

福利制度模式与公众政府信任的跨国比较

李艳霞

摘 要 福利制度的建立和发展是国家治理的重要内容,是公众与国家紧密关系的集中体现。世界经济合作组织中以理性选择制度主义和社会学制度主义为理论背景的 16 个不同福利制度模式国家的多层线性模型数据显示:在国家层面,社会政策包容度较高的国家,其公众的政府信任水平较高;国家公共福利支出的规模对公众绩效评价与政府信任关系具有正向调节作用;国家共识民主水平对公众意识形态与政府信任关系具有负向调节作用。自由市场—政府干预维度下的福利制度设置增强了绩效评价对政府信任的解释力,公众政府信任的成本—预期假说得到证明;协商共识维度下的福利制度设置减缓了公众意识形态对政府信任的影响,公众政府信任的合法性预期假说也在一定程度上得到证明。

关键词 福利制度;政府信任;公共福利;绩效评价

中图分类号 D70.7 **文献标识码** A **文章编号** 1672-7320(2020)02-0134-11

基金项目 国家社会科学基金一般项目(2017BZZ001);厦门大学校长基金创新团队项目(2072017004)

政治信任在微观上主要指公民对政治体系相信和托付的心理,在宏观上表现为公民与政治体系之间的互动、合作和不断趋近的关系。作为与政治合法性以及政府治理密切相关的议题,政治信任自 20 世纪 60 年代开始受到学界广泛关注。经过多年的学术积累,国内外学界对政治信任的研究形成了众多理论共识,其中,为何政治信任的影响因素在微观层面与宏观层面存在差异逐渐引起了学界的关注。政治信任影响因素在微观与宏观层面的差异,主要指个体层面影响政治信任的重要因素,如政治体系的治理绩效水平,并不能很好地解释国家之间的政治信任水平的差异。具体而言,在个人层面上,制度绩效路径是解释公众政治信任来源的重要理论视角。政府的经济绩效怎样^[1](P52-73),社会财富的分配是否公平^[2](P43-58),政府解决财政及其他社会问题的能力如何^[3](P1-19),政治领域腐败与否^[4](P65-84),公众对上述因素的主观评价与公众政治信任水平密切相关,这是在个体层面实证研究得出的共识性结论。然而,这一在微观层面普遍适用的结论,在国家层面的解释力却并不强。

一、相关文献述评:塑造政府信任的宏观因素和福利制度模式

本文以探寻福利制度模式对公众政府信任的影响为核心议题,那么,梳理塑造公众政府信任外部因素的既有研究,阐明福利制度模式划分的共识性结论,乃是进行实证分析的前期理论准备。

(一)文化塑造论与制度塑造论:关于政治信任宏观影响因素的两种解释路径

制度绩效路径和文化传统路径是理论界解释公众政治信任来源的两种共识性研究结论。作为一切合作活动的心理基础,人们付出信任是由于对未来的不确定性,付出信任之后,也会面临被信任者失信的风险^{[5][6]}(P31-32,33)。因此,理性衡量付出信任的收益以及由于被信任者失信所带来的损失自然成为信任主体决定是否付出信任的重要依据。以考察政治信任客体即政治体系为理论切入点的制度绩效

路径可谓是学界解释政治信任影响因素的重要路径。然而,正如新制度主义指出的,文化和制度对塑造个人的意图和偏好具有重要的作用。生活在特定时代背景下的公众并不是真空状态下的经济理性人,其对政治体系的期望、感知必然要受到所处文化传统、政治制度、社会历史发展阶段等因素的影响。并且,政治信任乃是一种特殊的信任心理,公众与政治体系之间存在着地位层面的不平等性、信息层面的不对称性^[7](P104-107),可能在一定程度上削弱理性判断在政治信任形成过程中的作用。有学者对挪威、瑞典和美国进行比较研究发现,公众高度的公共服务满意度与政府信任的下滑可以并存^[8](P161-187)。可见,公众的政治信任不仅仅是公众自身理性判断的结果,特定的文化传统、政治体制模式、历史发展阶段等也在一定程度上塑造公众的政治信任。

1. 文化塑造论。文化论者认为,公众对治理绩效的评价是短期的,不稳定的,只能说明政治信任来源的部分问题。客观的治理绩效必须经过信任主体即公众主观价值的评判才能转化为是否信任政治体系的判断。因而,文化传统在这一调节过程中发挥着不可替代的作用。美国政治学家英格尔哈特^[9]、帕特南^[10]、福山^[11]的研究都有力地证明了文化传统对公众政治心理与政治行为的塑造作用。近年来,许多针对中国公众政治信任的研究直接得出了中国儒家传统文化中的威权价值观是当代中国公众政治信任重要支撑的结论。中国传统的威权主义价值观、等级观念、冲突解决方式、服从观念、父爱主义价值、国家至上的理念等都是维持公众高度政治信任的重要文化来源^{[12][13]}(P401-409,155-171)。可见,历史文化传统对公众政治信任的作用不可忽视。

