

# 公共信任风险视角下的塔西佗效应及其后果

胡象明, 张丽颖

(北京航空航天大学 公共管理学院, 北京 100191)

[摘要]公共信任是公共生活特有的一种信任,与公共信任相对立的概念则是公共质疑,即公众对公共机构及其官员的质疑。当这种公共质疑达到一定程度,便出现公共信任风险。公共信任风险的形成和发展有其一定的规律性,主要包括风险源形成、风险传递和风险的放大三个阶段。良好的公共治理,需要有一个低风险的公共信任环境。如果公共治理机构得不到公众的高度信任,甚至可能跌入“塔西佗陷阱”,对于公共治理来说,其后果是非常严重的。当然,“塔西佗陷阱”是一种比较极端的状态,尽管它离我们现在还有很长的距离,但为了增强公共治理机构对人心的凝聚,巩固中国共产党的执政基础和执政地位,有效实现国家治理体系和治理能力的现代化,确保国家的长治久安,对于“塔西佗陷阱”问题应该予以高度重视,有必要采取相应的对策予以防范。

[关键词]公共信任;风险治理;“塔西佗陷阱”

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2019.12.011

2019年3月,著名的国际公关公司爱德曼公司公布了其全球信任度报告:数据显示2018年中国国民对公共机构信任程度全球第一,其中政府信任度达到86%,<sup>[1]</sup>为全球最高。即使如此,党和国家对于政府信任问题仍然非常重视。2014年3月18日,在河南省兰考县委常委扩大会议上,习近平总书记提醒全党注意“塔西佗陷阱”。<sup>[2]</sup>按照爱德曼全球信任度2018年报告的数据,政府信任的全球均值仅为48%。当世界多国备受“塔西佗陷阱”阴影困扰之际,中国却依靠坚持走群众路线、不断提升政府公信力,交出了一份比较满意的答卷。但是,这并不意味着在

我国不存在公共信任风险。在当代风险社会,公共信任风险是一种客观存在,有其内在的形成原因。深入探讨公共信任风险的特点及其原因,对于防范和化解这一风险具有重要的现实意义。

## 一、公共信任风险及其特点

社会的形成与存在,是以人与人之间的相互联系为前提的。而人与人之间之所以能够建立相互联系,结成一定的人际关系,原因之一就在于人与人之间的相互信任。从一定意义上说,信任是人们结成一定人际关系的粘合剂,如果人与人之间缺乏信任,基本上就不可能建立正常的人

作者简介:胡象明,北京航空航天大学公共管理学院二级教授,博士生导师,中国行政管理学会政策科学研究会副会长,研究方向为社会稳定风险治理、政府治理;张丽颖,北京航空航天大学公共管理学院博士研究生,研究方向为环境风险治理。

际关系。那么,什么是信任?心理学告诉我们,信任是一种与未知领域的行动相联系的信念。“在现代公民社会中,信任是社会成员之间相互建立联系的基本方式,成为每个社会公民的一种社会道德责任。”<sup>[3]</sup>在现实社会生活中,信任关系是非常重要的,既有私人信任,又有公共信任。私人信任关系相对简单,主要是指个人与个人之间的信任关系,如张三对李四的信任,妻子对丈夫的信任。当然,这种信任关系的建立也要经过一个相当长期的过程,需要通过两人多次互动的经验积累才能形成,它构成两人合作互动的伦理基础。

