

县级政府公信力及其 多元治理模式研究

付耀华 / 著



云南大学出版社
YUNNAN UNIVERSITY PRESS

本书以“县级政府公信力”作为研究对象，以多维视角作为研究的突破口，阐释县级政府公信力的“理论逻辑”“生成基础”“信用机制”“信任机制”等多维度生成机理；从县级政府的“信用标准”、公众的“信任标准”、政府与公众互动的“政府角色审视”多个视角构建县级政府公信力的评价指标体系；指出县级政府在府际关系上存在“上侵”“下夺”“左挤”“右占”的失信现象，对公众存在“行政行为失范、公共服务不足”的失信现象，干部存在“走读干部”“利益集团”“官场赌博”“权力掮客”“权力期权”“权力寻租”等新变种腐败现象，从而导致县级政府公信力陷入“塔西佗陷阱”；进一步从“差序格局”社会关系结构、“行政伦理氛围失宜”“政府内因”“政府外因”等多维度剖析县级政府公信力流失的原因；最后提出县级政府公信力的“多元治理模式”。

出品人：吴云
策划编辑：张丽华
责任编辑：李红
装帧设计：郑明娟



ISBN 978-7-5482-2745-8



9 787548 227458 >

定价：30.00元



付耀华，汉族，云南宣威人，硕士研究生，滇西科技师范学院副教授，研究方向为当代中国政府管理、民族地区行政管理。主持云南省哲学社会科学规划项目“云南边境民族贫困县政府公共服务能力建设研究”

“滇西边境集中连片特困地区精准扶贫研究”；参与国家社科基金项目、教育部人文社会科学研究项目、云南哲学社科规划重大项目及云南省教育厅基金项目8项；出版专著3部；在核心期刊及其他公开刊物发表论文20篇，其中核心期刊6篇。

图书在版编目(CIP)数据

县级政府公信力及其多元治理模式研究 / 付耀华著.
—昆明: 云南大学出版社, 2016
ISBN 978-7-5482-2745-8

I. ①县… II. ①付… III. ①县—地方政府—行政管理—研究—中国 IV. ①D625

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第184274号

县级政府公信力及其
多元治理模式研究

付耀华
/ 著

出品人: 吴云
策划编辑: 张丽华
责任编辑: 李红
装帧设计: 郑明娟

出版发行: 云南大学出版社

印 装: 云南大学出版社印刷厂

开 本: 889mm×1194mm 1/32

印 张: 11.75

字 数: 305千

版 次: 2016年9月第1版

印 次: 2016年9月第1次印刷

书 号: ISBN 978-7-5482-2745-8

定 价: 30.00元

社 址: 昆明市一二一大街182号(云南大学东陆校区英华园内)

邮 编: 650091

电 话: (0871) 65031071 65033244

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

本书若发现印装质量问题, 请与印厂联系调换, 联系电话: 0871-65033247。

前 言

“天下诚信，第一在为政，一国得立必得于民信，损信于民国必乱，失信于民国必危。从古至今殷殷可鉴。天下礼定则利定，天下礼变则利变，天下礼乱则利乱。社会基本制度的好坏不外两点，一是用人，一是行政，其对于诚信及社会道德的作用都是立竿见影。行政一事可见其行，观政之言可见其志。”^① 这就说明，政府及其公务员的政务诚信，是保证良好社会风气的关键。政府诚信的示范效应可以带动其他社会主体的诚实守信行为，促进社会诚信水平的全面提高，没有诚信的政府做表率，就难以培养诚信的公民，难以形成诚信的社会风气。据调查发现，在我国五级政府公信力的成绩排名中，中央政府的公信力最高，省级次之，地级再次，县级最差。离群众空间距离最近的基层政府，特别是县级政府公信力最差，也许是源于县级政府一些官员公然欺骗社会，屡屡以官话、假话、套话和废话忽悠百姓，从而导致一些县级政府公信力大厦在一砖一瓦中惨遭拆解。从政府产生的角度看，政府是民众以契约的形式根据合意而组成的，政府的公权力来自于公民让渡自然权利，政府则是代表全体民众行使公权力的代理人。因此，政府与公众的关系，实质是一种契约关系，即公众付出经济上的税收、政治上的服从和思想上的认同，政府就必须为公众提供各种公共服务。要持久地维系这种契约关系，就要求政府必须具有很高的公信力，具有获得广大民众信任的能力。

