

数字接入与地方政府信任:¹ 兼论接触沟通是提升信任的有效方法吗?

倪克金² 刘修岩³ 梁文泉⁴

摘要 后疫情时代人们的活动越来越多地转移到线上,而现有研究中关于地方政府如何积极利用互联网增进民众对政府信任的讨论相对不足。本文利用中国家庭追踪调查数据考察微观个体互联网数字接入对地方政府信任的影响,并创新地引入“接触假说”检验政府积极的网络参与行为对提升地方政府信任的效果。首先,基准结果表明相较于不上网的受访者,平均而言,上网的个体对地方政府的信任程度更低;其次,为了缓解可能出现的内生性,本文使用历史上的固定电话用户数和地表起伏度作为个体是否上网的工具变量,以及PSM-DID方法进行估计,结果均肯定了基准回归中的发现。此外,本文的异质性分析发现,相较于将网络主要“用于工作”和“用于商业”的受访者,“用于社交”和“用于娱乐”的受访者在互联网数字接入后对地方政府信任的下降更为明显;而相较于“未接受过教育”和“大专、本科及以上学历”的群体,“中等学历”群体在互联网数字接入后,对地方政府信任的下降更加显著。最后,本文通过数字政务和政务微博两个线索验证政府积极地利用互联网加强与民众的接触沟通可以有效提升信任,并且对于将网络“用于娱乐”“用于社交”以及中等学历的群体来说,“接触沟通”增进政府信任的效果更加显著。本文的政策启示是,在互联网更加深入人们生活的后疫情时代,政府应积极适应技术变革,增强与民众的互动,提升个体对地方政府的信任感。

关键词 数字接入;互联网;地方政府信任;接触假说;提升信任

1 国家社会科学基金重点项目“中国经济转型中城镇体系规模分布的形成机制与经济影响研究”(批准号18AJL011),广东省自然科学基金面上项目“广东省推进外来人口市民化的财政效应研究”(批准号2022A1515011096)。

2 倪克金,东南大学经济管理学院博士研究生,E-mail:nikejin624@outlook.com。

3 刘修岩(通讯作者),东南大学经济管理学院、东南大学国家发展与政策研究院教授,E-mail:qyjj2010@163.com。

4 梁文泉,暨南大学经济学院副教授,E-mail:liangsuwenquan@163.com。

0 引言

民众对政府的信任直接关系到社会的运行效率。当公民排斥、远离政府甚至拒绝参与政府的各项活动时,不仅严重影响政府的形象与权威,还将提高行政成本,降低政策推行效率(Putnam,1993)。后疫情时代,互联网还将深刻地改变人们的生活和社会运行秩序,在此背景下讨论互联网数字接入对于地方政府信任的影响,以及政府如何积极有为地利用好互联网工具增进与民众的信任,具有十分重要的现实意义和应用价值。

从跨国研究的经验来看,互联网普及和深化的二三十年也是民众对政府信任普遍下降的时间段,诸如美国、加拿大、日本和欧洲发达国家政府都面临着严峻的信任危机(Abramson and Inglehart,2009),尤其是“新冠疫情”以来,这种对政府的不信任在西方国家愈演愈烈,互联网在其中扮演着重要角色。网络上的信息真假难辨,参差不齐,一旦采取信任的决策意味着承担未来不可预期的风险。因此,出于自我保护,人们会对网络上的信息保持谨慎或者不信任,并潜移默化地把这种思维方式应用到处理个体与政府的信任关系中。与此同时,互联网弱化了政府对传播媒体的内容审查。每一位网民都是信息的潜在生产者,当个体在与政府的互动过程中获得不愉快的体验后,就有可能在社交媒体、视频平台上发表有关政府的负面信息,即使平台公司迅速删除,也多是事后补救,远远追不上互联网的指数级扩散速度。信息的生产不再由少数几个新闻出版集团垄断,增加了行政审查的难度,政府的形象开始因负面新闻而一次次遭受冲击。

更为关键的是,互联网新闻媒体、自媒体热衷于关注负面消息以获得关注度,这无疑放大了冲击。例如,一条轰动的负面新闻可以在多个头部媒体平台广泛传播,网民也热衷于转发扩散。与此对应的是,一条积极向上的新闻通常只在少数几个官方媒体有限传播,这种选择性放大效应使得政府在维护公共关系方面面临着巨大压力。除此以外,风险社会的到来也使得全能型政府面临更多挑战。囿于当代社会是一种风险社会,各种自然灾害,公共事件易发、多发和突发,而且这些事件通常难以事先辨识、防御和管理,直接的后果是事件产生的影响深远而持久(张成福和边晓慧,2013)。当政府在应对各种突发事件表现不佳时,民众的不安全感和对政府执政能力的质疑会相互叠加,进一步加深了人们对于政府的不信任感。

如何增进政府信任?已有的研究认为我国政府需要坚持以发展为中心,持续提高广大人民群众的生活水平,增强人民的幸福感;健全国家公共服务体系,着力解决人民群众的生活困难;解决好政府机构的形式主义、官僚主义问题。毫无

疑问,以上这些是增进政府信任最根本也是最重要的措施。但随着互联网的普及,也有一些研究关注到电子政务对于政府信任的促进作用,如毛万磊和朱春奎(2017,2019)、朱春奎等(2017)以及李燕和朱春奎(2017),但是这类研究缺乏一个合理的框架去解释为什么电子政务有利于增进信任,而本文通过引入“接触假说”可以很好地将其纳入到分析框架中。

本文基于中国家庭追踪调查数据构建了一个面板数据集,主要研究了互联网数字接入对地方政府信任的影响,以及地方政府应该如何利用互联网工具增进民众对其信任程度这两个问题。实证结果表明:相较于不上网的受访者,平均而言,上网的个体对地方政府的信任程度更低;而以“数字政务”和“政务微博”为代表的政府积极沟通接触行为则会改善民众对地方政府的不信任,具有正向调节作用。本文的主要贡献如下:(1)相较于已有的相关文献,本文采用更加细致的实证策略来识别互联网数字接入与地方政府信任之间的因果关系,如使用个体和时间双向固定效应模型、工具变量法、PSM-DID方法来克服此类研究中严重的内生性问题,结论更加稳健可靠。(2)本文创新性地引入“接触假说”验证了政府积极利用互联网加强与民众的接触沟通能够提升信任的效果,为当前政府机构的一系列网络参与行为(例如在抖音、Bilibili 开通官方账号,增强影响力)提供了证据支持,也为地方政府如何利用互联网改善公共关系提供了参考。(3)本文发现互联网数字接入会更加显著地降低“用于社交”群体、“用于娱乐”群体以及“中等学历”群体对地方政府的信任,而这些群体也是较容易通过“沟通接触”增进对地方政府信任的群体,丰富了人们对于互联网社会影响力的认识。

本文余下的内容安排如下:第1部分梳理相关的文献;第2部分设定相应的计量模型,并介绍变量与数据;第3部分进行实证分析;第4部分在“接触假说”的框架下考察了沟通接触对地方政府信任的改善作用;最后,归纳结论及提出相应的政策启示。

1 文献综述

中国互联网产业和基础设施的快速发展,深刻改变着人们的生活方式,网络逐渐成为当代中国人的娱乐中心、购物中心、交流中心和信息中心。新冠肺炎疫情的持续蔓延更是加速了网络对日常生活的渗透,人们花在短视频、社交软件、资讯软件上的时间越来越多,网络俨然成为人们最重要的信息来源。但是网络环境中的关于地方政府的信息真假难辨,并且负面新闻通常具有选择放大效应,使得地方政府在维护公共关系面临着巨大挑战。本文探究互联网数字接入对地方政府信任可能的影响,并创新地引入“接触假说”来验证沟通接触在

改善地方政府信任中的作用。因此,本小节的文献回顾主要围绕政府信任、互联网对政府信任冲击以及“接触假说”这三个方面展开。

1.1 政府信任

政府信任又叫政治信任,通常被定义为公民对政府或政治系统运作产生出与他们的期待相一致的结果的信念或信心(Hetherington,1998)。政府信任是一般信任针对特定对象的情形,据契约论的观点,公众与政府之间的关系是一种委托—代理的关系:公众将行政权委托给政府行使,同时期望维持或获得相应的权利与利益,而政府代理公众行使行政权,并通过履行职责也获得相应的利益,当政府能够满足民众的期望时,政府信任则会产生;而民众不信任政府则会导致行政成本增加。当公民排斥、远离政府甚至拒绝参与政府的各项活动时,将不仅严重影响政府的形象与治理绩效,而且从根本上引发政府的正当性危机(胡荣等,2011)。

