

文章编号:2095-0365(2014)03-0066-06

网络问责境遇中地方政府公信力建设

尹彦文

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

摘要:政府的公信力程度是政府获得公众信任的程度,而地方政府公信力建设的影响因素包括地方政府的自身能力及属性和地方政府与公众的关系。近年来,网络问责日益得到广泛的重视和运用,其在推动体制内问责,更全面地监督政府行为等方面都起到了重要的作用。同时,从对政府和行政人员两个方面的影响来看,网络问责也为地方政府公信力的建设提供了新的机遇和挑战。在当前的网络问责境遇中,地方政府需要从提高自身治理能力、完善网络问责回应机制、优化公民网络参与秩序和完善网络问责相关法律法规等方面入手,抓住机遇,迎接挑战,从而达到有效地建设自身公信力的目的。

关键词:网络问责;地方政府;公信力

中图分类号:D63 **文献标志码:**A **DOI:**10.13319/j.cnki.sjztdxbskb.2014.03.14

近年来,各种政府公信力危机事件频发,对各级政府的公信力的调查表明,中央政府的公信力最高,省级次之,地级再次,县级最差,这就要求地方层级的政府必须努力促进自身公信力的建设。而从整体上看,由网络问责引发的地方政府公信力危机事件的数量和比例迅速增长,反映了网络问责的作用日益体现,为地方政府公信力的建设提供了新的机遇。但与此同时,在网络问责的发展中,地方政府的不当行为和面对问责低下的回应水平等,也对政府的公信力造成了极大的损害,需要政府给予极大的重视。

一、地方政府公信力建设的内涵和影响因素

(一)政府公信力的内涵

政府公信力涉及到两个主体:一是开展行政活动的政府,二是对政府行政活动给予评判的社会公众。近年来,学者对于在政府公信力内涵的界定主要有两类观点:第一类将公众作为主体,政

府作为客体,认为政府公信力是公众对政府行为的认可;第二类将政府作为主体、公众作为客体,认为政府公信力是政府获得公众信任的一种能力。^[1]笔者更倾向于第二类观点,认为政府公信力是其自身的合法性所赋予一种能力,政府的公信力程度是政府获得公众信任的程度。

(二)地方政府公信力建设的影响因素

当前,我国学者对于政府公信力的研究可以归纳为三种主张:第一种主张认为政府需要通过增强自身能力、优化自身属性等方式来提升政府公信力;第二种主张认为政府公信力的提升不能仅仅依赖于政府自身行为的优化,必须重点改善政府与公众之间的关系;第三种主张是前两者的综合,认为政府公信力的提升需要从增强自身能力、优化自身属性和改善政府与公众的关系等多方面入手。^[2]从我国的现实来看,地方政府与公众直接接触的机会更多,其工作效率和质量等方面也更能够被公众直接感知到。因此,结合各个方

收稿日期:2014-04-25

基金项目:教育部人文社科青年基金项目(10YJC810002);福建省教育科学“十二五”规划2012年度规划课题(FJCGGJ12-096);2013年福建省纪检监察系统重点调研课题(xjw136002);福建农林大学党风廉政建设专项研究课题(xjw136008)

作者简介:尹彦文(1991-),女,硕士研究生,研究方向:行政管理理论与实践研究。

面的情况,笔者更倾向于第三种主张,认为地方政府公信力建设的影响因素主要包括两个方面:其一,地方政府的自身能力及属性,即政府的工作效率和质量、决策能力以及政府的透明度、法治性、民主化、廉洁程度等;其二,地方政府与公众的关系,即政府的回应性与公民的参与性等。

二、网络问责的内涵及发展现状

(一)网络问责的内涵

网络问责是伴随着网络信息技术的普及而产生,公民社会的成长而发展的一种行政问责的新范式。因此,网络问责主要是指公众以网络为平台,对政府及其公职人员履职不当行为的问责,这种问责与行政问责的目的相同,都要求被问责人员通过道歉、辞职等方式承担相应的责任,从而促进政府及其公职人员行为的改善。^[3]

(二)网络问责的发展现状

近年来,网络问责日益得到广泛的重视和运用。典型的如2011年温州动车事件中的“不管你信不信,反正我信了”此种言论,“郭美美事件”引发的红十字会丑闻,到最近的“PX 茂名事件”,再如对频繁曝出的城管打人、官员贪污、过度三公消费等问题的规制和惩处,都是通过公众在网络上对事件进行曝光,从而形成巨大的网络舆论,在网络舆论的推动下引发体制内问责,从而完成整个问责的全过程。

