
公共政策效果感知与公民的政府信任

——基于杭州市公共自行车政策的实证分析

张熹珂 董丽君¹

摘要：本文基于杭州市公共自行车政策的实证分析，研究公共政策效果感知与公民政府信任之间的关系。从公共政策中所获得的信任感已成为地方政府绩效合法性的主要来源之一。经研究发现，不同的受益群体拥有不同的效果感知；公共政策的效果感知与政府信任存在正相关关系；间接感知群体的政府信任应该高于直接受益群体的政府信任；政府通过公共政策来获取市民政治信任的同时，可能会加大市民对政府服务的需求与期望。而作为政治支持的重要测量工具，政治信任与个人的特质密切相关。因此，政府通过公共政策获取信任时应区分不同群体，同时应在获取市民真心服务信任和能力信任方面采取不同的策略。

关键词：政策效果感知；政府信任；公共自行车

中图分类号：D035

文献标识码：A

文章编号：1243（2019）05—0061—008

DOI:10.16072/j.cnki.1243d.2019.05.009

前言

政府信任是公民与政府在长期互动中逐渐形成的对政府的一种信赖与期待，是衡量政府与公民关系的重要指标。^[1]从公共政策中所获得的信任感已成为地方政府绩效合法性的主要来源之一。一方面，地方政府需要执行积极有效的公共政策以应对和解决各种日益严峻的社会问题，并从公民对于公共政策的效果感知中获得政府信任。另一方面，随着信息技术、特别是移动互联网技术的发展，公民对公共政策施加影响的方式也更加多元化和信息化，使政府行为受到了更加充分和广泛的监督。在这种背景下，公民与政府间的信任关系必然也会受到公共政策效果感知的影响。

杭州市的公共自行车交通系统自2008年5月正式投入运营以来，本着“政府引导、公司运作、政策保障、社会参与”的原则，已成功运营10年有余。整个公共自行车交通系统依托城市公交系统，构建公交与自行车（B+R）和停车换乘（P+R）组合交通模式，解决市民出行最后一公里的问题，以提高城市公共交通的机动性和可达性，最大限度地节约道路资源、减少环境污染。相较于国内其他城市，杭州市的公共自行车系统发展较为成熟，在租赁点设置、车辆投放、车况维护、实时查询等方面均运行良好，市民在日常出行中对于公共自行车的利用率较高，对于公共自行车政策的效果有着切身体验和感知，便于我们进行问卷调查。在共享单车异军突起、色彩纷呈的期间，杭州公共自行车的一抹红色始终有序发展，并充分吸收共享单车产业的相关技术，采用“电子围栏”技术以实现“无桩化停车”，从而突破了公共自行车的发展瓶颈。也正是因为如此，杭州公共自行车政策进入了本文的研究视野。

¹收稿日期：2019—05—28

作者：张熹珂，华东政法大学政治学与公共管理学院副教授、硕士生导师，主要研究方向：政治学理论；董丽君，华东政法大学政治学与公共管理学院研究生。主要研究方向：政治学理论。邮编：201620

本研究主要采用问卷调查法，并在问卷调查的基础上辅以结构性访谈，试图深入了解市民的真实想法，从而探究导致公民对政府信任变化的主导因素。在对数据进行研究和分析时，主要采用 DID（DIFFERENCES—IN—DIFFERENCES）分析方法，即将民众划分为直接受益群体和间接受益群体，将政策影响划分为积极的政策经历和消极的政策经历，以研究公共政策效果感知对政府信任的影响，以期探究公共政策效果感知与公民的政府信任之间的关系机制和因果联系，并为地方政府更好地从公共政策中获取民众信任和支持提供新思路。

一、理论回顾与文献综述

政府信任是政治合法性的重要内容，政治合法性归根结底来自于民众的政治支持，政府信任便是政治支持的表现。那么，何为政府信任？政府信任又表现在何种方面？在当前，政府信任所针对的对象又是什么呢？学界一般采取何种方式来测量政府信任呢？学术界对于这些问题仍存在一定分歧。

西方学界对政府信任的研究由来已久，一般通过测量公众对于政治系统中不同层级的机构的政府信任作为政治支持的指标。在此领域中，戴维·伊斯顿（DAVID EASTON）做出了开创性的理论建设，他将政治信任划分为对政治体系中诸如政党、政府、法院、国会等特定政治机构的信任（SPECIFIC TRUST）以及对政治体系的普遍信任（DIFFUSE TRUST）。^[2]之后，诺里斯（PIPPA NORRIS）和达尔顿（RUSSELL DALTON）在此基础上进一步定义了政府信任，将之具体划分为政治共同体、政治制度、政治原则、政治治理绩效和政治权威等不同维度的政治光谱上。^[3]在国内，学者普遍将政治信任定义为“在公共政治生活中，公民等行主体基于直接或间接的关系而对政府所产生的相信、托付和期待、支持等积极性的政治心理，这种政治心理通常体现为肯定性的政治态度、信念和评价。”^[4]

