

“全响应”政府回应机制:基于北京市 12345 市民服务热线“接诉即办”的经验分析

张楠迪扬

【摘要】委托者与代理者之间的“信息不对称”是阻碍政策执行以及政府有效回应社会的重要因素。北京市12345市民服务热线自2019年正式运行以来,有效提升了全市范围内各级政府的回应能力。12345市民服务热线构建了信息发现机制、信息下达机制、信息上传机制、压力感知机制,在四个机制同时发挥作用的情况下,政府对市民诉求实现了近乎“全响应”的回应效果。其中的关键原因在于热线联动社会力量,在行政执行系统外部搭建信息循环机制,形成“政策执行靠内部、信息发现和回馈两端靠社会”的信息闭环机制,有效地破解了委托者与代理者之间的信息不对称难题。

【关键词】政府回应;12345 市民服务热线;委托—代理;信息不对称;政策执行;接诉即办

【作者简介】张楠迪扬,中国人民大学公共管理学院副教授,从事行政体制改革、行政审批制度改革、政务服务等研究(北京 100872)。

【原文出处】《行政论坛》(哈尔滨),2022.1.78~86

【基金项目】国家自然科学基金青年科学基金项目“网上行政审批‘服务便捷度’研究:概念构建、效果评估、影响因素与路径优化”(72004223);中国人民大学“统筹推进世界一流大学和一流学科建设”专项经费;国家社会科学基金重大项目“数字技术赋能公共服务高质量发展研究”(21&ZD125)。

委托者与代理者之间的“信息不对称”是阻碍政府有效回应社会的重要因素。“获知需求—信息下达—政策执行—反馈信息上传”等要素共同构成了政府回应社会不可或缺的环节。街头官僚^①与基层距离较近,具备感知社会需求的天然优势,然而由于利益、认知、能力等因素,街头官僚或不能有效感知需求,或有意阻碍信息上传,上级政府难以及时获知社会的实际需求。由于同样原因,街头官僚在政策执行过程中可能选择、变通、扭曲执行上级政策,在阻碍上级政府回应社会的政策落地的同时,也阻碍回应效果向上级的回传。这种阻滞形成的关键原因在于上下级之间存在“信息不对称”。这是政策执行难以化解的经典难题。

近年来,随着我国深入推进服务型政府建设,地方政府不断提升服务意识,注重从市民感知角度

出发回应社会的实际需求。北京市12345市民服务热线(以下简称“12345热线”)是地方探索新型政府回应机制的典型案列。12345热线于2019年正式启动“接诉即办”机制以来,市民诉求受理量持续攀升。2020年,全年受理量突破千万,市民诉求的“回应率、解决率、满意率”保持在较高水平。12345热线建立了整套工作机制,不仅发挥了热线电话的收发功能,还联动行政系统内外、疏通行政系统内部上传下达通道,有效地缓解了上下级间的信息不对称。

一、信息不对称:委托—代理理论视角下的政府回应难题

20世纪70年代以来,委托—代理理论(Principal-Agent Theory)被广泛应用于经济学、政治学、社会学等社会科学学科。政策执行的代理人问题始终是现代政府治理的难题之一。代理人在追求自身利益

最大化的过程中通常令委托人利益受损。这一代理人问题是委托—代理理论要解决的主要问题之一。

委托—代理理论源于西方制度经济学,是契约理论的主要内容。企业所有权和经营权分开后,企业所有者不再直接经营企业,将经营权让渡给经营者,企业所有者与经营者之间的契约关系开始出现^[1-2]。在契约关系中,企业所有者作为委托人,将企业的直接经营权委托给代理人^[3-4]。

非对称信息(Asymmetric Information)是委托—代理理论重要的前提假设。在完整信息条件下,代理人行为可观测,委托人可以通过设计奖惩机制,解决代理人问题。在实际情况中,完整信息很难出现,委托人与代理人之间的信息通常并不对称。而且委托人几乎难以实现对代理人的有效监测^{[11,15]333-343}。代理人凭借信息优势,开始破坏双方约定,按照自身偏好谋求利益,损害委托人利益。委托—代理理论中的“信息不对称”最初源于Spence和Zeckhauser^{[5]333-343}讨论的汽车驾驶员向保险公司购买交通意外险的问题。风险偏好型汽车驾驶员希望以合适的价格购买完全理赔保险,然而,保险公司只希望承保不可控的意外事故,并不希望为汽车驾驶员不规范的驾驶行为承担理赔风险。如果可以完全监测汽车驾驶员的驾驶行为,保险则可以以合约方式清晰约定双方责任义务,只承保不可控的交通意外。实际上,完全监测不可能实现。汽车驾驶员不可能被有效监测,于是超速行驶、驾驶中接听电话、闯红灯等违背合同约定的“道德风险”行为比比皆是。

委托者问题(The Principal's Problem)是“信息不对称”的必然后果。Weber等人早年在官僚机构内部观察到上级和下级政府之间的非对称现象,而这几乎是现代官僚体制不可避免的。在这种非对称信息结构中,拥有权威的上级政府总是会面对拥有信息优势的下属,而下属通常总是占据上风^[6]。这一现象被经济学构建成为委托—代理理论后,更加关注处于信息劣势的委托者如何引导、调节、刺激代理者的行为动机,最大限度地减少代理者“偏航”行为所导致的效率损失^[7]。

