


政府公信力的 生成逻辑

——基于当代中国回应型政治运行实践的研究

季燕霞 著

ZHENG FU GONGXIN LI DE
SHENGCHENG LUOJI
JIYU DANGDAI ZHONGGUO HUIYINGXING
ZHENGZHI YUNXING SHIJIAN DE YANJIU

 人 民 出 版 社

政府公信力的 生成逻辑

——基于当代中国回应型政治运行实践的研究

季燕霞 著

ZHENGFU GONGXINLI DE
SHENGCHENG LUOJI
JIYU DANGDAI ZHONGGUO HUIYINGXING
ZHENGZHI YUNXING SHIJIAN DE YANJIU

 人 民 出 版 社

责任编辑:姜冬红

图书在版编目(CIP)数据

政府公信力的生成逻辑:基于当代中国回应型政治运行实践的研究/

季燕霞 著. —北京:人民出版社,2015.12

ISBN 978-7-01-015630-9

I. ①政… II. ①季… III. ①国家行政机关-行政管理-研究-中国

IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 301300 号

政府公信力的生成逻辑

ZHENGFU GONGXINLI DE SHENGCHENG LUOJI

——基于当代中国回应型政治运行实践的研究

季燕霞 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15

字数:230 千字

ISBN 978-7-01-015630-9 定价:38.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书获“南通大学人文社科出版基金重点资助”项目资助

目 录

第一章 导论 / 1

- 一、政府公信力:一种至关重要的社会关系存在 / 1
- 二、政府公信力:在抽象与具体之间 / 5
 - (一)政府公信力与政府诚信、政府信用、政府信任 / 5
 - (二)政府公信力与政府能力、满意度、动员力 / 7
 - (三)政府公信力评价的主要维度 / 7
 - (四)社会转型发展中政府公信力遭遇的挑战 / 9
- 三、本书研究的基本思路 / 11

第二章 回应型政治:政府公信力生成的实践路径 / 17

- 一、回应与“回应型政治”的运行范式 / 18
 - (一)“回应”的学术内涵 / 18
 - (二)“回应型政治”的运行范式 / 20
- 二、回应型政治有效运行的支点 / 23
 - (一)责任政府 / 23
 - (二)责任社会 / 26
 - (三)社会资源 / 29
 - (四)决策平台 / 31
- 三、当代中国政府回应的环境与动力 / 34
 - (一)政府回应的环境 / 34
 - (二)政府回应的动力 / 37

- 四、政府的被动回应与主动回应 / 39
 - (一) 被动回应及实践中存在的问题 / 40
 - (二) 主动回应及其实践中隐舍的不足 / 42
- 五、推进回应型政治有效运行的实践原则 / 43
 - (一) 确立管理客体中心主义原则 / 43
 - (二) 寻求“强政府”与“强社会”之间的相对平衡 / 45
 - (三) 构建有效的回应机制 / 46
 - (四) 在公共物品供给上作出正确的时序选择 / 48

第三章 人民性:政府公信力主体的价值依归 / 50

- 一、政治管理的界说 / 50
- 二、人民性:我国政府行政的价值依归 / 52
 - (一) 政府人民性的内涵及其主要表现 / 53
 - (二) 人民在改革发展实践中的主体作用 / 54
- 三、政府管理的环境变化与政府职能转变 / 57
 - (一) 政府管理的体制选择 / 58
 - (二) 公共需求的“马斯洛效应”——“强政府”的现实依据 / 61
 - (三) 从经济服务到社会公共服务——我国政府职能的跃迁 / 63
- 四、构建服务型政府——一场深刻的政治管理变革 / 65
 - (一) 公共服务社会化 / 67
 - (二) 公共财政民主化 / 69
 - (三) 公共服务职位开放化 / 71
 - (四) 公共服务法治化 / 73

