資訊與初探性研究假設。第四節爲實證分析結果與解釋在結合不同理論途徑與一系列實證分析結果，我們將發展中國民眾差序政府信任的形塑路徑。結論除了簡述研究發現，也進一步界定研究發現的理論意涵並梳理未來可能的研究方向。

貳、政治信任與差序政府信任：概念界定與解釋發展

基於對政治體系的正當性意涵，「政治信任」是經驗政治研究相當重要的核心概念。近年來中國民眾如何看待不同層級政府的「差序信任」也受到學者關注。本文將從兩方面梳理相關文獻。首先，在政治信任的文獻基礎上，差序政府信任的概念如何發展，特別在中國政治脈絡中？其次，大眾「信任中央高於地方」的態度特徵來源爲何？本文將結合體制形塑與績效認知的理論視角，來解釋中國社會的差序政府信任如何形成。

一、不同層級政府的政治信任：差序政府信任

政治信任的研究源自 1960 至 1970 年代。當時美國社會由於水門案、越戰等國內外事件使得一般民眾參與政治的熱情衰退，社會也普遍蔓延對民主體制的不滿與疏離。在這樣的脈絡下，對政治體系的「信任感」成爲學者可操作與觀察的研究標的（Miller, 1974: 951-952）。就定義來說，「信任感」（trust）爲個人是否具有「他人若可避免，則不會作出傷害我們的行爲；如果可行，則他們將會替我們的利益著想」的想法與認知。運用在政治場域中，「政治信任」表示民眾是否或在何種程度上相信「政治體系會避免不去傷害民眾的權益，並同時盡可能地替民眾的利益著想」（Newton, 2007: 343）。按如此的界定，政治信任應高度彰顯民眾對政治體系的心理情感支持程度。而這樣的心理情感支持態度，主要來自於民眾的「主觀認知」。按 Almond 與 Verba (1963: 13) 對政治態度傾向的界定，如此的信任感受應與「情感」（affective）、「評價」（evaluative）面向關聯性較高

臺灣大學學術期刊資料庫

（Dalton, 2004: 23）。

然而，「政治體系」並非是單一、一致的客體，在不同政治標的物（political objects）區隔下，大眾如此的心理態度很可能產生系統性差異。Easton (1965; 1975) 主張政治支持標的從高到低分爲政治社群（political community）、政體（regime）與執政當局（political authority）三層次，層次愈高象徵愈抽象、穩定且普遍性的支持，層次愈低者意指愈具體、易變且爲特定的支持。[3] 在納入政治支持標的考量後，則大眾的政治信任範圍可以從政治社群、政體到執政當局（Dalton, 2004: 24；李連江，2012：108；陳陸輝、陳映男，2012：18）。經驗研究也證實民眾看待政體與執政當局很可能具有不同的態度傾向，例如晚近盛行的「批判性公民」（critical citizens）的討論，便是強調民眾支持「政體」卻傾向不信任「執政當局」的態度傾向（Norris, 1999; 2011；黃信豪，2011；2014）。

既然民眾面對不同政治標的物可能抱持不同態度傾向，當以不同層級政府（如從中央到地方）爲標的時，則個人可能也持有相異的評價態度。以美國社會爲例，民眾對不同層級政府的信任差異相當明顯。調查發現民眾更加信賴地方政府、州政府次之，聯邦政府則最低。換句話說民眾的政治信任與政府層級成反比（Cole & Kincaid, 2000: 197）。台灣社會也有類似的現象。陳陸輝、陳映男（2012）以台灣選舉與民主化調查資料爲例，發現台北縣、台中市、雲林縣與高雄縣的民眾的地方政府信任皆顯著高於中央政府信任。他們認爲可能的解釋是地方政府處理的相關事務與民眾較爲直接相關，至於中央政府，民眾會因爲媒體的揭弊與負面傳聞導致信任度較低。然而，中國民眾面對不同層級政府的信任感受差異似乎與美國、台灣民眾呈現相反趨勢。少數的經驗研究皆顯示民眾的政治信任與政府層級成正比。Li (2004) 在農村的調查發現有超過六成的民眾對各級黨委的信任感自上而下逐級遞減，表示在許多農民的眼中國家機關是分立的。他認爲大眾傾向認知中央政策立意出發點良善，但卻缺乏掌控地方官員行動

[3] 值得注意的，Norris (1999: 9-13) 採 Easton 的分類，進一步在政體層次再區分爲政體原則、政體表現與政體機關等三者；Dalton (2004: 5-9) 則是修改 Norris 的分類，將政體表現定義爲政體規範與程序。雖然不同學者在政治支持的概念界定有所差異，但 Easton 的分類是廣爲被往後學者所採納的。

臺灣大學學術期刊資料庫

的能力；蕭唐標、王欣（2010）的五省份調查發現，不論農村或都市民眾一致地傾向更信任中央政府；管玥（2012）針對沿海與內陸的大學生調查也呈現個人信任中央政府超過地方政府的結果。這些研究雖有相當類似的發現，但由於缺少全國代表性資料爲基礎的經驗研究，外界仍無法得知隨政府層級不同而異的差序政府信任，在中國社會多大程度普遍存在。

假定既有的研究有普遍性與可推論性，如何理解中國民眾傾向「寧信中央、不信地方」，而美國、台灣民眾「寧信地方、不信中央」的相異趨勢？由於美國、台灣等民主國家各級官員皆由民主機制選出，地方官員爲了政治前途，有動機盡可能立即滿足大眾需求以獲得選票支持。這或許使民眾一般對地方政府印象較佳（陳陸輝、陳映男，2012）。其次，中央政府與民眾日常生活距離較爲遙遠，大眾對中央政府或領導人的認知大多來自於媒體報導而非親身接觸。在民主國家大眾傳媒扮演第四權的監督角色下，民眾傾向接收到中央政府機關、官員的負面訊息，形成「公民抑鬱」（civic malaise）（Norris, 2000: 231-251）。在這樣的環境下，地方官員對大眾需求的滿足一方面提升了對地方政府的信賴；媒體對政府領導人的監督與醜聞揭露則另一方面使民眾傾向不信任中央政府。這兩個動力或許造成民主國家（如台、美）民眾傾向信任地方政府高於中央政府。至於中國，中共「黨管幹部」、「下管一級」的體制運作使地方官員的升遷並非如民主體制仰賴大眾支持，而是上級拔擢。以此，與其回應民眾訴求與順從地方民意，他們更有動機去滿足上級與黨委要求，亦或是只有任期內太平以尋求未來晉升機會（鄭永年，2010：126-131）。從以上中央、地方關係的比較觀點來看，中國特殊體制（幹部管理與任命制），或許是形塑民眾差序信任樣態異於其他民主國家的重要來源。然而，這還有待未來的比較研究證實。基於以上的討論，即使到目前爲止缺乏全國性調查的經驗發現，我們或可預期中國社會具有特殊的差序政府信任態度：當政府層級越高，則民眾對其政治信任也較高，反之亦然。

總的來說，「差序政府信任」爲描繪民眾的政治信任如何隨著政府層級高低而異的樣態。由於這個概念評價標的物爲各層級政府，從政治支持標的來看其應較偏向「執政當局」層次，而非「政體」或「政治社群」層次（李連江，2012：108）。其次，儘管缺乏全國範圍的研究，但透過回

臺灣大學學術期刊資料庫

顧不同群體的既有研究以及體制特性的討論，我們應可預期多數中國民眾的政治信任應隨著政府層級愈高而較高，與美國、台灣民眾信任感隨著政府層級而成反比的趨勢不同。本文以代表性調查資料爲基礎的研究發現，或許也可爲未來的比較研究提供經驗基礎。

二、解釋中國社會差序政府信任：「體制形塑」與「績效認知」的觀點

在探討差序政府信任如何受到關注後，接下來我們將焦點集中在這項態度特徵的起源上。由於此議題近年方受到學界關注，到目前爲止解釋性研究仍相當有限。本文擬從兩方面來建構對中國社會差序信任的解釋。首先，如前所述，中國特殊的體制樣態或許是形塑大眾差序信任態度的重要來源。我們從「體制形塑」（institutional shaping）的觀點出發，說明中國哪些制度特徵可能形塑個人「信任中央高於地方」的態度傾向。其次，差序信任概念上來自於大眾對各級政府信任度差異所建構，西方政治信任的相關文獻或可作爲學理支援：強調信任源自「即時性政府績效評估」的觀點。以此，本文將結合「中國特色」與「西方理論」，從個人（體）層次（individual level）視角來建構中國社會差序信任的解釋框架。[4]

㈠體制形塑效果：上訪制度與政治動員

大眾態度傾向往往與所屬政治體制有具有密切關聯性。如政治文化論者強調的「相等性理論」（congruence theory），便主張一國的制度特徵往往與大眾展現出的集體態度傾向「一致」（Almond & Verba, 1963；Eckstein, 1988；Dalton & Shin, 2006: 1-17）。從個體的角度來看，如此的觀點強調外在體制特徵對民眾政治情感、評價帶來的形塑效果。就中國體制特徵而論，上訪制度與一黨專政下壟斷的政治動員、宣傳皆可能促成民眾傾向信任中央政府高於信任地方政府。首先，直接連結中央政府與民眾的「上訪制度」（或信訪）對差序政府信任的影響已受到學者關注。制度上，上訪

