

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2014.03.003

# 论微传播时代政府公信力的提升途径\*

姜胜洪,殷俊

(天津社会科学院 舆情研究所,天津 300191,重庆工商大学 艺术学院,重庆 400067)

**摘要:**从总体上看,我国政府的公信力是比较强的。但是,当前政府公信力仍然存在不足和下降趋势。当政府部门失去公信力时,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,这一定律在近年来的社会群体突发事件中有充分的体现。因此,要坚持群众路线,切实“以人为本”,维护群众利益;政府要学会作解释和说明工作;提高政府依法行政、依法执政能力;扩大政务公开,做到及时透明;建设清正廉洁政府,坚定不移反对腐败;官员伦理制度化,取信于民,重塑和提升政府公信力。

**关键词:**微传播时代;政府公信力;政务公开;群众路线;以人为本;廉洁型政府

**中图分类号:**D625 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2014)03-0019-06

政府公信力是政治合法性的重要基础,是市场经济有效运行的重要保障,更是社会稳定和发展的前提条件。从总体上看,我国政府的公信力是比较强的。但是,不得不承认,目前政府公信力仍然存在不足和下降趋势。有关资料显示,从中央政府到乡镇级政府,公信力呈现出明显的层级递减趋势。<sup>[1]</sup>近年来一些公共性事件中的舆论反应和一些舆情机构的调查也证明了这一点。当政府和社会信任度下降后,一个极大的负面后果就是造谣的成本会很低,而辟谣的成本则很高。不管政府怎样作为,都会受到公众质疑和批评。因此,坚持群众路线,让政府公信力重焕生机则变得

至关重要。

## 一、政府公信力下降的原因分析

政府公信力是指政府通过履行职责获得社会信任的能力。政府公信力包括两方面的内容:一是政府施政的客观效果,二是公众的主观感知。改革开放以来,我国经济长期稳定增长,人民生活水平不断提高,随着行政体制改革的深化,政府社会管理与公共服务水平和政府公信力不断提高。但我们同时也必须看到,随着改革进入深水区,一些矛盾和问题不断累积,政府信息公开程度远远不能满足微传播时代人们对政务信息获知的要求。加之政府在一些事件上发布消息或做出预测

\* [收稿日期]2014-03-14

[基金项目]2013年度国家社会科学基金项目(13BSH039,负责人:刘晓梅);重庆市研究生教育优质课程项目“新闻学理论与方法”(2013-39)

[作者简介]姜胜洪,天津社会科学院舆情研究所研究员,国家互联网信息办公室互联网新闻研究中心特约研究员。

殷俊,中国新闻史学会传媒教育实践基地主任、重庆工商大学艺术学院常务副院长、重庆晨报副总编辑、博士、教授、博士生导师。

不准确,或政府为维护特别利益或处于社会安定考虑而有意掩盖真实消息等,造成政府公信力下降。此外,也有部分党员干部或能力不强,或方法不当,或意志不坚,甚至道德失守,在群众中缺乏权威性和号召力,逐渐失去了群众的信任。

### (一) 某些公务人员行政服务理念缺失

美国学者詹姆斯·M·布坎南曾说过:“从传统社会向市场经济转型的过渡时期,最容易发生的是道德的无政府状态,这时候,人和人之间既不讲忠诚,也不讲信任,因为以忠诚为核心的传统社会的基础已经动摇了,而以信任作为核心的市场经济道德大厦还远远没有建立起来,忠诚准则失去了作用,守信的准则还没有树立,人和人之间在道德上只讲什么呢?讲放纵,行使人的权力,推卸个人的责任。”<sup>[2]</sup>近年来,基层政府公信力不断受到削弱的重要因素之一,就是部分官员官德的缺失。公务人员不仅是人民的公仆,也是政府的代言人,他们是政策的制定者和执行者,一举一动,一言一行,都代表着政府的形象,影响着政府的执行力。孔子说:“其身正,不令而行,其身不正,虽令不从。”<sup>[3]</sup>一些领导干部“立党为公、执政为民”的理念淡薄,“群众利益高于一切”早已丢之脑后,变得“只唯上,不唯下”,越来越脱离群众,严重者还会运用自己手中的权力谋取私利,“公器私用”。在处置纠纷过程中,一些干部工作作风粗暴、工作方法简单,甚至随意动用警力,从而促使党群关系、干群关系、警民关系十分紧张,甚至产生仇官、仇警、仇富心理。久而久之,群众对政府失去信任。尤其是随着网络的快速发展,政府的腐败行为在网上频频曝光,使得政府的威信在公众的心目中大打折扣,引起社会强烈不满。

