



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会科学发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



论政府信任关系的历史类型

On the Historical Types of
Government Trust Relationship

程倩/著

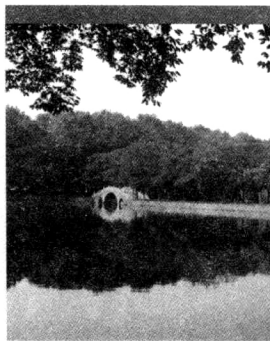
光明日报出版社



高校社科文库
University Social Science Series

教育部高等学校
社会发展研究中心

汇集高校哲学社会科学优秀原创学术成果
搭建高校哲学社会科学学术著作出版平台
探索高校哲学社会科学专著出版的新模式
扩大高校哲学社会科学科研成果的影响力



论政府信任关系的历史类型

On the Historical Types of
Government Trust Relationship

程倩/著

光明日报出版社

图书在版编目(CIP)数据

论政府信任关系的历史类型/程倩著. —北京:光明日报出版社,2009. 12
(高校社科文库)

ISBN 978 - 7 - 5112 - 0485 - 1

I. 论… II. 程… III. 国家机构—行政管理—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 201732 号

论政府信任关系的历史类型

作 者: 程 倩 著

出 版 人: 朱 庆

责任编辑: 刘书永

责任校对: 徐为正 杨晓阳 李心亮

特约编辑: 柳玉云

责任印制: 胡 骑 宋云鹏

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市崇文区珠市口东大街 5 号,100062

电 话: 010 - 67078945(发行), 67078243(总编室), 67078235(邮购)

传 真: 010 - 67078227, 67078233(发行), 67078255(办公室)

网 址: <http://book.gmw.cn>

E - mail: gmchs@gmw.cn

法律顾问: 北京市华沛德律师事务所张永福律师

印 刷: 北京大运河印刷有限责任公司

装 订: 北京大运河印刷有限责任公司

本书如有破损、缺页、装订错误,请与本社发行部联系调换

开本: 690 × 975 毫米 1/16

字数: 365 千字

印张: 19.75

版次: 2009 年 12 月第 1 版

印次: 2009 年 12 月第 1 次印刷

书号: ISBN 978 - 7 - 5112 - 0485 - 1

定价: 42.80 元

版权所有 翻印必究



序

张康之

《论政府信任关系的历史类型》是程倩博士在她的学位论文基础上修缮而成的。记得在博士论文答辩过程中，有一位专家在评议书中写道：“这既是一篇学位论文，也是一份开拓性的研究成果，是关于政府信任关系研究的标志性成果，后人的研究可以超越它，但不能绕过它。”这是一个极高的评价，所以我一直记得。应当说在社会层面上谈论信任的论著已经很多了，而专门研究政府信任关系的作品可以说是少之又少，更不用说进行系统化的理论建构了。对于一部作品的认识，并不能因为没有人做过就是可贵的，而是要看作品自身的内容和性质，要看它是否解决了现实问题。程倩的这篇博士论文可以说是解决了现代以及未来政府重构中的一项重大问题，现在得以出版，也是对社会和学术界的一份贡献，作为这篇论文的指导老师，我为它的出版而感到高兴。

在我的学生当中，程倩是被公认为最刻苦的一位，在我眼中，她既是学生，也是朋友。因为，她在攻读博士期间不仅在学习方面表现得很出色，而且在学术研究方面也表现出一种热切的追求。在程倩攻读博士的三年中，我们经常在一起探讨学术问题，她是一位最为积极地自觉阅读我的每一篇新作品的学生，有的时候，我的文章发表了，自己还不知道，她却已经读过了，并向我汇报她的阅读体会和评价。她读了很多书，并把一些的确是值得一读的书推荐给我，让我受益不少。在她决定了用博士论文去全力诠释我关于信任关系历史类型的解释框架后，我们在一起讨论的次数更多了，许多问题是我在提出“习俗型信任—契约型信任—合作型信任”时没有考虑到的，她不仅发现了那些问题，而且也在我们的讨论中使之变得越来越清晰。在指导她写作博士论文的同时，我也对这些问题做了一些研究，发表了一些论文，后来，这些论文收入到《行政伦理的观念与视野》一书中，许多学界同仁对这本书中关于信任问



