

治理效能提升视阈下公民参与治理创新的制度化之路

——基于南京市机关作风群众评议 18 年演变历程的分析

秦晓蕾 李延伟¹

【摘要】：地方政府治理创新往往是地方政府针对回应公众意愿、解决公共事务发现的新需求新问题，通过改善地方政府公共服务质量而进行创新性改革。成功的地方政府治理创新只有进行制度化以后才能更好地提升地方治理效能，发挥制度优势实现治理创新的可持续发展。党的十九届四中全会指出“加强系统治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能”。学者们认为地方政府治理创新的制度化不仅提升了结构稳定性和持久性，还是一套认知模式和角色关系逻辑形成并稳定的过程。本研究基于前人的理论基础，通过对公民参与治理创新的制度化之路进行实证研究，创新性地从结构制度化和角色关系制度化两个层面，以南京市机关作风群众评议 18 年发展历程为例，深入剖析从地方政府治理创新编织进正式官僚体制的制度化实现内在逻辑。研究发现公民参与地方治理创新通过制度结构和角色关系的高度稳定化实现了制度化，不断提升的群众满意度验证了制度优势转变为治理效能的结论，同时制度化也成为地方政府治理效能在曲折中不断提升的过程，最后对公民参与地方政府治理创新制度化后可能出现的潜在危机进行了讨论。

【关键词】：地方治理创新 制度优势 治理效能提升 公民参与

【中图分类号】：D630 **【文献标志码】**：A **【文章编号】**：1007—9092(2020)04—0067—010

一、问题的提出

地方治理创新是地方政府为了提高治理效能，改善地方政府公共服务质量而进行的创新性改革和完善。地方政府治理创新往往针对回应公众意愿、解决公共事务出现的新需求新问题，而有时常规性官僚体制的惰性或失灵又无法很好解决与应对社会多元利益主体的新需求，于是，地方治理创新采用新的理念、技术、方案，打破管理常规化，在短期内迅速解决问题，并带来轰轰烈烈的社会效应和政治效应，在政治动员中集中与组织社会资源以实现地方政府各种治理目的。然而，我国地方政府治理创新的短期化和“人走政息”却时有发生，因为中央政府赋予的政策空间有限，以及变化迅速的地方经济社会形势变化使得一些地方治理创新失去了持续发展的合法性¹。党的十九届四中全会指出“构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，加强系统治理，把我国制度优势更好转化为国家治理效能”。成功的地方治理创新只有进行制度化以后才能更好地提升地方治理效能，发挥制度优势实现治理创新的可持续发展，换言之，即地方治理创新中的结构、行为、角色随着时间被授予合法性、高度正规化而慢慢变得稳定，并最终嵌入正式科层制。早期制度学派（又称为旧制度学派）提出制度化（Institutionalization）首先提升了结构稳定性和持久性，并通过价值灌输（Instilling Value），为结构和流程提供内在价值，通过设定具体目标和技术手段实现制度化²³⁴。除了结构层面，制度学家还关注制度化的认知和关系层面，他们认为制度化是一套认知模式和角色关系逻辑形成并达到持久的过程，个人或组织都为了追求自身利益进行博弈，最终达成核心角色的持久性和稳定性⁵。新制度学派强调组织制度化的动态演变，除了制度规则、信念、角色、象征性元素标准化外，还需要大家认同的心理模型⁶。

在地方政府治理创新中，治理实际效果好，群众对改革创新表现出的极大支持是地方政府治理创新得以制度化的向上推动的

¹作者简介：秦晓蕾，南京师范大学公共管理学院教授、博士生导师；李延伟，南京师范大学公共管理学院副教授。

基金项目：国家社科基金项目“治理能力现代化视阈下地方政府绩效管理变革与创新研究”（编号：15BZZ072）。

驱动力。公民评议地方政府工作作风是我国地方政府自发的建设服务型政府的治理创新,成为公民有序参与地方治理、提升治理效能的群众利益诉求表达机制。其产生的时代背景追溯至 1990 年代早期,当时我国官僚体制问题迭出:官僚作风严重、服务意识差,“门难进、脸难看”,亟待整顿官僚作风,1998 年起,先后有沈阳、南京、珠海、广州、杭州开展了群众评议行风政风活动,到 2001 年,群众评议已经在全国 31 个省(区、市)广泛开展。毋庸置疑,地方政府工作作风群众评议活动启动时作为一项地方治理创新,能回应公民的参与诉求并形成压力机制有效提升治理效能。然而,为了得到科层制官僚群体的认可和接受,公民评议地方政府工作作风活动的目标、流程和技术等结构因素由刚开始的轰轰烈烈、超常规甚至激进转型为温和保守,其社会效应没有刚开始那样显著。但是地方政府意识到公民评议地方政府工作作风活动可以纠偏科层制官僚体系因惰性和失灵而产生的问题增强政府回应性,有效扩展公民有序参与健全公民利益表达诉求和参与监督机制。于是,历经近 20 年的发展演变,群众、地方政府评议主管部门、被评议部门等各方利益斗争、博弈达成一致,这项地方治理创新逐渐被制度化,形成了相对完善的制度化体系。那么,地方政府工作作风群众评议活动从地方治理创新走向制度化,通过组织公民有序参与地方治理发挥制度优势,不断提升地方治理效能,这一过程是如何实现的?其内在逻辑又是怎样的?本研究通过多年对南京市机关工作作风群众评议跟踪研究发现,近 20 年的发展历程鲜活地展示了公民参与治理创新走向制度化并不断提升地方治理效能的路径。