### (二) 落实依法行政不力

在群众看来,依法行政集中表现为依法办事。即不同的人办同样的事,使用同样的标准,即使办不成,群众也心服口服。一些基层工作人员的“违法行政、非法行政”是“造成当前政府公信力降低的一个主要原因”。一是决策行为不规范。有的基层政府在决策过程中存在随意性和盲目性,致使决策失误,政策易变,使群众对未来缺乏信心,削弱了政府信用。二是执法行为不规范。

在具体工作中,有的基层工作人员不是按法律程序办事,而是根据不同的人给予不同的处理和对待,有法不依,执法不公;有的工作人员对自己有利的事就积极去办,对自己不利或无利的事则应付了事。群众对此极为不满,直接导致基层政府公信力的下滑。

### (三) 政府危机处理方法欠妥

一些公共事件的恶化以及由此对政府公信力造成的伤害,除了事件本身的复杂性之外,还与政府危机处理方法欠妥有关。一是隐瞒事件的真相。当今社会是网络时代和信息化时代,信息“去中心化”,即没有人能够独家垄断事件的信息,如果政府采取“藏”“掖”的策略应对危机事件,其他渠道就会成为事件信息的主要来源,当最后政府再也控制不住事态蔓延而不得不公开信息时,就会变得非常被动,失去了显示公信力的最佳时间。有的时候,政府虽然公开了事件的一些信息,但却躲躲闪闪,只公布对自己有利的信息,隐瞒对自己不利的信息。再或者像挤牙膏那样一点一点释放信息,让事态和舆论的压力牵着鼻子走。二是急于尽快息事宁人。这种行为已成为当下一些地方处理事故的规律。即出现事故能瞒就瞒住不报,实在瞒不住就反复强调“领导高度重视,措施十分得力”,接着迅速宣布调查结果,揪出几个“责任人”,让事情平息下去,摆脱舆论的炙烤,以期让人们尽快将此事忘却。这种做法不仅损害了事件受害者的利益,也会损害部门的公信力,同时客观上也起到了助长不正之风甚至违法犯罪的作用。三是不正确地采取打压的方法处理公共事件。强制性处置虽然会使事件暂时平息下来,但却让相关当事人心怀怨恨,甚至仇视政府,反而为更大的事端埋下了祸根。四是不敢承认错误。有的政府官员生怕承认了错误,就会在人民群众中失去威信。殊不知,任何人都难免犯错误,政府官员也不例外。犯错误不要紧,重要的是要有勇气承认错误,并在实践中改正错误。

### (四) 行政机制不健全

一是官员录用考核机制不健全。虽然我国现行的公务人员录用时坚持的是“德才兼备、以德为先”的原则,但是“才”可以通过一定的标准予

以考核,而“德”作为意识形态领域的概念范畴则无法通过一定的硬性指标得以展现,这就使得在公务人员录用时出现素质良莠不齐的情况。而不合理的政绩考核机制则使部分官员把经济发展片面理解为GDP增长,这种唯GDP论使部分政府人员在工作时只注重形象工程、政绩工程,在制定政策时出现了重经济忽视民生、重局部忽视整体、重眼前利益忽视长远利益的现象,这些都使政府的公信力受到了损害。二是信息交流机制的不健全。在民主政治中,人民群众能够掌握和享有必要的政府信息,这是政府取得社会信任的基础。但传统的“全能型政府”建立在官僚制基础上,政府代表人民制定政策,行政者按部就班执行政策,这就使得政府在信息占有上处于强势地位,而政府与公众之间信息交流机制的不健全,一方面使政府的相关政策无法直接有效传达给公众,使公众对政府的政策理解片面,甚至出现误解的情况。另一方面,政府与公众之间信息交流机制的不健全也使得部分公众的诉求无法通过合理的渠道得到表达,使民众对政府的执行力产生怀疑,影响了政府公信力的提升。三是权责机制的不健全。公务人员在享有权利的同时,也承担着相应的责任。但是在现行的行政体制中,公务人员的权利得到了充分的行使,但却缺乏相应的问责机制。

