

# 网络问政背景下的我国政府公信力建设

朱锦英

(中山大学马克思主义学院,广东 广州 510275)

**摘要:**网络问政在中国已渐成趋势,并在我国民主政治生活中发挥着越来越重要的作用。网络问政一方面为政府与公众互动提供了新的平台,是提高政府公信力建设的新途径;但另一方面也使得政府难以靠垄断信息的传统方式来维护政府公信力,因而政府公信力建设在网络问政背景下面临着机遇与挑战并存的局面。

**关键词:**网络问政;政府公信力;网络监督

**中图分类号:**D 632.8

**文献标识码:**A

**文章编号:**1000-260X(2016)02-0109-05

在信息时代,网络问政作为一种新兴现象,拓宽了公众参政议政的渠道。网络在当下中国得到广泛应用并渗透到社会生活各个方面,为公众与政府间互动提供了新的平台,也提供了两者间信任关系的新体验。由于网络传播信息范围广、速度快,涉及公共利益的事件会迅速传播,容易引起公众极大关注,因此政府依靠垄断信息的传统方式来维护政府公信力的状况,越来越受到公众的质疑和挑战。在此背景下,政府如何重塑和提升公信力,更好地推动治理现代化,建设服务型政府,成为亟待解决的重要问题。

## 一、网络问政背景下政府公信力建设的内涵

截至2012年12月31日,中国网民规模已达5.64亿人<sup>[1]</sup>,庞大且极具潜力的网络群体是网络问政发展的群众基础。2009年6月初,在人民网关于网络问政大型问卷中,69%的网友认为,其是政府及其工作人员了解民意的便捷和有效途径;99.3%的网民在遇到不良社会现象时会选择网络曝光<sup>[2]</sup>。这说明网民中蕴藏着巨大的参与诉求,网民参政议

政一定程度上使得草根参政成为可能,推动了参政主体多元化,这对我国民主政治建设具有重要意义。

### (一)网络问政基本内涵

美国未来学家托夫勒将人类文明分为农业文明、工业文明、超工业文明三个阶段。其中信息社会的典型象征为“计算机”,它以信息技术为支撑。信息化是当今世界的发展趋势,代表着先进生产力,推动着社会的发展进步。网络问政既是信息化时代的产物,也是对信息化时代的有力诠释。

关于网络问政之内涵学术界目前没有统一的定论,大多数学者认为其是政府与公众之间的双向沟通过程。有学者认为“所谓网络问政,是指通过网络问责于政府通过收集网络舆情,了解民意、汇聚民智、解决民生,以最终实现科学决策的一种问政方式。”<sup>[3]</sup>“网络问政是各级党和政府运用互联网,积极与网民沟通互动,了解民情,汇聚民智,为其制定政策,做出决策,解决问题,是新时期的一种新型的执政方式,体现了党和政府崭新的执政理念。”<sup>[4]</sup>

笔者认为网络问政是指政府通过相关网站了解人民的意愿,体察民情,汇聚民智,从而实现科学决

收稿日期:2015-10-12

基金项目:国家社科基金项目“当代西方生态正义理论与社会主义生态文明建设研究”(15BKS079)

作者简介:朱锦英,中山大学马克思主义学院博士研究生,主要从事政府建设研究。

策、民主决策并服务于民的新型民主形式。网络问政作为一种新型民主形式,其“新”可从以下几个方面理解:一是参政主体的多元化。社会各个阶层均可通过网络表达利益诉求,底层群众的呼声有了传达的渠道,这在一定程度上与我国的基层民主政治相一致。二是参政主体的扩大有巨大的潜力。随着互联网的普及,我国网民的数量在不断增加。三是网络问政相对于传统民主形式而言,借助于电子网络来实现公众的有效参与。四是网络问政是通过参与主体的主动参与实现的。网民通过网络实现与社会和政府的互动,使社会和政府听到最真实的声音。广大民众积极参与,必将积极推动我国新时期的民主政治建设。因此,网络问政在本质上是指老百姓倾向于选择网络并通过网络等新型手段来表达自己的意愿及诉求,从而实现自身参政议政的新型民主形式。