相比于私人信任,公共信任的关系则要复杂得多。“公共信任是公共生活特有的一种信任。”<sup>[4]</sup>它至少有几层含义:第一,它与公众有关,即它不是个体对个体的信任关系,而是一种与公众有关的信任关系。第二,它涉及公共生活,是发生在公共生活领域中的信任关系,私人生活领域的信任关系不能称之为公共信任关系。第三,作为被信任的对象,不可能是一个特定的人,要么是公共生活中不特定的个体;要么不是任何个体,可能表现为一个与公共生活有关的公共机构或公共人。根据以上理解,我们可以进一步把公共信任分为普遍的公共信任与特殊的公共信任。所谓普遍的公共信任,就是指公众或其中的个体对公共生活中一般他人或不特定个体的信任,特别是对陌生人的信任,这种一般他人或陌生人往往是一种不确定的被信任对象。一个社会对陌生人信任程度的高低,反映出这个社会普遍公共信任水平的高低,即对陌生人的信任水平越高,这个社会的普遍信任水平也就越高,反之亦然。所谓特殊的公共信任,主要指公众或其中的个体对与公共生活有关的公共机构或公共人的信任。公民对政府的信任就属于这种类型的公共信任。之所以它是一种特殊的公共信任,就是因为在这里作为被信任的对象是一种特定的公共机构或公共人,而不是前述的是一种普遍而不确定的对象。从伦理学上的意义而

言,公共信任对社会的和谐和公众的幸福,都具有十分重要的意义。公共信任的形成,也是基于社会中多数人在人际交往中的经验积累,但它又不是个人经验的简单积累。因而对个体来说,它是一种基于经验而又超越经验的结果。公共信任作为现代公民的一种美德,它首先是社会赋予的,然后才是个人修养所获得的。公民是否具有这种美德,不仅仅取决于公民的个人修养,还要取决于作为被信任的对象是否具有值得信任的美德,以及是否存在公共信任的环境。因为信任是一种信任者与被信任者之间的相互关系,它的基础是利益关系,即信任者与被信任者之间的利益关系,信任者对被信任者的信任是基于被信任者能够对信任者利益的有效维护,否则,信任可能转化为不信任,二者之间存在着利益博弈。“公共信任是信任者与被信任者的利益博弈,具有策略价值,同时也是建立在利他主义基础上的道德品性。”<sup>[5]</sup>

当我们把关注的重点转移到特殊的公共信任时,与公共信任相对立的概念则是公共质疑,即公众对公共机构及其官员的质疑。当这种公共质疑聚积到一定程度,就会产生公共信任问题。“公共信任问题是公众对负有公共责任的社会组织的‘公共质疑’的累积,是削弱社会整体诚信度,引起社会道德危机的首因。公共信任问题及其导致的社会诚信危机使公共信任管理成为社会管理创新中的基本问题。”<sup>[6]</sup>从公共机构及其官员的角度而言,公共信任问题就是公共信任风险。所谓公共信任风险,就是公众对公共组织出现不信任或质疑的不确定性及其概率,具体而言,主要有以下几个特点:

一是公共性。如前所述,公共信任涉及公共生活领域,所谓公共生活领域,是一个与私人生活领域相对应的概念,公共的就是非私有的或为众人所共有的。公共信任风险首先是发生在公共生活领域里的信任风险,而不是私人生活领域出现的信任风险。因此,公共性应该是公共信任风险的首要特征,它规定了这种信任风险发生

的范围,也规定了这种信任风险的重要性,以及对它进行研究的必要性。

二是不确定性。从对风险一词的一般定义来看,它主要指的是一种不确定性及其概率。当我们谈论公共信任风险时,它必然具有风险所共有的特征,即发生的不确定性及其可以量化计算的概率。我们所理解的是公共信任度有可能下降也有可能上升,但未来结果究竟是上升还是下降,是不确定的;至于上升多少或下降多少,同样是不确定的。公共信任度下降或质疑度上升,表示公共信任风险升高,否则即是降低。

三是概率性。公共信任的不确定性通过调查研究和评估,是可以量化的,可以通过概率来表示,是可以计算、评估的。现代风险理论已发展成为一套成熟的风险科学理论,它以概率论为基础,可以使风险数据化、定量化,风险计算与决策可以模型化,决策模拟可以计算机化。公共信任风险同样是可以量化的、可以计算的,其防范和化解的决策同样可以科学化和模型化,决策模拟可以计算机化。

