

当代中国政府 公信力提升研究 基于政府绩效评估战略

| 杨 畅◎著 |



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS



当代中国政府 公信力提升研究 基于政府绩效评估战略

| 杨 畅◎著 |



中国社会科学出版社
CHINA SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

当代中国政府公信力提升研究：基于政府绩效评估
战略 / 杨畅著. —北京：中国社会科学出版社，

2015. 10

ISBN 978-7-5161-6380-1

I. ①当… II. ①杨… III. ①国家行政机关—行政管
理—评估—研究—中国 IV. ①D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 146996 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 韩国茹
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 10 月第 1 版
印 次 2015 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12.25
插 页 2
字 数 160 千字
定 价 46.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

国家社科基金青年项目（10CZZ003）

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 选题背景及意义	(2)
第二节 国内外研究现状	(11)
第三节 研究方法和创新之处	(22)
第四节 基本框架	(23)
第二章 政府公信力与政府绩效评估基础理论	
阐释	(28)
第一节 政府公信力的基本内涵	(28)
第二节 政府绩效评估的基本内涵	(34)
第三节 政府绩效评估战略与当代中国政府	
公信力建设的关系分析	(41)
第三章 当代中国政府公信力建设标准与困境	(48)
第一节 当代中国政府公信力建设价值：	
构建和谐社会的理性诉求	(48)
第二节 当代中国政府公信力建设标准：	
遵循“四公”标准	(55)
第三节 当代中国政府公信力建设困境：	
绩效视角的解析	(61)
第四章 政府绩效评估战略与当代中国政府公	
信力建设的契合	(75)

第一节	价值取向契合：民众为本、责任政府与工具理性的有机统一	(76)
第二节	理论逻辑契合：服务型政府理论、诚信政府理论与和谐社会理论之维	(83)
第三节	实践运作契合：域外经验与中国实践	(89)
第五章	当代中国政府公信力评估体系构建的系统分析	(99)
第一节	基于系统整合理论的政府公信力评估体系的系统功能	(99)
第二节	政府公信力评估主体的选择	(105)
第三节	政府公信力评估指标体系的构建	(112)
第四节	政府公信力评估流程的设定与完善	(125)
第六章	当代中国政府公信力提升的绩效方略	(132)
第一节	更新思想观念：当代中国政府公信力建设的理念塑造	(132)
第二节	完善政策法规：当代中国政府公信力建设的制度供给	(141)
第三节	优化治理结构：当代中国政府公信力评估的组织保障	(146)
第四节	加强信息公开：当代中国政府公信力建设的技术支撑	(152)
结论与展望		(157)
附录一	政府诚信的构建路径	(164)
附录二	现代公信政府的衡量标准	(168)
参考文献		(172)
后记		(188)

第一章 绪 论

党的十六大明确提出要整顿和规范市场经济秩序，“健全现代市场经济的社会信用体系”。^①党的十六届三中全会指出：“形成以道德为支撑、产权为基础、法律为保障的社会信用制度，是建设现代市场体系的必要条件，也是规范市场经济秩序的治本之策。”^②党的十六届六中全会又进一步明确要“加强政务诚信、商务诚信、社会诚信建设”^③。党的十七大报告再次明确指出“健全社会信用体系”。2010年6月23日召开的国务院常务会议强调，要全面推进依法行政，不断提高政府执行力和公信力，努力实现建设法治政府的目标。党的十七届五中全会提出，要“完善政府绩效评估制度，提高政府公信力”。^④党的十八大报告提出，要“创新行政管理方式，提高政府公信力和

① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，《实践》2002年第12期。

② 《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，《市场报》2003年10月22日。

③ 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，《人民日报》2006年10月19日。

④ 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》，《人民日报》2010年10月28日。

执行力，推进政府绩效管理”^①。2013年11月12日，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，“必须切实转变政府职能，深化行政体制改革，创新行政管理方式，增强政府公信力和执行力”^②，要建设更有公信力的政府。然而在当代中国政府公信力建设中，仍有不少的理论瓶颈和实践困境等待我们去破解。

