

doi:10.11835/j.issn.1008-5831.2016.01.028

欢迎按以下格式引用:余曙光,全薇. 中国政府信任类型的历史嬗变与现实思考[J]. 重庆大学学报(社会科学版),2016(1):217-222.

Citation Format: YU Shuguang, QUAN Wei. Historical evolution and realistic thinking of government trust pattern in China [J]. Journal of Chongqing University (Social Science Edition), 2016(1): 217-222.

# 中国政府信任类型的 历史嬗变与现实思考

余曙光,全薇

(重庆大学公共管理学院,重庆 400044)

**摘要:**政府信任类型是一定时代社会、经济的产物。基于信任关系的表现形态,建国以来已经经历了政府信任的依赖型、松散型和互动型三种类型的嬗变。三种类型在表现形态、结构功能和实际效应上都有明显的差异。笔者通过分析比较,重点探讨了互动型政府信任的时代合理性及其发展趋势,并有针对性地从事观念、机制、主体、关系、危机应对等五个方面提出了进一步完善政府信任的对策。

**关键词:**政府信任;信任类型;历史嬗变

**中图分类号:**D08

**文献标志码:**A

**文章编号:**1008-5831(2016)01-0217-06

政府信任总是受到一定社会政治、经济的影响,并逐渐形成一定的政府信任类型。所谓政府信任类型,就是政府信任在一定历史时期所具有的相对稳定的存在形式与结构特征。国内学者张康之从历史发生学视角探讨了信任类型的三种历史类型,即农业社会的习俗型信任、工业社会的契约型信任和后工业社会的合作型信任<sup>[1]</sup>,这开启了中国国内信任的历史发生学研究。不过学术界至今还没有针对中国当代政府信任类型发展演变及其规律的专门研究。对此,理清建国以来中国政府信任类型的发展变化,可以澄清政府信任问题上社会普遍存在的认知偏差,从而加强对现阶段政府信任的准确把握与不断完善。

## 一、中国政府信任类型在当代的历史嬗变

在信任类型上,社会学家卢曼(N. Luhmann)基于社会系统理论将“信任”划分为人际信任(Personal Trust)和系统信任(System Trust)两大基本类型,其中系统类型主要指人与群体、机构、制度的信任,其中也包括对政府的信任<sup>[2]</sup>。因此政府信任从整个社会信任的构成结构来说属于系统信任范畴。从历史发展的纵向来看,系统信任则在不同历史时期有着不同的类型。

政府信任的核心是公众对政府的期待以及这一期待与政府实际行为的落差。如沙米尔认为,政府信任是“公众对于政府如何基于公众期待运作的基本评价”<sup>[3]</sup>。因此,政府信任类型的关键构成要素有三:一是信任关系主客体及两者关系的建构;二是信任度的高低;三是信任内容的体现。其中信任关系的构建是核心要素,依据它的发展变化当代政府信任类型大致可以划分为依赖型、松散型和互动型三种类型。

### (一)建国以来依赖型政府信任的由来

建国以来的政府信任类型,是指1949年新中国成立到1978年“文革”结束这一历史时期特定的政府信

修回日期:2015-10-12

基金项目:重庆市社科规划项目“公共部门员工组织信任及管理研究”(2013YBGL123)

作者简介:余曙光(1957-),男,重庆人,重庆大学公共管理学院副教授,主要从事公共政策研究;全薇(1990-),女,重庆人,重庆大学公共管理学院硕士研究生,主要从事公共政策研究。

任形式。从政府信任类型三要素看,在核心要素信任关系的建构上,社会公众对政府存在一种普遍的依赖性,即对政权的高度认同感和归属感所带来的“体制热爱”(system affect)<sup>[4]</sup>,这种“体制热爱”具体表现为“人民政府为人民,人民群众爱政府”。在第二要素信任度上表现出高信任度,即社会公众与政府基本保持着意识形态、价值判断的高度“一致性”。在第三要素信任内容上,这一时期基本属于“整体性”信任,即信任内容主要体现在“对于政府整体角色与运作的认知”<sup>[5]</sup>。这种信任类型具有信任关系的依附性、意识形态的一致性和信任内容的整体性特征。

