

农村最低生活保障制度的政府信任效应：理论分析与实证检验

孔泽宇, 严新明

(南京大学 政府管理学院, 江苏 南京 210023)

摘要: 基于制度理论, 利用 2019 年中国社会状况综合调查 (CSS) 数据分析农村最低生活保障制度对政府信任的影响和作用机制。结果表明: 获得农村低保会显著提高个体的政府信任, 使用逆概率加权法 (IPTW) 纠正选择性偏误后该结论仍然成立; 反事实分析表明, 相较于非低保户, 农村低保更有助于提高低保户的政府信任; 机制分析显示, 农村低保通过提高个体对低保绩效和政府质量的评价进而提高政府信任; 异质性分析显示, 农村低保的政府信任效应仅对低收入者、中青年人和西部地区显著, 而且会随个体政府信任水平和政府层级的提高而减弱。

关键词: 农村低保; 政府信任; 逆概率加权法; KHB 中介效应分析

中图分类号: D630

文献标志码: A

文章编号: 1009-2013(2023)02-0058-10

The effect of rural Minimum Livelihood Guarantee on government trust: Theoretical analysis and empirical test

KONG Zeyu, YAN Xinming

(School of Government, Nanjing University, Nanjing 210023, China)

Abstract: Based on institutional theory, this paper uses the data of Chinese Social Survey (CSS) in 2019 to analyze the effect and mechanism of rural Minimum Livelihood Guarantee (Dibao) on government trust. It's concluded that rural Dibao can significantly improve individuals' government trust. Using Inverse Probability of Treatment Weighting (IPTW) to solve selection bias, this conclusion still holds. Counterfactual analysis shows that compared with non-recipient, rural Dibao can improve recipients' government trust more. Mechanism analysis shows that rural Dibao can improve government trust by improving individuals' evaluation on Dibao performance and government quality. Heterogeneity analysis shows that the effect of rural Dibao on government trust is only significant in low-income people, young and middle-aged people, and the western region, and will weaken with the increase of individual government trust levels and government levels.

Keywords: rural subsistence allowance; government trust; Inverse Probability of Treatment Weighting; KHB mediation effect analysis

一、问题的提出

政府信任是公民对政府的基本评价和情感取向, 反映了公民对于政府将按照社会公众利益运行的信念^[1]。政府信任能够促进公民的政治参与和遵从行为, 降低公共政策的实施成本, 从而优化政民关系, 提升治理效能^[1]。

改革开放以来, 中国的经济增长和民生改善积累了高度的政府信任。然而, 城乡二元结构分割导

致的收入不平等使得农村地区的政府信任面临较大的流失风险。据统计, 中国城乡居民收入差距自 20 世纪 90 年代开始扩大, 城乡收入比从 1985 年的 1.86 上升至 2003 年的 3.12, 近年来虽有所下降但始终高于 2.50^①。城乡收入不平等制约了农村居民获得感和公平感的提升, 对于农村地区政府信任的维系提出了挑战^[2]。

农村最低生活保障 (农村低保) 制度是中国农村社会保障制度的基础组成部分, 也是全球规模最大的社会救助制度^[3]。截至 2021 年底, 农村低保共覆盖 3474.5 万人, 全年支出资金达 1349.0 亿元^[4]。农村低保自出台以来便承担了巩固政治秩序和维护社会稳定的政治功能^[5], 在农村地区政府信任面

收稿日期: 2022-10-19

基金项目: 国家社会科学基金项目 (18BSH045)

作者简介: 孔泽宇 (1997—), 男, 内蒙古赤峰人, 博士研究生, 主要研究方向为公共管理。

临流失风险的背景下，农村低保的政治功能有待进一步发挥，其政府信任效应需要被赋予更多关注。

以往研究主要从收入、消费、时间使用和主观福利等角度讨论农村低保的实施效果^[6]。近年来，学界开始关注农村低保的政府信任效应。谢治菊^[7]发现，农村低保户的政府信任显著高于非低保户，二者对基层政府的信任差距最为显著。李忠路和吴晓刚^[8]发现，获得城乡低保提升了居民的政府信任，区县层面的低保覆盖率也对政府信任存在促进作用。韩华为和陈彬莉^[9]采用倾向值匹配双重差分法（PSM-DID）证实农村低保提高了民众的政府信任。孟天广^[10]基于倾向值匹配（PSM）发现城乡低保对公众的政府信任存在正向影响。

综上所述，已有文献对农村低保的政府信任效应展开了一定探索，但仍然存在一些不足。第一，已有文献主要关注农村低保对政府信任的直接影响，鲜少探究二者之间的作用机制。第二，使用观察数据评估农村低保实施效果时通常面临选择性偏误，早期研究使用的方差分析和多元回归分析难以解决该问题^[7, 8]；晚近研究基于PSM或PSM-DID缓解了选择性偏误^[9, 10]，但为保证匹配质量，这些方法需要舍弃无法匹配的样本，由于低保面向的目标是城乡困难群众，在总体样本中所占比例很低，使用上述方法会损失较多样本，削弱统计效力^[11]。第三，已有研究一致发现获得低保会提高政府信任，却很少论及这一发现的政策意涵，原因在于，这一发现意味着若要提高政府信任，则应向更多的非低保户发放低保福利，但已有研究的分析策略无法模拟“非低保户在获得低保后政府信任的变化”这一反事实情况，制约了研究的资政价值。

据此，本文基于制度理论，利用2019年中国社会状况综合调查（CSS）数据分析农村低保对政府信任的影响和作用机制，同时采用逆概率加权法（IPTW）纠正选择性偏误并进行反事实分析，从而为农村低保制度改革和政府信任建设提供理论依据和经验支撑。

