



# 建构专一性的“回应官员” 可以提高回应性吗？ ——以横村“回应员”为分析对象

李华胤

**摘要:**有效回应民众诉求是政府或官员的重要责任。横村通过设立专门负责回应的“回应员”提高了回应性。“回应员”是以回应责任职能化且专职化为特征的“回应官员”，在便于履行回应职能的组织环境下形成专一化回应模式。专一化回应以专一性的“回应官员”为基础，可以提高回应性，但需要满足责任认知和组织环境两个条件。专一性的回应官员对回应责任的认知度越高、责任内化力越强，组织环境越趋近于协作性组织环境，越容易形成高效的专一化回应。在实践中，回应官员的责任认知和组织环境特征存在差异性和动态性，会生成不同路径的回应行为，进而产生不同程度的专一化回应。基于回应官员的专一化回应，为新时代提升基层政府回应性和乡村善治提供了有效的路径借鉴。

**关键词:**回应官员；回应主体机制；有效回应；回应专职化；专一化回应

**DOI:** 10.13734/j.cnki.1000-5315.2021.03.010

**收稿日期:** 2020-12-10

**基金项目:** 本文为国家社科基金重大招标项目“乡村振兴战略背景下多元化乡村治理问题研究”(19ZDA114)、湖北省社科基金一般项目(后期资助)“深度学习”专项课题“农村改革中乡镇政府与农民的行为互动机制——基于三个县改革试验的调查与比较”(2020310)的阶段性研究成果。

**作者简介:** 李华胤,男,湖北南漳人,政治学博士,华中师范大学中国农村研究院讲师、硕士生导师, E-mail: lihuayin123@163.com.

有效回应民众诉求是基层官员的重要责任。农村基层是民众诉求表达的集中地,尤其是在农村改革中,农民诉求逐渐增多,需要基层政府采取有效行动及时回应和妥善解决。高效地回应民众诉求不仅决定着农民群众对基层政府的信任感,而且直接决定着农村改革项目中农民的参与度以及改革效能。因此,驱动和提高基层政府的回应性,对于提高农村基层治理能力具有重要的价值,这也是探索和构建基层良性政治互动秩序和基层善治体系的内在要求。2020年,湖北省宜都市“自治、德治、法治”三治融合领导小组办公室(以下简称“三治办”)积极推行“一家亲”App改革项目,在App中嵌入“互助问答”功能,为农民诉求表达和干部回应提供了便捷的线上平台。值得注意的是,该改革项目在推进中衍生出了“回应员”这一非正式制度,即试点村横村设立专门的回应干部,专职回应和解决诉求。这一举措不仅提高了回应效率,还提升了回应能力。那么,这种非正式制度的背后反映着怎样的回应机制?驱动和实现有效回应的内在机制或路径又是什么呢?基于此,本文以回应主体为切入点,对横村的“回应员”案例进行深入剖析,以期为提升农村基层回应能力提供经验借鉴。

## 一 文献回顾与问题提出

回应是指一个组织对公众提出的政策变化这一要求作出的迅速反应,也可以说是政府对公众所提要求

作出超出一般反应的行为<sup>①</sup>。如何提高地方政府或官员的回应性和回应能力是国内外学者关注的重要议题。对这一研究主题,学界形成了以下三种观点。

一是以外部问责促进回应性。政府官员负有回应民众的责任。为了确保官员履行回应责任,政治系统或行政体系也相应地建立了一系列问责机制,通过外部问责的压力促进官员回应。一方面,在民主政治体制下,自由公正的选举机制是确保和增强政府回应力的重要因素<sup>②</sup>。选民通过选举选出能够代表他们意愿的议员或政党,对其进行政策授权;同时选举也是一种问责机制,选民通过选票对不负责任的行为进行问责,如延长或缩短任期以及投票支持其他政党或议员等<sup>③</sup>。选举的竞争性程度越高,政治系统对公众偏好越敏感,政策回应水平也越高<sup>④</sup>。另一方面,来自民间社会对选举的监督和监察,对民选官员构成有力的问责,逐渐构成确保选举回应性的“第三条腿”<sup>⑤</sup>,增加问责强度可以提高回应性。

二是以制度建构提升回应性。自1949年以来,我国逐步建立了相对完善的信访制度体系,从中央到各级政府均建立了信访组织并创新出各种接访机制,为基层民众诉求表达提供了制度化的参与渠道。在实践中,一些基层部门对民众的维权行为表现出在原则性把握和策略性回应之间波动的特点<sup>⑥</sup>。面对不同渠道的公民维权表达,国家机关负有不同程度的回应义务,对于机构性渠道的诉求表达,回应义务最高<sup>⑦</sup>。对制度性的民众诉求表达或维权,政府的回应根源于党的群众路线和积极回应民意的历史基因<sup>⑧</sup>。在实际运行中,各级地方政府的回应策略、回应方式和回应效果也不尽相同。只有从“压制型”走向“回应型”,才能使民众的权利保障与利益诉求表达机制得到平等的维护和回应<sup>⑨</sup>。总之,信访组织体系在民众诉求与政府回应之间建立了有效的沟通桥梁,有助于形成基层的良性互动。

