

国外政府信任研究:理论述评及其启示*

王 连 伟

提 要 | 西方学界对于政府信任的研究主要有三大路径,即从最初的信任与不信任对立的二元论,发展到信任的发生学和类型学,落脚到科学划分政府信任区间和构建政府信任链条/连续统。国内政府信任研究还停留在二元论和类型化阶段的零敲碎打和理论积累时期,存在着理论演绎类多、实证对策类少、概念不统一、跨学科研究少、学科内研究分散等问题,亟待反思和有所改变。为此,必须从发展本土化理论、构建学术共同体、规范研究方法、提升研究质量等方面着手来推动理论创新和知识增长。

关键词 | 政府信任 二元论 类型化 信任区间/连续统

中图分类号 | D07

作者信息 | 男,1986年生,中国人民大学公共管理学院行政管理学系博士生,100872。

一、西方学界政府信任研究总体概览

信任作为社会关系的“黏合剂”和社会运转的“润滑油”,对于国家和社会治理意义非凡,“一个依赖普遍性互惠的社会比一个没有任何信任的社会更有效率”。^①作为政府有效治理的一项关键性资源,政府信任可以显著改善政府与公众的紧张关系,推动政府与社会多元主体进行合作治理。20世纪60年代以来,西方工业化民主国家的政府公信力普遍下降,而且这演化为一股世界性的潮流。^②学者们纷纷从不同学科视角对政府信任的内涵、影响因素、产生机制和作用机制等进行了深入细致的理论阐释和实证支持(详见表1)。心理学主要侧重于从政府机构及其工作人员的一些内在品质以及从民众的乐观程度和心理预期等方面分析政府信任形成的内在机理。经济学突出强调民众的理性人本质以及如何与政府进行利益博弈的过程。社会学主要从整体社会结构和人际关系互动等中观层面分析政府信任的社会基础。

政治学主要从国家和政府制度运行绩效、政治文化氛围等宏观层面分析民众对政府的信任。公共管理学则主要从一些具体的运行层面如政府绩效、电子政府、公民参与等分析政府与民众的互动关系。面对纷繁复杂的政府信任理论,我们需要厘清相关理论之间的关系以便从整体上进行把握。总体说来,政府信任理论研究不断深化拓展,走过了非此即彼的政府信任钟摆阶段和政府信任类型学阶段,正逐步过渡到政府信任区间/连续统研究阶段。

* 本文系中国人民大学2014年度拔尖创新人才培养资助计划成果。

① [美]罗伯特·D.帕特南:《繁荣的社群——社会资本与公共生活》,李惠斌、杨雪冬主编:《社会资本与社会发展》,社会科学文献出版社,2000年,第155~156页。

② Russell J. Dalton, The Social Transformation of Trust in Government, *International Review of Sociology*, Vol. 15, No. 1, 2005, pp. 133 - 154.

表 1 不同学科视角下的政府信任研究

| 学科视角 | 关键变量 | 代表人物及主要观点 |
|-------|------|---|
| 心理学 | 心理预期 | 政府部门官员和机构的能力 (Janis & Kelley, 1953; Barber, 1983)、关心 (Noddings, 1984; Baier, 1986)、诚实、正直 (Hoffman, 2002; Bouckaert & Van de Walle, 2003; Kim, 2005; Yang, 2006)、仁慈 (Renn & Levine, 1991) 等可值得信赖的特质会增强民众对政府的乐观预期, 增强他们愿意为此甘愿承受政府失信风险的信心。 |
| 经济学 | 理性计算 | 公民对政府的信任建立在依据理性计算的净收益超过成本的预期基础之上 (Williamson, 1975; Grannovetter, 1985; North, 1994; Doney & Cannon, 1997)。 |
| 社会学 | 社会资本 | 社会人际关系互动基础上产生的普遍社会信任能够增强公众对政府的信任 (Paxton, 1999; Putnam, 2000; Fukuyama, 2001; Wang, 2002; Keele, 2007)。 |
| | 社会结构 | 阶层流动、代际更替、社会地位等因素显著地影响到公众对政府的整体信任度 (Inglehart, 1990; Uslaner 1999; Alesina & Wacziarg, 2000)。 |
| 政治学 | 政治文化 | 公民文化和后物质主义价值观会影响公民对政府的信任类型和程度 (Almond & Verba, 1963; Inglehart, 1977; Inglehart, 1990)。 |
| | 政治制度 | 制度选择、制度设计和制度实施带来的政府绩效水平影响到民众对政府的整体印象, 继而影响公众对政府的信任度 (March, 1988; North, 1990; Lijphart & Waisman, 1996; Diamond, 1999)。 |
| 公共管理学 | 政府绩效 | 政府信任显著地受到本国整体经济形势以及普通民众对经济形势总体感知的影响 (Feldman, 1983; Lawrence, 1997; Hetherington, 1998)。 |
| | 公民参与 | 政府绩效评估是政府与公众互动学习的过程, 通过扩大公民参与和提高公众对政府绩效的感知来增强公众对政府的信任度 (Yang & Holzer, 2006)。 |
| | 电子政务 | 政府信息质量、公民网络参与体验、政府网络技术、信息安全等因素会影响到公众对政府的信任。(Welch et al., 2004; Carter & Belanger, 2005; Tolbert & Mossberger, 2006; Cucciniello & Nasi, 2014) |

