

# 政府部门回应策略及其逻辑研究

——以J市政务热线满意度考核为例

孙宗锋 姜楠

**[摘要]** 绩效考核和问责制度诱发的政府回应策略是公共管理学的经典议题之一。本文以J市政务热线满意度考核为例,总结政府部门应对考核与问责的策略,并发展出相应的解释逻辑。研究发现,政府部门面对热线办满意度考核压力时,采取提升服务质量、夯实组织基础、加强沟通学习、操作考核机制、运作责任机制、无视考核结果等六种回应策略,蕴含着“完成任务”、“应对考核与避责”以及“应对竞争与寻求晋升”的三重逻辑。本文将市民主观绩效评价、问责机制与部门回应策略置于城市政务热线场景中加以讨论,不但有助于深刻解读城市政务热线的运作过程,而且挖掘出了政府部门面临考核与问责时的多种行动策略及理论机制。

**[关键词]** 城市政务热线;满意度;绩效问责;回应策略

**[中图分类号]** D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2021) 05-0040-07

## 一、问题的提出

绩效考核的初衷在于对政府及其部门的表现进行多种评价,对结果进行反馈,并依托绩效问责制度提高政府运作效率和公共服务水平。然而,在具体实践中,伴随主观与客观绩效考核而来的问责压力,引发了政府部门诸如博弈、作弊等在内的多重非预期结果,背离了绩效考核的初衷。这一现象广泛存在于各级各部门政府中,其表现形式、生成逻辑及其所带来的影响无疑是公共管理学的重大理论关切。<sup>[1]</sup>因此,本文试图回答:满意度考核引发政府部门的回应策略与生成逻辑是什么?

众所周知,政务热线以构建服务型与回应性政府、提升公民满意度为目标,以连通公民需求与政府职责为手段,以提供优质便捷的公共服务为内容。<sup>[2]</sup>这就为公民满意度在政府绩效评价中的应用成为可能:一方面,以公民需求为价值导向的满意度评价成为衡量城市政务平台治理效果、推动问责的重要依据;另一方面,通过信息披露、责任重构与沟通对话等多重机制,实现政府信息公开透明、充分回应公众诉求等目的。<sup>[3]</sup>因此,本文针对J市政务热线及住房和城乡建设局(以下简称住建局)展开案例研究,通过对政务热线和住建局分管热线的负责人进行访谈,深度剖析城市政务热

线的绩效问责机制及背后的部门回应策略。

文章以城市政务热线这一重要的政民互动窗口为切入,充分体现出部门回应主观绩效评价所引发的多重策略,增进对政府绩效考核领域“压力-回应”行为的讨论。本文有两个理论贡献:第一,丰富了政府回应行为的表现形式,尽可能展现政府行为的全貌,弥补已有研究仅关注避责、共谋等消极回应行为、忽视组织的积极回应策略这一不足,印证了满意度考核与问责在政府管理过程中的有效性。第二,揭示了政府行为的基本逻辑,展现逻辑之间存在的张力,并指出多重行动逻辑之间的互动关系。

## 二、文献回顾

### (一) 政府绩效考核与问责制度

政府绩效考核最初源于公共部门对于效率与效益的至上追求,是官僚组织内部为推动任务执行而选用的动员手段。随着新公共管理运动的兴起,政府绩效评估的导向也从内部控制转移至外部公众满意,公众主观评价逐渐成为重要的政府绩效评估方法。<sup>[4]</sup>由于公民可以直接接触某些公共服务(如警察与教育服务等),因此可以获得较为准确的绩效感知结果,<sup>[5]</sup>这就为政府改善服务供给、回应市民需求提供可靠的保障。<sup>[6]</sup>因此,满意度考核的重要性日益凸显:对于组织

作者:孙宗锋,山东大学当代社会主义研究所、政治学与公共管理学院副教授,硕士生导师;姜楠,山东大学政治学与公共管理学院博士研究生,青岛 266237

©1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

内部而言,绩效评估结果为分配有限的财政预算、人力资源等提供依据,同时改变公务人员“不求有功、只求无过”的消极政绩观,从工作成效角度赋予其新的压力,促使其改变懒散的工作作风。<sup>[7]</sup>对于组织外部而言,绩效评估结果向社会公布,实现了有效的外部监督与问责。

### (二) 问责压力下的政府回应策略

在绩效考核的作用下,政府部门大多遵循“压力—回应”的基本逻辑,采取多种策略回应考核压力,这一现象广泛存在于政府管理领域的方方面面。<sup>[8]</sup>政府回应策略的表现形式多样,通常呈现出正面与负面双重影响。

