

苏州大学
苏州广大投资集团有限公司

合作共建之苏州大学社会发展研究院成果

芮国强 高祖林 乔耀章·等著

实践创新与理论检视

地方政府社会治理

 苏州大学出版社
Soochow University Press

苏州大学

苏州广大投资集团有限公司

合作共建之苏州大学社会发展研究院成果

地方政府社会治理：实践创新与理论检视

芮国强 高祖林 乔耀章 等著

苏州大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

地方政府社会治理:实践创新与理论检视 / 芮国强
等著. —苏州:苏州大学出版社, 2014. 9
苏州大学、苏州广大投资集团有限公司合作共建之苏州
大学社会发展研究院成果
ISBN 978 - 7 - 5672 - 1048 - 6

I. ①地… II. ①芮… III. ①地方政府-社会管理-
创新管理-研究-中国 IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 191232 号



书 名: 地方政府社会治理:实践创新与理论检视

作 者: 芮国强 高祖林 乔耀章 等著

责任编辑: 刘 海

策划编辑: 周建国

出版发行: 苏州大学出版社(Soochow University Press)

社 址: 苏州市十梓街1号 邮编: 215006

印 刷: 苏州工业园区美柯乐制版印务有限责任公司

网 址: www.sudapress.com

邮购热线: 0512-67480030

销售热线: 0512-65225020

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 22.75 字数: 512 千

版 次: 2014 年 9 月第 1 版

印 次: 2014 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5672-1048-6

定 价: 68.00 元

凡购本社图书发现印装错误,请与本社联系调换。服务热线:0512-65225020

本书获得以下项目资助：

国家社科基金重点项目“大时空视域中的中国政治发展道路特色问题研究”（项目批准号：14AZZ001）

江苏省社科基金重点项目“中国特色社会主义政治发展道路研究”（项目批准号：13ZZA001）

江苏省软科学研究计划项目“以文化科技融合促进江苏新兴文化产业发展的制度创新研究”（项目批准号：BR2013020）

江苏省优势学科“政治学”

江苏高校协同创新中心“新型城镇化与社会治理协同创新中心”

江苏省决策咨询研究基地“苏南政府治理与社会治理现代化研究基地”

江苏高校哲学社会科学研究重点项目“江苏创建沿江全国文明城市带的战略思考及政策研究”（项目批准号：2012ZDIXM009）

苏州大学社会发展研究院资助项目“苏州社会建设与社会管理实证研究”

《地方政府社会治理：实践创新与理论检视》

编 委 会

主 任 朱昌宁 王卓君

副主任 高祖林 王卫平 芮国强

编 委 (按姓氏笔画排序)

邓 敏 王卫平 王卓君 朱昌宁

陈小明 芮国强 陆霞明 周玉玲

茅海燕 赵 阳 唐宇虹 高祖林

薛 辉

序

Preface

党的十六大特别是党的十六届四中全会以来,作为社会建设的重要内容,社会管理和
社会管理创新被上升至构建社会主义和谐社会的国家战略高度而提出,并被提上了党和国
家的重要议事日程。随着理论上从社会管理格局到社会管理体制的转型,总体布局上从
“三位一体”到“五位一体”的转变,我国政府与社会的关系得到进一步改善,随之社会管理
创新也在全国各地全面展开。

2010年,正值苏州大学110周年华诞之际,苏州广大投资集团有限公司和苏州大学合
作组建了以社会建设和社会发展为主要研究对象的专业性学术研究机构——苏州大学社
会发展研究院,旨在发挥苏州大学在公共政策、公共管理、心理学、社会学等学科领域的优
势,着重围绕江苏省、苏州市社会发展过程中出现的重大理论与实践问题联合攻关,深入研
究、积极寻求化解方案,为苏州市、江苏省社会建设和社会发展提供咨询服务和智力支持。