如果说国别比较是文化塑造论的共时维度,那么所谓不同社会发展阶段的比较可谓是文化塑造论的历时维度。相关研究主要涉及当代西方政治文化领域兴起的后物质主义价值观和批判性公民理论^[14](P60-72)。英格尔哈特通过对近30年覆盖全球90%人口的大规模调查数据分析证明,由于现代化、城市化和经济发展的不断推进,一场民众价值观和态度的后现代主义转变正在发生,公众的价值观念可以作为独立的变量影响其政治观念、政治心理和政治行为,从而影响制度变迁^[15](P68)。近年来许多国内学者以此理论为基础从地域^[16]、时间^[17](P1-20)、代际^[14](P60-72)等视角对转型时期中国公众政治信任的来源、发展予以实证分析,在一定程度上证明了现代化影响下的价值观念变迁对公众政治信任水平和生成机制的影响。

2. 制度塑造论。制度塑造论的核心观点可以简单表述为:一国的制度与政策不仅是公众决定是否付出政治信任时的评价客体,其本身的特性也塑造着公众的政治偏好和评价标准,进而影响公众的政治信任。在政治制度层面,有学者通过对欧洲民主国家的实证研究表明,一国民主制度的协商色彩越浓,该国的弱势群体对政治体系的信任感越强;相反,如果一国民主制度的票决色彩越浓,则越能赢得该国强势群体(winners)的信任^[18](P66-81)。诺里斯通过对美洲、西欧、中欧、东欧和亚洲25个主要民主国家的实证研究认为,拥有高质量民主,即更好地保障公众政治权利和公民自由的体制拥有更高的政治信任。同时,与奉行“胜者通吃”规则的总统制相比,实行议会制的国家会赢得更多的政治信任^[19](P223)。也有学者从经济全球化的角度通过国别比较证明了国家的税收制度、公共财政政策和产业开放政策等对公众政治信任的水平、国内不同人群政治信任的生成机制等具有影响力^{[20][21]}(P817-830,1-23)。

(二)福利制度模式及其对政治信任的影响

工业化、市场化和现代化的大范围推进使国家承担社会福利职责成为一种必要和可能。现代福利制度作为一种物质、权力分配体系和重新安排社会关系的重要力量,其本身蕴含了市场自由与政府干预、公平与效率、权利与责任等价值张力和理论纷争,加之各国思想文化的差异以及福利制度设置现实背景的影响,许多国家的福利制度设置呈现出一定的群组共性和明显的组间差异。在与福利制度密切相关的经济学、社会学和政治学研究领域,学界对福利制度模式的比较分析主要围绕以下几个维度展开。

1. 自由市场—政府干预维度下的福利制度模式。简而言之,现代福利制度就是政府通过税收和公

共财政等政策工具广泛介入经济和社会生活。在理论层面,现代福利制度与自由市场经济模式背道而驰;在历史现实中,现代福利制度也大多以补救自由市场经济的固有弊端为重要目标。因此,从自由市场与政府干预角度划分福利制度类型向来是福利制度研究的重要维度。经济学家庇古的边际效用价值论主张政府以税收为依托增加福利以及社会保险方面的服务;凯恩斯则从扩大消费需求、拉动就业等角度论证了国家积极财政和扩大社会福利支出的合理性。依据上述经典理论,结合自由放任市场经济弊端丛生的社会现实,福利制度在世界各国发达市场经济体中大范围出现,公共福利支出作为集中体现政府介入经济与社会生活的重要变量也成为衡量福利制度规模的一项重要指标。

如果说以福利支出规模衡量一国的福利制度仅仅侧重福利之量,无法反映各国福利制度和社会政策的内在特征,那么卡尔·波兰尼反思自由市场调节机制的双重运动理论以及以此为基础形成的去商品化概念则更注重福利制度之质并成为当下划分福利制度模式的重要指标。丹麦著名学者埃斯平·安德森在《福利资本主义的三个世界》中以去商品化为核心,用养老、失业、医疗领域的资金替代率、领取资格门槛、个人负担比率等指标分析测算福利制度对个体独立市场的贡献程度,以此为标准将西方国家的福利制度划分为自由主义模式、保守主义模式和社会民主主义模式^[22]。安德森对福利制度的分析奠定了福利制度类型学研究的基础,也使去商品化成为衡量福利制度特征的又一重要指标。

2. 公民资格维度下的福利制度模式。社会公民权利构成了福利国家的核心概念。这是英国社会学家 T. H. 马歇尔在《公民权与社会阶级》一书中提出的核心观点。作为促进社会整合和社会共识的公民资格由三个要素组成:市民权利、政治权利和社会权利(当然,这三部分都是由权利和义务两方面组成的)。其中,公民的社会权利与一国的社会政策与福利制度密切相关。公民的社会权利主要指“从某种程度的经济福利与安全到充分享有社会遗产并依据社会通行标准享受文明生活的权利等一系列权利”^[23](P8)。按照马歇尔的思想,国家福利制度设置的理论基础并非出于缓解市场经济问题的压力,而是共同体成员资格的必须,是共同公民权基础上的互助。平等享有、普及主义、不涉及耻辱性标签是其特征,促进社会成员的地位平等是其主要目的。著名的社会政策研究专家蒂特姆斯将社会福利划分为普遍性福利、选择性福利和工作成就型福利三种制度模式。在蒂特姆斯看来,普遍主义主要指平等地赋予全体公民一种福利资格的制度设计^[24](P128)。这与马歇尔的公民资格理论具有一定的理念契合性。社会政策包容性由此成为衡量此维度下福利制度的重要量化指标。

