

# 提升制度信任：确保政府良性运行的重要方向

◎ 邹宇春

**信**任,让行动者之间的合作成为可能,是社会秩序的源泉,是确保有效的经济、非经济交换的关键,对社会起着润滑剂的作用。在经济活动频繁度加强、与人交往范围不断扩大的现代社会,要减少社会运行成本、维持社会秩序,必须维护信任环境,以确保民众具有一定程度的信任。换言之,信任对于社会发展的重要性是不言而喻的。

作为制度运行系统的主要执行者,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重要代理人。他们能够动员大部分的公共资源和行政权力,承担着服务和治理社会的主要职责。他们能否按照相关规定去严格有效地管理和运用手中的资源和权力、能否获得民众的认可和信任,决定了政府和社会能否健康稳定地运行。

然而,一项最新的全国大型调查数据分析表明,当前有超过40%的民众对党政领导干部和党政机关办事人员持不信任的态度。本届领导班子在“打击官僚主义”、“铲除腐败”等党政建设上取得的显著成效有目共睹,但民众这种不信任的态度倾向,在一定程度上意味着,党政人员的日常工作仍有大幅提升的必要。因此,如何提高民众对党政人员这些制度代理人的信任,是推动当前政府良性运行的重要前提,理应成为当前党政建设的主要工作方向。

## 民众对制度的信任程度取决于制度代理人的执行表现

信任是施信者对他人行为的一种积极性的预期。即个体对他人会在考

虑自己利益的前提下而行动的一种积极预期。在传统社会,个人、家庭或地缘等构建的社会团体,是分配社会资源的基本单位。个人对人际关系中个体的信任即为人际信任。但在现代社会,由于科层组织的兴起与扩散提供了另外一种分配方式,现代社会中的社会资源分配出现了移动性的安排。许多社会活动也因此超出了传统人际架构的范围,这种建立在“非人际”关系上的社会现象,引致一种不以自然人为对象的信任逐渐成为现代社会的运作主体,而这种信任则被统称为“制度信任”。在不同制度体系下,制度信任的对象会有所变化,作为被信任对象时,其被评估的主要特征一定依附于当前相关制度而存在。民众对党政人员的信任评估,是建立在这些人中共党员、身负制度赋予的为人民服务的义务等相关制度特征之上的。

当前社会下,制度信任在某种程度上比人际信任发挥着更重要的作用。由于我们这个社会正由“熟人社会”向“陌生人社会”转变,人民群众会接触到越来越多的新鲜事物和不熟悉的陌生人。他们有多大勇气接纳这些事物,又在多大程度上能够较好地与陌生人打交道,预示着我们这个社会具有何种程度的开放性和创新能力。此二者是衡量当前中国步入现代社会后,经济和社会能否稳步、健康发展的重要标尺。而由于制度的程序性和对风险的规避性等特点,它既保障了个体能对无法直接互动的其他人(主要指陌生人)以及新鲜事物产生信任,也成为个体信任体系中的重要构成部分。制度信任,不仅意味着个体对制

度的肯定和认同,还在一定程度上调节了日益充满张力的人际信任。

信任是基于认知基础上的态度,可信性是被信任者所表现出来的品质。一方面,当个体感觉自己和他人拥有相同符号、规则和对世界的解释系统时,个体会觉得更容易预测他人行为和自身利益的结合度,也就更容易持有信任。另一方面,若想将双方的关系长久维持下去,被信任对象(即受信者)在行动实施过程中会把施信者的利益包括在自己的行为动机内。在信任关系中,施信者通过评估发现自己的利益“被包括、被涵盖”在被信任者的行为动机内,并认为被信任方具有可信任的特征。

从信任的内涵可见,制度信任是民众在内心对制度及其执行者(即代理人)行为的积极预期。在自身经历和认知能力的影响下,民众对制度及其代理人在相关制度规定上的日常执行表现予以评估,分析这些制度代理人在多大程度上和自己具有相似性(即在多大程度上能代表自己的利益),自己有哪些方面的利益会被执行机构及其行政人员考虑和顾及,进而判断他们在哪些方面可被信任。