成立之初,研究院即确立了以发展社会学、发展经济学为理论基础,以地方政府与社会
治理、社会组织与社会工作、社会文明与文化、城乡一体化发展为主要研究方向。根据形势
的发展及研究的进展,研究院将研究方向调整为:政府转型与公共治理、社会治理与社会服
务、流动人口与社区治理、区域治理与生态文明、社会文化与文明创建、城乡一体化与新型
城镇化六个方面。

研究院成立以来,苏州广大投资集团有限公司共捐资200万元资助了41项项目开展研
究工作,其中2011年9项,2012年15项,2013年17项;重点项目12项,一般项目24项,委
托项目5项。从项目研究的内容来看,涉及城乡一体化发展、新型城镇化、社会建设与社会
治理、群众路线与群众工作、生态文明建设、农民工市民化、文化—金融—科技融合等当前
社会关注的热点和难点问题。在此推动下,获研究院项目资助的研究人员先后取得国家级
项目3项,省部级项目12项,市厅级项目29项;发表与研究课题相关的专著4部、论文近
200篇。其中,一类核心期刊论文9篇,且其中1篇被EI检索收入;二类核心期刊论文47
篇;三类核心期刊论文10篇;其他刊物论文41篇。研究报告13篇,其中,1篇调研报告被
教育部《专家建议》采用并上报党和国家领导人参阅,1篇调研报告在《光明日报》“光明调
查”全文刊登,1篇调研报告获致公党江苏省委优秀调研报告奖,1篇调研报告获江苏省老
龄委鉴定,3篇调研报告被苏州市人民政府研究室《调研通报》采用并报市领导参阅,1篇调
研报告提交张家港市人民政府参阅,产生了积极而广泛的影响。

为了更好地传播和交流苏州大学社会发展研究院所取得的成果,我们决定从众多研究
成果中遴选优秀成果汇集出版。根据“论文必须是正式公开发表的,而研究报告则必须是
得到政府采用或通过项目鉴定的”这一标准,我们共遴选40篇论文、3篇调研报告或研究报

告,按照政府转型与公共治理、社会治理与社会服务、流动人口与社区治理、区域治理与生态文明、社会文化与文明创建、城乡一体化与新型城镇化六个研究方向汇编成册。论文及调研报告或研究报告的作者在书中都已清晰标明,这既是为了做到文责自负,更是为了彰显他们在相关课题研究中所做出的贡献。

从总体社会转型的主体内容分析,中国社会转型大致可以划分为三个阶段,即以经济改革为主体的阶段、以社会改革为主体的阶段和以政治改革为主体的阶段。当前,中国已经进入以社会改革为主体的阶段,这是中国迈向现代社会不可或缺、至为重要的承上启下的阶段。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调,“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化”。国家治理体系,是党领导人民管理国家的制度体系,包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设等各领域的体制、机制与法律法规安排,也就是一整套紧密相连、相互协调的国家制度。在《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中,国家治理、社会治理和政府治理的概念被多次提及,这标志着中国社会管理的又一次转型。国家治理现代化赋予了社会治理创新以全新的性质,规定了未来中国式社会治理的新体系。社会治理已经成为中国国家治理现代化进程中非常重要的组成部分和关键性的环节。为此,十八届三中全会对创新社会治理方式做出了全面部署,提出了“四个治理”原则,即“坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理,加强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理,强化道德约束,规范社会行为,调节利益关系,协调社会关系,解决社会问题。坚持源头治理,标本兼治、重在治本,以网格化管理、社会化服务为方向,健全基层综合服务管理平台,及时反映和协调人民群众各方面、各层次利益诉求”。“四个治理”内容丰富,体现了一系列有机结合:刚性治理与柔性治理相结合、社会服务与社会治理相结合、社区治理与社会治理相结合、政府主导与多方参与相结合、科学精神与人文关怀相结合、治标与治本相结合等等。“四个治理”在宗旨要求和目标指向上具有统一性,诚如《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》强调指出的:“必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社会治理水平,全面推进平安中国建设,维护国家安全,确保人民安居乐业、社会安定有序。”这表明,“四个治理”的出发点与归宿,是实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。

