

政府信任与社会公共政策参与^{*}

——以基层选举投票和社会医疗保险参与为例

张川川 胡志成

内容提要:基于微观调查数据,本文系统描述了我国城乡居民对中央和本地基层政府的信任程度。在此基础上,本文以基层选举投票和社会医疗保险参与为例,从经验上分析了个体对政府信任程度对其社会公共政策参与决策的影响。结果显示,政府信任水平显著影响个体的社会公共政策参与,认为中央和本地政府不可信的城乡居民参与基层选举投票的概率显著更低,认为中央和本地政府不可信的农村居民参与新型农村合作医疗保险的概率显著更低,其中对本地政府信任程度影响更大且更显著。本文研究表明,提高民众对政府、特别是对基层政府的信任是提高政府公共政策实施效果的重要途径之一。

关键词:政府信任 公共政策 基层选举 社会医疗保险

一、引言

实行基层群众自治是我国的一项重要政策,也是社会主义民主制度建设的重要组成部分和实现人民参与管理国家和社会事务的一种重要形式。自《中华人民共和国居民委员会组织法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》^①相继实施以来,基层群众自治制度建设经过20多年的探索和实践,已经日益成为当今中国基层政府提高治理水平、扩大基层民主的一种重要方式。在中国广大农村地区,村委会选举已经成为村民的一项重要政治生活。研究表明,基层民主选举已经对中国农村的政治、经济格局产生了重要的影响(Zhang et al, 2002; Shen & Yao, 2008)。基层选举和居(村)民自治制度已经深入到百姓的日常生活中,激励和保持民众参与基层选举的积极性是保障基层群众自治制度不断发展和完善的关键。然而,经验证据显示,我国民众参与基层民主选举投票的比例并不理想。基于中国综合社会调查(CGSS)2010年调查数据所做的计算显示,仅有48.7%的居(村)民在最近三年的居(村)委会

的换届选举中投过票,这不利于基层民主制度职能的发挥,也不利于人民行使当家做主的权利。

社会保障政策是政府主导的社会公共政策的另一个重要组成部分。^②在过去十多年间,中国政府为了建立健全覆盖全民的社会保障体系和提高广大人民的生活福利水平,相继实施了新型农村合作医疗(简称新农合)保险试点,城镇居民医疗保险试点,新型农村社会养老保险(简称新农保)试点和城镇居民养老保险试点等一系列社会保障政策。^③这些社会保障政策的共同特点在于实行自愿参与的原则,适保人群的参保积极性是反映政策实施效果的一个重要指标。特别是,社会医疗保险具有风险分担的性质,适保人群的参保率水平越高,医疗保险的风险分担机制发挥越充分。因此,社会医疗保险对参保率水平的要求更高。然而,就上述各项社会保障政策的实际实施情况来看,尽管适保人口有较高的参保积极性,仍然有相当数量的适保人口没有参保。例如,基于CGSS(2010)调查数据的计算显示,即使新农合已经实现全国覆盖多年,当年仍然有大约11%的农村家庭没有参保;基于2013年中国健康与养老

^{*} 张川川、胡志成,中央财经大学经济学院,邮政编码:100081,电子邮件:ccz.zhang@gmail.com, econhzc@hotmail.com。本文为国家社会科学基金重大项目(14ZDB120)和国家自然科学基金青年基金项目(71503282)的阶段性成果。感谢中央财经大学经济学院“发展经济学讨论班”与会者的评论和修改建议,感谢匿名评审专家的意见与建议,文责自负。

追踪调查(CHARLS)数据的计算则显示,45岁及以上适保人口中仍然有20.6%没有参加新农保;基于2010年中国家庭动态跟踪调查(CFPS)数据的计算显示,只有32.8%的城镇非从业居民参加了城镇居民医疗保险。

作为政治政策的基层选举和作为经济政策的社会保障都属于政府主导的社会公共政策,其实施效果很大程度上取决于民众的参与程度,并最终关系到民众自身利益。探究哪些因素影响个体的社会公共政策参与决策对于提高政府公共政策实施效果,提高人民生活福利水平和实现社会和谐发展具有重要的现实意义。本文认为民众对政策的制定和实施者——政府的信任程度是影响其公共政策参与的重要因素。政府是社会公共政策方案的制定者和实施者,民众对政府的认知会反映到其对政策的认知上。如果民众对政府有较高的信任程度,他们也会倾向于相信政策的合理性、有效性和可持续性,从而能够更加积极地参与到政策中去。

本文以基层选举和社会医疗保险这两项社会公共政策为例,使用具有全国代表性的大样本微观调查数据,实证分析个体对政府信任程度对其社会公共政策参与决策的影响。^④首先,本文描述了我国城乡居民对中央政府和本地基层政府的信任情况;其次,分城乡估计了个体对中央和基层两级政府的信任程度对其参与基层选举投票和社会医疗保险的影响。经验研究显示:(1)我国民众对中央政府的信任程度较高,认为中央政府比较不可信或者完全不可信的受访者比例只有3.3%;但对本地基层政府的信任程度较低,大约16.1%的受访者认为基层政府比较不可信或完全不可信。(2)个体对政府的信任程度显著影响其社会公共政策参与决策。首先,对政府信任度较高的居民更可能参与基层选举投票。具体的,相对于对政府信任度最低的个体,对政府信任度最高的个体参与选举投票的概率分别显著增加13.1%和9.9%;相比农村地区,政府信任水平对是否参与选举投票的影响在城镇地区更大。其次,以新农合为例,我们发现,随着对基层政府信任水平的提升,农村居民参加新农合的概率递增。对基层政府信任程度最高的个体相对于信任程度最低的个体,其参加新农合的概率显著增加了5.5%。

