

基层公务人员形象何以影响差序 地方政府信任*

——一项调查实验

高学德 邹旭**

【摘要】对政府信任不平衡结构的深入考察是政府信任研究和政府治理效能提升的应有之义。本文提出了“差序地方政府信任”的概念,并基于刻板印象内容模型提供了基层公务人员形象影响差序地方政府信任的证据。研究发现,公众感知到基层公务人员更积极的形象有利于缩小其对高层和低层地方政府间的信任差距,但随着地方政府层级的提升,热情形象的影响作用逐渐减弱,而能力形象的影响作用逐渐增强。研究结果为深入考察差序地方政府信任的来源提供了新的微观解释视角,也为缩小不同层级地方政府的信任差距、提升地方政府治理效能提供了有益启示。

【关键词】差序地方政府信任;基层公务人员形象;刻板印象内容模型

一、引言

对政府信任不平衡结构的深入考察是政府治理效能提升的应有之义,也是近年来政府信任研究的重要议题,大量研究发现,公众对不同层级政府的信任评价具有差异性的特点。这种现象被称为政府信任的“差序性格局”(Li, 2004)。现有对政府

* 本文受国家自然科学基金面上项目“规则中创造:基层行政规则影响公务员主动变革行为的机制与效应研究”(项目批准号:72504091)的资助。

** 高学德(通信作者),兰州大学管理学院教授, gaoxd@lzu.edu.cn; 邹旭,兰州大学管理学院博士研究生。
引文格式: 高学德, 邹旭. 2025. 基层公务人员形象何以影响差序地方政府信任——一项调查实验[J]. 公共管理评论, 7(4): 156-177.

Cite this article: Gao X D, Zou X. 2025. How the image of grassroots public servants affects differential trust in local governments: Evidence based on stereotype content models[J]. *China Public Administration Review*, 7(4): 156-177. (in Chinese)

信任差序性的研究焦点主要在公众对中央政府和地方政府的信任差异上(Nye, 1997; Li, 2004; 管玥, 2012), 事实上, 这种差序格局同样体现在不同层级地方政府中。张厚安和蒙桂兰(1993)的研究中提到农民群体中存在“中央是恩人, 省级是亲人, 市里是好人, 镇里是恶人, 村里是仇人”的观念, 体现了地方政府间存在信任差异, 管玥(2012)基于大学生群体的研究发现, 受访者对中国各级地方政府(省级、市级、县区级和乡镇级)的信任度表现出随政府层级递减的趋势, Flatø(2022)的研究亦发现公众对地方政府的信任程度随着地方政府层级的降低而下降的证据。这种不同地方政府间的差序信任现象可称为“差序地方政府信任”。

不同政府间较大信任差距的长期存在会影响政治参与和政治稳定, 使基层治理陷入“塔西佗陷阱”(耿静, 2013), 增加基层治理的成本, 不利于国家整体治理能力的提高和社会的稳定发展。已有研究发现, 政府信任层级差异较小的地区治理效果更好(李小勇和谢治菊, 2013), 相较于中央政府信任, 地方政府信任更难以得到提高(Xu et al., 2022; Flatø, 2022), 更需要与人民建立信任关系(Mabillard, 2022)。由此看来, 差序地方政府信任的研究能够更全面地反映政府信任的结构, 从而促进地方政府治理的有效性。因此, 探究差序地方政府信任的形成机制和影响因素, 对于缓解地方政府治理矛盾和提升地方政府治理效能具有重要的理论意义和实践价值。

目前学术界对差序政府信任形成机制和影响因素的探讨沿用政府信任的解释路径, 主要从制度绩效、文化心理和社会影响三种视角加以解释。制度绩效的视角强调差序政府信任是政治制度和政府效能等相关变量的函数, 政治结构因素、压力型体制及政府在经济绩效、腐败治理、政策执行和政府回应等方面的表现, 以及对政治机构的态度都会对差序政府信任产生影响(Hetherington, 1998; 李连江, 2012; 陈丽君和朱蕾蕊, 2018; Chen and Xiang, 2020; Bottasso et al., 2022; Zhai, 2022)。文化心理的视角强调差序性政府信任的形成与特定社会的文化心理有密切的关系, 这些变量包括威权主义价值观(胡晓利和李兆友, 2018; Hu and Yin, 2020; Zhuang, 2024)、儒家道德规范(Shi, 2015; Wu and Wilkes, 2018)、宗教信仰(Fukuyama, 1995; Xiao, 2022)、社会资本(罗家德等, 2017; Hu, 2021)等。社会影响的视角认为差序政府信任的产生受到一些社会环境变量的影响, 如媒介使用(胡荣和庄思薇, 2017; Xu et al., 2022; Kipkoech, 2023)、风险认知(Ma and Christensen, 2019)、政治自由(Jiang and Zhang, 2021)、社会公平(张等文和陶苞朵, 2022; Kincaid and Cole, 2016)及市场化水平(韩彦超, 2022)。

既有关于差序政府信任的文献虽引发了诸多讨论, 但仍存在进一步澄清和拓展的空间。第一, 绝大部分研究基于“设计驱动”的策略来识别不同行政层级的信任对象, 仅区分了抽象的“中央—地方”差异(吕杰和刘天祥, 2022), 而忽视了不同层级地方政府之间的信任差别, 甚至在某种程度上, 差序政府信任成为中央政府和地方政府信任差距的代名词, 这在一定程度上窄化了差序政府信任的概念外延。第二, 已有研究大多从公众或政府单一视角入手, 而从公众与政府互动视角入手考察差序政

府信任的生成具有重要价值;差序政府信任从行为层面可被视为公众与政府的一种互动交往关系,信任感来源于公众与政府直接或间接接触中形成的感知和评价(张成福和边晓慧,2013a)。第三,现有解释视角在考察央地差序信任的形成机制时具有较强的效力,但是否适合解释地方政府的差序信任特点却不得而知,而地方政府间的信任差距及如何产生是学术界需要回答的重要议题。第四,作为联结公众与政府部门的一个主要群体,基层公务人员承担着“政府代言人”的角色,在一定范围内代表政府形象并履行相应的职能,而公众对政府的信任很大程度上受基层公务人员形象的影响,但已有文献缺乏从基层公务人员角度探究差序政府信任生成机制的探讨。

基于此,本文提出差序地方政府信任的概念,并从公众与基层公务人员互动的角度来探究差序地方政府信任的形成机制。本文思考的基本问题是,公众对基层公务人员的形象感知能否影响差序地方政府信任?不同维度的基层公务人员形象对差序地方政府信任的影响是否具有差异性?