十八届三中全会关于创新社会治理体制和治理方式的战略部署,即将带来新一轮地方政府社会治理创新的积极探索。作为以问题研究、对策研究为己任的学术研究机构,苏州大学社会发展研究院将积极跟踪实践的进展,并从理论的高度对实践创新进行检讨和审视,以降低社会转型、治理变革和实践创新可能带来的成本与伤害。这也是我们将此成果集定名为《地方政府社会治理:实践创新与理论检视》的初衷之所在。需要说明的是,这本书只是苏州大学社会发展研究院2010年以来围绕相关主题或方向研究的一个阶段性总结,带有很强的探索性,我们衷心希望能同更多的研究者与实务界专家直面并交流基层社会治理体系及治理能力现代化这一当代中国的重大问题。

朱昌宁 王卓君

2014年5月18日

苏州大学114周年华诞于东吴园

目 录

Preface

第一部分 政府转型与公共治理

政府服务质量影响政府信任的实证研究	芮国强 宋 典/ 3
信息公开影响政府信任的实证研究	芮国强 宋 典/ 12
公共信息服务质量问题研究	
——基于建立政府与公民信任关系的目标	周 毅/ 21
公共治理和政治民主:我国政府预算透明问题研究	孙文基/ 29
现代国家构建视域下的中国地方政府治理转型	何华玲 张 晨/ 36
政府公众满意度测评问题研究的进展与展望	何华玲 张 晨/ 42
论政府治理城市转型中突发公共事件的策略	张劲松/ 51

第二部分 社会治理与社会服务

论社会治理原理与原则	乔耀章/ 63
多质态社会管理中的共同性与差异性	乔耀章/ 74
对中国特色社会主义社会管理问题的新认识	
——再论政府社会管理中的政府、社会、公民三者关系	乔耀章/ 81
政府主导下的官民共治:我国社会管理模式的转型方向	高祖林/ 90
论社会管理的终极目标:充满活力与和谐有序的协调统一	高祖林/ 96
政社互动:社会管理创新的苏州实践	芮国强/ 104
互益型民间组织与公益慈善事业	
——苏州工商联(商会)参与公益慈善事业的调研报告	许冠亭/ 107
政策网络视域中的社会化养老服务体系研究	
——以苏州市虚拟养老院为例	高祖林/ 111

