

接诉即办中党员干部担当作为的表现和促进

——基于北京市 100 个案例的分析

辛自强

摘要:担当作为是新时代选拔和评价干部的重要标准。近年来,北京市推出的接诉即办改革对党员干部担当作为提出了新要求。通过分析北京市接诉即办工作的 100 个优秀案例,可以发现接诉即办中党员干部的担当作为包括政治担当、工作担当、善于作为和大有作为四个维度,每个维度亦各有其具体表现;分属于压力型机制、锦标赛机制和心理赋能机制的多种手段可有效用于促进党员干部的担当作为。其中,压力型机制、锦标赛机制已被党政部门广泛使用,也得到学术界较多研究,但心理赋能机制在北京市接诉即办工作中的应有价值还没有得到充分彰显,而通过建构理论模型对认识担当作为的本质及其促进方法的设计具有启发意义。鉴于心理赋能机制在激发治理主体自主动机方面的潜力还没有得到应有的发挥,有必要从社会治理心理学的视角,积极开展对接诉即办工作中作为治理主体的党员干部心理和行为的相关研究,通过心理赋能,加强其心理建设,从内生动力层面促进广大党员干部在基层治理实践中担当作为。

关键词:城市治理;接诉即办;担当作为;心理赋能

中图分类号: D262.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-0751(2023)01-0026-11

担当作为已成为新时代党员干部(具有党员身份的干部)选拔和评价的重要标准。为教育引导广大党员干部以时不我待、只争朝夕、勇立潮头的历史担当努力改革创新、攻坚克难,不断锐意进取、担当作为,2018 年,中共中央办公厅专门印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》,并发出通知,要求各地区各部门结合实际认真贯彻落实^[1]。2022 年,习近平总书记在党的二十大报告中再次明确提出,要“激励干部敢于担当、积极作为”,要求党员干部“带头担当作为,做到平常时候看得出来、关键时刻站得出来、危难关头豁得出来”。作为一个使命型政党,中国共产党一直强调为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心使命,

因而担当作为是其对所有党员干部的必然要求。

自 2017 年以来,北京市不断探索并逐渐形成接诉即办这一原创基层治理模式。接诉即办制度的建立、运行及其实际治理效能的发挥,离不开广大党员干部的积极参与和担当作为。不过,目前学术界的研究主要关注的是制度体系问题^[2],对其中人的因素,尤其是党员干部担当作为的问题很少关注^[3]。本文在分析北京市接诉即办工作 100 个优秀案例的基础上,提炼接诉即办中党员干部担当作为的典型表现及其促进机制,通过必要的理论建构,以期从学理层面深入认识党员干部担当作为的内涵及其表现,从而为推动接诉即办工作模式持续发展提供对策建议。

收稿日期:2022-10-20

基金项目:北京市社会科学基金重点项目“接诉即办中党员干部担当作为的内生动力和行为模式研究”(22GLA002)。

作者简介:辛自强,男,中国人民大学心理学系教授、博士生导师(北京 100872)。

一、担当作为的内涵和表现问题：从一般到特殊

担当作为是近年来我国政治语境中的一个高频词。党中央之所以高度强调党员干部的担当作为,是为改变部分干部“多一事不如少一事”的求稳避责心态,是为解决部分干部“为官不为”或“在其位,不谋其政”的情怠问题。

如何从学理层面界定担当作为这一政治话语中的日常概念,学者们见仁见智。有学者认为,习近平总书记有关“五个敢于”的论述就是对党员干部担当精神的高度凝练和概括^[4]。在2013年全国组织工作会议上讲话时,习近平总书记要求党的干部“面对大是大非敢于亮剑,面对矛盾敢于迎难而上,面对危机敢于挺身而出,面对失误敢于承担责任,面对歪风邪气敢于坚决斗争”。于是,有研究者直接将这“五个敢于”的表述转化为问卷题目,用以简洁地测量干部的担当作为表现^[5]。不过,“五个敢于”原本侧重于政治担当精神的要求,若直接将其等同于一种具体的行为表现并询问党员干部是否这么做,似乎很难反映出“五个敢于”论述的理论高度。究竟如何界定担当作为的本质,目前学术界仍莫衷一是。此外,还有些文章在经验思辨层面讨论党员干部担当作为的影响因素以及改进之策^[6],或者论证敢担当和善作为之间的辩证关系^[7],却很少从学理高度阐明担当作为的确切内涵。

要准确分析这一概念的内涵,还应仔细解读党的政策文件。段哲哲等学者通过分析中央和16个省(区)有关干部担当作为的政策文件,结合专家和干部访谈,提出担当作为至少包括四个方面的内涵或者说四个维度:一是政治自觉(愿意为),它是向上负责与向下负责的有机统一,向上负责即忠于党的领导并坚决执行党的路线方针,向下负责就是全心全意为人民服务;二是专业主义(能够为),它强调的是干部的专业化,包括专业能力与专业自主性两个指标;三是勇于承担任务(主动为),它指勇于承担任务的“实务经历”,包括日常工作与非日常任务两个指标;四是取得良好绩效(为得好),包括外显绩效与潜在绩效两个指标^[8]。

上述理论框架总体合理^[8],但仍有可改进之处。一方面,每个维度的具体表述还可斟酌。例如,“专业主义”的提法容易被误解,因为担任党员干部者并不一定要受过某种专业训练或具有特定专业的

技能,而是强调要具有“岗位胜任力”,它是保证干部按照岗位任务要求“能够为”或者“善于作为”的主体素质;而且从字面意思来理解,担当作为未必要求以“专业主义”为前提或表现。为此,有必要重新凝练担当作为的理论表达。

本文认为,担当作为是由“担当”和“作为”两个概念合成的概念。对于党员干部而言,“担当”包括两重内涵:一是政治担当,主要指忠诚于党和人民,拥有对党忠诚的政治品格与全心全意为人民服务的宗旨意识;二是工作担当,强调在日常工作岗位上忠于职守(尽日常之职),在关键时刻勇挑重担(担非常之责)。“作为”同样包括两重内涵:一是“能作为”(善作),即具有良好的岗位胜任力,具有善于作为的意识和能力;二是“有作为”(善成),指切实做出绩效,包括显在绩效和潜在绩效。概括而言,党员干部担当作为包括四重内涵(或维度):一是政治担当;二是工作担当;三是善于作为;四是大有作为。