三是以技术条件驱动回应性。信息技术向农村基层的延伸不断变革着基层政府治理方式,也改变着政府回应的形式。一方面,各级地方政府借助政府门户网站建立了“地方领导留言板”、“在线咨询”等常态化的沟通机制。它们为民众需求表达提供了便利平台,也增进了政府与民众之间的互动,促进了政府回应民意以及政府自身的回应性建设<sup>⑩</sup>。线上互动平台降低了沟通成本,“可以促进网上投票、在线互动等活动的开展,使公民可以在线参与和咨询,并有更多的选择权”<sup>⑪</sup>。当网络媒体上民众的关注点和意见聚集所形成的压力达到某一个临界点时,政府能够迅速而积极地采取行动,回应公众,以维持社会秩序的稳定<sup>⑫</sup>。另一方面,利用更容易获得的信息技术,政府对公众的回应更加积极,信息技术的推广可能会激励政府推行更加符合公民意愿的政策<sup>⑬</sup>。与此同时,政府也顺应信息技术变革创新出诸如“网络问政、电视问政”等回应机制,“多样化

①斯塔林《公共部门管理》,陈宪等译,上海译文出版社2003年版,第132页。

②阿伦·罗森鲍姆、赵勇《比较视野中的分权:建立有效的、民主的地方治理的一些经验》,《上海行政学院学报》2004年第2期,第106页。

③Jacques Thomassen, *Elections and Democracy: Representation and Accountability* (New York: Oxford University Press, 2014), 3-5.

④Sara Binzer Hobolt, Robert Klemmensen, “Responsive government? Public opinion and government policy preferences in Britain and Denmark,” *Political Studies* 53, no. 2 (June 2005): 379-402.

⑤Sharon F. Lean, *Civil Society and Electoral Accountability in Latin America* (New York: Palgrave Macmillan, 2012), 3-4.

⑥尹利民《策略性均衡: 维权抗争中的国家与民众关系——一个解释框架及政治基础》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2010年第5期,第25-30页。

⑦侯健《论对公民表达的政府回应义务》,《法学》2013年第11期,第82-90页。

⑧唐皇凤、王锐《在回应民意与规范秩序之间寻求平衡: 我国信访制度70年变迁的内在逻辑》,《行政论坛》2019年第4期,第45-54页。

⑨李巍《基层信访治理模式之转换: 从“压制型”向“回应型”》,《天津行政学院学报》2017年第1期,第59-67页。

⑩孟天广、李锋《网络空间的政治互动: 公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2015年第3期,第17-29页。

⑪王浦劬、杨凤春《电子治理: 电子政务发展的新趋向》,《中国行政管理》2005年第1期,第75-77页。

⑫Jonathan Hassid, “China’s responsiveness to internet opinion: A double-edged sword,” *Journal of Current Chinese Affairs* 44, no. 2 (April 2015): 39-68.

⑬Paul Minard, “Does ICT diffusion increase government responsiveness in autocracies? An empirical assessment of the political implications of China’s Internet,” *Journal of Contemporary China* 24, no. 96 (June 2015): 1048-1069.

的回应制度增强了政府对网民表达诉求进行沟通 and 回应的效率”<sup>①</sup>。虽然目前以信息技术为载体的回应机制存在回应动力不足、回应效果不佳等问题,但其对提升政府回应性上的作用是非常重要的,也是未来变革政府回应的主动力。

综上所述,从问责、制度、技术三种路径提升政府或官员回应性的研究为我们理解政府回应性提供了非常有价值的借鉴。从理论进路和实践层面来看,三种路径的理论研究有一个共同特征:从行政系统或政治系统出发,通过正式的制度建构或机制创构来提高回应性。回应是现代政府的标志,是政府公共服务职能的一部分,更是政府或官员的内在责任。习近平总书记强调,“全面建成小康社会,更重要的是落实以人民为中心的发展思想,想群众之所想、急群众之所急、解群众之所困”<sup>②</sup>。有效回应和解决好民众诉求是距离民众最近的基层政府或官员工作的重中之重。从责任或服务的角度看,建构回应制度和创新回应机制是提升回应性的基础路径。但从实践看,乡镇及以下的农村地区是民众诉求的集中地,正式的回应制度建构有所不足;有效回应民众诉求更多地依赖于乡镇干部或村级干部。也即是说,能不能有效履行回应的责任在于乡镇干部或村级干部的履责程度。那么,能否从作为回应主体的官员出发,创构有效的回应机制来提高回应有效性呢?