四是作用的双重性。尽管从理论上讲,公共信任风险的不确定性,既包含了信任度下降的可能性,也包含了信任度上升的可能性。但从风险关注的重点看,还是信任度下降或质疑的可能性。因此,我们对公共信任风险的关注,主要是着眼于公共信任的消极方面,即信任度下降的角度。所谓防范公共信任风险,就是要防范公共信任度下降的可能性。公共信任风险提高,意味着公众对公共机构及其官员质疑度提升,公共信任度下降,公共管理难度增加,因而具有一定的消极特性。另一方面,公众质疑公共机构及其官员,会促使公共机构及其官员努力工作,提高公共管理效率,改善公共管理质量,也具有一定的积极意义。

## 二、塔西佗效应:公共信任风险形成和发展规律的认识

塔西佗效应,也被称为“塔西佗陷阱”,得名于

古罗马时代的历史学家塔西佗。普布利乌斯·科尔奈利乌斯·塔西佗(Publius 或 Gaius Cornelius Tacitus,55年—117年),罗马帝国执政官、雄辩家、元老院元老,也是著名的历史学家。在《塔西佗历史》一书中,塔西佗在评价一位罗马皇帝时说,一旦皇帝成了人们憎恨的对象,他做的好事和坏事就同样会引起人们对他的厌恶。<sup>[7]</sup>后来他的这一评论被引申为一种社会现象,表示“当公权力失去公信力时,无论发表什么言论、无论做什么事,社会都会给以负面评价”。<sup>[8]</sup>从风险理论的视角来看,这就是一个典型的公共信任风险问题。

公共领域一旦出现信任度下降问题,会引起连锁反应。这不仅表现于特殊的公共信任领域,即公众对公权力的公共信任领域,也表现于普遍的公共信任领域,即公众对陌生人的信任领域。2006年南京市有关法庭判决彭宇案,导致老人倒地不敢扶,是一起典型的普遍的公共领域信任风险导致的塔西佗效应。这一判决被广泛质疑,可见,公共信任风险具有很大的传递性。对于广义的公共信任风险是这样,对于政府等公共机构而言,一旦失信于民,就更难以避免塔西佗效应,这会导致严重的施政危机,应该引起政府和官员的高度重视。

塔西佗效应的形成过程,也就是公共信任风险形成和发展的过程。按照风险形成和发展的一般规律,主要有以下几个关键环节:

(一)风险源形成。所谓风险源,通俗地讲,就是引起风险的源头。在生态学中,风险源是指对生态环境不利影响的一种或多种的科学的、物理的或生物的风险来源,如人为活动、外来物种等;在社会学中,风险源是指对社会环境不利影响的一种或多种的社会性风险源头,如敏感性社会事件等;在公共管理学中,风险源是指对公共环境不利影响的一种或多种的公共性风险源头,如敏感性公共事件、公共权力的不当运用、公共机构及其人员的不当言论等;在公共信任风险分析中,风险源即是指对公共信任不利影响的风险源头,上述有关公共性风险源头的事件,一旦与

公共信任问题相联系,都有可能成为公共信任风险的源头。如某某握有公共权力的人在重要公共场合讲假话,并受到公众的质疑;某某公共组织的某种不当行为受到公众的质疑;等等,都有可能成为公众对公共权力信任风险生成的风险源。同时,公共权力机构的某些不当行为,也可能成为普遍公共信任风险的风险源,如上文提到的南京市某法院对彭宇案的判决,由于当时法院没有及时给出有力的证据说服公众,加之公共舆论的炒作,便使之成为引发公众对帮扶倒地老人产生信任风险的源头。从公共信任风险的角度看,风险源及其形成需要具备以下几个条件:第一,作为风险源的事件,须是一个公共事件,即能够对公众产生一定影响,并与公共权力或公共生活有关的事件。如果纯属私人事件,而且对公众少有影响,一般很难成为公共信任风险的源头。第二,作为风险源的事件,往往具有一定的敏感性,能够引起公众的关注。如果是一个不敏感的事件,公众对此漠不关心,也不可能成为公共信任风险的源头。第三,作为风险源的事件,一般隐含着在公众看来属于负面的信息。某一风险源之所以引起公众对某些与公共生活相关的事或人不信任,以及对某些公共组织或官员的不信任,是因为这一作为风险源的事件中隐含着遭到公众质疑的负面信息,公共信任风险正是这些负面信息传递和放大的结果。