本文在以下三个方面推动了既有研究和文献的发展。其一,本文聚焦差序地方政府信任这一新的主题,拓展了差序政府信任概念的研究边界。其二,本文将不同层级间差序地方政府信任差距视为公民对基层公务人员形象感知的函数,并运用行为实验方法探究了两者的因果关系,为深入剖析差序地方政府信任的来源提供了全新的微观解释视角。其三,本文清晰呈现了基层公务人员形象与差序地方政府信任之间关系的证据,研究结果有助于解释公众对作为政府代理人的基层公务人员的态度如何向地方政府的信任评价迁移,以及这种迁移发生的边界条件。

二、文献和假设

(一) 基层公务人员形象与差序地方政府信任

政府信任在静态视角下是一种心理状态、态度和评估结果,是公众对政府制度、绩效、政府机构及政治当局能否满足自身期待的一种评价(Miller and Listhaug, 1990)。政府信任在动态视角下强调公众与政府互动的过程,是公众对政府合理期待及政府回应基础上的一种互动合作关系,来源于公众与政府互动过程中对政府行为、过程、绩效等的整体评价(张成福和边晓慧,2013a)。经济社会的不断发展使得公众需求不断增加,与政府的互动行为更加频繁,政府信任的结构也更多基于公众与政府互动的行动过程视角来构建,呈现出复合性特点。根据不同的内部构成,信任可以划分为不同的类型。基于行动过程本身思考,政府信任包括绩效信任和过程信任。绩效信任指政府行为的结果,即政府实现的目标是否能满足公众的要求和期待。过程信任指向行为本身,宏观层面指代政府治理过程,微观层面以公务员个体具体的行为为基础(张成福和边晓慧,2013b)。公众与政府的微观互动因素是政府信任形成的重要来源之一,本文正是关注由公众与基层公务人员互动行为的过程及结果带来的信任。

公众对政府的信任度并非一直保持恒定状态,而是在行为过程中不断被建构(Citrin, 1974; 艾明, 2012), 这种行为过程就包括公众和基层公务人员的接触和互动, 在这些反复的交流互动中, 公民构建了基于过程的政府信任。研究发现, 公众与基层公务人员不愉快的互动经历会影响其对地方政府的看法(Silva et al., 2022), 交流互动频率的增加有利于提升公众对基层政府的信任(Jar-Der et al., 2018)。Hu (2020)的研究指出, 公众对政府代表(如警察、公务员)的信任会受其使用语言的影响, 听众对说官方语言的官僚比说听众方言的官僚更信任。在政府代表与公民的频繁互动过程中, 基于过程的信任也非常容易受到侵蚀, 如寻求警察服务但未得到满足的公众对国家机构的信任度降低(Turner and Shum, 2025), 但也有研究表明, 在公众面临的问题得不到解决的情况下, 公职人员可以通过在过程中表现出的热情和友好来减轻公众对政府信任的负面影响(Hansen, 2023)。同时, 通过直接的接触过程, 公众能够基于互动对象自身的性格特征对政府信任产生影响。Starke et al. (2020)认为与政治家互动能够帮助公众评估政治家的能力和性格特征, 公众依靠互动得到的线索能够形成对政府行为产生有效结果的期望。公众与政治家互动的次数越多, 就越可能对政治家产生积极的评价, 并有助于培养他们对政府产生良好结果的信念。

公众与基层公务人员的互动还能通过间接感知政府形象塑造政府信任。政府形象是公众基于政府总体表现形成综合印象后产生的客观认知与评价(廖为建, 2001), 代表着公众与政府之间的双向互动和沟通关系, 反映了公众对政府的认同与信任程度(蒋文武, 2002)。公众对政府的信任不仅来源于政策本身的有效性, 还取决于公职人员自身素质带给民众的整体印象(李书巧和谭燕, 2021)。迈克尔·李普斯基(2024)指出, 街头官僚作为行使社会控制功能的政府代表, 承载着公众对政府公平和有效服务的期望。基层公务人员作为中国情境下街头官僚的主要群体, 是与公众互动最频繁的政府一线工作人员, 承担着执行公共服务的职能, 直接塑造了政府形象(朱春奎, 2014)。作为政府部门与群众接触最密切的特殊群体, 基层公务人员在实现政府职能的过程中扮演着特殊角色, 代表着政府的形象与面孔(迈克尔·李普斯基, 2024; Zack, 2017)。基层公务人员的主要任务是执行国家政策, 而他们对政策的理解差异和执行方式的不同会直接影响公众的利益与生活体验, 进而作用于政府在公众心中的形象(韩志明, 2008)。而政府形象是影响政府信任的核心因素之一, 大量研究已证实其对塑造政府信任具有重要意义。

朱春奎和毛万磊(2017)指出, 增强公众对政府信任的重要途径是改善政府在公众心中的形象。积极的政府形象能显著提升公众对政府的信任程度(刘桂花和韩文丽, 2014), 当公众感知到地方政府积极的政府形象时, 能够更清晰地认识到地方政府的合法性和有效性, 从而有助于提升其对地方政府的信任(Pandey, 2010)。综上, 公众与基层公务人员的互动交流有助于增加对政府的信任感, 其来源之一正是互动中感知到的政府形象(王浦劬和郑姗姗, 2019)。

以上研究从不同层面论证了公众感知到的基层公务人员的形象可能对政府信

任产生重要影响,事实上,政府信任并非一个不可分割的整体性概念。如前所述,差序政府信任是基于中国本土政治经验提炼出的重要学术概念(吕杰和刘天祥,2022),其强调的是整体上公众对政府的信任水平呈现出随政府行政级别升高而递增的差序性特点,但中国情境下差序政府信任的微观生态结构更为复杂,仅用“差序政府信任”这一概念来概括中国民众政府信任的生态结构显然是不完整的(吕杰和刘天祥,2022),因为几乎所有研究都将这种差序性简化为中央政府和地方政府之间的信任差距,并由此忽视了不同层级地方政府内部更为复杂的差异性,而理解各级政府间的信任差异现象并在此基础上考察不同行政层级政府支持和信任的来源尤其重要(Chen,2017)。

中国情境下的地方政府包括“省-市-县-镇”(直辖市、港澳台地区、海南省除外)的四级政府。已有研究发现,公众对政府的信任程度随着地方政府层级的降低而下降(Flatø,2022)。由此可推断,整体而言,中国情境下公众对高层级地方政府的信任高于对低层级地方政府的信任,这一体现于不同层级地方政府之间的信任差异现象可被称为“差序地方政府信任”,具体的信任层级差可以基于更高层级地方政府与更低层级地方政府的信任度差值来获取(郑姗姗,2022)。这一概念的提出有助于更完整地考察政府信任的内部结构及其不平衡特点,从而更精准地把握差序政府信任的内涵和外延。需要说明的是,“差序地方政府信任”是“差序政府信任”的一种特殊类型,前者强调公众对高层级地方政府的信任高于对低层级地方政府的信任这一具体现象,而后者通常指代公众更信任中央政府、对地方政府信任度较低的情形。

本研究聚焦于地方政府间的信任差距,尝试从公众对基层公务人员的形象感知切入,探究差序地方政府信任的形成机制及边界条件,进而为消减不同层级地方政府的信任差距、提升地方政府治理效能提供有益探索。前文已述及,公众对基层公务人员的形象感知可能会在一定程度上影响政府信任水平,由此可推断,这种形象感知也可能在一定程度上影响差序地方政府信任,由于更低层级的地方政府在公众心中的信任最低(Li,2016;Flatø,2022),且与公众有更直接的接触,因此,当公众感知到基层公务人员更为积极的形象时,其对更低层级地方政府信任的提升作用将更为显著,而对更高层级地方政府信任的提升则相对有限,进而缩小更高层级和更低层级地方政府之间的信任差距。基于此,本文提出如下假设。

H1: 公众对基层公务人员的形象感知显著影响差序地方政府信任;公众感知到的基层公务人员形象越积极,他们对不同层级地方政府之间的信任差距越小。

H1a: 公众感知到的基层公务人员形象越积极,他们对县政府与乡镇政府之间的信任差距越小。

H1b: 公众感知到的基层公务人员形象越积极,他们对市政府与县政府之间的信任差距越小。

H1c: 公众感知到的基层公务人员形象越积极,他们对省政府与市政府之间的信任差距越小。

(二) 何种基层公务人员形象更能影响差序地方政府信任:能力抑或热情?