在明确了政治信任的定义之后，具体到当前中国的语境中，政治信任所针对的对象又是什么？根据中国国情，如考察普遍性政府信任（DIFFUSE TRUST），所针对的对象主要是中央和地方的党政机关和公务员群体等，国内学者将其具体划分为政权机关、治理机关以及社会机关三种类型，^[5]或者归类为象征性机关以及执行性机关等。^[6]此外，布鲁斯·迪克森（BRUCE DICKSON）和赵鼎新等学者立足于中国的“党国体制”这一特殊现象，将公众对与中国共产党和中央政府的信任归纳为普遍信任（DIFFUSE TRUST）。^[7]本文主要从公共政策入手来研究杭州市民（包括了杭州市户籍人口与常住人口）对于杭州市政府的政治信任，针对的对象是民众对于作为地方治理机关的地方政府的信任，因此属于特定信任（SPECIFIC TRUST）的范畴。

那么，具体的公共政策如何影响民众的政治态度和政治信任呢？吕晓波将公共政策分为两个维度的影响：一是从公共政策中直接获得利益的政策利益（POLICY BENEFIT）影响，二是政府通过媒体宣传获得的政策意识（POLICY AWARENESS）。^[8]因此，公共政策在实施过程中也会产生两种效应：一种是政策利益感知效应，即受益人直接从公共政策中获益的感知；另一种是政策意识感知效应，也就是民众从政策宣传等途径所获得的对政策的感知。学界普遍认为，利己主义是政策利益影响政治态度和政府信任的核心机制，^[9]公共政策的受益者将支持该政策，并因此对政府抱有好感、增加了政府信任。^[10]但也有些研究表明，政策利益并不总是足以塑造政治态度；^[11]针对中国公共政策影响政治信任的基本情况，有学者提出，政策意识感知是形塑政治态度、提升政府信任的一个重要替代机制，^[12]原因在于政府和政治精英可以通过媒体宣传，让公民充分了解某一公共政策的成本或效益，形成公民对于政策的偏好。通过媒体宣传所产生的政策意识感知对于政策的非直接受益人群的影响尤为重要，原因在于以下两个方面。首先，政策的非受益人群主要通过媒体等渠道了解公共政策的相关信息，由此感受到政策对自身可能带来的预期利益。另一方面，政府作为公共政策的提供主体，使得媒体对特定公共政策的报道更多地强调政策的积极影响。媒体对于杭州公共自行车政策的相关报道即是如此，加之共享单车井喷式发展所带来的诸多社会问题，使得杭州公共自行车政策的正面效应更加明显。媒体信息的一致性加强了公民的支持，并塑造了他们的政府信任。

学界一般采取何种方式来测量政府信任呢？就普遍性信任而言，随着民意调查技术的不断更新，自第三波民主动态调查起，问卷专设了对普遍性信任的考察题目。相对于特定信任而言，普遍性信任更加难以测量。如李连江认为，政治体系中的政体信任或政治信任是一个较为抽象的、难以测量的概念，而中国的政府间信任出现一种与西方国家截然不同的“央强地弱”的“差

序”信任格局。^[13]考虑到本文的主要研究对象是地方政府通过实施公共政策来获得政治信任，在现有的数据库中并没有专门针对杭州公共自行车政策的考察，因此本文自行设计了调查问卷来考察特定人群的特定支持，并将研究对象划分为政策受益人群和政策感知人群。

