

农民政府信任的 实证调查与逻辑建构

谢治菊◎著

 人 民 出 版 社

农民政府信任的 实证调查与逻辑建构

谢治菊◎著

 人 民 出 版 社

责任编辑:高晓璐
版式设计:艺和天下

图书在版编目(CIP)数据

农民政府信任的实证调查与逻辑建构/谢治菊 著.

—北京:人民出版社,2015.10

ISBN 978-7-01-015283-7

I. ①农… II. ①谢… III. ①乡镇-地方政府-行政管理-研究-中国
IV. ①D625

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 237391 号

农民政府信任的实证调查与逻辑建构

NONGMIN ZHENGFU XINREN DE SHIZHENG DIAOCHA YU LUOJI JIANGOU

谢治菊 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:19.5

字数:346 千字

ISBN 978-7-01-015283-7 定价:49.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

自序

正式研究“政治信任”或“政府信任”，源于2010年上半年的一次课题调查。那时，为了完成一个课题，我到贵州省某村做了一次深入调查，此次调查给我印象最深的是该村村长讲述的“民众不信任基层政府导致乡村治理绩效不高”的事件。记得村长当时告诉我：“2009年，我们村的村委会引进资源，让村民种羊角菜。当时种子免费，化肥农民自己掏钱，乡政府和村委会承诺回收。但由于没有估计到市场的风险，2009年种的羊角菜菜价远远低于种时估计的市场价1块/斤，菜种好后厂家老板只肯出0.18元/斤（市场整体下降）回收，农民种的菜卖不出去，村委会只好另找厂家来收购，最后以0.25元/斤卖掉。这件事后，老百姓以为村委会和镇政府从中拿了什么好处，怎么解释也不听，所以，2010年再让大家集体种番茄、土豆、辣椒，村民都不愿意种。”正是由于村民不信任村委会和镇政府，所以，尽管该村在镇政府旁边，有得天独厚的地理优势，但当时的人均年收入也才4000余元，且村里的贫富差距较大，出去打工的家庭有2/3都比较富裕，完全务农的家庭人均年收入不到500元。这件事让我思考一个问题：如果村民不信任政府（暂且将“村委会”归为政府的范畴），村庄的绩效肯定上不去。那么，村民为什么不信任政府呢？带着这样的疑问，我接连申请了几个课题，正式开始对政府信任的研究（暂且称作研究吧）之旅。

研究发现，信任是现代社会有序运转不可缺少的一剂良药，但同时也是一个与人们的社会生活休戚相关而又常常使人们感到极度苦恼的问题，对信任的关注是社会学理论向文化主义转向的一个方面。这个主题固有的

学术上的吸引力可能源自于如下事实：它在以霍布斯、洛克、弗格森等为代表的哲学、社会和政治思想以及伦理学中有丰富和连续的传统。它也困扰着社会学的古典大师滕尼斯、西美尔和迪尔凯姆，以及当代名家如帕森斯或里斯曼^①。这些社会学家将信任理解为一种与社会文化结构和文化规范密切相关的社会现象，认为信任是建立在法规制度或文化规范基础上的一种社会现象，是社会制度和文化规范的产物。至于信任的重要性，克劳斯·奥弗、安东尼·吉登斯和迪戈·甘姆贝塔都有过精辟的描述。奥弗认为，信任必须被视为一种权力节约的手段，因为信任的存在缓解了行为者们的担忧、疑虑、警惕和戒备，并从监视他人日常行为细节的高代价的措施中摆脱出来^②；安东尼·吉登斯指出，信任是消除存在性焦虑的主要方法，即“信任消除了时间和空间上的距离感，因此也阻断了种种存在性焦虑，而如果听任这类焦虑发展定型的话，它们就有可能成为在情感与行为方面持续存在并贯穿整个生活的苦闷之源”^③。迪戈·甘姆贝塔更为直接地指出：“那些极大地依赖于使用强制力量的社会比起那些以其他方式维持信任的社会可能要效率更低、成本更高，而且更不愉快。”^④可见，信任是复杂社会和现代社会有序运转不可缺少的一剂良药，是降低交易成本、润滑民主制度、胶合社会关系的产物。为此，卢曼提出了用信任来简化社会复杂性的观点。他指出：“要简化以或多或少不确定的复杂性为特征的未来，人们必须信任。”^⑤这意味着，在高度不确定性和高度复杂性的当下，人们对信任的需求将与日俱增。

