

公共政策 公信力研究

GONG GONG ZHENG CE
GONG XIN LI YAN JIU

王琳 韦春艳 / 著

反腐倡廉理论教育丛书

丛书主编 / 卢汉桥

SSAP
社会科学
SOCIAL SCIENCES

反腐倡廉理论教育丛书 丛书主编 / 卢汉桥

公共政策 公信力研究

GONG GONG ZHENG CE
GONG XIN LI YAN JIU

王琳 韦春艳 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

公共政策公信力研究/王琳, 韦春艳著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 8

(反腐倡廉理论教育丛书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7605 - 6

I. ①公… II. ①王… ②韦… III. ①公共政策 - 研究 - 中国
IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 123583 号

· 反腐倡廉理论教育丛书 ·

公共政策公信力研究

著 者 / 王 琳 韦春艳

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 桂 芳

责任编辑 / 桂 芳

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.5 字 数: 237 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7605 - 6

定 价 / 69.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

广州大学广州廉政建设研究中心出版项目

目 录

第一章 导论	1
一 研究缘起	1
二 研究意义	4
三 研究文献综述	6
四 研究方法与研究的主要内容	17
第二章 公共政策公信力的基本理论问题	22
一 相关概念界定	22
二 公共政策公信力的理论考察	39
三 提升公共政策公信力的重大意义	52
第三章 公共政策公信力体系构建	58
一 公众要素	58
二 公共政策价值理念	68
三 公共政策主体绩效	74
四 公共政策质量	77
第四章 公共政策公信力危机	85
一 公共政策公信力面临的挑战	85
二 公共政策公信力危机的基本内涵及社会危害	88
三 公共政策公信力危机的分析维度	94
四 公共政策主体公信力危机的表现	99



第五章 公共政策公信力危机的原因分析·····	115
一 从宏观角度看公共政策公信力危机的原因·····	115
二 从微观角度看公共政策公信力危机的成因·····	124
第六章 西方国家公共政策公信力危机治理的国际经验借鉴·····	147
一 西方国家公共政策公信力危机的主要表现·····	147
二 西方国家公共政策公信力危机的消解·····	161
第七章 提升公共政策公信力的路径选择·····	173
一 强化政府公信力·····	173
二 优化与提高政策主体的素质与能力·····	177
三 重塑公共政策价值基点·····	182
四 规范公共决策程序及完善公共政策体制·····	188
五 健全公共政策过程中的公民参与·····	199
六 优化公共政策环境·····	212
第八章 理论研究拓展：网络舆情与公共政策·····	216
一 网络舆情的含义及特点·····	216
二 国内外网络舆情研究现状·····	222
三 网络舆情对公共政策公信力的影响·····	226
四 规范网络舆情、提高公共政策公信力的具体策略·····	235
五 政府对网络舆情的有效监督·····	246
六 “新意见阶层”与公共政策·····	254
参考文献·····	268
后 记·····	276

第一章 导论

一 研究缘起

我们知道，在社会发展的特定时期和阶段，政府治理的方式往往与政府所处的内外行政环境状况有着密切的联系。在变化缓慢的传统社会环境下，政府主要是通过强制的手段来制定和规范整个社会的规则与秩序，对众多社会问题的处理大多以国家强制力作为后盾，基本上推行的是由少数政治精英制定的政策。随着科学技术的快速发展，人类社会逐步经历了由传统的农业社会向现代工业社会转型的过程。它虽然客观上推动了社会的进步和发展，但与此同时也使人类面临诸多尖锐复杂的社会问题，诸如环境问题、能源危机问题、城市化过程中的拆迁问题、农村土地征用问题、网络犯罪问题等。面对这些纷繁复杂的社会问题，传统的强制规制往往显得力不从心、反应迟钝。因而在这种复杂的环境下要处理好这些复杂多变的社会问题，除了靠强制手段保障之外，更需要政府行政权力的积极干预。于是公共政策作为政府行政干预的重要手段，在国家政治生活中的重要地位就日益凸显出来，逐渐成为学者研究关注的焦点。