从现有文献来看，近年来关于政府信任的相关研究大致分为四个方面：一是公共政策对于构建政府信任的重要作用；宁国良、罗立认为公共政策的公信力是构建政府信任的重要维度。^[14]二是公共政策的实施过程与政府信任关系的研究；董安琪认为“在公共政策多中心执行模式下，多元主体通过参与公共政策的制定与执行实现合作治理。”^[15]三是公共政策对于不同层次政府信任的影响；卢海洋、郑逸芳和黄靖洋就中国 16 个城市的实证分析来探讨公共政策满意度与中央政府信任之间的关系。^[16]四是政府信任的构建、问题及其策略等关于政府信任理论的研究。国外学者对中国公共政策与政府信任之间的研究大多也是集中在公共政策与中央政府支持之间的关系，但是研究的内容则相对较为细致。坎贝尔和路易斯（CAMPBELL AND ANDREA LOUISE）认为社会政策对大众政治态度的影响是混杂的：即使政策并未提高公民对政权的支持，它也可能增加公民对政府财政义务的期望。^[17]针对单一政策而言，皮尔森（PIERSON）认为政策利益中的“个人经济利益”是影响政治态度的核心机制。^[18]迪特拉、加利亚尼和格罗德斯基（DI TELLA, GALIANI AND SCHAR GROSSKY）在对阿根廷水资源的一项研究中发现，政府的宣传比实际效益在塑造大众的喜好方面有更大的影响。^[19]这为我们的理论假设提供了依据。但从研究方法上来说，上述文献更多地采用了定性研究的方法，一般从公共政策实施过程和影响角度来考察各级政府政治信任，而忽略了公共政策对提高政府信任的内在运作机制；从研究内容上来说，学者们倾向于研究公共政策的程序、弊端和影响等较为宏观的方面，对于公共政策的受益主体——公众的内在效果感知则着墨并不多。因此，本文将通过探索不同群体（直接受益群体和间接感知群体）对于公共政策效果感知的差异，分析影响政府信任的内在机制，以期能够发现地方政府在实施公共政策过程中需要完善和调整的方面，从而进一步提高公民对地方政府的支持度和信任度。

二、研究设计：数据来源、变量选取与假设

在明晰了测量的对象之后，接下来本文分别从数据源的选取、变量的设定以及研究假设三方面进行阐述。

（一）数据来源

在数据来源方面，考虑到国内外针对政府信任的研究方式主要采取问卷调查的形式，本研究设计专用调查问卷^①，在开展实地调研的同时利用“问卷星”平台在线发布问卷；线上、线下共回收问卷 411 份，其中有效问卷为 373 份。在调查对象的选取上，本问卷调查对象主要为杭州市本地居民（户籍人口）、游客和杭城的外来工作人员（常住人口）。在确定调查对象的基础上选取了杭州市三个区进行调研：上城区、西湖景区和滨江区。上城区是杭州老城区，区内居民以本地户籍人口为主；西湖景区为外来游客主要观光游览地点。滨江区是杭州高新区建设的发源地，是高新技术创新园区和中小科技型企业的孵化基地，区内集中了大量外来工作人员（常住人口）。本文在样本选择和问卷填写的过程中严格按照社会科学程序规范操作。

（二）变量选取

结合全文对公共政策与政府信任的理论回顾，我们明确了本研究的研究对象是杭州市公共自行车使用者的政策效果感知及其对地方政府的政治信任，将公共政策的感知群体划分为直接受益群体和间接感知群体。本文将公民的地方政府信任作为因变量。在自变量的选取上，则选取人口学基本变量（控制变量）、直接受益群体效果感知和间接感知群体政策效果感知三类，具体阐述如下：

² ① 本问卷在网上投放，HTTPS: // WWW. WJX. CN / Jq / 15796990. ASPX，投放时间为 2017 年 5—11 月，此为根据预调研问卷修改过的问卷。

1. 因变量

本文将政治信任这一概念转化为两个因变量，即真心服务程度信任、政府能力信任。真心服务程度信任这一问题参考自 2013 年综合社会调查中考察政府信任所采用的调查问题。由于地方政府的政治支持的来源主要源于其绩效合法性，所以对其能力的信任是考察政治信任的主要指标。具体所列变量详细信息如下：

表 1 政府信任变量及其测量值

变量名称	问题描述	测量值
真心服务程度信任	通过“公共自行车”政策，你觉得我们政府真心为大众服务的程度是？	1. “不好”；2. “还好”；3. “差不多”；4. “挺好”；5. “非常好”
政府能力信任	通过“公共自行车”政策，您对于政府能力的信任程度是？	1. “一点都不信任”；2. “不太信任”；3. “信任”；4. “比较信任”；5. “非常信任”

2. 自变量

本研究的自变量为是否使用过公共自行车以及对公共自行车政策的效果感知。本研究首先通过是否使用过公共自行车将调查对象划分为“直接受益群体”和“间接感知群体”。在考察市民对公共自行车政策效果感知时，针对直接收益群体，分别考察了公共自行车使用经历的满意程度和对公共自行车看法两个变量；而对于间接收益群体，则考察了对公共自行车政策看法这一变量。具体所列变量信息如下：

