

第1章 研究问题

“古罗马历史学家塔西佗提出了一个理论,说当公权力失去公信力时,无论发表什么言论、无论做什么事,社会都会给以负面评价。这就是‘塔西佗陷阱’。我们当然没有走到这一步,但存在的问题也不谓不严重,必须下大气力加以解决。如果真的到了那一天,就会危及党执政基础和执政地位。”(习近平,2015,p. 45)

——习近平总书记在河南兰考县委常委扩大会议上的讲话

1.1 数字时代的现实挑战

随着互联网等信息技术的快速发展和广泛应用,社会已步入网络化和数字化时代,传统社会的连接方式和结构受到信息技术的改造与重塑(熊易寒,2020),数字社会、数字经济、数字政府的新形态彻底改变了传统社会的信息传播状态(谢金林,2010),也改变了公众的生活、工作和思维方式(Su & Meng,2016),公众能够快捷获取政府信息,并利用社交媒体进行评论,激发出民意表达和监督的强烈愿望,让“沉默的大多数”有了表达话语的可能(尹文嘉等,2015),并使信息更快扩散、更难控制(King et al. ,2014)。根据中国互联网络信息中心(2022)发布的互联网统计报告显示,截至2021年12月,我国网民总规模达到10.32亿,互联网的普及率达到73.0%;手机网民规模达到10.29亿,网民使用手机上网的比例高达99.7%;政务服务用户规模达到9.21亿,较2020年12月增长了9.2%,占网民的89.2%。

数字时代下,公众参与公共事务日益增多,维护自身利益的诉求急剧增加。我国处于经济和社会急剧变革的转型时期,各种矛盾和纠纷日益突出(陈剑锋,2010),社会结构、公众诉求和价值观都由单一化向多元化方向发展,也导致了公众利益和诉求的多样化(崔鹏等,2018)。公众参与公共事务日益增多,无论是在国家宏观的政治生活中,还是在微观的行政过程中,都被理解为健全国家民主制度、提升公共生活民主性和公共性的重要途径(王锡锌,2008),成为衡量现代社会民主化程度和水平的一项重要指标(彭宗

超、薛澜,2000),对维护自身权益、保障社会公平正义、公权力监督、促进社会和谐稳定等方面具有重要意义(姜明安,2004; 王岩松、李锐,2008; 漆国生,2010)。

由于网络媒体的开放性、交互性、自主性、实时性等特点,与日益活跃的社会情绪和公众需求相互作用(杨青山、李志军,2010),引发了政府治理环境的巨大变化(王中桥,2013)。日益广泛和深入的公众参与,在一定程度上能够促进政府更加民主地制定决策,但多元的“碎片意见”却可能聚集形成非理性舆情(尹文嘉等,2015),给政府带来较大挑战和压力,甚至对政治、经济和社会都形成巨大的冲击(彭小毛,2013)。政府如果应对不当,会带来一系列负面影响,如降低政府公信力、危害公共管理秩序等(温淑春,2006; 刘丽敏,2011; 许林、于璪,2014)。综合来看,在数字时代下,面对爆炸性的、复杂的舆情民意,政府的一言一行都被置于互联网的“放大镜”下(尹文嘉等,2015),不断影响着公众对政府的感知和综合评价(这正是组织声誉的形成过程),轻则影响政府形象、权威性和公信力,重则危及党的执政基础和执政地位(朱铁志,2014)。

从国家层面来看,习近平总书记高度重视国家形象建构,在十八届中共中央政治局第十二次集体学习时提出了四个“大国形象”的要求,明确提出要“注重塑造我国的国家形象”。国家形象是特定国家的历史与现状、行为与活动在国际社会和国内民众心目中形成的印象与评价,良好的国家形象对于提升国家地位、促进国家发展、维护国家安全、增强综合国力和国际竞争力具有重要意义(陈金龙,2019)。国家形象是多维立体的,是内在特质与外在表征的统一、是事实判断与价值判断的统一、是内在建构和外在呈现的统一(赵辉辉,2021),一个国家的形象如何直接关系到它的国际声誉和世界影响力。