### (五) 官谣和贪腐官员的劣迹

官方发言因其代表的是公权力的公信度,本就应谨之慎之,但现实中却一再出现“狗血剧”式的官方“神回复”“强回应”。2012年12月国家能源局原局长刘铁男被实名举报,随后国家能源局新闻发言人官方回应称“纯属污蔑造谣”,结果2013年8月刘铁男便被“双开”;2013年5月,微博曝出“郑州夜店打字幕欢迎项城田局长”,但项城市相关部门回应称“可能是恶搞或酒吧炒作”,然而一周后查明确有此事。习惯性否认、习惯性辟谣式的“官谣”频现,背后是公权力为官员个人背书,典型的官本位思想和公权力傲慢,最受伤的还是政府的公信力。腐败是一种社会历史现象,是一个世界性的痼疾,也是社会公众十分关注的问题。反对腐败,加强廉政建设,是中国共产党和中国政府的坚定立场。官员腐败与失范行为问

题,本来就是人们关注的热点,是引爆社会舆论的导火线。从“表叔”杨达才到“房叔”蔡彬再到重庆官员雷政富不雅照事件,在微传播时代,网络监督越来越发挥着重要作用,可以说监督无处不在。传播学和接受心理学研究表明,负面信息更容易受到关注,多个调查研究也证实了这点。而有些官员,在面对新媒体时,不注意自己的言行,说出或者做出一些不负责任的言论和事情,其言论与行为表现与政府官员应该有的素质和表现格格不入,在新媒体的曝光下赤裸裸地暴露在人民大众面前,使政府形象受损,政府公信力大打折扣。

## 二、政府公信力下降的后果

人类社会关系的核心构件是信任,信任是社会关系运转和谐有序的基础。社会处于“低度信任”结构中,社会冲突会加剧,社会运行和治理成本会增加。“当政府不受欢迎的时候,好的政策与坏的政策都会同样得罪人民”,古罗马时代的历史学家普布里乌斯·克奈里乌斯·塔西佗(Publius Cornelius Tacitus)这样解说他的执政和思考结论,这就是著名的“塔西佗陷阱”。“塔西佗陷阱”作为西方政治学的一个定律,用在政府公信力问题中,可表达为,当政府不受信任的时候,政府怎样做都会受到公众的质疑和批评,这一定律在近年来的社会群体突发事件中有充分的体现。

我国各地政府的公信力总体上有很强的连通性。它由各地政府一点点积累,它的正面资产是所有官方和官方机构的共同财富。而只要有一个地方政府涉“假”,所有官方机构和官员都是承受者。一些人基于对政府行为的分析,得出“凡是政府说不会发生的事件,就一定会发生”的认知路向,于是当事件发生时,尽管政府“一再”出面辟谣、澄清、声明,有人却怎么也不相信,人们宁愿听信“谣传”,也不去相信掌握一切资源、一切权力的政府。在这种“逆反化”认知或心理下,越是“小道消息”或“民间流言”往往越有市场或传播空间,导致政府工作陷入被动。在一系列热点事件面前,老百姓成了“老不信”。无论官员公布的是不是真相,都要怀疑。无论政府推出的是不是善政,都要怀疑,在纷繁芜杂的质疑之中,难免出