整体来看,政府信任的来源主要包括以下三个层面:首先来自于一种无关认知与利益的道德选择(道德层面)。道德层面的政府信任是构成一切信任关系的基础和本源,作为一种美德和公共善良促使社会公共生活成为可能。其次来自于个体基于经验与利益的认知判断(认知层面)。认知层面的政府信任是信任价值的展现与再确认,对政府行为与结果的理性评估成为决定公民与政府信任关系的核心因素。最后在公民与政府具体的交往互动关系中形塑(行为层面)。行为层面的政府信任体现了信任关系在公民与政府的具体交往行为,公民个体的、微观的互动体验直接影响并塑造着公民与政府的信任关系:这分别构成了政府信任的道德基础、认知基础和行为基础。政府信任的行为基础则是指公民在与政府的具体互动中的直观体验与诉求的满足。不同类型的公民具有不同的互动诉求,不同的互动模式产生了不同的互动体验,这使得微观、具体的互动行为建构了实践过程中的公民与政府的信任关系(张成福和边晓慧,2013)。

当代政府普遍面临着民众信任下降的困局,原因可以总结为以下三个方面:第一,公民诉求的多元化和异质化。在传统社会,公民的需求相对单一和同质,政府有能力也较容易满足公民诉求,并以此获得公民的依赖和信任。但是现代社会,公民需求变得多元且具有差异,而且这种诉求并不局限于结果本身,更进一步转向政府行为和政府过程,当政府无法有效回应公民不断增长的与更高质量的诉求时,公民对于政府的不信任也在逐渐增长。第二,新闻传媒特别是网络新媒体的日益发展。由于新闻媒体倾向于关注负面消息并往往具有放大效应,过去“秘密”运作的官僚系统逐渐公开化,政府不堪的一面越来越多地暴露于公众,Nye et al. (1997)将媒体的这一行为概括为“揭弊”(whistle-blo-

wing),这些消极信息无疑严重降低了民众对于政府的信任感。第三,理性公民的增长。信任的下降也可能是一些积极因素的影响,比如个人意识的增强,公民由于接受教育而变得更加理性等等。事实上,这样一种理性的、适度的政府不信任并不一定是坏事,它基于公民的理性成长并促进对政府的积极监督和有效控制(张成福和边晓慧,2013)。

1.2 互联网数字接入对政府信任的冲击

人们接收到的与政府有关的正面或负面的信息,深刻影响着其对政府的信任水平,而当下互联网成为人们制造和传播信息基地,互联网的发展深刻影响着人们对政府的信任度。在网络世界中,人们摆脱了面对面交流的自我克制和熟人社会的传统规范,无所顾忌地表达自我观点,甚至制造和传播虚假信息,使得当前的网络环境中充斥着大量的虚假和负面的内容,关于政府的负面信息也在其中,而民众接收到的信息会深刻影响到人们对于政府的信任态度(Acemoglu et al., 2020),尤其是互联网大大加快了信息的传播和交流速度,关于政府的负面信息被有选择地放大。因此,当人们主要通过网络获取信息之后,对政府的信任会相应降低。

除此之外,信息过载理论也能够帮助我们理解互联网数字接入是如何影响人们对政府的信任。互联网对知识生产、储存和传播的进行了革命性改造,信息资源储量急剧膨胀,信息传播速度和广度也提升到前所未有的程度,但每个人在一定时间内的处理信息能力是有限的,如果接受了太多信息却无法有效整合、组织及内化成自己需要的信息,则会降低其信息处理能力(Simon, 1997)。具体到互联网数字接入对政府信任的冲击方面,人们在生活中借助多媒体有意识或无意识地接收到关于政府的各种信息,但人们通常很少去深思应该把自己宝贵的精力用于阅读哪些信息及不需阅读哪些信息,更很少去厘清关于政府的信息哪些真实的、哪些是为博取关注而故意被夸大的,因此,耗费许多记忆空间用于无用信息的吸收(Bawden and Robinson, 2009)。当人们接收到关于政府信息的过度刺激时,重要与不重要、真实与不真实信息之间的界限容易变得模糊,在此情况下,个体可能会采取“心理旷工”的行为,从而使自身与现实隔离,来达到自身不受信息过载影响的目的(顾菀, 2000)。更进一步地,采取积极的信任态度意味着付出情感成本以及后续行动,为了避免自身陷入不必要的风险中,人们普遍会以不信任态度来保护自己,这也是互联网数字接入影响人们对政府信任的一种机制。

国内关于互联网接入与信任的研究可谓卷帙浩繁,但均存在一定的问题。如游宇等(2017)的跨国实证研究发现个体的互联网使用频率会降低公众政治结构的信任度,但该结论对中国的适用性仍需要进一步讨论,因为在中国人的

心理和观念中,中央政府与其他机构是独立的。Li(2004)研究表明中国民众对中央政府的信任程度较高,而对地方政府信任程度则较低,作者认为中国民众对中央政府的更高信任似乎部分源于儒家对中央政府的忠诚传统。尽管大多数人不知道中央政府在做什么,但他们仍然认为,一切都是为了自己的最大利益。但在游宇等(2017)的研究中,他们将中央政府与其他机构混合在一起进行实证分析,导致对中国的参考价值有限。苏振华和黄外斌(2015)发现互联网使用频率越高,民众对政府的信任水平越低,但个体对政府的主观评价存在很强的内生性,作者的估计策略忽视模型中存在的内生性问题,且该研究仅使用一年的截面数据,样本量较少,估计结果的可靠性存疑。王衡和季程远(2017)将研究视角转向互联网使用者的政治心理特征,他们发现与自我型网络使用、娱乐类信息偏好的网民相比,社交型网络使用、时政类信息偏好的网民政治信任水平更低,但是他们的研究缺乏规范严谨的实证策略,且样本量过少。王伟同和周佳音(2019)发现个体互联网使用频率的增加能够提高其社会信任水平,但该结论对于政府信任适用性存疑。

1.3 “接触假说”与增进政府信任

在互联网时代,地方政府如何积极有为地利用互联网维护或增进民众对政府的信任?一个多世纪以来,研究者们一直试图了解是什么原因导致人类社会中的偏见和不信任,以及消除误解、增进信任的有效方法。社会学和心理学在这一领域耕耘多年,积累了丰硕的理论成果,诸如多元环境脱敏理论、包容教育计划、立法干预措施,接触假说等(Paluck et al., 2019)。其中,“接触假说”得到了学者们的极大关注,该理论认为人与人之间的接触沟通能够减少误解,增进信任。

“接触假说”的标志性研究成果是Gordon于1954年出版的《偏见的本质》,该研究的灵感来自于20世纪上半叶,美国不同种族的人口在居住地点隔离和工作场所隔离的减少,带来对黑人偏见和不信任缓解的现象(Williams, 1947; Mussen, 1950; Allport, 1954)。基于对这一现象的观察,Gordon Allport提出在追求共同目标的过程中,群体与群体之间、个体与个体之间的平等的接触沟通,可能会减少偏见,增进信任。此后,大批社会学家、心理学家通过实验、调查等研究方法验证了“接触假说”对于减少偏见、改善不信任的有效性(Hewstone, 2003; Pettigrew and Tropp, 2006)。例如McNeal et al. (2008),从数字政务和社交媒体互动切入,他认为数字政务的引入大大降低了信息公开和传播的成本,极大地便利了政府信息的公开和扩散,降低了民众在政府机构面前的信息不对称,增进民众对政府的信任。同样的,Warren et al. (2014)的研究也发现政府与民众在社交媒体上互动,会增强公民的网上参与,可能会

提高公民对政府的信任。

现有文献虽然对互联网数字接入与地方政府信任的关系进行了一些讨论,但是在两者因果关系的识别策略上存在着或多或少的缺陷。而在如何利用互联网改善民众对地方政府信任方面,经济学研究者对此的讨论较少,少数关于数字政务和社交媒体互动对政府信任的研究大多停留在理论分析层面,缺少可靠的实证检验。并且,现有的经济学相关研究缺乏合理的分析框架去解释政府积极的网络参与行为会产生怎样的效果,以及为什么会产生这样的效果?为此,本文首先使用了更加细致的实证策略来考察互联网数字接入与地方政府信任之间的关系,并在此基础上,引入“接触假说”检验政府积极利用互联网增进与民众的接触沟通,对地方政府信任的改善作用,以期能够在以上几个方面有所贡献。

2 实证模型、变量与数据

2.1 计量模型

首先,本文通过构建一个简单的固定效应模型来检验个体的互联网数字接入是否会影响其对地方政府的主观信任评价,具体模型如下:

$$\text{Trust}_{it} = \beta \text{Digital}_{it} + \gamma P_{it} + \eta C_{it} + \lambda_t + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

