

制度信任的形成过程^{*}

——以新型农村合作医疗制度为例

房莉杰

提要: 本文以制度作为信任对象,通过对信任的相关研究回顾,梳理出制度信任从宏观到微观形成过程的研究范式,并以新型农村合作医疗为例演绎了这个范式。作者认为,将制度信任作为过程理解意味着,一方面,从制度信任的形成机制看,信任是一种从宏观到微观、从心理到行为的过程;另一方面,就具体制度而言,制度环境是制度信任形成的最终决定因素,制度环境不断变化,因而制度受众的信任态度和行为也处于变化过程中。

关键词: 制度信任 形成过程 信任经验 新型农村合作医疗制度

一、背景:信任制度何以重要

生活中信任无处不在。当我们借钱给熟人时,当我们与他人进行货币交易时,当我们驾车在公路上行驶时,信任都在发挥作用,我们无意地、随时地将自己的信任付诸他人。信任对象可以是熟悉的人,比如老同学,你会基于老同学的品德和能力做出判断,所以你会借钱给张三却不会借给李四。然而在大多数时候,你对信任对象并不熟悉,比如,你对迎面驶来的那辆车的驾驶者一无所知,但是你还是相信他会靠右行驶,而不用担心它会撞到你,因为你知道靠右行驶是交通法规规定的,几乎每一个在中国境内驾车的驾驶者都会了解和遵守这项基本的规则。交通规则是一项具体制度,人类社会正是由形形色色的制度塑造而成。通过对符合制度规定的行为的认可与鼓励,以及对违反制度规定的行为的惩戒,将人们的行为控制在一定的范围内,从而大大减少

* 本文是笔者博士论文的部分改写。在论文写作过程中得到了中国人民大学社会学系洪大用教授、李路路教授、刘少杰教授、郭星华教授,清华大学社会学系裴晓梅教授,卫生部卫生经济研究所杨洪伟所长、赵翎雯研究员的诸多指导,在此深表感谢。本文所有可能的错误均由笔者责任。

了社会的不确定性和风险,使人们形成稳定的心理预期,从而生长出信任(Zucker, 1986; 刘少杰, 2006)。从这个角度上说,制度是信任的基础。

然而制度并不仅仅是信任的基础,事实上制度和信任的关系非常复杂,里面包含了两个全然不同的因果关系——制度既是信任的基础,又是信任的对象。虽然强制的制度可以减少不确定性,增强社会运行的稳定性,但却不能消灭不确定性于无形,即使再复杂、细致、完善的制度,其履行都要依赖最起码的信任,或者说“最小信任”(罗家德、叶勇助, 2007)。换句话说,建立在制度基础上的稳定的心理预期要以信任制度为前提,尤其是对于自上而下实施的外在制度,以及以实施这些制度为目的的正式组织而言,人们要判断是否信任制度本身。“货币、真理(比如专家系统)与权力都是交往的普泛化媒介,它们是复杂性简化的载体……复杂性简化以信任为前提”(卢曼, 2005: 73)。在这方面,吉登斯也有类似的论述,他认为信任不仅包括“对诚实或他人的爱的信念”,还包括“对抽象原则之正确性的信念”(刘少杰, 2006)。

以货币系统为例,该系统营造了一种经济交易的稳定秩序,这种秩序将人们的信任和交易行为从熟人扩展到了陌生人、抽象组织等,但是货币系统的这一功能必须以社会的绝大多数成员接受和信任这一系统为前提,在一个急速通货膨胀或假币泛滥的社会,人们对货币的信任丧失,即意味着由货币系统建立起的交易秩序的瓦解,而建立在稳定秩序基础上的交易信任也随之不复存在。

当我们提到对陌生人的信任时,并不是对具体人的信任,而是对具体制度的信任。我们不是信任某位驾驶者,而是相信大多数驾驶者都会遵守靠右行驶的规则,意即信任交通规则会有效执行;当我们使用货币进行交易的时候,也就是说我们信任货币系统会有效运行……可想而知,如果缺乏对制度的“最小信任”,制度就不可能有效实施,整个社会就会陷入无序状态。

就我国目前来看,众多的社会现象和事件都反映出转型时期中国出现信任危机的现实(冯仕政, 2004),这一现实引起研究者的关注。在人际信任和社会信任研究方面,研究者虽然从不同角度论述信任危机,但都不约而同地将解释聚焦于对维持社会信任的约束机制本身的信任(冯仕政, 2004; 郑也夫、彭泗清, 2003; 张维迎, 2003),正如张静在她文章中所指出的:“每一种信任都包含了对约束机制本身的信任成分,故信任水平的变化,事实上反映了信任维持机制的变化——人们对它的

有效性产生了怀疑”(张静, 1997)。这正是中国目前信任危机的根本原因所在, 也就是说中国社会目前信任危机的根源在于对制度的“最小信任”的危机, 因此以制度为对象的信任研究, 当前尤其具有实践意义。

对制度的“最小信任”是如何形成的? 纵观以往的研究, 并没有以制度作为信任对象对制度信任的具体形成过程的探讨。但是社会学、政治学、经济学等学科的研究者对信任问题的关注由来已久, 从这些领域的研究成果中足以梳理出研究制度信任形成过程的初步范式。

二、两个主要概念

“信任”和“制度”无处不在, 却又是非常抽象的概念。对于这样的概念, 往往没有统一的定义。青木昌彦认为: “给诸如‘制度’之类的任何概念下一个合适的定义将取决于分析的目的”(青木昌彦, 2001: 12)。本研究并不关注不同视角在定义时的分歧, 而是试图将这两个抽象概念操作化, 以便于从过程的角度进行分析。