地方政府社会治理：实践创新与理论拾礼

居家养老“五大体系”的发展探索

- 以苏州为例 宋言奇 杨 翌/ 120

第三部分 人口流动与社区治理

- 苏州人口承载力与人口调控问题研究 陆源涛 梁君林/ 127

基于社会保护视角的农民工城市融入研究

- 以苏州市吴江区为例 叶继红 朱 桦/ 135

农民工共享城市公共资源问题研究

- 基于苏州市相城区的考察 叶继红 李雪萍/ 145

农民工城市公共文化供给问题

- 基于苏州市的考察 邢 静 叶继红/ 154

论城乡结合部“过渡型社区”居民生活空间规划的合理化

- 以苏州工业园区若干社区为例 何华玲 韩舒立 张 晨/ 158

- 论城郊失地农民社区的治理 张劲松 杨 颖/ 166

新型都市商住小区社区居民满意度影响因素分析

- 基于苏州工业园区若干社区的调查 张 晨 陈嘉俐/ 176

- 三重二元结构下的人口流动模型：对民工荒的一个新的研究框架 ... 夏永祥 魏 玮/ 186

- 民工荒与我国要素空间配置模式新转型 夏永祥 魏 玮/ 194

第四部分 区域治理与生态文明

- 区域治理体系和治理能力的积极探索 芮国强/ 205

- 生态文明十大制度建设论 张劲松/ 208

- 生态治理：政府主导与市场补充 张劲松/ 217

- 地方服务型政府生态职能构建：转型诉求与体制逻辑 张晨 周娜娜/ 228

第五部分 社会文化与文明创建

- 关于当前中国社会组织文化建设的探索 王卓君/ 237

- 网络文化与社会秩序构建 李 娟 王卓君/ 246

生态政治文化论

- 兼论与美丽中国的关系 王卓君 唐玉青/ 257

- 以文化科技融合促进江苏新兴文化产业发展的制度创新研究 芮国强 常 静/ 266

- 苏州率先创建全国文明城市群的路径与保障 常 静 芮国强/ 283

第六部分 城乡一体化与新型城镇化

政府强力推动与城乡一体化发展:“苏州道路”解读	夏永祥/ 295
“苏南模式”的演进轨迹与城乡关系转型思考	夏永祥/ 303
苏州市城乡一体化建设综合配套改革的制度创新	于海云 夏永祥/ 308
关于苏州市木渎镇城乡一体化发展的研究	赵鹤鸣 田芝健等/ 311
城乡一体化与社会管理体制改革的	
——以江苏省苏州市为例	张 明/ 316
空间—功能—社会:古城保护的三维解读	
——以江苏省苏州市为例	宋言奇/ 325
江苏城镇化空间结构转型研究	倪方钰 段进军/ 331
多维视角下低碳城市理论内涵及其发展研究综述	韩 坚 魏 玮/ 339
低碳城市发展研究	
——以苏州市为例	张 珂 韩 坚/ 344
附录:苏州大学社会发展研究院资助项目一览	/ 349

第一部分

政府转型与公共治理

政府服务质量影响政府信任的实证研究^①

芮国强 宋 典

一、前言

政府信任是指公众在期望与认知之间对政府运作的一种归属心理和评价态度。政府信任或政府不信任产生的深层次原因在于公众对于政府的期望与认知之间的落差大小。政府信任的因变量包含三个层次:对特定政府工作人员的信任、对特定政府机构实体的信任和对一般意义上的制度环境的信任^②。政府信任不仅是政府合法性的基石^③,更是政治稳定的前提^④:一个值得信任的政府可以有效提升社会信任,促进社会和谐与合作,降低所有社会、经济和政治关系的执行成本^⑤。中国共产党十七大明确提出了“提高政府工作透明度和公信力”的要求,这表明政府信任受到党和国家的高度重视。那么哪些变量会让公民更加信任政府呢?相关研究表明,政府的效率、政府官员的道德、公平、透明化、政策开放性是影响公众对政府信任的主要因素,而导致公众对政府的信任日益下降的一个原因就是公众不满意公共服务,认为公共服务质量下降^⑥。正因如此,我国各级政府正在积极建设服务型政府,通过提升服务质量和办事效率提升公众对政府提供的公共产品与公共服务的满意度或认可度,以提升社会公众对政府信任的水平。

尽管服务型政府建设与服务质量提升在我国已经取得了较大的成效,但当前学术界的研究多聚集于服务型政府构建的策略及意义方面,研究服务型政府构建对于社会公众的心理和行为的作用路径的并不多,这导致服务型政府的研究缺乏微观理论基础^⑦。服务型政府构建的根本目的是提升服务质量,强化公众认可,提升公民对政府的信任,降低政府行政运行的成本。所以政府信任应是评价构建服务型政府的核心指标,必须从理论与实证视角

① 本文刊发于《学术界》2012年第9期。

② 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);李砚忠.政府信任的理论解读[J].中共天津市委党校学报,2007(3).

③ 唐铁汉.提高政府公信力,建设信用政府[J].中国行政管理,2005(3).

④ 肖唐镖,王欣.“民心”何以得或失——影响农民政治信任的因素分析:五省(市)60村调查(1999—2008)[J].中国农村观察,2011(6).