二、理论分析与研究假说

（一）政府信任及其理论解释

政府信任是指公民对于政治机构将按照社会公众最佳利益运行的信心程度^[1]。实证研究通常根据受访者对于各类政治机构的信任程度来构建政府信任指标，其优点在于操作简便灵活，且可以适

用于中央和地方等不同层级的政府以及立法、行政和司法等不同类型的政治机构^[1]。

现有文献主要基于制度理论和文化理论来解释政府信任的形成。制度理论认为政府信任内生于政治系统，是公民对物质利益进行计算的产物，与其对于政府绩效的评价密切相关，因而政府在经济、民生保障和社会管理等方面的治理绩效能够提高政府信任^[1, 12]。也有学者指出，民众不只重视政府的治理绩效，更关心政府的治理过程是否遵循程序正义和民主原则，因而清廉性、公平性、回应性、代表性和透明度等政府质量指标也对政府信任具有重要影响^[12-14]。文化理论认为政府信任外生于政治系统，一个社会中主导的政治文化、价值观念和社会规范等因素会在个体早期社会化过程中被习得，从而影响其政府信任^[12, 15]。如，有学者认为民众对等级制文化的偏好和威权主义价值观能够赋予政府象征性权威的地位，有助于提高政府信任^[15]；也有学者指出社会信任能够培养互惠规范并为民众在公民协会和政治机构中的合作提供基础，进而促进政府信任^[16]。

（二）农村低保获得对政府信任的影响

最低生活保障制度是中国社会救助制度的基础组成部分，承担着保障全体社会成员最基本生活需要的任务，发挥着巩固政治秩序和维护社会稳定的功能^[5]。受城乡二元结构的影响，低保制度分为城市低保和农村低保。作为国有企业改革的配套措施，城市低保首先于1993年在上海试点实施，并于1997年在全国范围内正式推行；同时，为缓解农村贫困问题并回应农民的福利期待，农村低保于1994年开始在上海、广州、沈阳、福州等地试点实施，随后于2007年实现全国建制^[17]。

农村低保作为一项社会救助政策，可以被视为政治系统的产出，是内生于政治系统的，故相关研究主要基于制度理论分析农村低保获得对政府信任的影响^[8, 10]。根据制度理论，政策产出能否提高政府信任取决于两个条件：可感知性和惠及性，前者指个体能否感知到政策产出的存在，后者指个体能否从政策产出中受益^[8]。具体到本文情境，一方面，农村低保以直接支出的方式提供福利，使得受助者更容易意识到政府在提供低保方面所做的工作，具有较高的可感知性；另一方面，农村低保在提供现金给付的同时还具有一系列引致效应，包括

增加家庭消费、促进人力资本投资、提升主观福祉等^[6],具有较高的惠及性。因此,获得农村低保预计将提高个体的政府信任。

虽然部分国外研究显示,社会救助政策难以提高政府信任^[18],甚至会产生负面影响^[19]。但许多西方国家会以税式支出而非直接支出的方式提供社会救助,使得其可感知性低于农村低保^[20];而且国外的社会救助通常会附带限制性条件,若受助者未能满足福利机构提出的要求则有可能面临严重的经济处罚^[21],导致其惠及性低于作为无条件现金转移支付的农村低保,因而国外实证研究的结论并不适用于中国情境。相应地,国内实证研究一致发现农村低保促进了受助者的政府信任^[7-10]。据此,本文提出如下假说:

H₁: 获得农村低保会提高个体的政府信任。

(三) 农村低保获得对政府信任的作用机制

从制度理论来看,参与公共政策为个体提供了观察政府行为和获取政治信息的渠道,能够影响其对于政府治理绩效和政府质量的评价,从而影响政府信任。本文认为,获得农村低保可以提高个体对于低保绩效和政府质量的评价,进而促进政府信任。

第一,农村低保在给付水平、实施效率和救助服务等方面的运行状况可以提高受助者对于政府提供低保绩效的评价,从而增进政府信任。首先,从给付水平来看,农村低保平均标准从2007年的70.0元/人·月增长至2021年的530.2元/人·月^[4,22],年均增长率达到15.6%,在保障受助者基本生活需要和缓解绝对贫困方面发挥了重要作用^[3]。其次,从实施效率来看,农村低保的瞄准精度不断提升,从2013年到2018年,农村低保的错保偏误大幅降低,名额集中度和资金集中度显著上升,救助资格和资金更好地瞄准了农村困难群众^[23,24]。最后,从救助服务来看,低保户不但能获得现金给付,还享有教育、医疗、住房等专项救助的附加优先权^[25],这类救助服务能够促进人力资本积累,从而起到巩固脱贫成果和缓解相对贫困的作用^[24]。相关实证研究表明,获得农村低保能够提高个体对于低保制度和政府整体绩效的评价^[10,26]。而提供低保作为政府治理的重要组成部分,个体对于低保绩效的良好评价可显著增进其政府信任。据此,本文提出如下假说:

H_{2a}: 获得农村低保能够提高个体对低保绩效的

评价进而提高政府信任。

第二,农村低保的法制化和规范化运作可以提高个体对于政府质量的评价,从而促进政府信任。首先,农村低保作为一项选择性福利,基层干部在决定民众能否获得救助时拥有较大的自由裁量权,政策出台初期的“关系保”“人情保”等腐败现象损害了制度的公平性。随着十八大以来反腐力度的增强和精准扶贫战略的实施,基层干部为避免纪委问责逐渐收紧了救助条件,关系和人情等因素对获取救助资格的影响显著减小,促进了制度的清廉性和公平性^[27,28]。其次,由于农村地区收入信息系统不完善,家计调查的执行成本较高,许多地区采用了更具成本和信息优势的社区瞄准机制来确定救助资格,社区瞄准结合入户核查、邻里走访和民主评议等手段识别救助对象^[3],在这一过程中,基层政府能够促进村民参与低保的需求评估、目标瞄准和服务递送等环节,有助于将民意体现到政策产出之中,增强了制度的回应性和代表性^[29]。最后,在低保资格确认环节,县级政府和村委会须通过政府门户网站或村务布告栏对申请人名单进行公示,部分地区建立了“低保信息永久公示”制度,保障了公民的知情权和监督权,体现了制度的透明度^[30]。由于大多数农民没有直接参与政府工作的经历,因而会倾向于将其政策经验视为政府整体的运作状况^[31],农村低保运作过程中体现的清廉性、公平性、回应性、代表性和透明度等特征将提高个体对政府质量的评价并促进政府信任。据此,本文提出如下假说:

H_{2b}: 获得农村低保能够提高个体对政府质量的评价进而提高政府信任。

三、研究设计

1. 数据来源

中国社会状况综合调查(CSS)是中国社会科学院社会学研究所主持的一项社会调查项目。为保证时效性,本文选用最新公布的2019年度数据。根据研究需要,本文仅保留农村户口样本。为充分利用样本的信息,仅剔除在因变量、自变量和控制变量上有缺失值的样本。最终获得用于分析农村低保对政府信任的主效应的样本5648人,用于分析低保对政府信任的作用机制的样本3913人。

2. 变量设置

(1) 因变量：政府信任。CSS 2019 询问了受访者对各类机构的信任程度，本文使用其对中央政府、区县政府和乡镇政府信任程度的算术平均值衡量政府信任。

(2) 自变量：农村低保获得。CSS 2019 询问了受访者的社会保障参与情况，由于本文仅保留农村户口样本，故当受访者勾选“城乡最低生活保障”则视为获得农村低保，赋值为 1，反之赋值为 0。

表 1 描述性统计结果

变量名称	变量说明	样本量	均值(标准差)
政府信任	中央、区县和乡镇政府信任的平均值	5 648	3.113(0.669)
农村低保获得	获得=1, 未获得=0	5 648	0.052(0.223)
低保绩效评价	受访者对政府提供低保的满意度	3 913	5.999(3.030)
政府质量评价	受访者对政府质量指标评价的平均值	3 913	2.935(0.674)
性别	男=1, 女=0	5 648	0.451(0.498)
年龄	受访者被调查时的实际年龄	5 648	47.248(14.151)
婚姻状况	已婚=1, 未婚=0	5 648	0.829(0.414)
家庭规模	包括受访者自身在内的家庭总人口数	5 648	5.041(2.208)
居住地区	东部地区=1, 其他=0	5 648	0.398(0.490)
	中部地区=1, 其他=0	5 648	0.312(0.464)
	西部地区=1, 其他=0	5 648	0.289(0.453)
受教育程度	受访者的受教育年限	5 648	8.293(4.048)
工作状态	在业=1, 无业=0	5 648	0.708(0.455)
个人年收入	受访者个人年收入的自然对数	5 648	8.137(3.429)
家庭年收入	受访者家庭年收入的自然对数	5 648	10.496(1.421)
主观社会阶层	下=1, 中下=2, 中=3, 中上=4, 上=5	5 648	2.326(0.948)
互联网使用	使用=1, 不使用=0	5 648	0.615(0.487)
社会信任	高=1, 低=0	5 648	0.616(0.486)
威权主义	受访者对威权主义的认同程度	5 648	2.818(0.843)

(3) 中介变量：低保绩效评价、政府质量评价。CSS 2019 询问了受访者对政府提供各项社会保障的满意度，本文使用其对政府提供“城乡最低生活保障”的满意度构建低保绩效评价变量。CSS 2019 询问了受访者对于政府各项工作的评价，本文使用其对政府在“保障公民的政治权利”“廉洁奉公、惩治腐败”“依法办事、执法公平”“政府信息公开，提高政府工作的透明度”“有服务意识，能及时回应百姓的诉求”五方面工作评价的算术平均值构建政府质量评价变量。

(4) 控制变量。参考相关研究^[8-10]，选取了人口学特征、社会经济地位、媒介接触和文化价值观等层面的控制变量。人口学特征包括性别、年龄、婚姻状况、家庭规模和居住地区，其中，年龄根据出生年份进行设定；婚姻状况中的初婚有配偶和再婚有配偶合并为“已婚”，未婚、离婚、丧偶、同居合并为“未婚”。社会经济地位包括受教育程度、工作状态、个人年收入、家庭年收入和主观社会阶层，

其中，受教育程度使用受访者取得的最高学历所对应的受教育年限进行衡量，未上学=0、小学=6、初中=9、高中/中专/职高技校=12、大学专科=15、大学本科=16、研究生=19；个人和家庭年收入进行对数变换。媒介接触包括互联网使用。文化价值观包括社会信任和威权主义，前者使用受访者对人与人之间信任水平的评价进行衡量，由于答案设置的类别较多且分值分布较为集中，为避免极端值和异方差问题的影响，本文将其设置为定类变量，高=1，低=0；威权主义使用受访者对“老百姓应该听从政府的，下级应该听从上级的”“国家大事有政府来管，老百姓不必过多考虑”两个说法的认同程度的算术平均值进行衡量。描述性统计结果见表 1。