[4] 由於本文尚無發展比較不同社會的意圖，因而主要從個人（體）層次來解釋差序政府信任。至於文化差異等總體層次理論，則有待日後比較研究拓展。

臺灣大學學術期刊資料庫

係指民眾可經由來信、電話或其他形式向縣級以上政府工作部門反應情況，提出意見、建議和要求，依法應當由有關行政機關處理的活動。[5] 實質來說，民眾上訪的內容主要集中在向上申訴基層政府的不足之處或幹部侵權行爲。儘管縣級以上政府皆設有信訪部門，在民怨沸騰與權利意識抬頭下，各級地方政府至今已無法滿足民眾的訴求。近年來，中央級信訪部門遭遇「上訪洪峰」，有關部門受理信訪數量大幅提升。[6] 暫且不論上訪制度是否能解決民眾需求，但其對大眾的政治信任或許有特定的形塑效果。由於上訪意味民眾可合法地公開表達他們對濫權地方官員、幹部的不滿，並向上級政府尋求補救之道，Li (2008) 認爲這項中國特色制度，可能帶來大眾兩者不同方面政治心理傾向的塑造。第一，申訴地方官員、幹部濫權反應了他們對基層政府的不滿與不信任。上訪提供制度性的管道讓「地方不滿」的評價態度得以宣洩，因而民眾更會願意表達對地方政府的不信任。第二，願意越級上報很可能意謂著大眾某種程度仍相信中央政府將透過行政權力、手段爲他們維護權益，反映對中央政府的期待與信任。當然，若上訪無法達到民眾的訴求，則或許將使他們對中央政府連帶失去信任。按上述的討論，上訪作爲中國特殊的制度，很可能爲大眾形塑信任中央高於地方的態度傾向。

除了上訪制度外，中共黨國體制下一黨壟斷的政治動員、宣傳也可能形塑民眾差序政府信任。長期以來，中共透過宣傳與意識型態教育鼓吹、教育民眾應傾向服從政治權威（Chen & Shi, 2001: 91-93；Yang & Tang 2010）。Shi (2008: 225-227) 發現中國民眾對地方領導印象一般較爲不佳，認爲地方官員貪污遠比中央官員來的嚴重。他認爲這與黨嚴密控制的媒體內容鮮少報導中央官員貪腐情事有關。至於地方官員，黨中央爲了爭取民心，反而有動機宣示反貪腐決心並大肆揭露相關情節與辦案進度。從這個角度來看，黨中央或許有意識地讓民眾長期暴露在中央與地方的「差序資訊」中，使得社會大眾傾向信任中央高於地方。Yang 與 Tang (2010) 的實證研究發現民眾的政治興趣、媒介暴露與黨員身份會強化對行政、司法體

[5] 關於越級上訪與信訪的官方規定，請見中華人民共和國國務院（2005）。

[6] 關於近年來民眾上訪的趨勢，可見劉曉波（2005）。

臺灣大學學術期刊資料庫

系的信任度。他們認爲這顯示中共當局對民眾政治信任認知的教化效果。此外，由於改革開放至今中國已普遍存在深化的社會矛盾與區域發展不均，城鄉差距、貧富差距、東西差距通常被稱爲「三差問題」。以此，黨中央很可能有意識地透過黨組織、宣傳工作教化民眾應信任、服從中央政府，而將改革開放帶來的社會經濟矛盾歸因在地方政府與幹部的政策執行上。透過黨中央的宣傳與教化，民眾或許會期待「光榮而正直的中央」能夠瞭解「地方幹部惡行」，爲其主持公道（應星，2001：219）。相較於較爲特定的上訪制度，中共黨國體制下的政治動員與宣傳脈絡環境，也可能帶來大眾差序政府信任態度的形塑效果。

㈡績效認知解釋：西方政治信任理論的應用

除了上述的體制形塑觀點外，民眾對不同層級政府的施政評價或可成爲解釋差序信任的另一來源。在西方文獻中，個人對政府的「即時性施政評價」是政治信任相當重要的解釋因素。如 Hetherington (2005: 9-10) 將政治信任定義爲「民眾認知的政府施政結果與民眾期望之間的一致性」程度；Mishler 與 Rose (2001: 34) 也認爲，民眾會對各項政策產出以及不同機構的表現做出即時性評價，政治信任爲個人對政治體系整體即時性績效評價的產物，是內生（endogenous）於體制運作現況的。從個體角度來看，如此的績效解釋強調政治信任是來個人自理性計算的結果：當政府能提供良善的治理品質與政策產出，民眾將傾向相信執政當局的能力與操守（Shi, 2001: 401）。再者，不論政府實質上治理表現爲何，基於政治信任屬個人認知感受，學者也主張主觀、認知的制度、機構評價（perceived institutional performance），應較實質的治理作爲更具解釋力（Williams, 1985）。

就經驗發現上，美國的實證研究發現民眾對主要職務領導人、機構的評價（如總統、國會），以及經濟表現評價皆影響其政治信任（Hetherington, 1998）；除了美國外，後共黨國家民眾的政治信任也受新民主政體政治、經濟表現的影響，例如政府的清廉程度、公平性、回應性以及回溯性經濟評價等（Mishler & Rose, 2001; 2007）。就此解釋而言，中國社會的研究發現也與西方國家相當類似。既有研究一致指出當民眾愈滿意自身的經濟狀況、對政府的施政表現評價愈好，則展現愈高程度政治信任（Chen,

臺灣大學學術期刊資料庫

2004；Shi, 2001; 2008；Wang, 2005; 2006；Yang and Tang, 2010）。這顯示滿意現有政府的表現，包括總體施政評估與自身經濟狀況應是中國民眾高度政治信任的重要來源。若將如此的「績效認知」解釋運用在差序政府信任，則中國民眾信賴中央高於地方是因爲他們一方面對中央政府施政較爲滿意，另一方面較不滿地方政府的表現所造成。以此，區隔不同層級政府施政評價將是以此觀點來解釋差序信任的主要切入焦點。除了區隔中央、地方政府的施政評價外，由於相關研究也提及民眾對自身經濟狀況評估的重要性，本研究也將其一併納入考量。我們將藉此析論民眾如何將自身經濟狀況歸因到中央政府與地方政府的信任感受上。

本文將從「體制形塑」與「績效認知」觀點，來解釋中國民眾如何具有信任中央高於地方的態度特徵。本質上，體制形塑觀點認爲差序信任來自中國體制的相關因素（如前述的上訪制度與黨政治動員脈絡）。帶來的應是長期、穩定的形塑效果；相對地，績效評估解釋認爲信任感受來自民眾對政府表現的即時性施政評價，應隨著時空環境而異，具有短期、易變特性。透過長期、穩定／短期、易變的理論屬性區隔，本研究將發展中國社會差序政府信任的形塑路徑。

參、研究設計：資料來源與變數建構

本文目的在於探索中國社會民眾是否（或多大程度）具有信任中央高於地方的差序態度傾向，並從「體制形塑」（上訪制度、政治動員）與「績效認知」觀點來解釋其來源。在說明概念發展與理論架構後，本節接著介紹研究資料與相關變項建構。

一、研究資料與建構差序政府信任

在研究資料方面，本文採 WVS 第六波中國的調查資料。爲確保樣本具有全國範圍代表性，該次調查運用多層抽取率與抽出單位大小成比例（Multi-stage PPS）的原則進行地區抽樣（不含新疆、西藏地區）。在抽出地區後，接著隨機抽取受訪者。總計於 3,840 住戶中，調查成功樣本數共 2,300 份。調查時間爲 2012 年 11 月上旬至 2013 年 2 月中旬，執行單

臺灣大學學術期刊資料庫

位爲北京大學中國國情研究中心（The Research Center for Contemporary China at Peking University）。[7]

在依變項的測量上，本研究關注的是民眾面對不同層級政府機關如何具有不同的信任態度。執行小組發展一組四題來測量民眾不同層級的政府信任，對象包括對「中央政府」、「省」、「縣／市」、「村委會／居委會」，完整的測量問句如下：[8]

> ■您對以下這些人是非常信任、比較信任、不太信任、還是非常不信任（逐項提問）？
> a.中央政府的領導；b.省領導；c.縣／市領導；d.村委會／居委會

問句中政府信任的測量以各級「政府領導人」爲對象，而非直接以「政府」爲對象。許多民眾或許因爲缺少與政府直接接觸經驗，較難表達對政府信任或不信任，而若以政府領導人爲評估標的，則大多數民眾應或多或少能表達自身看法與感受。從此來看，「政府領導人」的度量應較「政府」本身更易於讓受訪者表達意見。即使「領導人」、「政府」皆屬執政當局（前者爲機構的承擔者），但以領導人信任作爲政府信任的測量，則可能帶入不同領導人條件、作爲與風格的干擾作用。基於本文並非以地區比較爲出發點，而是主要從個體層次發展解釋理論，不同地區領導人的干擾作用大致來說或可暫時被忽略。其次，現有文獻對於差序政府信任的測量也包括對各級黨委、領導人與政府等不同標的。如管玥（2012）針對大學生的測量採用的是各級「政府」；Li (2004) 在農村的調查資料則是各級「黨

---

7 WVS 第六波中國調查爲跨國合作計畫，經費來源包括台灣、美國愛荷華大學、密西根大學、匹茲堡大學，以及英國倫敦政經學院。爲促進兩岸民意的可比較性，台灣方面有數位學者參與中國調查的問卷制訂，包括政大政治系郭承天教授，政大政治系楊婉瑩教授與台師大公領系黃信豪副教授（郭承天，2013）。關於此次調查執行的相關資訊，可見 The Research Center for Contemporary China at Peking University (2013)。

8 值得介紹的，政治行爲研究針對政治信任的測量則較爲多元，特別是包括信任的不同內涵。以美國爲例，學者發展的調查題組包括詢問民眾是否相信聯邦政府的能力、誠信、不浪費、對大眾利益的關懷等（Citrin and Muste, 1999: 465-532）。至於政治文化研究，由於「信任」一詞對受訪者並不難理解，因而跨國調查多著重不同政治標的物、機構的測量，而非細究「信任」本身的內涵，與政治行爲場域的研究焦點有所不同。

