

政府信任危机研究

On the government crisis of confidence

● 尹保红◎著

高校社科研究文库

国家行政学院出版社

政府信任危机研究

On the government crisis of confidence

● 尹保红◎著

高校社科研究文库

国家行政学院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府信任危机研究/尹保红著. —北京: 国家行政学院出版社, 2014. 4

ISBN 978 - 7 - 5150 - 1161 - 5

I. ①政… II. ①尹… III. ①国家行政机关—信用危机—研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 080362 号

书 名 政府信任危机研究

作 者 尹保红

责任编辑 栗 钢

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)

(010) 68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010) 68928800

经 销 新华书店

印 刷 北京天正元印务有限公司

版 次 2014 年 6 月北京第 1 版

印 次 2014 年 6 月北京第 1 次印刷

开 本 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

印 张 12.5

字 数 179 千字

书 号 ISBN 978 - 7 - 5150 - 1161 - 5

定 价 38.00 元

本书如有印装质量问题, 可随时调换。联系电话: (010) 68929022

序

信任不单纯是一个简单的道德问题，而是一个关系到社会与国家生死存亡的大问题。而当今社会，信任资源急剧匮乏，怀疑和警惕已经成为中国人的生活方式。吃要警惕：地沟油、毒大米、假鸡蛋、毒胶囊、药水泡大的豆芽、避孕药喂肥的王八、洗衣粉炸出的油条；喝要警惕：假酒、假饮料，以及类似被央视宣传有1100道检测程序的三聚氰胺牛奶，住要防止楼脆脆，家家都安防盗门，都装防盗网；不敢让小孩自己上下学，学校门口有警察维持治安；行要提防推销的、碰瓷的、钓鱼执法的以及高官富豪的宝马奔驰。我们的衣食住行没有一样没有问题，乃至对政府公布的信息和政策除了不信，还是不信。有时越是被官方或专家澄清的事件，越遭遇网民的质疑。加之先富先贵者和各行业精英用脚投票做了表率，都闹着转移资产移民海外，彰显了对这个社会的不信任程度。普遍存在的疑虑已经成为社会的精神疾病，假的不信，真的也不信。正如2011年1月18日《国际先驱导报》的一篇文章所言，不相信情绪渗透国人生活，中国人已经进入了“什么都不信”的时代。尽管曾经对一切都充满信任，对领袖、对革命、对资本主义的必将灭亡和共产主义的光明未来……但现在却似乎什么都不信——不相信地方政府的表态，不相信媒体的报道，不相信身边的人——尤其对“政府说什么

都加以怀疑，这已经成为多数人的习惯”。^① 也如郑永年在《不信任砌成中国墙》一文中说，中国没有“柏林墙”，但由高强度的“不信任”砌成的“墙”却存在于社会各个群体和各个角色之间，在政府和人民之间，在穷人和富人之间……不一而足。此类不信任现象的背后凸显社会群体的对立情绪，有的官员死了，百姓欢呼一片；有的医生死了，患者欢呼一片；有的城管，警察死了，底层人们欢呼一片；有钱人死了，穷人欢呼一片……本来是救死扶伤的白衣天使收红包竟成惯例，面对医患纠纷，镇江第一人民医院急诊中心医生、护士竟戴头盔配警棍上班！^② 而近日黑龙江孕妇为夫猎艳杀人案、陕西富平医生贩卖婴儿案件、北京河南警察当街摔婴等恶性案件更使人性尽失信任皆无。此类现象不得不让人汗颜，让执政者警醒。

信任是人与人交往合作的基础。无论人际关系还是官民关系，没有信任就会只剩下彼此哄骗，哄来哄去的结果就如严复所说“华风之弊，八字尽之。始作于伪，终于无耻”。在经济的迅猛发展中，权力阶层的民主架构与制度监管仍然落后。针对集权的传统弊端，制度性监督与限权远远不足，这导致社会信任的基础缺失。正如“中国农村改革之父”杜润生所讲“民主恐惧症是特权势力的病灶”，权力与市场滋生的权贵资本主义则是社会信任稀缺的总根源。而在各种社会信任体系中，政府信任往往能发挥导向标和稳定器的作用，它建立在公众对政府的合理期待以及政府回应基础之上，是每个政府维系自身存在的一种重要的文化软实力与精神支撑力，不可或缺，而政府信任良性健康的发展不是凭空生成的，而是需要在应对信任危机和具体的社会实践中和一点点地反思和总结。专制政体因为经不起推敲和思考，所以只允许信仰，而不允许质疑；而随着公民社会的逐步形成和批判型公民意识的养成，政府信任