题的论述给予了很高的评价。我必须说，其中有程倩博士的一份贡献，我关于信任问题的许多观点是由程倩博士的问题激发出来的。

《论政府信任关系的历史类型》包含着程倩博士执着的创新追求，也就是说，她不仅仅是在用资料诠释我的解释框架，更是带着积极探索的热情去写作的。所以，这是一份由她独立完成的、有着独自贡献的作品。我经常同学生讲，读书著文要用“两只眼睛”，一只眼睛盯在案前的书或纸上，另一只眼睛盯着现实。程倩可以说是严格按照我的这个要求去做的，她在读书和写作的过程中，总是扣住现实，带着解决现实问题的愿望去做这一切。所以，在这本书中，我们随时可以看到文字背后解决现实问题的努力，也正是这种努力使这本书处处都洋溢着学术创新的热情。

在人类历史上的任何一个阶段，从没有像今天这样展现出人类对信任的渴求。我们处在一个信任危机的时代，信任作为一种资源从来也没有像今天这样稀缺过。当人类在工业社会把许多化石资源开掘殆尽的时候，却没有想到作为社会资源的信任也变得越来越稀缺了。无论是在人与人的关系上还是在国与国的关系上，为什么会有那么多的设防？为什么我们需要那么多的法律来规范人们的行为和人们之间的关系？为什么国家间要进行军备竞赛？为什么人类在面对共同的危机时开展合作那么难？这一切都无非是因为信任的缺失。恰恰是由于信任这一社会资源的缺失，导致了人类在其他方面的资源浪费！另一方面，全球化使世界变得越来越小，人类从来也没有像今天这样被紧密地捆绑在一起。人类不得不密切交往而又相互缺乏信任的情况对于社会生活将意味着什么，想到这里可能会让人不寒而栗，所以，在今天的社会建构工程中，可能信任关系的建构是最为迫切的问题。那么由谁来领导信任关系建构的活动呢，显然需要政府承担起这一责任，可是，如果政府自身也存在着信任资源稀缺、信任危机等问题的话，肯定是承担不起信任关系建构的责任的。这样一来，就必然会把我们的视线引向政府信任关系的建构上来，接着，就会提出政府信任关系建构的目标和方向的问题了。也就是说，我们能否复制农业社会或工业社会的信任关系模式，显然是不行的。因为，我们所处的时代已经不同于以往了，我们处在一个全球化和后工业化的时代，我们被置于人类以往从未有过的环境之中，所以，我们需要建构的信任关系也应不同于人类曾经拥有的任何一种信任关系类型。程倩博士的研究所要解决的就是这一问题，即通过对人类历史上曾经拥有过的习俗型信任关系和契约型信任关系进行比较，梳理它们发展的历史和逻辑，进而确认新型的合作型信任关系的基本特征和内容，并探索建构合



作型信任关系的努力方向。其中，政府自身是这本书所考察的信任关系的聚焦点，或者说，这本书是在人类信任关系三种类型的基本框架下专门考察政府信任关系的演变和当前的建构方向的研究成果。对于信任关系的问题，程倩博士既将其放在人类社会发展的总的历史背景下分段考察，又把考察的视线集中在政府上，就信任关系这一论题在政府与社会间穿行，收放自如地把历史以及文献中的可借鉴因素与自己的思考融会在一起，形成了这份成果，不仅开拓出政府信任关系这一研究领域，而且在理论上作出了独树一帜的贡献。可能正是这一点，让她的论文评议专家作出“可以超越，但不能绕过”的评价。

“合作型信任关系”这个概念是在当代中国语境下提出的。近些年来，信任与合作已经成为一个时代主题，无论是处理国际还是国内的各个方面的问题，都需要在合作的理念下进行，而合作则必须得到信任和支持。一方面，由于改革开放以来政府组织的科学化、技术化发展在很大程度上逼近了官僚制组织的合理性，相应地，马克斯·韦伯的祛除价值“巫魅”的要求也正在得以实现。另一方面，社会中一些“潜规则”盛行、一定程度上存在的社会问题等也直接影响到政府与公众的关系。由于这些原因，政府赖以实现行政目标的某些行政行为以及政策工具经常面对的是公众的冷漠甚至怀疑。因此，对信任与合作问题的关注具有重大的理论及实践意义，而合作型信任关系的概念无非是要指出我们当前所需要的和应当建构的信任关系属于哪一种类型。