资料来源:作者自行整理。

二、问题解决者还是问题制造者： 政府信任“钟摆效应”

1. 二元政府观与政府信任钟摆

理想的政府与公众关系应该是建立在平等对话基础上的良性互动。“当你和我决定共同参与一项行动时,你和我都没有超越对方的权力,有的只是共同的权力”。^①然而,随着国家权力向私人领域的不断扩张和挤压,国家与社会、政府与民众之间的紧张和冲突不断累积,一时间政府“利维坦”洪水猛兽的一面显露出来了。孟德斯鸠和阿克顿等就

明确表达了对政府权力滥用的担忧,“一切有权力的人都容易滥用权力”(all those who have power are easy to abuse of power)和“权力容易导致腐败,绝对的权力导致绝对的腐败”(power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely easy),并进一步论证了限制政府权力的必要性。当前一些主流民主理论与公共管理理论,在政府信任方面还存在着很多分歧。有些人认为,信任政府具有积极意义,不信任政府具有破坏性作用;而与此同时,另外一些人则认为不信任政府

^① Peter J. Frost, Mitchell F. Vance & Nord R. Walter, *Managerial Reality: Balancing Technique, Practice, and Values*, New York: Harper Collins College Publishers, 1995, p. 17.

是理性行为,信任政府则是极其天真幼稚的。^①当前公共管理研究领域的一个主流假设是公民对政府的信任与高信任的公民(high-trusting citizens)有关,而公民对政府信任的下降甚至流失则与批判性公民(critical citizen)的兴起有很大关系。公众对政府的低度信任被看做是政府失效或提供公共服务不力的晴雨表,往往会带来公民投票参与热情的降低;^②而公众对政府的高度信任被看作政府高绩效、有效性、民主性的有力反映,在民主社会里民众对政府的认同意义重大。^③总的说来,民众对政府的信任程度除了取决于政府自身公正无私的形象和高效民主的施政行为之外,还取决于社会政治文化环境以及民众对政府的整体感知。政府信任也因为自身表现与社会民众预期的比较而呈现出高度信任与低度信任的差别,形成典型的政府信任“钟摆效应”。

2. 信任与不信任之间:政府信任的研究盲区

信任与不信任在现实中是一组奇怪的组合,在积极信任与积极不信任之间,可能存在这样的情况,即要么仅仅缺少信任,要么缺少不信任。公民对政府的态度也相应存在三种情况:信任,不信任,或者二者都不是。“我们可能依赖政府。我们可能发现政府令人宽慰地可以预见。但我们不应该信任政府,因为我们不可能知道相关的利益和情况,我们根本没有能力去信任或者不信任。”^④这样,政府信任除了信任、不信任以外就出现了第