⑤ Putnam, R. D. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy[M]. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1993.

⑥ Peters B. G. American Public Policy: Promise and Performance[M]. New York: Chatham House, 1999.

⑦ 李玉洁.政府、公众、媒体三方信息公开测评体系研究[J].新闻与传播研究,2011(2).

分析服务型政府构建对政府信任的作用机制与实际效果。为此本文将主要研究两个问题：第一，服务型政府构建对政府信任作用的原理和中间路径；第二，服务型政府提升政府信任的实证研究。对此两个问题的探讨既有助于从社会公民心理和行为的角度去深化对构建服务型政府本质的理解与认识，也有助于深化对政府信任的形成机制的认知。

二、政府服务质量与政府信任概念的界定

1. 政府服务质量

政府服务是指在服务型政府理念的指导下，政府部门为了满足社会及公众的公共需求而提供的公共产品与公共服务的总称。2004年2月21日，温家宝总理在中央党校省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话中，提出了“努力建设服务型政府”的要求，指出：公共服务就是提供公共产品和服务，包括加强城乡公共设施建设，发展社会就业、社会保障服务和教育、科技、文化、卫生、体育等公共事业，发布公共信息等，为社会公众生活和参与社会经济、政治、文化活动提供保障及创造条件。研究表明，政府公共服务能力的高低是由服务质量的优劣来体现的^①。行政学自从成为一门学科以来，政府服务质量就受到了关注，威尔逊、怀特等人早期均对政府服务质量有所阐述。20世纪90年代以企业化为导向的政府再造运动开展以来，政府服务质量概念更是受到了更多的关注，越来越多的学者开始尝试将政府服务对象作为“顾客”，试图通过提高服务质量来优化流程和改革政府。我国政府服务质量的相关研究虽然起步较晚，但已在政府服务质量的内涵、维度，政府服务质量的现状及评估模式等相关方面取得了一定的成果，为我国政府提高服务质量奠定了理论基础。

国内学界对政府服务质量内涵的界定主要有以下三种视角：一是期望与需求的视角。张成福和党秀云指出：在政府中，所谓质量，是指民众第一次及每一次接受政府服务时，该服务均能满足民众的期望和需求^②。类似地，林尚立把政府公共服务质量定义为民众每次接受政府服务时，该服务所能满足民众的期望与需求的程度^③。二是公众满意度视角。蔡立辉指出：政府服务质量是政府部门提供服务过程中的态度、所使用的方法与手段、所表现出的管理能力与社会效果以及公众对政府服务满意程度的总称^④。金青梅则认为，政府服务质量是公众对政府所提供的公共产品和公共服务的满意度或认可度，是公众感知的公共服务质量与预期公共服务质量之间的差距^⑤。陈文博认为，公共服务质量是公共部门或第三部门在提供公共服务的过程中，满足公众需求及提升公众满意程度的总和^⑥。丁辉侠把公共服务质量界定为公共服务满足公众公共服务需求的程度，体现为公众对公共服务的满意度或认可度。这种满意度或认可度是以公众的需求是否满足为前提条件，主要取决于公

① 周志忍. 公共部门质量管理：新世纪的新趋势[J]. 国家行政学院学报, 2000(2).

② 张成福, 党秀云. 公共管理学[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001: 311.

③ 林尚立. 国内政府间关系[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1998: 29.

④ 蔡立辉. 论当代西方政府公共管理及其方法[J]. 中山大学学报(社会科学版), 2003(2).

⑤ 金青梅. 政府服务质量的概念界定与基本理论分析[J]. 集团经济研究, 2007(1).

⑥ 陈文博. 公共服务质量评价与改进：研究综述[J]. 中国行政管理, 2012(3).

