

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告 期末報告

社經變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理——
子計畫三：中國基層治理的創新—績效管理(第3年)

計畫類別：整合型計畫
計畫編號：NSC 100-2420-H-004-019-MY3
執行期間：102年01月01日至102年12月31日
執行單位：國立政治大學公共行政學系

計畫主持人：蘇偉業

計畫參與人員：碩士班研究生-兼任助理人員：梁珮綺
博士班研究生-兼任助理人員：王敬智
博士班研究生-兼任助理人員：田玉珏
博士班研究生-兼任助理人員：郭姿秀

報告附件：移地研究心得報告
出席國際會議研究心得報告及發表論文

處理方式：

1. 公開資訊：本計畫可公開查詢
2. 「本研究」是否已有嚴重損及公共利益之發現：否
3. 「本報告」是否建議提供政府單位施政參考：否

中華民國 103 年 02 月 12 日

中文摘要：本計畫研究中國大陸地方政府的績效管理當中課責交待機制、民眾涉入及官僚回應性問題。透過武漢市及廣州市的個案研究，本研究發現在沒有民主制度下，中國大陸的確試圖建立公共課責交待機制，並透過此制度改善了公共服務的品質。但研究分析指出，此行政改革之作用是有一定的侷限性。首先，這些改革主要侷限在基層政府機關的服務輸送部門（包括執法部門），其不及至高層決策部門；第二，公共課責交待機制之建立主要是為了強化縱向的官僚課責交待機制，即強化中共對下層政府機關之監督，民眾之監督是具條件性的；第三，故此，官僚對民眾之回應性也是建基在地方領導的權威及政策上。所以當基層官僚的確對民眾有所回應之同時，民眾僅是扮演高層領導監督下層機關之工具。如這監督工作逾越了基層官僚權力的範疇，回應力就會降低。

中文關鍵詞：績效管理、公共課責交待、中國地方政府、官僚回應性、公民涉入

英文摘要：This project studies the issue of accountability mechanism, civic engagement and bureaucratic responsiveness in the performance management of local government agencies in China. Through the case studies of Wuhan and Guangzhou, this study finds that China does attempt to establish a public accountability mechanism without democracy and this has really helped improve public service quality. However, the findings also indicate the limits of this administrative reform. First of all, this reform is confined to the frontline government agencies for service delivery (including law enforcement agencies). The high-level decision-making bodies are excluded. Second, the establishment of the public accountability mechanism is mainly aimed to strengthen vertical bureaucratic accountability, i.e., strengthening the ability of the Chinese Communist Party to monitor government agencies, so the power of public monitoring is conditional. Third, as a result, bureaucratic responsiveness to the public is based on the authority and policy of local leaders. Hence, when the frontline bureaucracy is really responsive to the public, the latter just plays the instrument of monitoring for the top state leaders. Whenever this monitoring goes beyond the

jurisdiction of the authority of the frontline
bureaucracy, the degree of the responsiveness will be
discounted.

英文關鍵詞： performance management, public accountability, local
government in China, bureaucratic responsiveness,
civic engagement

行政院國家科學委員會補助專題研究計畫

期中進度報告
期末報告

社會變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理—子計畫三：中國基層
治理的創新—績效管理

計畫類別：個別型計畫 整合型計畫

計畫編號：NSC100-2420-H-004-019-MY3

執行期間：2011年1月1日至2013年12月31日

執行機構及系所：國立政治大學 公共行政學系

計畫主持人：蘇偉業

計畫參與人員：梁珮綺、田玉珏、王敬智、郭姿秀

本計畫除繳交成果報告外，另含下列出國報告，共 10 份：

- 移地研究心得報告
- 出席國際學術會議心得報告
- 國際合作研究計畫國外研究報告

處理方式：除列管計畫及下列情形者外，得立即公開查詢

涉及專利或其他智慧財產權，一年二年後可公開查詢

中 華 民 國 103 年 2 月 12 日

摘要

本計畫研究中國大陸地方政府的績效管理當中課責交待機制、民眾涉入及官僚回應性問題。透過武漢市及廣州市的個案研究，本研究發現在沒有民主制度下，中國大陸的確試圖建立公共課責交待機制，並透過此制度改善了公共服務的品質。但研究分析指出，此行政改革之作用是有一定的侷限性。首先，這些改革主要侷限在基層政府機關的服務輸送部門（包括執法部門），其不及至高層決策部門；第二，公共課責交待機制之建立主要是為了強化縱向的官僚課責交待機制，即強化中共對下層政府機關之監督，民眾之監督是具條件性的；第三，故此，官僚對民眾之回應性也是建基在地方領導的權威及政策上。所以當基層官僚的確對民眾有所回應之同時，民眾僅是扮演高層領導監督下層機關之工具。如這監督工作踰越了基層官僚權力的範疇，回應力就會降低。

關鍵詞：績效管理、公共課責交待、中國地方政府、官僚回應性、民眾涉入

Abstract

This project studies the issue of accountability mechanism, civic engagement and bureaucratic responsiveness in the performance management of local government agencies in China. Through the case studies of Wuhan and Guangzhou, this study finds that China does attempt to establish a public accountability mechanism without democracy and this has really helped improve public service quality. However, the findings also indicate the limits of this administrative reform. First of all, this reform is confined to the frontline government agencies for service delivery (including law enforcement agencies). The high-level decision-making bodies are excluded. Second, the establishment of the public accountability mechanism is mainly aimed to strengthen vertical bureaucratic accountability, i.e., strengthening the ability of the Chinese Communist Party to monitor government agencies, so the power of public monitoring is conditional. Third, as a result, bureaucratic responsiveness to the public is based on the authority and policy of local leaders. Hence, when the frontline bureaucracy is really responsive to the public, the latter just plays the instrument of monitoring for the top state leaders. Whenever this monitoring goes beyond the jurisdiction of the authority of the frontline bureaucracy, the degree of the responsiveness will be discounted.

Keywords: performance management, public accountability, local government in China, bureaucratic responsiveness, civic engagement

壹、前言

在經過改革開放三十年後，中國大陸已呈現相對多元及自由化的社會。然而，由於仍然欠缺民主政治／參與之制度及對政治權力之制衡(特別是民間對政府)，故導致地方經常出現失序及民怨，甚至民眾抗爭之情況，最終影響中共的統治權威。因此，中共自 1980 年代末起一方面容許一定的基層民主選舉(如村民委員會)作為對基層幹部的制衡機制；另一方面則引進由上而下的幹部考核制度，於近年更進一步跟西方新公共管理(new public management)意識型態接軌，將其轉型(起碼於語意上)為「績效評估／管理」(performance evaluation / management)，也引進西方績效管理之技術及觀念，特別是公部門對民眾／消費者直接負責，所以每天與民眾接觸的前線或基層的公部門機關成為這改革的焦點所在，當中存在很多不同的基層治理創新的作為。本子研究處理這些創新作為對大陸基層公部門治理的實質意義，特別在沒有西方民主制度下，其一樣會產生理想滿意之效果嗎？多大程度改善基層的治理效果？

「績效」這概念或字眼已成為現今一種時尚用語，變成要求個人或組織有所作為的代名詞。美國的 Beryl A. Radin(2000: 168)就在本世紀初為文形容：「如果以單一主題來描述 1990 年代的公部門特徵的話，這就是對績效的要求。[績效]是一種在該年代呈現，在各層級政府都聽到的咒語(mantra)，其要求對績效及政府行動的顯性結果作記錄。」這咒語在二十一世紀也擴散蔓延至中國大陸，但在中國大陸非西方民主制度之系絡下，公部門績效管理對大陸公部門治理結構究竟有什麼意義？「績效」話語及實質作為究竟多大程度是延伸傳統中國「由上而下」的官僚控制模式？西方元素對這改革的本質多大程度添加了新變項？針對本整合型計畫的主題，本子計畫聚焦在績效管理之引進對中國大陸公部門「公眾課責交待性」(public accountability)之轉變。是否在沒有類似西方民主的制度下也能強化之？或只是傳統中國中央集權式吏治制度的現代化／西化版本？此外，就公共行政學門焦點而言，本研究也嘗試將中國經驗放在全球視野中，與西方國家相關經驗及理論作對話，以豐富及補充相關理論。

誠然，由於長期的地方分權化，所以在引進公部門績效管理上各地方會出現差異的創新作法及有不同的效果。除了由國家中央制定的常規性考核制度外，在不同層次上，各地方政府或機構也會自發地發展出各式各樣的績效評估模式，例如有參考英國「公民約章」(citizen's charter)的「社會服務承諾制度」，也有民眾參與式的「市民評議政府」的試驗。而由上而下的機關及幹部考核制度中，也容許在各地機關作不同的嘗試及創新。所以這問題本身或許也不能輕易一概而論，故本研究計畫並不試圖(也不能夠)發掘普遍性規律，而是從不同的績效管理模式，找出共同的脈絡及有意義的差異性。

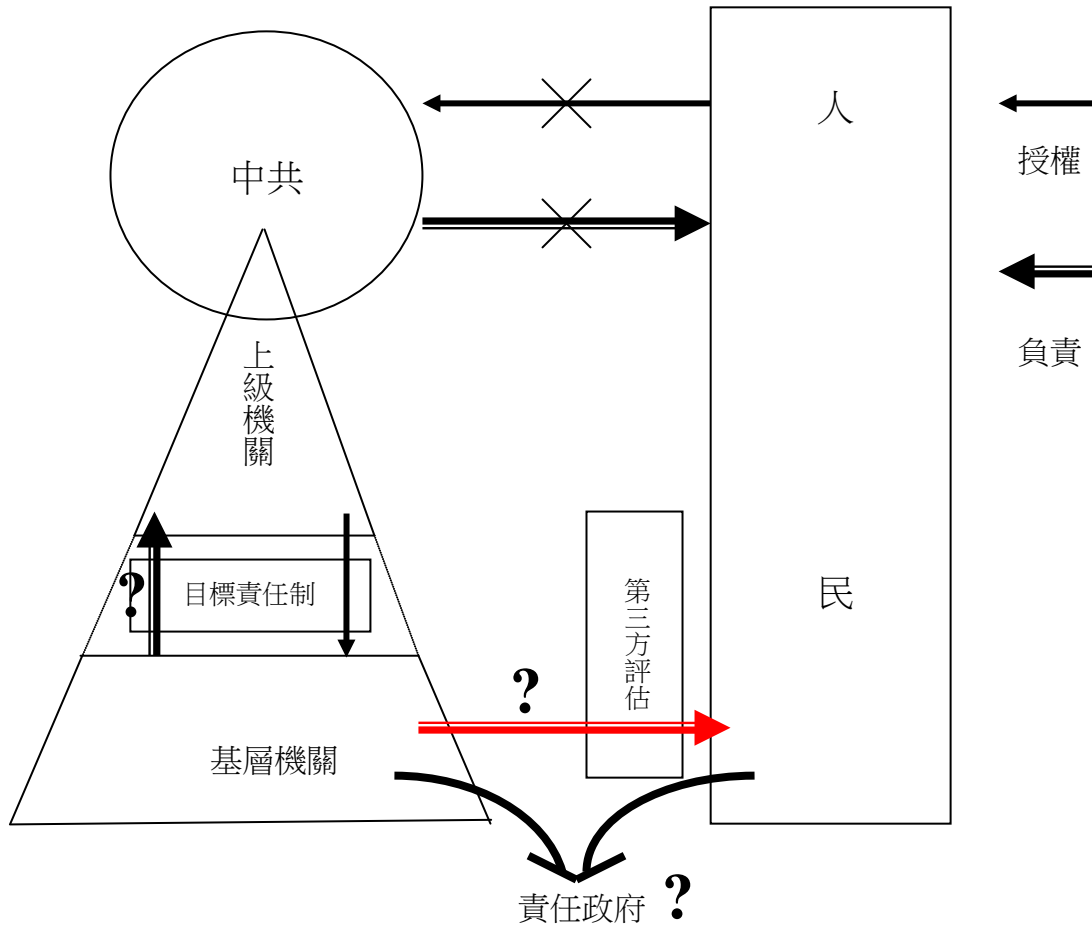
本研究計畫以個案調查方式進行，以武漢及廣州兩市的績效管理個案，進行比較分析；安排田野調查，實地考察各個案的具體情況及蒐集相關數據資料作分析，並利用深度訪談關鍵人物，瞭解文獻資料中沒有反映的情況。

貳、研究目的

經過個人網絡的聯繫，本研究最終挑選了廣州市從 1987 年開始推動的「基層評議機關」活動及武漢市從 2003 年開始推動的「民主評議政風行風」作為焦點個案。這兩項評議皆屬於民眾參與或所謂第三方評價機關的機制。¹ 透過這兩地個案，本研究評估了中國大陸多年來實施公部門績效管理制度時，究竟在政府基層的機關體制中建立了什麼樣的課責交待機制？最終是否真正能／多大程度能在沒有民主授權課責之情況下，建立「責任政府」(起碼在地方上)？(參看圖一)這種新機制建立的實質涵義是

¹ 所謂「第三方」是指獨立於被評對象的第一方及被評對象上級的第三方者。

什麼？



圖一、分析架構圖

本計畫第一年對廣州市及武漢市兩地一些民眾參與績效管理的機制作了制度性的檢視，及作了一些比較評估，包括廣州市的「基層評議機關」活動，以及武漢市的「民主評議政風行風」。第一 year 要處理的關鍵問題是：在沒有西方式民主機制下，中國地方政府除了縱向式的官僚課責交待 (vertical accountability) 機制外，是否也能建立橫向式直接面對公眾的課責交待機關 (horizontal accountability)？第二年則試圖更深入剖析民眾的參與及評價，或者說民眾作為一種輸入項，究竟對機關產生多少作用，機關究竟是如何做回應。這涉及一個跟「公共課責交待」有絕大關聯的議題，就是官僚回應性問題 (bureaucratic responsiveness) (即圖一的紅線)。本研究在第二年主要集中檢視武漢市的前線機關對民眾的回應力，透過對機關幹部的問卷調查以及對武漢市監察局所設置的「行風連線」網站中機關／民眾對話作內容分析，以剖析中國大陸前線機關的民眾回應性。第三年則跟進廣州市的前線機關對民眾的回應力，透過對機關幹部的訪談，剖析廣州市的情況。