从网络问政的含义中不难看出,其具有互动性的特点。它是公众和政府以网络为沟通媒介,既包含公众对政府工作的诉求,也包含着政府对公众问题的回应。只有两者的双向互动,网络问政才能达到良好的效果,这种互动性恰恰说明了它是一个双向的过程。在信息化时代,建立、发展和完善网络问政,对于强化党的执政理念,提高党的执政能力,建设服务型政府具有重要意义。

## (二)政府公信力的基本内涵

政府公信力的思想来源,有西方和东方之别。从西方角度看,政府公信力来源于18世纪法国启蒙思想家卢梭的社会契约论,个人在对集体信任的基础上,将个人的全部权利转让给整个集体,并接受集体的约束。在我国古代思想家看来,公信力的核心是“信”,《说文解字》对“信”字的解释是“信诚也”<sup>[6]</sup>,此外“水可载舟,亦可覆舟”的民本思想等都是我国政府公信力建设的重要思想来源。不论是社会契约论思想还是诚信和民本思想,都是从公众和政府的互动角度来看待政府公信力的。

对于政府公信力的界定,观点不一,但现阶段大多数学者选择政府和公众这个角度来分析政府公信力,这与我国古人从品德和修养即公众的角度来理解公信力有着许多相似之处。有学者提出“所谓政府公信力是指政府依据自身的信用所获得的社会公众的信任度。”<sup>[9]</sup>“公民在何种程度上对政府行为持信任态度。”<sup>[10]</sup>“政府公信力是民众对于政府的满意和信任程度及民众对于政府行为的理解、支持和配合。”<sup>[8]</sup>从这些观点中,可以看出他们在政府和公众

的侧重点上有所不同,有的在理解政府公信力的过程中侧重于政府,有的则倾向于公众。当然,政府公信力涉及的是政府与公众之间的信任关系,而在两者之间的信任关系中更多的是倾向于公众对政府的信任程度。当然,政府公信力是建立在公众和政府平等互动的基础上的,任何一方占有强势地位,必定会引来另一方的不满甚至反抗。

笔者从政府和公众的互动视角对政府公信力加以界定,其是指公众对政府的行政能力的满意度及在此基础上政府获得公众的信任度的能力。其判断标准主要有4个:政府应该是负责任的政府;政府应该是以公民为本位的服务型政府;政府应该是依法行政的政府;政府应是透明的政府。政府公信力关乎社会的稳定,政府只有严格执行上述四个标准才能更好地获得公众的理解、信任和支持。

## (三)网络问政对政府公信力的积极作用

在信息时代,网络问政拓宽了公众参政议政的渠道,是促进我国政府治理的重要方式和途径,对实现政府治理现代化具有积极作用。

1. 网络问政为政府公信力建设创新提供了平台。在信息化时代背景下,网络问政兴起并受到政府及公众的欢迎。网络问政以互联网为依托,以QQ、博客、网上信访、留言板、电子公文等网上办公为手段,大大提高了政府行政效率。传统政府运作模式存在层级多的弊端,而层级的多寡与信息传递的速度成反比,与信息传递的失真度成正比,而信息化时代背景下信息的“爆炸式”增长更加重了信息传递的负担并增加了信息失真的可能性,因此政府间组织结构的扁平化已是新的生存环境的必然要求。此外,信息技术的发展也加快了社会的变化节奏,增加了社会的不确定性,需要政府做出快速的决策反应<sup>[9]</sup>。新形势下,政府及其工作人员须与时俱进,掌握并善于运用相应的信息技术手段,积极与网民沟通交流,提高政府应对突发事件的灵活性和时效性。

2. 网络问政开辟了提升政府公信力的新途径。微博、留言板等新型传播工具提供了政府展示自身形象的新途径,同时由于新型传播工具具有传播速度快,传播途径便捷的特点,这对于政府公信力的彰显有明显的推动作用。此外,新型的传播工具大大缩减了政府运行的成本,提高了政府应对突发事件的能力。在网络问政条件下,政府执行力的提升是政府公信力提升的表现。而且网络问政是公众与政府互动的过程,在这个过程中政府的回应和公众的反馈

都至关重要,要求政府提高政策信息的透明度,使公众对相关政策能够及时了解并对相关政策进行积极反馈,使政策在反馈中更符合广大民众的利益和要求,从而有效地提升政府的公信力。