3. 共识民主维度下的福利制度模式。作为现代国家和社会的一项重要制度设置,福利制度的形成既有经济、社会层面的动因,其模式特征和发展走向也受到国内政治力量之间博弈、妥协以及政治制度设置的影响。纵观西方国家福利制度发展的历史,工会及其代表性政党一直是福利制度发展中的重要政治力量。在政府以法律的形式确认工会参与权和共决权的制度前提下,产业工人广泛参与到工会之中,并通过工会及其代表性政党参与劳资谈判和社会政策的制定,这已经成为欧美国家福利制度不断发展的重要推动力量。作为福利国家之窗的瑞典,发达的工会组织是促成瑞典模式名号打响的重要因素^[25](P113)。可见,制度化吸纳社会弱势群体的利益诉求,实现不同政治势力相互妥协、协商并达成社会各阶层的福利共识也是福利制度得以产生并发展的重要保障。正如费舍指出,战后欧洲国家基本上形成了“民主左派”和“民主右派”的政治分工,后者关心财富的生产,前者关注公正的分配,两派的社会政策统一于“福利国家”的实践之下^[26](P157)。

可以说,福利制度的形成和发展离不开 20 世纪中晚期欧美国家以共识、协商为理念的政治制度平台。美国著名的政治学家利普哈特在《民主的模式:36 个国家的政府形式和政府绩效》一书中从行政机关—政党制度和联邦制—单一制两个维度、10 个具体指标对国家的民主运行模式进行比较分析并得出结论:共识民主色彩浓厚的制度模式更倾向妇女权利保护、环境保护,社会福利政策也更具有多元性和包容性^[27]。由此可见,一国福利制度与社会政策的制定内嵌于国家政治制度模式之中并深受其影响。

以国家民主制度特性考察欧美国家福利制度模式是对福利制度比较分析的又一重要维度。

简而言之,国内外学术界对福利制度模式的划分主要围绕上述三个维度展开,基于上述理论的量化指标也成为学界考察福利制度模式的重要变量。

4. 福利制度模式与公众的政治信任。作为对国家经济、社会和政治领域影响甚广的政策组合,福利制度必然会对该国公众的政治心理产生影响。就本文涉及的政治信任而言,有学者认为,在危机时期政府的教育和医疗服务乃是公众政治信任的强大支撑^[28](P231-250)。另有学者通过跨国研究表明,一国公民政治信任水平的高低,与福利国家规模大小成正比^[29](P269-286);一国的福利制度特征与公众对国家财政分配政策的支持态度密切相关。奉行自由福利制度国家(如美国)的公众对国家财政再分配政策的支持度最低,相反,奉行社会民主福利制度(如瑞典)国家的公众对财政再分配政策的支持度最高^[30](P723-737)。理论界关于福利制度与公众政治信任关系的研究开拓了一个新的研究视域,但在如下方面仍存在需要进一步探究的理论空间。首先,虽然许多实证研究证明了福利制度模式与公众政治信任的内在联系,但这种关系的理论基础和心理发生机制仍需进一步明确和澄清;其次,既有研究对福利制度模式与公众政治信任关系的考察大多在以福利支出为核心的自由市场—政府干预维度下展开,对其他维度下的福利制度模式鲜有涉及;最后,在福利制度模式的比较研究中,大多数研究采用在某一类型中选取某一个典型代表国家进行个案比较分析,这在一定程度上削弱了研究结论的普适性。基于上述考虑,本项研究以理性选择制度主义和社会学制度主义为基础,以世界经合组织中16个发达市场经济国家公众为样本,将反映各种类型福利制度特征的指标作为连续变量纳入分析,以期更细致深入地挖掘多层次福利制度模式特征对公众政府信任水平和形成机制的影响。

二、理论基础与研究假设

文化与制度相互推进的复杂关系吸引了众多古圣先贤以及现代人文社会科学研究者的关注。就本文的研究主题而言,自20世纪50年代行为主义研究范式兴起,政治文化一直作为推动政治制度变迁的重要变量出现在阿尔蒙德、亨廷顿、派伊、英格尔哈特等人的著作里;而制度对文化的影响则主要集中在20世纪70年代兴起的新制度主义分析范式中。

(一) 理性选择制度主义视野下公众政府信任的“成本—收益”假说

理性选择制度主义以经济理性人假设为起点,关注作为结构性变量的制度在政治均衡中的具体作用,重点考察政治场域中的行动者在制度规范和激励下如何实现利益最大化。正如唐斯所言,理性人“在自己知识的限度内,运用每单位有价值产出的最少的稀缺资源投入来达到自己的目的”^[31](P5)。可见,成本—收益逻辑可谓理性人在政治市场中行为选择的基础,而具体时空背景下的制度作为约束个人行为的规则总和必然直接影响政治行动者关于成本—收益的判断。

洛克在《政府论》中曾经谈到,社会将权力交给统治者是出于对统治者的潜在信任,他们相信后者将为其服务,或者说公民与政府之间本质上是一种基于信任的委托—代理关系。税收和公共财政作为取之于民的重要公共生活资源在一定意义上即为公民在委托—代理关系中的成本。福利制度与社会性政策是政府干预社会生活的重要领域,其政策运行大部分依赖公共财政的支出。依照前文提及的成本—收益逻辑,一国的福利支出占公共财政比重越大,公众在建立与政府的委托代理关系,或者说信任合作关系中的成本就越高,其对政府治理绩效的期待也势必越大。由此,本文提出如下假设:

H1: 制度绩效评价对公众政府信任的影响将会受到国家公共福利支出规模的正向调节。

H1a: 公众对政府公共服务的评价与政府信任的关系受到一国福利支出规模的正向调节。

H1b: 公众对政府民主治理的评价与政府信任的关系受到一国福利支出规模的正向调节。

H1c: 公众对政府腐败的评价与政府信任的关系受到一国福利支出规模的正向调节。

(二) 社会学制度主义视野下公众政府信任的合法性预期假说

相比理性选择制度主义,社会学制度主义作为新制度主义的另一个分支更加侧重将个体行动者嵌入具体的制度设置中,着力考察作为赋予社会价值和意义的制度对行为者观念和判断的塑造。制度不仅为行动者的策略选择提供信息,而且能够影响行动者的身份认同和内在偏好^[32](P939)。个人的社会心理和行为虽然是个体的理性选择的结果,但也是个体所存在的社会场景形塑的产物;或者说,具有社会属性并积极寻求认同的个人在做心理与行为选择的时候必然考虑该心理或行为被社会认可的程度。而制度作为社会中“被制定出来的规则、守法程序和行为的道德伦理规范”^[33](P225-226)则是衡量一种心理或行为社会认可程度的重要尺度。在此意义上,制度通过塑造个体对其行为后果的合法性预期,进而介入个体政治心理的形成过程之中。具体到本文的研究问题,美国著名政治学家戴维·伊斯顿将公众的政治支持分为弥散性支持和特殊性支持,其中特殊性政治支持主要针对政治体系的施政表现,弥散性政治支持主要针对政治制度、政治理念和政治共同体的政治支持^[34](P328)。可见,与政治思想理念密切相关的意识形态必然对政治信任具有重要的影响。许多相关研究也表明,公众自身的意识形态定位与公众对政府减税、增加社会支出等政策的态度密切相关^[35](P660-671)。尤其在政党竞争型体制的国家中,公众的意识形态更是其政府信任水平的重要变量。正如前文所述,公民资格维度下的福利制度以实现公民权利,促进社会与政治整合为目标。以民主模式考察则可以将福利制度在共识—竞争维度下予以定位。依据合法性预期逻辑,公民资格维度下和民主模式下的福利制度模式应对公民是否付出政府信任的决策具有潜在的价值塑造作用,或者说,包容性和共识性较强的制度在合法性预期逻辑的作

表1 本文核心变量的操作化与数据来源

变量		操作化	数据来源	
被解释变量	政府信任	您对政府是否信任?(1:非常不信任—5:非常信任)	ISSP 2001	
个人层次自变量	公共服务评价	您对政府公共服务的评价如何?(1:非常不满意—4:非常满意)		
	民主治理评价	您对当下国家的民主程度评价如何?(1:非常不满意—10:非常满意)		
	腐败评价	您觉得公共部门的腐败程度如何?(1:几乎没有人腐败—5:几乎所有人腐败)		
	意识形态定位	在下面的政治观念中您如何自我定位?(1:左—10:右)		
个人层次控制变量	人口统计学变量(性别,年龄,阶层)			
	社会信任	您对社会其他成员的信任程度如何?(1:非常不信任—4:非常信任)		
	政治效能感	像我这样的人对政府没有任何影响力 政府根本不在乎我这样的人的想法 (1:非常同意—5:非常不同意)		
国家层次自变量	福利支出规模	社会福利支出占 GDP 比重		经济合作组织官网数据库,2005
	福利制度的去商品化指数	根据医疗、养老、失业领域的享受资格、等待期、替代率等指标综合测算而得		比较福利赋权数据库(CWED)
	福利制度的社会包容度	社会政策的覆盖面,减少社会排斥,保障机会公平的程度	可持续治理调查数据库(SGI,2011)	
	共识民主指数	依据行政机关—政党;单一制—联邦制两个维度 10 个指标测算而得	利普哈特共识民主相关研究	
国家层次控制变量	基尼系数		联合国官方网站	
	人类发展指数			

用下将引导公民的心理行为更倾向包容共识的特性。由此,本文提出如下研究假设:

H2: 公众意识形态对政府信任的影响将受到公民资格和民主模式维度下福利制度模式的调节。

H2a: 公众意识形态对政府信任的影响将受到一国福利制度包容度的反向调节。

H2b: 公众意识形态对政府信任的影响将受到一国共识民主程度的反向调节。

三、数据分析

本文的数据来源分为两个层次,其中个人层面的变量来自国际社会调查项目 2011 年的数据 (ISSP, 2011), 国家层面的宏观变量来自联合国开发计划署、政府质量数据库、比较福利赋权数据库 (Citizenship Welfare Entitlements Database) 以及利普哈特研究得出的国家共识民主指数^①。依据本文的研究假设, 本文涉及的变量如表 1 所示。本文首先用 HLM7.0 软件对数据进行描述统计分析, 并对个体水平和国家水平的变量分别进行相关分析, 初步了解各变量间的关系, 然后使用多层线性模型 (Hierarchical Linear Modeling, HLM) 进行假设验证。之所以采用多层线性模型的分析方法主要考虑本文研究的问题以及样本具有个体—国家的嵌套结构, 而 HLM 相较于传统的回归分析具有以下优势: 首先, HLM 模型建构不要求方差齐性, 因此适合分析具有组间差异的嵌套数据; 其次, HLM 模型建构不要求分层数据独立分布, 并且能对个体和国家水平的随机效应进行分析和控制, 结果更加准确。依照多层线性模型的建构原理, 本文的数据分析主要包括以下几个步骤: 零模型检验, 随机效应模型检验, 综合模型在随机效应模型的基础上加入来自国家水平的变量, 包括主效应以及与个体水平变量的交互作用项, 并检验模型对数据的拟合度以及各变量的统计显著性。

