

信任与草根组织成长中的 草根民主

——基层政府信任与社区志愿者组织成长的
良性互动关系研究

梁莹 姚军 著



科学出版社

信任与草根组织成长中的 草根民主

——基层政府信任与社区志愿者组织成长的
良性互动关系研究

梁莹 姚军 著

国家自然科学基金青年科学基金项目
(项目批准号:70903002)最终成果
教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目
(编号:NCET-TI-0228)资助



科学出版社

北京

内 容 简 介

本书在对国内外相关理论及实践进行梳理与解析之基础上,通过对长江三角洲地区八个城市的实证调查,尝试用多种定量和定性研究方法对基层政府信任与社区志愿者组织成长之间的内在关联性进行理论和实证层面的深入剖析,并尝试构建两者之间内在关联性的理论和实证模型。期望本书可以为提升基层政府信任度、促进社区志愿者组织的成长提供理论和实践层面的借鉴与启示;并将研究结论推广至我国其他城市,为促进基层政府信任与社区志愿者组织成长之间的良性互动提出一系列的意见和建议。

本书主要读者对象为公共管理、政治学、社会学等专业的本科生、研究生及相关专业的教师。对于探寻公共管理规范的实证研究方法在具体案例方面的运用的学者,本书也具有较高的专业参考价值。

图书在版编目(CIP)数据

信任与草根组织成长中的草根民主:基层政府信任与社区志愿者组织成长的良性互动关系研究/梁莹,姚军著. —北京:科学出版社,2013.1
ISBN 978-7-03-036469-2

I. ①信… II. ①梁…②姚… III. ①地方政府-行政管理-研究-华东地区②社区-志愿-社会服务-研究-华东地区 IV. ①D625.5②D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 011064 号

责任编辑:于盼盼 刘婷婷 / 责任校对:宋玲玲
责任印制:赵德静 / 封面设计:许 瑞

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

<http://www.sciencep.com>

北京市安泰印刷厂印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

2013 年 1 月第 一 版 开本:B5(720×1000)

2013 年 1 月第一次印刷 印张:17 1/2

字数:341 000

定价:68.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换)

作者简介

梁莹，女，1979年生，江苏省南京市人。现为南京大学社会学院社会工作与社会政策系副教授、硕士生导师。北京大学公共管理博士后，南京大学行政管理学博士，香港理工大学社会工作硕士。主要研究方向为公共管理、社会工作理论与实务、政治社会学等。近几年在CSSCI来源期刊发表论文60余篇，其中有20余篇论文被《中国人民大学复印报刊资料》、《社会学》、《政治学》、《公共行政》、《中国政治》与《青少年导刊》等全文转载，并在SSCI、SCI、EI检索期刊发表论文数篇。出版专著3本，主编教材2本。作为项目主持人，主持国家自然科学基金面上项目、国家自然科学基金青年项目、教育部“新世纪优秀人才支持计划”项目、教育部人文社会科学研究青年项目、江苏省高校哲学社会科学研究重点项目、江苏省社会科学基金项目、中国博士后科学基金特别资助项目、中国博士后科学基金一等资助项目、中国民政部中国社会组织建设与管理部级课题等10余项项目或课题。2011年入选教育部“新世纪优秀人才支持计划”；2009年被评选为北京大学“优秀博士后”；2010年被评选为江苏省高校“青蓝工程”优秀青年骨干教师；2009年被评选为南京大学青年骨干教师；2006年被评选为南京大学研究生学术文化节“文科学术之星”（全校文理各一名）。

姚军，男，1968年3月生，江苏省盐城人。现任盐城工学院党委学生工作部部长、学生处处长、招生就业处处长，研究员。先后获南京理工大学法学学士学位、苏州大学哲学硕士学位和法学博士学位。参与国家级重点课题2项，主持和参与省部级课题8项，出版专著2本，编著教材3本，在《中国高教研究》、《中国高等教育》、《江苏高教》等核心期刊和省级以上期刊发表论文40余篇。

目 录

第一章 导论	1
第一节 背景与意义	1
第二节 国内外研究现状与文献综述	6
第三节 研究内容与研究个案的选取	23
第二章 研究设计	40
第一节 微观层面的理论溯源与研究假设	40
第二节 抽样和样本主要概况	51
第三节 研究变量及其测量	55
第四节 数据分析的主要统计方法	61
第三章 基层政府信任：社区志愿者组织成长之内源性基石	67
第一节 居民对街道办（乡镇政府）的信任度对社区志愿者组织成长之影响的逻辑回归分析	67
第二节 居民对区（县）政府的信任度对社区志愿者组织成长之影响的逻辑回归分析	84
第四章 社区志愿者组织的成长：基层政府信任生长的逻辑	104
第一节 社区志愿者组织成长对基层政府信任之影响的回归分析	104
第二节 居民参加社区志愿者组织的动机对基层政府信任之影响的回归分析	120
第五章 基层政府信任与社区志愿者组织成长之间矛盾博弈的困境	126
第一节 区（县）政府与街道办（乡镇政府）的认知度与信任度困境	127
第二节 居民参加社区志愿者组织的意识与精神之薄弱	139
第六章 基层政府信任与社区志愿者组织成长的结构方程模型分析	150
第一节 结构方程模型对基层政府信任的分析	151
第二节 结构方程模型对居民参加社区志愿者组织的分析	164
第三节 “基层政府信任”、“参加社区志愿者组织”与“居民基本情况”三者之间的综合结构方程模型分析	173
第七章 研究结论及对研究假设的验证	186
第一节 基层政府信任对社区志愿者组织成长之影响分析	186
第二节 社区志愿者组织成长对基层政府信任之影响解析	192