^① 龙云兴：《诚信谈》，<http://www.qgl.eoo.cn/wsrmlt/wvzs/2002/03/15/o3zsol.htm>。

在我国三十多年改革开放的进程中，有中国特色的社会主义现代化事业建设取得了举世瞩目的成就。然而，随之而来的是我国社会信用匮乏问题日益暴露在我们生活的各个领域。尤其是我国地方政府公信力有陷入“塔西佗陷阱”的政治困境的危险。即“当政府不受欢迎的时候，好的政策和坏的政策都会同样得罪人民。”“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的厌恶。”^①“当一个政府失去公信力时，无论说真话还是假话，做好事还是坏事，都会被认为是说假话，做坏事。”长此以往，公众已经普遍形成了对政府归责的习惯性、意见的整合性和态度的刻板成见，对政府制定的政策、发表的言论和政府工作人员均不信任。譬如，当官民间发生冲突时，错误肯定在政府；当政府官员出错时，官员必定是贪赃枉法；政府即便出台新的政策，也被认为是“与民争利”……诸如此类，导致政府的很多良苦用心得不到支持，好心办不成好事，甚至好心办坏事。^②一旦政府公信力滑入“塔西佗陷阱”的泥淖而危及其合法性时，政府如同困兽之斗，四处碰壁：在诸多涉官、涉权、“涉数”的舆论热点或公共事件面前，政府表态，公众不信；专家解释，公众不信；媒体报道，公众还是不信。曾经言听计从的老百姓变身成了“老不信”^③。我们经常会听到这样一句话：“政府的话你也信？”这说明公众不相信政府已经是一种常态。其实，不是政府出了问题，而是代表政府、代表权力的人出了问题。由于他们代表政治权力和政府说话，民众无疑就会认为他们的话就是政治权力和政府所说的话。更危险的是，说“两面话”、做

① [罗马] 普布里乌斯·克奈里乌斯·塔西佗：《历史》，王以铸、崔妙因译，商务印书馆1981年版。

② 齐俊杰：《新形势下我国政府面临的公信力危机问题研究》，《科技视界》2015年第4期。

③ 戴红美：《我国社会诚信缺失问题研究》，《长沙大学学报》2015年第3期。

“双面人”成为政坛常态。一个缺乏诚信的政府，公众对其信任感的底线就会崩溃，进而导致社会走向混沌和失序的灾难。个人诚信的缺失、企业诚信的缺失，导致人们陷入各种各样的生活焦虑之中，幸福指数降低。所以，一个政府要重视提升自己的公信力，在社会诚信建设中起到示范效应，保障整个社会信用体系建设，号召全民族树立牢固诚信观念，推动国家构建健全的信用制度和完善的信用体系。

作为与广大公众生活直接接触的县级政府，是联系中央政府、省级政府、地级政府、乡镇政府与村委的纽带，是国家经济、政治、文化发展及整个社会管理、服务的基础。县级政府公信力，关系中央政府及其公共政策的公信度，是支撑社会信用体系建设最重要的力量。基于此，我们在前人研究的基础上，有必要对我国县级政府公信力进行尝试性探究。

著 者

2016 年 7 月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 选题背景和研究意义	(1)
一、选题的背景	(1)
二、研究的意义	(7)
第二节 国内外研究述评	(15)
一、国外研究综述	(15)
二、国内研究综述	(21)
三、国内外研究述评与展望	(35)
第三节 研究内容及研究方法	(37)
一、研究内容及创新点	(37)
二、研究方法	(40)
第二章 公信力及县级政府公信力：研究对象探源	(42)
第一节 县级政府的概述	(42)
一、县制的历史沿革	(42)
二、县级政府的内涵、特征	(44)
三、县级政府在国家行政体系中的地位和作用	(48)
第二节 公信力的内涵	(51)
一、中国传统文化蕴含的“公信力”思想	(51)
二、“公信力”现代语义解读及内涵	(54)
第三节 政府诚信、政府信用、政府信任和政府 公信力含义诠释	(55)
一、政府诚信、政府信用、政府信任的诠释	(56)
二、政府公信力的含义	(59)

第四节 我国政府公信力的历史溯源考察	(61)
一、原始社会以“义务”为核心的“共同体诚信”	(61)
二、传统社会以“官本位”为核心的政府公信力	(63)
三、近代社会“践行契约”的政府公信力	(65)
四、新中国成立后政府公信力“之”字形建设历程	(67)
第五节 县级政府公信力的内涵及特征	(70)
一、县级政府公信力的内涵	(70)
二、县级政府公信力的特征	(72)
第三章 县级政府公信力的机理：理论逻辑及生成机制	(77)
第一节 县级政府公信力的理论逻辑	(77)
一、社会契约论	(77)
二、委托—代理理论	(80)
三、治理与善治理论	(83)
四、有限、责任政府理论	(86)
五、社会主义和谐社会理论	(87)
第二节 县级政府公信力的生成基础	(89)
一、县级政府公信力生成的意识形态基础：价值认同	(90)
二、县级政府公信力生成的前提基础：利益认同	(92)
三、县级政府公信力生成的制度合法性基础：制度认同	(94)
四、县级政府公信力生成的伦理基础：政府之“善”	(97)