公共政策是为解决社会问题、协调与平衡公众利益而由社会公共权威机构凭借公共权力制定和实施的具有权威性的行为规范、行为准则和活动策略。政治学家戴维·伊斯顿（David Easton）从政治系统分析理论出发，认为“公共政策的本质就是对全社会的价值做有权威的分配”。^① 换句话说，“一项政策的实

^① 伍启元：《公共政策》，商务印书馆，1989，第169页。



质在于通过那项政策不让一部分人享有某些东西而允许另一部分人占有它们”。^① 政府对社会政治经济发展的调控正是通过各项公共政策的制定并有效执行来实现的。我国当前正处在全面建设和谐社会、实现中国梦的伟大征程中，深化改革已到了关键阶段。在这个时期，深层社会矛盾和社会问题也逐步浮现出来，社会整合和政治整合面临新的挑战。要大力推进我国的各项事业稳步发展，推动改革稳步深入，需要一个强有力的政府，不断提高政府治理能力。能够赋予政府强大力量的唯有人民的信任，有了人民的信任，政府就可以无往而不胜，失掉了人民的信任，什么事情都无法成功。拥有了较高的公信力，政府就为自己争取到了更充足的施政空间，就能够争取到广大人民群众的支持和参与，减少政策推行的阻力，节省政策推行的成本，获得更大的成功。

自 20 世纪 70 年代以来，许多西方国家政府都面临着这样一个社会现实：一方面是政府职能不断扩充，政府管理领域越来越广泛，社会生活的方方面面都打上了政府的烙印，人们或多或少都要与各种政府部门打交道；另一方面就是有限的政府管理领域扩大的同时表现出来的政府效率低下，这必然导致政府机构的扩大，以处理不断增加的社会事务。但是政府机构的臃肿对系统的功能和结构也造成长期功能性损伤，导致政府权威的下降、效能的降低、成本的上升和权力的失控，使政府陷入持续不断的机构改革之中。建立在民主政治基础上的西方各国政府同时也发生了有史以来最严重的信任危机，不负责任、官僚主义、黑金政治、贪污腐化、机会主义等成为政府和政府官员形象的标签。

西方国家的政府信用危机暴露了公共事务管理模式同后工业化时代社会结构不适应的问题，但是其完善的市场体制和发达的公民

^① [美] 戴维·伊斯顿：《政治体系：政治学状况研究》，马清槐译，商务印书馆，1993，第 123 页。

社会也为政府管理体制变革提供了比较稳固的社会基础，这样他们的政府信用危机在相当程度上不会动摇政府的正当性和权威。而处于转型时期的中国，既没有发达的市场经济，也没有发达的公民社会，政府信用危机所暴露的问题会更加尖锐。

公共政策作为政策信用的表现工具，是政府与社会相关主体的一种契约关系。公共政策在制定、执行、评估、监控、终结中所暴露的弊端和不足，影响着公共政策的信用，政策制定与执行的阻滞在一定程度上耗损了政策的效益，削弱了政策的权威，破坏了公众对政府的政策的信任，损坏了政府形象，妨碍了社会发展。公共政策信用危机固然有主体行为和相关制度这些外在因素的影响，但是追根溯源其逻辑上也有不可避免的内在矛盾。

在现阶段社会转型和价值观重构的背景下，公共政策信用还涉及一系列复杂的经济、社会和政治问题，处于转型时期的中国在市场经济体制的建设和改革开放的氛围中，在某种程度上也存在或潜藏着政策公信力危机问题，并影响着执政基础。例如 2003 年是问责风暴年，在这一年里，许多政府官员因为工作失职被免职，行政问责制的功效因此也得到了极大发挥。然而，随着一批批问责官员的陆续悄悄就职，问责官员复出制度却是一片空白，在社会的热烈争议中，问责制的实施困境与矛盾致使其公信力渐渐丧失。行政问责制公信力的危机一定程度上反映了公共政策公信力的不足，而政府公共政策公信力的强与弱，直接影响着公共政策目标实现的程度，影响政府职能的实现。此外，再从 2009 年广州市番禺区垃圾焚烧厂选址事件来看，由于政府在出台垃圾处理场选址这一重大政策时，没有发动群众积极讨论、献计献策，也没有听证会，信息反馈渠道不畅通，相应的利益表达渠道也没有建立或者即使有也没有全方位地向群众开放，即公共政策制定时没有遵循科学性、民主性、法制性原则，无形中政策的信用大大降低，以致政策一出台，就受到当地群众的质疑甚至反对，更别说得到很好的贯彻