3. 分析策略

(1) 多元回归分析。构建 OLS 模型估计农村低保对政府信任的影响。

$$Trust_i = \beta_0 + \beta_1 Dibao_i + \beta_2 X_i + \varepsilon_i \quad (1)$$

其中， $Trust_i$ 为政府信任， $Dibao_i$ 为农村低保获

得, X_i 为控制变量, ε_i 为残差。为缓解异方差问题, 使用稳健标准误检验回归系数的显著性。

(2) 逆概率加权法。采用逆概率加权法 (IPTW) 缓解选择性偏误, 并就农村低保的政府信任效应进行反事实分析。IPTW 使用基于倾向值的权重对处理组和控制组样本进行加权, 从而缓解选择性偏误。该方法不会造成样本损失, 可以充分利用样本提供的信息来提高统计效力, 被广泛应用于社会学、人口学和流行病学等领域^[11]。

通过赋予处理组和控制组样本以不同权重, IPTW 可以估计平均处理效应 (ATE)、处理组的平均处理效应 (ATT) 和控制组的平均处理效应 (ATC) 来进行反事实分析, 模拟不同组别样本在获得农村低保前后的政府信任变化情况。ATE 表示全体样本在获得农村低保前后的政府信任变化情况; ATT 表示低保户在获得农村低保前后的政府信任变化情况; ATC 表示非低保户在获得农村低保前后的政府信任变化情况。以往研究使用的多元回归分析或 PSM 仅能通过对比实际的低保户和非低保户之间政府信任差距来估计 ATT, 无法估计 ATE 和 ATC, 在反事实分析上存在一定局限^[11]。本文基于 IPTW 进行反事实分析能够模拟现实中无法观测到的情况, 所得结论更具政策价值。

本文的 IPTW 分析包括三个步骤。第一步建立 Logistic 模型, 使用控制变量作为协变量对处理变量进行回归, 估计倾向值。

$$P = \Pr(Dibao_i = 1|X_i) \quad (2)$$

其中, P 为倾向值, $Dibao_i$ 为农村低保获得, X_i 为协变量。

第二步利用倾向值构建 ATE、ATT 和 ATC 的权数。

$$\begin{aligned} ATE: \quad & Dibao_i = 1, w_i ATE = \frac{1}{P} \\ & Dibao_i = 0, w_i ATE = \frac{1}{1-P} \end{aligned} \quad (3)$$

$$ATT: \quad \begin{aligned} & Dibao_i = 1, w_i ATT = 1 \\ & Dibao_i = 0, w_i ATT = \frac{P}{1-P} \end{aligned} \quad (4)$$

$$ATC: \quad \begin{aligned} & Dibao_i = 1, w_i ATC = \frac{1-P}{P} \\ & Dibao_i = 0, w_i ATC = 1 \end{aligned} \quad (5)$$

其中, $Dibao_i=1$ 代表获得农村低保, $Dibao_i=0$ 代表未获得农村低保, P 为倾向值, $w_i ATE$ 、 $w_i ATT$ 和 $w_i ATC$ 为估计 ATE、ATT 和 ATC 所需的权数。

第三步使用加权最小二乘法估计式 (1), 计算

农村低保对政府信任的 ATE、ATT 和 ATC。

(3) KHB 中介效应分析。采用 KHB 中介效应分析方法检验农村低保对政府信任的作用机制。KHB 方法是一种基于回归的路径分析技术, 能够将自变量对因变量的总效应分解为直接效应和中介效应, 并估计中介变量在何种程度上解释了自变量对因变量的影响。相较于传统的中介效应分析使用的逐步回归法, KHB 方法能够分解多个中介变量的影响, 更适合本研究需要。

本文的 KHB 中介效应分析包括三个步骤。第一步建立 OLS 模型估计农村低保对中介变量的影响。

$$Performance_i = a_0 + a_1 Dibao_i + a_2 X_i + \gamma_i \quad (6)$$

$$Quality_i = b_0 + b_1 Dibao_i + b_2 X_i + \delta_i \quad (7)$$

其中, $Performance_i$ 为低保绩效评价, $Quality_i$ 为政府质量评价, γ_i 和 δ_i 为残差。

第二步控制式 (6) 和式 (7) 的残差, 建立 OLS 模型估计农村低保对政府信任的影响。

$$Trust_i = c_0 + c_1 Dibao_i + c_2 X_i + c_3 \gamma_i + c_4 \delta_i + \zeta_i \quad (8)$$

第三步建立 OLS 模型估计农村低保和中介变量对政府信任的影响。

$$Trust_i = d_0 + d_1 Dibao_i + d_2 Performance_i + d_3 Quality_i + d_4 X_i + \eta_i \quad (9)$$

其中, c_1 为农村低保对政府信任的总效应, d_1 为农村低保对政府信任的直接效应, c_1 与 d_1 的差值为总中介效应, $a_1 \times d_2$ 和 $b_1 \times d_3$ 分别为低保绩效评价和政府质量评价的中介效应。

四、计量结果分析

1. 基准回归分析

在进行回归分析前, 首先进行多重共线性检验, 结果显示 VIF 平均值为 1.32, 最大值为 2.13, 远低于 10, 表明不存在严重的多重共线性问题。基准回归分析结果见表 2。模型 1 仅纳入自变量, 模型 2—模型 5 依次纳入人口学特征、社会经济地位、媒介接触和文化价值观层面的控制变量, 本文基于模型 5 对回归结果进行解释。控制上述变量后, 农村低保获得在 1% 水平上显著正向影响政府信任, 假说 H_1 成立。