二、文献回顾

有关社会公共政策参与决策的早期研究主要关注选举投票决策。例如,Downs(1957)提出了理性

决策者模型,将经济学思想引入政治学研究,从利益最大化的角度解释个体投票行为。Brady & Verba(1998)提出了政治参与资源模型,认为公民参与政治活动需要各种资源(如时间、金钱以及公民技能等),是否参与投票取决于资源约束。针对西方国家个体投票决策的部分研究已经注意到了政府信任对选举行为的影响。Pattie & Johnston(2001)研究发现,相对于不信任政府的民众,对政府信任程度较高的民众更愿意参与选举投票。不过,也有研究显示政府信任水平同投票决策之间没有显著关系(Rosenstone & Hansen, 1993; Bratton, 1999)。这些研究关注的均为国家层面的议会选举,这同本文所关注的基层选举参与决策存在很大的不同。目前,社会学和公共管理研究领域针对我国农村基层选举的研究显示:地方经济发展水平、产业结构和选举的公正程度等因素显著影响村民选举行为(胡荣, 2001; 仝志辉, 2004; Lawrence, 1994; Oi & Rozelle, 2000)。然而,这些研究主要是通过对个别案例的分析,研究村庄特征和村民选举决策之间的关系,结论往往缺乏全国代表性。少数研究基于农户调查数据估计了农村居民对当地政府的满意度和信任水平对选举参与的影响,发现信任水平越高,参与选举投票的可能性越大(Shi, 1999; Zhong & Chen, 2013; 孙昕等, 2007)。然而,这些研究只关注了基层政府信任对农村地区村委会选举的影响,没有涉及城镇地区的基层选举行为,也没有讨论中央政府信任的影响。本文使用具有全国代表性的大样本微观调查数据,研究对象既包括农村居民也包括城镇居民。并且,我们同时考察了个体对中央和基层两级政府的信任程度同选举投票决策之间的关系,提供了更为全面的理论洞见,对现有研究做出了重要补充。

选举投票只是社会公共政策参与的一个方面,政府信任水平对社会公共政策参与决策的影响是否还表现在其他政策维度?其影响是否具有普遍性?社会经济政策是社会公共政策的另一个重要组成部分,本文以社会保障为例,研究政府信任对个体参与公共经济决策的影响。在以往针对社会保障参与决策的研究中,几乎没有研究注意到政府信任的影响。既有国外研究主要关注年龄、受教育程度、性别、婚姻状况、职业和收入水平等个人社会经济特征(Cameron et al, 1988; Cameron & Trivedi, 1991; Barrett & Conlon, 2003)以及工会等制度性因素的影响(Buchmueller et al, 2002)。在针对我国社会保障参与决策的研究中,朱信凯、彭廷军(2009)发现我国

三、数据和变量描述

本文使用的数据来自CGSS(2010)全国调查数据。^⑤CGSS是中国第一个全国性、综合性、连续性的大型社会调查项目。目的是通过定期、系统地收集中国人与中国社会各个方面的数据,总结社会变迁的长期趋势,探讨具有重大理论和现实意义的社会议题,推动国内社会科学研究开放性、共享性,为政府政策决策与国际比较研究提供数据资料。CGSS(2010)调查点覆盖了中国大陆所有省级行政单位,一共调查了135个县区的480个村(居)委会,每个村(居)委会调查25个家庭,每个家庭随机调查1人(成年人口)。原始数据样本包含11783个受访者,其中农村户籍6040人,城市户籍5150人。

本文关注的关键变量为政府信任,根据调查数据信息,具体包括“对中央政府的信任”和“对本地政府(农村指乡政府)的信任”。由于民众同地方政府的接触多于中央政府,并且社会公共政策项目的日常管理和执行主要由地方政府负责,地方政府信任水平对个体行为的影响可能更大。并且,以往研究显示,我国政府信任水平存在“央强地弱”的差序性样态(高学德、翟学伟,2013),因此,在研究政府信任状况和政府信任的社会经济影响时应当区分民众对不同层级政府的信任。CGSS询问了受访者对中央政府/本地政府的信任程度,并要求受访者从“1,2,3,4,5”中选取一个数值表示信任程度,数值从小到大对应“完全不可信”到“完全可信”。本文根据受访者的选择分别定义“对中央政府的信任”和“对本地政府的信任”两个变量。

在分析政府信任的社会经济影响时,本文关注的是个体社会公共政策参与决策。从研究的现实意义和数据可得性出发,本文主要关注两个影响广泛的政策领域:政治选举和社会保障。两者分属政治政策和经济政策范畴。在政治选举方面,我们考察民众在基层民主选举中的投票参与行为。基层选举制度是当今中国基层政府提高治理水平、扩大基层民主的一种重要方式。基层选举和村民、居民自治制度已经深入到百姓的日常生活中,保持和激励民众参与基层选举的积极性是保障基层群众自治制度完善和发展的关键。本文关心民众对于中央和地方两级政府的信任如何影响其投票参与行为。CGSS中询问了受访者“上次村(居)委会选举,您是否参加了投票”和“近三年,您是否在村(居)委会的换届选举中投过票”。根据受访者的选择分别定义“最近一

农村新型合作医疗存在“逆向选择”问题,即年龄越大的人越愿意参加合作医疗,低收入、学历较低的农民以及没有外出务工的农民更愿意参加合作医疗。Lei et al(2013)发现越年轻的人越不愿意参加新型农村养老保险,即使参加也会选择最低的支付标准,他们将之归因为政策设计缺乏激励。臧文斌等(2013)发现城镇居民基本医疗保险也存在逆向选择现象,健康风险相对较高的群体更容易选择参加城镇居民医疗保险。同时,对社会保障政策和实施规则的了解程度也会影响农民的参保意愿(薛惠元、曹立前,2012;常芳等,2014)。政府是社会保障政策的制定者和实施者,个体对社会保障政策和实施规则的了解和认知很大程度上受到政府特征的影响。既有研究大多关注政策“需求方”,即参保者个人特征对政策参与的影响,却忽略了政策“供给方”的影响。如果民众对政府缺乏信任,对政府所主导政策的合理性和有效性也会产生怀疑,继而会影响政策的参与程度。