改革开放30年来的学术语境是由两个方面构成的。其一，是“食洋不化”的问题，可以称作为“拿来主义”的学术倾向，它往往按照西方发达国家人文社会科学的研究路径去探讨中国问题，套用西方发达国家的理论和实践方案去解决中国问题。理由是西方发达国家先于我们进入发达的工业文明，我们今天所经历的可能是西方发达国家已经经历过的历程。而且，由于西方发达国家在全球的话语地位也让具有几千年屈从传统的学人奴性得以全方位的释放，以附庸于西方话语霸权为荣。其二，是“食古不化”的问题，迷恋于中国历史上曾经有过的辉煌，把所谓“传统文化”看得高于一切，以为中国古代哲人的语录能够解决当代中国的一切问题。但是，实际情况则是，人类正在走向后工业社会，西方文明与文化是工业社会的产物，而中国传统文化只是农业社会的产物，在我们面向后工业社会的时候，所遇到的是全新的问题，需要用全新的观念去看待今天的世界。

尽管中国社会是在改革开放后才进入工业社会历史阶段的，尽管中国社会还有许多应补的工业社会课程，但是，全球化把在西方国家出现的后工业化压



力也抛向了中国，中国必须与世界一道解决后工业化的课题。所以，中国的人文社会科学研究也需要面向后工业社会进行理论建构。正是出于这样一种考虑，读者不难看到，在合作型信任关系概念的背后是一个历史解释框架：与农业社会相对应的是习俗型信任关系；与工业社会相对应的是契约型信任关系；而我们今天需要加以建构的是合作型信任关系。所以，合作型信任关系是基于后工业化的现实而作出的理论构想。套用“凯撒的归凯撒，上帝的归上帝”的说法，合作型信任关系的概念所要表明的是：应当把农业社会的还给农业社会，把工业社会的还给工业社会，面向后工业社会，我们需要探索和建构的，则是合作型信任关系。这一点，不仅对于信任问题的研究适用，而且对一切探讨社会历史问题的学术课题，都是适用的。

我已经指出，政府信任关系的研究是这本书的论题，在这个论题背后所包含的主题则是对人类社会治理方式的探讨，其目的是要从合作型政府信任关系入手，去构思服务型政府建设的可能性，去解决多元社会治理主体共同治理社会的框架和机制问题。特别是后一个方面，其迫切性已日益显现。我们知道，20世纪80年代以来，由于非政府组织以及其他社会治理力量的迅速成长，一个由政府、非政府组织以及其他社会治理力量共同治理的格局正在生成之中。这种情况是古代儒家思想所未触及到的，也是18世纪的启蒙思想家所没有体验到的，也就是说，这一全新的社会治理模式不可能从农业社会以及工业社会的所有思想中找到现成的建构方案。因为，人类历史上的任何一个时期，都是由单一治理主体垄断的社会治理，而现在正在出现的是多元治理主体的共同治理，这种共同治理的基调显然应当是合作，或者直接称为合作治理。进言之，这种合作治理会对信任关系提出极为迫切的要求。这样一来，就必须回答一个问题：什么样的信任能够满足这种合作治理的要求？显然，农业社会以及工业社会所拥有的信任关系都无法对合作治理提供支持。所以，我们必须首先建构起适应这种合作治理要求的合作型信任关系。这就是本书的主题价值所在。

谈到这里，读者肯定已经明白，虽然这本书的书名是《论政府信任关系的历史类型》，但其内容决不仅仅是对已经成为历史的信任现象进行描述，而是为了理解和重构现实。显而易见的现实是，我们已经进入一个高度复杂性和高度不确定性的时代，人类如果缺乏信任，那将是非常危险的。我们知道，在农业社会的熟人社会圈子中，信任并不缺乏，但是，那种信任是从简单的和确定的社会中自然发生的，是作为一种结果出现的。就农业社会的自然经济状态而言，人们可以自给自足，即使没有与他人建立起信任关系，也是能够生存下