## 二、网络问政背景下政府公信力的现实问题

改革开放以来,随着我国经济的发展,物质生活的改善,人民生活水平的提高,人们对政府的信任感不断增强,政府的公信力不断提高。然而,在网络问政背景下,许多信息通过网络流出,暴露在公众面前,公众开始接触到一些以前根本无法知道的事实,政府的公信力受到质疑,加之受传统官本位思想的影响,一些官员高高在上,忽视群众呼声,漠视群众利益,使得政府的公信力呈现从中央到地方弱化的态势,政府公信力建设面临诸多现实困境和问题。

### (一)“积极回应,消极处理”严重影响政府公信力

在中国青年报有关政府公信力的调查中,88.7%的人认为“积极回应,消极处理”对政府公信力有着消极的影响。目前部门地方政府及其人员在应对和处理网络公共事件时还有许多不足,具体如下:调查走形式;不回应或回应慢;积极回应,消极处理等<sup>[10]</sup>。政府针对热点事件“不回应或回应慢”与“积极回应,消极处理”两种态度,在实质上并没有本质的区别。可以说,“积极回应,消极处理”是政府部门应对问题态度的“升级”,是一种更“聪明”的做法,对于政府部门而言此做法可以躲开媒体及公众的深入调查及追踪报道,而对问题则是表面上态度积极,实则是束之高阁,问题依然没有得到有效解决。在这个过程中一些政府官员只想着敷衍了事,独善其身,逃避自身应该承担的责任,而对百姓的利益置之不理,这与“以人为本”的执政理念及负责任的政府形象严重背离。

### (二)政府封闭或隐瞒事故信息诱发公众不满情绪

在政府公信力的建设过程中,政府对公众的信任是公众信任政府的前提。任何事物的作用都是相互的,“以信换信”也是同样的道理,换句话说,政府对公众的不信任,换来的只会是公众对政府的不信任、不认可,最终加剧政府的信任危机。新形势下,官

员固守“官本位”思想,仍试图通过自身的地位和权威来封闭信息或隐瞒谎报事故信息,最终只会适得其反,加速事件的蔓延和恶化,加重公众对政府的质疑。

在实践中,一些地方政府往往采取封闭信息的手段,其实质是政府缺乏对公众的信任。地方政府及其相关人员出于自身或本地利益的考虑,在事件发生后常常采取瞒报的手段,直到问题演变到自己靠“遮”“捂”“压”不起作用的时候,才被迫向上级汇报和向公众通报相关信息。网络问政使得这些传统的解决问题的手段受到严峻挑战,事实真相一旦在网络上传播开来,官员就必须采取相应的措施,也无法逃避应该承担的责任。近年来,在一系列突发热点事件中,由于政府封闭信息或者隐瞒谎报事故信息,没有及时给予合理处理,而受到网友们的热议。徒增公众对政府的质疑和不满,政府的执行力和公信力严重弱化。

### (三)贪污腐败现象严重削弱政府公信力

党和国家领导人历来非常重视廉政建设,在1949年党的七届二中全会上,毛泽东提出要警惕资产阶级的“糖衣炮弹”进攻及全党要保持艰苦奋斗的作风。不解决执政党由于掌权而产生的腐败问题,将“人亡政息”。习近平总书记坚持“老虎”“苍蝇”一起打,努力做到政府廉洁高效,切实为人民服务,可见国家领导人对反腐倡廉的重视和决心。然而部分官员仍然知法犯法,贪污受贿现象屡禁不止,通过网络这些官员的腐败行为曝光在公众的视野里,比如“天价香烟局长”周久耕,“一夫二妻”区委书记董锋,安徽安庆王成的“香艳日记门”,“表哥”杨达才,“房姐”龚爱爱,以及湖南郴州“官煤勾结”窝案等。这些事件在网络上曝光,公众在震惊的同时,更多的是愤怒,对官员的认可度下降,严重影响政府的公信力。

## 三、网络问政背景下政府公信力的提升路径

网络是公众与政府互动的平台,它为政府提供了一个倾听民意、汇聚民智、体察民情的途径,同时公众也可以通过此平台对政府的行为进行监督,促使政府能够及时通过网络了解问题,从而有针对性地完善自身。在信息化时代背景下,政府应通过网络平台,加强同公众的交流、沟通,正视民众的意见,真正将公众作为平等的对话主体,只有如此才能在新

