

从政府公信力的视角看政府行政职能转变

高 萌

(南开大学 周恩来政府管理学院, 天津 300350)

摘要: 在分析政府公信力和政府职能相互关系的基础上, 概括出政府公信力视角下行政职能转变的三种模式: 公众依赖的管制型政府、公众质疑的指导型政府和公众信任的服务型政府。通过对我国政府公信力现状的分析, 提出了促进我国政府职能转变、建设公众满意的服务型政府的意见建议。

关键词: 政府; 行政职能转变; 公信力

中图分类号: D630 **文献标志码:** A **文章编号:** 1672-349X(2018)04-0058-04

DOI: 10.16160/j.cnki.tsxyxb.2018.04.010

Transformation of Administrative Functions from the Perspective of Government Credibility

GAO Meng

(Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin 300350, China)

Abstract: Based on the analysis of the relationship between government credibility and government functions, this article summarizes three transformation modes of administrative functions from the perspective of government credibility: a regulated government with public reliance, a guiding government with public suspicion, and a service-oriented government with public trust. Through analyzing the current situation about China's government credibility, the author puts forward opinions and suggestions for promoting the transformation of China's government functions and building a service-oriented government that is satisfactory to the public.

Key Words: government; transformation of administrative functions; credibility

一、政府公信力与行政职能转变的关系

(一) 政府公信力的涵义

政府公信力是中国学者对英文语境中 credibility, public trust, public credit 等词汇的中国化改造。基于民主制度和市民社会, 西方学者对政府公共信任的研究侧重于从社会公众的角度出发, 探讨公众对政府行为的信任程度和认可程度。而中国特有的政治文化和“强政

府, 弱社会”^[1]的现状, 使得“政府公信力”在中文语境下更侧重于政府自身, 强调政府通过行政行为赢得公众信任和支持的能力^[2]。由此可见, 政府公信力的研究主要涉及公众和政府两个角度, 对于公信力的不同定义不外乎是关于两者何者为主体、何者为客体的分歧, 当然, 由于不同学者问题剖析视角的差异, 在这两种定义角度内部还衍生出了更为具体的定义。在以

作者简介: 高萌(1996—), 女, 河北保定人, 硕士研究生, 主要从事公共冲突与社会治理研究。

公众为主体、政府为客体的视角中,一种观点认为政府公信力是公众对行政行为的认可,是对行政行为的理解和支持。邹东升就认为,政府公信力不仅包括公众对政府整体形象的认识和态度,而且体现为公众对政府行政的理解和支持^[3]。另外一种观点则将政府公信力定义为公众对政府的信任程度。根据张旭霞的观点,政府公信力会受到公众对政府政治合法性的信仰,以及公众对政府制度及公共政策过程的公正性、合理性的认可程度的影响^[4]。王福鑫更是直接指出,政治合法性是政府公信力产生的基础,影响力和号召力是政府公信力的主要表现,民众对政府的信任则是影响政府公信力的直接因素^[5]。而在以政府为主体、公众为客体的视角中,一种观点认为政府公信力是政府赢得公众信任的能力。唐铁汉认为,这种能力是指政府的影响力与号召力^[6]。另一种观点认为政府公信力是政府在行政实践过程中形成的一种权威性资源,它的载体是非人格化的、具有公共性特点的公共机构^[7]。

(二)政府行政职能影响公信力塑造

政府的公信力主要来源于政府的主动作为。一个政府从存在伊始就代表着一定的公信力,这是政府合法性的体现。但是,这种初始性的公信力的有效性往往是短暂的,持续而稳固的政府公信力更多的是依靠政府在施政过程中的主动争取,政府的主动作为指的是良好的行政能力。政府不可能强求公民信任自己,只能是通过行动来证明自己可以值得信赖。

从政府职能的历史演变来看,现代化国家建立之前,在君权神授或政教合一的思想影响下,政府是一切合法化权力的集合体,享受着世袭制度下的传统型权威,政府的一切行为都名正言顺。公众被束缚在愚昧无知的状态中,一般没有受过政治教育,或是受到掌权者为他们编制的一套有利于统治的教育,他们缺乏公民意识,所以对于任何自身权利被剥夺、被蹂躏的事实都认为是理所当然的,至多以伦理或者经济的角度分析善恶。这一阶段实际上并不存在政府公信力的问题,公众完全处于政府的支配