(一)信任

关于信任的定义不胜枚举, 简单地说, 信任就是“A相信B会做X”的一种三方关系(哈丁, 2004), 其中A是“信任者”, B是“信任对象”, X是“具体事件”。然而这种关系并不仅局限于“相信”, 它还暗含着心理“期待”, 或者说X的发生是有利于A的, 因此A不仅预见到X可能会发生, 而且还希望其发生(Deutsch, 1958)。“信任(trust)”因此区别于“相信(believe)”, 因为后者仅指预计到某件事情会发生, 而这件事与信任者的利益并无太大关系。因此, 如果A相信B会做有利于自己的事情X, 我们即认为A对B持信任态度。但是信任并没有就此结束, 完整的信任过程还包括在这种心理指导下表现为一定的行为(罗家德、叶勇助, 2007; 什托姆普卡, 2005)。“并非所有这种性质的期望都包含信任, 只有那些与行为有关的期望才包含信任……只有在充满信任的期望对于一个决定事实上产生影响时, 信任才算数; 否则我们所有的只是一个期望而已”(卢曼, 2005: 31)。根据上述分析, 本文将“信任”定义为信任者A对信任对象B的积极评价, 相信B会做有利于自己的事情X, 并且在这种心理指导下表现为一定的行为。可见, 信任包含着态度和态度

指导下的行为两层意思。信任者 A 必定是人,但是信任对象 B 却并不必然具体到某个人。虽然信任的最初形式是人际信任,发生于直接交往的个人之间。然而随着社会的发展,专门化和差异性日益渗透,使个人需求的满足越来越依赖于他人,社会交往的范围也越来越大,信任已经不再是直接的人与人之间的关系,而更多的是非人际信任(impersonal trust)(Shapiro, 1987),或者说,信任由具体的人际信任上升为抽象的社会系统(卢曼, 2005),这就涉及到本文所要研究的主题“制度信任”。作为信任对象,根据上文关于“信任”的定义,制度受众信任某项具体制度,意味着他们相信这项制度有利于自己,并且能够有效实施,在这种态度指导下,他们会按照制度规定行事。

(二)制度

与“信任”类似,“制度”也是一个无处不在但非常抽象的概念。最狭义的制度概念仅指由权威机构颁布的正式规范条文;制度的另外一种狭义定义是组织机构,它将制度等同于经济行为的特定参与者(青木昌彦, 2001);诺斯不同意将制度等同于组织的看法,他将制度定义为博弈规则,包括正式规则(如法律、产权、合同)和非正式规则(如惯例和习俗)(诺斯, 1994);而同样是新制度经济学的其他学者对制度、组织等不作区分,有意识地把二者视为一种集合体(刘少杰, 2006);有社会学者亦认为制度包括规范体系和与之相配套的机构与设施(郑杭生, 1994)。随着越来越多的学科和研究视角对制度研究的介入,制度的概念也日益宽泛,“制度由认知性(cognitive)、规范性(normative)、规制性(regulative)的结构和活动组成,它为社会行为提供稳定性和意义”(Scott, 1995: 295)。“在社会科学研究中,‘制度’通常指稳定重复的、有意义的符号或行为规范。在这个意义上,制度包括正式组织、规章制度、规范、期待、社会结构等”(周雪光, 1999)。由上述两个定义可见,制度的概念已经非常宽广,似乎一切人类行为都与制度有关。

与对“信任”的定义类似,在此对“制度”的定义也取决于“分析目的”。结合上文定义,制度受众信任某项具体制度,意味着他们相信这项制度有利于自己,并且能够有效实施。更进一步,当人们考虑制度是否有利于自己时,往往是依据制度的具体内容;而在判断制度能否有效实施时,则涉及到了与制度实施相关的组织,而组织是由人组成的,或者说制度是由具体的社会角色实施的,如警察、医生、教师等。根据上

述推论, 本文将“制度信任”中的“制度”定义为制度规则, 以及实施规则的组织 and 角色。

综上, 还是以交通规则为例, 当我们说信任这项制度的时候, 我们不仅认为交通规则的具体规定是对我们有利的, 还隐含着我们相信这项制度的实施者——交通警察——能够把交通规则执行好, 同时其他驾驶者也会遵守交通规则的规定。正是因为形成了这样的信任态度, 我们自己也会遵守交通规则。

三、制度信任的形成过程

自 1958 年多伊奇 (M. Deutsch) 从心理学的视角研究信任问题以来, 关于信任的研究日渐升温。吉登斯、卢曼、科尔曼、福山、哈丁, 以及国内的郑也夫、张维迎、彭泗清等众多学者都对这一问题有过精辟论述。由于研究视角不同, 学者的结论也各异, 宏观论者从文化和结构环境中寻找原因, 微观论者将研究聚焦于信任主体的心理。事实上, 社会学从建立之初, 宏观和微观的二元对立一直存在, 自默顿以来, 很多社会学家不再将研究集中于争论本身, 而是试图找到搭建沟通宏观分析和微观分析的桥梁。就信任问题而言, 信任本身是微观态度和行为, 但其背后却有更深刻的文化和结构因素, 因此, 本文尝试通过过程分析将以往关于信任的宏观研究和微观研究结合起来, 探寻宏观环境如何作用于个人形成特定的心理, 这种心理又是如何影响到个人对具体信任对象的信任态度, 从而导向相应的信任行为。

(一) 文化和社会结构论

从社会生物学的角度看, 信任是生物进化的结果。在适者生存的自然界竞争中, 人类形成了社会化的生存方式, 并进一步发展出了社会成员共享的规范和价值观, 以更利于实现整个群体的利益。这些共享的规范和价值观代代相传, 信任即在此基础上产生 (郑也夫, 2001)。从这个意义上说, 信任是一种“文化遗传”。

既然信任是文化的遗传, 而文化因国家、民族、宗教等不同而表现出差异, 因此“遗传”下来的信任倾向也会有所不同——这是文化论者的观点, 在这方面最著名的当属福山。从比较文化的角度出发, 福山认

为：中国、法国、意大利和韩国这四个国家文化的共同点都是“家庭主义的”，在家庭价值观的影响下形成的是家庭成员间的高信任和对家庭之外的社会成员的低信任，这样整个社会的信任度较低；与此形成对比的是日本和德国，在这两个国家都容易建立超越血缘与亲缘的信任，因此是高信任的社会（福山，2001）。与福山类似，帕特南也是从文化的角度出发，通过对意大利南部君主制的传统和北部自治的传统的比较，揭示出南部和北部人们在信任态度和公民传统上差异的形成原因（帕特南，2001）。