依赖型政府信任鲜明地体现了农业社会“人际关系较为简单”的社会特征,即经济社会结构的相对单一化。在社会结构上,建国初期,特别是“文革”时期,复杂的社会结构一度被简化为社会阶级结构,具体体现在将旧中国五个基本阶级、两大基本阵营改造成工人阶级、农民阶级和民族资产阶级三大阶级,并通过生产资料所有制的社会主义改造进一步形成了工人、农民两个并不存在对立关系的基本阶级。于是,公众与政府的信任关系更多地成了一种充满意识形态色彩的阶级认同关系,怀疑与不信任感被认为同阶级认同关系格格不入。在经济结构上,这一时期经过私有制经济改造,经济结构被简化为单一的公有制经济为主,尤其是计划经济的实施取消了私有经济的竞争力,这种政治上的阶级依存,经济上的国有依赖导致了政府信任上高度单向度的依附特征,进而形成了依赖型政府信任。

### (二) 改革开放后松散型政府信任的产生

从1979年中国的改革开放到21世纪到来前,中国的政府信任基本属于松散型政府信任。在党的解放思想、实事求是精神指引下,中国进入了改革开放时代。公众与政府的“一体性”开始逐步解体:在信任关系上,公民逐渐开始有了自主性的信任选择;在信任度上,政府信任开始从高信任度向较低信任度逐渐转移;在信任内容上,公众的关注也从看重政府的“整体性”信任向侧重政府行为的局部性、细节性信任转移。政府信任类型因其信任关系逐步趋向松散,形成了具有开放性特征的松散型政府信任类型。

松散型政府信任类型的产生与单一化的经济社会结构被打破有密切关系。改革开放以后,中国所有制经济结构开始发生变化,逐步建立了以公有制为主体的多种经济成分共同存在的基本经济制度,于是涌现出一些建国以来从没有过的社会新兴阶层,如企业家阶层、私营业主阶层、个体工商户阶层、自由职业者阶层等等。这使原来简单化的社会结构逐渐趋于多层化,而阶层的分化又是社会主义初级阶段中国多种经济成分并存的必然结果。经济的多元并存与阶层的多元构成意味着中国利益分配格局的多元化。对政府的某些行为,不同利益群体可能会做出不同的评价。之前基于阶级认同的政府信任所呈现的一致性必然被不同利益群体的不同认知、不同情感所取代,松散型政府信任由此出现。

### (三) 新时期互动型政府信任的发展

新时期政府信任类型,是指2000年至今的新型政府信任类型。这一时期政府信任问题开始成为社会关注的热点之一,政府信任危机也开始显现并受到学术界的重视。在政府信任的关系上,公众与政府逐渐呈现出“异体化”关系,即公众对政府出现一种缺乏普遍认同的“体制疏远”(system alienation)现象。在信任度上,公众对政府人员某些行为持怀疑态度,政府信任开始在较低信任度区间徘徊;在信任内容上,公众开始关注一些属于细节性的问题,如政府某种行为或政府官员的某种言行,并将其与政府信任相联系。公众对某些问题的质疑也反逼政府要主动沟通,这就形成了信任关系中公众与政府的初步互动,并朝着政府信任的良性互动发展。

互动型政府信任的发展体现了当代社会多元化、信息化以及公民社会的特征。首先,社会结构的多元分层已得到了社会的广泛认同<sup>[6]</sup>,尽管党和国家在协调社会各阶层之间的利益方面做了大量工作,但随着经济的快速发展,贫富差距不断拉大,“仇富、仇官”的社会心理开始产生并蔓延。加上部分政府官员在经济改革的大潮中抵挡不住物质的诱惑而贪污受贿、行为不检,导致政府信任关系的主、客体双方都发生了较大的变化。其次,在信息化时代政府信任经受了前所未有的“信息甄别”,一些政府部门和官员的行为受到各种信息的检验,社会公众对政府的认知、评价在网络上出现过分情绪化倾向,政府信任危机凸显。最后,公民社会逐步兴起,社会公众的独立意识和判断能力加强,政治参与的自觉性增强,尤其是在社会矛盾日益突出的时代,政府工作压力增大,政府信任危机加深。面对这一系列问题,政府管理从管制逐步走向治理,从权力的单边运行转向双边互动,必然导致政府信任向着互动型转换,尽管目前远未达到互动型政府信任的理性状态,但发展趋势已基本确立。