第三节	基层政府信任与社区志愿者组织成长之间矛盾博弈的困境·····	196
第八章	区（县）政府网站绩效评估与基层政府信任培育的有效互动研究···	203
第一节	区（县）政府网站绩效评估的重要性与评估模型构建·····	204
第二节	区（县）政府网站绩效综合评估指标体系·····	207
第三节	基于 RBF 网络的区（县）政府网站绩效评估模型构建·····	212
第九章	克里希纳分析模型对良性互动关系成长的研究分析·····	221
第一节	克里希纳分析模型对阻滞志愿者组织成长因素研究·····	221
第二节	克里希纳分析模型附属性原则对社区志愿者组织良性发展的 探析·····	230
第三节	克里希纳分析模型共同性原则对社区志愿者组织良性发展的 探析·····	235
第十章	基层政府信任与社区志愿者组织和谐共生：反思与展望·····	249
第一节	调查分析再回眸：社区志愿者组织在困境中徘徊·····	249
第二节	培育社区自治组织良性发展：维系社区居民参与的“网络”···	253
第三节	强化基层合作型政府信任关系：突破传统“政府/公民”关系 的羁绊·····	255
第四节	唤醒公民精神与公民意识：基层政府信任与社区志愿者组织 良性互动的“内核”·····	258
主要参考文献	·····	263
附录	·····	265
后记	·····	272

第一章 导 论

在有专制传统的中国，从 20 世纪开始对民主进行孜孜不倦的追求。从 19 世纪中叶开始，中国以逐步沦为半殖民地半封建社会这种形式融入全球化的历史进程。中国一百多年的民主发展并不是一帆风顺的，而是经过了十分曲折复杂的成长历程，在发展的进程中有成功也有重大倒退。中国基层民主成长之历程也将遥远而漫长。由于在基层民主中主要涉及两个主体：政府与公民，又由于政府一切施政目标的最终指向都是为了公民直接或间接利益的实现，因此处于社会管理末端的基层政府施政效度的公民信任评判，即基层政府信任，往往就成为了政府作为的重要标杆之一。但是政府施政行为的展开离不开各式各样的行为主体，而这种行为主体在目前社会主义初级阶段其“制度人假设”所拥有的道德失范往往难以避免。因此，若想实现草根民主，就必须使公民形成组织，从而抵御政府可能给予的利益的侵犯。社区志愿者组织作为基层公民的自治组织，其自我管理、自我服务等特征一方面规避了单纯政府管理的诸多弊端，实现了对政府的有效监督与自我管理；另一方面通过自我管理使底层民主氛围越来越浓厚。对基层政府信任与社区志愿者组织二者各自的相关研究，国内外已有诸多研究成果。但是对基层政府信任与社区志愿者组织二者相关关系的研究，学术成果相对较少，以实证研究视角给予详细分析的相关成果更为稀少。然而，对基层政府信任与社区志愿者组织成长二者相互关系的研究，对社会主义政治文明的实现起着至关重要的作用。鉴于此，本书尝试在规范的实证研究基础上对此给予关注。

第一节 背景与意义

民众对政府的信任与支持是政权合法性的重要基础，也是政体正常运转的重要保障。卢曼（Luhmann）在《信任与权力》（*Trust and Power*）一书中指出：“信任，是社会生活的基本事实，如果没有信任，我们的日常生活就不可能正常进行。”^① 假设人民不信任政府，政府可能就会因为信任的匮乏而造成执政成本高昂，合法性降低，甚至会导致国家衰亡。事实上，随着社会复杂性程度的提高