表 2 政策效果感知变量及其测量值

变量名称	问题描述	测量值	对应群体	
使用经历的满意程度	根据你的出行经历，你对使用公共自行车出行的满意程度是？	1. “一点都不满意”；2. “不太满意”；3. “满意”；4 “比较满意”；5.“非常满意”	直接受益群体	
政策态度	您对公共自行车的看法是？	1. “不好”；2. “还好”；3. “差不多”；4. “挺好”；5. “非常好”	直接受益群体	间接感知群体

3. 控制变量

本研究的控制变量主要参照人口变量学的内容。一般而言，人口变量包括性别、年龄、居住地、受教育程度、家庭收入、政治兴趣等。在这些变量中年龄、受教育程度、居住地和政治兴趣等因素不仅是区别个体与他人的关键，也是影响政治信任的重要因素。本文主要考察公共政策效果感知与政府信任的影响，因此并不具体深究人口变量的影响，将其作为控制变量。

（三）研究假设

基于之前的理论回顾与文献综述，本文做出如下假设：

假设 1：不同的受益群体拥有不同的效果感知。

假设 2：公共政策的效果感知与政府信任存在正相关关系。

假设 3：间接感知群体的政府信任应该高于直接受益群体的政府信任。

假设 4：政府通过公共政策来获取市民的政治信任的同时，可能会加大市民对政府服务的需求与期望。

三、描述统计与模型分析

（一）描述统计

如上所述，我们分别将政府信任作为因变量，将人口学变量、不同群体政策效果感知作为自变量，对上述变量指标进行描述性统计分析，结果如表 4 所示：

表 4 各变量描述性统计

变量	编码	取值	样本 个数	百分比	平均值	标准差
身份	1	本地市民	149	39.9	1.85	0.792
	2	外来就业人员	131	35.1		
	3	游客	93	24.9		
婚姻	1	已婚	85	22.8	1.77	0.420
	2	未婚	288	77.2		
性别	1	男	162	43.4	1.57	0.496
	2	女	211	56.6		
年龄	1	18 岁以下	13	3.5	2.21	0.666
	2	18 — 30	330	81.0		
	3	31-40	33	8.8		
	4	41 — 50	18	4.8		
	5	50 以上	7	1.9		
收入	1	5000 元以下	224	60.1	1.57	0.822
	2	5000 —8000 元	99	26.5		
	3	8000 —15000 元	35	9.4		
	4	15000 元以上	15	4.0		
职业	1	学生	115	30.8	1.84	0.742
	2	上班族	221	59.2		
	3	自由职业者	26	7.0		
	4	离退休群体	5	1.3		
	5	无业	6	1.6		
是否使用 过自行车	1	是	258	69.2	1.31	0.462
	2	否	115	30.8		
出行满意 程度	1	一点都不满意	3	1.2	3.06	0.858
	2	不太满意	73	28.3		

	3	满意	92	35.7		
	4	比较满意	85	32.9		
	5	非常满意	5	19		

变量	编码	取值	样本 个数	百分比	平均值	标准差
对公共 自行 车 的看法	1	不好	12	3.2	2.5	1.016
	2	还好	154	41.3		
	3	差不多	60	16.1		
	4	挺好	135	36.2		
	5	非常好	12	3.2		
真心服务 程度	1	不好	7	19	3.02	1003
	2	还好	150	40.2		
	3	差不多	59	15.8		
	4	挺好	144	38.6		
	5	非常好	13	3.5		
能力信任 程度	1	一点都不信任	7	19	3.38	.65
	2	不太信任	63	16.		
	3	信任	128	34.3		
	4	比较信任	130	34.		
	5	非常信任	45	12.1		
服务需求	1	政府	244	65.4	153	.798
	2	企业	65	17.4		
	3	自己	60	16.1		
	4	其他	4	11		

注：由于“出行满意程度”这一问卷只有使用过公共自行车的市民才会回答，故表中这一栏各个选项的比例为各选项占使用过公共自行车的 258 份问卷的比例，其他变量为 373 份问卷中所占比例；表格为作者根据问卷数据自制。

（二）模型分析与发现

完成了对数据的统计描述和测量之后，为了全面探讨杭州市民对公共自行车政策的效果感知与政府信任之间的影响，根据研究策略，分别以真心服务信任、能力信任、公共服务需求作为测量政府信任的因变量，以不同的利益群体的政策态度、政策满意度为测量政策效果感知的自变量，同时加入身份、婚姻、性别、年龄、收入与职业等作为控制变量建立多元线性回归模型进行分析（如表 5 和表 6 所示）。经共线性诊断，变量间的 VIF 值大部分在 1—2 范围内^①，且全部小于 5，在可以接受的范围内，因此不存在共线性问题。同时变量间 DW 统计量^{②③}均小于 2，因此不存在自变量自相关、伪回归的现象。