二、文献回顾

(一)地方治理创新的制度化演变

1. 制度化是地方治理创新可持续发展的根本保障

政府创新是公共权力机关为了提高行政效率和增进公共利益而进行的创造性改革,政府创新可持续性的实质,是政府的创造性改革能够持续增进公共利益⁷。地方政府通过治理创新不断提升治理效能,解决了某些棘手的治理和矛盾,提高了工作效率,公众满意度上升,重树了政府威信。我国学者对地方治理创新的长期发展研究发现,地方治理创新追求长期发展、外延扩散时,被正式组织认同的制度化治理成为治理创新纵深发展的必然选择⁸。由北京大学中国政治学研究中心承担,以北京大学俞可平教授为总负责人、北京大学何增科教授等学者参加的“中国地方政府创新奖获奖项目跟踪研究”课题组研究发现,地方政府治理创新只有使创新行为制度化,才能有效避免因主要领导人的更替而使优秀创新项目无法持续。制度化的前提是政府创新项目被上级认可和社会各界的肯定,更重要的是能造福于民,增加人民群众的实际利益⁹。制度化成为地方政府治理创新的外部推动力,因为制度化意味着中央或上一级政府的认可或是直接确定为地方性法律,能有效提升地方政府治理创新的持续性和扩散性¹⁰。通过立法等制度化改革将治理创新明确列为政府的法定工作职责和绩效考核重要内容,并规定一系列激励保障措施,从制度上保障创新的顺利推进¹¹。目前,“请示授权”型地方政府治理创新模式成为不同于“自主探索”和“设计实验”的新型创新模式,但不论是哪种模式,制度化是政府创新有效实施的根本保障¹²。其制度化的内在逻辑还包括:一项好的创新实践必须通过把政府的管理需求转化为民众的社会需求,才能形成长久的制度“惯性”或“习性”¹³。治理谱系变化的窍门是“合法性承载”,因为合法性承载驱动政府注意力分配进行转化¹⁴。治理创新的长期发展关键是要在多元冲突中建立一个满足规范和共识的制度化过程,这种规范和共识体现为国家治理需要改变权威指令导向,在讨价还价的权衡中建立一个制度化政治过程¹⁵。

2. 实现制度化的结构适应性和关系博弈

制度学派认为治理模式的制度结构整合和关系达成共识是实现制度化的路径。早期制度学派强调制度结构的适应性过程是价值灌输,制度结构需要具有回应参与者和回应环境约束的功能,还需要技术基础和自我修正功能¹⁶。Berger 和 Luckmann 解释道,制度化要历经三个阶段:外部化、客观化和内部化,即一群人通过行为和环境的外面交流,形成一个独立于个体的主观臆断的内部化结构,这就是制度结构的社会化过程¹⁷。正如 Zucker(1987)所述,制度化通过制度结构目标设置、非人格化、技术性、价值灌输来提升组织结构稳定性,并通过社会化来实现行为的稳定。Zucker 认为制度化表现为两个要素,一是有类似规则的、组织化的行为模式;二是嵌入式的非人格化的组织形式¹⁸。制度化体现的是从规则到行为等一系列社会中的范畴、现象实现规范化、持续化、通约化的过程,制度化通过奖惩实现制度化的约束,而制度化后,治理创新行为具有再生产功能,在时间维度上能够持续发挥

作用,在纵向上让创新在数代人之间持续传递,并赢得其他组织的认同甚至模仿¹⁹。新制度主义对旧制度主义只关注稳定性进行抨击,转向关注组织变化,强调制度兴起和制度变迁的动态过程,制度结构是需要动态变迁和多元化的。

早期制度化理论从认知层面强调制度化根源于一致性,不是强制的一致性(不管是正面还是负面),也不是从内部流程的“黑箱”操作中达到一致,而是自然演变的理所当然的一致性²⁰。在一致性过程中,各个团体、组织和阶层在逐利中相互斗争、博弈、妥协,最终形成合适的关系,在制度化逻辑下规定不同角色的定位和行为,并强调核心角色的持久性和稳定性。新制度主义认为制度化以合法性为核心,人们愿意接受组织规则²¹,个人或组织通过权力、承诺和利益妥协对制度化进行战略影响^{22, 23}。