社会心理学研究表明,人们对特定对象的形象感知或印象形成本质上是一个分类过程,即根据某些固有属性或特征对知觉对象进行类别化的过程(Tajfel,1982),在此过程中,人们往往需要依赖于某些关键特征形成对知觉对象的整体印象,而热情和能力被认为是其中最重要的两个维度。刻板印象内容模型(Stereotype Content Model,SCM)指出,日常互动中人们主要通过热情和能力这两个维度形成对特定对象的刻板印象(Fiske et al.,2002),热情一般同维持社会关系的品质相关,能力则与知识、技能有关。人们往往自发地从这两个维度对他人形成整体印象,且这些印象会显著影响后续行为。SCM 常被用于预测某些特定群体及其行为(Fiske et al.,1999;Esses and Dovidio,2002),成为解释众多社会认知现象的类型学框架,被证明具有广泛的跨情境、跨时间和跨文化的普适性(Cuddy et al.,2008),对中国群体同样具有非常好的预测效力(佐斌等,2006)。近年来,SCM 逐渐被引入政治学和公共管理领域,如对政治领导人人格(Laustsen and Bor,2017)和国家图式(Leeds,2020)等的分析,也有研究进一步探讨这两种不同的形象特质对其他群体心理或行为的影响,如Hansen(2022)探究了对政府公职人员的热情和能力印象对行政机构和政治机构信任的影响,高学德和冯露露(2022)也使用刻板印象内容模型探究地方政府形象对公众满意度的作用机制。

虽然热情和能力是人们对他人和社会进行判断的两个维度,但二者作用并不一致,已有研究发现热情维度比能力维度更重要,即热情信息比能力信息对印象形成的影响更强,这种现象被称为“热情优先效应”,表现为当对知觉对象的特征进行描述时,人们往往会强调热情而非能力;在感知他人时,人们也会更倾向于寻找热情相关而非能力相关的信息(Brambilla et al.,2011)。当知觉他人时,无论阶层高低都认为热情比能力更重要(韦庆旺等,2018)。不仅如此,当涉及热情感知时,对他人的行为情绪反应也比涉及能力感知时更强烈(Caprariello et al.,2009)。在政治学和公共管理领域,“热情优先效应”同样得到实证支持。例如,在对候选人评估和投票选择中,温暖的印象可能比能力印象更重要(Laustsen and Bor,2017;Laustsen,2017);在政治机构评价中,政治机构的善意和意图也比政府能力对政治信任更加重要(Jamal,2007)。此外,与营利机构相比,非营利机构往往给人留下“高热情低能力”的形象(Aaker et al.,2010)。高学德和冯露露(2022)在有关政府形象与公民满意度的关系研究中,也发现了政府意愿比政府能力能引发公众更高满意度的事实。

基层公务人员既是普通公众日常互动的认知对象,也是作为政府代言人的特殊群体,其形象分类可借鉴SCM中有关热情和能力的二分法,以及由此衍生出的关于政治领导人和政府机构形象等的类似分类框架。本文认为,公众基于与基层公务人员互动的认知经验形成对其形象的感知,这一感知可从热情与能力两个维度加以考

察。基层公务人员的热情形象,强调其在提供公共服务过程中对公众福祉的关注或对价值规范的遵循程度,侧重反映基层公务人员行为的态度、意图和动机在公众心目中的展示;基层公务人员的能力形象则强调其是否以高效、高质量的方式履行职责及是否有能力处理各种工作事务,侧重反映其行为能力在公众心目中的体现。本文预测,尽管基层公务人员的热情和能力形象对差序地方政府信任均有显著影响,但二者的影响强度却有显著的差异——热情形象的影响要显著高于能力形象。

这主要基于两方面的理由。第一,在基层公务人员提供公共服务的过程中,公众对其态度、意图与动机的判断要比对能力的判断更易形成且更重要。第二,既有研究(如政治领导人、非政府组织、政治机构以及政府形象等领域)已普遍证实热情比能力更重要(Jamal, 2007; Aaker et al., 2010; Laustsen, 2017; Laustsen and Bor, 2017; 高学德和冯露露, 2022)。基于此,本文认为,基层公务人员形象的热情优先效应较普遍存在于公众的政治态度中,并同样体现在其对不同层级地方政府的信任评价中,据此,提出如下假设:

H2: 基层公务人员的热情形象和能力形象对差序地方政府信任的影响具有差异效应,与能力形象相比,公众感知到基层公务人员更热情的形象对差序地方政府信任的影响更大。

三、研究设计

(一) 实验设计类型

本文采用 2(热情:高/低)×2(能力:高/低)×2(基层公务人员类型:社区工作人员/交警)的被试间实验设计检验假设关系。实验材料借鉴 De Boer(2020)的设计思路,受访者被要求想象和一位基层公务人员互动(解决受访者面临的问题)的场景,通过对互动场景的差异化描述实现对基层公务人员热情与能力形象的操纵,共设置 8 种实验情境。

基层公务人员的热情形象和能力形象主要通过对互动场景中其解决受访者问题过程中的表现,采用特定形容词表述的方式进行操纵,如热情形象使用“友好”“热情”等词汇,能力形象使用“专业”“熟练”等词语。为丰富实验内容并最大程度地避免基层公务人员单一类型导致的结果偏差,本研究在实验材料中设计了两种基层公务人员类型——社区工作人员和交警。社区作为基层治理的“微型政府”,承担着重要的行政职责并落实政府各项基层工作,这要求社区工作人员高频次与公众互动;交警作为一线执法人员,其行为举止直接关系公众切身利益,由于近年来机动车数量不断增加,公众与交警的接触频率持续上升。这两种基层公务人员在一定程度上可代表基层公务人员的不同类型(De Boer, 2020; 高学德等, 2023)。同时,为最小化群组间特征差异,受访者被随机分配至 8 种实验条件中。

在实验设计中,本文主要控制了两个潜在的协变量。一是控制基层公务人员和

公众的互动细节,若实验材料中包含过多互动方式、内容或基层公务人员性别等具体线索,可能导致自变量混淆进而影响研究的内部效度。因此,研究选择以低线索信息代替其他更为具体丰富的细节,尽管这种做法可能对外部效度产生潜在威胁,但至少确保研究的内部效度不受互动复杂性干扰。二是控制受访者个人的居住经历和经验的可能影响,若实验材料设计不当,被试可能基于自身实际互动经历而非实验信息对地方政府的信任状况进行评价,故研究虚构了“M地”场景,要求被试想象自己居住于该地并与当地基层公务人员互动的情境,以此降低既有经验对实验结果的干扰。此外,研究还测量了一些可能影响因变量的控制变量,包括性别、年龄、民族、职业、收入等基本人口学变量,以及政治兴趣、社会信任等其他控制变量。

最后设计的实验材料如下(以高热情×高能力×社区工作人员情境为例):请想象你居住在M地,因某些需求,你向当地社区工作人员咨询问题,社区工作人员在回应时表现出积极热情的态度,全程耐心询问你是否还有其他问题。在解答疑问时,社区工作人员非常熟练,能够快速给出专业且清晰的解决方案。

(二) 被试选择

本文使用了G*power3.1软件计算所需样本量,在效应量 $d=0.25$ 、显著性水平 $\alpha=0.05$ 且统计检验力水平达到95%的条件下,计算得出至少需要279名实验对象。确定样本量后,通过Credamo(见数)平台发布调查问卷,共发布了463份问卷,剔除24份无效问卷后,最终获得有效问卷439份,有效问卷率为94.8%。所有样本中,男性和女性占比分别为41.5%和58.5%,16~25岁、26~45岁和45岁以上的人数占比分别为29.2%、52.4%和18.4%,高中及以下、专科、本科和硕士及以上学历者占比分别为4.8%、10.3%、73.8%和11.2%。值得注意的是,本次调查中受过高等教育的样本比例偏高。