一方面,问责压力促使政府部门积极改进绩效,达到绩效考核的预期目标。绩效问责不仅引导和激励个体行为,同时也会规范组织行为,促使其坚持“廉洁奉公”、“为人民服务”等准则。<sup>[9]</sup>另一方面,问责也会引发被问责者的多重策略行为,导致绩效考核目标与结果发生偏离,政府行为异化、评价体系失真。<sup>[10]</sup>国内外已有文献围绕这一议题所展开的讨论大致分为两方面:其一,在政策执行过程中发生政策执行偏差,包括选择性执行<sup>[11]</sup>、象征性执行<sup>[12]</sup>、疲于应付与流于形式<sup>[13]</sup>以及时间注意力配置差异。<sup>[14]</sup>其二,在政策执行结束后扭曲产出结果,例如数据造假。产生这些行为的原因可能在于满意度考核制度存在考核指标设置不完善、考核指标不能充分反映绩效情况、考核制度适用前提不明确等不足之处,使得基层政府认为采取异化行为可以以较低的成本避免或减轻绩效考核压力。

### (三) 满意度考核的实践场域:城市政务热线

城市政务热线是承接公民诉求与政府资源分配的关键枢纽,是解决公民诉求、提升公民获得感与满意度的重要实践场域。它以满意度考核为工单处理质量的重要评价标准,并配以针对部门的问责机制,<sup>[15]</sup>确保城市政务热线平台在对接公众需求与政府部门职责过程的效果。<sup>[16]</sup>因此,城市政务平台的顺利运转是“群众诉求满意”与“行政压力传导”双重机制作用下的结果。<sup>[17]</sup>为此,工单承办部门不得不想方设法回应城市政务热线的满意度问责压力,在提升服务质量的同时也催生了部门策略性回应行为,这在各地政务热线实践过程中屡见不鲜。

### (四) 已有研究的空白:满意度考核压力下的部门回应

通过文献梳理可以发现,已有研究存在以下不足:其一,从“压力—回应”视角来看,现有研究大多关注客观绩效问责驱动下的政府策略性回应行为,而从公民满意度为出发点的研究不足。其二,当前政府绩效考核过程中的回应策略及其生成逻辑研究不全面,或仅聚焦某一领域,如教育、医疗等公共服务等,<sup>[18]</sup>或更多地关注避责等消极回应策略。由于城市政务热线涉及城市管理领域的方方面面,选取这一复合场域来探究满意度考核与政府部门回应策略问题,可以观察到政府行为的全貌,所得结论更具全面性与普遍性。

## 三、政府部门回应策略的理论分析框架

按照政府行为逻辑的运行向度可以发现,政府回应行为受到“完成任务”、“应对考核与避责”以及“应对竞争与寻求晋升”三重逻辑的推动(图1)。

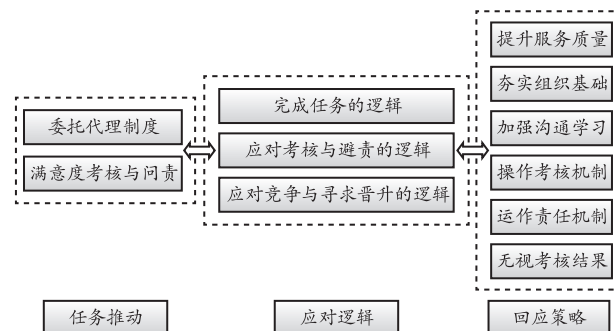


图1 理论框架

### (一) 完成任务的逻辑

从委托代理的角度出发,有助于充分理解基层政府的运作过程。代理方受晋升锦标赛的影响,应当对委托方负责,动用各种资源完成委托方布置的任务。这不仅是组织存在的意义,也是中国官僚制度的重要特征之一。<sup>[19]</sup>因此,完成任务的逻辑是指代理方尽力完成委托方交给的任务,从委托代理的角度来看,也即组织之间自下而上完成任务并担负责任。为此,代理方会动用资源尽力保证完成任务,进而诱发多重策略以应对各种任务与目标设定。

### (二) 应对考核与避责的逻辑

一方面,考核与问责作为推动力,促使政府部门完成任务。满意度考核将顾客至上与公共责任置于首位,促使政府向公众期待靠拢,不断改革体制机制、提升绩效、优化服务,最终实现政府公信力与合法性的提升;与此同时,上级政府向下级政府下达指标、分解任务、量化考核等控制行为,也会使得针对任务完成情况而开展的考核更加清晰,进而强化了政府间问责,并对基层官员产生巨大的考核与淘汰压力。<sup>[20]</sup>另一方面,满意度考核与问责可能引发政府部门的避责行为。问责制度往往伴随着惩罚,官员作为理性人很难主动接受问责并承担问责压力,一个显而易见的结果即采取避责策略,包括模糊因果关系、责任转移、隐匿信息等。<sup>[21]</sup>政府回应策略的选择与问责强度有关:问责强度越大,给政府部门带来的考核压力就越大,其采取避责行为的可能性就越高。<sup>[22]</sup>