总体来看，就控制变量而言，除了身份和婚姻状况对政府信任没有显著性影响之外，大部分的控制变量对于政府信任都具有统计显著性；但是在不同群体的政策效果感知对政府信任的影响中，除了直接受益群体对政府出行方面的需求没有显著性之外，其余预测变量对受访者的政府信任均有显著影响；但是具体来说，不同群体的政策效果感知表现在政府信任的不同模型上

³ ②DW 统计量（DURBIN—WASTON）：判断数值之间的序列相关。自相关、是否存在伪回归。大于 2 表示自变量自相关。

的显著性又是存在差异的。

1. 直接受益群体的政策效果感知影响政府信任的模型分析

表 5 报告了直接受益群体的政策效果感知对政府信任的多元回归模型统计结果，表中主要报告了回归系数（B）、显著性水平（SIGNIFICANCE）和标准误差（STANDARD ERROR）。模型 1 在检验多个控制变量的基础上，检验了政策满意程度和政策态度对于政府真心服务信任之间的关系；模型 2 检验了政策满意程度和政策态度与政府能力信任之间的关系。本研究在解释相关性的时候，如果 B 为负值，则意味市民对出行服务的需求是倾向于政府的，反之则是倾向于非政府组织或个人，B 的绝对值越大，市民的倾向性越强（此解释同样适用于表 6）。

模型 1 表明，本文所采用的控制变量除职业外均没有对政府真心服务的信任产生显著影响。从数据上看，职业与政府真心服务信任之间存在着较为显著影响（ $P<0.01$ ），为正相关。随着职业从学生、上班族、自由职业者、离退休群体到无业的分数增加，市民对政府真心服务信任就会提高 30%，即职业越不稳定的群体对政府真心服务信任的程度越高。在预测变量中，市民对政策的满意程度与真心服务信任之间并不存在显著性；而市民的政策态度与真心服务信任之间存在较高的显著性（ $P<0.001$ ），即市民对公共自行车政策看法越好，认为政府真心为大众服务的信任程度越高，也就意味着地方政府可以通过提高受益群体对政策的认同，来提高民众对政府的真心服务信任。

①在此次共线性诊断中，只有在“间接感知群体”的“婚姻状况”与“真心服务信任”的线性回归中出现了 $VIF=2.017$ ，当 VIF 值 <5 时，便不存在共线性问题。

模型 2 检验的是政策满意程度和政策态度对政府能力信任的关系。统计结果显示，在控制变量中只有职业对政府能力信任有微弱显著影响（ $P<0.05$ ），即职业越不稳定的群体对政府能力的信任程度越高。就预测变量而言，无论是政策的满意度还是政策态度都与政府能力信任存在显著的影响（ $P<0.001$ ）；二者与政府能力信任之间存在正相关关系，即市民的政策满意程度越高，对政府能力信任程度越高，市民对政策的看法越好，对政府能力的信任程度越高；同时，政策满意程度对政府能力信任的影响程度大于政策态度对于政府能力信任程度的影响，高了约 18 个百分点。

表 5 影响政府信任的多元回归模型

（直接受益群体）

	模型 1: 真心服务信任		模型 2: 政府能力信任	
	B(Sig)	标准误差	B(sig.)	标准误差
控制变量				
身份 a	.148	.085	.095	.081
婚姻 b	.289	.196	.242	.186
性别 c	.095	.133	.235	.127
年龄	.110	.122	-.053	.117
收入	.060	.085	.064	.081
职业 d	.300**	.105	.229*	.100
预测变量				
政策满意程度	.108	.089	.416***	.364
政策态度	.527***	.511	.237***	.243

N	257		257	
常量	388	.000	778	.000
AdjustedR2	.317		265	
F	15928	.000	12.558	.000

注：1. *表示P小于等于0.05，**表示P小于等于0.01，***表示P小于等于0.001；

2. 参考类别：A为“本地市民”；B为“已婚”；C为“男”；D为“学生”。

数据分析表明，年龄、职业、政策满意程度和政策态度对于政府信任的各个方面都存在不同的影响，年龄的增长加大了市民对政府提供服务的需求；职业是影响政府信任的主要个人特质，具体表现为，职业越不稳定的群体对政府信任的程度越高。政策满意度和政策态度对政府信任有显著影响，且都是正相关，政策态度在政府真心信任方面的显著度大于政策满意度，政策满意度在政府能力信任方面的显著度大于政策态度。