执行。通过以上两个案例，我们可以看到在这变革、发展的社会新时期，我国公共政策公信力面临着严峻挑战。问题如果得不到有效解决，将使党和政府的政策执行走样、变形、受阻及停滞，将会极大地损害人民群众的利益，降低人们对公共权威的信任度和忠诚度，直接影响和损害了各级党委和人民政府在群众中的形象，严重地干扰和妨碍我国各项现代化建设事业的顺利进行。因此，注重提升公共政策公信力，积极地研究公共政策公信力危机，并寻求消解对策，对我国建设全面小康社会和和谐社会来说显得十分必要。

二 研究意义

公共政策公信力是一个政治正当性问题，它关系政府公信力的基础，维系着政府的存在、持续、稳定与发展，它的重要性不言而喻。近年来学界对政治正当性的研究并不在少数，但是对公信力的来源、概念、重要性以及如何提升公信力的研究并不太多。开展公共政策公信力研究，具有重大的意义。

从实践上看，首先，开展政策公信力的研究，有利于维护社会主义市场经济秩序和加强社会信用体系的建设。市场经济是信用经济，它要求所有的市场主体必须自觉信守承诺，因而需要有一个良好的社会信用体系作为支撑。在整个社会信用体系的建设中，政府是信用的表率，企业是信用的重点，个人是信用的基础，上行下效。政府是社会秩序与市场秩序的维护者，政府公信力的不断提升，是完善的信用制度及市场经济正常运转的一个基础条件。因此，政府公信力建设是维护市场经济秩序和社会信用体系的根本保障，而政策公信力是提高政府公信力的关键因素。

其次，对政策公信力的研究，有利于巩固政治正当性，促进政治文明建设。政府公信力实质上是人民群众对政府履行公共职责情况的一种评价，同时也是对政治正当性的检验。近代的社会契约论

是将公众同意视为政府正当性的基础，政治文化论认为“不信任”是一种政治冷漠，危及体制的稳定，会造成其正当性危机。政府的每项决策，政府行政人员的一言一行，都反映了政府的价值取向，政府行为贯穿于政府和公众互动的各个环节，只有具有公信力的政府能够增强人民群众的社会信任感和归属感。政治文明本质是一种回归主体性的文明，它强调每一个公民拥有参与管理国家事务的权力。党的十六大报告就指出，政治文明建设，其核心就是“民治”，就是要让公民真正成为能够决定自己命运的政治上的主人，使“社会成员在一种文明祥和的政治状态下各得其所，互爱互信，共存共荣”。要实现政治文明，政府就必须以守信、高效、透明、法治的形象，成为社会主义经济秩序、政治秩序和社会秩序的有力捍卫者。

再次，对政策公信力的研究，有利于维护社会稳定与发展，促进和谐社会的建设。政策公信力是构建和谐社会的重要组成部分，也是落实科学发展观的必然要求。和谐社会是以民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处为基本特征的社会。在和谐社会建设中，政府是社会公共管理的主体，起主导作用，政府只有具备较高的公信力，才能将依法治国与以德治国统一起来，正确处理改革、发展和稳定的关系，促进社会的全面、协调和可持续发展，而政策公信力是提高政府公信力的关键因素。

从理论上讲，首先，本研究有助于开拓理论研究领域。目前学术界主要聚焦于政府公信力研究，随着社会的发展，各种矛盾和纠纷出现，很多是由利益失衡所致，公共政策作为政府对资源分配的一种手段，在平衡各种利益过程中，可能存在偏差，导致执行阻滞，进而引发公共政策公信力危机。本书所研究的内容，既是一个研究热点，也是一个研究难点，对其进行深化研究将有助于开阔视野，扩展我们的研究思路。从公共政策公信力的角度来观察和思考公共政策，将信任概念与公共政策相结合进行研究，正是公共政策