### (三) 应对竞争与寻求激励的逻辑

政府注意力与行政资源相对于行政事务而言都是稀缺的。因此,在委托代理制度的大背景下,于考核中取得佳绩、在横向竞争中取得胜利,成为争取注意力与资源配置的关键所在。这就是政府部门之间横向竞争的逻辑。

在实际操作过程中,满意度考核与问责结果常以排名的形式呈现。排名成为横向竞争的重要途径。在横向竞争中取得佳绩,对于个人而言意味着获得更多的晋升机会;对于组织而言意味着在针对有限的上级

注意力与行政资源配置争夺过程中能够取得佳绩,以便为组织获得更多的资源,树立良好的组织形象,以谋求更好的发展。为此,政府部门将采取多样化的策略行为。

#### 四、满意度考核与部门回应:以政务热线为切入

##### (一) 案例描述

J市政务热线以领导重视与公众需求为双重动力(图2)。第一,领导重视(高位推动)。12345市民服务热线工作领导小组直接负责热线事务,方便市级领导直接、及时把握民意关切。第二,公众需求(外部压力)。J市政务平台始终践行“以人民为中心”的发展理念,把“群众满意不满意、答应不答应、高兴不高兴”作为检验工作质量的唯一标准,并于2012年率先在国内市长公开电话领域研发、设计并启用了满意度评价系统,利用“末位淘汰”机制对工单处理质量予以监督与问责。与此同时,J市出台《12345市民服务热线工作责任追究办法》,按照“不尽责就追责”的思路,问责态度不好、流程不畅、结果不佳等情形,以公民满意度问责推动热线办理工作落到实处。由此可见,J市政务热线在全国大中型城市中具有一定代表性,所得结论可以应用到其他城市的政务热线运作中。

J市住建局的职责涵盖城市供暖、商品房开发、销售与燃气、房屋维修与建筑质量等城市管理领域,这一职能结构与政务热线平台工单总体情况具有一致性;同时,该部门工单量在全市六十多个单位中始终位列前三,因此面临巨大的满意度考核压力。以J市政务热线平台与住建局为观察对象,可以充分展现满意度考核背景下政府行为的表现形式及运作逻辑。

本文的质性资料来源于访谈资料、政策文本与新

闻报道。首先,笔者于2019年11月至2020年1月赴住建局下属单位(住建局热线工单承办单位)开展调研,采用半结构化访谈的形式分别对中心派单员、负责人以及政务热线平台分管领导开展1小时左右的深度访谈。在此期间,笔者参与了由J市政务热线平台组织的工单处理与满意度提升培训经验交流会,会议所获资料涵盖热线运作流程与工单满意度评价制度等方面。本文还通过网络搜集与J市城市政务热线建设及满意度考核相关的政策文本与新闻报道。

##### (二) 考核与问责后的多重回应策略

J市政务热线以满意度考核与问责推动满意度考核制度运转,不仅使得工单受理与流转这一委托代理机制顺利运行,同时也给住建局带来较大的考核压力,引发多重回应策略。

策略一:提升服务质量。第一,对标国家标准。J市在全国较早制定《政府服务热线规范》并将其上升为国家标准。此后,各部门积极以该规范为日常工作的重要指导,强化标杆管理,找差距,弥补不足。第二,改进服务态度。工单满意度评价包含过程满意与结果满意两部分,因此J市住建局针对结果满意但过程不满意的工单,通过改进服务态度提升过程满意度。第三,提升承办速度。承办部门通过查询历史工单或关键词识别,借鉴以往类似的工单处理流程与结果。第四,强化自我反省,即承办单位积极反思不满意工单的成因并总结经验,对于工单处理过程中多次、反复出现的问题予以分类并记录,以便突破重点与疑难问题。