## 二、中国不同政府信任类型的比较分析

### (一) 不同信任类型的整体比较

建国以来政府信任的三种类型中,由于第二种松散型属于过渡类型,其内涵与结构并没有完全固化,因此将第一种依赖型和第三种互动型进行比较更能说明不同类型的功能差异。为此,从表现形态、结构功能和实际效应三个维度进行比较,可以清楚地看到依赖型与互动型政府信任所具有的特征(表1)。

表1 不同政府信任类型的整体比较

比较维度	信任类型	依赖型政府信任	互动型政府信任
表现形态	信任方	具有整体性、一致性	具有分层性、分化性
	被信任方	政府的政治信任较强	政府的绩效信任、行为信任强
	信任关系	主要以政府为主导	主要以社会公众为主导
结构功能	正、负功能	政治方面的正功能更显著	经济、社会的正功能更突出
	显、潜功能	信任危机作为潜功能隐藏	信任危机作为显功能出现
实际效应	认知效应	缺乏信息支撑的无知判断	有信息支撑的有效认知判断
	情感效应	信任方容易产生消极情绪	信任方容易产生积极情绪
	认同效应	信任方缺乏独立的理性认同	信任方有一定独立的认同

### (二) 不同信任类型的表现形态比较

政府信任类型的表现形态,就是信任类型所表现出的、容易识别的一系列外部特征,如信任主体、信任客体和信任关系。

首先是信任方的社会公众。在政府信任的讨论中常常把社会公众作为一个笼统的整体看待,实际上社会公众也分为不同的社会阶层、不同的利益群体。建国初的政府信任,在信任主体上把复杂的社会群体人为地简单化,把复杂社会情感单纯化,常常用一种声音、一个调子表达对政府的情感,加之媒体报喜不报忧,形成了整个社会舆论向政府一边倒的政治倾向。在互动型政府类型中,社会公众已分化为若干阶层,对政府的情感和评价也各有不同,出现了政府信任评价众说纷纭的局面。

其次是信任对象。一般认为政府信任对象就是政府,但这种看法太笼统。实际上,政府信任对象从高到低可分为政府的合法性、政策的公正性、决策的科学性、政府绩效的评价性、政府行为的合理性、官员行为的可信性等。建国初的政府信任类型主要集中在较高层面上,如合法性、政策性上,对人民政府的执政合法性和执政能力没有丝毫怀疑,但对政府信任的基础层面如政府行为、官员言行不太重视,甚至还没有政府绩效信任的概念,也就谈不上这方面的信任。互动型政府信任正好相反,更看重的是基础层面的政府、官员的具体行为。尤其是政府绩效信任,反映了政府经济改革、社会治理的能力,侧重于政府信任的经济功能和社会功能,同时也显示了对政府信任更全面、更具体的评价。

最后是信任关系。依赖型政府信任是以政府为主导的信任关系,这种信任关系难以发挥政府信任中信任方应该起到的监督政府行为、促进政府工作的作用,反而使信任关系异化为一种权力依附关系。互动型政府信任却是以社会公众为主导的信任关系,它尽可能地排除权力的干扰作用,把政府信任建立在公众与政府的互信基础上,并使这种信任关系成为一种长期的、可持续发展的关系。

### (三) 不同信任类型的结构功能比较

关于结构功能,可借用美国社会学家罗伯特·默顿(R. C. Merton)关于社会结构的观点,默顿区分了良性功能和反功能,并提出了显功能和潜功能的概念。“显功能是有助于系统调试,为系统参与方期待和认可的客观后果”,“潜功能是无助于功能调试的,系统参与方不期待也不认可的客观后果”<sup>[7]</sup>。政府信任的结构功能同样存在正功能与负功能、显功能与潜功能。

从正功能与负功能看,依赖型政府信任的正功能主要体现在政治功能上。建国初期人民群众在经历了半殖民地、半封建社会,尤其是国民党统治后期的专制、贪腐及战争,渴望一个民主、繁荣、和平的新中国,而中华人民共和国的成立实现了广大人民群众的愿望,因此,当时的政府信任主要建立在人民群众对人民政府较高的政治期望上,但这种期待在“文革”时期已演化为一种政治狂热、政治盲信。改革开放以后,随着公