^① Luhmann N. 1979. *Trust and Power*. Chichester: Wiley

及政府治理危机的出现,人们对政府的信任程度正在不断降低,这一问题已经成为全球关注的焦点问题。随着全球化的深度拓展,以及中国国内以市场为导向的经济改革的深入发展,社会调控机制发生了结构性变化。在这一过程中,“第三域”、“非政府组织”、“非营利组织”、“市民社会”或“公民社会”在国内各个学科领域成为热门的学术话题。这种热烈讨论折射出中国社会结构的变化和社会调控模式的深度转换。与此相对应,各种非营利组织(包括社区志愿者组织)在中国应运而生。佩里·K. 布兰登认为,社区志愿者组织的成长是草根民主和善治的重要体现,民主和善治则与信任相辅相成:信任孕育了民主和善治,反之亦然。因此,如何根据中国国情,通过深入剖析基层政府信任与社区志愿者组织成长之间的内在关联性,提高基层政府信任,进而促进政府信任的全面提升已经成为一个亟须解决的问题。

一、背景

诸多研究表明,从20世纪60年代中期开始,对政府和政府机构的公共信任在绝大多数发达的工业化国家都呈下降趋势,尽管国家之间下降的方式和步伐并不一致,但是这种下降趋势是普遍存在的。为了探寻对政府信任的诸多原因,关于政府信任理论和实践的研究在西方逐渐成为显学,这其中有许多论文比较具有代表性。例如,蒂莫西·E. 库克和保罗·格隆克在《信任、不信任、信心与缺乏信心:2002年以来对政府与政府机构的民意的新证据》一文中指出,不论是国家选举调查还是普遍信任调查中关于公民对政府信任状况的调查,其调查结果似乎都很相似:从20世纪20年代到20世纪70年代末期,公民对政府的信任度都大幅度下降,在里根执政期间信任度于20世纪80年代中期又有所复苏,到20世纪90年代信任度又出现下降趋势。佩里·K. 布兰登在《在21世纪建立政府信任》一文中,对宏观层面或者组织层面的政治信任、微观层面或个人层面的政治信任的具体内涵,以及它们相互之间的关联性进行了详尽的解析。威廉·米什勒和理查德·罗斯在《政治信任的起源是什么?——对前社会主义国家的制度和文化理论的验证》一文中,根据“第5次民主调查”和“第7次新俄罗斯调查”的相关研究,对人际信任、公民对政治组织的信任等方面的测量进行了分析。此外,国外文献中还有很多与政府信任相关的专著,如约翰·哈特·伊利著的《民主与不信任:美国司法违宪审查理论》、马克·E. 沃伦编著的《民主与信任》等。

国内学者对政府信任的研究在时间上显得相对滞后,直到20世纪90年代,才有一批学者开始关注政府信任问题。总体而言,当前关于政府信任的研究仍处于起步阶段,相关的专著仅有几本。例如,程倩著的《论政府信任关系的历史类型》,何显明著的《信用政府的逻辑——转型期地方政府信用缺失现象的制度分

析》等。相关的期刊论文有 380 余篇,其中比较有代表性的有刘茜等的《社会资本对农民工信任流入地政府的影响研究》,梁莹的《居(村)委会善治与居民参与社区志愿服务的意愿——基于互动关系视角的分析》、《居(村)委会服务质量的居民满意度研究——以两次延续性的实证调查为例》、《基层政府信任与城乡社区居民的选举参与》,邹育根的《当前中国地方政府信任危机事件的型态类别、形成机理与治理思路》与孔凡义的《信任、政治信任与政府治理:全球视野下的比较分析》等。而有一些国内学者的研究(如胡荣的《农民上访与政治信任的流失》、梁莹的《政策过程中的基层回应机制研究——基于对实证层面的探析》等)表明,在中国,居民对政府的信任度随着政府层级的降低而下降:居民对中央政府的信任度最高,对省级政府和市政府的信任度次之,依此类推,居民对区(县)政府、街道办(乡镇政府)的信任度则更低,因此对基层政府^①政治信任的关注就具有现实意义。

在基层社区,社区志愿者组织的存在及有效运作,特别是它同社区内其他主体,如政府组织、企业组织和其他非营利组织等形成了一种网络状的互助合作的治理结构,它承载着处理和解决一些基层社会公共事务的责任,这意味着公共空间的构建和运作,同时昭示着居民志愿精神的形成和发扬。而居民对基层政府信任的现状与社区志愿者组织的成长之间是否也存在一定的相辅相成和良性互动关系呢?

与对政府信任的研究相比,国外关于基层政府信任与社区志愿者组织成长之间内在关联性的研究相对比较薄弱,仅有一些相关研究。例如,早年托克维尔在其著作《论美国的民主》中就将自治视为美国民主的基石,并热情洋溢地肯定了美国乡镇自治组织对制约政治权力的重要作用。在帕特南·D. 罗伯特的《使民主运转起来》一书,以及《社会资本的测量与结果》、《独自打保龄球:美国社区的复兴和衰落》等论文中,运用大量的调查资料和数据,找出美国信任社会资本下降的诸多证据,并得出公民参加社团及其他的公共活动有助于产生社会信任和政治信任的结论。在帕特南的研究基础上,珍妮·乔布(Jenny Job)在《政府信任是如何产生的:它起源于家中,但结束于议会》一文中,对帕特南关于公民参加社团及其他公共活动有助于产生信任的社会资本理论进行验证,通过几组最小二乘法回归分析(multivariate ordinary least squares regression, OLS)来考察四种类型的公民参与对社会信任和政治信任的影响。因变量分别采用社会信任与政治信任,而自变量则是四种类型的公民参与,其中一种类型为公民定期参加志愿活动与志愿者组织。珍妮·乔布的研究表明,公民定期参加志愿活动与志愿者组织提升了社会信任,而社会信任又