① http://blog.sina.com.cn/s/blog_560bd0960100ojbe.html

② <http://news.sina.com.cn/c/2007-05-21/013011856760s.shtml>

作为社会进步和公民意识觉醒的一种表现，成为民主体制发展的产物，其怀疑精神和不信任必将成为修复、矫正政府弊端和社会进步新的动力。处于社会转轨中的中国政府，要使政府与民众之间保持高信任度的关系，实现社会经济的平稳高速发展，必须积极调整心态，勇于迎接政府信任危机带来的各种挑战和困难。

前 言

政府信任作为一种社会稀缺资源，是整个社会进步的重要指标，对于促进经济增长、民主发展和社会稳定，具有重要意义。它可以节约市场经济过程中的交易成本，减少政府行政运行成本，增强政府合法性基础，推动国家的法治化进程和民主化建设，促进和谐社会的构建，其理论意义和现实价值不可估量。本文在马克思主义辩证法的指导下，运用经济学、社会学和政治学等多学科的交叉研究方法，对政府信任的生成机制、存在形态、变迁机制以及政府信任转变为危机的成因与表征等进行了系统分析，并实证分析了中国传统政府信任的历史、现状和趋势，借鉴国外信任危机的应对经验，为解决政府信任危机问题提供思路。在此基础上，提出只有加快政治体制改革，推进民主化进程，重建公民社会中民众的地位和尊严，才是有效避免政府信任危机，推动社会发展。

全文共分五部分：

第一部分，导论。主要从研究原因、研究目的与意义，国内外研究综述以及论文思路框架和分析工具三个部分提出问题，引出本文研究的核心问题，即政府信任危机。

第二部分，政府信任及其危机理论基础。在本章中，对论文的重点

概念进行定义阐释和分析比较，并且从历史主义的角度对政府信任的理论基础进行回溯。

第三部分，政府信任的生成与存在。本章从系统论的角度研究政府信任的生成机制和存在形态，对政府信任的初始生成原因、存在模式和功能作用及其危机表现和解决之道进行阐释。

第四部分，政府信任的变迁与危机。对政府信任变迁原因进行分析，探讨政府信任的危机根源和政府信任产生危机之后的各种特征以及政府信任危机的正反两方面的后果。

第五部分，政府信任危机的治理。针对政府信任危机，引入危机治理理论，在微观的角度下提出预防与治理政府信任危机的对策；并且从治理理论出发，从宏观的理论视角提出解决政府信任危机的五个步骤和三个核心观点，即有限信任、有限怀疑和有限政府三者的辩证统一，从而指出合理解决政府与公民社会之间的权力配置和保障公民权利意识是解决政府信任危机问题的关键。

目 录

CONTENTS

第一章 导 论	1
1.1 研究背景及意义 5	
1.1.1 选题原因及背景 6	
1.1.2 论文选题的意义 11	
1.2 国内外研究综述 14	
1.2.1 国外研究现状 14	
1.2.2 国内研究现状 17	
1.2.3 研究现状小结 20	
1.3 研究方法及框架构思 21	
1.3.1 研究方法思路 21	
1.3.2 研究难点与创新 22	
1.3.3 论文框架构思 23	
第二章 政府信任及其危机理论概述	24
2.1 信任概念及分类 24	

- 2.1.1 信任的概念及特征 25
- 2.1.2 信任有关概念辨析 29
- 2.2 政府信任概念及分类 30
 - 2.2.1 政府信任的概念及分类 31
 - 2.2.2 政府信任危机的概念及分类 33
- 2.3 政府信任及其危机理论基础 37
 - 2.3.1 马克思主义的政府信任及其危机理论 37
 - 2.3.2 西方社会政府信任及其危机理论 46
 - 2.3.3 中国传统社会政府信任及其危机 52