第一节 选题背景及意义

一 选题背景

（一）损害政府公信力的典型性案例频发

2007年10月12日，陕西省林业厅召开新闻发布会，宣布镇坪县发现野生华南虎，并公布照片。10月14日，镇坪县林业局的门口就挂上了一块崭新的牌子：镇坪县野生华南虎保护办公室。同时，该县的巨幅广告牌上加上了“闻华南虎啸”一语。然而在公众和媒体的质疑之下，经过前后将近一年的调查，证实“华南虎事件”是造假行为。

2008年9月爆发的“三鹿奶粉”事件引发了国家执行近20年的有关食品质量免检制度的废止，撤销了内蒙古伊利实业集团股份有限公司等三家企业乳粉产品中国名牌产品称号，“停止所有食品类生产企业获得的国家免检

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进，为全面建成小康社会而奋斗》，《人民日报》2012年11月18日。

^② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日第01版。

产品资格，相关企业要立即停止其国家免检资格的相关宣传活动，其生产的产品和印制在包装上已使用的国家免检标志不再有效”^①。

2008年9月，山西襄汾尾矿库发生“9·8”特大溃坝事故，事故的伤亡人数在7天之内9次更新：从最初的“1死1伤”攀升到9月14日18时的“254死34伤”。出现如此大的统计数字出入，原因有多种，其中存在某些部门或个人故意瞒报、漏报死难者人数的情况。新华社记者山西襄汾县现场调查尾矿库事件曾用“不是天灾，而是人祸”来形容。

2009年，云南省李乔明在看守所被关押11天后非正常死亡，医生给出的死亡证明是：“重度颅脑损伤”致死。2009年2月20日，晋宁县公安机关给出的死亡答案是：当天李乔明受伤，是由于其与同监室的狱友在看守所天井里玩“躲猫猫”游戏时，遭到狱友踢打并不小心撞到墙壁所致，这就是轰动全国的“躲猫猫”事件。在全国网民的揭露和舆论压力下，经过重新调查，2月27日，云南省检察院新闻发言人指出，李乔明系看守所内牢头、狱霸以玩游戏为名，殴打致死。

2009年11月24日，海口市工商局例行发布“商品质量监督消费警示”，称农夫山泉和统一的3款果汁饮料“总砷超标”。一时间，两家企业陷入“砒霜门”。农夫山泉迅速回应，坚持清白；海口市工商局也坚称检测结果无误。12月4日，海南省卫生厅认为海口市工商局存在程序

^① 《质检总局开始停止食品类企业国家免检资格》，http://www.cq.xinhuanet.com/news/2008-09/18/content_4434553-htm。

错误，后者发出紧急通知，3款抽检产品复检又全部合格。这样的情况让消费者更是一头雾水，无可奈何！

2012年以来曝光的发生在全国各地的年轻干部违规提拔事件，被提拔者的家人均是官场中人，且提拔的理由都是“领导班子需要配备年轻干部”。这些违规提拔事件，不仅对干部人事制度是一种伤害，对政府的公信力也是一种损伤。

2014年12月29日17时45分，深圳市政府突然举行新闻发布会，发布《深圳市人民政府关于实行小汽车增量调控管理的通告》，抛出“限购令”，决定于当日18时起，在全市实行小汽车增量调控管理，给消费者留出的购车时间只有15分钟，堪称“闪电战”。而此前，深圳市政府主要领导和深圳市交通运输委员会相关负责人多次表态，深圳将以市场手段治堵，不会采取行政手段“限购”“限外”，这不得不让人们感叹“比有钱还任性的，是有权”。