參、文獻回顧

一、绩效管理、課責交待、民眾涉入

根據中國大陸其中一位專門研究公部門績效管理之學者吳建南(2009)之看法，中國地方績效評估活動可分為兩大類：1)自上而下的目標責任制考核；2)自下而上由公眾作為評估主體的績效評估，並以行風評議為代表。就後者，吳建南(2009)認為其可通過來自公眾的信息，使政府更為瞭解自身執政行為的

效果，而不是僅僅關注滿足上級部門的任務要求。鄭方輝等(2008)更進一步認為，由於中國無法以選票及選舉市場來實現對政府作整體績效評價，所以民眾評議對中國有其特殊功能及迫切性。這論點隱含著，民眾評議制度在中國是一種在現實政治制度制約下，代替「選票」之一種功能。

誠然，在西方民主國家，縱然已有代議民主制度，但近年仍不斷發展民眾直接參與的審議式民主(deliberative democracy)。民眾意見調查本身就體現了這種審議式民主，因為它使所有類型的民眾皆能夠發聲，不像一般的公聽會或聽政會，只有部分積極活躍人士才會出席(Miller & Kobayashi, 2000)。不過，這些民眾意見調查的功能非侷限在績效評估(或滿意度調查)，也作為一種蒐集意見工具，以幫助政策規劃，所以它是公共政策制定的輸入項來源(Miller & Kobayashi, 2000)。而作為績效評估的工具，西方的研究也發現，民眾的滿意度與政府的客觀表現是存在複雜的關係。縱然兩者在很多面向上會有正相關，但我們不能簡單假設，民眾滿意就代表政府機關表現優良；民眾不滿就代表政府機關表現不良(Swindell & Kelly, 2000; van Ryzin, 2007)。無論如何，在一些民眾能直接經驗的公共服務中，民眾的「主觀」感受或評價仍然是關鍵的，畢竟民眾對這些服務的滿意與否本身應佔提供服務機關之績效很大比例。美國在進行這種民眾滿意度調查時大多以「服務」為標的進行調查，如街道整潔、垃圾清運、街燈、公園休憩設施、治安及消防等(Miller & Kobayashi, 2000)。

上述民眾參與式的績效評估在西方被視為一種強化橫向課責交待的模式之一，這有別於傳統在代議民主制度下官僚傾向對科層上級負責的垂直課責交待，因為它促使基層官員直接回應民眾所需(Bovens, 2005)。這種課責機制之改變更有論者定義其為社會課責交待(social accountability)，即透過民眾涉入(civic engagement)使一般公民或公民組織可以直接或間接向機關課責，這可強化政府機關回應社會弱勢之需求(Malena, 2004)。

當然，中國大陸現行的「民眾涉入」並非如西方國家般在代議民主基礎下建立，而且民眾參與程度有限，政府完全主導整個工作，參與制度也欠缺法律規範，運作隨意性很大，評議設計也欠缺科學性，就算中國國內學者也公開批評這些現象(吳建南、高小平，2006；姚春輝，2009；倪星、史永躍，2010；周志忍，2011)。但這是否代表民眾參與式的績效評估是純粹作秀，毫無改善政府機關對民眾的回應性？在大陸的各種第三方評估中，也有所謂「獨立第三方」進行，即其進行之評估工作並非由政府委託安排，完全獨立於政府機關。廣東省華南理工大學公共政策評價中心自 2007 年公布的廣東省市、縣兩級政府整體績效評價指數研究紅皮書是其代表，其兼採統計資料及公眾問卷調查的方式對廣東省地方政府進行績效評價，其排名公布對廣東省地方政府的確具有一定的震撼力。本研究所檢視的並非由獨立第三方進行，仍是由政府機關主導進行，但這才是中國大陸一般地方政府普遍採行的方法。

不過，本研究兩個個案在官方定義上並沒有將其視為「績效評估」，因為官方僅將由上而下的指標達成視為「績效」。本研究要處理的廣州市「基層評議機關」與武漢市「民主評議政風行風」實質上被視為一種「作風建設」，通俗化來說，其要處理所謂民眾到機關辦事遇到的「門難進、臉難看、話難聽、事難辦」等問題。「作風」是一個欠缺定義的模糊概念，但一般會指涉到員工辦事態度、工作效率品質等問題。這似乎是關係到中共一直以來力圖打擊的所謂「官僚主義」問題。不管「作風」或是「官僚主義」，兩者或多或少涉及機關的表現，或許這不是指涉所謂量化工作目標達成的績效，但會影響群眾對機關服務的滿意程度，也直接指涉機關對民眾的回應性問題，這跟廣義的績效概念是分不開的。

這類學術上稱為 red tape 或官僚病態(bureaucratic pathology)問題在西方一般會被視為一種組織行為和管理問題來處理(Bozeman, 2000)。但中共過去將其視為資本主義、政治思想及階級問題來處理。毛澤東在 1953 年起草的《反對官僚主義、命令主義和違法亂紀》的指示中就認為：「官僚主義和命令

主義……就其社會根源來說，這是反動統治階級對待人民的反動作風(反人民的作風，國民黨的作風)的殘餘在我們黨和政府內的反映的問題。」在毛澤東時代，中共皆傾向以政治運動方式糾正之，其中利用群眾運動，以外力或所謂「群眾路線」方式作官僚問題之糾正頗為普遍，至文化大革命更是以群眾運動對付官僚主義的頂峰(Harding, 1981)。正如 Whyte(1980)所指出，毛澤東時代透過所謂基層力量打擊官僚主義實是將官僚夾在領導層峰與基層之間，使其快速回應中共的革命目標。從現代課責交待概念來看，這並非強化官僚向民眾負責或回應，而是領導層峰利用民眾作為手段強化對官僚之控制。

改革開放後，中共已逐漸不再使用群眾運動的方式對付官僚主義，但官僚主義問題仍一直困擾著這龐大的國家機器，不過中共領導人對問題的認知已有所變化。鄧小平在1980年就提出認為當代中國的官僚主義問題「既不同於舊中國的官僚主義，也不同於資本主義國家中的官僚主義」。他認為問題牽涉到中央高度集權的管理體制，而又欠缺法規及個人負責制。鄧小平判斷認為，「官僚主義……有思想作風問題的一面，但是制度問題不解決，思想作風問題也解不了」(蘭州績效評價中心，2011：150)。

在2011年出版的《中國政府績效管理年鑒》中，摘錄了毛澤東以後領導人的相關講話，由鄧小平至江澤民時代的相關內容都是針對官僚主義問題，及至胡錦濤時代才開始使用「績效」這字眼概念，2005年才正式在中央政府層級提出建立績效評估體系(蘭州績效評價中心，2011)。雖然有新的話語，但並不代表舊的話語已經消失，胡錦濤在2008年一次政治局集體學習時所作的講話就呼籲「要全面加強公務員隊伍思想建設、作風建設……切實轉變工作作風，努力做到思想上尊重群眾、感情上貼近群眾、工作上依靠群眾……」(蘭州績效評價中心，2011：159)。打擊官僚主義的「作風建設」仍是中共的另類績效管理。但在當今結合了非政治運動式的民眾參與時，其是趨近西方民眾參與模式，還是過去群眾路線的一種變種而已？

二、橫向課責交待與官僚回應性

過去一些相關政府機關課責交待之討論已注意到所謂「橫向課責交待」(horizontal accountability)之面向，即政府機關對非從屬機關或群體的回應交待(Day & Klein, 1987; Goetz & Jenkins, 2001; Bovens, 2005)。這些需要應付的機關或群體可包括一些半自主的機關、獨立評估者、一些外部利益相關者委員會、新聞媒體、利益團體及服務客戶。這意味著他們皆變成所謂「課責者」(accountability holder)(Schillemans, 2008; 2011)。這些課責者(特別是服務客戶)可以透過「離場」(exit)(即市場選擇)或「發聲」(voice)迫使機關作出回應(Paul, 1992)。

由於中國大陸欠缺民主選舉執政者或執政黨，這種橫向的機制似乎變成一種補救的途徑。一方面是政府機關主動建立納入民眾參與政策制定的機制，給予民眾與政府機關溝通的管道(Leib & He, 2006)；另一方面是由民眾所凝聚的社會力量驅使機關必須對他們作出回應，或所謂社會課責交待(social accountability)(Tsai, 2007; Ma, 2012)。潘成鑫就認為中國大陸在沒有民主選舉下仍有可能發展責任政府，因為政府與民眾之間存在一種非正式的契約關係，政府必須滿足人民的需要來換取其執政之正當性(Pan, 2008)。問題是，就算存在如此的機制，政府機關多大程度及會如何回應民眾的需求及意見反映？

就對民眾回應性之定義，Verba及Nie(1972)五十年前提出四個層次的回應性：1)知道民眾所求；2)同意民眾所求的優先性；3)努力處理民眾所求；4)成功處理民眾所求。這定義強調回應性是一種官與民之間在意見偏好上的「一致性」(concurrence)問題。Schumaker(1975)之後提出政府機關在行動上回應的五個層次，與以上層次有一定的吻合度。首先是「通達性回應力」(access responsiveness)，即官僚願意聆聽民眾的要求，所以給予他們溝通的管道。雖然僅是聆聽，但能做一個良好的聆聽者是官僚回

應能力的重要起點(Strivers, 1994)；第二層次是「議程性回應力」(agenda responsiveness)，即官民之間對某議題同樣關心，出現上述所謂的「一致性」，所以該議題進入機關的工作議程中；第三層次是「政策性回應力」(policy responsiveness)，即機關制定政策回應民眾的訴求；第四層次是「產出性回應力」(output responsiveness)，即機關所制定的回應政策付諸實施，但其效果仍然是未知之素；最高層次是「作用性回應力」(impact responsiveness)，即政策實施已產生作用，不同程度地解決了問題。

經濟合作與發展組織(OECD)在 1987 年也發表了相關「回應性行政」(responsive administration)的報告。其提出「回應性行政」包括四大面向：1)行政系統的可瞭解性(comprehensibility of the administrative system) — 即改善資訊提供及簡化行政程序，使民眾更能瞭解政府運作及公務責任歸屬；2)滿足客戶的需求(meeting client needs) — 在決策前，諮詢民眾所需；3)確保可通達(ensuring access) — 提升公共資訊及服務的可獲取性；4)鼓勵積極參與(encouraging active participation) — 透過公民參與來制定更能滿足民眾需求的服務，及提升民眾對公共事務的投入及責任感(OECD, 1987)。這些 OECD 所提出的面向提供跟上一段不同的構面分析機關的回應力。

誠然，官僚回應性問題是存在一些爭議性的面向。首先，是否官僚依從民眾的要求或意見作為才算有回應力呢？若官僚能改變民眾對事情的看法，制定與民眾偏好不同的政策作回應，並使民眾認同，那麼這是否也算有回應力呢(Sharp, 1981)？另外，所謂民眾要求常常僅是願意表達者的需求，沉默者的訴求不一定包括在內，後者又可能才是多數的。若出現多種不同聲音，官僚應如何處理才算有回應力？是否服從多數的聲音就算有回應力呢？如果所表達的偏好是立基不穩，有可能會隨時會突然變卦呢？如果所表達的偏好與技術知識有所衝突又如何呢(Mladenka, 1981)？更值得注意的是，現代民主制度的設計應是官僚直接回應民選官員，否則民主制度難以運作(Saltzstein, 1992)。

當然中國大陸並非民主政體，不存在回應民選官員的問題，但就基層官僚回應性之結構而言，中國大陸的個案實際上是有對應性的，就是他們也要回應上層執政黨中共的政治領導，所以他們對橫向的民眾回應與垂直回應中共的領導兩者之間的取捨為何？兩者是否兼容？他們在回應民眾訴求時，偏向 Schumaker 層次理論的哪一層次呢？官僚如何處理民眾意見表達中存在的各種衝突元素呢？從 OECD 的「回應性行政」角度看，中國大陸的前線機關在以上四個面向上的表現又如何呢？

肆、研究方法

本研究主要採用質性研究方法，透過文獻分析及實地調查等方法剖析本研究之兩個個案。文獻資料主要是透過中國大陸方面的合作夥伴蒐集研究個案的相關資料，包括一些官方出版物及官方相關績效評估的資料等。另外，由於現代網際網絡發達，加上大陸政府當局現在也重視政務公開，本研究也從網路蒐集一些重要資料，包括報章資料、學術研究文獻及從大陸及官方網站蒐集到一些相關資料。就實地調查方面，本研究共進行了九次實地調查，包括五次武漢市及四次廣州市，訪問了兩地相關本議題的官方及學界人士，並透過此實地調查發掘各種蒐集資料之可能管道。

經以上的實地調查，本次研究獲取武漢市行政學院的協助，進行了一次問卷調查，針對在上述行政學院受訓的武漢市政府機關公務員發放調查問卷，探索大陸的機關幹部在面對由上而下的績效管理與各種橫向課責的民眾評議機制時，他們是如何回應。對兩者之間，他們如何取捨？兩者之間是否有衝突？還是兩者之間是互為補充及推動？但由於回收問卷之可信度及效度不高，所以本研究最後不採用該問卷之調查結果。

縱然以上的失敗嘗試，但實地調查仍有效獲取到一些重要資訊。首先，本次研究有趣地蒐集到一些影像資料，由武漢電視廣播總台所拍攝的「百姓連線」的問政節目，研究者可如親身體驗般瞭解大陸如何處理官僚作風問題。此外，透過受訪者之資訊提供，本研究得知武漢市政府監察局設置了一個「行風連線」網站 (<http://hflx.whjjc.org.cn/>)，載有大量民眾與機關網上互動資料。經詳細瀏覽分析後，確定可作為探討官僚回應性的媒介。故最後採用紮根理論對該網站的互動資料推行內容分析，以回答官僚回應性的相關問題。