2. 间接感知群体的政策效果感知与政府信任之间的回归模型分析

表6报告了间接感知群体的政策效果感知对政府信任的多元回归模型统计结果。模型1在检验多个控制变量的基础上，检验了政策态度对于政府真心服务信任之间的关系；模型2检验了政策态度与政府能力信任之间的关系。

在模型1中，控制变量中除收入以外，其他的变量与政府真心服务信任之间的关系均不存在显著性。收入与政府真心服务信任之间存在微弱显著的负相关关系（ $P < 0.05$ ），即随着市民收入水平的提高对政府真心为大众服务的信任度就会降低。在预测变量上，政策态度与政府真心服务的信任呈非常显著的正相关关系（ $P < 0.001$ ），即市民对政策的认同度越高，对政府真心服务的信任也就越高。

模型2检验的是政策态度与政府能力信任之间的关系。同样，收入也是影响政府能力信任的一个相关控制变量，收入与政府能力信任呈现出比较显著的负相关关系（ $P < 0.01$ ），即收入越高的群体对政府能力的信任程度越低。在预测变量上，政策态度与政府真心服务的信任呈非常显著的正相关关系（ $P < 0.001$ ），即市民对政策的看法越好，对政府真心服务的信任程度就越高，市民的政策态度每增加一个分值，对政府真心服务的信任就会增加33%。

表6 影响政府信任之间的多元回归模型（间接感知群体）

	模型1： 真心服务信任		模型2： 政府能力信任	
	B(ig.)	标准误差	BSg.)	标准误差
控制变量				
身份 a	.021	.107	— .101	.107
婚姻 b	— .232	.271	.283	.270
性别 c	— .254	.188	— .324	.187
年龄	— .083	.168	.257	.168
收入	— .301*	.127	— .359**	.294
职业 d	— .061	.110	.059	.055
预测变量				
政策态度	.411***	.465	.330***	.369
N	114		114	

常量	32** *	.000	2688**	.000
AdjustedR2	.213		169	
F	5411	.000	4.319	.000

注：1. *表示P小于等于0.05，**表示P小于等于0.01，***表示P小于等于0.001；

2. 参考类别：A为“本地市民”；B为“已婚”；C为“男”；D为“学生”。

数据分析表明，就间接感知群体而言，收入和政治态度对政府信任都存在显著的相关关系，但是二者的显著程度和相关方向却截然相反。总体来说，政策态度与政府信任的相关性要明显高于收入与政府信任的相关性。收入是负相关，政策态度是正相关，即收入越高，政府信任度越低；政策态度越好，政府信任度越高。

3. 不同群体政策效果感知与政府信任关系的DID比较

在分析了直接收益群体、间接感知群体中影响政府信任的线性回归模型之后，本研究将两个群体的政策效果感知与政府信任在“真心服务信任”“能力信任”之间的相关系数和显著性分值进行比较，来探究不同群体在政策效果感知方面对政府信任的不同影响。

表7 不同群体政策效果感知与政府信任关系的比较模型

	政府信任	
	真心服务	能力信任
政策效果感知		
直接受益群体	.527(.000)***	.237(.000)***
间接感知群体	.411(.000)***	.330(.000)***
	直接/间接	直接/间接
身份	No/No	No/No
婚姻	No/No	No/No
性别	No/No	No/*
年龄	No/No	No/No
收入	No/*	No/* *
职业	* */No	* /No
案例	257/114	257/114

注：数据来源于表5和表6，下方“NO”表示控制变量与政府信任模型之间不存在显著关系，*表示二者存在且显著程度为P小于等于0.05，**表示P小于等于0.01，***表示P小于等于0.001；

X / X中前者表示直接受益群体显著关系，后者表示间接感知群体显著关系。

数据分析表明，不同的受益群体有不同的效果感知，这一点验证了假设1。在政府能力信任方面，无论是直接受益群体还是间接感知群体在政府信任方面都具有较高的显著性相关，而且都是正相关关系，这一点验证了假设2。但是具体而言，直接受益群体与政府真心服务的相关性高于间接受益群体，但是在与政府能力信任的相关性上，间接感知群体的相关性高于直接收益群体，这部分地验证了假设3。在对政府提供公共服务的需求上，虽然直接受益群体在“政策态度”方面与服务需求之间不存在显著性，但是在“政策满意度”方面与服务需求之间存在微弱显著性；间接感知群体政策态度与政府服务需求有显著相关，表明间接感知群体在与政府能力需求方面的相关性大于直接受益群体，这也部分验证了假设3。从问卷答案上看，无论是直接收益群