以往理论观点对担当作为内涵的辨析和界定^[8],是就所有党员干部概括而言的,体现的是担当作为的普遍内涵,而它是否适合特定的工作背景、特定领域或类型的党员干部,还需要具体问题具体分析。本文的一个重要目的即是,以担当作为的内涵和表现存在理论一般性和具体领域特殊性的问题为理论假设,将上述一般性理论认识细化到接诉即办的具体工作背景下,阐明接诉即办中党员干部担当作为的具体内涵和特定表现。

二、接诉即办对党员干部担当作为的要求及其促进问题

接诉即办是近年来北京市经过反复探索而形成的一种城市治理模式。接诉即办的前身是2017年兴起的“吹哨报到”机制,这一阶段通过“街乡吹哨、部门报到”改革实现了政府功能的条块协同,强化了城市治理能力。自2019年起,“街乡吹哨”逐渐向“群众吹哨”延伸,让群众的诉求吹响城市治理的哨声,从而转入接诉即办阶段。2019年6月,北京市有关部门印发《关于优化提升市民服务热线反映问题“接诉即办”工作的实施方案》,以“12345”市民服务热线平台为基础大力推进接诉即办工作;2020年10月,北京市委、市政府印发《关于进一步深化“接诉即办”改革工作的意见》,继续完善其领导和工作体系,健全受理渠道、诉求分类处理等机制;2021年9月,《北京市接诉即办工作条例》正式出

台,接诉即办进入法治化发展轨道;2021年11月,北京市委深改委通过《关于推动主动治理未诉先办的指导意见》,指出不仅要开展“应诉式”的具体问题解决,更要将诉求问题转变为主动治理任务,主动做好超大型城市治理工作。

接诉即办作为系统的改革实践,是由上述一项项政策文件、法规条例不断推动、引导和制度化的。对此,公共管理学、政治学等领域的学者从一开始就积极研究并出谋划策。例如,有学者从互动治理角度,基于“技艺—人工品”分析范式,讨论了反馈机制、考评机制、激励机制、披露机制、学习机制、认同机制等在接诉即办过程中对实现不同治理主体之间有效互动的积极作用^[9],或者基于绩效反馈和绩效差距理论,揭示“热手效应”对于接诉即办绩效的正面影响作用,专门探讨相关绩效管理机制的运作情况^[10];有人分析了接诉即办工作中的党建引领机制、联合执法机制、绩效评价机制问题^[11],或者专门探讨如何从制度设计角度实现以党建引领接诉即办这样的基层社会治理模式^[12];还有学者侧重于分析大数据技术在接诉即办中的作用^[13],或者以被动式回应与主动式回应的划分为基础,分析如何实现混合型诉办关系的治理样态,即将接诉即办、未诉先办、不诉自办综合起来探讨^[14]。可见,对接诉即办的探讨已然成为学术热点,不过这些既有研究大多关心的是制度和机制问题,只有个别研究专门关注了人的因素,如公众参与的作用和引导机制^[15]。目前,几乎看不到从心理学或者具体说是从社会治理心理学的视角^[16],对接诉即办工作中的治理主体即党员干部开展的心理和行为的相关研究。

制度体系的建立和完善的确是做好接诉即办工作的基础,此外还应着重考虑人的因素,尤其是参与此项工作的广大党员干部的担当作为问题。这是因为群众诉求的承接和办理工作是由一名又一名党员干部用实际行动完成的。党员干部能否担当作为是决定接诉即办治理模式有效运行的一项基本条件,是决定这项改革成败的一个关键性因素。反过来,接诉即办工作也为党员干部担当作为赋予了新的要求和特定的内涵。首先,接诉即办是落实党以人民为中心的发展思想的生动实践,党员干部必须有高度的政治担当精神。其次,接诉即办是首都基层治理的改革创新举措,党员干部必须在这项实践中敢于担当,敢于啃硬骨头,以巨大的勇气推进理论和实践创新,以足够的智慧创造性地解决实际问题。再

次,接诉即办是基层治理的系统工程,涉及复杂的制度体系、工作体系、工作机制,有关党员干部要善于宏观把握,精准切入,善作善成。最后,接诉即办是一项实实在在的工作,是为群众办实事的工作,每名党员干部都要在各自岗位上有所作为,做出实绩,取得实效。

为让广大党员干部勇于担当作为,在接诉即办工作的实施过程中需要建立相应的促进机制。《北京市接诉即办工作条例》共设五章,其中第四章的标题是“保障监督”,专门用一章来说明接诉即办工作的考评制度和考评办法、公众和媒体监督、监察机关的专项监督、违规处罚、容错纠错机制等具体内容,这些举措的目的是为了促进党员干部的担当作为并最终推进接诉即办工作。值得注意的是,这些做法(除了“容错”机制)侧重于制造一种“压力型的机制”^[17],来压实党员干部的工作责任^[18]。同时,该条例对正面激励问题着墨不多,只有一条提到要“对接诉即办工作中作出突出贡献、取得显著成绩的单位和个人,给予表彰、奖励,宣传推广先进经验”。该项工作条例作为一种法律文本,受限于篇幅不能过多地在文章中展开论述,下文分析的接诉即办工作案例材料也许能够从另外一个层面详细介绍更为多样的促进党员干部担当作为的手段和机制。

三、从案例透析“局内人”视野下的担当作为概念

对接诉即办这样的新生事物,最了解实际情况的正是参与到此项工作之中的党员干部,他们作为“局内人”可以提供相关的直接经验。2022年5月18日,北京市委、市政府发布的《关于表彰北京市接诉即办工作先进典型的决定》认定并表彰了100个优秀案例。2022年6月6日,北京市前线杂志社的“前线客户端”发布了上述100个案例的详细材料,共计约23.5万字。这些案例材料提供了“局内人”视野下接诉即办工作的真实图景以及对担当作为概念的集体建构。

在这100个案例中,有82个案例采用了相同的固定文本结构(应该是案例征集时就作了统一规定),均包括“核心提要”和正文的“案例背景”“主要做法”“经验启示”四个部分,正文内容均为每个单位或机构(主要是党政机构,也包括少量企事业单位等)介绍自身案例的背景和做法,并分析其中

