



上海市学术著作出版基金

现代社会的政治信任逻辑

上官酒瑞 著



上海世纪出版集团

图书在版编目(CIP)数据

· 现代社会的政治信任逻辑/上官酒瑞著. —上海:
上海人民出版社, 2012
ISBN 978-7-208-10888-2

I. ①现… II. ①上… III. ①政治制度-研究-中国-
现代 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 172189 号

责任编辑 王子夔 潘丹榕

现代社会的政治信任逻辑

上官酒瑞 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 24 插页 4 字数 308,000

2012 年 8 月第 1 版 2012 年 8 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10888-2/D·2118

定价 48.00 元

序

现实中的政治文明首先表现为良善的公共生活。就像政治文明一样,人们对良善公共生活的理解会依不同社会、不同时代和不同理论视野而有所不同。但无论如何,良善公共生活必须解决以下两个核心问题:一是创设政治权力体系,并将之作为实现秩序的第一要素,由此协调矛盾、化约冲突、消解分歧;至少是将矛盾、冲突或分歧限制在一定范围之内。除极端无政府主义者外,绝大多数人在该问题上的认识是一致的。二是构造政治信任,即在直接或间接互动的基础上,民众对权力体系的相信、托付和支持。如果说权力体系的创建是公共生活确立的前提和条件,那么政治信任的构造则决定着公共生活的质量与水平。

当前,中国社会正处于一个发展机遇期,也是一个矛盾凸显期。近年来,频发的群体性事件和公共恐慌、常见的警民冲突与社会泄愤等事件,都直接或间接、或多或少地与政府公信力的不足和政治信任的缺损有关。甚至有人认为,中国社会已逐步陷入“塔西陀陷阱”,即由于政治信任的缺乏,无论政府说真话还是假话,做好事还是坏事,都会被怀疑是说假话、做坏事。这种情形如任其发展下去,势必影响权力格局,破坏社会秩序与政治稳定。那么,如何修复政治信任,提高民众政治信任水平呢?这固然需要优化公共政策以增强政策公信力,改革政治结构以提升组织公信力,加强官员公仆精神和服务意识,以提高角色公信力,建设民主法治以构造制度公信力等;但同样需要在理论

上阐明现代社会政治信任发生、发展或流失、修缮的基本规律,为中国变动社会中的政治信任建设提供学术支撑。

在西方,政治信任是政治学及其相关学科重要的学术话语和研究领域,通过长期的研究积累,已经形成公民文化论、自由宪政论、社会交换论等分析范式。特别需要说明的是,第二次世界大战结束以来,“三边”国家和“第三波”国家出现了程度不同的民主焦虑或治理困境,政治信任的衰微就是比较突出的表现。这是推动国外政治信任研究兴起的直接动因。与此形成鲜明对比的是,在中国国内,尽管政治信任问题客观存在,但基于独特的政治结构和文化生态,政治信任还是一个比较“敏感”的话题。因此,长期以来,政治信任并没有完全进入国内学者的视野,理论界对政治信任的研究是相对欠缺的。虽然近年学人们开始关注这一问题,并取得了一定研究成果。但总体而言,国内政治信任研究尚处于初创阶段,对政治信任的学理关怀还远远不够,无法适应中国社会培育和构建政治信任的理论诉求。

《现代社会的政治信任逻辑》是上官酒瑞博士在其学位论文的基础上修改完成的。记得2007年春,我建议他选择政治信任为博士论文主题时,国内关于政治信任的专门性的学术研究还非常少见。他勤奋努力、刻苦钻研,从国外政治信任研究成果着手,研读了大量文献,结合中国特色政治过程的理论和历史逻辑,构建了分析政治信任的基本框架,并以此为基础对政治信任的结构功能、生成机制等主要理论问题进行了较为详尽的阐述,具有一定开创性地完成了博士论文的写作。

