

# 电视问政与城市治理创新

——以武汉市电视问政为例

张立荣 宋炜玮 张金庆

**【摘要】**电视问政嵌入城市治理之中，如何通过电视问政来推动城市治理创新成为一个亟待探究的重要议题。城市治理强调城市政府是城市治理主体，需要运用参与、沟通、协商、合作的治理机制，实现城市公共利益。在新的“治理”视野下，电视问政在取得成效的同时也在问政内容公共性、问政方式参与性及问政程序反馈性方面存在局限，导致城市治理缺乏公益性、协同性及有效性。因此，应当完善电视问政，进而培育公共精神、搭建参与框架、强化问效机制，促进城市善治。

**【关键词】**电视问政 城市治理 治理创新

## 一、问题的提出

近年来，让政府领导干部在电视演播厅里与民众进行面对面的交流、直面现场提出的种种问题，并给出承诺和解决办法的电视问政，先后出现在湖北、浙江、湖南、江苏、甘肃等地，倍受社会关注。其中，武汉市的电视问政走在全国前列，具有样本研究的价值。

电视问政嵌入城市治理之中，其未来发展方向应是城市政府进行城市治理创新的重要平台。那么，如何将电视问政建成城市治理创新平台，现有的研究未能回答好这一问题。笔者在CNKI数据库以“电视问政”为主题词进行搜索，结果只搜到40余篇重要期刊论文，其中《青年记者》13篇、《中国广播电视学刊》10篇、《中国记者》7篇，其他新闻传播类期刊论文11篇，绝大多数论文是基于新闻传播视角的研究，普遍认为电视问政是一档“新闻舆论监督节目”，而对其作为“城市治理创新平台”的研究甚少。

武汉市电视问政是武汉市政府创新性地进行的有益尝试，但在学理上实现城市治理有其特定要件。城市治理是指“城市范围内政府、私营部门、非营利组织作为三种主要的组织形态组成相互依赖的多主体治理网络，在平等的基础上按照参与、沟通、协商、合作的治理机制，在解决城市公共问题、提供城市公共服务、增进城市公共利益的过程中相互合作的利益整合过程”。城市治理强调城市政府是城市治理主体，运用参与、沟通、协商、合作的治理机制，以最终实现城市公共利益。基于此，本文以武汉市电视问政为例，主要讨论三个议题：一是电视问政发挥了什么作用？二是在新的“治理”视野下，它存在哪些限度进而使城市治理出现缺陷？三是如何以电视问政为动力，促进城市实现善治？

## 二、武汉市电视问政之于城市治理创新的作用及限度

### （一）武汉市电视问政之于城市治理创新的作用

城市治理创新的过程，是公众深入参与城市发展管理、维护自身民主权利的过程；更是城市政府完善职能履行、提升治理能力、建设新型政府的过程。电视问政节目创新性地将群众、媒体和政府三者的监督力量融为一体，搭建了政府和公众面对面交流的平台，在促进城市治理发展中发挥了积极作用。

#### 1. 问政丰富公民政治参与的形式，增强公民的民主和权利意识

电视问政提供了一条公众行使知情权与监督权的新渠道，是公民权利实践与政治参与主体成长的过程。它在一定程度上颠覆了传统政治方式和政治过程的隐秘性和封闭性，公众通过电视可以获得从未有过的知情幅度。作为直接民主的一种形式，电视问政促使政府权力运行公开

，听取和回应公众呼声，提高了政府运作透明度，为市民参与管理、批评政府、直接表达自身利益诉求提供了条件。

清华大学公共管理学院廉政与治理研究中心主任程文浩教授认为：“电视问政作为一种新型民主监督形式，显著提高了群众监督和问责政府行为的互动性、及时性和针对性，其本身具有积极意义。，叮目较于其他公民参与形式，电视问政为公众提供了直接、有效的行政参与和监督平台，公众可以对问题提出质询，充分运用民主监督的权利，对政府作为是否满意直接表态。在 2015 年武汉电视问政中，现场测评结果的权重由 10% 提高到 20%；群众在电视问政中的打分，将对干部的“仕途”和部门考核产生更大影响。

2. 问政提升政府的工作效能，增强政府的服务和责任意识

电视问政通过电视这种正式且有广泛传播力的媒体，使公众的疑问、诉求和愿望直接向官员表达，进而使政府树立竭诚服务市民、不断提高效能的理念，并以治庸问责为手段，督促政府增强责任意识。