第三章 政府信任的生成与存在 62

- 3.1 政府信任研究维度 62
 - 3.1.1 信任的研究视角及划分维度 62
 - 3.1.2 政府信任与公共利益 69
 - 3.1.3 信任、政府信任的形成 74
- 3.2 政府信任系统与危机 78
 - 3.2.1 政府信任的结构要素 78
 - 3.2.2 政府信任的生成机制 87
 - 3.2.3 政府信任的评价机制 91
- 3.3 政府信任存在形态及其危机 98
 - 3.3.1 习俗型政府信任及其危机 98
 - 3.3.2 契约型政府信任及其危机 100
 - 3.3.3 服务型政府信任的建构 102
- 3.4 政府信任功能作用 103
 - 3.4.1 节减成本:政府信任的经济效应 103
 - 3.4.2 扩增权威:政府信任的政治效应 105
 - 3.4.3 赢得民心:政府信任的文化效应 107

第四章 政府信任的变迁与危机 110

- 4.1 政府信任的变迁类型 110
 - 4.1.1 民主体制:制度化的不信任衍生制度化信任 110
 - 4.1.2 专制体制:权威不容怀疑与否定 113
 - 4.1.3 辩证法视域中的信任与不信任 116
- 4.2 政府信任的变迁根源 118
 - 4.2.1 公民主体认知变动 119
 - 4.2.2 社会环境因素 123
 - 4.2.3 政府客体因素 128
- 4.3 政府信任的危机根源 133
 - 4.3.1 委托与代理:政府信任的实质 134
 - 4.3.2 政府失灵:政府信任的信用风险 135
 - 4.3.3 公权贪腐:政府信任的道德危机 137
- 4.4 当前中国政府信任的现状与根源 140

第五章 政府信任危机的治理对策 143

- 5.1 政府信任与危机理论 143
 - 5.1.1 风险社会中的政府信任危机 144
 - 5.1.2 嵌入危机理论 145
 - 5.1.3 政府信任危机应对的微观策略 146
- 5.2 政府信任危机的宏观治理 151
 - 5.2.1 习俗性信任转向契约型信任 151
 - 5.2.2 习俗信任与契约信任的逻辑困境 152
 - 5.2.3 建设社会信用体系 153
- 5.3 重塑新型政府 156
 - 5.3.1 臣民、人民、公民的重新定位 156
 - 5.3.2 允许公民制度化质疑政府 164
 - 5.3.3 转变政府职责功能 168

5.3.4 转变政府执政方式	171
5.3.5 一元到多元:传统社会治理格局的嬗变	176
结 论 政府权威牢固并不是民众幸福的根基	178
参考文献.....	180
致 谢	184

第一章

导 论

政府信任危机：一个敏感而不容忽视的问题

中国人不仅受假冒伪劣食品、药品的毒害，而且受冒充为人民公仆的政府官员一些伪劣分子伤害。市场经济中假冒伪劣泛滥成灾的根源不仅在于商人不讲诚信、见利忘义，丧失道德底线，更在于政府官员尸位素餐，不去认真监管市场，严格排查企业行为。更重要的是政府官员的升迁提拔不受选民制衡和授权，形式主义和官僚主义使他们去漠视和看轻那些被自己口头上奉为神灵和上帝，而行动上屡被忽悠和欺骗的人民群众，更深的根源在于大量官员本身就是假冒伪劣分子，本身没有悬壶济世舍身为民的侠义心肠，却偏偏爱打着为人民服务的旗子，更加更加重要的根源在于制度建设的错位，使得好人变成了坏人，坏人司法查处的几率很少，腐败的成本很低收益巨大，因而造成了当前指望生产者自律不靠谱，期望监管部门把好关也不靠谱；谣言好像真相、真相看似谣言，谣言和真相混在一起无法区分的现状。

没有最坏，没有最黑，只有更坏、更黑，中国消费者对食品药品领域的信心降至极低。从2008年的三鹿奶粉、结石婴儿到国家部委害怕激素、瘦肉精而自己在北京区县租地种菜养猪，再到“2012，皮鞋很忙”。毒果冻、毒老酸奶疑云未散，用破皮鞋做成工业用明胶用在了药用胶囊上的毒胶囊风波