三种研究视角——怀疑主义(skepticism),并被后来的一些学者通过实证方式所检验。民主与政府信任之间一直存在悖论,民主政治本身会内在衍生一些“健康的不信任”(healthy distrust)因素。除了怀疑主义这条研究路径之外,学者塔克提出了“反思性信任”(reflexive trust)的概念。他认为,“‘反思性信任’不应该被看作是信任和不信任这个态度连续光谱上的一点。相反,它可以被看作是一个单独的、可操作化的、可定义的假设,是行动者行为的一种描述,而不是作为行动者对其行为的态度”。^⑤对于政府信任二元论的学者来说,虽然他们也已经意识到了在信任和不信任之间还存在一些空白之处,但是对于这一区间里信任层级的划分、来源、作用机制和影响等方面还缺乏一致认可的阐释。

三、为何信任与何种信任:政府信任的发生学和类型学

20世纪60年代以来,随着西方社会步入后工业社会和后物质主义时代,日益高涨的公众期望、政府的现实绩效压力、批判性公民的兴起以及新闻媒体的放大效应叠加在一起,使得民众对政府的不满情绪日益高涨,整个西方政府普遍面临着比较严峻的信任危机。如何结合时代形势科学分析和深入发掘政府信任的类型及其影响因素,开发公民政府信任的持续动力机制,成为整个西方人文社会科学领域普遍关注的焦点,特别是政治

^① Steven Van De Walle & Frédérique E. Six, Trust and Distrust as Distinct Concepts: Why Studying Distrust in Institutions Is Important, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 16, No. 2, 2014, pp. 158 - 174.

^② J. S. Nye, P. D. Zelikow & D. C. King, *Why People Don't Trust Government*, Cambridge, MA: Harvard University Press, 1997, p. 22.

^③ P. T. Lenard, Trust Your Compatriots, but Count Your Change: The Roles of Trust, Mistrust and Distrust in Democracy, *Political Studies*, Vol. 56, No. 2, 2008, pp. 312 - 332.

^④ [美]罗素·哈丁:《我们要信任政府吗?》,[美]马克·E.沃伦主编:《民主与信任》,吴辉译,华夏出版社,2004年,第21~24页。

^⑤ A. Tucker, The Role of Reflexive Trust in Modernizing Public Administrations, *Public Performance & Management Review*, Vol. 28, No. 1, 2004, pp. 53 - 74.

学、公共管理学、社会学和经济学等学科,大大开拓了政府信任研究的分支——发生学和类型学。

1. 信任影响因素概览:政府信任的发生学

政府信任是一个多面向、复杂的,有时甚至是模棱两可的概念^①,除了包括信任方面的一般性(general)和系统性(systemic)影响因素之外,还内在涵盖了公众与政府互动、政府服务提供等一些特殊性交往经验。早期的政府信任研究主要关注政府信任下降是否与公众对现行政治体制和政治领导者的不满有关。在随后的研究中,对政府信任的归因被扩大到其他一系列的因素之上。约瑟夫·奈把政府信任的影响因素归纳为经济、社会文化和政治三大解释途径。一派

学者认为,政府信任受到本国经济整体运行状况和民众对本国经济形势的评价的影响,公众负面的感知会带来对政府的不信任;另一派学者则认为,政府信任下降要归咎于社会文化因素,如日益增长的犯罪率和儿童贫困问题等;还有一派学者认为,政府信任的变化与一系列政治因素有关,包括民众对在职者和机构的评价、政治丑闻、媒体对政治腐败和政治丑闻的持续曝光等。^②除了这些观点之外,公共管理学者也纷纷从政府绩效^③、电子政务^④等方面对政府信任起源、生成机理及其影响进行了理论建构及实证检验。学者伯奈特(Burnette)在《2014年度定性研究报告》中系统梳理了影响信任发展的因素(详见下图1),为我们全面理解政府信任的产生和演化机理提供了一个综合性的分析框架。