作为整个信任体系的核心与支柱，政治信任更是在 70 年代末期以来吸引了众多学者的眼球。研究表明，近年来，不管是西方发达国家还是发展中国家，政治信任的下降似乎都是一个普遍的现象。“所有的调查都告诉

① [波兰] 彼得·什托姆普卡：《信任：一种社会学理论》，程胜利译，中华书局 2005 年版。

② [美] 马克·E. 沃伦：《民主与信任》，吴辉译，华夏出版社 2004 年版。

③ [英] 安东尼·吉登斯：《现代性的后果》，田禾译，译林出版社 2011 年版。

④ [美] 马克·E. 沃伦：《民主与信任》，吴辉译，华夏出版社 2004 年版。

⑤ [德] 尼可拉斯·卢曼：《信任：一个社会复杂性的简化机制》，瞿铁鹏、李强译，上海人民出版社 2005 年版。

我们，无论政府、企业、媒体或其他专业人士，被公众信任的程度都在快速滑落。特别在政治上，人民似乎对政府充满不信任。”^① 正如 Joseph S. 所指出，“当前最大的治理危机在于民众对于政府的信任度有江河日下的趋势。”^② 在此背景下，国内外学者普遍用“危机”来概括民众与政府组织的信任状态。恰如张康之所言：“我们处在一个信任危机的时代，信任作为一种资源从来没有像今天这么稀缺过。恰恰是由于信任这一资源的缺失，导致了人类在其他资源方面的浪费……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。”^③ 可见，20世纪管理主义的治理方式使社会陷入了一种矛盾的境地：一方面，日趋精密的组织绩效和法律制度使我们陷入了理性化、技术化、科学化的沉痾，另一方面，公共部门公平、正义、责任等伦理精神的缺失则引发了公众日益严重的政治疏离和政治冷漠，由此引发了政治信任危机。这种信任危机将给社会带来极大的伤害，甚至引发治理的合法性危机。既然民众对政治组织信任的下降会带来如此严重的危害，那么是什么因素导致这种下降趋势的呢？沃尔克认为，“人们对于政府的整体表现评价低落，以及对于政治任务绮丽幻想的破灭是导致政府信任下降的主要原因。”^④ 杨克洛维奇则提出了影响政府信任的三大因素：“道德的正当性危机、意识形态上的正当性危机和功能的正当性危机。”^⑤ 还有一些研究把经济状况看作是信任的主要原因：“当公民对经济表现不满时，就会产生对政府的不满；但当繁

① [英] 昂诺娜·欧尼尔：《我们为什么不再信任》，黄孝如译，台北：早安财经文化有限公司2004年版。

② Nye, Joseph S. *Why People Don't Trust Government*, Cambridge: Harvard University Press, 1997.

③ 程倩：《论政府信任关系的历史类型》，光明日报出版社2009年版。

④ Volcker, Paul A., "A Government to Trust and Respect: Rebuilding Citizen-Government Relations For the 21st Century." A Report by the Panel on Civic Trust and Citizen Responsibility, Washington DC: The National Academy of Public Administration, 1999.

⑤ Yankelovich, Daniel, *Coming to Public Judgement: Making a Democracy Work in a Complex World*. New York: Syracuse University Press, 1991.

荣重现时，信任度又会提升。”^① 还有的学者把政治信任的流失归结为许多政治因素，包括“公民对在任领导和制度的评价、不断曝光的政治腐败和丑闻以及冷战的结束”^②。另有学者认为，领袖言行不一、官员口若悬河、政客极尽流辩、政策反复无常、都是人们不再信任政治人物的理由。^③ 而国内的研究则表明，“由于是集权制国家，基层政治部门还经常会成为上级政治机构政策和行为失误的替罪羊。加上地方政府的诸多失范行为，民众对基层部门的信任度极低。”