以福山和帕特南为代表的文化论者都在历史长河中寻找答案，试图演绎文化差异是如何形成信任差异的；而制度论者则将关注点放在现有的制度安排和结构环境上。尽管不同的社会“遗传”下来的文化各不相同，但是不同社会的规范和价值观在本质上都是为了促进集体利益的实现，有助于形成“亲社会”倾向，在这种情况下，“人们在不同程度上是可以信赖的”。但是问题在于，“虽然亲社会倾向对于人性来说并不陌生，但是没有有一个社会能够仅仅依赖它而存在”（达斯古普塔，2008：33—34）。从经济学的角度出发，如果违反规则能够带来巨大的经济利益，那么大多数人都是有动力违反规则的。达斯古普塔因此认为，信任取决于是否有有效的制度予以保障（达斯古普塔，2008）。这似乎又回到了制度与信任的关系问题上。的确，当我们讨论一个社会的整体信任倾向，或者讨论对一个具体制度的信任时，由其他制度组成的制度环境是需要考虑的影响因素。也就是说与文化类似，不同社会在结构环境上的差异也可以解释它们在信任倾向上的不同。比如政体——政治学家认为，一个国家的整体信任度与政治制度和民主程度密切相关（沃伦，2004）。什托姆普卡更进一步认为，现时的结构环境决定了“信任的社会生成”，这些现时的结构环境包括规范的一致性、社会秩序的稳定性和社会组织的透明度、社会环境的熟悉性，以及人和机构的责任性（什托姆普卡，2005）。

总之，信任解释的宏观观点认为，社会文化、政体、制度安排、结构环境等宏观环境因素决定一个社会的群体信任倾向。将信任理解为宏观制度环境的因变量，用于解释群体信任度的差异是有优势的，但是却无法解释为什么在同一个社会中会存在个体信任的差异。更为重要的是，仅用宏观变量解释宏观变量而忽视两者之间的微观作用过程，无法具体而真实地展示信任关系和过程，而且还会遗漏一些重要因素，最终

得出的可能是有偏误的结论。正如科尔曼所指出的,“对这些(信任)现象的传统解释一般保持在宏观水平,选择某种单一的宏观变量作为解释的基础,并或多或少认为这些都是特定现象。这种解释就具体事件而言可能是正确的,但在事件的因果之间遗留了许多未加解释的问题”(科尔曼,1992:192)。因此,我们来讨论一下微观层面的信任研究。

(二)个体信任经验论

即使在同一个社会,不同的人的信任态度也不尽相同。心理学研究对这一点关注较多。在吉登斯的“基本信任”定义中,信任源于婴儿时期的个人经验,它是在婴儿和看护者的亲密接触中形成的(吉登斯,1998)。这一观点应该说源于一些心理学家的经典论述,比如弗洛伊德和阿德勒都特别强调“个体的经验”对于后期人格形成的决定性作用,而这一思想也贯穿于吉登斯关于“现代性与自我认同”分析的始终。

然而卢曼对上述过分注重心理发育期经验的观点提出质疑,认为并非信任或不信任感一经形成就不易改变,学习过程在孩子走出家庭的时候并没有终止,在学习者不断的学习过程中,信任经验也在连续地调整和积累(卢曼,2005)。其他一些相关研究也持类似观点,认为个体的信任心理倾向虽是稳定的,但并非不变,在社会化过程中,人们根据个人经历和所得到的信息不停地更新信任态度(Axelrod,1984)。从婴儿期对家人的信任开始,到童年期与他人玩耍中建立的对玩伴和游戏规则的信任,再到成年之后在与他人合作中形成的对社会规范和社会系统的信任。个体独特的成长经历决定着他(她)形成什么样的“人格的积淀”(什托姆普卡,2005)。

进而,行动者在对特定的信任对象采取信任或不信任的行为时,所依据的并不全是信任对象的个体信息,而是结合自己过去的信任经验的综合判断。这种经验不一定是亲身经历,可能是通过传播途径或在人际交往中获得的。对这些经验的处理会使个体形成一些稳定的信任态度,类似于通常我们所说的“刻板印象”(Williams,2001)。人们正是这样不断地获取信息修正自己的信任经验,以为将来的信任决定做依据。

“发展的信任心理”可以帮助理解个体的独特经历对信任心理的影响,而且还引出了“信任经验”这一重要概念,这说明具体的信任对象过去的行为会影响信任者当下的信任判断。然而,将信任作为个体心理

的研究视角只关注个体的信任经验和稳定的信任心理的形成过程,根据上述论述,我们并不知道在面对具体信任对象时,人们如何处理头脑中的信息,将心理进一步转化为具体的信任态度和行为。心理学研究在这方面并未向下延续。如何把历史信息和现实信息进行分析,从而形成对具体的信任对象的信任态度和行为,理性论者对此做出了论述。

(三)理性论

理性经济人是经济学的基本假设之一,然而在关于信任的研究中,有社会学家亦表现出对这一假设的皈依和应用。与心理学视角从信任假设出发展开研究不同的是,理性经济人假设意味着不信任是初始点。人最初是不信任他人的,以保证自己的既有利益不被损害,当需要通过信任来获利时才会选择信任行为。

科尔曼(J. Colman)对于理性经济人信任行为的分析是这类分析中的典范。他认为,委托人是否采取信任受托人的行为取决于三个因素:受托人守信概率 P (Possibility)、可能的损失 L (Loss) 以及可能的收益 G (Gain)。在委托人做出信任(或不信任)决策之前会首先比较 $P/(1-P)$ 和 L/G , 如果 $P/(1-P) > L/G$, 即守信概率与失信概率之比大于可能的收益与可能的损失之比,委托人会采取信任行动;反之则采取不信任行动。科尔曼进一步认为,委托人采取信任行为的慎重态度取决于 L 和 G 之合,如果两者之合很大,说明决策会对委托人的实际利益产生很大影响,则会促使其慎重考虑;反之则对委托人影响不大,不必过多考虑(很显然,这也是从理性经济人假设出发的分析)(科尔曼, 1992)。