形势下重塑政府形象,提升政府公信力。

### (一)完善问责机制,积极构建责任政府

针对“热回应冷处理”事件,中国青年报进行了相关的调查,在对民意中国网和中国雅虎网 3074 网民的调查中,高达 92.8%的受访者认为政府在处理新闻事件的“积极回应,消极处理”现象比较多,78.2%的受访者认为只有“完善问责机制”才能走出这一怪圈<sup>[10]</sup>。

政府具有高度的为民负责的责任心是政府拥有公信力的重要特征,责任政府的构建需要政府及其工作人员切实坚持以人为本的理念,重视民众诉求,积极回应并采取有效措施实现公共利益的最大化,而问责的目的是促使政府提升服务水平,重塑政府形象,实现公众利益的最大化。公众的信任是政府存在和发展的基础和动力,而公众信任的来源在于公众对政府行为的认可度和满意度。其中,政府的行为包括其自身的责任意识,应对危机的能力,对待公民诉求的态度,以及回应问题的速度和处理的程度。有效的问责机制能够迫使政府充分重视和积极回应民众诉求,并在此基础上认真妥善处理相应问题,而不是“积极回应,消极处理”。

完善问责机制,构建责任政府,提升政府自身的责任意识,有利于提升政府公信力,具体而言可从以下几个方面着手:一是建立“巡回问责制”。巡回就是对事件的进度及处理结果进行不定期、不定次的调查。以有效避免网络问政条件下,部分官员存在侥幸心理,以期采用对人民群众不负责任的“积极回应,消极处理”方式避开网络舆论的追踪报道,使原来的热点舆论事件变得“虎头蛇尾”。形象地说“巡回问责制”是在查漏,看新形势下政府是否让网络问政流于形式,政府是否真正为人民办事,对人民负责。二是强化异体问责,使问政主体多元化。异体问责包括人大代表、政协和各民主党派、司法机关、新闻媒体等对政府的问责。除了强化人大问责,健全司法问责之外,在网络问政背景下,更多需要加强新闻媒体问责和公众参与问责,构建公众参与监督的制度平台。问政主体的多元化一定程度上强化了问责的力度,对于强化政府的责任意识,构建责任政府有着积极作用。

### (二)加强信息公开,积极构建阳光政府

在信息化时代,网络为信息的传播提供了便捷的途径,各种不为公众所知道的信息一旦被曝光,政

府公信力将面临严峻危机,政府在处理公共舆论事件中有着巨大压力,而靠封闭信息的传统方式来平息风波反而适得其反,在此形势下加强信息公开,构建阳光政府势在必行。

1.保持信息公开透明。在网络问政条件下,信息的传播途径多样化,如微博、QQ,留言板等丰富了信息传播渠道,此外信息还具有传播速度快,传播范围较大、传播的内容多样的特点。所谓堵不如疏,瞒不如晒,与其封堵信息让公众乱加猜测,倒不如保持信息的公开透明,让公众了解事情的真相,让信息曝露在阳光下,才能让公众在对事情做出全面判断的基础上增加对政府的信任。

2.加强公众与政府的互动。网络问政是政府与公众互动的过程,公众可以对政府的行为作出评价,表达自己对于网络热点事件的看法,在处理网络热点事件的过程中,政府应对网络问政的互动性特征加以充分利用,通过这一网络平台认真倾听公众的诉求和建议,并积极引导公众了解事实真相,使公共舆论朝着正确的方向发展。部分官员缺乏对网络问政互动性的认识,认为网络问政耗费精力,是自己的额外工作,从而不重视网络民意,在网络问政中存在应付心态,使得网络问政变成了“走过场”,变得有名无实,从而影响到政府的公信力。

### (三)强化网络监督,有效防治权力腐败

监督制约机制应从体制内和体制外两个方面来系统性构建,在加强体制内监督的基础上,充分发挥体制外监督的力量。邓小平曾说过:“我们要实行党的内部监督,也需要来自人民群众和党外人士对我们的组织和党员的监督。”<sup>[11]</sup>在网络问政背景下,体制外的监督更多地体现为网络监督,其实际上就是利用网络的信息传递速度快、辐射面广、参与人众多、使用便捷等优势,将社会上一些新闻或事件通过各种方式及时进行公布或公示,接受群众的集体监督。网络监督的实质就是人民监督,反腐败是一项长期的复杂过程,公众的积极参与是反腐败斗争的强大支撑力量。

