

【社会治理研究】

# 协同治理视阈下地方政府信任危机问题研究

康红霞<sup>1</sup>, 孙仁金<sup>2</sup>, 吴杰林<sup>3</sup>

- (1. 北京市丰台区职业教育中心学校, 北京 100078)  
(2. 中国石油大学 经济管理学院, 北京 102249)  
(3. 对外经贸大学 公共管理学院, 北京 100029)

**摘要:**伴随着社会的发展,政府治理环境愈加复杂多变,地方政府信任危机由此出现。协同治理机制缺乏、政府治理能力不足、公民社会发育不成熟、多主体间互动互助不足等因素,会影响社会治理绩效,导致公众对地方政府的信任度降低,甚至引发信任危机。运用协同治理理论,从政府、公民、社会组织等多个主体出发,建立协同治理机制,规范各主体的权力运行机制,可以提升多元主体的治理能力,促进治理的协同增效,最终实现社会的有序发展。

**关键词:**协同治理;地方政府;政府信任危机

**中图分类号:**C916      **文章编号:**1673-5420(2018)05-0029-08

随着社会主义改革步入攻坚期,社会公共性事务日益增多,社会利益关系呈现多元化,公民意识日益觉醒,这对政府服务水平提出了更高的要求。但由于治理制度不完善、政府治理能力不足、公民的政治参与较少、多主体间的互动模式不成熟等多种原因,我国地方政府的社会治理效果不是很理想,面临着愈来愈多的公众质疑。近几年,染色馒头事件、毒胶囊事件等引起了人们对食品药品安全的极大担忧,上学难、就医难、房价高等社会问题导致公民对地方政府治理能力的不满。公众的合理利益诉求没有得到及时有效的解决,地方政府与民众之间的矛盾不断累积,致使公众在一定程度上对政府失去了信任。

协同治理理论强调政府、社会组织、公众等多方主体共同治理社会公共事务,通过协调合作最大限度地实现公共利益,因此,在该理论的支撑下对政府的信任重建问题进行研究,具有重要意义:首先,有利于改善政府治理方式,促进服务型政府的建设。其次,有利于公民社会的发展壮大,进一步促进政治民主。最后,有利于实现政府与社会组织、公众之间的良性互动和协调发展,

收稿日期:2018-05-03      本刊网址:<http://nysk.njupt.edu.cn>

作者简介:康红霞,一级教师,研究方向:能源公司战略与管理。

孙仁金,教授,博士生导师,研究方向:战略管理。

吴杰林,硕士研究生,研究方向:行政管理。

基金项目:北京市思想政治工作研究会课题“网络话语权与意识形态安全研究”(jckt2017-01)

提升社会治理水平。

## 一、协同治理视阈下地方政府信任危机的现状及原因

目前,我国正处于社会转型期,政府的治理环境发生了重大变化,各种社会问题纷繁复杂。有的地方政府存在忽视人民利益,政策制定不公开、不透明,与公民的信息交流少;行政效率低下,公共服务质量不高,治理能力偏弱;公民的政治参与机会少等问题。这使得地方政府的行政目标偏离公众利益,公众对地方政府产生极大的不信任,进而引发地方政府的信任危机。为了更深入地认识地方政府信任危机产生的原因,本文将对地方政府治理环境的变化、信任危机的表现及产生的原因进行分析。

### (一) 地方政府治理环境的变化

#### 1. 政治环境的变化

这里的政治环境主要是指法律制度和政治文化。协同治理涉及多方主体的配合,在法制方面须合理划分各主体的权限和责任,确立政府以外的各主体的地位,保证各主体权利运行的规范性。目前我国的相关法律法规相继出台与修订,但仍需完善。

政治文化主要涉及政治认知、情感和评价,或者是政治立场、信仰和价值观。政治文化对政府治理的影响是潜移默化的,良好的政治文化氛围对于政府治理具有重要意义。近年来,民主平等、公民介入、公民社会等观念渐渐深入人心,但政治文化中的官本位思想、特权思想、官僚主义等仍然存在。