虽然全球社会科学的发展仍处于“经济学帝国主义”之中,但是对理性经济人的批判从未停止。其一认为理性经济人假设本身就是经不起推敲的,因为委托人不可能获得充分信息判断 P 、 L 和 G , 信任本身是一种冒险行为。科尔曼也注意到了这一点,认为“信息”会影响到委托人的判断,委托人得到的相关信息越多,信任行为的风险就会越小(科尔曼, 1992)。但是搜寻信息是需要成本的,要衡量成本和收益,经济学家自己也承认理性经济人通常会选择“理性的无知”(柯武钢、史漫飞, 2003)。因此科尔曼在他的论述中提到寻求信息付出的代价应当小于最终的收益。然而在缺乏现时信息的条件下,行动者依据什么做出决策呢? 上述心理视角的研究表明,人们的行为决策不仅取决于搜集到的现时信息,还受到过去经历的较大影响,这是科尔曼所不曾触及的。

与上述文化、结构论和信任经验论类似, 科尔曼理性论的解释力亦非常有限。尽管如此, 它恰恰解释了从信任经验到信任行为的具体过程。正如上文所述, 心理视角只解释了信任经验或者说稳定的信任心理的形成, 而理性行为分析则可以从信任经验出发, 进一步解释行动者如何分析信任相关信息——包括已有的信任经验信息和新收集到的信任对象信息, 从而将信任经验转化为实际行为。因此两者的结合恰恰弥补了各自的不足, 使得对信任的解释更加充分。

(四)小结: 制度信任的形成过程

根据对三个角度的研究的梳理, 我们发现实际上上述三方面的研究可以顺次衔接, 以科尔曼的理性分析范式为桥梁, 这样大致可以得出信任从宏观到微观、从心理到行为的形成过程模式。结合上文对信任和制度的定义, 我们可以将制度信任的形成过程总结如图 1。

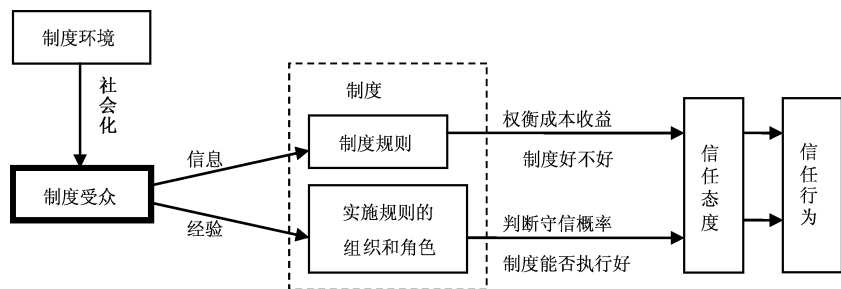


图 1 制度信任的形成过程模式

如图 1 所示, 图中的五个细实线框代表了制度信任形成的五个步骤: 1. 制度环境, 如规范、价值观、社会结构、政体等通过社会化内化于个人, 社会成员在形成稳定的信任倾向的同时, 亦积累了信任经验; 2. 面对一项具体制度, 制度受众会首先利用制度规则所传达的信息权衡成本收益; 3. 制度受众将过去积累的信息(信任经验)和现实的信息进行分析, 从而判断实施规则的角色在多大程度上可信; 4. 在上述两方面分析的基础上, 制度受众形成了具体的信任态度; 5. 在信任态度指导下, 制度受众会做出遵从或不遵从制度规定的行为。

以交通规则为例: 在一个社会分工发达、制度完善的国际大都市, 遵守正式规则已经内化为大多数人的无意识的行为准则。具体到交通

规则,如果每个人都遵从这项规定,那么每个人的出行效率都会提高。根据以往的经验,行动者认为交通警察的职业道德和办事能力都是可信的,同时其他人也会遵守交通规则。在上述判断的基础上,行动者形成的是对交通规则会有效实施的信任。因此行动者也会遵守交通规则。在大部分社会成员信任交通规则的情况下,交通规则就会有效实施,整个城市的交通则会井然有序。但是在很多时候我们会发现堵车的情形,而且有时并不是车多的缘故,而是因为有人不遵守交通规则。这可能源于以下几方面原因:1.在这个社会中没有遵守正式规则的传统,可以想象在一个经常发生“藐视法律”的社会,正式规则都不会被很好的执行;2.交通规则的设计不合理,如果大家都遵守的话,出行效率反而会降低;3.交警的名声很糟糕,按照过去的经验,即使违反交通规则也可以逃过交警的惩罚,或者因为没有遵守正式规则的传统,预期他人不会遵守交通规则。不论上述哪种可能发生,行动者都不会信任交通规则,自然也不会遵照行事。

上述关于交通规则的例子只是为了便于理解而做的一个简单的推论。以上从前人的研究中梳理出来的关于制度信任形成过程的解释范式是否适用,下文将会结合新型农村合作医疗制度做更为具体的演绎。

四、新型农村合作医疗制度信任的形成过程

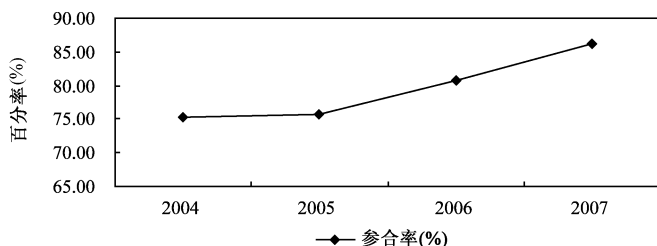
新型农村合作医疗(以下简称新农合)是2003年开始启动的一项农村医疗保障制度。根据2003年1月卫生部、财政部、农业部发布的《关于建立新型农村合作医疗制度的意见》,国家对新农合制度的定义是:“由政府组织、引导、支持,农民自愿参加,个人、集体和政府多方筹资,以大病统筹为主的农民医疗互助共济制度。”从这一定义可以看出,这项制度有以下几个突出特征:一是农民自愿参加;二是以大病统筹为主;三是政府和农民共同承担筹资责任。2003年卫生部在部分农村地区启动试点,4年间这项制度发展迅速,截止到2007年底,全国2859个县中已有2451个县(区、市)推行了新农合制度,参合农民7.3亿人,参合率86.2%(中华人民共和国卫生部,2008a)。