等式(1)中, Trust_{it} 是受访者*i*,在*t*年份,对地方政府的信任评分。 Digital_{it} 是数字接入,用受访者是否上网的二元变量来表示; P_{it} 是一系列控制个体特征的变量,包括收入、年龄、生活满意度、对未来信心、所属城乡分类、受教育年限、社会地位、重大疾病、失业状况; C_{it} 是一系列控制城市特征的变量,包括房屋均价、交通拥堵指数、地震灾难频次、每万人医疗床位数、一般财政支出总额、空气污染状况; μ_i 是个体固定效应; λ_t 是时间固定效应; ε_{it} 是随机扰动项。

针对互联网数字接入与地方政府信任之间可能存在的内生性问题,一方面,本文在模型(1)中尽可能地加入较多的个体特征变量和城市特征变量,控制干扰因素对结果的影响。另一方面,本文在模型(1)中使用了严格的固定效应策略,不仅控制了发生在特定年份宏观冲击,还控制了个体不随时间变化的不可观测因素。但还是有可能存在一些无法观测的随时间变化的因素或者内生于个人的因素,影响到互联网数字接入与地方政府信任因果关系的识别。为此,本文还使用工具变量进行了两阶段最小二乘法估计。

$$\text{Digital}_{it} = \beta IV + \gamma P_{it} + \eta C_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

$$\text{Trust}_{it} = \beta \widehat{\text{Digital}_{it}} + \gamma P_{it} + \eta C_{it} + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (2)$$

此外,本文还参考周观平等(2021)的研究,考虑使用PSM-DID方法来进一

步缓解内生性问题。首先,使用“倾向得分匹配法”筛选满足事前平行性特征假设的互联网数字接入的处理组和对照组,匹配协变量为收入、城乡分类、教育、年龄、所属城市,匹配方式设定为有放回地、一对一匹配。然后,本文再使用“双重差分法”考察互联网数字接入与地方政府信任之间的因果关系,模型如下:

$$\text{Trust}_{it} = \beta \text{Treat}_{it} + \gamma P_{it} + \eta C_{it} + \lambda_i + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (3)$$

等式(3)中, Treat_{it} 是表示受访者在某一年份是否接受处理的指示变量,其系数 β 是本文关注的重点,它度量了互联网数字接入对地方政府信任的影响。

在确认了互联网数字接入对政府信任的影响之后,我们将重点放在探索**如何维护或者提升地方政府与民众的信任关系**。更具体地说,在互联网时代,地方政府如何积极有为地利用互联网维护或增进民众对政府的信任?为此,本文引入“接触假说”阐释政府与民众信任的问题,政府利用互联网增加与民众接触沟通,一方面有利于增加政府透明度,减少民众与政府之间的信息不对称,增进民众参与互动的信心和获得感。另一方面,可以有针对性地满足公众的诉求,及时回应公众关切的问题,在接触的过程中增进信任。在实证检验中,本文尝试从“服务中的接触”和“交流中的互动”两个方面检验“接触假说”。

$$\text{Trust}_{it} = \beta_1 \text{Digital}_{it} \times \text{Contact}_{it} + \varphi \text{Net}_{it} + \theta \text{Conect}_{it} + \gamma P_{it} + \eta C_{it} + \lambda_i + \mu_i + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

等式(4)中,本文加入了“数字接入”和“沟通交流”的交乘项来考察沟通交流如何影响互联网数字接入在个体对政府信任评价中的动态作用,其中 Contact_{it} 表示政府与民众的接触沟通,具体地,我们用数字政务指数表示“服务中的接触”和政务微博表示“交流中的互动”。

2.2 变量描述

实证模型中的被解释变量 Trust_{it} 是受访者对政府官员的信任评分。问卷中的具体问题为“如果0分代表非常不信任,10分代表非常信任,请你对干部的信任度打分?”。在本研究中,我们用受访者对“干部/政府官员”的信任评分来代理对“地方政府”的信任,其合理性在于:其一,在中国人的心理和观念中,中央政府和地方政府是分离的,中央政府出台的各种政策措施其目的都是为了人民,现实中出现的种种问题多是地方政府和官员执行不当、徇私枉法。因此,对干部/官员的评价更多的是和地方政府是挂钩,而非中央政府(Li, 2004; Zhao and Hu, 2017)。其二,在采访语境下,询问受访者“您对干部/官员的信任水平如何?”,受访者更多的是基于在生活中与政府办事人员的接触体验而作出判断,其信任评分更多地指代地方政府。此外,实证中还使用了问卷中另外一个问题作为替代性的被解释变量,该问题为“您对去年本县或县级市/区政府工作的总体评价是?”,打分从1~5,对应的认可度逐步降低,本文对分值进行了逆向

处理。

模型的核心解释变量互联网数字接入($Digital_{it}$),它是一个表示受访者 i 在年份 t 是否上网的二元变量。在问卷中该问题的具体表述为“您/你是否上网?上网指通过电话线、局域网、无线网等各种方式接入互联网的行为”,本文将上网赋值为 1,不上网赋值为 0。此外,本文还将核心解释变量替换为受访者的“每周上网时长”用于稳健性检验。关于上网时长,问卷中的具体表述为“一般情况下,您/你每周业余时间有多少小时用于上网?”。

为了尽可能地减少遗漏关键变量风险,模型中加入了个体特征和城市特征两类控制变量。个体特征变量包括:收入、年龄、生活满意度、对未来信心、城乡分类、受教育年限、社会地位、重大疾病、失业状况。其中,生活满意度、对未来信心和社会地位是受访者对自己情况的自评分,分值从 1~5,对应的评价也越大越好。城乡分类和失业状况是二元变量,用于判断受访者的户籍和就业状况,重大疾病则是通过询问受访者在过去的 12 个月中是否因病住院来判断。城市特征变量包括:房屋均价、交通拥堵指数、地震灾难频次、每万人医疗床位数、一般财政支出总额、空气污染状况。其中,交通拥堵指数来自于百度地图,地震灾难频次是受访者所在城市在该年度发生地震的频次,空气污染状况用受访者所在城市年度 PM2.5 平均值表示,加入这些城市特征变量的原因在于地方政府在这些领域表现得好坏会直接影响民众对政府的评价和信任程度。

2.3 数据介绍

1) CFPS 数据

中国家庭追踪调查(China Family Panel Studies, CFPS)是由北京大学中国社会科学调查中心开展的一项大型追踪调查,该项目旨在通过跟踪收集个体、家庭、社区三个层次的数据,调查样本覆盖 25 个省/市/自治区,目标样本规模为 16000 户,调查对象包含样本家户中的全部家庭成员。CFPS 数据库在中国社会、经济、人口、教育和健康等话题的研究被学者们广泛使用,为学术研究和公共政策分析提供数据基础。本文以 CFPS 为数据主体,利用 2014、2016 年和 2018 年调查数据构建一个三期的面板数据。实证模型中被解释变量、核心解释变量及控制变量均来自于该面板数据集。

2) 数字政务和政务微博数据

本研究使用的数字政务指数来自于腾讯研究院发布的《中国互联网+指数报告》,该指数从政务服务的项目价值、服务质量、活跃用户数、回流率、故障率和丰富度五个方面进行测度,服务项目涵盖了交管、车管、公积金、社保、医疗等社会服务。本文报告中提取了各省份的数字政务指数用于检验地方政府是否

可以通过提供服务的方式增进与民众的接触沟通,以达到改善不信任的效果。而政府微博数据则来自于中国互联网络信息中心(CNNIC)发布的《中国互联网发展状况统计报告》,本文从中提取了 31 个省、自治区、直辖市政府单位开通的政务微博数量,用于检验是否可以通过交流互动的方式增进政府和民众的沟通,以达到改善不信任的效果。

3) 固定电话和地表起伏度数据

在缓解内生性的处理中,本文使用城市层面的历史固定电话数量和地表起伏度数据,其中,固定电话数量来自于 1992 年、1994 年和 1996 年的《中国城市统计年鉴》;地表起伏度数据是参考朱红春等(2005)方法,以 1:10000 地形图为信息源,等高距为 5m,水平栅格分辨率 5×5m 的高精度 DEM(Digital Elevation Model,数字高程模型)提取的各城市地形起伏度数据。

4) 描述性统计

本文以 2014、2016 和 2018 年中国家庭追踪调查(CFPS)数据为主体,构建了一个三期面板数据集,并匹配了数字政务指数变量、政务微博变量、固定电话用户数量以及地表起伏度变量。但由于 2014 的《中国互联网+指数报告》没有报告数字政务指数,同时 2014《中国互联网发展状况统计报告》没有报告政务微博数据,因此,表 1 中数字政务和政务微博的样本量会少于其他变量。固定电话和地表起伏度的样本量少于其他变量则是由部分城市或者年份缺失造成的。此外,本文还删除了变量不完整的样本、数值异常的样本以及小于 16 岁和大于 65 岁的样本,各个变量具体的描述性统计如表 1 所示。