一般而言,社会科学研究应以发现问题为起点,以解答问题为目标。本书从人类追求优良而幸福的生活这一政治学的“元理”出发,解释了良善生活与公共秩序之间的亲和关系,并对优良公共生活何以需要秩序、如何建构秩序、建构何种秩序进行了逐层分析;最后得出结论认为,良善公共生活必须立基于民众的政治信任。同时,本书又通过对现象世界进行描述和归纳发现,民众的政治怀疑和不信任充溢于现

代公共生活,甚至可以说不信任更像现代社会的常态,而且在很多情况下,政治不信任不仅不影响社会和谐与稳定,无损于优良的公共生活,不会对政治合法性构成挑战,甚至还是优化民主政治、建构良善公共生活的必备要素。概括起来,良善公共生活的构建既需要民众一定水平的政治信任,得到政治信任的润滑和滋养,也需要政治不信任的推动和促进。这就是现代公共生活中的政治信任悖论。公共生活建构在政治信任方面的这种悖论蕴含了一系列需要解答的理论与现实问题:高度信任的政治一定是“至善”的吗?民众的政治不信任表达一定是政治之恶吗?优良公共生活建构需要的是何种政治信任?现实中常见的又是什么样的政治不信任?政治信任生成与流失的机理是什么?如何修复政治信任、构造与现代社会相契合的政治信任?等等。从该书的字里行间能够看出解决这些问题的学术努力。或者说,在理论上试图对这些问题作出回答,构成了本书的基本内容。

在当前国内政治信任研究领域,《现代社会的政治信任逻辑》一书可能的理论贡献集中体现为以下几方面:

其一,搭建了较周延的政治信任分析框架。研究政治信任的前提是对这一概念进行合理解释。就此而言,本书聚焦于四个问题:谁信任、信任谁、为什么信任和怎么样信任;或者说信任主体、信任客体、信任环境和信任方式。这四方面是政治信任的结构要素,也构成政治信任的分析框架。应当说,政治信任的这种分析框架是周延的,也是自洽的,适用于对各种类型政治信任的研究。

其二,提出了关于政治信任的一系列分析性概念,并以这些概念为基轴展开了逻辑严密的研究。本书的研究包括政治信任的静态结构、动态机制、立体形态、结构优化等密切联系、前后跟进的几个方面。其中,结构要素是对政治信任的一种平面和静态描述,生成机制是一种动态考察,基本形态是一种立体性阐释,结构优化则是一种规范式探讨。具体而言,本书从静态层面阐释了政治信任的基本结构,以及该结构能够发挥的增强政治合法性、提升政治绩效、建构政治秩序等

功能；从动态层面探讨了政治信任的政治认知、文化培育、制度塑造、理性选择和过程契合等生成机制，并从不同层面对政治信任流失进行了客观理性的分析；从立体层面阐明了政治信任的基本形态，即历时态上传统人格政治信任与现代制度信任的分野及其演进逻辑，与共时态上现代民主体制下政治信任的张力结构；从规范层面诠释了政治信任结构优化的基本路径，并将政治信任置换为信任政治，与现代政治文明对接，论证了信任政治与政治文明的同质同构性。

其三，提出了一些有价值的学术观点。如高度信任的政治并非“至善”的政治，民众的政治不信任也并非就是洪水猛兽，政治信任超越了一定限度，就会形成信任的刚性和定势，产生负效应；传统与现代政治信任的根本分野体现为人格信任与制度信任；现代政治信任在民主体制运行中呈现为一种张力结构，即制度化不信任越多，政治信任越多；建设现代政治信任的关键是要在政治信任的结构序列中识别各类不同性质的政治信任，采取不同的态度和措施；在现代社会，政治信任建设的目标，不可能也没必要彻底消解民众的不信任，而是不断提高政治信任的弹性空间，增强对受损政治信任的修复能力；现代政治信任建设的根本是根据制度化不信任的精神和理念建构一套适合国情的制度化不信任体系，为民众理性表达政治不信任提供制度化的通道等等。这些观点均具有一定的新意。

