

数字平台赋能何以提升地方政府公信力

——以人民网领导留言板为例

薛忱恺

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2022年4月11日; 录用日期: 2022年5月21日; 发布日期: 2022年5月31日

摘要

近年来, 互联网+政务平台和“网络问政”逐渐兴起, 增加了政务服务和信息公开的便民性和效用性。尤其是领导留言板成为了行使政治权利、参与电子政务的新途径。对于地方政府和领导干部而言, 民意诉求在互联网的直观呈现也面临着风险和机遇。通过文献综述与案例分析, 探讨了平台赋能如何提升政府公信力的逻辑和机制, 即: 数字平台通过赋予公众互动参与过程中的外部效能感和参与获得感, 优化政府服务水平, 实现政府的回应性并达成政社合作共治, 建立一种双向赋能的互惠信任。

关键词

政民互动, 政府信任, 公众参与, 政府回应

How Can Digital Platforms' Empowerment Improve the Credibility of Local Government?

—Taking the Leaders Message Board of People.com.cn as an Example

Chenkai Xue

School of Public Policy and Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Apr. 11th, 2022; accepted: May 21st, 2022; published: May 31st, 2022

Abstract

In recent years, the E-government platform and “participation in network politics” have gradually emerged, making government services and information disclosure more convenient. In particular,

the government message board has become a new way to practice political rights and in e-government affairs. For local governments and leaders, the visual presentation of public opinions on the Internet faces both risks and opportunities. Through literature review and the case analysis, this paper discusses the logic and the mechanism of how to enhance the government credibility, namely: digital platforms endow the public with a sense of external efficacy and acquisition in the process of interactive participation, to improve government services, realize the government's responsiveness and reach the political and social cooperation and co-governance, and establish a mutual trust of two-way empowerment.

Keywords

Interaction between Government and Public, Government Trust, Public Participation, Government Response

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 问题的提出

政府公信力是推进国家治理现代化和实现社会有效治理的基石。根据世界上最大公关咨询公司 Edelman 的全球信任调查，中国人对政府信任的指数已经久居榜首，但近年来的研究也反映出中国政府“中央强 - 地方弱”差序信任格局，社会公众对从中央到地方的各层政府的信任程度呈现出由高到低的变化趋势，民众对政府的信任水平是逐层下降的。所以，如何提升地方政府公信力仍是一个重要议题。一些研究认为，政府与公众之间的良性互动对公众的政府信任具有重要的影响。20 世纪初的研究发现一些具有便民性、透明度的政务平台可以提升政府信任，重大公共卫生事件背景下的良好的政府回应也可以修复公信力。

随着“互联网+”技术深度融合，公共部门推出形式多样的政务服务平台和互动平台，呈现出数字技术平台扩大治理效能、增强政府执行力公信力的新气象。赋权来源于 empowerment，曾广泛用于社会工作领域的赋权增能解释的研究[1]。政治学将其界定为主体在一定外部条件下通过权利和信心的开放共享实现增强个体或群体控制、影响公共生活的信心和能力的过程[2]。近年来，国外数字治理平台如何实现跨部门合作生产受到了越来越多的关注，数字平台赋能即公共部门通过互联网技术在一定平台上赋予公众便捷且广泛的参与能力和影响能力[3]，其作为公众参与向网络空间的延伸具有划时代意义，下文简称“平台赋能”。新闻传播学界较早关注到媒介使用给公共事务参与带来的赋能体验，诸如博客、贴吧和论坛中的民意反映逐渐引起官方和学界重视。政治学界将网络问政的行为延伸为网络政治参与的一种，有关平台赋能的研究主要是网络平台的出现，在一定程度上改变了传统社会权力结构自上而下的信息流通方式，并且使公众进一步认识到信息的获取、运用、创造和传播能力。近年来的电子政务服务平台和政民互动平台的搭建犹如雨后春笋，关于数字治理平台的研究也呈蓬勃发展之势，但鲜有研究将数字平台赋能与政府信任结合起来。