#### 2. 经济环境的变化

改革开放以来,我国经济实现了快速发展,这为政府治理方式的改变奠定了良好的经济基础。目前我国正在深化社会主义市场经济体制改革,进一步完善市场机制,充分发挥市场对于资源配置的决定作用。这将提升市场在政府治理中的地位,有利于社会治理效率的提高。我国经济发展的方式也由以往资源粗放型、劳动力密集型向资源节约型、资本密集型、环境友好型转变。这就要求地方政府转变思维方式和工作方式,以适应经济发展方式的变化。

#### 3. 文化环境的变化

公共行政的文化环境主要包括社会文化和行政文化。在社会文化环境方面,公众仍然认为政府应该为人民服务,官员是人民的公仆,但随着公民意识的觉醒,公众开始参与政治事务,以谋求自身利益。理想的行政文化环境应是公正、廉洁、高效的,但在社会转型期,受到利益的诱惑和恶俗文化的影响,“潜规则”等不良现象仍存在。文化环境的转变对政府治理方式和能力提出了更高的要求。

#### 4. 社会环境的变化

社会环境包括的内容比较丰富,如社会分层及流动、财富创造及分配、社会保障及完善、城市发展及变迁、社会转型及走向等。在社会转型期,我国的社会财富分配不够合理、贫富差距依然较大,社会保障机制尚不健全,就业难、食品药品安全等问题依然存在。这亟需政府转变治理方式,提高治理能力,有效满足公众的利益诉求。

## 5. 技术环境的变化

近年来,以微信、微博等为代表的自媒体日益普及,政府越来越多地通过网络办理业务、发出公告、宣传形象、与民众在线交流等。同时,网络的实时性、灵活性、受众广泛性等特点,使政府的一些违法违纪等行为更容易被曝光并迅速传播,从而引起重大社会反响。

### (二) 地方政府信任危机的现状

#### 1. 公民的政治怀疑渐趋普遍化

公民的政治怀疑是指其对地方政府及官员能否真正执政为民抱有怀疑的一种主观心理状态<sup>[1]</sup>。地方政府及行政工作人员应当坚持为人民服务的宗旨,坚持“权为民所用、情为民所系、利为民所谋”的理念。但现在部分群众质疑地方政府及行政工作人员的工作态度与能力,具体表现为:

第一,质疑当地政府的执政理念。由于网络媒体的发展及相关部门对政府官员的违法乱纪行为查处力度增强等原因,部分地方政府存在的不作为、乱作为行为及官员的贪污腐败、行贿受贿、权钱交易等寻租行为不断被曝光,公众开始产生一些怀疑政府执政理念的苗头。

第二,质疑行政行为的公正性与正当性。地方政府的权力运行过程相对封闭、不透明、不规范等,使得地方政府即使是正常运行权力为群众谋取利益,也常会被误认为是“形象工程”或存在暗箱操作,出现非议声四起的尴尬状况。

第三,质疑行政人员的专业素养。行政人员作为人民的“公仆”,其专业素养影响到公众对地方政府的满意度。行政人员在日常工作中应避免以事压人、大呼小叫等。

#### 2. 公民对参与基层政治的态度冷漠

政治冷漠是消极的政治态度在政治行为上的表现,即公民不参加政治生活,对政治问题和政治活动淡漠<sup>[2]</sup>。如果民众是出于对政治体制和政治精英的认可及对政策的满意而沉默,则是一种“健康”的政治冷漠。“中国民众的政治冷漠则是一种‘非健康’冷漠,由于政治秩序未能满足各种需求,没有为民众提供充分的政治参与渠道,民众认为无力改变政治行为与决策现状,不能实现自己的利益诉求,从而使得民众的政治参与热情低迷,甚至受到规制。”<sup>[3]177</sup>这种冷漠多体现为公众对地方政府管理能力的信任度较低,而正是因为对地方政府存在不信任感,公众政治参与的积极性下降。

