

# 论制度信任及政府在其中的作用

李丹婷

(厦门大学, 福建厦门 361005)

**摘要:**信任发生和存在于人际关系之中的有漫长的历史,信任关系的建立大大增进了个人和社会的福利。给予信任,尤其是对那些嵌入制度的陌生人给予信任,使得跨越大的时空范围的行动得以协调,这必然也使复杂、分化和多样化的社会的种种好处的实现成为可能。在当今社会,制度信任的建立需要政府有效发挥作用,不断加强信任的制度建设,从而促进信任这一社会资本的积累,实现社会的和谐发展。

**关键词:**信任;制度伦理;制度信任建设;政府作用

中图分类号:C912

文献标识码:A

文章编号:1008-4088(2006)08-0033-04

如卢曼、吉登斯及其他一些学者所强调的,给予信任,尤其是对那些嵌入制度的陌生人给予信任,使得跨越大的时空范围的行动得以协调,这必然也使复杂、分化和多样化的社会的种种好处的实现成为可能。在当今社会,制度信任的建立需要政府有效发挥作用,不断加强信任的制度建设,从而促进信任这一社会资本的积累,实现社会的和谐发展。本文将对制度信任内涵及决定因素、制度信任的功能、制度信任建设中政府的作用进行探讨。

## 一、制度信任的内涵及决定因素

什么是信任?心理学家赖兹曼认为“信任是个体特有的对他人的诚意、善良及可信赖的普遍可靠的信念”。<sup>[1](P384-385)]</sup>福山把信任定义为“对彼此诚实行为的期许”。<sup>[2](P153)]</sup>日本社会学家山岸俊男和山岸绿在《美国与日本社会中的信任和承诺》一文中认为,“信任是在对与交往伙伴有关的不完全信息进行评价时的一种认识偏向,是对信誉和良好意愿的期待”。<sup>[3]</sup>信任的存在与否,会影响个体乃至组织的行动方向和策略选择。在社会学的论述中,信任往往被看作是一种社会关系,这种关系根植于整个社会的政治、经济、文化及所组织的网络背景中。根据信任关系产生的基础,西方思想界研究信

任问题的学者大多将信任区分为两大类,即人际信任和制度信任。所谓人际信任,是基于对他人的理性考察和与他人之间情感联系而产生的信任。与人际信任不同,制度信任是人们对于某些规范、制度共同认可的一种间接的媒介信任关系。简单地说,制度信任就是基于制度的信任。

### (一)制度信任的内涵

对制度这一术语,不同学者给予了不同的定义。按照新制度经济学派的代表人物诺斯的定义,制度是社会游戏的规则,是人们创造的、用以限制人们相互交流行为的框架。<sup>[4]</sup>从概念的外延上讲,制度表现为一系列相互联系的行为规范的集合,由正式规则、非正式规则和实施机制所组成。判断一个国家的制度是否有效,除了要看这个国家的正式规则与非正式规则是否完善,更重要的是看这个国家的实施机制是否健全。

从对制度的分析出发,我们可以更深入地了解制度信任的内涵。从非正式的习俗、道德到正式的规定、法律,这些制度性因素都会被内化为社会成员的心理信念,从而影响社会成员的信任关系。在这种信任关系中,由于大家都对该规范、制度给予信任,从而使行动者之间产生信任关系,其实质是这些大家共同认可的规范、制度承担了对行动

收稿日期:2006-05-28

作者简介:李丹婷,《厦门大学报》记者。

各方采取合作行动监督及不执行合作行动实施惩罚的功能。因此,我们认为,制度信任的内涵是制度作为人们相互交往过程中的一种行动机制,也就是嵌入社会结构和制度之中的一种功能化的社会机制,使人们之间能产生合理的相互预期与认同。可以说,制度信任的关键是组织成员对制度或规则所达成的共识,依赖于成员对制度和规则认同和内化的程度。从这个意义上说,制度信任的内涵是对社会制度的信任。

## (二) 制度信任的决定因素

制度信任的产生,首先取决于制度价值取向的公正与正义性,依赖于制度设计的完备性并能有力得到执行。德国学者克劳斯·奥弗指出,“正是制度的实际质量、它们产生令人佩服的能力,决定了他们能够提高那些行为被假定由其调整的人们的忠诚度。<sup>[19](P66)</sup>可以说,对制度的信任,正是取决于“制度质量”。我们对制度的信任取决于以下三方面:

一是社会制度公正与正义。公民对社会制度的期待与信赖是建立在社会制度本身公正与正义的前提之下的。社会制度不公或社会制度难以履行其正义分配和正义保护的规范职能,不仅无法获得广泛的社会民意支持,甚至会变成社会革命的直接对象。从制度伦理的角度分析,社会制度的核心价值是公正与正义。制度的公正包括社会对公民个体权益的公正的制度安排、制度分配和制度保护。制度的正义体现在社会契约和政治认同之基础上对社会全体公民的权利与义务的正义安排、正义分配和正义保护,以及为实现此类正义所建立的各种政治规章和伦理规范。

二是社会制度的完备性及实施的有效性。制度设计的合理性和完备性,制度的制定主体和制度的监管机构的能力,以及制度得以运行的良好政策环境,是人们对制度的信任的基础。完备的制度安排为信任提供稳固的外在保障,使交往主体获取交往活动必要信息的成本会大大下降,而且交往风险也会最小化,即使出现了交往风险,预警及其补救也都是非常容易的。例如,如果制度安排使弄虚作假者必然受到惩罚,那么,在交易中就无需担心他人弄虚作假;同样,如果制度安排使徇私枉法者望而却步,那么,在诉讼中就不会支付法律规定以外的成本。合理的制度安排必然驱使人们理性地按规则办事,增强人际之间的信任度。

三是对制度知识的了解程度。人们对社会制度的信任还与对相关的制度知识的了解程度息息相关。对制度知识的缺乏了解,便不具备制度信任形成的基础。在作为正式规则的制度中,行为规则规定了人们可以做什么,不可以做什么,应该按照怎样的程序去做,对正式规则的了解使人们在互动中对他人行为做出合理的预期,并知道应该怎样作出有利于他人预期的行为;保障规则包括保护性规则和惩罚性规则,旨在护善罚恶,对保障规则的了解使人们在面对决策所带来的决策风险更有信心。对非正式制度的了解和认同也会增强了人们与陌生人交往的信心,扩展信任半径。

## 二、制度信任的功能

福山在《信任》一书中把信任视为一种社会资本,认为不同国家因其信任状况不同会造成截然不同的经济结果。他的主要篇幅集中在探讨经济领域建立信任感的重要意义,但在文末,福山却从经济视野中抽身而出,认为社会资本对于一国的繁荣与竞争力有着举足轻重的影响力,但是它最重要的影响力不在经济层面上,而是在人们的社会生活和政治生活上。<sup>[2](P369)</sup>现代社会,制度信任在社会生活、政治生活以及经济生活中的发挥着重要的功能。

### (一) 制度信任促进社会和谐

现代社会,当人们的生活越来越多地聚集于社会公共空间而非私人领域时,也就意味着现代生活的社会化或公共性程度越来越高。任何人或组织的失信行为都有可能造成一定的“外在性”和“规模性”,一个不信任的社会极有可能会陷入“所有人对所有人的战争”,也即陷入霍布斯丛林。<sup>[9]</sup>因此,必须在社会网络中形成一种制度信任,作为网络中的个体和机构的行动准则,从而促进社会良好的人际关系的生成。

卢曼指出,信任靠着超越可以得到的信息,概括出一种行为期待,以内心保证的安全感代替信息的匮乏。对个人来说,当信任允许他们对所信赖的多数关系想当然而给其提供一种安全感时,信任减少了复杂性。这些不仅有利于福利本身,而且也使个人能扩大他们的行动视域。这也正是郑也夫所撰文论述的信任具有的简化功能。<sup>[7]</sup>人类拥有诸多的简化机制,譬如语言、货币、标准、考分、声誉等。信任是简化机制中的重要一支。时代的发展以及环境的瞬息变化造就了巨大的信息量和未

来丰富的变幻，这对环境和合作伙伴的确定性抹上了可疑的阴影，而生存和发展不能放弃行动与合作，信任帮助简化这些程序与实践中的判定过程。制度信任是人际关系的粘合剂、减少摩擦的润滑油、合作行动的催化剂，它是制造社会和谐关系的重要因素。