可以说,民众之所以对各项制度及其执行代理人产生信任,在于相信这些制度包含并顾及了自己的利益。而信任的程度,取决于民众相信制度代理人会在多大程度上去实现这些制度承诺。各项制度执行机构及其办事执行人员,尤其是党政人员的日常表现,影响了人民群众对制度及其代理人的信任,进而影响他们对政府、对国家的信任。

## 民众对制度的信任正在遭到蚕食

“上有政策,下有对策”,是过去民间流传的关于中央政府与地方政府关系的写照。部分地方政府的党政人员脱离群众,为了实现自身的政治业绩,甚至为了中饱私囊,以牺牲当地百姓的利益为代价,做出违背中央政策的地方性行为。本来应该代表地方人民利益的地方政府站到了人民群众的敌对面,让当地民众失去了“发声”的权力、失去了主张利益的机会。

2013年底的“中国社会综合状况调查”(2013CSS)显示,当前民众对地方政府10余项工作的评估中,“不满意”比例排在头三位的是:廉洁奉公、惩治腐败(54.6%);为中低收入者提供廉租房和经济适用房(54%);政府信息公开,提高政府工作的透明度(48.7%)。三者获得“不满意”评估的比例都在50%左右。调查还表明,在这三个方面不满意的民众更倾向对党政人员持不信任评估。这说明,这三项不满意评估严重影响了民众对党政人员的信任水平。由于地方政府及其制度代理人在这三方面的工作表现没有得到民众的认可,致使民众对他们的信任评估也不尽如人意。更为重要的是,在那些具有政治参与行为(比如参与示威游行、参与罢工、到政府部门上访等行为)的民众中,对这三方面持不满意评价的比例均超过60%。

可见,作为制度代理人,部分党政人员的行政表现不仅极大降低了人民群众对其能够履行相应职责的预期。而且,由于信任度低,在面临与政府人员的行政冲突时,民众解决问题的方式倾向于诉诸政治行动。近来发生的一些集群事件表明,民众采取群体形式表达诉求、争取权益的方式在增多,采用相对暴力的方式来解决个体问题的现象也逐渐增多。这严重影响了社

会的健康和稳定。

## 大力提升民众对以党政人员为主的制度信任,实现社会高效良性运行

因此,当务之急,应是花大力气提高民众对党政人员为主的制度代理人的信任。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。这意味着,就信任产生机制来看,要提高制度信任,不仅要加强对党政人员为主的制度代理人的队伍建设,也要找准方法,大力改善社会民众对前者的信任评估。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,原有的信任评估才会发生变化。

1.针对信任程度低的群众着力开展信任提升工作。2013CSS调查显示,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10个百分点以上;相对不使用互联网的人群,使用互联网的民众对党政干部、党政办事人员不信任比例均高出10个百分点;年纪越轻,对党政人员持不信任态度的比例反而越大;从政治面貌看,在对党政干部的态度上,中共党员持不信任态度的比例要高出民主党派约五个百分点,在对党政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,但差异不足一个百分点,共青团员不信任两者的比例均最高(比例均接近50%);相比女性,男性中不信任党政人员的比例高出约三个百分点;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%。此外,没有养老保险者有较高的不信任度,读书和看报者更易不信任党政人员,华北和东北区的居民不信任比例近50%。可见,不信任党政人员的民众具有一定的人群特征规律,城市常住人口、网络使用者、流动人

口、无养老保险者、常读书报者、华北与东北区的居民、年轻人、男性等对党政人员具有更高比例的不信任。

因此,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达党政人员的可信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,将对提升制度信任产生不可估量的连锁反应。

2.加大力度整改群众最不满意的三项政府工作。第一,加强党内作风建设,加大惩治腐败力度,并建成长效机制。坚决推进一定级别的领导干部财产申报制度。制定财产申报法律,并建立接受和审查申报书的机构,定期审查和公布财产申报书。需要注意的是,为避免非法收入的转移,财产申报不仅仅包括领导干部个体的财产情况,还应包括其配偶、父母、子女的财产情况。此外,应该严格公务员的考核制度,对各级行政办事人员应定期筛查,不合格者,必须淘汰。在铁的制度下,违背人民意愿的不良风气必然会消减。第二,为中低收入者提供廉租房和经济适用房的政策必须落到实处。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,使得社会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须的。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。