体还是间接感知群体的政策感知，都与“对政府提供公共服务的需求”有较大的显著性，表明市民偏向于政府、而非其他组织或者个人提供出行类服务，验证了假设 4。

四、结论与讨论

本文根据 373 份有效调查问卷的数据，对杭州市民针对公共自行车政策的效果感知与政府信任之间的关系进行了分析。已有研究表明，与政策利益相比，政策意识对政府的信任程度影响较高²⁰，本研究再次验证了这一点。同时发现年龄、收入和职业等个人身份特质对政府信任有显著影响，性别和收入对间接感知群体的政府信任有显著影响，年龄和职业对直接受益群体的政府信任有显著影响；间接感知群体的政策效果感知对政府信任在政府能力信任和服务需求方面的影响明显高于直接受益群体。

首先，公民的政府信任与公民的个人特质密切相关。具体来说，有关年龄对政府信任的影响，大部分的研究表明老年人的政府信任要高于年轻人，本研究进一步证实了这一结果，发现年龄对公众的信任有重要影响。年龄与公民政府信任的关系与中国的发展历程有关。改革开放后，中国经历了从计划经济体制向社会主义市场经济体制的演变，中老年群体见证了国家经济发展的巨大变化，也见证了中国政府带领人们走向小康社会的各个阶段，所以对政府的信任程度较高，同时对政府提供公共服务的需求也较大。

除年龄之外，收入和职业对政府信任的影响则需要做更进一步的区分。针对杭州公共自行车政策的研究发现，间接感知群体的收入对政府信任呈负相关关系，收入越高的群体对政府的信任程度越低。这一发现与本文的研究对象有关。在本研究中，收入较高的群体多为公共自行车政策的“间接感知群体”，他们对于公共出行服务的需求较少，日常出行较少依赖公共交通服务体系，对政策感知和使用少，故政府信任程度低。与收入因素密切相关的是职业因素。本研究发现，职业是影响直接受益群体政府信任的重要因素。以杭州公共自行车为例，使用频率最高的群体主要是收入在 8000 元以下的上班族、学生和家庭主妇等，其职业和收入均较为不稳定，对政府公共政策的需求和依赖程度也较高，所以对政府的信任程度也偏高。针对这一发现，公共自行车在车辆投放和车况维护方面应更多考虑到使用群体的“潮汐式”职业出行规律，提升精细化管理水平。

其次，政策的不同受益群体对政府的信任也千差万别，政策感知群体的政府信任普遍高于政策受益群体，政府通过公共政策获取信任时应区分不同群体，同时应在获取市民真心服务信任和能力信任方面采取不同的策略。如前文所述，针对杭州公共自行车政策的直接受益群体，影响其政府信任的主要因素就是对政策的满意程度——即政策的绩效水平，公共自行车运行得越好，对政策的满意度越高，政策效果感知就越强，对政府的信任程度越高。同时，也正是因为直接受益群体的政府信任与政策的绩效水平和满意程度密切相关，任何形式的政策失误都会降低直接受益群体的政府信任，在这种情况下就要考验政府的反馈机制和回应能力。因此，针对这部分群体，提升其政府信任的主要途径就是提升公共政策的绩效水平。而针对间接感知群体，其对公共自行车政策的效果感知主要来自于政策宣传等渠道，且在政府能力信任和政府服务需求方面的显著性都大于直接受益群体。这说明，相较于“政策利益”“政策意识”在提升政府信任方面有较大的弹性和普适性，能够得到更好的受益。其原因在于，无论是直接受益群体还是间接感知群体都会受到政策宣传的影响，积极正面的政策宣传既可以提高间接感知群体的政府信任，也可以弥补直接受益群体因政策不满意所降低的政府信任。基于这一研究发现，本文建议加强对杭州公共自行车政策的积极宣传和品牌塑造，重视其作为“公共交通服务体系”组成部分的定位与宣导，将杭州的公共自行车打造成为美丽杭城的一张名片。

最后要说明的是，从公共政策中获取政府信任虽然是地方政府获得政府信任的有效方式，但同时也会增加市民对政府提供公共服务的需求和期望值，原因在于政府在满足市民期望方面的任何政策失误，都会降低其政府信任。我们认为，未来的政府信任研究应该继续将市民受政策绩效影响的主观心理认知和从媒体宣传获得的间接效果感知纳入考虑范畴，在未来的研究中，我们也将继续探寻地方政府获取公民信任的可持续之路。