图 1 武汉市 2011-2014 年电视问政曝光问题个数与问责人数④

从图 1 可以看出，武汉市问责人数逐年增多，表明问责力度不断加强。近五年来，武汉市先后围绕 50 个问题进行公开承诺，举办电视问政 46 场，曝光整改问题 668 个。

3. 问政增进市民对城市问题的理解，激发市民参与城市治理的热情

2015 年武汉市电视问政“期中考”六场直播，其收视份额创近五年新高：直播观众总人次 701.1 万，观众总人次（含重播）874.56 万。问政期间，共有 174 万人次通过武汉广电新媒体平台参与互动，其中，通过“掌上武汉”参与问政的网友达到 133 万人次，57.3 万人次在“掌上武汉”参与问政满意度测评投票。另外，“掌上武汉”共收到市民有效报料 10230 条。这表明，电视问政使得市民从过去公共新闻的观看者转变为公共治理的参与者，创造出“人人参与，齐抓共建”的良好城市治理氛围。同时，市民通过电视问政与官员直接互动交流，帮助其站在更加成熟的立场来理解城市问题和政府对城市的管理，增强对政府的信任。

（二）武汉市电视问政之于城市治理创新的限度

武汉市委、市政府试图以电视问政来推动政府完善职能，引导市民积极参与城市治理，是一种对传统监督模式的变革和创新。然而，电视问政的现有状态离搭建城市善治平台的目标还比较远，面临“冷待遇”的困境。

1. 问政内容公共性不够，导致城市治理缺乏公益性

城市治理的最终目的是最大限度地增进公共利益，且公民将公共权力赋予政府，让政府代管理社会公共事务。武汉市电视问政基本上是以问题为导向，寻找问题、曝光问题以求解决问题。每期节目都会先通过电视台事前到曝光现场录制的新闻短片来曝光某一地方的问题，然后在主持人、专家和公众代表的逼问下，促使政府官员表态并作出解决该问题的承诺，节目现场的讨论基本停留在此层面。同时，电视问政每一期节目都需要大量的前期准备，如 2015 年“期中考”电视问政，武汉广播电视台全台先后投入各类人员 300 多人。然而，投入大量人力物力财力、半年才进行一次的电视问政只是曝光一些具体细碎的事务性问题。笔者归纳了 2011 年至 2014 年每一期曝光的问题内容，并制作成表格，发现电视问政所问问题的个别性、碎片性特征较为明显。选取 2014 年部分曝光问题（见表 1）可以看出，电视问政曝光问题局限于就

事论事，个体性较强，公共性不足。

| 表 1 武汉市 2014 年电视问政“期末考”<br>第四场曝光的问题 |                                             |
|-------------------------------------|---------------------------------------------|
| 具体地方                                | 曝光问题                                        |
| 东西湖区吴家山街<br>嘉禾园社区                   | 嘉禾园小区架空层变住房<br>出售                           |
| 东西湖区的万科西<br>半岛小区                    | 万科西半岛物业费涨价谁<br>说了算                          |
| 东湖高新区的锦绣<br>龙城小区                    | 地下车位被物业出租 开洗<br>车店                          |
| 武昌区武昌天源城                            | 小区物业纠纷为何投诉无<br>门,“大家管”成了“都不管”               |
| 洪山区光谷广场                             | 现在公交换乘最困难的是<br>光谷广场附近,这里没有公<br>交转换站,转换站到哪去了 |
| 洪山区化工新区                             | 4.3 万元社保费,为何 4 年<br>竟有 5 种退法                |

一方面，一部分曝光的问题停留于社会问题而没有上升为公共问题，成为公共政策的议题。当社会问题只影响到与其有直接关联的群体时，这类问题的涉及面是比较小的。当某些社会问题的影响已经不再局限在某个区域或社会生活的某些领域，对人们利益的影响不再是某个群体或某个层次的社会成员时，社会问题就转化为公共问题了。正是问题的公共性不足，使得电视问政停留在头痛医头、脚痛医脚的阶段。多次在“电视问政”上露脸的湖北省统计局副局长叶青指出，有不少的问题确实反复提及，有些甚至一模一样。公共政策是治理的核心工具，以治理理论为基础的现代政府决策模式为社会发展之所需。只有问题真正进入了政策程序，清除制度和体制机制性障碍，而不仅仅是问责特定的领导、解决特定的问题，城市发展中的各类问题才能得到切实的解决。