表 1 描述性统计

变量	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
地方政府信任	36800	4.8715	2.6471	0.0000	10.0000
互联网数字接入	36800	0.4141	0.4925	0.0000	1.0000
上网时长/(小时/周)	36800	4.9599	9.3231	0.0000	132.0000
年收入/万元	36800	2.4183	473.7512	0.9885	1040.0000
生活满意度	36800	3.7945	1.0214	1.0000	5.0000
对未来信心	36800	4.0334	0.9990	1.0000	5.0000
城乡分类	36800	0.5802	1.7096	0.0000	1.0000
教育年限/年	36800	8.0726	3.7238	0.0000	19.0000
年龄	36800	48.6959	14.7027	16.0000	65.0000
社会地位	36800	2.9589	1.0214	1.0000	5.0000
重大疾病	36800	0.1037	0.3049	0.0000	1.0000
失业	36800	0.0487	0.3582	0.0000	1.0000
房价/(元/m ²)	36800	8796.5930	1073.3510	2477.6667	82343

续表

变量	样本量	平均值	标准差	最小值	最大值
交通拥堵指数	36800	1.5354	0.1322	1.21200	2.2600
地震灾难/次	36800	0.8373	1.4617	0.0000	6.3000
每万人医疗床位/张	36800	78.1654	27.1487	0.0039	176.7087
一般财政支出/万元	36800	1.58e+07	3262.417	552.8000	1.04e+08
PM2.5/($\mu\text{g}/\text{m}^3$)	36800	44.7794	15.9412	5.4719	100.4755
数字政务指数	23876	5.3866	5.2767	1.7340	29.5100
政务微博/个	23876	5450.6070	46.9156	3100.0000	10412.0000
固定电话/万部	31142	124.6397	118.4082	11.8	591.0
地表起伏度	34289	208.6636	173.4242	1.81	991.63

3 实证结果

3.1 基准结果

互联网深刻改变了人们的信息获取和交流互动方式,这种变革一方面使得个体能够以较低的门槛获取到更充分的信息,降低了个体与地方政府之间信息不对称;另一方面也使得个体容易受到“意见领袖”的影响,独立思考的程度降低,加之媒体,尤其是新兴网络自媒体热衷于报道社会负面热点新闻以获得关注度的倾向,导致地方政府在网络环境中遭受更多负面冲击,影响到民众对地方政府的信任感。

表 2 报告了互联网数字接入对地方政府信任影响的一系列回归结果。第(1)列仅用地方政府信任水平对互联网数字接入进行回归,此时,互联网数字接入的系数为-0.6841,1%置信水平显著。这一结果表明:相较于不上网的受访者,平均来说,上网的个体对地方政府的信任水平更低。第(2)列加入了一系列个体特征变量用以控制一些可能会对互联网接入或者地方政府信任产生干扰的因素,例如:收入较高、社会地位较高或者对未来生活预期乐观的受访者可能因能够从当前的社会环境中获益更多,而对当地政府的认可度较高(张维迎和柯荣住,2002;王伟同和周佳音,2019);而受访者的教育水平、年龄、健康状况则可能会影响到其使用互联网的能力或者甄别网络信息的能力,进而影响个体对地方政府的信任水平,导致估计结果产生偏误。在第(2)列加入个体特征变量之后,互联网数字接入的系数为-0.3556,1%置信水平显著,结果同样表明:相较于不上网的受访者,平均来说,上网的个体对地方政府的信任水平更低。

第(3)列在之前的基础上进一步加入了一系列城市特征变量,如房屋均价、

交通拥堵指数、地震灾难频次、每万人医疗床位数、一般财政支出总额、空气污染状况,城市在这些方面的特征与居民生活息息相关,而政府在这些方面的表现又会直接影响到民众对地方政府的信任水平,控制住这些城市特征变量可以更加干净地识别互联网对地方政府信任的影响。此时,互联网数字接入的系数为-0.3595,1%置信水平显著,结论依然成立,即相较于不上网的受访者,平均来说,上网的个体对地方政府的信任水平更低。第(4)列在前面的基础上控制了个体固定效应,用以控制一些不随时间变化的个体特征,避免遗漏关键解释变量的风险,此时,互联网数字接入的系数为-0.3701,1%置信水平显著,结论依然成立。第(5)列控制了时间固定效应,用以控制一些不随个体变化的宏观层面的冲击,此时,互联网数字接入的系数为-0.2833,1%置信水平显著,结论依然成立。第(6)列是加入个体特征变量、城市特征变量,同时控制个体固定效应和时间固定效应后的结果,此时,互联网数字接入的系数为-0.2972,1%置信水平显著,结果依然表明相较于不上网的受访者,平均来说,上网的个体对地方政府的信任水平更低。

表2 互联网数字接入对政府信任的影响

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
互联网数字接入	-0.6841 *** (0.0456)	-0.3556 *** (0.0499)	-0.3595 *** (0.0502)	-0.3701 *** (0.0484)	-0.2833 *** (0.0432)	-0.2972 *** (0.0428)
收入		0.0150 *** (0.0022)	0.0152 *** (0.0021)	0.0157 *** (0.0023)	0.0192 *** (0.0020)	0.0199 *** (0.0020)
生活满意度		0.2164 *** (0.0189)	0.2176 *** (0.0188)	0.2263 *** (0.0193)	0.2148 *** (0.0181)	0.2256 *** (0.0181)
对未来信心		0.1963 *** (0.0226)	0.2002 *** (0.0218)	0.2016 *** (0.0218)	0.2125 *** (0.0206)	0.2142 *** (0.0205)
城乡分类		-0.3477 *** (0.0591)	-0.3411 *** (0.0609)	-0.3551 *** (0.0603)	-0.3531 *** (0.0612)	-0.3646 *** (0.0610)
教育年限		-0.0009 (0.0057)	0.0008 (0.0057)	0.0052 (0.0058)	0.0097 * (0.0049)	0.0160 *** (0.0054)
年龄		-0.0116 * (0.0069)	-0.0113 * (0.0068)	-0.0041 (0.0072)	-0.0049 (0.0066)	0.0043 (0.0068)
社会地位		0.3512 *** (0.0191)	0.3511 *** (0.0191)	0.3551 *** (0.0193)	0.3173 *** (0.0183)	0.3216 *** (0.0185)
重大疾病		-0.0296 (0.0476)	-0.0308 (0.0470)	-0.0240 (0.0471)	-0.0595 (0.0456)	-0.0514 (0.0455)
失业		0.1120 ** (0.0498)	0.0968 ** (0.0484)	0.0866 * (0.0488)	-0.0010 (0.0453)	-0.0176 (0.0459)

续表

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
房价			0.0274 (0.0534)	0.0435 (0.0604)	0.0060 (0.0822)	0.1141 (0.0859)
交通拥堵指数			-0.5736* (0.3210)	-0.6344* (0.3304)	0.2372 (0.3307)	0.1572 (0.3453)
地震灾难			-0.0156 (0.0233)	-0.0104 (0.0236)	-0.0248 (0.0186)	-0.0155 (0.0187)
每万人医疗床位			-0.0011 (0.0011)	-0.0004 (0.0011)	-0.0002 (0.0009)	0.0012 (0.0009)
一般财政支出			0.0161 (0.0121)	0.0129 (0.0133)	-0.0298 (0.0412)	-0.0286 (0.0405)
PM2.5			-0.0020 (0.0031)	-0.0027 (0.0034)	0.0012 (0.0043)	-0.0020 (0.0060)
个体固定效应	否	否	否	是	否	是
年份固定效应	否	否	否	否	是	是
常数项	5.1548*** (0.0510)	1.8278*** (0.1914)	2.4108*** (0.4950)	2.2450*** (0.5033)	1.6050 (1.1798)	0.6233 (1.1592)
样本量	36800	36800	36800	36800	36800	36800
adj. R^2	0.0162	0.0779	0.0788	0.0795	0.0997	0.1007

注：*、**、*** 分别表示 10%、5%、1% 置信水平；括号内为标准误，聚类到城市层面；下同。

3.2 稳健性检验

在稳健性检验中,首先,本文采用替换解释变量和被解释变量的代理变量的方式检验结果的稳健性。其次,考虑到受访者可能会因为现实生活中与地方政府发生过矛盾而降低对地方政府的信任,但这种效果并不能归因于互联网的接入,因此,本文进一步剔除这部分样本进行检验。最后,受访者可能会因年龄的原因而养成不同媒体使用习惯进而影响到地方政府信任水平,本文尝试检验此种影响是否存在。

表 3 第(1)列将互联网数字接入的代理变量由之前的“是否上网”替换为“每周上网时长”,此时,互联网数字接入的系数为-0.0085,1%置信水平显著,这表明每周上网时间越长,平均来说,对地方政府的信任水平越低,即互联网数字接入会降低人们对地方政府的信任,与使用“是否上网”作为解释变量得到的结论相一致。第(2)列将地方政府信任的代理变量由之前的“对当地政府信任的打分”替换为“对本县市地方政府表现的打分”,通常来说,个体对地方政府表现越认可,其对地方政府的信任程度也越高,此时,互联网数字接入的系数为-