其四，对中国社会政治信任的现状和各种关联因素进行了有理有据的分析，很有针对性和现实意义。本书以中共十一届三中全会为界标，将当代中国政治信任的嬗变划分为前后两个阶段，与改革开放前整体性社会相契合的是一种具有浓厚传统色彩的政治人格信任；与改革开放以来转型社会相适应的是政治信任结构形态的现代性成长，表现为人格信任的日益消解与制度信任初露端倪。同时，从建立社会利益均衡机制、健全制度化不信任体系等方面提出了现代政治信任建构的中国逻辑。认为在市场经济和民主政治不断发展的条件下，中国政治信任建设，应当理性对待高度的政治信任、理性对待民众的政治不

信任,理性对待制度化不信任,并采取一系列针对性的措施。

总体而言,本书行文规范,语言流畅,概念和逻辑清晰,并论证了一系列具有新颖性的观点,是一本兼具说理性和现实针对性的学术著作。在博士论文的送审和答辩过程中,专家学者的评价都是比较高的。而作者毕业后持续跟踪政治信任研究,发表了多篇学术论文,申请并获得了多层次的课题资助。今天出版的成果比博士论文更为精到和扎实。作为作者博士论文的指导教师,我为本书的出版感到由衷地高兴!

当然,我们对任何一本著作的期许都不能太高,本书也是如此;它只是进行了政治信任理论最一般的解读,而且还是一种具有作者个人局限的解读。无论是作为一种知识话语,还是作为一个独特的研究领域,政治信任方面还有很多的研究工作应该开展。我希望上官酒瑞博士能够再接再厉,在学术研究上更上一层楼,继续在政治信任研究领域中进行耕耘,深入研究中国转型社会政治信任建设面临的一系列现实问题,既为学术研究进行理论积累,也为构建我国长期稳定的政治信任基础提供学理支持。

是为序。

程竹汝

2012年6月22日于上海聚丰园

目 录

序	1
导论 政治信任:一个需要理论关注的领域	1
一、研究缘起与问题提出	1
二、研究状况与相关评述	13
三、理论预设与研究方法	24
第一章 概念与框架:政治信任的规范解读	32
一、政治信任界说与解释框架	32
二、政治信任相关概念辨析	52
第二章 政治信任的结构要素与政治功能	68
一、政治信任的结构要素	68
二、政治信任的政治功能	101
第三章 政治信任的生成机制与信任流失	122
一、政治信任的生成机制	123
二、政治信任的流失	145

第四章 政治信任的基本形态与张力结构	182
一、传统与现代政治信任形态的分殊	182
二、现代民主政治运行中政治信任的张力结构	212
第五章 政治信任的结构优化与信任政治	251
一、政治信任的结构优化	251
二、信任政治:政治文明的表现形态	289
第六章 政治信任研究的现实指向	322
一、政治信任理论话语的中国意义	322
二、政治信任形态变迁的中国图式	327
三、现代政治信任建构的中国逻辑	338
四、结论:理性对待现代政治信任	352
参考文献	361
后记	373

导论

政治信任：一个需要理论关注的领域

社会科学的研究是以发现问题和解决问题为使命的，需要建立在已有的学术积累基础之上。本部分从政治信任的逻辑与现实分析出发，发现两者之间存在着鲜明的“反差”，由此提出了政治信任研究关涉的几个理论问题。同时，综述了国内外政治信任及其相关研究的学术成果，作为本研究展开的起点。

一、研究缘起与问题提出

（一）恒在主题：良善政治生活何以可能？

人类学的研究表明，在摆脱蒙昧、野蛮走向文明社会的过程中，人类就产生了政治观念，建造了政治组织。^[1]之所以如此，就是要过上优良而幸福的生活。早在“轴心时代”^[2]，思想家们就揭示了政治生活的这一“元理论”。亚里士多德如是说：