但是，人们也要认识到，民众不信任政府并不一直都是坏事。不信任并非只是信任的反面，它也是信任在功能上的等价物。^④ 虽然民众对政府的不信任会产生政府运行的合法性危机，导致施政困难、增加施政成本甚至断裂干群关系，但民众不信任政府也有积极的意义，会起到约束政府行为，促使政府以民为本和正确使用公权力，促使政府善政和不断提升自身形象。正如哈丁所言，信任属于与知识相关的认知范畴，其前提是我知道或我以为我知道你有关的情况，尤其是你对我的动机。但是，许多人并不拥有政府官员或政府总体的知识，例如，政府组织中的公务员是否会努力、正当地履行他们的职责，各种政府组织的职能全貌到底是什么。因而人们“信任政府”这种感知是错误的。^⑤ 因此，除非人们在谈及信任政府而不是谈及信任某个人时另有所指，否则，无论如何，公民通常是不可能信任政府的。当然，民众不信任政府也可能是因为他们以更挑剔的眼光来看待这一切。沃伦曾指出：“经济发展及其他文化因素可能有助于民主稳定

① Citrin, Jack & Samantha Luks, *Political Trust Revisited: Déjà vu All Over Again?* Paper presented at the 1998 Hendricks Symposium on Public Dissatisfaction with Government, University of Nebraska, Lincoln, 1998.

② Nye, Joseph S., *Introduction: The Decline of Confidence In Government*. In Joseph S. Nye Jr., Philip D. Zelikow & David C. King (eds.), *Why People Don't Trust Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997.

③ [英] 昂诺娜·欧尼尔：《我们为什么不再信任》，黄孝如译，台北：早安财经文化有限公司2004年版，第8页。

④ [德] 尼可拉斯·卢曼：《信任：一个社会复杂性的简化机制》，瞿铁鹏、李强译，上海人民出版社2005年版，第78页。

⑤ [美] 马克·E. 沃伦主编：《民主与信任》，吴辉译，华夏出版社2004年版，第22页。

的人际关系和主观幸福感，但同样因素也许与对政治制度和政治精英的信任下降并存——实际上，这些因素可能引起对政治制度和政治精英的信任下降……当人们不再担心他们的生存时，他们不需要绝对地依附于他们指望保证其生存的权威。相反，随着物质财富的增加，对政治制度和政治精英的信任可能下降，因为公众开始以更苛刻的标准来评价其领导人和制度。”^① 奥兰多·帕特森也认为：对政府的信任和不信任可以普遍化为对环境的一般态度的范围限制。如果一个人假设政府行为将有意义地适合他自己的生活方式，他就信任；如果一个人估计政府的行为不是如此，他就不信任。从信任到不信任有一个摇摆——在少有的反面情况也是如此。^②

可见，民众对政府的信任绝不处于两个极端——要么信任，要么不信任，而是一种介于信任和不信任之间的有限信任，这种有限信任是公众对政府持有的理性的批判态度，为什么政府需要公众的有限信任？因为政府作为一个人格化的主体，本质上也有自己的特殊利益诉求，也会有自利性，如果没有来自公众的或社会的压力，人格化的政府会趋向于不断巩固和加强自身的利益，走向保守，甚或公众的对立面。^③

值得关注的是，信任还是一种双向互利的关系，政府对民众的信任和民众对政府的信任是紧密相关的，“如果公民知道或感受到管理者的不信任，他们同样不会信任对方。同理，如果管理者不信任公民，他们也不可能积极推行强化信任关系的改革对策”。^④ 政府对民众的信任超越了私人领域和社会关系的范畴，他们之间的信任关系本质上具有政治性和民主意义，因此应当遵守基于民治、民有、民享的政府权力理念。甚至在某种程度上可以说，政府对民众的信任应被视为一种权力节约的手段，一方面因为这种信任关系能缓解行为者们的担忧、疑虑、警惕和戒备，并从监视他

① [美] 马克·E. 沃伦：《民主与信任》，吴辉译，华夏出版社2004年版，第8页。

② [德] 尼可拉斯·卢曼：《信任：一个社会复杂性的简化机制》，瞿铁鹏、李强译，上海人民出版社2005年版，第95—100页。

③ 曹文宏：《政府信任与理性怀疑：一个学理的探讨》，《浙江学刊》2010年第2期，第52页。

④ 王巍、牛美丽：《公民参与》，中国人民大学出版社2009年版，第111页。

人日常行为细节的高代价的措施中摆脱出来；另一方面，如果政府绝对地依靠强制性而不是对民众的信任，往往会产生一种巨大的资源分配不当，这种分配不当不仅是低效率的，而且最终也是无效的。^①因此，如果忽视了政府对民众信任水平问题的研究，那么，旨在提升民众对政府信任度而建构的理论体系就是不完整的，意在增强政府公信力和合法性的策略也会有失偏颇。