的经验启示。这些案例的篇幅非常接近,每篇平均长度约 2580 字,案例题目都采用“单位名称+工作内容”的结构,例如《海淀区甘家口街道:党建引领,高位协调,推进央产小区难点诉求解决》。其余的 18 个案例有所不同,每篇案例文本是一项典型接诉即办工作的纪实报道;每篇篇幅近似,平均长度为 1250 字,并配有三幅写实照片;每篇的题目结构也基本相同,例如《把群众事当家事,化解预付费难题——石景山区市场监管局成功协调解决预付费纠纷》。案例结构的规整程度表明,无论是其生产、申报,还是评选都经历了严格的过程,是复杂的集体行动的结果。

这些案例的文本材料均出自参与此项工作的各级党政部门、企事业单位等,是这些机构的负责人、分管干部和执笔者等集体智慧的结晶,是他们反复叙述和书写的结果。一方面,这些文本的生产建立在一种“重复情节记忆”基础上,所记述的基本情节具有真实性^[19],能在相当程度上反映出接诉即办工作中党员干部担当作为的实然状况。另一方面,这些文本也代表了每个集体对共享现实的特定表征方式,存在一定主观性的集体建构。这是因为即便基于同样的事实,某一文本对事实的组织框架以及用以表达的观点,依然只是“一种”建构而已。例如,文本是否包含对担当作为相关内容的记述,本身就表明了“作者们”对该内容的理解和看待方式。当然,严格区分上述两个方面非常困难,甚至也无必要。我们将在这种混合的方法论认识基础上,通过对案例文本的定量和定性分析,来揭示文本对基本事实和情节的报告背后所潜藏的对担当作为概念的理解方式,以及案例所使用的促进担当作为的手段和机制。

为此,本研究对 100 个案例文本进行了定量和定性分析。定量分析采用在线分词工具“微词云”1.0 进行分词与词频统计。一是分析所有案例文本的词频,以了解高频词的使用特点,并专门考察“党员干部”“担当作为”等词汇的使用频次;二是重点分析与担当作为直接有关的段落,有针对性地了解接诉即办工作中担当作为的相关概念网络。对文本的定性分析则采用思辨方法。一是对担当作为直接相关的段落以及所有案例文本中有关的内容进行提取和语义分析;二是进行概念辨析和命名、概念比较和归类,并建构概念体系,以确定人们如何理解担当作为的内涵和具体表现,以及具体采用的促进方法。

四、关于 100 个案例文本的主要结果分析

(一) 结果 1: 案例文本的词频特征与概念网络的定量分析

本研究采用“微词云”1.0 对全部案例文本进行分词与词频统计。具体方法是以“2 字及以上”为分词标准,并指定仅分析词性为名词、动词、形容词、自定义词等 27 类词性的词,结果获得总词数 10265 个,其中频次大于或等于 25 次的词共 462 个。图 1 为前 100 位高频词的词云图,字号越大表示该词出现频次越高,从中可以直观地看到接诉即办案例文本的关键词汇分布情况。分析结果表明,从案例文本中获得的高频词可以按照某种语法结构连缀在一起:即接诉即办工作主要面向广大“群众”“居民”“市民”“企业”通过“热线”反映的各种“诉求”“问题”,动员有关“部门”“街道”“社区”,通过“创新”“机制”,开展“基层”“治理”,以“服务”“人民”(本句引号内为频次最高的高频词)。



图 1 所有案例文本中前 100 位的高频词词云图

在所有案例文本中,“干部”“党员”“党员干部”出现的次数分别为 107、83、39 次,类似的指称还有“领导”(148 次)、“工作人员”(127 次)等,研读文本后可以确认这些词汇基本都是对从事接诉即办工作的个人或主体的指称,简言之,这些人是服务者。与之形成鲜明对照的是,作为接诉即办工作服务对象的“群众”(880 次)、“居民”(686 次)、“市民”(297 次)、“人民”(154 次)、“村民”(108 次)、“百姓”(77 次)等称谓不仅更为多样,且出现频次亦明显更高。可见,接诉即办是领导、干部、党员一起服务广大群众和人民的一项工作。这些优秀案例的文本记述了如何开展这项工作,并提炼出了一些成功的或成熟的工作经验。由于引发每一次接诉即办工作的诉求主体主要来自人民群众,所以工作的

方式是党员干部“围着群众转”,与人民群众相关的称谓词汇就特别多,这正是对“以人民为中心的发展思想”的直观诠释。此外,有关服务者和服务对象的称谓词汇的使用频次差异也是由这些案例的讲述角度所决定的,主要是从作为服务者的党政机关和党员干部(作为人民公仆)角度讲述的。在所有案例文本中,“担当”一词出现 69 次,经人工检查可以确定都是在承担责任的意义上使用“担当”一词,如“主动担当”“履职担当”“为担当者担当”。“作为”一词出现 170 次,人工检查发现大部分情况下都是在“当作”的意义上使用该词,只有少数情况是在采取行为并做出成绩这个意义上使用,即本文关注的词义,如“主动作为”。而担当作为作为一个完整词共出现 24 次,其词义均为本文所关注的含义。

接下来,为确定担当作为一词使用的具体语境,本研究从所有案例文本中,以自然段为单位专门抽取所有包含该词的自然段。在 100 个文本案例中,有 18 个案例至少各有一个段落出现担当作为一词,其中一个案例在题目上就包含了该词,最终获得有关担当作为的文本共 4187 字。对这些文本内容进行词频统计以确定人们在使用担当作为一词时所激活的概念网络,分词统计获得总词数为 735 个,其中大于或等于 5 次的词共 54 个。在图 2 中,呈现的是频次排名前 20 位的高频词,大体来看,这些词可以分成多组:“接诉即办”“工作”“问题”“解决”“协调”“治理”“施工”等词反映了工作担当的内容和方式;“群众”“居民”等词代表接诉即办工作服务的对象(他们是党员干部工作“作为”的受益方);“部门”“社区”“基层”“党组织”等词反映了参与接诉即办工作的机构主体,“干部”是从事接诉即办工作的个人主体;担当作为是对这些机构和个人的工作要求,“考核”是促进工作主体担当作为的主要手段。在文本案例分析中,不仅要关注上述热词的频次,更要关注它们之间的关联性。图 2 所显示的内容体现了前 20 个高频词的“相关性”,反映了这些热词之间的“概念网络”。“相关”标准为任意两个词汇在同一段落出现的次数,连线表示两端的词存在相关,线段长度表示相关程度,距离越短则相关越紧密。从图 2 可见,与担当作为关联最紧密的词为“群众”“社区”“部门”“解决”“问题”等,这说明案例文本主要表达的是机构主体担当作为所指向的内容和对象,即由相关“部门”“社区”为“群众”“解决”“问题”。