总之,无论从文献讨论还是从理性分析来看,个体对政府的信任程度都可能显著影响其社会公共政策参与。个体对政府信任程度越高,越会相信政策的合理性、有效性和可持续性,越有可能参与到政策中去。并且,政府信任对个体参与社会公共政策的影响应当不仅仅是表现在政治政策方面,也会表现在经济政策方面,因为无论是政治政策还是经济政策都是由国家公权力机关制定和实施,以实现公共利益为目标的公共政策。此外,由于存在多个层级的政府部门,民众对不同层级政府的信任程度不尽相同,事实上,已经有研究显示,我国政府信任水平存在“央强地弱”的差序性样态,即民众对中央政府的信任程度要高于对地方政府的信任程度。这意味着不同层级政府信任与个体社会公共政策参与决策之间的关系可能存在差异。考虑到地方政府是社会公共政策的直接执行者,在政策的日常管理运营过程中与作为政策参与者的家户或个体之间接触更为频繁,个体获取的关于本地政府的信息更为充分,因此我们预期个体对本地政府的信任程度更可能影响到其政策参与决策。综上,本文实证分析部分将着重检验两个理论假说:

假说1:政府信任水平越低,个体参与社会公共政策的可能性越低。

假说2:本地政府信任对个体社会公共政策参与决策的影响更大。

表1 样本统计性描述

变量	观测值	均值	标准差
对本地政府的信任			
原始变量	11712	3.685	1.096
0-1 变量	11712	0.650	0.477
对中央政府的信任			
原始变量	11729	4.378	0.794
0-1 变量	11729	0.892	0.311
参加新农合	4866	0.902	0.298
最近一次选举参与投票	11160	0.485	0.500
最近三年选举参与投票	11728	0.487	0.500
年龄	11780	47	16
受教育情况			
小学	11768	0.230	0.421
初中或高中	11768	0.486	0.500
大学及以上	11768	0.154	0.361
有工作	11775	0.639	0.480
婚姻状况			
已婚	11775	0.805	0.396
离婚或丧偶	11775	0.099	0.299
政府部门不公正对待	11710	0.091	0.288
中共党员	11767	0.124	0.330
男性	11783	0.482	0.500
少数民族	11761	0.093	0.291
城镇户口	11190	0.460	0.498

注：“参加医疗保险”的样本限制在具有农村户口的非职工人口；“参与投票”指是否参与了居(村)委会选举投票。

数据来源：根据 CGSS(2010)整理得到。

次选举参与投票”和“最近三年选举参与投票”两个0-1变量，参与投票赋值1，否则赋值0。在社会保障政策的参与方面，我们以新农合为例，考察农村居民对政府的信任水平如何影响其参保决策。近年来，我国政府相继实施了一系列自愿参与的社会保障政策，包括新农合、城镇居民医疗保险、新农保和城镇居民社会养老保险等。确保民众积极参保和实现全民参保是实现政策目标的基本要求。新农合是上述社会保障项目中开展最早的，影响十分广泛，已经有大量研究从居民健康、医疗经济负担等方面对新农合的政策效果进行了评估(Wagstaff et al, 2009)。本文没有考察其他三项社会保险项目是由于：(1)2010年新农保试点还未实现覆盖全国，而城镇居民养老保险政策尚未实施，无法研究政府信任对这两项政策的影响；(2)CGSS在询问城镇人口医疗保险信息时，没有区分城镇职工医疗保险和城镇居民医疗保险，根据个体特征将这两类保险项目进行清晰划分十分困难，而前者是针对单位职工的强制保险项目，不存在个体参保选择问题。新农合针

对的是农村户籍人口，参保对象较为明确，并且是自愿参保。不过，新农合存在小规模的重叠参保问题，有一部分农村户籍人口在城镇地区工作并参加了城镇职工医疗保险或城镇居民医疗保险，但是同时也参加了新农合，这部分人口比较特殊，其新农合参保决策可能是非自愿选择的结果。综上，在研究政府信任对新农合参保决策的影响时，我们将样本限定在拥有农村户籍的非职工人员，定义新农合参保状态变量，参加新农合赋值为1，否则为0。

表1报告了主要变量的描述性统计结果。全部样本中，有89.2%的民众信任中央政府，相比之下只有65%的民众信任当地政府，政府信任存在“央强地弱”的特点。在下文中，我们将更详细地描述政府信任状况。农村人口中非职工参加新农合的比例为90.2%。48.5%的受访者在最近一次村(居)委会选举中参与了投票，48.7%的居民在最近三年的村(居)委会换届选举中参与了投票。

四、政府信任现状

图1描述了民众对本地政府的信任水平。大部分民众(40.82%)认为当地的县(市、乡)政府是比较可信的，认为当地政府比较可信或完全可信的比例为64.97%；但仍有超过16%的民众认为当地政府是不可信的，甚至4.48%的民众认为当地政府完全不可信。总体来看，虽然有超过半数的民众选择信任当地的政府，但是出于某些原因，仍有较多的民众认为当地的政府不可信或者完全不可信，民众对本地政府的信任水平不容乐观。