#### 3. 公民的非制度化政治参与增加

第一,公民非正常上访现象较多。信访制度是个人或群体表达自身利益诉求、寻求利益实现的一种重要制度。一般来说,某个地方的群众上访次数越多,就越表明他们对当地政府治理能力的的不满和不信任程度越高。

通常情况下,群众主要是在本部门、本地区采取书信、电子邮件、电话等形式反映个人情况,这种温和的信访形式表明公众对地方政府还是比较信任的。但在近几年的信访案件中,集访、闹访、缠访、越级上访等非正常上访现象增加,部分群众甚至采取过激行为来表达利益诉求。

第二,群体性事件频发。《2014年中国法治发展报告》对2000—2014年的群体性事件进行了调查,总结出这14年内发生在中国、规模在百人以上的群体性事件的特征,具体如下:

首先,参与人数在100~1000人的群体性事件居多。2000年1月1日—2013年9月30日,

中国境内发生的871起100人以上的群体性事件中,参与者规模在100~1000人的有590起,占67.7%;参与者规模在1001~10000人的有271起,占31.1%;参与者规模在10001人及以上的有10起,占1.1%。估计有220万以上的人参与了群体性事件。

其次,2010年、2011年和2012年是群体性事件的高发期。有人认为,在表达自身利益诉求时,正规渠道是行不通的,因此他们会采取过激行为,意图扩大事态影响,引起社会关注。群众维护权益或自身利益受到侵害时,选择激进行为表明了当地政府的信任危机。

### (三) 协同治理视阈下地方政府信任危机产生的原因

我们可以从协同治理的理念、机制建设、多主体治理能力及合作互动模式出发,深入探析地方政府信任危机产生的原因。

#### 1. 缺少协同治理理念,多元主体力量不均衡

协同治理是创新社会治理、实现社会有序发展的重要途径,已成为地方政府提升社会治理能力及绩效、增加政府信任的主流做法。地方政府应认识到政府与公民、非政府组织、利益组织等共同参与社会公共事务的必要性和紧迫性,确立其他社会参与者的主体地位,培育多元主体力量。

目前部分地方政府并未充分认识到社会对协同治理的要求,没有采取积极措施来增强其他主体的地位和力量,使其不足以在社会公共事务的治理中担负起重要的职责,“大政府、小社会”的现象比较严重。多元社会治理主体的力量不均衡,导致公民与社会组织的政治参与度较低。公民与政府的互动、沟通减少,容易引发矛盾和冲突,阻碍对地方政府信任的建立。

#### 2. 政府治理能力有限,政府职能转变滞后于社会发展

政府行为本身是否合理合法,是否与广被认同的社会价值相一致,都直接或间接地影响着公民对政府的评价<sup>[4]</sup>。如拆迁过程中工作人员的工作方法简单、粗暴等可能会使公众对政府的能力、作风等产生“刻板效应”,导致积累性的信任危机。部分地方政府未能充分利用各种资源提供更高质量的公共服务,或者滥用权力,将需要公共服务的人群限制在门外等,容易引发地方政府的信任危机。

当前部分地方政府的职能现状与社会发展需求也存在矛盾:一是决策机制不够科学,公众、社会组织等较少参与到政府决策过程中,导致公共政策缺乏民主性、科学性。二是信息公开机制仍需健全。公众无法及时、充分地获取有效的政务信息,导致信息不对称。三是利益协调与表达机制仍需健全。公众没有充足畅通的渠道和途径表达利益诉求。四是责任与监督机制仍存在漏洞。政府内外监督的力度不够和对行政人员的追责体系不完善,导致政府系统行为失范等现象频发。