(二)风险传递。某一公共事件因为隐含有负面信息,会造成公众在这一事件上对事件中的相关方不信任,这是理所当然的。如果这种不信任仅仅停留于这一事件上,还谈不上公共信任风险,至多只能算潜在的公共信任风险。问题是,公众在这一事件上对事件中的相关方不信任,可能传递到另一事件上也会对这一事件相关方的不信任。例如,某个官员在公众场合讲了假话,可能会导致他即使讲真话,也被公众认为他所讲的是假话,特别是对于那些他讲假话时在场的公众而言更是如此。同时,还会进一步传递到对其他官员讲话真假的质疑。这种 A 事件中引起的

不信任,通过不同途径,分别传递到事件 B、C、D、E、F……中,造成公众对类似情形的质疑,如果这种质疑聚积到一定程度,就会形成较大的公共信任风险,我们把这种由单一事件中的不信任传递到诸多事件中引起的公共信任风险的传递方式称为单一传递。与之相对应的,还存在着一种复合传递。这种传递是指存在着多个类似的隐含负面信息可能引起公众不信任的事件,这些事件中的相类似的负面信息及其引起的质疑分别传递给其他类似的事件中,并且还可能交叉传递,造成公众凡遇此类事件则具有相当大的不信任感,从而推高公共信任风险。例如官员的腐败问题,一个官员的腐败已经隐含着公众对官员清廉程度质疑的潜在风险,但仅凭这一个官员的腐败,一般来说,还不至于形成较大的公共信任风险。但腐败官员较多,并多到公众难以承受的程度时,这些官员的腐败行为及其引起公众对官员乃至对公权力的质疑会传递给公众对其他官员清廉程度的质疑,即使是一些清廉官员的廉洁行为,也可能被公众认为是不可信任的,当公众对官员及其公权力机构的这种质疑或不信任感积聚到一定程度,对公权力的这种较高的公共信任风险就会形成,对于公共机构及其官员来说,这就有跌入“塔西佗陷阱”的危险。

(三)风险的社会放大。它主要发生在风险信息的社会传播过程之中,在这个过程中,放大指的是信息或信息源经过传播者传播,并到达接收者的过程中,信号加强或减弱的过程。因此,风险放大过程不是一个简单的风险信号的传递过程,而是“一个信息的加工、建构、交流的过程和效应的传播过程”。<sup>[9]</sup>通过这个过程,作为结果的风险信号已不是原来的风险信号,或者被放大,或者被弱化。公共信任风险的发展,从风险源的形成到风险传递,最后发展到“塔西佗陷阱”,期间必然还要经过一个风险放大的过程。通过放大,就像“把一块石头丢入池塘”,“涟漪向外扩散”,<sup>[10]</sup>不断扩大受影响的人群,从而发展成更大的公共信任风险。例如,前面提到的彭