第四章 主动回应民意:政府公信力的逻辑起点 / 75

- 一、何谓民意 / 75

二、网络民意:一种崭新的民意表达方式	/ 79
(一)草根民众挑战政治精英的话语主导	/ 81
(二)网络互动促进民意表达深度	/ 82
(三)公民权益表达拓展民意表达宽度	/ 84
(四)网民情绪宣泄推助民意表达强度	/ 87
三、政府回应网络民意实践中面临的挑战	/ 88
(一)在价值判断层面	/ 89
(二)在技术运用层面	/ 90
(三)在制度施行层面	/ 91
(四)在应对能力层面	/ 92
四、增强政府回应民意的有效性	/ 95
(一)提升对政府回应民意的价值认知	/ 95
(二)有效甄别、融合网络民意	/ 97
(三)发挥网络平台的政府回应功能	/ 99
(四)推进政府回应与体制内的制度对接	/ 100
(五)增强大数据时代公共决策的包容性	/ 102
第五章 有效预防和化解社会矛盾:跨越“塔西佗陷阱”	/ 104
一、群体性事件:社会矛盾的集结式爆发	/ 105
(一)群体性事件的表象与实质	/ 105
(二)群体性事件爆发的社会背景	/ 108
(三)群体性事件发生机制的理论诠释及其启示	/ 112
二、PX 项目事件:社会利益矛盾的典型形态	/ 117
(一)PX 项目事件的缘起及其特征	/ 117
(二)地方政府何以成为环境利益矛盾的焦点	/ 119
(三)地方重大工程项目社会风险评估制度运行中的困境	/ 123
三、创新有效预防和化解社会矛盾体制	/ 127
(一)突出“以人为本”的发展理念,增强公共决策的	

透明度 / 128

(二) 重视风险感知, 推动应急管理转向综合风险治理 / 129

(三) 强化利益—风险平衡思维, 有效协调利益相关者
之间的关系 / 130

(四) 注重科学决策, 完善重大工程项目社会风险
评估制度 / 131

第六章 约束权力者的偏好: 政府公信力的内生逻辑 / 133

一、偏好转换及其心理基础 / 133

(一) 公共政治生活中的“偏好”与“偏好转换” / 133

(二) 偏好转换的心理基础 / 136

二、权力者的偏好: 何以成为一个问题 / 138

(一) 权力者偏好的代表性 / 138

(二) 权力者的理性自负倾向 / 139

(三) 权力者偏好与公共政策选择 / 140

(四) 地方政府偏好的特质 / 141

三、有效约束权力者的偏好 / 143

(一) 深入推进政府信息公开 / 144

(二) 发挥公共舆论的“民主场域”作用 / 148

(三) 践行协商民主的治理方式 / 150

(四) 弘扬公民参与的价值 / 152

(五) 治国者必先受制于法 / 154

第七章 构建社会诚信: 利益制度约束下的理性选择 / 158

一、诚信: 社会生活的必要准则 / 158

二、诚信行为与制度约束 / 160

(一) 诚信行为: 利益制度约束下的理性选择 / 160

(二) 诚信的利益约束制度演进 / 162

三、政府诚信的社会影响	/ 165
(一) 政府诚信与国家体系的运行	/ 165
(二) 政府诚信的独特性	/ 167
(三) 政府官员德行的社会效应	/ 169
四、我国社会转型中的政府诚信问题	/ 170
(一) 信息公开步履维艰	/ 171
(二) 差别化对待不同群体的利益诉求	/ 172
(三) 地方政府行政职权缺乏边界约束	/ 173
(四) 行政不作为	/ 174
(五) 政策措施变动频繁	/ 174
(六) 权力寻租现象蔓延	/ 175
五、构建社会诚信的制度约束机制	/ 176
(一) 健全社会行为主体的信誉制度	/ 178
(二) 完善公共权力运行的问责制度	/ 178
(三) 强化公共舆论的监督作用	/ 179
(四) 运用法治思维和法治方式维护政府行政的程序正义	/ 180
第八章 增进反腐败的政治功能:政府公信力的重要支撑	/ 181
一、腐败的本质与反腐败的政治属性	/ 181
(一) 腐败的本质	/ 181
(二) 反腐败的政治属性及其评判的三个基本维度	/ 183
二、转型期我国权力腐败的生成机理	/ 186
(一) 权力的“内部性”倾向	/ 186
(二) 权力市场化	/ 187
(三) 审批腐败——行政权力的设租与寻租	/ 189
(四) “窝案”——嵌入式的腐败同盟	/ 192
(五) 公款消费——一种“美其名曰”的特权腐败	/ 194
(六) 经济腐败与政治腐败相互交织	/ 195