本文主要从农民对新农合的制度信任形成过程角度对该制度进行分析。分析的资料一方面来源于以往的研究文献,另一方面来源于笔

者近 5 年来所做的相关田野调查。

(一) 参合率: 信任行为

新农合制度的主要原则之一是“自愿参加”, 如果这项原则被认真执行的话, 那么农民是否参加新农合很大程度上取决于他们是否信任新农合制度。相应地, 一个地区或全国的参合率可以反映农民对新农合制度的整体信任情况。首先看全国的情况。



数据来源:《2008 中国卫生统计年鉴》(中华人民共和国卫生部, 2008b)。

图 2 全国历年参合率统计图

据图 2 所示, 制度实施 4 年来全国整体的参合率逐年明显提高, 笔者调查的地区情况也类似。在调查的四个中部县, 新农合启动初期的参合率在 60—80% 之间, 而 2008 年这些地区的参合率都超过 90%。单从这些数据看, 绝大多数农民自愿选择参加新农合, 即意味着他们对这项制度是信任的。但是问题的前提是, “自愿参加” 的原则是否被认真执行?

由于中央高度重视新农合制度, 地方政府亦积极督促此项制度的推行, 大多数地方政府都明确规定年度参合率目标, 将其完成情况作为相关干部的年度考核指标之一。在这种情况下, 自然出现基层干部采取多种手段促使农民参合的情况, 规范的手段包括多次上门讲事实、摆道理, 拉关系、套交情, 苦口婆心地劝导; 也有不规范手段, 比如村干部垫付, 跟农民谈交换条件, 甚至从政府支付给农民的某些款项中扣留等。

尽管上述情况使我们不免对“自愿”原则产生怀疑, 但是从对调查地区的农民和基层干部的访谈情况看, 农民对新农合制度的信任情况

与参合率逐年上升的趋势是一致的。最初推动新农合制度时,大多数农民不愿参加。调查地区的基层干部反映,第一年的工作极其难做,上门动员四五次是很常见的,不规范的动员手段也主要发生在第一年。即使这样,第一年的参合率仍然不高。时至今日情况却有了明显变化——基层干部已经不必多次登门动员,到了交费时间,上门一次就可以收取,有些地方的农民甚至自己到村部交费;农民在访谈中表示,自己是自愿参加的,参加这项制度很好,以后也会参加;基层干部不规范的动员手段显著减少,不必花太多精力就可以完成参合率指标。

综上,虽然仍有不规范动员手段存在,“自愿”参合率比实际数字应该低一些,但是实际参合率所反映的情况是真实的,即大多数农民“自愿”参合,表现出他们对新农合制度的信任,而且参合率的逐年上升反映出很多农民对新农合制度的态度经历了从不信任到信任的变化。

(二)对新农合制度规则的评价:成本收益分析

如上文所述,制度受众通过制度内容判断可能的成本和收益。具体到新农合制度,其成本是农民参与这项制度的交费情况,其收益是农民生病时可以得到的补偿情况,这两点是农民最为关注的,也是新农合制度的核心内容。首先就筹资而言,新农合实行政府和农民共同筹资的方式,农民以家庭为单位参加。最初是政府每人补助 20 元,个人交 10 元;2006 年政府的筹资标准提高到每人 40 元,个人筹资标准不变;从 2008 年开始,政府筹资标准进一步提高到 80 元,个人提高到 20 元。其次就补偿方案来说,新农合主要以大病补偿为主,为了扩大收益面,同时设立了家庭门诊账户。具体而言,如果参合农民生病住院,可以得到 30—80% 的补偿^①;如果参合农民只是在门诊看病,则可以用家庭门诊账户里的钱抵销医药费,直到自家门诊账户上的钱用完为止。

农民对新农合的筹资和补偿方案的主观评价如何呢?首先,从成本情况看,2006 年中国农民人均纯收入 3580 元,即使一些贫困地区的农民人均纯收入也已超过 2000 元,这样每人每年 10 元钱的参合成本对农民来说微不足道。其次,从受益的情况看,虽然生病住院的人只是

^① 具体的补偿方案设计较为复杂,报销药品必须在基本药物目录范围内;报销设起付线和封顶线;不同级别的医院报销比例不同;由于人均筹资额一再提高,补偿比例也随之提高;具体方案由县里制定,不同地区方案不同。

少数,大部分农民在制度实施4年来并未受益,但是他们都认识到一旦较大的疾病风险降临,新农合制度可以起到一定保障作用。而且由于政府筹资占大头,农民如果生病住院,一次的费用补偿往往会超过他们过去所交参合金的总合。在访谈中,农民经常用“花钱买平安”、“十人抬一人”、“众人抬一”这样通俗的话来诠释新农合的意义,这说明大多数农民已经具备现代意义的“保险”意识。从成本收益的角度来说,农民对新农合的制度设计总体上是认可的。

值得注意的是,由于人均筹资标准的提高,参合农民的住院补偿比也随之提高,但是并不是所有农民都能说出目前的住院补偿比,而且大部分农民并不知道住院补偿比的逐年变化。结合上文提到的新农合参合率的逐年提高,也就是说农民对新农合制度的信任态度的变化并不是源于新农合制度规定的变化。

(三)对新农合实施者的评价:守信概率判断

新农合制度是由政府推动和实施的,政府是制度的主要实施者,农民会考虑政府官员的行为,形成“制度能否执行好”(守信概率)的判断。根据上文信任理论部分的梳理我们知道,当信任主体判断信任对象能否守信的时候依据的并不完全是当下信息,更多的是对信任对象的“印象”,即“信任经验”。那么农民对政府官员的“印象”如何呢?