从某种程度上说,网络问责的发展,与互联网和通信技术的普及存在着十分密切的关系。2013年互联网舆情报告中指出,通过抽取2013年的热点舆情100件,发现首发曝光的媒介中,网民和网络认证用户通过互联网自媒体曝光的接近半数。^[4]而根据中国互联网络信息中心(CNNIC)2014年1月16日在京发布的第33次《中国互联网络发展状况统计报告》显示,截至2013年12月,中国网民规模达6.18亿,互联网普及率为45.8%。^[5]这些数据反映出公众网络参与呈快速增长趋势。

从政府这一方面来说,政务微博的发展也为网络问责的发展提供了有利条件。2012年10月底,新浪微博认证的政务微博数量达60064个,较2011年同期增长231%。截止2013年10月

底,新浪平台上的政务微博有100151个,其中包括机构微博66830家,公职人员微博33321位。相比2012年同期增长4万余个,增长率超过60%。^[6]同时,一些地方政府部门也通过法律法规的形式认可了网络问责的地位,为网络问责的合法化和进一步发展提供了依据。例如2013年7月,海南省委办公厅、省政府办公厅正式印发《海南省“慵懒散奢贪”行为问责办法(试行)》,其中规定除了公民、法人和其他组织检举、控告、投诉,新闻媒体可作为问责程序的线索外,网络舆情曝光也可作为纪检部门启动问责调查的线索。

三、网络问责境遇中地方政府公信力建设面临的机遇

(一)网络问责作为体制内问责的补充,可以强化行政人员的自律

在同体问责即行政系统内部问责的过程中,由于当前的问责机制还不够完善,存在信息传递缓慢、参与途径有限等问题,行政问责的效率和效果很容易受到影响。同时,行政体制内的利益群体往往相互包庇,形成“官官相护”的局面,导致很多需要问责的事件被“大事化小、小事化了”,影响问责的有效性。而与同体问责不同,网络问责由行政系统外的网民对行政人员进行问责,是一种相对独立于行政系统的异体问责。通过将网络问责作为体制内问责的补充,一方面,由于网络的平等性、快捷性、多元化等特点,网络问责可以缩短信息传递的层级、拓宽公民参与的渠道等,让问责更进一步落到实处,促使行政人员时刻注意自己的行为,提高政府的工作质量和效率;另一方面,还可以利用其具有不易受到行政权利的约束和干扰的优势,打破行政系统内部利益集团“官官相护”的格局,打消行政官员的特权意识、投机意识等,促进行政人员公权力的规范行使,从而提升地方政府的合法性。

(二)网络问责基于网络平台,可以提高政府的民主化和透明度

网络具有广泛性和平民化的特点,网络问责基于网络这一平台,可以保障和促进公民对于参与权、表达权的行使,在很大程度上扩大了公民的政治参与,使公民能够在法律所允许的范围

由地表达自己的意志,针对政府的决策以及日常工作的改进提出意见和建议,从而起到提高政府决策的有效性,提升政府的决策能力、工作质量和效率的效果。此外,由于言论在网络上的聚集效应,可以形成强大的舆论力量,推动甚至主导问责事件的发展。这一情境迫使地方政府不能无视公众的声音,而且必须对公众做出相应的回应,在很大程度上起到了倒逼政府进行信息公开的作用。2013年10月,国务院办公厅颁布实施《关于进一步加强政府信息公开回应社会关切提升政府公信力的意见》,要求各地区各部门积极探索利用政务微博等新媒体及时发布各类权威信息。这一《意见》的实施,表明政府愈加认识到信息公开程度和回应力是公信力建设中的重要影响因素,认识到通过促进地方政府对网络问责的信息公开回应,可以改善地方政府的形象,加强公民对地方政府的认知,从而为地方政府公信力的建设提供有利条件。

(三)网络问责更具时效性和针对性,可以增强对官员的监督效果

随着互联网的普及,公众可以随时随地通过网络获取信息和发表言论,同时,这些言论也会即时显示在网络上,被更多的公众所知晓。在网络问责这一境遇之下,由于网络具有快捷性、匿名性和平等性的特点,公众对行政主体的问责,不需要经过信息的层层传递,而是通过在网络上发表言论,直接针对事件本身和相应责任人进行问责。这种“越级”的问责方式,避免了信息传递过程中时间的大量损耗,弱化了行政体制内权力的相互制约,不仅可以针对特定的情况在第一时间进行问责,还可以要求问责对象必须立即在网络上针对问责做出合理的回应。可以说,这种直接、快捷的问责方式,在一定程度上突破了代议制民主的框架,弥补了由“代表”发言的局限性,将对官员的监督更加落到实处,落到具体的点上,让存在问题的官员“无所遁形”,让监督真正起到促进廉政政府建设、提升政府能力的作用。^[7]