回溯有关政府信任领域的研究中，关于网络问政平台是否促进了信任存在争议。一方面，参与互动渠道变得便捷高效，节省了公众参与的成本，政府回应方式的数字化提高了互动的信息接收效率和回应的及时性，专事专办的对接服务也提高了反馈意见的精准度，这显然有助于扭转公众在信息获取和民意

诉求的弱势地位从而修复地方公信力[4]。但也有研究认为高度透明的互联网提高了公民的相对剥夺感，并进一步通过匿名方式发泄对个别政府公职人员的不满，从而降低了公众对政府的信任水平[5]。在公共管理实践中，电子化政民互动也体现出公信力的曲折发展。电子政务也在我国 20 世纪初进入快速发展期，这一时期地方政府就设立了诸如市长信箱和微博问政等渠道，但是存在着部门推诿扯皮与形式化回应等问题，即便回复及时但更像是一种无奈之举。2006 年，人民网受到“地方领导资料库”评论区对民生反馈的启发，创办了“地方领导留言板”，即本文的研究对象。作为全国最大的政民互动平台，2021 年全国省市级干部的留言回复率达到了 100%，公众满意度也不断上升。人民网领导留言板何以得民心？本研究通过分析其内在逻辑和运行机制，总结出数字平台赋能对提升地方政府公信力的治理路径。

2. 领导留言板的基本概况和特征

2.1. 参与主体的多元性和平等性

使用留言板的网民包涵范围很广，数字平台设立的目的也在与推动用户的受众面。领导留言板一开始主要面向使用电脑上网的用户，随着互联网和移动终端的普及，越来越多的人开始使用留言板来获取信息和反映诉求。为了满足不同层次和主体的可用性和使用成本，《地方领导留言板》完全改变了传统印象中页面复杂或简陋的形象，布局和字体更为规整，色彩搭配更为醒目，留言步骤进行了简化，网民只需用手机号和身份证进行注册。而且，留言的主体具有匿名化的特点，所以可以省去一些群众担心“得罪”领导的麻烦，让其畅所欲言大胆指出工作的不足和建议。人民网的领导留言板作为政社合作治理的工具和平台，越来越体现出治理主体的多元性，更是充分展示了“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”的中国智慧。

2.2. 问政内容的广泛性

作为公共表达空间深入拓展的最重要表现，留言板实现了信息广度与聚合性的统一。留言板主页的功能具有留言、建议和政企直通车，以及反馈、指数等板块。群众和干部还可以直接通过案例库和专题、理论进行查阅资料和学习。留言的信息主要分布在城建住房、交通道路、中小学教育、就业与社会保障、三农问题、政务办理、资源环保、医疗、治安、企业等领域。具体而言，城建领域的房产开发、物业管理、城市拆迁、公路建设和学区划分、学校招生是群众最关心的问题。此外，还会定期存在专栏留言，比如自然灾害和新冠疫情，双减政策执行效果，还有“全民健身，拥抱冰雪”，以及“我给两会捎句话”等等。留言板不仅具有留言和解答的功能，本身就涵盖多方面各领域的公开信息。

2.3. 回应和沟通的有效性

作为全国最大的政民互动平台，回应公众的诉求就是最高优先级任务。领导留言板具有专门的指数板块，每个都会进行群众留言量和领导回复量的统计，还会对省份留言数和领导回复率进行排行，如此直观的排名让地方干部跃跃欲试，完全调动了回应积极性。自 2006 年至今，各地区各部门的领导干部累计收到了 350 万份留言，回复累积量超过 270 万，一些地区常年维持在 100% 回复率。全国整体上的群众的点赞率达到 74%。总体评价集中在“感谢政府帮忙”“感到温暖”“效率高、答复快”和“解决了！”等评价。政府回应从传统的邮箱、微信和手机短信等供给渠道，延伸创新到移动端、自助终端和热线电话等服务端口，从群众跑腿和政府端菜转变为数据跑腿和群众点餐的新模式，让群众和企业尽享改革红利。