在乡村振兴、乡村建设行动的时代背景下,探索和建构乡村善治体系和提高各项农村改革效能的基础在于既要解决好农民群众现实诉求,又要解决好未来的发展诉求。乡村善治从回应和参与开始<sup>③</sup>。增强回应性,可以推动乡村振兴战略落地生根<sup>④</sup>。从学术界研究进展来看,以回应性提高乡村善治水平和农村基层治理现代化水平的相关研究还比较少。笔者于2020年4月对横村<sup>⑤</sup>在执行宜都市三治办推行的“一家亲”App改革项目进行了跟踪观察,发现横村通过设立“回应员”提高了干部的回效率。这一机制不是一种正式的回应制度建构,而是一种内源于乡村社会的回应机制创新。基于此,本文以“一家亲”App在横村的运作为观察和分析对象,深入剖析其实现有效回应的内在机制,从村庄层面的回应机制反观基层政府的回应性,并希图建构乡村振兴背景下以回应有效实现乡村善治的路径,建立基于回应主体机制的回应模式。

## 二 作为非正式制度安排的“回应员”:横村的改革实践

在“一家亲”App改革之前,宜都市乡镇及村庄层面的公共服务需求很难得到有效满足,公共服务需求的回效率较低,滞后的治理很难满足这个全国工业百强县的持续发展,急需改善和提高农村基层公共服务需求的回应水平和治理能力。在这样的现实背景下,宜都市启动了“一家亲”App改革项目试点。在App主页面内嵌了一个“互助问答”功能菜单,为农民提供了诉求表达的开放平台。村民在手机客户端以村民身份,实名注册登录,可以在线表达诉求。村干部以干部身份,实名注册登录,可以随时查看和回复诉求。村民的任何诉求、村干部回应情况等所有线上互动信息,对所有用户开放可见。以技术手段来提升回应性是此次改革的亮点。

### (一)从“技术员”到“回应员”:诉求处理趋向专业化

App改革项目在进村入户时需要一位懂技术的年轻干部负责技术推广和指导。横村的年轻干部杨臣被村委会推选为“技术员”。在项目推进之初,杨臣的主要工作是指导农民群众安装和使用软件,尤其是“互助问答”平台的使用。经过一个多月的入户宣传与推广,横村对“互助问答”的知晓度达到了90%,使用过“互助问答”或在上表达过诉求的比例达到了70%;与其他试点村相比,横村“互助问答”平台的使用率是

① Meng Tianguang, “Responsive government: The diversity and institution performance of online political deliberation systems,” *Social Science in China* 40, no. 4 (November 2019): 148-172.

② 《习近平:从解决好人民群众普遍关心的突出问题入手推进全面小康社会建设》,《新华每日电讯》2016年12月22日,第1版,http://www.xinhuanet.com/mrdx/2016-12/22/c\_135924501.htm.

③ 王银、赵耀辉《乡村善治应从参与和回应开始》,《山西师大学报(社会科学版)》2009年第S2期,第4-6页。

④ 陈一远《增强回应性,推动乡村振兴战略落地生根》,《智慧中国》2020年第1期,第82-83页。

⑤ 横村位于湖北省宜都市王家畈镇,是一个农业型村庄。在宜都市三治办牵头的“一家亲”App改革项目试点中,横村是试点村之一。在所有试点村庄中,横村村委会发动村民积极参与,结合实际进行创新实践,很好地执行了改革项目,基本实现了改革目标。因此,横村也是课题组重点观察和调查的对象。

最高的<sup>①</sup>。对于平台上的农民诉求,所有村干部都必须适时查阅,并在线回复。伴随着诉求数量的增多,为了确保和提高在线回应的效率,村两委班子商量将杨臣作为“回应员”,专门负责查阅和回复线上诉求。就此,伴随着改革项目的常规化运转,杨臣的身份逐渐从“技术员”转变为“回应员”。其日常工作主要有两个:一是查阅、跟踪和掌握农民诉求,二是及时在线回应诉求。

#### (二)“回应员”的工作机制:线上与线下的双轨回应

“回应员”的工作时间相对自由灵活,可以随机、随时查阅线上诉求,但每天必须至少登录一次后台,回复时间不得超过一天,这是三治办和村委会的共同要求。“回应员”在回复诉求时有三种工作方式:一是在职责和能力范围内且能直接做出回复的诉求,可以给出比较明确的回应;二是需要线下采取解决措施的诉求,一般先在线上做出承诺,再将诉求向村委会汇报,由村委会商量后,采取具体措施来解决诉求;三是超出自己职责和能力范围且不能在线直接给出承诺的诉求,可以线下提醒相关村干部,请求在线直接回复。总之,线上与线下相结合、自主性与协商性相结合是“回应员”的主要工作机制。

#### (三)“回应员”积极回应行为的双重保障

“回应员”是伴随着“一家亲”App 改革项目落地运行逐渐衍生而来的一种非正式回应形式。确保“回应员”持续性积极回应主要有两个保障条件。第一,杨臣不仅能清晰地知晓自己作为“回应员”的工作职责,而且能认识到“回应诉求就是为民服务”。杨臣认为:“我们村干部就是为村里人解决实际问题的,现在指定我专门回答村民的各种问题,一来这本来就是我应该做的,二来现在更清楚了,村民都知道有事问我就行。”第二,对于“回应员”没有看到的诉求,其他村干部能直接回复就直接回复,或者线下提醒杨臣。某位村干部说:“指定一个固定干部进行回复,其他干部也有责任,要互相提醒,积极配合。”