- 三、我国政府反腐败的实践特色 / 197
 - (一) 执政党的有效领导——反腐败的政治资源 / 197
 - (二) 标本兼治——反腐败的行动策略 / 199
 - (三) 减少行政审批——挤压权力寻租的空间 / 202
 - (四) 推行权力清单——促进政府行政公开透明 / 204
- 四、增进反腐败的政治功能有待深化认识的几大关系 / 206
 - (一) 廉洁政府与民主政治 / 206
 - (二) 政府与市场 / 209
 - (三) “晒权”与“治权” / 213
 - (四) 反腐败与推进国家治理现代化 / 215
 - (五) 优化政治内生态与政治外生态 / 219

主要参考文献 / 224

后 记 / 229

第一章 导 论

政府公信力是政府合法性及政府与民众关系的具体体现,是维系国家治理和社会秩序的核心要素。作为一种至关重要的社会关系,政府公信力的生成基于政府对民众期待的有效回应,在于政府与社会的合作共治。在实践中,政府主动、及时、有效地回应广大民众最关心、反映最强烈的现实问题,在公共政策制定和公共物品供给中,依据社会公共利益的最大公约数,合理配置社会资源,确保程序公平,并争取可分配资源总量稳定增长,是政府公信力生成逻辑的核心——它需要政府的理性自觉,也需要政府、公民、利益群体和各种社会组织等多元力量的合作互动。

一、政府公信力:一种至关重要的社会关系存在

公信力是一定的组织机构、团体或重要人物所具有的使民众信任的力量,体现着特定主体所具有的权威性、社会信誉度以及在民众中的影响力。对于任何组织或个人而言,公信力不是与生俱来的,而是社会行为主体在相互交往过程中获取行动预期与反馈的判断基础之上日积月累而生成的,并且需要不断地用心经营和维护。在纷繁的现实社会关系中,反映着政府与民众关系的政府公信力无疑是最重要的,它“是群众对政府履行公共职责情况的评价,也是对政府合法性的信任感和归属感,增强政府存在的合法性”^①。政

^① [美]乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》,中国人民大学出版社2003年版,第162页。

府公信力维系着国家的稳定与社会的和谐发展。

政府公信力是政府通过自己的行为得到社会民众信任和认可的能力,反映人民群众对政府的信任度和满意度。其中,政府是政府公信力的主体,居于主导地位。作为公共权力的执行者占有绝大多数的公共资源,掌握着公共权力进行国家管理和公共服务的行政活动。政府所实施进行的各种行政活动必然产生一定的结果,民众对政府的行政行为过程以及产生的效果作出评价,可见,政府在政府公信力形成的过程中扮演施动者的角色。作为客体,民众对政府的最终评价以及是否持肯定认可的态度也是基于政府的行为,民众在政府公信力形成的过程中是受众。政府的行政行为是民众对政府作出价值判断的前提,没有政府的行为就无法产生民众对于政府行政行为是否信任的判断,也就无所谓政府公信力的形成,这之间存在时间上先后、逻辑上因果的顺序。政府公信力产生的主导者是政府,而不是民众的主观价值判断。需要从政府的角度出发,强调政府在政府公信力形成中的主动作用。