策略二:夯实组织基础。优化组织基础是提升组织灵活程度、提升组织绩效的重要途径之一,包括组织结构、人员设置与职能层级等方面的建设。为此,J市

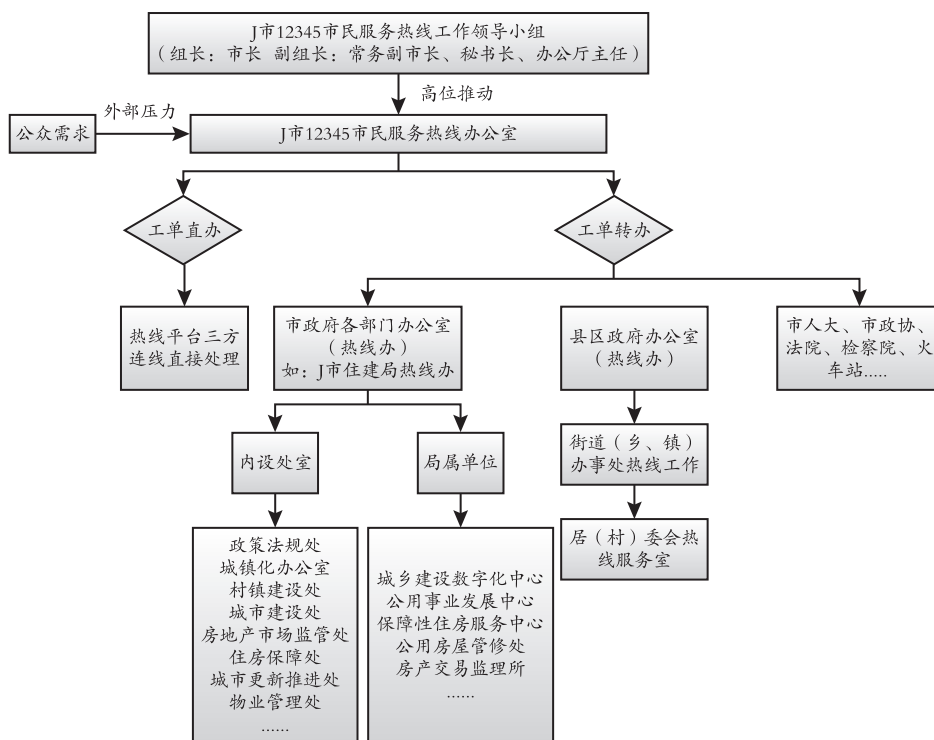


图2 J市政务热线推进逻辑



住建局首先优化组织结构,成立热线办公室负责处理工单,配备专人进行处理。其次,紧抓队伍建设。不仅精心配备责任心与工作能力强的人员充实到热线岗位,同时也求助专业力量,借调工单处理单位的工作人员处理工单。“在冬季关于供暖的工单较多,我们就从下属的几个供热公司抽调专业力量来处理,他们的处理直接又专业。”(访谈资料 ZJ112702)。最后,班长双重审核。热线平台将工单派发给住建局后,由热线话务员进行首次处理,之后经值班班长再次审核完毕无误方可进行工单派发,为工单流转加上“双重保险”。

策略三:加强沟通学习。通过组织间交流与讨论以划分权责范围,是解决争议的理想方式。具体包括:第一,借助部门轮值。住建局派专人到热线平台了解热线运转与工单承办规范,定期参加热线平台组织的关于提升工单满意度的培训与学习会议,及时了解最新的考核与问责制度。第二,领导亲自坐镇热线办。住建局领导到政务热线平台接听电话,发挥表率作用,凸显部门领导对热线工作的重视。第三,明确本部门职责。住建局通过梳理与学习政策文本与满意度考核制度与工单承办精神,明确本单位工单承办范围,为后续工单处理提供基础。

策略四:操作考核机制。是指工单承办单位针对满意度考核制度而采取的策略性回应行为。包括:其一,强化谈判周旋。由于满意度评价机制难以覆盖各类工单考核的实际需求,因此政务平台制定“兜底政策”,允许个别工单经承办部门申请进而不计入满意度考核。这一制度为住建局保留了一定的缓冲余地,避免其陷入考核的不利境地,同时也表现出满意度考核制度所具有的局限性。“我们贴出公告说明供暖前打压试水,是个别市民自己没看见公告所以没关阀门造成损失,我们就可以向平台申请不计入考核,但必须有充足的理由与证明材料。”(访谈资料 ZJ112704)。其二,运作考核指标。自满意度考核划分为过程满意度与结果满意度两部分之后,住建局为提升总体满意度而向过程满意度发力,更加追求服务态度与服务速度等过程评价指标,出现注意力偏移。这就与政务热线的初衷——切实解决公民诉求相违背。

策略五:运作责任机制。是指住建局针对问责制度而采取的策略性回应行为。一是能退单就退单。2019年住建局共收到热线办转办的工单40多万件,被其直接退单的就有12万左右。这些退单除因热线平台派单错误之外,也有相当一部分是住建局针对棘手工单的自由裁量行为。一旦退单便不再承担考核风险,因而是一种避责行为。二是问责制度同构。为分摊考核压力,住建局在组织内部开展专门针对个人的绩效考核制度,明确具体事项的直接责任人,一旦落实即形成内部具有约束力的规范,以后在此职能范围内的工单承办均落给相关责任人,不得再次推诿。不仅如此,住建局更进一步与下属责任单位签订年度热线工作目标责任书,把热线办理情况纳入全方位目标考核体系,