除此之外，透過城市大學公共政策學系的高潔教授及廣州市中山大學政治與公共事務管理學院的安排，本研究也針對廣州市八位基層公務人員進行訪談，瞭解廣州市的績效管理制度與民眾回應性之間的關係。不過，由於訪問人數有限，代表性不足，故僅作為本次分析的補充資料。

伍、 研究發現

一、 武漢市的民主評議政風行風

1) 評議制度

民主評議政風行風(簡稱「行風評議」)是指在對政府部門及公共服務行業的工作作風進行公開評價，受評對象是政府機關及一些公用事業部門。而所謂民主評議，其方式是指由問卷測評及由特定的行評代表進行評議工作。這評議最早在 1995 年上海出現，當時是對市工商局進行，至今全國市地一級及縣(市、區)一級已普遍推行(吳建南，2009)。這評議受到國家領導重視後，國務院糾正行業不正之風辦公室(簡稱「糾風辦」)更在 2006 年發出《關於進一步深化和規範民主評議政風行風工作的指導意見》。該《指導意見》回顧指出，行風評議的實踐「對於糾正部門和行業不正之風，促進依法行政，推進黨風廉政建設，優化發展環境，構建社會主義和諧社會發揮了重要作用」。可見行風評議原是關於政府「廉政」工作。而糾風辦本身也設在監察部下面，也是中共紀檢委之系統，所以行風評議理應歸類為防弊性的監督工作。然而在《指導意見》中也指出行風評議是為了「解決損害群眾利益的熱點難點問題為目的，以群眾滿意為標準」，所以行風評議所針對的並不侷限於反貪腐，而且更多是針對公共行政所指的「行政失當」(maladministration)問題。

再往下到執行層次，各地方黨政領導如何利用行風評議實有很大的裁量空間。在武漢市，根據《關於開展 2010 年度全市民主評議政風行風工作的實施方案》，其指導思想就定為：「通過評議，使被評部門服務意識進一步增強，服務質量進一步提高，行政行為進一步規範，工作作風有較大改進，為構建和諧武漢，促進全市經濟社會又好又快發展提供有力保障」。由此可見武漢市的行風評議並非以廉政建設為工作重心，而更多是在改善機關及公共服務的水準。當進一步檢視具體評議內容時，更難以與其他類型的評議工作區分，評議者與受評機關所針對的問題皆是機關工作的方方面面，這一方面反映行風評議定位的模糊，另一方面也說明這評議跟對機關總體性的評估無異。

武漢市的行風評議工作是從 2003 年開始，每年受評機關種類及數目不一，受評機關基本上由湖北省統一決定，其中有時會依當年的政策重點而圈定某些機關部門為受評機關。以 2010 年為例，當年評議則納入 54 個機關，分為三類：經濟和社會管理類、行政執法類及公用服務類，當中包括政府機關及一些國有企業，包括中國電信武漢分公司、市供電公司及中石化武漢集團公司等。而當年的評議具體內容則包括六方面：

1. 促進發展方面。是否全面落實科學發展觀，圍繞保增長、保民生、保穩定、擴內需、促發展，把加強政風行風建設、優化發展環境工作列入重要日程，制定具體措施，著力解決影響和制約科學發展的突出問題，取得新的明顯成效。
2. 執行力建設方面。是否具有全局意識和大局觀念，執行黨委、政府重大決策雷厲風行，按時完成年度工作目標；是否遵守國家法律法規及社會公德、職業道德，依法行政、依法經營、誠實守信，有無損害群眾利益和發展環境的問題。
3. 公開透明方面。是否圍繞涉及群眾切身利益、社會關注的熱點問題、容易滋生腐敗的領域和環節，落實公示制度，規範公開內容，創新公開載體，接受社會各界監督。
4. 服務和效率方面。是否落實便民服務設施和服務措施，有無「門難進、臉難看、話難聽、事難辦」等問題。
5. 反腐倡廉建設方面。是否建立腐敗風險防控體系，圍繞「十個全覆蓋」深化治本抓源頭工作；是否實行目標量化考核，著力解決反腐倡廉建設中存在的突出問題，按時完成反腐敗各項任務。
6. 問題整改方面。是否暢通投訴管道，對群眾投訴和反映的熱點、難點問題及時進行調查、處理和回饋；是否建立健全整改問題的各項制度，取得明顯效果。

由上述面向可知，所謂行風評議實牽涉到機關工作各方面的表現，超越「廉政」面向。

為評議工作特設行評代表，由糾風辦聘請。在 2010 年共 39 人，分成 13 組，每組三人，每組負責四至五個機關部門的評議工作。他們的背景為大學教授、人大代表、政協委員、企業高層管理者、媒體工作者等。行評代表被賦予調查權、監督權、評議權及測評權。他們可透過明察暗訪方式，調查各機關部門的政風行風情況，並收集各方意見建議，最後對受評機關部門撰寫綜合評議報告。

正式評議工作在每年九月開始直至年底完成。九月是部署發動階段，當中包括制定具體工作方案及組織行評代表。十月上中旬是各受評機關自查自糾階段，即機關進行自我評估工作。到十月下旬則進行自我整改，即糾正自我評估發現之問題。十一月就進行測評工作，當中包括兩大部分：1) 社會問卷調查；2) 日常檢查考核。評議結果以 100 分為滿分，兩者分別佔 80 分及 20 分。

「社會問卷調查」也分成三部分。第一是問卷調查：市糾風辦組織設計、印製、發放問卷調查表，份數不低於本地人口總數的 2%。由各區糾風辦統一組織問卷調查活動，問卷調查範圍為：各級人大代表、政協委員、企業法人代表和職工代表、個體業主以及事業單位、群團組織、鄉鎮街道及社區工作人員、農村基層黨員幹部。問卷調查的形式可採取集中與分散相結合的辦法進行。第二是集中測評：分場次召開現場集中測評大會，組織行評代表和各受評單位的服務、工作物件，對受評單位進行現場質詢、現場打分，並當場公布測評結果。第三是網路直評：市糾風辦將開通網路平台，在武漢廉政網站上設置「民主評議政風行風滿意度測評」網頁，將社會問卷調查表和所有受評單位的資訊、自查自糾報告、整改情況及各行評組的綜合評議報告，一併上網公佈，接受社會評議監督。同時，請廣大網民對各受評單位的政風行風建設情況投票，進行滿意度測評。在社會問卷調查 80 分中，問卷調查佔 30 分，集中測評估 30 分，網路直評估 20 分。

行風評議工作也非全集中在每年最後數月，其反映在「日常檢查考核」部分。這部分的日常工作包括日常處理群眾投訴的情況，糾風辦設置「行風連線」網站作為民眾表達意見及投訴的管道。這也包括行評代表明察暗訪情況，還有由市監察局設立的行政投訴中心所做的「群眾滿意基層站所」評選及「千家企業問卷調查」結果。

最後十二月公布評結果，綜合評議結果分優秀、合格及不合格三級。按規定上述各類受評機關部門排序前3位的，授予「民主評議政風行風優秀單位」；每類排序末位且評議得分低於75分的，對其主要領導進行誠勉談話。

行風評議也引入電視及電台問政的方式進行。從2005年始，每年五月左右會對受評機關上一年的整改情況做「回頭看」，跟進調查，並邀請部分機關領導到電視台直播現場受行評代表及民眾質詢。2010年1月武漢市更要求49個部門和行業向社會作公開服務承諾，並受市民監督履行情況。糾風辦以網絡投票方式選出五個市民最希望對話的政府部門(城管局、社會保障局、住房保障和房屋管理局、公安局、市交委)上電視節目就公開服務承諾履行情況受質詢。由於五位領導在鏡頭前受到公開「揭醜」而為全國媒體廣為報道。另外，武漢電台也安排電台節目「行風連線」，每週邀請不同部門官員代表上電台與市民直接互動，建立機關與民眾溝通的管道，也給民眾管道反映意見及投訴。

2) 對行風評議的分析

針對本研究的焦點問題，研究者發現，行風評議是明確地改善了前線人員的工作作風問題。正如徐雙敏(2010)認為，現在已解決了「門難進、臉難看」的問題。現在很多前線部門的服務櫃台都設有即時的滿意度評價按鈕。在武漢機場的邊檢櫃台前也設有如此的按鈕，上面有四項選擇：非常滿意、滿意、時間太長、態度不好。旅客可在過邊檢時即時按鈕作評價。

一直有擔任行評代表的徐教授認為，由於行風評議是紀檢系統舉辦，對機關有一定震懾力。而行評工作本身的確可以幫助機關與民眾溝通，促進機關發展一些便民措施，例如延長辦公時間。透過明查暗訪也能揭露機關一些工作弊端，催促機關糾正。但她也指出，遇到一些政策性或資源性，不是受評機關能夠自己解決的深層次問題，行風評議現階段也沒法促進改善。

此外，評議過程也有出現不少缺點及弊端。首先，問卷調查做法並不科學。問卷內容包括五大項：服務意識、辦事效率、政務公開、依法行政、廉政情況，每一項設四項評價選擇：滿意、基本滿意、不滿意、不瞭解。這些項目都非常籠統，受訪者多對受評機關瞭解不多，甚至沒有接觸，只憑印象填寫問卷。所以問卷結果之有效性成疑問。

第二，集中測評部分，市領導對評議結果皆能有所控制，不會給受評機關「難堪」。據徐教授的經驗指出，有一次測評中行評員給大部分的機關分數都是不及格的，但出來的分數卻都很好。後來要求驗票時發現很多人都給滿分(應該包括市領導)。第三，網絡直評部分，機關也會動員員工上網灌水，破壞公平性。第四，在行風評議期間，受評機關也會對行評代表做大量「公關工作」，送禮吃飯等等，使受評機關浪費時間精力於不當的地方。

正如受訪監察局的官員指出，行風評議並沒有與幹部績效考核結合，所以起不了很大作用。而行評代表也是由糾風辦委任，所以不夠獨立性，他們之代表性也不清楚。總體而言，他認為行風評議是「體制內」活動，不可能會出現不合格的情況。的確，據所獲取到的資料顯示，所有受評過的機關皆是「合格」及不少被評為「優秀」。他認為，市黨政領導本身並不在乎機關的分數高低，只要能「促進工作就可以」。

雖然如此，由於行風評議很多的過程都放在公開場合進行，這也使機關官員要面對外部問政的新壓力。首先，他們要上媒體面對鏡頭，受行評代表及民眾質詢，這是在大陸少見的。政府官員開始要習慣臨場應對問題。當然，據有參與「百姓連線」節目的徐教授也指出，某程度上這現場節目仍只是

一個「秀」，政府及電視台已經預備好劇本，也先過濾過質詢問題，在可控制範圍內，弄一些「火花」就可以了。所謂「揭醜」，以一般民主國家的議會問政過程標準而言，大陸的「揭醜」仍屬於「小兒科」，不會使官員太「難堪」，但官員在鏡頭回應的表現仍是很「生澀」。據受訪監察局官員透露，利用視電節目那麼張揚的方式之點子是武漢市廣電局主動提出的，因為大陸各地也開始製作類似的電視節目，有收視；黨委也十分支持，因為這也算是一種「政績」，所以一拍即合。由此可見，「政治娛樂化」也在大陸出現。

不過，在集中測評部分，行評代表質詢的確強化了問政的功能。那些態度不佳、迴避問題的官員皆會被「修理」。據徐教授所指出，行評代表的口頭質詢的確很影響他們的評分，因為他們沒時間詳細看書面資料，所以官員對口頭質詢的反應便變成關鍵。一些不是每年被評的機關，搞不清楚狀況，就會被修理得很慘，影響評分，也會被媒體報導。

總體而言，武漢市的行風評議已開始建立機關問政的機制，也給予機關一定壓力改善服務，回應民眾需求。但由於這些活動的延續仍非常依賴領導的支持，而2011年新任武漢市黨委書記阮成發，就另搞「治庸風暴」，所以2011年就停辦年底的行風評議。雖然「治庸風暴」問責力度更大(有很多官員已被問責)，但也反證了所有類似的監督或評價機制仍然是充滿人治色彩，仍然是非常「運動式」操作，欠缺制度化。

二、廣州市的基層評議機關

1) 評議制度

跟武漢的行風評議不一樣，廣州的基層評議機關(簡稱「基評」)是由地方自發啟動的活動，非中央政策，其是在1987年時任市委書記謝非倡議下推動。根據在1987~93年負責基評活動的梁時浩回憶指出，在1980年代，廣東得改革開放之先，外商紛紛到該省投資辦廠，使珠江三角洲地區的市鎮變成十分興旺，但作為省會的廣州卻相對冷清。當時認為廣州受計劃經濟體制影響較多，「條條框框多，清規戒律多，步子邁不開」，當時流行一句話，說機關是「門難進、臉難看、話難聽、事難辦」，所以時任市委決定開展「基評」活動來促進機關作風轉變。²

基評自1987年開始，直至現在已有二十四年歷史，共舉辦十六次，1987~8年是一年一次；1989~94年是兩年一次；1995~99年又改為一年一次；2000~09再次改為兩年一次，2010年起又變回一年一次。基評是由中共廣州市黨委派出機關「市直屬機關工作委員會」負責，其下設「基評辦」作執行。所謂「基層評議」是指自下而上由被管理的「基層單位」透過不記名投票方式評議行政管理機關工作作風，受評機關為市直局級以上機關。其特色有三：一是以機構而非個人作為評議單位(2010年後有一點更動)；二是強調正面激勵，評議結果以表彰優秀為主，其更以獎金方式作為獎勵(2010年後取消)；三是強調知情評議，評議單位跟受評機關是有業務來往的，不會對受評機關毫不瞭解。