(二) 公民参与的治理创新与制度化演变

美国学者托马斯认为要保证公民参与的长期成效,最好的办法莫过于在决策制定中使参与角色的作用制度化。定期对实质性资源施加影响有助于激励公民和公民团体,使其保持积极主动的态度和精神。公民参与可以分为四种类型,即以获取信息为目标的公民参与、以增进政策接受性为目标的公民参与、以构建政府与公民间强有力的合作关系为目标的公民参与、公民参与新的高级形式²⁴。依据公民参与中信息沟通或者决策权力分配情况,IAP2(the International Association for Public Participation)将公民参与划分成五种类型,它们依次为“告知”“咨询”“卷入”“协商”以及“赋权”²⁵。地方政府工作作风群众评议活动似乎介于“卷入”和“协商”之间,评议主管部门以获取公民对各政府职能部门的评价打分及各类意见等信息为目标,反馈给被评议机关,并对被评议机关的群众满意度进行排名、意见反馈、机关作风大会通报、媒体公布等方式来提升地方政府机关治理效能,推进政府问责机制,有利于形成地方政府领导层、政府职能部门和公民之间的博弈制衡局面,避免地方政府服务效能低下、侵犯公民利益等弊端。这种公民合法有序的参与方式,不仅提升了地方政府责任意识,更能培养公民的“亲社会”行为,增进了公民与政府之间基于影响和行为的信任²⁶,有效地增进了地方政府与公民之间的责任和信任的交换²⁷,是对中国代议制缺陷的一种回应²⁸。然而,中央政府掌握着修正乃至叫停地方政府公民创新的“剩余控制权”让地方政府承担着较大的创新风险。同时,公民参与地方治理对于地方政府领导班子的弱激励,更是让公民参与地方治理普遍存在着形式化和空虚化的发展短板。由此,学者们一致认为地方政府工作作风群众评议活动的可持续发展,核心途径在于评估过程的结构化,通过制度设计来保证结构化实现。从完善相应的基础制度环境入手是促进地方政府发展公民参与的意愿的必由之路。

综上所述,地方治理创新向制度化演变成为地方治理创新的一种“救赎”,但是学者们却鲜有涉足研究公民参与的地方治理创新走向制度化以提升治理效能的演变过程和内在逻辑。

三、研究设计与发现

(一) 案例背景和数据来源

本研究把南京市机关工作作风群众评议作为公民参与地方政府治理的典型案例,此案例历经多任市委领导,在欢呼、质疑、改革、升级中渡过了18个春秋,从刚开始的突破常规、集中资源、大胆创新,到现在编织进正式官僚体制内,不断发生着变迁、升级与转型。本研究经过长期跟踪,收集了本案例的外部资料包括媒体资料、电视新闻、学者评论、学术论文等;内部资料包括历年南京市机关作风建设各年份群众满意度数据、社会评议制度、工作记录、评议群众访谈记录、被评议机关访谈记录等。在对案例考察时,以制度内容和制度技术作为两个特征总结,对案例的评议制度、新闻报道、学者评论、访谈、记录等文本材料进行编码分析²⁹。

(二) 研究发现

1. 群众评议满意度不断提升

18 年来,群众对南京市机关工作作风满意度不断提升,“只要评议结果有排名,不管是否公布在媒体,对我们来说都是压力”(NJGAJFT181119),从 2001 年市民满意度 28%提升到 2018 年市民满意度的 84%(图 1),每一个满意度百分比的提升都凝结着南京市机关部门对服务品质的辛勤付出,政府各部门对群众意见回应性的提高带来的良好社会效应不断扩散,南京市政府的治理效能不断提升,即公民参与创新治理的程度越深,就越倾向于正面评价其创新活动的有效性,有助于改善治理绩效³⁰。

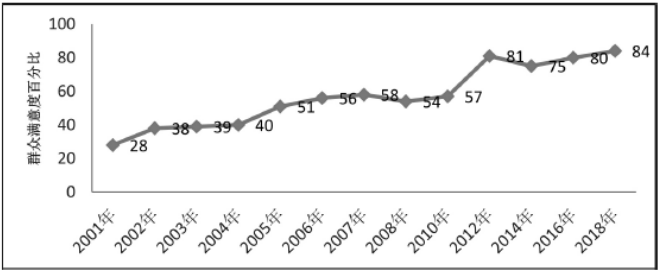


图 1 2001-2018 年南京市机关作风群众评议满意度分布图

注:2008 年后评议改为两年一次,满意度数值是社区(行政村)群众代表、企业管理人员代表、教科文卫体专业人员代表等满意度的均值。

2. 南京市机关作风群众评议的结构制度化进程

(1) 兴起阶段:运动型治理模式让群众评议活动的社会效应迅速扩散(2001-2003 年)

在领导班子的强势推动下,率先推出让群众评议南京市政府工作作风的大胆尝试,活动中一些迅速超常规的举措在全国引起强烈社会反响。经过编码分析,我们发现这个阶段的南京市机关作风群众评议的治理创新符合前人对于运动式治理的论述:地方政府核心领导层强势推动,打破常规机关的职能边界,调动官僚体制内部资源,动员社会资源,引起广泛的社会效应³¹。

