

# 民众对党政人员的信任分析及对策研究

邹宇春<sup>a,b</sup>

(中国社会科学院 a. 社会学研究所; b. 国情调查研究中心, 北京 100732)

**摘要:**作为政府运行系统的主要执行者,党政人员只有得到民众的信任,才能在相关工作中有效推进政府和社会的良性发展。然而,近期完成的“中国社会综合状况调查”显示,党政人员获得民众信任的程度仍有待提高。调查还发现,具有某些特征的民众更倾向不信任党政人员,但这些不信任党政人员的民众对政府本身持一定程度的积极评价,政府仍具有相当程度的公信力。因此,建议相关部门在日常群众工作中应参照这些人群特征有的放矢,做好即时沟通,根据民众所需更新服务内容,尽量提升个性化与区别化的服务;同时,根据民众对政府利民政策的评估结果,建议地方政府继续在反腐倡廉、落实保障房、信息透明等三方面大力加强自我建设工作。

**关键词:**民众 “不信任”特征;塔西佗陷阱;前景理论;信任机制优化

中图分类号:C4 文献标志码:A 文章编号:1007-4937(2014)05-0111-04

作为个体对他者行动所赋予的积极预期,信任可以降低互动成本,是社会运行的润滑剂,在社会发展中起着至关重要的作用。各级党政人员是政府这个行政主体分解在各个运行环节的代理人,承担着服务和治理社会的权力和义务。他们能在多大程度上获得社会大众的认可和信任,意味着政府能在多大程度上真正地“管理好、服务好”人民。

然而,近期由中国社会科学院社会学研究所社会发展研究室主持的“2013年中国社会状况综合调查”发现,在让民众对亲戚朋友、邻居、单位领导或上司、警察、法官、党政领导干部、党政机关办事人员、企业家、教师、医生、陌生人等十一类人群进行信任评估时,党政领导干部、党政机关办事人员获得民众的“不信任”评估的比例排位非常靠前。数据显示,除了陌生人、企业家外,“不信任”评估中排位较前的是党政机关办事人员和党政领导干部。43.1%的民众对前者持不信任态度,42.6%的民众对后者持不信任态度,超过四成的民众对党政人员<sup>①</sup>持不信任的态度。这样的数

据结果表明,党政领导干部、党政机关办事人员受民众信任的现状还有待提高。如何尽快有效地优化民众对党政人员的信任机制,是当前能否推动政府良性自我建设的重要环节。

## 一、“不信任”党政人员的民众特征

### 1. 特征概况

对于哪些因素在影响信任,学术界的研究已相当丰富,但在中国本土化情境下,民众对党政人员的信任会受到哪些因素的影响,相关研究甚少。以探索性研究为目的,在考察经济、社会、制度、文化等方面的几十类人群特征时,本研究发现对党政人员更容易持“不信任”态度的民众具有一些明显的特征规律。具体情况如下。<sup>②</sup>

从基本人口特征看,(1)相比女性,男性中不信任党政人员的高出约3个百分点。(2)年纪越轻,对党政人员持不信任态度的比例反而越大。青年人比中年人高了约10个百分点,而中年人比老年人又高了约10个百分点。(3)从教育程度看,教育越高者,对党政人员的不信任比例越高。(4)从政治面貌看,对党政领导干部与对党政机关办事人员信任的分布有差异。在对党政领导干部的态度上,中共党员持不信任态度的比例要高出民主党派约5个百分点;在对党政机关办事人员的信任评估上,却是民主党派持不信任的比例要比中共党员略高,但不足1个百分点。共青团员不信任两者的比例均最高,接近50%。(5)从家庭人均收入看,民众对党政人员的信任受到家

<sup>①</sup> 党政人员是党政领导干部和党政机关办事人员的统称。

<sup>②</sup> 若未特别说明,本研究中提及的特征变量均在双变量相关性分析中通过了统计显著性检验。

收稿日期:2014-08-15

作者简介:邹宇春(1979—),女,江西新余人,助理研究员,法学博士,从事社会网络与社会信任研究。

庭人均收入的负面影响,但这种负面影响力非常弱。<sup>①</sup>

从户籍与流动特征看,对党政人员的不信任评估也具有显著的人群分布特点:(1)与农业户口相比,非农业户口的人群不信任党政人员的比例更高。前者比例为40.4%,后者达到47.2%。(2)与农村居住人口相比,在城镇地区居住的民众对党政人员不信任的比例高出十个百分点以上。(3)与非流动人口相比,流动人口中不信任党政人员的比例达到48.5%,高出前者8个百分点。此外,对于那些具有本地户口的人群,户口是后迁移进来的人群比出生时户口就在本地的人群在对党政人员的不信任比例上要高出约3个百分点。从居住特征看,(1)有没有产权房并不影响民众对党政人员的信任,但对现住房是否拥有产权则显著地影响了民众的信任。与租房住的人群相比,对现住房拥有产权的人群对党政人员的信任比例更高。两者比例相差8个百分点左右。(2)从居住的社区类型中,在保障性住房社区居住的民众不信任党政人员的比例在众多社区类型的民众中是最高的,其次是居住在新近由农村社区转变过来的城市社区(村改居、村居合并或“城中村”)中的居民,以及别墅或高级住宅社区内的居民。街坊型社区以及农村社区居民不信任的比例相对靠后。