在政府回应(Government Responsiveness)的视域下,委托者力求降低的损失是政府对社会的回应效率。政府并不缺乏回应社会的技术支撑,也具备制定合理政策的能力,更多时候政府难以有效回应的原因是与社会之间存在信息不对称,不能及时全面掌握民众的实际需求^[8]。现代治理者力求通过多种方式倾听社会的声音,以降低政府与民众之间的信息不对称程度^[9]。比如,开放互联网问政平台和渠道收集民众需求^[10]。发挥媒体广开言路的正向作用,降低政府和民众之间的信息不对称程度,提升政府回应能力^[11]。以互联网为平台的信息收集机制跨越了行政系统内部“自下而上”的层级阻隔,上级可直接获取基层信息,街头官僚不再成为阻碍上级获悉社会声音的壁垒。政府借助互联网收集信息回应社会,虽然增强了政府的回应力,但对议题存在高度的选择性回应。相对于复杂的、需要部门联动的议题,较为简单的、不需要多部门协作的议题更容易获得回复^[12]。这说明政府具备选择性回应的自主性,但难以做到对社会需求的全响应。

此外,需求获取只是确保政府有效回应的其中一个环节。上级政府在获取需求后,仍需要依靠行政系统“自上而下”的政策执行。而在政策执行过程中依然会面临代理人问题,这将政府回应带回到政策执行的经典情景中。街头官僚有可能凭借信息优势阻碍上级获得政策执行效果的相关信息,最终减损政府回应质量。因此,有效的政府回应不仅需要面对外部需求获取的问题,还需要面对行政系统内部由上下级信息不对称产生的政策执行阻滞问题。

有效的激励机制在一定程度上有助于缓解代理人问题^[4]。清晰的规则、明确的契约约束、福利待遇^[12]、晋升竞争^[13]等是理论讨论和实践应用时常涉及的激励机制。这些激励机制旨在增强代理者履行职责的内在动机,通过激励代理人自觉履行责任的方式减缓政策执行的偏差程度,然而,这些激励机制却难以解决对街头官僚的监管问题,上级政府对街头官僚的监管能力十分有限^[14]。街头官僚可能在享受激励政策的同时,利用上下级间天然存在的信息不

对称,规避上级监管。因此,破解上下级之间的信息不对称难题,成为提升政府回应有效性的关键环节。

二、案例选择:12345热线“接诉即办”

本文以12345热线为案例,探析政府破解政策过程中信息不对称障碍、进行有效回应的实现机制。12345热线即北京市政府非紧急救助服务,最初源于1987年设立的“市长电话”,经过2000年“北京市人民政府便民服务中心”、2007年“北京市非紧急救助服务中心”的成立和发展,已形成较为成熟的服务流程与功能体系,通过接听市民来电,解答咨询,受理问题、诉求、建议等,跟进和妥善解决市民的非紧急类问题。2014年,北京市将12345热线调度功能从北京市应急管理中心下放到各区分中心,由区级分中心接收和调度12345热线统一接电分派的诉求件。2017年,北京市城市管理委员会网格管理中心在全市各区承担管理网格职责的机构设立分中心,即区级城市管理指挥中心,承担辖区网格调度指挥和管理功能,城市网格化管理开始与市民服务热线协同处理案件。

从2019年1月1日起,12345热线正式启动“接诉即办”机制,将职责明确、管辖权属清晰的市民诉求直接交由各区委办局、街道或乡镇,基层单位快速回应解决,区政府负责跟进工单的督办和考核^[15]。

通过信息化、技术化方式统一接电、派单、处理、督查、考评的闭环管理模式,12345热线拓宽了市民诉求反映渠道^[16],整合条块机制^[17],助力解决市民的燃眉之急,取得显著成效。开设至今,12345热线效果逐渐被市民熟知和认可。截至2019年9月,12345热线共受理市民来电495.6万件,比2018年同期增长四成,其中170多万个来电为市民来电反映诉求。通过12345热线一共为群众解决诉求80多万件,北京

市16区群众诉求解决率从40.11%上升到70.03%,满意率从61.21%上升到89.12%。接到群众表扬电话7,130件,一般性群众诉求在3天内解决的近50%^[18]。2020年,12345热线全年受理量突破1,103.94万件,环比增长55.24%,解决了304万件民生痛点问题^[19]。

从市长热线到“接诉即办”,12345热线不仅成为政府获知社会需求的渠道,还成功破解了行政系统内部上下级之间的信息不对称的难题,助力政府有效回应社会需求,显著提升了公众对政府的满意度。本文聚焦12345热线“接诉即办”工作机制,深度剖析政府的回应机制,阐释政府有效回应的制度性原因。

三、破解“信息不对称”:12345热线“接诉即办”回应机制

12345热线“接诉即办”的回应机制(见图1)包括四个要素维度,即信息发现机制、信息下达机制、信息上传机制和压力感知机制。四个机制在运行过程中分别受到一系列能力的支撑,这些能力共同构成政府回应机制的能力体系(见表1)。在四个机制以及相关能力同时发挥作用的情况下,上级政府对社会诉求实现了近乎“全响应”的回应效果。