① 本书的基层政府则是指区(县)政府与街道办事处(乡镇政府)这两级政府。

催生了政治信任。

我国城市社区志愿服务正式发端于 20 世纪 80 年代末期。由于我国社区志愿活动刚刚兴起不久,国内有关社区志愿者组织的研究并不是十分丰富,研究基层政府信任与社区志愿者组织成长之间内在关联性的相关文献则更为贫乏。相关的论著目前尚未被检索到,而相关的论文也仅有几篇。例如,梁莹的《公民治理意识、公民精神与草根社区自治组织的成长》、《城乡社区中生长的强势民主:任重而道远》、《基层政府信任与城乡社区居民的选举参与》和裘斌的《对当前农村基层政治信任构建滞后的思考》。梁莹曾在《公民参与草根 NGO:现状与阻滞因素分析——基于对南京市的实证调查》、《政府信任与公民参与意识内在关联的实证分析——以南京市调查为例》等论文中,基于对南京市城乡若干社区的实证调查,对南京市城乡社区草根 NGO 成长的现状与社区公民对基层政府的信任现状之间的内在关联性给予了一定程度的解析。此外,学者于乐锋在《政府与农村村民自治组织的信任关系研究》一文中,从科尔曼理性选择理论的视角对政府与农村村民自治组织的信任关系进行了分析。

通过对国内外现有研究成果的分析可以发现,西方学者的研究相对比较系统,但难以解释中国的独特性和丰富性,在实践中对具体问题的分析、策略的选择及阻力的排解等方面尚待深入研究。尽管近几年国内学者在理论和实证方面的相关研究都有一定的进展,但是系统而全面地论述基层政府信任与社区志愿者组织成长之间内在关联性的论文仍比较少。在实证研究方面,则更多地注重定性方面的实证研究,对定量方面的实证研究则相当匮乏。因而通过规范的定量与定性相结合的实证研究,发现和分析具体问题,并且在这种分析的基础上探讨基层政府信任与社区志愿者组织成长之间内在关联性的一般规律性,仍然是一个亟待研究的重要问题。

二、意义

鉴于国内外的上述研究状况,本书尝试在对国内外相关理论及实践进行批判性解构与借鉴之基础上有所创新,运用多学科的理论和方法,深入研究基层政府信任的现状与社区志愿者组织成长之间的内在逻辑关联性。其主要科学意义与相关应用前景可以归纳为七点。

第一,研究结论和对策建议将对全国其他省市具有重要的借鉴和启示作用。本书选择长江三角洲地区的八个城市(上海、南京、苏州、无锡、常州、杭州、宁波与绍兴)作为研究个案。选取这八个城市的主要原因是这些城市无论在地理条件、社会经济发展水平方面,还是在民主政治建设等方面,在全国都处于比较发达的水平。因此,具有研究基层政府信任与社区志愿者组织成长之间内在关联性的经济基础和民主基础。这八个城市不仅有其特有的文化底蕴,而且近年来在

民主政治改革等方面，都已取得了长足的进展，这些正是基层政府信任与社区志愿者组织成长的基础。通过研究长江三角洲地区八个城市基层政府信任与社区志愿者组织成长之现状、差异及两者之间的内在关联性，不仅有利于促进长江三角洲地区的民主政治改革与发展，对全国其他省市也将具有重要的借鉴与启示意义。

第二，从应用的层面看，通过研究长江三角洲地区八个城市基层政府信任与社区志愿者组织成长之间的内在关联性，可以服务于长江三角洲地区各城市政府之间的合作治理、区域民主政治建设等现实发展问题，为当前长江三角洲地区地方政府改革、服务型政府的建立提供理论依据。同时，通过专门针对长江三角洲地区基层政府信任与社区志愿者组织成长之间内在关联性的研究，可以吸取这个区域基层政府治理与社区自治发展过程中的经验和教训，从而有助于推动长江三角洲地区和全国其他省市地方政府治理与基层民主的成长和变迁。

第三，鉴于国内相关研究均采用西方的治理和善治理论，以及社会资本、社群主义、新制度主义等理论来解释基层政府信任的现状与社区志愿者组织成长之间的关联性问题，当前尤其需要构建立足于中国本土实践的理论。因此，本书将以中国的历史、文化与现实国情为基础，在汲取西方理论优点的基础上，构建符合中国实际的基层政府信任与社区志愿者组织成长之间内在关联性的理论、方法和实证模型。