四、网络问责境遇中地方政府公信力建设面临的挑战

(一)网络问责的参与群体更加广泛,

对政府的回应力提出了更高的要求

近年来,网民的数量随着互联网的发展快速增长,在众多的网民之中,不仅各个社会阶层、年龄阶段、学历层次的网民对于政府的关注方面不尽相同,同属于一个社会群体的受众成员也并不见得一定会对同一条媒介信息做出同样的反应。^[8]因此,从全社会范围来看,公众对于政府的监督更加广泛和全面。而网络问责主体的广泛和积极参与,更使得网络问责的范围得到不断地拓宽,对于政府自身能力的建设提出了更高的要求。同时,以网络为问责的平台,让公众与行政官员直接在网络上进行交流,避免了二者面对面的对峙状态,可以使官员“去权威化”,被置于与广大公众同等的位置,让公众敢于质询其工作、揭露其错误的行径。在这种情况下,官员对于问责的回应方式、回应时的语言表达等方面就需要进一步的权衡,能不能在第一时间做出回应,能不能使回应被认同和接受,成为衡量地方政府回应力的重要标准。如果地方政府未能及时回应或回应不到位,网络谣言就很容易趁虚而入,对于政府的公信力产生巨大威胁,甚至导致政府陷入“塔西佗陷阱”。

(二)网络问责存在非理性和无序性,影响政府的效率和形象

网络问责进入门槛低,自动过滤性差,网络传播去中心化、互动性强的特性也相对地弱化了大众传播把关人机制和议程设置功能。^[9]虽然其作用的发挥需要依赖于网络舆论所形成的“合力”,但网民的素质参差不齐,面对迅速增长和传播的网络信息,很多网民并不具备理性判断信息真伪、正确选择和理解信息并客观地发表观点的能力,很容易产生情绪化和极端化的言论表达,导致网络问责的非理性和无序性。而政府作为被问责的一方,面对问责必须予以回应,这样就增加了政府的负担,影响了政府的工作效率。此外,由于地方政府当前的公信力建设还不够完善,公信力程度还有待提升,公众很容易受到居心不良者的煽动和误导,认为政府对于网络上错误信息的辟谣只是为了掩盖真相,从而对政府产生消极情绪,极大地损害地方政府的形象,甚至导致地方政府公信力的进一步滑坡。

(三) 网络问责相关法律法规缺失, 政府行为的合法性缺乏保障

当前,我国虽然出台了《互联网信息服务管理办法》、《中华人民共和国计算机信息系统安全保护条例》等法律法规对公民的网络参与行为进行了一定规范,《宪法》中第四十一条也明确规定,“我国公民对国家机关工作人员有提出批评和建议的权利;对于国家机关及其工作人员的违法失职行为,有向国家机关提出申诉、控告或检举的权利”,但目前我国网络问责方面具体的法律法规仍未出台。网络问责缺乏底线规则的约束,网民在社会监督与言论自由方面的分寸就难以把握,网络问责中的随机性和任意性也会增大。同样,由于网络问责缺乏法律的认可,政府对于网络问责的回应行为就无法得到制度化的规范,对于网络问责的回应程度、回应方式难以确立统一的标准,对于虚假信息导致的不实问责也难以依法处理。地方政府的行为缺乏法律的保障,公众对政府问责就会具有主观性和随意性;而公众对地方政府行为的评价缺乏具体的衡量标准,政府的行为就很难达到广泛的满意度,对于地方政府公信力的建设具有不利的影响。

五、网络问责境遇中地方政府公信力建设的路径分析

(一) 提升政府治理能力, 增强责任意识

1. 促进公民参与, 提高政府决策能力

问责是基于政府及其行政人员的不当行为而产生的,从这一角度出发,政府公信力的建设需要政府及其行政人员做正确的事、正确地做事。在当前的网络问责境遇中,就需要发挥互联网的媒介作用,通过信息公开、网络调查等方式促进公民的政治参与,发挥公民社会的作用,提高政府的决策能力,保证政府决策的民主性和科学化。这样,就能够在很大程度上减少政府及其行政人员的不当行为,维护政府在公民心目中的良好形象。