城邦是若干家庭和种族结合成的保障优良生活的共同体，以完美的、自足的生活为目标。毋庸置疑，倘若人们不居住在同一地方并相互通婚，就无法形成一个城邦共同体。因而在各城邦中都有婚姻结合、宗族关系、公共祭祀和各种消遣活动，它们是共

同生活的表征。这些都是友爱的结果，因为友爱是人们选择共同生活的初衷。城邦的目的是优良的生活，而人们做这些事情都是为了这一目的。城邦是若干家庭和村落的共同体，追求完美的、自足的生活。我们说，这就是幸福而高尚的生活。^[3]

在亚里士多德看来，理性使人天生倾向于公共生活。除非是野兽或神祇，否则人就必须走进政治生活。这样，人才能趋于完善而成为最优良的“政治动物”，并过上“幸福而高尚的生活”。何谓优良政治生活？可能不同时代、不同社会、不同的人对其内涵与外延会有不同的解答与诠释，但在纷繁芜杂的认知中，还是存在“重叠共识”的，即优良的生活是一种有序的生活。这是因为，秩序之于良善政治生活具有永恒的意义。美国学者霍贝尔通过法律人类学的考察认为，“只有在秩序的基础上，社会才可能存续。”^[4]亨廷顿甚至认为：“人当然可以有秩序而无自由，但不能有自由而无秩序。”因此人类趋于公共生活，“首要的问题不是自由，而是建立一个合法的公共秩序。”^[5]从经验看，“秩序是先于其他一切价值的”，^[6]幸福生活与良善秩序呈亲和关系，可谓：秩序存，则幸福存；秩序亡，则幸福亡。有人指出：“如果我们是出于理性，而不是出于情感；如果我们尊重实际，而不是沉湎于想象。我们就应承认，对于社会公共生活而言，秩序与其他社会价值相比具有优先性。”^[7]

秩序之于良善政治生活的重要性，为本研究的展开创设了逻辑起点。由此出发，需要从理论上回答三个密切跟进的问题：优良政治生活何以需要秩序？如何建构秩序？建构何种秩序？

第一，良善政治生活的秩序诉求根植于人类社会生活的基本特性。社会性是人的本质属性，在社会中生活是人必然不二的选择。但事实是，社会生活总是建立在人和人之间的现实性差异基础之上，或者说，社会中的个人由于分属不同肤色、信仰、传统和阶层，他们之间必然产生不同价值观念、个人需求与偏好，进而形成彼此不同的生活。

正基于此,布克勒说:“构成任何共同体的东西与其说是各个个人的同质性,倒不如说是属于一个既定的自然复合体内的许多个人力量的集合。”^[8]社会生活中的人确实既有个体性,又有公共性,是个体性与公共性的统一。而且,“正是通过充分运用人类个体的无限多样性,我们的文明才蒸蒸日上;显而易见,人的多样性要比任何一种野生动物的多样性都大,因为野生动物一般来说都不得不去适应一种特定的生态环境。”^[9]同时,现实的“真理”常常是,特定时空格局中资源往往有限,诸如社会中人与人之间、群体与群体之间、阶级与阶级之间的矛盾和冲突由此而生,并不断挑战公共生活的存续。因此,通过处理不同个体之间,以及他们与共同体之间的矛盾和冲突来创造有序的公共生活,就成为人类始终面临的主题。

其二,良善政治生活的秩序建构需要一套公共权力体系。人类要过上幸福满意的生活,必须经由秩序协调矛盾、化约冲突、消解分歧,至少将其限制在一定范围之内。不过,秩序“是建造物,而不是长成物”^[10]。为此,人类的选择是:创设一套公共权力体系,并将之作为建构秩序的第一要素。就此而言,除极端无政府主义者外,绝大多数人都具有共识。马克思主义关于公共权力或国家权力产生的经典描述就深刻揭示了其内生于社会需求的逻辑。恩格斯指出:“国家是承认:这个社会陷入了不可解决的自我矛盾,分裂为不可调和的对立面而又无力摆脱这些对立面。而为了使这些对立面,这些经济利益互相冲突的阶级,不致在无谓的斗争中把自己和社会消灭,就需要有一种表面上凌驾于社会之上的力量,这种力量应当缓和冲突,把冲突保持在‘秩序’的范围以内;这种从社会中产生但又自居于社会之上并且日益同社会相异化的力量,就是国家。”^[11]在这里,“力量”就是国家(公共)权力,其目的就是把冲突保持在“秩序”范围之内,来保障公共政治生活的有序性。国家应该是迄今为止人类创设的最高政治形式,它的产生标志着社会由野蛮步入了文明状态。此举的意义在于,社会中出现了专门力量,并由专门人员以强制力为后盾,通过组织化地行使权力来