信息发现机制令上级政府及时获悉近乎全量的社会诉求信息;信息下达机制确保政策执行目标任务快速分解到基层政策执行者;信息上传机制使得基层回应社会的实际情况直达行政系统的顶层,使上级获悉政策执行的实际效果;压力感知机制从正向、负向激励两个方面确保下级代理者可以随时感知上级委托者对执行情况的知情。

(一)信息发现机制

12345热线信息发现机制能够顺畅发挥作用需

表1 政府回应机制能力体系

信息发现机制	信息下达机制	信息上传机制	压力感知机制
信息整合和覆盖能力	指令分发能力	回应效果获悉能力	领导能力
信息接收能力	执行督办能力	信息回流能力	绩效考核能力
技术支撑能力	限时执行能力	/	激励能力
信息保真能力	/	/	/

要依靠一系列能力予以支撑和保障,包括信息整合和覆盖能力、信息接收能力、技术支撑能力和信息保真能力。此外,源头信息的质量是整体机制发挥作用的根本,将分散在社会中的市民意见作为信息来源是热线机制的特色,最大限度地保持了原始信息的本来面貌。

1. 信息整合和覆盖能力。12345热线之所以能够作为北京市全市范围的日常信息发现机制,关键在于该渠道拥有较强的信息整合和覆盖能力。12345热线整合北京市已有的多条政府热线。截至2020年,12345热线已整合包括北京市12315市场监管热线、96310城管热线在内的16区、36个部门共计52条政务服务便民热线,开通了15个网络渠道^[19]。为实现12345“一号通办”,2021年北京市对国务院有关部门设立并在地方接听的32条政务服务便民热线进行归并整合。同时还尝试建立首都热线联盟服务机制,与12345企业热线、110报警热线实现相互“一

键转接”和“溢出承接”^[20]。

2. 信息接收能力。充足的专业坐席人员团队是热线信息接收能力的必要保障。12345热线经常面对复杂程度高、个性化程度强的议题,人工坐席不间断地接听市民热线是热线有效发挥信息收集功能的基础保障。12345热线设置服务热线坐席员达650个,近1,500名工作人员24小时值守。2019年10月,12345热线增设企业服务坐席,每天6时至24时,50个人工专席话务员值守,受理企业来电诉求。按照企业事项的不同类型,来电诉求分别在即时、3天、7天、15天内办结答复。企业坐席实行一周7天接听企业来电,每天18小时工作制^[21]。

3. 技术支撑能力。12345热线运用互联网、大数据、云计算、人工智能AI客服、APP、微信公众号等信息化技术手段,与市民和企业互动^[22]。通过政务微博、政务头条号、政务网站和APP等多个互联网渠道,接收咨询、诉求,并进行评论互动,常