另一方面，一些被曝光的问题并不能充分体现社会总体利益最大化的价值取向。电视问政作为政府工作的平台，吸引那些可能被忽略的公民参与城市管理，可以促进市民对公共利益的追求；但是，很多时候，大量的公众依然表现的是独特的利益，即个人私益，这并不等于公共利益。正如约翰·克莱顿·托马斯在研究公共决策中的公民参与问题时所提到的：“不断增强的公民参与也带来了一种风险，那就是，在努力满足众多参与决策的私益性利益团体（private interest groups）要求的时候，更广泛的公共利益却可能被忽视了”。黔尺多复杂事件涉及利益多元，而曝光短片只是放大了特定群体的诉求。关注议题的民众到底有多少，以及各方所持有的观点和所占的比例如何，这其实是政府作为决策者判断是否应将议题确认为政策议程的关键要素。政府与其他私人组织最重要的差异就在于其作为以实现诸如平等、公正等公共价值为目的而存在的主体，政府应当引导公众进行广泛的对话和参与以确认公共利益之所在，并运用其专业的宏观层面信息帮助界定清楚问题的性质和特点，即要想成功地解决问题，就必须先找出“正确”的问题。只有电视问政“问”的是真正具有公共性的问题，并且问题由此进入到政府的政策程序中得到解决，才能达到城市治理实现最大限度的公共利益这一目的。

2. 问政方式参与性不够，导致城市治理缺乏协同性

其一，相关主体参与的广度不够，无法构建多元治理体系。治理是包括政府、私人组织以及非政府组织在内的多个主体，协同处理公共事务，以满足公众需求，实现公共利益最大化的过程。其中，“多个主体”包括电视问政曝光问题的制造者，如排污企业、个别违建居民、占道经营的小摊小贩等，他们也是相关利益主体。根据电视问政节目的安排，在问政中拥有话语权的主体为主持人、评论员、专家、党代表、人大代表、政协委员、新闻媒体代表、网络名人、市民代表，而被视为“问题制造者”的这部分群体没有发言机会。电视问政体现的仍然是传统的政府管制观念，政府不自觉地认为要保护这一方利益就必然要惩罚另一方，导致陷入“零和博弈”的困境。城市治理要实现的是多元主体协同共治，是通过相应机制使政府、市场和社会形成良性互动、共同获益并完成公共治理任务。在现代城市治理中，如果没有广大城市利益相关者的积极参与，其成本必然昂贵，难以达到善治。要达到善治，就必须让公民或者说公

众和其他利益相关者积极参与城市事务的治理。涵括各阶层的公民参与到城市治理中来，是社会高度分化背景下民主行政发展的要求和途径，它使得原来自上而下的政府管理转变为上下互动的新型城市治理模式。“在今天，我们必须重新界定公民的作用了。……公民承担着社区的责任，而不是把自己要么看作是孤立的地方政府服务的消费者，要么看作是与政府对立或反对的力量”。现阶段的电视问政参与主体没有纳入“问题制造者”，重要相关利益主体的缺失导致参与广度不够。

其二，相关主体参与的深度不够，停留在浅层次的公民参与。按照谢尔·阿斯汀提出的“公民参与阶梯论”观点，公民自主参与发展的历程可以划分为八个层次、三个阶段。电视问政还只是涉及到“政府操纵”、“宣传教育”以及“给予信息”这三个层次，且未达到充分的宣传与给予信息程度。从整个电视问政节目的流程来看，公众只发挥了“举笑脸哭脸牌”、提供问题线索的作用，公众的实际参与程度很低，参与过程由官方操纵，这仍然是一种动员型被动式的政治参与。除政府以外的其他相关利益主体没有加入到政策制定环节中，无法形成各阶层共同的利益诉求以影响政府决策。排他式的决策制定模式，使得政府输出的公共政策往往带有盲目性和非科学性，无法真正解决公共问题。只有在各方充分协商互动、达成一致的情况下，调动整合各方资源，制定最能体现各主体共同利益的解决方案，才能使各主体自觉执行方案，真正实现城市协同治理。