去的。到了工业社会，陌生人之间的交往需要得到信任的支持，所以建构起一种契约型信任，但是，总体而言，工业社会的人们是怀着防备心理与他人进行交往的。由于工业社会处在一种低度复杂性和低度不确定性的状态，人们之间的相互防备并未把人类带入危险境地，事实上，由于法律制度的不断完善，人类是能够在确定的制度框架下实现共在共存的。然而，在今天这样一个高度复杂性和高度不确定性的条件下，风险和危机随时随地都会袭向人类，如果缺乏信任，人类就不可能合作，没有合作，人类可能随时都会失去未来。从2008年出现的全球金融危机来看，中国把大笔外汇借贷给美国，如果不是基于信任的话，怎么可能会有这样的举动呢，如果中国没有这项举动，那么金融危机的后果将是怎样，就这件事而言，中国政府为全球做出了榜样。但是，美国政府又是怎样的呢，在还没有完全走出金融危机的时候，就开始“小动作”不断了，这不能不说是人类的悲剧。思考这个问题的时候，我们说，合作型信任关系的建构问题尚未成为一种文化或理念，尚未得到普遍认同，所以，才会出现对破坏信任关系的后果缺乏认识的问题。

当然，我们也不能给予这本书以太多的期许，现在人类所遇到的问题不是一本书能够解决的，也不是一个人能够解决的。正是由于这个原因，我曾发表文章呼唤“第三次启蒙”，我们需要整整一代人去自觉地作出努力，才可能找到走向后工业社会的路径，才有可能描绘出后工业社会的草图，才可能确立起后工业社会的人类生存框架。我倾向于认为，程倩博士的这本书，是一块投石问路的石子，相信它的出版是能够引起回响的。由于有了这样的认识和期望，我才写下这些文字，作为这本书的一个小序。



CONTENTS 目录

第一章 导 论 / 1

1.1 意义与方法 / 1

1.1.1 理论和实践意义 / 1

1.1.2 研究的原则与方法 / 5

1.2 相关论题的研究回顾与展望 / 11

1.2.1 国外研究现状综述 / 11

1.2.2 国内研究状况和本论题的研究特色 / 15

1.3 题域界定及概念说明 / 16

1.3.1 题域界定和释义 / 16

1.3.2 基本概念及关系阐述 / 18

第二章 习俗型政府信任关系 / 30

2.1 政府信任关系的缘起:习俗型政府信任关系 / 31

2.1.1 习俗型政府信任关系的生成 / 31

2.1.2 习俗型政府信任关系的结构化分析 / 36

2.2 习俗型政府信任关系的时态特征 / 46

2.2.1 原初属性:自发性和稳定性 / 46



2.2.2	共时态特征:单向性和依附性	/ 49
2.2.3	历时态变迁:由整体同质性到异质强制性	/ 54
2.3	习俗型政府信任关系的形态分析	/ 61
2.3.1	典型形态:中国农业社会习俗型政府信任关系	/ 62
2.3.2	非典型形态:西欧封建社会习俗型政府信任关系	/ 76
第三章	契约型政府信任关系	/ 85
3.1	契约型信任与契约型政府信任关系的生成	/ 85
3.1.1	契约型信任的历史前提	/ 86
3.1.2	契约型政府信任关系的生成	/ 89
3.1.3	契约型信任关系的普遍化及其特征	/ 94
3.2	契约型政府信任关系的理论历程及解读	/ 100
3.2.1	理论解析:怀疑主义和社会契约论的视角	/ 101
3.2.2	学科阐释:心理学、行政学和经济学维度	/ 111
3.3	契约型政府信任关系的结构化分析	/ 118
3.3.1	契约精神统摄的法律制度	/ 119
3.3.2	技术理性浸润的官僚制组织	/ 126
3.3.3	算计性支配的工具人格	/ 129
第四章	契约型政府信任关系的省察与反思	/ 134
4.1	契约型政府信任关系的递嬗	/ 134
4.1.1	从习俗型到契约型政府信任关系	/ 135
4.1.2	契约型政府信任关系的历史考察	/ 142
4.2	对契约型政府信任关系的检视	/ 150
4.2.1	契约型政府信任关系的当代审察	/ 150
4.2.2	契约型政府信任关系的反思	/ 164
4.3	当代工业社会的失范与断裂	/ 172
4.3.1	“价值的颠覆”和“本体性焦虑”	/ 173
4.3.2	“流动的现代性”与“风险社会”	/ 177
第五章	新型政府信任关系的构想	/ 182
5.1	超越契约型政府信任关系	/ 182