这一系列非公信事件的发生，使人民群众感受到的是疑惑、焦虑、害怕。

（二）民众对于政府行为的信任度不理想

现在政府在处理各种自身失信问题时，都用一种“被监督者”的逻辑来思考和应对，主要方式表现为：事件曝光后，首先，隐瞒和控制事件的严重程度，人为地将特别重大事故降低为重大事故，重大事故降低为较大事故，层层递减；其次，尽量推卸自身在事件中的责任，能拖就拖，能推就推；最后，推无可推之后才勉强承认，而不是首先考虑自己应该承担的责任。正如中国人民大学毛寿龙教授分析的那样：“不管任何人，遇到监督的时候，都会尽力自我保护。一旦发现问题，被监督者，首先会隐瞒或

否认事实；然后会尽可能利用自己的各种优势，比如信息不对称的优势，专业知识的优势，解决问题中的位置优势等，来大事化小，小事化了。然后是尽可能开脱自己的责任。尤其当被监督者的问题比较大的情况下，尤其如此。”^①而民众作为弱势群体的一方，本身就处于信息不对称的境地，而作为其代言人的政府机关想到的不是怎样解决问题，而是隐瞒问题、推卸责任，让民众的感情受到了伤害。

2007年8月，《小康》杂志发布的《2006~2007年度中国信用小康指数》报告指出，2006—2007年我国政府公信力指数为60.6分，超过70%的受访者认为一些地方政府存在着“隐瞒真实情况，报喜不报忧”的现象。这表明民众对地方政府在公共服务上的不作为和乱作为的担忧。^②2009年8月，《小康》杂志发布的《信用最差和最好的时代——2008~2009年度中国信用小康指数》报告指出，政府信用最受关注。调查显示，相对人际信用和公司信用，民众更担心政府的信用。在“您相信政府公布的各种社会经济调查数据吗”的调查中，认为“仅作参考，掺假的成分很多”或“绝对是假的，从来都不信”的比例高达91.1%；而在2007年的调查中，这个比例是79.3%。公众对政府行为的信任度直降10个百分点，一定程度上反映出政府失信问题相当严峻。^③2010年8月，《小康》杂志发布的《诚信恐慌——2009~2010年度中国信用小

① 毛寿龙：《“疫苗门”凸显当地政府“被监督行为逻辑”》，<http://politics.people.com.cn/GB/99014/11213477.html>。

② 《小康》研究中心：《2006~2007年度中国信用小康指数》，《小康》2007年第8期。

③ 《小康》研究中心：《信用最差和最好的时代——2008~2009年度中国信用小康指数》，《小康》2009年第8期。

康指数》报告指出,对于政府公信力而言,调查发现,“以权谋私、贪污腐败”“形式主义、官僚主义”以及“一些政府部门及其工作人员责任意识淡漠、失职渎职,导致一些地方食品、药品和环保等安全事故发生”,被认为是销蚀政府公信力的三大主因。政府公信力是政府获取社会公众信任、拥护和支持的能力,它在实质上体现了政府的治理能力。2009—2010年度中国政府公信力指数为63.0分,比上年度上升0.8分,^①仍处于一个低位水平。2012年8月,《小康》杂志公布的中国政府公信力指数为67.8分;2014年,这一指数为74.1分,分数的提升与当前党和政府加大对自身作风建设的力度和反腐败的力度有直接的联系。虽然,近几年的数据在逐步提升,但这些数据无疑都在诉说着民众对于政府行为的信任度依旧不理想。

(三) 和谐社会建设和“中国梦”的实现亟待强化政府公信力

实现社会和谐,建设美好社会,始终是人类孜孜以求的一个社会理想,也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的一个社会理想。民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐是社会主义和谐社会的基本内涵。诚信与和谐社会的民主法治、公平正义、安定有序内涵密切相关。没有诚信,特别是没有政府公信力,构建和谐社会的目标也无法实现。因此,认真审视和检讨政府公信力问题,提高政府公信力,重塑政府诚信新形象,让政府自身成为遵循诚实守信及信赖保护准