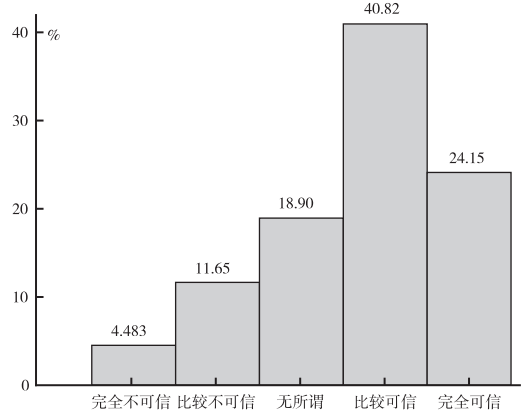


图1 本地政府信任水平现状

数据来源：根据 CGSS(2010)整理得到。

图2中描述了民众对中央政府的信任水平。超过一半的民众认为我国的中央政府是完全可信的，

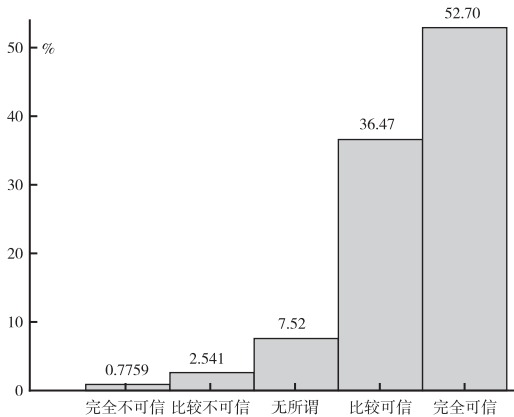


图2 中央政府信任水平现状

数据来源:根据CGSS(2010)整理得到。

将近九成(89.17%)的民众选择信任中央政府;只有不足1%的民众认为中央政府是完全不可信的,

3.31%的民众不信任中央政府。与本地政府相比,民众对中央政府的信任水平更高,绝大多数人信任中央政府,即存在“央强地弱”的特点。李连江(2012)认为之所以存在这种差序政府信任,一方面是由于在中央集权的政治结构下,民众必须依赖中央政府来最终解决他们的问题。因此,在一等程度上必须信任中央,而地方政府没有自治权,民众与政府没有通过选举建立信任的机制,地方政府的政绩往往不足以赢得民众信任。另一方面,我国民众自古以来对皇权的崇拜、对权威的服从和信赖产生了差序政府信任。政府信任差序格局的存在意味着,我们在后文分析政府信任对个体公共政策参与与决策的影响时需要区分中央政府信任和地方政府信任。

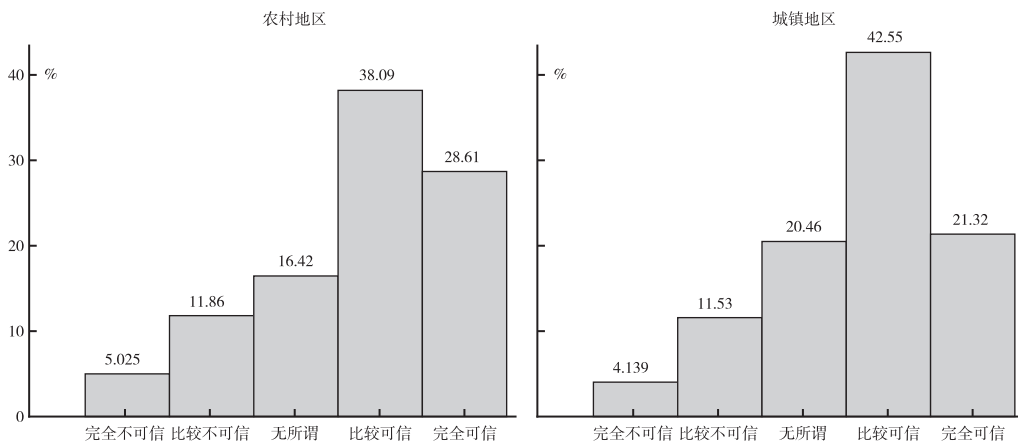


图3 本地政府信任水平现状:分城乡讨论

数据来源:根据CGSS(2010)计算得到。

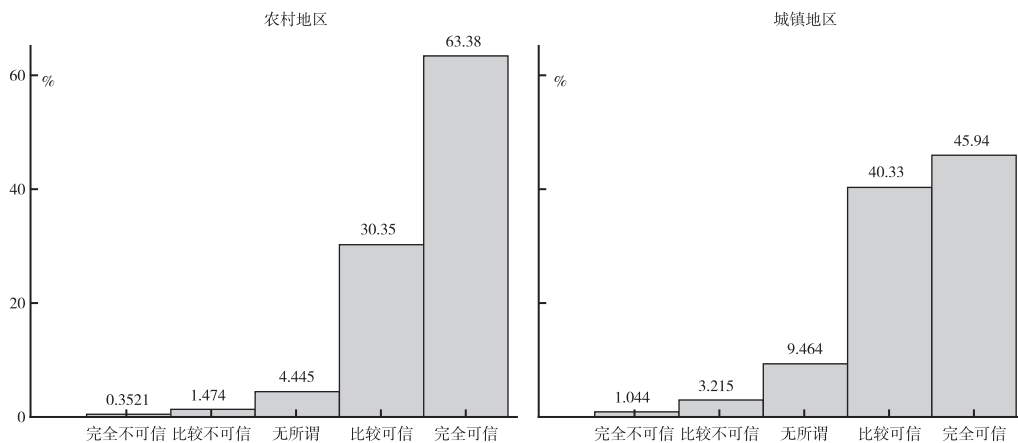


图4 中央政府信任水平现状:分城乡讨论

数据来源:根据CGSS(2010)计算得到。

考虑到我国特有的城乡二元结构,城乡地区受到工业化和市场化的冲击以及由此带来的民主观念和政治生活的改变并不相同。因此,我们按照受访者居住地的类型,将样本分为农村地区和城镇地区,分别考察政府信任的现状。图3分城乡描述了民众对本地政府的信任水平。农村居民和城镇居民对本地政府的整体信任水平相似,超过一半的民众选择信任当地的政府,但是仍有15%以上的民众不信任当地的政府,农村居民相对更信任本地基层政府。图4分城乡描述了民众对中央政府的信任水平。无论城乡,民众对于中央政府的信任水平都非常高,只有很少比例的民众不信任中央政府。相比于城镇居民,农村地区的居民对中央政府更信任,有63.38%的人认为中央政府是完全可信的,只有0.35%的人完全不信任中央政府。整体上看,城镇居民对政府的信任水平略低于农村居民。这意味着我们在后文分析政府信任对个体公共政策参与决策的影响时需要分城乡讨论。

