

信用政府建构 及治理能力现代化

社会资本视角的考察



Credible Government Construction and Modernization of Governance Capacity.

From the Perspective of Social Capital

龙海波 著

中国社会科学出版社

信用政府建构 及治理能力现代化

社会资本视角的考察

Credible Government Construction and Modernization of Governance Capacity



龙海波 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

信用政府建构及治理能力现代化：社会资本视角的考察 / 龙海波著.
—北京：中国社会科学出版社，2016.12
ISBN 978 - 7 - 5161 - 8898 - 9

I. ①信… II. ①龙… III. ①地方政府—信用—研究—
中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 217285 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 刘 艳
责任编辑 刘 艳
责任校对 陈 晨
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 13.25
字 数 202 千字
定 价 50.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序 一

范柏乃

(浙江大学公共政策研究院副院长 教授、博士生导师)

为政之要，重在取信于民；取信于民，核心是政治诚信。政府是社会信用制度的制定者、执行者和维护者，同时也是公共信用的示范者，这就决定了政府信用在社会信用体系中处于核心地位。在现实生活中，老百姓面对的不是抽象的“政治”、“政府”，而是具体的政府部门和政府官员。如果政府部门或政府官员不讲诚信、说话不算数，或不能兑现对群众作出的承诺，不仅会损害政府的权威，而且会失去人民群众的信任。习近平总书记在兰考县委常委扩大会议上专门提到“塔西佗陷阱”：当公权力失去公信力时，无论发表什么言论、无论做什么事，社会都会给予负面评价。对于处在制度转轨、社会转型和重要战略机遇期的中国来说，更应该高度重视政府信用的治理意义，政府信用水平的高低影响了政府治理能力现代化的进程。如何跳出“塔西佗陷阱”，重塑政府信用，无疑成为社会信用体系建设的中中之重。

目前，关于政府信用的研究成果已经很多。西方学者主要从公众对政府信任的维度开展研究，但政府信用主要局限于政府的经济信用范畴，故而在概念属性的界定上与国内学者有所差异。国内学者主要围绕政府信用的现状及原因、信用缺失的逻辑、国外社会信用制度的总结与借鉴、建设诚信政府的意义、政府信用的评价等方面展开，实证研究偏少。我所带领的研究团队十年前开始关注并研究政府信用，

对不同层级的地方政府信用进行实证调查,运用回归分析、路径分析、结构方程模型和系统动力学等定量方法,研究政府信用的影响因素、揭示政府信用的生成机理,考察政府信用与政府绩效的关联性,并试图构建政府信用指数。

信用政府的建构,提升内在信用是关键,但也不能忽视外部力量的推动。当前,国家治理的转型是内外因素共同作用的结果。一方面,传统治理职能的体制性衰退引发了政府信用危机;另一方面,传统治理模式也不利于激发社会主体的发展活力,亟需依靠一种外部力量推动国家治理的转型。我很欣喜地看到,龙海波博士《信用政府建构及治理能力现代化——社会资本视角的考察》专著的出版。本书从社会资本的视角对信用政府的建构逻辑作了新的诠释,以社会资本与政府信用的关联性为契入点,尝试运用结构方程模型考察了社会资本对政府信用的作用方式及作用机理,并提出二元协同发展的信用政府建构模式。可以说,社会资本是实现政府信用及治理能力现代化的一个重要外生因素,这也是该研究引入社会资本理论的关键所在,值得深入探讨和研究。

我国经济发展进入新常态后,经济下行对政府信用面临更大考验,在经济层面主要表现为地方政府债务,它所依赖的融资平台、土地财政、民间借贷等债务投入模式已难以为继,加之地方政府领导更替频繁,由于缺乏制度化的信用约束,前些年政府作出的许多承诺不能兑现,一些地方政府失信频现。有些地方为了吸引资金,纷纷推出各种形式的PPP项目,然而民间投资介入甚少。当前民间投资急速下滑,固然投资边际利润急速递减是关键,但政府信用缺失而导致的交易成本过高也是不可忽视的重要因素。因此,要促进民间投资的有效增长,更为迫切的还在于政府拿出怎样的姿态、给出怎样的信用,在与民间资本的平等合作中,让民间投资者真正看到政府诚信的不断提升,真正体验到交易成本的降低。

当然,政府信用缺失不仅局限于经济领域,还体现在政治、文化等领域。其中,政治领域的失信也越来越受到广泛关注,它主要表现为组织集体行为,比如城市定位、区域规划、发展战略或某种全局性