控制变量方面, 主观社会阶层会提升政府信任, 原因可能在于优势群体能够从维持现状中受益, 因

而会对政府产生策略性的信任；互联网使用会降低政府信任，这可能是由于互联网打破了政治精英对信息的垄断，传播了更多关于政府的负面信息，损害了民众的政府信任；社会信任和威权主义均会提升政府信任，一方面，政府信任被视为社会信任的延伸，彼此信任的个人也更倾向于信任政府；另一方面，威权主义反映了个体对权威的尊重和服从，威权主义者会对政府表现出无条件的信任。其他控制变量对农村居民的政府信任无显著影响。

表 2 基准回归分析

变量	模型 1	模型 2	模型 3	模型 4	模型 5
农村低保获得	0.219*** (0.036)	0.177*** (0.037)	0.185*** (0.040)	0.178*** (0.040)	0.134*** (0.040)
性别		0.017 (0.017)	0.026 (0.019)	0.024 (0.019)	0.021 (0.018)
年龄		0.006*** (0.001)	0.005*** (0.001)	0.003*** (0.001)	0.001 (0.001)
婚姻状况		-0.074*** (0.025)	-0.063** (0.026)	-0.054** (0.026)	-0.038 (0.024)
家庭规模		-0.003 (0.004)	-0.005 (0.004)	-0.005 (0.004)	-0.006 (0.004)
中部地区		-0.049*** (0.020)	-0.033 (0.021)	-0.033 (0.021)	-0.022 (0.020)
西部地区		-0.001 (0.020)	-0.011 (0.022)	-0.016 (0.022)	-0.012 (0.021)
受教育程度			-0.006** (0.003)	0.004 (0.003)	0.000 (0.003)
工作状态			0.038* (0.021)	0.039* (0.021)	0.025 (0.021)
个人年收入			0.001 (0.003)	0.002 (0.003)	0.001 (0.003)
家庭年收入			-0.001 (0.007)	-0.007 (0.007)	-0.002 (0.007)
主观社会阶层			0.078*** (0.010)	0.079*** (0.010)	0.049*** (0.010)
互联网使用				-0.088*** (0.023)	-0.056** (0.023)
社会信任					0.313*** (0.018)
威权主义					0.135*** (0.012)
截距	3.110*** (0.009)	2.895*** (0.034)	2.906*** (0.093)	2.876*** (0.094)	2.471*** (0.096)
R ²	0.0055	0.0231	0.0333	0.0358	0.1077
样本量	6 445	6 445	5 864	5 864	5 648

注：(1)***、**、*分别表示在 1%、5%、10%的水平上显著；(2)括号内数值为稳健标准误；(3)居住地区以“东部地区”作为参照组。下同。

2. 逆概率加权分析

本文使用逆概率加权法 (IPTW) 缓解选择性偏误，并对农村低保的政府信任效应进行反事实分析，结果见表 3。ATE 为 0.101，这表明，若全体样本均从非低保户转变为低保户，政府信任的平均水平将提高 0.101 个单位；ATT 为 0.129，这表明，获得农村低保使得样本中低保户的政府信任平均水平提高了 0.129 个单位；ATC 为 0.099，这表明，若向样

本中的非低保户提供农村低保，将使其政府信任的平均水平提高 0.099 个单位。

上述结果表明，纠正选择性偏误后，农村低保的政府信任效应对于全体样本、低保户和非低保户均显著为正，本文的基准回归分析结果仍然成立。反事实分析显示，农村低保的政府信任效应对于低保户而言效应量更大也更显著，对于非低保户而言效应量较小，显著性也较低，这表明农村低保更有助于促进低保户的政府信任，对于非低保户政府信任的提升作用较为有限。换言之，只有将救助资格和资金集中于那些更有可能成为低保户的农村困难群众，才能最有效地发挥农村低保的政府信任效应。

表 3 逆概率加权分析

变量	ATE	ATT	ATC
农村低保获得	0.101** (0.045)	0.129*** (0.040)	0.099** (0.046)
控制变量	YES	YES	YES
R ²	0.142 2	0.145 3	0.142 1
样本量	5 648	5 648	5 648

3. 稳健性检验

(1)多重插补法。农村低保获得、个人年收入、家庭年收入、社会信任和威权主义存在较多缺失值，可能造成样本损耗偏误影响统计效力。本文使用多重插补法对上述变量的缺失值进行插补重新进行回归，结果见表 4。农村低保获得对政府信任的影响效应和显著性相比于基准回归结果并未发生明显改变。

(2)更换标准误。考虑到同村居民政府信任的残差可能存在相关性，本文将标准误聚类到村级层面重新进行回归，结果见表 4。农村低保获得对政府信任仍然存在显著的正向影响，并未明显改变基准回归结果。

表 4 稳健性检验：多重插补法、更换标准误

变量	多重插补法	更换标准误
农村低保获得	0.139*** (0.036)	0.129*** (0.040)
控制变量	YES	YES
R ²	-	0.1453
样本量	6 381	5 648

(3)置换检验。为验证基准回归模型设定的合理性，使用置换检验随机分配农村低保资格，将这一过程重复 500 次，得到 500 个自变量的回归系数。图 1 为回归系数分布，其均值位于 0 附近，区间内