范畴全新研究视野中不可忽略的一部分。其次，有助于我们更深入地了解“公共政策公信力”的基本理论。公共政策公信力作为政府公信力的重要组成部分，它涉及政府与社会、政府与公民个人之间利益关系的博弈，内容丰富，而且在不断调整。公共政策公信力危机已成为世界各国政府执政中面临的难题，了解其内涵，对此进行系统探讨和研究，对避免公共政策的执行受阻、提高政府公信力、建立和谐社会具有重大意义。最后，有助于更好体现理论联系实际。公共政策属于理论范畴，同时它又是实践的产物，其公信力也是从实践体现出来的。它产生于世界各国政府的建设实践又服务于政府建设的实践。随着经济的发展，公民的权利意识逐渐觉醒并增强。这种形势要求我们进行系统研究时，要面向我国公共政策制定和执行中需要解决的实际问题，积极思考并进一步加以总结，为提高公共政策公信力、提高政府公信力、构建和谐社会服务。

三 研究文献综述

公共政策公信力是政府公信力的重要组成部分，表示公众对公共政策合理性、正当性、正当性、科学性、有效性的信任和接受程度。政府公信力是政府通过自身信用获取公众信任的情况或程度，是政府进行管理活动的有力保证。一个值得人们信任和依赖的政府必定是一个受人民拥护和支持的政府，必定是一个政令通畅的政府。20世纪70年代之后整个世界发生的深刻变化，使得公共行政领域面临前所未有的压力，公共问题的复杂化和多样化考验着各国政府的执政能力。政府管理成本激增，效率低下，政府回应公众的效率，无法满足公众对公共服务数量和质量的需求，同时在某些腐败和不负责任等现象的影响下，民众对政府产生了怀疑和不信任，严重影响政府在民众心中的良好形象，从而导致一定程度的政府信任危机。为了摆脱信任危机，各国政府竭力树立自身的良好形象，

提高公众对政府的信任度，重新确立政府在公众心目中的“合法地位”，这就成为新形势下各国政府致力于政府行政改革的主要原因。政府公信力的研究被提上了重要议事日程。而任何研究都有必要建立在对已有研究成果充分了解的基础上。围绕政府诚信、政府认同、政府公信力及政策公信力等建设中的成功与失败案例，国内外学者进行了广泛深入的研讨，已有的研究成果有助于启发我们的思维，有助于拓展我们理论研究的视野。

（一）国外对政府公信力研究的文献综述

早期的社会契约理论为西方政府公信力研究奠定了丰厚的思想基础。17、18 世纪的资产阶级思想家霍布斯、卢梭、孟德斯鸠等提出的社会契约论、法的精神以及马基雅维利的“君主论”思想等，着重说明国家是人们由于理性驱使，为摆脱社会争夺的无序状态、寻求有组织和稳定的生活而相互订立的一种社会契约。公众将公共权力授予政府，政府代表公众行使公共权力，并通过履行职责获取相应的利益；政府作为一个组织，通过履行其职责得以存在和发展；政府及其工作人员，作为现实的特殊利益主体，获得工资、地位、荣誉及其他利益。在权力授予关系已经发生或已经存在的情况下，政府公信力就成为决定这种权力授予关系能否存续的最重要因素。如果政府无法回应和满足公众的期待和要求，就会失去公众对政府的信任而导致信任危机。

20 世纪以来，西方学者从“社会资本”角度看待政府公信力问题，开政府公信力研究的先河。马克斯·韦伯在《新教伦理与资本主义精神》中分析资本主义经济兴起过程中非经济因素的重要意义时，认为信任是资本主义伦理中“最重要的思想原则”。20 世纪 70 年代，西方国家提出政府改革运动，掀起了对政府信任研究的热潮。信任概念被美国阿罗、赫希等主流经济学家接受，并被视为一种“社会资本”。阿罗认为，信任是经济交换的有效的润滑剂，世界上很多经济落后的现象可以用缺少相互信任来解释。赫希



