

非正式问责、组织学习与政策执行： J市政府职能转变综合改革的案例研究*

阎波 吴建南

[摘要] 在改革“执行难”的困境之中,如何推进改革不仅考验着决策者的政治智慧,更拷问着在依法治国背景下地方治理能力和治理体系的水准。本研究以我国东部地区J市推行行政体制改革的实践为案例,通过观察、访谈和文本分析,归纳了非正式问责对改革相关政策执行的影响。研究发现,以工作会议为形式建立的非正式问责机制集成了促进行为、使用非正式奖惩、非正式监测和部门竞争等因素,发挥了“以柔克刚”的作用,弥补了正式问责机制对激发政策执行动力和意愿的局限性,而组织学习机制对于非正式问责作用发挥具有保障作用。

[关键词] 非正式问责;组织学习;政策执行;改革

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 02-0027-08

一、引言

在近四十年的改革开放进程中,“执行难”一直是屡屡出现的问题,制约着改革目标的实现。党的十八届四中全会提出了“全面推进依法治国”的重大历史命题,要求各级政府依法全面履行政府职能,特别是指出“强化市县执行职责”,旨在着力破解“执行难”问题。在此背景下,许多人士呼吁以正式的问责制度来约束执行者的行为,以期实现政策目标,即“一提改革就讲问责”。但遗憾的是,公共管理领域层出不穷的“问责悖论”表明,正式的问责制度并非包治百病的良药,常遭遇“越强化问责则越难以奏效”的困境。^{[1][2]}那么,摒弃依赖于正式问责制度的传统思维,是否能够通过其它机制促进政策执行?例如,更加灵活的非正式问责及相关联的组织学习等机制是可能的选择。以往研究尚未对此提供答案,而在当前亟待推动改革的背景下,对此问题的探索兼具重大的理论与现实意义。

为此,本文采用案例研究及过程追踪方法,^[3]通过对特定改革事件过程的分析,给出关于非正式问责与政策执行的因果关系解释。在国内缺乏深入的经验研究而国际研究发现存在情境差异的情况下,本文的案

例研究能够为推进地方政府改革提供新的思路与经验证据,同时丰富当代政府问责的理论体系。具体地,本研究使用的所有数据均来源于实地观察、深度访谈和公开发布的网页资料,质性和定量数据能够形成“三角验证”,确保本研究具有足够的效度与信度。

二、国内外研究回顾

在以往研究中,学者多关注目标责任制、行政问责制、绩效审计等正式的问责机制,^{[4]-[6]}而非正式问责的关注较少,仅有少数国际研究在近年来开始对非正式问责进行探讨。研究表明,行为主体通常存在于正式和非正式机制所构造的问责网络之中,^[7]非正式问责的作用也不可小觑。

问责是一种社会关系,即行动者有义务向裁定者解释和说明其行为表现,由裁定者进行评判并使行动者面临特定的后果(正式或非正式的惩罚或奖励)。^[8]在组织理论中,正式问责是指那些组织为了监督和控制成员而采用的相对客观的外部制度体系,例如绩效评估和审计;非正式问责则与此相对,指那些相对主观的内部制度体系,例如组织规范、信念、价值观和文化。^[9]“非正式”可以体现在问责关系的各个环节上,例如非正式的职责、奖惩或主体等。^[10]Romzek等提出,

* 基金项目:国家自然科学基金面上项目“问责机制何以奏效?面向公共部门政策执行的实证研究”(编号:71473190)

作者:阎波,西安交通大学公共政策与管理学院副教授、博士生导师,西安 710049;吴建南,上海交通大学国际与公共事务学院特聘教授、博士生导师,上海 200030

重复互动、信任、促进行为、非正式奖惩和非正式监测等都是公共部门非正式问责机制可能涉及的内容。他们发现,会议是一种能够实现非正式问责的渠道——在科层制下的合作网络中,频繁和持续的沟通使行动者之间产生了一种非正式的规范,尽管没有正式的惩戒,也能够实现行动者对利益相关者期望的管理。^[11]

事实上,问责是一个情境依赖的概念,尤其是通常与社会规范、文化和价值观等有关。^[12]在西方近代社会的历史上出现了诸多的正式问责机制。然而,由于非正式问责具有强调关系、人情、面子等人际因素的独特政治和文化基础,一些学者近年来逐渐意识到非正式问责的重要性。蔡晓莉发现,尽管在中国农村地区的正式问责较为缺失,但嵌入于乡村连带关系的非正式问责依然能够促使基层政府官员向区域社会提供公共物品和服务。^[13]Chen & Huhe 进一步指出,地方政府官员在地方社会网络或群体中的“嵌入性”是形成非正式问责的重要因素。^[14]在这些研究中,非正式问责反映出地方政府官员与其“父老乡亲”之间的非正式契约关系,即生活在乡土社会的地方官员能够意识到当地居民赋予自身的期望,从而形成特定的责任感,并以公共服务来换取这些群体的道德评判和情感认同。然而,对于中国科层机构中的非正式问责研究仍然相当缺乏。