地方政府的形象和声誉是国家形象的重要组成部分,体现了政府行为在公众心目中的印象和评价。这种评价正是基于政府日常运行中的一言一行,既包括直观上的形象和给公众留下的印象,也包括长期建立起来的公信力和声誉等。根据组织声誉的定义,政府的组织声誉是指多方受众对能力、角色与义务所秉持的看法(Carpenter, 2010a, p. 45),即政府的声誉建立在公众长期对政府的感知和评价基础上,换言之,政府的日常呈现和一言一行正是声誉的建构过程。但长期以来,我国各级政府和学术界对舆情应对与危机管理的关注较多,对政府的日常呈现和声誉建构关注较少。而对政府而言,组织声誉是一种宝贵的、有价值的重要资源,良好的声誉对于政府获

得公众支持尤为重要(Becker, 2018; Faulk et al., 2020),能够改善公众对政府的印象,化解民众抗议和游行等危机(Wæraas & Byrkjeflot, 2012; Schanin, 2015),帮助政府与公众的互动,提升应对外部危机的能力,构建一个抵御外部攻击的“保护盾”(Hood, 2010),还可以帮助政府获得一定的自由裁量权和自主权(Carpenter & Krause, 2012; Rourke, 1984)。

因此,在数字时代下,地方政府如何建构和维护组织声誉,形成良好的政民关系,提高人民群众的信任度和满意度,是公共管理需要关注的重要议题。

1.2 理论溯源和问题提出

1.2.1 声誉理论溯源

我们对公共部门的组织声誉进行了理论溯源,发现其具有深厚的社会学和政治学基础。回顾其发展脉络,可以看到,组织声誉理论发展主要有两个重要节点。

第一个重要节点,典型代表是美国社会学家 Goffman,他在经典著作 *The Presentation of Self in Everyday Life* (Goffman, 1959)一书中,在符号互动论的基础上,结合结构功能主义,强调了保持日常呈现的重要性。此后,日常呈现、印象管理、形象管理等得到管理学特别是企业管理领域的关注和发展。公共部门作为重要的社会成员,其日常呈现在塑造组织形象、践行组织使命、体现组织价值方面,也发挥着重要作用。从 20 世纪 90 年代后期开始,企业管理研究者将组织声誉研究引入管理学领域(Fama & French, 2015),强调了组织声誉对于企业的重要价值,而不仅是关注组织形象,因为与形象的外在性、直观性和短期性相比,声誉更具内在性、持久性和价值性(Chun, 2005)。

第二个重要节点,是美国政治学家 Daniel Carpenter。虽然在早期公共行政著作中,Simon(1950)和 Wilson(1989)等学者就已对组织声誉进行了讨论,但是并没有将其理论化(Carpenter & Krause, 2012)。直到 Daniel Carpenter(2002, 2010a, 2010b)以美国食品药品监督管理局(Food and Drug Administration, FDA)执法过程为案例,开创性讨论了组织声誉与组织权力、监管等因素的关系,系统性提出公共部门组织声誉的理论体系,成功将组织声誉进行概念化和理论化,从而奠定了公共部门组织声誉的理论

基础(Bustos,2021)。

从此,声誉研究逐渐被公共管理学者重视,从声誉视角解释官僚组织行为在公共管理学术领域逐渐流行起来,组织声誉成为研究公共部门组织的一个公认的透镜,因为它与传统的相关理论相比,具有更大的解释力来理解公共部门监管和监管者的行为(Overman et al.,2020)。声誉理论在美国、欧盟等国家和地区,以及教育、医疗等领域不断得到关注和完善。

此后,在 Maor、Busuioc 等学者的共同推动下,组织声誉理论逐渐成为当前公共管理领域的前沿热点研究。根据 Bustos(2021)发表在 *Public Administration Review* 上的组织声誉研究综述及笔者梳理发现,在 Carpenter(2010a)于 2010 年发表经典著作 *Reputation and Power* 一书后,近年来国际公共管理领域期刊中刊发的组织声誉理论研究文章超过 100 篇,特别是 *JPART*、*PA*、*PAR* 和 *Governance* 等公共管理顶刊,对组织声誉理论研究保持了持续较高的关注度(见表 1.1)。