动员口号等，但通常有一个滞后的显现期，几年甚至多年之后才能确定以前的政治性承诺放了空炮，不能兑现。解决这类失信问题，需要全面深化政治体制改革，但更重要的力量源泉应该是社会公众。目前，政府治理仍然存在公众参与不足、政府缺乏有效回应等问题，直接影响了政府与社会主体之间的有序互动。作为社会资本的核心要义，信任、互惠、规范以及参与网络成为政府和公众沟通联系的关键要素，这些要素结合形成的力量能够提高社会凝聚力，有助于实现治理主体和权力来源的多样化，这也是该书的核心思想所在。

该专著是龙海波在博士学位论文的基础上修改补充形成的，是他的科研能力和学术水平的重要体现。他在浙江大学攻读博士学位期间，作为核心成员参与了多项国家科研项目申报、实证调查和报告撰写，表现出优秀的科研素质和研究能力。海波是在参与了我主持的国家自然科学基金项目《地方政府信用评价体系与管理机制研究》和教育部人文社科规划课题《地方政府信用对地方政府绩效的激励研究》等多项课题研究中成长起来的，博士学位论文得到了评审专家和答辩委员的很高评价，在校期间先后荣获浙江大学研究生一等奖、“三好研究生”，以及杭州市优秀博士生等荣誉称号。博士毕业后，他在国家公务员招考中以优异成绩脱颖而出，进入国务院发展研究中心工作，是范式团队的优秀毕业生。

很欣喜看到他的科研成长，很高兴为海波的专著作序。该专著是他博士研究生阶段科研成果的系统总结，也是他在国务院发展研究中心科研工作的新起点。期待他在国家高端智库的大平台上发挥更好更重要的作用。

2016年8月27日

于浙江杭州西子湖畔

序 二

何增科

(北京大学中国政治学研究中心教授、博士生导师)

政府信用建设在当今中国的社会信用体系建设中发挥着龙头作用。这是因为长期以来中国社会政治运行的逻辑是：“官行民效”、“上行下效”。政府及其官员和上级对于下级在言行方面无论好坏都起到了一种示范和榜样的作用。社会信用体系建设也遵循着同样的逻辑。建构一个诚实守信的现代政府也是现代国家治理的题中应有之义。如果政府不讲诚信朝令夕改公然违法失信，政府官员不讲诚信贪污腐败滥用权力，国家治理不仅谈不上现代化，连正常化都会大成问题。从这个角度讲，这本书的选题很有现实意义。

对社会资本与政府信任或政府信用各自的研究，在国内外已经有不少有影响的成果，但将社会资本与政府信用结合起来进行研究在国内外则不多见。本书的研究视角确有其独特之处。作者在分析社会资本对政府信用的影响时采用了科学的研究方法。他在总结已有研究基础上，提出社会资本影响政府信用的系列理论假设，随后设计了调查问卷并选取云南省诸县作为调查对象。在对问卷进行统计分析的基础上检验了自己原有的假设，证明了某些假设，也否定了某些假设。他的实证研究得出了不少有趣的发现。根据作者的研究，社会资本对政府信用的作用可以分为直接作用和间接作用。其中，组织信任与政府公信、组织信任与政府能力之间存在着直接的正相关关系，社会规范与政府公信、社会规范与政府能力之间存在着直接的正相关关系。人

际信任、网络资源等社会资本要素主要通过社会规范间接影响政府信用。作者还分析了社会资本诸要素的内在关联性，以及政府信用中政府能力对政府公信的内在传导性。这些分析无疑丰富了社会资本影响政府信用的有关理论，具有很高的学术价值。

本书作者没有停留在抽象的学术探讨层次上，他还探讨了当下中国特别是在西部欠发达地区以社会资本推动政府信用和通过匡正官僚体制推动政府信用建设的具体路径问题，并建立了“二元协同发展”的信用政府建构政策框架。这个政策框架内容包括：凝聚政治信任以提升政府形象方面，需要开启公民参与窗口，重视行政价值重塑，规范市场主体行为；融合多元网络以创造政府活力方面，建议切实转变政府职能，积极培育社会组织，完善社会资源配置；加强制度规范约束以保障政府信用监管方面，建议建立和完善信息公开机制、失信测评机制、责任追究机制、危害补救机制、守信激励机制和申诉复核机制。这些政策建议对当今中国的信用政府建设颇具参考价值。

社会资本与信用政府建构是一个值得长期研究的课题。作者在这个领域的研究已经有了一个良好的起步，希望作者能继续在这个研究领域深入研究，取得更多更好的学术成果，并努力以自身的学术研究推动中国的社会政治进步。