0.1026,1%置信水平显著,结果依然表明互联网数字接入会降低人们对地方政府的信任。如前所述受访者可能会因为现实生活中与地方政府发生过矛盾而降低对地方政府的信任,但这种效果并不能直接归因于互联网的接入,因此,第(3)、(4)、(5)列是依次剔除了“与政府干部发生冲突”“到政府办事被拖延推诿”“遭遇政府不合理收费”样本后的回归,结果均表明互联网数字接入会降低人们对地方政府的信任,与之前的结论相一致。

表3 稳健性检验 I:替换变量与剔除样本

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	替换解释 变量	替换被解释 变量	剔除发生过 冲突样本	剔除发生过冲突, 办事遭推诿的样本	剔除发生过冲突, 办事遭推诿,遭受 不合理收费的样本
互联网数字接入		-0.1026 *** (0.0350)	-0.3087 *** (0.0426)	-0.3142 *** (0.0430)	-0.3302 *** (0.0454)
上网时长	-0.0085 *** (0.0017)				
个体控制变量	是	是	是	是	是
城市控制变量	是	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是
常数项	0.4703 (1.1740)	5.1137 *** (0.3781)	0.7035 (1.1788)	0.6698 (1.2111)	0.9367 (1.3486)
样本量	36800	36003	36542	35513	31130
adj. R^2	0.0997	0.0295	0.1006	0.0996	0.0963

公共传播领域的研究认为出生于不同时间段的个体,其获取信息的主要渠道(媒介使用习惯)不同,会形成各个年龄段独有的价值观和思维模式,从而影响到对政府的信任程度。例如,中老年人可能主要通过印刷媒介获取信息,而印刷媒介展示的信息会经过标准的内容审查,通常具有较高的政治专业性和严肃性,因此,该年龄段的群体更有可能对政府产生高水平信任感。与此形成对照的是青少年群体,他们主要通过网络媒体获取信息,这类媒介上的内容对政治批评灵活度更高、尺度更大,因而可能会影响到青少年会对政府产生负面评价。为了检验受访者因年龄产生媒介使用习惯可能对结果造成的影响,考虑新中国成立以来中国大众传媒的演化历史,参考陈嘉楠(2019)的方式将受访者依据出生时间将样本划分为三组群体:(1)印刷媒介原生代,出生于1960年及之前的个体;(2)电子媒介原生代,出生于1961—1977年间的个体;(3)网络媒介原生代(出生于1978年及以后)。表4报告了三组群体的检验结果,互联网数字接入的系数均显著为负,表明无论是印刷媒介原生代,还是电子媒介原生代,抑或

网络媒介原生代的群体,在接入互联网之后,相较于本组别中的不上网受访者,对地方政府的信任水平都会较低,证明了基准回归中的结果具有较强的稳健性。

表 4 稳健性检验 II :出生时间、媒介演变与地方政府信任

	(1)	(2)	(3)
	印刷媒介原生代	电子媒介原生代	网络媒介原生代
互联网数字接入	-0.1695 ** (0.0892)	-0.3391 *** (0.0559)	-0.2724 *** (0.0733)
个体控制变量	是	是	是
城市控制变量	是	是	是
个体固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
常数项	-0.4060 (2.4808)	1.4618 (1.3556)	0.8433 (1.2869)
样本量	8861	17686	10253
adj. R^2	0.1049	0.0980	0.0777

3.3 内生性处理

尽管本文已经控制了个体固定效应和时间固定效应,并且加入了尽可能多的控制变量,但仍可能存在着一些无法观测到的变量在影响个体的上网行为的同时,也影响到对政府官员的信任。例如,个体政治热情可能会影响到其借助网络获取政治信息的上网行为,同时也影响到其对政府官员的信任程度,从而有可能导致估计结果产生偏误。为此,一方面本文使用城市层面历史上的“固定电话用户数量”和“地表起伏度”作为个体互联网数字接入的工具变量来尝试缓解可能出现的内生性。另一方面本文使用 PSM-DID 方法,筛选出特征相似,而在互联网接入选择上不同的样本,来进一步考察互联网数字接入对地方政府信任的影响。

使用历史上城市层面的“固定电话用户数量”作为个体互联网数字接入工具变量,其合理性在于:从中国互联网的发展历程来看,中国普通用户接入互联网首先是通过固定电话拨号入网的,经过 20 多年的发展才普及到宽带 FTTH (Fiber To the Home,“光纤入户”)和移动 4G 网络。因此,个体接入互联网应该与固定电话的发展具有一定的相关性,历史上固定电话普及率较高的地区也是宽带网络建设和移动网络基站建设较早的地区,那里的人们会更早接入互联网,满足工具变量的相关性要求。此外,随着网络通信技术快速迭代,宽带网络由最早的 ADSL(电话线入户)、LAN(局域网接入),发展到目前的 FTTB(光纤入楼)和 FTTH(光纤入户),移动网络也从 2G 技术发展到 4G 技术,固定电话在普

通人生活中发挥的作用越来越小,基本上不会影响受访者现在对地方政府的信任评价,满足工具变量的排他性要求。而“地表起伏度”作为互联网数字接入工具变量的合理性在于:早期通信基础设施的建设极大地受制于地形、地貌条件,在地势崎岖的地区,通信建设成本高,人们接入互联网的可能性降低,而平原地区的情况则与此相反,因此,地表起伏度能够满足工具变量相关性的要求。同时,由于地表起伏度是自然地理变量,在短时间内很难发生较大变化,满足工具变量的外生性要求。关于工具变量不可识别检验 (Kleibergen-Paap rk LM statistic)、弱工具变量检验 (Cragg-Donald Wald F statistic) 以及过度识别检验 (Hansen J statistic) 也全部通过。

表5第(1)列报告了使用历史上的固定电话数量作为工具变量的回归结果,其中,数字化转型的回归系数为-2.1302,1%置信水平显著,表明相较于不上网的个体来说,上网的个体对地方政府的信任水平更低,与之前的结果相一致。第(2)列报告了使用地表起伏度作为工具变量回归结果,此时,数字化转型的回归系数为-2.0233,1%置信水平显著。第(3)报告了同时使用地表起伏度和历史上的固定电话数量作为工具变量回归结果,此时,数字化转型的回归系数为-4.2016,1%置信水平显著,结论依然显示互联网数字接入降低了个体对地方政府的信任。第(4)列是使用PSM-DID方法的回归结果,其步骤是:首先,采用“倾向得分匹配法”筛选满足事前平行性特征假设的互联网数字接入的处理组和对照组,匹配协变量为收入、城乡分类、教育、年龄、所属城市,匹配方式设定为有放回地、一对一匹配。然后,本文再使用“双重差分法”考察互联网数字接入与地方政府信任之间的因果关系,第(4)列中Treat变量的系数为-0.1862,10%置信水平显著,表明互联网接入会降低人们对地方政府的信任。

表5 内生性处理

	(1)	(2)	(3)	(4)
	IV 固定电话	IV 地表起伏度	IV 固定电话和地表起伏度	PSM-DID
互联网数字接入	-2.1302 *** (0.4119)	-2.0233 ** (0.8091)	-4.2016 *** (0.7132)	
Treat				-0.1862 ** (0.0912)
Kleibergen-Paap rk LM statistic	106.2330	160.7610	541.4600	
Cragg-Donald Wald F statistic	106.5120	167.2670	566.6620	
Hansen J statistic			16.5560	
个体控制变量	是	是	是	是
城市控制变量	是	是	是	是

	(1)	(2)	(3)	(4)
	IV 固定电话	IV 地表起伏度	IV 固定电话和地表起伏度	PSM-DID
个体固定效应	是	否	否	是
年份固定效应	是	是	是	是
常数项	2.5689 *** (0.3601)	2.4959 *** (0.3614)	3.4611 *** (0.3973)	5.6385 (3.9404)
样本量	31142	34289	31142	8213
adj. R ²	0.0141	0.0172	-0.2574	0.4050