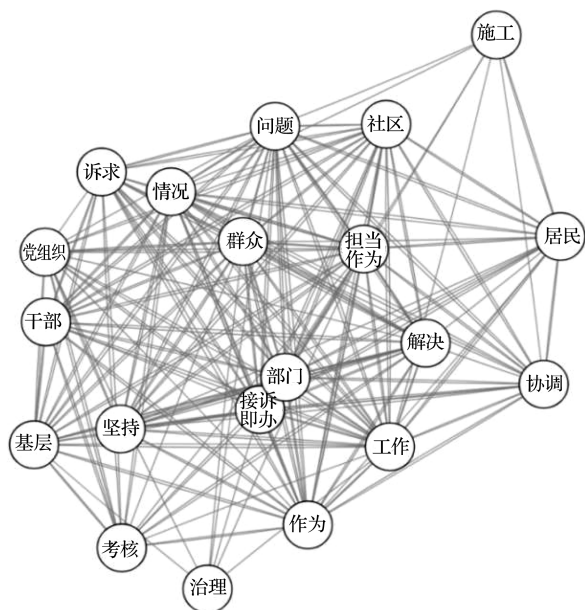


图2 担当作为文本中前20位的高频词相关图

综合上述分析可得出如下结论:其一,如果放在整个接诉即办案例文本中来看,担当作为并非关注重点,因为党员干部担当作为只是完成接诉即办工作的表现或条件之一,“作者们”在书写案例文本时无需对此过多着墨,故只有 18% 的案例直接提到了担当作为一词。其二,如果用“放大镜”专门观察这些文本中直接与担当作为相关联的段落,则能更为清楚地看到与担当作为相关的概念网络(如图 2 所示):即担当作为是“干部”“部门”“社区”为“群众”“解决”“问题”的过程。

(二) 结果 2: 案例中担当作为内涵和表现的定性分析

只做词频分析难以深入揭示担当作为这一概念与其他概念的关联逻辑,以及它们确切的语义和语境。因此,还应对文本的语义进行更为直接的分析,即在所有案例中搜寻能体现党员干部担当作为表现的描述,分析这些表现如何体现担当作为的概念内涵。

1. 政治担当

北京市开展接诉即办改革本身就是政治担当的体现:一方面,坚决贯彻习近平总书记对北京系列重要讲话精神,用创新实践回答“建设一个什么样的首都,怎样建设首都”这一重大时代课题;另一方面,坚持以人民为中心的发展思想,通过接诉即办改革主动回应市民关切,努力办好群众身边的操心事、烦心事、揪心事。各级党员干部在开展接诉即办工作时同样以这种政治担当要求自己。例如,北京市门头沟区的案例材料中写道,要坚定践行习近平总

书记“人民城市人民建,人民城市为人民”要求,牢记市委主要领导强调的“接诉即办最能检验为民情怀和担当作为”要求,区委书记多次召开会议亲自研究部署体制机制改革工作,牵头制定全区接诉即办工作实施方案,进一步压实各级党组织主体责任,发挥基层党组织的战斗堡垒作用,激励党员干部担当作为。

2. 工作担当

案例材料强调最多的是各级主要领导尤其是“一把手”的工作担当,之所以侧重在此,是因为这些案例材料几乎都是代表党政机关或一个部门来书写的,作为一个“组织”的工作担当,自然首先是负责人的担当。北京市委深改委“接诉即办”改革专项小组办公室的案例材料写道,“市委主要领导每半月审阅 27 个问题的量化工作进度”,“市政府主要领导不定期专题调度难点问题”,“9 位分管市领导亲自挂帅”,通过强化“书记抓、抓书记”,“压实各级党组织主体责任”,“市级各部门、各区、街道乡镇党委书记亲自抓,亲自到基层一线解决问题”。总之,在案例材料中,“工作担当”往往被解读为各级党政主要领导重视并“亲自”处理接诉即办工作,这种重视不仅是高高在上的指挥协调,更强调他们下沉到基层和一线去解决实际问题,即领导“下基层、跑工单、走流程、蹲点位”。

3. 善于作为

善于作为的前提是形成解决问题的规律性认识,掌握或提出有效的工作方法。例如,北京市委深改委“接诉即办”改革专项小组办公室在案例材料里介绍了北京市如何通过“每月一题”工作方法解决城市治理中的系统性问题,即“每月一题”实行清单式管理、项目化推进,12 个主责部门会同 50 余个配合单位对 27 个具体问题制定“一方案三清单”(一个问题解决方案,任务清单、责任清单、政策清单三种清单);27 个具体问题均明确量化目标任务和进度安排,强化项目管理和过程管控;同时,通过分析群众诉求,明确 27 个问题诉求工单的主要问题类型和高频点位,有效规划解决问题的作战图。又如,北京市西城区医疗保障局鼓励干部紧盯诉求件背后的普遍性问题和规律性问题,将工作中偶然得到的经验做法提炼成制度,用具体制度解决某一类问题,从而避免问题再次发生。这些例子都重视介绍各级党政部门和党员干部在接诉即办中善于作为的具体内容,及其不断加强善于作为能力保障的经验做法。

4. 大有作为

接诉即办是一项务实的工作,关键在“办”,即问题是否解决,相关工作是否最终取得实效和实绩,是第一位的。衡量工作绩效的显在绩效指标有两类:一类是实际问题解决状况,如老旧小区完成改造的户数和质量,为某小区解决历史遗留问题并办好房产证等事宜;另一类是整体的诉求响应率、解决率以及满意率,这“三率”是北京市考核接诉即办工作质量的主要量化指标,大部分案例材料都会提及本部门的有关数据。除了量化指标,这些案例也经常提及各种定性的评价或反馈,如老百姓送来的锦旗、表扬信,这是群众满意度的直观表达;或者是相关党员干部获评“先进”或“优秀”的人次、奖次。同样值得重视的是潜在绩效,一些案例包含了这方面的介绍,只是表现潜在绩效的方式各不相同。比较典型的潜在绩效表现是创立了一些具有特色的工作方法(像“三上门工作法”“18 个专属工作法”“圆桌工作法”)、工作机制(如“四民机制”“面向村民的政务服务代办模式”)、工作经验(如“诉求解决智库”)。除了上述特定的绩效内容,接诉即办工作最大的潜在绩效是进一步转变了机关和干部的工作作风,激励了党员干部的担当作为精神,密切了干群关系,最终开辟出群众诉求驱动治理模式创新的具体路径,激发了党员干部主动治理的使命感和工作热情。

