

公众对政府的信任与和谐社会的构建

李丹婷

(厦门大学 福建厦门 361005)

摘要: 公众对政府的信任是政府有效履行职能的前提、和谐人际关系形成的基础和良好社会秩序的保障,对和谐社会的构建有重要意义。当今社会,公众对政府信任缺失的种种表现提出了对重建公众与政府信任关系的迫切要求。政府应当从提高科学决策能力、切实推行依法行政、大力转变政府职能和完善信息公开机制四个方面积极作为,加强与公众的合作、互动,建立公众与政府的合作型信任关系。

关键词: 和谐社会;信任;重建;合作

政府信任关系的关键就是政府能够赢得社会,赢得公众的信任。公众对政府的信任是构建和谐社会的必需,而促进公众对政府的信任投入的有效途径是建立公众与政府的新型合作型信任关系。

一、公众对政府的信任在构建和谐社会中的重要作用

在任何时期、任何社会制度下,信任都是社会运行不可或缺的因素。洛克、霍布斯、托克维尔认为,信任是政府与社会秩序的主要原则基础,是民主的前提条件;而滕尼斯、齐美尔、迪尔凯姆、韦伯等社会学家们则视信任为社会组织之粘合剂、社会凝聚力的基础及社会系统动力。在和谐社会的构建中,政府作为社会建设的规划者、社会制度的制定者、社会秩序的维护者,迫切需要公众的信任,以增进其合法性,有效履行职能。同时,公众对政府的信任对于良好的人际关系和社会秩序的形成起到重要作用,并能降低在和谐社会的构建中所要支付的“和谐成本”。

(一) 公众对政府的信任是政府有效履行职能的前提

21世纪,中国提出了“构建社会主义和谐社会”的崭新理念。胡锦涛总书记明确指出:我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。构建和谐社会是一个系统工程,涉及到错综复杂的利益关系,需要在政府的宏观规划下,健全制度,充分发挥社会的各级主体的作用。政府有效履行职能,成为构建和谐社会成败的关键因素。因此,作为政府有效履行职能的前提,公众对政府的信任对于和谐社会的构建具有重要的意义。

公众对政府的信任是政府政治合法性的真正来源。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。政治合法性意味着公众对国家政权和社会制度的广泛信任和忠诚。正如法国政治学者马克·思古

作者简介:李丹婷,女,《厦门大学报》记者。

德所说：“合法性事实上与治权有关。合法性就是对治权的认可。”“合法性形成了治权的基础，是法治体制中开展政治活动的基础。合法性作为政治利益的表述，它标志着它所证明的政治体制是尽可能正义的。”^[1]这意味着，政治权力要想持久并被人们自愿服从，就必须具有合法性基础，否则，政权就会出现危机。美国政治社会学家利普塞特指出：“任一民主国家的稳定不仅取决于经济发展，也取决于它的政治制度的合法性与有效性。”^[2]现代政府的理性自觉总会体现在小心翼翼地使用政府信任关系于社会治理活动之中，全心全意地维护和构建政府信任关系。公众对政府的信任增加了政府的安全感，减少了政府对公众的提防，表达了公众对政府一定的作为能力的信心。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，更谈不上切实履行其管理社会职能。

我国学者郑也夫撰文论述了信任具有的简化功能。“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匮乏。信任强化现有的认识和简化复杂的能力，强化与复杂的未来相对应的现在的状态。信任增加了对不确定性的宽容，从而增加了人们行动的勇气和可能性。”^[3]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。对政府而言，信任的简化功能使公众在多数情况下以积极的态度接受并努力执行政府的政策，使其能够以较低的执行成本和监督成本得以贯彻，从而大大促进了政府职能的有效执行，政府引导社会的功能也就能够得到最大程度的实现。

（二）公众对政府的信任是和谐人际关系形成的基础

现代社会，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，这就意味着现代生活的社会化或公共性程度越来越高，任何人或组织的行为都有可能造成一定的外在性和规模性，缺乏信任的社会容易导致种种矛盾和冲突。营造良好的信任氛围，形成和谐相处的人际环境，是构建和谐社会的重要组成部分。和谐人际关系的形成在宏观层面上需要政府的相关制度供给，在微观层面上需要公众对政府的信任以增进对制度和以政府为主导的社会

的信任。具体地说，在社会生活中，政府通过制定法律、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。同时，当社会成员将制度内化，认为制度的制定主体——政府是公正、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。

（三）公众与政府的信任关系是良好社会秩序的保障

如果把秩序所蕴涵的稳定与安全视为一种价值，其社会意义并不逊于那些人们经常提到的自由、公正和效率，甚至可以说，它是更基本的价值。良好的社会秩序是构建和谐社会的重要内容之一。当公众信任政府的能力时，在面临社会集团的利益调节，社会阶层之间的摩擦和冲突，以及在特殊时期的突发性危机事件时，社会秩序能够保持相对良好的状态。同时，公众出于对政府的信任，理性自觉地遵从社会制度和相关政策，也使社会秩序得以良性和可持续的运转。公众与政府的信任关系在很大程度上防止了社会动荡，保证了政局的稳定，潜在地维护了和谐安定的社会秩序。