是为序。

2016年8月23日

于北大未名湖畔书香斋

目 录

序一	(1)
序二	(4)
第一章 导论	(1)
第一节 研究背景	(1)
一 国际背景	(1)
二 国内背景	(2)
第二节 研究意义	(3)
一 理论意义	(4)
二 现实意义	(4)
第三节 问题的导出	(6)
一 研究问题	(6)
二 研究切入点	(6)
第四节 基本概念的厘定	(7)
一 社会资本	(8)
二 政府信用	(10)
第五节 本书基本框架	(12)
一 技术路线	(12)
二 研究内容	(13)
三 研究方法	(16)
第六节 可能的创新点	(16)

一	理论可能创新点	(16)
二	方法可能创新点	(17)
第二章	文献综述:研究现状与理论评述	(18)
第一节	信用政府的外生因素:社会资本的渗入	(18)
一	社会资本的理论框架	(18)
二	社会资本的变迁路径	(21)
三	社会资本的实测度与分析	(23)
第二节	信用政府的内生因素:政府信用的考量	(26)
一	政府信用的理论基础	(26)
二	政府信用的基本现状及表现	(28)
三	政府信用的影响因素	(29)
四	政府信用的实测度	(31)
第三节	信用政府建构新视角的宏观回顾	(33)
一	社会资本与政府信用的关系逻辑	(34)
二	信用政府建设的对策思考	(35)
第四节	文献述评	(36)
第三章	社会资本与政府信用的关系:信用政府的分析框架 ...	(39)
第一节	社会资本的嬗变	(39)
一	信任关系:从人际信任到组织信任	(40)
二	社会网络:从单一网络到复杂网络	(42)
三	社会规范:从隐性规约到显性制度	(45)
第二节	政府信用的效应	(47)
一	示范效应:政府信用生成的考量	(48)
二	“蝴蝶效应”:政府信用缺失的考量	(50)
第三节	信用政府建构的逻辑	(56)
一	信用政府的发展愿景	(57)
二	信用政府的建构框架	(57)
第四节	社会资本与政府信用:概念模型	(60)

一	直接作用下的社会资本与政府信用	(61)
二	交互作用下的社会资本与政府信用	(66)
三	概念模型的提出	(69)
第四章	社会资本与政府信用关系的实证分析	(71)
第一节	问卷设计	(71)
一	调查问卷的基本结构	(72)
二	社会资本的测度项	(74)
三	政府信用的测度项	(76)
第二节	样本选取与数据采集	(78)
一	样本选取的区域	(78)
二	数据采集的过程	(79)
第三节	主要分析方法	(81)
一	单因素方差分析	(81)
二	验证性因子分析	(81)
三	结构方程模型	(82)
第四节	实证分析基本步骤	(82)
一	样本的描述性统计分析	(82)
二	样本的信度和效度检验	(85)
三	单因素方差分析	(87)
四	验证性因子分析	(91)
第五节	实证分析结果:结构方程模型的构建	(94)
一	结构方程模型的变量及路径	(95)
二	初始模型的拟合结果	(96)
三	第一次模型的修正	(99)
四	第二次模型的修正及模型确定	(101)
五	假设检验	(105)
第五章	信用政府建构的探讨:研究结论推广	(106)
第一节	基于实证分析的解释	(106)

一	模型的效应分解	(107)
二	社会资本的关联性	(109)
三	政府信用的传导性	(111)
第二节	信用政府的行动困境	(112)
一	嵌入式社会资本的空间	(113)
二	压力型政府的信用规则	(117)
第三节	信用政府建构的模式	(120)
一	官僚体制匡正	(121)
二	社会资本推动	(123)
三	二元协同发展:信用政府建构的选择	(124)
第六章	信用政府建构的实现路径	(126)
第一节	信用政府实现的路径图谱	(126)
一	路径图谱的基本原则	(127)
二	路径图谱的脉络体系	(128)
第二节	政治信任凝聚:政府形象提升的前提	(130)
一	开启公民参与窗口	(131)
二	重视行政价值重塑	(132)
三	规范市场主体行为	(132)
第三节	多元网络融合:政府活力创造的关键	(134)
一	切实转变政府职能	(134)
二	积极培育社会组织	(135)
三	完善社会资源配置	(136)
第四节	制度规范约束:政府信用监督的保障	(137)
一	信息公开机制	(138)
二	失信测评机制	(138)
三	责任追究机制	(139)
四	危害补救机制	(140)
五	守信激励机制	(140)
六	申诉复核机制	(140)

第七章 信用政府——迈向治理能力现代化的基石	(142)
第一节 已有研究观点及主要结论	(142)
一 两个维度的考察:社会资本与政府信用	(143)
二 实证分析的样本特征及结构探讨	(145)
三 信用政府的建构理念及模式选择	(146)
第二节 治国理政新时期政府信用的新考验	(147)
一 新常态背景下的经济下行压力	(148)
二 社会转型面临的潜在风险	(151)
三 改革推进的障碍与阻力	(155)
第三节 治理能力现代化进程中的社会资本	(157)
一 政府信用的治理意义及实现	(158)
二 社会资本对治理能力现代化的影响	(161)
三 社会资本的良性积累:提升政府治理的重要 抓手	(165)
附录:调查问卷	(170)
参考文献	(174)
后记	(190)