根据本研究的假设, 个体水平变量包括控制变量 (性别、年龄、社会阶层、社会信任) 以及自变量 (腐败评价、民主评价、公共服务评价、意识形态), 国家水平变量包括控制变量 (基尼系数和人类发展指数) 以及自变量 (公共福利支出规模、福利制度“去商品化”指数、福利制度包容度以及共识民主指数)。本研究采用完全的极大似然估计处理缺失数据, 并对各连续变量进行基于分组平均数和总体平均数的中心化。检验的综合模型方程表达如下:

层一模型 (个体水平)

$$\text{政府信任}_{ij} = B_{0j} + B_{1j} * (\text{左右意识}_{ij}) + B_{2j} * (\text{民主评价}_{ij}) + B_{3j} * (\text{公共服务}_{ij}) + B_{4j} * (\text{腐败评价}_{ij}) + B_{5j} * (\text{性别}_{ij}) + B_{6j} * (\text{年龄}_{ij}) + B_{7j} * (\text{阶层}_{ij}) + B_{8j} * (\text{社会信任}_{ij}) + B_{9j} * (\text{政治效能}_{ij}) + r_{ij}$$

层二模型 (国家水平)

$$B_{0j} = \Upsilon_{00} + \Upsilon_{01} * (\text{人类发展}_j) + \Upsilon_{02} * (\text{基尼系数}_j) + \Upsilon_{03} * (\text{去商品化}_j) + \Upsilon_{04} * (\text{福利支出}_j) + \Upsilon_{05} * (\text{共识民主}_j) + \Upsilon_{06} * (\text{包容度}_j) + u_{0j}$$

$$B_{1j} = \Upsilon_{10} + \Upsilon_{11} * (\text{共识民主}_j) + \Upsilon_{12} * (\text{包容度}_j) + u_{1j}$$

$$B_{2j} = \Upsilon_{20} + \Upsilon_{21} * (\text{福利支出}_j) + u_{2j}$$

$$B_{3j} = \Upsilon_{30} + \Upsilon_{31} * (\text{福利支出}_j) + u_{3j}$$

$$B_{4j} = \Upsilon_{40} + \Upsilon_{41} * (\text{福利支出}_j) + u_{4j}$$

$$B_{5j} = \Upsilon_{50} + u_{5j}$$

$$B_{6j} = \Upsilon_{60} + u_{6j}$$

$$B_{7j} = \Upsilon_{70} + u_{7j}$$

$$B_{8j} = \Upsilon_{80} + u_{8j}$$

$$B_{9j} = \Upsilon_{90} + u_{9j}$$

根据对各变量的描述统计分析结果, 各变量的离散趋势 (平均数、标准差或频率等) 详见表 2。相关

① 之所以选择国际社会调查 2011 年的数据, 主要因为该年度数据以公民对政府绩效评估和信任为主题, 包含本文议题涉及的核心变量, 并且与其他国家层次变量的年份较为相近。国家层次变量所用的数据库均为该主题领域中共识性和权威性较高的数据库。

表2 描述性统计分析结果

变量名称	N	最小值	最大值	平均数	标准差	频率
个体水平						
年龄	23714	15	94	50.15	16.73	
性别(男)	11366					48%
社会阶层	23714	1	10	5.85	1.694	
政府信任	23714	1	5	2.81	1.018	
公共服务评价	23714	1	4	2.68	0.694	
民主评价	23714	1	10	6.1573	1.95	
腐败评价	23714	1	5	2.66	0.91	
社会信任	23714	1	4	2.51	0.71	
政治效能感	23714	1	5	2.78	0.83	
国家水平						
人类发展指数	16	0.82	0.92	0.87	0.02	
基尼系数	16	24.9	40.5	38	3.88	
福利支出	16	8.82	31.03	23.44	5.63	
社会政策包容度	16	4.9	8.4	6.66	1.15	
共识民主	16	-1.29	1.74	0.39	0.77	

注:数据来源:如表1所示。

分析结果显示,个体的政府信任水平与公众的公共服务评价、民主评价、左右意识形态都呈显著的正相关,与公众的腐败评价呈负相关(见表3)。在国家层面,公众的政府信任水平与社会政策的包容度正相关,与福利支出占GDP的比重呈负相关。

表3 个体水平各变量间相关分析结果

	腐败评价	民主评价	公共服务评价	意识形态	福利支出	社会政策包容	共识民主
政府信任	-.376**	.29**	.363**	.085**	-.038**	.797**	0.274
腐败评价	1	-.478**	-.392**	-.126**	-0.359	-.849**	-0.038
民主评价		1	.11**	.162**	-0.104	.746**	0.230
公共服务评价			1	.117**	-0.012	.603*	-0.012
意识形态				1	-0.445	0.071	0.059
福利支出					1	0.402	-0.268
社会政策包容度						1	0.150
共识民主							1

注:**相关性在0.01水平上显著。数据来源如表1所示。

多层线性模型的分析过程为:

首先,运行零模型(结果见表4)。随机效应分析结果显示,个体水平误差项为0.960,国家水平误差项为0.125。通过计算可得,零模型的组内相关系数为0.1152,说明国家水平的变量能够解释政府信任方差中的11.52%。因此该数据适合并且有必要使用多层线性模型进行分析(组内相关系数大于5.9%)。

其次,在零模型基础上加入个体水平变量,运行随机效应模型(见表4)。卡方检验结果显示,随机效果模型对数据的拟合度显著优于零模型。个体水平的人口统计学变量中,年龄存在显著效应。在对模型中其它变量进行控制的前提下,年龄越大公众政府信任水平越高,性别和阶层对公众政府信任不存在影响。在控制性别、年龄、社会阶层的情况下,公众的公共服务评价、腐败评价、民主评价、意识形态、社会信任和政治效能感对政府信任都存在显著主效应。与前人的研究结论相同,公众对公共服务、民主运行

的评价、社会信任水平和政治效能感越高,其政府信任程度越高,公众对政府运行的腐败评价越高,其政府信任程度越低。在公众自我意识形态定位方面,自我定位越靠近“右翼”的公众,其政府信任水平越高。

最后,在随机效应模型的基础上继续加入国家水平变量,得到综合模型(结果见表4)。卡方检验结果显示,综合模型对数据的拟合度进一步优于上一步中的随机效应模型。在随机效果模型中表现出统计显著性的个体水平变量在加入国家水平变量的主效应和交互作用之后,仍然保持了统计显著性。国家水平变量中,社会政策的包容度对政府信任具有显著的主效应。社会政策包容度越高的国家,其公众政府信任水平越高。本文的研究假设得到验证。在国家层次和个体层次交互作用的层面,国家公共福利支出和公众的公共服务评价与政治信任、国家公共福利支出和公众的民主评价与政治信任、国家公共福利支出和公众的腐败评价与政治信任之间存在显著的交互作用,公共福利支出规模越大的国家,公众公共服务评价、民主评价、腐败评价与政府信任的相关性越强,研究假设 H1a、H1b、H1c 得到验证。此外,国家共识民主程度与公众的意识形态与政治信任的关系存在显著的交互作用。共识民主色彩越浓厚的国家,公众意识形态与政府信任的正相关越弱。研究假设 H2b 得到验证。

四、结论

本文依据理性选择制度主义和社会学制度主义,重点考察国家福利制度的不同特征和公众政府信任,旨在探究不同制度模式下公众政府信任来源的差异。经过理论与实践分析得出如下结论。

1. 在国家层面,福利制度的包容度是公众政治信任水平的重要影响因素。前文的统计分析结果显示,在本文分析的样本国家中,一国的社会政策包容度在国家层面对公众政府信任的总体水平具有促进作用。这一结论在一定程度上验证了以公民资格为核心的福利制度设置与国家合法性基础的内在联系。“现代国家认同的建构,在很大程度上取决于现代国家结构体系的内在合理性及其自我完善能力。”^[36](P22-46)面对日益多元化、复杂化与异质化的后现代社会需求,政治体系满足公众愿望、赢得信任的能力可谓是逆水行舟。如何化解社会多元化和异质化给政治体系带来的压力?依照本文的研究结论,单纯增加公共福利支出看来并非良策,建设以公民资格为核心的包容性社会政策才是提升公众政府信任的重要措施。本文的研究结论也为近年来国际学界提出的包容性发展理念提供了经验性证据。

2. 国家的福利支出规模是影响公众政府信任的制度性变量,理性选择制度主义视角下的成本—收益假说得到证明。前文的统计分析结果显示,国家的公共福利支出对公众公共服务评价、民主评价、腐败评价与政治信任的相关性均具有正向的调节作用,即在公共福利支出水平较高的制度环境下,公众的公共服务评价、民主评价和腐败评价与其政府信任相关性越强。上述结论与政治信任影响因素的制度绩效逻辑一致。并且,正向调节效应的存在意味着政府信任来源的制度绩效因素在福利支出规模较高的国家更具解释力。在现代政治观念之下,具有理性经济人特性的公众在进行信任政府与否的选择时必然要以其付出的成本和即将面临的风险为重要考量。本文的研究结论则进一步证明,公众的这种成本—收益计算是在具体的制度背景下进行的,在公共福利支出水平越高即国家对经济社会生活的干预程度越大的国家,公众对政府的信任受到公共服务评价、民主评价和腐败评价的影响越大,福利的制度设置通过加工了公众成本—收益期待成为影响公众政府信任的重要制度变量。

3. 国家的民主模式是影响公众政府信任的制度性变量,社会学制度主义视角下的合法性预期假说得到证明。前文分析结果显示,在个人层面,越认为自己具有“右翼”意识形态的公众对政府的信任程度越高,可见公众对自身意识形态的定位对其政府信任水平具有影响力。综合模型的统计分析结果显示,一国共识民主程度对公众意识形态与政府信任的关系具有负向的调节作用。这说明在共识民主制度色彩较为浓厚的国家,公众意识形态与政府信任的相关性较弱。前文的分析指出,共识民主制度以实现公民权利和社会团结整合为宗旨,这一制度的设置和推行在规范政治行为的同时,也促进并倡导了社会共识文化。依照公众心理和行为的合法性预期逻辑,这种共识文化必然对公众政治心理和行为产生影响。