又起。紧接着，2012年6月7日开始，一则消息在微博上疯传：“今年吃杨梅要小心，现在余姚、慈溪等地的梅农已经开始给杨梅树喷洒膨大剂，只留几棵不喷给自己吃，希望媒体予以曝光，让梅农手下留情。”山东烟台红富士主产区的当地果农多年来一直用装满退菌特和福美肿的药物袋子包裹幼果直到成熟的“药袋苹果”又被媒体曝光。针对一次次的黑心食品和药品，每一次企业危机公关后，政府部门、官员以及媒体舆论都会从稳定大局出发，出台辟谣都是大事化小、息事宁人，为维护一个企业的生存，一个地区的声誉而去搪塞掩盖，尽量把问题说的很小，官商勾结袒护，从而使消费者一步步受到伤害和愚弄，对商人失去信心的同时，对政府部门也是失望透顶，作奸犯科者逍遥法外，正直善良者蒙受损失，赏罚不明，法纪松弛，成为中国社会信任崩溃的根源。

而在一个社会的信任系统中，政府信任处于核心地位，对于缓解社会矛盾，消除社会对立，减少社会交往成本，简化社会复杂机制和协调各种利益纠纷起决定作用。如果政府信任产生危机，最终必将损害整个社会信任机制，引发大规模的秩序混乱，危及执政党的执政地位。从全球范围来看，在各种社会现实问题上，当今几乎所有的政府都不可避免地面临着严峻的挑战。各国政府的信任度和公信力下降已经成为一种普遍现象，政府所面临的信任困境已经成为一个急需解决的问题。由于传统文化心理和现实社会治理方式的制约，政府在应对和处理各种社会事务中的不当行为，以及公民日益高涨的权利意识，难免引发公众对政府的普遍质疑与不信任，使政府面临一定程度的信任危机。

在社会的各种矛盾范畴之中，政府与民众的两者关系成为首要的矛盾范畴，同时也是处理好其他社会矛盾的关键因素。解决政府信任危机，主要是要化解政府与民众之间的矛盾和对立问题。民众的支持和信任是一个政权合法存在的前提基础，也是任何政体正常运转的重要保障。政府只有赢得社会、赢得公众的信任，才有可能去构建一个繁荣稳定、永久和平的和谐社会。中国现在正处于改革开放和社会转轨的关键时期，体制与利益格局深刻调整，使得各种社会矛盾尤为尖锐突出。无论是在一些地方存在的比较对立

的警民关系，还是比较紧张的干群关系、党群关系，其实都是政府——民众这对矛盾范畴的缩影。近年来，因为拆迁、占地和企业改制、转产引发的维权抗争和社会泄愤事件不断发生，一些省市出现了学校罢课、出租车罢运等事件。比如贵州瓮安、湖北石首等地出现的社会冲突和抗议正是政府缺乏民众信任，民众暴力抗争的一种典型表现。由于公民不信任政府，或者政府的信任度太低，因而对政府丧失信心，导致社会各阶层之间的社会冲突和对抗不再通过政府采取行政或者法律等正常合法程序解决问题，而是直接诉诸街头抗争、非法暴力等手段，其后果与危害性变得更加难以预测和不可控制，对社会稳定与发展造成极大风险。显然，这种政府信任危机的背后是一种民怨和集体愤怒的长期积累，这种民愤如果不能及时得到化解，就必然演变成成为集体泄愤和骚乱的动力，必将对社会秩序和既有稳定产生了一定的影响。

俗话说“足寒伤身，民怨伤国”^①，中国在社会转型过程中面临的政府信任危机问题，虽然非常敏感，但已经是一个不容回避的问题。如果讳疾忌医，为了树立部门纯而又纯的正面积极形象，为了追求所谓为官一任的平稳政绩，而不正视这种客观存在，对已经存在的政府信任危机视而不见，采取遮遮掩掩、粉饰太平的逃避态度，或者推卸责任，掩饰扭曲事实真相，无异于掩耳盗铃，不仅不利于解决矛盾，反而会加剧问题的尖锐性，积累社会动荡和爆发的能量，最终弄得不可收拾。西方国家自进入资本主义社会之后，在西方民主制度的制约之下，执政党或者政府因为贪污浪费、滥权丑闻，或者应对经济社会危机不力等事件，致使议会或者公民进行不信任投票，通过不信任案，最终导致无视民意的内阁、政府解体垮台的事件屡见不鲜。这些事件的最终根源都是因为政府违背了民意，失去了民心，丢失了民众的信任与支持。然而当代中国政府仍然扮演着一种“标准化”的全能政府角色，其行政权力对经济社会微观领域的治理日益深入和精细，很多行政官员错误地认为公权力可以无限扩张，行政能力与政府管理是万能的，可以包揽一切，完成对社会所有领域的治理。由于中国特殊的官僚体制和国情限制，还不可