第四，在相当长的时间里，我国的区（县）政府、街道办（乡镇政府）、居（村）委会之间的关系发生了严重的错位，各自所扮演的角色与法定角色相距甚远。本书期望可以根据社区志愿者组织成长与居民参与社区志愿服务进行深入的理论和实践研究，进而对如何理顺区（县）政府、街道办（乡镇政府）、居（村）委会的关系，以及对如何提升居民对基层政府的信任度提出具有重要意义的理论和建议。

第五，在我国基层民主发展的实践中，虽然基层政府信任的现状与社区志愿者组织的成长之间存在一定的矛盾和冲突关系，但它们之间主要不是对立关系，而是一种相互制约又相互合作、相互独立又彼此依赖的有机统一关系。本书着重对它们之间可能存在的互相监督、协同合作与良性互动的运作机制进行剖析和探索。鉴于社区志愿者组织是非营利组织的重要组成部分，自发性、群众性、区域性和公益性是其典型特征。本书将深入剖析社区志愿者组织如何逐渐深入城市和农村社区，为社区居民提供互助的组织方式，提供参与基层政府治理的渠道并培养社区居民民主的生活方式，以及如何充当社区居民与基层政府相互沟通、相互信任的桥梁和纽带等。

第六，本书尝试通过多种研究方法构建基层政府信任与社区志愿者组织成长

之间内在关联性的理论和实证模型。首先,通过多元线性回归(multiple linear regression)、逻辑回归等多元统计分析方法对基层政府信任与社区志愿者组织成长之间的内在关联性进行初步分析;其次,通过结构方程模型(structural equation modeling, SEM)对基层政府信任与社区志愿者组织成长之间的内在关联性进行更为深入的剖析。结合博弈分析、逻辑推导与演绎归纳法对基层政府信任与社区志愿者组织成长之间的内在关联性进行清晰的理论阐述,并尝试构建两者之间内在关联性的理论和实证模型。在此基础上尝试构建和政治国家与公民社会合作、政府与非政府合作、强制与自愿合作的社会管理机制相关的理论和实证模型,期望可以对弥补政府能力不足和缺陷及弥补市场机制缺陷具有一定的参考意义,进而促成以政民合作为特征的有效衔接和良性互动。

第七,本书在研究方法和研究领域上注重多学科交叉研究的科技整合。研究范畴除了公共管理、政治学与社会学领域之外,还运用了公共经济学、管理科学与工程、心理学、人类学、法学和数理统计学等多学科的理论与研究方法,是跨学科研究的新颖尝试。

综上所述,本书拟在借鉴国内外学者相关研究的基础上,通过对长江三角洲地区八个城市的实证调查,深入分析基层政府信任与社区志愿者组织成长的基本现状,剖析基层政府信任与社区志愿者组织成长的内在关联性,期望可以为提升基层政府信任度与促进社区志愿者组织成长提供理论和实践层面的帮助与启示;并将研究结论推广至我国其他城乡社区,为促进基层政府信任与社区志愿者组织成长之间良性互动关系的形成提出一系列的策略和建议。此外,也期望本书能够推动我国社区志愿服务与基层民主治理的理论和实践研究的深入发展,为各级地方政府提供决策咨询,为推动我国基层民主的发展与志愿服务理论和实践的研究做出应有的学术贡献。

第二节 国内外研究现状与文献综述

政府信任主要涉及民众与政府之间的互动关系。由于近年来政府信任危机愈加严重,国内外学者对其关注持续升温,并展开了深入研究。其中,国外学者主要将研究政府信任的视域聚焦在政府信任的定义、影响政府信任的因素、政府信任的产生机制及政府信任危机产生的原因和测量等问题上。国内学者对政府信任问题的研究在时间上相对滞后,主要从客观主义和结构主义这两种立场出发来探析政府信任的类型和结构。对(社区)志愿者组织的研究,国外学者起步较早并取得了大量的研究成果。他们认为,志愿者组织与公民社会存在着内在一致性,它是公民社会的组织化形式,志愿者组织的成长与发展对催生公民社会有着重要意义和作用。同时,志愿者组织的发展也有利于促进社会资本存量的增加,社区

志愿者组织的发展与基层政府信任程度的高低密切相关。国内学者的研究肇始于 20 世纪 80 年代中后期,研究的主题是社区志愿者组织成长与政府职能转变,鲜有人将其与政府信任结合起来进行研究。目前,国内外还没有关于(基层)政府信任与社区志愿者组织成长之关联性研究的相关文献。