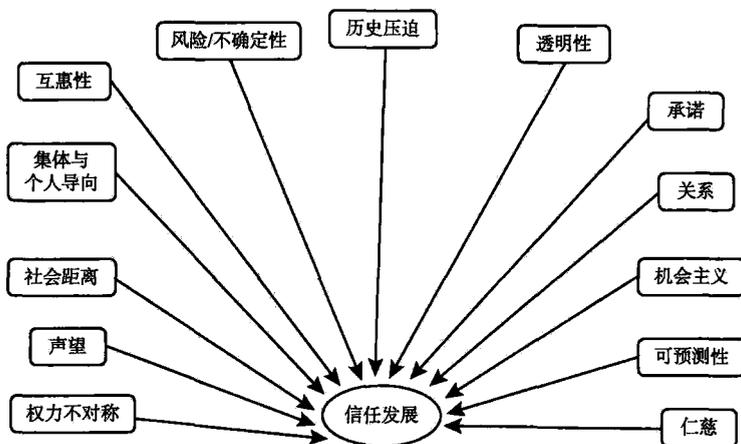


图1 政府信任影响因素扇形图

资料来源:Catherine E. Burnette, Trust Development in Research with Indigenous Communities in the United States, *The Qualitative Report*, Vol. 19, 2014, p. 2.

① Tom Christensen & Per Lagreid, Trust in Government: The Relative Importance of Service Satisfaction, Political Factors, and Demography, *Public Performance & Management Review*, Vol. 28, No. 4, 2005, pp. 487 - 511.

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

③ Kaifeng Yang & Marc Holzer, The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 1, 2006, pp. 114 - 126.

④ Caroline J. Tolbert & Karen Mossberger, The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government, *Public Administration Review*, Vol. 66, No. 3, 2006, pp. 354 - 369.

2. 林林总总的信任类型:政府信任的类型学

政府信任作为政府与外部社会的双向互动关系,内在地包含了二者间的相互信任。从宏观层面来说,政府信任内在包含了三大组成部分:公民/客户对政府、公共行政机构及公共部门等各级治理机构的信任(citizens/customers' trust in governments, public administration and public sector at all levels of governance);政府对社会的信任(trust from government in society);公共行政改革中的行政信任,包括内部信任、公务员之间的信任及组织之间的信任(administrative trust in public administration reforms: inner-trust, civil servants' trust and interorganisational trust)。从中观层面来说,政府信任包括了公众对政府的制度信任、组织信任、人员信任、绩效信任、文化信任等方面,这些方面直接决定了政府机构运作的有效性和持续性。从微观层面来说,政府信任体现了公众根据与政府机构及其人员具体交往经验基础上对政府形象的内在判断,包括计算型信任(calculative trust)、认知型信任(cognitive trust)、情感型信任(emotional trust)和认同型信任(identical trust)等具体类型,成为推动政府与民众互动的原动力。

四、信任区间/连续统:政府信任研究的第三条道路

西方社会的民主治理离不开政府信任这一润滑剂,而与此同时民主进步又蕴藏着一些理性怀疑的因素,形成了政治信任悖论

(paradox of political trust)。一方面,对政府信任不足意味着市民社会的解体,对政府过度信任又会产生政治冷漠症,诱使公民警觉和对政府控制的丧失,这两种情形都会对民主造成侵蚀;^①另一方面,民主制度的完善和公民民主意识的觉醒往往形成对政府更加严格的监督。民众对政府的信任并非是完全不信任和完全信任两个极端情况,而绝大部分时间则是处于二者之间的中间位置,政府信任也因此形成一个层次明显、形态各异的信任区间。学者们也意识到了这一现象,并把这一研究路径作为对前面两大研究路径的补充和发展。

1. 信任区间/连续统:组织理论中的发展演化和最新进展

在过去几十年里,信任问题一直是组织研究领域的热议话题。除了关注组织内信任的定义、类型、维度及其影响因素之外,还有很多组织理论学者开始对信任程度进行区分。克里德和米尔斯(Creed & Miles)对比了被信任者的特性与过程导向之间的差别^②。麦克里斯特(McAllister)认为,信任的评价建立在认知导向或情感导向基础上,并且主张最小水平的认知型信任是情感型信任最大化的必要条件。^③罗西瑙(Rousseau)等认为,前面认知导向型信任包括理性计算型信任(calculus-based trust)和知识型信任(knowledge-based trust)在内。^④戴茨和丹哈特(Dietz & Den Hartog)在此基础上提出了一个更为全面的综合性组织信任框架(详见图2)。他们区分了信任的五种来源及其分

① William A. Gamson, *Power and Discontent*, Homewood, I. L.: The Dorsey Press, 1968, pp. 46-48.