特征总结	特征具体描述
打破常规	南京市委在全国率先发起 89 个市级机关向群众开放接受评议(群众评议 2002 年制度)。两位局级领导在“万人评议机关”活动中排名末位而遭免职,属中国首例(文汇报 2003 年 3 月 19 号)。在全国引起强烈反响,接受来自全国各地 100 多个城市观摩学习(人民网,2004 年 12 月 22 日)。
社会动员	2002 年,万人评议实际发出评议表 11902 份,回收 11639 份,南京市群众给予充分肯定(南京市工作作风办工作记录)。
制度科学化不够	印象评议对市政府各职能部门模糊,针对性不强,评议表分为“总体评价表”和“综合评分表”。

(2) 摸索阶段:在寻求合适的制度结构中摸索前行(2004-2009 年)

这个阶段特征显示南京市机关作风群众评议开始向制度化转型,创新效应开始扩散,省级机关也启动群众评议。但是却面临

转型的多重困境。活动在向省或其他地方政府创新扩散时,初期运动式治理的一些做法受到质疑,活动开始寻求制度化,希冀构建一套科学的制度化评价体系,让这项活动成功扩散,在科层制的官僚体制中生存下来。但是制度化过程中,公开度的收缩受到了媒体及群众的抱怨、批评。治理创新模式还在摸索、徘徊中寻求最合适的制度架构,以实现既能和科层制的官僚体制兼容,又不被媒体和群众质疑。

特征总结	特征具体描述
探索制度结构边界	希望能够建立一套科学的机关工作作风评价体系(2004年12月22日新浪)。在省里推广扩散时,制度公开性和公正性受到媒体质疑。评议结果排名不对外公开,干部处理力度收缩(2004年12月22日人民网)。南京市群众评议“满意单位”结果对群众“保密”(新华社2005年2月17号)。
制度科学化提升	评议主体分类、被评议单位分组越来越细化、评议方式为计算机读取评议表和网上评议相结合,评议指标分类细化(2004年群众评议制度)。

(3) 过渡阶段:正式官僚体制兼容的制度化架构初步形成(2010-2012年)

这一阶段南京市机关作风群众评议渐渐被南京市各职能部门和社会接受。活动在努力构建一个正式官僚体制接纳的制度结构,不断尝试创新举措,一方面想重新获得良好的社会效应和群众支持,回应市民和企业对这项活动的期望,另一方面也想探索进入正式科层制组织体系的边界。随着评议制度各项分类、指标设计越来越科学、客观公正,评价指标渐渐被政府机关内化成提升服务的倒逼考核指标。评议的制度体系慢慢固定,由外力的群众评议向政府机关内部的压力传导路径逐步形成。

特征总结	特征具体描述
试探科层制官僚体制兼容群众评议的边界	2010年度的机关作风评议有两个突出变化,一个是取消机关之间互评全部改由群众评议,一个是时隔9年再次将评议结果面向社会公布。政府部门述职电视直播(新华社11月11日)。
评议制度科学性得到被评议单位认可	2010年度的评议将机关分成三组:拥有执法队伍、服务窗口的单位,如公安局、环保局、质监局等列为一组;相对工作宏观、与群众直接接触少的发改委、科委、机关管理局等列为一组;其他工作相对专一的部门如总工会、市委老干局等列为一组(2010年评议制度)。分组评议,让评议部门觉得合情合理,对评议结果心服口服(GUQFT181107)。

(4) 形成广泛认同的制度结构的蜕变期(2014年-至今)

这一阶段南京市机关作风群众评议完成向制度结构化的成功转型,治理创新活动完成了制度结构化的变迁,并成功嵌入了科层制的官僚体制内,形成了从市委领导到各机关单位广泛认同的制度结构体系,2014年,群众评议工作纳入市级机关绩效考核内容,让评议的结果得到实际运用。2019年,群众的满意度评议被纳入了由南京市组织部牵头的市综合考核体系,正式完成了从内部循环向外部循环的制度化过程,政府服务质量提升成效显著,并获得了良好的社会效应,治理效能提升显著。

特征总结	特征具体描述
制度结构边界形成	“评出的先进集体名单通过媒体向社会公布;征集群众意见反馈至被评议单位,对热点难点问题,加强督查整改”(2018年评议制度),对被评议单位压力温和适中。
制度化结构嵌入	评议结果换算汇总后按15%权重导向市级机关绩效考核成绩(2018年评议制度)。2019年群众满意度评议纳入由南京市组织部牵头的南京市综合考核(2019南京市委办公厅文件)。
科学评价体系确立	建立印象评议、要素评议、事项评议、工作考核“四位一体”的综合评价体系;引进第三方调查机构对“窗口服务满意度”评议,加入市“12345”工单考评、市政务中心窗口考评(2016年评议制度)。