（四）公众与政府的信任关系有利于降低和谐成本

从本质上说，构建和谐社会的目标是要实现人与人的和谐、人与自然的和谐。和谐成本就是指为促进人与人和谐、人与自然和谐而进行的投入。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。公众对政府缺乏信任，容易导致社会动荡。信任危机越是严重，社会信赖的基础就会越加被侵蚀，社会稳定就越发受到冲击；而社会越不稳定，维系信任的共同价值与社会规范就越难以确立，信任危机就更加严重，而为了克服信任危机，社会和个人就会支付越来越高昂的代价，这是一种恶性循环。同时，政府要为防范和应对社会矛盾冲突和均衡社会利益关系付出更多昂贵的和谐成本。公众与政府的信任关系的

建立有利于公众与政府的合作，从而促进公众对政府政策的支持和有力支持，减少冲突，降低和谐成本。

二、公众对政府信任缺失的现状成因

当今中国正由传统社会向现代社会过渡，在传统的共同价值和社会规范体系破碎，新的共同价值和社会规范体系尚未完全确立之际，维系社会关系稳定与和谐的重要基础之一的信任正在遭遇危机，一些学者把它称为一种“弥漫于社会的严重社会病”^[5]。在公众对政府缺乏信任的社会，往往容易发生冲突和矛盾，导致政府信任危机和社会若干不和谐因素。

公众对政府信任缺失首先表现为政府公信力的下降。正当前的中国社会，政府职能，特别是地方政府职能实施中存在的不作为、乱作为、作为不到位等问题，已经在一定程度上影响到政府的形象和公信力，如现实中出现的上下政策信息不对称，一些地方政府的形式主义、官僚主义、弄虚作假和奢侈浪费问题，腐败现象等。这与公众对政府的期望值是大相径庭的。政府的公正廉明是公众信任的基础，腐败作为健康肌体的毒瘤，正一点一点地腐蚀着公众对政府的信任，也是造成社会不和谐的重要因素之一。

近些年群体性事件频发也是公众对政府信任缺失的突出表现。群体性事件往往事发突然，演变迅速。当弱势群体诉求压抑已久，在极端情况下不满情绪被引发时，由于信息不公开，流言推波助澜，进一步促成了群众与基层政府的对抗，最终失控，产生巨大的社会危害。近年来，群体性事件数量急剧上升，参与群体性事件的人数逐年增长，2005年《社会蓝皮书》的统计数据表明，从1993年到2003年间，我国群体性事件数量已由1万起增加到6万起，参与人数也由约73万增加到约307万。北京大学公法研究中心主任姜明安教授指出，对基层政府腐败、官僚作风的民愤，是产生“群体性事件”的深层次原因。不断增加和扩大的群体性事件成为影响社会和谐稳定的重要因素，反映出了社会对基层政府的不信任，这种现象为一定程度上失信于民的政府敲响了警钟。与群体性事件增多相随的是上访的大量增加。有关资料显示，2004年，国家信访局受理群众来信比2003年上升11.7%，接待群众来访批次、人次，分别比2003年上升58.4%和52.9%。当前，一些政府部门对待群众

上访认识不到位，不尊重群众的民主权利，甚至冷眼相待，互相推诿，再加上处理上访事件事前缺少预警信息机制，事发时缺乏耐心工作和处理矛盾的机制，事后又缺少善后工作和保障社会稳定的机制，造成上访群众提出的问题久拖不决，也造成了公众与政府的关系的恶化，使得原先对政府报有一定信心的公众与政府的信任关系破裂，矛盾激化。

在灾难和危机面前，公众所需要的，首先是一个可信任的政府，一个在公众面前坦诚开明、有所作为的政府。政府危机处理机制的匮乏，以及在处理危机过程中缺乏诚信和封锁信息的行为，使公众对政府的能力产生了怀疑，又进一步加深了公众对政府的不信任，对于社会的和谐稳定造成了不良的影响。

三、重建公众与政府的合作型信任关系

在一个多样化的社会中，合作将成为占主导地位的策略。合作是交往行为和交往关系的正向价值得到充分实现的过程，合作也是人们之间的信任充分发挥作用的过程。合作是与信任联系在一起的，而且合作又是增强信任的基本途径。在对信任问题的探讨中，张康之教授根据农业社会、工业社会和后工业社会的基本历史形态以及熟人社会和陌生人社会的交往和人际历史形态，提出了将信任区分为“习俗型信任”、“契约型信任”和“合作型信任”三种类型。^[6]笔者认为，在公众与政府之间发展出一种合作型的信任关系，对和谐社会的构建大有裨益。政府与公众之间的信任关系有利于公众更为坦诚、充分表达自身的合理期待和愿望，有利于政府更好地履行职能和提高行政绩效。因此，对于有理性的公众和有能力的政府来说，两者之间的信任关系是互惠互利的，是一种合作型的信任关系。政府与公众的信任关系的建立是长期的、不断积累的过程。在重建政府与公众的信任关系的过程中，政府与公众的合作、互动是必须的，而政府的积极作为、制度供给又显得尤为重要。重建公众与政府的合作型信任关系，与和谐社会的构建是一致且相辅相成的。政府应该在以下四个方面积极发挥作用：