建构有序的政治生活。边沁曾指出,对于有序的政治生活来说,以公共权力为核心的政府是人类的首选,是天经地义之事:“社会一旦组成,政府就必然产生,它对于保持和维护社会秩序是必需的。”^[12]当然,公共权力构造秩序可通过暴力胁迫、制度调控、价值引导、道德规劝等来实现。这些方式各有利弊,各有专长。比较而言,传统社会政治生活的维系更多依靠“非正式结构”(如道德、风俗习惯等),而现代社会政治系统的存续更多仰赖“正式结构”(如组织体系、法律制度等)。换言之,在现代社会,“构造政治秩序的任务在某种意义上就是在设计一种生活的游戏,其设计的方式是公平的,根植于互敬和互利的人际关系原则之中,人们共同生活在利益社群之中。当冲突升级为威胁和反威胁时,就有必要建立政府制度,并使其有能力以公正的方式和尊重人、把人当人的方式来解决冲突。”^[13]这种由政府制度创设的秩序,最大优势在于能够使秩序在陌生人之间得以拓展。

其三,良善政治生活必须立足于民众的政治信任。虽然公共权力能够创造秩序,但并非所有秩序都具有价值合理性与正当性,属于文明秩序。在政治领域中,合理的公共秩序既不能根据弱肉强食的丛林法则实现,也不能只靠暴力强制来维持;而必须与社会主导价值观念、文化公理相一致,与大多社会成员的主观评价在相当程度上具有契合性,以社会成员的自愿合作与普遍信任为基础。理论上,政治生活可能存在三种状态:冲突态、合作态与竞争态。^[14]用实践检视,由于缺乏信任而产生的政治冲突司空见惯,但它肯定不是人类趋向的良善生活。当然也不否认,在当今国际政治舞台上,即便是存在冲突的各主权国家间也存在一定限度的信任,即对诸如人道主义等价值共识的信奉。政治合作必须以彼此信任为前提,合作态的政治无疑浸润着浓厚的信任态。虽然竞争态是现代政治市场的主流,但只有竞争诸方对竞争规则信任和遵循的条件下,竞争的展开才富有意义,否则竞争必然演化为冲突,甚至竞争各方会同归于尽。在里普森看来,人类历史上的竞争总体少于合作的时间。“因为竞争制造分裂,而合作产生团结;

竞争具有破坏性,而合作是建设性的。竞争导致自我与他人的对立,而合作使自我与他人和谐相处。事实上,甚至为攻击他人而结合起来的团体也有内部合作措施。因此,竞争的需求导致一些合作,但后者从不将人们引入竞争。所以,对于社会及其政治而言,合作行动是最重要的。”^[15]无论如何,有一点值得肯定,“为了促进合作,并把竞争限制在不构成伤害的范围内,社会就要建立起安全性的壁垒……人们必须有广泛的共识:法律和秩序所带来的诸多限制远没有在两者缺席情况下出现的骚乱让人厌烦。其次,争执双方的裁判必须把人们对于它的信任建立在合法的程序和公正的裁决之上。”^[16]由此看来,人类永恒追求的良善政治生活必定是渗透着信任的公共生活。如果将政治生活视为一种博弈,那么缺少信任与合作的博弈必将是一种零和竞赛,甚至其和为负,人类可能因此永远无法走出“囚徒困境”。政治生活的核心是公共权力,这种信任本质上指向公共权力,是一种政治信任。在历史上,无论公共权力“在神”、“在君”还是“在民”,都必须赢得社会大多数的信任与支持;不同之处只在于,传统国家权力与现代公共权力获取民众信任的逻辑和基础存在根本差异。