3. 领导留言板对数字平台赋能的运行逻辑

领导留言板是建设数字政府，完善“互联网+政务”平台的重要内容。2016 年 4 月 19 日的全国网络

安全和信息化工作座谈会上,习近平总书记指出要“让亿万人民在共享互联网发展成果上有更多获得感。具体而言,就是要各级机关和领导干部要学会通过网络走群众路线,经常上网看看、聊天发声,了解群众所思所愿,收集好建议,积极回应网民关切、解疑释惑。领导留言板作为数字平台赋能的一项深度创新,实际更体现出了科层治理向数字治理的转变过程。以往的数字治理强调是决策的信息化科学化,但领导留言板则是另辟蹊径,从最初的一窗服务、一厅服务到一网通、一卡通、最多跑一次,再到一网统管、全网通办通过“党建引领,接诉即办”突围科层制政府治理短板,打通职能部门的信息壁垒和数据孤岛。

领导留言板是推进政务公开,融入中国特色的协商民主渠道。根据开放政府理论,信任机制第四次转型表现在公众要求开放门户,包括信息和决策方面开放程度的提高,从根本上而言是一种促进公民参与和提升政策有效性和效率的方法[6]。政府留言板在为群众提供优质政务服务的同时,透明、回应和民主等公共价值深入人心,使得民生诉求和政策建议得到及时的重视和回应。政社合作治理中使公众在参与中获得外部效能感,相关部门积极回应民众关切的社会议题,有助于培育民众的公共精神与合作生产水平。我国宪法和法律方面规定,公民权利包括知情权、咨询权、表达权、评价权、监督权等,留言板这一渠道同时可以实现多种政治权利,将正式和非正式结合、硬性与弹性相辅助,行政首长要作为留言板的第一责任人,亲自重视、督促、协调、落实各项民意诉求,公开回应代表性话题,对于重塑政府官员与民众的互动关系起到了决定性作用。

领导留言板是推动治理创新,将顶层设计与问计于民结合起来的生动实践。平台赋能是一种实现权利的新途径,内涵在于调动公民实现权利的积极性,是一种政府主导的治理创新。在我国的顶层设计下,中国行政体制中存在着纵向发包与横向竞争两种逻辑。对于各级地方政府而言,人民网作为中央政府平台上的民意反映平台,相当于是自上传导下来的任务压力。于此同时,地方政府还面临在横向竞争中补齐工作短板构成的外在压力,如果领导留言板长时间没有得到回应,或者群众对回应结果的满意程度较低,都有可能影响潜在的晋升资源。留言板是问计于民与“上书”的公开形式,继承和弘扬了网民的“草根”精神,除了具体的民生诉求,更不乏“高手在民间”的建言献策,做到了聚民智汇民意。

4. 领导留言板对地方政府公信力的提升路径

4.1. 公众获得感向信任的转化机制

跟传统的政治接触与上访行为对比,领导留言板更多体现在共建共治共享格局的构成。数字平台对社会公众的赋能过程是一个赋予信息知情权与治理话语权的过程,改变了传统代议制的局面,是一种权利共享和资源转化的过程。一方面,信息通信功能并不受限于实体空间的物理阻隔,技术工具理性驱动信息进行无差别传递,使得科层结构的内行政人员与科层结构边缘的社会公众能够共同享受信息扩散红利,一些损害公民的侵权行为也可以得到及时问责,更好的扭转公众以往的弱势地位。与此同时,作为一项制度创新和治理创新,公众对于“互联网+政务服务”和电子参与可能带来的实际获益是心怀期待的,这种期待源于地方政府部门“最大程度利企便民,让企业和群众少跑腿、好办事、不添堵”的服务理念,因此老百姓寄希望于通过网络政务参与花费更低的时间精力成本,获得更便捷的公共事务合作治理渠道和更有效的社会矛盾纠纷化解方式。当公民在实际参与中获得了相应的收获感后,就会建立并达成自己的预期,塑造对地方政府的稳定信任[7]。

4.2. 数字平台的内部优化机制

领导留言板之所以能获取公众信任,归根到底还是它得到了各层级政府领导人的关注。作为中央发起的政民互动平台,地方政府领导可以通过反馈和交流来有效推进中央政府的政策部署,甚至把它当成