（一）提高科学决策能力，以民主换取信任

决策是政府履行职能的关键环节，是实现公众利益的重要内容。决策是否科学，直接关系到公众的切身利益，也是决策最终在执行中能否得到公众的支持的重要因素。因此，政府应该不断推动决策的民主化和科学化进程。在全球化的信息时代，单

纯依靠政府是难以满足社会公众的多样化需要的, 社会公共事务的治理需要政治、市场和社会领域的各种主体相互间的合作。只有尽可能地把利益不同的各方力量纳入决策过程, 才能提高政府决策的民主和科学程度, 才能保证公共决策的质量。将公民和社会组织纳入政府决策体系, 既强化决策的民主性与科学性, 又推动社会参与和监督的制度化。另外, 在决策过程中, 政府、企业与民间组织之间制度化的协商与合作不仅能够激发公众参与的积极性和主动性, 而且还能够通过民间组织来有效地整合社会力量, 在公共危机的处理和公共事务的管理中增强公众与政府之间的互信, 增加公众对公共政策的理解, 从而维持公众对政府较高的信任度。

(二) 切实推行依法行政, 以制度保障信任

从法治的角度看, 政府行为过程也是政府贯彻、落实国家法律、法规的过程。政府应该首先成为依法办事的模范, 才能赢得群众的信任。切实推行依法行政, 实施政府行为法定化, 是改进行政执法作风、规范行政执法的基础与保障。只有把权力、利益、责任、监督等各方面协调统一起来, 明确权力与利益的边界, 才能有效制止行政的随意性, 构建“法治型政府”。同时, 政府应该加强制度的供给, 使政府行为在各方面规范化, 进一步防止腐败, 使完善的制度成为公众对政府给予信任的可靠保障。一个社会的凝聚力不仅通过经济实力增长而实现, 关键取决于政府的“善治”和“法治”。政府是公开、透明而负责任的政府, 人民才能真心地拥护它, 社会才能是健康、和谐的社会。

(三) 大力转变政府职能, 以服务赢得信任

传统的政府主导型发展模式注定会渐显极限, 为此, 政府公共政策化和公共管理社会化两大趋势不可避免。新公共管理要求公共管理的方向是从“政府主导型”转变为“社会主导型”, 必须深化行政体制改革、转变政府职能, 要精简机构和人员、改革行政审批体制、推行电子政务、建立行政听证制度、实现行政程序公开等等。政府对经济行为的直接介入是导致腐败的重要因素之一。政府的角色须转变为市场经济和社会公众的“裁判员”和“服务员”, 从而建构“服务型政府”, 以良好

的公共管理和优质的社会服务赢得民心, 换取信任。同时, 在道德层面上, 要求强调服务的理念、绩效的理念、伦理的自主性、公共精神、责任意识, 要求行政机关和政府官员处理好权力与权位的关系, 要求在思想、言论、行动、决策上对公众高度负责, 忠实履行岗位职责, 遵守行政伦理, 树立良好的公仆形象。

(四) 完善信息公开机制, 以沟通促进信任

以公民为本位的政府建设要求建立政府信息公开机制, 使政府成为透明的信息中心, 这样做的过程和结果都无疑将使公众更加充分地了解政府的运作和功能, 从而在政府与公众之间形成良性的沟通。在此基础上, 公众与政府之间的互信必然得到改进, 以增强政府的公信力。政府有责任及时、畅通地向政策涉及的利益关系人和风险承担者提供有关政府决策、行为、预算、统计资料、财务披露等相关信息。在发生公共危机的时候, 政府应该及时将相关的宏观信息与微观信息向公众公开。同时, 政府推行政务信息公开机制也是防止腐败的一种重要方法。大力推行政务公开, 赋予广大人民群众获得信息的权利和相应的救济的权利, 可在一定程度上对政府机关的权力形成有效的制衡。同时, 以相关机制使政府机关的职权、办事结果、办事程序、时限、监督方式等均为民所知, 可以有效避免暗箱操作和腐败, 大大促进政府与公众的信任关系的良性运转。

参考文献:

- [1] [法] 让马克·思古德. 什么是政治的合法性? [M], 外国法译评, 1997 (2).
- [2] [美] 利普塞特. 政治人 [M], 商务印书馆 1993 年版, 第 53 页.
- [3] 郑也夫. 信任的简化功能 [J]. 北京社会科学, 2000 (3).
- [4] 雷鸣. 社会转型期的信任危机 [J]. 甘肃教育学院学报 (社会科学版), 2003, (4) 第 75 — 77 页.
- [5] 张康之: 在历史的坐标中看信任——论信任的三种历史类型 [J]. 社会科学研究, 2005 (1).

责任编辑: 陈振铨