

服务型政府建设中的制度创新

戴志勇,冷向明

(华中师范大学管理学院,湖北 武汉 430079)

摘要:网上市长信箱在政府与公民之间搭起了全新的、便利的桥梁,这是对传统科层制的突破和创新,将大大推进武汉市服务型政府的建设。以武汉市市长信箱为个案对网上市长信箱进行深入剖析,分析了该制度产生的背景、特点和作用,并提出了相应的改进措施。

关键词:网上市长信箱;服务型政府;沟通渠道

中图分类号:D668

文献标识码:A

随着信息技术的发展,电子政务已经成为我国政府开展政务工作的重要工具。各地政府纷纷建立政府门户网站,初步实现了政务信息公开和网上行政审批,这标志着我国从传统的科层制管制型政府向透明化服务型政府迈出了重要的一步。在政府门户网站的各版块中,对于缩短官民距离,简化公民参与程序起作用最大的无疑是网上市长信箱。各地政府已经把市长信箱作为一种制度固定下来。笔者将以武汉市市长信箱为个案对网上市长信箱制度加以探讨。

一、案例背景

2006年11月1日,武汉市政府门户网站上正式开通了市长信箱,引起了社会各界的广泛关注,新华网、荆楚网,楚天都市报等多家媒体纷纷报道。武汉市政府承诺:市民的建议、投诉将在15天内得到办理和答复。市民在武汉市政府门户网站上点击主页右侧“市长信箱”,注册相关信息后,即可提建议或投诉。“市长信箱”收到的市民建议和投诉,由市长专线负责分类、统计,再转有关部门和单位办理。办理结果一般在15个工作日内在网上向来信人回复,特殊情况延长10个工作日。对办理不力的部门,将进行责任追究。与此同时,市长专线12345仍全天24小时接受市民反映情况和投诉。市长信箱在政府与市民之间搭起了全新的、便利的桥梁。它是集中表达民意的窗口,是政府了解社会动态信息的重要渠道,有利于监督政府机关及其工作人员依法履行职责,保护公民与其他组织的合法权益。“市长信箱”这个载体,不仅可以反映政府部门对电子政务核心理念的理解,体现电子政务的建设水平和政府改革的决心,而且可以测量政府建设服务型政府的步伐。实践证明,网上市长信箱制度取得了较好的效果。

自开通以来,解决了不少公共问题及政府与社会摩擦的问题,受到群众的欢迎和赞扬,成为市民谋求解决冲突纠纷的路径选择之一,无形中也转变了政府作风,树立了良好的形象。

二、市长信箱制度的理论基础

行为科学的重要贡献是提出了以人为中心来研究管理问题,肯定了人的社会性和复杂性。梅奥和斯金纳是行为学派的重要代表人物。笔者从行为科学的角度来分析网上市长信箱的作用。

(一)梅奥的人际关系理论与网上市长信箱

梅奥为了找出霍桑工厂工人绩效低下的原因,进行了一系列实验研究:照明实验、福利实验、访谈实验、群体实验。霍桑实验得出重要的结论:第一,提高生产效率的决定因素是员工情绪,而不是工作条件;第二,关心员工的情感和员工的不满情绪,有助于提高劳动生产率^[1]。

霍桑实验启示管理者要善于倾听,允许员工发泄心中的闷气。因为生产效率的高低主要取决于工人的士气,管理者采取措施,倾听工人意见,使工人有参与管理的感受,这是提高工人士气的有效途径。

网上市长信箱实现了政务信息公开。政府管理者为了更好地实现社会管理的目标,调动广大市民的积极性,要有畅通的渠道来保障市民与政府之间的顺利沟通,市长信箱就起到了连接市民与政府的桥梁作用。通过网上市长信箱,市民可以及时把问题投诉到政府,由政府相关部门着手处理;也可以对政府工作提出意见和建议,政府根据市民的要求加以改革调整,有利于社会管理目标的顺利实现。在政府与群众双向沟通的过程中,如果市民的投诉被解决了,意见建议被政府采纳了,就会产生一种参与到社会管理的感受,变被