5.1.1	把握个体存在的总体	/ 183
5.1.2	建构新型政府信任关系的基石	/ 187
5.1.3	政府信任关系道德合理性诉求	/ 191
5.2	瞻望未来社会治理模式中的政府信任关系	/ 194
5.2.1	人类社会治理模式的“前进—逆溯”	/ 195
5.2.2	同新型社会治理模式的共时建构	/ 200
5.3	合作型政府信任关系的理论愿景	/ 208
5.3.1	权力秩序和法律秩序的继往	/ 208
5.3.2	伦理精神的定在	/ 211
5.3.3	伦理社会的出场	/ 215
第六章	合作型政府信任关系的历史可能性	/ 223
6.1	合作型政府信任关系的定往	/ 223
6.1.1	构建合作型政府信任关系的时代方位	/ 224
6.1.2	突破“中心—边缘”图式的背景及努力	/ 235
6.2	非政府组织中兴的历史契机	/ 243
6.2.1	非政府组织的历史中兴	/ 243
6.2.2	社会组织形态变革的可能	/ 245
6.2.3	市民社会的更迭	/ 250
6.2.4	社会治理模式的转换	/ 254
6.3	合作型政府信任关系的本土构建	/ 262
6.3.1	从双重转型到“和谐社会”的实践诉求	/ 262
6.3.2	检视中国行政改革的理论基础	/ 270
6.3.3	服务型政府建设:达致合作治理战略的契机	/ 277
6.3.4	引导型政府职能:确立合作型政府信任关系的必要条件	/ 283
参考文献		/ 289
后记		/ 298



第一章

导 论

对过去的新的理解同时也就给予我们对未来的新的展望，而这种展望反过来成了推动理智生活和社会生活的一种动力。但是问题本身则是由现在——由我们现在的理智兴趣和现在的道德和社会需要——所提出和支配的。

——〔德〕恩斯特·卡西尔

1.1 意义与方法

1.1.1 理论和实践意义

整个 20 世纪，当管理主义的治理方式在西方公共行政的理论与实践处于主流地位时，它在思维特征上，是实证主义的；在操作实践上，是技术主义的；在功能追求上，是实用主义的。这些控制导向的特征使社会陷入一个矛盾的境地：一边是日趋精密的组织绩效追求和法律制度建设，另一边则是日益严重的政治疏离与政治冷漠以及由此引发的政府信任关系式微。对此，马克·E·沃伦做出了这样的判断：“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。”^①

20 世纪 80 年代起，中国开启了一个由经济转型到社会转型的进程，呈现出新旧体制的摩擦和冲突，也出现了社会利益的分化和价值取向的多元化，再加上西方发达国家后工业社会的文化冲击，整个社会的构成因素越来越复杂。

^① 〔美〕马克·E·沃伦编：《民主与信任》，序言第 1 页，北京，华夏出版社，2005 年。



这种情况下,政府如何管理社会和服务社会遇到了内外两个方面的挑战,使服务的水平、质量和意识与社会、公民期待之间的差距在社会治理过程中凸现出来,政府中存在的非理性行政行为削弱了行政能力,损害了公共权力的权威性,影响了政府形象,降低了行政效益,使政府的社会管理、平衡和服务能力与公众不断增长的行政需求之间甚至出现了较为严重的矛盾。反映在社会心理结构上,公民对政府的不满情绪和不信任感有所增长,直至表现为两种极端情况:政治参与过度和政治参与冷漠。对这些问题的思索,引发了人们对政府信任关系的关注。某种意义上,出现这些问题是由于公众缺乏对政府的信任,而表现出政府与社会关系的紧张。因此,良好的政府信任关系成为社会治理良性运行、政府内部以及政府与社会之间拥有和谐治理关系的前提。