另一方面,中国当代的政策执行是一个涉及问责等多元因素的复杂议题,^[15]仅仅用非正式问责的单一因素来解释政策执行的状况并不充分,而一些新近的研究对本研究提供了启示。Newcomer 等对非政府组织的研究发现,上行问责能够促进内部学习,促使公共服务提供者从战略角度考虑如何处理问题和改变行为方式。^[16]Greiling & Halachmi 认为只有当问责机制促使组织成员做正确的事而非仅仅按部就班地服从规则时,才能获得长期的绩效改进。这种动态化的问责强调网络中的公共机构之间持续地反馈以促成组织学习——即组织中导致个体或群体的知识技能因实际体验而发生相对稳定改变的过程,从而通过多角度的对话来抑制问责机制通常面临的数据操纵和博弈问题。^[17]但是在许多情况下,问责机制反而会抑制组织学习,使政策主体不愿面对潜在的错误。^[18]当问责机制能够对组织成员实现控制和关键性信息反馈时,组织学习才能发生。^[19]在非正式问责条件下也可能存在这一过程,例如 Behn 对 CollaborationStat 的研究就说明尽管不存在正式的科层问责,政府机构也会回应非正式的问责要求,通过会议等形式学习改进城市管理绩效的方法。^[20]

对以往研究的回顾表明,非正式问责与政策执行的关系仍然是一个有待探索的研究议题,组织学习则是其中一个不可忽略的因素,但学术界对于非正式问责、组织学习与政策执行之间的关系研究甚少。在中国当前启动新一轮政府改革并强调问责的背景下,有

必要对非正式问责、组织学习和政策执行的关系进行细致、深入的梳理,提供一个整合性的分析。本文通过一个具体的案例对此进行探索,以期弥补以往研究在此方面的不足。

三、案例描述

本文选取的案例来自于我国东部沿海 J 市的政府改革实践。J 市为地级市,隶属于 Q 市(国家社会与经济发展计划单列市)。2013 年 4 月至 2014 年 1 月,笔者多次赴 J 市进行实地调研,对涉及该市政府改革的部门都先后进行了多轮实地调查和访谈。^①

(一)背景

2013 年 5 月 13 日,李克强总理主持召开国务院职能转变动员电视电话会议,强调以“简政放权”和“强化监管”为思路的政府改革,并且要求“地方政府要跟进”。当年 8 月, Q 市将 J 市列为政府职能转变改革综合试点市,随后 J 市提出以“先行先试、最大限度地扩大改革红利”为总目标,推进政府职能转变综合改革。在经过一系列调整后,该项改革最终以“三减少、四集中、三改革”为主要内容,涉及行政审批、工商登记、行政执法等 10 个领域,共计 41 大类 74 项具体改革任务,四十余个政府部门参与其中。该项改革体现出三方面的基本特征。

首先, J 市的政府改革具有一定的探索性和风险。尽管中央政府对全国各级政府都提出了改革要求,但在中央政府及其部委并未给出清晰、具体的改革要求,而其它地方均未见改革举措的情况下, J 市并无先例可循。作为试点单位, J 市必须通过自主学习来适应自上而下的改革要求,但同时又不得不面对“下动上不动、越动越被动”的潜在政治风险, J 市政府领导对此存有忧虑。

其次,许多基层干部对 J 市推行的政府改革抱有疑虑。访谈表明,一些干部有“怕折腾”的心理,特别是担心改革会影响自身利益,不愿真正推行改革举措。例如,由于担心监管太严,一些部门领导听说所在部门要进驻行政服务大厅之后有明显的紧张感和抵触情绪,找单位人手不足、工作量不大、产生额外费用等各种理由推脱。还有干部对这项改革并不了解,缺乏参照案例和理论指导,目标比较迷茫。

再次,许多基层政府机构的能力有限。例如,由于此次改革需要将大量行政审批事项下放到基层的镇和街道办政府,而这些基层单位从未履行过这些职能,在人力、经验和群众宣传等方面都存在短板,生怕“接不住”下放的权力。一些镇和街道办领导表示“很忐忑”、“心里没底”,不得不专门派工作人员到市里的对口部门学习。另外,行政审批事项信息的并网共享也较为困难,使基层机构担心改革的推进。