#### (四)“回应员”的民众评价与回应绩效

在实践中“回应员”不仅提高了回应效率,也产生了较高的回应效能。首先,从民众评价看,与改革前“诉求解决效率低”相比,村民诉求有了专门性的表达对象和解决渠道。村民余章芬认为:“以前有问题要解决需要跑到村委会去问,有时候干部不在,即使在也不知道该找谁,现在都晓得了,直接在手机上问杨臣就行。”自该改革项目实施以来,村民的日常性诉求都通过“回应员”进行解决,公共服务性需求也通过“回应员”传递到村委会进入村庄公共事务议程。其次,从诉求的回应度看,技术条件下的“回应员”可以短时间内查看和处理更多数量的诉求,同时更及时、快速地给出回复。更重要的是,以“回应员”为契机在整个村级组织内部形成并强化了一种“回应诉求即是为民服务”的氛围,大大提高了村级治理的水平。

### 三 技术、制度与主体:“回应员”提升回应性的内在机制分析

通过跟踪观察和分析发现,“回应员”机制改变了以往回应主体不明确、模糊化的困境,以专一化、专门化和服务化的回应提升了村级干部的回应的性。

#### (一)“回应员”的本质是技术催生专门性的回应主体

传统意义上,政府官员与诉求表达的个体是一种单线、小规模的联系,透明度较低,其他社会个体的知晓度、参与度也较低。而在技术条件下,“互助问答”平台作为一种线上民意表达载体,透明、开放的技术设计赋予了民众更多的主动性权利。农民群众在线上可以自由表达任何诉求,这是一种积极的政治参与行为,可以“促进公民和行政人员之间互相理解和尊重,增强二者之间的互动”<sup>②</sup>。借助“互助问答”平台,农民群众不仅成为需求表达的主动者、积极者,而且成为村干部回应行为的监督者和回应质量的评价者。由此导致村级干部与诉求表达者之间是一种复线、多维度的联系,这也必然要求作为回应主体的村干部必须革新回应机制,创新回应形式,确保做出审慎的、积极有效的回应行为。技术环境变革着政府治理行为或模式,也变革着政府回应方式。互联网技术实现了对社会的“赋权”,也同步实现了对政府的“赋能”<sup>③</sup>。在这一逻辑下,横村村

①数据和案例材料来自课题组2020年4月在横村的实地调查和统计。

②郭继红《公共行政话语理论视角下的公民政治参与》,《前沿》2007年第8期,第157页。

③熊易寒《用户友好型政府:互联网如何重塑国家与社会关系》,《广西师范大学学报(哲学社会科学版)》2020年第6期,第21-32页。

委会借着 App 改革项目落地的契机,创新出能够积极回应诉求的“回应员”机制。

政府回应是一个完整的过程,由五个基本要素组成:回应主体、回应对象、回应客体、回应渠道、回应反馈<sup>①</sup>。其中,回应主体是五大要素之一,也是基础性要素。要有效回应“互助问答”平台上的诉求,首先要解决的问题是“谁去回应”。虽然村干部群体都负有回应民众诉求的责任,但在日益行政化的当下,村干部都有不同的职责分工,在行政村承担着不同程度的行政任务。一个有质量的回应包含三个层次:一是时间层次,要求回应必须是及时的;二是态度层次,要求回应必须是积极的;三是结果层次,要求回应必须是有效的。“互助问答”平台借助技术条件和透明化技术设计满足了有质量回应的三个层次条件。这只是一项驱动回应的技术,要真正实现有效回应,还需要配备相应的人,即“专门操作回应技术的主体”。在这样的逻辑下,横村实施改革项目中的“技术员”衍变为“回应员”,从专职技术推广到专职回应诉求。这一转变既是技术要素驱动的,也是技术条件下对回应的革新。因此,“回应员”的本质是技术催生的专门化回应主体。专门性回应主体直接联系民众,直接负责回应民众,让诉求表达和回应有了明确的主体指向性,使回应成为治理体系的一项专一性职能。以“回应员”为基础的专门性回应主体因技术要素而产生,又借助技术条件实现快速及时的回应。

## (二)弹性化的工作机制与回应的专职化

“需要是一种长期稳定存在的,可以被满足,而需求则是暂时的、无尽的,回应两者所需要的资源不同”<sup>②</sup>,回应机制也不同。农民在日常生产生活中产生的大多数诉求属于“需求”,而不是“需要”,具有较高的即时性、紧迫性和高度密集性。回应这样的诉求不仅要专门性的回应主体,还要有与之相适应的工作安排和职能安排。拥有村庄公共权力的村干部群体自然构成“互助问答”平台上诉求回应的主体。但由于“乡镇总是自觉不自觉地村委会当作自己的下属机构”<sup>③</sup>,村干部的行政属性远远超过自治属性和服务属性。这也意味着,要在现有的以村委会组织为基础的村级治理体系下寻求新的回应机制,仅仅在村级组织框架下设置一个专门的回应干部是远远不够的。