动心态为主动心态。这种心态可以激发社会公众参政议政的积极性,促进公民自治善治社会的实现,也可以提高公民对公共政策的满意程度。

(二)斯金纳箱与市长信箱

著名的行为学家斯金纳用他著名的斯金纳箱和小白鼠的实验向我们证明了行为强化的作用。所谓强化,指的是对一种行为的肯定或否定的后果(报酬或惩罚),它至少在一定程度上会决定这种行为在今后是否会重复发生。斯金纳的实验证明:人或动物为了达到某种目的,会采取一定的行为作用于环境,当这种行为的后果对他有利时,这种行为就会在以后重复出现;不利时,这种行为就减弱或消失。人们可以用这种正强化或负强化的办法来影响行为的后果,从而修正其行为^[2]。

强化理论作用也可以解释市长信箱的作用。在市民积极与政府沟通的过程中,如果市民的问题可以被妥善地解决,他们的意见建议能够被政府考虑或采纳,就会对市民产生正强化作用,激励市民继续与政府积极互动;相反,如果政府对市民的问题建议没有及时的回应,市民就会对市长信箱产生消极的心态,对市民产生负强化作用,导致市民产生对政府的不信任态度。这种负强化的作用一旦形成,就会导致市民对参政议政失去信心和兴趣,被动接受政府的管理,网上市长信箱流于形式,服务型政府建设得不到市民的支持,成为一句口号。

三、市长信箱制度出现的背景原因

一般来说,一种新制度的出现、运行都有深层次的原因。网上市长信箱制度产生的直接原因是市民与政府互动机制的缺失。目前我国正处于社会转型时期,计划经济向市场经济过渡,社会利益日趋多元化,公民参政议政的需求日益增加,需要一个市民与政府互动交流的渠道,使社会的意见恰到好处地反映给政府,政策能及时传达给社会,在事务的处理上进行有效的沟通。而事实上,由于政府的官僚作风及政策固有的相对滞后性,市民与政府的互动还很困难,这就急需建立像市长信箱这样的具有协调功能的互动机制来缓解政府与社会的紧张状况。

(一)治理理论在政府建设中的运用

20世纪90年代末以来,公共管理领域出现了新的核心概念,“治理”和“善治”,这一理论强调提高公民参与度,主张公民与政府共同管理社会事务,市长信箱的建立就是为了维护公民的知情权,拉近政府和民众的距离,为公民平等地参与社会管理提供有效的途径。“电子政务并非单纯的把信

息技术运用到政府部门,其本质是建立与信息社会相适应的政府治理典范,实现善治,促进善政。^[3]”由此可见,电子政务、市长信箱都是受到治理理论的影响而发展起来,并为公民参与到社会治理中提供了便捷有效的途径。武汉是一个高校云集的城市,武汉大学、华中师范大学、华中科技大学等一批知名高校的管理学专家和学者,对治理与善治理论进行了深入的研究,为武汉市政府推行电子政务提供了智力支持。

(二)社会转型时期的制度滞后性对新制度的需求

所谓制度滞后性,是指在社会转型时期公众对制度的需求与制度供给之间存在一个时间差,新制度的供给滞后于制度需求^[4]。目前,我国正处在社会转型期,与旧有社会结构相适应的各种制度远远不能适应现代社会的需要,我们面临着建立一套适应现代社会的新制度的迫切需求。但是,新制度的产生不可能一蹴而就,这就促使政府在既有体制内进行制度创新,市长信箱正是政府既能够及时推行,又能满足公众制度需求的行政方式和制度创新,填补了制度转型的滞后性。从武汉市长信箱这几年的运转情况来看,它满足了公众的需求,缓解了政府与市民的矛盾。无论是政府一方,还是市民一方都从这一新制度中以较小的成本取得了较大的收益。