表4 多层线性模型分析结果

固定效应	零模型			随机效应模型			综合模型		
	系数	标准误	T	系数	标准误	t	系数	标准误	t
截距 γ_{00}	2.8277	0.083	33.754***	2.827	0.083	33.752***	2.8595	0.0522	54.772***
人类发展指数 γ_{01}							-2.421	2.409	-1.005
基尼系数 γ_{02}							0.017	0.020	-0.845
福利支出 γ_{04}							-0.024	0.012	-1.967
共识民主 γ_{05}							-0.044	0.063	-0.711
社会政策包容度 γ_{06}							0.328	0.078	4.198**
意识形态 β_1									
截距 γ_{10}				0.028	0.009	3.052**	0.031	0.010	3.084**
共识民主 γ_{11}							-0.028	0.012	-2.557**
社会政策包容度 γ_{12}							-0.009	0.007	-1.495
民主评价 β_2									
截距 γ_{20}				0.117	0.009	13.197***	0.116	0.008	13.993***
福利支出 γ_{22}							0.004	0.002	2.953*
公共服务评价 β_3									
截距 γ_{30}				0.208	0.020	10.492***	0.205	0.020	-9.922***
福利支出 γ_{31}							0.007	0.002	3.502**
腐败评价 β_4									
截距 γ_{40}				-0.128	0.018	-7.218***	-0.127	0.027	-4.666***
福利支出 γ_{41}							0.008	0.002	3.867**
性别 β_5									
截距 γ_{50}				0.018	0.018	3.195	0.019	0.019	0.984
年龄 β_6									
截距 γ_{60}				0.003	0.000	3.195**	0.003	0.001	3.139**
社会阶层 β_8									
截距 γ_{80}				0.002	0.007	0.236	0.002	0.007	0.283
社会信任 β_9									
截距 γ_{90}				0.088	0.016	5.570***	0.088	0.016	5.478***
政治效能 β_{10}									
截距 γ_{100}				0.112	0.013	8.885***	0.111	0.012	9.011***
随机效应	零模型			随机效应模型			综合模型		
	标准差	方差	χ^2	标准差	方差	χ^2	标准差	方差	χ^2
截距, u_0	0.353	0.124	2655.86***	0.372	0.138	2268.20***	0.197	0.038	730.63***
意识形态斜率 u_1				0.032	0.001	90.835***	0.036	0.001	113.26***
民主评价斜率 u_2				0.029	0	56.351***	0.024	0	42.725***
公共服务评价斜率 u_3				0.060	0.004	34.996**	0.057	0.003	34.10***
腐败评价斜率 u_4				0.056	0.003	45.401***	0.068	0.005	54.71***
性别斜率 u_5				0.041	0.002	13.236	0.041	0.002	13.233
年龄斜率 u_6				0.003	0.000	42.689***	0.002	0.000	42.82***
社会阶层斜率 u_7				0.014	0	18.893	0.017	0.000	18.9
社会信任斜率 u_8				0.041	0.002	24.646**	0.041	0.002	24.64*
政治效能斜率 u_9				0.037	0.001	35.213**	0.035	0.001	35.199**
层次一	0.923	0.853		0.841	0.708		0.841	0.708	

注: * $p < 0.05$; ** $p < 0.01$; *** $p < 0.001$ 。数据来源如表2所示。

本文的分析结果也在实证层面证明了共识民主削弱意识形态这一表征社会分化的变量与政治信任之间关系的作用,并进一步证明政治制度设置可以作为一个独立的变量影响公众政府信任的形成逻辑。

本文的核心议题在于分析不同福利制度背景下公众政府信任影响因素的差异,上述研究结论也证明了制度与政策并不仅仅是公众评价的对象,其本身也对公众的偏好、价值观和行为选择具有影响。此外,作为20世纪现代国家建设的重要现象,福利制度牵涉经济、社会、政治等众多领域,其本身的制度设计也暗含不同的理论逻辑和政策目标。通过本文的研究结论可以发现,自由市场—政府干预维度下的福利制度背景下,公众政府信任来源的制度绩效逻辑得到进一步加强;而共识民主水平则会缓解公众意识形态与政府信任的关联,在一定程度上起到增强社会团结共识的作用。当然,本项研究仅以世界经合组织中16个成员国家及其公众为样本,这一结论是否具有更为广泛的理论解释力需要通过更大的样本或者更长时段的时间序列分析加以验证。