在二十四年來評議制度經過數次變動。在1994年，基層評議分數只佔對機關總體評議的一部分，其他因素還包括經濟考核指標及互評分數。2000年的辦法僅以基層評議票為計分，並吸納非公有制企業參與評議；另納入扣分機制，包括機關對民眾投訴未採取措施整改和及時答覆的，每件扣一分，領導班子成員中有受留黨察看或行政降職降級以上處分的，每出現一人扣5分，留黨察看或行政降職降級以下處分的，每出現一人扣3分；還有定一票否決機制，在執行計劃生育及社會治安綜合治理目標

² http://www.gzzxws.gov.cn/dtst/zgdsg/ksls/qlggkf/201008/t20100811_19271.htm

管理上沒達標的話，就取消獲獎資格。2005年的辦法要求各評議單位組織該單位與被評議機關工作接觸較多的部門和比較瞭解情況的人員，認真閱讀被評機關的自評報告，結合平時掌握的情況，客觀公正地填寫評議票；另增加分機制：1)兩年內機關獲全國級頒發的綜合性獎項的，評議總分加5分；2)兩年內機關獲省部級頒發綜合性獎項，評議總分加2分(基評辦，2008)。2010年取消對機關的表彰獎勵，改為對機關滿意率調查，評議者改為六種：市直單位對口處室、區縣級市對口部門、下屬單位、企業、街鎮、兩代表一委員(人大代表、黨代表及政協委員)。

基評的評議面向方面，2000年包括四項：服務質量、服務效率、服務態度及黨風廉政建設。2005年也包括四項面：服務態度、服務效能、服務效率及服務廉潔(基評辦，2008)。2010年則改為三項：服務態度、服務效能及廉政建設。這些面向也頗牽涉到整體機關的表現，很難說它僅侷限於作風或廉政問題。

評議是以評議單位投「評議票」方式進行，評議單位會收到受評機關的自評報告及評議票，然後交由單位代表以不記名方式投票。評議票會因應上述評議面向設多項問題，各問題給予三至五項價值選擇。2000年的辦法評議選擇是「很滿意」、「滿意」、「基本滿意」及「不滿意」。2005年的辦法則改為五項選擇：「滿意」、「較滿意」、「基本滿意」、「較不滿意」及「不滿意」；評議者也可選擇棄權。各題選擇結果會折算成分數，按當年配額及分組規定，以總分前列者為「最佳」或「表揚」單位。獎勵上，在1990年代受表彰單位，個人可獲二千至八千元不等，在當時大陸而言，是十分可觀的現金獎勵。但由於省方面對表彰氾濫作整肅，後來2000年後，獎勵降到每人300~500元(基評辦，2008)。

2010年撤銷表彰功能後，基評變成調查滿意情況而已，評議選項上改為三種：「滿意」、「基本滿意」及「不滿意」。兩代表一委員對所有受評機關作單一項的滿意情況評價。其餘五種評議者僅對有接觸的機關就上述三個面向九項內容作評價，另作單一總體評價。結果不作分數折算，改為「滿意率」、「基本滿意率」及「不滿意率」三項結果。評議結果會在受評機關之間公布。

2) 對基評的分析

針對本研究的焦點問題，研究者發現，基評在一定程度上改善了機關的工作作風。根據與時任基評辦主任之訪問，某些機關領導，特別那些比較進取的領導，會重視基評，他們會在受評之前去基層單位做調查研究，有些甚至會做模擬評議，發評議票到評議單位，收集它們的意見。

但基評辦主任也承認，某些受評機關相對會處於有利位置，特別是那些對評議單位有許多利害關係的機關(如有審批、人事及財政權)，評議單位考慮到自己的利益，在評議上會受到牽制。縱然是不記名投票，但投票人還是會有所顧忌，幾年評議工作後會有可能辨認出投票者之身分，並對那些對自己作出不利評議的單位作出報復。正是因為制度的有效性不能持續，所以基評的活動辦法也會不斷更新，保持它的活力。

另外，基評辦主任也承認，基評之重要性是視乎市領導而定。他認為領導對基評還是重視，在多年上級領導要求壓縮評比及表彰活動數目下，基評仍然被保留，這可說是一項證明，但明顯地，重視程度不及以往。而自2010年取消獎勵後，其激勵效果是否會被削弱，仍是未知之素。

無論如何，基評並不是幹部正式考核機制之其中一部分，所以對機關領導人事陞遷不會有直接影響力。但被評為表現不良的機關領導難免會被市領導注意，甚至約談。不過，總體上而言，在當今中共治理體制下，若評議活動沒有跟人事考核機制掛勾，我們一般相信其壓力是有限的。

就民眾回應性問題，由於在基評活動之中，一般民眾參與程度不高，他們只有在主動投訴時會發揮些微影響力，另外就是只有企業管理者可以參與評議，加上評分機制中又納入一些管理目標的達成因素作為扣分機制，形成干擾變項，所以很難察看到它直接對民眾回應性的提高程度。但其「知情評議」似乎更使管理獲取較有意義及準確的資訊，若機關領導者是認真的管理者，這或許能幫助機關之組織學者，從而間接地回應民眾所需。

三、行風評議與基評之比較

以上兩個個案之討論顯示，不論武漢的行風評議或廣州的基評，其目的皆是一種模糊的作風建設。但正由於焦點不清，所以它們都變成一種類似事後性的績效評估制度。不過名義上，武漢的行風評議是屬於紀檢系統，是外部監察機制；而廣州基評則屬於黨委系統。理論上，兩者皆具相當權威性。

以評議方式而言，武漢市的行風評議方式偏向民眾的印象評議加上專家評議。而廣州市的基評則為知情評議。前者雖然在量化評議有效性會受到質疑，但專家的質性意見回饋是較為顯見。而廣州市的基評在評議有效性可能會較高，但欠缺明顯的意見回饋機制。

至於評議標的方面，兩者皆是以機關作為受評對象或單位，評價面向都是十分籠統及廣泛，跟上述美國的做法有根本性的差異。美國的做法比較直接針對為民服務本身，不會牽涉整個負責機關的表現。而中國大陸的做法則使評價的可靠性受到質疑，因為一般民眾或就算廣州市基評的知情評議，其評議者不一定能完全瞭解受評機關的各個面向，但卻要他們針對機關整體表現作出評議。

就一般民眾參與程度而言，武漢市的行風評議明顯高於廣州市的基評。因為前者有進行社會問卷調查，一般老百姓可以透過此管道被動參與。而民眾也可以透過行風連線及投訴中心主動反映意見及「負面」績效。而在廣州市的基評中，由於侷限於基層及外部有業務來往單位的評議，所以一般老百姓的參與程度較低，縱然他們也可以透過投訴反映「負面」績效。

不過在激勵措施上，廣州市的基評則較為正面，有表彰獎勵。而武漢市的行風評議則只有等級評議，沒有實質獎勵。實際上有些機關會覺得行風評議對它們帶來困擾。受訪的監察局官員就透露，有些機關就私下罵說：「不要再搞行評，為了你們的政績來整我。」

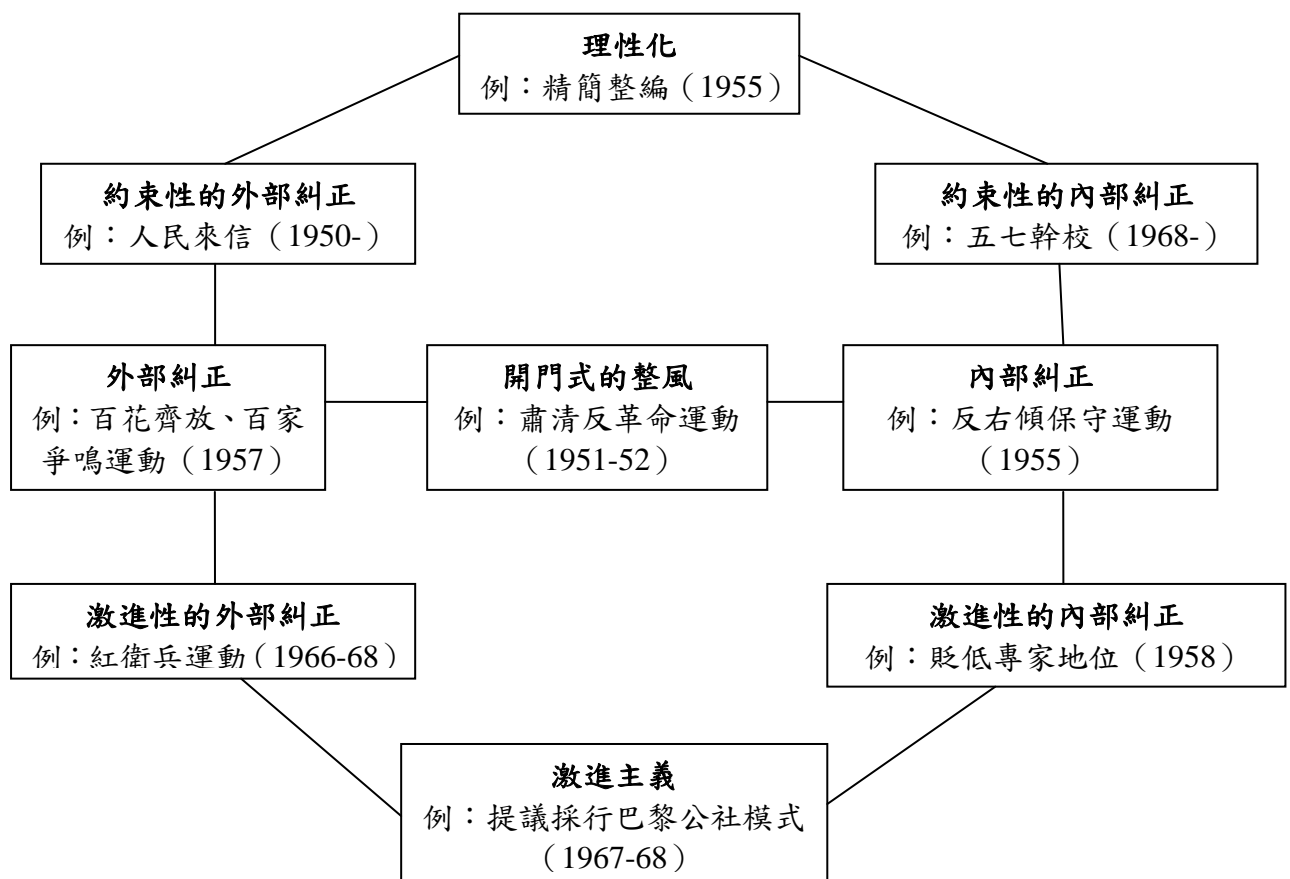
就向公眾公開程度而言，行風評議明顯高於基評，特別前者利用電視傳媒及網際網絡作為傳播媒體，其效果是顯著的。但我們必須理解這僅是武漢市政府高調公關工作的手段。所以，這裡所指的公開程度並非指透明度。其實兩者評議運作之公開透明度仍是值得商榷。

表一、武漢行風評議與廣州基評之比較

	武漢行風評議	廣州基評
目的	作風建設	作風建設
承辦機關之系統	紀律檢查委員會	市黨委派出機關
評議方式	民眾印象評議+專家評議	知情評議
評議標的	機關	機關
一般民眾參與程度	較高(社會問卷調查)	較低(投訴者、企業家)
激勵措施	等級評議	表彰獎勵(2010年前)
向公眾公開的程度	較高(透過視像及聲音媒體)	較低
與機關領導考核之關係	沒有直接關係	沒有直接關係

最後，由於兩者評議並沒有直接聯繫到機關領導之考核，所以它們所起之作用會有限或並不確定，要視乎領導之重視程度。這並不否定它們強化了機關對民眾的回應性，但回應層次僅及一些執行性、技術性或品質(態度)性的問題，或說解決一些前線人員的行政失當等官僚主義問題。正如倪星及史永躍(2010：46)評論行風評議的功能時，就認為：「公民通過行風評議這一途徑監督評議政府的活動[已]退化成了公民向政府訴苦請、提意見、辦理一般事務的快速通道，行風評議的組織者也把解決老百姓反映的熱點、難點問題強化為行風評議的主題，而公民行使管理國家事務和社會事務的正當權利如參與決策的議程、選擇、執行和評估被嚴重忽略了。」研究者認為這評述也適用於行風評議與基評上。

從糾正官僚主義的角度看，行風評議與基評某程度仍然類似毛澤東時代的群眾動員式的整風運動。Harry Harding (1981)曾就毛澤東時代的官僚主義糾正模式分為九類，包括理性化(rationalization)、約束性的外部糾正(regularized external remedialism)、約束性的內部糾正(regularized internal remedialism)、外部糾正 (external remedialism)、開門式的整風(open-door rectification)、內部糾正(internal remedialism)、激進性的外部糾正(radical external remedialism)、激進性的內部糾正(radical internal remedialism)、激進主義(radicalism)。現今的行風評議及基評就頗類似「約束性的外部糾正」(參看圖二)。Harding在舉例上是指那些在1951年當時政務院頒布的「關於處理人民來信和接見人民工作的決定」下在各級政府成立問事處或接待室。它們負責處理民眾來信及接見民眾，回應他們的投訴及意見。就本研究的發現，行風評議與基評的確可類比作這種「約束性的外部糾正」。



圖二、Harry Harding 提出的中共九種處理官僚問題的模式

(資料來源：修改自 Harry Harding 1981: 334)

四、小結：橫向課責交待與縱向課責交待的兼容性

總體上，本研究發現中國大陸地方政府的確建立一定的橫向性對民眾回應的課責交待機制，並有限地改善機關的績效表現。但為什麼沒有民主選舉的威權政府需要建立如此的機制呢？本研究結論是，中共建立橫向課責交待機制其實是一種強化對下級機關監督的模式，這一方面透過容許民眾參與，改善政府的形象及提升中共統治的正當性；另一方面，利用民眾監督，改善官僚上級對下級的控制。根據廣州市的基層官僚之訪談，現在機關的績效評估已開始與民眾的反應(特別是負面反應)掛勾。在此當中，似乎橫向與縱向課責交待之間並沒有互相排斥，反而是互相有正向關係。不過，本研究終究認為，橫向課責交待機制之建立，總體上是為了強化縱向課責交待，即對官僚上級及中共的負責。而且這種機制僅是侷限在下層前線機關，官僚層峰不會因這機制而受到影響。而基層官僚之回應力也受限於其掌控的資源及權力。以下會透過對武漢市「行風連線」網站的內容分析進行微觀的探討。