之下,习惯于接受和服从。而随着生产力的发展和现代化国家的建立,政府行政职能发生了转变,政府不再是高高在上,国家权力向公众的流动以及社会交往、社会学习的开放,使得公众逐渐具备了一定的政治素质,并开始为争取自身权利和利益做出努力,政府和公众基于自身利益最大化的要求逐渐展开博弈。公众对政府满足自身利益的期望同政府不能有效地满足公众的期望之间形成了一对越来越突出的矛盾,政府行为不再名正言顺,而是受到质疑,公众在政治生活和社会生活中不断对政府行为进行考量。

从政府的具体行政行为来看,政府的行政缺位、越位、异位都会影响政府公信力。行政缺位是指政府在本该由政府承担责任的领域的缺失。在我国,一方面集中表现在诸如教育、医疗和部分社会保障问题上,这些领域本来应该由政府提供平等的基本服务,但却存在政府的行政缺位,将某些责任推给市场;另一方面由于公务员队伍特殊的晋升机制使得行政人员存在懒政、惰政的现象,加之可能存在的行政职责灰色地带,使各个部门互相推诿,不愿担责。如果行政缺位行为大量存在,政府就会背离公共权力机构的职能,也就无从谈起公信力的塑造和维持。行政越位是指政府承担了许多不该由政府承担的职能,表现为政府管了很多不该管也管不好的领域,这不仅加重了政府的负担,影响了市场和社会作用的发挥,而且大幅提高了政府的公信力风险。行政异位是指行政行为偏离了制度设计和政策安排。一是政策设计与政策执行的异位,即在政策执行的过程中,地方政府和某些部门出于本地区、本部门的利益甚至出于个人的利益,使政策执行违背政策初衷,发生异化;二是公共权力的异化,即指行政人员利用公共权力来谋求部门或个人利益。无论是何种形式的行政行为的偏离,都会或多或少地损害公众利益,这种行为偏离的累积,会加剧干群关系的矛盾,损害政府及其工作人员在公众心目中的形象,从而造成对政府公信力的不可逆的影响。

(三)政府需转变行政职能,重塑公信力

从时代背景来看,正如乔治·弗雷德里克

森指出的,工业化和科技的发展在促进社会进步的同时,也引发了人口膨胀、社会治安、环境恶化等诸多社会问题,政府所面临的公共问题的复杂性、动荡性和多元化环境,导致了政府不可治理性的增加,客观上引发了政府的信任危机^[8]。从社会发展的角度来看,随着公民社会的崛起,民间力量参与社会治理的热情不断涌现于公共领域,加剧了公众与政府公共话语权的竞争,提高了政府公信力风险。不可否认,政府公信力下降已经成为一种较为普遍的世界现象。不同于封建时期政府的强制行政,现代政府要想生存必须获得公众自愿的支持,而公众的自愿支持不是与生俱来的,是政府通过长期稳定的、使公众满意的行政行为获取的。面对社会问题的复杂化和政府与公众矛盾带来的政府公信力流失,政府必须及时采取措施,积极主动地为公众提供令他们满意的服务,规避政府公信力风险,重塑政府公信力。

二、政府公信力视角下行政职能转变的模式

(一)公众依赖的管制型政府

改革开放之前,全能政府在中国建立起来,社会的方方面面都在政府的管理范围之内,这个时候政府与民众的关系是管理与被管理的关系。在这种“依存”关系下,由于双方地位的不平等,政府公信力的问题表现得不突出。行政职能体现为对政治、经济、社会等方方面面的计划和管制,而由于公民意识的缺乏和公民能力的缺失,绝大部分社会公众对这种类型的政府表现出一种无意识的依赖。

在我国管制型政府阶段,政府主要通过以下方式树立权威和取得公众的依赖。首先,经济的发展。建国初期到改革开放中间的一段时间,虽然我国经济社会发展经历了一段艰难时期,但是实际上根据统计,1952—1980年间我国人均收入的年增长率达到了4%,说明人民的生活水平总体上在不断提高。这对于从积贫积弱中走出来的社会公众来说,经济水平的发展无疑会增强他们对政府的支持和信任。其次,意识形态的影响。党和政府发扬革命战争

时期的优良传统,通过宣传工作、舆论影响等方式塑造意识形态,赢得民众的信任和支持。再次,政府的有效控制与公众适当参与相结合。一方面,为了改变国家贫穷的面貌,中国共产党在建国后采取各种措施变革社会制度,城市形成了单位制度,农村则建立了人民公社制度。这两种制度使绝大多数公众成了“政府的人”,在这种情况下,政治资源变得弥足珍贵,形成了公众依赖于政府的构架;另一方面,人民代表大会制度的建立赋予了社会公众之前从来没有拥有过的政治权力,对公众政治参与的鼓励,使公众的政治获得感和满足感空前强烈,这加深了公众对党和政府的崇拜和支持。