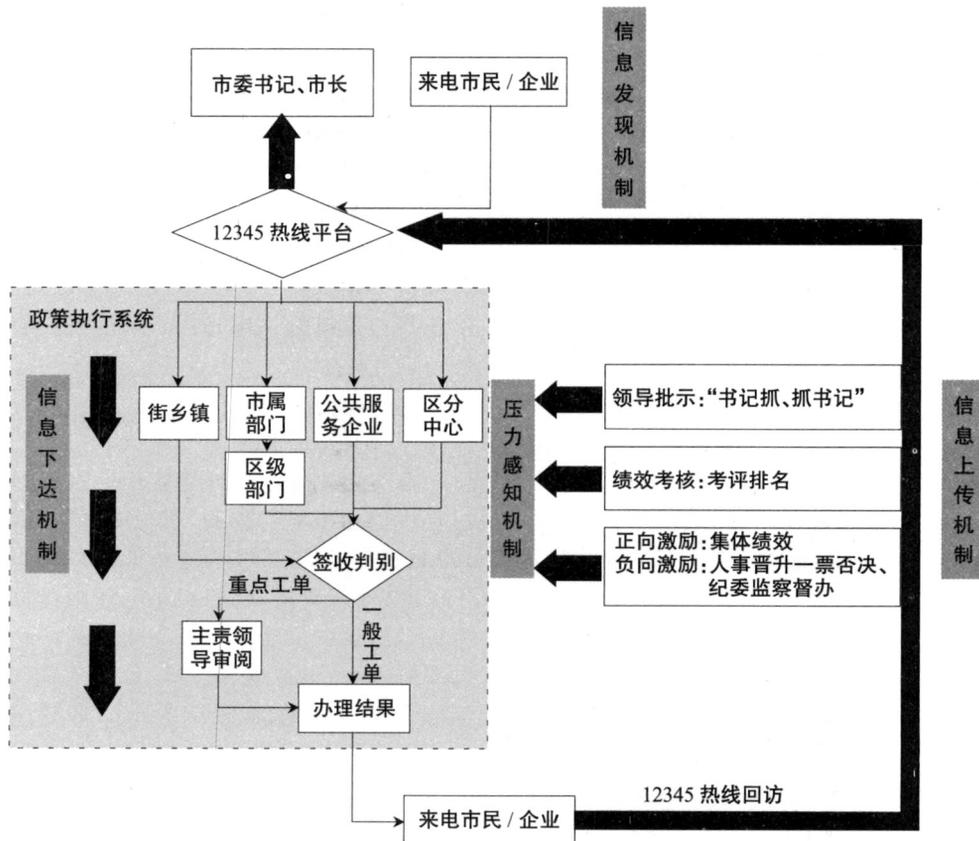


图1 北京市12345市民服务热线“接诉即办”回应机制

态化提供政策咨询,诉求受理、办理、督办、反馈、回访、评价等^[23]。

为了提供标准化应答服务,12345热线建立了知识库,作为坐席人员应答来电的答案模板。热线知识库收集市级相关部门的政策文件等各类信息,存储涵盖超过8万条知识,支持12345热线的标准化应答。12345热线联手知识管理和知识智能领域内知名企业,持续升级改造热线知识库。

4. 信息保真能力。12345热线信息发现机制的重要特点是信息供给主体的“全民化”。作为信息来源的社会公众呈弥散式分布,具备高度的行业和领域覆盖率。公众又可进一步分为利益相关第三方、志愿第三方。利益相关第三方是指基于自身需求投诉、咨询和提出建议的企业和个人。志愿第三方是指热心群众,他们发现的问题不直接与自身利益相关,希望主动将信息提供给政府。这些信息发现主体外在于行政系统,或出于维护自身利益,或出于自发向政府提供信息的强烈意愿,不存在与基层政府同谋的动机,在很大程度上消解了行政系统内部下级利用信息优势对上级的抵抗。例如,来自公众的信息在不经各级职能部门的情况下由12345热线直接接收,最大限度地确保信息不被过滤扭曲。

(二)信息下达机制

信息下达机制指政策执行过程的工作机制可实现信息“自上而下”的顺畅传导与执行,主要依靠指令分发能力、执行督办能力和限时执行能力予以支撑。

1. 指令分发能力。与传统“自上而下”层层下达行政指令不同,12345热线直接将社会投诉派发至相应的政策执行者,免去了行政层级对行政指令的解读和过滤,确保行政指令从顶层直接派至基层政策执行者。具体的信息分发方式包括12345热线直派市属部门、市级公共服务企业、区分中心、区级部门、街乡镇。

12345热线对不同类别的信息采取不同的处理方式,按照咨询类、诉求类、投诉举报类和建议类等

对信息进行划分。对于咨询类来电,一般咨询问题由接线员根据知识库直接答复;对于复杂咨询问题,则形成服务工单,派单至市级相关部门、区政府或承担公共服务职能的企事业单位,由承办单位向来电人回复^[24]。对于诉求类事项,有明确办理部门的诉求派单至相关部门、单位办理;涉及部门职能交叉,难以分派的诉求,由专人专门研究办理方案后再派单。投诉举报类事项,直接派单至市级相关部门、区政府或承担公共服务职能的企事业单位办理^[24]。

2. 执行督办能力。12345热线具备横向、纵向回应市民诉求的督办机制。横向机制为“12345+网格化指挥管理平台”;纵向机制为区级督办机制。其中,网格化指挥管理平台涵盖横向、纵向双向督办机制。依托北京市已有网格化治理平台,12345热线推动“接诉即办”与网格化治理平台两种治理工具的深度融合。“各街道乡镇整合‘接诉即办’与网格化指挥平台力量,实现7×24小时值守,随时接办群众诉求,能够自行解决的,及时就地解决。对于需要跨部门解决的复杂问题,由街乡召集相关部门现场办公、集体会诊、联合行动,共同研究解决;需要市级部门推动的,及时上报,将群众诉求直接转化为‘哨声’,缩短‘吹哨—报到’周期,快速准确回应群众诉求”^[25]。

区级督办机制结合网格化治理平台,实行“系统督办+人工督办”的双重督办模式,集中针对辖区内“接诉即办”任务对相应部门的回应和解决进行全程督办。比如,有的区县实行管理系统监督办理时限、工作人员包点对接的模式,一对一包街镇。在管理系统中,一般案件办理时限七天,第五天系统自动督办,亮红灯,直接联系副镇长^②。

3. 限时执行能力。12345热线制定了精细化的限时回应制度,以确保“快速回应”。按照事项不同类型划分紧急程度,实行即时、3天、7天、15天的四级限时执行反馈机制。一般咨询类问题实行即时答复,复杂咨询问题涉及单个部门3天之内答复,涉及多个部门7天之内答复^[24]。诉求类和投诉举报类事项,一般事项实行7天之内办结答复,复杂事项15天

之内办结答复,时限内不能办结的事项会向来电人反馈下一步工作措施和办结时间,进行挂账处理。接近限时或限时到期当天,派单系统将通过提示灯自动催办和督办^③。超时限未回复,系统会在此提示,派发催办单。若仍未处理,工作人员将进行人工督办^[24]。

(三)信息上传机制

委托者与代理者之间出现信息不对称通常发生在信息上传过程。在政策执行过程中,上级政策制定者大多处于信息劣势地位。处于基层一线的代理者可获悉更多更真实的实时信息,然而,代理者出于自身利益考量,不愿将信息全面而及时地反馈给委托者,造成委托者处于信息劣势地位。由于委托者与代理者的利益差异通常难以调和,二者之间的信息不对称通常较难缓解。