基于此，本书运用理论与实证、定性与定量、历史回溯与共时对比相结合的方法，以贵州欠发达地区农民和江苏发达地区农民为调查研究对象，对民众与政府的互信关系、农民政府信任的理论问题、农民政府信任的影响因素以及农民政府信任的政治效能等进行建构，以期达到提升农民与政府间信任水平、和谐农民与政府间信任关系之目的。

需要指出的是，政府信任有狭义与广义之分，狭义的政府信任主要指民众对政府组织及其行为的信任，这里的政府组织主要限于行政、立法与司法机关。本书所指的政府信任是广义的政府信任。广义的政府信任有两层含义：就内涵而言，它常常与合法性、公信力、政权基础及政府绩效等政治命题联系在一起，意指民众对政治体制、政治决策、政治组织、政治官员、政治行为等政治系统的信任，此信任在很大程度上等同于政治信任；就形式而言，政府信任是一种公众与政府对等主体间的互动耦合关系，既包括公众对政府的信任，也包括政府对公众的信任。同时，本书将村委会纳入基层政府的范畴分析，虽然从性质来看，村委会是农民自治组织，不是一级政权，但是在现实生活中他们已经被过度行政化了，承担了部分实实在在的政府职能，处于同农民联系的最前沿阵地。因此，出于分析的需要，本书将村委会纳入基层政府的范畴讨论。此外，本书对“高层（上层）政府”和“基层（下层）政府”的界定与学界部分学者不太一致。在中文语境下，“高层（上层）政府”和“基层（下层）政府”是一对模糊性和情景性概念，本书对他们的使用也是相对的。按照学界的一般

^① [美] 马克·E. 沃伦：《民主与信任》，吴辉译，华夏出版社2004年版，第52页。

解释，高层政府应指中央或省级以上的政府，但有些学者在分析农村问题时也将县市政府纳入高层政府的范畴。因为对农民而言，县市政府与省级、中央政府一样，也是高高在上的、接触不到的、观念中的政府。基层政府一般指区县、乡镇政府，但在实际分析中，有些学者往往又将不是政府但又过度行政化的村委会纳入了基层政府的范畴。本书赞同把县市政府归入高层政府、村委会归入基层政府的观点。当然，本书无意陷入晦涩的学术术语之争，只是对该概念的经验事实进行描述，因为这涉及到后面的分析。