五、政府信任与社会政策参与

(一) 政府信任与基层民主选举

我国基层政府选举,尤其是村(居)委会选举的一个非常重要的特点是基层干部出于选举会对基层工作产生负面影响的考虑,直接或间接地对选举进行了干预,因此县、乡基层政府在基层选举过程中扮演非常重要的角色(胡荣,2001)。同时,考虑到当选者是否有足够的权力为居民谋利益,居民对政府的信任水平很大程度上影响了其是否参与村(居)委会选举投票。CGSS数据显示,最近一次村(居)委会选举,只有37%的城镇居民参与投票,相比之下,有66.2%的农村居民参与投票;三年内的村(居)委会选举,有37.1%的城镇地区居民参与投票,有67%的农村居民参与投票。可见,居民参与基层民主选举的热情不高,在城镇地区尤其明显。我们采用方程(1)估计政府信任对城乡居民是否参与基层选举投票的影响:

$$Vote_i = \alpha_0 + \sum_{j=2}^5 \alpha_j CGTrust_{ij} + \sum_{j=3}^5 b_j LGTrust_{ij} + \gamma X + u_i \quad (1)$$

其中, $Vote_i$ 表示是否参与村(居)委会选举投票,为0-1变量,具体包括“最近一次选举参与投票”和“最近三年选举参与投票”; $CGTrust_{ij}$ 表示对中央政府的信任, j 代表该变量是否取值为“ j ”(取值范围2~5,依次代表“比较不可信”“无所谓”“比较可信”“完全可信”),“完全不可信”为基准组;

$LGTrust_{ij}$ 表示对本地政府的信任,同理 j 代表该变量是否取值为“ j ”(取值范围3~5,依次代表“无所谓”“比较可信”到“完全可信”),完全不可信和比较不可信为基准组。^⑦ X 是一组控制变量,包括性别、年龄、年龄平方项、教育、民族、就业、健康状况、子女数量、户籍状况和居住地类型(农村或城市)。 u_i 为随机干扰项。需要强调的是,我们在回归中控制了县(市)固定效应,从而控制了当地政府本身特征或地区选举政策对选举投票参与的影响,使我们可以专门考察个体对政府的信任水平对投票参与决策的影响。我们采用线性概率模型对方程(1)进行估计,并报告异方差稳健统计量。^⑧

表2报告了估计结果。表中第1列和第4列单独估计了本地政府的信任水平对是否参与村(居)委会选举的影响。结果显示,控制了个人特征和县(市)固定效应后,本地政府的信任水平对“最近一次选举参与投票”和“最近三年选举参与投票”都有非常显著的影响,且随着信任水平的提升而增大。与认为本地政府“完全不可信”的人相比,居民对本地政府的信任每提升一个等级,参加最近一次村(居)委会选举的概率分别增加3.1%、5.5%、10.8%和13.1%;最近三年参与村(居)委会选举投票的概率分别增加了2.9%、5.4%、10.8%和12.1%。表2第2列和第5列则单独估计了中央政府的信任水平对居民是否参与投票的影响,显著且递增的影响仍然存在。但无论是对“最近一次选举参与投票”的影响,还是“最近三年选举参与投票”的影响都小于本地政府信任的影响。由于本地政府信任与中央政府信任存在较高的相关性,上述估计结果无法将中央政府和本地政府信任的特有效应区分开,为了更进一步考察不同层级政府信任的特有影响,我们同时将本地政府信任和中央政府信任放入回归方程,考察不同层级政府信任对投票参与决策的偏效应。表2第3和第6列估计结果显示,本地政府信任对民众参与基层选举投票的影响仍然十分显著,且估计系数的变化很小;但是在给定地方政府信任水平的情况下,中央政府信任与选举参与之间没有统计上显著的关系。由此可见,真正影响基层民众选举投票参与度的是民众对本地政府的信任。

考虑到城镇居民与农村居民对政府信任程度以及选举投票参与度的显著差异,我们按照受访者的居住地类型进行划分,将样本划分为城镇地区人口和农村地区人口,来分别考察政府信任对是否参与

村(居)委会选举投票的影响。表3和表4分别报告了农村地区和城镇地区估计的结果。结果显示,无论是城镇地区人口,还是农村地区人口,本地政府的信任水平都显著地影响了居民是否参与基层民主选举投票;居民对本地政府的信任水平越高,参与投票的概率越大。而且,政府信任水平对城镇地区人口的影响更大。与对本地政府信任相比,居民对中央政府的信任水平影响较小,农村地区居民对中央政府的信任水平对是否参与村委会选举投票不存在显著影响;城

镇地区居民对中央政府的信任水平显著地影响居委会选举投票参与决策,但影响程度小于对本地政府信任水平。同样的,我们在表3和表4的第3和第6两列回归中同时放入本地政府信任和中央政府信任,估计结果显示,无论农村地区还是城镇地区,在给定本地政府信任水平的情况下,中央政府信任与选举参与之间没有统计上显著的关系。由此可见,真正影响基层民众选举投票参与度的是民众对本地政府的信任,这一结果与表2基于全样本的估计结果完全一致。

表2 政府信任与基层民主参与

	最近一次选举参与投票			最近三年选举参与投票		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
对本地政府的信任						
2	0.031 (0.023)		0.033 (0.024)	0.029 (0.023)		0.031 (0.023)
3	0.055** (0.022)		0.059** (0.024)	0.054** (0.022)		0.060*** (0.023)
4	0.108*** (0.021)		0.112*** (0.023)	0.108*** (0.021)		0.110*** (0.022)
5	0.131*** (0.022)		0.114*** (0.024)	0.121*** (0.022)		0.103*** (0.023)
对中央政府的信任						
3		0.032 (0.028)	0.006 (0.030)		0.023 (0.027)	-0.003 (0.029)
4		0.055** (0.024)	-0.005 (0.027)		0.058** (0.024)	-0.000 (0.026)
5		0.099*** (0.025)	0.034 (0.027)		0.097*** (0.024)	0.037 (0.026)
常数项	-0.165*** (0.046)	-0.129*** (0.047)	-0.173*** (0.050)	-0.257*** (0.044)	-0.224*** (0.045)	-0.265*** (0.048)
观测值	10471	10471	10471	10993	10993	10993
R ²	0.253	0.250	0.254	0.259	0.257	0.260