(二)公众质疑的指导型政府

1978年之后,随着政府改革的不断推进,政府职能不断转变,政府也由无限政府转变为有限政府,这时单靠意识形态的渗透已经不能维持政治生态的稳固,政治素养日益增强的公众也不再囿于政府塑造的思维方式和行为逻辑,魅力型领导因为缺乏法理依据无法长久存在。在这种情况下,党和政府在将经济发展作为核心工作的同时,积极探索行政职能的转变。由于这一时期是公民意识从无到有的发展时期,是政府公信力的概念在公共语境中出现并逐渐引起政府重视的时期,因此,这一阶段也不同于管制型政府下公民对行政行为的依赖,社会公众或是基于对政府行为的考量,或是基于对自身利益的追求,逐渐从政府设定的思维路径中解脱出来,主动地对政府行为提出质疑,与政府展开合作与博弈。

改革开放以来,经济体制改革、行政职能转变,以及由此带来的公民社会的孕育,实际上标志着我国进入了全面的转型期。这一阶段,虽然政府与公众的关系有所改变,但政府在社会某些领域仍然发挥着显在或潜在的主导作用,在经济、文化方面某些应该退出的领域还没有完全退出。总体而言,呈现出一种指导型政府的形象。一方面,不再同计划经济时期一样对政治、经济、文化、社会等所有方面进行计划安排,另一方面,又对各领域的发展方向起着举足

轻重的指导作用。政府不仅要自我管理,同时要引领社会,规范企业 and 市场,而政府制定的目标单靠政府自身又是无法完成的,最终需要落实到企业、社会组织 and 社区。政府对于社会、企业 and 市场有着很强的渗透力和调控能力,使得我国政府可以做一些其他国家的政府做不到的事情,基本上不会出现既定目标不能完成的情况,这是我国社会主义制度的一大优势。当然,政府管理的领域和相关事项越多就暗含着越高的政府公信力风险,这也是一个需要重视的现实问题。

指导型政府之下,政府行为的效率和质量有助于保证政策推行、维持社会稳定和增强公众信任,但政府行为在各个方面的渗透也使政府承担了公信力的风险。如果政府不能及时退出“不该管、管不好、管不了”的领域,那么政府行为则会不断衍生公信力风险,对政府与公众平等互信的良好关系则会形成冲击。

(三)公众信任的服务型政府

指导型政府对公共领域的指导会带来潜在的公信力风险,不利于政府决策的执行和公权力的有效发挥。这实际上是我国全面转型期行政职能转变过程中产生的一种过渡性的行政状态。要营造和谐的政民关系,首先就是要使政府和公众处于平等的地位,政府通过有效的沟通和提供让公众满意的服务,使公众自发形成对政府的信任感。

在服务型政府的体制之下,人民群众具有很高的政治意识和政治能力,社会组织相当成熟并且具有很强的内部调节和自我完善能力,公众有序参与政治生活和主导社会发展方向。行政职位和国家权力充分分化,行政人员不享有任何政治、经济方面的特权,公务员仅仅是众多社会职业中的一种。国家权力掌握在全体公民手中,公众享受政府及其工作人员的服务,并借此实现自身利益。政府是为公众提供服务的部门。政府公信力是依靠政府的服务能力和良好的政民关系形成的一种政治认同,是社会公众在政治生活中自发产生的对国家政治权力的认可和支持,自觉按照其要求和规范来约束自

己言行。这样的政府职能才能达到良好允许的可持续状态。

三、我国政府公信力的流失对行政职能转变的启示

(一)政府公信力重塑是政府职能转变的新课题

不可否认,改革开放以来,我国经济社会的迅猛发展对政府公信力的提升起到了巨大的助推作用,但不可忽视也不可回避的是,在社会转型期,我国政府的公信力呈现出一种整体弱化的趋势。在一些社会热点问题中,公众对政府态度和政府行为有一些质疑。在治理体系和治理能力现代化的理念指导下,政府能否超越转型期面临的问题,实现政府公信力的重塑,是当下中国政府转型亟待解决的命题。

(二)转变政府职能,建设公众信任的服务型政府

网络社会的迅速崛起、自媒体时代的到来,政府在社会治理中的“引导式”做法已经难以应付多元化的时代格局。民间力量与政府之间的话语权竞争,对政府公信力提出了层出不穷的新挑战。原本温和平缓的政民关系变得紧张错位。要想保障政府工作的顺畅,就要想办法恢复我国政府的公信力,使人民自主自发地爱护、拥护公权。在治理体系与治理能力现代化的语境下,要转变政府职能,重塑政府公信力,建设公众信任的服务型政府,需要从以下两方面着手。