实质是通过分散责任达到规避问责的目的,保证部门整体在问责过程中免受不利影响。“平台问责我们,我们就相应地地问责责任单位,督促他们及时高效处理工单。”(访谈资料 PT121110)

策略六:无视考核结果。尽管承受巨大的满意度考核与问责压力,但住建局仍然在一些情况中无视考核结果。一是工单要求事项在住建局职能范围以外,比如工单承办部门仅能在职责范围内对工单诉求做出政策解释,并不能解决公众的实际困扰,经由工单承办单位进行政策解释后仍然不满意;二是公众期望无法得到满足,或诉求不合理。“有人因为购房与开发商有矛盾没协调好打市长热线求助。可是政府不能干预市场经济啊,我们解决不了工单诉求,人家肯定不满意,不满意我们也没办法。”(访谈资料 ZJ112705)。无视考核结果的另一表现是“只保量不保质”。虽然满意度是绩效评价的核心内容,但政务热线也会酌情考虑工单承办量。尽管其所起到的调和作用十分有限,但仍然促使工单承办部门在明知无法提升满意度、需要承担问责这一不利后果的情况下,策略性地放弃对满意度的追求,转而将注意力倾注于工单处理过程中,通过疲于应付数量巨大的工单尽力实现有限的绩效排名调整,以“苦劳”换取“功劳”。

## 五、政府回应策略的生成逻辑

在满意度考核与问责过程中,住建局采取的多种行动策略呈现出多种样态,背后不仅存在多重逻辑推动,同时也存在逻辑冲突。

### (一) 完成任务的逻辑

从委托代理的角度出发,代理方对委托方负责,并动用各种资源完成委托方布置的任务,不仅是组织存在的意义,更是中国官僚制度的特征所在。<sup>[23]</sup>虽然政务热线平台与住建局之间并非传统意义上的组织内部纵向隶属关系,但由于J市政务热线平台运作较为成熟,已初步形成了“一站式、整合型”公共服务供给局面,就工单派发与处理过程本质而言仍然是一种委托代理关系:热线平台向住建局派发工单处理任务,并配给以满意度为核心的绩效考核制度作为推动;住建局向热线平台负责,并在其考核与监督下完成工单处理任务。为此,住建局采取提升服务质量、夯实组织基础、强化沟通学习等策略完成上级分配的任务。

然而,委托代理制度的顺利实现离不开良好的制度设计,具体包括谁来处理、如何处理以及处理后怎样考核等一系列具体问题的细化与规定,此外还有代理方权利救济。如果委托代理制度运转不畅,则会使得政策执行发生扭曲。比如代理方住建局针对政务平台单向指派的工单只能受理而没有退回的权利,迫使其从操作考核机制、运作责任机制等方面入手进行策略性回应;又如,沟通学习虽然是委托代理制度运转过程中的“润滑剂”,但当各部门希望就权责范围与考核细则等问题强化与政务平台的联系,进而从源头减少错单、提升工单处理效率时,乏力的沟通机制导致许多具

体问题尚未制定细则,让工单承办部门在巨大的考核压力下无所适从。

### (二) 应对考核问责与避责的逻辑

满意度考核不仅可以制约下级按照组织规定的方向行事,也可以争取基层政府部门注意力向考核事项分配,以完成上级交代的任务。然而,满意度考核与问责的限度也会影响政府的行动逻辑。若满意度考核与问责制度能够准确评价政府行为,则这种考核与问责才是有效的;否则不当的适用范围会促使代理方竭力回应委托方设置的多重考核目标,增加政府部门回应行为异化的可能,与满意度考核初衷相悖。以住建局为例,其职责涵盖城市管理的诸多领域,流转到该部门的工单构成复杂,其中不乏个别工单存在涉法、涉警、涉密或涉及物业服务而超越本部门权责等局限性,就性质而言不应当由该部门处理,进而也不适合用公民满意度进行绩效评价。若一味地将满意度考核应用于这些工单,就会使得工单承办部门陷入以有限的行政资源应付不合理工单诉求及其满意度考核的尴尬境地。“政府讲求‘法无授权即禁止’,我们不能为了让市民满意或担心市民上访闹事做不能做的事。”(访谈资料 ZJ112702)