五、武漢市的治庸風暴：官僚與人民的新互動關係

武漢市是華中地區最大的工業城市，常住人口超過一千萬，但它相對沿海地區發展落後，所以在二十一世紀初，市政府就開始加速發展，推動行政改革以優化發展環境，改善機關工作人員的作風問題，為中部崛起作先鋒。自 2003 年始，由市紀檢委及監察局推動「民主評議政風行風」，引進第三方評估制度監督政府機關及公用事業工作(徐雙敏，2010)，從 2005 年起武漢市政府引進「電視問政」(包括上述的「百姓連線」)，定期邀請機關領導官員上電視直播，接受民眾問政，快速回應民眾訴求。

但市領導並不滿意改革成效，2008 年 2 月擔任市長 2011 年 1 月升任市委書記的阮成發將改革提升為「治庸問責」，借助中央推動責任政府之政策路線，加上一些城市已開展「治庸計畫」(包括深圳及蘭州)之勢，4 月在全市開展「責任風暴」及「治庸計畫」，設置工作領導小組及辦公室推動工作。

所謂「治庸」就是將行政表現不佳的問題歸咎為官僚的「庸懶散」問題。2011 年 4 月 8 日頒布「武漢市開展『責任風暴』、『治庸計畫』的暫行辦法」，其列出十大幹部隊伍需要重點解決的問題：1)得過且過；2)工作推進不力；3)創新能力不強；4)有令不行，有禁不止；5)不作為、慢作為、亂作為；6)業績平庸；7)謀人不謀事；8)紀律渙散；9)貪圖享受；10)「走讀」現象嚴重。凡觸犯以上問題，經組織考核認定，視情節輕重、影響程度，分別給予誠勉談話、通報、批評、不予提拔、崗位調整、降職或免職處理。³ 此外，要求各機關單位進行自查整改，於 2011 年底前釐清工作責任。還有，經過群眾意見蒐集，在當年 5 月整理出十大突出問題，要求負責機關單位作出整改承諾。這些問題主要集中在社會服務、城市管理、交通管理及社會治安等。市紀委會組織志願者和評議督察組進行明察暗訪，對承諾不兌現、工作沒落實的單位予以曝光和問責。政府也建立各種管道給民眾提出投訴，監督政府工作。當中，為全國矚目的就是加強使用「電視問政」作為壓力工具，更頻密地安排不同層級的機關首長上電視接受直播問政。在治庸風暴推動最初兩年，共舉辦了 19 場電視問政，16 位市領導和 41 位責任單位一把手接受電視問政。⁴ 最近一次的電視問政(2013 年 7 月)更上升到副市長級的領導上電視台接受直播問政。

根據官方報告，治庸風暴推動最初兩年中，群眾對治庸問責投訴件辦理的滿意率為 99.7%，對十大突出問題的整改滿意率為 83.53%，對優化發展環境工作的滿意率為 88.17%。行政審批項目由 748 項減少到 339 項，精簡比例達到 54.7%。因承諾未兌現及民眾反映問題未解決等重大責任問題，共問

³ 辦法參看：<http://www.whgz.gov.cn/8/318/348/349/934.html>

⁴ 相關報導請參看 <http://hb.people.com.cn/n/2013/0718/c194063-19099292.html>

責 1,608 人，涉及局級幹部 22 人、處級幹部 285 人。⁵

1) 「行風連線」網站的回應性分析

本研究並非要對武漢市治庸風暴作整體評估，而是想聚焦在於治庸風暴開展同時建立的「行風連線」網站內的官民互動，利用第一手的資料去分析武漢市在治庸問責下的官僚回應性。⁶這網站是監察局下的糾風辦（全稱為「糾正行業不正之風辦公室」）在 2011 年 4 月架設。這網站類似中國大陸全國各地政府架設的政府投訴網站及市長信箱。但它是少數將民眾張貼及機關回應的內容一直保留在網上供瀏覽，而一些民眾敏感的舉報投訴內容也沒有被刪除（如舉報貪腐），所以資料頗為完整。本研究下載了 2011 年 4 月至 2012 年 3 月 31 日的所有民眾張貼及機關/公用事業回應內容，作為原始分析資料。「行風連線」平台共分成三個部分，包括投訴、諮詢及建議。網站有規定機關/公用事業的辦理回覆時限，諮詢、建議類自審核轉辦的次日起 3 天內回覆；個人投訴類自審核轉辦的次日起 10 天內回覆；企業投訴類自審核轉辦的次日起 5 天內回覆。所謂辦理時間均為工作日（雙休日及法定節假日除外）。本次分析資料中，投訴共有 2,830 筆；諮詢 694 筆；建議 377 筆，三類資料合共 3,901 筆。

資料處理方面，由計畫主持人與研究助理共同進行資料編碼，以確保認知上的一致穩定性。編碼採紮根方式，先對三千多筆資料作初步抽樣檢視，後因應本研究所關心的回應性議題歸納出內容分類系統，繼而對資料逐筆編碼。依據民眾張貼的文字論述，大約 40.1% 的張貼是基於公共利益；20.3% 是基於團體利益（如社區或組織）；36.6% 是純粹基於私人利益。約 3% 無法因應內容判斷利益屬性。由此可見，武漢市民眾利用「行風連線」的動機十分多元，既有基於公民意識，也有出於自利或所屬團體利益。值得注意的是不少社會弱勢社群也會在「行風連線」張貼內容，例如年老無依者或貧窮家庭。所以網絡已不僅為社會優勢或菁英團體使用。至於議題上，占五成以上關於環境衛生、交通問題及房產問題（包括違章建築）（詳情看表二）。這些主要議題的確與以上提及的「十大突出問題」吻合。

有關時限內作出回應達成之情況，由於是以工作日計算，故要作精確計算十分繁複，若排除工作日計算的話，約有四成左右回應超過時限，但若外加兩天寬限期，那麼超過時限的回應占 25%。所以估計超過時限的回應數量約占三成左右。而「行風連線」中張貼內容所針對的部門大多是與民眾日常生活息息相關的業務單位。相關投訴最多的五個部門是城市管理局、交通運輸委員會、公安交通管理局、環境保護局及公安局；相關諮詢最多的五個部門是人力資源和社會保障局、國土資源和規劃局、住房保障和房屋管理局、公安交通管理局及公安局；相關建議最多五個部門是公安交通管理局、交通運輸委員會、城市管理局、公安局及國土資源和規劃局。由此可見，交通及城市管理是主要市民投訴及關注（即涉及建議）的公眾議題。而較多牽涉個人利益性的諮詢部分，則跟社會保障、房屋及土地資源運用部門為多（參看表三）。

⁵ 同上。

⁶ 網址為：<http://hflx.whjjc.org.cn/>

表二、「行風連線」張貼內容議題分類統計(2011年4月至2012年3月31日)

議題	數量	比例
道路建設	175	4.49%
交通管理(包括交通違規)	623	15.97%
公共交通	333	8.54%
違章建築	195	5.00%
房產管理	376	9.64%
服務品質及態度	182	4.67%
環境衛生(包括環境清潔、污染，及飲食衛生問題)	700	17.94%
戶口(包括居住證)	96	2.46%
公用事業(水務、電力、電視、電信、天然氣、郵政、國營銀行)	372	9.54%
教育	67	1.72%
治安	77	1.97%
工商管理	185	4.74%
勞動、福利、保險	329	8.43%
醫療服務	22	0.56%
其他	169	4.33%

表三、「行風連線」張貼內容所針對五大部門(2011年4月至2012年3月31日)

投訴	城市管理局	交通運輸委員會	公安交通管理局	環境保護局	公安局
	601	375	311	151	147
諮詢	人力資源和社會保障局	國土資源和規劃局	住房保障和房屋管理局	公安交通管理局	公安局
	116	109	81	56	54
建議	公安交通管理局	交通運輸委員會	城市管理局	公安局	國土資源和規劃局
	102	63	44	23	20

就部門回應方式，依據初步抽樣的開放式編碼，本研究將部門回應方式大致分類為溝通回應及行動回應。前者以資訊提供為主，部門以此澄清事實或政策。有時回應部門會提供與民眾提供資訊或認知相反或不同的資訊(如並沒有發生民眾張貼的事件[包括一些官員貪腐行為的指控])，以表示一種自我「辯護」(如部門並非「不作為」)(12.7%)。針對民眾提出的問題或要求，有少數回應表示存在障礙，難以處理(9.2%)。此外，部分回應會臚列法規或上級命令的資訊以「形式上」證成其作為的恰當性或沒有不合理(5.9%)。另外，若部門認為問題並非自己管轄範圍或屬於跨部門管轄，回應會將問題轉介到其他部門或提供民眾相關部門的聯絡資料，要求民眾自行聯絡處理問題(10.3%)。當中實包括一些互踢皮球的成份(特別是關於污染問題)。大部分的回應都會存在「其他資訊」(82.1%)，其多包含議題個案的背景資料，以及部門在民眾張貼資訊前已作為的事項，以證成其已有所作為，有回應性。但有少

數回應實沒有完全回答民眾提出的問題，有迴避問題之虞(3%)，特別是牽涉到針對幹部的操守行為的指控，如貪腐的指控(參看表四)。

表四、「行風連線」中部門的「溝通回應」統計

		資訊提供					回避問題
		與民眾提供資訊或認知相反或不同的資訊	難以處理問題或要求的障礙資訊	法規或上級命令的資訊	轉介其他部門或提供其他部門的聯絡資料	其他資訊	
諮詢	(N=694) (%)	28 4.0	30 4.3	42 6.1	129 18.6	567 81.7	12 1.7
建議	(N=377) (%)	66 17.5	69 18.3	103 27.3	19 5.0	218 57.8	20 5.3
投訴	(N=2,830) (%)	401 14.2	260 9.2	86 3	253 8.9	2,419 85.5	86 3.0
總計	(N=3,901) (%)	495 12.7	359 9.2	231 5.9	401 10.3	3,204 82.1	118 3.0

表五、「行風連線」中部門的「(潛在)行動回應」統計

	按照民眾建議採取行動		採取行動	承諾加強或改善執法或管理	承諾未來有新措施
諮詢	(N=4) 1 25%	(N=694) (%)	49 7.1	30 4.3	5 0.7
建議	(N=170) 26 15.3%	(N=377) (%)	59 15.6	101 26.8	34 9.0
投訴	(N=275) 46 16.7%	(N=2,830) (%)	1,073 37.9	686 24.2	174 6.2
總計	(N=449) 73 16.3%	(N=3,901) (%)	1,181 30.3	817 20.9	213 5.5

行動回應則分成實質及潛在行動兩分類。實質行動就是指部門回應聲稱他們因應貼文採取行動處理問題，有 30.3% 回應表示作出行動回應，另因應 449 個民眾提出的實質建議，有 16.3% 的回應聲稱依照了民眾建議採取行動。所謂潛在行動回應是指部門回應承諾針對問題未來會加強或改善執法或管理，或承諾未來有新措施。前者占 20.9%；後者占 5.5%(參看表五)。但這些承諾大多在語氣上頗為形式性的——如「下步，XXX 將 XXX，加強 XXX/加大 XXX 執法力度」。

從「行風連線」的內容分析看，官僚回應性是正在建立及強化中，至少可確定強化了機關部門的可被瞭解性，向民眾公開澄清問題，減少誤解，接受公評，政府機關的透明度正在上升中。當然，要精確衡量回應性的提升程度是有難度，我們也不可以簡單全盤相信機關部門的回應內容。而「效果滿意回應」程度則更難說明。但利用質性內容分析應可補充以上統計數字的不足。

首先，在「行風連線」貼文的民眾是會被要求評價部門之回應，而根據網站統計顯示，滿意度都非常高，就算接收投訴比較多的部門，滿意度也達八成以上。但對這滿意度的統計必須有所保留，因為系統給予民眾五天時間評價，若不評價便視作「滿意」。一位重複投訴者就在投訴貼文中表示不滿這「自動滿意」(C#12240)。⁷ 很多部門在回應中也會說明貼文者對回應的滿意度(部門一般會以電話聯絡

⁷ C#12240 代表投訴編號 12240。下文出現 I#則代表諮詢；S#則代表建議。所有民眾貼文及部門回應皆可以依號碼在網上搜尋。

方式接觸貼文者，說明其如何處理問題，並要求對回應之評價)。大部分的部門回應貼文都會說民眾對回應「表示滿意」。就算部門不能完全解決問題，民眾也會表示「諒解」或「理解」。「不滿意」的評價主要是發生在部門認為具爭議性的問題上。但一位重複投訴者在貼文寫著：「[機關]通過電話回覆了投訴人，投訴人對我們處理工作表示滿意，表達太過官方語言，事實上，投訴人根本沒有接到任何相關單位電話」(C#13797)。更有趣的是，不少部門在回應文中表示無法聯絡到投訴人 — 電話一直關機、投訴人提供的電話號碼是空號、接聽者否認有做過投訴...。上述情況代表兩個可能性：1)機關根本沒有聯絡投訴人；2)投訴人不想曝露身分。民眾與機關之間的互信仍沒有建立。

縱然機關部門作出行動回應，也聲稱有效處理或改善問題，但很多時候效果都是短暫的。相關違章建築及由夜市、垃圾及建築工地造成的環境污染時常會在機關作出行動回應後再次出現，導致重複投訴。其中最突出的例子是地鐵建築工地深夜施工問題，噪音對周邊居民造成滋擾。某地居民從 2011 年 5 月至 10 月在「行風連線」向城市管理局作了七次投訴，每次城市管理局都聲稱進行執法，要求工地不在深夜進行產生噪音的施工，整治已見成效，但之後工地似乎為了趕工仍不顧投訴，繼續在深夜施工(C#152；C#326；C#1307；C#1339；C#2095；C# 2203；C#12587)。