^① 《小康》研究中心:《诚信恐慌——2009~2010年度中国信用小康指数》,《小康》2010年第8期。

则的示范者，是加强政府自身建设，推进科学发展，构建和谐社会的理性选择。

习近平总书记关于实现中华民族伟大复兴中国梦的一系列重要论述，闪耀着民族的梦想之光，点燃了人民的信念之火，是我们党团结带领全国各族人民坚持中国道路、弘扬中国精神、凝聚中国力量的方向指引。提升政府公信力，为全面贯彻落实科学发展观、正确政绩观和实现富民强国提供了必要的政府配套改革支持，为“中国梦”的实现提供了社会诚信保障。

（四）政府绩效评估战略的应用逐步成熟

西方国家行政改革主张在传统的垄断性公共部门内引入竞争机制，借用私营部门的管理哲学、模式和技术来重塑政府，绩效评估作为一种测量和提升政府绩效的治理工具，备受各行政改革国家的垂青。英国、美国、澳大利亚等国家作为当代西方行政改革的先驱，在政府活动中已经广泛而娴熟地运用绩效评估战略。英国政府推行的综合绩效评估体系（Comprehensive Performance Assessment, CPA）使英国政府机构的服务得到明显的改善，提高了民众对政府的满意度。美国联邦政府的《政府绩效与结果法案》（GPRA）建立了比较完善的绩效评估层级体系，实施针对具体公共项目的评估方案。1993年9月，美国总统克林顿签署了《设立顾客服务标准》的第12862号行政命令，责令联邦政府部门制定顾客服务标准，要求政府部门为顾客提供选择公共服务的资源和选择服务供给的手段。^①

^① 蔡立辉：《政府绩效评估的理念与方法分析》，《中国人民大学学报》2002年第5期。

澳大利亚从 20 世纪 90 年代开始形成较为健全的地方政府绩效评估体系，在澳大利亚，国家所有的公共产品和公共服务都必须公开接受社会公众的监督和评价。政府绩效评估作为引导政府及其工作人员树立正确导向、尽职尽责做好各项工作的一项重要制度，它的完善有助于提高公共部门行为在民众中的信任度，有利于大力推动经济社会发展。

积极学习和借鉴西方国家政府绩效评估的基本经验，探索和构建适合我国基本国情的绩效评估体系，成为近年来国内学术界和政府实际工作部门共同的选择。1998 年年底，我国沈阳、珠海、南京和杭州等地率先开展了一些诸如“政务公开”“万人评政府”“听证会”“民众满意度调查”等活动，开启了以人民满意原则为指导的开放式政府管理及评估的尝试。2009 年出版的《中国政府绩效评估报告》指出在实践中逐步形成了山东青岛的整体推进型、江苏邳州的战略导向型、贵州省直机关的目标责任制、江苏南通的三位一体型、上海杨浦的问绩于民型、河南洛阳的干部实绩型等典型的绩效评估模式。2009 年 4 月，湖南省委、省政府下发了《关于开展政府绩效评估工作的意见》和《2009 年市州政府和省政府工作部门绩效评估实施方案》，并成立了省绩效评估委员会，从 2009 年开始对 14 个市州和相关省直部门进行政府绩效评估。2013 年发布的《2013 年市州党委政府绩效评估指标》，涵盖经济发展、社会发展、为民办实事、优化发展环境、党的建设与机关管理、重点工作与重点工程六个方面；《2013 年省直机关各单位绩效评估指标》，涵盖了机关党建与管理、优化发展环境、重点工程与重点工作三个方

面，并且都设计了具体指标，有切实的针对性和指导性。

二 选题的意义与价值

政府公信力是政府通过自身行为得到民众信任和认可的能力，提升政府公信力，是巩固党和政府的执政基础、提高党和政府的执政能力的必然要求。我们开展基于政府绩效评估战略的当代中国政府公信力提升研究，无疑具有一定的理论价值和现实意义。