3. 南京市机关作风群众评议的角色关系制度化进程

地方政府治理创新向制度化演变过程中,角色关系决定着制度化过程中各政治利益角色的均衡,各种政治角色在竞争中达到动态平衡,被合法授权,并高度稳定。南京市机关作风群众评议活动发展中主要是群众和评议主管部门、被评议部门角色的互动博弈。换言之,活动的四个结构变迁阶段过程中群众和地方政府的互动如何通过影响政府工作作风和决策发生着演变?分析发现,南京市机关作风群众评议18年的发展变迁中,随着结构制度化的形成,群众和评议主管部门、被评议机关在评议中的互动呈波浪型变化,并最终达成一致,形成一个相对稳定的互动关系,治理效能不断提升。

(1) 打破常规的互动:群众意见迅速获得政府注意力

金登认为政策系统的窗户打开,就像卫星发射,对于行为发起者来说,陈述问题并等待政策之窗打开只有一瞬间³²。问题一旦获得政府注意力意味着政策之窗打开,此项议题进入了政府优先事项,并排队等待政府议程或决策议程的动态发展。在南京市机关作风群众评议兴起阶段,核心领导高度重视让评议主管部门有较高的合法性承载,对被评议机关的评议监督、公开排名等强势举措让被评议机关倍感压力。评议收集的群众意见迅速超越其他议题吸引被评议机关注意力,并能迅速突破各方政治利益群体的争论权衡阶段,被评议机关迅速做出决策回应群众。³³

深入分析我们发现,运动型治理模式下的群众意见迅速获得政府注意力的流程却与金登、琼斯的常规政府决策动态流程有很大差异。在向上负责制体制下,政府官员在高度动员、高度运转下不断打破常规决策节奏和流程,“特事特办”,一方面回应群众意见的及时有效获得群众信任,更回应上一级领导层的高度重视,提升了政府服务效能,克服了官僚主义弊端。而另一方面这种超常规的决策却是间断的、不连续的,这种超常规议程决策方式容易和常规的议程决策形成混乱,而让政府官员在超常规和常规型决策议程之间手忙脚乱。换言之,这种群众意见迅速进入政府决策的模式是和我国当前官僚体制所不兼容的,所以,只能是短期的、暂时的。这时,群众和评议主管部门、被评议机关的角色互动处于非常规化的关系模式中。

(2) 互动关系边界退后:群众意见获得政府注意力放缓

历经了运动式治理的兴起阶段,南京市机关工作作风群众评议活动向更多城市扩散时意识到初期对群众高速回应性带来的“特事特办”让政策产生及执行变得灵活但是偏离常规的制度框架,或者,从韦伯的科层制理论来说,有时领导的个人权利超越了制度合法性。只有让活动不断制度化才能可持续发展,成功嵌套到正式的官僚体制内部。于是,强大的、广泛的动员开始减弱,评议主管部门开始反思上一阶段的弊端,对被评议机关的排名结果公开度、结果奖惩等转向温和保守,但是却又迎来了群众、媒体的抱怨、质疑。这时,群众和评议主管部门、被评议机关的互动关系发生变化,群众意见的政府回应性慢慢减弱恰恰说明了这项活动强烈地意欲形成正式科层制所兼容的关系模式的决心,意识到运动型治理有些激进做法的弊端,但是转型没有采取渐进的方式,忽略了群众对政府机关的期待,群众的意见很难突破政府注意力的门槛,群众感觉政府决策之窗似乎关闭,社会效应开始减

弱。群众和评议主管部门、被评议机关的角色互动处于边界摸索和尝试阶段。³⁴

(3) 互动关系边界试探:群众意见和政府回应通过媒体进行博弈

这个阶段,评议主管部门在不断试探并试图建立既能转型到常规型治理模式,又能维持良好社会效应的群众和政府互动关系的弹性边界。不论是评议排名重新向媒体公开、由群众 100%打分,还是电视直播各局级机关领导的述职,都是南京市机关作风群众评议活动努力重新获得群众支持的有力举措。然而我国现行体制中各种理性化的形式规则、规范化程序的架构,深受传统治理人格权威、人格权力的影响,这种治理模式,有“父爱主义”色彩,兼有决断和疼爱两种性格。目前常规型的官僚制没有完备的体制保障群众作为政府外角色可以直接进入决策争论,只能是权威权力体现“疼爱”让群众诸多问题获得注意力配置的短期行为。

35

(4) 互动关系制度化:群众意见反馈和政府回应流程边界清晰明确

群众和评议主管部门、被评议机关在工作作风评议过程中的互动完成了关系制度化过程,各政府机关对于民意的传导和回应机制在多年群众评议的压力下迅猛发展。如南京市公安局在评议活动开始之初群众满意度排名倒数,评议主管部门反馈群众意见要求公安局作风整改,领导班子压力较大。为了提高群众满意度,南京市公安局创建以民意和问题为导向、以群众满意为标准的民意 110 平台,实现电子工单跟踪群众投诉、五日反馈限时整改、二次回访核实整改。通过大数据平台实现群众监督意见对于局里服务流程、制度设计的变革。南京市公安局的群众评议排名上升到连续 3 年排名第一。群众反映问题经民意 110 平台传达后,很快进入南京市公安局系统,问题的原因经公安局清晰界定后,公安局系统根据民意进行内部讨论及提出改进措施,并最后做出改善决策,通过 110 平台向群众反馈,整个流程边界清晰明确。群众意见进入公安系统后,系统内部对于各项问题的调整方案的争论和决策,不仅通过规范的改善方案制定和审批,更需要把决策分类细化到归口管理部门去讨论备选方案、层层审批、公布、实施,以确保任何一项微小制度或流程的改变没有对整个系统制度架构的平衡造成负面影响,以规避频繁的“特事特办”对正式制度体系规则造成混乱。³⁶