民众是政府公信力的客体,是政府行为的受动者。从民众的角度来判断一个政府是否具有公信力,应该从社会大众对于政府的认知来考察。在不同的年代,民众对政府的认知有所不同,即使在同一个时代环境下,民众对于政府公信力感知的对象不同也会造成对政府认知的差别。一般而言,民众对政府或政治体系的价值诉求常常是物质主义和后物质主义^①的交替或交织。在经过了较长时期相对稳定的经济增长和物质繁荣之后,人们不必为生存而担忧,价值追求从原来的注重经济、发展、繁荣等物质因素逐步转向更为关注公民权利、公民自由、公民参与等非物质因素。反映在政治领域,就是原来以追求并享受治理成果为特征的“物质主义公民”逐步转向为

^① 1977年,美国密歇根大学研究员罗纳德·英格利哈特出版了《寂静的革命——西方公众变化中的价值观和政治方式》一书,第一次提出了“后物质主义”概念。他认为由于新中间层增加和高学历层增加等因素,在新一代选民中发生了后物质主义的深刻价值转折,人们社会中的绝大多数成员从热衷于经济增长和财富占有等物质价值转向对生态环境、生活质量、人权与公民自由等后物质价值的关注。其中,生活质量、自我实现和公民自由是后物质主义的基本诉求。

要求公民权、自由、公正的“批判性公民”。显然,后物质主义价值观的兴起与“批判性公民”的产生,在很大程度上影响了人们对政治运行合法性的判断标准。民众对政治体系的认同由原来主要取决于政治体系所提供的产品和服务,逐渐转变为主要取决于政治体系的运行过程是否合法、清廉、是否符合公民权利的实现。

与其他社会组织以及个人(主要是民众人物)的公信力相比,政府公信力的影响显然更为广泛而深远。政府作为公共权力的执行机关,对全社会进行管理。政府的管理内容、管理方式涉及了政治、经济、文化、社会生活的方方面面,大到国家发展方向,小到人民的日常生活。这必然要求政府必须在广泛征求社会各界意见与诉求的基础上制定和执行政策。政府是一个国家最重要的上层建筑,并且代表国家对外交往,其活动范围在涉及社会各个方面的同时也涉及国际事务,政府公信力的变化不仅在本国会产生广泛影响,也会因此而改变一国政府在国际中的形象和地位。与此同时,政府作为公共权力的执行机关在制定、执行政策的过程中,要与社会各界交往,其影响是弥散性的,会在社会民众中扩展,甚至会产生连锁反应。政府公信力缺失或下降,可能导致社会的各个主体心理失衡,从而出现不良信用行为,致使整体社会信用环境恶化。

应当看到,政府公信力的形成过程具有动态性,会伴随着政府行为的变化而变化,呈现出不稳定性。即使政府的行为赢得民众的满意认可,获得政府公信力,但是也容易受到突发事件的影响。面对突发情况,如果政府采用了恰当的处理方式,给人民群众一个较为完满的处理结果,人民对政府的信任感会倍增,对政府公信力就会产生巨大的推进作用;如果政府的处理方式产生偏差,处理效果偏离了民众的期待,甚至背离了人民的愿望,民众对政府的信任感会骤降,政府公信力可能在短时间内迅速消亡。而重建政府公信力则需要相当长的时间和更多方面的努力。

政府公信力的社会影响及其功能是广泛而深远的,具体体现在:增强社会确定性,维持稳定秩序。作为一种社会资本,政府公信力在政府与民众之间架起一座桥梁,在复杂的风险社会中维持政府—民众关系的持续性,构成

整个社会稳定的中枢,以确定性来对付不确定性,并在这种相对的确定性中培养民众对制度的信心。其中,确定性实际上还意味着一定的强制力量,这种强制力量与人们经由信任的简化程序在人们心中逐渐形成的自愿性,由此结合在一起,就能够维持社会稳定和发展秩序。