所有取值均小于基准回归中自变量的系数(0.134),说明基准回归结果并非是由于某些偶然性因素得到的,具有较强的稳健性。

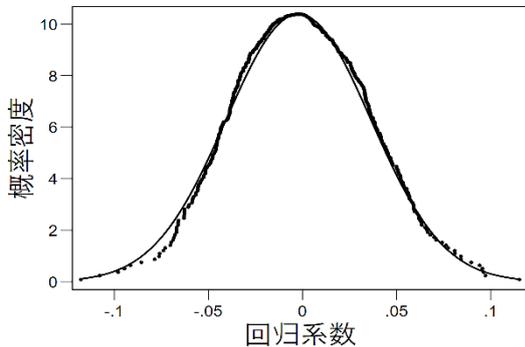


图1 置换检验

(4) 遗漏变量检验。基准回归模型虽然尽可能控制了政府信任的影响因素,但仍无法排除某些不可观测的遗漏变量对于估计结果的影响。本文采用两种系数稳定性分析法来衡量遗漏变量对基准回归结果的影响。其一是将选择比例系数(δ)设定为1,将最大拟合优度(R_{\max})设定为基准回归模型 R^2 的1.3倍,计算自变量的回归系数,若仍然显著为正,则表明系数具有稳定性;其二是将 R_{\max} 设定为基准回归模型 R^2 的1.3倍,计算当自变量处理效应为0时 δ 的取值,若 $\delta > 1$,则表明系数具有稳定性。表5显示,方法一得到的农村低保获得的回归系数仍然显著为正,方法二得到的 δ 值为5.582,大于1,说明基准回归模型中不可观测的遗漏变量不会明显改变自变量的回归系数,估计结果具有稳健性。

表5 遗漏变量检验

检验方法	判断标准	检验结果	是否通过检验
(1)	自变量回归系数显著为正	0.112*** (0.040)	是
(2)	$\delta > 1$	5.582	是

4. 机制分析

理论分析表明,农村低保会通过提高个体对低保绩效和政府质量的评价进而促进政府信任。为验证这一观点,使用KHB方法分解两个中介变量的影响,结果见表6。农村低保获得对政府信任的直接效应不显著,但通过低保绩效评价和政府质量评价间接影响政府信任的两个中介效应显著为正,表明上述两个中介变量在农村低保获得和政府信任之间发挥完全中介作用,假说 H_{2a} 和 H_{2b} 成立。

中介效应分解结果显示,低保绩效评价能够解

释67.11%的农村低保的政府信任效应,政府质量评价仅能够解释19.32%的农村低保的政府信任效应,远低于前者。该结果一方面印证了已有文献的观点,即能否从社会政策中获益是决定中国民众政府信任的主要因素,因而制度绩效是福利制度产生政府信任的首要机制^[8, 10];另一方面表明,农村低保在制度运行过程中所体现的政府质量同样是其产生政府信任的机制之一,但政府质量评价的中介效应仍有待提升。

表6 KHB中介效应分析

效应	回归系数	标准误	效应量占比
总效应	0.167***	0.038	1
直接效应	0.023	0.038	13.57%
总中介效应	0.144***	0.022	86.43%
中介效应 低保绩效评价	0.112***	0.012	67.11%
政府质量评价	0.032**	0.016	19.32%

5. 异质性分析

(1) 基于收入的异质性分析。农村低保的给付对象主要是低收入困难群众,但由于存在一定的瞄准偏误,部分非困难群众也有可能获得低保福利。据此,本文借鉴已有文献的做法^[32],分别以个人年收入和家庭年收入的平均数为界限,将样本分为高收入者和低收入者两个子样本,检验农村低保获得对政府信任影响的收入异质性,结果见表7。农村低保显著正向影响低收入者的政府信任,但对高收入者的政府信任无显著影响,原因可能在于,农村低保“兜底线”和“保基本”的属性使其对于低收入者的惠及性大于高收入者,而且,向高收入者发放低保福利是一种错保现象,可能会降低其对于农村低保执行效率和制度公平性的评价,因而农村低保仅能促进低收入者的政府信任而无法促进高收入者的政府信任。

表7 收入异质性分析

变量	个人年收入		家庭年收入	
	高收入者	低收入者	高收入者	低收入者
农村低保获得	-0.042 (0.099)	0.151*** (0.043)	0.086 (0.098)	0.142*** (0.044)
控制变量	YES	YES	YES	YES
R^2	0.0834	0.1255	0.0946	0.1186
样本量	1 802	3 846	1 972	3 676

(2) 基于年龄的异质性分析。由于农村劳动人口外流、养老保障体系尚不完善,部分地区在执行农村低保时会向老年人适当倾斜,以弥补家庭和社

会养老的不足^[33]。据此，以 35 岁和 60 岁为界限将样本分为青年人、中年人和老年人三个子样本，检验农村低保获得对政府信任影响的年龄异质性，结果见表 8。农村低保显著正向影响中青年人的政府信任，但对老年人的政府信任无显著影响，原因可能在于，一方面，受早年生活经历的影响，老年人具有较高的集体主义取向，已经对政府建立了较高的信任，使得农村低保无法进一步提升其政府信任；另一方面，向老年人普遍提供低保福利违背了制度的救助性质，降低了收入再分配功能，也损害了公平性，导致农村低保难以在老年群体中发挥政府信任效应。

表 8 年龄异质性分析

变量	青年人	中年人	老年人
农村低保获得	0.246** (0.100)	0.183*** (0.055)	0.058 (0.071)
控制变量	YES	YES	YES
R ²	0.115 2	0.103 4	0.121 1
样本量	1 386	2 994	1 268

(3) 基于地区的异质性分析。考虑到中国地区发展不平衡的特征，将样本分为东、中、西部三个子样本，检验农村低保获得对政府信任影响的地区异质性，结果见表 9。农村低保的政府信任效应在西部地区显著，但在东中部地区不显著，原因可能在于，东中部地区的经济发展水平和政府财政能力优于西部地区，一方面使得东中部地区就业岗位更多，基础设施和社会保障制度较为完备，居民收入来源趋于多元化，挤出了农村低保的惠及性；另一方面使得农村低保成为西部困难群众摆脱贫困的最直接、最重要的制度，提高了制度的惠及性，因而农村低保的政府信任效应仅在西部地区显著而在东中部地区不显著。