四、案例分析

基于以上研究,我们发现基于治理效能提升的公民参与治理创新活动能够得以制度化的内在逻辑主要有以下几点:

1. 公民有序参与的合法性承载是创新得以制度化的价值灌输

党的十九大报告提出:“发展社会主义民主政治就是要体现人民意志,用制度体系保证人民当家作主。”南京市机关工作作风群众评议活动为人民服务的合法性基础是强大的,这也是这项政府创新得以结构制度化的价值灌输。我国政治体系具有内在稳定性和强大的领导力,“为人民谋福利”成为构建政治秩序的基础。通过这项制度,不仅从评议打分表、第三方调查、网络面对面、暗访监督等渠道倾听并了解群众对民生等各种社会问题的需求,畅达民意,让政府领导班子有理性依据整顿机关工作作风,形成压力传导机制提升政府机关执行力,更重要的是让群众参与到政府治理中以提升群众对政权管理的认同,保证政权体系的回应性和稳定性,提升地方治理效能。

2. 不断优化的制度技术路径支撑了创新活动的结构制度化

本研究发现,群众评议政府工作作风活动能实现制度化的重要支撑是其背后不断完善、科学量化的群众评议技术体系。2001 年根据评议结果免去了两位局长职务后,政府机关内部及专家纷纷质疑当时实施的社会评议制度的科学性,质疑单一的印象评议是否可以作为免去干部行政职务的科学依据。于是,由南京市机关工作作风办牵头,整合了政府内部资源、研究所、高等学校、智库等精英团队,致力于追求评价制度的紧密准确,对被评议单位有信服力。“上面发布的评价指标和权重分配就是我们工作的

指挥棒。”(QHQT181122)。18 年来,评议制度不断优化,如评价对象的分类、评议指标的针对性、评价指标的权重分配,尽量用客观数据测量指标,如市政中心窗口服务满意度第三方评议、“12345”工单考评等。2018 年出台的最新版评价制度历经专家组、群众代表、政府机关内部等多轮讨论修改,再辅以网络调查、暗访监督结果,其精细化程度可以和任何一家知名企业的绩效考核制度相媲美。2020 年根据国务院出台的《关于建立政务服务“好差评”制度提高政务服务水平的意见》,南京市公民评议机关作风将实现全年机关服务绩效的大数据监督。专业路径推动了地方治理创新不断形成正式的规则,最大限度地剔除人格化主观因素,为群众评议创新活动实现结构制度化提供了技术支撑,为治理效能提升提供了技术保障。

3. 群众和地方政府在议程中的相互妥协推动了关系创新活动制度化

制度变迁通常由构成制度框架的规则、规范和实施的复杂结构的边际调整组成,其演变就是力量博弈的过程。公民参与的治理创新在启动时需要地方政府“一把手”的巨大推动力,集中政府内部优势资源进行广泛的社会动员,打破常规的奖惩制度,特别是群众意见进入到对各项民生政策的质疑争辩阶段,甚至影响政府官员的任免决策,让活动在全国迅速扩散。从南京市机关作风群众评议的案例分析可以看出,群众提出很多关于民生的问题,但是却并不能准确把握哪些问题能获得政府注意力,于是,各种意见拥挤在决策系统之外,这时,系统会过滤掉一部分问题,让部分和政府注意力一致的问题进入政府决策阶段。这个阶段相对封闭,由政府内部对备选方案进行讨论,最后做出决策。在我国目前政府决策由上而下层层下达的系统里,群众进入决策系统内部就某个问题和政府进行决策争论,目前尚没有科学的制度保障,也还没有形成实施细则,和正式科层制组织达成一致协定的成本过高。同时,评议机关主管部门面对数以万计的民生意见,公开评议排名接受群众监督,组织推动被评议机关以各种形式尝试与群众互动,如电视会议质询、特事特办等,在其过程中不断根据群众反应调整,剔除正式组织不相兼容的部分,最后稳定在相互认可的关系界线:评议主管部门通过反馈群众意见影响被评议机关决策,被评议机关部门的评议排名经媒体公开,接受群众监督。

五、结论和讨论

(一) 结论

本案例研究呈现了公民参与的地方治理创新历经 18 年的演变和博弈最后制度化的过程,其结构制度化和关系制度化后的高度稳定性成为地方政府工作作风群众评议活动嵌入科层制的内在逻辑,制度化过程也成为地方政府治理效能曲折中不断提升的过程,实现了制度优势转变为治理效能。公民参与的治理创新虽然启动时在短期内迅速扩散,但是当需要可持续发展时,实现结构和角色关系的制度化是必然路径,其中结构制度化体现了制度架构稳定、科学性程度高、非人格化等特征,角色关系制度化体现了群众、地方政府各部门、企业、社会组织等创新中多元角色之间的利益斗争、权衡并达成一致性的过程,研究结论验证了前人的制度化理论。