(三) 结果 3: 案例中担当作为促进手段的定性分析

在所有 100 个案例中,有很多案例较为细致地谈及了如何促进接诉即办工作和党员干部担当作为,据此可概括出七种促进手段。以下按照其被提及的频次逐一介绍。

1. 以考评考核作为基础手段

《北京市接诉即办工作条例》规定,对该工作的考评“以响应率、解决率、满意率为核心内容”。例如,北京市怀柔区政务服务管理局实行绩效“双考核”制度,每月通报接诉即办的“三率”数据排名,以促使党员干部担当作为。接诉即办并非普通的行政工作,它一直由市委主抓,始终以党建为引领。因此,北京市委组织部在案例里写道,近年来已将接诉即办工作纳入基层党建述职考核,全年接诉即办“三率”得分与基层党建现场测评得分一同纳入综合考评成绩。在北京市西城区政府对街道党建的考核成绩中“接诉即办”成绩占比 60%,在街道对社区党组织书记的考核中“接诉即办”成绩占比 50%,以

考核倒逼责任落实。

2. 以监察监督作为警示手段

北京市委组织部坚持每月约谈接诉即办排名靠后的街乡镇、部门和企业, 给其把脉问诊、提醒督促。下级组织部门也沿用这一做法。市、区纪委、监委主动介入, 重点督察在解决群众诉求中不作为、慢作为、乱作为的部门和干部, 推动基层履职尽责、担当作为。例如, 北京市通州区新华街道纪工委、监察组就将所有接诉即办工单办理情况纳入监督范围, 对缓办、慢办的责任人进行约谈。

3. 以提拔奖励作为硬激励手段

各级党委和组织部门会对接诉即办中成绩显著、能够担当作为的干部给予表彰、提拔或重点培养。此外, 物质奖赏也是常用激励手段。例如, 北京市门头沟区 2021 年为接诉即办工作设立专项奖励资金, 激发各镇街的主动性和积极性, 全年发放奖金 386 万元。北京市怀柔区政务服务管理局每月安排区级财政资金, 对综合成绩排名进入全市前 10 名的镇乡街道各奖励 100 万元, 对绩效排名全区前 5 名的镇乡街道共同奖励 100 万元, 同时规定奖励资金全部用于解决群众诉求和乡村建设。

4. 以社会声誉作为软激励手段

通过媒体宣传、领导表扬等方式可以给敢于担当作为、工作成绩突出的干部建立良好的社会声誉, 这种声誉机制是一种成本低廉且效果持久广泛的软激励手段。例如, 北京市门头沟区与北京日报社共同推出《门头沟接诉即办的“密码”》网络微视频纪录片; 利用“京西门头沟”微信、微博、视频号等各类媒体平台, 开设“我为群众办实事”“门头沟接诉即办”等话题专栏, 推送接诉即办案例报道。这些媒体宣传内容得到数百万次阅读、观看, 自然会对被报道的干部形成精神激励作用, 并引发更多干部学习和效仿。又如, 针对办理成效好的优秀案例, 北京市通州区新华街道主要领导通过“点赞”“一事一评”等形式给予鼓励, 并通过机关电子屏和微信公众号进行宣传, 增强示范作用。

5. 以揭榜挂帅作为竞争激励手段

在竞争上岗、竞争担责的过程中, 干部的工作热情也会被激发出来。例如, 北京市西城区医疗保障局出台《改革攻坚“揭榜挂帅”实施办法》, 聚焦 12345 热线反映的困扰百姓的痛点、难点、堵点问题, 设置“改革任务榜”, 邀请干部“揭榜”, 让有想法、有能力的干部“挂帅”攻坚, 让“想干事、能干事、干成事”的干部脱颖而出。

6. 以能力提升作为保障手段

接诉即办作为改革举措, 对党员干部的工作认识、意识、能力都提出了更高要求。为了帮助干部克服“本领恐慌”, 很多机关机构加强了教育培训。例如, 北京市西城区医疗保障局编制了接诉即办典型案例集, 通过案例培训引导工作人员提高办事本领; 北京市通州区新华街道不仅加强相关的工作法规、政策、制度等的业务培训, 还通过优秀案例开展“群众工作方法”教育, 推动群众路线的工作方法落到党员干部的日常工作实处。

7. 以人文关怀作为支持手段

关于以人文关怀作为支持手段比较典型的案例是, 北京市通州区新华街道以人文关怀激发工作人员“我愿办”热情的具体实践。街道党工委结合不同干部能力、特点, 定期开展“一对一”谈心谈话, 及时关心和了解干部思想动向和生活情况, 为他们加油打气, 从而调动干部的精气神, 营造干事创业的良好工作氛围。又如, 民盟北京市委曾根据北京市政务服务管理局的实际需求, 为 12345 市民服务热线工作人员举办专业知识讲座、书画艺术培训, 还对其开展职业辅导、心理疏导等, 并取得了明显成效。但也需要看到, 就目前的案例而言, 以加强人文关怀促进党员干部担当作为的典型案例还比较少, 即便在案例文本中提到“关怀”一词, 也都是指党委政府、党政干部对群众的关怀, 对党员干部的精神和心理关怀很少涉及。

五、接诉即办中担当作为的 四维模型分析

上述对 100 个案例文本的定量和定性分析结果为理论建构奠定了主要基础。从宏观上来看, 接诉即办改革的推出是为了解决党政机关和党员干部担当作为的问题, 它本身体现的是一种政治担当, 是忠于党的路线方针政策的行动体现, 是对党以人民为中心的发展思想的落实和实践, 是忠于党、忠于人民的有机统一。从微观上来看, 接诉即办作为党政部门的一项专项工作, 在其具体推动过程中, 需要以广大党员干部的担当作为为基本条件。前文基于以往理论观点所推演出的担当作为的“四重内涵”(或四个维度)^[8], 即政治担当、工作担当、善于作为、大有作为, 在接诉即办工作中均有体现, 显示了上述四重内涵在理论和实践中所具有的普遍适用性。然而, 接诉即办工作并非哪个部门的独有工作, 它涵盖了