此外，有些投訴牽涉民眾之間的利益衝突，執法部門只想「和諧」處理，不想完全站在某一方。例如食肆及夜市帶來的佔道經營，與油煙、垃圾及噪音問題，城市管理局有時會以「維穩」作為有困難處理之理由，僅能作勸說工作，不太能強制執法，特別牽涉到少數民族(C#750；C#14975)或下崗工人(C#82)。部門的專業判斷堅持也會否定民眾的訴求，最明顯的例子是公交線路結構。頗多民眾貼文致交通運輸委員會要求開通符合自己需求的直達公車路線，但交委的回應大多是否定，理由是「公交線路的佈局原則是形成線路網絡結構為主要目的，難以滿足所有的直達需求，居民出行通過一次轉乘就可到達是合理的」(e.g. C#11759)，「根據國家建設部《城市交通設計規範》公交線路線長應控制在 15 公里以內」(e.g. C#11770)。

誠然，正如以上統計顯示，部門也會有「按照民眾建議採取行動」，即他們也會接受民眾的建議。特別是部門在一些公共事務細節上的技術疏忽，民眾建議主要起警醒抓漏的功能。例如有民眾提醒道路樹枝過長影響交通，要求修剪，負責部門園林局馬上回應進行修剪(S#6452)。還有，民眾目睹載重的攪拌車上高架橋，應有超過高架橋負荷之虞，要求公安交通管理局限制，該局也馬上回應接受建議(S#7245)。投訴也會帶來改善服務措施的回應，例如延長服務時間，增加服務櫃檯及改善設施等(C#9829；C#8556；C#12782)。「行風連線」也變成快速通道處理機關官僚行政失當或繁文縟節問題(e.g. C#7059；C#8556；C#10815)。

「行風連線」中的機關回應內容也曝露了一些無法立刻解決的制度性問題，以及受理機關欠缺權限解決的問題。例如一些社會福利仍由營利企業單位籌集資金發放，但很多時國有企業私有化改制後根本沒有預算執行國家政策。一名投訴者就改制企業拒絕發給獨生子女獎勵的 3,500 元向人口和計劃生育委員會投訴，但委員會回覆堅持按法規應由企業負責獎勵，僅願意做從中協調，落實政策(C#9637)。此外，有一個醫療保險的諮詢個案就曝露出行政運作設計缺乏周延性。現在中國大陸的醫保是地方性的，故民眾需要移動居住地時，也要遷移醫保，但必須清理現帳戶後才能遷移。一位民眾詢問：「她醫保卡裡還有餘額 4.03 元，刷卡買藥，藥價不止 4.03 元，貼錢加了現金付的款，結果還有餘額 0.03 元沒有銷掉。能不能放棄這 3 分錢，將她的醫保關係轉出？」她獲得人力資源和社會保障局的回答是：「必須將醫保卡的錢全部消費完，才能辦理（否則無法操作）將醫保關係轉出。」(I#10235)可見這系統操作十分不友善。

此外，任何投訴與上級政策或權力有所抵觸，下層機關根本無法處理，只能變成磨心(如以上關於

地鐵工地深夜施工問題)。例如有投訴指格力集團堵塞某重要交通要道作為建築工地三個多月，迫使行人車輛必須繞道而行。其獲得公安交通管理局的回覆是：「後官湖大道全力三路口至全力四路口兩側均為格力集團新建工地，路段上道路破損不堪，大量泥土、建築材料堆積，道路已不能正常通行」，但「格力集團武漢工業園為我省重點引進項目，省市各級領導高度重視，規劃部門亦同意將該路段作為格力武漢工業園園區道路。謝謝。」(C#5675) 其實，為了加速武漢市的發展，2011年的武漢市基本上滿城都是工地，交通堵塞十分嚴重，六月大雨更釀成城內各處淹水。在治庸問責下，市水務局局長姜鐵兵被行政警告，副局長王洪勝被免職並行政記大過，兩名處長分別被撤職和降級(顧兆農、杜若原，2011)。不過，也有輿論認為淹水是市委書記阮成發急進發展政策所造成，他更被戲稱為「滿城挖」。無論如何，在治庸問責強化基層部門回應性及課責交待性之同時，仍沒有機制使層峰政治人物向民眾直接政治負責。

2) 「行風連線」中的話語分析

要探討中共官僚回應性的變化，除了從機關處理各問題的實質方法上看外，另一個探討途徑是在新的「群眾路線」下，是否存在新思維，民眾/官僚的相互關係是否已產生實質的變化。這可從民眾貼文及部門回應的措詞話語分析中顯露一些端倪。

首先從民眾的話語上看。治庸問責風暴畢竟仍是一種官方動員，而民眾在「行風連線」的話語也經常引用官方的政治話語以強化自己論述的正當性。例如，以「庸」「懶」「散」三字組合作為投訴批評工具的貼文就有 29 筆，64 筆貼文用上「治庸問責」一詞，還有很多片言隻字使用相關治庸風暴的官方話語。當然這是大陸民眾慣常使用的借力使力的方法。

但民眾話語也開始呈現「消費者模式」的思維轉變，例如稱幹部是「公僕」。更有不少民眾以「納稅人」的身分作為要求機關作為及維護他們利益的基礎(19 筆)：

你們城管的工資也有我們納稅人的一部分。為什麼不能溝通。有這樣執法的嗎？(C#239)

我投訴此工程的主管者並且建議武漢政府，以後修建此類消耗納稅人錢的工程需要進行市民全體聽證會通過。(C#1230)

一個國家執法人員的嘴裡竟然說出社會團體比執法部門的重視度更高的話來，那還要執法部門幹嘛，拿著納稅人的錢耀武揚威、作威作福啊！(C#9863)

可愛的交警同志們!!!請你們為堵在回家路上的納稅人多出分力吧!!!行嗎?一兩公里的知音橋路要堵個把小時，這正常嗎?(S#15244)

至於官方機關部門在回應話語上，也反映出相應的變化。阮成發在推動治庸問責時，就強調幹部從理論上講都是人民群眾使用的「工具」，老百姓的「僕人」(顧兆農、杜若原，2011：28)。所以機關部門在網上的回應文也反映這種變化。不過這變化仍給人一種形式官腔的印象。不少回覆文的開場白皆會是：「接到你的……，我局十分重視，立即組織(責成)……」，以表現機關有高度的回應性。無論如何，機關部門的回應的確反映「服務觀念」已普遍成為新的話語。針對投訴人對員工服務品質態度的問題，機關皆表示會要求員工增強「服務意識」：

我們一定加強辦牌點工作人員的教育，不斷增強服務意識、改善服務態度，本著「群眾利益無小事」的觀念，熱情接待前來辦理電動自行車登記的每一位群眾。(C#7462)

由於溝通不善，給您造成不便，還請您諒解。我們也會在今後的工作中，加強內部管理，不斷提高我們的服務意識，進一步改進我們的服務態度，真正做到以病人為中心。(C#9255)

在處理員工錯誤行為問題上，整風式的「思想教育」或「批評教育」仍是常常出現的回應話語，表示精神思想性的灌輸或傳統「內部糾正」仍然是他們處理官僚主義問題的主要方法。部分會外加經濟及/或行政處罰作為威嚇，甚至直接辭退員工。

在事情調查清楚情況下，已對該同志給予公司通報批評處理，並通過您的投訴對公司員工進行思想教育，確保服務視窗為群眾提供優質服務。(C#1166)

經調查核實後，兩家單位領導對兩位被投訴工作人員分別予以 100 元的經濟處罰並進行了批評教育，並就此事組織全體幹部職工再次學習「治庸問責」工作的精神及要求，強化服務意識，同時加強專業技術人員業務培訓，提升業務技術水準。(C#3264)

交通協管員潘全剛對待群眾態度不好的問題，已由中隊領導對其進行批評教育，並取消月度優秀交通協管員評選資格。(C#9739)

[衛生服務]中心認為，接種室不應該在上午 11 點 30 分就將大門關上不給予接種，而且工作人員態度不好，沒有耐心做好解釋工作。中心對相關工作人員進行批評教育，扣除其當月 30% 的績效工資。(C#14435)

您反映武昌區付家坡長途客運站編號 8055 的城管協管員(葉漢青)態度粗暴的問題屬實...因協管員葉漢青處理該問題時不冷靜，造成負面影響，街綜合執法隊已將協管員葉漢青同志辭退。(C#12521)

不論以上官方話語是否口惠而實不至，機關部門已意識到他們再不是官老爺，商業導向的服務型政府新理念已廣泛注入群眾與幹部認知中，但在管理手段上，似仍沒有跳脫「懲前毖後，治病救人」的傳統模式。

陸、 結論：「舊瓶」+「舊酒」+「新瓶」+「新酒」

中國地方政府近年的行政改革的確建立了公共課責交待的機制，要求中下層官僚，特別是前線服務單位或所謂窗口服務單位，直接回應民眾的機制，解決一些跟民眾日常生活息息相關的問題，如交通、房屋、環境等問題。這些都是實實在在為大部分民眾關心的生活問題。當然，這仍是一種有限性的課責交待機制，欠缺民主國家存在的層峰決策者透過選舉制約及國會監督機制向民眾負責的一塊。很大程度上，建立這種橫向交待機制最終的目的是強化縱向向上交待機制，即黨政高層藉助民眾去監督官僚，在既有的科層垂直監督外，加上民眾橫向監督，形成一種三明治式的控制。不過，當兩種機制有所衝突時，還是以垂直向上交待機制為優先(So, forthcoming)。其實這模式在毛澤東時代已經出現，並非新鮮事，但當今做法的實質意涵並非完全等同毛時代的版本。因為在毛時代，民眾對官僚的批鬥是在空洞的意識型態及階級鬥爭框架中進行，最終是為了推翻官僚，這不見得是在回應民眾的利益訴求。而當今的版本已放在責任政府與服務型政府的框架中，民眾是以「納稅人」的身分向「公

僕」問政，要求以服務改善作回應，並非推翻官僚，民眾個人利益更為突顯。

不過，從武漢「行風連線」的內容分析中可以發現，這新一輪打擊官僚主義的行政改革實摻雜很多新舊元素。如果「瓶」是代表外表形式；「酒」是代表實質內涵，那麼武漢「行風連線」反映出一種既有新瓶新酒，也有舊瓶舊酒的混合物(參看表六)。

就「瓶」方面，「行風連線」代表了各種民眾問政的其中一種媒介。於較為矚目的「電視問政」外，「行風連線」代表一種「網絡問政」，其實為履行責任政府及服務型政府的政策路線的工具。這些新概念及工具可說是「新瓶」。但同時，在推動這新政策路線時，中共並沒有放棄傳統論述及建制，反而將它們翻新使用，即「群眾路線」。阮成發為了呼應近日習近平推動群眾路線教育，就將治庸問責與群眾路線連接在一起。⁸ 而「政風行風」本身就是傳統「整風運動」的遺緒，負責推動「行風連線」的糾風辦進一步象徵這遺緒的延續。

就實質內涵的「酒」而言，這可以分成兩個面向。對民眾而言，其心態實已慢慢轉化為一種「消費主義」的意識型態來向機關部門課責，個人利益的伸張在市場化改革三十年後已獲得正當性。在私人利益伸張之同時，公民意識並沒有消失，「行風連線」的貼文中不乏以公共利益為前提提出建議，「行風連線」建立了民眾參與公共事務之平台，縱使其影響是十分低層次。而民眾對政府批評抨擊，也改以評議或滿意度表達方式作為實踐，而非文革時代的批鬥模式。「行風連線」平台也非完全向民眾傾斜，機關部門實也可以藉助這平台來宣導政策，為自己政策立場辯護(如公交路線)，這可幫助官民的理性溝通，或起碼強化機關部門的透明度。雖然「行風連線」並非民間架設的平台，這其實是黨領導其中一項動員民眾的工具之一，但我們不能說民眾仍如毛時代般被利用作為政治鬥爭工具，精確而言是民眾的自主性已大大提升，民眾與層峰領導在整個過程中是互相利用。以上元素都可說是一些「新酒」。

但無論如何，從官方面向看，「行風連線」仍是自上而下發動的官方運動。正如電視問政一樣，縱然黨政層峰及電視台希望透過在問政「火花」中贏取政績及收視率，但這些「火花」必須在可控制範圍內，不會出現在民主國家中的過激言論。⁹ 「行風連線」也容許民眾在網上暢所欲言，但機關部門對於敏感的投訴仍可避而不答或唬弄帶過，網站本身不存在強制力或調查權。上述提及民眾與機關欠缺互信現象就突顯這官方網站的缺陷。而這種開放民眾參與的管道，某程度上是過去「外部糾正」模式的變種，在群眾路線庇護下一直存在正當性。當然，從上文會發現，縱然以「服務意識」定義新的官僚／民眾關係，但對官僚主義的本質則不見得有很新的理解。「庸懶散」的指控表達了一種純粹以「個人本質」或「個人意志」來解釋官僚主義問題，就算現在增加蘿蔔跟棒子作為管理工具，其仍跟毛時代的理解沒有太大的差異。惟上述分析實反映出很多官僚問題不可歸咎於個人的行政失當，而是制度運作及設計問題(如醫保問題)。整風式的「內部糾正」根本沒有對症下藥，更不用說強化官僚對工作及組織的投入承諾(commitment)。最後，縱然上述主張民眾與層峰領導是存在互相利用的關係，但這種三明治式的控制也會產生如毛時代對「坦白從寬、抗拒從嚴」威嚇的神經反應。即官員為了馬上紓緩壓力，以「快刀斬亂麻」方式處理問題，以治標不治本的方式先獲取短期效益，日後再有投訴再算。傳統三明治式控制可獲取快速的反應，但並不能促進問題的理性解決。以上種種都反映著「舊」酒的元素。