民期望从过去的相对单一同质变得更加多元化和异质化,政府信任的结构也变得日益多元和复杂,更能体现政府信任类型在政治、经济、社会、文化上的综合功能。

从显功能和潜功能看,依赖型政府信任表面上看信任度很高,符合信任主体的期待和认可,但它的潜功能显示,高信任度在一定程度上掩盖了政府信任危机。互动式政府信任从显功能看信任度相对较低、信任危机外显,但潜在危机的暴露反而有助于政府信任危机的预防和修复,有利于避免社会出现大震荡。如2011年的“郭美美事件”,由郭美美在网络上炫富引发网友对中国红十字会公益慈善资金运作的质疑,导致社会公益慈善资金捐助的大幅度下滑,中国红会乃至相关政府部门也经历了一次重大信任危机,但问题的暴露也有助于公益慈善资金的有效管理和政府信任关系的修复。

#### (四)不同信任类型的实际效应比较

政府信任的实际效应是政府通过信任所到达的一种效果。C. Ickes & M. Gillis从信任产生的过程出发,认为人际信任包含认知、情感以及人际态度的发展,由此将信任分为认知型信任、情感型信任和认同型信任三类<sup>[8]</sup>。这同样适用于政府信任,因此,政府信任的效应分析可以分为认知效应、情感效应和认同效应。

第一,认知效应。政府信任始于社会公众对政府的认知,在现代社会,认知判断主要以信息为基础。公众对政府的正确认知来源于对政府及社会信息的了解程度。依赖型政府信任的认知效应更多地体现封闭性的无知判断上,互动型政府信任则更多地体现开放性的有效认知上。如1976年唐山大地震,24.2万的死亡人数曾一度被列为国家机密,直到三年以后才公布。而这期间政府有关部门还对国外媒体就地震死亡人数的报道数次辟谣,由于得不到真实的消息,国际上对中国政府的积极救灾一直持怀疑甚至否定的态度,这种维护国家及政府声誉的作法反而给政府信任带来严重的损害。这就是依赖型政府信任在封闭状态下产生的负效应。相反,2008年汶川大地震,政府在第一时间向全国通报灾情和地震死伤人数,引导全国人民积极有序地投入到救灾中,使汶川地震的抗灾救灾成为公共危机信息公开的典范之一,政府在抗灾救灾中的表现也得到全国人民的赞许。但是,当前的信息开放还没有达到全方位的开放,信息不畅还时常影响社会公众在政府信任上的认知判断。

第二,情感效应。政府信任是社会公众对政府的一种情感依托,公众情感在政府公共服务中逐步产生,并内化为一种情感依托,或赞许、认可而形成信任情绪,或不满、抵制而形成不信任情绪。在依赖型政府信任中,公众的情感体验常常是被动的,容易产生消极情绪。而在互动型政府信任中,公众的情绪体验常常是主动的,有助于积极情绪的产生。如当今社会给党和政府提意见已成为政治民主的新常态,网络甚至成为一些对政府行为有意见的网民宣泄情绪的平台。尽管如此,这种并非完全理性的互动却开启了互动性的政府信任。不过当今日益突出的社会矛盾和官员腐败之风成为影响公众情绪进而影响政府信任的新要素。

第三,认同效应。认同感体现了公众对政府期待的实现,认同感是政府信任的最终结果和最佳效果。在社会公众对政府的认同上,社会个体容易受到社会群体的认同影响,更容易受到被信任方的政府所左右。依赖型政府信任中公民的独立判断能力较差,独立意识容易被取消。1958年大跃进时,许多人知道钢铁产量、粮食产量严重虚报,浮夸风盛行,这些事都发生在人们的身边,但仍有很多人对于虚假数字认可,对浮夸行为默认。这种认同在很大程度上都是受到他人及政府在某种程度上的宣传影响。在互动型政府信任中,由于有经常性的沟通、协调等互动活动,加之公民社会的兴起,公民的参与意识增强,独立判断能力提升,类似大跃进那种全国性弄虚作假而不会受到公众普遍质疑的事情不可能再次出现。当然,现阶段还处于公民社会初期,公众的认同信任还需进一步加强。