则认为,信任是很多经济贸易必需的公共品德。尤其是社会学家弗朗西斯·福山在1995年出版的《信任:社会美德与创造经济繁荣》一书,指出信任不仅仅是道德问题,还是一种社会资本,作为社会资本,它不仅影响了社会的稳定和经济繁荣,而且会影响政府施政,这就从政治文化的角度打开了政府公信力研究的思路,促使人们开始关注政府公信力问题。真正将社会资本理论引入政治发展、民主治理和公共政策领域的是美国社会学教授罗伯特·D.帕特南(Robert D. Putnam),他以意大利南北部不同的社会信任状况与民主政治和经济发展之间的关系为研究视角,做出了相当详细的分析研究。

20世纪90年代以来,尤其是1997年、1998年的亚洲金融危机,使政府公信力研究成为理论界热点话题,相继有一大批研究成果出版。比如2003年中国社会科学出版社出版的译著——弗朗西斯·福山的《历史的终结及最后之人》、2003年中国城市出版社出版的由罗德里克·M.克雷默和汤姆·R.泰勒编著的《组织中的信任》等等,这些研究成果集中概括了西方国家理论界和实业界对政府公信力建设理论和实践的一些有益探索。

国外对政府公信力比较全面的研究当数美国哈佛大学肯尼迪政府学院前院长约瑟夫·奈(Joseph Nye)对美国政府公信力问题的研究。1997年,约瑟夫·奈发表了题为“Why People don't Trust Government?”的文章,他从政府和公众两方面剖析了导致美国政府公信力下降的原因。约瑟夫认为政府方面的原因包括:政府规模过于庞大,超出必要的范围;政府绩效不尽如人意,不如其他一些发达国家;经济发展和社会生活中存在问题,政治决策的过错和政治家的不诚实等。公众方面的原因包括:公众的期望超出政府的能力,公众期望的后物质主义文化,保守主义的怀疑政府思潮兴起,以及对政府绩效的认识不准确等。

1998年,美国乔治敦大学副教授马克·E.沃伦编辑了一部论

文集《民主与信任》，其中有许多文章涉及政府公信力的问题。比如罗素·哈丁的《我们要信任政府吗？》，文章针对公众对政府的信任问题也进行了阐述。此外，在许多经典的政治学、社会学的著作里都有不少关于政府公信力问题的阐述。比如，德国社会学家西美尔 1900 年出版的《货币哲学》和 1908 年出版的《社会学》、卢曼的《信任：一个社会复杂性的简化机制》都蕴涵了政府公信力建设的理论。

在导致政府公信力下降的原因这一问题上，西方很多著名学者都提出了自己的见解。研究者从不同主体角度对其进行了分析。

就政府因素而言，主要有：①政府规模因素。历史学家厄内斯特·梅在考察在经济技术变革中美国政府规模扩张的轨迹后，发现美国政府职能在第一次工业革命时期还比较弱小，但在第二次工业革命后显著扩张，政府逐渐由守夜人的角色转换成万能管家，虽然政府的扩张有其合理性和必然性，也符合世界潮流，但美国公众还是认为政府过于膨胀，超出其必要的范围，甚至干扰了私人生活。②政府绩效因素。德理克·博克全面分析了政府的绩效，美国政府虽然在一系列国内重大问题上都取得巨大进展，但其绩效进步与公众期望比有着比较大的差距，且从国际比较来看，美国的绩效指标与其他诸多发达国家比有着较大的差距，有大约一半的指标居于末位，这也让公众失望。③经济因素。有学者指出，政府职能的扩张，使它肩负了经济发展的责任。研究中发现，“二战”后的经济绩效好，公众对政府评价高，而 20 世纪 70 年代的经济危机时期，公众对政府的不满情绪明显增加。④社会因素。罗伯特·帕特南认为政府公信力的下降是当代社会资本下降所造成的。调查显示，20 世纪 60 年代以来，美国人之间的信任度下降了近 20 个百分点，社会不信任的环境影响到了政府。⑤政治事件。调查显示，林顿·约翰逊和理查德·尼克松执政时期美国政府公信力分别下降 15 个和 8 个百分点，其原因是长期激烈的种族冲突、越南战争和著名的水