(三)服务型政府对科层制度的冲击

所谓制度的变异,是指某一制度在制度理论—实体设计—制度实践链条上的脱节,从而导致制度实践不能实现制度理论预期的价值反过来否定了该制度设计的理论基础^[5]。传统科层制是建立在法理权威基础上的一种高度理性的理想型的组织机构。我国政府实行的科层制要求制度实体上传下达,沟通顺畅;横向上分工合理、权责明确,以达到组织运行高效率的目的。但现实状况是,高度的科层制导致了政府组织运行僵化,其结果必定是大大降低效率、法律秩序和物质发展水平这些现代文明成果。政府内部制度构建无法适应转型期迅速变化的环境要求,显现出科层制度的失败。现有制度无法从根本上消除科层失败,只有在当前政府体制内设计一种制度来控制这种科层失败,缓解科层失败产生的严重后果。这是市长信箱成立的一个制度成因。市长信箱是一种公民直接和政府互动的模式,越过了科层制冗杂的层级设置,违背了传统科层制的制度理念,与科层制的实践关系链条也发生了脱节,缩短了沟通的链条,克服了科层制下公众与政府沟通的时间

与空间阻滞,极大地提高了沟通的效率。

四、市长信箱制度的特点

市长信箱无论在其基本任务上,还是制度设计上,都有独特的制度特点。具体体现在以下几个方面:

(一)总体技术框架和基于B/S模式的三层结构

一般情况下,市长信箱系统首先应该提供一个管理人员登录系统的入口,并可以对所有来信进行处理、回复、修改、删除、发布等功能。市长信箱的主要功能是通过几个功能模块来实现的:(1)系统登录模块;(2)直办和转办模块;(3)修改回复模块;(4)删除模块;(5)打印办理表单模块;(6)发布模块;(7)撤销办理模块;(8)统计模块;(9)查询模块。武汉市市长信箱系统采用了基于B/S模式的三层结构,任何用户只要通过浏览器即可访问数据库,从而克服了时间和空间的限制。B/S模式的工作原理是:客户端的浏览器通过URL访问Web服务器,Web服务器请求数据库服务器,并将获得的结果以HTML式返回客户端浏览器。

(二)以服务便民为其行政理念

市长信箱是服务型政府建设的一个窗口。其主要优势体现在技术上的便民性,较之传统的市长热线和信访制度更加方便市民随时随地、无制度障碍地向政府反映问题。“服务型的政府一个很重要的特点就是要将民生问题的解决作为政府一切工作的出发点和落脚点。老百姓最关心、最直接、最现实的利益问题,他们的需要和意见就是我们工作的重点,……通过网上市长信箱反映给我,发现的武汉市的问题我们都要及时收集、关注,有的是要马上批示解决,有的是要综合起来,组织调研分析,这样才能推进整个城市的政府工作不断前进。^[6]”

(三)归口管理,明确责任

武汉市政府制定了一套健全的工作规范,按照分级负责、归口管理的原则,制定相应的工作办法,规定工作人员的权利和义务,以规范化、法制化来达到政务公开、服务承诺的要求。市长信箱收到的市民建议和投诉,由市长专线负责分类、统计,转交给分管的各职能部门处理。分管部门对受理的问题负责。2008年3月10日,楚天都市报报道了这样一个事例:武汉汉阳弘桥小学四年级学生周鹏菲又惊又喜,自己写的作文发给市长,有了回音。小鹏菲的作文内容是:校园周边食品不卫生,危害健康。通过网上“市长信箱”发给阮成发市长,几天后,这篇作文就转到武汉市市长阮成

发手中。阮市长委托“市长信箱”工作人员,将此建议转交汉阳区政府,最后交汉阳区工商分局办理。

(四)多方合作,加强协调功能

市政府通过制定相应的规章,明确规定了受理中心的权力。这不仅有原来的交办、转办、督促权,还建立了网上市长信箱“协调小组”,各职能部门负责人为成员,召开相关会议,对涉及多方利益的急事、难事、特事进行集体研究,多方协调,以提升市长信箱的功能。与此同时,还同媒体密切衔接,提高工作的透明度,在更广泛的范围内接受市民监督。

五、市长信箱制度的局限及改进

网上市长信箱不仅是增进市民与政府互动的畅通通道,也是解决各种公共问题的有效机制,可以在很大程度上解决或缓解摩擦。但是,任何制度都有其固有的缺陷,如果我们对其加以理性的审视的话,就可以发现存在或隐含于其中的诸多缺陷和不足,并提出相应的制度改进措施。