为检验受访者在各个实验组中分布的均匀性,本文进行了平衡性检验(见表1)。结果显示,各实验组受访者在所有控制变量上的得分均不存在统计学意义上的显著性,即受访者在各个实验组分布均匀,实验处理的被试分组具有随机性。

表1 不同实验处理组被试的平衡性检验

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
性别	0.455 (0.503)	0.636 (0.485)	0.709 (0.458)	0.545 (0.503)	0.574 (0.599)	0.574 (0.499)	0.618 (0.490)	0.571 (0.499)
年龄	2.073 (1.069)	2.291 (0.975)	2.036 (1.088)	2.109 (0.936)	2.093 (1.069)	1.981 (0.961)	1.945 (0.911)	2.089 (1.100)
民族	0.036 (0.189)	0.018 (0.135)	0.109 (0.315)	0.000 (0.000)	0.019 (0.136)	0.056 (0.231)	0.000 (0.000)	0.018 (0.134)
学历	1.836 (0.660)	1.782 (0.686)	1.964 (0.637)	1.964 (0.576)	1.944 (0.627)	1.907 (0.559)	1.964 (0.769)	1.946 (0.519)

续表								
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
政治面貌	1.764 (1.276)	2.273 (1.130)	1.764 (1.319)	1.709 (1.301)	1.759 (1.345)	2.019 (1.141)	1.727 (1.312)	1.875 (1.322)
职业	3.782 (1.988)	3.855 (1.850)	3.545 (1.942)	3.636 (1.747)	3.574 (2.015)	3.556 (1.870)	3.745 (1.828)	3.730 (1.995)
主观收入	2.655 (0.799)	2.982 (0.757)	2.909 (0.776)	2.782 (0.854)	2.907 (0.734)	2.852 (0.737)	2.964 (0.719)	2.857 (0.699)
宗教信仰	0.764 (0.429)	0.673 (0.474)	0.855 (0.356)	0.836 (0.373)	0.870 (0.339)	0.796 (0.407)	0.782 (0.417)	0.839 (0.371)
政治兴趣	3.818 (0.841)	3.818 (0.722)	3.727 (0.891)	3.636 (0.930)	3.815 (0.826)	3.611 (0.940)	3.727 (0.932)	3.714 (0.756)
社会信任	4.073 (0.766)	3.855 (0.848)	3.673 (0.883)	3.836 (0.877)	3.889 (0.883)	3.648 (0.914)	3.836 (0.834)	3.607 (1.003)

注:各实验组的代号分别为:(1)高热情高能力社区工作人员;(2)高热情低能力社区工作人员;(3)低热情高能力社区工作人员;(4)低热情低能力社区工作人员;(5)高热情高能力交警;(6)高热情低能力交警;(7)低热情高能力交警;(8)低热情低能力交警。括号内为标准误。

(三) 因变量的测量

本文的因变量为差序地方政府信任。一般而言,政府信任的测量有直接测量和间接测量两种方式。直接测量通过直接询问实验对象对具体政府机构的信任程度实现,间接测量则通过询问实验对象对政府政策效果、政府行为等方面的满意程度来实现(朱春奎和毛万磊,2017)。由于本文不涉及对政府公共服务和政府行为等的考察,因此使用直接测量方法,借鉴中国综合社会调查(CGSS)和中国社会状况综合调查(CSS)问卷中对地方政府信任测量的题项,主要描述为“您对下列机构的信任程度如何?”本文采用五级量表计分(1代表“非常不信任”,5代表“非常信任”)并测量了公众对省、市、县和乡镇四级地方政府的信任度。差序地方政府信任通过更高层级地方政府信任和更低层级地方政府信任之间的差值进行度量(Su et al., 2016)。

四、研究结果

(一) 操纵检验

为确保实验材料对自变量操纵的有效性,研究借鉴 Hansen(2022)对热情和能力的测量方法,设置了检验题项:“回想一下您刚才想象的与社区工作人员/交警的交流,您将如何对社区工作人员/交警进行评价”,要求被试在五级量表上分别对热情

和能力的检验题项进行回答(热情题项中1表示“冷漠且不乐于助人的”,5表示“热情且乐于助人的”,能力题项中1表示“无能的、不熟练的”,5表示“有能力的、熟练的”)。结果显示,高热情组和低热情组在热情题项的操纵检验中具有显著差异($M_{\text{高热情}} = 4.62, M_{\text{低热情}} = 1.57, t = -51.34, p = 0.000$),高能力组和低能力组在能力题项上的得分亦存在显著差异($M_{\text{高能力}} = 4.49, M_{\text{低能力}} = 1.75, t = -45.27, p = 0.000$)。这表明本文对热情和能力的操纵是有效的。

(二) 基层公务人员形象对差序地方政府信任的影响

表2呈现了公众对基层公务人员的形象感知影响不同层级差序地方政府信任的回归分析结果。结果显示,热情形象与能力形象均对差序地方政府信任具有显著负向预测作用,其中,热情形象显著负向预测县与乡镇政府、市与县政府间的差序信任;能力形象则显著预测了所有层级的差序地方政府信任。这表明,积极的基层公务人员形象能够缩小不同层级地方政府信任之间的差距,假设1得到验证。

表2 基层公务人员形象影响差序地方政府信任的回归分析结果

预测变量	县与乡镇政府信任差		市与县政府信任差		省与市政府信任差	
	模型一	模型二	模型三	模型四	模型五	模型六
热情		-0.137 **		-0.178 ***		0.026
能力		-0.114 *		-0.190 ***		-0.101 *
性别	0.064	0.058	-0.015	-0.023	-0.054	-0.052
年龄	0.038	0.034	-0.046	-0.053	0.005	0.000
民族	-0.007	0.000	-0.040	-0.029	0.032	0.037
学历	-0.008	-0.015	0.038	0.029	-0.127 *	-0.125 *
政治面貌	0.052	0.052	0.018	0.015	-0.014	-0.024
职业	-0.001	-0.012	0.006	0.006	0.047	0.049
主观收入	-0.025	-0.031	0.109 *	0.101 *	-0.033	-0.034
宗教信仰	0.037	0.034	-0.017	-0.019	0.022	0.027
政治兴趣	0.122 *	0.128 *	-0.123 *	-0.114 *	0.065	0.067
社会信任	0.003	0.021	0.010	0.037	-0.080	-0.073
Adjusted R^2	-0.001	0.026	0.005	0.069	0.008	0.014
ΔR^2		0.031 ***		0.067 ***		0.011

注:表格中数字为标准化系数,* $p < 0.05$,** $p < 0.01$,*** $p < 0.001$ 。

本文还统计了基层公务人员不同形象下的地方政府信任状况(见表3),结果发现,无论热情形象还是能力形象,基层公务人员积极形象下不同层级地方政府信任的平均值差别不大(高热情形象: $M_{\text{乡镇政府信任}} = 3.930, M_{\text{县政府信任}} = 3.930, M_{\text{市政府信任}} = 3.880, M_{\text{省政府信任}} = 3.910$;高能力形象: $M_{\text{乡镇政府信任}} = 4.010, M_{\text{县政府信任}} = 4.030, M_{\text{市政府信任}} =$

3.970, $M_{\text{省政府信任}} = 3.890$), 而消极形象下两者之间的差别较大(低热情形象: $M_{\text{乡镇政府信任}} = 2.590$, $M_{\text{县政府信任}} = 2.840$, $M_{\text{市政府信任}} = 3.060$, $M_{\text{省政府信任}} = 3.040$ 低能力形象: $M_{\text{乡镇政府信任}} = 2.500$, $M_{\text{县政府信任}} = 2.730$, $M_{\text{市政府信任}} = 2.970$, $M_{\text{省政府信任}} = 3.050$)。这在一定程度上说明,基层公务人员的积极形象对差序地方政府信任的消减作用可能是通过提升低层地方政府信任水平来实现的。