其实,存在于中国的信任关系问题,并不是中国所特有,在西方国家也有着相似的情况。这可以从社会转型这个角度作出解释。改革开放以来,中国开始了一个从计划经济向市场经济转型的过程,这个过程也可以看作中国社会工业化的过程。而一些发达的西方国家已经历了几百年的工业化,基本上达到了工业社会的顶峰。20世纪80年代开始,这些国家的社会变化不断展现出后工业化的迹象。因此,尽管在历史定位上中国和西方发达国家处于不同的社会发展阶段^①,但中国与西方发达国家一样,都处在历史性的社会转型过程中。在共同的急剧变迁中,这些国家出现政府信任关系的问题乃至政府信任危机的问题都是可以得到解释的。简言之,中西方国家同时出现政府信任问题应归结为社会转型,是由于社会转型引起了政府信任关系类型的转变。

当代西方社会正处于从工业社会向后工业社会转型的历程之中^②。在西方学术界对当代工业社会“流动的现代性”“风险社会”等不同称谓中,可以感受到西方学者对工业文明或现代化走向衰变的敏感,而西方发达国家日益增多

^① 这种差别也表现在中英文词汇的所指中。英文中“现代”(modern)或德语中的“新时代”(die Neuzeit)可以追溯到公元1450年左右,欧洲史学界大多认同“较近期的新时代”是从1650年法国在欧洲的统治开始的。而中文的“现代”指20世纪以来的历史时段,此时西方的现代化已经发展到了成熟的阶段。事实上,中国的近现代是一个时间划分,而西方“现代”概念则是与工业化进程联系在一起的,是科学、工商业和重商主义的革新时代的开始,对应于西方工业化的这个“现代”才有所谓的“后现代”提法。在中国,却更多使用“现代化”一词来表明其工业化、城市化的发展目标。

^② 当然,对于西方工业先进国家迄今的社会变迁是否正在产生新形态的文化和社会现象,进入“后工业社会”的历史阶段,学者们仍存有质疑应该得到理解。但毋庸置疑的一点是,世界文明特别是西方文明近百年来突飞猛进的变化是生活在19世纪的人们无法预见的。就目前而言,至少“工业主义/后工业主义”的问题意识已经在20世纪末以“现代性/后现代性”的形式荡起一波激烈的学术辩论,在这场学术辩论中,本书认同由丹尼尔·贝尔提出的、描述西方社会发展趋势的“后工业社会”概念。



的社会骚乱和2008年开始的全球性金融危机表明,很大程度上西方国家正进入一种不确定状态。或者说,人类历史正在经历从工业社会到后工业社会的转变。所有已经发生的变迁可能是一种标志,它标志着工业社会的终结,也意味着后工业社会的开始。当前的金融危机还表明,不仅早期的自由主义和20世纪的凯恩斯主义都已经不适应社会治理体系的建构要求了,即使是20世纪后期以来的新自由主义理论也将成为昨日黄花。在新的历史条件下,仅仅满足于方法和技术层面的创新,远不能解决政府所面对的新问题,只有在理论上取得创新性的成就,方法和技术层面的创新才会在新的起点上发现更为广阔的空间。

面对社会转型期发生的种种危机,只有缓解社会积怨和危机的社会改良而没有社会治理模式的实质性变革,可能无助于危机的解决,这既是工业社会不得不面对的历史逻辑,也是西方发达国家不得不应对的严峻现实。可以说,已经发生的危机在标志着工业社会向后工业社会急切转型的同时,也会对西方各国乃至整个世界的结构和发展方向产生影响。在这个全新的时代,政府不仅不会退回到近代早期的消极政府状态中去,反而会在社会治理中发挥着更强、更大、更广泛的作用。所以,关于政府及其公共行政的研究也需要作出全面的系统性的创新规划,才能满足日益增长的技术创新的要求。那么,未来社会治理模式中所追求的治理价值何在?它决定的政府信任关系又是什么样的?它怎样维持这种信任关系?所有这些都要在对历史和现实的把握中去做出回答。

不同于西方发达国家向后工业社会的单一转型,中国社会转型是非常特殊的:它把工业化的进程和后工业化的进程合并到了一起,中国既需要补工业化的“课程”,又不能回避开启后工业化“门扉”的任务。一方面,“中国的工业化‘补课’任务完成得好坏,恰恰取决于承担后工业化课题的自觉性程度。”^①这一历程中诸多已能感受的社会复杂性问题,使各级政府面临着重重考验。另一方面,面对西方工业文明或现代化中已经出现的严重弊端和危机,也使得中国现代化目标必须因时代的变化而具有前瞻性特征,在社会治理模式的变革中走出一条新的工业化道路。这些都决定了中国政府信任关系的特殊性。