表 1.1 近年国际公共管理顶刊中组织声誉理论文章数

公共管理领域顶刊	组织声誉文章数
<i>Journal of Public Administration Research and Theory</i> (<i>JPART</i>)	18
<i>Governance</i>	12
<i>Public Administration</i> (<i>PA</i>)	15
<i>Public Administration Review</i> (<i>PAR</i>)	7
<i>Public Management Review</i> (<i>PMR</i>)	5
<i>American Journal of Political Science</i> (<i>AJPS</i>)	4
<i>Journal of European Public Policy</i> (<i>JEPP</i>)	3

注: 内容来源于 Bustos(2021)和笔者整理。

1.2.2 研究问题提出

综合来看,在数字时代下,组织声誉对于政府而言具有重要的现实意义,轻则影响政府形象和公信力,重则危及党的执政基础和执政地位;与此同时,组织声誉研究正成为国际公共管理领域的前沿研究热点,但在中国的研究却非常匮乏。

从实践角度来看,在数字时代,政府言行被置于互联网的“放大镜”下,影响着公众对于政府的主观感知和综合评价,进而影响政府形象和公信力及群众满意度等,凸显了印象管理、形象管理和声誉管理的重要性。在信息技术和政策要求的双重推动下,我国各级政府不断加强信息公开(后向东,

2018; 谭海波、孟庆国,2016),积极利用互联网平台来塑造良好的形象,向公众展示其治理理念、政务活动、日常政绩和人文关怀等,提升数字时代政府的治理能力(翟云,2017; 徐晓林等,2018)。这些旨在增强我国政府透明度的政策举措,被誉为利用互联网的改善治理和透明度的创新(Jiang & Xu,2009),试图构建政府“努力”和“诚信”的形象(Seifert & Chung,2009)。

与报纸和电视等传统媒体相比,政府网站、政务新媒体等作为互联网时代的重要平台,拉近了政府和公众间的距离,在建设“透明、服务、民主”政府进程中起到了积极的作用(张向宏等,2007a; 王友奎等,2016)。根据各级政府发布的《政府网站工作年度报表》(以2019年为例),各级政府通过网站发布了大量信息,并有巨大的访问量(见表1.2),在传递政府声音、改善公众感知等方面发挥了积极作用,但与此同时,也极大方便了公众对政府的监督(刘焕成、杨彩云,2010; 高焕清等,2013)。日新月异的信息网络技术既为政府声誉管理带来了机遇,也对政府声誉管理提出了挑战(蒋硕亮,2014)。总体来看,我国各级政府对政府形象已经有所关注,但对日常呈现和声誉管理关注较少,为适应数字时代的需求(陈端,2019; 陈剩勇、卢志朋,2019),如何利用网络平台建构良好声誉,成为数字时代公共管理需要关注的重要议题。

表1.2 2019年各级政府网站信息发布量和访问量

政府	平均信息发布量	平均总访问量(PV)	平均独立访问量(UV)
部委	26038条	97503万	5853万
省级	74326条	14335万	2415万
市级	25152条	2478万	762万
县级	9647条	422万	87.3万

注:内容来源于各级政府发布的2019年《政府网站工作年度报表》和笔者整理。

从理论视角来看,组织声誉理论作为解读政府行为的新方法,已被众多学者用来分析政府政策的制定与执行、舆论和危机事件的应对、组织合法性维护等问题。笔者对相关文献进行梳理后发现,组织声誉理论还处于起步后的快速发展阶段,既有研究主要从建构主义和制度主义两个视角,沿四个脉络开展(见表1.3):一是组织声誉的概念化和理论化等基础性研究;二是将组织声誉作为因变量,分析其影响因素,特别是声誉建构策略的影响因素;三是将组织声誉作为自变量,探究其对其他变量的影响;四是聚焦于组织声誉的量化测量。