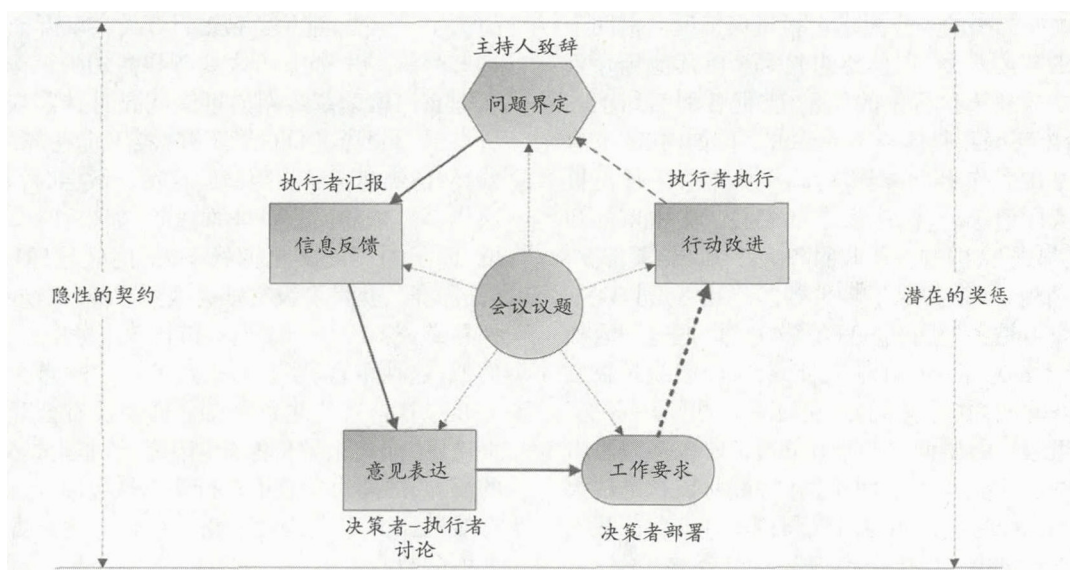
在这种情况下, J 市政府职能转变综合改革面临着

^①文中所陈述的案例内容均来自于调研所获取的文本资料和访谈录音整理资料,作者文责自负。

许多阻力和不确定性。然而从改革的推进状况来看,截止 2013 年底,J 市各项改革都取得了预期的进展,并得到了 Q 市的认可。例如,在此次改革中被视为“简政放权”关键的减少行政审批取得了较为显著的进展,出现了“审批后置”或“容缺审批”等工作流程创新,达到并超出了预期的改革目标。不久,J 市主要领导得以擢升,也从侧面表明其改革表现得到了上级认可。那么,在并未倚重正式问责机制的背景下,J 市是如何实现预期改革目标的?从调研和访谈情况来看,J 市在改革进程中召开的一系列会议可能发挥了关键的作用,锚定了 J 市政府职能转变综合改革的事件史。

(二) 事件史描述

从 2013 年 8 月开始,J 市政府职能转变综合改革工作组(简称“工作组”)成为推进改革的直接决策团体。该工作组对 J 市政府职能转变改革工作领导小组负责,J 市市委常委、常务副市长担任组长,市政府办公室、市监察局、市编委办等 13 个市级重要职能部门领导担任组员。工作组从改革启动开始,定期召开围绕改革工作推进的部门联席会议,集中讨论相关政策的执行议题。除工作组成员外,J 市市委、市政府领导和智库专家也经常出席部门联席会议,必要时还邀请 Q 市有关部门领导参加。



这些会议都按照“议题/问题→信息→讨论→要求”的逻辑进行,如图 1 所示。首先由主持人致辞,说明本次会议的具体事项和目的,明确了讨论的具体问题,之后的讨论都需要围绕着问题展开;接着,各部门分别报告其执行状况,将信息反馈给工作组领导和其它部门;针对反馈的信息,作为决策者的工作组领导及市委、市政府其它领导会与各部门进行对话,进一步澄清现状,各自表达对工作目标推进的意见;最后,工作组领导或市委、市政府其它领导对会议情况进行总结,部署下一阶段工作要求。接下来,各部门需要根据会议情况改进工作,以更好地达成目标执行的要求。

工作组会议具有以下几方面的特征。第一,会议议题明确、集中。尽管“改革”是一个宏大的议题,但工作组通过会议的形式将其“项目化”,即分解为各个部门可以感受到的项目任务,并且在每次会议上聚焦于相对明确、清晰的阶段性目标。在每次会议上,各部门需要报告目标任务推进情况、面临的困难及其解决对策,或由市委、市政府领导对各项任务的推进提出要求。

第二,掌握较充分信息的主持人有效控制着会议过程。设立工作组是常见的组织任务执行模式,其负责人往往决定着组织任务的成功与否。^[21]常作为会

议主持人的 J 市工作组组长有丰富的基层实践经历,熟谙基层工作状况,能够在部门汇报过程中迅速发现并指出与事实不符之处。他在每次会议中都能够切中肯綮地与各部门进行对话,甚至会针对部门汇报半开玩笑地说“你这不是真的吧?”这种看似轻松的方式反而令各部门感受到潜在的压力。

第三,会议参与者形成了一个非正式网络。在科层制形成的部门间正式关系之外,参与工作组会议的各部门由于需要经常见面并交流工作进展,包括与上级领导和外部专家互动,形成了如 Rashman 等所说的非正式网络。一方面,工作组成员“嵌入”在网络之中,如果在同侪面前表现太差会“没面子”。另一方面,相对松散的网络结构更有利于避免思维固化,成员之间能够共同研讨、相互学习。

四、讨论

在传统的组织变革研究中,工作组是组织战略得以推进的一种主要形式,^[22]规范、定期和有效的工作组会议被视为不可替代的管理活动,工作组会议在与解决问题和行动规划等建设性内容有关的方面互动程度越强,组织越容易获得成功。^[23]然而,现有的研究并未充分解释其作用逻辑。在公共管理领域,工作组会议更塑造出一种围绕政策执行的非正式问责机制和