12345热线的工作机制并不是要调和上下级之间的利益关系,而是通过构建信息上传机制,使得基层信息不受代理者的加工过滤干扰,全面实时回流到委托者,从而破解上下级之间的信息不对称,实现上级政府知情。12345热线的信息上传机制由“双反馈”机制和信息直报系统组成。信息上传机制受到回应效果获悉能力和信息回流能力的支撑。

1. 回应效果获悉能力。12345热线通过建立“双反馈”及回访机制收集政府回应的实际效果信息。首先,市民来电诉求的承办部门在事项办结后,会同时向来电市民、12345热线反馈回应情况;其次,12345热线主动回访来电市民,在行政体系之外返回未经基层政策执行者加工的末端信息,直接向政策对象收集的回应效果信息,与作为政策执行者的承办单位反馈给12345热线的办结信息形成对照。

在回访机制的实际操作过程中,12345热线在收到承办单位的反馈后,统一对来电人进行回访,具体问题包括:“有人跟您联系没有”“给您解决了没有”“您满意不满意”等,12345热线通过来电市民对这三个问题的答复,对承办部门的回应工作进行评价,对

各承办部门进行响应率、解决率、满意率评价,计入承办部门的考核成绩^[24]。

2. 信息回流能力。信息直报机制是12345热线构建的“自下而上”的信息直通管道机制。12345热线的信息回流机制搭建在行政系统外部,一端是来电市民,另一端是热线的市级工作平台。承办单位作为政策执行者负责代表政府向社会作出回应,但不作为信息回流的中间层级,避免回流信息受到下级政府的干扰。此外,12345热线市级平台联通市政府领导,回流收集的信息会直接报送给市政府领导参考。

12345热线的信息直报系统具备报送高频、细节丰富、类型多元等特点。报送频率会影响上级政府获知信息的及时程度。12345热线对全市各街乡镇的“响应率”“解决率”“满意率”进行排名,形成《市民热线反映》日报、周报、月报,以“自然日”“周”“月”为时间单位报送市领导。

“日报一周报一月报”报送制度形成频率梯度,兼顾信息的实效性和周期性特征。以“自然日”为最小时间单位报送相关信息,市领导每天可获悉重点难点等最新信息,报送内容涵盖来电姓名、时间、地点、反映具体情况等细节信息。周报、月报主要呈现周期性特征,供市领导掌握阶段趋势。

(四)压力感知机制

12345热线压力感知机制的主要特点是:下级代理者可以明确感知上级委托者能够获得基层的实时信息,即“下级知道上级知情”。这一机制的制度效果可以将上级行政指令最大限度地被下级内化,并直接作用于外部行动。

有效的压力感知机制有助于消解上下级间的“信息不对称”,令下级可以明确感知上级对下级的全面知情,消解下级试图利用信息不对称“欺上”的动机,主动履行基层政策执行者的责任义务。12345热线压力感知机制受到领导能力、绩效考核能力和激励能力的综合支撑。

1. 领导能力。领导重视有助于增强政府的注意力分配程度,令改革政策顺利推进^[26]。这是我国改

革中的“一把手”工程具备强劲推动力的重要原因^[27]。“一把手”工程通常为单项改革工作或领域,依靠领导将大量精力集中投入到具体事务领域来高效推动改革。而12345热线“接诉即办”工作机制撬动的是全市范围的事务,市民关心的大量事务可能远超政府的职能范围。依照传统模式,如果领导的注意力分散在全市范围的事务上,则难以令重点工作获得足够重视。

12345热线“接诉即办”工作由市委书记亲自牵头督办。12345热线突破了传统“一把手”工程更多关注单一事务或领域的限制,将“一把手”工程拓展到对工作机制的关注。12345热线的领导机制关注的并非某一具体事项或领域,而是将“一把手”领导的主要注意力投向热线的工作机制,比如,“日报一周报一月报”制度,全市各区、街镇大排名等都是领导注意力分配的具体体现。在市级层面,市领导每天阅读《市民热线反映》详细标注并批示重点问题^④。领导批示促使信息由顶层传回并有效作用于下级政策执行者。在区级层面,各区党政“一把手”承担“接诉即办”工作主体责任,各街乡“一把手”成为第一责任人,对12345热线直派的群众诉求亲自签办、亲自督办,形成了全市范围“书记抓、抓书记”的“一把手”领导责任体系。

12345热线的领导机制虽然并不直接关注特定的工作领域,但是通过对12345热线工作机制的重视和强化,12345热线“接诉即办”的领导机制成功地撬动了全市范围的诸项工作。“一把手”领导的高频批示既是“下级知道上级知情”的重要实现机制,也是下级感知执行压力的传导机制,可以更加有效地提升下级的政策执行效果。

2. 绩效考核能力。绩效考核作为调和委托—代理关系的常用工具^{[4][28]},也是“接诉即办”压力机制的组成部分。考核机制和内容从需求方出发,均基于来电市民的诉求以及北京市政府公共服务供给的重要领域。