一、国内外关于政府信任的研究综述

卡尔克拉克在 *Advancing Excellence and Public Trust in Government* 中指出,美国在过去的 40 年由于诸多丑闻缠身导致了民众对政府信任的下滑,要重新寻回人民对政府的信任,政府必须增加其透明度。芬内尔与沃里克在其新著 *In Government We Trust: Market-Failure and the Delusions of Privatisation* 中指出,政府信任在过去的 30 年中受到政府新自由主义思潮的实践影响而产生了政府信任危机,政府信任的回升有赖于政府在诸多方面有所作为。弗兰西斯·福山在《信任:社会道德与繁荣的创造》一书中指出,从社会资本角度对信任下定义,信任是从一个规矩、诚实、合作的行为所产生的一种期待。伊斯顿(Easton)将公众对政府的支持和信任形态区分为特定的政府信任和散布的政府信任两种。^① 波兰社会学家彼得·什托姆普卡(Piotr Sztompka)指出,人民对国家(政府)的信任是由七项要素构成的,即规制、效率、可靠性、代表性、公平性、负责性及善心德行。^② Miller 和 Listhaug 认为,政府信任就是公众对政治权威当局及政治机构是否依据公众的规范性期待的一种评估。^③ 也就是说,政府信任是公众对政府如何基于公众期望而运作的基本评价。^④ 关于影响政府信任的因素研究,国外学者大多认为政府管理(政府绩效)与社会资本分别是影响公众对政府信任程度的两种最重要的途径。

政府管理(政府绩效)是影响政府信任程度的途径之一。研究者指出,从 20 世纪 50 年代末期到 20 世纪 70 年代初期,美国社会的政府信任比急剧下降 30 个百分点,这种下降非常突然。公众对政府行为进行判断,根据对总统、议会、经济管理等的行为的评价来增加或减少其对政府的信任。^⑤ 在社会发展的诸多因素中,经济因素通常是引起信任或者不信任的首要原因。当公民对经济表现不满意时,对政

① 戴维·伊斯顿. 1989. 政治生活的系统分析. 王浦劬译. 北京:华夏出版社:377

② 彼得·什托姆普卡. 2005. 信任:一种社会学理论. 程胜利译. 上海:中华书局:186~200

③ Miller A H, Listhaug O. 1990. Political parties and confidence in government; A comparison of Norway, Sweden and the United States. *British Journal of Political Science*, 20: 358

④ Miller A H. 1974. Political issues and trust in government; 1964-1970. *American Political Science Review*, 68 (3): 951~972

⑤ Citrin J. 1974. Comment: The political relevance of trust in government. *American Political Science Review*, 68: 973~988

府的不信任就随之而来;反之,经济繁荣就会促进信任。^①当然,政治和社会因素同样在发挥作用,政府行为对政府信任有很大影响。例如,媒体对国会、总统的丑闻的过度关注是形成全国性的信任程度下降的一个重要因素^②,犯罪率的高低也是影响信任的一个因素^③。

社会资本则是另一种影响政府信任程度的重要途径。社会资本指的是在社会交流中产生的社会联系、网络、人与人之间的信任。^④它包括公民参与和信任态度,在经济发展、教育成就、较低的犯罪率、政府行为上都起着重要的作用。^⑤早期关于社会资本的研究往往集中在社区和个人方面,近年来则集中转向研究社会资本存量降低带来的影响方面。在社会资本理论的视角下,信任是对市民活力的一种反映,社会资本的衰退会引起信任程度的降低。卢克对美国政府信任程度进行调查研究后指出,政府信任是对总统、国会、社会经济发展等因素的回应,尽管政府治理水平在不断提高,政府信任程度却一直在下降,再未达到20世纪五六十年代的水平。因此,他指出社会资本可能是导致政府信任程度不断降低的因素。卢克认为,如果这个假设成立,就必须从宏观方面考虑政府行为、社会资本两者对政府信任程度产生影响的相对贡献率,通过捕捉政府行为、社会资本在宏观上的数据变化及两者数据间的对比,来解释政府信任的宏观变化。其实证结果表明,政府管理与社会资本都对政府信任程度产生一定影响,其中,社会资本是近40年来政府信任不断下降的主要因素。^⑥然而,关于社会资本与政府信任之间内在关联性的质疑大量存在。曼斯布里奇指出,志愿者组织与信任活动之间并不存在一致性。社会资本和政府信任都包含信任态度。因此,他质疑政府信任有可能在社会资本之前就已形成。卢克在此问题上也指出,政府信任与社会资本之间的宏观联系可能会强于两者之间的微观联系,社会资本可以是

① Chanley V A, Thomas R, Wendy M R. 2000. The origin and consequences of public trust in government: A time series analysis. *Public Opinion Quarterly*, 64: 239~257

② Orren G. 1997. Fall from grace: The public's loss of faith in government//Zelikow P, Joseph N Jr, King D C. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press: 77~108

③ Mansbridge J M. 1997. Social and cultural causes of dissatisfaction with the U. S. Government//Zelikow P, Joseph N Jr, King D C. *Why People Don't Trust Government*. Cambridge: Harvard University Press: 133~154