相关的组织学习过程。

(一)非正式问责对政策执行的促进

问责通常是特定行动者向其委托人负责的正式或非正式关系,^[24]而本研究中的非正式问责指的是组织所建立的非正式制度规范,旨在促使特定行动者为其表现负责。根据 Romzek 等学者的分析,公共管理中的非正式问责具备一些核心要素:促进行为、非正式奖惩,以及非正式监测和部门竞争等挑战因素。^[25]这些因素在 J 市工作组会议的案例中都有明确的体现。

1. 促进行为,如频繁沟通、信息共享、承认和及时纠正失误等。在案例中,各部门几乎每周都要对照上次会议中领导提出的工作要求汇报进展情况。借助于这种频繁的双向沟通,工作组组长和 J 市其他领导可以及时地发现政策执行中的偏差,督促各部门纠正失误,乃至给出精确到具体数字的要求。例如,在改革启动初期的某次工作会上,当市行政服务中心主任汇报部门进驻大厅情况时,称达到了 Q 市关于集中审批和“部门应进都进”(即进驻行政服务大厅)的要求,工作组组长打断他,问道:“定了多少数?你说 36 进 33 是不是?……不是,(到底是)怎么个数?你把这个数确定下来,要不都忘了……(他人补充,工作组组长翻阅会议记录)……总共应进 43,这块(你)又说漏了(笑)。”面对工作组组长的质询,“打埋伏”通常难以奏效。市行政服务中心主任不得不纠正偏误,重新核算进驻大厅的部门。工作组组长还专门强调,“不允许部门只把大厅当一个受理窗口、传送窗口”,同时要求“不仅是一窗式,而是多窗受理,随便哪个窗,都接收并负责办结”。这些具体、明确的要求界定了部门责任,避免了部门进驻行政服务大厅沦为走形式,促进了改革目标的落实。

2. 非正式奖惩。有别于奖金、晋升或处罚等正式化的奖惩机制,J 市工作组会议形成了一种非正式的奖惩。例如,在某次工作会上,当市行政服务中心主任说到进驻行政服务大厅的部门时,急于撇清和一些垂直管理部门的工作关系,工作组组长说道:“进了你的大厅就归你管……,(按你的意思)那么这些都不归你管了?为什么不归你管?……那他考核谁来考?你得把他们纳入考核……你不怕他丢了大厅的好名声?(要是)他都在那喝茶看报纸上网,也都没人管他……业务管不住不要紧,纪律必须要管他,把他纳进来,纳进来……哎上次我问你,你还说管(笑),这次怎么又不管了?”正如工作组组长调侃的那样,市行政服务中心主任不能罔顾“好名声”。由于损失厌恶和负性认知偏差的存在,相比于可能获得的奖励,人们往往更在意潜在的损失。^{[26][27]}尽管由于受年龄等因素限制,他个人的晋升空间相当有限,但如果他的声誉受损,不仅今后会被同僚轻视,对于下属也将产生负面影响,这促使他必须对政策执行给予重视,不能表现得太差。问责理论认为,声誉是理解问责关系的一个关键,对声誉的关注

会激发行动者负责任的行为,^[28]本案例则印证了这一规律。

3. 非正式监测和部门竞争。尽管参加工作组会议的各部门在职能、规模等方面各不相同,不具备较强的可比性,但每个部门都不想落在最后。在每次工作组会议上,为了避免成为相对的落后者,每个部门在会议上汇报进展时都想方设法呈现出自己的工作成绩和亮点,产生了“锦标赛”式的竞争;同时,频繁的汇报提供了丰富的绩效信息,让工作组和上级领导能够通过间接地渠道监测各部门的进展。由于部门竞争和非正式监测在客观上强化了各部门的领先意识,从而对各部门产生了压力,避免了频繁召开的会议流于形式。

例如,在一次 J 市主要领导参加的工作会上,市委书记在回顾改革近期的进展状况时,挨个表扬了几乎所有部门领导,但自始至终唯独不提在场的某位部门领导,仿佛忘记了该部门的存在。散会时,我们注意到这位部门领导的表情非常尴尬,如坐针毡。在重视权威、面子的制度文化背景下,部门领导即使没有赢得“锦标赛”、获得上级奖励的强烈意愿,也绝不愿被领导杯葛或“惦记”。与案例中市行政服务中心主任的例子类似,这种语言、姿态所表达的是一种潜在的惩罚,会令政策执行者产生紧张感。即使没有公开、正式的问责制度,部门领导依然能够感受到非正式问责所产生的压力,进而对其政策执行要求做出回应,以顺从的姿态缓和压力造成的紧张感。综合上述分析,可以形成如下命题:

命题 1:在存在竞争和不确定性的制度情境下,非正式问责有助于促使执行者推动改革,完成相关的政策执行任务。

(二)与非正式问责耦合的组织学习

非正式问责只是促进政策执行的重要因素之一,它解决的是政策执行的动力和意愿问题,而不是提升政策执行者的能力。如果说非正式问责强化了政策执行者的执行意愿,产生了“应当落实政策”的意识,那么他们还必须掌握“如何落实政策”的知识,才能具备执行能力,最终促进政策执行。在政府职能转变综合改革中,层出不穷的现实问题挑战着政策执行者分析和解决问题的能力,而非正式问责对于提升执行者解决具体问题的知识和能力很难奏效。在政府科层体系中,一线工作者的行为方式并不仅是简单的遵从规则,^[29]只有当他们具备足够的能力和条件时,才会较好地执行上级的政策目标。案例分析表明,工作组会议所形塑的、与非正式问责相耦合的组织学习对于政策执行者能力提升发挥了重要作用。