如上分析说明,良善政治生活的达成必须解决两个核心问题:一是公共权力体系的建构,即公共权力的必要性问题;二是公共权力政治信任的建构,即公共权力健康存续的问题。后者与政治合法性理论密切相关。哈贝马斯曾指出:“如果不是从梭伦开始,那么至迟也是从亚里士多德开始,政治学理论就从事于合法化统治兴衰存亡的研究。”^[17]应该说,公共权力合法性问题也被囊括在亚里士多德的学术视野之内。他认为政治学研究的重要使命就是弄明白:“在给定的前提下,一个政体起初是如何产生出来的,通过什么方式可以使它长时间地保持下去”。^[18]并由此认为:“一种政体若想长期维持下去,那么城邦的所有部分都应该愿意看到其存在和维持。”“对于一切城邦或政体都相同的一条普遍原则,即城邦的各个部分维持现行政体的愿望必须强于废弃这一政体的愿望。”^[19]亚里士多德在此已揭示了政治合法

性的核心主题,即民众的认同、信任与支持。承继亚里士多德的传统,人们普遍认为,政治体系的稳固和存续取决于它能否得到大多数民众的信任和支持。无论马克斯·韦伯阐释的“合法性”,还是伊斯顿提出的“散布性支持”,都在说明公共权力体系获得民众信任,确立合法性的宗旨。

可能国家政权体系的确立常常是政治冲突的产物,但确立起来的政治体系需要在场者和参与者的互动与合作,需要广大民众与公共权力执掌者之间的互动与合作,需要一定水平的政治信任。如果公共权力频频遭受民众的极端怀疑和不信任,就会屡屡受到挑战,甚至侵蚀政治机体的健康与人们的幸福生活。由此可得出结论:公共权力体系的建构意味着政治生活的确立,而公共权力赢得信任和支持则决定着政治生活的质量。还原于人类思想史可发现,尽管良善政治生活在不同时空中存在不同的权衡标准与结构形态,但人类对其吁求的历史几乎同人类政治发展的历史一样久远。在西方,从古希腊柏拉图的“理想国”、亚里士多德的“为政应取中庸”,到中世纪奥古斯丁的“上帝之城”,再到近代霍布斯的“利维坦”和卢梭的“人民主权”等;在中国,从孔子的“礼治”,孟子的“仁政”,到康有为的“大同世界”和孙中山的“三民主义”等,表明不同时代、不同国家的思想家都在围绕人类良善政治生活尽显政治智慧。他们在理论上表达了基本一致的逻辑:优良政治生活的实现,不仅需要客观上公共权力体系的建立,而且需要广大民众主观上对公共权力的信任和支持,即获得政治信任。

(二) 信任缺失: 政治逻辑的“背叛”抑或现实政治的宿命?

实际生活中,常常会发现诸种政治不信任充溢于政治领域,甚或说不信任更像现实政治生活的常态。如政治离心、政治怨恨、政治谣言、罢工起义、政治恐怖、游行示威等各国民众的政治不信任表达确实多见。而且从历史上看,正是奴隶暴动、农民起义、资产阶级革命等政治不信任行动构成政治变革和完善的推动力量,人类政治生活才趋于