臺灣大學學術期刊資料庫

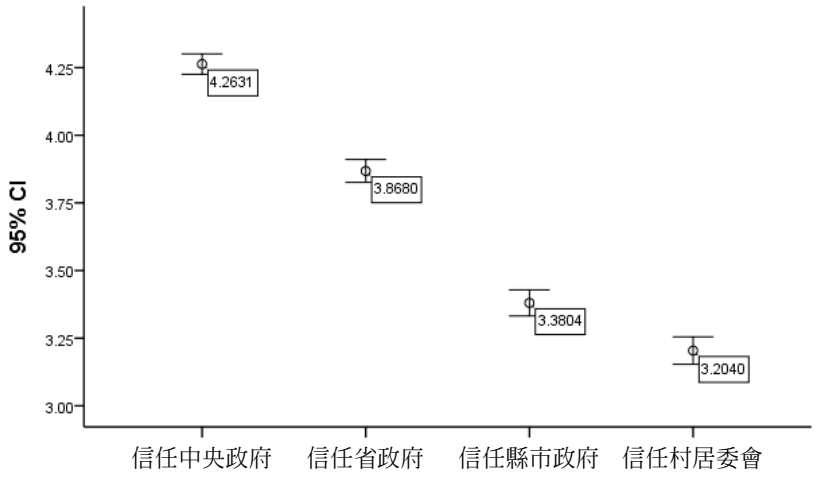
委」，但他在 2012 年分析亞洲民主動態調查的資料時，所採的測量亦是各級政府「領導人」（Li, 2012）。本文所採用政府信任的測量問句並未超過文獻範圍。當然，如何統一測量問句並探討不同對象帶來可能信任感差異，仍是值得持續關注的課題。

就尺度上，各級政府信任四題的原始測量爲從「非常不信任」到「非常信任」的順序尺度變項。爲便於進行統計分析，本文運用李克特量表（Likert scale）五等分的測量刻度，將其轉化最高 5 分、最低 1 分的連續變項（不知道、無意見中立態度給予 3 分，愈高分表愈信任）。[9] 此外，嚴格來說按中國的政治制度，除中央政府外，省、市、區／縣、鄉鎮四級爲地方政府。村／居委會並非政府機構，而是群眾自治組織，主要功能在於協助鄉鎮政府開展工作。然而從層級來看，概念上這四個層級的測量應仍可呈現政治信任如何由高（中央）至低（基層）出現相異的樣態。下圖 1 爲四個不同層級政治信任的描述性統計資訊。在 2012 年底的全國性調查中，受訪者對中央政府領導信任平均爲 4.26 分，其次是對省政府領導信任的 3.87 分，接著是對縣市政府與村居委會信任的 3.38 分與 3.20 分。在考慮 95% 的信賴區間後，圖 1 的描述性資訊顯示中國民眾的確具有明顯差序政府信任的特徵：信任感受隨政府層級從中央到地方呈現由高至低的樣態。

9　在資料處理時，本文將「不知道」、「無意見」合併爲中立意見態度給予 3 分。資料的編碼處理主要基於兩項考量。第一，從統計原理來看，當一順序變項的項次超過 5 類時，則其大致可視爲連續變項來進行分析：視爲連續變項所得出的分析結果將會與順序變項的分析結果相當一致，估計上也不會出現太大問題。轉化成「類連續變項」較便利進行分析，特別是差序政府信任的操作化與運算。第二，如此的資料處理可以確保分析過程能包含較多的有效回答樣本，分析結果以此不會因爲遺漏值而產生樣本代表性偏差。當然，必須強調的，「不知道」與「無意見」根本上實屬不同態度特徵。「不知道」可能意謂個人對政治冷漠、不關心或不理解等低度政治練達特質，「無意見」則不見得是低度政治感知者。在資料原始回答裡，這四題的「不知道」僅在 3.5%～5.0% 之間，「無意見」亦爲 5% 左右。合併這些少數受訪者，應不至於對整體分析結果帶來影響。

臺灣大學學術期刊資料庫

圖 1　民眾不同層級的政府信任：WVS2012 年的調查



資料來源：北京大學中國國情研究中心（The Research Center for Contemporary China at Peking University, 2013）

如前所述，差序政府信任概念上描繪的是民眾的政治信任將從中央到地方會有高低差異。爲便於概念操作，本研究採傳統「中央－地方」二元分析框架，將「差序信任」進一步簡化爲民眾「中央政府信任」與「各級地方政府平均信任」的差異。如此的操作除了便於直觀理解外，也便於接下來的統計分析。至於其他的操作方式（如按地方層級建立順序變項或二分變項等）或許需要更嚴謹的理論引導，這留待以後相關研究持續探索。本研究將具體分析中國民眾中央與地方的政府信任差距：若差序信任分數爲正值，表示受訪者信任中央高於地方；反之，則表信任地方高過於中央。

差序信任＝中央政府信任－（平均）地方政府信任

下表 1 爲本文所建構差序信任量表的描述性統計量。總的來說，2012 年的全國性調查顯示受訪者的差序信任平均數爲 0.78 分，標準差爲 0.98 分。這表示總的來看中國民眾對中央政府的政治信任高於對地方政府平均的政治信任。此外，該量表第 25 百分位數爲 0.00、第 50 百分位數爲 0.33、第 75 百分位數爲 1.33。從數量來看，大約有七成五的受訪者具有「信任中央高過於信任地方」的態度特徵，這顯示差序政府信任態度在中國社會

臺灣大學學術期刊資料庫

應相當普遍。[10]

表 1　差序政府信任的描述性統計量

	平均數	標準差	Q1	Q2	Q3
差序信任	0.78	0.98	0.00	0.33	1.33

資料來源：北京大學中國國情研究中心（The Research Center for Contemporary China at Peking University, 2013）

說　　明：Q1、Q2、Q3 表第 25、50、75 百分位數；個數爲 2,349（加權後）。

二、自變項測量與初探性研究假設

本文擬從中國體制的形塑效果以及西方文獻的即時性績效評估觀點，來解釋民眾如何形成「信任中央高於地方」的態度特徵。由於本研究以調查資料爲經驗基礎，我們將把理論預期具體化於個體層次的度量。值得說明的是，體制的形塑影響（包括上訪制度效果與黨政治動員等），應具有一定程度總體層次的差異。舉例來說，上訪制度在不同地區或許帶來不同的效果：爲維持統治穩定，中央或許會特別關注貧困地區的上信訪案件；就動員宣傳方面，黨中央或許也會因各項因素而有不同力度，如強化少數民族自治區宣傳等。然而，考量這些總體層次效應需要完整資訊，否則將造成選擇性偏誤（selection bias）問題。其次，不論總體層次效應爲何，我們最終應仍將其聯繫到「個人」，方可理解外在體制脈絡如何形塑差序政府信任。基於以上兩點考量，本研究暫不處理制度、地區脈絡的總體影響，而是以個人（體）變項出發。

首先，體制形塑觀點包括上訪制度與黨國體制的政治動員影響。在上訪制度部分，本文將以民眾是否擁有「上訪經驗、意願」來予以測量。若上訪對中國民眾的差序信任帶來形塑效果，當個人具有上訪經驗、意願，則其信任中央高於地方的差距將比不具如此經驗與意願者來得較大。按前所述，如此的信任差距可能來自大眾對基層政府的不滿與不信任的宣洩，

[10] 值得注意的，本研究差序信任的分佈屬略微右偏的偏態分佈（平均數 0.78 略高於中位數 0.33），但差異並不算大，整體來說在可接受範圍。

臺灣大學學術期刊資料庫

或期待中央政府能爲他們維護權益的雙重政治心理。當然，從個人態度取向來看，大眾的上訪經驗、意願與差序信任的關係很可能是雙向（reciprocal）影響的：個人可能因爲更信任中央或更不信任地方因而產生上訪動機；個人也可能因爲有了上訪經驗，而使得政府信任提升或更加低落。不可否認地，社會大眾如此的態度是源自於上訪制度所提供。以此，本文強調的是上訪制度帶給民眾差距政府信任的形塑效果，而非探究上訪經驗、意願與差序政府信任的影響方向。

除了上訪制度外，黨國體制下中共長期壟斷的政治宣傳與意識型態教育，也可能帶來差序信任的「政治動員」影響。爲維持一黨專政的統治穩固，黨中央或許有意識地透過黨組織、宣傳工作教化民眾應信任、服從中央政府，在資訊透明度上有中央、地方的差異：一方面提供中央政府正面的相關訊息；另一方面將改革開放帶來的社會經濟矛盾歸因在地方政府與幹部的政策執行。黨國體制的政治動員、宣傳或許將帶來差序信任的形塑效果。倘若如此，當個人與黨關係愈爲緊密（例如具有黨員身份），以及接受中央壟斷宣傳內容的媒體訊息愈多（媒介使用），愈關注政治與公共事務（政治興趣），其差序信任將愈大。在變項測量上，黨員身份的較爲直觀；媒介使用的部分本文將涵蓋訪者對報紙、雜誌、電視、廣播、手機、電子郵件與網路等多重媒介來源。由於到目前爲止中共仍具全面性的廣播電視、新聞出版審查制度，對網路管理也未有放鬆跡象，因而本文將不考慮不同管道媒介的異質性，而是建構一綜合性的媒介使用指標。至於政治興趣部分，該因素在個人的政治態度傾向中扮演重要的驅動角色，具體指涉爲個人是否願意或具有心理涉入動機去瞭解政治與公共事務（Neuman, 1986）。在中國黨國體制的脈絡下，對政治存有興趣代表更大程度願意接受黨所主導的政治動員內涵（Yang & Tang, 2010: 423）。以此，本文將以「黨員身份」、「媒介使用」與「政治興趣」作爲政治動員效果的度量。