第三节 县级政府公信力生成的信用机制	(99)
一、县级政府公信力产生的信用机制：政府合法性	(99)
二、县级政府公信力生成的首要前提：回应民意	(100)
三、县级政府公信力生成的客观依据：保障公益	(102)
四、县级政府公信力生成的制度根基：维护公正	(103)
第四节 县级政府公信力产生的信任机制	(105)
一、县级政府信任机制模型建构	(105)
二、县级政府公信力形成的信任机制：公众对政府的满意度	(107)
三、县级政府公信力形成的信任机制：公众对政府的认识度	(110)
四、县级政府公信力形成的信任机制：公众对政府的期望度	(112)
 第四章 县级政府公信力的评价：评价原则和评价标准	(115)
第一节 县级政府公信力的评价原则	(117)
一、先进的方向性原则	(117)
二、实事求是的客观性原则	(118)
三、严谨求实的科学性原则	(119)
四、多角度、立体化的全面性原则	(119)
五、与时俱进的发展性原则	(120)
第二节 县级政府视角：县级政府公信力的信用标准	(120)
一、合法性标准：县级政府本身的合法性	(120)

二、制度公信标准：县级政府拥有完善的制度	··· (123)
三、决策公信标准：县级政府政策的稳定性、有效性	····· (126)
四、行为公信标准：县级政府行政人员的信用水平	····· (127)
第三节 公众视角：县级政府公信力的信任标准	····· (130)
一、公众对新常态下县域经济水平的满意度	····· (132)
二、公众对县域公共服务水平的满意度	····· (134)
三、公众对县域精神文化惠民新常态的新期待	··· (138)
四、公众对县域社会治安的安全感和满意度	····· (141)
五、公众在县域中的参与度	····· (144)
第四节 公众与县级政府互动视角：县级政府角色	
信用标准	····· (145)
一、县级政府是上级政府政策的忠诚执行者	····· (146)
二、县级政府是县域社会经济建设的组织者、服务者	····· (155)
三、县级政府是县域市场经济机制的培育者	····· (160)
四、县级政府是与时俱进的自身体制改革者	····· (166)
第五章 县级政府公信力的缺失：表现及负面影响	··· (171)
第一节 县级政府的信用关系	····· (171)
一、县级政府与上下级政府间的政务关系	····· (171)
二、县级政府的信用关系	····· (174)
第二节 县级政府公信力缺失的表现	····· (175)
一、县级政府对上级政府的失信：虚报政绩，争夺权力	····· (176)
二、县级政府之间的相互失信：恶性竞争，抢夺资源	····· (188)

三、县级政府对乡镇政府的失信：越权管理，肢解 乡镇政府	(199)
四、县级政府对公众的失信：行政行为失范，公共 服务不足	(202)
五、县级政府干部的腐败失信：“新变种腐败”	(211)
六、县级政府公信力的政治困境：“塔西佗陷阱”	(228)
七、“官方舆论”与“草根舆论”交锋中，政府话语 权流失	(233)
第三节 县级政府公信力缺失的负面影响	(234)
一、对政府的负面影响：合法性丧失，政策执行受阻	(234)
二、对经济的负面影响：破坏市场经济秩序，阻碍 宏观经济健康运行	(238)
三、对政治的负面影响：滋生非正式秩序，挑战 正式秩序	(241)
四、对社会的负面影响：社会信用度低下，构建和谐 社会困难	(243)
第六章 县级政府公信力缺失的根源剖析	(248)
第一节 我国传统社会信用结构固有缺陷的影响	(248)
一、我国传统的社会关系结构：“差序格局”	(248)
二、我国传统社会信用结构：特殊主义信用结构	(250)
三、“差序格局”导致县级政府公信力缺失	(252)
第二节 我国政府行政伦理氛围有待加强	(257)
一、行政伦理及行政伦理氛围的界定	(257)