1. 加强政府自身建设

首先,要明确政府及其工作人员的定位,形成不能腐的行政环境。政府应该仅仅是维持国家运转,为公众提供服务的国家机器。国家公务员应该仅仅是一种职业选择和谋生手段,不附带有任何潜在的权力迁移和收益。其次,要坚持法治政府的理念,不断推进法律体系的建立健全。不仅要行政权力关进制度的笼子里,还要逐步提高行政工作人员的法律素养,培养行政工作人员的法治思维,实现行政职能行使的制度化、规范化。再次,要加强行政监管体系建设,打造一批专业化的监察(下转第66页)

民俗文化对接,起到了更好的推广效果。

(三)增强编读互动,发挥微信平台即时交流功能

教育传播是师生之间的一个互动的过程。虽然,基于微信公众号的古典诗文传播已经极度淡化了这种师生关系,但以移动学习为目的的微信平台,仍应注重这种互动与交流。自媒体的优势之一便在于即时方便的互动。及时与受众沟通,了解其需求,解释其困惑,传播的同时起到教学的作用,从而发挥移动教学功能。对此,一是要注重一般意义上的留言互动,每天利用固定时间专门用于回复留言,通过互动建立更好的编读关系;二是可以设置读者来稿,这样不仅可以增强受众的参与度,还可以吸引更多的受众参与到平台的建设上来,当更多的受众成为一个平台的建设者,这个微信平台无疑会焕发出更强的生机与活力。

随着人民生活水平的提高,对文化的需求

日益增强。优秀的中国古典诗文一直不乏爱好者,只是这种爱好往往缺乏积极与专业的引导。以强化移动学习为目的的古典诗文微信平台的建设,可以通过最为便捷的方式为更多的读者提供更为专业的知识服务,在弘扬优秀传统文化,树立民族文化自信方面大有可为。相信,更多的专业人士以高度的热情与认真负责的态度加入到古典诗文微信平台的建设中来,定会使整个社会诗声朗朗、风雅不息。

参考文献:

- [1] 李天龙,李小红. 微信传播特征探析[J]. 现代教育技术,2015,25(3):96.
- [2] 程卓. 微信传播特征研究[D]. 武汉:华中科技大学,2015.
- [3] 南国农,李运林. 教育传播学[M]. 北京:高等教育出版社,2005:110.

(责任编辑:李亚平)

(上接第 61 页)队伍,及时发现和解决行政失范行为,保证政府清廉高效,行政人员遵纪守法。最后,要培养行政人员的服务意识,要在行政队伍中加强宣传教育,短期内可采取一定的激励、惩罚措施促成公务人员的服务行为,使公务人员养成为人民服务、以人民为上的思维方式,重塑政府人员形象,提高政府公信力。

2. 重塑政府与公众的良好关系

首先,要拓宽民意表达渠道,为公民社会的发育创造自由的成长环境。要增强社会多元力量的直接联系,实现政府工作的透明化,真正做到政府与公众的信息对称,同时支持公众在法律允许的范围内行使言论自由权,尊重公民的主人翁身份。其次,要鼓励社会组织的独立发展,虚心听取和及时采纳社会组织的声音,发挥社会组织在转型期的规范和建议作用,尊重公众法律允许范围内的自我组织、自我服务。再次,要规范网络环境和媒体行为,防范社会媒体和公众滥用言论自由权,维持和谐规范的舆论环境,使互联网和大众传媒作为政府和公众平等沟通的桥梁而非公信力滑坡的催化剂。

参考文献:

- [1] 沈亚平. 公共行政研究[M]. 2 版. 天津:天津人民出版社,2013:57.
- [2] 朱光磊,周望. 在转变政府职能的过程中提高政府公信力[J]. 中国人民大学学报,2011(3):120-128.
- [3] 邹东升. 地方政府行政诚信检视:传统、失范与重构[J]. 江西社会科学,2005(8):135-137.
- [4] 张旭霞. 试论政府公信力的提升途径[J]. 南京社会科学,2006(7):50-55.
- [5] 王福鑫. 试论政府公信力与社会主义和谐社会的构建[J]. 行政与法,2006(3):7-10.
- [6] 唐铁汉. 提高政府公信力,建设信用政府[J]. 中国行政管理,2005(3):8-10.
- [7] 武晓峰. 近年来政府公信力研究综述[J]. 中国行政管理,2008(5):63.
- [8] H·乔治·弗雷德里克森. 公共行政的精神[M]. 中文修订版. 北京:中国人民大学出版社,2013:162.

(责任编辑:李秀荣)