## (二) 制度信任是政治合法性的来源

商鞅变法从“立木为信”开始，孔子强调“民无信不立”，古人就知道“信”是优先于“兵”和“食”的重要治国要素，信任有利于保持稳定的政治局势。制度信任的形成增加了政府的安全感，减少了政府对公众的提防，公众对政府一定的作为能力的信心。首先，良好的制度信任是政治合法性的来源。简单地说，政治合法性就是社会成员对政治统治的承认，就是社会成员对于政治统治正当性的认可。政治合法性意味着民众对国家政权和社会制度的广泛信任和忠诚。政府如果没有足够的信任储备，就无法建设性地解决问题。不能取信于民的政府最终要丧失合法性基础。许多政府官员较短的任期是他们采取短期行为的重要原因，为了追求可见的政绩而违背对社会的承诺。

同时，良好的制度信任也能够促进合作并利提高行政绩效。组织与人力资源的相关理论认为，行政权力运行的有效性和绩效是同行政人员的工作效率和有效性、工作能力、工作积极性以及对工作的认同感有密切关系的。提高行政组织的凝聚力是提高工作绩效的重点，而行政组织凝聚力的基础就是行政人员之间的彼此信任。因此，良好的制度信任无疑能够提高行政组织的凝聚力，从而促进合作以及提高行政绩效。

## (三) 制度信任有利于降低经济成本

制度信任对于现代社会的经济和繁荣的重要意义，在制度经济学中得到了清晰的说明。制度经济学家们发现，所有的经济活动都依赖于人与人之间的交往，而人与人之间的交往要能正常进行，就需要之间一定程度的信任。一位制度经济学家是这样说明的：“人类的相互交往，包括经济生活中的相互交往，都依赖于某种信任。”<sup>[19](P3)</sup>从经济学的角度看，信任的经济意义在于它可以，降低交易成本，从而节约一定的经济成本。合作的行动者之间必需相互信任，否则达成合作协议及监督合作协议实施的交易成本太高，合作行动就很难发生，合作者之间是否相互信任以及相互信任程度的高

低，直接关系到合作效率的高低。倘若制度信任能够广泛地存在于经济领域，将能提供一种稳定的秩序，从而制止各种不可预见行为和机会主义行为，降低交易成本，提高经济运行效率。

## 三、制度信任建设中政府的作用

福山指出：“社会资本就像是一个齿轮，往一方转动容易，但从另一方去推动就显得倍加困难；政府施政很容易就能挥霍掉前人累积的社会资本，但想要重新聚集这样的资本，可说是难上加难。”<sup>[2](P374)</sup>作为制度的制定、监管和维护的主体，政府有效发挥作用，是一个社会制度信任关系建立和信任制度良好运行的保证。我们认为，在制度信任建设中，政府应该在以下四个方面有积极的作为：

### (一) 提供稳定的政策环境

稳定的政策环境对于制度信任的形成有很大的影响，政府的政策一旦出台，需要保持相对稳定的长效性，以便人们形成对公共政策的持久的、坚强的信任和忠诚。同时，只有政府的政策具有良好的稳定性，精确的、可度量的互惠性，公众才能够根据自己的理性预测，相信该政策的贯彻实施会实现他们的利益要求，才会自觉地在它的限制下选择自己的行为，并因为政策系统持续的稳定性和相应的可预见性而逐渐形成对制度信任关系形成所必须的稳定的预期。

### (二) 建构和保障完善的制度体系

作为社会性的制度，其基本功能是协调人的社会关系，因而具有公共品的性质，由其公共性，制度一开始便带有强制性特征，需要公共的权威去维护和施行。政府有责任建构完善的制度体系，并有力地维护制度得到有效的实施。制度信任要求以更加完善的法律体系，对信息的开放、评级、使用、公开给予合理的界定和规范，建构有力的实施机制，并进行有效实施的监督。在制度的保护之下，即便是人际间的初始合作，也使人们具有一定的安全感和保障感。制度增强了人们与陌生人交往的信心，降低了人们与陌生人交往的成本，大大扩展了信任半径。