(一)拓宽沟通渠道,保障沟通的顺畅

在现有制度中,市民和政府之间是一种不平等的关系,政府明显处于强势地位,要想改变这种现状,就必须使社会能够全方位地对政府及其官员行为进行监督,就必须加强政府的公开程度和公众的参与程度,就必须保证沟通渠道的畅通。市长信箱是社会公众和政府沟通的渠道之一,但不是唯一的渠道,政府应该拓宽沟通渠道,使得沟通方式多样化,在互联网还没有完全普及的现实情况下,采取多种措施,保障社会各个阶层的公众都能够及时和政府沟通。

(二)积极回应市民,增强合法性基础

所谓政府的合法性基础,主要是指政府能始终得到人民的认同和支持。在新的历史条件下,市民对政府的认同来源于政府能够想人民之所想,急人民之所急,切实为百姓办事。市长信箱正是基于这样的目的产生的,如果政府不能对市民的投诉和建议及时作出回应,政府就会失信于民,最终的后果不仅仅是市长信箱形同虚设,甚至是政府的政策不能及时有效地推行,政府失去其合法性基础。因此,对于公众反映到市长信箱的问题,政府有关部门应该及时予以答复,以尽快的速度解决问题,这样才能对市民形成正强化的作用,赢得公众的信任。

(三)强化监督,转变事后补救的制度安排

如果一项制度仅仅是当事情发生后才被动起作用,那么这项制度并不是最优选择,最优的制度

应当是既能补救,又能避免、预防问题出现的制度。市长信箱的主要功能仍然是事后补救,但很难预防事情的发生,这就会增加行政成本。这就要求强化监督,增加监督力度,把事前监督、事中监督和事后补救相结合,把行政内部监督、权力机关监督、社会监督等各种监督制度相统一。

(四)加强法制建设,消除制度预期的不稳定性

如果社会公众在寻求某一制度解决问题时,无法预测到结果倾向,就可以说这一制度是不稳定的。在一个法治社会,人人都需要根据制度明确自身的权利和义务及其行为后果。如果市民之间发生摩擦,寻求市长信箱解决时,并不能完全确定其问题能够解决,这样的话市长信箱很难产生制度上的说服力。从整个社会而言,只是利用幅度较大的自由裁量权,对具体问题进行相对满意的解决,而不是形成普遍适用的社会制度。正是

在此意义上说,市长信箱只是政府体制内的创新,对社会公共问题的最终解决,还有赖于在建设政治文明的大环境中,加强法制建设,依法行政,改革现行的行政体制,寻求从根本上解决问题。

参考文献:

- [1] 郭咸刚. 管理思想史[M]. 北京:经济管理出版社, 2002:156-166.
- [2] 周艳君. 浅议斯金纳强化理论及程序学习法[J]. 才智, 2008(3):157-159.
- [3] 张成福. 信息时代政府治理:理解电子化政府的实质意涵[J]. 中国行政管理, 2003(1):31-61.
- [4] 徐家良,汪锦军. 转型时期的制度变迁[J]. 中国行政管理, 2003(6):12-15.
- [5] 陈虎. 政府体制内的制度创新[J]. 云南行政学院学报, 2003(4):24-26.
- [6] 阮成发. 适应市场经济体制 转变地方政府职能[J]. 城市发展研究, 2000(5):7-17.

Institutional innovations in the construction of service-oriented government

DAI Zhi - yong , LENG Xiang - ming

(School of Management, Huazhong Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: The on-line mayor mailbox has put up a brand-new and convenient bridge between the government and the citizens. It is both a big breakthrough and a huge innovation to the traditional bureaucracy, and will give great impetus to the constructions of service oriented government for Wuhan. Taking on-line mayor mailbox in Wuhan as a case, the article has carried a thorough analysis on the on-line mayor mailbox, and has analyzed the backgrounds, the characteristics and functions of this institution, and has proposed corresponding improved measures as well.

Key words: on line mayor mailbox; service oriented government; communication channel

本文编辑:吴晏佩