作为民主治理的一种积极参与者,行政官员负有倾听公民声音并对其话语做出回应的责任<sup>④</sup>。回应责任是与其公共权力、公共职能联系在一起的。官员履行回应责任一定是基于官员所在的行政组织体系。这也意味着,作为非正式制度的“回应员”制度实现有效回应的基础是在村级组织的大框架下去运作,前提是村级组织必须为其进行相应的工作安排或职能安排。因此,“回应员”实现有效回应需要两个条件:一是回应职能,二是回应工作机制。杨臣作为懂技术的年轻干部,被村委会指定为专门的回应干部。在职能设置上,村委会以全体村干部默认一致的方式赋予其相对单一且专一的职能,即“回应民众的职能”。在这里,回应是一种专职工作。在工作机制上,村委会以口头约定等非正式的方式,形成了包括“时间、次数、频次、方式、限度”等在内的一整套较为弹性化的回应工作机制。横村虽然指定了专门的村干部作为回应干部,负责履行回应民众的职能与责任,但这种责任并没有简单分解为个体责任,仍然是村委会、村干部群体的整体性责任。因此,“回应员”专职履行回应责任是一种直接责任;其他村干部的协助和提醒是一种间接责任。因此,回应责任或回应职能的专职化,但并不个体化,只是在村级治理组织框架下进一步突出回应职能,增强回应责任的履行力,这也是回应职能弹性化的一个重要体现。“回应员”机制的核心在于回应责任专职,而不机械分割;工作机制弹性,而不僵化。这种嵌套于村级治理组织之下的“回应员”机制可以灵活运用各种回应策略,既提高专职化回应的效率,也提高村级组织整体性的服务水平和治理水平。

## (三)回应责任的个体认知与组织认知生成回应的服务化

①李严昌《政府回应过程研究》,中国社会科学出版社2018年版,第46页。

②郎友兴、薛晓婧《政府回应的是需要还是需求?——对“送医下基层”的一种解释》,《浙江社会科学》2019年第1期,第61页。

③吴理财《中国农村社会治理40年:从“乡政村治”到“村社协同”——湖北的表述》,《华中师范大学学报(人文社会科学版)》2018年第4期,第5页。

④珍妮特·V·登哈特、罗伯特·B·登哈特《新公共服务:服务,而不是掌舵》(第三版),丁煌译,中国人民大学出版社2016年版,第70页。

回应是政府组织或官员的内在责任,体现为一种向下的“服务民众、实现公共利益的治理责任”<sup>①</sup>。作为一种责任追求的回应,也是一种公共价值。如果公共组织被界定为试图表达社会价值,那么其成员就承担着尽其所能审视、理解和解释公共价值的责任<sup>②</sup>。回应性公共价值有两个认知维度:一是个体官员对回应责任的个体性认知,二是个体官员所在公共组织对回应责任的整体性认知。责任认知决定着回应的实践程度,因为“政治责任主体只有真正认识到自己的积极意义的责任才能自觉主动地做”<sup>③</sup>。

第一层次的认知维度决定着个体官员的个体性回应性程度。能够认识到“回应是一种责任”是官员作出有效回应行为的前提,回应责任的认知构成有效回应的内在要素。“回应员”杨臣对自己的回应职责非常明确,而且始终认为“线上回复诉求是自己的责任,更是为民服务”。作为一种内源性的非正式回应制度安排,其回应性价值的实现关键在于践行这一价值的人。“回应员”作为践行回应价值的主体,对回应责任有较高的认知,才会催生出自主性强的有效回应行动,形成回应服务化的常态效应。

第二层次的认知维度决定着组织的整体性回应性程度。“回应员”专职回应只是给民众提供了一个明确的对象,但“回应员”的回应行为既基于村级组织体系而选择,也需要依赖于村级组织内部的协作,而这取决于组织的整体性责任认知。横村“回应员”机制增强回应性的关键在于整个村级组织对回应责任的认知是比较高的,形成了一种“回应即服务”的组织价值观。由村委会协商后回复超出“回应员”职能范围的诉求、其他村干部亦可提醒或回复等弹性工作机制都说明横村村级组织对回应责任有着较高的认知,容易形成协商、协作基础上的服务化回应。

#### (四)双向问责与双边赋能:回应性的多重保障机制

横村“回应员”具有双重身份,既是普通的村委会干部,又是专职回应的干部。“回应员”机制内嵌于村级组织之下,与“回应员”回应职能相匹配的公共权力来自于村级组织的授权。因此,“回应员”在履行回应责任的方向上,既有向上的村级组织负责,也有向下的民众负责。责任在责任感上意味着可问责性<sup>④</sup>。由此,村委会和农民群众构成了两个方向上的问责。技术设计和制度安排也使这两个方向的问责可以真正运行起来。因此,两个方向的问责下形成双边“赋能”效应,可以提高回应性。一是自上而下的“组织问责—组织赋能”链条,驱动有效回应。作为一种非正式回应机制,村级组织给专门负责回应职能的“回应员”进行了一定程度的赋权与赋能,使其具有一定的自主性,在村级组织体系下自主开展工作;但组织也保留了对其回应职能履行情况进行问责的权力。二是自下而上的“民众问责—自我赋能”链条,激励有效回应。作为普通村干部身份的“回应员”既面临着线上的评价问责,也面临着线下的道德问责,最理想的选择就是自我激励和自我赋能下的积极履职。如杨臣说:“回复本身就是应该的,做得好,大家还夸我呢。”