当然,信任作为一种社会关系存在于人类社会的每一个历史阶段,在中国古代,甚至农业经济及其生活秩序的确立在很大程度上都是基于信任。在这一时期,对于“信”的阐述也是中西学术界各种思想流派与学说的重心。近代自社会学诞生以后,学者们对信任开始了专门的研究,但从政治层面上探讨信任

^① 张康之:《当前中国政府应考虑的十项策略》,载《中山大学学报(社会科学版)》,2005年5期。



问题则是 20 世纪后期的事情,某种意义上,是由于合法性问题的研究逻辑地导向了对政治信任关系的研究。近些年来,伴随着对新型社会治理模式的探索,各国政府在合法性压力下也都进行了行政改革。但行政改革在机构和运行机制上所做的工作并没有起到预期的效果。这种情况下,行政文化的研究日益被提上社会科学研究日程,其中,对于政府信任关系的研究成为行政文化研究的核心内容之一。具体分析不同历史阶段政府信任关系类型恰恰是这一研究的起点。

通过历史考察,人们发现不同社会形态下的政府信任关系的类型总是处于混和状态,如果没有清楚的概念去分析这些混和状态,无法弄清楚或多或少的异质因素是怎样混同在不同的社会构造和历史阶段之中的,我们就不可能清楚地认识到一种社会治理模式中的某些相异之处,与体制结构的修改和正当性信念变更有什么样的关系。人们应该而且能够用概念分类的方法去分析社会治理模式转变的种种趋势,政府信任关系的类型研究便应运而生。当然,类型界定必然出现一些新名词,涉及一些新概念。但如吉登斯所说:“既定概念所带来的自如感很容易成为怠于思考的遁词。如果思想确实具有重大的启迪,那么,更重要的任务不是穷究它们的根源,而是进一步对这些思想加以磨砺,展示它们广泛的用途,哪怕所采用的概念框架截然不同于原先孕育它们的那种。”^①

本书试图界定、分析政府信任关系的历史类型,通过层面划分、类型区别和概念确定,努力形成一个相对严整的分析体系,并尽可能使之在历史例析中具体化。总体上是构成主义路径的,是理论阐释与批判后的建构。此时,理论在关注现实,把握时代脉搏的时候有自己的表达方式:它不是既存社会实际的奴仆,它的现实性不在于表达的浅显通俗,更不在于感性材料的罗列,而是对现实本质的把握。理论建构的目的是要对现实进行引导和塑造。所以,本书在行政文化领域对政府信任关系的分类和阐述,起因于社会生活中实际存在的政治信任问题,定位于不同社会治理模式中的治理关系状况,索骥于总体性思维路径和交叉性的研究途径,它在进行历史总体的轮廓性描述和阐释后,落脚于新型社会治理模式之下的新型政府信任关系的理论和实践。

同时,本书涉及的不仅仅是独特的政府信任关系类别,在某种意义上也是对政治、社会秩序关系的阶段描述。其中对后工业社会政府信任关系可能性的描述并非预言式的,而是试图找到识别、寻求新的治理模式的方法,在某种程度上它是实践性的和政策指向的。对三种不同的政府信任关系类型的论述,既

^① [英] 安东尼·吉登斯:《社会的构成》,引言第 41 页,北京,三联书店,1998 年。



包含瓦解，又包含重建；既涉及旧事物的死亡，又涉及新事物的出现。它们是发展的，因为无论从历史的顺序还是我们的理论推演看，总有一种类型所代表的某些阶段与状态是被假设为“居先”于其他状态和阶段的，这种居先常常是在时间上的，但更有价值的却是在重要性和功能上，在可以预见的将来，某种新类型能够解决在前一类型中持续的、更为基本的问题，也就意味着确立起一些新的功能。对新类型的构想根植于历史发展的迫切需要，存在于可能性的范围内，它必然会被用于衡量而不是预言成就。