（一）增强政府的合法性和权威性

西方哲学家史里斯·博克说：“信任是我们必须保护的东西，因为它就像空气和水源一样，一旦受损，我们所居住的社会就会土崩瓦解。”^① 政府的权力来源于人民，它受人民委托，依照宪法和法律的规定来管理国家事务，必须要全心全意为人民服务，才能获得人民的承认和拥护。从毛泽东、邓小平、江泽民、胡锦涛到习近平，党中央领导集体一贯强调，中国共产党是为民族、为国家、为人民谋利益的政党，要坚持立党为公、执政为民，始终把人民拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应，作为一切工作的出发点和落脚点。我们要努力提升政府公信力，实现政府“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”，使政府在和谐社会建设中具有合法性和真正的权威性。并运用绩效管理，提升政府公信力，推动政府管理改革，在和谐社会建设和“中国梦”的实现中树立良好的政府形象。

^① Nicholson, N. eds., *Encyclopedic Dictionary of Organizational Behavior*. Malden: Blackwell Publishers Inc., 1998, p. 584.

（二）节约政府行政成本

政府公信力对于政府行政活动来讲具有十分重要的价值，一是政治公信力是一种重要的资源和财产，能够抵消部分行政成本。政府公信力是政府在长期管理活动中所积累和沉淀的为社会与民众所信任的财富，它将使其具有一种无形的吸引力。例如，在现代政府的招商引资活动中，投资者所看中的不仅是各种好看的优惠措施，更看重的是当地政府的公信力。如果，某地政府在长期以来的招商引资活动中在客商之中留下良好的信誉，将会有更多的客商主动前来，为政府活动减少一定的成本开销。二是政治公信力具有降低行政成本的经济功能。政府公信力不仅能抵消部分行政成本，还能够起到降低行政成本的功能。政府公信力在政府管理行为中的执行，使整个管理活动从开始到实行的整个过程都具有稳定性，使最后利益的实现更具有可预测性，为政府主体与管理客体双方减少监督违约行为和对之制裁的费用，从而实现降低行政成本的经济功能。三是政治公信力是规避行政成本风险的一种规则和制度。政府公信力是信用社会的基础，是降低行政成本的关键。政府把诚实守信作为一项机制来约束自身，其目的在于维护 and 实现社会民众的利益需要的同时，减少政府在管理活动中的信用风险，增加预期可获得的利益，最大限度地回避政府面临的行政成本风险。

（三）推进社会诚信体系建设

在分析很多人有不诚信行为的原因时，有 2/3 以上的受访者认为是受社会大环境的影响。多数人还认为，在当前社会大环境下，政府、企业都存在较为突出的信用问题，而个人作为社会生活的自然人，同时又是社会人，政

府、企业因政绩、利益等原因导致的不诚信行为，必然会影响到这其中的个人信用。如果整个社会大环境的氛围都缺乏诚信，普遍存在欺上瞒下、欺骗大众的行为，那么个人的信用程度也将深受影响。^①在现代健全的社会诚信体系中，整个社会诚信的基础是政府诚信。政府公信力的提升，将推动政府诚信，并带动企业诚信、个人诚信、社会诚信的提升，为整个社会诚信体系建设打下坚实的基础，从而全面推进经济社会建设科学发展。

（四）探索和建构当代中国政府公信力理论体系

目前，政府公信力理论研究体系尚未构建，理论研究比较薄弱，客观上要求加强研究。本书基于当代政府公信力建设困境的国情，通过合理借鉴西方国家、我国政府公信力建设及其绩效评估的成功经验，遵循“和谐社会”“科学发展观”的理念，系统研究当代中国政府公信力绩效评估体系的基本理念、理论基础、系统要素以及构建方略等，归纳出国家改革战略层面下当代中国政府公信力提升的理论视角和基本思路，以期为当代中国政府公信力建设实践的完善和推进提供必要的理论储备，为全面贯彻落实科学发展观、正确政绩观和实现富民强国提供必要的政府配套改革支持。

第二节 国内外研究现状

一 国外研究现状

政府公信力问题在西方受到广泛关注，是因为20世纪

^① 《小康》研究中心：《2006～2007年度中国信用小康指数》，《小康》2007年第8期。