#### 四 “回应官员”与专一化回应:提升基层政府回应性的可行模式

横村的“回应员”机制提高回应效率的核心在于“回应官员”下的专一化回应。这是理解“回应员”的理论逻辑进路,也是提升基层政府回应性的可行模式。

##### (一)回应主体机制有效下的“回应官员”与回应专一化

回应责任的履行程度即为官员的回应性程度。作为责任理解的回应性有两个内涵:一是回应数量,二是回应质量。单位时间内回应数量越多,回应质量越高,表明回应效率越高。线上“互助问答”平台缩短了农民与村干部之间的时空距离、消除了沟通障碍,民众在线上自由表达诉求,可以提高诉求的集中效率。及时快速查阅和回应这些诉求,承担着繁重任务的村级组织是无力的,这需要一种专一化的工作机制。从村级组织中衍生而来的“回应员”,以有效的回应主体机制建构,强化了直接的、专一的回应责任,并借助信息技术开展

①李华胤《标语何以有效防疫:“责任性治理”的解释——以农村“硬核标语”为分析对象》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2020年第5期,第62—73页。

②罗伯特·B·登哈特《公共组织理论》,扶松茂、丁力译,中国人民大学出版社2011年版,第143页。

③张贤明《论政治责任——民主理论的一个视角》,吉林大学1998年博士学位论文,第134页。

④J. Roland Pennock, “Responsiveness, responsibility, and majority rule,” *The American Political Science Review* 46, no. 3 (September 1952): 790-807.

透明化、公开化的回应工作,从回应数量、回应质量两个层面提高了回应性。一方面,“回应员”上线查看诉求的频次要求以及弹性化工作时间,既可以保证单位时间内诉求识别的数量,也可以提高单位时间内诉求处理的数量。另一方面,“回应员”回复诉求的自主性以及村级组织的协作性,既保证了简单性诉求可以得到最及时的回复,也保证了复杂性诉求可以得到村级组织的权威性解决。无论是回应的及时性还是回应结果与民众利益契合度,“回应员”机制下的回应质量都比较高。

在理论上,回应主体是“诉求一回应”链条上的重要一环。有效的主体决定着回应的有效性程度。从提高回应性的主体机制看,“回应员”的本质是一种承担着专一的回应职能的“回应官员”。其实质是将回应职能或回应责任从政府组织职能中细化出来,突出和强化回应责任,并配备专门的官员在组织框架下进行履职。那么,与某一个行政部门以组织的方式去履行回应职能相比,“回应员”机制下的履职就趋于专一化。专一化的回应必然在单位时间内可以识别、处理更多数量的诉求,在组织框架下以及赋予的自主性空间下的运作也会提高回应的质量,因为回应的数量和质量的提高取决于有没有专门的人、专门的职权去回应。总之,建立在回应职能化基础上的“回应官员”以有效的回应主体与工作机制推进了回应的专职化、专门化、责任化和服务化,进而实现回应的专一化。

## (二)专一回应的的影响要素决定不同程度的回应性

横村通过专一性的“回应员”提高了回应性,这是基本事实。但也要反思一个问题:难道有了专门负责回应的官员或组织机构,就一定能提高回应性吗?从理论和实践看,“回应官员”的形成路径无论是正式的还是非正式的,其有效回应都取决于两个方面:一是回应官员对回应责任的认知,以及在此基础上所形成的的回应意愿。政府回应始于行为意愿<sup>①</sup>,回应意愿则与回应责任的认知有关。正如 Linde 和 Peters 认为的:“责任性和回应性是相辅相成的关系。一个回应迅速的政府更可能做出有利于公民长期利益的负责任的决定。”<sup>②</sup>如果“回应官员”对其承担回应职能或回应责任有着较高程度的认知,会从内部驱动出较强的回应动机,对民众诉求产生较高的“接受度”<sup>③</sup>,进而做出有效的回应行为。二是回应官员履职工作机制的适应性及其所处的组织环境。专职回应的官员必须在其所处的组织框架下去履行回应职能,其履职有效性依赖于良好的组织环境。组织环境是指针对回应官员履职的组织赋权、工作机制安排以及内部协调性和协作性。这里的组织环境包括大环境和小环境。大环境是指地方行政系统内部各个组织部门之间的关系。小环境是指某一个行政部门内部各个小部门或官员之间的关系。当下行政组织系统的主要特征是高度专业分工、科层化和结构化,有效回应依赖于部门间、官员间的协作。由此,无论是大环境还是小环境,回应官员履职环境有协作性组织环境、分离性组织环境两种。在协作性组织环境下,行政部门之间、官员之间的协调性强,没有“职权壁垒”<sup>④</sup>,可以高效整合用于回应的各种资源,提高回应能力,以合作、协商的工作机制回应民众。在分离性组织环境下,行政部门之间、官员之间的协调性弱,存在较多的“职权壁垒”,在回应民众上很难彼此合作,容易相互推诿、甩锅。地方政府条块分割、各自为政的问题是影响政府职能履行和行政效率提高的主要因素<sup>⑤</sup>。也正因如此,当下虽有制度化的回应组织、弹性的回应机制,但由于部门间缺乏协调,导致回应效率不高。在横村的案例中,以“回应员”为基础的专门性回应官员在协作性的村级组织环境下去履职,才得以提高回应性。