组织学习是组织情境下行动者分享其思想和行为方式的过程,^[30]体现为各种不断修正错误和适应环境的组织知识创造活动。尽管按职能分工的政府科层结构有利于将组织“分割”为几个部分去克服难题,但总有难题需要依靠各功能机构协同才能解决,当机构局

限于本职时,这种机构间的鸿沟就会产生组织中的“学习障碍”。^[31]面临着相当阻力和不确定性的J市综合改革如果不能采取有效的机制,也很容易遭遇因部门条块分割和各自为政而出现的组织学习障碍。事实上,工作组会议所营造的跨部门组织间网络不仅形成了非正式问责,也塑造了与之相耦合的组织学习。系统协同论认为,耦合是指两个或两个以上子系统通过彼此动态关联和相互作用产生“1+1>2”的协同放大效应。^[32]这意味着,工作组会议在向政策执行者传导非正式问责压力的同时,也形成了政策执行者共同创造知识去应对挑战的要求,二者共同影响改革中的政策执行。

组织学习帮助各部门政策执行者较好地解决了执行能力和知识不足的问题。正如工作组组长所讲,“改革是一定要改的,但怎么把握度?上级领导指出要改革,但也不要惹事”,因而需要反复研讨和信息反馈。在十八届三中全会之后的某次工作会上,工作组组长特别讲到:“原来我担心的问题,现在(十八届三中全会)公报中都能找到明确的答案。如‘工商后置’,原先担心突破了法律法规,现在公报中明确提到‘先照后证’,很清楚的表述。读和看不一样,看可能会很快,但读要理解其中的意义。可能一句,甚至半句都是一件事。”讨论和沟通使解决问题的知识在参与工作组会议的各部门之间传递和扩散,并不断得以修正。正如J市对改革推进工作的总结中所说,工作组会议“针对改革推进过程中遇到的瓶颈制约”,做到了“集体讨论、调整方法、及时督办”。

具体来说,组织学习对执行能力的促进主要是通过明确目标和辅助决策实现的。在“地方先行”的背景下,J市的政府职能转变综合改革需要明确各项改革举措的执行目标。目标设置理论指出,项目目标越明确则其执行状况越好,^[33]这同样适用于综合改革中的政策执行。在J市推行改革之处,市行政服务中心等部门的许多干部都感到“比较迷茫”,但经过反复开会和与有关部门对接之后,行政审批等各项改革开始变得明确、有序,从考虑“改不改”过渡到考虑“怎么改”。其原因在于,工作组会议中的非正式问责对组织成员实现了 Schillemans & Smulders 所说的“有效控制和关键性信息反馈”,进而激发了组织学习。^[34]而至于“怎么改”的问题,则通过工作组会议探讨改革推进方案、交流各部门做法,以及由各部门介绍国内其它地方的先进经验,形成了明确目标、纠正偏差的重要途径。

逐渐明确的政策执行目标标志着决策者与执行者之间隐性契约的建立。综合改革的决策者与执行者之间并无针对政策执行的显性契约,只有建立起二者间的相互信任和可信承诺,才能够促使政策执行者主动探索政策执行瓶颈问题的解决方案。在工作组会议的互动和共同协商基础上明确政策执行目标是组织学习的阶段性成果,也是明确政策执行者责任和衡量其绩

效的前提,而这迥异于借助压力型体制自上而下层层加码设定目标的正式问责。从政策执行的过程和结果来看,兼顾“法治”和务实的思路逐渐渗透到工作组成员的头脑之中,避免了政策执行的偏差,这种潜移默化塑造隐性契约的方式比起“一提改革就讲问责”的“大棒式”行政更加科学。不仅如此,组织学习过程加深了工作组各部门彼此之间的联系,也巩固了非正式问责关系。根据上述分析,可以得到如下命题。

命题2:组织学习是对非正式问责作用发挥的有益补充,高效、规范的组织学习机制有助于促进政策执行。

(三)寻找改革的方法论:对工作组会议的再思考

成功推进改革需要怎样的方法论?总体上,以往的研究多关注于“试验和试错”等关于改革类型、途径的宏大叙事主题,^{[35][36]}对于组织层面的中观现象缺乏细致的归纳。尽管近期的少数研究已经开始意识到工作领导小组和工作组会议在推进改革与政策执行中的作用,^[37]但对于工作组会议作用机制的研究仍相当缺乏。从本案例来看,J市的工作组会议提供了一种具有启发性的思路。事实上,任务型组织常常采用工作组会议的方式来汇集创意、做出决策和启动变革过程,实现组织的持续改进。^[38]J市的工作组会议也是如此,它借助于非正式问责而不是正式问责,以及与非正式问责有机耦合的组织学习,推进了政策执行和改革进程。