从社会保障的享有情况看,在养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、生育保险、城乡最低生活保障中,养老保险、医疗保险和城乡最低生活保障三类社会保障的享有情况均非常显著地影响了民众对党政领导干部、党政机关办事人员的不信任评估。总体来说,没有保险的民众比有保险的民众更不信任党政人员。尤其,没有最低生活保障的群体比有此保障的群体不信任党政领导干部的比例高出13个百分点。至于其他三类保险,民众的享有情况并不影响他们对党政机关办事人员的信任,但对党政领导干部的信任发生影响。

从日常闲暇生活看,民众对党政人员的不信任评估受到各种闲暇生活方式的影响,但存在差异。(1)互联网的使用降低了民众对党政人员的信任。相对不使用互联网的人群,网民对党政领导干部、对党政机关办事人员的不信任比例均高出约10个百分点。不过,从互联网使用内容上看,浏览新闻、收发邮件、网上购物、网上投资理财以及网上查找资料并不影响民众对党政人员的信任情况,具有显著影响的是使用微博/博客、聊天交友以及玩网络游戏。有这三类网络行为之一的人群对党政人员持不信任的比例都超过50%。(2)其他传统闲暇生活方式(包括看电视、读报

纸、听收音机、看书)的频率都会显著地影响民众对党政人员的信任判断。不过,除了看电视会积极影响民众对党政人员的信任评估外,其他行为皆产生消极影响。

在以上探索性统计分析的基础上,可知中国民众对党政人员的信任情况不仅仅受到自身人口特征的影响,还受到城乡区隔、流动性、政治身份、互联网、社会保障等外界因素影响。这些外界因素对信任的影响力,有些源于本土特色,比如政治身份;有些源于社会发展,比如互联网。立足这些因素,为找寻信任提升机制提供了非常有效的方向。

## 2. 众特征对信任的影响力比较

考虑到部分特征变量之间存在相互影响的实情,具有某种特征变量的人群对党政人员的不信任或许是因为其他特征在中间发挥了作用。单独分析各个变量特征与不信任的关系,不容易发现在提升信任的举措中哪些特征变量是最需要关注的。因此,本研究运用逻辑斯特回归模型(Logistic Regression)同时考察了以上十多类特征变量对信任的影响。结果发现,部分特征的影响力变得不再显著,但仍有九类特征对信任有显著的影响。

为比较这些特征对信任的影响力大小,本研究在对信任因变量标准化后,比较了这九类自变量特征对信任的影响强度。结果发现,按照影响力大小依次排序为:居住区域的城乡之分、互联网的使用、年龄、政治身份、性别、流动人口、养老保险、读书行为、读报行为。

通过以上分析可见,在双变量统计分析中发现的近二十类特征,为日常开展群众工作时判断哪些民众不信任党政人员提供了参考和群众工作方向。由于这些民众对党政人员持不信任态度的可能性非常大,他们应是各对口部门在进行基层工作、政策制定时酌情重点关照的。同时,通过逻辑斯特回归模型在这些特征中筛出的九类特征,则是信任优化工作中需最先关注的特征人群。换句话说,具有这九类特征之一(或以上)的人群,是信任机制提升工作的重中之重。若能在具有这些特征的人群中率先开展有区别、有针对性的信任优化工作,民众对党政人员的信任水平将有更加显著、有效的改善。

## 二、“不信任”之后:塔西佗陷阱?

“塔西佗陷阱”理论是指当政府部门遭遇公

<sup>①</sup> 家庭人均收入与对党政干部是否信任、对党政办事人员是否信任的相关度均不足0.1,且均未通过统计显著检验。

信力危机时,无论说真话还是假话,做好事还是坏事,都会被认为是说假话、做坏事。换言之,当民众不信任作为政府各部门代理人的党政人员时,他们很可能对政府的所有承诺、利民行为都会持负面评价。事实上,任何政府都不可能获得百分之百民众的信任,然而多大比例的信任即为危机临界值的研究也未有定论。但假若社会出现“塔西佗陷阱”,则可以肯定政府部门面临绝对性的危机,它的公信力和执行力极为脆弱。那么,在近50%的民众对党政人员持不信任的评估下,这群持不信任态度的人群是否有对政府疏离、排斥或曲解,研究发现如下。