最後，績效認知解釋主張民眾的政治信任是來自於個人對政府施政即時性評價的反應。本文將區隔「中央政府施政評價」、「地方政府施政評價」，以驗證民眾信任中央高於地方的態度特徵是否來自於對不同層級政府施政表現評價的差異。按績效認知觀點。我們將預期民眾信任中央高於地方，是因爲他們一方面滿意中央政府的施政表現，另一方面較不滿意地

臺灣大學學術期刊資料庫

方政府的施政表現所造成。此外，我們也考量「家戶經濟評價」變項，作爲自身經濟狀況評估的測量。本研究預期中國民眾傾向將自身經濟狀況評估更大程度歸因到地方政府。原因在於雖然中國各地社會經濟發展差異極大，那些社經發展程度較低地區的民眾仍可透過外出工作大致瞭解經濟發展程度較高區域的進步。據統計，2012 年中國約有超過兩億離開家鄉到城市謀生的農民工，疏解「春運」也已成爲中國重要的交通、社會議題。[11] 在充分瞭解地方社經區域發展高度不均下，由於皆屬同一中央政府，民眾更可能將自身經濟狀況的好壞連結到地方政府的施政作爲。以此，本文預期當個人愈不滿意家庭經濟狀況時，則其差序信任將愈大，即對自身經濟狀況的不滿將更大程度損及地方政府信任。

上述的討論主要說明如何從體制形塑與績效認知觀點，理解中國民眾差序信任的來源。除了上述的個別影響外，本文也嘗試發展中國社會差序政府信任的形塑路徑。按西方文獻，政治信任感受來自於個人對政府即時性施政評價，具有短期且易變特性（Hetherington, 1998；Mishler & Rose, 2001: 34）；相對地，上訪制度、黨政治動員宣傳等屬體制脈絡因素，應較屬長期存在於中國政治環境中。透過長期、穩定／短期、易變的理論屬性區隔，本文除了驗證個別解釋的影響外，也透過模型設定建構形塑路徑的解釋。以此，我們將可更系統性的理解中國民眾如何形成信任中央高於地方的態度傾向。最後，本文在分析過程中也將一併列出中央政府信任與地方政府信任的解釋模型。由於差序信任由中央政府信任與地方政府信任的差異所構成，透過中央信任、地方信任分析模型的呈現，我們可得知不同變項如何分別提升或削弱中央、地方信任，以形成差序信任的態度格局。所有理論自變項完整的測量問句與資料編碼過程，列於文後附錄。

肆、分析結果與解釋

上一節的描述性分析呈現差序信任態度在中國社會應相當普遍：2012 年的全國性調查約有四分之三的民眾信任中央政府高於地方政府。那麼，

[11] 關於近年中國農民工的概況，可見中華人民共和國國家統計局（2013）。

臺灣大學學術期刊資料庫

如此差序信任態度的來源爲何？本文結合中國體制以及西方理論，從制度形塑與績效認知觀點來予以解釋。若這些解釋能用於理解中國民眾信任中央高於地方的態度格局，那麼我們應可發現擁有上訪經驗、意願；具有黨派成員身份、較高程度的政治興趣與媒介使用、對中央政府施政評價愈高、自我經濟狀況評估較差與地方政府施政評價愈低的民眾，則其差序政府信任程度愈大。換句話說，受訪者將因外在的體制形塑以及不同層級政府績效認知的影響，愈傾向信任中央政府高於地方政府。除了驗證這些解釋的個別影響力，本文也透過不同的模型設定方式來呈現不同理論觀點的解釋位置。

一、差序政府信任的長期形塑：驗證體制效果

我們將首先呈現中國體制下較爲長期、不變的影響。如先前所述，上訪制度與黨政治動員對民眾的差序政府信任可能帶來體制形塑效果。在模型設定上，上訪制度效果的測量爲上訪經驗與意願，本文將設置「上訪經驗」、「上訪意願」兩虛擬變項（「無經驗、意願」爲對照組）；黨派成員爲簡單的二分變項（「無」爲對照組）；媒介使用爲一綜合的多元媒介接收量表（涵蓋報紙、雜誌、電視、廣播、手機、電子郵件與網路等，相關一致性檢定參見附錄）；政治興趣爲一連續變項，分數愈高表對政治與公共事務具愈高程度的涉入與瞭解動機。除了理論自變項外，本文也控制了性別、年齡、教育程度、收入、戶籍與工作單位等基本背景變項。[12] 在相同模型設定下，我們也同時列出中央政府信任與地方政府信任的估計作爲參照。

檢證結果如下表 2 所示。首先，在考慮其他相關因素後，平均來說具有「上訪經驗」與「上訪意願」受訪者的差序政府信任，較表示不可能參加上訪的受訪者高出 0.31 與 0.16 分，達統計上的顯著水準。其中，上訪經驗者的差序信任，更高於那些僅有意願上訪但尚未實際行動者。若進一步

[12] 簡單來說，性別表示男、女在社會期待與自我認知角色的不同；年齡則具有世代與生命週期的意涵；教育程度、收入、戶籍與工作單位等變項則表示個人知識資本、社經資源、地位與背景的差異。這些背景變項雖然不是本文的主要理論預期所在，但解釋主要理論變項影響後，本文仍會對有重要影響力的背景變項嘗試提出系統性解釋。

臺灣大學學術期刊資料庫

檢視中央、地方信任的模型，則可發現具有「上訪經驗」、「上訪意願」的受訪者，有顯著較低的地方政治信任（係數分別爲 –0.48 與 –0.19），且上訪經驗同樣較上訪意願者更爲明顯。至於中央信任上，在控制其他條件後，受訪者的上訪意願、經驗皆無法有效提升中央政府信任。這些分析結果顯示，中國體制裡「上訪制度」的確是形塑中國社會民眾信任中央高於地方的重要來源，特別是造成民眾對地方政府官員有較低的政治信任認知，這與 Li (2008) 的農村調查結果相似。從外在制度形塑的角度來看，這些發現或許突顯兩項意義。第一，上訪制度促成大眾傾向地方不信任是相當明確的。由於上訪制度提供體制內管道，讓民眾表達、宣洩對地方政府的不滿與不信任，因而有上訪經驗、意願的受訪者，能明確表達出對地方政府與幹部的不信任感受。第二，作爲體制內管道，上訪制度對解決民眾需求應相當有限。倘若上訪能解決訴求，那麼有上訪經驗者或許將出現提升的中央／地方信任，而非如表 2 顯示的更低地方信任。根據報導，在全部上訪案件中，最終能獲得解決僅佔 0.2%。[13] Li (2008: 211-219) 也發現當民眾進京上訪的次數愈多，對中央也愈不信任。雖然表 2 的分析並無證實民眾的上訪經驗顯著降低中央政府信任，但長期來看越級上訪若無法解決民眾的訴求，則可能使他們對中央政府連帶失去信任感受。總的來說，上訪制度對中國社會差序政府信任的形塑並非來自民眾對中央政府的期待或有效回應，而是更大程度來自民眾能透過制度性管道表達對地方政府、官員的不滿與不信任。

其次，我們預期中共黨國體制應對差序信任帶來「政治動員」效應。當改革開放時期社會矛盾與發展不均與日俱增，黨中央爲了統治穩固與維穩，將有意識地教化民眾應信任、服從中央政府。透過媒體或黨組織的宣傳工作，黨長期讓民眾暴露在中央與地方的「差序資訊」下：一方面提供中央政府較爲正面的相關訊息；另一方面將改革開放社會經濟矛盾，歸因在地方政府與幹部的政策執行，使得大眾信任中央高於地方。實證分析發現具有黨員身份受訪者，其信任中央高於地方的程度較不具黨員身份者高

[13] 調查顯示，實際通過上訪解決問題的只有0.2%，有90.5%是爲了「讓中央知道情況」；88.5%是爲了「給地方政府施加壓力」，見趙凌（2004）。

臺灣大學學術期刊資料庫

出 0.19 分，達統計上的顯著水準，符合本文研究預期。從中央信任與地方信任模型來看，黨派成員者傾向信任中央的作用也符合預期（係數爲 0.15，達統計顯著水準）。其次，平均來說當個人政治興趣每增加 1 分，則其差序信任也將顯著增加 0.04 分。在中國黨國體制的政治環境下，對政治與公共事務愈感興趣者，也愈大程度接受黨中央所提供中央政府更爲正面的相關資訊，出現信任中央高於地方的現象（政治興趣變項影響中央信任高於地方信任，分別爲 0.09 與 0.04）。以此，「黨派成員」、「政治興趣」等個人變項的檢證結果應符合黨政治動員、宣傳的理論預期。