几乎所有的各级党政职能部门,还涉及相关的企事业单位。因此,推动接诉即办工作,就内在要求所有参与其中的党员干部都要担当作为。在“政治担当、工作担当、善于作为、大有作为”四重内涵中,政治担当是一种普遍性要求,适用于所有党员干部,而且它是原则性的、引领性的,决定着并具体落实在后面的三重内涵中。后面三重内涵都是在具体工作层面的担当作为,其具体表现具有一定的领域特殊性。

(一) 工作担当的特殊表达

上述案例材料在工作担当方面强调最多的是各级主要领导干部,尤其是“一把手”的担当问题,这主要是因为接诉即办作为北京市的一项重大改革,被定位为“一把手”工程。对“一把手”的工作担当,不仅强调其统筹谋划、总体管理的工作能力,更着重要求“一把手”要深入基层和一线,抓实际问题,解决难点问题,带头“啃硬骨头”。正如《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》中指出的,“各级领导干部要切实发挥示范表率作用,带头履职尽责,带头担当作为,带头承担责任,一级带着一级干,一级做给一级看,以担当带动担当,以作为促进作为”^[1]。接诉即办工作是面向北京市基层治理问题的重要改革,主要通过党政力量下沉的方式来解决基层治理难题,回应群众现实诉求。这就对各级主要领导和“一把手”提出了更高的工作担当要求,即上级党政力量是否能够下沉,是否能够切实解决群众急难愁盼的实际问题。

(二) 善于作为的特定表现

接诉即办工作可以分成两个层次:一是日常的应诉型工作,即就事论事地解决老百姓的特定诉求,12345 热线接到的大多数电话内容都是这个层面的诉求。例如,针对群众反映的某个老旧小区公共照明不足问题,相关职能部门安排人力、物力资源维修、完善小区公共照明设备,即可解决问题。二是系统性诉求的解决。如果某个领域、某个区域、某个时段总是有一些类似的高发性诉求,那么它们反映的应该具有一定普遍性和系统性的问题。要衡量工作是否属于“善于”作为,主要关注的就不是日常应诉工作的完成情况,而是看治理主体是否能够形成对系统性诉求的成因和机理的规律性认识,并由此找到科学有效的解决思路和工作方法,即治理主体是否具备回应超大城市治理的难点问题、根本性问题。因此,很多案例中着力刻画的多是各机关和部门如何解决系统性诉求。在接诉即办工作中,群众诉求所传递的是问题信号,各级党员干部不仅要回

应某个具体的诉求,更要“举一反三”地找出系统性问题,开展主动治理,甚至像医生那样治“未病”。这就对党员干部的治理能力提出了新的挑战和要求,要求他们必须像“管理科学家”那样具有不断探索未知世界的能力,提高对问题本质的认识水平,能够提出解决问题的创新方法。

(三) 大有作为的多样化体现

在接诉即办工作中,衡量各级党政部门和党员干部是否有所作为的显在绩效指标,是以“三率”为核心的具有可见度的各种量化或定性指标。这些显在绩效指标是大部分案例都充分关注的。然而,若要从“有所作为”上升到“大有作为”的层次,就要更加注重潜在绩效指标:其一,在工作层面上能否创新工作机制和工作方法,能否提炼出可推广的治理模式;其二,能否在党员干部的工作作风、干群关系、整体治理效能这些相对宏观和弹性的层面上取得“可识别”的进步。

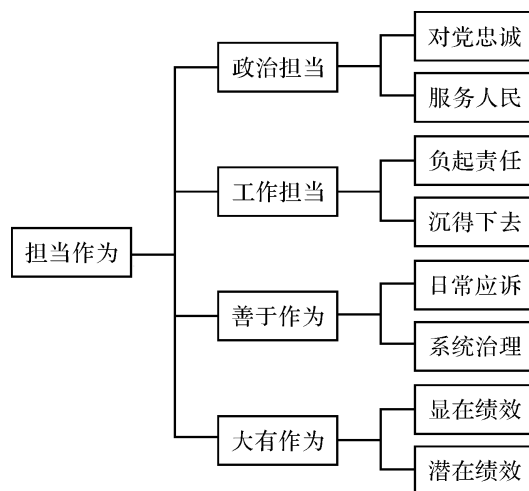


图3 接诉即办中党员干部担当作为的四维模型

综上,可以用图3来展示本研究所建构的接诉即办中党员干部担当作为的四维模型:政治担当、工作担当、善于作为、大有作为。这四个维度具有普遍性,适用于考察各种工作场景下党员干部是否担当作为及其担当作为的程度。在这四个维度中,政治担当(对党忠诚、为人民服务)因其较强的原则性而更具普适性;而后面三个维度则更能体现工作场景的特殊性或领域性。

具体到接诉即办的工作背景下,党员干部的担当作为具有如下特点:在工作担当层面,主要领导干部既要“负起责任”,高度重视,又要“沉得下去”,切实解决基层治理的实际问题;在善于作为方面,做好“日常应诉”工作只是基础性的工作要求,而真正的善于作为是要做好“系统治理”,即要以“实践型管

理科学家”^①的思维去主动地、创造性地解决城市治理、社会治理的系统性问题;在大有作为方面,取得以“三率”为核心的可量化的显在绩效已经表明组织和个人的确有所作为,而要真正做到大有作为,需要追求潜在绩效,即不仅要在工作体制和机制、治理经验和模式上有所创新,而且要求工作成果能够切实体现“以人民为中心的发展思想”,并具体表现为在坚持“以人民为中心”工作思路的基础上,取得实

实在在的发展成效。也就是说,要真正做到系统治理并取得潜在绩效,就意味着负责接诉即办工作的主要领导干部已经或正在成长为“实践型管理科学家”。通过归纳分析可以发现,北京市所评选的接诉即办工作优秀案例隐含着对党员干部担当作为内涵的基本设定,即一名能够担当作为的党员干部,不仅是能做好常规工作的称职工作者,而且要成为优秀的“实践型管理科学家”。