### (三) 积极促进公众对政府的信任

在社会生活中，对于一个以政府为主导的社会来说，法律、机制、规则等一系列制度从宏观层面上将信任制度化，以制度来维系社会成员之间的信任。而在微观层面上，当社会成员将制度内

化,认为制度的制定主体是公正、廉洁的,认为制度的建立包含着政府和社会对他们的信任,认为制度的制定者有能力制定合理社会的信任制度并使信任文化氛围在社会中可持续生长,他们就会增强对自己及他人诚实可信的信念,并在成员间自发产生协调合作意识,从而促进社会的人际信任关系的生成。因此,制度信任关系构建,要求政府积极促进民众对政府的信任。

#### 1、公开行政、回应行政和服务行政

公开行政、回应行政和服务行政有助于政府积极兑现承诺,积极促进民众对政府的信任。公开行政表明公众和政府之间愿意相互保持信任,能够把存在的困难和问题提出来并以有效的方式加以解决。交流与信任是相辅相成的,信息流动通畅有利于信任的建立。回应行政是政府与公众之间建立信任关系不可缺少的要素,政府积极回应公众期待,能大大提高民众对政府的满意度。服务行政和信任关系是相辅相成的。把政府定位于服务者的角色上,把为公众服务作为行政的基本理念和价值追求,是在对公共利益的忠诚中赢得普遍的公众信任的有效途径。

#### 2、提高政府能力

世界银行的年度发展报告(1997)中对于政府能力的定义给出了思路:“政府的能力是指政府以最小的社会代价采取集体行动的能力。这种能力的概念包含国家官员的行政或技术能力,但是远远不限于此,它还包含更深层次的机构性机制,以灵活性、规则和制约机制来促使政治家和公务员按照集体的利益行事。<sup>[9](P77)]</sup>建设一个高效廉洁的效能政府,形成行为规范、运转协调、公正透明、廉洁高效的运行机制,能满足公众期待,使公众的满意度和忠诚度得以提高,有力地促进公众对政府的信任。

#### (四) 制度知识的教育和德育

福山认为,在生产社会资本方面,政府可能拥有的最强能力的领域是教育。教育制度不仅传递人力资本,而且还以社会规则和规范的方式传输社会资本。例如,反击腐败的最有效途径之一就是为高级官员提供高质量的职业训练,并且在这些精英之间创造团体精神。<sup>[10]</sup>在有关制度知识的教育上,政府大有作为。政府通过多渠道的教育手段,能增进公众对制度知识的了解,从而促进基于制度的信任的生成。

同时,制度信任的建设在更深层次上要求政府积极对行政人员和公众进行德育。首先,政府的人力资源管理应该树立以信任建设为导向的理念,从公务员的入口开始向公职人员灌输信任的育人观念,创建信任的行政组织文化,并坚持德育。其次,政府还可以通过舆论宣传、教育培训、榜样示范等方式,倡导社会生活的道德主旋律,积极促进和引导作为非正式制度的社会习俗、道德规范、思想信仰和意识形态的健康,从而在更大的范围内促进信任制度的生成。

#### 参考文献:

- [1]张康之,李传之主编.行政伦理学教程[M].北京:中国人民大学出版社,2004.
- [2](美)弗兰西斯·福山.信任——社会美德与创造经济繁荣[M].彭志华译.海口:海南出版社,2001.
- [3](日)山岸俊男,山岸绿.美国与日本社会中的信任和承诺[J].见:吕青云.论信任对社会可持续发展的影响[J].唐都学刊,2005(3).
- [4](美)D·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[M].刘守英译.上海:三联书店,1998.
- [5](美)马克·E·沃伦编.民主与信任[M].吴辉译.北京:华夏出版社,2004.
- [6](英)霍布斯.利维坦[M].黎思复译.北京:商务印书馆,1985.
- [7]郑也夫.信任的简化功能[J].北京社会科学,2000(3).
- [8]柯武刚,史漫飞.制度经济学——社会秩序与公共政策[M].北京:商务印书馆,2002.
- [9]世界银行世界发展报告编写组.1997年世界发展报告[M].蔡秋生等译.北京:中国财政经济出版社,1997.
- [10](美)弗兰西斯·福山.社会资本、公民社会与发展[J].马克思主义与现实,2003(2).

[责任编辑 蓝剑平]