此外,从数据分布的置信区间来看,积极形象下政府信任各得分的标准差较小(得分在 0.893~1.107 之间),消极形象下政府信任各得分的标准差较大(得分在 1.136~1.271 之间),积极形象下被试对各层级地方政府的信任度表现出了较为一致的评价,而在消极形象下评价的内部差异较大。

表 3 基层公务人员不同形象下的地方政府信任

		<i>N</i>	<i>M</i>	<i>SD</i>
乡镇政府信任	低热情	221	2.590	1.271
	高热情	218	3.930	1.107
	低能力	220	2.500	1.244
	高能力	219	4.010	1.025
县政府信任	低热情	221	2.840	1.251
	高热情	218	3.930	1.029
	低能力	220	2.730	1.237
	高能力	219	4.030	0.921
市政府信任	低热情	221	3.060	1.142
	高热情	218	3.880	0.976
	低能力	220	2.970	1.136
	高能力	219	3.970	0.893
省政府信任	低热情	221	3.040	1.241
	高热情	218	3.910	0.936
	低能力	220	3.050	1.225
	高能力	219	3.890	0.969

(三) 热情和能力形象对差序地方政府信任的差异性影响效应

假设 2 预测热情形象对差序地方政府信任的影响高于能力形象的影响。为验证该假设,研究比较了不同自变量的多元回归标准化系数大小(相应的标准化回归系数见表 2)。结果显示,对于县与乡镇政府间的差序信任,热情形象的标准化回归系数绝对值(-0.137)大于能力形象(-0.114);对于市与县政府间的差序信任,热情形象的标准化回归系数绝对值(-0.178)小于能力形象(-0.190);对于省与市政府间的差序信任,热情形象的影响不显著,而能力形象的影响显著,标准化回归系数为

(-0.101)。由此可知,热情形象对由低到高的差序地方政府信任的影响逐渐减弱,而能力形象的影响则逐渐增强。

上述分析仅基于回归系数的绝对值大小初步揭示了热情和能力形象影响不同类型差序地方政府信任的大致趋势,但这种差异性是否具有统计学上的显著性仍须进一步验证。为进一步检验 H2,研究比较高热情低能力组和低热情高能力组在不同层级地方政府差序信任上的均值差异,结果见表 4、表 5、表 6。结果显示,对于县与乡镇政府间的差序信任,高热情低能力组的差序地方政府信任得分(0.147)低于高能力低热情组(0.182),但两者并未达到统计学上的显著差异水平($p=0.780$)。同样,对于市与县政府间的差序信任,虽然高热情低能力组的差序地方政府信任得分(0.028)高于高能力低热情组的差序地方政府信任得分(0.009),但两者同样未达到统计学上的显著差异水平($p=0.852$),这表明,热情形象和能力形象对县与乡镇、市与县政府间的差序信任的影响无明显差异。

表 4 不同基层公务人员形象感知下的县与乡镇政府信任差

		能力		总计
		高	低	
热情	高	-0.147(0.780)	0.147(1.044)	0.000(0.931)
	低	0.182(1.024)	0.306(0.840)	0.244(0.936)
总计		0.018(0.924)	0.227(0.948)	0.123(0.940)

表 5 不同基层公务人员形象感知下的市与县政府信任差

		能力		总计
		高	低	
热情	高	-0.128(0.708)	0.028(0.670)	-0.051(0.707)
	低	0.009(0.710)	0.441(0.805)	0.226(0.788)
总计		-0.059(0.711)	0.236(0.781)	0.089(0.761)

表 6 不同基层公务人员形象感知下的省与市政府信任差

		能力		总计
		高	低	
热情	高	-0.110(0.762)	0.165(0.788)	0.028(0.785)
	低	-0.046(0.759)	0.000(0.820)	-0.023(0.789)
总计		-0.078(0.759)	0.082(0.807)	0.002(0.787)

然而,对于省与市政府间的差序信任,高热情低能力组得分(0.165)高于高能力低热情组(-0.046),且两者达到统计学上的显著差异水平($p=0.047$),这说明,热情形象和能力形象对省与市政府差序信任的影响具有明显差异,但不同于本文预测,

能力形象对缩小省与市政府差序信任的影响更大,未表现出“热情优先效应”,反而呈现出显著的“能力优先效应”。

综上所述,研究发现热情和能力形象对不同层级差序地方政府信任的影响具有差异效应,虽然文中假设 2 未得到验证,但得出了其他有意义的结论。首先,热情和能力形象对于县与乡镇以及市与县政府的差序信任的影响并无显著差别。其次,热情和能力形象对于省和市政府的差序信任具有显著差别,且能力形象的影响显著大于热情形象。最后,随着地方政府层级的提升,热情形象对不同层级地方政府差序信任的影响逐渐减弱,而能力形象的影响逐渐增强。

五、结论与讨论

作为公众与政府之间关系的体现,普遍存在的差序政府信任现象有其独特的价值和意义(李书巧和谭燕,2021)。然而,若各级政府间的信任差距过大,公众的不信任将更多阻滞于地方尤其是基层,这会给地方政府治理和社会稳定带来巨大挑战。因此,探讨差序地方政府信任的影响因素并在此基础上提出针对性消减对策具有现实紧迫性。本文提供了从基层公务人员的形象入手管窥差序地方政府信任生成逻辑的有益视角。研究发现,公众感知到基层公务人员富有热情 and 能力的形象会显著缩小不同层级地方政府之间的信任差距,且这种缩小效应是通过提升对更低层级地方政府的信任来实现的。

本文未发现基层公务人员形象影响差序地方政府信任的“热情优先效应”,反而揭示了其影响省与市政府差序信任的“能力优先效应”,并且随着地方政府层级的提升,热情形象对不同层级地方政府差序信任的影响逐渐减弱,而能力形象的影响逐渐增强。已有研究表明,热情与能力孰轻孰重会受到情境的调节:工作关联情境凸显个体能力特质,而社交导向情境中的热情优先效应更显著(Durante et al., 2017),佐斌等(2020)的研究也发现,工作导向情境下,在热情与能力独立维度视角中,情境的削弱效应使得热情优先效应无法表现。本研究聚焦公共服务这一工作情境,它更强调基层公务人员的能力特质而非热情特征,因此可能对热情优先效应存在一定的削弱作用,导致热情优先效应消失。当然,这仅是可能的解释,更有说服力的证据仍需后续研究验证。

本研究结果为地方政府的管理实践提供了重要启示。首先,基层公务人员作为长期坚守在政策落地前“最后一公里”战线上的政府或国家代理人,承担着让民众真切感知党和国家关怀的神圣使命和历史责任(李志杰,2021)。地方政府决策者须意识到,基层公务人员的形象管理对于提升地方政府治理效能具有重要意义,这不仅关乎个人层面,更会影响到公众对地方政府的信任,若失去公众支持和信任,地方政府治理效能与社会稳定将面临巨大挑战。其次,不能过度依赖基层公务人员的服务态度和热情等“软治理”变量来修复信任差距,须将专业性和能力建设等“硬治理”要

素纳入形象管理的重要内容。公众对政府的评价往往具有理性特征(艾明,2012),他们不仅关注基层公务人员的服务态度是否热情友好,更看重其能否有效解决自己的实际困难和需求。第三,消减地方政府间的信任差距须实施分层级形象管理策略:对乡镇和县等较低层级的地方政府重点提升热情形象,而对市和省等较高层级的地方政府则更需强化能力形象管理策略,如此才更有可能提升民众对基层政府的信任,并在此基础上缩小各级地方政府间的信任差距。