總體上，武漢的治庸風暴及其下的「行風連線」吐露了高度混雜的訊息，代表了中國大陸地方治

⁸ 同註 5。

⁹ 這是武漢市曾參與電視問政知情人士提供的資訊。

理的一些變化及存續。當然，新舊瓶與酒最終結合出來的必然是一種與以往不一樣的狀態，這是肯定的。但這種演變不能忽視舊事物對新發展的引導作用及限制性。

表六、武漢「行風連線」內容反映的新舊元素

	元素
新瓶	網絡問政、責任政府、服務型政府
舊瓶	群眾路線、整(糾)風
新酒	消費主義、民眾參與治理、民眾評議、官民理性溝通、民眾與層峰領導互相利用
舊酒	官方發動、外部糾正、內部糾正、三明治式的控制

柒、參考文獻

- Bovens, M. (2005). "Public Accountability." In Ewan Ferlie et al. (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, 182-208. Oxford: Oxford University Press.
- Bozeman, B. (2000). *Bureaucracy and Red Tape*. Upper Saddle River: Prentice Hall.
- Day, P. & R. Klein (1987). *Accountabilities: Five Public Services*. London: Tavistock Publications.
- Goetz, A. M. & R. Jenkins (2001). "Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India." *Public Management Review* 3(3): 363-383.
- Harding, H. (1981). *Organizing China: The Problem of Bureaucracy*. California: Stanford University Press.
- Leib, E. J. & B. He (eds.) (2006). *The Search for Deliberative Democracy in China*. New York: Palgrave Macmillan.
- Ma, J. (2012). "The Rise of Social Accountability in China." *Australian Journal of Public Administration* 71(2): 111-121.
- Malena, C. (2004). *Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice*. Washington: The World Bank.
- Miller, T. I. & M. M. Kobayashi (2000). *Citizen Surveys: How to Do Them, How to Use Them, What They Mean*. Washington, D.C.: ICMA.
- Mladenka, K. R. (1981). "Responsive Performance by Public Officials." In C. T. Goodsell (ed.) *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet*, 143-159. Bloomington: Indiana University Press.
- OECD. (1987). *Administration as Service: The Public as Client*. Paris: OECD.
- Pan, C. (2008). "Contractual Thinking and Responsible Governance in China: A Constructivist Framework for Analysis." *The China Review* 8(2): 49-75.
- Paul, S. (1992). "Accountability in Public Services: Exit, Voice and Control." *World Development* 20(7): 1047-1060.
- Radin, B. A. (2000). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Comes of Age*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.
- Saltzstein, G. H. 1992. "Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issues and Current Research." *Journal of Public Administration Research and Theory* 2(1): 63-88.
- Schillemans, T. (2008). "Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies." *Public Organization Review* 2(8): 175-194.

- Schumaker, P. D. (1975). "Policy Responsiveness to Protest-Group Demands." *Journal of Politics* 37(2): 488-521.
- Sharp, E. B. (1981). "Responsiveness in Urban Service Delivery: The Case of Policing." *Administration & Society* 13(1): 33-58.
- So, B. W. Y. (forthcoming). "Civic engagement in the Performance Evaluation of the Public Sector in China." *Public Management Review* 16.
- Stivers, C. (1994). "The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration." *Public Administration Review* 54(4): 364-369.
- Swindell, D. & J. M. Kelly (2000). Linking Citizen Satisfaction Data to Performance Measures: A Preliminary Evaluation, *Public Performance & Management Review* 24(1): 30-52.
- Tsai, L. L. (2007). "Solidary Group, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China." *American Political Science Review* 101(2): 355-372.
- van Ryzin, G. G. (2007). "Pieces of Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust." *Public Performance & Management Review* 30(4):521-535.
- Verba, S. & S. H. Nie (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Whyte, M. K. (1980). "Bureaucracy and Anti-bureaucracy in the People's Republic of China," In Ronald Cohen and Gerald Britan, eds. *Hierarchy and Society*, 123-141. Philadelphia: ISHI Press.
- 全國政府績效管理研究會 蘭州大學中國地方政府績效評價中心 [蘭州績效評價中心] (編) (2011)。中國政府績效管理年鑒(創刊卷 2010)。北京：中國社會科學出版社。
- 吳建南 (2009)。地方政府績效評估的創新與完善。載於俞可平 (編)，中國政府創新藍皮書—科學發展觀與政府創新。北京：社會科學文獻。165-201。
- 吳建南、高小平 (2006)。行風評議：公眾參與的政府績效評價研究進展與未來框架。中國行政管理，4，22-25。
- 周志忍 (2011)。我國政府績效評估需要思考的幾個問題。行政管理改革，4，37-41。
- 姚春輝 (2009)。基於公眾參與的地方政府績效評估模式研究。陝西理工學院學報(社會科學版)，27(3)，11-17。
- 倪星、史永躍 (2010)。民主評議政風行風的學理邏輯：代議制的視角。深圳大學學報(人文社會科學版)，27(5)，42-47。
- 徐雙敏 (2010)。完善政府績效"第三方評估"問題的思考—以武漢市民主評議政風行風工作為例。學習與實踐，3，67-71。
- 廣州市基層評議機關活動領導小組辦公室 [基評辦] (2008)。民主監督的實踐：紀念廣州市基層評議機關活動二十周年文集 1987-2007。
- 鄭方輝、張文方、李文彬 (2008)。中國地方政府整體績效評價—理論方法與"廣東試驗"。北京：中國經濟。
- 顧兆農、杜若原(2011)。重拳嚴治庸懶散—武漢「治庸問責」風暴紀實。政策，10，27-29。

國科會補助專題研究計畫移地研究心得報告

日期：2014年1月17日

計畫編號	NSC100-2420-H-004-019-MY3		
計畫名稱	社會變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理—子計畫三：中國基層治理的創新—績效管理		
出國人員姓名	蘇偉業	服務機構及職稱	國立政治大學公共行政學系
出國時間	2013年5月31日 至 2013年6月4日	出國地點	廣州市及香港

一、移地研究過程

本次出差是上次廣州之行(2012年8月18日~9月1日)拜託當地中山大學政治與公共事務管理學院聯絡安排的。其安排了廣東省七位前線公務員接受訪問，瞭解他們所屬機關進行績效管理的概況。這七位公務人員分別從屬於從化市國土房管局、廣州市花都區街道組織部、廣州市荔灣區環保局、東莞市城市綜合管理局、廣州市交通委員會、廣州市交通委員會綜合行政執法局及中山市環境保護局東區分局。這些機關都是與民眾服務接觸較多的部門，可協助瞭解中國大陸的基層部門如何與民眾互動，以及其互動過程對部門績效評估之影響。以下是該次訪問的大綱：

1. 基層機關在提供公共服務及推動公共政策上所遇到的問題及能行使的裁量權

你的機關職掌及權限？上級機關與你們機關的分工如何？你們機關多大程度能掌握解決公眾問題之決策及手段？

2. 民眾意見回饋及群眾評議機制對機關決策及日常運作的影響

你如何評價民眾的意見及投訴？民眾的意見及投訴多大程度給予你們自我改善的壓力或契機？民眾意見回饋及評議機制對你們機關管理有什麼影響？

3. 外部各種評議機制對機關考績的影響

機關領導對民眾意見反映及其他外部評議機制的重視程度，相對於各種內部的考核及控管機制？機關多大程度將幹部及部門考績與民眾評議及處理投訴情況掛勾？

4. 由上而下的績效指標與外部評議或民眾意見兩者之間的關聯性

由上而下的工作指標與外部評議或民眾意見兩者之間是否存在矛盾衝突？有的話，會如何處理？由上而下的績效指標是否包括民眾滿意度、民眾投訴及意見處理部分？若有，是否重要？或重要程度？

還有，本人利用空餘時間，到廣州書城購買相關研究用書。最後，本人回到香港赴香港中文大學中國研究服務中心及香港大學圖書館蒐集及更新台灣沒有收藏的研究文獻及資料。

二、 研究成果

1. 瞭解廣東省(特別是廣州市)前線民眾服務機關的績效管理概況及基本制度。
2. 蒐集相關研究文獻資料。

國科會補助專題研究計畫移地研究心得報告

日期：2014年1月17日

計畫編號	NSC100-2420-H-004-019-MY3		
計畫名稱	社會變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理—子計畫三：中國基層治理的創新—績效管理		
出國人員姓名	蘇偉業	服務機構及職稱	國立政治大學公共行政學系
出國時間	2013年8月22日 至 2013年8月30日	出國地點	廣州市及香港

一、移地研究過程

因應上次訪問，經整理訪談資料後，本次再邀約其中兩位上次已訪問過的公務員進行跟進訪問，就一些問題進行更深入的探討及釐清一些上次訪談未盡回答的疑問。這兩位公務員分別在廣州市交通委員會綜合行政執法局及廣州市花都區街道辦事處任職。訪問大綱如下：

1. 請問街道的績效管理與一般職能部門比較有什麼特性及異同之處？
2. 街道有績效獎金制度對員工的工作表現會產生什麼影響？
3. 廣州市現在經常執行的機關外部評議機制有多少種？哪一種最重要？
4. 廣州街道及機關的行風評議是如何進行的？我所理解行風評議並非每年都是針對所有部門做的，所以行評與機關績效排名之間如何連接？

最後，本人回到香港赴香港中文大學中國研究服務中心及香港大學圖書館蒐集及更新台灣沒有收藏的研究文獻及資料。

二、研究成果

1. 釐清廣州市基層街道與職能部門績效管理制度之異同。
2. 蒐集相關研究文獻資料。

國科會補助專題研究計畫移地研究心得報告

日期：2014 年 1 月 17 日

計畫編號	NSC100-2420-H-004-019-MY3		
計畫名稱	社會變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理—子計畫三：中國基層治理的創新—績效管理		
出國人員姓名	蘇偉業	服務機構及職稱	國立政治大學公共行政學系
出國時間	2013 年 9 月 5 日 至 2013 年 9 月 9 日	出國地點	武漢市

一、移地研究過程

為跟進武漢市從 2011 年開始推動「治庸問責」運動，本次專程赴武漢市與該市行政學院張紹春教授進行訪談。張教授承接該市委託進行對治庸問責的評估，對「治庸問責」推動的來龍去脈十分清楚，也瞭解官方的理念想法。本人與張教授於武漢市行政學院進行了兩個多小時的詳細訪談，並進行心得交流，收穫豐碩，以下是該次訪問的大綱：

1. 機關幹部對治庸問責的反應為何？
2. 受問責的幹部的下場如何？
3. 治庸問責是否能改善機關作風及它的持續性？
4. 「庸懶散」是否能有效涵蓋現今行政機關運作出現之問題？
5. 你如何評價治庸問責的成效？

二、研究成果

1. 跟進相關武漢市行風評議後市委推動的相關官僚問題改革的動態。
2. 蒐集相關研究文獻資料。

國科會補助專題研究計畫移地研究心得報告

日期：2014年1月17日

計畫編號	NSC100-2420-H-004-019-MY3		
計畫名稱	社會變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理—子計畫三：中國基層治理的創新—績效管理		
出國人員姓名	蘇偉業	服務機構及職稱	國立政治大學公共行政學系
出國時間	2013年5月31日 至 2013年6月4日	出國地點	廣州市及香港

一、移地研究過程

本次出差是上次廣州之行(2012年8月18日~9月1日)拜託當地中山大學政治與公共事務管理學院聯絡安排的。其安排了廣東省七位前線公務員接受訪問，瞭解他們所屬機關進行績效管理的概況。這七位公務人員分別從屬於從化市國土房管局、廣州市花都區街道組織部、廣州市荔灣區環保局、東莞市城市綜合管理局、廣州市交通委員會、廣州市交通委員會綜合行政執法局及中山市環境保護局東區分局。這些機關都是與民眾服務接觸較多的部門，可協助瞭解中國大陸的基層部門如何與民眾互動，以及其互動過程對部門績效評估之影響。以下是該次訪問的大綱：

1. 基層機關在提供公共服務及推動公共政策上所遇到的問題及能行使的裁量權

你的機關職掌及權限？上級機關與你們機關的分工如何？你們機關多大程度能掌握解決公眾問題之決策及手段？

2. 民眾意見回饋及群眾評議機制對機關決策及日常運作的影響

你如何評價民眾的意見及投訴？民眾的意見及投訴多大程度給予你們自我改善的壓力或契機？民眾意見回饋及評議機制對你們機關管理有什麼影響？

3. 外部各種評議機制對機關考績的影響

機關領導對民眾意見反映及其他外部評議機制的重視程度，相對於各種內部的考核及控管機制？機關多大程度將幹部及部門考績與民眾評議及處理投訴情況掛勾？

4. 由上而下的績效指標與外部評議或民眾意見兩者之間的關聯性

由上而下的工作指標與外部評議或民眾意見兩者之間是否存在矛盾衝突？有的話，會如何處理？由上而下的績效指標是否包括民眾滿意度、民眾投訴及意見處理部分？若有，是否重要？或重要程度？

還有，本人利用空餘時間，到廣州書城購買相關研究用書。最後，本人回到香港赴香港中文大學中國研究服務中心及香港大學圖書館蒐集及更新台灣沒有收藏的研究文獻及資料。

二、 研究成果

1. 瞭解廣東省(特別是廣州市)前線民眾服務機關的績效管理概況及基本制度。
2. 蒐集相關研究文獻資料。

國科會補助專題研究計畫移地研究心得報告

日期：2014 年 1 月 17 日

計畫編號	NSC100-2420-H-004-019-MY3		
計畫名稱	社會變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理—子計畫三：中國基層治理的創新—績效管理		
出國人員姓名	蘇偉業	服務機構及職稱	國立政治大學公共行政學系
出國時間	2013 年 8 月 22 日 至 2013 年 8 月 30 日	出國地點	廣州市及香港

一、移地研究過程

因應上次訪問，經整理訪談資料後，本次再邀約其中兩位上次已訪問過的公務員進行跟進訪問，就一些問題進行更深入的探討及釐清一些上次訪談未盡回答的疑問。這兩位公務員分別在廣州市交通委員會綜合行政執法局及廣州市花都區街道辦事處任職。訪問大綱如下：