表 1.3 当前组织声誉理论的研究谱系

研究分支	关注内容	研究示例
基础性研究	组织声誉的概念化和理论化,如,声誉的概念、内涵、维度等	Carpenter(2010a,2010b) Busuioc & Lodge(2016)
将声誉作为因变量	组织声誉建构的影响因素,如,组织独特性、声誉威胁性等	Wei et al. (2021) Salomonsen et al. (2021)
将声誉作为自变量	组织声誉对其他变量的影响,如,组织绩效、组织间合作等	Maor & Sulitzeanu-Kenan(2015) Busuioc(2016)
对声誉的量化测量	如何对组织声誉进行量化测量,如,问卷调查法、文本分析法等	Lee & Van Ryzin(2019) Overman et al. (2020)

注: 内容来源于笔者整理。

然而,既有研究在声誉测量、实证分析等方面还有很大的研究空间。在对组织声誉的测量中,主要包括问卷调查、人工打分和文本分析法,但都存在样本量小、代表性不足等问题(如,问卷不足 3000 人,文本分析语料不足 2 万条)。在相关实证研究中,主要围绕组织独特性和声誉威胁性等有限因素展开,可能存在较多其他的潜在解释变量。更重要的是,既有研究主要基于西方语境,结合中国情境的研究寥寥无几,特别是基于中国特定制度设计下的实证分析非常匮乏。

在为数不多的中国问题研究中,Wei 等(2021)基于案例比较分析发现,地方政府在面对不同的压力(自上而下、自下而上等)时,会采取差异化的声誉建构策略(绩效性、道德性或程序性)。Pan(2019)基于中国 100 个县级政府 192 万个政府网页的实证分析发现,政府网站上的大部分内容要么强调“能力”的一面(反映工作成效),要么强调“亲民”的一面(体现人文关怀),而这种差异取决于政府官员(即行动者)所处的任职周期。具体来说,当处于任职早期时,多数会强调对市民的关怀,塑造其“亲民”的形象;而在任职的中期和后期,则会积极突出成就来展示自己“能干”的形象。该研究至少表明四点:第一,随着数字化时代的到来,中国的地方政府开始利用互联网塑造自己的形象;第二,地方政府建立的形象具有“多面性”,至少具有“能干/不能干”的形象和“亲民/不亲民”的形象;第三,不同的地方政府在形象建构方面具有“差异性”,有的关注“绩效”,有的关注“亲民”;第四,任期是导致差异的若干影响因素之一。

然而,实践经验和既有研究告诉我们,政府形象不止“能干/不能干”和“亲民/不亲民”两类,还有其他的维度,如,“负责任/不负责任”“专业/不专业”“廉洁/不廉洁”等。大量文献也表明,影响地方政府差异化行为的因素

也不只是任期,至少还有行动者年龄、任职经历以及面对的外部环境压力等。这不禁令人困惑并产生思考:第一,在数字时代下,地方政府应该具备什么样的形象和声誉?第二,在互联网快速发展的今天,地方政府如何进行声誉建构,如何对其进行大规模量化测量?第三,在统一政策要求、标准规范和考核标准的情况下,为何地方政府的行为会有如此大的差异性?换言之,在统一要求的背景下,影响地方政府差异化行为的因素和机制有哪些?

基于实践的重要性和既有研究的匮乏性,笔者将国际公共管理领域的前沿热点研究与中国情境深度结合,聚焦中国地方政府的组织声誉建构,围绕组织声誉研究中的核心和挑战性问题(如何对声誉进行测量,如何对声誉进行管理等)(Barnett et al., 2006; Kraatz & Love, 2006),试图研究并回答以下问题:

在数字时代,中国地方政府如何进行组织声誉管理?

具体包括三个细分问题:

(1) 如何建构,即地方政府如何利用互联网平台进行声誉建构?