然而，「媒介使用」變項的影響方向則與本文的預期效果相左。表 2 結果顯示當個人使用不同媒介頻率愈高，則差序信任的程度則顯著愈低。從個別模型來看，愈常使用各種媒介的受訪者，則反而愈顯著信任地方高過於中央（「差序信任」模型係數爲 –0.20，「中央信任」與「地方信任」模型係數分別爲 –0.06 與 0.14，皆達統計上顯著水準）。這個與理論預期不符的發現或許反應中國民意研究中「媒介效果」的複雜意涵。即使長期以來中共有嚴格的廣播電視與出版審查機制，但大眾日常生活頻繁接受官方控制的媒體宣傳內容，並不必然轉化在個人對執政當局的信任。理論上，媒介使用應涵蓋「媒介暴露」（media exposure）與「媒介注意」（media attention）兩項可能的影響：前者強調外在資訊環境的性質（如本文所認定黨國體制的動員效應）；後者關注個人使用媒介時的態度傾向（如較政治練達者，應愈具接收、處理政治資訊的意願）。以中國社會的政治信任爲例，這兩者影響效果很可能是相反的。以此，表 2 所揭露媒介使用對差序信任的影響並非純粹是政治動員宣傳的效果，而是有更大程度反應個人政治練達的作用。[14] 其次，媒介使用對地方政府信任的正向影響，可能來

[14] 近年來亦有實證研究發現個人媒介使用對政治信任具顯著的負向影響（Chen & Shi, 2001）。值得說明的，中國社會媒介效果的相關研究大多並未在概念測量上區隔「媒介暴露」與「媒介注意」，而是多採較爲通則的「媒介使用」概念。筆者認爲這很可能是相關研究到目前爲止無一致實證發現的主要原因。唯有透過概念的區隔與測量的改善，方可清楚釐清兩者不同效果。在相關研究中，Kennedy (2009) 是少數清楚指涉「媒介暴露」者。他的發現亦支持媒介暴露有助於促進大眾對中共黨國體制的政治支持。

臺灣大學學術期刊資料庫

自於控制其他個人背景、社會心理變項後的複合效果。[15] 這顯示即使黨國體制提供媒介內容的總體環境，但對個人政治信任的影響或許仍來自個人其他條件與認知、評價所導引（如教育程度不同的個人，其接受官方宣傳媒介訊息的政治信任效果可能也有所不同），其中的因果關係或作用留待未來相關研究持續釐清。

表 2　差序政府信任的長期形塑：體制效果的驗證

	差序信任		中央信任		地方信任	
	β	s.e.	β	s.e.	β	s.e.
常數	0.87	0.14***	4.06	0.13***	3.20	0.14***
男性	0.04	0.04	–0.03	0.04	–0.07	0.05
年齡	0.00	0.00	0.01	0.00***	0.01	0.00***
教育程度	0.05	0.03	–0.05	0.02*	–0.10	0.03***
收入	0.02	0.01*	0.02	0.01***	0.01	0.01
戶籍（都市 / 農村）	–0.01	0.05	–0.10	0.04*	–0.10	0.05*
工作單位（國企）	–0.02	0.07	–0.05	0.06	–0.03	0.07
工作單位（私企）	0.04	0.06	–0.04	0.05	–0.08	0.06
上訪制度						
上訪經驗	0.31	0.13*	–0.17	0.12	–0.48	0.13***
上訪意願	0.16	0.05***	–0.02	0.04	–0.19	0.05***
政治動員						
黨派成員	0.19	0.09*	0.15	0.08*	–0.04	0.09
政治興趣	0.04	0.02**	0.09	0.02***	0.04	0.02**
媒介使用	–0.20	0.03***	–0.06	0.02*	0.14	0.03***
Adjusted R^2	0.03		0.05		0.04	
F 值	6.57		9.24		7.58	

資料來源：北京大學中國國情研究中心（The Research Center for Contemporary China at Peking University, 2013）

說　　明：***p<.001；**p<.01；*p<.05，所有模型的有效樣本數爲2,029，自由度皆爲12。

[15] 本文曾個別檢視媒介使用與中央信任、地方信任的關聯性，結果顯示媒介使用與中央信任有顯著的負相關，與地方信任則無關聯性，但當控制其他變項後（如表2），媒介使用對中央信任的影響力消失，對地方信任反而出現顯著影響。從統計上來看，這表示媒介使用對政府信任的影響與其他個人因素有相當高程度的共變異，因而單一變項分析時無出現關聯性（其他因素干擾），而模型分析（在排除這些共變後）出現卻顯著關聯。從方法論來看，這也表示媒介使用與地方政治信任存在其他個人因素所導引或干擾的因果機制。

臺灣大學學術期刊資料庫

總的來說，除了媒介使用變項外，表 2 大致能呈現中國體制長期存在之形塑影響：上訪經驗與意願、黨派成員與政治興趣將明顯強化個人信任中央高於地方的態度。此外，在納入個人背景的控制變項後，模型設定僅約有 3% 的解釋變異量（Adjusted R^2 爲 0.03）。這表示這些長期、穩定存在的體制形塑影響，對差序政府信任的總體解釋力較爲有限。

二、解釋差序政府信任：考量績效認知觀點與認定形塑路徑

除了上訪制度、政治動員宣傳等長期存在的體制形塑，接下來我們考量績效認知解釋的影響，包括不同層級政府的施政評價（中央政府評價、地方政府評價）以及家戶經濟狀況評估。按績效認知解釋，個人政治信任是對政府即時性施政評估的反應，屬短期、易變因素。接下來我們將在表 2 的分析基礎上，進一步納入績效認知解釋的相關變項，分析結果如下表 3 所示。透過表 2 與表 3 模型的比較，我們可以呈現體制形塑、績效認知等不同解釋觀點對中國民眾差序政府信任的相對解釋力，也得以藉由個別變項係數的變化來證實不同理論觀點對依變項是否擁有相同／相異的解釋變異。倘若上訪制度、政治動員相關變項影響力在表 2、表 3 模型大致穩定，便表示體制形塑與績效認知兩者解釋應是彼此相互獨立的；相反地，若相關變項影響力大幅度的減少甚至消失，那麼便表示兩者理論途徑對差序信任實質上享有相同的解釋變異。透過理論區隔，則我們可以進一步認定中國民眾差序政府信任的形塑路徑（即方法上的因果機制，causal mechanism）。

我們首先檢視不同層級施政評價的影響。當控制其他變項後，平均來說個人對中央政府施政評價增加 1 分，則差序信任也增加 0.17 分，達統計上的顯著水準；其次，對地方政府的施政評價則能顯著降低中央信任與地方信任的差距：對地方政府施政評價增加 1 分，則差序信任將減少 0.23 分。換句話說，在其他條件不變下，中央政府施政評價將能顯著擴大差序政府信任，而地方政府施政評價不佳將減少中央與地方政治信任的差距。進一步檢視中央信任與地方信任模型，結果顯示「中央政府施政評價」與「地方政府施政評價」，能分別提升中央信任與地方信任，此相當符合績效認知解釋的預期。按績效認知解釋的思路，中國民眾普遍存在「信任中

臺灣大學學術期刊資料庫

央高於地方」的態度特徵，相當大程度是因爲個人對中央政府即時性施政評價較高而地方政府施政評價較爲低落所導致。

表 3　解釋差序政府信任：納入績效認知因素

	差序信任		中央信任		地方信任	
	β	s.e.	β	s.e.	β	s.e.
常數	0.94	0.14***	2.79	0.14***	1.85	0.14***
男性	0.02	0.04	–0.02	0.04	–0.04	0.04
年齡	0.00	0.00	0.00	0.00*	0.01	0.00**
教育程度	0.06	0.02*	–0.05	0.02*	–0.11	0.02***
收入	0.01	0.01	0.02	0.01*	0.00	0.01
戶籍（都市 / 農村）	0.02	0.04	–0.04	0.04	–0.06	0.04
工作單位（國企）	–0.11	0.06	–0.08	0.06	0.03	0.06
工作單位（私企）	0.00	0.05	–0.04	0.05	–0.04	0.05
上訪制度						
上訪經驗	0.16	0.12	–0.15	0.11	–0.31	0.11**
上訪意願	0.06	0.04	–0.04	0.04	–0.10	0.04*
政治動員						
黨派成員	0.13	0.08	0.12	0.07	–0.02	0.08
政治興趣	0.04	0.01**	0.08	0.01***	0.03	0.01*
媒介使用	–0.11	0.02***	–0.01	0.02	0.10	0.02***
績效認知						
中央政府評價	0.17	0.01***	0.15	0.01***	–0.02	0.01
地方政府評價	–0.23	0.01***	0.00	0.01	0.23	0.01***
家戶經濟評價	–0.02	0.01*	0.03	0.01**	0.05	0.01***
Adjusted R^2	0.27		0.19		0.33	
F 值	50.40		31.71		68.03	

資料來源：北京大學中國國情研究中心（The Research Center for Contemporary China at Peking University, 2013）

說　　明：***p<.001；**p<.01；*p<.05，所有模型的有效樣本數爲 2,029，自由度皆爲 15。

除了對政府的施政評價外，個人家庭經濟狀況的「荷包」評估也是政治信任相當重要的績效認知評估因素。表 3 發現平均來說當個人愈滿意家庭經濟現況，則差序政府信任將顯著愈小；反之，當受訪者愈不滿意家庭經濟狀況時，則其差序信任將顯著愈大。進一步檢視中央信任與地方信任模型後，則可發現民眾對自身家庭經濟評估皆能有效提升中央層級與地方

臺灣大學學術期刊資料庫

層級政治信任。其中，受訪者更傾向將「荷包評估」歸因在地方政府，因而家庭經濟評估對地方政府信任感受影響較大（地方信任模型係數爲 0.05，中央信任模型係數爲 0.03）。如此的發現符合本文先前預期：由於中國各地經濟發展差距極大，即使民眾處於社經發展程度較低的地區，他們仍可大致瞭解經濟發展程度較高區域的進步，因而傾向將自身經濟狀況的好壞連結到地方政府的施政作爲。以此，對自身經濟狀況的不滿，更大程度將損及民眾對地方政府的信任，對中央層級的信任感受影響較小。