当然,本研究仍存在一些不足和有待完善之处:首先,本文在研究材料中尽可能提供较少的线索以控制额外变量的影响,但这是以牺牲研究的外部效度为代价的,现实生活中公众和基层公务人员的互动往往更为具体、丰富,因此,后续研究需要在更真实的情境中开展以提升研究的生态效度。其次,在实验材料的设计中为了更大程度地纳入不同类型的基层公务人员,本文选取了社区工作人员以及交警两种基层公务人员为代表,但其代表性和科学性还存在一定的局限,未来可继续探索和完善。最后,本文发现公众对基层公务人员积极的形象感知可缩小地方政府之间的信任差距,但这种效应能否扩展至央地差序信任仍有待进一步验证。

参考文献

- 艾明. 2012. 理性选择制度下的我国政府信任度的建构过程[J]. 行政论坛, 19(6): 16-21.
- Ai M. 2012. The construction process of government trust in China under the rational choice system[J]. *Administrative Tribune*, 19(6): 16-21. (in Chinese)
- 陈丽君, 朱蕾蕊. 2018. 差序政府信任影响因素及其内涵维度——基于构思导向和扎根理论编码的混合研究[J]. 公共行政评论, 11(5): 52-69, 187.
- Chen L J, Zhu L R. 2018. Determinants of hierarchical trust in governments and their conceptual dimensions: Based on trust theory and grounded theory[J]. *Journal of Public Administration*, 11(5): 52-69, 187. (in Chinese)
- 高学德, 冯露露. 2022. 地方政府形象对公众满意度的影响研究——基于政府能力和意愿的分析[J]. 公共行政评论, 15(6): 116-135, 199.
- Gao X D, Feng L L. 2022. Research on the effect of local government image on public satisfaction: Evidence from government competence and willingness[J]. *Journal of Public Administration*, 15(6): 116-135, 199. (in Chinese)
- 高学德, 王倩, 沈茜芸. 2023. 公众如何评价“街头官僚”的热情和能力?——兼论中国情境下公共管理复制实验的本土化问题[J]. 公共管理与政策评论, 12(6): 31-44.
- Gao X D, Wang Q, Shen X Y. 2023. How does citizen access street-level bureaucrats warmth and competence? —Discuss on the indigenization of public management replication experiment in China[J]. *Public Administration and Policy Review*, 12(6): 31-44. (in Chinese)
- 耿静. 2013. 政府信任的差序化: 基层治理中的“塔西佗陷阱”及其矫治[J]. 理论导刊,

- (12): 31-33.
- Geng J. 2013. The differentiation of government trust: The Tacitus trap in grassroots governance and its correction[J]. *Journal of Socialist Theory Guide*, (12): 31-33. (in Chinese)
- 管珩. 2012. 政治信任的层级差异及其解释: 一项基于大学生群体的研究[J]. 公共行政评论, 5(2): 67-99, 179-180.
- Guan Y. 2012. Differential between trust in multiple levels of government and its explanation: A survey based on undergraduates in China [J]. *Journal of Public Administration*, 5(2): 67-99, 179-180. (in Chinese)
- 韩彦超. 2022. 市场化与差序政府信任的代际变迁[J]. 北京社会科学, (12): 111-121.
- Han Y C. 2022. Marketization and intergenerational changes of hierarchical government trust[J]. *Social Sciences of Beijing*, (12): 111-121. (in Chinese)
- 韩志明. 2008. 街头官僚的行动逻辑与责任控制[J]. 公共管理学报, 5(1): 41-48.
- Han Z M. 2008. The action logic and responsibility control of the street-level-bureaucrat [J]. *Journal of Public Management*, 5(1): 41-48. (in Chinese)
- 胡荣, 庄思薇. 2017. 媒介使用对中国城乡居民政府信任的影响[J]. 东南学术, (1): 94-111.
- Hu R, Zhuang S W. 2017. The influence of media use on China's urban and rural residents' trust in government [J]. *Southeast Academic Research*, (1): 94-111. (in Chinese)
- 胡晓利, 李兆友. 2018. 中国差序政府信任生成的政治文化机理[J]. 学习与实践, (12): 60-66.
- Hu X L, Li Z Y. 2018. Political and cultural mechanisms of trust generation in China's governments with differentiated orders [J]. *Study and Practice*, (12): 60-66. (in Chinese)
- 蒋文武. 2002. 信息化条件下的政府形象构建[J]. 探索, (3): 49-51, 55.
- Jiang W W. 2002. The construction of government image under the condition of informatization[J]. *Probe*, (3): 49-51, 55. (in Chinese)
- 李连江. 2012. 差序政府信任[J]. 二十一世纪, (6): 108-114.
- Li L J. 2012. Differential government trust[J]. *Twenty-first Century*, (6): 108-114. (in Chinese)
- 李书巧, 谭燕. 2021. 我国差序政府信任的形成逻辑及政治影响研究——基于国内文献考察的视角[J]. 社会科学动态, (3): 57-63.
- Li S Q, Tan Y. 2021. Looking for honesty: Forming logic on the differential governmental trust in China and its political influence[J]. *Dynamics of Social Sciences*, (3): 57-63. (in Chinese)
- 李小勇, 谢治菊. 2013. 村民政府信任与乡村治理绩效: 理论阐释与实证表达[J]. 学习

- 论坛, 29(9): 44-48.
- Li X Y, Xie Z J. 2013. The trust of villager governments and the performance of rural governance: Theoretical explanation and empirical expression [J]. *Tribune of Study*, 29(9): 44-48. (in Chinese)
- 李志杰. 2021. 基层公务人员自由裁量权失范管控的新进路[J]. 学术交流, (9): 30-41.
- Li Z J. 2021. New approaches to the anomie control of grass-roots civil servants' discretion [J]. *Academic Exchange*, (9): 30-41. (in Chinese)
- 廖为建. 2001. 论政府形象的构成与传播[J]. 中国行政管理, (3): 35-36.
- Liao W J. 2001. On the composition and dissemination of government image[J]. *Chinese Public Administration*, (3): 35-36. (in Chinese)
- 刘桂花, 韩文丽. 2014. 基于政府特征视角的政府信任影响因素模型研究[J]. 统计与决策, (21): 54-56.
- Liu G H, Han W L. 2014. A study on the factors influencing government trust based on the perspective of government characteristics[J]. *Statistics & Decision*, (21): 54-56. (in Chinese)
- 罗家德, 帅满, 杨鲲鹏. 2017. “央强地弱”政府信任格局的社会学分析——基于汶川震后三期追踪数据[J]. 中国社会科学, (2): 84-101, 207.
- Luo J D, Shuai M, Yang K H. 2017. A sociological analysis of the pattern of trust in government when “the Center is Strong and Local Government Weak”: Based on third-stage tracking data following the Wenchuan earthquake[J]. *Social Sciences in China*, (2): 84-101, 207. (in Chinese)
- 吕杰, 刘天祥. 2022. 差序政府信任的微观生态结构和衍生逻辑: 构型研究的视角[J]. 北京大学学报(哲学社会科学版), 59(5): 107-118.
- Lyu J, Liu T X. 2022. The micro-ecological structure of hierarchical governmental trust and its derivative logic: A configurational approach[J]. *Journal of Peking University (Philosophy and Social Sciences)*, 59(5): 107-118. (in Chinese)
- 迈克尔·李普斯基. 2024. 街头官僚: 公共服务中的个人困境[M]. 韩志明, 颜昌武, 译. 北京: 中国人民大学出版社.
- Lipsky M. 2024. Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service [M]. Han Z M, Yan C W, trans. Beijing: China Renmin University Press. (translated into Chinese)
- 王浦劬, 郑姗姗. 2019. 政府回应、公共服务与差序政府信任的相关性分析——基于江苏某县的实证研究[J]. 中国行政管理, (5): 101-108.
- Wang P Q, Zheng S S. 2019. Relevance analysis of government response, public service and hierarchical political trust in governments—An empirical study based on a county in Jiangsu province[J]. *Chinese Public Administration*, (5): 101-108. (in Chinese)