(二) 讨论

从理想状态来说,公民参与的地方治理创新的制度化路径是不断剔除制度中的权威领导主观决策因素,实现结构、角色、行为的非人格化和高度稳定。然而,治理创新一旦实现制度化,被官僚体制的常规节奏所制约,就会重新陷入新制度主义抨击的旧制度化潜在危机:缺乏变革和弹性,影响公民参与效能感,阻碍地方治理效能提升,具体表现为:

1. 结构制度化后很难在“灵活性”和“循规蹈矩”中达到动态平衡

创新活动在启动初期,有些举措过于灵活偏离了制度化规制的边界,容易激发正式科层制官僚体制的对抗情绪。但是,当完成制度化过程后,完全取消了治理创新兴起时的各项举措,又会让创新陷入“僵化”困境。案例中的公开被评议单位排名,对群众所提意见进行模糊化处理,没有设置公开的群众意见查询的政府回应通道等等。呈现一种从刚开始创新治理下“过分灵活”到目前制度化后的“过分循规蹈矩”。制度化后很难在创新初期的“动真格”和制度化后的“循规蹈矩”之间寻找一种动态平衡,构建

一个制度化可以接受的“灵活”来定期或间隙的刺激下政府权威的神经,保持这项制度的活力和有效性。

2. 制度化后技术优化让工具性意义慢慢掩盖了价值性意义

制度化后,公民参与的测量技术不断升级优化,可能会让“工具性意义”掩盖甚至超越了价值性意义。案例制度化后评议指标越来越量化,评议主体权重越来越精确,但是群众评议制度的社会影响力变得“静悄悄”,群众所提的有效意见在逐年减少,因为信息不对称导致评议人与被评议对象不匹配,参加评议的群众没有机会接触也根本不了解有些机关单位的工作内容,评议表格的复杂设计让评议群众失去深入了解这些单位的耐心,随意评价导致评议信息失真,更让有效意见不断减少,被评议单位接收到模糊的意见不知道如何整改。由于参与的公民理所当然期望他们提出的意见会对最终决定产生影响,如果他们期望不能得以实现,公共管理者就会冒由此产生的被公民疏远甚至反对的风险。技术性提高是结构制度的核心要素,但不能让技术优化掩盖了公民参与的治理创新价值灌输,制度化后更需要通过技术优化解决信息不对称,搜集更多群众意见,不断提升核心价值灌输。

3. 制度化后群众和政府的互动边界让群众信息很难进入决策系统

公民参与治理的关系制度化后群众与政府的互动边界固定在地方政府决策系统之外,机关工作作风群众评议实质上是只涉及政府机关服务态度转变、服务效率提高和服务流程的简化、合并,但是当群众意见涉及地方政府在城市治理的规划、预算、法案等决定城市治理发展方向,群众信息很难越过信息门槛获得政府注意力。究其原因,一方面是因为地方政府决策时需要平衡好各方利益,群众关注事务的角度往往从各自利益出发,而并非从决策者整体态势的角度出发,这样,群众意见反馈信息需要经过地方政府权衡其合理性和科学性。另一方面,我国向上负责的官僚体制使得地方政府重大决策的审批权取决于上一级主管部门的评判决定,参加评议的群众还很难触及核心政策领域的决策系统,但是每次评议上万条群众意见至少让政府机关看到服务态度背后隐藏的制度缺陷,并希冀成为地方政府政策制定的参考依据。

注释:

1 张紧跟:《公民参与地方治理的制度优化》,《政治学研究》,2017年第6期。

2 Tolbert, P. S., Zucker, L. G.. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935. Administrative Science Quarterly, 1983, 28(1): 22-39.