上述的討論呈現績效認知觀點對中國民眾差序政府信任的解釋。那麼，不同解釋途徑的相對影響力與理論屬性爲何？首先，就總體解釋力來看，在考慮即時性績效評估變項後，表 3 差序政府信任模型的適合度約爲 0.27（Adjusted R^2）。這表示納入績效認知解釋後，分析模型約可解釋差序政府信任約 27% 的變異，該模型解釋力明顯高於表 2 模型的 3%。從個別影響力來看，相較於體制形塑觀點（上訪制度與政治動員），即時性績效評價變項對差序政府信任應有更高的解釋力。如此的結果並不令人意外。概念上，學者多強調「信任」感受是伴隨政府的施政評價而來。以此，理論時序上更貼近信任感的評價認知變項（中央、地方施政評價以及家戶經濟評價）有較高的解釋力是可以預期，也是相當直觀的。

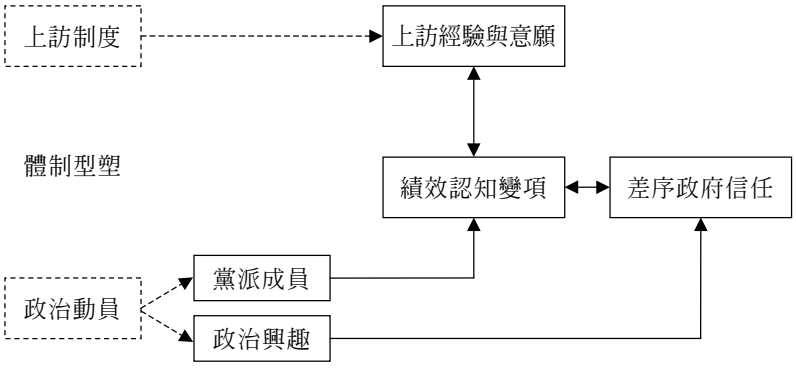
除了相對解釋力，表 2 與表 3 的比較得以讓釐清不同解釋途徑的理論屬性。比較結果顯示，原先表 2 具顯著影響力的上訪經驗、意願以及黨派成員的體制形塑效果，在控制中央、地方施政評價以及家戶經濟評價等變項後便不存在。這表示這些原先具顯著影響力變項對差序信任的解釋與績效認知變項享有相同的解釋變異，因而當考量這些變項後，原變項的獨立影響力便因此消失。如先前所討論的，上訪制度與政治動員屬於中國長期存在的制度特徵，以此，本文的實證分析將可對中國社會差序政府信任建立兩項形塑路徑的解釋。爲了更系統性地呈現研究發現，筆者將相關變項變項對差序信任的因果路徑影響，整合爲下圖 2 所示。

體制形塑與績效認知相關變項應分別彰顯長期、穩定影響與短期、易變特性。我們將長期形塑的相關變項置於圖 2 左側，將績效認知相關變項置於中央，並用雙向箭頭來表示其與政治信任的理論上內生關係。首先，上訪制度提供民眾直接連結中央政府，得以表達、宣洩對地方政府不滿與

臺灣大學學術期刊資料庫

不信任的制度管道（如虛線所示）。就個人層次變項而言，上訪經驗、意願應與地方政府績效評價高度相關：當對地方政府績效評價愈低，則愈有動機與意願越級上訪表達訴求；反之，由於越級上訪回應民眾訴求效果有限，因而上訪經驗並無法扭轉民眾對政府績效的認知，反而是可能造成更低的地方政府評價（兩者關係如雙向箭頭所示）。表 2 與表 3 的分析證實，績效認知因素（特別是地方）成爲上訪制度影響差序政府信任相當重要的中介變項（interventing/mediating variables）。以此，原表 2 上訪意願、經驗變項對差序政府信任的影響力，在控制績效認知相關變項後消失。透過理論上體制形塑效果以及即時性績效評估解釋的認定，上訪制度所賦予民眾相關經驗、意願對其差序政府信任的影響，應與（地方）績效評估因素高度重合。以此，「上訪制度」（帶來上訪經驗、意願）透過「（地方）績效認知」中介造成差序信任，成爲本節經驗分析所展現第一項形塑路徑解釋。

圖 2　解釋中國社會差序政府信任：兩項形塑效果的認定



資料來源：本文自行整理

其次，在長期一黨專政下，按政治動員解釋中共很可能透過黨組織、宣傳工作教化民眾應信任、服從中央政府，一方面提供中央政府正面的相關訊息；另一方面將改革開放帶來的社會經濟矛盾歸因在地方政府與幹部的政策執行。表 2、表 3 分析顯示如此的政治動員脈絡將具體化爲兩項個人變項作用。第一，當進一步控制即時性績效評估相關因素後，則原具有

臺灣大學學術期刊資料庫

獨立影響力的「黨派成員」變項則不再顯著。學理上，黨派成員的作用應先於即時性績效認知因素，分析結果也證實黨派成員對民眾差序信任的影響，與績效認知因素的影響應享有相同的解釋變異。以此，我們可以將績效認知因素視爲是黨派成員對差序信任的中介影響變項。如理論所預期的，中共透過黨組織的宣傳工作讓民眾長期暴露在「差序」訊息中：那些具中共與民主黨派身份者，很可能在黨組織宣傳下認爲中央政府施政優於地方政府施政，因而產生信任中央高於地方的信任感受。第二，即使考慮了績效認知因素的中介，「政治興趣」對差序政府信任仍具顯著解釋力。這顯示中共政治動員脈絡灌輸民眾信任中央大於地方的態度特徵具獨立的影響：對政治愈有興趣者，在中共壟斷的政治動員宣傳脈絡中，便愈具有差序政府信任傾向。總的來說，即便存有兩項個人變項的作用，但影響力來源我們應皆可歸因到中共黨國體制壟斷政治動員、宣傳的環境。以此，源自政治動員脈絡形塑的差序政府信任解釋，爲本節分析所展現的第二項形塑路徑。

除了本文關注的主要理論解釋變項，控制變數的分析結果也呈現有意義的研究發現。在考量其他變項後，表 3 顯示平均來說個人的教育程度愈高，其差序政府信任程度顯著愈大。進一步檢視中央信任與地方信任模型，分析顯示較高教育程度者傾向皆不信任中央與地方，且不信任地方的程度更高。如此的發現可能來自於兩個來源的綜合結果。第一，高教育程度者對中央、地方皆傾向不信任的態度特徵或許突顯現代化理論（modernization theory）的意涵：對執政當局傾向不信任的「批判性公民」態度可說是現代化理論在個人政治態度傾向的展現（Norris, 1999; 2011 ; Dalton, 2009）。[16] 第二，對地方政府的較高程度的不信任或許仍可歸咎於「訊息管制」環境。由於中國社會普遍對地方領導印象一般較爲不佳，中央政府、官員的部分則由於內容管制、篩選而鮮少得知。以此，即使高教育程度者普遍來說對中央、地方皆不信任，但對地方領導的印象或許將因選擇性訊息接受

[16] 該理論主張，隨著社經現代化的進展，人們將在過程中獲得更多有助於其政治能力發展的資源，使大眾一致性地出現「自我表達價值」（self-expression values）態度，因而傾向更不服從、不信任權威（Welzel et al., 2003）。

臺灣大學學術期刊資料庫

的因素而更爲削弱，因而造成教育程度高，差序政府信任愈大的結果。

總的來說，本節一系列的經驗檢證呈現體制形塑與績效認知觀點如何解釋中國民眾差序政府信任的態度傾向。以 2012 年全國性調查爲例，中國社會普遍存在的「信任中央高於地方」態度特徵，在上訪制度、政治動員與即時性績效評估的影響下可總結爲兩項形塑路徑。第一，上訪制度提供民眾直接連結中央政府的管道，而對地方政府的即時績效評估，成爲此制度形塑個人差序政府信任的中介變項；第二，中共長期透過黨組織、宣傳工作教化民眾應信任、服從中央政府：具有黨派成員身份者，在黨組織動員宣傳下認爲中央政府施政優於地方政府施政，進而產生信任中央高於地方的信任感受；對政治愈有興趣者，也在中共政治動員宣傳環境中，愈具有差序信任傾向。由於政治信任具有政治支持的理論意涵，本文的研究發現對我們理解當前中國的民意特徵有相當重要的啓示。

伍、綜合討論與結論

「差序政府信任」係指民眾的政治信任將隨著政府層級而有所差異。在中國政治的脈絡中，此概念可具體化爲民眾「信任中央高於地方」的態度特徵。唯有考慮中國民眾的政治信任感受如何隨著不同層級政府而異，方較能完整描繪大眾一方面展現對中共政權支持程度甚高，另一方面解釋爲何各地頻繁發生群體性抗爭事件。本文以「世界價值調查」的代表性樣本作爲基礎，爲中國社會差序信任的態度特徵提出更具參考價值的經驗分析結果。

本文將差序政府信任具體界定爲大眾對中央政府與地方政府的信任差距，並嘗試結合中國體制的形塑效果（上訪制度與政治動員）與西方文獻強調的即時性績效評估觀點來析論其來源。以世界價值調查 2012 年進行的全國範圍調查爲例，本研究發現約有七成五的受訪者具有「信任中央高過於信任地方」的態度特徵，顯示差序政府信任態度在中國社會應相當普遍。其次，就理論解釋上，透過一系列的分析，本文將中國民眾差序政府信任的形成總結爲兩個形塑路徑。第一，上訪制度提供民眾直接連結中央政府的管道，而對地方政府的績效認知成爲上訪制度形塑個人差序政府信