在新农合制度中,各级政府都承担一定的职责,具体而言,中央政府负责制定政策框架并承担一部分筹资责任;县级政府制定具体的实施方案并负责资金运行、定点医疗机构监督、审核报销等具体实施工作,同时也承担一部分筹资责任;乡镇政府和村委会则直接面对农民,负责新农合的宣传、动员,以及收取农民的参合费用。从笔者调查的情况看,农民对各级政府的信任态度并不相同。有趣的是,尽管农民与中央政府之间的距离最远,但是他们对这一级的干部却是最信任的,他们可以经常从电视、广播等媒体中了解到中央的政策动向,认为“中央领导人与咱农民是一条心”。而与此形成鲜明对比的是农民对县、乡(镇)两级干部的不信任,在大多数农民的眼中,“中央政策是好的,但是执行到下面就变了样了”。正是在上述印象的影响下,尽管在新农合实施之初,基层干部花费了大量时间和精力用于宣传动员,还是有很多农民采取了观望态度。然而在新农合实施几年后,农民对政府的相关态度却有所变化。一方面,农民从媒体报道中得出的判断是,新农合是“国家

大政策”，中央政府非常重视，因此地方上也不敢怠慢；另一方面，从新农合实际执行的情况看，参合的住院病人都得到了补偿，虽然农民们不清楚补偿数额是否正确，但是相对于参合成本来说已经很合算了。因此，就新农合的执行而言，几年来农民的信任经验更新的结果是倾向于相信各级政府能够将这项政策执行好。

与其他很多由政府推动的制度不同的是，新农合制度的最终目的是提高农民对医疗服务的可及性，因此还涉及到另外一个实施者——医疗机构。从文献和笔者调查的情况看，农民对医院和医生的信任情况并不乐观，而且这一点在个别地区还比较突出，已经影响到农民对新农合的信任。如据 2008 年第 8 期《中国经济周刊》报道，在甘肃省天水市某镇出现部分农民“退合”行为，记者通过调查发现，最主要的原因是作为新农合主要定点医疗机构的乡镇卫生院的医疗条件太差，农民无法从新农合中得到实惠。这一情况笔者在调查中亦有体会。除此之外，调查地区的农民对医院的收费也颇为怀疑，很多农民提到在新农合实施后，就医的总费用提高了，“原来 100 块钱可以看好的病，现在要 200 块钱才行。”虽然农民们没有确切的证据证明这一情况，但是这种说法却被普遍接受，因此新农合的实施实际上加重了农民对医生的不信任。尽管如此，从调查地区的情况看，农民对医生的不信任还未影响到对新农合制度的信任态度。这是因为他们认为，尽管医生会“宰”参合农民，但是报销之后算下来，还是比不参合实惠。但这其中的隐患值得注意，如果上述定点医疗机构的医疗条件和收费问题继续恶化，最终的结果必然是农民不再相信医疗机构能执行好新农合制度，也就不再“自愿参合”了。

农民对政府尤其是中央政府的信任经验的更新，以及新农合实施几年来农民得到的实惠，可以解释农民对新农合信任态度的改善；尽管农民对基层政府和医疗机构的较低信任度还未造成对新农合制度的不信任，但是这些却是不可忽视的隐患，未来有可能对这一制度造成威胁。

（四）制度环境解释

通过以上分析可以看出，大多数农民通过对新农合制度方案和政府相关行为的分析，得出了信任新农合制度的判断；而对政府信任经验的更新可以解释农民对制度信任态度的改变。但是对信任过程的解释并未到此结束，因为我们还不知道为什么农民对中央政府是信任的，而

对基层政府和医疗机构却不信任, 以及信任经验更新的深层原因是什么, 这些都可以从制度环境中寻求解释。此外, 制度为何以特定内容在特定时间出台, 事实上也是制度环境决定的。

首先, 在制度内容方面, 以 2002 年为界, 中国农村的合作医疗制度可以用“旧”和“新”区分。前者是农民之间的一种社区“合作”, 后者虽然仍被称为新型农村“合作”医疗制度, 但是已经明显地超出了社区的界限, 而更多了政府主导的色彩。过去的合作医疗一直是以农村集体为单位进行筹资和管理, 政府只参与指导、宣传、推动等工作, 随着集体经济的瓦解, 合作医疗也迅速解体。20 世纪的 80、90 年代, 在制度性质没有根本改变的情况下, 合作医疗屡建屡败。从 90 年代开始, 农民收入增速放缓、医疗费用上涨、农民没有任何医疗保障等情况同时存在, 到 90 年代末 21 世纪初, 这些矛盾愈发突出, 构成当时严重社会发展失衡的重要方面。在这种情况下, 中央开始实施一系列政策促进农村经济和社会发展, 其中包括下决心承担起农民医疗保障的责任。这正是以“政府主导”为特征的新农合制度出现的主要背景, 以此可以理解为什么政府在新农合制度中开始承担主要的筹资责任, 而农民只需付出很小的参合成本。

其次, 在制度执行机构——政府的行为方面, 不论是对中央政府的信任还是对基层政府的不信任, 都与制度环境, 或者说其他制度的实施有关。正如上文所述, 进入 21 世纪以来, 政府推出了很多惠农政策, 比如取消农业税、提供种粮补贴和柴油补贴、为农村儿童提供义务教育等, 这些政策的先后实施无不在改善和强化着政府形象, 尤其是农民从媒体中了解到这些都是中央政府宣传和推动的政策, 因此对中央政府表现出了较高的信任。然而对基层政府官员的不信任却是另外一些政策实施的结果。21 世纪以前, 很多政策对农民非常不利, 而基层官员是直接面对农民的政策实施者, 因此农民和基层官员的冲突不可避免。主要原因包括上级行政命令和农民利益有时并不完全统一, 农村基层干部在处理两者之间的矛盾时, 往往注重前者而忽视后者; 基层干部可能由于自身能力或其他原因而不能很好地执行政策; 基层干部在执行政策的过程中存在以权谋私等不规范行为, 损害了农民的利益。在这些情况下, “农民不相信干部, 也就不相信由干部执行的政策” (吴明, 2004)。虽然目前的政策环境正在朝有利于农民的方向发展, 基层干部与农民的对立不再那么严重, 但是一方面经验的更新需要一个过程, 需