注:括号中为稳健标准误,***表示 $p < 0.01$, **表示 $p < 0.05$, *表示 $p < 0.1$ 。所有回归都控制了性别、年龄及其平方项、教育、民族、就业、婚姻、户籍、居住地类型、是否党员及是否受到过政府部门的不公正对待;同时控制了县(市)固定效应。“对本地政府的信任”的基准组为“1”,即完全不信任;“对中央政府的信任”的基准组为“1”或“2”,即不信任。下同。

表3 政府信任与基层民主参与:农村地区

	最近一次选举参与投票			最近三年选举参与投票		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
对本地政府的信任						
2	0.002 (0.036)		0.003 (0.036)	0.001 (0.034)		0.003 (0.034)
3	0.026 (0.035)		0.019 (0.035)	0.020 (0.033)		0.022 (0.034)
4	0.087*** (0.033)		0.090*** (0.034)	0.076** (0.031)		0.084*** (0.032)
5	0.090*** (0.034)		0.093*** (0.035)	0.077** (0.032)		0.079** (0.033)

	最近一次选举参与投票			最近三年选举参与投票		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
对中央政府的信任						
3		0.074 (0.056)	0.061 (0.058)		0.003 (0.053)	-0.012 (0.056)
4		0.054 (0.049)	0.004 (0.051)		-0.000 (0.046)	-0.047 (0.049)
5		0.065 (0.049)	0.007 (0.051)		0.017 (0.046)	-0.035 (0.048)
常数项	-0.288*** (0.073)	-0.279*** (0.081)	-0.302*** (0.084)	-0.390*** (0.069)	-0.339*** (0.076)	-0.358*** (0.079)
观测值	4337	4337	4337	4494	4494	4494
R ²	0.247	0.243	0.248	0.248	0.245	0.248

表 4 政府信任与基层民主参与:城镇地区

	最近一次选举参与投票			最近三年选举参与投票		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
对本地政府的信任						
2	0.042 (0.030)		0.045 (0.031)	0.043 (0.031)		0.045 (0.031)
3	0.063** (0.029)		0.077** (0.031)	0.071** (0.029)		0.081*** (0.031)
4	0.113*** (0.028)		0.120*** (0.030)	0.123*** (0.028)		0.122*** (0.030)
5	0.137*** (0.030)		0.108*** (0.032)	0.141*** (0.030)		0.109*** (0.032)
对中央政府的信任						
3		0.009 (0.031)	-0.025 (0.035)		0.015 (0.031)	-0.021 (0.035)
4		0.043 (0.028)	-0.021 (0.031)		0.065** (0.028)	-0.001 (0.032)
5		0.101*** (0.028)	0.040 (0.032)		0.112*** (0.029)	0.049 (0.032)
常数项	-0.340*** (0.060)	-0.283*** (0.059)	-0.334*** (0.063)	-0.432*** (0.057)	-0.382*** (0.056)	-0.435*** (0.061)
观测值	6134	6134	6134	6499	6499	6499
R ²	0.200	0.199	0.203	0.214	0.213	0.216

总之,影响民众基层民主选举参与决策的主要是民众对本地政府的信任程度。这一发现与我们前文的讨论是一致的。基层干部在地方选举中所存在的影响力以及对基层选举结果的干预等因素直接影响到了民众对基层选举公平性和有效性的认知,从而影响到其对选举活动的参与程度。并且,基层选举也能够对基层政府的行为产生一定的约束或改变,民众有更高的激励通过参与基层选举对本地政府行为产生影响,这增强了政府信任与选举参与行为之间的关系。相比之下,民众对中央政府的信任水平与基层选举结果之间没有直接的关系,无论当前中

央政府是否可信,基层选举都极少会直接受到中央政府的干预或影响,也就难以对民众的基层选举行为产生影响。分城乡估计结果表明,相比农村地区,政府信任水平对个人投票参与决策的影响在城镇地区更强。这可能是由于在农村地区,村委会选举更多地受到村里家族势力(例如宗族)等的影响,而受到乡镇一级政府的影响相对较小;相反,在城镇地区由于不存在基层家族势力等民间组织力量,地方政府对基层选举的介入相对而言更深、影响更大。

(二)政府信任与“新农合”

作为自愿参与的社会医疗保险项目,参加新农合

是对未来意外风险保障的投资,参保与否取决于当期成本与未来收益的权衡。新农合主要由村民自治组织代为收缴个人缴费,随后实行严格的基金封闭运营制度。因此,农村居民对参保后自身权利实现的预期很大程度上取决于对政府的信任水平。

我们在回归框架下控制其他变量,估计政府信任水平对是否参与新农合的边际影响。考虑到新农合政策对参保对象的政策要求,以及部分具有农村户口的人是在企业单位或机关事业单位工作的职工,已经参与了职工医疗保险,因此,我们将样本限

制为农村非职工户口,即无工作、务农或自雇佣的个体。具体的,估计方程如(2)式所示。

$$NCMS_i = \alpha_0 + \sum_{j=2}^5 \alpha_j CGTrust_{ij} + \sum_{j=3}^5 b_j LGTrust_{ij} + \gamma X + u_i \quad (2)$$

其中, $NCMS_i$ 表示是否参与新农合,为0—1变量。其他变量的定义同方程(1)。我们同样采用线性概率模型对方程(2)进行估计,并报告异方差稳健统计量。^⑨

表5 政府信任与新农合参保决策

	因变量:是否参加新农合(=1,是)					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
对本地政府的信任						
2	0.040* (0.024)	0.039 (0.024)			0.040* (0.024)	0.039 (0.024)
3	0.044* (0.023)	0.043* (0.023)			0.045* (0.023)	0.044* (0.024)
4	0.047** (0.022)	0.047** (0.022)			0.049** (0.022)	0.049** (0.023)
5	0.054** (0.022)	0.055** (0.022)			0.058** (0.023)	0.058** (0.023)
对中央政府的信任						
3			-0.003 (0.040)	-0.003 (0.040)	-0.013 (0.041)	-0.013 (0.040)
4			-0.004 (0.035)	-0.003 (0.034)	-0.018 (0.036)	-0.017 (0.035)
5			-0.004 (0.034)	-0.004 (0.034)	-0.022 (0.035)	-0.022 (0.035)
家庭总收入(对数)		0.007* (0.004)		0.007* (0.004)		0.007* (0.004)
常数项	0.644*** (0.052)	0.592*** (0.062)	0.694*** (0.057)	0.641*** (0.067)	0.659*** (0.059)	0.607*** (0.068)
观测值	4820	4820	4820	4820	4820	4820
R ²	0.136	0.138	0.134	0.136	0.136	0.138