② W. E. Creed & R. E. Miles, Trust in Organizations: A Conceptual Framework Linking Organizational Forms, Managerial Philosophies and the Opportunity Costs of Control, in R. M. Kramer & T. R. Tyler, *Trust in Organizations: Frontiers of Theory and Research*, Sage, Thousand Oaks, CA, 1996, pp. 16-38.

③ D. J. McAllister, Affect and Cognition-based Trust as Foundations for Interpersonal Cooperation in Organizations, *Academy of Management Journal*, Vol. 38, No. 1, 1995, pp. 24-59.

④ D. Rousseau, S. B. Sitkin, R. S. Burt & C. Camerer, Not so Different after All: A Cross-discipline View of Trust, *Academy of Management Review*, Vol. 23, No. 3, 1998, pp. 393-404.

别对应的五个等级,给出了宏观层面和特定关系层面的证据来支持,为我们发掘信任的

动力和合理培育信任提供了比较科学的依据。

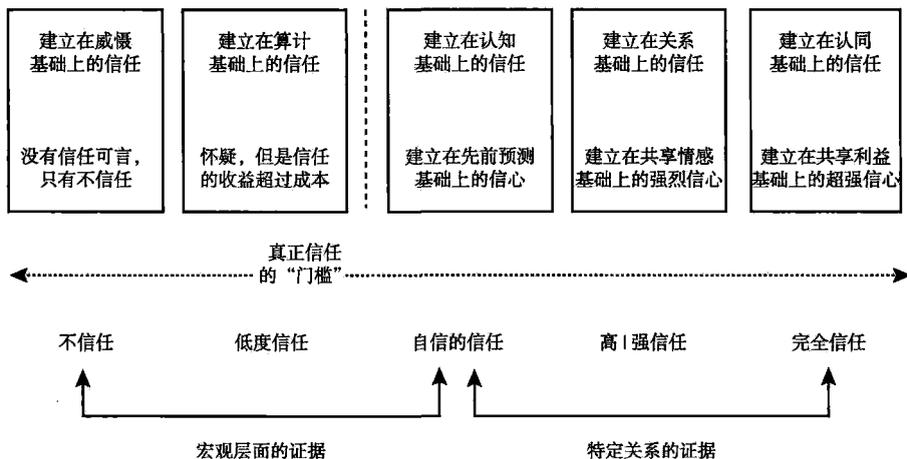


图2 组织内信任的连续统

资料来源:Graham Dietz & Deanne N. Den Hartog, Measuring Trust Inside Organizations, *Personnel Review*, Vol. 35, No. 5, 2006, pp. 557 - 588.

2. 政府信任区间/连续统:一个亟待拓展的研究领域

政府作为一个特殊的国家权力组织,除了具有一般组织的一些特性,又有其特殊属性。理论和实践表明,公众对政府信任不足或信任过度都会对民主政治和民主治理带来不利影响。公众对政府的信任也不是任何时候都处于完全信任和完全不信任两个极端,更多时候是介于这两者之间,基于对政府机构和人员的整体感知和判断基础上做出反应。与组织理论中对信任的研究相比,政治学和公共管理学领域对政府信任的研究还比较注重民众信任和不信任的起源、影响及如何防范政府信任的流失和维持较高水平政府信任方面。对于如何结合政府信任的来源,科学合理划分政府信任的类型,并将其如何在政府信任坐标轴上准确定位,从而建立起一套科学合理的政府信任区间/连续统体系尚处于起步阶段。在接下来的理论研究中,要更多地利用科学收集到的民众对政府态度方面的数据资料,采用科学合理的统计技术和方法,构建起一套可操作性较强和易于识别的政府信任区间图谱和连续统链

条,成为今后行政改革和科学研究的重要课题,理应得到来自各方的关注和重视。

五、结论与启示

回顾西方学界对政府信任的研究历程,我们可以清晰地发现,整体研究的三大路径十分明显:从最初的信任与不信任对立的二元论,发展到信任的发生学和类型学,落脚到科学划分政府信任区间和构建政府信任链条/连续统。但总体说来,成绩和忧虑并存。一方面,政府信任研究的分支更加精细化,跨学科化和整体化增强,研究队伍和人员日益壮大,研究技术和方法日臻成熟,学术共同体也逐渐形成;另一方面,某些研究还缺乏共识,理论体系各部分参差不齐,研究头重脚轻(主要表现为过度重视公众对政府的信任,而对政府内部信任和政府对公众的信任方面研究不足^①),对于政府信任的合理限度界分不明,等等。

^① Kaifeng Yang, Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts, *Public Administration Review*, Vol. 65, No. 3, 2005, pp. 273 - 285.