正如法国学者卡蓝默所说：“我们生活的世界正在发生深刻而巨大的变化，这些变化迅速地扩张蔓延，时时刻刻都在改变着人们的生活方式和秩序，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。由此，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，为我们的未来提供新的精神方向和治理体系。”^① 由此，从政府信任关系这个具体问题入手，寻找新的视角和认知基础，希望借此对社会治理的本质提出见解，不仅思考人们关切的公共事物问题，而且在价值和文化层面上反观现存，构思未来。

当然，在宏大视野中研究相对微小的问题需要研究者具备驾驭整体的能力，要将洞幽入微的青蝇之眼与总揽全局的苍鹰之眼结合起来，要追求出乎其外、入乎其内的境界。如布罗代尔所言：“让复杂的、不确定的历史反过来解释现实，把历史放在一个很不习惯的位置——用今天的话来说，‘愿望’的位置——上，这无论如何会引起一场艰难的、持久的论战。”^② 对于政府信任关系历史类型的研究，要做到类型划分确凿，在宏大叙事中以探骊得珠之见说服读者，作者面临着巨大的考验，也必须准备应对诘质。以点斑窥豹、滴水探海的结果，留存的可能仅仅是些许勇气。尽管绁短汲深，作者仍旧期许，于点滴之间，能够瞥见太阳的光辉。

1.1.2 研究的原则与方法

一、研究的基本原则

作为行政文化领域的一个主题，政府信任关系的研究不仅仅满足于勾勒轮

① [法] 皮埃尔·卡蓝默：《破碎的民主——试论治理的革命》，第4页，北京，三联书店，2005年。

② [法] 费尔南·布罗代尔：《资本主义论丛》，第123页，北京，中央编译出版社，1997年。



廓，或只通过现象描述在表层加以认识，而应该进行借助类型学方法，系统把握其在现实历史发展中呈现的高度复杂性和特殊性。^①在柏拉图看来，“类型”是指事物或存在本质的概括表现。首先，类型划分既提供了历史总体的分析框架，将问题分门别类，为超经验主义的研究提供广泛的基础，又与历史相对应，使其成为可以理解和解释的。其次，在客观性基础上，类型划分又不能仅驻足于基本的事实描述和简单的观察分析，而应该努力探寻历史发展的逻辑起因，把它当作瞻望未来的一条线索。在这一意义上，对于政府信任关系历史类型的划分，是总体性原则下的元理论、演绎性与规范性研究。

以总体性原则研究政府信任关系，在不同主体的社会实践中按照其价值规定性和历史规定性探讨社会治理体系中的关系，显现出社会治理体系内不同行动主体间的关系结构。因为与信任问题相关的交往关系和认同关系，正是通过行动主体的价值规定性历史地确立起来的。另一方面，对于政府信任关系的研究是从不同学科视角对已有信任理论特性进行概括，然后再去匡定规约政府信任关系的历史类型，并揭示每一历史类型和与之相对应的历史定在的正当性和有限性。当然，这需要对已有相关理论的理论前提、基本概念和论证结构进行考察，使政府信任关系历史类型的界定与对应的时代背景知识、精神面貌的联系明朗化，据此阐明特定类型的政府信任关系与现实之间的关系，判明其反映现实的可靠性、可能性和限度，并瞻望新型政府信任关系理论的前景。这一过程需要“从既定的实践中梳理出正面的或者说具有解放意义的潜力，通过在规范理论中进行评价来确认它们的有效性，在有关目前的粗糙的现实主义与渐渐促成它的非乌托邦的前景之间寻求一种平衡。”^②

二、具体研究方法

（一）非实证性的批判与阐释

哈贝马斯曾提出，社会科学有三种类型，即经验分析的社会科学、历史推演的社会科学和批判的社会科学。其中，经验分析的社会科学适用于假设推理的理论，服务于人类控制自然的技术利益；历史推演的社会科学主要涉及人们

^① 类型划分作为一种研究方法，既是对典型事件的概括，又以开放结构容纳非典型个例；既是对多数事件的本质抽象，又在具体现实中找到合理位置；既是一种理想化的价值诉求，又深深植根于历史发展之现实进程中。总体而言，它具有典型与非典型、抽象与具体、理想与现实有机统一的特征。

^② [美] 查尔斯·J·福克斯、休·T·米勒：《后现代公共行政》，第72页，北京，中国人民大学出版社，2002年。