门事件。

从公众因素来看，主要有：①期望过高。罗伯特·萨缪尔森认为，美国现今的经济增长与历史比较是有明显进步的，依照全球竞争的标准美国排名也是第一，而“二战”后的黄金时期和美国政府过于宏大的规划以及政治领导人的夸大其词刺激了美国公众的欲望，使得公众对政府的期望过分高涨，这是导致政府公信力下降的重要原因。②期望变化。加利·奥尔恩认为，根据后物质主义价值观，人们不断追求高标准是影响对政府信任的因素之一。③保守主义，美国国家选举研究院为测试政治意识，从1964年开始对“自由”和“保守”进行测定，结果显示美国人偏向于保守，20世纪80年代的新保守主义浪潮，让更多的人相信“政府本身就是个问题，而不是解决问题的办法”。④认识不准。还有学者认为，公众对政府的认识往往只凭主观感受，缺乏客观标准，更加关注政府的负面影响，夸大了其负面作用，这也是造成公信力降低的原因之一。

总的来说，以美国为代表的西方国家众多学者对于政府公信力的相关领域的研究主要采取的是实证研究的方法，着重于从公众的性别、年龄、教育程度、种族等方面来探讨这些因素对于政府公信力的影响，同时涉及一些宏观的社会层面的影响因素，如社会制度、政治体制、传统文化等。这些相关理论的研究都为政府公信力理论的探讨提供了丰富的研究视角。而其中政府政策作为政府治理的重要手段，也被摆到了重建政府与公民信任关系的重要位置。

国外对政府公信力问题的研究取得了一定的成果，对我国如何提高政府公信力具有借鉴意义。但是由于各国的实际情况不同，而且我国正处于社会结构的变迁之中，因此他国的经验不能随意照搬，要结合我国具体的变量因素加以分析，对西方政府公信力的研究成果进行本土化，寻找更具解释力的理论框架，来指导我国的政府公信力建设。

（二）国内对政府公信力研究的文献综述

我国党和政府长期以来高度重视政府公信力问题。2006年党的十六届六中全会通过的《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》，提出提高政府公信力的问题。党的十七大报告明确指出“完善各类公开办事制度，提高政府工作透明度和公信力”。党的十八大报告指出要加强政府诚信建设。2013年政府工作报告指出要“推动诚信体系建设，以政务诚信带动商务诚信和社会诚信，形成良好的社会风尚”。最应受诚信原则约束的政府行为领域，近年来才受到学界广泛的关注，政府信用的系统理论尚处于萌芽之中，大多数是从政府、信用和经济的关系角度进行讨论的，基本上沿用了公共选择理论、社会资本理论和信息经济学的相关理论。

在这样的背景下，我国国内对公信力的研究起步较晚，通过以篇名或主题含“公信力”的检索方式进行文献检索，发现在中国知网资源总库期刊全文数据库里，公信力的研究在国内始于20世纪90年代末期，首先主要集中在传媒学方面，后扩展到司法、政府以及民间组织。国内理论界对政府公信力的研究晚于大众媒体对公信力的研究，除了最开始零星地涉及公信力概念之外，主要开始于对2003年“非典”事件反思的过程中，“非典”带来的公共危机造成政府公信力下降，从而使得政府公信力提升问题得到广泛的讨论。这些研究中虽不乏从实证角度进行的分析，但总体来说，我国学术界对于政府公信力的研究还停留在一种简单的论述层面，没有专题性的深入研究，尚无较深入、成体系的理论探讨，基本上还处于理论研究的初始阶段。目前所取得的一些成果主要集中在对政府公信力的概念内涵分析、政府公信力建设状况研究和建设对策研究上。

1. 政府公信力的定义

对政府公信力的界定，目前我国从不同的角度主要有三种观