宇案,起初可能只是彭宇本人及其亲属或熟人觉得他扶老人吃了亏,以后再碰到此类事情不敢扶了。后来经过媒体的广泛报道,影响到更多的人,使这件事成为了一个公共议题,风险被社会放大,与此相关的公共信任风险被推高。保罗·斯洛维奇等人最早提出了风险社会放大的理论框架,在这个框架中,存在着两个风险放大站:一个是社会站,一个是个体站。社会站的主要影响因素有意见领袖、文化与社会群体、政府机构、自愿组织和新闻媒体等;个体站的主要影响因素有个人的注意力过滤器、解码、直觉启示、评估与解读、社会环境中的认知等。<sup>[1]</sup>应该说,公共信任风险的社会放大也是如此,在相关公共问题的信任风险社会放大过程中,就社会方面而言,意见领袖、文化与社会群体、政府机构、自愿组织和新闻媒体等起着重要的作用。在彭宇案中我们看到,当时的新闻媒体的广泛报道和质疑,对形成这一公共议题起了主要作用,而当时的一些有影响力的用户通过微博、微信等传播一些不负责的信息则对放大这一公共信任风险起了推波助澜的作用。而就个体方面而言,人们为什么会接受这种有关不信任的信息,并提升对这一事件的信任风险,与他对这一事件的注意力、直觉、解读及其所处的认知环境相关。在他所处的认知环境中,往往隐含着各种复杂的利益关系。公共信任关系背后隐藏着多方的利益博弈,换句话说,信任的基础是利益。我们假设信任者与被信任者都是自利性的经济人,一个人是否信任对方,取决于他认为能否从对方那里得到他所期望的利益。在信任者与被信任者之间,当双方利益一致时,二者就会相互信任;当双方利益冲突时,二者之间的相互信任就可能失去。人们对于某事件蕴含的信任关系也是从自己的利益关系出发来感知和解读的。在彭宇案中,人们之所以把相信倒地老人看成一件高风险的事情,是因为怕被讹而造成利益损失。公众对政府也是如此。公众作为自利性的经济人,如果公众认为能够从政府那里得到其所期望的利益,并且曾经的经验告诉

他们这是可以得到的,于是他们就会信任政府。否则,他们就会质疑政府。如果公众总是不能从政府那里得到他们所期望的利益,而且曾经的期望总是落空,公众就不会相信政府。总之,某一社会事件所蕴含的信任风险,经过风险传递,逐渐发展成为一种公共信任风险,进一步通过风险的社会放大,不断推高风险程度,并且达到某个临界点,最后就有可能跌入“塔西佗陷阱”。

### 三、塔西佗效应的后果分析

当代公共治理是建立在公共治理机构与公民的良性合作基础上的,其中既有公共治理机构与公民的合作,又有公民与公民之间的合作。离开了这种良性合作,就不可能有现代意义上的公共治理,而合作必须以信任为前提。因此,良好的公共治理,需要有一个低风险的公共信任环境。如果社会上的普遍公共信任环境较差,公共治理机构也得不到公众的高度信任,甚至可能跌入“塔西佗陷阱”,对于公共治理来说,其后果是非常严重的。

第一,影响公共治理机构对人心的凝聚。人心向背问题是公共治理中的一个非常重要的问题。人心顺,则公共治理有效;人心背,则公共治理失效。因此,公共治理的一项重要内容就是要凝聚人心,理顺人心。公共治理机构能够凝聚人心的一个重要前提,就是要能够得到人民的信任。若公共治理机构一旦跌入“塔西佗陷阱”,无论其打算如何做好事,提出的治理方案如何行之有效,都有可能得不到公众信任。在此种情况下,人心不可能凝聚于公共治理机构,公众之心与公共治理机构相背。凡公共治理机构提出的治理方略、措施和办法,不但得不到公众的拥护,还有可能遭到公众的抵制。这样,公众就不可能在公共治理过程中与公共治理机构合作,公共治理过程也就不可能顺利进行。如果公众对公共治理机构行为的抵制发展到一定程度,还有可能影响社会的稳定,严重的还会导致社会出现动乱,造成公共治理出现非常困难的局面。