谢治菊

2015年9月

目 录

自 序 / 1

第一章 政府信任的含义、层次（结构）与测量 / 1

第一节 政府信任的源起及含义 / 1

第二节 政府信任的层次与结构 / 4

第三节 政府信任的测量 / 8

第四节 政府信任的研究走向 / 10

第二章 普遍信任、特殊信任与政府信任 / 12

第一节 信任的重要性及类型划分 / 12

第二节 特殊信任与普遍信任的关系 / 15

第三节 普遍信任向政府信任的转化 / 17

第三章 民众对政府的有限信任及理性思考 / 21

第一节 民众有限信任政府的缘由 / 21

第二节 民众有限信任政府的内涵及意义 / 23

第三节 民众有限信任政府的理性反思 / 27

第四章 政府对民众的信任：概念、假设与验证 / 31

第一节 政府对民众的信任：概念及假设 / 32

第二节 政府对民众的信任：数据来源及其分析 / 35

第三节 提升政府对民众的信任：结论与路径 / 41

第五章 农民政府信任的层次与结构 / 43

第一节 政府信任：文献回顾与研究综述 / 43

第二节 我国农民政府信任层级差异现状：
基于贵州 L 村的实证调查 / 46

第三节 我国农民政府信任层级差异的原因分析：
学理与实证层面的结合 / 50

第四节 均衡农民政府信任层级差异的途径 / 54

第六章 村庄经济类型与农民政府信任 / 56

第一节 两种村庄经济类型：小农经济与私营经济 / 58

第二节 农民政府信任比较分析 / 60

第三节 政府信任逻辑反思：经济使然还是参与促进 / 64

第四节 从差序政府信任到均衡政府信任 / 69

第七章 农村最低生活保障制度与农民政府信任的关系探讨 / 72

第一节 农村最低生活保障制度运行存在的问题：
基于访谈记录的反思 / 74

第二节 农村最低生活保障制度对农民政府信任的影响 / 78

第三节 完善农村低保，提升农民政府信任 / 84

第八章 农民社区参与对基层政府信任的影响 / 88

第一节 社区参与与政府信任关系的理论探讨 / 88

第二节 数据来源与研究假设 / 92

第三节 农民社区参与对基层政府信任影响之实证分析 / 96

第五节 农民社区参与促进基层政府信任之反思 / 104

第九章 农民政治参与对基层政治信任的影响 / 107

第一节 农民政治参与测量指标设计 / 107

第二节 农民政治参与促进基层政治信任之实证分析 / 109

第三节 政治参与中农民基层政治信任之真实图景 / 113

第十章 收入分化、选举参与与农民对政府的信任 / 117

第一节 问题的提出 / 117

第二节 农民收入分化现状 / 118

第二节 农村收入分化对农民选举参与的影响 / 122

第四节 收入分化对农民政府信任的影响 / 125

第五节 农民选举参与对政府信任的影响 / 129

第六节 农民收入分化的影响因素及结论建议 / 131

第十一章 农民政府信任对乡村治理绩效的影响 / 135

第一节 政府信任与治理绩效：理论阐释 / 135

第二节 政府信任与乡村治理绩效：实证表达 / 138

第三节 政府信任与乡村治理绩效的关系：逻辑验证 / 145

第四节 提升农民对基层政府的信任，增进乡村治理绩效 / 148

第十二章 农民政府信任对社会信任的影响 / 151

第一节 问题的提出与研究设计 / 151

第二节 调查数据与研究设计 / 154

第三节 农民政府信任和社会信任现状分析 / 156

第三节 农民政府信任对社会信任的影响分析 / 161

第四节 以农民政府信任促进社会信任 / 163

第十三章 农民基层政府信任对选举参与的影响	166
第一节 问题的提出与研究设计	166
第二节 农民选举参与困境及基层干部的评价	170
第三节 农民基层政府信任对选举参与的影响	176
第四节 荡起信任与民主的双桨	182
第十四章 农民风险感知对行为选择的影响	184
第一节 农民风险感知研究综述	185
第二节 农民风险感知现实审视与反思	189
第三节 农民风险感知对其行为选择的影响	194
第四节 风险社会中农民心理之真实图景	202
第十五章 农民社区认同对社区参与的影响	205
第一节 理论回眸：基于社区认同和社区参与的考量	205
第二节 实证关怀：调查数据与研究设计	208
第三节 现实解读：村民社区认同和社区参与的现状	209
第四节 理性探讨：村民社区认同对社区参与之影响	217
第五节 提升村民社区认同和社区参与水平的途径	223
附件 1：农村社会资本、农民政府信任与乡村治理调查问卷 (A 卷-村民问卷)	226
附件 2：公务员信任问题调查问卷	235
附件 3：部分访谈记录	246
参考文献	280
后 记	296

第一章 政府信任的含义、 层次（结构）与测量

西方政治思想史上，最早关注政府与信任关系的思想家是英国的洛克。但在此后漫长的历史长河中，政府信任都处于学术研究的边缘，没有受到应有的重视，直到20世纪70年代，政府信任才逐渐吸引了一些学者的眼球，国外学者对其关注度持续上升，著名学者帕特南（Putnam）、纽顿（K. Newton）等对此都有较为深入的研究。研究表明，政府信任在政治生活中的地位越来越重要，公民对政府的信任程度直接决定着政府成就的大小甚至前途命运。这一点，不仅西方学者的一些经典文献有所提及，我国学者也做出了重要的贡献，他们认为政府信任对增加社会的稳定性、促进经济增长有帮助，还对社会的普遍信任水平、政治参与水平的提升都有所促进。^①

第一节 政府信任的源起及含义

政府信任之所以在20世纪70年代以来才得到学理关怀，与自由宪政论、政治系统理论、公民文化论、社会交换论、社会资本论等相关理论的发展与成熟有关，更与当时的环境背景如批判性公民的成长、福利国家的