一个绩效评估工具，对比其他地区或部门的解决方式来借鉴经验和查漏补缺。基层干部也可以时刻关注其他地区 and 部门的先进经验和处理办法，完善网上群众信访工作、推进基层治理创新。公共行政学也强调领导人提高管理能力和了解政务流程如何有助于改进创新和绩效，因为“互联网+政务”平台的一个目的就是极大化地了解用户需求、优化现有流程、提高服务可达性。政务平台的管理者还可以尝试通过鼓励用户在诉求办理后的评价界面上分享积极的使用体验和收获，并对网络上的负面信息进行处理来及时弥补不足。在这个过程中，公众与政府沟通的渠道得到畅通，不仅自身权益得到实现，还感受到了政府的责任感和使命感的不断强化，就会增强对政府治理合法性的认同感、归属感。

4.3. 公众与政府的双向赋能机制

领导留言板作为一项治理创新，核心要素则包括价值引领、平台搭建、资源整合、机制保障等，反映出当前我国发展理念与公共价值的有机结合。政府要从优化办事体验出发，始终将为民办实事作为政府工作第一要务，贯彻好过程人民民主的理念就能使更多的群众参与到公共事务中来。平台赋能之所以能称得上是双向赋能，因为它改变了原有的信任结构，原因在于老百姓不仅仅因为地方领导是万民伞、父母官而信任和崇拜，而是因为公共权力还政于民、人民公仆服务于民的互惠关系。领导留言板作为数字治理平台实现了“民众参与-政府回应-反馈落实-提升信任”的参与-信任-参与的循环过程，这一机制的运行使政民互动得到了升华，可以概括为参与信任的双向赋能。“用脚走基层，上网察民意”，领导留言板已经成为各级领导干部密切联系群众新惯例，在不少地区成为竞相迸发之势。很多地方党政主要领导的关注和支持，很大程度上推动了公众诉求回应的效率，群众解决了身边困难就更信任政府，越信任政府，群众越积极参与，实现良性循环。

5. 余论

领导留言板为我们打开政民互动的传统“黑箱”提供了一把新钥匙，平台赋能机制就是探索社会治理方式的新突破，也是构建新时代地方政府公信力的可靠路径。在推进数字治理平台提升政社共治的过程中，一方面，政府应为技术不可及人群提供定制化的线下治理方案，打造线上线下一体化的政社共治平台。面向高龄、低收入和初级教育水平群体，开展在线服务使用的数字技术托管服务，确保所有群体都能接收到数字化的扩散效应和发展红利，努力缩小“数字鸿沟”；另一方面，在地方政务平台的治理中也应该谨防纵向压力和横向攀比带来的“运动化治理”和“建而不用”等现象，稳固推进资源分配、诉求反馈、运行规则和组织管理等工作，充分利用数字技术平台，赋予人民在社会治理中有更多获得感，并重塑地方政府公信力，将是发挥党政体制治理优势、通往政府治理体系与治理能力现代化的必由之路。

参考文献

- [1] 陈树强. 增权: 社会工作理论与实践的新视角[J]. 社会学研究, 2003(5): 70-83. <https://doi.org/10.19934/j.cnki.shxyj.2003.05.008>
- [2] 何增科, 王海, 舒耕德. 中国地方治理改革、政治参与和政治合法性初探[J]. 经济社会体制比较, 2007(4): 69-77.
- [3] 韩万渠, 柴琳琳, 韩一. 平台型政府: 作为一种政府形态的理论构建[J]. 上海行政学院学报, 2021, 22(5): 58-67.
- [4] Kim, S. and Lee, J. (2012) E-Participation, Transparency, and Trust in Local Government. *Public Administration Review*, 72, 819-828. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02593.x>
- [5] 孔文豪, 吴佳宜, 黄思颖. 数字鸿沟与相对剥夺感: 微观证据与影响机制[J]. 电子政务, 2021(1): 110-124.
- [6] Grimmelikhuijsen, S.G. and Feeney, M.K. (2017) Developing and Testing an Integrative Framework for Open Government Adoption in Local Governments. *Public Administration Review*, 77, 579-590. <https://doi.org/10.1111/puar.12689>
- [7] 王浦劬, 孙响. 公众的政府满意向政府信任的转化分析[J]. 政治学研究, 2020(3): 13-25+125.