案例分析表明,政府职能转变综合改革需要打破错综复杂的基层利益关系格局,环境的不确定性和政治风险、来自基层干部的质疑和阻力以及执行机构能力的欠缺都会影响改革落实与政策执行。在此情境下,如果一味强调运用正式的问责制度威慑各项改革政策的执行者,反而可能诱发更多的阻力,使J市决策者陷入一种“四面树敌”的困境,产生一系列非预期效果。组织理论认为,领导者和会议成员之间高质量的互动关系能够帮助前者获得积极的组织表现。^[39]公共组织是理性个体的“契约组合”,尽管可以用工具性问责机制约束和惩戒个体成员的机会主义行为,但当个体利益无法得到满足时就会产生悖论式的后果;相反,如果将组织塑造为增强个体组织承诺的“道德共同体”,满足个体自我利益调适的内在需求,就会激发其内在动机和自我实现行为,塑造出培养关系回应能力的问责机制。^[40]在当代中国政策执行领域,“越强化问责越不负责”的“问责悖论”现象屡见不鲜,^[41]足以令人深思。

在实践中,J市政策执行者的部门和个人利益是改革决策者必须考虑的因素。以市行政服务中心为例,尽管J市要求43个涉及行政服务的部门均在行政服务大厅设立办事窗口,但市行政服务中心主任实际上颇感为难,不愿对这些窗口进行考核和管理。其原因何在?首先,这些窗口单位中有41个部门主要负责受理和办理88项政许可事项、36项非行政许可审批事

项,2个部门负责24项便民事项及其相关的项目收费,专业性较强,而行政服务中心缺乏通晓相关专业的复合型人才,存在“外行管内行”的风险。其次,市行政服务中心主要负责大厅重大审批事项、日常行政事务和窗口单位及工作人员的协调、监督、考核,并负责受理、处理和解决各类投诉事件,但总共只有13个编制,既要管理分布在不同楼宇的两个服务大厅,在J市启动改革后还要指导和管理J市下属镇和街道办的行政服务大厅工作,人力资源有限。更重要地是,这些窗口单位与行政服务中心为同级单位(正局/科级建制),且许多都属于垂直管理部门,强调领导关系和业务关系的“条块体制”^[42]制约着行政服务中心对这些单位的管理。

在访谈中,行政服务中心的一名工作人员称,他们人手紧张,特别是从2013年开始经常加班,在4个月左右的时间里“周末及工作日加班量累计达30多次”。尽管他们曾向J市打过报告申请增派人手,也提出抽调部门人员成立行政审批科的设想,但均没有得到上级的积极回应。另一方面,43个部门对待行政服务中心的态度各不相同,有些部门领导很开明、很支持,表示同意“让(行政服务)大厅帮着管”,而一些部门领导则抱怨“多个人管我们”,对进驻行政服务大厅的要求消极应付。其中有些部门人事纪律松弛,如果不进驻大厅则“连工作人员全天在岗都很难做到”,而进驻大厅则很难再偷懒、上网。在这种情况下,市行政服务中心主任深知将所有43个窗口单位纳入行政服务大厅的困难,但其中细节又是“不能说的秘密”。相应地,J市工作组领导对此并非一无所知,如果他们采用正式的“压力型”问责机制,反而容易激起下属更多的不满,对于解决问题毫无益处。

在这种制度环境下,采用何种的机制推进改革的各项政策落实,考验着J市决策者的政治智慧。市行政服务中心最终克服重重阻力,完成了行政审批改革任务。其中,看似常见无奇的工作组会议实质上发挥了“以柔克刚”的作用。在访谈中,一些市行政服务中心的工作人员认为,J市市政府的“权威性”是推动行政审批改革的最重要原因。在他们的语境中,“权威性”不等同于权力,而是指对组织规范的认同。组织规范是在特定社会情境下影响组织行为的非正式规则,能够起到控制组织预期目标实现的作用。^[43]在本文的改革情境下,工作组组长与各职能部门领导形成了一个休戚与共的利益共同体和任务一致的学习集体,具有建立在利益连带关系基础上的非正式权威,反而消解了由于科层体系上下级关系所导致的对立或紧张局面。工作组组长时常以“兄弟”称呼这些各部门下属,正是这种非正式规则的一个体现。并且,尽管行政审批事项减少、下放等增加了基层干部的工作负担,但通过工作组会议集体研判的方式,几乎所有改革事项都是由市委、市政府领导拍板,只要他们按照工作组会议的要求执行有关政策,将政策举措分解细化和落实,就

不会承担巨大的政治风险。由此来看,当政策执行者意识到必须服从上级权威时,维护声誉、主动探索就成为相对最优的选择,从而促进了政策执行,为推进改革提供了一种可能的思路。

五、结论与启示

在改革“执行难”的困境之中,如何推进改革不仅考验着决策者的政治智慧,更拷问着地方治理能力和治理体系的水准。诸多的现象表明,一味依赖于正式、刚性的问责制度来试图强化自上而下的管理控制,未必是唯一的出路,甚至还会成为制约改革进程的消极因素。在此背景下,本文对J市工作组会议的案例分析发现了非正式问责与组织学习对政策执行的积极影响,为探索和凝练改革的方法论提供了思路与经验证据。基于本文的研究发现,可以为推动地方政府改革归纳出以下建议:

第一,强化改革的组织领导。“火车跑得快,全靠车头带”,对于当前政府职能转变改革这样的复杂系统性工程而言,组织领导的作用不言而喻。尽管许多地方都将“组织领导”或“领导重视”置于改革执行方案的显要位置,却常常未能准确定位组织领导的作用。本研究表明,改革的组织领导不能仅仅扮演“橡皮图章”的角色,而应成为非正式问责关系中连结责任、信息和激励的纽带,具有敏锐的政治触觉、专业化的管理水平和“承上启下”的组织协调能力。在实现全面推进依法治国总目标的过程中,更是需要坚持党的组织领导、维护上级党组织的权威。

第二,完善执行的过程沟通。在当前制度环境下,地方政府改革容易陷入偏差和停滞的困境,而有效的过程沟通能够及时启动纠偏机制,使问责成为一个动态、连续的过程,从而真正发挥非正式问责的积极作用。坚持通过工作组会议实现跨部门之间频繁、高效的沟通,对于改革相关政策目标的明确和推进能够起到促进作用。充分、可靠的信息是政府科学决策的前提,在围绕政策执行的过程沟通中,改进组织学习、实事求是地进行合理的再决策很有必要,这也是十八届四中全会所提出的“强化内部流程控制”的一个体现。

第三,探索适宜的网络结构。在“条块分割”的科层体系中,改革相关的政策执行常因组织结构问题而遭遇“梗阻”,应围绕具体的政策执行议题构建合理的组织网络,因地、因时地探索非正式问责和组织学习的作用模式。根据本文的分析,以工作组会议为枢纽的政策执行网络能够发挥重要作用,超越原有科层体系的组织规范是引导政府职能转变的一个可能切入点,而如何根据地方实际情况优化网络结构仍需进一步的探索。在全面推进依法治国的进程中,网络结构优化也是加强统一领导和协调的应有之义。

第四,营造宽容的创新氛围。改革需要创新,特别是通过创新扩散将改革不断引向深入,而无论“壮士断臂”的改革还是“创造性毁灭”的创新都存在成本和风

险,需要审慎处理好问责的机制设计。本文的经验分析表明,“以柔克刚”的非正式问责能够对政策执行产生促进作用,而未必动辄采用“军令状”、“紧箍咒”的刚性问责制度。在全面贯彻落实“依法治国”精神、将法治作为治国理政基本方式的制度背景下,应当依照法治原则施行责任追究和责任豁免,建立科学的改革创新激励机制,营造宽容的创新氛围。①

[参考文献]

- [1] 阎波,吴建南. 问责、组织政治知觉与印象管理: 目标责任考核情境下的实证研究[J]. 管理评论, 2013,25(11).
- [2] 黄溶冰. 经济责任审计的审计发现与问责悖论[J]. 中国软科学,2012(5).
- [3] Levy JS. Case Studies: Types, Designs, and Logics of Inference. *Conflict Management and Peace Science*, 2008,25(1).
- [4] 姜雅婷,柴国荣. 安全生产问责制度的发展脉络与演进逻辑——基于169份政策文本的内容分析(2001-2015)[J]. 中国行政管理,2017(5).
- [5][41] 颜海娜,聂勇浩. 基层公务员绩效问责的困境——基于“街头官僚”理论的分析[J]. 中国行政管理,2013(8).
- [6] 宋涛. 问责机制与网络问责创新内涵的实证检验[J]. 中国行政管理,2013(9).
- [7] Michele J. Gelfand, Beng-Chong Lim, Raver JL. Culture and Accountability in Organizations: Variations in Forms of Social Control across Cultures. *Human Resource Management Review*,2004(14).
- [8][10][24] Bovens M. Analyzing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*,2007,13(4).
- [9] Angela T. Hall, Michael G. Bowen, Gerald R. Ferris, et al. The Accountability Lens: A New Way to View Management Issues. *Business Horizons*,2007,50(5).
- [11] Barbara S. Romzek, Kelly LeRoux, Blackmar JM. A Preliminary Theory of Informal Accountability among Network Organizational Actors. *Public Administration Review*,2012,72(3).
- [12] Angela T. Hall, Fred R. Blass, Gerald R. Ferris, et al. Leader Reputation and Accountability in Organizations: Implications for Dysfunctional Leader Behavior. *The Leadership Quarterly*,2005,15(4).
- [13] Tsai LL. Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China. *American Political Science Review*,2007,101(02).
- [14] Jie Chen, Huhe N. Informal Accountability, Socially Embedded Officials, and Public Goods Provision in Rural China: The Role of Lineage Groups. *Journal of Chinese Political Science*,2013,18(2).
- [15] Li LC. Central-Local Relations in the People's Republic of China: Trends, Processes and Impacts for Policy Implementation. *Public Administration and Development*,2010,30(3).
- [16] Kathryn Newcomer, Laila El Baradei, Garcia S. Expectations and Capacity of Performance Measurement in NGOs in the Development Context. *Public Administration and Development*,2013,33(1).
- [17] Dorothea Greiling, Halachmi A. Accountability and Organizational Learning in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*,2013,36(3).
- [18] Thomas Schillemans, Mark Van Twist, Vanhommerig I. Innovations in Accountability: Learning Through Interactive, Dynamic, and Citizen-Initiated Forms of Accountability. *Public Performance & Management Review*,2013,36(3).
- [19][34] Thomas Schillemans, Smulders R. Learning From Accountability?! Whether, What, and When. *Public Performance & Management Review*,2016,39(1).
- [20] Behn RD. Collaborating for Performance: Or Can There Exist Such a Thing as CollaborationStat?. *International Public Management Journal*,2010,13(4).
- [21] Frederick P. Morgeson, D. Scott DeRue, Karam EP. Leadership in Teams: A Functional Approach to Understanding Leadership Structures and Processes. *Journal of Management*,2010,36.
- [22] Monica C. Higgins, Jennie Weiner, Young L. Implementation Teams: A New Lever for Organizational Change. *Journal of Organizational Behavior*,2012,33(3).
- [23][38] Simone Kauffeld, Lehmann-Willenbrock N. Meetings Matter: Effects of Team Meetings on Team and Organizational Success. *Small Group Research*, 2012,43(2).
- [25] Barbara Romzek, Kelly LeRoux, Jocelyn Johnston, et al. Informal Accountability in Multisector Service Delivery Collaborations. *Journal of Public Administration Research & Theory*,2014,24(4).
- [26] Richard H. Thaler, Amos Tversky, Daniel Kahneman, et al. The Effect of Myopia and Loss Aversion on Risk Taking: An Experimental Test. *The Quarterly Journal of Economics*,1997,112(2): 647-661.
- [27] Hood C. Blame Avoidance and Accountability:

- Positive Negative or Neutral. In: Melvin J. Dubnick, Frederickson HG, editors. *Accountable Governance: Problems and Promises*. M.E. Sharpe, Inc., 2011: 167-179.
- [28] Madalina Busuioc, Lodge M. Reputation and Accountability Relationships: Managing Accountability Expectations through Reputation. *Public Administration Review*, 2017, 77 (1) : 91-100.
- [29] Oberfield ZW. Rule Following and Discretion at Government's Frontlines: Continuity and Change during Organization Socialization. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 2010, 20 (4) : 735-755.
- [30] Lyndsay Rashman, Erin Withers, Hartley J. Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature. *International Journal of Management Reviews*, 2009, 11 (4) : 463-494.
- [31] Senge PM. *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*: Currency Doubleday, 1990.
- [32] 吴今培、李学伟. 系统科学发展概论 [M]. 北京: 清华大学出版社, 2010.
- [33] Jung CS. Extending the Theory of Goal Ambiguity to Programs: Examining the Relationship between Goal Ambiguity and Performance. *Public Administration Review*, 2014, 74 (2) : 205-219.
- [35] Derick W. Brinkerhoff, Brinkerhoff JM. Public Sector Management Reform in Developing Countries: Perspectives beyond NPM Orthodoxy. *Public Administration and Development*, 2015, 35 (4) : 222-237.
- [36] Pollitt C. *30 Years of Public Management Reforms: Has There Been a Pattern? A Background Paper for The World Bank Consultation Exercise*. Public Management Institute, Katholieke Universiteit Leuven: Leuven, Belgium, 2011.
- [37] Qian J. Improving Policy Design and Building Capacity in Local Experiments: Equalization of Public Service in China's Urban-rural Integration Pilot. *Public Administration and Development*, 2017, 37 (1) : 51-64.
- [39] Benjamin E. Baran, Linda Rhoades Shanock, Steven G. Rogelberg, et al. Leading Group Meetings: Supervisors' Actions, Employee Behaviors, and Upward Perceptions. *Small Group Research*, 2012, 43 (3) : 330-355.
- [40] Vosselman E. Accounting, Accountability, and Ethics in Public Sector Organizations: Toward a Duality Between Instrumental Accountability and Relational Response-Ability. *Administration & Society*, 2013, first published online.
- [42] Mertha AC. China's "Soft" Centralization: Shifting Tiao/Kuai Authority Relations. *The China Quarterly*, 2005, 184: 791-810.
- [43] Morrison EW. Doing the Job Well: An Investigation of Pro-Social Rule Breaking. *Journal of Management*, 2006, 32 (1) : 5-28.

(责任编辑 刘 晓)

Informal Accountability, Organizational Learning and Policy Implementation: A Case Study of Municipal Government Comprehensive Reform in City J

Yan Bo Wu Jiannan

[**Abstract**] In the reform of "difficult to execute" predicament, how to promote reform is not only to trial the political wisdom of policy makers, but also challenge the local governance capacity and governance systems according to rule of law. Using the implementation of administrative reform practice from City J in eastern China, this case study summarizes the impact of informal accountability on reform-related policy implementation by observation, interviews and text analysis. The finding shows that informal accountability mechanisms established in the form of team meetings, integrate the facilitative behaviors, the use of informal sanctions, the informal monitoring, the cross-sectional competition and other factors, which play a "softness" role, and make up for the limitations of formal accountability to stimulate motivation and willingness. And meanwhile, the organizational learning mechanism has played a role in exerting informal accountability function.

[**Keywords**] informal accountability, organizational learning, policy implementation, reform, innovation, rule of law

[**Authors**] Yan Bo is Associate Professor at School of Public Policy and Administration, Xi'an Jiaotong University, Xi'an 710049; Wu Jiannan is Distinguished Professor at School of International and Public Affairs. Shanghai 200030