3.4 异质性分析

3.4.1 互联网主要用途的异质性

受访者使用互联网所从事活动的不同,可能会影响到互联网降低地方政府信任的效力,例如,与使用互联网主要是为了购物、游戏的群体相比较,使用网络获取新闻信息的群体,其对政府的信任程度可能会受到互联数字接入的显著影响。为此,本文根据受访者使用互联网主要用途的差异,将部分样本划分为:用于工作、用于社交、用于娱乐和用于商业活动(如购物、网银)四个组别。具体的处理过程如下:CFPS 问卷中有询问受访者“使用互联网工作的频率”“使用互联网社交的频率”“使用互联网娱乐的频率”“使用互联网商业活动的频率”,选项有“1. 几乎每天,2. 一周 3~4 次,3. 一周 1~3 次……7. 从不”,我们首先对频率所对应的数值进行了逆向处理,数值越大,表示频率越高。然后根据受访者对这些问题的回答,判断出受访者使用互联网的主要用途。如果受访者对于两种及以上的用途的频率打分一样的,例如“使用互联网工作的频率”的回答是“几乎每天”,同时“使用互联网社交的频率”也是“几乎每天”,则该名受访者会被同时划分为“用于工作”和“用于社交”两个小组。

表 6 报告了 4 个组别的回归结果,从中可以看出,互联网数字接入的系数在“用于社交”和“用于娱乐”系数分别为-0.0057 和-0.0065,且均显著,而在“用于工作”和“用于商业”的组别不显著,这可能是因为“用于社交”和“用于娱乐”的受访者会通过网络获取大量信息,而互联网对有关于地方政府的负面信息通常具有选择性放大的效果,长此以往,受访者会因为这些负面信息而降低对地方政府的信任。

表 6 互联网主要用途的异质性

	(1)	(2)	(3)	(4)
	用于工作	用于社交	用于娱乐	用于商业
上网时长	-0.0026 (0.0041)	-0.0057 ** (0.0028)	-0.0065 *** (0.0025)	-0.0135 (0.0088)

续表			
	(1)	(2)	(3)
	用于工作	用于社交	用于娱乐
个体控制变量	是	是	是
城市控制变量	是	是	是
个体固定效应	是	是	是
年份固定效应	是	是	是
常数项	-1.9004 (3.2875)	2.6686 (1.7875)	2.6168 (2.1936)
样本量	2591	5639	4892
adj. R ²	0.1061	0.1019	0.1037

3.4.2 教育水平的异质性

已有的研究认为教育会对社会信任产生正向的调节作用(王伟同和周佳音,2019;叶韦明和高经纬,2019),教育能够增强个体对社会规范的认可,增进对民主和社会运行规则的理解,从而促进社会信任提高。但在政府信任领域的探究相对不足,为此,本文根据受访者的受教育年限,将样本划分为:文盲、小学及初中学历、高中及中专学历、大专/本科及以上学历四个组别,考察互联网接入对地方政府信任的影响在不同学历群体间表现出的差异。

表7第(1)列报告了未接受过教育群体的回归结果,互联网数字接入的系数不显著,表明在未接受过教育的群体中,互联网数字接入对政府信任的作用较小,这可能是因为未接受过教育的群体在接入互联网后,在理解网络所传播的各种复杂信息方面有困难,互联网对于他们来说主要是游戏、看剧等娱乐来源。第(2)列和第(3)列报告了“小学及初中”、“高中及中专”群体的回归结果,互联网数字接入的系数均显著,表明在这两类群体中,互联网数字接入会降低其对地方政府的信任,这可能是因为这部分群体具有使用互联网的能力,但是却缺乏辨别互联网信息的能力,缺乏独立思考和判断,容易受到互联网信息的干扰,而互联网本身有助于负面案例的传播,俗话说“好事不出门坏事传千里”,过度关注社会负面新闻,可能会降低中等学历群体对地方政府的信任。第(4)列报告了“大专、本科及以上学历”群体的回归结果,互联网数字接入的系数不显著,这可能是因为高学历人群具有独立思考判断的能力,对互联网传播的信息可以加以筛选和分析,对政府形象有比较稳定的认知,较难受到互联网信息的干扰。

表7 受教育水平的异质性

	(1)	(2)	(3)	(4)
	文盲	小学及初中	高中及中专	大专、本科及以上学历
互联网数字接入	-0.1032 (0.1745)	-0.2941 *** (0.0487)	-0.4441 *** (0.0942)	-0.2704 (0.1791)

续表

	(1)	(2)	(3)	(4)
	文盲	小学及初中	高中及中专	大专、本科及以上
个体控制变量	是	是	是	是
城市控制变量	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是
常数项	-1.3657 (2.6034)	0.8866 (1.5343)	2.2545 (2.1945)	1.8584 (1.6946)
样本量	4280	23658	4247	4615
adj. R^2	0.0789	0.0989	0.1405	0.1199

4 进一步分析：接触沟通是提升信任的有效方法吗

本文第四部分的一系列实证结果表明互联网数字接入会降低人们对地方政府的信任水平,并且结果十分稳健。但民众对政府的信任会深刻影响到社会的运行效率和经济增长前景,当公民远离、排斥政府,甚至采取行动抵制政府的各项政策举措时,不仅会严重影响政府的形象与权威,还将提高行政成本,降低政策推行效率,损害长远发展。因此,我们更应当思考如何面对互联网对地方政府信任的冲击,尤其是地方政府作为事件主体,如何积极有为地利用好互联网增进民众对地方政府的信任。

受“接触假说”启发,本文提出“主动与民众接触沟通是改善地方政府信任的有效措施”的假设,并在本小节通过“服务接触—数字政务”和“交流互动—政务微博”来检验此假设。近年来,我国持续大力推进政府数字化转型,以信息化为手段推进国家治理体系和治理能力现代化。在 2015 年第二届世界互联网大会上,习近平指出“十三五”期间,中国将大力实施网络强国战略、国家大数据战略和“互联网+”行动计划。2016 年,习近平在网络安全和信息化工作座谈会上强调要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化,统筹发展电子政务,构建一体化在线服务平台,分级分类推进新型城市建设,打通信息壁垒,构建全国信息资源共享体系,更好用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策。当前,“互联网+”政务服务已经成为我国政府公共服务的重要方式,尤其是在此次新冠肺炎疫情期间,“互联网+”政务服务的重要性不断凸显,通过远程服务有效助推了各地各行业的有序复工复产,数字政务平台成为人们与政府沟通的重要方式。统计数据显示截至 2021 年 12 月,我国在线政务用户规模达 9.21 亿,较 2020 年 12 月增长 9.2%,占网民整体的 89.2%。与此同时,政府机构也积极利用各种新兴社交媒体传播积极向上的网络文化,与民众互动交流。截至 2020 年 12 月,已有 31 个省(区、市)开通政务微博和政务抖音,其中,各级

政府开通政务微博累计达 140837 个,开通政务抖音号也达到 26098 个,社交媒体也成为民众与政府互动的重要渠道。

4.1 服务接触:数字政务

数字政务拓展了政府与民众沟通的渠道,丰富了政府提供服务的方式,并且使民众的诉求能够更加便利和快速地得到响应。借助数字政务,政府有了更多的机会与民众接触。本文使用的数字政务指数来自腾讯研究院发布的《中国“互联网+”指数报告》,该指数基于政府微信公众号、城市公共服务小程序(如:“粤省事”、“北京市政服务中心”)等的后台数据,从服务项目价值、服务质量、活跃用户数、回流率、故障率和丰富度五个方面进行测度,服务项目涵盖了交管、车管、公积金、社保、医疗等社会服务。该指数很好地度量了民众通过互联网与地方政府的接触。但由于《中国“互联网+”指数报告》仅在 2016 年和 2017 年的报告中公布了各省份的数字政务指数,而本文的调查数据包含 2014、2016 和 2018 年三个年份,导致数据不能够完全匹配。在数据匹配过程中,本文将 2016 年的 CFPS 数据和 2016 年的数字政务指数匹配,还将 2018 年 CFPS 数据和 2017 年的数字政务指数匹配在一起。

表 8 数字政务

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	全样本	小学及初中	高中及中专	全样本	用于社交	用于娱乐
互联网数字接入	-0.7210 *** (0.0892)	-0.7031 *** (0.1011)	-0.7682 *** (0.2366)			
互联网数字接入×数字 政务指数	0.2610 *** (0.0546)	0.2668 *** (0.0641)	0.3825 *** (0.0342)			
上网时长				-0.1219 ** (0.0612)	-0.3583 ** (0.1420)	-0.3636 ** (0.1697)
上网时长×数字政务指数				0.0091 *** (0.0031)	0.0426 ** (0.0054)	0.0495 ** (0.0057)
数字政务指数	-0.0283 (0.0416)	0.0525 ** (0.0274)	0.2518 ** (0.130)	0.0134 (0.0204)	0.0646 (0.0490)	0.0821 (0.0568)
个体控制变量	是	是	是	是	是	是
城市控制变量	是	是	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
常数项	2.3259 *** (0.2653)	2.7963 *** (0.3094)	-0.1111 (1.0301)	1.5898 *** (0.3397)	1.8650 *** (0.6214)	1.1663 * (0.7001)
样本量	23876	18510	2050	23876	3496	2844
adj. R ²	0.0819	0.0804	0.1041	0.0746	0.0980	0.1010