表5报告了方程2的估计结果。其中,第1列估计了本地政府的信任水平对参加新农合的影响。结果显示,居民对本地政府的信任水平显著地影响了其是否参与新农合,且影响程度随着信任水平的提升而增大。与认为本地政府“完全不可信”的个体相比,“无所谓”的居民参保率平均提高4.4%,认为本地政府“比较可信”的居民参保率平均提高4.7%,认为“完全可信”的居民参保率平均提高5.4%。由于家庭收入是影响医疗保险参与的重要因素,同时也同个体信任水平相关,因此,不控制家

庭收入可能导致参数估计存在遗漏变量问题。然而,由于家庭收入可能受到个体健康状况的影响,因此,是否参加新农合也会通过对健康的影响继而影响到家庭收入,这意味着家庭收入变量内生于结果变量,不宜于作为控制变量放入回归方程(Angrist & Pischke, 2008)。无论如何,我们在表5第2列进一步控制家庭收入,以检验估计结果的稳健性。对比表5第1、2两列的估计结果,可以发现是否控制家庭收入并不会影响对政府信任的估计,表明实证结果是稳健的。表5第3列报告了针对中央政府信

任的估计结果。在控制了个人特征和县(市)固定效应后,中央政府的信任水平对是否参与新农合没有显著的影响,是否控制家庭收入也没有对估计结果产生明显的影响。在表5第5列,我们同时将地方政府信任和中央政府信任放入回归方程,考察不同层级政府信任对参加新农合决策的偏效应。结果显示,在给定地方政府信任水平的情况下,中央政府信任与参加新农合仍旧没有统计上显著的关系,而地方政府信任对农民参保决策的影响同表5第1、2两列的估计结果非常接近。

总体来说,对地方政府的信任水平显著地影响了农村居民的新农合参保决策;而对中央政府的信任水平并未影响农村居民的参保决策。农村居民对参保后自身权利能否实现的预期很大程度上取决于他本人对政府的信任水平,尤其是对本地基层政府。如果居民不信任地方政府,则会预期政府无法做到合作保险基金“专户储存,专款专用”,自身的权利无法得到保证,就会选择不参与“新农合”。因此,对地方政府的信任水平更为直接地影响了农村居民的参保决策。相比之下,对中央政府的信任水平则较少地影响居民对参保的收益预期,对选择是否参保影响较小。

六、结论和政策启示

本文基于社会经济学的研究视角,使用微观调查数据,描述了我国城乡居民对中央和本地政府的信任状况,在此基础上,以基层选举投票和新农合为例从经验上分析了我国城乡居民对中央和本地政府信任水平对其参与社会公共政策的影响。^⑩数据显示,我国民众对中央政府的信任程度较高,认为中央政府比较不可信或者完全不可信的受访者比例只有3.3%,但对地方政府的信任程度较低,大约16.1%的受访者认为地方政府比较不可信或完全不可信。回归分析显示,在控制中央政府信任的情况下,对地方政府信任度较高的居民更可能参与基层选举投票,具体而言,相对于对地方政府信任度最低的个体,对政府信任度最高的农村和城镇居民在上一年度参与选举投票的概率分别显著增加9.0%和13.7%。我们没有发现中央政府信任同基层选举投票之间存在统计上显著的关系。针对新农合参保决策的估计显示,随着对地方政府的信任水平的提升,农村居民参加新农合的概率显著增加,对地方政府信任程度最高的个体相对于信任程度最低的个体,其参加新农合的概率显著增加了5.4%。在同时控

制中央政府信任和本地政府信任的情况下,我们没有发现中央政府信任水平对农民参保决策存在统计上显著的影响。

本文的经验分析表明,我国民众对政府的信任呈现“央强地弱”的特点,绝大多数民众信任中央政府,但对地方政府的信任程度较低,努力改善地方政府形象和提高民众对地方政府的信任水平是提升政府职能的关键和重点所在。针对政府信任和民众社会公共政策参与决策之间关系的研究表明,基层政府应努力转变工作作风和改善政府形象,从而提高政府权威性和公信力,使社会公共政策的实施产生有效率的政策效果。

注:

- ①《中华人民共和国居民委员会组织法》于1990年颁布实施;《中华人民共和国村民委员会组织法》于1998年颁布实施。
- ②需要指出的是,尽管社会保障政策同基层选举政策同属社会公共政策,但是两者确实存在显著的不同。基层选举属于典型的政治政策,有关基层选举的研究也主要集中于政治学研究领域,而社会保障政策则通常被视为经济政策。但无论如何,两者均由政府公共权力机关制定,同样以解决公共问题或实现公共利益为目标,因此,均属“公共政策”的范畴。事实上,本文之所以同时关注基层选举参与决策和社会保障参与决策,正是因为两者分属于政治政策和经济政策,从而使我们能够更为全面地考察政府信任对民众社会公共政策参与的影响。
- ③有关上述社会保障项目的详细信息请参见相关政策文件:《中共中央、国务院关于进一步加强对农村卫生工作的决定》(中发[2002]13号)、《国务院关于开展城镇居民基本医疗保险试点的指导意见》(国发[2007]20号)、《国务院关于开展新型农村社会养老保险试点的指导意见》(国发[2009]32号)、《国务院关于开展城镇居民社会养老保险试点的指导意见》(国发[2011]18号)。
- ④受数据条件的限制,在考察政府信任对社会保障参与决策的影响时,我们以新型农村合作医疗保险为例。后文在介绍数据和变量选取时我们会对此做进一步的详细说明。
- ⑤CGSS调查共开展了两期。第一期调查项目开始于2003年,结束于2008年,期间每年调查1次。CGSS第一期调查为重复截面调查,但是从第二期项目开始,CGSS每两年开展一次调查,每次调查追访前一次调查中50%的受访者,属于追踪调查项目。对CGSS项目的详细介绍请参见该调查的官方网站:<http://cgss.ruc.edu.cn>。
- ⑥基于本文所使用的CGSS数据,我们估计了影响政府信任的个体层面因素,确实发现使用互联网的个体对政府的信任水平显著更低;同时,年龄、教育水平、是否党员、是否受到过政府不公正对待等因素也是影响居民信任水平的重要因素,年轻人口、高学历人口以及受到过政府不公正对