要时间给农民再次熟悉基层干部的新的角色定位,比如一直提倡的“服务型政府”(周飞舟,2006);另一方面,基层干部克服自身的缺陷,转变工作作风同样需要一个过程,而且这两个过程都不是必然的。这样我们看到的仍然是农民对基层政府的不信任。

那么在对中央政府的信任和对基层政府的不信任之间,农民为何最终选择相信新农合能执行好呢?这是因为在新农合推行期间,大部分惠农政策得到较好实施——比如粮种补贴直接打到农民的账户上,农民自己去信用合作社或银行领取,减少了中间可能克扣、贪污的机会——这些给农民的印象是中央控制政策的能力在加强。具体到新农合制度,农民基于对中央政府的信任和新农合几年来的规范实施而更新了信任经验,认为新农合制度能执行好。

第三,在制度执行机构——医疗机构的行为方面,卫生资源分配不合理、对卫生机构监管不力是公认的严重问题。改革开放30年至今,可以说卫生改革一直是滞后的,目前仍缺乏对卫生改革的统一规划和全盘考虑。2008年,中国新上任的卫生部长陈竺提出了卫生体系建设“四梁八柱”的概念,其中“四梁”指卫生服务提供体系、医疗保障体系、药品流通体系和公共卫生体系。这意味着整个卫生体系是一体的,应该共同推进,同时任何一部分的发展都会受到其他部分的影响。然而现实情况是,2000年开始的对农村卫生问题的关注只催生了新农合制度,这是在所有卫生制度中最容易建立也最容易见效的制度。与此形成鲜明对比的是其他卫生制度的改革仍处于讨论中,实质性方案并没有提出。由于医疗服务体系和药品流通体系建设的滞后,使得各种医疗机构不得不“以药养医”,过分追逐经济利益,从而提供过度和不恰当的服务;同样是因为卫生资源完全依靠市场进行配置,导致农村地区医疗资源匮乏(葛延风、贡森等,2007;石光,2007)。

五、总结与推论

本文对新农合制度信任的分析,基本上演绎了制度信任形成过程的分析框架:1.2000年以前,国家推行的很多政策不利于农民,加上实施政策的基层干部的不规范行为,使得农民形成了对政府官员,尤其是基层官员的不良印象。自2002年以来,随着诸多惠农政策的推出和落

实, 农民对政府尤其对中央政府的印象有了很大改观; 新农合制度作为这些惠农政策之一, 从 2003 年开始试点实施; 然而卫生改革的滞后也带来了与医疗机构相关的种种问题。2. 正是受到中央惠农政策导向的影响, 以新面貌出现的新农合制度在内容上首次以政府筹资为主, 农民只需交纳较少的参合费, 这样从成本和可能的收益角度考虑, 农民认为制度设计是可以接受的。3. 对基层官员的不良印象使得在新农合推动之初, 农民对政府官员能否执行好这项政策持怀疑态度。随着对中央政府信任度的提高, 以及制度实施几年来相对规范的执行情况, 农民相信在中央政府的推动下, 这项制度能执行好。农民对基层干部和医疗机构的低信任度虽然存在, 但是他们认为上述机构目前的行为还未影响到新农合的有效实施, 即目前农民对新农合所有实施机构的综合判断是正向的。4. 农民对新农合的信任态度经历了从不信任到信任的过程, 至今绝大部分农民会自愿参加新农合; 但是我们亦可以发现隐患的存在, 问题的恶化会导向由信任向不信任的转变。

通过上述分析, 我们可以认为将制度信任理解成一个过程有两层意思: 第一, 从制度信任的形成机制看, 信任是一种从宏观到微观、从心理到行为的形成过程; 第二, 就一项具体制度而言, 既然制度环境是制度信任形成的最终影响因素, 而制度环境又是不断变化的, 因此制度信任也不是稳定不变的, 它处于随制度环境变化而变化的过程中。

此外, 由于信任是对未来未知事情的预测与期待, 是一种冒险行为, 因此也就不存在绝对的信任或不信任, 而是行动者在综合分析可能的成本收益和对方守信概率后的理性行为。在科尔曼的分析框架中, 他提出了收益(G)、损失(L)、守信概率(P)之间的比率公式, 以此解释行动者的信任行为, 但是实际上G、L、P的值是难以确定的, 因此比率公式也不易操作。通过对新农合制度的演绎, 仍是在科尔曼的理性分析框架下, 我们可以得出另外一个分析思路, 如表 1 所示。

根据制度受众对制度的成本收益和制度实施者守信概率的分别判断, 可以得出如表 1 所示的 4 种情况: 情况 1 代表制度受众即认为参与制度的成本收益是合适的, 同时也相信制度实施者能够将制度执行好, 如同现在大多数农民对新农合制度的

表 1 信任的理性分析思路

		守信概率	
		+	-
成本收益	+	1	2
	-	3	4

判断,因此会参与或遵守制度。情况2代表制度受众认为参与制度的成本收益是合适的,但是不相信制度能被执行好,如同新农合推动初期的情况,这证明即使成本再小,制度受众也不会信任制度。情况3代表制度受众认为参与制度的成本收益不合适,而制度执行者可以执行好制度,可以想象从理性假设出发,制度受众也不会信任制度。情况4代表制度受众既对制度设计不满意,同时也不相信制度执行者能将制度执行好,这可以用旧农合的例子来解释。很多研究证明,经济体制的变迁和集体经济的解体只是旧农合瓦解的外部促成因素,该制度内部也是缺乏可持续性的(陈锡文,2001)。一方面制度设计不合理,仅仅依赖有限的集体资源不能给农民提供足够的医疗保障;另一方面制度实施也有问题,“干部吃好药,农民吃草药”的问题非常普遍(李卫平,2002)。可想而知这样的制度很难被受众接受,其随集体经济解体而迅速瓦解就容易理解了。也就是说,当制度受众面对一项具体制度时,只有他们对制度可能的成本收益,以及实施者可能的执行情况同时做正向判断的时候,他们才会信任这项制度。