2. 强化政府自律, 构建责任政府

在网络问责境遇中,公众能够通过网络直接对地方政府进行广泛地监督与质询,地方政府中

各部门及公职人员的行为都被置于公民全方位的审视之中,任何失当的公务行为都可能导致公民网络言论的聚集,使政府遭受巨大的舆论压力。^[10]因此,地方政府内的公职人员必须提升自律能力,按照职业道德规范严格要求自身行为,促进政府的廉政建设,并牢固树立责任意识,努力提升工作质量和效率,提高政府的民主化、法治化,改善公民对地方政府的态度,从自身建设入手提升地方政府的公信力。

3. 树立权责对等观念, 正确对待网络问责

地方政府与公民直接接触的机会更多,其工作能力和管理效果在很多方面会直接对公民的生活产生影响,其对待公众的态度也会直接影响到与公众间的关系。因此,地方政府官员必须树立服务理念,转变官本位的思想,改变传统从上到下的管理方式。同时,还要正确理解权与责的关系,树立权责对等的观念,以理性的态度面对公众的网络问责,不逃避、不做假,做到勇于承担责任、改正错误,并努力提升自身的回应能力,让公众看到政府的诚意。

(二) 推进网络问责机制建设, 提升问责管理能力

1. 建立完善的政务公开系统, 提升信息公开程度和能力

政府的透明度是影响政府公信力的重要标准,地方政府的工作相对于中央政府来说更侧重于微观层面,更直接地关系到公众的生活,也就更容易受到公众的密切关注。但从当前的情况来看,地方政府的政务信息公开程度还有待进一步扩大;各级地方政府及政府中的各部门对于信息的公开形式,也仍未设定统一的标准,导致公众难以理解和判断政府所公开的政务信息。对此,地方政府必须完善政务公开系统,通过构建网络信息平台,统一政务信息在网络上公开的标准,细化政务信息的公开内容,简化专业术语等方式,提升信息公开的程度和能力,起到让公众了解政府行为、促进政府自律的作用。

2. 构建网络问责回应机制, 防范谣言的产生

面对网络问责,及时、合理的回应能够抑制虚假信息传播,防范居心不良者散布谣言,损害政府的形象。这一方面需要政府内部对于网络问责

对象要第一时间进行详细地调查,了解并公布事情的真实情况,按照规章制度要求责任人承担相应的责任。同时,做好问责事件的后续报道,或者增加公众对政府及其行政人员对问责回应的评议,让公众了解到政府重视公众的声音并正积极地改进自身的行为,促进政府回应行为的进一步完善;另一方面还需要地方政府加强与媒体和第三部门的合作,发挥主流媒体的新闻权威性,通过主流媒体发声提升信息的可信度,同时发挥第三部门贴近群众的优势,利用第三部门作为沟通的桥梁,促进政府的信息传达及公民的意见表达,协调政府与公民间的关系。

(三) 优化公民网络参与秩序,防止网络问责出现偏差

网络问责是公众通过网络对政府及其公职人员失当行为的问责,而公民网络参与中出现的非理性和无序性很容易造成网络问责的偏差,使网络问责转变成对公职人员的“人身攻击”,或者是对政府工作的“全盘否定”,导致政府丧失公信力。通过加强对网络公民的教育,推进网络道德及法律知识的普及,可以增强公民法制观念,规范公民的网络参与行为,促进公民有序地参政议政,理性地进行网络问责。此外,政府还需要加强与网络运营商和第三部门的沟通和合作,一方面发挥网

络运营商的优势,提升网络信息管理能力,防止居心不良者散播不实言论,对政府及其行政人员进行恶意攻击,造成公众对政府产生误解,损害政府形象;另一方面,发挥一些如“辟谣联盟”等专业性的民间辟谣组织的作用,发挥他们的草根特性,利用他们本身便作为公众中的一员,其言论更容易被公众所信服的特点,促进谣言的瓦解,并起到号召网友自律和他律精神的作用。