④ Putnam R P. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press; Putnam R P. 1995. Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of Democracy*, 6 (1): 65~78; Putnam R P. 1995. Tuning in, tuning out: The strange disappearance of social capital in America. *Political Science and Politics*, 28 (4): 1~20

⑤ Fukuyama F. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. New York: Free Press

⑥ Keele L. 2007. Social capital and the dynamics of trust in government. *American Journal of Political Science*, 51 (2): 241~254

一种个人财产,也可以是社区、州、国家等汇总单位的财产,当检查两种不同形式的社会资本的变化(第一种形式是调查不同汇总单位的社会资本水平的方差,如调查缅因州和内华达州的社会资本水平;第二种形式是调查社会资本在单一单元中的变化,如调查美国的社会资本水平是否随着时间的变化而发生变化)时,微观研究的方式不能捕捉其中任何两种不同形式的社会资本的变化,只有通过宏观研究设计才能真正找出社会资本与信任之间的关联性。他指出,宏观研究不仅关注社会资本总额的差异,而且注意到社会资本在时间上的差异。

关于政府信任的产生机制,国外学者的研究比较多。卢克指出,政治领导人的行为及政府绩效的观念常常被列为信任的潜在前提。政府信任是对公民民意的一种反映,同时人们也越来越清晰地认识到,政府信任与政治领导人紧密相连。如果缺乏信任,那么政治领导人将不能以非强制的方式获得公民认同、制定持续性的政策、约束集体行动所必需的各种资源^①,信任创造了一种使政治领袖能够成功的环境。卢克亦指出,学者们关于政府信任的研究有两种倾向:一种研究倾向认为,政府信任源自对政府机构的评估,即政府信任是对政治进程的民意回应;另一种研究倾向则反驳说,信任是对政治领导人的评价(但是这种研究倾向在很大程度上无法证明当局行为对政府进程的评价是起作用的)。政党对国会和总统的交替控制使人们看到,当政治进程是一个常数时,政府当局不断发生变化;当某党派控制了国会、总统或两者兼有的时候,党内成员的政府信任程度更高。卢克认为,政府信任确实受到执政党变更的影响,从而证明当局行为确实对政府进程的评价起作用。政府信任不仅是公众对政治行为、政府绩效的反映,也是对政治领导人的反映。^②

托马斯认为,政府信任的产生取决于三种工具:以特质为基础的信任,经由与一个人的人口学有关的特性所产生;制度创造出的信任,经由直接采取专业标准、伦理法则,或间接透过遵守和执行法律及规范而形成;以过程为基础的信任,源自于对互惠的期待,在这种意义上,给予信任的公民将使政府有义务返还相等的“本质性或经济性价值”的政治产品作为回报。^③卢克则提出,其动力机制有两种独立但相互关联的解释,虽然信任对政府行为和社会资本都有回应,但

① Barber B. 1983. *The Logic and Limits of Trust*. New Brunswick: Rutgers University Press; Levi M. 1997. *Consent, Dissent, and Patriotism*. New York: Cambridge University; Scholz J T, Mark L. 1998. Trust and taxpaying: Testing the heuristic approach to collective action. *American Journal of Political Science*, 42 (4): 398~417; Tufte E R. 1990. *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press

② Keele L. 2005. The authorities really do matter: Party control and trust in government. *The Journal of Politics*, 67 (3): 873~886

③ Thomas J C, Streib G. 2003. The new face of government: Citizen-initiated contacts in the era of e-government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13 (1): 83~102

信任与社会资本之间的动力机制、信任与政府行为之间的动力机制，两者可能大不相同。首先，由于市民感到政府绩效改善（或恶化），信任就会增加（或减少）。其统计关系是积极的，因为更好的政府行为会导致信任增加，信任随着政府行为的变化而发生变化。其次，社会资本的下降会削弱信任，它在不同时期影响信任，并会影响信任的长期发展趋势。考虑到社会资本是公民参与及公民参与引起的信任态度的组合，社会资本的纵向运动是渐进的。因此，任何社会资本对信任产生的影响都将长期存在，并且不与政府行为的影响同期发生。也就是说，政府行为对信任的影响在同时期产生，而社会资本对信任的影响将在一个普遍的水平之内长期地发生。政府信任会立即回应政府行为发生的变化，而它对社会资本的反应总是随着时间变化慢慢发生的。这种动力机制意味着，社会资本对信任的影响远远大于政府行为对信任的影响。如果政府行为对信任的影响主要表现为短期影响，那么这种影响在短期波动之后是不持续的；如果社会资本控制着信任的长期趋势，那么这意味着在过去的 40 年，社会资本的下降导致了信任程度的下降。卢克对部分数据进行统计，以准确分析政府行为、社会资本、信任之间的关系。1973 年，随着水门事件丑闻的揭露，政府信任降至最低点，在福特政府和卡特政府执政期间有所上升，继而继续下降，里根政府执政期间政府信任保持了相对于前十来年近 20 个点的上涨。经过 20 世纪 90 年代初的急剧下降，政府信任又在克林顿时期有所回升，但再没有达到 20 世纪 80 年代的水平。图 1-1 表明，信任水平在短期内会有变化，但这种变化可能是随机的。经统计分析估计，政府行为对信任水平的短期变化负责，而社会资本则控制着信任水平的长期变化趋势。通过测量公民参与和人际信任关系可以使社会资本测量具有可操作性。