(2) 哪些影响因素,即在地方政府声誉建构中,可能受到哪些因素的影响?

(3) 如何影响,即这些影响因素对地方政府组织声誉建构的影响机制是什么?

针对上述问题,笔者首先基于1.99亿条政府网站文本大数据,创新性地使用机器学习方法,对我国省、市、县三级政府的声誉建构策略进行了测量,并通过政务新媒体数据进行了稳健性检验。然后,在大数据测量的基础上,进一步基于2015年1月至2019年12月的月度面板数据(样本量达到139920个),对地方政府组织声誉建构的影响因素进行回归分析,从大样本定量分析的视角揭示影响政府声誉变化的因果机制,为我国地方政府组织声誉理论提供实证材料补充。不仅对我国地方政府如何更好构建声誉具有很强的现实意义,还立足中国国情,与已有的西方文献和前沿研究进行对话,为组织声誉理论提供有益补充。

1.3 概念界定和辨析

1.3.1 组织声誉概念

组织声誉是一个多维概念,在经济学、社会学、管理学等领域中有着不同的定义和研究(Chun, 2005; Fombrun et al., 2000)。从经济学的角度来

看,“声誉”被定义为能够帮助维持感知市场情况的可能性(Weigelt & Camerer,1988)。从社会学的角度来看,组织声誉是一种在集体利益相关者层面产生的低层次的归因感知(姜晓晖,2019),可以理解为一种社会构建的聚合品,它是集体知识的认知,而不是对相关属性的评估(Rindova et al. ,2010)。从企业管理角度来看,声誉指内部和外部利益相关者的累积印象,可以被视为一个组织的整体活动(Chun,2005)。

尽管声誉在不同学术领域有着差异化的定义,但声誉是组织生存的核心,是行为主体的各方面行为和能力的综合反映(柳士双,2007),良好的组织声誉作为一项宝贵的“组织资产”,是一种核心战略资源(Rimkutė, 2020)。良好的声誉可以表示正当行为和绩效纽带,而不良声誉会产生严重的负面后果,使各方受众避免使用该组织,或在处理该组织时采取预防措施(Dowling,2016),最终导致该组织实体面临合法性危机甚至终止(Etienne, 2015; Luoma-aho,2007)。正因如此,组织声誉逐渐受到各学科和各类组织的青睐和重视。如,管理学者研究企业如何管理其声誉以实现战略优势(Fombrun & Shanley,1990; Yu et al. ,2008);经济学家关注市场交易中的声誉(Klein & Leffler, 1981)、不完全信息中的声誉效应(Kreps & Wilson,1982)、集体声誉(Tirole, 1996)和声誉质量等(Winfree & McCluskey,2005);政治学家发现组织声誉是政党的核心关切(Aldrich, 1995),是官僚机构权力的重要来源(Carpenter,2010a)。

本研究主要关注公共部门的组织声誉。公共部门与企业不同,因为公共部门的职能、范围、受众和目标与公司不同(Luoma-aho,2007)。如,公司主要通过管理声誉去追求更多的利益,而公共组织则需要参与一系列经济、政治和社会受众活动,以实现公共利益(Wæraas & Arild,2015)。因此,公共组织不能直接应用企业声誉理论,必须要有其特定框架。公共与私营部门声誉比如表 1.4 所示。

表 1.4 公共部门和私营部门声誉的比较

对比角度	公共部门	私营部门
内涵界定	对公共部门各个方面行为能力、效果和发展的综合反映,是政府获得公众认可、信任的程度	利益相关者对于组织响应满足其需求和期望程度的感知,通过口碑、媒体获得的相关知识和经验
组织认知	行政理念、行政作风、行政能力等	品牌特性、一般认知、评价标准等

续表

对比角度	公共部门	私营部门
测量标准	民意调查、网站评价、媒体报道、专家评估等	客户满意度、媒体评价、评价量表、品牌资产评级等
一般特征	公共性、社会性、公开性等	营利性、公开性、累积性等