表目录

表 1.1	“社会资本”概念的代表性观点	(10)
表 1.2	“政府信用”概念的代表性观点	(12)
表 2.1	测度社会资本的典型指标	(24)
表 2.2	美国民众对政府的信心	(33)
表 4.1	社会资本的测度题项	(75)
表 4.2	政府信用的测度题项	(77)
表 4.3	调查问卷发放和回收情况	(80)
表 4.4	被调查者的人口统计特征	(83)
表 4.5	基本信息的描述性统计	(85)
表 4.6	129 个县级区域样本变量信度分析结果	(86)
表 4.7	县域社会资本的方差齐性检验结果	(87)
表 4.8	县级地方政府信用的方差齐性检验结果	(88)
表 4.9	县域社会资本的方差分析	(89)
表 4.10	县级地方政府信用的方差分析	(90)
表 4.11	旋转后的信任关系因子载荷	(92)
表 4.12	旋转后的社会网络因子载荷	(93)
表 4.13	旋转后的政府信用因子载荷	(94)
表 4.14	SEM 评价的主要指标及参考值	(98)
表 4.15	初始 SEM 拟合的统计值	(98)
表 4.16	初始 SEM 的路径系数	(99)
表 4.17	第一次修正后 SEM 拟合的统计值	(101)

表 4.18 第一次修正后 SEM 的路径系数 (101)

表 4.19 第二次修正后 SEM 拟合的统计值 (103)

表 4.20 第二次修正后 SEM 的路径系数 (103)

表 4.21 修正后 SEM 模型中变量的参数估计 (104)

表 4.22 研究假设验证汇总情况 (105)

表 5.1 第二次修正模型中的直接效应 (107)

表 5.2 第二次修正模型中的间接效应 (108)

表 5.3 第二次修正模型中的总效应 (109)

表 5.4 第二次修正模型后社会资本的关联性 (110)

图目录

图 1.1	社会资本与政府信用研究的发展路径及未来可交叉领域	(7)
图 1.2	本研究的技术路线	(13)
图 1.3	本研究的内容框架	(14)
图 2.1	社会资本理论框架的基本脉络	(19)
图 2.2	地方政府信用风险系统的结构模型(杨璐、李家军, 2008)	(31)
图 3.1	稳定、有序的政府行动过程框架	(49)
图 3.2	地方政府失信形成机理框架	(53)
图 3.3	信用政府的建构框架	(58)
图 3.4	社会资本的运作过程模型(林南,2002)	(61)
图 3.5	本研究的整体概念模型	(70)
图 4.1	云南省 129 个县域行政区的调查样本数(以市、州为聚合)	(84)
图 4.2	初始结构方程路径图(SEM)	(95)
图 4.3	初始结构方程模型(SEM)	(97)
图 4.4	第一次修正后的结构方程模型(SEM)	(100)
图 4.5	第二次修正后的结构方程模型(SEM)	(102)
图 5.1	社会资本的关联性结构图	(111)
图 6.1	信用政府实现的路径图谱	(129)

第一章 导论

第一节 研究背景

人类社会的发展始终伴随着经济、政治体制的变迁，蕴含着多重属性的融合，其中，既包括人与人之间与生俱来的自然属性，也包括人与组织之间合作形成的社会属性。从经济体制变迁的维度看，人在市场关系中的行为反映着这种关系所能实现的物物交换、等价交换和多重变化关系的本性（詹姆斯·布坎南，1964），这些关系的本性体现为市场信用。从政治体制变迁的维度看，社会公众对于政府行为的表现，反映了政府执政的民主性、公正性与正义性，是对政府权力合法性的考量，体现为政府信用。

毋庸置疑，一个国家的社会秩序、文化和信任状况直接影响着经济社会转型，这也无疑包含了对政府信用以及政府影响整个社会信用的审视。随着社会公众对政府信任问题的广泛关注，构建一个充满民主、活力、信任的信用政府是21世纪世界各国政府致力于改善的行动目标。可以说，信用政府建构问题的研究正是在这样的大时代背景下孕育而生的。

一 国际背景

经济全球一体化促使社会分工更加清晰、组织之间的交往更加密切，社会资本更加密集复杂，逐步呈现出多元化趋势。从世界范围看，世界各国社会信用的普遍缺失受到人们广泛关注。20世纪60年