#### 3. 公民社会发育不成熟,自组织的协调性较差

真正的公民社会的建立必定伴随着公民意识的觉醒。当前,我国公民社会发育尚不成熟,公民意识欠缺,公众参与政治生活的积极性不高,权利意识较弱,很少主动参与政府的政策制定和权益维护活动。社会组织的数量较少且行政化现象严重,力量薄弱,在发展中存在管理混乱、资金缺少等局限性,不足以与政府进行平等的协商对话。公民社会的发育不成熟使自组织的协调性较差,不能充分利用自身所拥有的资源。这些问题阻碍了公众与社会组织参与社会公共事务,

进而减少了各主体间沟通协作的机会,影响了地方政府信任的建立。

#### 4. 协同治理机制不健全,多主体间的合作互动模式不成熟

第一,公民政治参与的渠道相对不足。公民通过有效的制度化渠道参与政治活动,是公民与地方政府合作互动的重要表现。公民政治参与的渠道存在供求不平衡的问题,这使得他们认为政治活动参与的“付出与收获不成正比”,因而政治参与热情下降,不愿与地方政府合作。

第二,社会组织参与治理不充分。在我国,社会组织尤其是一些非营利组织大多需要依靠政府机关,而地方政府对社会组织的管理比较严格,社会组织的独立性和自治性较差,在参与社会治理中的作用较小。

第三,对信息网络平台的利用不足。网络已成为政府和公民生活中不可或缺的一部分。一方面,政府可以利用网络平台创新管理方式,加强与公众的沟通。另一方面,公众可以利用网络平台关注地方政府的事务管理,监督地方政府的行政行为。政府与公众的网络互动不足,使得网民对于某些地方政府的工作方式与态度表现出不满。

## 二、协同治理视阈下地方政府信任的重塑对策

针对上述问题,本文根据协同治理理论,提出以下重塑地方政府信任的对策。

### (一) 树立协同治理理念,明确多元主体的权责关系

地方政府应该认识到市场和社会的作用,树立协同治理理念,积极与第三部门合作进行多主体的共同治理。为了更好地发挥各主体的优势,实现优势互补和资源的合理有效配置,促进社会治理有序进行,我们需要理顺各主体的权责关系。

在地方政府和社会组织的关系方面,双方是协调合作、双向互动的关系。一方面,地方政府和社会组织共同承担社会责任,提供社会公共物品,实现优势互补。另一方面,地方政府和社会组织相互监督与制约。地方政府规范社会组织的运行和发展,社会组织监督地方政府及其工作人员的行政行为。

在地方政府和市场的关系方面,地方政府主要提供公共服务和公共物品,市场更多地是提供私人物品。市场在社会资源的配置方面处于决定性地位,地方政府则发挥宏观调控作用。这既保证了市场高效率地配置资源,又避免了因市场失灵带来的各种问题。地方政府和市场是相辅相成的,政府对市场的干预应该以市场机制作用的充分发挥为前提。

在地方政府和公民的关系方面,我们要明确公民在政治生活中的地位和角色。公民是政治权利的拥有者和公共服务的享有者,地方政府应该保证公民政治权利的实现,并为其提供良好的基础性服务。公民是地方政府治理的多重主体,既是参与者,又是受益者。地方政府应为公民提供制度化的政治参与渠道,公民则应通过参加社会团体等方式,参与公共事物,发挥社会治理主体的作用。