本文提出的过程范式是解释制度信任形成过程的一般范式,如果证明正确的话,应该适用于大部分制度。上文演绎的新农合制度只是一个目前已经获得大多数制度受众信任的案例,正如我们看到的,一方面,新农合制度也存在信任隐患;另一方面,中国有更多的制度并没有获得信任,整个中国社会正面临着信任危机。尽管国内外对于信任环境的宏观分析已然不少,但希望本文的分析框架能够给下一步的研究提供微观支持。

参考文献:

- 安东尼·吉登斯,1998,《现代性与自我认同》,赵旭东、方文译,上海:三联书店。
- 彼得·什托姆普卡,2005,《信任:一种社会学理论》,程胜利译,北京:中华书局。
- 陈锡文,2001,《中国农村经济体制变革和农村卫生事业的发展》,《中国卫生经济》第1期。
- 道格拉斯·诺斯,1994,《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海:三联书店。
- 帕萨·达斯古普塔,2008,《大众经济学》,叶硕、谭静译,南京:译林出版社。
- 冯仕政,2004,《我国当前的信任危机与社会安全》,《中国人民大学学报》第2期。
- 弗朗西斯·福山,2001,《信任:社会美德与创造经济繁荣》,彭志华译,海口:海南出版社。
- 葛延风、贡森等,2007,《中国医改:问题、根源、出路》,北京:中国发展出版社。
- 柯武钢、史漫飞,2003,《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,北京:商务印书馆。
- 李卫平,2002,《中国农村健康保障的选择》,北京:中国财政经济出版社。
- 刘少杰,2006,《国外社会学理论》,北京:高等教育出版社。

- 罗素·哈丁, 2004,《我们要信任政府吗?》,载马克·E.沃伦主编:《民主与信任》,吴辉译,吴辉译,北京:华夏出版社。
- 罗家德、叶勇助, 2007,《中国人的信任游戏》,北京:社会科学文献出版社。
- 罗伯特·D.帕特南, 2001,《使民主运转起来》,王列、赖海格译,南昌:江西人民出版社。
- 马克·E.沃伦, 2004,《民主理论与信任》,载马克·E.沃伦主编:《民主与信任》,吴辉译,北京:华夏出版社。
- 尼克拉斯·卢曼, 2005,《信任》,瞿铁鹏、李强译,上海:上海世纪出版集团。
- 青木昌彦, 2001,《比较制度分析》,周黎安译,上海:上海远东出版社。
- 石光, 2007,《中国卫生资源配置的制度经济学研究》,北京:中国社会出版社。
- 吴明, 2004,《农村新型合作医疗制度的政策分析》,载卫生部统计信息中心主编:《卫生改革专题调查研究——第三次国家卫生服务调查社会学评估报告》,北京:中国协和医科大学出版社。
- 詹姆斯·科尔曼, 1992,《社会理论的基础(上)》,邓方译,北京:社会科学文献出版社。
- 张静, 1997,《信任问题》,《社会学研究》第3期。
- 张维迎, 2003,《信息、信任与法律》,上海:三联书店。
- 郑杭生, 1994,《社会学概论新修》,北京:中国人民大学出版社。
- , 2001,《信任论》,北京:中国广播电视出版社。
- 郑也来, 2001,《信任论》,北京:中国广播电视出版社。
- 郑也夫、彭泗清, 2003,《中国社会中的信任》,北京:中国城市出版社。
- 中华人民共和国卫生部, 2008a,《2007年中国卫生事业发展情况统计公报》(<http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/zwgkzt/pwstj/index.htm>)。
- , 2008b,《2008中国卫生统计年鉴》(<http://www.moh.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/zwgkzt/pwstj/index.htm>)。
- 周飞舟, 2006,《从“汲取型”政权到“悬浮型”政权——税费改革对国家与农民关系之影响》,《社会学研究》第3期。
- 周雪光, 1999,《西方社会学关于中国组织与制度变迁研究状况述评》,《社会学研究》第4期。
- Axelrod, R. 1984, *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Deutsch, Morton 1958, “Trust and Suspicion.” *The Journal of Conflict Resolution* 4.
- Scott, Richard 1995 *Institutions and Organizations*. New York: Thousand Oaks.
- Shapiro Susan P. 1987, “The Social Control of Impersonal Trust.” *The American Journal of Sociology* 3.
- Williams Michele 2001, “In Whom We Trust: Group Membership as an Affective Context for Trust Development.” *The Academy of Management Review* 3.
- Zuker L. 1986, “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure.” *Research in Organizational Behavior* 8.

作者单位:清华大学社会学系
责任编辑:张志敏

Abstract: In the past 20 years, under the inducement of industrialization-guided targets of economy development, the local government tried to maximize rentals through continuous land acquisition, which brought about farmers' strong dissatisfaction and resisting activities, and threatened central government's grain security goals as well as social justice and stability. For this reason, the central government has made active responses during the past over 10 years, trying to redefine the power relationship between the central government, local government and farmers during the course of land acquisition. With regard to the direction of land acquisition system revolution, we can find it clearly in such interactive relationship that land privatization logic does have defects.

Abstract: Through reviewing literature of trust study, this paper develops a paradigm to analyze the formation process of institutional trust. The author argues that understanding the institutional trust in a procedural way has two meanings. On one hand, the formation of institutional trust is a process which begins from institutional environment to individual behavior, from attitude to action. On the other hand, as institutional environment, which is the final decisive explanation of institutional trust, is in the process of changing, the institutional trust is certainly changing with the institutional environment.

Abstract: This paper is a case study on the labor process of female migrants in service industry. It focuses on the management strategies which result in the split of female migrants working in the same restaurant, especially the differentiation between the "older sisters" and the "younger sisters". The difference may simply seem to be a matter of age, nevertheless the real reason is the gender construction of age and its distinct consequences on women's family roles and social responsibilities. On the one hand, it leads to their different responses to the management, the clients and their families; on the other hand, capitalized by the management, it results in differentiations among female migrants in terms of competition of labor power, labor reproduction and dependence, and the distribution of work. Thus comes despotic control on the older sisters and hegemonic domination on the younger sisters, by the restaurant management.