共服务提供的数量是否充足、结构是否合理、服务过程中态度是否良好、服务产品标准是否合格等^①。三是公众感知的视角。吕维霞等认为,政府服务质量是指公众作为单位代表或个人在到政府机关办理事务的过程中,所感知到的政府服务表现和实际绩效水平,是公众对政府服务水平的总体评价^②。徐小佶认为,政府公共服务的“生产”与顾客(公众)的参与是不可分割的,同时公共服务存在无形性的特征,因而政府公共服务质量应包括以下内容:(1)政府服务质量是政府机构与公众接触过程中的“真实瞬间”(True Moment)实现的;(2)政府服务质量的提高需要内部形成有效沟通管理和支持系统;(3)公共服务质量是顾客(公众)感知的对象^③。赵晏、邢占军、李广则给出了综合性的界定,他们把政府服务质量界定为:政府使用公共权力和公共资源向社会公众提供公共产品与服务,为其生活和参与社会经济、政治、文化活动所提供的各种保障对于公众需求的满足程度。它不仅包括对政府公共服务客观水平的测量,也包括公众主观满意度的评价^④。

澳大利亚的斯考特等学者开发了测评地方政府的质量维度,它们分别是公众与公务员之间的人际互动、互动的速度、政府的可接近性、扩展的服务提供、咨询的开发、计划导向和商业发展等七个维度^⑤。国内学界对于政府服务质量测评维度的研究主要有以下代表观点:张成福认为,可从可靠性、回应性、能力、服务通道、服务礼貌、沟通、可信度、安全感、善解人意和有形性等十个维度来测评政府服务质量^⑥。陈振明、李德国指出,公共服务质量是指终端使用者获得、享用公共服务的实际水平、可获得性、及时性、经济性、准确性和响应性等^⑦。罗晓光认为,SERVQUAL模型的五个维度适用于政府服务质量的评价,即有形性、可靠性、反应性、保证性、关怀性^⑧。张宏艳认为,政府服务质量是指外在公众对政府机构感知到的有形性、可靠性、反应性、保证性、关怀性、信息性、监督性等内容^⑨。张金成、吕维霞主张在我国的政府服务质量测评中突出便利性、响应性、透明性、守法性、可靠性和实效性六个维度^⑩;吕维霞、王永贵则认为,公众感知行政服务质量包括六个维度,即便利性、响应性、透明性、守法性、实效性和保证性^⑪。

综上,基于 Gronroos 的服务质量模型,我们可以将政府服务质量分解为两个维度,即服务结果质量和服务过程质量^⑫:服务结果质量表示服务给公众带来的根本利益,它是服务质

① 丁辉侠. 公共服务质量评价体系构建思路分析[J]. 商业时代,2012(7).

② 吕维霞. 公众感知政府服务质量影响因素实证研究[J]. 国家行政学院学报,2010(5).

③ 徐小佶. 关于政府服务质量管理若干问题的思考[J]. 福建行政学院福建经济管理干部学院学报,2001(2).

④ 赵晏,邢占军,李广. 政府公共服务质量的评价指标测度[J]. 重庆社会科学,2011(10).

⑤ Don Scott, David & Shieff. "Service Quality Components and Group Criteria in Local Government" [J]. International Journal of Service Industry Management, 1993, 4(4).

⑥ 张成福,党秀云. 公共管理学[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:313-314.

⑦ 陈振明,李德国. 基本公共服务的均等化与有效供给——基于福建省的思考[J]. 中国行政管理,2011(1).

⑧ 罗晓光,张宏艳. 政府服务质量 SERVQUAL 评价维度分析[J]. 行政论坛,2008(3).

⑨ 张宏艳. 政府服务质量 SERVQUAL 评价研究[D]. 哈尔滨理工大学硕士学位论文,2008.

⑩ 张金成,吕维霞. 论“顾客导向”的政府服务质量测评[J]. 南开学报(哲学社会科学版),2008(2).

⑪ 吕维霞,王永贵. 公众感知行政服务质量对政府声誉的影响机制研究[J]. 中国人民大学学报,2010(4).