表8第(1)列中,互联网数字接入的系数为-0.7210,1%置信水平显著,同时互联网数字接入与数字政务指数交乘项的系数为0.2610,1%置信水平显著,结合这两个系数可以分析出:数字政务这种服务性质的“接触”,能够有效降低互联网数字接入对政府信任的负面影响。第(2)列和第(3)列是使用“小学及初中”样本和“高中及中专”样本的回归结果,互联网数字接入的系数分别为-0.7031和-0.7682,互联网数字接入与数字政务指数交乘项的系数分别为0.2668和0.3825,均为1%置信水平显著。与全样本的结果相比较,数字政务对于中等学历人群来说,更加能够有效降低互联网数字接入对政府信任的负面影响。(全样本: $-0.7210 \div 0.2610 \approx 2.6724$;小学及初中: $-0.7031 \div 0.2668 \approx 2.6353$;高中及中专: $-0.7681 \div 0.3825 \approx 2.0081$ 。在中等学历群体中,尤其是高中及中专群体,数字政务指数变化更小的单位即可逆转互联网对于地方政府信任的负面影响)。由于中国数字技术和互联网生态的快速发展,以及地方政府非常重视智慧政务系统的建设,因此我们可以观察到的数字政府指数的增加幅度较大,在本文的观察窗口期内,有超过2/3的省份,其数字政务指数增加幅度大于2个单位,由此可见,数字政务所部分表达的“接触沟通”不仅能够降低互联网数字接入对地方政府信任的负面影响,而且具有现实可行性。第(4)列是将互联网数字接入的代理变量由“是否上网”替换为“上网时长”,第(5)和(6)列是选取使用互联网主要“用于社交”和“用于娱乐”样本的回归,结果也表明数字政务这种服务性质的“接触”,能够有效降低互联网数字接入对政府信任的负面影响,并且相较于全样本来说,使用互联网主要“用于社交”和“用于娱乐”的群体,数字政务能够更加有效地降低互联网数字接入对政府信任的负面影响。

4.2 交流互动:政务微博

政府机构开通政务微博可以增加与民众的交流接触,而且相较于数字政务的那种单向的接触,政务微博提供了民众与政府双向互动的交流渠道,民众可以通过政务微博与地方政府机构互动,增强公民的网上参与,进而改善公民对政府的信任水平。《中国互联网络发展统计报告》统计了2016年和2018年的各省份的政务微博数据,但缺少2014年的政务微博数据,因此,仅能够将2016、2018年的CFPS数据与2016、2018年的政务微博数据相匹配,舍弃掉2014年的样本。

表9第(1)列中,互联网数字接入的系数为-1.4456,1%置信水平显著,同时互联网数字接入与数字政务指数交乘项的系数为0.1322,1%置信水平显著,结合这两个系数可以分析出:以政务微博为代表的互动性质的接触,能够有效降低互联网数字接入对地方政府信任的负面冲击。第(2)列和第(3)列是使用“小学及初中”样本和“高中及中专”样本的回归结果,互联网数字接入的系数

分别为-1.7006和-1.3437,互联网数字接入与数字政务指数交乘项的系数分别为0.1604和0.1384,均为1%置信水平显著。与全样本的结果相比较,政务微博对于中等学历人群来说,更加能够有效降低互联网数字接入对政府信任的负面影响。(全样本: $1.4456 \div 0.1322 \approx 10.9349$;小学及初中: $1.7006 \div 0.1604 \approx 10.6022$;高中及中专: $0.7681 \div 0.3825 \approx 9.7088$ 。在中等学历群体中,尤其是高中及中专群体,政务微博变量更小的增加即可逆转互联网对于地方政府信任的负面影响)。第(4)列是将互联网数字接入的代理变量由“是否上网”替换为“上网时长”,第(5)列和(6)列是选取使用互联网主要“用于社交”和“用于娱乐”样本的回归,结果也表明以政务微博为代表的互动性质的接触,能够有效降低互联网数字接入对地方政府信任的负面冲击,并且相较于全样本来说,使用互联网主要“用于社交”和“用于娱乐”的群体,政务微博能够更加有效地降低互联网数字接入对政府信任的负面影响。

表9 政务微博

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	全样本	小学及初中	高中及中专	全样本	用于社交	用于娱乐
互联网数字接入	-1.4456 *** (0.5397)	-1.7006 *** (0.6131)	-1.3437 *** (0.6623)			
数字互联网数字接入× 政务微博	0.1322 ** (0.0636)	0.1604 ** (0.0723)	0.1384 *** (0.0425)			
上网时长				-0.5447 *** (0.0550)	-0.5249 *** (0.0973)	-0.5168 *** (0.1069)
上网时长×政务微博				0.0160 *** (0.0017)	0.0164 *** (0.0020)	0.0274 *** (0.0054)
政务微博	0.2917 *** (0.0502)	0.2506 *** (0.0558)	0.3230 (0.2297)	0.0209 *** (0.0064)	0.0429 *** (0.0114)	0.0324 *** (0.0129)
个体控制变量	是	是	是	是	是	是
城市控制变量	是	是	是	是	是	是
个体固定效应	是	是	是	是	是	是
年份固定效应	是	是	是	是	是	是
常数项	-0.3962 (0.4860)	0.4220 (0.5515)	-2.4681 (2.1061)	1.0679 *** (0.3428)	0.5837 (0.6443)	-0.1099 (0.7197)
样本量	23876	18510	2050	23876	3496	2844
adj. R ²	0.0839	0.0821	0.1070	0.0769	0.0995	0.1006

5 结论与建议

互联网在便利人们生活的同时,也在潜移默化中影响到人们对地方政府的

信任。本文利用中国家庭追踪调查数据考察了互联网数字接入对地方政府信任的影响,并验证了地方政府利用互联网技术加强与民众的接触交流是否有利于提升信任,得到如下结论:互联网数字接入会降低个体对地方政府的信任水平;在删除样本、替换变量、考虑年龄和媒介使用习惯的影响后结论依然稳健;在异质性研究中发现,相较于将网络主要“用于工作”和“用于商业”的受访者,“用于社交”和“用于娱乐”的受访者在互联网数字接入后对地方政府信任的下降更为明显;而相较于“未接受过教育”和“大专、本科及以上学历”的群体,“中等学历”群体在互联网数字接入后,对地方政府信任的下降更加明显。在提升信任的措施方面,本文验证了地方政府积极利用互联网加强与民众的接触沟通是提升信任的有效措施。当然,本文也存在一定的不足,例如基准回归的核心解释变量是虚拟变量,这样的实证策略是通过比较上网的受访者和不上网的受访者对地方政府信任打分,来判断互联网数字接入对地方政府信任的影响,但却无法精确量化出互联网数字接入率的提升导致地方政府信任的下降程度。未来的研究可以使用质量更佳的数据加以改进。

本文的研究发现一方面为当前政府机构的一系列网络参与行为(例如在抖音、Bilibili 开通官方账号,增强影响力)提供了证据支持;另一方面也为地方政府如何设计改善公共关系的具体方式方法提供了参考。基于研究发现,本文的政策启示如下:(1)互联网数字接入虽然会降低人们对政府的信任,但是如果地方政府机构能够积极适应技术变革,主动利用互联网增强与民众的互动,则可以有效缓解这种不信任感,尤其是在互联网日益深入人们生活的后疫情时代。(2)地方政府除了充分发挥官方网络媒体高效传播正能量的功能外,还应积极开拓新媒体战场,引导舆论辨清是非,提高民众的信任度。(3)随着后疫情时代各种公共服务越来越多地由线下转为线上,数字政务服务也是地方政府与民众加强沟通的重要渠道,政府机构需要重视数字政务服务过程中的民众体验,通过服务提升信任。

参考文献

- 陈嘉楠. 2019. 大众传媒对政府信任的作用机理研究[D]. 天津: 天津大学.
- Chen J N. 2019. Research on the influence mechanism of mass media on government trust[D]. Tianjin: Tianjin University. (in Chinese)
- 顾桦. 2000. 信息过载问题及其研究[J]. 中国图书馆学报, (5): 42-45, 76.
- Gu B. 2000. Information overload and its studies[J]. *The Journal of the Library Science in China*, (5): 42-45, 76. (in Chinese)
- 胡荣, 胡康, 温莹莹. 2011. 社会资本、政府绩效与城市居民对政府的信任[J]. 社

会学研究, 25(1): 96-117.

Hu R, Hu K, Wen Y Y. 2011. Social capital, government performance and urban residents' trust in government [J]. *Sociological Studies*, 25(1): 96-117. (in Chinese)

李燕, 朱春奎. 2017. 电子政务如何影响政府信任? ——基于武汉、天津、重庆调研数据的实证研究[J]. 南京社会科学, (5): 65-73.