### 简短结论

研究表明,对作为制度代理人的党政人员,社会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,社会民众心里是把制度代理人 与政府分开看待的。政府及制度代理人的关系,犹如两个叠加在一起的同心圆,政府在里圈,制度代理人在外圈。当某些制度代理人做错了事情而没有得到有效纠正时,百姓对制度代理人的不信任则会逐渐渗入到内圆。

因此,要维护社会稳定,就必须提高人民群众对社会各项制度,尤其是对党政人员为主要的各项制度代理人的信任。有了相应程度的制度信任,人民群众在遇到困难和问题时才会主动寻求制度帮助、依靠法律手段、以和平文明的方式去解决问题。但这种制度信任的提升,不仅仅在于政府能够给民众相应的制度承诺,更在于民众能够真切地感受到相关制度代理人能够有力、坚定地履行这个承诺,只有这样,我们这个社会的发展才能继续健康、稳定、充满生机。

作者单位:中国社会科学院国情调查与研究中心、中国社会科学院社会学所

# 民办社会事业发展的困局和思考

◎ 邢 伟

社会事业是经济社会发展的短板,民办社会事业则是短板中的短板。社会力量是当前和今后一段时期内推进社会事业发展的重要推动力,促进社会力量参与社会事业发展,对于社会事业扩大总体规模、优化内容结构、提高发展质量、提升内涵品质意义重大,对于促进城乡居民消费、社会领域产业发展、经济发展方式转变等方面将发挥重要作用。

## 当前现状和主要问题

近年来,国家先后出台了一系列鼓励民间资本进入社会事业领域、政府购买社会公共服务的政策措施,社会力量参与社会事业的领域逐步拓宽,程度逐步加深,规模不断扩大,结构日益优化,服务范围不断拓展,参与形式日益丰富。但总体而言,当前社会力量参与社会事业的总体规模仍然偏小、质量水平相对偏低,社会力量的功能作用没有得到充分发挥,民办社会事业陷入发展困局。

(一)社会力量面临法律规定和政策落实存在偏差的多重制约

社会力量对民办社会事业的发展充满信心,认为进入社会事业领域大有可为,但实践中普遍感觉到面临种种制约,当前的发展环境总体不太理想。

1. 法律法规存在矛盾冲突,社会力量感到无所适从

社会事业的法律框架体系初具雏形,各领域均有鼓励和引导社会力量

参与的相关表述,但无法可依、有法难依等现象依然存在。即使是在法律体系相对完备的民办教育领域,社会力量仍反映存在法律保障不足的问题。民政部门允许民办学校注册为民办非企业单位,按《民办非企业单位登记管理暂行条例》规定不得从事营利性和分红,《教育法》也规定“任何组织和个人不得以营利为目的举办学校及其他教育机构”,但《民办教育促进法》及其《实施条例》明确规定“出资人可以从办学结余中取得合理回报”,法律法规之间存在矛盾冲突。

2. 社会力量在行业进入上面临各种门槛“陷阱”

虽然各级政府、各部门陆续制定并出台一些向社会力量开放领域的政策文件,但社会力量仍普遍感受到“铁门”、“玻璃门”和“弹簧门”的制约。“铁门”表现在,政策文件通常将行业准入表述为鼓励和引导社会力量“进入法律法规未明确禁止准入的行业和领域”,这个看似开放度很高的文件表述在政策实践中却形同虚设。“玻璃门”表现在,大多数社会事业领域在行业主管部门不太情愿的背景下予以开放,即使社会力量可以进入,但仍需面对各种严苛的审核和行政监管,从而大大增加民办社会事业的进入成本和运营成本。“弹簧门”表现在,部分社会事业领域的行业准入和行政监管存在较大弹性空间,一旦出现风险因素,行业主管部门便立即加以严格审核并采