⑫ Gronroos C. Service Management and Marketing: Managing the Moments of Truth in Service Competition[M]. Lexington, M. A.: Lexington Books, 1990.

量的技术维度(What);服务过程质量反映公众对服务提供过程的评价,它是服务质量的效能维度(How)。前者是指政府服务的客观质量,即政府服务本身的产出质量和结果质量;后者是指政府服务的主观质量,主要通过公民的满意度和感知质量来评价^①。政府服务主观质量可借鉴由 Parasuraman, Zeithaml & Berry 开发、广泛应用于美国政府部门的 SERVQUAL 测评工具进行评价^②。从这个角度来看,政府服务质量是指社会公众对政府提供服务的有形性、可靠性、反应性等方面的主观评价^③。政府服务质量有其独特性:第一,它是一种无形的过程与行为;第二,生产和消费同时进行;第三,具有主观动态性,从本质上而言,它是公众的一种期望与实际提供之间的差距。

2. 政府信任

在西方国家,政治信任受到的关注越来越多,主要是因为西方国家公民对政治信任的水平越来越低。随着新公共管理理论的兴起,新的政府要成为一个“能胜任的”政府,就必须构建一个值得信任的政府。一般认为,高的政府信任可以带来保持行政管理体制稳定^④、公民更加愿意遵从政治规章制度^⑤、更愿意支持政府行动去实现目标^⑥和公民会更加认同行政决策^⑦等好处。尽管政府信任的重要性已得到广泛认同^⑧,但由于信任指向的不同,对政府信任的界定也不一样^⑨。当前对政府信任的界定有两种导向:第一种导向是公民对全面的政治体系制度或政权表现的评价,如对地方政府的某个部门;第二种导向是公众针对独立政治领导人而言的信任。前者称为制度信任,后者则称为人格信任。Cleary & Stokes 认为,人格信任是传统政府信任的内核,制度信任是现代政府信任的根本,公共权力运行的确定性与可信性主要依靠制度的规范和约束。政府信任正在由人格信任走向制度信任,通过制度建设促进政府信任也是当代政府管理的必然趋势,由此他们认为当代政府信任研究中制度信任更为重要^⑩。考虑到政府信任是在公民与政府直接或间接互动的基础上形成的,

① 吕维霞.论公众对政府公共服务质量的感知与评价[J].华东经济管理,2010(9);吕维霞,钟敬红.论信息公开对政府公共服务质量的影响[J].情报科学,2010(11).

② Parasuraman A., Zeithaml Valerie A. & Berry Leohard L. Reassessment of Expectations as a Comparison Standard in Measuring Service Quality[J]. Journal of Marketing, 1994(58).

③ [美]珍妮特·V.登哈特,罗伯特·B.登哈特.新公共服务:服务而不是掌舵[M].丁煌,译,北京:中国人民大学出版社,2004:42-162.

④ Sofie Marien & Marc Hooghe. Does Political Trust Matter? An Empirical Investigation into the Relation between Political trust and Support for Law Compliance[J]. European Journal of Political Research, 2011(50):267-291.

⑤ Tyler T. Why People Obey the Law(2nd ed.)[M]. Princeton, N. J.: Princeton University Press, 2006.

⑥ Chanley V., Rudolph T. & Rahn, W. The Origins and Consequences of Public Trust in Government; a Time Series Analysis[J]. Public Opinion Quarterly, 2000, 64(3).

⑦ Grimes M. Consent, Political Trust and Compliance: Rejoinder to Kaina's Remarks on Organizaing Consent[J]. European Journal of Political Research, 2008, 47(4).

⑧ Lewis D. J. & Weigert A. Trust as a Social Reality[J]. Social Forces, 1985(63); Jay B., Barney & Mark H. Hansen. Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage[J]. Strategic Management Journal, 1994(15).