在考核机制上,12345热线实行具体工作“下管两级”,由市级平台直接将回应任务交办到街乡镇层

面,对街乡镇进行考评,考核结果压力回传给区级政府。在考核指标上,12345热线主要通过“三率”“七有五性”对政策执行者进行考核。“三率”包括响应率、解决率、满意率,其中,响应率占30%权重,解决率和满意率各占35%权重^[29]。“七有五性”是北京市考核社会民生工作的主要指标。“七有”包括劳有所得、病有所医、老有所养、住有所依、弱有所扶、幼有所育、学有所教;“五性”包括便利性、宜居性、安全性、公正性、多样性。

12345热线“接诉即办”对全市街乡镇分别考评、排名。排名结果在每月区委书记点名会上进行通报,排名最后10名和进步幅度较大的前10名都将在会上通报,排名结果向社会公布^[29]。自2019年5月,全市三百余个街乡镇分为四类,即先进类、进步类、整改类和治理类^[25]。市民诉求量排名前十的街乡镇被确定为“治理类”,由市级部门进行具体督导,直到排名退出前十为止^⑤。此外,各区根据自身情况确定区内考核机制。比如,朝阳区建立区内“三快六准”考核机制,即考核办理过程是否做到快速接件、快速办理、快速回复,诉求分类精准、派单流转精准、责任落实精准、问题施策精准、跟进监督精准、双向反馈精准^[30]。由分管区领导谈话提醒月度排名靠后的街乡镇^[31]。

3. 激励能力。12345热线的激励机制分为正向激励和负向激励。正向激励机制主要为集体绩效激励。集体绩效激励以工作任务难度为基础,鼓励基层政策执行者勇于面对和挑战难度较高的治理问题。“对于解决群体性诉求、历史遗留问题的单位进行加分,反映问题人数越多、历史遗留问题存在时间越长,加分激励力度越大”^[32]。负向激励机制主要包括人事晋升一票否决机制、纪委监委督办机制。与通常将人事晋升制度作为正向激励机制不同,12345热线“接诉即办”将人事晋升制度同时作为正向、负向激励机制,强化了人事晋升机制对基层政策执行者,特别是基层领导的制约作用。热线考核结果与各单位领导的干部人事任用和晋升挂钩。市委书记“抓”区委书记,区委书记“抓”全区工作,并以此牵动

“接诉即办”工作的各级领导体系。

纪委监委督办机制是另一种负向激励机制。新时代以来,纪委监委力量介入政府绩效管理体制是我国创新行政管理方式的制度探索^[51]。纪委监委将党纪和廉政督查并入行政绩效综合考核体系,形成三权合一的督查机制,其效力大大超越仅依靠行政力量的绩效考核。12345热线建立了党委督查和纪委监委监察机制,市委书记的批示会通过市委督查系统下达。市委督查系统将领导批示下达到区委督查系统^⑥,由区委书记牵头处理,对问题进行“点穴”式督办^⑦。市纪委监委建立快查快办机制和通报曝光工作机制。对每月排名后十或者连续两三个月排名后十的街乡镇,市纪委监委会核查是否存在不作为的现象^⑧。对“接诉即办”工作中存在的形式主义、官僚主义、损害群众利益、造成恶劣影响的问题,市纪委监委根据严重程度进行通报曝光、执纪问责^[53]。

在区级层面,各区参照市纪委监委的问责机制建立区内监察机制。比如,朝阳区规定月度排名连续两个月排名靠后,问题将移交区纪委监委机关,修订执纪监督考核指标,将各级纪检监察组织对“吹哨报到”“接诉即办”监督情况作为考核重点^[51]。对于失职渎职、不作为、乱作为、慢作为、推诿扯皮等12345热线报送的高发问题,区纪委监委定期向街乡纪(工)委、监察组(办)、派驻纪检监察组派发监督信息交办书^[51],将考核结果纳入街乡镇处级班子综合考核、绩效考核中^[51]。

例如,西城区就将12345热线的办理情况纳入日常监督清单和全面从严治党(党建)考核评估指标体系中,建立问题线索移交督办机制,明确责任部门主体责任,由区纪委监委党风政风监督室对移送问题线索进行分类、移交、督办。对工作中存在形式主义、官僚主义、失职渎职、推诿扯皮等造成市民合理诉求得不到及时解决、损害群众利益、造成重大影响等情况依法依规进行责任追究^[54]。

再如,通州区纪委监委派出15个联合派驻纪检监察组,全程介入“接诉即办”的督查过程。重点监督全区各委办局有关12345热线问题办理情况。区

纪委监委组成四个检查组,监督检查全区各乡镇街道关于12345热线反映问题解决落实情况。各街道纪工委监察组也进行监督,定期召开调度会,监督问题的解决时效和质量^[55]。

在正向、负向激励机制的共同作用下,基层政府可随时感知“自上而下”的政策执行压力。“接诉即办”相关工作受到各区的高度重视,将“接诉即办”列为常态化的工作。有的区约80%的委办局、街乡镇将“接诉即办”作为每周最为重要的工作议程^⑨。

虽然“一把手”领导机制、绩效考核、激励机制等已被广泛应用于各类治理情景,并不是12345热线的原创治理机制,但12345热线对这些既有机制进行多处微创新、微改造,并“多管齐下”使其同时发挥效力,共同汇聚成12345热线“接诉即办”特有的压力感知机制,有效破解了上级委托者与下级代理者之间的信息不对称难题,显著提升了政府回应社会的有效程度。