待的个体对政府的信任程度更低,党员对政府信任程度显著更高。考虑到论文的研究主题和篇幅限制,这部分的分析结果未做报告。

- ⑦在第三部分的讨论中,我们发现对中央政府“完全不信任”(选择“1”)的人极少,因此,我们将对中央政府的信任为“1”和“2”的两组人合并,作为基准组。
- ⑧我们没有采用离散选择模型是因为:大样本情况下,相对于离散选择模型,线性概率模型对误差项分布的假定更弱;我们考察的因变量0,1取值分布均匀,线性概率模型不会出现预测值落到(0,1)范围之外的问题;线性概率模型的参数估计更便于解读。这也是为什么目前发表于国际一流期刊的应用计量研究在处理因变量为0-1变量的回归模型时大多采用线性概率模型。
- ⑨考虑到因变量0,1取值的分布并不均匀,取值为1的受访者比例高达90.2%,我们也采用Logit和Probit模型进行了估计,结果非常类似。
- ⑩政府信任是信任的一种,有关信任和经济行为之间关系的研究传统上被归于“社会经济”研究领域,近十多年来,相关研究越来越多地被归于“文化经济学”这一新兴研究领域,感兴趣的读者可以参见张川川、李涛(2015)对相关研究所做的综述。

参考文献:

- 常芳等,2014:《新农保实施现状及参保行为影响因素——基于5省101村调查数据的分析》,《管理世界》第3期。
- 高学德 翟学伟,2013:《政府信任的城乡比较》,《社会学研究》第2期。
- 胡荣,2001:《理性选择与制度实施》,远东出版社。
- 李连江,2012:《差序政府信任》,《二十一世纪》第6期。
- 孙昕,2007:《政治信任、社会资本和村民选举参与——基于全国代表性样本调查的实证分析》,《社会学研究》第4期。
- 全志辉,2004:《选举事件与村庄政治》,中国社会科学出版社。
- 薛惠元 曹立前,2012:《农户视角下的新农保政策效果及其影响因素分析——基于湖北省605份问卷的调查分析》,《保险研究》第6期。
- 张川川 李涛,2015:《文化经济学研究的国际动态》,《经济动态》第1期。
- 臧文斌 赵绍阳 刘国恩,2013:《城镇基本医疗保险中逆向选择的检验》,《经济学(季刊)》第1期。
- 朱信凯 彭廷军,2009:《新型农村合作医疗中的“逆向选择”问题:理论与实证分析》,《管理世界》第1期。
- Angrist, J. & J. Pischke(2008), *Mostly Harmless Econometrics: An Empiricist's Companion*, Princeton University Press.
- Barrett, G. F. & R. Conlon(2003), “Adverse selection and the decline in private health insurance coverage in Australia: 1989-95”, *Economic Record* 79(246):279-296.
- Brady, H. E. & S. Verba(1998), “Beyond SES: A resource

model of political participation”, *American Political Science Review* 89(2):331-354.

- Bratton, M. (1999), “Political participation in a new democracy institutional considerations from Zambia”, *Comparative Political Studies* 32(2):549-588.
- Buchmueller, T. C., J. Dinardo & R. G. Valletta(2002), “Union effects on health insurance provision and coverage in the United States”, *Industrial and Labor Relations Review* 55(4):610-627.
- Cameron, A. C. et al(1988), “A microeconomic model of the demand for health care and health insurance in Australia”, *Review of Economic Studies* 55(1):85-106.
- Cameron, A. C. & P. K. Trivedi(1991), “The role of income and health risk in the choice of health insurance: Evidence from Australia”, *Journal of Public Economics* 45(1):1-28.
- Downs, A. (1957), “An economic theory of political action in a democracy”, *Journal of Political Economy* 65(2):135-150.
- Lawrence, S. V. (1994), “Democracy, Chinese style”, *Australian Journal of Chinese Affairs* 34(32):61-68.
- Lei, X., C. Zhang & Y. Zhao(2013), “Incentive problems in China's new rural pension program”, *Research in Labor Economics* 37:181-201.
- Oi, J. C. & S. Rozelle(2000), “Elections and power: The locus of decision-making in Chinese villages”, *China Quarterly* 162:513-539.
- Pattie, C. & R. Johnston(2001), “Losing the voters' trust: Evaluations of the political system and voting at the 1997 British general election”, *British Journal of Politics & International Relations* 3(2):191-222.
- Rosenstone, S. J., J. M. Hansen & K. Reeves(1993), “Mobilization, participation, and democracy in America”, *New Topics in Politics* 55(1):166-167.
- Shen, Y. & Y. Yao(2008), “Does grassroots democracy reduce income inequality in China?”, *Journal of Public Economics* 92(10-11):2182-2198.
- Shi, T. (1999), “Voting and nonvoting in China: Voting behavior in plebiscitary and limited-choice elections”, *Journal of Politics* 61(4):1115-1139.
- Wagstaff, A. et al(2009), “China's health system and its reform: A review of recent studies”, *Health Economics* 18(s2):7-23.
- Zhang, X., S. Fan, L. Zhang & J. Huang (2002), “Local governance and public goods provision in rural China”, *EPTD Discussion Papers*, 88(12):2857-2871.
- Zhong, Y. & J. Chen(2013), “To vote or not to vote: An analysis of peasants' participation in Chinese village elections”, *Comparative Political Studies* 35(6):686-712.

(责任编辑:谭易)