① 《黄石公素书》原文释义连载之二安礼章第六。

能像西方社会那样，展开公民对政府的信任投票，或者人大对政府的信任投票问题。尽管没有所谓的信任投票来证实这种危机的存在，但政府与民众之间存在一定程度的不信任关系，却是客观存在的。在政府“万能主义”的幻觉之中，如何应对政府信任危机，对于中国政府而言，还是一个全新的事物和挑战。

历史经验证明，对于一个执政党来说，革别人的命易，革自己的命难。要解决客观存在的政府信任危机，就必须有勇气将这个问题去除敏感化，去除政治化。将其视为市场经济和民主政治条件下的一种常规性话语诉求，一种正常的社会现象进行研究，从而才能真正认识到政府信任危机的特点和规律，以便建立有效的机制，通过制度创新来容纳、规范和化解信任危机。才能赢得化解矛盾的主动权、获得公众的认可。而不能一涉及敏感话题或者反对意见，就紧张的头脑发热，马上联想到“你死我活”的阶级斗争，并且上纲上线，把一般性事件“泛政治化”，盲目上升到“政治高度”，把之列为禁区，采取“扣帽子、抓辫子、打棍子”的做法，主观武断地定性为破坏了社会秩序和政治稳定，并且利用公权力的大棒和专政手段进行打压。《国语·周语上》曰：“防民之口，甚于防川，川壅而溃，伤人必多，民亦如之。是故为川者，决之使导；为民者，宣之使言。”邓小平同志也曾说：“一个革命政党，就怕听不到人民的声音，最可怕的是鸦雀无声”^①。因此，一些复杂的社会问题虽然敏感，但相关的学术探讨与研究却不可缺少与滞后。只有这样，学术研究才可以为社会发展提供前瞻性的理论储备与支撑。并且在百家争鸣、百花齐放的宽松社会环境中，经过激烈的思想交锋和自由辩论，很多问题会越辩越明，由模糊变得清晰。

世界五大公关公司之一爱德曼以其全球信任度调查报告闻名业内，2005年，爱德曼公司发布年度信任度（Trust Barometer）调查报告，信任度调查表明中国人对政府信任度最高，这是爱德曼连续第6年发布的最新信任度调

^① 《邓小平文选》第2卷，人民出版社，1991年版，第144—145页。

查,结果显示中国人对政府信任度最高。^①肇始于美国的次贷危机,成为导致全球百年不遇的金融风暴,甚至刚被联合国宣布为最适宜人类居住的冰岛在这场危机中竟然被迫宣布国家破产。在世界各国为对抗这场大萧条以来最严重的经济危机而焦头烂额之时,中国较快扭转了经济下滑的局面,率先实现了国民经济总体回升向好,中国经济已经超过日本,成为全球第二大经济体。这些数据为我们研究当代中国政府信任危机问题提供了乐观的素材。

2011年爱德曼公司又发布全球信任度调查报告,显示中国政府以88%的信任度排名全球第一,比上一年74%提高了14个百分点。与爱德曼公司的乐观数据相悖逆的是,针对以上敏感消息,国内各大门户网站基本都关闭了对该消息的评论功能,禁止网民评论。报纸报道与民众内心感受毫不吻合,想去甚远,这种现象不得不让人深思。

古语曰:空谈误国,实干兴邦,只有拥有高信任度的政府信任,不拘泥于空泛谈论所谓的大而化之、空洞无物的宏观主义长篇叙事,而多解决一些社会的实际细微的民生问题,人们才能拥有战胜各种困难和挫折的信心,政府与民众之间才能拥有良好的信任关系。

1.1 研究背景及意义

信任是建立社会秩序的基础,而政府信任则是社会信任体系中的最核心和最关键部分,整个社会信任体系都要依靠政府信任来推动和发展,并且政府信任对于政府合法性建设、政府执政能力的提高和推动经济社会发展意义非凡。但是,在当今世界范围内,所有的政府都不可避免地面临着信任度下降的普遍问题,而政府信任产生的危机对经济社会的发展危害又甚大。因此,加强对政府信任危机的研究具有重要的价值意义,其科学性、实用性都比较强。本节主要从选题背景和意义两个方面来阐述选择研究政府信任危

^① 《中国新时代》于2005年06月16日社刊。