(四) 完善相关法律法规,促进网络问责推动制度化问责

网络问责以促使政府启动制度化问责为目的。网络问责作为体制内问责的补充,其目的还是通过制造网络舆论,引起政府的重视,从而促使政府启动同体问责,通过行政手段对于问责对象进行惩处,保障公权力的合理使用。^[11]这就要求政府将网络问责置于恰当的位置,而网络问责地位的确立,就需要政府同样以一种制度化的方法进行保障。因此,政府需要出台网络问责相关的法律法规,保障网络问责的合法性地位。同时,还需要确立网络问责主体应当遵循的基本准则,明确网络问责主体的权利和义务,避免公众在网络问责中的主观随意性,保障网络问责的健康有序发展,有效发挥网络问责对于体制内问责的推动作用。

参考文献:

- [1] 武晓峰. 近年来政府公信力研究综述[J]. 中国行政管理, 2008(5): 63-67.
- [2] 马得勇, 孙梦欣. 新媒体时代政府公信力的决定因素[J]. 公共管理学报, 2014, 11(1): 104-113.
- [3] 周亚越. 网络问责: 公民问责的范式转换与价值考量[J]. 江汉论坛, 2012(1): 99-102.
- [4] 人民网. 2013年中国互联网舆情分析报告[EB/OL]. <http://yuqing.people.com.cn/n/2014/0318/c364391-24662668.html>, 2014-03-18.
- [5] 中国互联网信息中心. 第33次中国互联网络发展状况统计报告[EB/OL]. http://www.cnnic.net.cn/hlwzfzyj/hlwzxbg/hlwjtjbg/201403/t20140305_46240.htm, 2014-03-05.
- [6] 新华社. 截至2012年10月底新浪认证政务微博总数60064个[EB/OL]. http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2012-12/03/content__2281415.htm, 2012-12-03.
- [7] 周亚越. 网络问责的效应: 有效性、有限性及偏差性[J]. 社会科学战线, 2013(9): 169-173.
- [8] 周庆山. 传播学概论[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005: 181.
- [9] 苏宏元. 网络传播学导论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2010: 99.
- [10] 闫军帅. 对网络话语权下一种新型问责方式——网络问责的研究[D]. 长沙: 中南大学, 2012.
- [11] 申文文. 网络问责的有效性和有限性分析[D]. 武汉: 华中科技大学, 2010.

(下转第79页)

参考文献:

- [1]马希良. 知识产权资本化及其途径[J]. 产权导刊, 2004,12(8):34-36.
- [2]孙倩. 论知识产权出资中的法律风险防范[J]. 科技资讯, 2007(30):179.
- [3]王月. 股东著作权出资法律问题研究[J]. 电子知识产权, 2011(9):68-72.
- [4]马海群,文丽,周丽霞,等. 现代知识产权管理[M]. 北京:科学出版社,2009:201.
- [5]徐聪颖. 版权转让中的交易风险规避问题分析[J]. 电子知识产权, 2006(3):47-49.
- [6]许颖辉. 备受争议的知识产权[M]. 北京:世界知识出版社,2010:128.

On Risks and Preventative Countermeasures of Intellectual Property Investment

ZHANG Lan-fang¹, JIANG Jing-ru²

(1. School of Humanities, Shijiazhuang Tiedao University, Shijiazhuang 050043, China;

2. School of Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: Due to the important position occupying in the knowledge economy, the capitalization of intellectual property will become an important way for intellectual property application. The Risks of the investment on intellectual property should be focused on to ensure the security of intellectual property capital operation. Some preventative measures to avoid or reduce risks of the intellectual property investment were put forward in the paper based on the analysis from three aspects: inherent risks of intellectual property rights and the risks of defects of right and commercialization of intellectual property investment.

Key words: intellectual property; knowledge economy; intellectual property investment; risk; preventative countermeasure

(上接第 70 页)

The Analysis of the Construction of Local Government Credibility in the Circumstance of Network Accountability

YIN Yan-wen

(Fujian Normal University; School of public Administration; Fuzhou, Fujian; 350007)

Abstract: The degree of credibility of government is the public trust degree of the government. For local government, there are some factors influencing their credibility, which include local government ability and quality and the relationships between the local government and public. In recent years, network accountability has got much attention and extensive use, which plays an important role in promoting the system of accountability, more comprehensive supervision of the government behavior. And from the perspective of its impact on two aspects of government and administrative staff, network accountability also provides new opportunities and challenges to the construction of local government credibility. In the current circumstance of network accountability, local governments need to improve their management capacity, the Network Accountability response mechanism, the order of the citizen network participation and the network of accountability laws and regulations and other aspects to seize opportunities and overcome challenges, so as to achieve the effective construction of its own credibility purposes.

Key words: network accountability; local government; credibility