本研究分析了调查中所有“不信任”党政人员的民众的相关行为和态度,发现这些民众中多数人对政府大部分的社会政策和利民措施持积极评估,塔西佗陷阱并没有出现,某种程度上可以说明政府部门的公信力尚未进入危机阶段。数据显示,即便不信任党政人员的民众:(1)在生活遇到困难时仍愿意向政府相关部门寻求帮助。在十类可求助对象中,仍有30%的民众选择向居委会或村委会求助,向各级党政部门及工、青、妇组织求助的比例也近二成。在人际关系支持渠道之外,他们仍有寻求政府部门支持的意愿,且此意愿高于宗教组织、慈善机构等支持渠道。此外,这些人中近六成比例认为这两类部门的帮助是有作用的。(2)他们对相关政策承诺的公平性也持积极评价。“不信任”党政人员的民众中,近八成比例认为当前社会总体上是公平的。十一项制度评估里,只有财富分配、不同地区行业间待遇以及城乡权利待遇的公平性评估没有超过50%,而义务教育、高考制度和公共医疗三项的公平性评估均超过80%。(3)对地方政府在十一项利民政策的效果评估时,每条政策都有超过50%的比例被评为“做得好”。即,持“不信任”态度的民众中,半数以上对地方政府为治理社会所付出的努力还是给予了积极的评价。以上发现表明,对作为政府执政代理人的党政人员,民众中存在相当比例的不信任。但这些不信任党政人员的人群,并没有完全对政府本身予以负面评价。这意味着,在一定程度上,民众心里是把政府代理人(即党政人员)与政府分开看待的。政府及其代理人的关系,犹如两个叠加在一起的同心圆,政府在里圈,代理人在外圈。当某些政府代理人做错了事情而没有得到有效纠正时,百姓对政府代理人的不信任则很可能会逐渐渗入到内圈。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出,为实现科学的宏观调控,有效的政府治理,必须切实转变政府职能,增强政府公信

力和执行力。虽然当前政府的公信力尚未进入危机阶段,但民众中对党政人员持不信任的比例已不容忽视。前景理论认为,潜在损失对人们决策的作用要远大于潜在收益的作用。同等程度下,负面信息在个体眼里的分量更重。当民众认为党政人员在执行公务时不会考虑自己的利益,不信任的情况就发生了。相比那些持“信任”态度的民众,这种来自“不信任”的潜在损失对民众决策行为的作用力可能会产生更大的社会影响。因此,一定要警惕这种“不信任”向内圈蔓延,尽快优化信任机制。

### 三、分析与建议

由于信任产生于施信者与受信者之间,改善信任现状的路径有二:一是提升受信者的可信程度;二是降低施信者的不信任度。这说明,不仅要加强党政人员的队伍建设,还要花大气力改善民众对党政人员的信任评估。当受信者本人的可信度品质在提高,并且,施信者能够真切感受并及时接收到相应的改善信息时,信任才会发生。若只关注路径一,会让施信者的评估滞后现实,不能及时提升信任,受信者的改善不能得到高效的社会反馈;若只关注路径二,可能会让施信者感到强迫、压力,更可能导致反抗。目前,政府在加强党政人员队伍建设的同时,也在大力落实推广群众路线,这两点恰恰暗含了降低不信任、改善信任环境的两条路径。因此,长期来看,若能把党政人员建设与群众路线做实、做好,民众对党政人员的不信任情况势必会得到极大改善。

不过,从不信任人群中,对地方政府利民措施的评估排序看,要提升党政人员自身的可信度,目前最需改善的是以下三个方面:

第一,加强党内作风建设,加大惩治腐败的力度,并将此建成长效机制。本研究显示,不信任群众中认为地方政府在惩治腐败方面做得不好的比例最高。虽然政府一直在花大力气严惩贪污腐败且取得一定的成绩,但相对其他利民措施来看,惩治腐败仍是一项最艰苦的攻坚战,不能放松。在条件许可时,建议尽早实施一定级别公务员的财产公示制,加强党内自查。同时,开展有实效的党内民主生活会,强化第三方监督机制,让群众监督法制化。

第二,为中低收入者提供廉价房和经济适用房的政府必须落到实处。为了做到“居者有其屋”,中央政府一直着力推进相关保障房建设,地方政府在此政策的落实上却有待改进,尤其相关办事人员的官僚作风以及“偷梁换柱”行为的发生,使得民众在住房问题上对党政人员存在不满。