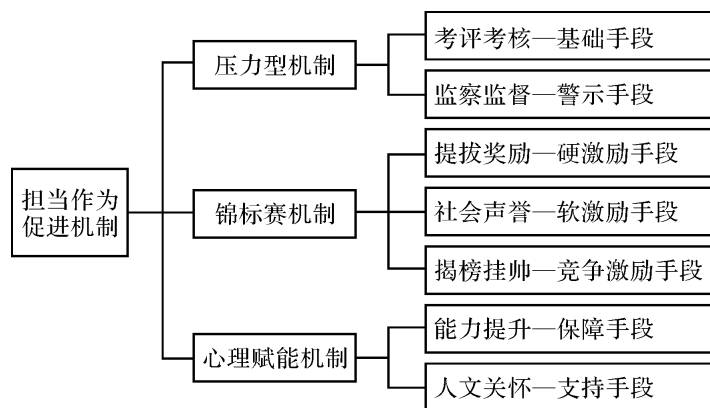


图4 接诉即办中党员干部担当作为的促进机制模型

六、接诉即办中担当作为的促进机制分析

基于案例材料,可以总结出促进党员干部担当作为(以及接诉即办工作本身)的七种手段(如图4所示)。这些手段大体上可归纳为三类:第一类是压力型机制,即以考评考核作为基础手段,以监察监督作为警示手段,通过对党员干部施加压力,从上到下层层传导压力、压实责任,来敦促他们担当作为,竭力工作;第二类是锦标赛机制,即以提拔奖励作为硬激励手段,以社会声誉作为软激励手段,以揭榜挂帅作为竞争激励手段,制造党员干部竞相争先的锦标赛工作场景,在这个赛场上作为强化物或“诱因”的是提拔机会、物质奖励、声誉鼓励、竞争胜出等;第三类是心理赋能机制,即以能力提升作为保障手段,以人文关怀作为支持手段,为党员干部进行心理赋能,从而培育担当作为所需的内在能力和内生动力。在这三类机制中,前两种使用较多,尤其是考评考核,几乎是每个案例都要涉及的,然而,心理赋能机制较少被使用,揭榜挂帅的做法也只有一个案例进行过详述。

以往对我国政治情境下干部激励机制的研究,谈得最多的就是“压力型机制”和“晋升锦标赛机制”。前者主要通过末位淘汰制、一票否决制、目标

层层分解等机制识别出落后者^[17],后者通过党管干部、层级考核和绩效晋升等机制识别优胜者^[18]。这两种机制在社会科学中被广泛讨论,它们也可以被理解为“推”“拉”机制,分别运用的是“大棒”和“胡萝卜”原理。对于公务员队伍而言,随着行政级别的升高,晋升通道迅速收窄,而且其工资福利的层级化设定也相对刚性,因此可以动用的外在强化物并不是太多,这也是锦标赛机制的作用效果近年来出现下滑趋势的主要原因。这种情况在接诉即办工作中也有所体现。该项工作往往涉及多部门联合和上下协同,加之工作内容和成果的可量化性程度不高,通常很难单独突出某一名干部的个人贡献,在这种情况下考评和激励机制就较难发挥效用。而当锦标赛机制难以使用时,压力型机制的应用频率往往会增加。压力型机制强调自上而下地将计划层层分解、压力层层传导,随之而来的往往是任务层层加码、压力层层下移^[20]。但是,在目标和任务向下“发包”的过程中,下级的事权、人力和物质资源未必相应地成比例增长,从而容易出现任务要求同权力、资源不相匹配的矛盾情况。虽然在本文分析的案例材料中这种“矛盾”情况很少被提及,但“层层压实责任”之类的说法几乎可见于每一份案例材料,压力型机制被广泛应用于推进接诉即办工作。在接诉即办工作中,目前破解下级权力和资源不足困境的主要做法是,上级领导干部直接进入下级的

工作场域,以“上下联动”的方式开展工作,这实为动用上级的权力和资源来解决下级工作面临难题的一种工作机制。

除了上述两类机制,需要单独讨论的是第三类机制——心理赋能机制,关于这方面的手段或方法,虽然在整个案例材料中出现的频次不高,但颇具特色和类型代表性。接诉即办工作是党政干部和普通公务员面临的新课题,在实践工作中边做边学,通过案例提升工作能力,就显得很有必要。此外,对党员干部的人文关怀、心理疏导等措施也有助于增强其担当作为的心理动力。在党政干部和人民群众的关系上,长久以来形成了一种单向的服务关系,其基本假定是党政干部应该是不存在能力缺憾的全知全能的管理者,是不存在心理脆弱的全心全意的服务者,然而这只是一种理论抽象或刻板印象^[21]。每名党员干部都是具体的个人,因此需要为其心理赋能,加强心理建设。这可能是促使他们担当作为的一个重要机制,值得研究并加强。

上述三类机制所激发的党员干部担当作为的动机性质是不同的。担当作为的动机来源,应该是一个从内(自主动机)到外(受控动机)的连续体^[22]。压力型机制、锦标赛机制所调动的动机多属于受控动机,此时个体是在外部力量控制下开展行动的,这种动机的作用往往存在“边际递减”现象。而心理赋能机制可能更有利于激发自主动机,让党员干部有能力并自觉自愿地去迎接工作挑战。举例来说,假如能让从事接诉即办工作的专职干部建立一种职业身份认同——成为实践型的管理科学家,则可能激励其自主探索,将外部压力转为内在动力^[20],勇敢地去担当作为。当然,这种努力应该得到制度环境的支持,即制度环境要为担当者担当,要为作为者助力。《北京市接诉即办工作条例》专门有一条写道:“建立接诉即办工作容错纠错机制,鼓励工作人员担当作为。”当下,改革开放进入攻坚期。所谓攻坚期,说到底就是社会利益深度调整期,是领导干部出错的高压期。这就必须创新领导干部管理工作,尤其要更加重视领导干部容错纠错机制建设,鼓励创新,宽容失败,营造领导干部想干事、谋改革、促发展的浓厚氛围^[23]。需要认真落实“三个区分开来”的要求^[1],“营造尊重特点、鼓励创新、信任理解、宽容失败的良好环境”^[24]。然而,在上述100个典型案例中,尚没有提及容错纠错机制问题。可见,在实践中这种机制建设的重要性还未引起足够的关注。

七、关于案例文本的反思: 意义和不足

本文分析了北京市接诉即办工作的100个优秀案例,透过芜杂的文本陈述澄清了党员干部担当作为内涵的四个维度及其具体表现,并在此基础上建立了一个有关担当作为的四维模型,同时确定了各维度的次级指标,这一模型深化了已有的理论认识。概言之,党员干部的担当作为具有丰富的内涵:不但包括政治担当和工作担当,而且包括善于作为且大有作为。本文围绕接诉即办工作实际阐明了每个维度上的具体表现或考核指标,这就为今后开发专门的评价体系奠定了基础,有助于深化、细化党员干部的考核工作。