第二,危及党的执政基础和执政地位。中国特色社会主义制度的最大优势是中国共产党领导。中国共产党作为执政党,是实现中华民族复兴的重要政治保证。中国共产党的执政地位,是在长期的中国革命和建设过程中形成的,是历史的选择、人民的选择。但是,中国共产党的执政地位必须要以全国人民衷心拥护为坚实基础。如果没有全国人民的衷心拥护,这一执政地位就有可能动摇。因此,打牢党的执政基础,就是要加强党和人民群众的联系,使党的执政地位得到人民群众的衷心诚意的拥护。而人民群众只有信任中国共产党,才有可能拥护中国共产党执政,自觉自愿地服从党的领导,一心一意跟党走。在当代中国,共产党作为执政党,是公共治理中的领导核心,对党的信任,是公共信任的核心内容。如果公共信任中的这个核心内容出现了问题,出现了对党组织信任的动摇,对党领导的人民政府信任的动摇,更不用说“塔西佗陷阱”,都有可能危及党的执政基础和执政地位。正如习近平总书记在谈到“塔西佗陷阱”时所指出的那样,“我们当然没有走到这一步,但存在的问题也不谓不严重,必须下大气力加以解决。如果真的到了那一天,就会危及党执政基础和执政地位。”<sup>[12]</sup>

第三,有碍实现公共治理体系和治理能力的现代化。党的十八届三中全会提出:“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。”<sup>[13]</sup>党的十九大报告进一步强调了这一改革的总目标。党的十九届四中全会为此作出了专门决定。将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,并提出总纲领,对于中国的公共治理现代化来说,具有重大而深远的理论意义和现实意义。然而,正如我们前面所指出的那样,现代公共治理是建立在公共治理机构与公民之间、公共治理机构与公共治理机构之间、公民与公民之间的高度合作的基础之上的,而这种合作又必须以信任为前提。而当全社会公共信任

水平下降、公共信任风险上升并跌入“塔西佗陷阱”时,意味着公共治理机构与公民之间、公共治理机构与公共治理机构之间、公民与公民之间的合作陷入困境,还可能出现较高的社会稳定风险。一旦出现这种局面,不仅公共治理体系可能陷入无序运转状态,而且公共治理能力也会大大削弱。这会严重地阻碍公共治理体系和治理能力的现代化。

第四,威胁国家的长治久安。实现国家治理体系和治理能力现代化的根本目的是为了实现在国家的长治久安。国家治理、公共治理和社会治理,都是一个十分复杂的过程,其中充满着各种矛盾。既包括治理机构与治理对象之间的矛盾,也包括治理机构与治理机构之间的矛盾,治理对象与治理对象之间的矛盾。从一定意义上说,治理过程也是一个矛盾的不断产生又不断解决的过程。在这些复杂的矛盾中,治理机构与治理对象之间的矛盾尤其重要,如果这种矛盾一旦发展成为对抗性矛盾,治理就会陷入困境,威胁国家的长治久安。在当代中国,国家治理机构主要是执政党及其所领导下的国家机构,而广大人民群众既是治理的主体即治理的参与者,又是治理的对象,如果没有人民群众的相互信任以及人民群众对党和国家治理机构的信任,就不可能形成一种良性的国家治理局面。人民群众的相互信任属于普遍公共信任的范畴,人民群众对党和国家治理机构的信任属于特殊公共信任的范畴。无论普遍的公共信任还是特殊的公共信任,对于国家治理来说,都是十分重要的。如果社会一旦跌入“塔西佗陷阱”,普遍公共信任和特殊公共信任都成为问题,人与人之间互不信任,人民对党和国家治理机构也不再信任,那么,国家治理、公共治理和社会治理都可能遭受重要挑战,社会稳定风险加大,甚至会出现社会混乱局面,严重的会威胁到社会安全和国家安全。有学者指出群体性冲突事件治理的难点在于地方政府的公信力已落入“塔西佗陷阱”。<sup>[14]</sup>如果社会普遍缺乏信任,公众对公共治理机构不再信任,国家