### (二) 建立协同治理机制,保证多元治理有序进行

地方政府应改革行政机制,转变政府职能,支持和鼓励公民与社会组织参与社会治理,提高社会治理绩效,从而提升公众对地方政府的信任度。

### 1. 改革行政运行机制,形成多元治理格局

第一,健全政务信息公开机制。政务信息是政府在运行过程中所产生的关于经济、社会管理、社会服务等方面的信息。政府权力运行的相对封闭而导致的信息不对称是引起政府不被信任的一个重要原因,信息公开有利于加强公众对政府的了解,构建透明型与阳光型政府。首先,地方政府应进一步制定和完善相关的规章制度。地方政府应在参考2007年4月5日颁布的《中华人民共和国政务信息公开条例》的基础上,结合当地实际,详细规定政务信息公开的范围、方式、程序,以实现政务信息公开的法制化。其次,地方政府应保证公民的知情权。对于涉及全体公民利益但又没有保密要求的信息,如政府机构的职责权限、服务程序、收费标准、监督方式等,地方政府应该重点向群众公开,以保证相关政策的及时有效传达。最后,地方政府应规定信息公开的步骤和渠道,以保证公民能够方便、快速地获取政务信息。信息公开的方式主要包括当地宣传栏和公告栏、官方网站、媒体、新闻发布会等。

第二,健全权力监督和制约机制。完善的监督和制约机制包括政府系统内部的自我监督和外部社会监督。政府内部的自我监督主要是通过上级政府对下级政府的监督、各部门的相互监督,以及专门的监管机构来实现的。政府外部的社会监督主要包括公众监督、媒体监督等多种方式。其中,媒体监督可以有效规范政府的行政行为,进而提升地方政府的信任度。

### 2. 拓宽政治参与渠道,健全决策参与机制

地方政府应拓宽政治参与渠道,健全决策参与机制。公民通过政治参与活动,可以加深对政府的认知。

第一,注重公民政治参与的范围和深度。公民政治参与的范围主要是指公民参与社会公共事务的类别和数量。对于面向特定群体的公共事务,地方政府需要让利益相关方的公民代表参与决策。公民政治参与的深度就是政府能够允许公民参与公共事务和分享决策权力的程度<sup>[5]</sup>。公民政治参与的深度受政策的专业性、参与成本等诸多因素的影响。

第二,增加制度化政治参与的渠道。首先,继续坚持地方人民代表大会制度。地方政府应逐步推进地方人民代表大会的直接选举,改进选举程序和选举规则,保证选民对候选人有充分的了解,提高投票选举的可信性和可靠性。其次,完善听证制度。明确规定听证的程序,包括确定利益相关方、合理选择听证人员、全面解释听证涉及的问题、听取各方意见、各方相互协调达成一致意见等。在涉及公众利益的问题上,地方政府应让各利益相关方充分表达自己的意见和诉求,以保证听证结果的代表性和科学性。浙江温岭的“民主恳谈”制度就是很好的示范,该民主听证会涉及镇(街道)、村、城市社区、市政府职能部门等多个层面,受到当地民众的广泛拥护和好评。最后,完善信访制度。地方政府应积极推广电话热线、网络在线交流、基层干部走访等,让公民的利益诉求得以及时表达。

### 3. 建立政府与社会组织的合作互动机制

在社会学中,社会组织是指为了实现特定的目标而有意识地组合起来的社会团体,如企业、政府、学校、医院等。本文中,社会组织主要是指第三部门,即介于政府和市场之间的非营利组织,如俱乐部、慈善组织等。第三部门可以满足不同人群对某些公共物品的需求,对社会稳定具有重要作用。

地方政府应减少对第三部门的干预,让民间力量释放出来并融入协同治理行列,弥补政府力量的不足。一是公共事务共治。第三部门作为重要的治理主体之一,是参与社会公共事务治理的重要力量。对于某些公共事务,政府不方便进行直接管理,或管理的效果不是很理想,可以通过契约化、委托代理等形式,交给社会组织处理。二是公共责任共担。社会组织应积极承担社会治理的责任,完成政府转交的社会性、公益性、服务性的事务,比如社区服务,包括社会救助、养老、职业培训、公益服务等;管理服务,包括市政设施维护、环境维护、垃圾处理、污水处理等。这既解决了政府在社会服务等方面力量不足的问题,又充分发挥了社会组织的力量,实现了两者的互补。