表 9 地区异质性分析

变量	东部地区	中部地区	西部地区
农村低保获得	0.097 (0.073)	-0.029 (0.072)	0.322*** (0.057)
控制变量	YES	YES	YES
R ²	0.1094	0.1034	0.1303
样本量	2 249	1 765	1 634

(4) 基于个体政府信任水平的异质性分析。一方面，受政治制度和传统文化的影响，绝大多数中国民众的政府信任处于较高水平，政府信任变量呈现明显的右偏态分布模式，使用 OLS 模型进行回归

分析可能会造成估计误差；另一方面，最近有研究表明，社会公平感和政治效能感对政府信任的影响会因个体政府信任水平而有所不同^[29]。那么，农村低保的政府信任效应是否会因政府信任水平而呈现出异质性？利用分位数回归分析在应对因变量偏态分布的同时探索了这一问题，结果见表 10。农村低保的政府信任效应在 0.25 分位点最强，在 0.5 分位点次之，在 0.75 分位点最弱，说明农村低保的政府信任效应会随个体政府信任水平提高而逐渐减弱，原因可能在于，农村低保向政府信任水平较低者发挥了“雪中送炭”的作用，更有利于提高其政府信任^[8]；相较之下，当个体的政府信任水平较高时，获得农村低保则难以进一步提升其政府信任。

表 10 分位数回归分析

变量	0.25 分位	0.5 分位	0.75 分位
农村低保获得	0.140*** (0.039)	0.138** (0.064)	0.093** (0.043)
控制变量	YES	YES	YES
Pseudo R ²	0.063 1	0.049 1	0.091 8
样本量	5 648	5 648	5 648

(5) 基于政府层级的异质性分析。鉴于中国存在“央强地弱”的差序政府信任格局^[8]，分析了农村低保对不同层级政府信任的异质性影响，结果见表 11。农村低保对乡镇政府信任的影响最强，对区县政府信任的影响次之，对中央政府信任的影响不显著，说明农村低保的政府信任效应会随政府层级提高而逐渐减弱，原因可能在于，农村低保由地方财政出资设立并划定标准，农民在申领救助金时也会与基层干部频繁接触，故农村低保更有利于改善其对于区县和乡镇等地方政府的信任；中央政府仅在地方财政不足时提供补贴，受助者难以将生活福祉的改善追溯到中央政府行为，故农村低保对中央政府信任的提升作用较为有限。

表 11 政府层级异质性分析

变量	中央政府信任	区县政府信任	乡镇政府信任
农村低保获得	0.048 (0.036)	0.106** (0.051)	0.238*** (0.055)
控制变量	YES	YES	YES
R ²	0.092 8	0.089 0	0.092 0
样本量	5 925	5 759	5 780

五、结论与政策建议

利用2019年中国社会状况综合调查数据分析农村低保对政府信任的影响和作用机制,得到以下结论:第一,农村低保能够显著提高个体的政府信任;第二,相较于非低保户,农村低保更有助于提高低保户的政府信任;第三,农村低保通过提高个体对于低保绩效和政府质量的评价进而促进其政府信任;第四,农村低保对政府信任的正向影响仅对低收入者、中青年人和西部地区显著,而且会随着个体政府信任水平和政府层级的提高而减弱。

上述结论的政策意涵包括以下几方面。首先,农村低保整体上有利于提升政府信任,但反事实分析显示,农村低保的政府信任效应对于低保户而言更加明显。因此,政府应提高农村低保的瞄准精度,降低错保率和漏保率,将救助资格和资金集中于那些更有可能成为低保户的农村困难群众,从而更高效地发挥农村低保的政府信任效应。

其次,低保绩效评价和政府质量评价在农村低保的政府信任效应中发挥机制性作用。因此,政府应从以下两方面着手提高农村低保的政府信任效应:一方面,随着居民生活水平的提高相应上调农村低保标准,提升政策实施效率,完善农村低保与专项救助的衔接机制并适度增加救助服务的待遇水平,从而改善低保绩效,促进政府信任;另一方面,促进农村低保法制化运作,消除“福利腐败”现象,提高制度的清廉性和公平性,同时应健全社区瞄准机制,建立公民参与渠道,提高制度的回应性和代表性,还应借助电子政务手段加强农村低保信息公开,提高制度的透明度,从而改进政府质量,增强政府信任。

最后,农村低保的政府信任效应仅对低收入者、中青年人和西部地区显著,并且会随个体政府信任水平和政府层级的提高而减弱。因此,政府应从以下五方面着手提高农村低保的政府信任效应:第一,完善居民收入信息系统建设,及时掌握农村低保户的收入情况,做到应保尽保,应出尽出,着重发挥农村低保对低收入者政府信任的促进作用;第二,对农村低保资金流向加强监管,实现专款专用,恢复制度的救助属性,消除其功能越位、错位等现象,充分发挥农村低保在不同年龄段的政府信任效应;第三,增加对西部地区的财政补贴以提升农村低保

给付水平,进一步增强西部居民的政府信任;第四,简化农村低保申领手续,消除繁文缛节,使政府信任水平较低的困难群众能够及时获得救助,促进其转变对政府的看法并建立政府信任;第五,提高中央政府对农村低保的财政支持,增强其在低保供给方面的可感知性,促进央地政府信任同步提升。

注释:

- ① 数据来源:国家统计局,《中国统计年鉴》, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/>。

参考文献:

- [1] CITRIN J, STOKER L. Political trust in a cynical age[J]. *Annual Review of Political Science*, 2018, 21: 49-70.
- [2] 赵羚雅. 收入差距、社会公平感与差序政府信任[J]. *社会主义研究*, 2019, 244(2): 79-88.
- [3] 韩华为, 高琴. 中国农村低保制度的保护效果研究——来自中国家庭追踪调查(CFPS)的经验证据[J]. *公共管理学报*, 2017, 14(2): 81-96, 156-157.
- [4] 中华人民共和国民政部. 2021年民政事业发展统计公报[EB/OL]. (2022-08-26). <https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>.
- [5] GAO Q, WU S, ZHAI F. Welfare participation and time use in China[J]. *Social Indicators Research*, 2015, 124: 863-887.
- [6] 韩华为, 高琴. 中国农村低保政策效果评估——研究述评与展望[J]. *劳动经济研究*, 2020, 8(1): 111-135.
- [7] 谢治菊. 农村最低生活保障制度与农民对政府信任的关系研究——来自两次延续性的调查[J]. *中国行政管理*, 2013(6): 120-125.
- [8] 李忠路, 吴晓刚. “雪中送炭”: 最低生活保障制度与基层政治信任[J]. *中国研究*, 2019(24): 1-20.
- [9] 韩华为, 陈彬彬. 中国农村低保制度的政治社会效应——基于CFPS面板数据的实证研究[J]. *农业经济问题*, 2019(4): 88-97.
- [10] 孟天广. 福利改革的政治分析: 制度设计、制度绩效与政治信任[J]. *华中师范大学学报(人文社会科学版)*, 2022, 61(3): 66-79.
- [11] KIM D H, PIEPER C F, AHMED A, et al. Use and interpretation of propensity scores in aging research: A guide for clinical researchers[J]. *Journal of the American Geriatrics Society*, 2016, 64(10): 2065-2073.
- [12] ZHANG J, LI H, YANG K. A meta-analysis of the government performance-trust link: Taking cultural and methodological factors[J]. *Public Administration Review*, 2022, 82(1): 39-58.
- [13] 孟天广. 福利制度的过程治理: 再分配、政府质量与政治信任[J]. *行政论坛*, 2022, 28(1): 31-39.

- [14] 袁浩, 顾洁. 社会公平感、政治效能感与政治信任——基于 2010 年中国综合社会调查数据的分位数回归分析[J]. 甘肃行政学院学报, 2015(2): 73-83, 127.
- [15] MAD, YANG F. Authoritarian orientations and political trust in East Asian societies[J]. *East Asia*, 2014, 31(4): 323-341.
- [16] PUTNAM R D. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*[M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993: 82-120.
- [17] 胡思洋. 低保制度功能定位的制度变迁与合理取向[J]. 社会保障研究, 2017(1): 49-56.
- [18] EVANS D K, HOLTEMEYER B, Kosec K. Cash transfers increase trust in local government[J]. *World Development*, 2019, 114: 138-155.
- [19] KUMLIN S. *The Personal and the Political: How Personal Welfare State Experiences Affect Political Trust and Ideology*[M]. New York, NY: Palgrave Macmillan, 2004: 196.
- [20] GINGRICH J. Visibility, values, and voters: The informational role of the welfare state[J]. *The Journal of Politics*, 2014, 76(2): 565-580.
- [21] WRIGHT S. Welfare-to-work, agency and personal responsibility[J]. *Journal of Social Policy*, 2012, 41(2): 309-328.
- [22] 中华人民共和国民政部. 2007 年民政事业发展统计公报[EB/OL]. (2008-05-26). <https://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/>.
- [23] 韩华为, 高琴. 中国农村低保制度的瞄准精度和减贫效果——基于 2013 和 2018 年 CHIP 数据的实证分析[J]. 公共管理学报, 2021, 18(4): 78-92, 171.
- [24] 杨穗, 高琴. 最低生活保障对收入贫困和消费支出的影响[J]. 社会保障研究, 2019(5): 63-78.
- [25] 郭瑜, 张一文. 社会参与、网络与信任: 社会救助获得对社会资本的影响[J]. 社会保障研究, 2018(2): 54-62.
- [26] HUANG X, GAO Q. Alleviating poverty or discontent: The impact of social assistance on Chinese citizens' views of government[J]. *China: An International Journal*, 2019, 17(1): 76-95.
- [27] 岳经纶, 胡项连. 低保政策执行中的“标提量减”: 基于反腐败力度视角的解释[J]. 中国行政管理, 2018(8): 70-75.
- [28] 汪然. 中国农村低保制度的实施效果评估——基于老年人口的实证分析[J]. 社会保障评论, 2022, 6(4): 115-134.
- [29] 刘凤芹, 徐月宾. 谁在享有公共救助资源?——中国农村低保制度的瞄准效果研究[J]. 公共管理学报, 2016, 13(1): 141-150, 160.
- [30] 任喜荣, 周隆基. “低保信息永久公示”的制度逻辑及其法学批判[J]. 当代法学, 2014, 28(2): 12-19.
- [31] SOSS J. Lessons of welfare: Policy design, political learning, and political action[J]. *American Political Science Review*, 1999, 93(2): 363-380.
- [32] YOUNGMANN R, KUSHNIROVICH N. Income as a resilience factor for the impact of discrimination and institutional unfairness on minorities' emotional well-being[J]. *Social Science Research*, 2020, 91: 102462.
- [33] YANG L, WALKER R, XIE J. Shame, face and social relations in northern China: Ramifications for social assistance provision[J]. *The China Quarterly*, 2020, 243: 655-675.

责任编辑: 黄燕妮