二、行政伦理氛围失宜造成县级政府公信力流失	
.....	(259)
第三节 县级政府公信力缺失内生原因分析	(261)
一、县级政府公信力缺失的内在动因：利益驱动	
.....	(261)
二、县级政府公信力缺失的内在逻辑：行为短期化	
.....	(264)
三、县级政府公信力缺失的内在根源：角色错位	
.....	(265)
四、县级政府公信力缺失的内在困境：能力局限	
.....	(268)
第四节 县级政府对不同层级政府及公众失信的	
外因分析	(271)
一、县级政府对上级政府失信之因：考核不科学和	
监督弱化	(271)
二、县级政府间失信之因：“政治锦标赛”和“竞争	
性政府”	(275)
三、县级政府对乡镇政府失信之因：条块关系失衡	
.....	(277)
四、县级政府对公众失信之因：财政分权制和公众	
“集体行动困境”	(278)
第七章 县级政府公信力缺失的治理：多元治理模式	
.....	(286)
第一节 县级政府公信力多元治理模式理论阐释	
.....	(286)
一、治理与善治的内涵	(286)
二、县级政府公信力的“多元治理模式”	(290)

第二节 县级政府视角：加强政府自身建设，构建	
诚信政府	(291)
一、构建县级政府信用价值：回应民意、保障公益、	
维护公正、	(291)
二、淡化“经济人”角色：扮演“社会人”角色	
.....	(293)
三、优化县域公共政策过程：建立公众利益表达机制	
.....	(295)
四、加强县级政府信息服务：信息传递机制和沟通	
机制	(297)
五、加强公务员队伍素质建设：提升公务员道德、	
行政素养	(299)
六、转变政府职能：构建服务型政府	(301)
第三节 公众视角：提高公众素质，树立参政意识	
.....	(303)
一、培养公众合理的心理期望：改变公众“依赖	
政府”观念	(304)
二、纠正公众对政府的认识偏差：改变公众“臣民	
意识”	(305)
三、尊重未被盲目泛化的公众话语权	(308)
第四节 县级政府与公众互动视角：构建有诺必践的	
民本政府	(310)
一、构建县级政府与公众信任互动关系的原则 ...	(310)
二、建立“多入口、互通式、多手段”立体式沟通	
机制	(311)
三、打破“话语壁垒”，融入“公共话语流”	(312)
四、构建亲民惠民的民本政府：密切联系群众 ...	(312)
五、打造责任政府：完善失信赔偿制度	(314)
六、树立良好的执政形象：执政为民	(315)

七、提高政府公信力：有诺必践	(316)
第五节 府际关系视角：合理分权与健全制度	(318)
一、发挥上级政府监督作用：建立分权、考核、监督 制度	(318)
二、规范县级政府间竞争行为：区域经济合作 ...	(323)
三、理顺县乡政府关系：权责利统一，不越权管理	(326)
第六节 新变种腐败的惩治：“多联疗法”	(327)
一、密切监测腐败“病毒”，提高“精准诊断”力	(327)
二、提高“不想腐”免疫力，抵抗腐败“病毒” 销蚀县级政府公信力	(328)
三、提高“不能腐”防控力，预防腐败“病毒” 销蚀县级政府公信力	(329)
四、提高“不敢腐”根治力，控制腐败“病毒” 销蚀县级政府公信力	(329)
第七节 公民社会视角：培育公民社会	(330)
一、公民社会的界定及其存在的必要性	(330)
二、公民社会蕴含的诚信理念	(332)
三、培育公民社会，提升县级政府公信力	(333)
参考文献	(336)
后 记	(361)

第一章 导论

第一节 选题背景和研究意义

一、选题的背景

在多元化民主的背景下，当代公众对国家和政府的期望越来越高，而信任水平却越来越低，对政府的不信任感不断加深，甚至已经发展为一股国际化趋势。这种趋势无论在发展中国家还是发达国家都表现得很明显，无论经济发展水平、政治制度和意识形态如何，世界各国政府都不同程度地面临着信任危机，“政府信用危机”已成为普遍性、世界性的难题。“超载政府”的低效与僵化，全球化引发的意识形态认同危机，经济发展遭遇“增长极限”的瓶颈，利益分配失衡造成的社会分裂、摩擦等问题，正在蚕食着人们对政府的信任，政府面临的信任危机在全世界范围形成“共振”。人们基于社会发展过程中政府公信力普遍衰退这一现实情境的反思，很多学者对政府公信力开展了深入的研究。政府应该具有公信力，已经成为深入人心的基本观念。作为一条基本的价值评判准则，公信力已经成为评价政府活动或行为的重要标准，因此，政府公信力的理论研究具有鲜明的实践指向。温家宝总理曾在 2005 年的《政府工作报告》中提出“政府工作的准则之一是政府公信力”；2006 年又明确指出“行政问责制需建立健全，要大力提高政府执行力和公信力”，“政府公信力”的概念由此开始被写进中央正式文件；2007 年，党的十七大报告中指出“必