四、讨论与展望:从社会驱动到主动治理

破解上下级信息不对称是政策执行理论和实践的经典难题。12345热线“接诉即办”工作机制通过建立信息发现、信息下达、信息上传、压力感知等机制,联动社会力量实现信息发现、信息末端回馈,在行政执行系统外部搭建信息循环机制,形成了“政策执行靠行政系统内部、信息发现和回馈两端靠社会”的信息闭环机制。12345热线的工作机制有效破解了委托者与代理者之间的信息不对称难题,提升了政府对社会需求的回应能力。

社会驱动是北京市“接诉即办”工作机制能够快速回应市民诉求的关键要素。将市民来电作为“哨声”,“接诉即办”构建起一套外在于行政体制的信息发现和回溯机制,有效打破了上下级之间的信息不对称格局。特别是2019年全年,全市范围各级部门以12345热线来电为工作中心和重心,集中调配行政资源力量,在很大程度上解决了日常治理过程中较易出现的部门推诿、协作不畅等难题。2021年9月,《北京市接诉即办工作条例》(以下简称《条例》)公布实施,对两年多来的改革探索进行制度化建设,系统

构建“接诉即办”领导体系和工作机制,成为此领域全国首个地方性规章。以地方法规的形式推进制度化建设完成了“接诉即办”从改革探索到作为具有法律约束力的常规治理机制的转变。

“全响应”式的政府回应机制体现了以公众需求为导向的治理理念。这既是新型政府工作机制的搭建,也是行政管理者转变管理及服务方式的具体体现。在建设服务型政府初期,这有助于在短时间内在全市各级政府广泛凝聚“以百姓呼声为哨声”的共识,实现行政系统中行政行为模式和行政文化的整体调整,但也存在有可能事先在基层化解的小微诉求跨层级大量涌入上级回应平台的情况。基于前期改革的经验积累,《条例》提出主动治理理念,即对“协调解决‘接诉即办’工作中的重大问题,对社会普遍关注的共性问题主动治理”^[36]。这是从“接诉即办”转向“未诉先办”^[37]、探索“新枫桥经验”的重要一步。“接诉即办”工作机制通过短期集中了解市民需求,为政府调整工作方式积累资源,未来逐步转向将矛盾化解在基层,提升服务质量,实现“未诉先办”,降低接诉总量。从“有一办一、举一反三”,到推动转向“主动治理、未诉先办”,12345热线推进了自下而上、自上而下的机制创新,增强政府对社会的回应能力,为创新超大城市基层治理路径作出了有益探索。

注释:

①“街头官僚”(street-level bureaucrats)由美国学者迈克尔·利普斯基(Michael Lipsky)于1980年提出,主要指直接与市民接触、具有自由裁量权的一线公共服务者。

②资料来源:北京市大兴区接诉即办调度指挥中心,访谈编号:DX2019111301。

③资料来源:北京市大兴区接诉即办调度指挥中心,访谈编号:DX2019111302。

④资料来源:北京市大兴区接诉即办调度指挥中心,访谈编号:DX20191104。

⑤资料来源:北京市市民热线服务中心,访谈编号:BJ2019121201。

⑥资料来源:北京市大兴区接诉即办调度指挥中心,访谈编号:DX2019111304。

⑦资料来源:北京市市民热线服务中心,访谈编号:BJ2019121202。

⑧资料来源:北京市大兴区接诉即办调度指挥中心,访谈编号:DX2019111305。

⑨资料来源:北京市大兴区接诉即办调度指挥中心,访谈编号:DX2019111306。

参考文献:

[1]AURONEN L. Asymmetric Information: Theory and Applications[R]. Seminar in Strategy and International Business, 2003: 1-35.

[2]WATERMAN R W & MEIER K J. Principal-Agent Models: An Expansion?[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1998, 8(2): 173-202.

[3]LAFFONT J & MARTIMORT D. The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model[M]. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.

[4]BRAUN D & GUSTON D H. Principal-Agent Theory and Research Policy: An Introduction[J]. Science & Public Policy, 2003, 30(5): 302-308.

[5]SPENCE M & ZECKHAUSER R. Insurance, Information, and Individual Action[C]//Peter Diamond and Michael Rothschild. Uncertainty in Economics. Amsterdam, Netherlands: Elsevier, 1978.

[6]GERTH H H & MILLS C W. From Max Weber: Essays in Sociology[M]. Oxford, UK: Oxford University Press, 1958.

[7]MILLER G J. The Political Evolution of Principal-Agent Models[J]. Annual Review of Political Science, 2005, 8(8): 203-225.

[8]SHEAFF R, PICKARD S & SMITH K. Public Service Responsiveness to Users' Demands and Needs: Theory, Practice and Primary Healthcare in England[J]. Public Administration, 2010, 80(3): 435-452.

[9]SU Z & MENG T. Selective Responsiveness: Online Public Demands and Government Responsiveness in Authoritarian China [J]. Social Science Research, 2016, 59(9): 52-67.