本文根据接诉即办工作案例材料提炼出促进党员干部担当作为的七种手段,并将其归并为三类机制:压力型机制、锦标赛机制、心理赋能机制。前两类机制已被党政部门广泛使用,也得到学术界较多的研究,但是还需注意到北京市接诉即办工作中对心理赋能机制的应用还不多,理论研究则更少见,亟须加强。

最后,需要指出的是,本文建构的理论框架为今后相关研究和实践提供了必要的基础,但上述成果也可能存在一定的限制性。一是案例分析关注的都是优秀案例,可能会出现“幸存者偏差”,即那些没有被选为优秀的案例,那些没有通过案例材料表达的实践,同样需要考察,以弥补本文研究结果可能存在的不全面之处。二是这些案例材料主要从组织层面记述有关工作并总结经验,组织内部参与此项工作的每个人未必能在案例材料里“发声”,因而今后需要直接针对党员干部个人开展访谈和调研,以展示他们个人经验的丰富性和多样性。

注释

①这里的“实践型管理科学家”主要是指基于实践工作经验,能够发现社会管理一般规律并善于将其创造性地运用于治理工作的党员干部。

参考文献

- [1] 中共中央办公厅印发《关于进一步激励广大干部新时代新担当新作为的意见》[EB/OL].(2018-05-20)[2022-10-06].http://www.gov.cn/zhengce/2018-05/20/content_5292263.htm.
- [2] 李文钊.北京市“接诉即办”的设计原理[J].前线,2021(3):67-74.
- [3] 王亚华,毛恩慧.城市基层治理创新的制度分析与理论启示:以北京市“接诉即办”为例[J].电子政务,2021(11):2-11.

- [4]唐任伍.“五个敢于”是新时代干部担当精神的具体体现[J].人民论坛,2018(8):12-14.
- [5]郭晟豪.基层干部的担当作为:基于角色认同中介的动机与行为关系研究[J].公共管理与政策评论,2021(1):67-80.
- [6]葛蕾蕾,保津.新时代地方政府激励干部担当作为的探索与思考[J].行政管理改革,2019(4):84-88.
- [7]李庆霞.领导干部敢担当、善作为的三个“统一”[J].理论探讨,2016(4):123-126.
- [8]段哲哲,王天凤,陈家喜.超越技术官僚:新时代担当作为型干部的内涵:一个探索性研究[J].广西师范大学学报(哲学社会科学版),2021(4):83-96.
- [9]李文钊.超大城市的互动治理及其机制建构:以北京市“接诉即办”改革为例[J].电子政务,2021(11):12-21.
- [10]王程伟,马亮.绩效反馈何以推动绩效改进:北京市“接诉即办”的实证研究[J].中国行政管理,2020(11):117-125.
- [11]王从虎,乔卫星.基层治理中“条块分割”的弥补与完善:以北京城市“一体两翼”机制为例[J].中国行政管理,2021(10):49-56.
- [12]王广大.党建引领基层社会治理的首都实践及其现实意义[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2021(1):126-133.
- [13]翟文康,李芯锐,李文钊.界面重构:迈向超大城市有效治理的路径选择:以“接诉即办”的大兴经验为例[J].电子政务,2020(6):42-54.
- [14]杨守涛.诉办关系变迁与基层治理样态演化:被动式回应与主动式回应的两分及其超越[J].中国行政管理,2022(1):105-111.
- [15]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.
- [16]辛自强.社会治理心理学与社会心理服务[M].北京:北京师范大学出版社,2020:41-46.
- [17]段哲哲,陈家喜.新时代地方干部担当作为激励机制分析[J].政治学研究,2021(1):139-151.
- [18]唐海华.“压力型体制”与中国的政治发展[J].中共宁波市委党校学报,2006(1):22-28.
- [19]NEISSER U. John Dean's memory: A case study [J].Cognition, 1981(1):1-22.
- [20]孙德超,周媛媛.变“压力”为“动力”:基于公共服务动机理论的基层扶贫干部工作压力研究[J].吉林大学社会科学学报,2020(2):159-166.
- [21]辛自强.理性的达成:社会治理心理学的反思[J].中州学刊,2020(3):7-13.
- [22]郭晟豪.基层干部何以担当作为? 测量、动机与前因机制[J].心理科学进展,2020(6):924-934.
- [23]熊项斌.新时代领导干部创新动力与提升机制[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2020(1):151-156.
- [24]习近平.之江心语[M].杭州:浙江人民出版社,2007:11.

Performance and Promotion of Party Member Cadres' "Taking Responsibilities and Actions" in Swift Response to Public Complaints

— Based on the Analysis of 100 Cases in Beijing

Xin Ziqiang

Abstract: “Being able to take responsibilities and actions” is an important standard for selecting and evaluating cadres in the new era. In recent years, the reform of “Swift Response to Public Complaints (SRPC)” launched in Beijing has put forward new requirements for Party member cadres to take responsibilities and actions. This study analyzes 100 outstanding cases of SRPC in Beijing, and tries to extract the conceptual connotation, typical performance and promotion mechanism of “taking responsibilities and actions”. The results show that “taking responsibilities and actions” in Party member cadres includes four dimensions: political responsibility, work responsibility, good performance and great achievement, and each dimension has its own specific performance. Various means belonging to the pressure mechanism, tournament mechanism and psychological empowerment mechanism can be effectively used to promote Party member cadres to take responsibilities and actions. Among them, the pressure mechanism and the championship mechanism have been widely used by the Party and government departments, and have also been studied by the academic circle. However, the value of psychological empowerment mechanism in the work in Beijing has not been fully demonstrated. The theoretical construction of this study has enlightening significance for understanding the essence of “taking responsibilities and actions” and the design of its promotion methods. In view of the fact that the potential of the psychological empowerment mechanism in stimulating the autonomous motivation of the governance subject has not been given full play to, it is necessary to actively carry out research on the psychology and behavior of the Party members and cadres as the governance subject in the immediate litigation work from the perspective of social governance psychology, strengthen their psychological construction through psychological empowerment, and promote the majority of Party members and cadres to play their role in the grass-roots governance practice from the perspective of endogenous power.

Key words: city governance; swift response to public complaints; taking responsibilities and actions; psychological empowerment

责任编辑:翊 明