现过度质疑。例如,2012年8月14日清晨,苏湘渝系列持枪抢劫杀人案制造者,公安部A级通缉犯周克华被击毙。但随后,有网友发帖质疑周克华未死,称8月14日被重庆警方击毙的死者是长沙警方派往重庆的一名便衣警察,并贴出被击毙便衣民警的生前照片。特别是微博上一些大V的加入,不仅“炒”热了这个话题,也使“周克华未被击毙”的说法仿佛有了较高的可信度,使更多的人加入到质疑的队伍中。以前是老百姓“老不信”,信不过官方,现在周克华被打死,竟然到了“打死也不信”的程度。这说明政府正在为缺乏信任而付出越来越大的社会运行成本。

中国社会科学院2013年发布的社会心态蓝皮书显示,群体间的不信任加深和固化,表现为官民之间、警民之间、医患之间、民商之间等许多主要社会关系之间的不信任,也表现在不同阶层群体之间的不信任。在近年来的社会信任调查中,民众对政府机构、政法机关的信任感不高。<sup>[4]</sup>2012年7月,中国青年报社会调查中心对10709人进行的调查显示,71.8%的受访者确认身边普遍存在习惯性质疑者,41.1%的人坦言自己就有“习惯性质疑症”<sup>[5]</sup>。来自人民网舆情监测室(微博)的监测显示,目前社会公信力下降导致的信任危机,以政府、专家及媒体最为严重。不相信政府,不相信专家,更不相信媒体,已构成了当前社会上一堵亟待翻越的“信任墙”<sup>[6]</sup>。最近,中央电视台曝光了东莞多个娱乐场所的卖淫嫖娼现象,却引来社交媒体一片吐槽,核心一点就是中央电视台及其背后的政府公信力正在急速下滑之中,其所代表的权力形象与权力体系正在受到挑战和失去民心。

### 三、坚持群众路线,重塑政府公信力

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的新一届中央领导集体高度重视党的建设,特别是牢牢把握人民群众的期盼,把作风建设和反腐倡廉建设摆在突出位置来抓,制定并带头落实中央政治局关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定,在全党全社会大力倡导厉行勤俭节约、反对铺张浪费,从群众看得见、感受得到的地方入手,从社会反映最强烈的地方入手,增进了群众的信

任,也增强了人民的信心。<sup>[6]</sup>我们党的最大政治优势是密切联系群众,党执政后的最大的危险是脱离群众。要改变老百姓的负面认识,重塑和提升政府公信力,必须坚持群众路线,以保障和改善民生为重点,着力解决人民群众反映强烈的突出问题。

#### (一)切实以人为本,维护群众利益

公信来自公正。要成为一个有公信力的政府,其决策和政策以及行政行为等,就必须公正公平。而要做到公平公正,首要的是学会倾听。倾听什么?一是民众的需求,二是民众对政府的要求。倾听,表明政府的眼睛和耳朵是向下的。目前民众对政府的工作为什么意见那么大,并不主要是政府工作没做好,而是对政府的工作作风和工作态度有意见。“脸难看,门难进,事难办”,这是政府给老百姓的一般印象。如果政府高高在上,不接触群众,即使下基层也是走马观花,不可能和民众打成一片,了解民众的喜怒哀乐,所出台的政策、决策和措施就不可能真正急民众所急,想民众所想。从这个意义上说,倾听不仅是一种工作方法,更是一种执政姿态,心里装着人民,才会俯身听取民众的意见和要求。<sup>[7]</sup>

#### (二)政府要学会作解释和说明工作

与倾听相联系的,是政府要学会作解释和说明工作。一项政策和决策的出台、实施,是一个过程,人们对公共事务的参与,也是一个过程,其间难免因各种因素而导致事情一波三折,结果与预期不符,甚至大相径庭,损害了一些人的利益。这就需要政府作好解释、说明、沟通工作。特别是在当前“习惯性质疑”成常态的情况下,更要强化政府对公共政策和公共事务的解释力。政府应该秉持诚实之态度,如实向公众说明情况,不能怕影响政府形象就采取封闭的做法,也不能互相推诿责任。否则结果会恰恰相反,因为在微传播时代,任何试图隐瞒和欺骗民众的行为,都会导致不良后果,更加重民众对政府的不信任心态。开诚布公才是政府最好的应对质疑的方式。另一方面,解释和说明工作也应针对一些新出台的法律、政策、制度和措施。一项政策、制度、法律、措施、项目推出后,应该同时说明推出它们的理由,对民众可能