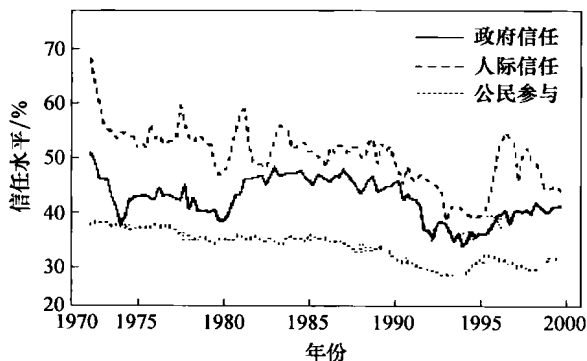


图 1-1 政府信任和社会资本 (1970~2000 年)

资料来源: Keele L. 2007. Social capital and the dynamics of trust in government. *American Journal of Political Science*, 51 (2): 241~254

关于政府信任危机产生的原因, Nye 认为, 民众不信任政府的主要原因在于政府无效率、浪费公款并将公款花费在错误的政策上^①。马克·E. 沃伦则认为, 政府信任下降有五个原因: 一是以对制度规范的背离来衡量, 官员可能正在变得更加不可信任; 二是公民也正在变得日益老练, 并且把对官员的期望抬得更高; 三是公民正在变得更加愤世嫉俗, 因为他们的期望已经增加, 而官员们的可信性没有相应增加; 四是制度规范日益晦涩, 遭到抵触, 或制度规范没有提供给公民能充分理解官员的规范预期框架; 五是相关官员的利益和表现的信息日益复杂、缺乏或难以得到, 所以在缺少信息的情况下, 老练的公民将完全放弃信任。^② Yankelovich 也提出, 三项正当性的危机导致了民众对政治机构的质疑: 一是道德的正当性危机 (moral legitimacy crisis), 对政治领导者的廉洁与品德的质疑; 二是意识形态上的正当性危机 (ideological legitimacy crisis), 对政治系统核心价值的怀疑; 三是功能的正当性危机 (functional legitimacy crisis), 对政府机制效能神话的觉醒。^③ 学者 Bouckaert 与 Van De Walle 曾提出一项分析架构, 并从管理、公共行政、社会、经济四个不同的方面来解析人民对政府不信任的原因, 尤其指出, 政府管理绩效的不彰及政府行政体系的超载是造成人民对政府信任度下降的两项主要原因。^④

在珍妮·乔布的相关研究中, 通过因子分析 (factor analysis)、相关分析及多元回归分析等方法同时对政治信任和社会信任进行测量。^⑤ 乔布对社会信任的测量, 修正了很多学者只测量单维度信任的方式。她根据对十七类不同人群和组织进行调查的结果, 对多维度社会信任进行了测量。而在对政治信任的测量方面, 则从基层政治信任和高层政治信任这两个维度出发来测量和分析。乔布还通过相关分析对人际信任与政治信任各组成要素之间的关联性进行解析。另外, 关于如何测量政府信任, 许多研究人员采用斯廷森的方法来构建民意测量的时间序列。^⑥

① Nye J S. 1997. Introduction: The decline of confidence in government // Nye J S, Zelikow P D, King D C. Why People Don't Trust Government. Cambridge: Harvard University Press; 1~18

② 马克·E. 沃伦. 2004. 民主与信任. 吴辉译. 北京: 华夏出版社; 21~24

③ Yankelovich D. 1991. Coming to Public Judgement: Making a Democracy Work in a Complex World. New York: Syracuse University Press

④ Bouckaert G, Van De Walle S. 2001. Government performance and trust in government. Paper Presented at the EGPA Annual Conference. Vaasa, Finland

⑤ Job J. 2005. How is trust in government created? It begins at home, but ends in the parliament. Australian Review of Public Affairs, 6 (1): 1~23

⑥ Durr R H, Gilmour J B, Wolbrecht C. 1997. Explaining congressional approval. American Journal of Political Science, 41 (1): 175~207; Durr R H, Martin A D, Wolbrecht C. 2000. Ideological divergence and public support for the supreme court. American Journal of Political Science, 44 (10): 768~776; Erikson R S, MacKuen M B, Stimson J A. 2002. The Macro Polity. New York: Cambridge University Press