参考文献

- [1] Kenneth Newton & Norris Pippa. Confidence in Public Institutions: Faith, Culture, or Performance// Susan Pharr and Robert Putnam(eds.), *Dissatisfied Democracies: What's Troubling the Trilateral Countries?* Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- [2] Lee & G. lasure, Y. U. Political Cynicism in South Korea: Economics or Values? *Asian Affairs*, 2002, (29).
- [3] Joseph Nye. Introduction: The Decline of Confidence in Government// Phillip Zelikow, Joseph S. Nye and David C. King(eds.). *Why People Don't Trust Government?* Cambridge: Harvard University Press, 1997.
- [4] Frederick Turner & Marts John. Institutional Confidence and Democratic Consolidation in Latin America. *Study in Comparative International Development*, 1997, (32).
- [5] 尼古拉斯·卢曼. 信任. 李强译. 上海: 上海世纪出版集团, 2017.
- [6] 彼得·什托姆普卡. 信任: 一种社会学理论. 程胜利译. 北京: 中华书局, 2004.
- [7] 李艳霞. 政治信任心理的生成机制与实践悖论. *中国行政管理*, 2013, (5).
- [8] Arthur H. Miller & Listhaug Ola. Political Party and Confidence in Government: A Comparison of Norway, Sweden and the United State. *British Journal of Political Science*, 1990, (3).
- [9] 罗纳德·英格尔哈特. 信任、幸福与民主// 马克·沃伦. 民主与信任. 吴辉译. 北京: 华夏出版社, 2004.
- [10] 罗伯特·帕特南. 使民主运转起来. 王列, 赖海蓉译. 南昌: 江西人民出版社, 2001.
- [11] 弗朗西斯·福山. 信任: 社会道德与繁荣的创造. 彭志华译. 海口: 海南出版社, 2001.
- [12] Tianjian, Shi. Cultural Values and Political Trust: A Comparison of the People's Republic of China and Taiwan. *Comparative Politics*, 2001, (33).
- [13] Zhengxu Wang. Before the Emergence of Critical Citizens: Economic Development and Political Trust in China. *International Review of Sociology*, 2007, (15).
- [14] 李艳霞. 后物质主义价值观与当代中国公众的政治信任. *公共管理学报*, 2017, (5).
- [15] 罗纳德·英格尔哈特. 发达工业社会的文化转型. 张秀琴译. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [16] 吕书鹏. 区域因素与公众对中央政府的信任: 对中国调查数据的双层级分析. 香港: 香港中文大学博士学位论文, 2012.
- [17] Zhengxu Wang, Yu You. The Arrival of Critical Citizens: Decline of Political Trust and Shifting Public Priorities in China. *International Review of Sociology*, 2016, (2).
- [18] Anderson, Christopher J & Christine A. Guillory. Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-national Analysis of Consensus and Majoritarian System. *American Political Science Review*, 1997, (91).
- [19] Norris, Pippa (ed). Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- [20] Cai H & D. Treisman. Does Competition for Capital Discipline Government? Decentralization, Globalization and Public Policy. *American Economic Review*, 2005, (95).
- [21] Baldwin, Richard, Krugman, Paul. Agglomeration, Integration and Tax Harmonization. *European Economic Review*, 2004, (48).

- [22] 哥斯塔·埃斯平·安德森. 福利资本主义的三个世界. 苗正民等译. 北京:商务印书馆,2010.
- [23] T. H. 马歇尔. 公民身份与社会阶级//郭忠华,刘训练. 公民身份与社会阶级. 南京:江苏人民出版社,2007.
- [24] Titmuss M. Richand. *Commitment to Welfare*. London: Allen and Unwin Press,1968.
- [25] 林万亿. 福利国家——历史比较的分析. 台北:台北巨流图书公司,1994.
- [26] 张世鹏,殷叙彝. 全球化时代的资本主义. 北京:中央编译出版社,1998.
- [27] 阿伦·利普哈特. 民主的模式:36个国家的政府形式和政府绩效. 陈琦译. 北京:北京大学出版社,2006.
- [28] Antonis A. Ellinas & Lasonas Lampria. Political Trust in Extremis. *Comparative Politics*, 2014, (46).
- [29] Bjørnskov, C., & Gert Tinggaard Svendsen. Does Social Trust Determine the Size of the Welfare State? Evi-dence Using Historical Identification. *Public Choice*, 2013, (157).
- [30] Mads Meier Jager. United But Divided: Welfare Regimes and the Level and Variance in Public Support for Redistribution. *European Sociological Review*, 2009, (25).
- [31] 安东尼·唐斯. 民主的经济理论. 姚洋等译. 上海:上海人民出版社,2005.
- [32] Peter Hall and Rosemary Taylor. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 1996, (44).
- [33] 道格拉斯·C. 诺斯. 经济史中的结构与变迁. 陈郁,罗华平译. 上海:上海三联书店,1994.
- [34] 戴维·伊斯顿. 政治生活的系统分析. 王浦劬译. 北京:华夏出版社,1999.
- [35] Thomas J. Rudolph, Jillian Evans. Political Trust, Ideology, and Public Support for Government Spending. *American Journal of Political Science*, 2005, (49).
- [36] 林尚立. 现代国家建构的政治逻辑. 中国社会科学, 2013, (8).

A Comparative Analysis of the Welfare System and Public Trust in Governments

Li Yanxia (Xiamen University)

Abstract A country's welfare system is an important part of state governance and a manifestation of the close relationship between the public and the state. Based on the theory of rational choice institutionalism and sociological institutionalism, the data from different welfare system of 16 countries are analyzed. Statistical result shows that countries with higher inclusiveness social policy have a higher level of public trust in government at the national level, and the scale of national public welfare expenditure moderates the relationship between public performance evaluation and government trust. Meanwhile, the level of consensus democracy moderates the relationship between public ideology and government trust. The welfare system in the dimension of free market-state intervention enhances the effect of performance evaluation on government trust, which proves the cost-expectation hypothesis of public government trust. The welfare system in the dimension of consensus weakens the influence of public ideology on government trust, which to some extent proves the "legitimacy expectation" hypothesis on public government trust.

Key words welfare system; public government trust; public welfare; performance evaluation

■ 收稿日期 2019-05-17

■ 作者简介 李艳霞,政治学博士,厦门大学公共事务学院教授、博士生导师;福建 厦门 361005。

■ 责任编辑 涂文迁