为公共权力提供连续的合法性基础。政府公信与公共权力、政治权威是平行共生的机制,它们互相促进,为政府的存在和运行提供合法性。政府行使公共权力的合法性来自民众的认可和支 持,因此,政府的合法性基础实际上就是某种信任和民众认可。公信政府的合法性基础是连续的、强大的,在于民众对政府提供公共物品和公共服务的能力的信任,并在这种信任关系的基础上,在政府的公共权力与责任和公民的权利与义务之间营造出某种良性的动态平衡关系。政府在这种关系中居于行动上的主动,也即是说,政府必须以其主动的行为和对过去经验的宣传来不断赢得民众的信任,从而获得持续、稳定的社会支持。

促进政府职能转变。政府公信力表现在政府忠实履行职责上,但履行职责首先涉及的就是政府职能的定位,在不越位、不缺位的情况下依法谋求公共利益的最大化。政府公信力的最终判断权掌握在民众手中,社会民众的切身需要和根本利益决定着政府职能在不同时期的变化,只有敏锐而正确地抓住人民群众对政府公信的判断,政府的公信体系才能维持。在当下的社会转型期,需要进一步转变政府职能。我国政府职能长期以来是增长效率优先,相对忽视了公共健康、社会保障、环境保护等问题,而政府对公共事务的管理是包括上述所有方面在内的一个综合系统,任何一个方面的偏颇都可能影响政府公信力。因此,政府公信力的维持要求政府职能因社会发展环境和民众期待的变化而作出相应的调整和变革。

为构建新型国家治理结构提供联结点。在充满危机和风险的现代社会,新型国家治理结构的一个核心要素就是政府与公民个体、社会不同群体及组织的互动合作。政府与民众以及社会主体之间的相互信任使人们打破政治与经济、公域和私域的界限,进行跨领域、跨部门、跨地区的合作。政府承担着配置社会资源的权威功能,市场则是分配社会资源最有效的机制,各

种民间志愿组织又充分展示出机动灵活的信息传送功能,而贯穿政府、市场、民间组织的主线则是以政府诚信为核心的社会诚信系统。只有在权利与责任对应的基础上,以政府公信为主导连接社会各领域的新型国家治理结构才可能建立起来。

二、政府公信力:在抽象与具体之间

现代社会,政府公信力代表执政形象和执政合法性,具体地展现着从中央到地方、基层各层次政府的执政能力。而当这种政府能力运用到国家发展上,则是一种国家软实力的重要体现。概括而言,政府公信力是基于政府具体行政行为的一种社会评价或价值判断,是对政府实践的概括或抽象,而其内涵则是具体的、多层面的。

(一) 政府公信力与政府诚信、政府信用、政府信任

政府诚信、政府信用和政府信任与政府公信力概念相近且联系密切。这些概念都以“信”作为关注政府活动的切入点。但是,它们所反映或研究的问题角度则各有侧重:政府诚信主要是从政府的政治道德和社会道德角度进行探讨;政府信用主要是从政府的自身资源即信任使用的角度予以关注;政府信任反映的是政府与民众信任关系的建立,是一种客观描述;而政府公信力强调了政府获得民众信任的能力,突出民众对政府公信的价值判断和认同程度。

政府公信力的特性在于:第一,有明确的主体和客体。主体是掌握公共权力并依据自身资源开展行政活动的政府,客体是判断政府行政行为的社会民众。但两者之间常常存在着普遍的信息不对称,民众在把权力交由政府之时,实质上就处于一种信息相对弱势处境,政府获得了在信息获取和处理上的绝对强势。由此隐含着政务信息不对称之下的道德风险——政府诚