除了推动地方政府积极做事、主动作为,满意度考核与问责制度还有可能促使其采取多种策略性行为。避责行为有更为丰富的表现形式:基于委托代理制度,代理方不仅直接将责任推脱给委托方,也即住建局“能退单就退单”策略,同时也表现为以新建委托代理的形式将责任转嫁给新的代理方,进而达成转移或减轻考核与问责压力的目的,这与已有研究中所指出的“机构性避责”<sup>[24]</sup>、“寻找替罪羊”<sup>[25]</sup>具有一致内涵,也即住建局“问责制度同构”策略。以上两种策略合称“运作责任机制”。总而言之,这两种策略本质都是问责压力下政府部门为保护自己免受问责所带来的不利后果而采取的避责行为。

### (三) 应对竞争与寻求晋升的逻辑

组织之间的竞争是指,被考核组织需要维持良好的外在形象,以便在资源分配过程中获得更多支持,需要提升本部门在考核过程中的竞争力。本文所指的竞争逻辑发生在住建局与其他职能部门之间,因此是一种横向竞争;不仅包括经济激励,也包括政治激励。

满意度考核与问责将会激发政府部门之间的竞争逻辑,这是因为考核结果以全市多部门排名的形式呈现:如果排名较好,本部门获得财政配套资金也会增加,同时官员个人收入也会增加,即“经济激励”;对于个人而言将获得晋升机会,即“政治激励”。但若排名靠后,则将进一步起到弱排名激励的效果,通过通报、公示考核结果等形式,让排名或得分处于中等甚至倒数位次的各部门领导“出出汗”,并要求其做出情况说明,或责令其道歉、做出书面检查等;或施加金钱惩戒,也即扣罚单位热线负责人的工资和年终奖;或在针对

部门领导进行谈话与诫勉教育的基础上,视情况采取停职检查、调离工作岗位、责令辞去领导职务等组织调整措施,以达惩戒效果。由此可见,这种排名机制对被考核组织形成约束合力,促使住建局在横向组织间竞争逻辑的推动下密切关注考核结果,分析排名变动的原因,并想尽一切办法提升本部门的竞争力,以便在问责压力下保持优势地位,满足其个人晋升、获取组织资源与上级关注等需要。

### (四) 多重逻辑之间互动转化

在满意度考核与问责的压力下,被考核组织有多重应对考核与问责的策略,同时多重策略之间可能在某些情况下发生转化。其中最为突出的是,官僚组织虽然为了完成任务而存在,但这种完成任务的逻辑及其压力在政府运作过程中却常与其他逻辑发生冲突。为此,政府官员不得不进行紧张应对。

J市住建局最终“无视考核结果”就是一个典型例证。政府部门本身有较好的完成任务的愿望,或出于追求激励、获得资源分配等目的想要在任务执行过程中表现自己,但在实际工作过程中可能采取策略性回应行为。背后的原因可能在于满意度考核范围有限度,这就表明完成任务的逻辑与考核问责与避责的逻辑之间发生了冲突;或者因为组织为在横向竞争中脱颖而出或规避责任而不惜一切代价占据绩效评价优势地位,这就表明完成任务的逻辑与竞争逻辑发生冲突。因此,政府行为不仅受到多重逻辑制约,同时多重逻辑之间也可能发生冲突与矛盾,进而引发政府行为转变。

## 六、结论与建议

一直以来,公共管理学界十分关注绩效管理在组织中的运作模式及其效果。<sup>[26]</sup>尽管公众是满意度考核的重要参与者,但这种主观绩效评价方式实质上仍然是政府主导下的绩效评估;这一过程虽具有一定的自上而下的工具色彩,但它不仅仅是一种组织内部纵向的控制方式;还提升了组织绩效、满足了社会公众的多种诉求与期待,对于提升人民群众获得感与满意度具有重要意义。

然而,满意度考核与问责也引发了政府部门诸多策略性回应行为。基于J市政务热线平台与住建局之间的派单、考核与组织回应行为,本文呈现了多重策略的表现形式,包括提升服务质量、夯实组织基础、加强沟通学习、操作考核机制、运作责任机制、无视考核结果等六种。实际上,这六种策略既有积极的,又有消极的,既有值得借鉴的,又有政府部门为求生存所采取的无奈之举。不同于已有研究,本研究全面勾画出了政府部门针对考核与问责的多重回应策略交织的状态。其次,本研究进一步揭示了多元策略的生成逻辑:一方面,包括完成任务、考核与问责约束、避责与竞争等在内的多重逻辑推动政府行为发生;另一方面,多重逻辑之间存在冲突是导致行为异化的重要原因,迫使代理方不得不采取多样化的应对策略,在夹缝中求生存,如同“走钢丝”。本文不仅揭示了政府部门在满意度考核