### (三)完善协同治理的保障制度,促进治理的协同增效

#### 1. 完善相关法律法规,提供法律保障

加强相关法律法规的建设,是实现协同治理的根本保障,也是维护各主体合法权益的重要保障。地方政府应通过法律来规范公民政治参与的方式、程序,保障公民政治参与的权利,规范社会组织的建设与市场的运行。

#### 2. 提升政府治理能力,提高服务水平和质量

随着社会的发展,政府必须不断提升治理能力,才能更好地应对挑战。政府治理能力的提升主要表现在以下方面:第一,应对风险的能力。政府应提高对突发事件的应急管理,加强对社会风险的识别、预警及有效控制。第二,协同合作的能力。不管是政府内部横向的部门合作、纵向的层级合作,还是政府与市场、社会的跨部门合作,协同合作的开展有利于资源的整合和互补。第三,持续创新的能力。政府要想有效应对日益复杂的治理难题,还必须不断革新。而一个具有创新精神和创新能力的政府也往往更加值得民众信任。

#### 3. 培育公民社会,增强公民的治理能力

只有壮大公民社会的力量,公民及社会组织才会更有能力、有信心参与政治管理,也才能够在协同治理中稳固自己的主体地位,与政府进行平等的协商对话。作为社会治理的主体之一,公民应积极学习,主动了解地方政府的相关政策和文件,提高自己的政治素养。长期下来,公民就可以对参与社会公共事务治理形成一种内在的价值认知,并使其成为潜移默化的行动准则和行为习惯<sup>[6]</sup>。

在社会转型期,地方政府面临的挑战增加,社会问题也更加复杂多样,要想解决地方政府的信任危机,树立政府的公信力,社会中多主体的协作必不可少。

### 参考文献:

- [1] REDDICK C G, FRANK H A. The perceived impacts of e-government on U. S. cities: a survey of Florida and Texas city managers[J]. *Government Information Quarterly*, 2007(3): 576 - 594.
- [2] 王浦劬. 政治学基础[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005.
- [3] 张伟. 冲突与变数: 中国社会中间阶层政治分析[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2005.
- [4] REDDICK C G, CHATFIELD A T, BRAJAWIDAGDA U. Open government process and government transparency in crisis communication: the case of AirAsia QZ8501 crash[J]. *Information Polity*, 2016(3): 1 - 17.

- [5] REDDICK C G, TURNER M. Channel choice and public service delivery in Canada: comparing e-government to traditional service delivery[J]. *Government Information Quarterly*, 2012(1): 1-11.
- [6] 何炜. 协同治理视野下的地方政府与非营利组织之间的良性合作关系[J]. *山东行政学院·山东省经济管理干部学院学报*, 2010(6): 17-20.

(责任编辑: 范艳芹)

## On local government trust crisis from the perspective of collaborative governance

KANG Hongxia<sup>1</sup>, SUN Renjin<sup>2</sup>, WU Jielin<sup>3</sup>

- ( 1. Beijing Fengtai Vocational High School, Beijing 100078, China  
2. School of Economics and Management, China University of Petroleum (Beijing), Beijing 102249, China  
3. School of Public Management, University of International Business and Economics, Beijing 100029, China )

**Abstract:** Accompanied by the significant changes of society, governance environment has become more complex and changeable, thus resulting in trust crisis for local governments. The factors such as absence of collaborative governance mechanism, inadequate governance capacity, immature civil society development, and insufficient cooperation and interaction between multiple subjects affect social governance performance, which further leads to lower public trust or even trust crisis for local governments. This paper, applying collaborative governance theory, suggests for the establishment of collaborative governance mechanism by means of involving multiple subjects including governments, citizens and social organizations, and standardizing the power operation mechanism of each subject. This will enhance governance capacity of multiple subjects, promote governance synergy, and ultimately achieve the orderly development of society.

**Key words:** collaborative governance; local government; government trust crisis