- 韦庆旺, 李木子, 陈晓晨. 2018. 社会阶层与社会知觉: 热情和能力哪个更重要? [J]. 心理学报, 50(2): 243-252.
- Wei Q W, Li M Z, Chen X C. 2018. Social class and social perception: Is warmth or competence more important? [J]. *ACTA Psychologica Sinica*, 50(2): 243-252. (in Chinese)
- 张成福, 边晓慧. 2013a. 重建政府信任[J]. 中国行政管理, (9): 7-14.
- Zhang C F, Bian X H. 2013a. The rebuilding of trust in government[J]. *Chinese Public Administration*, (9): 7-14. (in Chinese)
- 张成福, 边晓慧. 2013b. 论政府信任的结构与功能[J]. 教学与研究, (10): 13-21.
- Zhang C F, Bian X H. 2013b. Exploring the structure and functions of trust in government[J]. *Teaching and Research*, (10): 13-21. (in Chinese)
- 张等文, 陶苞朵. 2022. 差序政府信任的影响因素与应对策略——基于 2019 年中国社会状况综合调查数据的分析[J]. 行政论坛, 29(2): 132-140.
- Zhang D W, Tao B D. 2022. The influencing factors and coping strategies of hierarchical trust in the government featuring: Analysis based on the data of Chinese social survey in 2019[J]. *Administrative Tribune*, 29(2): 132-140. (in Chinese)
- 张厚安, 蒙桂兰. 1993. 完善村民委员会的民主选举制度推进农村政治稳定与发展——湖北省广水市村民委员会换届选举调查[J]. 社会主义研究, (4): 38-43.
- Zhang H A, Meng G L. 1993. Improving the democratic election system of village committees and promoting rural political stability and development—Investigation on the election of the village committee in Guangshui City, Hubei Province [J]. *Socialism Studies*, (4): 38-43. (in Chinese)
- 郑姗姗. 2022. 公众安全感与地方政府信任的逻辑关联实证分析[J]. 甘肃行政学院学报, (2): 13-20, 96, 124-125.
- Zheng S S. 2022. An empirical analysis on logical relationship between sense of public security and trust of the local government[J]. *Journal of Gansu Administration Institute*, (2): 13-20, 96, 124-125. (in Chinese)
- 朱春奎. 2014. 贪腐“小官”的共同特点[J]. 人民论坛, (33): 27.
- Zhu C K. 2014. Common characteristics of corrupt “petty officials” [J]. *People's Tribune*, (33): 27. (in Chinese)
- 朱春奎, 毛万磊. 2017. 政府信任的概念测量、影响因素与提升策略[J]. 厦门大学学报(哲学社会科学版), (3): 89-98.
- Zhu C K, Mao W L. 2017. Conceptual measurement, influencing factors and promotion strategies of government trust[J]. *Journal of Xiamen University (Arts & Social Sciences)*, (3): 89-98. (in Chinese)
- 佐斌, 张阳阳, 赵菊, 等. 2006. 刻板印象内容模型: 理论假设及研究[J]. 心理科学进展, 14(1): 138-145.

- Zuo B, Zhang Y Y, Zhao J, et al. 2006. The stereotype content model and its researches [J]. *Advances in Psychological Science*, 14(1): 138-145. (in Chinese)
- 佐斌, 温芳芳, 杨珂, 等. 2020. 情境对“热情优先效应”的影响——基于同伴提名法的检验[J]. *心理科学*, 43(6): 1384-1390.
- Zuo B, Wen F F, Yang K, et al. 2020. Contextual influence on “The Primacy of Warmth Effect”: Evidence from peer nomination test [J]. *Journal of Psychological Science*, 43(6): 1384-1390. (in Chinese)
- Aaker J, Vohs K D, Mogilner C. 2010. Nonprofits are seen as warm and for-profits as competent; Firm stereotypes matter[J]. *Journal of Consumer Research*, 37(2): 224-237.
- Bottasso A, Cerruti G, Conti M. 2022. Institutions matter: The impact of the covid-19 pandemic on the political trust of young Europeans [J]. *Journal of Regional Science*, 62(4): 1122-1148.
- Brambilla M, Rusconi P, Sacchi S, et al. 2011. Looking for honesty: The primary role of morality (vs. sociability and competence) in information gathering[J]. *European Journal of Social Psychology*, 41(2): 135-143.
- Caprariello P A, Cuddy A J C, Fiske S T. 2009. Social structure shapes cultural stereotypes and emotions: A causal test of the stereotype content model [J]. *Group Processes & Intergroup Relations*, 12(2): 147-155.
- Chen D. 2017. Local distrust and regime support: Sources and effects of political trust in China [J]. *Political Research Quarterly*, 70(2): 314-326.
- Chen J C, Xiang J. 2020. Asymmetrical attribution of performance in China: Pathways of economic development and political Trust[J]. *Asian Survey*, 60(5): 978-1003.
- Citrin J. 1974. Comment: The political relevance of trust in government [J]. *American Political Science Review*, 68(3): 973-988.
- Cuddy A J C, Fiske S T, Glick P. 2008. Warmth and competence as universal dimensions of social perception: The stereotype content model and the BIAS map [J]. *Advances in Experimental Social Psychology*, 40: 61-149.
- De Boer N. 2020. How do citizens assess street-level bureaucrats’ warmth and competence? A typology and test[J]. *Public Administration Review*, 80(4): 532-542.
- Durante F, Fiske S T, Gelfand M J, et al. 2017. Ambivalent stereotypes link to peace, conflict, and inequality across 38 nations [J]. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 114(4): 669-674.
- Esses V M, Dovidio J F. 2002. The role of emotions in determining willingness to engage in intergroup contact[J]. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 28(9): 1202-1214.
- Fiske S T, Xu J, Cuddy A C, et al. 1999. (Dis) respecting versus (dis) liking: Status and interdependence predict ambivalent stereotypes of competence and warmth[J]. *Journal of Social Issues*, 55(3): 473-489.