^① 胡涤非：《农民政府信任及其对村级选举参与的影响——基于广东省惠州市P村调查的实证研究》，《暨南学报（哲社版）》2010年第3期，第156—162页。

发展与危机、民主政治危机的双重影响以及全球化的深度扩展分不开。^①关于政府信任的起源，目前主要有制度视角和社会文化视角两种解释。从社会文化的视角看，政府信任是政治领域之外形成的、植根于文化规范和通过人们成长早期社会化而塑造的长期又根深蒂固的信念。“从文化的视角来看，对制度的信任是人际信任的延伸”。^②也就是说，此种观点认为，作为一种文化性因素，社会信任是政府信任产生的原因，高度的社会信任导致高度的政府信任。制度的解释则认为，“政府信任源于政治领域，是人们对政治制度和政府绩效、政治制度可信性的一种理性评估”。^③“当公民对政府及其机构、决策的总体状况以及独立的政治领导的评价为守信的、有效的、公正的和诚实的时候，政府信任便产生了。”^④ William Mishler 与 Richard Rose 在对中东欧和前苏联 10 个后共产主义国家的政府信任进行实证分析以后指出，无论是微观层次或个人层次还是宏观层次或社会层次，制度主义的解释更具有说服力。^⑤事实上，目前用制度主义解释政府信任的学者占多数，不少实证研究结果也支持了他们的观点。此外，在西方学者中比较流行的观点是，民主制度下无论是社会信任还是政府信任，都更容易形成，而独裁或者威权主义政权下，社会信任和政府信任则较难形成。^⑥但是，马得勇指出，西方学者往往忽略文化因素对人们政府信任形成的影响，以上政府信任的解释并不适合亚洲特别是东亚国家，威权主义

① 上官酒瑞、程竹汝：《政府信任研究兴起的学理基础与社会背景》，《江苏社会科学》2009 年第 1 期，第 126—132 页。

② K. Newton. Trust, *Social Capital, Civil Society and Democracy*. International Political Science Review, 2001, Vol. 22, No. 2. 201-214.

③ K. Newton. Trust, *Social Capital, Civil Society and Democracy*. International Political Science Review, 2001, Vol. 22, No. 2. 201-214.

④ 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》，《经济社会体制比较》2008 年第 2 期，第 124—131 页。

⑤ Mishler, William and Richard Rose. *What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies*. Comparative Political Studies, 2001, Vol. 34, No. 130—162.

⑥ Levi. M. and Laura Stoker. *Political Trust and Trustworthiness*. Annual Review Political Science, No. 3475-3507.

价值观才是解释东亚国家政府信任起源的有效视角。^① 因为在一个具有专制或威权主义统治历史的国家，人们对政府的信任不仅是基于政府的表现，而且也基于人们对权威的崇拜和依赖，这种崇拜和依赖自然会导致人们对政府、政治领导人的信任。

那什么是政府信任呢？它有狭义与广义之分。狭义政府信任学术界已基本达成共识，即指民众对政府^②的信任。广义政府信任是与合法性、政权基础、政府绩效等政治命题联系在一起的，对此学术界又有两种观点。一种认为政府信任就是民众对政治系统的信任。例如，卢克在《社会资本与政府信任的动力学中》指出，政府信任是对总统、国会、社会经济发展等因素的回应。^③ 沈士光则指出，政府信任主要是指公民对政治制度的同意和遵守，是对执政体制的认同和监督，所以，政府信任指涉的是公民对现行政治体系的信赖，对政治生活的可预期，它至少包括两个方面的主要内容：一是建立以“人民主权”为原则的政治制度，二是树立公众对执政体制持续的一贯的政治认同。^④ 可见，这种观点强调政府信任是民众对政治体系的支持与认同。另一种观点认为，由于民众之间的信任是共和国存在的基础，因此社会信任亦包含在政府信任中。以宋少鹏、麻宝斌为代表。他们指出，政府信任是民众对政治体系及政治生活的信心，民众之间的普遍信任和民众团体内部的特殊信都属于政府信任的范畴。^⑤ 这种观点与西方学界将政府信任当成测量社会资本的一项重要指标有较大的关系。但是，这样的观点是偏颇的，因为政府信任和社会信任并不是同一个概念，不少学者都对此作了重要的贡献。而且，从实证研究结果来看，政

① 马得勇：《政府信任及其起源——对亚洲8个国家和地区的比较研究》，《经济社会体制比较》2007年第5期，第79—86页。

② 政府有狭义与广义之分，政府信任中的政府，意指广义的政府，即涵盖行政、司法、立法等政治机构。

③ Luke Keele., *Social Capital and the Dynamics of Trust in Government*. American Journal of Political Science, 2007-jstor. org.

④ 沈士光：《论政府信任——改革开放前后比较的视角》，《学习与探索》2010年第2期，第60—65页。

⑤ 宋少鹏、麻宝斌：《论政府信任的结构》，《行政与法》2008年第8期，第25—27页。