治理不再有效,社会相对稳定不复存在,那么就不可能有国家的长治久安。

#### 四、结论与建议

通过以上分析,我们可以得到以下几个结论:

第一,“塔西佗陷阱”的形成是一个过程,它随着公共信任风险的提升而逐步形成,有一个从量变到质变的过程。一个社会存在公共信任问题、有公共信任风险,属于正常状态。当这种公共信任问题还不大、公共信任风险较小时,这些小的公共信任问题和风险,实际上离“塔西佗陷阱”还有很长一段距离。但是,随着公共信任风险的上升,一步一步的演变,由量变到质变,当公共信任风险发展到某个临界点、公共信任问题发展到极端时,就有可能跌入这一陷阱。

第二,作为“塔西佗陷阱”形成原因,公共信任风险的产生和发展是有规律可循的。“塔西佗陷阱”是公共信任风险发展的结果,而公共信任风险的产生和发展有其自身的规律。根据社会风险产生和发展的一般规律,目前现有的研究已提示出公共信任风险产生和发展过程大致要经过风险源形成、风险传递和风险社会放大三个阶段。随着这一领域研究的深入,对于公共信任风险产生和发展规律的提示将会更加精细化,取得更多实质性的成果。

第三,“塔西佗陷阱”是一种比较极端的状态,在正常状态下公共信任不会跌入这一陷阱,但一旦跌入这一陷阱,后果是严重的,因此,对于公共信任风险应该引起足够的重视。所以,我们在分析当前我国存在的公共信任问题或风险时,切不可滥用“塔西佗陷阱”一词。可以这样说,任何一个社会,都会或多或少存在公共信任问题或风险。在当代中国,由于党和政府在人民群众中有崇高威信,虽然在一定程度上也存在公共信任问题或风险,但总体上不存在“塔西佗陷阱”问题。然而,我们仍然应该十分重视公共信任问题的解决及其风险的化解,尽可能将这一风险控制到最低限度。

为了增强公共治理机构对人心的凝聚,巩固中国共产党的执政基础和执政地位,有效实现国家治理体系和治理能力的现代化,确保国家的长治久安,对于习近平总书记提出的“塔西佗陷阱”问题,党和政府应该予以高度重视。从当前我国的现实出发,为防治公共信任风险,提出如下建议:

第一,严控公共信任的风险源。党的十九大报告指出:中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。由于当前我国事实上存在着发展不平衡不充分的问题,致使我国社会中还存在着诸多的具体社会矛盾,如东西部之间的矛盾、城乡之间的矛盾、贫富之间的矛盾、公共利益与私人利益之间的矛盾、私人利益与私人利益之间的矛盾等等,这些矛盾一旦爆发并处理不好,就有可能成为引发公共信任风险的风险源。为此,建议地方政府要把公共信任管理纳入政府的日常管理议程,对于一些可能引发公共信任风险的敏感事项或项目,应制定公共信任风险防范预案,采取预防措施,将其消灭于萌芽状态。

第二,阻断公共信任风险的传递链。公共信任风险事件一旦发生,如控制不力,就必然会向外传递,会酿成更大范围的公共信任风险,这是公共信任风险发展的规律之一。地方各级党和政府作为公共信任风险的管理机构对此必须要有高度认识,当引发公共信任风险的风险源一旦出现,有必要采取措施阻断公共信任风险的传递链条。具体措施主要是要加强对公共信任风险传递链条的分析,弄清公共信任风险的传递链条的主要环节,以及具体的人和事,有针对性地在各个环节开展工作,特别是要针对具体的人和事开展工作,主要是提供真实信息,让真实信息得到有效传递,用真实信息抵制谣言信息,严防谣言信息的传递,因为谣言信息或虚假信息是引发公共信任风险的重要原因之一。但是,这里特别要强调信息的真实性,千万不能以一种虚假信息