具体而言,一是积极呼吁网民投入到反腐败的斗争中。我国的网民有巨大的发展潜力,随着经济的发展,人们生活质量的提高,我国的网民数量呈不断增长态势。在此条件下,积极引导和鼓励网民参政议政,揭发官员的不法行为,引起相关部门的关注和介入,为相关部门惩治腐败提供相关的线索和信息。网民的力量是巨大的,潜力是无穷的,广大网民积极参

与反腐败斗争,是我国反腐败斗争的强大力量支持。二是重视网络媒体的作用,为网络媒体参与反腐倡廉创造良好环境。网络媒体的跟踪报道能够让公众和政府及时了解到相关信息,能够在网民参与的基础上,加大对相关腐败案件的查处力度,一方面使官员受到相应的惩戒,另一方面又能起到警示作用。

当然,网络监督在发挥其积极作用的同时,还有一定的不足,网民的非理性行为常常导致侵权现象,如“人肉搜索”,虽然它有利于我国防治腐败,但是,却是对个人隐私权的侵犯。因而在网络监督过程中要充分发挥其积极作用,规范网民和网络媒体的行为,有效防治腐败,重新塑造政府形象,提升政府公信力。

总之,在信息化时代背景下,网络问政受到公众的欢迎,由于网络具有虚拟性、匿名性、互动性、自由性和开放性等特点,使得人们能够自由地发表见解,及时了解到相关信息,打破了传统政府垄断信息的局面,各种不曾为人们了解到的信息一一曝光,人们开始理性思考政府的行为,向政府提出质疑,政府的公信力建设面临全新挑战和考验。因此,现代政府应从完善问责机制、加强信息公开、强化网络监督等方面入手系统提升政府的公信力。

#### 参考文献:

[1] 龚维斌.“网络调查”助推网络问政[EB/OL].[http://politics.](http://politics.people.com.cn/GB/1026/9616472.html)

[people.com.cn/GB/1026/9616472.html](http://politics.people.com.cn/GB/1026/9616472.html).2011-06-15.

- [2] 中国互联网络信息中心.中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL].<http://research.cnnic.cn/html/127917593d2348.html>.2013-01-15.
- [3] 李贵成.网络问政:开启民生的新钥匙[J].郑州轻工业学院学报,2010,(1).
- [4] 邓兆安,张涛.中国式网络问政“胶东在线”的标本意义[M].广州:南方日报出版社,2010:37-38.
- [5] 许慎.说文解字[Z].北京:中华书局.1963.
- [6] 龚培兴,陈洪生.政府公信力:理念、行为与效率的研究视角——以“非典型肺炎”防治为例[J].中共中央党校学报,2003,(3).
- [7] 叶育登.信息的透明度政府的公信力社会的凝聚力[J].中国行政管理,2004,(04).
- [8] 唐铁汉.提高政府公信力建设信用政府[J].中国行政管理,2005,(04).
- [9] 陈振明.公共管理学原理[M].北京:中国人民大学出版社,2003.55.
- [10] 新华网.热回应冷处理严重影响政府公信力[EB/OL].<http://finance.qq.com/a/20130402/003187.htm>.2013-04-02.
- [11] 邓小平文选:第1卷[M].北京:人民出版社,1994.215.

【责任编辑:张西山】

## The Construction of Chinese Government Credibility in Context of Online Governance

ZHU Jing-ying

(School of Marxism Education, Sun Yat-Sen University, Guangzhou, Guangdong, 510275)

**Abstract:** Online governance is a growing trend in China, and playing an increasingly important role in democratic and politic life. On one hand, online governance provides a new platform for the interaction between the government and people. It is a new way for the government to improve its credibility. On the other hand, it makes it harder for the government to safeguard its credibility in the conventional way of information monopoly. Therefore, the construction of government credibility faces both opportunities and challenges in context of online governance.

**Key words:** online governance; government credibility; online supervision