臺灣大學學術期刊資料庫

任的中介因素。第二，在中共壟斷的政治動員宣傳環境中，具有黨派成員身份者，將認爲中央政府施政優於地方政府施政，因而產生信任中央高於地方的信任感受；對政治愈有興趣者，也愈具有差序信任傾向。雖然本文的實證結果僅基於一次性調查研究，推論上應仍須謹慎，但本文一系列的實證發現對外界瞭解中國民意本質與政治現況有重要意涵。

首先，就中國民意本質部分，本文分析結果顯示大眾對中央政權仍存有高度信任與支持，這與既有政治支持文獻的經驗發現相符。由於差距政府信任意指民眾看待不同層級政府具有相異的認知與評價，這也表示即使近年來中國各地頻繁發生群體抗爭事件，但外界或許不需過度期待當前地方範圍的抗爭活動短期內會對中共政權正當性帶來多大程度的傷害。主要原因是中國社會多數民眾眼中的國家機關的確是分立且不同的：與地方政府、幹部的紛爭，並不必然等同於他們對中央政府的不滿。其次，本文證實民眾差序政府信任來自於中國體制形塑（上訪制度與政治動員）以及即時性政府績效評估因素的綜合影響。在形塑路徑中，中央、地方施政評價扮演重要的中介因素角色。同時，民眾較大程度會將自身經濟條件的不足（家戶經濟評價）歸咎至地方政府的政策執行或官員能力問題，而非來自中央的決策失當。按政體轉型理論，快速經濟成長的社會相較於絕對貧窮的社會往往更可能因民眾的「相對剝奪感」而出現革命或政治不穩定的結果（Huntington, 1971）。然而，本文的經驗發現顯示目前中國應不符合此項預期，這或許與經濟條件較爲惡劣的民眾仍可在現有的社會經濟結構找到出路有關。即使中國社會存有城鄉二元身份與戶籍制度，但貧窮省份與農村居民尚能到沿海省份或城市打工，找尋機會來改善生活條件。在這樣的情況下，民眾的信任感流失並未系統性擴及中央是可以解釋的。

其次，本文的發現隱含了大眾差序政府信任與區域社經發展程度或許有重要關聯:民眾很可能處於社經發展程度較落後區域,因而對地方政府、自身經濟狀況評估不佳使得信任中央高於地方的差距擴大。或許中共已意識到貧困地區民眾地方政府信任流失的問題，未避免損及中央政府信任，黨近年來針對較貧困地區存有特定的政策作爲。例如，針對較貧困的農村地區，2004 年國務院開始實行減徵或免徵農業稅、保價收購糧食以及直接補貼糧食生產等優惠政策（關於近期中央對鄉鎮的財政控制研究，可見

臺灣大學學術期刊資料庫

Oi et al., 2012）；又如 2002 年十六大後，黨鄉鎮層級的選舉試點主要集中在某些內陸省份進行（以四川爲主）（賴海榕，2009：18-23）。可以想見的，這些作爲直接的政策效果都是有助於維繫或進一步提升社經發展較落後地區民眾對政府的信任與評價。由於本文的分析以調查資料爲基礎，如何將大眾差序政府信任進一步聯繫到中央政府的區域治理作爲與策略方針，或許是相關研究未來值得努力的方向。另一方面，即使透過個人即時性績效認知因素中介影響，上訪制度與黨壟斷政治動員宣傳脈絡確實也提供民眾差序政府信任的形塑環境。透過一系列制度與作爲來預防（或減緩）民眾政治信任流失的向上蔓延，以確保中央政權執政的正當性。本文的研究發現應也反映了中共當局「韌性威權」（authoritarian resilience）的政權特性（Nathan, 2003）。

即使本文已初步證實中國民眾差序政府信任的態度特徵，並分析其來源，但仍許多未盡之處。就概念上，民眾差序政府信任態度屬短期或長期存在的現象仍有待釐清。若我們同意大眾政治評價體系具有一致性與關聯性，那麼差序政府信任或許是屬於短期、特定時空環境下的產物。倘若如此，未來我們或許會發現民眾不同層級的政治信任仍將趨向一致：一個可能性是對地方政府的不信任終究會向中央政府蔓延，如當民眾發現越級上訪仍將無法有效解決訴求；另一個可能性是地方政府信任將有效提升，例如中共透過某些制度安排與治理手段（如基層選舉試點）重新強化民眾對地方官員的信心，加強民眾與地方幹部的聯繫等。除了可能是短期存在外，差序政府信任也有可能已長期存在中國社會中。如前所提及，傳統中國文化強調尊重權威，且社會長期以來亦有崇拜皇權的歷史。這些文化歷史因素，亦很有可能對當前民眾信任中央高於地方的態度特徵注入養分。無論如何，相較於傳統單一政治標的之信任感研究，差序政府信任的概念應更能反映當前中國社會的民意傾向。

臺灣大學學術期刊資料庫

附錄

自變數測量與編碼處理

一、上訪制度

人們可能採取不同的行動表達自己的意願：請問您是否參與下列活動，如果沒有參加過，您是有可能參加，還是在任何情況下都不會參加？

信訪／上訪 (1) 參加過；(2) 可能參加；(3) 絕不參加

編碼處理：將 1 設爲有「上訪經驗」、2 設爲「上訪意願」（兩虛擬變項），「絕不參加」爲對照組。

二、政治動員

㈠ 黨派成員

下面我將列舉一些組織，請問您是這個組織的成員嗎？

政治黨派、團體 (1) 積極成員；(2) 一般成員；(3) 不是

編碼處理：將 1、2 合併爲「黨派成員」，「不是」者爲對照組。

㈡ 政治興趣

您對政治感興趣嗎？ (1) 很感興趣;(2) 有點感興趣;(3) 不太敢興趣；(4) 一點也不敢興趣；(9) 不回答與不知道

編碼處理：運用李克特量表五等分的測量刻度，將其轉化最高 5 分、最低 1 分的連續變項（不回答與不知道設爲 3 分，愈高分表愈感興趣）。

㈢ 媒介使用

人們通過不同渠道瞭解國家和世界大事，下列信息資源方面，您的使用頻率如何？報紙、雜誌、電視、廣播、手機、電子郵件、電腦上網逐項提問。 (1) 每日；(2) 每週；(3) 每月；(4) 小於每月；(5) 不用

臺灣大學學術期刊資料庫

編碼處理：運用李克特量表五等分的測量刻度，將其轉化最高 5 分、最低 1 分的連續變項（無反應設爲遺漏值，愈高分表使用頻率愈高）。7 題信度檢定 Cronbach's Alpha 值 0.797，表示這 7 題有相似的分佈狀態。本文將這 7 題加總平均爲「媒介使用」量表。

三、績效認知

㈠ 各級政府施政評價

我們想知道您對各級政府工作的評價。首先，您對中央政府的工作滿意嗎？您對本市（縣）政府的工作表現滿意嗎？您對本村（居委會／社區）的工作表現滿意嗎？若 0 表示非常不滿意，10 表示非常滿意，請您選一個數字表示您的滿意程度。　(a) 中央政府；(b) 本市（縣）政府；(c) 本村（居委會／社區）

編碼處理：a.爲「中央政府施政評價」測量；按「中央－地方」二元框架，本文將 b、c 加總平均爲「地方政府施政評價」測量。皆爲 0-10 連續變項，無反應設爲平均數。

㈡ 家戶經濟評價

請問您對自己家庭的經濟狀況滿意嗎？若 0 表示非常不滿意，10 表示非常滿意，請您選一個數字表示您的滿意程度。

編碼處理：爲 0-10 連續變項，無反應設爲平均數。

四、個人基本變項

㈠ 性別

編碼處理：設置「男性」虛擬變項，「女性」爲對照組。

㈡ 年齡

編碼處理：運用出生年轉換，爲 18-75 歲的連續變項。

臺灣大學學術期刊資料庫

㈢ 教育程度

請問您的最高學歷是什麼？ (1) 未識字；(2) 小學；(3) 初中；(4) 高中；(5) 大專及以上

編碼處理：爲 1-5 連續變項。

㈣ 收入

請您根據以下，估計一下您家裡去年總收入狀況。 (1) 5,000 元以下；(2) 5,000-9,999 元；(3) 10,000-14,999 元；(4) 15,000-19,999 元；(5) 20,000-24,999 元；(6) 25,000-29,999 元；(7) 30,000-39,999 元；(8) 40,000-49,999 元；(9) 50,000-59,999 元 ； (10) 60,000-69,999 元 ； (11) 70,000-79,999 元 ；(12) 80,000-99,999 元；(13) 100,000-199,999 元；(14) 200,000-299,999 元；(15) 300,000 元以上。

編碼處理：爲 1-15 連續變數，無反應設爲平均數。

㈤ 戶籍

您現在持有的是農業戶口，還是非農業戶口？

編碼處理：設置「都市」虛擬變項，「農業」爲對照組。

㈥ 工作單位

您是在政府或國企事業單位工作，還是在私營企業單位工作？

編碼處理：設置「國企單位」與「私企單位」兩個虛擬變項，「其他」爲對照組（非營利組織與農民等）。

臺灣大學學術期刊資料庫

參考書目

一、中文部分

中華人民共和國國家統計局，2013，〈2012 年全國農民工監測調查報告〉，中華人民國共和國國家統計局網頁，http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527_12978.html，2013/07/19。

中華人民共和國國務院，2005，〈中華人民共和國信訪條例〉，中華人民共和國中央人民政府網頁，http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/zwgk/2005-05/23/content_271.htm，2013/07/19。