### 3. 问政程序反馈性不够，导致城市治理缺乏有效性

政府及时公开电视问政后的问题解决情况，是保障公民知情权的必要举措；评价、反馈是电视问政管理程序中的重要环节。在这些方面，武汉市电视问政存在一些缺陷。

电视问政节目侧重于曝光问题，得到官员解决问题的承诺，至于问政之后，问题有没有得到真正的解决，尚无专门的渠道和程序及时公布曝光问题督查整改的情况，仅能从部分新闻报道中零星获取并不完全的信息，公民得不到持续跟进的公开报道与反馈。中国青年报社会调查中心通过民意中国网和搜狐新闻客户端，对 4777 人进行的一项题为“电视问政是监督形式还是作秀”的在线调查显示，对于问卷提出的“现在的电视问政还有哪些可以改善的地方？”，受访者作答时首选“要对问政内容的解决情况进行持续跟踪，确保问题在节目之后得到解决”。因此，公众主要关注的是电视问政到底有没有效果。电视问政如果不能问出结果、不能解决问题，那么官员再怎么“流汗”和承诺也只是一场表演。同时，在践诺的过程中，信息的反馈也非常重要。因为客观现实是复杂多变的，在政府采取行动、解决城市公共问题的过程中可能会遇到其他问题的阻碍，这就需要广大市民和相关利益主体得到持续的反馈信息，进而为推动问题的解决继续建言献策。

相关利益主体没有一条可以在治理行动后对政府政策执行质量进行评价反馈的渠道。在城市治理中，城市功能评价是一个综合的体系，其中最主要的是对城市政府的评价。美国学者斯拉克提出了用于评价地方政府结构和功能的指标体系，其中包括反馈型指标，即消费者需求对地方差异的反馈。城市治理的目的是要满足公众的需求，实现公共利益。城市政府处于治理核心主体的地位，因公民赋予其特有的公权力而成为城市治理的主导力量。法国银行家 Marie - Claude Smouts 提出的善治的四个构成要素中包括：公共机构进行有效的行政管理以及政治领导人对其行为向人民负责。公众需求是否得到满足，公共利益是否实现，由广大公民来评价，且政府负有不可推卸的责任。武汉市电视问政目前所设置的“群众满意度测评”主要针对的是市民对领导人每一场的现场承诺的满意度，而不是等到问题承诺解决期限后再让市民来对问题解决情况进行评价反馈。并且，对不同问题的打分会因主持人的提问方式和展示问题的画面不同，引起市民的不同反映。如 2013 年“期中考”第五场当负责人介绍了存在的问题及整改决心和举措后，主持人问：“对台上嘉宾的表现以及上半年以来各承诺单位对整治城乡结合部乱象的践诺情况，台下的观众满意吗？请按表决器——”得到的满意率是 59.29%，这是五场电视问政的第二个高分。但是在同场稍前的“双违”建筑《天价别墅群凿山而建》短片播放、各位专家激烈抨击、相关责任人做了答复后，主持人问：“大家对他的答复满意吗？请按键——”结果满意率只有 4.05%，这是五场问政中的最低分。这种情况表明，投票式的简单民意表达不能保证评价的客观性、完整性和科学性，不是真正意义上的可用于绩效改进的评价，无法发挥反馈评估的应有作用。

### 三、完善电视问政、推进城市治理创新的结构性对策思考

理论的研究和实践的经验都表明，表层的治理形式并不能实现治理绩效的最大化。为此，需要树立和践履结构性创新的理念，从培育公共精神、搭建参与框架、强化问效机制三个方面联动施策，从而完善电视问政、优化城市治理。

#### （一）培育公共精神，实现公共治理

城市化进程的加快，使得构建一个有序和谐的城市公共生活空间成为城市治理的重要任务；城市公共生活领域中各主体所具有的“公共精神”即自觉融入社会公共生活、积极关心社会公共事务的心理态度和精神风貌，是城市公共生活空间不可缺少的内在支撑。培育公共精神、实现公共治理，需要从以下三个方面着力：

以电视问政为平台，对问政中暴露出来的公务员工作作风问题以法律的形式进行监督，实现伦理实践的法典化，从而提升政府对于自身公共性的价值认同，更加积极主动地回应公民需求和公共问题，切实履行法定职能，增强公共行政的使命感，形成良好的公务之风。在应然层面，政府公共精神是全社会对于“政府行政的动机和行为应当是什么”所持有的一种原型性、普遍性、共识性信念。这种精神有助于唤起社会公共精神。

完善电视问政选题机制，将真正具有公共性的治理事务纳入公共讨论与对话中。为此，应以电视问政为主题，在社区基层举办一系列问政活动，将市场条件下公共生活所蕴涵的公民道德要求，以公共理性知识的形态传输给市民，帮助各利益主体形成公共性道德判断，正确认识自身权利与责任，促使公民形成理性化的自律、责任与合作意识，积极参与公共领域的对话和治理。