3 Scott, W.. The Adolescence of Institutional Theory. Administrative Science Quarterly, 1987, 32, (4): 493-511.

4 Zucker, L. G.. Institutional Theories of Organization, Annual Review of Sociology, 1987, 13: 443-464.

5 Swidler, A.. Culture in Action: Symbols and Strategies. American Sociological Review, 1986, 51: 273-286.

6 Scott, W.. Institutions and Organizations: Ideas, Interests, Identities. Sage, Thousand Oaks. 2013.

7 俞可平:《中国地方政府创新的可持续性》,《公共管理学报》,2019年第1期。

8 汪大海、张玉磊:《从运动式治理到制度化治理:新型城镇化的治理模式选择》,《探索和争鸣》,2013年第11期。

9 俞可平:《中国地方政府创新的可持续性》,《公共管理学报》,2019年第1期。

-
- 10 郎玫:《地方政府创新可持续的影响因素及其交叠效应研究》,《经济社会体制比较》,2018 年第 6 期。
- 11 吴建南、马亮、杨宇谦:《中国地方政府创新的动因、特征与绩效》,《管理世界》,2007 年第 8 期。
- 12 郁建兴、黄飏:《当代中国地方政府创新的新进展》,《政治学研究》,2017 年第 5 期。
- 13 谷志军、黄卫平:《“上下联动”:地方政府创新可持续性的影响因素分析》,《学术研究》,2018 年第 10 期。
- 14 徐岩、范娜娜、陈那波:《合法性承载:对运动式治理及其转变的新解释》,《公共行政评论》,2015 年第 2 期。
- 15 杨志军:《运动式治理悖论:常态治理的非常规化》,《公共行政评论》,2015 年第 2 期。
- 16 Selznick, Philip. .TVA and the Grass Roots. Berkeley, CA: University of California Press. 1949.
- 17 Berger, P. L., and Thomas Luckmann. .The Social Construction of Reality. New York: Doubleday. 1967.
- 18 Zucker, L. G. .Institutional Theories of Organization. Annual Review of Sociology, 1987, 13: 443-464.
- 19 郁建兴、秦上人:《制度化:内涵、类型学、生成机制与评价》,《学术月刊》,2015 年第 3 期。
- 20 Friedland, Roger, and Robert R. Alford. .Bringing Society Back in: Symbols, Structures and Institutional Contradiction. Paper Presented at Conference on Institutional Change, Center for Advanced Study in the Behavioral Sciences, Stanford, CA, 1987, May 15-16.
- 21 Stinchcombe A. .On the Virtues of the Old Institutionalism. Annual Review Sociology, 1997, 23(1): 1-18.
- 22 Greenwood R., Hinings B. .Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the old and the New Institutionalism. Academic Management Review, 1996, 21(4): 1022-105.
- 23 Greenwood R., Raynard M., Kodeih F., Micelotta E., Lounsbury M. .Institutional Complexity and Organizational Response. Academic Management Annual, 2011, 5(1): 317-371.
- 24 [美]托马斯著,孙柏瑛等译:《公共决策中的公民参与》,中国人民大学出版社 2010 年版,第 110 页。
- 25 Plummer, J., Taylor, J. G. .Community Participation in China: Issues and Processes for Capacity Building. Earthscan, 2004. 转自肖哲、魏姝:《中国公民参与的形式与结果:对 102 个案例研究的再分析》,《东南学术》,2019 年第 4 期。
- 26 丁建彪:《公民参与推动政府绩效评估探析》,《湖北社会科学》,2016 年第 11 期。
- 27 秦晓蕾:《地方政府绩效评估中的有效公民参与:责任与信任的交换正义》,《中国行政管理》,2017 年第 2 期。
- 28 倪星、史永跃:《民主评议政风行风的学理逻辑:代议制的视角》,《深圳大学学报(人文社会科学版)》,2010 年第 9 期。

29 遗憾的是, 评议收集意见因涉密不能被编码, 我们只能通过一对一访谈获得部分群众意见。

30 高翔:《公民参与视角下的地方政府创新及其绩效》,《经济社会体制比较》,2015 年第 5 期。

31 周雪光、冯仕政等学者认为运动式治理是基于国家政体强烈的历史使命感和所面临的强大绩效合法性压力, 以及该政体所提供的组织和合法性基础, 国家能够不时打破制度、常规和专业分际, 强力动员国家所需的社会资源。具体请参见, 冯仕政:《中国国家运动的形成与变异:基于政体的整体性解释》,《开放时代》,2011 年第 1 期;周雪光:《运动型治理:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》,2012 年第 9 期。

32 John W. Kingdon. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. second edi. New York:Harper Collins College, 1995:56.

33 2002 年 2 月 20 日晚上, 记者手机铃声突然响起, 南京市劳动局当晚要开新闻发布会。原来, 当天的早报刊载了南京市“民工黑市”回潮消息, 劳动局快速反应, 紧急部署, 连夜约见记者, 将给来宁民工求职“市民待遇”的决定, 公布于众。(新华日报 2002 年 2 月 27 日)

34 市级机关作风建设办公室将把这三个单位整改的情况在机关内部专门通报。将人民评议机关结果中人民最关心的内容对人民秘而不宣, 这种做法却令人遗憾。(新华社电 2005 年 2 月 17 日)

35 去年 11 月 23 日-12 月 16 日, 南京市政府 10 个部门通过电视网络直播, 向人民群众汇报工作, 并接受群众提问。“问政直播”引发了各界的热议, 政府部门敞开大门接受评议的态度赢得了群众的好评。(新华社 2011 年 11 月 11 日)

36 群众评议工作中, 通过对在公安窗口办理过业务的群众进行电话回访, 发现群众普遍反映排队时间长, 办理手续复杂等问题。将这些问题形成电子工单推送至局里归口管理部门。根据群众提出的意见建议, 市局在研发南京市公安“微警务”微信公众号时, 推出实施网络服务模块, 现在, 市民可以通过微信平台预约办理时间、自助办理签注、24 小时自助取证等, 群众们好评如潮。(NJGAJFT181119)