李連江，2012，〈差序政府信任〉，《二十一世紀雙月刊》，131: 108-114。

張厚安、蒙桂蘭，1993，〈完善村民委員會的民主選舉制度，推進農村政治穩定發展:湖北省于水市村民委員會換屆選舉調查〉,《社會主義研究》，4: 38-42。

郭承天，2013，〈世界價值觀調查：臺灣與中國大陸之比較〉，《財團法人蔣經國國際學術交流基金會 RG007-D-11》，台北：財團法人蔣經國國際學術交流基金會。

陳陸輝、陳映男，2012，〈寧信地方，不信中央：政治信任的類型及其政治後果〉，《社會科學論叢》，6(1): 15-58。

黃信豪，2011，〈民主態度的類型：台灣民眾二次政黨輪替後的分析〉，《選舉研究》，18(1): 1-34。

黃信豪，2014，〈再探台灣民眾的政治信任：檢驗『批判性公民』解釋〉，《台灣民主季刊》，11(1): 153-193。

管　玥，2012，〈政治信任的層級差異及其解釋：一項基於大學生群體的研究〉，《公共行政評論》，2: 67-99。

趙　凌，2004，〈國內首份信訪報告獲高層重視〉,南方週末網頁，http://www.southcn.com/weekend/top/200411040019.htm，2013/08/19。

劉曉波，2005，〈上訪制度無效的根源〉，BBC 中文網網頁，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4310000/newsid_4311200/4311235.stm，2013/07/19。

鄭永年，2010，《中國模式：經驗與困局》，浙江：浙江人民出版社。

蕭唐標、王欣，2010，〈中國農民政治信任的變遷：對五省份 60 個村的跟蹤研究（1999-2008）〉，《管理世界》，9: 88-94。

賴海榕，2009，《中國農村政治體制改革鄉鎮半競爭選舉研究》，北京：中

臺灣大學學術期刊資料庫

央編譯出版社。
應　星，2001，《大河移民上訪的故事：從「討個說法」到「擺平理順」》，北京：三聯書店。

二、英文部分

Almond, Gabriel A. & Sidney Verba. 1963. *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.

Chen, Jie. 2004. *Popular Political Support in Urban China*. Stanford: Stanford University Press.

Chen, Xueyi & Tianjian Shi. 2001. "Media effects on Political Confidence and Trust in the People's Public of China in the Post-Tiananmen Period." *East Asia* 19(3): 84-118.

Citrin, Jack & Christopher Muste. 1999. "Trust in Government." In *Measures of Political Attitudes,* eds. John P. Robison, Philip R. Shaver & Lawrence S. Wrightsman. San Diego: Academic Press, 465-532.

Cole, Richard L. & John Kincaid. 2000. "Public Opinion and American Federalism: Perspectives on Taxes, Spending, and Trust--An ACIR Update." *The Journal of Federalism* 30(1/2): 189-201.

Dalton, Russell J. & Doh Chull Shin. 2006. "Citizens, Democracy, and Markets." In *Citizens, Democracy and Market around the Pacific Rim*, eds., Russell J. Dalton & Doh Chull Shin. New York: Oxford University Press, 1-18.

Dalton, Russell J. 1999. "Political Support in Advanced Industrial Democracies." In *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government,* ed. Pippa Norris. New York: Oxford University Press, 57-77.

Dalton, Russell J. 2004. *Democratic Challenges Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. New York: Oxford University Press.

Dalton, Russell J. 2009. *The Good Citizen: How a Younger Generation is Reshaping American Politics*. Washington D.C.: CQ Press.

Easton, David. 1965. *A Systems Analysis of Political Life.* New York: John Wiley.

Easton, David. 1975. "A Re-Assessment of the Concept of Political Support." *British Journal of Political Science* 5(4): 435-457.

Eckstein, Harry. 1988. "A Culturalist Theory of Political Change." *American Political Science Review* 82(3): 789-804.

Gilley, Bruce. 2008. "Legitimacy and Institutional Change: The Case of China." *Comparative Political Studies* 41(3): 259-284.

Hetherington, Marc J. 1998. "The Political Relevance of Political Trust." *American Political Science Review* 92(4): 791-808.

Hetherington, Marc J. 2005. *Why Trust Matters: Declining Political Trust and the*

臺灣大學學術期刊資料庫

Demise of American Liberalism. Princeton: Princeton University Press.
Huntington, Samuel P. 1971. "The Change to Change: Modernization, Development, and Politics." *Comparative Politics* 3(3): 283-322.
Huntington, Samuel P. 1981. *American Politics: The Promise of Disharmony*. Cambridge: Harvard University Press.
Kennedy, John J. 2009. "Maintaining Popular Support for the Chinese Communist Party: The Influence of Education and the State-Controlled Media." *Political Studies* 57: 517-536.
Li, Lianjiang. 2004. "Political Trust in Rural China." *Modern China* 30(2): 228-258.
Li, Lianjiang. 2008. "Political Trust and Petitioning in the Chinese Countryside." *Comparative Politics* 40(2): 209-226.
Li, Lianjiang. 2012. "Hierarchical Government Trust in China." Paper presented at the IIAS Study Group Workshop on Trust in Public Administration and Citizen Attitudes, December 11-12, Seoul, Korea.
Miller, Arthur, H. 1974. "Political Issues and Trust in Government: 1964-1970." *American Political Science Review* 68(3): 951-972.
Mishler, William & Richard Rose. 2001. "What Are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies." *Comparative Political Studies* 34(1): 30-62.
Mishler, William & Richard Rose. 2007. "Generation, Age, and Time: The Dynamics of Political Learning during Russia's Transformation." *American Journal of Political Science* 51(4): 822-834.
Nathan, Andrew J. 2003. "Authoritarian Resilience." *Journal of Democracy* 14(1): 6-17.
Neuman, Russell W. 1986. *The Paradox of Mass Politics: Knowledge and Opinion in the American Electorate.* Cambridge: Harvard University Press.
Newton, Kenneth & Pippa Norris. 2000. "Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance?" In *Disaffected Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries*, eds. Susan J. Pharr & Robert D. Putnam. Princeton: Princeton University Press, 52-73.
Newton, Kenneth. 2007. "Social and Political Trust." In *The Oxford Handbook of Political Behavior*, eds. Russell J. Dalton & Hans-Dieter Klingemann. New York: Oxford University Press, 342-361.
Norris, Pippa. 1999. "Introduction: The Growth of Critical Citizens?" In *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, ed. Pippa Norris. New York: Oxford University Press, 1-27.
Norris, Pippa. 2000. "The Impact of Television on Civic Malaise." In *Disaffected Democracies,* eds. Susan Pharr & Robert Putnam. Princeton: Princeton University Press, 231-251.
Norris, Pippa. 2011. *Democratic Deficit: Critical Citizens Revisited*. New York:

臺灣大學學術期刊資料庫

Cambridge University Press.

Oi, Jean C., Kim Singer Babiarz, Linxiu Zhang, Renfu Luo, & Scott Rozelle. 2012. “Shifting Fiscal Control to Limit Cadre Power in China’s Townships and Villages.” *The China Quarterly* 211: 649-675.

Shi, Tianjian. 2001. “Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People’s Republic of China and Taiwan.” *Comparative Politics* 33(4): 401-419.

Shi, Tianjian. 2008. “China: Democratic Values Supporting an Authoritarian System.” In *How East Asians View Democracy*, eds. Yun-han Chu, Larry Diamond, Andrew J. Nathan & DohChull Shin. New York: Columbia University Press, 209-237.

The Research Center for Contemporary China at Peking University. 2013. *“World Values Survey, China 2012” The Final Report*. Peking: Peking University.

Wang, Zhengxu. 2005. “Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China.” *International Review of Sociology* 15(1): 155-171.

Wang, Zhengxu. 2006. “Explaining Regime Strength in China.” *China: An International Journal* 4(2): 217-237.

Welzel, Christian, Ronald Inglehart & Hans-Dieter Klingemann. 2003. “The theory of Human Development: A Cross-cultural Analysis.” *European Journal of Political Research* 42(3): 341-379.

Williams, John T. 1985. “Systemic Influences on Political Trust: The Importance of Perceived Institutional Performance.” *Political Methodology* 11(1): 125-142.

Yang, Qing & Wenfang Tang. 2010. “Exploring the Sources of Institutional Trust in China: Culture, Mobilization, or Performance?” *Asian Politics & Policy* 2(3): 415-436.

臺灣大學學術期刊資料庫

Explaining Hierarchical Government Trust in China:

The Perspectives of Institutional Shaping and Perceived Performance*

*Hsin-hao Huang***

Abstract

"Hierarchical government trust" indicates that political trust varies according to the level of government. Many scholars have argued that within Chinese society, trust in the central government is higher than trust in local governments. However, the literature is primarily focused on specific groups, and still needs to be verified with more representative surveys. Using comprehensive survey data from the 2012 World Values Survey in China, this article demonstrates that Chinese citizens have varying levels of political trust according to the level of government. The results show that approximately 75 percent of respondents had higher trust in the central government than in local governments, demonstrating that "hierarchical government trust" is prevalent in Chinese society. Second, this article uses the perspectives of institutional shaping and perceived performance as a starting point to explain hierarchical trust in government in China. Through empirical analysis, this article identifies the petitioning system and political mobilization as two contextual factors shaping institutions. Perceived performance (central and local government performance and assessment of family economic condition) has a mediating effect on the higher trust in central government. Finally, the article argues that hierarchical government trust is a more suitable approach for understanding the nature of public opinion in China, and identifying its political implications.

Keywords: China, Political Trust, Hierarchical Government Trust, Institutional Shaping, Perceived Performance

---

* DOI:10.6166/TJPS.59(55-90).

** Associate Professor, Department of Civic Education and Leadership, National Taiwan Normal University. E-mail: huang@ntnu.edu.tw

臺灣大學學術期刊資料庫