背景下的回应策略全貌,印证了满意度考核与问责在实际操作过程中所具有的有效性,同时也展现行动策略背后的逻辑及其冲突。

基于以上研究,为更好地发挥满意度考核的作用,本文给出政策建议:第一,明确满意度考核适用范围。政务热线平台应当构建“负面清单”将不适合使用满意度评价的领域排除在外,以提升满意度考核的科学性与有效性。第二,优化满意度考核问责机制。设置富有层次的问责策略,慎用例如“一票否决”制度之类的强硬手段;扩大奖励范围,不仅针对单位集体,也要针对有突出贡献的个人;不仅要提升物质保障与福利待遇,也要优化与完善针对个人的晋升渠道。第三,树立正确的政绩观念。被考核部门应当正确认识并对待绩效考核带来的压力,分析满意度得分较低的原因,充分发挥公民满意度评价在政府运作中的绩效反馈作用。第四,围绕满意度推进协调沟通。上级政府应当及时与被考核部门沟通绩效考核制度设计,使其了解考核标准的制定流程并有机会提出修改建议,从而制定出既符合考核要求、又贴近基层政府实际情况的绩效考核制度;同时,上级政府进行任务分配时要考虑任务代理方的实际能力与现有资源,听取其具体诉求,保证政策执行顺利。①

#### [参考文献]

- [1] Gao J. Pernicious Manipulation of Performance Measures in China's Cadre Evaluation System. *The China Quarterly*, 2015, 223.
- [2] 郑跃平,梁春鼎,黄思颖.我国地方政府政务热线发展的现状与问题——基于28个大中城市政务热线的调查研究[J].电子政务,2018(12).
- [3] 阎波,吴建南.电子政务何以改进政府问责——ZZIC创新实践的案例研究[J].公共管理学报,2015(2).
- [4] Dahlström C, Nistotskaya M, Tyrberg M. Outsourcing, Bureaucratic Personnel Quality and Citizen Satisfaction with Public Services. *Public Administration*, 2018, 96(1).
- [5] Christensen J. Biased, not Blind: An Experimental Test of Self-serving Biases in Service Users' Evaluations of Performance Information. *Public Administration*, 2018, 96(3).
- [6] Mizrahi S, Minchuk Y. The Relevance and Reliability of Performance Information for Accountability: A Survey Experiment Exploring Citizens' Views. *Public Administration*, 2020, 98(1).
- [7] 徐元善,楚德江.绩效问责:行政问责制的新发展[J].中国行政管理,2007(11).
- [8] Kalgin A. Implementation of Performance Management in Regional Government in Russia: Evidence of Data Manipulation. *Public Management Review*, 2016, 18(1-2).
- [9] 孔祥利.以问责防治“为官不为”:现状特点与制度反思——基于39份省级层面的制度文本分析[J].中共中央党校学报,2018(5).
- [10] 马亮.公众参与的政府绩效评估是否奏效:基于中国部分城市的多层分析[J].经济社会体制比较,2018(3).
- [11] 陈辉,陈晓军.内容形式化与形式内容化:精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源[J].中国农村观察,2019(3).
- [12] 徐刚,杨雪非.区(县)政府权责清单制度象征性执行的悖论逻辑分析:以A市Y区为例[J].公共行政评论,2017(4).
- [13] 郭春甫,薛倩雯.扶贫政策执行中的形式主义:类型特征、影响因素及治理策略[J].理论与改革,2019(5).
- [14] 张程.数字治理下的“风险压力-组织协同”逻辑与领导注意力分配——以A市“市长信箱”为例[J].公共行政评论,2020(1).
- [15] 容志.“集成式”热线与市民服务整体性响应机制构建[J].中国行政管理,2019(8).
- [16] 张廷君.城市公共服务政务平台公众参与行为及效果——基于福州市便民呼叫中心案例的研究[J].公共管理学报,2015(2).
- [17] 雷望红.被围困的社会:国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省N市L区12345政府热线的乡村实践经验[J].公共管理学报,2018(2).
- [18] 刘张立,吴建南.公共部门绩效考核对象的策略性回应:分类、影响因素与实证研究[J].甘肃行政学院学报,2018(2).
- [19] [23] 周雪光.中国国家治理的制度逻辑:一个组织学研究[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2017.242.
- [20] 王汉生,王一鸽.目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑[J].社会学研究,2009(2).
- [21] 谷志军.问责政治的逻辑:在问责与避责之间[J].思想战线,2018(6).
- [22] 倪星,王锐.从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J].政治学研究,2017(2).
- [24] 谷志军,陈科霖.责任政治中的问责与避责互动逻辑研究[J].中国行政管理,2019(6).
- [25] Hood C. The Risk Game and the Blame Game. *Government & Opposition*, 2010, 37(1).
- [26] Hong S, Kim S H, Son J. Bounded Rationality, Blame Avoidance, and Political Accountability: How Performance Information Influences Management Quality. *Public Management Review*, 2020, 22(8).