- Fiske S T, Cuddy A J C, Glick P, et al. 2002. A model of (often mixed) stereotype content: Competence and warmth respectively follow from perceived status and competition[J]. *Journal of Personality and Social Psychology*, 82(6): 878-902.
- Flatø H. 2022. Trust is in the air: Pollution and Chinese citizens' attitudes towards local, regional and central levels of government[J]. *Journal of Chinese Governance*, 7(2): 180-211.
- Fukuyama F. 1995. Trust: The social virtues & the creation of prosperity[M]. New York: The Free Press.
- Hansen F G. 2022. How impressions of public employees' warmth and competence influence trust in government[J]. *International Public Management Journal*, 25(6): 939-961.
- Hansen F G. 2023. Can warm behavior mitigate the negative effect of unfavorable governmental decisions on citizens' trust? [J]. *Journal of Experimental Political Science*, 10(1): 62-75.
- Hetherington M J. 1998. The political relevance of political trust[J]. *American Political Science Review*, 92(4): 791-808.
- Hu A N, Yin C. 2020. Schematic categorization of governments moderates the association between the orientation toward authority and government trust in China[J]. *Poetics*, 82: 101478.
- Hu A N. 2021. Outward specific trust in the balancing of hierarchical government trust: Evidence from Chinese mainland[J]. *The British Journal of Sociology*, 72(3): 774-792.
- Hu Y. 2020. Culture marker versus authority marker: How do language attitudes affect political trust? [J]. *Political Psychology*, 41(4): 699-716.
- Jamal A. 2007. When is social trust a desirable outcome? Examining levels of trust in the Arab world[J]. *Comparative Political Studies*, 40(11): 1328-1349.
- Jar-Der L, Man S, Kunhao Y. 2018. A sociological analysis of the "strong central, weak local" pattern of trust in government: Based on three stage tracking data after the Wenchuan earthquake[J]. *Social sciences in China*, 39(3): 5-25.
- Jiang A L, Zhang T H. 2021. Political freedom, news consumption, and patterns of political trust: Evidence from East and Southeast Asia, 2001—2016[J]. *Political Science*, 73(3): 250-269.
- Kincaid J, Cole R L. 2016. Citizen evaluations of federalism and the importance of trust in the federation government for opinions on regional equity and subordination in four countries [J]. *Publius: The Journal of Federalism*, 46(1): 51-76.
- Kipkoech G. 2023. Media use and political trust in Kenya: Media malaise or virtuous circle? [J]. *International Journal of Communication*, 17: 2643-2664.
- Laustsen L. 2017. Choosing the right candidate: Observational and experimental evidence that conservatives and liberals prefer powerful and warm candidate personalities, respectively

- [J]. *Political Behavior*, 39(4): 883-908.
- Laustsen L, Bor A. 2017. The relative weight of character traits in political candidate evaluations: Warmth is more important than competence, leadership and integrity [J]. *Electoral Studies*, 49: 96-107.
- Leeds T. 2020. The state schema: Seeing politics through morality and capacity [J]. *Qualitative Sociology*, 43(4): 543-564.
- Li L J. 2004. Political trust in rural China [J]. *Modern China*, 30(2): 228-258.
- Li L J. 2016. Reassessing trust in the central government: Evidence from five national surveys [J]. *The China Quarterly*, 225: 100-121.
- Ma L, Christensen T. 2019. Government trust, social trust, and citizens' risk concerns: Evidence from crisis management in China [J]. *Public Performance & Management Review*, 42(2): 383-404.
- Mabillard V. 2022. Trust in government: Assessing the impact of exposure to information in a local context [J]. *International Journal of Public Administration*, 45(9): 687-696.
- Miller A H, Listhaug O. 1990. Political parties and confidence in government: A comparison of Norway, Sweden and the United States [J]. *British Journal of Political Science*, 20(3): 357-386.
- Nye J S Jr. 1997. Introduction: The decline of confidence in government [M]//Nye J S Jr, Zelikow P D, King D C. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press: 1-18.
- Pandey P. 2010. Service delivery and corruption in public services: How does history matter? [J]. *American Economic Journal: Applied Economics*, 2(3): 190-204.
- Shi T J. 2015. *The cultural logic of politics in Chinese mainland and Taiwan province* [M]. New York: Cambridge University Press.
- Silva A, Esparza D, Martinez-Ebers V, et al. 2022. Perceived police performance, racial experiences, and trust in local government [J]. *Politics, Groups, and Identities*, 10(3): 343-366.
- Starke C, Marcinkowski F, Wintterlin F. 2020. Social networking sites, personalization, and trust in government: Empirical evidence for a mediation model [J]. *Social Media+Society*, 6(2): 1-11.
- Su Z H, Ye Y Y, He J K, et al. 2016. Constructed hierarchical government trust in China: Formation mechanism and political effects [J]. *Pacific Affairs*, 89(4): 771-794.
- Tajfel H. 1982. Social psychology of intergroup relations [J]. *Annual Review of Psychology*, 33: 1-39.
- Turner J R, Shum M. 2025. How citizens meet the state: Police contact, trust, and civic engagement [J]. *Urban Affairs Review*, 61(1): 3-37.
- Wu C, Wilkes R. 2018. Local-national political trust patterns: Why China is an exception

- [J]. *International Political Science Review*, 39(4): 436-454.
- Xiao Y Z. 2022. The marginal governance on religion and the evolution of hierarchical governmental trust: A practical sociology research in the Zhuo City, of Northern Jiangsu, China[J]. *Logos & Pneuma-Chinese Journal of Theology*, (57): 83-123.
- Xu P, Ye Y J, Zhang M X. 2022. Exploring the effects of traditional media, social media, and foreign media on hierarchical levels of political trust in China[J]. *Global Media and China*, 7(3): 357-377.
- Zacka B. 2017. When the state meets the street: Public service and moral agency [M]. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Zhai Y D. 2022. Government policy performance and central-local political trust in China[J]. *Journal of Public Policy*, 42(4): 782-801.
- Zhuang M X. 2024. Comparative evidence on cultural variability in authoritarianism: An ethical and relational perspective[J]. *Politics*, 44(1): 58-77.

How the Image of Grassroots Public Servants Affects Differential Trust in Local Governments: Evidence Based on Stereotype Content Models

GAO Xuede ZOU Xu

(School of Management, Lanzhou University)

Abstract: An in-depth investigation into the unbalanced structure of government trust is necessary to improve both research in government trust and governance efficiency. Previous research has focused on the differences in trust between central and local governments, but there has been little research on why trust differences arise within the different levels of local governments. This study, which proposes the concept of “differential trust in local governments”, regards the trust gap between county and township governments, city and county governments, and provincial and municipal governments as a function of public perceptions of the image of grassroots civil servants. Based on a stereotype content model, this paper provides evidence that the image of grassroots public servants affects trust in differential local governments based on the two dimensions of ability and enthusiasm. Empirical research finds that: (1) public perceptions of a more positive image of grassroots civil servants is conducive to narrowing the trust gap between high-level and low-level local governments, and this mitigating effect is achieved by increasing trust in low-level local governments; (2) The influence of the image of grassroots civil servants on trust in different levels of local governments reveals differing characteristics, with both enthusiasm and ability affecting trust in. As the level of

government rises, the influence of trust in officials gradually weakens, while the influence of their perceived competence becomes increasingly prominent. This paper makes the following contributions: first, it expands the research boundary of the concept of trust in different local governments. Second, through the use of behavioral experiments, it discusses the causal relationship between citizens' perceptions of grassroots civil servants and the trust gap in local governments at different levels, thus providing a new micro-interpretation perspective for in-depth investigations of the sources of trust in local governments of different orders. Third, the research results help to explain how public attitudes toward grassroots civil servants as government agents shift to trust evaluations of local governments and the boundary conditions where this shift occurs, providing enlightenment about how to reduce the trust gap toward different levels of local governments and to improve the governance efficiency of local governments. The research results also provide enlightenment about the management of local governments. Good image management is not only a personal problem of grassroots civil servants, but it can also transfer and affect public trust in local governments. Aimed at the need for targeted image management of government officials at different levels, "soft governance" variables, such as service attitudes and enthusiasm, and "hard governance" elements, such as professionalism and capacity building, are important criteria to repair the trust gap in local governments. For lower-level local governments, it is necessary to enhance the image of the government in terms of enthusiasm, while for higher-level local governments, it is necessary to strengthen the government image management strategy in terms of capacity building.

Keywords: differential trust in local governments; image of grassroots public servants; stereotype content model

投稿日期: 2024/5/29 送外审日期: 2024/6/10 首轮外审完成日期: 2024/7/19
录用日期: 2025/1/5 最终修回日期: 2025/8/19