可见,专一性的回应官员提高回应性是需要条件的,一是回应官员自身对回应责任的认知,二是形成协作性组织环境。这两个条件缺一不可,构成回应官员提高回应性的必要条件。但在实践中,主体性责任认

①赵兴华《网络空间中公民策略性话语表达与政府回应逻辑——基于大数据分析 with 倾向值匹配相结合的方法》,《电子政务》2020年第10期,第64页。

②Jonas Linde, Yvette Peters, “Responsiveness, support, and responsibility: How democratic responsiveness facilitates responsible government,” *Party Politics* 26, no. 3 (May 2020): 291-304.

③Tianguang Meng, Jennifer Pan, and Ping Yang, “Conditional receptivity to citizen participation: Evidence from a survey experiment in China,” *Comparative Political Studies* 50, no. 4 (March 2017): 399-433.

④徐凌《论热线管理中公众导向型政府回应模式的有效建构》,《中国行政管理》2020年第10期,第52—59页。

⑤孙发锋《从条块分割走向协同治理——垂直管理部门与地方政府关系的调整取向探析》,《广西社会科学》2011年第4期,第109—112页。

知、组织环境存在差异性,也是动态变化的。如图 1 所示,专一性的回应官员因责任认知、组织环境的变化,会形成四种不同的行为路径,进而产生四种不同类型或程度的专一化回应:A类(基于高责任认知和协作性组织环境下的高效协作型的专一化回应);B类(基于高责任认知和分离型组织环境下的个体积极型的专一化回应);C类(基于低责任认知和分离性组织环境下的低效型的专一化回应);D类(基于低责任认知和协作性组织环境下的个体怠惰型的专一化回应)。横村的“回应员”机制下的专一化回应就属于 A 类型。

有效的政府回应是一个连续的过程。一般来说,低层次的行政型回应和高层次的治理型回应处于这个行为链条的两端<sup>①</sup>。回应官员下的专一化回应亦是如此。在实践中,组织环境、责任认知会随着行政体制环境、外部问责压力以及具体情境的变化而变化,A、B、C、D 四种专一化回应路径之间也会互相转换。如果设立了专一性的回应官员,当横向或纵向的问责强度增大,会刺激回应官员的责任认知和责任内化力,C、D 会逐渐向 A、B 转换;当逐渐优化履行回应责任的大、小组织环境,B、C 会逐渐向 A、D 转换。当外部问责压力增强、组织环境趋向于协作性,B、C、D 会不同程度地向 A 转换。因此,以回应官员为基础的专一化回应可以提升回应性,但需要条件。条件动态变化产生的不同程度或不同类型的专一化回应,为我们理解和检视当下专职性回应官员或回应组织的回应性提供了一个可行的分析工具。

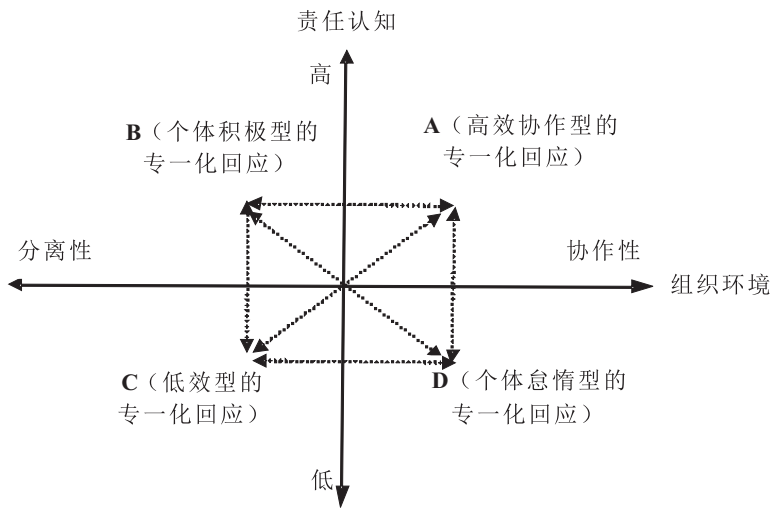


图 1 “回应官员”机制下专一化回应的互动关系<sup>②</sup>

### (三)基于“回应官员”的专一化回应:提升回应性的可行路径

在既定条件下,政府回应转化为有效治理的路径受到政府自身行为特征的影响<sup>③</sup>。回应性的首要条件是回应主体机制的有效性。设立专门的回应机构、设立专门负责回应的公职人员并进行培训,可以提高回应的服务质量<sup>④</sup>。横村“回应员”机制正是在“回应专一化、专职化”的逻辑下衍生而来的非正式回应制度,其本质是一种基于回应官员的专一化回应模式。专一化回应突出和强化回应职能,将这一职能赋予专门负责回应的回应官员,并在营造的协作性组织环境下去履职,以专一化回应提高回应性。这种回应的质量高、可持续强,但对回应官员、工作机制及组织环境等要求较高。“追求和实现善治和良政的治理性回应”<sup>⑤</sup>是政府治理现代化的必然要求。从回应绩效和基层治理现代化来看,比较理想的路径是 A 类,A 类可以在专一化回