会产生的结果,在实施过程中会遇到哪些困难,都应尽可能向民众说清楚。

### (三) 提高政府依法行政、依法执政能力

亚里士多德说过:“要想使事物合乎正义,必须有毫无偏私的权衡,法律恰恰就是这样合乎中道的权衡。”<sup>[8]</sup>一个现代政府必是一个法治政府,无论是在宏观调控,还是在公共服务的提供,抑或是社会的治理上,都要依法行政。如果政府不按法律办事,即使是为民众谋利,也会受到民众对其动机的质疑甚至问责。所以,政府的任何行为,都应根据宪法、法律、法规以及法律精神来为人民服务。党的十八大提出全面推进依法治国,加快建设社会主义法治国家的目标,习近平总书记在纪念现行宪法公布实施30周年的讲话中,也多次突出强调宪法权威。要建设法治国家,依法治国,就必须依法执政、依宪执政;而依法执政最重要的是依法行政。归根到底,任何组织和个人,都不得有超越宪法和法律的特权,把权力关进制度的笼子里,保证领导干部做到位高不擅权、权重不谋私。只有这样,才能使人们形成对法律和制度的信仰,并通过法律和制度来体现政府的诚信。

### (四) 扩大政务公开、做到及时透明

公开透明是民众了解政府的前提。有时候群众连真事也不相信了,一个重要的原因就是信息不对称、不公开、不透明。所以,对于基层政府来说,要不断扩大政务信息公开的范围,做到主动公开、多渠道公开、服务性公开,让政务运行更阳光、更透明,从而让群众更多的了解基层政府工作的实际运行情况,增强公众与政府之间的理解和互动,不断积累公众对政府的信任资源。这样,群众就能够客观地看待问题,也有利于基层政府各项工作的顺利开展。首先,政府在制定政府制度及公共政策时,必须开门纳言,让老百姓特别是相关利益群体能够参与进来。其次,扩大和强化公民的知情权、参与权、表达权和监督权。十八大报告强调,任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法,提出“凡是涉及群众切身利益的决策都要充分听取群众意见,凡是损害群众利益的做法都要坚决防止和纠正”。政府的决策过程应当使公民

知晓和参与,要把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查和集体讨论决定作为必经程序加以规范,增强公共政策制定透明度和公众参与度。

### (五) 建设清正廉洁政府,坚定不移反对腐败

习近平总书记在十八届中央纪律检查委员会第二次全体会议上指出,实现党的十八大确定的各项目标任务,实现“两个一百年”目标,实现中华民族伟大复兴的“中国梦”,必须把我们党建设好。党风廉政建设和反腐败斗争,是党的建设的重大任务。为政清廉才能取信于民,秉公用权才能赢得人心。李克强在国务院第一次廉政工作会议上强调,新一届政府要完成好持续发展经济、不断改善民生、促进社会公正三大重点任务,必须着力建设创新政府、廉洁政府、法治政府,其中建设廉洁政府十分关键。廉洁是公信力的基石。<sup>[9]</sup>要保证干部清正、政府清廉、政治清明,就必须加强政治文明建设,把制度建设摆在突出位置,做到用制度管权、用制度管事、用制度管人。保证权力在阳光下运行,让人民监督权力。权力是一把双刃剑,从政者手中的权力只有服务于人民才能赢得百姓的爱戴。要坚定不移惩治腐败,坚持“老虎”“苍蝇”一起打,既坚决查处领导干部违纪违法案件,又切实解决发生在群众身边的不正之风和腐败问题。要坚定决心,有贪必肃、有腐必反,给权力涂上防腐剂、戴上“紧箍咒”,真正形成不能贪、不敢贪的反腐机制,不断铲除腐败现象滋生蔓延的土壤,以实际成效取信于民。