Li Y, Zhu C K. 2017. How does E-government affect trust on government?: An empirical study based on the survey data of Wuhan, Tianjin and Chongqing [J]. *Nanjing Journal of Social Sciences*, (5): 65-73. (in Chinese)

毛万磊, 朱春奎. 2017. 电子治理改善政府信任的途径与策略[J]. 行政论坛, 24(6): 24-29.

Mao W L, Zhu C K. 2017. The methods and strategies of improving public trust in government by electronic governance [J]. *Administrative Tribune*, 24(6): 24-29. (in Chinese)

毛万磊, 朱春奎. 2019. 电子化政民互动对城市公众政府信任的影响机理研究[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 56(3): 51-60.

Mao W L, Zhu C K. 2019. Online interaction between government and the public and its effect on urban citizens' trust in government [J]. *Journal of Nanjing University (Philosophy, Humanities and Social Sciences)*, 56(3): 51-60. (in Chinese)

苏振华, 黄外斌. 2015. 互联网使用对政治信任与价值观的影响: 基于 CGSS 数据的实证研究[J]. 经济社会体制比较, (5): 113-126.

Su Z H, Huang W B. 2015. The internet's impact on the political trust and values: An empirical study based on CGSS 2010 data [J]. *Comparative Economic & Social Systems*, (5): 113-126. (in Chinese)

王衡, 季程远. 2017. 互联网、政治态度与非制度化政治参与——基于 1953 名网民样本的实证分析[J]. 经济社会体制比较, (4): 45-55.

Wang H, Ji C Y. 2017. Internet, political attitude and non-institutionalized political participation: An empirical analysis of 1953 netizen respondents [J]. *Comparative Economic and Social Systems*, (4): 45-55. (in Chinese)

王伟同, 周佳音. 2019. 互联网与社会信任: 微观证据与影响机制[J]. 财贸经济, 40(10): 111-125.

Wang W T, Zhou J Y. 2019. Internet and social trust: Micro evidences and impact mechanisms [J]. *Finance & Trade Economics*, 40(10): 111-125. (in Chinese)

叶韦明, 高经纬. 2019. 教育使我们更信任——基于 CGSS2015 数据的互联网使用与社会信任分析[J]. 中国网络传播研究, (1): 131-146.

- Ye W M, Gao J W. 2019. The effect of education on trust—Analysis of internet use and social trust based on CGSS2015[J]. *China Computer-Mediated Communication Studies*, (1): 131-146. (in Chinese)
- 游宇, 王正绪, 余莎. 2017. 互联网使用对政治机构信任的影响研究: 民主政治的环境因素[J]. *经济社会体制比较*, (1): 164-177.
- You Y, Wang Z X, Yu S. 2017. Internet use and trust on political institutions: The moderating effect of democracy [J]. *Comparative Economic and Social Systems*, (1): 164-177. (in Chinese)
- 张成福, 边晓慧. 2013. 重建政府信任[J]. *中国行政管理*, (9): 7-14.
- Zhang C F, Bian X H. 2013. The rebuilding of trust in government[J]. *Chinese Public Administration*, (9): 7-14. (in Chinese)
- 张维迎, 柯荣住. 2002. 信任及其解释: 来自中国的跨省调查分析[J]. *经济研究*, (10): 59-70.
- Zhang W Y, Ke R Z. 2002. Trust in China: A cross-regional analysis [J]. *Economic Research Journal*, (10): 59-70. (in Chinese)
- 周观平, 周皓, 王浩. 2021. 混合所有制改革与国有企业绩效提升——基于定义矫正和PSM、DID、IV法的再透视[J]. *经济学家*, (4): 80-90.
- Zhou G P, Zhou H, Wang H. 2021. Mixed-ownership reform and performance improvement of state-owned enterprises—Re-estimation based on definition correction and PSM, DID and IV methods[J]. *Economist*, (4): 80-90. (in Chinese)
- 朱春奎, 毛万磊, 李玮. 2017. 使用电子政务能够提高公众的政府信任吗? [J]. *公共管理与政策评论*, 6(4): 60-70.
- Zhu C K, Mao W L, Li W. 2017. How does E-government affect trust in government? [J]. *Public Administration and Policy Review*, 6(4): 60-70. (in Chinese)
- 朱红春, 陈楠, 刘海英, 等. 2005. 自1:10000比例尺DEM提取地形起伏度——以陕北黄土高原的实验为例[J]. *测绘科学*, 30(4): 86-88.
- Zhu H C, Chen N, Liu H Y, et al. 2005. Research on the relief based on 1:10000 DEMs—A case study in the loess plateau of North Shaanxi province [J]. *Science of Surveying and Mapping*, 30(4): 86-88. (in Chinese)
- Abramson P R, Inglehart R. 2009. *Value change in global perspective* [M]. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Acemoglu D, Cheema A, Khwaja A I, et al. 2020. Trust in state and nonstate actors: Evidence from dispute resolution in Pakistan [J]. *Journal of Political Economy*, 128(8): 3090-3147.
- Allport G W. 1954. *The nature of prejudice* [M]. Reading MA: Addison-Wesley

Publishing Company.

- Bawden D, Robinson L. 2009. The dark side of information: Overload, anxiety and other paradoxes and pathologies[J]. *Journal of Information Science*, 35(2): 180-191.
- Nye J S Jr, Zelikow P D, King D C. 1997. *Why people don't trust government* [M]. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Hetherington M J. 1998. The political relevance of political trust[J]. *American political Science Review*, 92(4): 791-808.
- Hewstone M. 2003. Intergroup contact: Panacea for prejudice? [J]. *Psychologist*, 16(7): 352-355.
- Li L J. 2004. Political trust in rural China[J]. *Modern China*, 30(2): 228-258.
- McNeal R, Hale K, Dotterweich L. 2008. Citizen-government interaction and the Internet: Expectations and accomplishments in contact, quality, and trust [J]. *Journal of Information Technology & Politics*, 5(2): 213-229.
- Mussen P H. 1950. Some personality and social factors related to changes in children's attitudes toward Negroes[J]. *The Journal of Abnormal and Social Psychology*, 45(3): 423-441.
- Paluck E L, Green S A, Green D P. 2019. The contact hypothesis re-evaluated [J]. *Behavioural Public Policy*, 3(2): 129-158.
- Pettigrew T F, Tropp L R. 2006. A meta-analytic test of intergroup contact theory [J]. *Journal of Personality and Social Psychology*, 90(5): 751-783.
- Putnam R D. 1993. The prosperous community: Social capital and public life[J]. *The American Prospect*, 13(4): 35-42.
- Simon H A. 1997. *Models of bounded rationality: Empirically grounded economic reason* [M]. Cambridge: MIT Press.
- Warren A M, Sulaiman A, Jaafar N I. 2014. Social media effects on fostering online civic engagement and building citizen trust and trust in institutions [J]. *Government Information Quarterly*, 31(2): 291-301.
- Williams Jr R M. 1947. *The reduction of intergroup tensions: A survey of research on problems of ethnic, racial, and religious group relations* [M]. New York: Social Science Research Council.
- Zhao D H, Hu W. 2017. Determinants of public trust in government: Empirical evidence from urban China[J]. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2): 358-377.

Digital Access and Local Government Trust: Is Contact an Effective Way to Improve Trust?

Kejin Ni¹ Xiuyan Liu^{1,2} Wenquan Liang³

(1. School of Economics and Management, Southeast University;

2. School of National Development and Policy, Southeast University;

3. School of Economics, Jinan University)

Abstract In the post-epidemic era, people's activities are increasingly moving online, but the discussion on how local governments actively use the Internet to enhance people's trust in government is relatively insufficient in existing studies. This paper examines the impact of individual Internet access on local government trust based on China family panel studies data, and innovatively introduces the "contact hypothesis" to test the effect of the government's active Internet participation on improving local government trust. First, the benchmark results show that individuals who use the Internet have less trust in local government, on average than those who do not. Secondly, in order to alleviate the possible endogeneity, this paper uses historical fixed phone users and surface fluctuation as instrumental variables of whether an individual is online or not, as well as the PSM-DID method for estimation, and the results also confirm the findings in baseline regression. In addition, in the heterogeneity analysis, this paper finds that compared with the respondents who mainly used the Internet "for work" and "for business", Internet digital access significantly reduces the trust of the "for social" and "for entertainment" groups in local government. Digital access to the Internet significantly reduce trust in local government among those with secondary education, compared with those with "no education" and those with "college, bachelor or above" degrees. Finally, through two clues of digital government affairs and government affairs Wiebo, this paper verifies that the government can effectively enhance trust by actively and effectively using the Internet to strengthen contact and communication with the public. The policy implications of this paper are that in the post-epidemic era when the Internet is more deeply embedded in people's lives, the government should actively adapt to technological change, enhance interaction with the public, and enhance individual trust in local government.

JEL Classification H10, P26