参考文献：

-
- [1] 王毅杰、乔文俊. 中国城乡居民政府信任及其影响因素 [J]. 南京社会科学, 2014 (8), 第 73—79 页.
- [2] [美] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析 [M]. 王浦劬译. 北京: 人民出版社 2012 年版, 第 158 页.
- [4] 陈朋. 政治信任的域外解读——西方政治信任研究的简约综述 [J]. 中国浦东干部学院学报, 2014 (4), 第 38—44 页.
- [5] 吴振嘉. 从韧性威权到民主赋权: 中国民众价值观的世代差异与政治支持 [D]. 台湾大学社会科学院政治学系 2014 年, 第 127 页.
- [6] 孟天广. 转型期的中国政府政治信任: 实证测量与全貌概览 [J]. 华中师范大学学报 (人文社科版), 2014 (2), 第 1—10 页.
- [7] BRUCE J. DICKSON, MINGMING SHEN AND JIE YAN, “GENERATING REGIME SUPPORT IN CONTEMPORARY CHINA: LEGITIMACY AND THE LOCAL LEGITIMACY DEFICIT”, MODERN CHINA, VOL. 43, NO. 2 (MARCH 2017), PP. 123—155.
- [8] XIAOBO LU. “SOCIAL POLICY AND REGIME LEGITIMACY: THE EFFECTS OF EDUCATION REFORM IN CHINA”, AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, VOL. 108, NO. 2 (MAY 2014), PP. 423—437.
- [9] PAUL PIERSO, DISMANTLING THE WELFARE STATE? REAGAN, THATCHER, AND THE POLITICS OF RETRENCHMENT. NEW YORK: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1994.
- [10] ARTHUR H. MILLER, VICKI L. HESLI AND WILLIAM M. REISINGER. “REASSESSING MASS SUPPORT FOR POLITICAL AND ECONOMIC CHANGE IN THE FORMER USSR.” AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, 88: 2 (1994): PP. 399—411.
- [11] JULIA LYNCH AND MIKKO MYRSKY. “ALWAYS THE THIRD RAIL? PERCEPTION OF INCOME AND POLICY PREFERENCES IN EUROPEAN DEMOCRACIES”, COMPARATIVE POLITICAL STUDIES 42 (8) (2009): PP. 1068—1097.
- [12] XIAOBO LU. “SOCIAL POLICY AND REGIME LEGITIMACY: THE EFFECTS OF EDUCATION REFORM IN CHINA”, AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, VOL. 108, NO. 2 (MAY 2014), PP. 423—437.
- [13] LIANJIANG LI, “POLITICAL TRUST IN RURAL CHINA”, MODERN CHINA, VOL. 30, NO. 2 (APRIL 2004), PP. 228—258.
- [14] 宁国良、罗立. 公共政策公信力: 构建政府信任的重要维度 [J]. 政治学研究, 2012 (6), 第 108—114 页.
- [15] 董安琪. 公共政策执行模式转换与合作型政府信任关系的构建 [D]. 东南大学, 2008.
- [16] 卢海洋、郑逸芳、黄靖洋. 公共政策满意度与中央政府信任——基于中国 16 个城市的实证分析 [J]. 中国行政管理, 2016 (8), 第 92—99 页.

[17] ANDREA LOUISE CAMPBELL, "POLICY MAKES MASS POLITICS." ANNUAL REVIEW OF POLITICAL SCIENCE 15 (1) (2012): PP. 333–351.

[18] PAUL PIERSON, DISMANTLING THE WELFARE STATE? REAGAN, THATCHER, AND THE POLITICS OF RETRENCHMENT. NEW YORK: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS, 1994.

[19] RAFAEL DI TELLA, SEBASTIAN GALIANI AND ERNESTO SCHARRODSKY. "REALITY VERSUS PROPAGANDA IN THE FORMATION OF BELIEFS ABOUT PRIVATIZATION." JOURNAL OF PUBLIC ECONOMICS, ELSEVIER, 96 (5) (2012): PP. 553–567.

[20] XIAOBO LU. 'SOCIAL POLICY AND REGIME LEGITIMACY: THE EFFECTS OF EDUCATION REFORM IN CHINA', AMERICAN POLITICAL SCIENCE REVIEW, VOL. 108, NO. 2 (MAY 2014), PP. 423–437.