### 三、中国互动型政府信任的理性互动策略

回顾政府信任类型历史演变的目的,是为了更好地解决当前政府信任存在的现实问题。就信任类型来说,互动型政府信任相比依赖型政府信任无疑是一种进步,但当前的政府信任还处于互动型的雏形,远非典型的或成熟的互动型信任。对此,需要从信任的观念、机制、主体、关系、危机应对等五个方面完善互动型的政府信任。

#### (一)信任观念的重新确立

在互动信任类型下,改善政府信任更多地认为应从政府层面着手,通过改善政府自觉理念和行为方能实现,这种认知得到了学术界和政界的特别强调。但作为感知、评价政府信任主体的公民,其信任观念影响着政府信任程度的高低以及政府信任的改善。而目前公众的信任观念还处于理性化不足、情绪化较多的状

态。因此,改善政府信任问题还需从信任观念的重新确立出发,其中最重要的观念是理性怀疑。

所谓理性怀疑,是指公众始终秉持理性批判的态度,对信任对象保有恰当的怀疑而且能设计相应的制度性规范以制约、监督和问责政府的一种情境<sup>[9]</sup>。理性怀疑一方面可以使公民运用理性的思维分析判断问题,破除轻信与盲从,另一方面以理性批判的态度对政府提出怀疑与批评,能为政府自觉改善其行为形成一种倒逼机制。因此,信任观念的重新确立也就是理性怀疑观念的培育。这一方面需要政府角色的正确定位,构建一个公共话语空间,使公众与政府能在对话、商谈和批判中形成“共识”,另一方面也离不开公民精神的培养和自组织的发展。

## (二)信任机制的系统建构

21世纪以来,政府信任问题尤其是政府信任危机事件的大范围出现,主要源于中国传统的“熟人”信任机制被政治、经济、文化和社会结构的改变所打破,而现代信任机制尚未完全建立。因此,通过建立系统的现代政府信任机制可以有效地缓解政府信任危机,解决政府信任问题。

中国政府信任体系的建立需要从三个方面着手:一是健全政务诚信体系,使用信用信息或信用产品,推动政府在采购、招标、行政许可、社会保障等领域的诚信建设,完善行政承诺机制。同时,加强对公务员的诚信教育和管理,从政府体系着手构建信任机制。二是建立信用法律法规体系,完善失信的惩戒机制和守信的奖励机制。三是通过社会信任机制推动政府信任机制的建设,使政府信任在整个社会信任机制下发展、运行。因此,通过社会市场经济契约制度建设、社会组织信用制度建设以及诚信文化与诚信教育建设推动政府信任机制的建立。

## (三)信任主客体的法治建设

信任主、客体双方的法治建设是信任的基础,同时也是解决政府信任问题的重要准则。党的十八届四中全会提出了全面推进依法治国的战略方针,而法治政府的核心就是要依宪行政,并得到社会公众的广泛认同。

信任主客体法治建设应包含两层涵义:一是使信任主、客体在法律限定的范围内有法可依。对信任主体的公众来说,加强法治约束可以规范公民言行,减少恶意夸大、扭曲甚至诽谤政府的言论及行为;对信任客体的政府来说,加强法治建设可以规范政府言行,减少政府信任危机的产生。二是加大违反法律的机会成本,做到违法必究。就政府来说,首先要建立健全相关的行政法律、法规,使政府具体行为方式、程序、权力边界以及责任归属都有明确的规定;其次加大违反法律规定的行为失范的惩罚力度,从而减少政府失信成本。就公众来说,明确言论、行为自由的法律边界,规范网络空间秩序,对于违规者依法进行惩处。总的来说,信任主客体双方的法治建设能使互动型政府信任类型实现在法治轨道上的良性互动。

## (四)信任关系的多元建构

信任关系的产生、发展是通过互动来实现的,尤其是在21世纪互动型政府信任类型下,公民政治意识的觉醒和公民精神的提高,更需要从政府的单一主体管理转变为多元主体共治<sup>[10]</sup>,并通过政府与公众之间的多元互动来建构信任关系。