注：内容来源于 Clardy(2012)和姜晓晖(2019)。

围绕公共部门的组织声誉，学术界有多种定义，根据 Bustos(2021)发表在 *Public Administration Review* 上的综述发现，在公共部门组织声誉既有研究中，有 30 余种不同的定义，其中 Carpenter(2010a, p. 45)提出的定义被引用频率最高(Bustos, 2021)。Carpenter 作为将声誉研究引入公共管理学术领域的学者之一，他将公共组织的声誉定义为“一系列关于组织能力、角色和责任的象征性信念，这些信念嵌入在受众网络中”(Carpenter, 2010a, p. 45)。

在 Bustos(2021)综述的基础上，笔者进一步聚焦公共管理顶刊文献，进行了补充和完善。发现在 4 本公共管理 A+ 期刊中 (JPART、PA、PAR 和 Governance)，与公共部门组织声誉相关的文章有 52 篇，其中有明确定义的有 27 篇，对声誉的定义主要包括 6 种(见表 1.5)，其中 Carpenter(2010a, p. 45)的引用率最高，在 27 篇文章中被引 19 次，占比达到 70.4%。其次是 Maor(2010)的定义，在 27 篇文章中被引 3 次，占比 11.1%；进一步跟踪原文发现，Maor 已在文章中明确表明其定义是在参考了 Carpenter(2010a, p. 45)定义的基础上提出的，我们也可以清晰地看到，两者具有较多相似之处。其他 4 种定义引用较少，均只有 1 次引用。

由此可见，在当前组织声誉理论研究中，Carpenter(2010a, p. 45)的定义已经得到各大公共管理顶刊的普遍认可和广泛应用。

表 1.5 公共管理 4 大 A+ 期刊文章中对声誉的定义

定 义	文献来源	引用数	占比/%
关于一个组织的能力、意图、历史和使命的一系列信念，这些信念嵌入多个受众的网络中 (A set of beliefs about an organization's capacities, intentions, history, and mission that are embedded in a network of multiple audiences)	Carpenter 2010a, p. 45	19	70.4

续表

定 义	文献来源	引用数	占比/%
受众网络对组织的实际表现,以及组织完成主要任务的能力、角色和义务所持有的一套象征性信念 (A set of symbolic beliefs held by audience networks about the actual performance of an organization, as well as its capacities, roles, and obligations to accomplish its primary organizational mission)	Maor, 2010	3	11.1
声誉作为一种重要的无形资源被引入,代表着对组织运行和绩效的全面评估 (Reputation has been introduced as an important intangible resource, representing an overall assessment of an organization's operation and performance)	Teece et al. , 1997	1	3.7
声誉是指一个组织有别于政体中其他类似组织的显著特征,强调该机构的排他性和独特的监管活动 (Reputation refers to a distinctive characteristic of an organization that differentiates it from other similar organizations in the polity and emphasizes the agency's exclusive character and unique regulatory activities)	Rimkutė , 2018	1	3.7
声誉是受众就某一问题对组织作出的判断 (Reputations are judgments that one set of actors make about others regarding an issue)	Tremblay-Boire et al. , 2016	1	3.7
受众与组织的独特特征之间的联系,即组织有别于其他类似实体的独特特征 (We define reputation as regarding audiences' association between an organization and distinctive traits, that is, a unique characteristic that differentiates an organization from other similar entities)	Fombrun 1996, 37	1	3.7

在中文语境中,对“声誉”的关注已有悠久的历史,早在《史记》中就已有记载:“臣不作福者,勿使行财币,厚赏赐,以立声誉,为四方所归也。”(丁威,2019; 李恭忠,2011)“声誉”意为名誉和声望,指被影响者对影响者的活动评价及众所仰望的名声。由此可见,古往今来,声誉的重要价值得到广泛认可。

在现代学术研究中,学术界很早就开始关注声誉的重要价值和应用,覆盖层次和领域较广,上至国家和地区声誉,下至商品和产品声誉。具体来看,可以分为宏观、中观和微观三个层次,宏观层次包括国家和地区声誉,中