### (六) 官员伦理制度化

政府公信力是通过公务人员的具体行政行为来体现的,公务人员的行为体现着政府的执政理念,直接影响着政府的形象与绩效,政府公信力很大程度上取决于公务人员的个人素质和道德修养。因此,加强行政公务人员的道德伦理教育、思想政治教育、职业道德教育尤其是行政伦理教育,显得尤为重要。在官员的行政伦理道德中,诚实、责任和服务是三个基本的要求。官员有了诚实、责任和服务的伦理约束,并将之制度化,将能够使官员具有德望,从而对政府公共政策和制度的公平合理,进而对政府公信力的提高产生促进作用。首先,树立“以人为本”的执政理念。强化服务意

识,深入基层调查研究,急群众之所急、想群众之所想,说真话、办实事、出实招,切实解决好人民群众最关心的房价、就业、教育、看病等民生问题,真正实现好、发展好、维护好广大群众的利益。其次,抓好道德建设这个基础。教育引导党员、干部模范践行社会主义荣辱观,讲党性、重品行、作表率,做社会主义道德的示范者、诚信风尚的引领者、公平正义的维护者,以实际行动彰显共产党人的人格力量。诚实、责任和服务到位了,相信人民群众,取得民众的信任,公信力自然提升了。第三,加强官德建设。要以马克思主义理论为指导,吸取传统文化的精髓,克服随市场经济发展而来的个人主义、拜金主义。具体而言,官德的构建应该以提倡传统文化中“以佛修心、以道养身、以儒治世”的修身处世之道。每一名公务人员不仅应有“出而仕则优”的思想,更要有“天下兴亡匹夫有责”的责任意识,只有这样胸怀家国天下,才能遇到问题不逃避、不放弃,才能真真切切地担负起服务社会、服务人民的重任。在市场经济的大环境下,国家的公务人员应该加强自身修养,保持“富贵不能淫、贫贱不能移、威武不能屈”的道德操守,在维护人民群众利益的同时塑造政府形象,提升政府的公信力。

## [参考文献]

- [1] 方向新等.政府公信力现状评价与对策探析[J].湘潮(下半月),2009(12).
- [2] [美]詹姆斯.M.布坎南.自由、市场与国家[M].吴良健,译.北京:北京经济学院出版社,1988:128.
- [3] 程树德.论语集释[M].北京:中华书局,1990:901.
- [4] 王俊秀,杨宜音.中国社会心态研究报告(2012—2013)[M].北京:社会科学文献出版社,2013:13.
- [5] 卢迪迪,向楠.71.8%受访者确认身边遍存习惯性质疑者[N].中国青年报,2012-07-05.
- [6] 人民日报评论部.为民情怀筑牢政治根基——新一届中央领导集体执政思路聚焦之二[N].人民日报,2013-03-19.
- [7] 邓聿文.全方位重塑政府公信力[N].中国青年报,2013-01-21.
- [8] [古希腊]亚里士多德.政治学[M].吴寿彭,译.北京:商务印书馆,1965:169
- [9] 李章军.李克强在国务院第一次廉政工作会议上强调:坚定不移反对腐败着力建设廉洁政府[N].人民日报,2013-03-27.

(责任编辑:石 泳,朱德东)

## On Improvement Path of Governmental Accountability at the Micro-communication Era

JIANG Sheng-hong<sup>1</sup>, YIN Jun<sup>2</sup>

(1. Tianjin Academy of Social Science, Tianjin 300191, China; 2. School of Arts, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** In general, the accountability of Chinese Government is relatively strong, however, currently the accountability of Chinese Government has shortcomings and shows the declining trend. When governmental departments lose the accountability, whether governmental leaders tell the truth or lie and whether governmental leaders do a good deed or do evil work are all regarded as lies and evil work, whose law is sufficiently embodied in social urgent events of the masses in recent years, therefore, Chinese Government should stick to masses line, regard Chinese people as the basis, protect the interests of the masses, learn to do explanation and interpretation work, promote the ability to exercise administration according to laws and to run the state by laws, expand administrative affairs publicity via transparency and real-time, try to make governments clean and justified, firmly counter corruption, institutionalize official ethics, try to let the officials be believed by the masses, and recreate and raise governmental accountability.

**Key words:** micro-communication era; governmental accountability; government affair publicity; mass line; human-based; clean-style government