信任关系的多元建构可以通过三种方式实现:一是回应性互动。回应性互动是指社会各阶层利益诉求的反映以及公众对政府行为、政策提出质疑之后,政府及时就相关问题积极回应公众,倾听公民心声、解答公民疑虑,增强公民与政府的信任关系。二是参与性互动。进一步扩大公民政治参与的广度和深度,健全协商机制、决策机制,充分发挥公众在听证制度、人民代表制度以及公共政策制定、公共服务供给方面的作用,使公众在政治参与中强化与政府的信任关系。三是合作性互动。培育并加强政府与非营利组织、企业、公民之间的合作,协同治理社会问题,在与政府合作性互动中,通过权力共享、资源优化、责任共担等积极推动信任关系的构建。

## (五)信任危机的公共治理

信息时代改变了政府信任的公共话语权单边控制状况,在网络空间中处于高发态势的网络舆情事件正催生出政府信任危机。政府官员贪、渎、色、枉以及不当言行,政府追求地方、部门和个人利益的自利行为等,形成官员负面形象聚焦、政府行为质疑以及政策讨论引发的政府信任危机。面对各种信任危机事件,政府应该采取应对措施,加强公共治理。

首先,加强政府自身治理。针对网络空间中出现的政府信任危机的具体表现形式,加强政府官员言行

自律、政府行为自律以及政策制定、执行的科学性、有效性。

其次,加强网络互动生态治理。一方面,本着负责任、真诚的对话原则主动公开信息,积极回应公众的质疑和评判,使公众与政府能保持良好持续的沟通;另一方面,规范网络秩序,加强网络监管治理。

最后,建立危机应对预警机制,加快政府电子政务建设,及时把握舆论导向,疏导负面舆论,强化正面舆论,实现危机控制治理。

#### 四、结语

综上所述,建国以来至今中国政府信任的基本发展规律是:政府信任经历了从理想化向现实性,从情感化向理性化的转变,体现在信任关系的结构类型上,则是从依赖型向互动型信任转换。这一转换符合新时期中国社会、经济发展的开放性基本走向,也顺应当代社会的多元化大势所趋。当前中国政府信任所存在的问题主要是互动型初级阶段的问题,集中表现为互动的非理性化,因此探讨互动型政府信任的表现形态、结构功能、实际效应以及其发展趋势,能更好解决当前政府信任存在的现实问题,使互动型政府信任中互动的非理性向理性化发展,这也是实现当代政府信任建设的重要保证。

#### 参考文献:

- [1]张康之.在历史的坐标中看信任——论信任的三种历史类型[J].社会科学研究,2005(1):43-48.
- [2]尼克拉斯·卢曼.信任:一个社会复杂性的简化机制[M].瞿铁鹏,译.上海:上海人民出版社,2006.
- [3]MILLET A H. Political issue and trust in government:1964-1970[J]. American Political Science Review,1974(3):951-972.
- [4]劳伦斯·迈那.比较政治学[M].罗飞,译.北京:华夏出版社,2001:18.
- [5]李砚忠.论政府信任的概念内涵、形成因素与政治功能[J].行政论坛,2007(3):78-84.
- [6]中国社会科学院社会学所.当代中国社会阶层研究报告[M].北京:中国社科文献出版社,2001
- [7]罗伯特·默顿.社会理论与社会结构[M].北京:中国社科文献出版,2008:130.
- [8]CLARK M S, MILLS J. Interpersonal attraction in exchange and communal relationships[J]. Journal of Personality and Social Psychology,1979, 12.
- [9]曹文宏.理性怀疑:政府信任改善的压力机制[J].北京航空航天大学学报,2010(5):112-116.
- [10]蔚超.政府信任适度下降的合理性研究[J].行政论坛,2015(3):32-36.

## Historical evolution and realistic thinking of government trust pattern in China

YU Shuguang, QUAN Wei

(School of Public Affairs, Chongqing University, Chongqing 400044, P. R. China)

**Abstract:** The government trust type is the product of social and economic. Since the founding of China, it has experienced three kinds of government trust type: dependent type, loose type and interactive type. There are obvious differences in form, structure, function and actual effect. In this article, through analysis and comparison, it probes into the main government trust era of rationality and developing trend. It puts forward the countermeasures and suggestions from five aspects including the concept, mechanism, the main body, relationships, and crisis response.

**Key words:** government trust; trust type; the historical evolution; realistic thinking

(责任编辑 彭建国)