对抗另一种虚假信息,以此来阻断另一种虚假信息的传递。否则,不但不会阻断公共信任风险的传递链,而且有可能进一步加快公共信任风险的传递,甚至有可能使公共治理机构更快跌入“塔西佗陷阱”。

第三,疏通公共信任风险的社会放大器。当公共信任风险源一旦形成,通过风险传递链进行多方位、多层次传递后,再经过风险的社会放大器放大,风险就会迅速扩散。因此,为了有效阻止公共信任风险的进一步扩散,除了尽早控制风险源和阻断风险传递链外,还应该对风险的社会放大器进行有效疏通。在社会放大器的诸要素中,新闻媒体是其中的重要组成部分。新闻媒体既可以发出正面的信息,促进公共信任度的提升,降低公共信任风险;也可以发出负面的信息,促使公共信任度的下降,推高公共信任风险。因此,面对公共信任风险的发生和发展,公共信任风险管理机构要注重疏通风险的社会放大器,特别是要加强与主流新闻媒体合作,通过主流新闻媒体主动发布真实的信息,以真实信息去纠正虚假信息,使公众在了解真实信息的基础上消除误会,化解疑虑;同时公共机构还应该通过主流媒体释放善意,争取公众对公共机构的理解,在理解的基础上获得信任,以此来提高公共信任度,降低公共信任风险。

第四,强化公共领域的社会共识建设。公共领域的社会共识与公共信任风险存在着紧密的关系。一般说来,当公共领域的社会共识度增高时,公共信任风险度就会降低;反之,当公共领域的社会共识度降低时,公共信任风险度就会增高。例如,在近些年,我国在高铁建设问题上,几乎达成了广泛的共识:要致富,先修路。因此,当政府决定某条高铁线路要经过某个城市并要在这个城市修建高铁站时,当地公众对政府这一决策方案反对的声音比较少,对地方政府有关高铁

站能带动当地经济发展的观点,也很少有质疑声。相反,当某些地方政府决定在当地要建设PX项目时,对这一决策的质疑声很高,原因之一就是有关PX项目的一些公共问题上,如对环境的影响等问题,公众没有形成广泛的共识。因此,为降低公共信任风险,有必要加强公共领域的社会共识建设,对有些公共领域的问题应当进行广泛讨论,有关涉及公共领域的一些科学问题应该做好必要的科普工作,通过讨论和科普等工作,使公众在了解真相的基础上,对相关公共领域的问题达成广泛共识,为降低公共信任风险创造条件。

#### 注释:

[1] 纪静:《2019年度爱德曼全球信任度调查中国报告》,经济日报-中国经济网,http://cen.ce.cn/more/201903/19/t20190319\_31707433.shtml。

[2][8][12] 习近平:《做焦裕禄式的县委书记》,北京:中央文献出版社,2015年,第35页。

[3] 李建华:《信任对社会稳定的作用》,《湖湘论坛》2012年第2期。

[4][5] 曲蓉:《论公共信任:概念与性质》,《道德与文明》2011年第1期。

[6] 谢新水:《论公共信任及公共信任问题》,《首都师范大学学报(社会科学版)》2012年第6期。

[7][古罗马]普布利乌斯·科尔奈利乌斯·塔西佗:《塔西佗历史》(第1卷),王以铸、崔妙因译,北京:商务印书馆,1985年,第7页。

[9] 伍麟、王磊:《风险缘何被放大?——国外“风险的社会放大”理论与实证研究新进展》,《学术交流》2013年第1期。

[10][11][英]尼克·皮金、[美]罗杰·卡斯帕森、[美]保罗·斯洛维奇:《风险的社会放大》,谭宏凯译,北京:中国劳动保障出版社,2010年,第6、5页。

[13]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),《求是》2013年第22期。

[14] 张庆彩、董茜、董军:《从维稳式治理到多中心治理:群体性冲突治理的困境、超越与重构》,《学术界》2017年第7期。

〔责任编辑:马立钊〕