[10]CHEN D Y, HUANG T Y, & HSIAO N. Reinventing

Government through On-line Citizen Involvement in the Developing World: a Case Study of Taipei City Mayor's E-mail Box in Taiwan[J]. Public Administration and Development, 2006, 26(5): 409-423.

[11]BESLEY T & BURGESS R. Political Agency, Government Responsiveness and the Role of the Media[J]. European Economic Review, 2001, 45(4): 629-640.

[12]CONYON M J. Executive Compensation and Incentives [J]. Academy of Management Perspectives, 2006, 20(1): 25-44.

[13]SAPPINGTON D E. Incentives in Principal-Agent Relationships[J]. Journal of Economic Perspectives, 1991, 5(2): 45-66.

[14]MEYERS M K, VORSANGER S, PETERS B G, et al. Street-Level Bureaucrats and the Implementation of Public Policy [M]. The Handbook of Public Administration, 2007: 153-163.

[15]一图读懂:北京12345市民服务热线“接诉即办”[EB/OL].(2019-08-15)[2020-11-03].http://kfqgw.beijing.gov.cn/jdhy/tj/201908/t20190815_103753.html.

[16]马超,金炜玲,孟天广.基于政务热线的基层治理新模式——以北京市“接诉即办”改革为例[J].北京行政学院学报, 2020, (5): 39-47.

[17]杨宏山,李婷.双重整合:城市基层治理的新形态[J].中国行政管理, 2020, (5): 40-44.

[18]北京12345前9个月处理来电近500万件[EB/OL].(2019-10-24)[2020-11-03].<https://www.010f.com/news/2019/10/24/239625.html>.

[19]北京12345热线:440多万市民参与反映受理诉求超1100万件[EB/OL].(2021-01-08)[2021-01-14].http://www.gov.cn/xinwen/2021-01/08/content_5578229.htm.

[20]北京12345去年解决304万件民生问题今年将实现智能导航和回访[EB/OL].(2021-01-11)[2021-01-14].<https://news.bjd.com.cn/2021/01/11/41820t100.html>.

[21]北京12345新开这项功能!50个专席、“7×18”小时值守[EB/OL].(2019-10-13)[2020-11-03].http://epaper.bjnews.com.cn/html/2019-10/13/content_767781.htm.

[22]微博办实事北京12345及时回应民生关切[EB/OL].(2019-01-08)[2020-11-01].https://m.sohu.com/a/287484398_161623/.

[23]东城区三项举措做好12345举报点位核查治理工作[EB/OL].(2019-09-03)[2020-11-01].<http://www.bjdch.gov.cn/n1>

515644/n5685672/n5685677/c7828629/content.html.

[24]12345热线开通企业服务功能明天6时至24时接听诉求[EB/OL].(2019-10-14)[2020-11-03].http://banshi.beijing.gov.cn/tzgg/201910/t20191014_424963.html.

[25]北京的12345有多优秀?谁试过,谁知道![EB/OL].(2019-10-30)[2019-11-03].<https://www.takefoto.cn/viewnews-1942629.html>.

[26]庞明礼.领导高度重视:一种科层运作的注意力分配方式[J].中国行政管理, 2019, (4): 93-99.

[27]杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学, 2012, (11): 4-12.

[28]郑方辉,廖鹏洲.政府绩效管理:目标、定位与顶层设计[J].中国行政管理, 2013, (5): 15-20.

[29]下大力气解决问题让12345热线成为市民福音[EB/OL].(2019-08-16)[2020-11-01].<http://nyncj.beijing.gov.cn/nyj/snxx/gzdt/8318180/index.html>.

[30]朝阳:三环节确保“民有所呼、我有所应”落实到位[EB/OL].(2019-04-24)[2020-11-01].http://www.bjsupervision.gov.cn/lzjb/201904/t20190423_63897.html.

[31]朝阳区精准监督助力“接诉即办”[EB/OL].(2019-09-10)[2019-11-01].<http://www.bjchy.gov.cn/dynamic/zwhd/8a24fe836d180aaa016d19d8be170136.html>.

[32]交通税务社保热线将并入12345热线[EB/OL].(2019-07-31)[2021-01-25].http://epaper.ynet.com/html/2019-07/31/content_334485.htm?div=-1.

[33]接诉即办考核数据将入政府年度考评[EB/OL].(2019-08-01)[2019-12-23].http://epaper.ynet.com/html/2019-08/01/content_334564.htm?div=-1.

[34]西城:“三定”“四机制”推进12345热线办理监督[EB/OL].(2019-05-10)[2020-11-01].http://www.bjsupervision.gov.cn/lzjb/201905/t20190509_64256.html.

[35]北京市印发优化提升“接诉即办”工作的实施方案[EB/OL].(2019-07-01)[2019-11-01].http://politics.gmw.cn/2019-07/01/content_32962010.htm.

[36]北京接诉即办工作条例[EB/OL].(2021-09-24)[2021-12-27].http://www.beijing.gov.cn/zhengce/dfxfg/202109/t20210925_2501573.html.

[37]2020北京两会报告解读:完善接诉即办推动未诉先办[EB/OL].(2021-01-12)[2021-01-26].<https://www.takefoto.cn/viewnews-2016019.html>.