(责任编辑 葛东)

## Study on the Responsive Strategies of Government Agencies and Its Logic: the Case of Satisfaction Assessment of Government Hotline in J. City

Sun Zongfeng Jiang Nan

[Abstract] The issue of government responsive strategies caused by performance appraisal and accountability system is one of the classic topics in public management. This paper takes the satisfaction assessment of the government hotline in city J as an example to refine and summarize the government agencies' strategies of responding to the assessment and accountability and their explanatory logic. This paper finds that when government agencies face the pressure of the satisfaction assessment of the hotline office, they adopt six responsive strategies, such as improving service quality, strengthening organizational foundation, enhancing communication and learning, operating the assessment mechanism, operating the accountability mechanism, and ignoring the assessment results. These six strategies reflect three drivers of government behaviors: namely, "completing the task", "coping with the assessment and avoiding responsibility" and "responding to competition and seeking promotion". This paper discusses citizens' subjective performance evaluation, accountability mechanisms and departmental response strategies in the context of municipal government hotlines, which not only provides an in-depth interpretation of the operating process of municipal government hotlines, but also uncovers the manifestations and theoretical mechanisms of various strategies of Chinese government agencies under the pressure of satisfaction evaluation and accountability in theory.

[Keywords] municipal government hotline, satisfaction, performance accountability, responsive strategies

[Authors] Sun Zongfeng is Associate Professor at Institute of Contemporary Socialism, School of Political Science and Public Administration, Shandong University; Jiang Nan is Ph.D Candidate at School of Political Science and Public Administration, Shandong University. Qingdao 266237

## 第十屆中美公共管理國際會議徵文啟事

第十屆中美公共管理國際會議,將於2021年9月24-26日在人民大學舉行,會議的主題是“後疫情時代的公共治理”。會議由中國行政管理學會、美國行政管理學會、中國人民大學公共管理學院、美國羅格斯大學公共事務與管理學院聯合主辦。本屆會議將採取線上線下相結合的方式。考慮到中美兩國的時差,美國等境外學者將主要參與北京時間上午的會議,北京時間下午則安排中國國內學者專場會議。

本屆會議期望回答的核心議題如下:如何描述後疫情時代國家治理呈現的特點和模式?實現國家治理創新和效能提升的路徑是怎樣的?

會議期間,還將組織公共管理院長論壇、公共管理期刊主編論壇、青年學者工作坊、院友論壇等。

## 一、徵文主題

圍繞核心議題,提交的論文應聚焦但並不限於以下具體議題:

後疫情時代的國家治理有哪些特徵?體現在各個公共政策領域有哪些特徵?

後疫情時代的政府組織與管理有哪些特徵?

新冠肺炎疫情如何推動國家治理轉型?

新興顛覆性技術如何賦能和挑戰後疫情時代的國家治理?

如何回顧和總結中國政府的“放管服”改革?

當前政府應該如何更好地營造一流營商環境?

國家治理如何促進公共價值創造?

非營利組織如何參與並提升國家治理?

各國之間如何傳播和學習國家治理創新?

國家治理如何應對各種類型的多樣性?

文化傳統如何影響國家治理的模式選擇和治理

效果?

針對上述議題,我們尤其歡迎從比較視角加以研究。

## 二、徵文要求

摘要的格式要求:摘要應包括論文標題、研究內容和方法,3-5個關鍵詞;格式方面,A4紙排版1-2頁,雙倍行距;12號字體。入選論文為中文或英文,論文摘要提交時請一併註明標題/作者姓名/工作單位/職稱/通訊方式(聯系地址、郵編、電話、傳真和電子郵件地址)等信息。

論文的格式要求:參會論文應具有理論前瞻性和重要現實意義,研究方法嚴謹,論點明確,文獻引用規範。頁面統一按A4紙排版,雙倍行距;12號字體;正文需包含作者基本信息;APA參考文獻格式。

## 三、提交方式和截止日期

參會者可以登錄中國人民大學公共管理學院網站(<http://spap.ruc.edu.cn>),點擊封面圖片進入會議專題進行報名。如果參會者在线提交有困難,可以發送電子郵件至 [internationalspap@ruc.edu.cn](mailto:internationalspap@ruc.edu.cn)。

2021年6月30日:作者提交1-2頁論文摘要

2021年7月15日:主辦方發出論文評審結果通知和會議邀請函

2021年8月31日:作者反饋參會回執並選擇住宿安排

2021年9月10日:作者提交論文全文

## 四、聯系方式

中國人民大學公共管理學院外事秘書曹女士、李女士  
電話:010-82502103、62512119

傳真:010-62516240