⑨ Mayer R. C., Davis J. H. & Schoorman F. D. An Integrative Model of Organizational Trust[J]. Academy of Management Review, 1995(20).

⑩ Cleary R. M. & Stokes C. S. Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust of Argentina and Mexico[J]. Russell Sage Foundatio, 2006(4).

是公民对政府相信、托付和期待的一种政治心理^①, Citrin & Muste 将政府信任界定为公民对政府机构的公正、平等、诚实、效率和对社会诉求的响应速度,从本质上而言政府信任是公众对社会政治权威遵从社会规则,并且愿意为公众利益服务的信心(Confidence)。Miller 认为政府信任是公众对政府的基本评价和情感取向,他将政府信任定义为公众对政治权威或政治机构是否按照期望运作的评价。

三、服务质量对政府信任影响的原理及路径分析

根据 SERVQUAL 模型,政府服务质量的有形性(Tangibles)是指政府部门服务过程中设备、工具、环境与工作人员精神面貌等方面的情况,如等候区的环境、设施先进程度和工作人员衣着等方面的情况;可靠性(Reliability)是指政府部门工作人员的专业化水平,是否能够准确、专业性地回答社会公众的问题,主要用于测量政府部门工作人员对政府相关法律制度理解的程度;反应性(Responsiveness)是指政府部门是否能够理解社会公众的意愿,是否能够对迅速回答社会公众的咨询,是否能够及时帮助他们解决问题等;保证性(Assurance)是指政府部门廉洁行政、在承诺规定时间内提供服务的水平和行为等方面可信赖的程度;关怀性(Empathy)则是指政府部门能否依据差异化的需求,提供差别化的服务,并且在服务过程中换位思考,给予社会公众个性化的关怀。

沃伦指出,当一个政府的所作所为增加了民众的福祉,民主制度的运行获得了民众的首肯,同时政府的腐败行为也得到了控制,那么政府或者制度的可信性就会导致人们对政府或政治制度信任的增加。反之则反是^②。从这个角度来看,政府服务质量可以通过让社会公众获得福祉,进而提升他们对政府机构的信任。具体而言:政府服务质量的有形性维度则表明行政机构在向社会公众提供服务的过程中保持专业性的礼貌水平,让他们感受到服务的真诚性,让他们认识到行政机构愿意为公众利益服务的信心。政府服务质量的可靠性维度能够较好地解决社会公众所面临的问题,而且能够有详细的记录,这可以提升社会公众对行政机构专业知识、技术和能力的信任。政府服务质量的反应性维度则可以快速地帮助社会公众应对面临的问题,这可以提升社会公众对行政机构为社会公众服务具备真诚态度和良好意愿的认识,可以让社会公众对行政机构有着乐观的心理预期。政府服务质量的保证性维度则可以让社会公众感知到行政机构的廉政情况,而廉政一直被认为是影响政府信任的重要因素,如果社会公众认为行政机构的工作人员职业道德规范较好,那么服务对象对其就会有着更多的期望,社会公众对他们的信任水平会更高。布兰登的研究表明,通过电子政务,可以减少政府雇员的腐败机会,可以促使其更负责地处理事务,社会公众对其信任水平也就会越高^③。政府服务质量的关怀性维度则可以让社会公众认识到行政机构主动为社会公众服务的态度和信心,让社会公众感觉到政府机构真诚服务的意愿,对政府机构有着良好的期望,进而提升社会公众的政府信任水平。据此,可以认为政府的服务质

① 上官酒瑞. 从人格信任走向制度信任——当代中国政治信任变迁的基本图式[J]. 学习与探索, 2011(5).

② [美]马克·E. 沃伦: 民主与信任[M]. 吴辉, 译, 北京: 华夏出版社, 2004(72).

③ 佩里·K. 布兰登. 在 21 世纪建立政府信任——就相关文献及目前出现的问题进行讨论[J]. 庞娟, 译. 经济社会体制比较, 2008(2).