信或政府信用问题。

第二,政府公信力本身没有主观性价值取向,只是政府行为的一种客观体现。政府公信力的直接影响因素是政府的行政活动或者行政行为,具体说是政府的价值理念、行政决策、工作方式等是否符合民众的普遍性意愿,如公正、高效、廉洁、民主、责任性等,也包括政府行政活动是否讲求信用、注重承诺。

第三,政府公信力研究的涵盖面较为宽泛,包括了政府诚信、政府信用和政府信任等几个方面的内容,不同于单纯讲政府诚信、政府信用和政府信任。政府单纯讲信用、守诚信、建信任未必能达到使民众信任的程度,即政府公信力的提升不是靠单一的途径来解决的,它更重要的是体现民众在多大的程度上对政府活动持信任态度,这种评价最终转化为政府的号召力和影响力。

其中,政府信用是政府公信力的核心,乃至在现实中常常将两者等同使用。政府信用是社会组织 and 民众对政府信誉的一种主观评价或价值判断,是政府行政行为所产生的信誉和形象在社会组织和民众中所形成的一种心理反映,包括民众对政府整体形象的认识、情感、态度、情绪、兴趣、期望和信念等,也体现出民众自愿地配合政府行政,减少政府的公共管理成本,以提高公共行政效率,是现代民主和法治条件下的责任政府的重要标识。政府公信力的强弱,取决于政府所拥有的信用资源的丰富程度,具体包括意识形态上的资源,如公民对政府的政治合法性的信仰、公民对政府制度及公共选择过程的公正性、合理性的认可程度等,物质资源如政府的财力,也包括政府及其工作人员在公民心目中的具体形象等。

政府信用贯穿于政府与民众的整个互动关系之中,是政府履行职能、从事行政管理、提供公共服务的综合反映。其内涵包括三个基本方面:决策信用——政府决策的科学性和连续性,具体体现为政府的决策是否符合客观实际,尊重客观规律,决策过程是否科学、公开和民主,出台的政策是否具有连续性;行为信用——政府行政过程中严格依照法律规定行使其管理职权,不越位、不出位,不乱行使职权;程序信用——政府行政过程的透明、公开,严格按法定程序实施,便于公民的参与和监督。

总之,政府信用表现为民众信赖政府,政府的行政决策、行政计划、行政

执行能获得民众的理解、支持与配合,政府与社会组织及民众之间形成融洽、和谐的关系。

(二) 政府公信力与政府能力、满意度、动员力

在政府行为的实践效果层面,政府公信力所展现的是政府能力、社会满意度及社会动员力。

首先,公信力与政府能力成正比关系。政府公共服务能力强,社会发展快,人民物质生活水平提高,政府公信力就会相应提高,其重要前提是政府能主动、及时、有效地满足广大民众的利益需要。政府公信力的评价主体是民众,政府能力只有转化为好的行为和行为结果,才能促成政府公信力。

其次,政府公信力与满意度内容贯通。在正常社会状况下,公信力来源于民众对政府的满意程度。但两者也略有差别,满意度更多是民众对政府在物质利益提供方面的感受,而公信力是民众对政府满足其多种方面利益如增进社会财富、促进公平正义、保护环境和资源、维护国家主权、提高国家软实力等的综合感知和评价。

最后,政府公信力转化为政府动员力需要一定的中介条件和基础。动员力依赖于政府公信力,但政府公信力并不能完全转化为动员力,其中要受到多种中介因素的影响,如公民的素质及政治心理、社会组织程度、宣传媒介工具的开发和运用等。民众参与意识强、公民社会发达、社会组织程度高、政府与社会沟通交流充分,政府公信力就能较好地转化为社会动员力。

(三) 政府公信力评价的主要维度

政府公信力绝非纯粹的理论抽象,而是基于具体的政府行为的评价。民众对政府公信力的评价维度主要包括以下方面:

第一,政务信息公开和透明程度。具有公信力的政府应该是一个透明、公开的政府。公开和透明的政府能及时有效地公开政务信息,加深与民众