以电视问政引发的讨论为契机创建公共领域，将非政府组织等一些具有自主性的现代公民社会社群组织（简称 CSOs）纳入到城市治理体系中。在加拿大，民间的社会研究机构不断将他们的社会调查和据以形成的社会评论和政策建议公开发表在当地的报刊和其他媒体上，使之成为某种公共知识为本地的公民所分享，成为公共政策的制定依据。可见，民间公益社群合理地反映公共诉求，能够影响城市政府政策的制定，实现市场制度的“公共理性”，最终实现良好的公共治理。

#### （二）搭建参与框架，实现协同治理

善治理论把公共管理定义为政府、社会组织、社区单位、企业、个人等所有利益相关者共同参与、协同行动的过程，认为“善治”意味着国家与社会良性互动、协同治理。因此，善治是政府与公民之间的积极而有成效的合作，这种合作成功与否的关键是参与政治管理的权力。要保证这一权力有序、有效运行，必须有规范化的制度与组织形式予以保障。

制度是治理行动的依据，参与权的规范离不开制度化的途径。经过多年来的电视问政实践，政府应在总结经验的基础上，建立相关主体参与城市治理的规范。其一，完善公众参与制度。以优化电视问政为着眼点，完善民意调查制度、信息公开制度、协商谈判制度以及公民投票制度。要对城市治理参与原则、参与主体的权利义务、参与的方式途径、范围程度等做出相互衔接的制度性规定。其二，建立健全听证制度。要让民众以制度化的途径参与到解决城市问题的决策中来，使不同的利益主体能与决策主体共同商讨决策的目标和方案，分析和论证其可行性和约束条件。其三，完善专家论证制度。在电视问政方面，不应只是发挥专家的“评论员”作用，还应在节目结束后，邀请更多相关领域的专家针对每一类城市问题组成专项调研小组，为解决办法的制定提供专业化、科学化的论证意见。

组织是治理行动的载体，实现多元合作治理需要组织化的协同行动。O'Toole（1997）通过研究发现，网络化结构是当今许多公共项目管理和公共政策实施的核心特征，网络中不同机构的管理者或领导者的主要任务是利用各种机会发现或找到协调网络中所有行为主体的关键节点，从而使网络能够协同行动。为此，电视问政组织者应从三个方面努力：其一，创建城市治理组织实体，如“综合治理委员会”来领导整个网络协调行动，推动城市中各利益主体形成一个以城市善治为目标的大型网络化治理组织。其二，完善利益整合机制，使得电视问政成为协同治理的“发起人”，促使各方深入探讨共同面临的城市治理问题并达成共识，进一步聚合治理主体的资源。其三，夯实信任基础，为建立合作关系创造条件。在网络组织中，信任成为将合作者结合在一起的感情黏合剂。政府和其他主体通过合作来面对复杂的城市公共问题的挑战，在网络化的治理组织内各方利益得以协调和满足。

### （三）强化问效机制，实现有效治理

民众在评价政府解决问题的质量方面，更关注结果而不是过程，更关注取得的实效而不是“政府做了什么”以及“如何做”的问题。问政所要达到目的是促使政府解决城市公共问题。通过解决问题实现城市善治，需要建立一套系统、科学的效果评估机制。

首先，确保异体多元的评估主体，以电视问政为平台纳入城市各利益主体，把民意更好地导入问效过程，使评估结果能够如实、完全反映公众的需要和意见，针对城市治理的效果进行问责。诚如马克·霍哲教授所言，为使政府对城市的治理取得效果，必须让政府机构对其开支负责、对其行动负责、对其承诺负责。

其次，设立专门的问效监督小组与媒体联动，对问题解决的情况进行持续的跟踪督查，并将督查结果定期公布在常态化的电视问政节目上，或通过问政网站和报纸专栏充分公开相关信息。同时，要制订《城市治理政府工作问效书》，明确科学的问效内容和标准，由多元评估主体实施问效。

最后，建立严格的问效机制，加大问责力度。专门负责城市治理的组织应在问政后及时出具每一阶段的跟踪治理效果报告，披露治理过程中出现的问题。有关政府执行与落实不到位的问题，应与纪检、监察部门紧密配合，由拥有完整、相对独立的监督权限的纪委对违反规定的政府部门及其工作人员实行严格的责任问效追究。