建议加快政策承诺的保障房和棚户区改造的建设,并真正让符合条件的百姓受惠。

第三,加强政府信息公开,提高政府的工作透明度。作为人民的公仆,合理范围的政务公开本是必需的。但过去囿于科技手段、官僚作风等限制,民众对党政人员的职责和权力范围不清晰,出现了一定程度的官民互斥局面。只有政务公开,民众才能清楚地了解党政人员的职责,并理性地提出合理诉求。建议通过网络平台、新老媒体,加强对有行政审批和执法权力部门办事程序的宣传,并建立来自内部和来自民众的双重监督机制,以保证政务的公开透明。

针对从何处入手可更好地推进群众路线,本研究建议,相关部门应着力从分析中发现的19类特征变量,尤其是其中的十类人群特征(性别、年龄、政治身份、城乡区域、养老保险、互联网使用、六大区、读书行为、读报纸行为、是否流动人口)入手,酌情推进群众路线。具体来说,在做群众工作、走群众路线时,相关部门应重点关注具有以上特征的人群,多走访、多听民意,实时了解他们的心态和行为动态,并通过实际行动及时传送党政人员的可信任品质及自我优化的各项举措。这样既可系统了解不同群体不信任的特殊原因和共同原因,以便及时自我修正,也可加深民众对党政人员动态信息的掌握,在充分了解的基础上做出正确评估。这样既可减少因不了解而产生错误评估,也可因及时了解了党政人员的改善实情而调整原有评估。可以说,能否做好这些群众的工作,将对提升信任产生不可估量的连锁反应。

当然,在是否信任党政人员上,民众呈现的这些显著特征规律,说明存在一些亟待解决的问题。建议如下:

第一,鼓励合理合法开办新型社会组织,并激发传统基层群众组织/社会团体的服务功能升级,加强它们在公共服务和社会治理方面的作用。改善信任环境,仅靠政府及其代理人本身的力量是远不够的,必须激发群众自身的社会救助能力。本研究认为,相关团体的功能滞后或缺失,可能是民众在不信任上存在性别、年龄、政治身份等方面差异的原因之一。本研究发现,男性比女性更不容易信任党政人员,除了生理特质的原因外,男性民众没有对应的基层群众组织关照、缺乏压力疏导机制可能是原因之一。作为当前社会事件中的主要力量,男性群体需要相应组织来提供关怀和疏导。同时,研究发现青年人、共青团员具有更高比例的不信任,这需要共青团组织更新工作内容,

有针对性地开展一些提升信任的工作。此外,中共党员中存在一定比例的人对党政人员不信任,可尝试通过真正发挥党组织生活的作用(比如,避免走过场的党组织生活),达到畅通党内信息共享,增加党内理解和沟通,以减少党内不信任比例。

第二,随着人口流动频率增加以及城镇化步伐推进,如何提升流动人口的信任、如何在农转非过程中保证原农村居民的信任度不下降,需要相关调研课题的跟进。本研究发现,城镇居民/非农户籍人员要比乡村居民有更高的不信任比例,流动人口都具有较高比例的不信任,但囿于数据不足无法深入发掘城镇有哪些特殊因素在滋生不信任,也无法分析民众一旦成为流动人口后是哪些重要原因使得他们的信任度下降。尤其,2014年3月的《政府工作报告》力促今后一个时期内,要实现“促进约1亿农业转移人口落户城镇,改造约1亿人居住的城镇棚户区和城中村,引导约1亿人在中西部地区就近城镇化”的目标,这些目标能否实现不仅关乎中国未来经济的增长点,还意味着这群人将经历城乡居住区域、户口身份以及居住社区类型等方面转变。基于本研究的发现,这些特征(城乡区域、户口迁移、社区居住类型等)都将对民众与党政人员的信任关系产生影响。如何保证这种影响呈现正效应,尚未可知。建议深入开展以减少对党政人员不信任为目标的全国居民生活状况调查,尤其关注不同区域人群、不同社区类型人群、户口迁移人群、流动人口等,有步骤、有区别地采取措施,降低城镇居民的不信任,提高整体民众的信任水平。同时,针对“三个1亿人”重点研究如何防患此转化过程对信任可能带来的负效应。

第三,关注民众的闲暇生活,开展丰富的社会活动,正确引导民众的日常闲暇活动与互联网使用。本研究发现,有40.7%的民众在使用互联网,其中,有接近一半比例的使用者不信任党政人员。此外,除了电视受众的比例较高(96.4%),从不听收音机的民众达到80%以上,从不看报纸、杂志的民众约60%,从不看书者也愈50%。而除了看电视,这些传统闲暇活动并没有对信任党政人员起到促进作用。这都说明,民众的闲暇生活不仅有待丰富,而且没有发挥应有的社会整合功能。建议设计符合国情民意与社会传统的日常闲暇活动指引,构建具有正能量、有助自我提升的休闲文化和网络文化,进而优化民众的认知力和判断力。

[责任编辑:杨大威]