国内政府信任的理论研究大致起源于21世纪初期,张成福、张康之、孟庆存、张旭霞、程倩等较早进行了相关考察。其中,张康之教授根据人类社会的演化历程,认为农业社会、工业社会和后工业社会分别对应着三种政府的信任类型:习俗型信任、契约型信任和合作型信任。这为人们把握政府信任的历史演化轨迹提供了一个综合性的框架。^①随着研究的深入以及与国际化的接轨,国内政府信任研究领域呈现出研究力量更加壮大、研究主题更加细化、研究方法更加多样的新图景。但是,无论是规模还是发展程度上,都还与国外存在着较大差距。就当前来说,国内政府信任研究还停留在二元论和类型化阶段的零敲碎打和理论积累时期,过分关注公众对政府的信任,而不太关注政府内部之间相互信任、政府对外部的信任以及公众理性怀疑和反思性信任对政府改革和民主治理的重要意义。此外,还存在着理论演绎类多、实证对策类少、概念不统一、跨学科研究少、学科内研究分散等问题,亟待反思和有所改变。中国社会转型带来的重重压力既为我们科学研究提供了广阔的空间,同时也对理论研究提出了更高的要求。面对新的时代背景,重建政府信任成为时代要求,必须加强理论创新力度,推动高质量的政府信任知识积累。

第一,在历史与现实之间架起桥梁,增强理论的本土化和适用性。人文社会科学中的理论既是对当前社会现象和社会问题相关规律的抽象概括和整体把握,又是对已有知识和观点的继承和发展。当前国内政府信任研究大多盲目机械照搬国外理论,忽视历史文化传统和社会现实而生搬硬套,往往出现“水土不服”和“虚假繁荣”现象,从而导致理论碎片化和知识增长缓慢。为了扭转这一怪象,必须

深入挖掘中国传统诚信文化精髓,同时增强现实关怀和把握时代脉搏,特别是转型社会、互联网社会、新型城镇化等新的时代背景,发展出一套具有中国气派和中国风格的政府信任理论体系,从而为推进国家治理体系和治理能力现代化提供有益的理论支持。

第二,整合研究力量发展学术共同体,增进理论共识和知识传播。“斯诺命题”向我们展示了科学精神与人文精神融合、跨学科研究的重要性。长期以来,由于学科定位、学科内容、学科发展方向、研究方法等方面的差异,国内不同学科之间在政府信任的概念、特征、测量等方面还存在着较大分歧,导致无法进行正常的跨学科对话交流。为了推动政府信任研究向纵深方向发展,有必要整合自然科学和人文科学研究力量,开展学科间和跨学科的学术对话和交流合作,增进学术共识和推动知识传播。

第三,规范和创新研究方法,提升学术品位和研究质量。“一个较健康的社会科学研究,应是包含了实证、诠释、批判等三种方法。”^②当前国内政府信任研究存在着对研究方法认识上的误读、实证研究匮乏、对研究方法缺乏持续性反思等问题,导致研究成果结构性失衡^③,许多理论假设未经检验就常常被奉若神明,理论建构还停留在概念间的循环论证和概念推演层面,未形成关照社会现实的本土化理论。当务之急是扭转这一认识误区,加强学者自律和自省,发挥学术共同体的引导作用,规范和创新学术研究方法,关照本土社会现实,努力提升学术品位和研究质量。

(责任编辑:张莉)

^① 张康之:《在历史的坐标中看信任——论信任的三种历史类型》,《社会科学研究》2005年第1期。

^② 刘亚平:《公共行政学的合法性危机与方法论径路》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2006年第1期。

^③ 何艳玲:《问题与方法:近十年来中国行政学研究评估(1995~2005)》,《政治学研究》2007年第1期。