良善,日臻完善。

与整个人类历史的深刻变革相伴随,政治领域的不信任现象在第二次世界大战结束后的几十年内得以凸显,备受关注。黄万盛将法国学者卡蓝默《破碎的民主》的中心主题概括为:“我们生活的世界正在发生深刻而巨大的变化,这些变化迅速的扩张蔓延,时时刻刻都在改变着人们的生活方式和社会秩序,而普罗大众和这个世界的权力阶层却仍然在旧的价值伦理和管理体制中抱残守缺,世界已经面对着公共伦理和公共治理的双重危机。我们需要开拓新的视野,重建共同的伦理基础,创立新的依存关系和规范准则,为我们赖以生存的地球村的未来提供新的精神方向和治理体系。”^[20]为此,政治领域中出现了两种悖谬的现象:其一是民主价值被多数国家和民众所接纳,民主政治在世界范围内形成了“滚雪球”的效应,得到迅速扩展;其二是政治疏离与冷漠日益严重,与此而来的是政治信任的衰落。看来,民主确实处于破碎状态。马克·沃伦对此判断为:“民主的成分越多,就意味着对权威的监督越多,信任越少。当我们从一个更一般的视角来考虑信任问题在政治生活中的地位时,这一论题似乎不再是浅显的。政治因利益冲突和认同冲突而与其他类型的社会关系不同,所以仅仅是社会关系转变为政治关系的事实就足以使信任的特殊条件成为问题。”^[21]政治信任问题由此逐渐受到了自觉的学术关注。

现实的政治信任流失可从时空两个维度进行概括。从时间看,政治不信任的“源头”发于“二战”结束,特别是20世纪70年代,到目前为止,这种状况并没有得到太大改观;从空间看,政治不信任的“支流”淹没了几乎所有政治共同体,绝大多数国家都面临着民众政治不信任的考验。德国学者卡尔·雅斯贝斯说:“事实上,在今天,没有任何事业、任何公职、任何职业被看作是值得信任的,除非在每一具体的场合都揭示令人满意的信任基础……危机是普遍的、包涵一切的。”^[22]这有诸多经验性证据加以佐证:

首先,在“三边”国家(美国、西欧和日本),1975年由克罗齐等人向

三边委员会提交的报告中就认定了民主危机和信任流失的事实。法尔等人认为《民主的危机》揭示了一个主题：“三边民主政治中的一个普遍性问题，即日益衰落的公共信任。”^[23]具体而言，在美国，最具权威性和代表性的“国家选举研究”(National Election Studies)从1958年至2002年所进行的跟踪调查结果显示，美国公民对政府信任的衰落并非暂时现象，而是一种持续颇久的状态，“对政府的信任一再降到创纪录的最低点。”^[24]哈佛大学教授约瑟夫·奈等人于1997年在《为何人们不信任政府》一书中认为，美国当前最大的治理危机在于人民对政府的信任度有迅速下降的趋势，特别是对于联邦政府。根据调查，在20世纪五六十年代，有超过七成的民众表示相信联邦政府；但在1995年，民众对联邦政府的信任度滑落至15%，而对州政府的信任度也下降到23%。

与美国人类似，欧洲人也大范围地对现行政治领导人和政治组织失去了信心。在过去的四分之一世纪里，在英国、意大利、法国和瑞典等国，人们对政府和主要政治机构的信任感呈下降趋势。在1987年，只有不到一半的英国人相信，公务员、本国政府和地方议会都在为公共利益服务。在这个广泛推崇政治精英的国度里，公众抗议政府的政策决定已经成为一种普遍现象。在意大利，由于之前10年中发生的一系列政治丑闻使得公众对政府的不信任感与日俱增，结果导致20世纪90年代中期政党制度的激进变革。同时，政治犬儒主义在澳大利亚、挪威、芬兰等国已成为一种普遍现象，几乎在任何一个地方，人们对政府领导人的恭敬与顺从减少了，对他们动机的怀疑增多了。^[25]

在日本，公众的政治信任状况也不令人乐观。如法尔的研究就揭示了日本面临长期低度政府信任的困境，呈现为如下特征：不信任大多集中于政治领导人，而不是官僚与管理机构；不信任主要体现于国家层面，而非地方官员；不信任常常高度地分布于城市和接受更好教育的人与年轻人中间。^[26]

其次，在“第三波”民主国家，根据亨廷顿的描述，民主化浪潮像