①李华胤《回应性参与:农村改革中乡镇政府与农民的行为互动机制——基于三个乡镇改革试验的调查与比较》,《中国行政管理》2020年第9期,第128—134、159页。

②该模型图是作者根据横村“回应员”案例进行深度的理论探究而绘制。

③翁士洪《网络治理能力视角下的政府回应效果研究》,《公共管理与政策评论》2020年第3期,第49—61页。

④王晓梦、刘志林、马璐瑶《目标责任制能否提高政府回应性?——基于保障性住房政策的分析》,《公共行政评论》2020年第5期,第5页。

⑤李华胤《治理性回应:从自设性工作组看乡镇政府的行为逻辑——以 A 镇“老股金工作组”为分析对象》,《探索》2020年第6期,第169—180页。



应中实现善治性回应。虽然B类回应官员有较高的回应认知和回应意愿,回应自主性强,但在分离性组织环境中履职,只能解决职责能力范围内的诉求,回应性有限,因此,在农村基层,尤其是在没有专门性回应组织的乡镇和行政村,以回应官员为基础的专一化回应是提高回应性的可选路径。从实际来看,乡镇和行政村既有设立“回应官员”这一非正式制度的自主空间,且营造协作性组织环境的现实难度或成本都比较小,因此,横村“回应员”下的专一化回应模式具有推广价值和实践性。

## 五 结论与启示

回应是一种责任。农村基层是诉求表达的集中地,诉求数量多、且复杂多样,需要距离民众最近的基层政府或官员积极回应。有没有回应主体直接影响着回应性。本文以横村“回应员”为观察对象,深入剖析了其背后的运作机制后发现,作为非正式制度安排的“回应员”,本质是借助信息技术的外部驱动和支撑,在村级组织框架下突出和强化回应责任,将回应职能专职化,并由专门性的回应官员去负责履职以提高回应性。在回应机制上,横村“回应员”是从回应主体切入,探索和构建了一种有效的回应主体,即专一性的“回应官员”。“回应官员”专职回应职能,专门负责回应民众诉求,以专一化回应提高回应性。从横村的案例看,以“回应官员”为基础的专一化回应可以提高回应性需要满足两个条件:一是回应官员的高度责任认知,二是协作性的组织环境。由此,回应官员的个体性责任认知、组织环境构成专一化回应的两个影响要素。这两个要素在现实中存在差异性,也是动态变化的,由此导致不同的责任认知与组织环境下,会生成不同路径的回应行为以及不同程度的专一化回应性。当考虑以回应官员为基础的专一化回应来提高回应性时,要注意选择回应责任认知高而且回应动机强的官员,同时还要优化组织环境,以协作性组织环境给“回应官员”提供履职支持。从长远看,这两个要素的改善,也是政府治理现代化的必然要求。

政府的回应性是构建责任型、服务型、回应型政府的主要标尺<sup>①</sup>。回应、责任和服务也是乡村善治体系的重要特征。这要求在乡村社会建立服务优先型治理体制,以服务现代化推进乡村治理体系的现代化。<sup>②</sup>一个善治的服务体系必然可以高质量地回应民众诉求。高质量的有效回应以专业化、专职化、专一化的回应为基础。从回应主体机制切入建构以“回应官员”为基础的专一化回应模式,为农村基层政府提供了一个有效且可行的借鉴路径。首先,增强基层干部的责任意识,尤其是回应责任意识和服务意识。加强公职人员的培训,培育一大批回应责任观念强、回应意愿强的基层公务人员。其次,继续加强政府“放管服”改革,优化政府职能与职责体系,建立完备的回应工作机制,营造便于回应的协作性组织环境。再次,在政府组织内部突出和强化回应责任或回应职能,加强政府赋能、赋权与问责,建立专职回应的人员或组织机构,使回应专一化、专职化。最后,结合实际,积极利用信息技术或新媒体,畅通诉求表达渠道,对诉求进行分级分类,吸纳民众参与回应方案的讨论和决议,以更加透明、专业和精准的方式回应诉求。

[责任编辑:钟秋波]

<sup>①</sup>管人庆《论网络政治表达的政府回应机制的构建》,《东北大学学报(社会科学版)》2012年第2期,第130页。

<sup>②</sup>李华胤《公共服务优先安排视域下农村基层治理体制的挑战与转型》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2020年第1期,第28—36页。