1. 請問街道的績效管理與一般職能部門比較有什麼特性及異同之處？
2. 街道有績效獎金制度對員工的工作表現會產生什麼影響？
3. 廣州市現在經常執行的機關外部評議機制有多少種？哪一種最重要？
4. 廣州街道及機關的行風評議是如何進行的？我所理解行風評議並非每年都是針對所有部門做的，所以行評與機關績效排名之間如何連接？

最後，本人回到香港赴香港中文大學中國研究服務中心及香港大學圖書館蒐集及更新台灣沒有收藏的研究文獻及資料。

二、研究成果

1. 釐清廣州市基層街道與職能部門績效管理制度之異同。
2. 蒐集相關研究文獻資料。

國科會補助專題研究計畫移地研究心得報告

日期：2014 年 1 月 17 日

計畫編號	NSC100-2420-H-004-019-MY3		
計畫名稱	社會變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理—子計畫三：中國基層治理的創新—績效管理		
出國人員姓名	蘇偉業	服務機構及職稱	國立政治大學公共行政學系
出國時間	2013 年 9 月 5 日 至 2013 年 9 月 9 日	出國地點	武漢市

一、移地研究過程

為跟進武漢市從 2011 年開始推動「治庸問責」運動，本次專程赴武漢市與該市行政學院張紹春教授進行訪談。張教授承接該市委託進行對治庸問責的評估，對「治庸問責」推動的來龍去脈十分清楚，也瞭解官方的理念想法。本人與張教授於武漢市行政學院進行了兩個多小時的詳細訪談，並進行心得交流，收穫豐碩，以下是該次訪問的大綱：

1. 機關幹部對治庸問責的反應為何？
2. 受問責的幹部的下場如何？
3. 治庸問責是否能改善機關作風及它的持續性？
4. 「庸懶散」是否能有效涵蓋現今行政機關運作出現之問題？
5. 你如何評價治庸問責的成效？

二、研究成果

1. 跟進相關武漢市行風評議後市委推動的相關官僚問題改革的動態。
2. 蒐集相關研究文獻資料。

國科會補助專題研究計畫出席國際學術會議心得報告

日期：2014 年 1 月 17 日

計畫編號	NSC100-2420-H-004-019-MY3		
計畫名稱	社會變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理—子計畫三：中國基層治理的創新—績效管理		
出國人員姓名	蘇偉業	服務機構及職稱	國立政治大學公共行政學系
會議時間	2013 年 10 月 14 日 至 2013 年 10 月 19 日	會議地點	東京都立川市
會議名稱	(中文) (英文) Eastern Regional Organization for Public Administration 24th General Assembly and Conference 59th Executive Council Meeting		
發表題目	(中文) (英文) How far is bureaucratic responsiveness established in local China: building of half-baked responsiveness in Wuhan		

本人於 10 月 13 日抵達日本東京都立川市參與全程會議，19 日返回臺灣。Eastern Regional Organization for Public Administration(EROPA)是兼具學術與實務界的一年一度會議，與會者來自亞洲各國，除東道國日本外，還主要包括韓國、泰國、菲律賓、印尼、馬來西亞、印度中國大陸等學術與實務界人士。

會議六天期間，本人出席多個場次的演講及研討會，其中較為深刻印象是韓國安全行政部官員介紹的電子化政府 2.0，韓國開始導入更量身訂造的個人化政府網絡服務，值得我國參考。另外會場內也陳設日本 311 大地震的災後重建展覽資料，也有一些官方發表觸及此議題，頗值得我國災難管理借鏡參考。

本次會議除安排多場主題演講(keynote speech)及亞洲領袖論壇(Asian Leadership Forum)外，各研討會場次合共有 77 篇論文發表。本人在各場次接觸認識不少亞洲地區的公共行政學者及官員，進行了一些非正式的交流，交換心得。本人本次攜回了大會提供的場刊及各場次論文的電子檔資料作為日後參考。本人發表的論文全文如下：

How far is bureaucratic responsiveness established in local China? Building of half-baked responsiveness in Wuhan

Bennis Wai Yip So
Associate Professor, Dept. of Public Administration
National Chengchi University, Taiwan

Abstract

In the 2000s, the Chinese Communist Party announced to establish a service-oriented and responsible government in China. It marked the ruling party's attempt to transform the party-state apparatus into a sort of "responsive government." Without substantial democratization, it implies such a government will be realized by the establishment of "bureaucratic responsiveness." How far is it possible for the party state to form such a horizontal accountability mechanism without democracy? This paper is to evaluate the effort by a case study of government-citizen interaction in an online platform of Wuhan: Work Style On-line. Through a content analysis of dialogues between government agencies and citizens, which is framed by the concepts of "bureaucratic responsiveness" developed by G. H. Saltzstein and "responsive administration" of the OECD, this paper will argue that the local government is really establishing "bureaucratic responsiveness," but it is a type of half-baked responsiveness caused by disengagement of top bureaucrats and higher-level governments from public accountability, and lack of social trust and reciprocity.

In the 2000s, the Chinese Communist Party (CCP) announced to establish a "service-oriented and responsible" government in China. It marked the ruling party's attempt to transform the party-state apparatus into a sort of "responsive government." However, without substantial democratization, it implies such a government will be realized by the establishment of "bureaucratic responsiveness." How far is it possible for the party state to form such a horizontal accountability mechanism without democracy? This paper is to evaluate the recent effort of Wuhan, in central China, to promote the government responsiveness to the public. This paper further gauges the responsiveness by a qualitative and quantitative content analysis of government-citizen interaction in an online platform of Wuhan: Work Style On-line (WSOL). This study should help reflect the current situation of bureaucratic problems in Communist China. The following sections will first review the concept of bureaucratic responsiveness in the western democratic context. And then its applicability to China will be justified and elaborated. Finally, this paper zeroes in on the recent effort of building up a responsive government in Wuhan, as a case to evaluate the implications behind the government act.

Concept of bureaucratic responsiveness revisited

There is a long-lasting debate over the issue of a proper role of bureaucracy in a democracy. In a representative democracy, traditionally, the bureaucracy is an instrument of elected officials to execute the policies these public representatives make. Bureaucrats are supposed to be only accountable to the elected officials. In other words, bureaucratic responsiveness refers to a vertical line of accountability through an upward hierarchical chain. There is no need for the frontline bureaucracy to be directly accountable to the public. This notion goes hand in hand with the politics/administration dichotomy and the requirement of neutral competence of the bureaucracy. However, as early as

in the 1940s, the seminal debate between Friedrich and Finer revealed a different viewpoint that the bureaucracy should be directly responsive to “popular sentiment,” where Friedrich advocated that bureaucratic policies should be adopted “regarding for existing preferences in the community, and more particular its prevailing majority” (Friedrich, 1940: 12), whereas Finer (1941: 336) maintained the traditional notion that “the servants of the public are not to decide their own course; they are to be responsible to the elected representatives of the public; and these are to determine the course of action of the public servants to the most minute degree that is technically feasible.”

As Saltzstein (1985) indicated, therefore, there are two types of bureaucratic responsiveness: to elected officials and to the public. The latter manifested itself in the US after the World War II, as the representativeness of the elected Congress was challenged and the idea of representativeness of the bureaucracy was raised (Long, 1952). The New Public Administration (NPA) movement in the 1970s further legitimized the independent representational role of the bureaucracy. The New Public Management (NPM) reform from the 1980s onwards, albeit in a different standpoint from the NPA, further materialized the direct responsiveness of the bureaucracy by marketization and business-like reform measures.

Besides “responsiveness to whom,” as Saltzstein (1985) suggested, “to what” and “in what form” are two other elements of the responsiveness we have to address. According to the Oxford dictionary, “responsive” means “reacting quickly and in a positive way.” Dictionary.com defines “responsive” as “responding especially readily and sympathetically to appeals, efforts, influences, etc.” Hence, “responsiveness to the public” can be considered as a capability to react quickly and positively to public needs. But what do the “public needs” mean (i.e., the issue of “to what”)? Whatever preferences expressed by the public, or public interest judged by bureaucrats? The former is a “preference satisfaction” approach or a “consumer” model; the latter is a “professional judgment of needs” approach (Sharp, 1981). For the former, there exist conflicting, majority and minority preferences among the public; there exist preferences in conflict with technical knowledge (Mladenka, 1981), so how should bureaucrats react to concurrent different and infeasible preferences? For the latter, the reaction may do good for the “interests” of a designated population rather than act as their “desires” (Saltzstein, 1985). It marks the representativeness of bureaucrats to address public problems independently and may become a way to solve the dilemma of conflicting and infeasible public preferences.

In addition, bureaucrats can be responsive to the public in many ways (i.e., the issue of “in what form”). This is concerned with the degree of responsiveness. This ranges from the lowest-level degree in terms of willingness to listening to citizen voices and providing information, to the mid-level degree in terms of making effort to deal with the

citizen demands, and to the highest-level degree in terms of successfully dealing with the demands (modified from Verba and Nie, 1972). These can be reduced to three types of response: 1) communication response; 2) action response; 3) outcome satisfactory response.

For the communication response, Strivers (1994) noted that responsiveness begins with listening. A good listening ability can promote “openness, respect for difference, and reciprocity.” “The practice of skillful listening can help administrators evolve toward a form of responsiveness that supports both democratic accountability and administrative effectiveness” (p. 367) Providing information, as suggested by an OECD report, can enhance the “comprehensibility of the administrative system” - a dimension of a *responsive administration* - that can make clients better understand how the administration works and who is responsible for what. As a result, clients can hold definite officials or departments responsible (OECD, 1987).

The action response refers to the action-taking of government officials to address the issues/demands of clients. Sharing the concepts of Schumaker (1975), it may refer to “agenda responsiveness” and “policy responsiveness” where the government officials are willing to put the issues on the agenda and then adopt legislation or policy as a substantial response. In this regard, a higher degree of response is to adopt the preference or suggestion of the clients. This actually engages the participation of clients – that is also an element of a *responsive administration* (OECD, 1987).

To satisfy the needs of clients is the most important dimension of *responsive administration* (OECD, 1987), but action-taking does not ensure a satisfactory policy outcome. To make an outcome satisfactory response, this depends on to what extent a policy is really implemented, so-called “output responsiveness,” and ultimately whether the enforced policy has produced a desirable outcome, so-called “impact responsiveness” (Schumaker, 1975). Even with much effort paid to an issue and with enormous resource input, and even adopting the preferences of clients, the outcome may not be satisfactory, or satisfactory to everybody.

No matter what degree of responsiveness one can achieve, this type of responsiveness is forming a horizontal line of public accountability that calls for an external control by “third parties” (including semi-autonomous agencies and clients) to compensate for the inadequacy of vertical accountability whereby democratic accountability is strengthened. But is this mechanism relevant to an authoritarian regime? Or what are the implications if such a regime adopts the mechanism?

Applying bureaucratic responsiveness concept to China

“Bureaucratic responsiveness” has never been a subject matter in the literature on China, but how to exercise an effective control over the bureaucracy has long been a core subject of public governance of China because of the

intractable leviathan of the communist bureaucratic state (e.g., Whyte, 1973; Harding, 1981; Morgan, 1981). Nevertheless, the major focus usually referred to a top-down party control over the bureaucracy rather than public accountability. As Harris (1988: 243) stated, “accountability [in China] is a one-way process – from people and state to party and from party faction to party faction.” The so-called “accountability,” *wenze* in Chinese, is at best equivalent to a function of “gotcha,” focusing on the “culpability and punishability” of those officials who commit mistakes.

However, since the 2000s, the CCP party center has initiated to establish a new form of governance, emphasizing the official “responsibility” for decision making and that the government decision priority should “put people first” (*yiren weiben*). In February 2008, the CCP formally announced to establish a “service-oriented and responsible” government in its 2nd plenary session of the 17th central committee of the CCP. In practice, since the 1990s local governments have been experimenting with various kinds of participative governance, such as participative budgeting, deliberative polling and citizen evaluation of government performance (Leib & He, 2006; Chou, 2009). These acts seem to build up a horizontal line of accountability, i.e., responsiveness to the public. Besides the sense of the “culpability and punishability,” Pan (2008) justified the possibility for the CCP to establish a mechanism of public accountability in the sense of “responsiveness.” He argued that there is an implicit contractual relationship between the government and citizens. Whether citizens accept the legitimacy of the regime is contingent upon government responsiveness and concession to citizen demands. Hence, “the anticipated reward in loyalty and enhanced legitimacy provides an incentive for the government to become more responsible and responsive” (Pan, 2008: 58).

Of course, without electoral democracy, the “responsiveness” in such an administrative state, to a large extent, would not go beyond “bureaucratic responsiveness.” In fact, it is nothing new for the communist cadres to be politically responsive, as they are all “politicized bureaucrats” (Vogel, 1974). The party in Mao Zedong’s era also used periodic mass mobilizations to attack the bureaucracy so as to purify their virtue of revolution (Whyte, 1980). However, the CCP is now appealing more to a “consumer” model to promote the responsiveness. The role of communist cadres is now redefined as a “public servant” (*gongpu*) to serve citizens and meet their demands rather than a “revolutionary vanguard.” To be sure, the promotion of bureaucratic responsiveness is confined to those lower-level executive agencies that have face-to-face relationships with ordinary people. So (2014) argues that such a civic engagement is to build up horizontal accountability to enhance vertical accountability, i.e., strengthening the party control over frontline bureaucracy through the citizen surveillance. This is, to a large extent, a new wave of attacking bureaucratism after numerous failed attempts before. The critical point now is: how far is the new attempt able to enhance the responsiveness of the bureaucracy?

Remedying Mediocrity and Accountability Movement in Wuhan

Despite the absence of political reform, the CCP has been carrying out a variety of administrative reforms to improve the government performance (Yang, 2004). Many of these practices are aimed to strengthen the bureaucratic responsiveness to the public by using external mass forces, somewhat like Harding's (1981) one of categories of the CCP's approach to addressing bureaucratism - "regularized external remedialism," now sometimes called "third party" participation in China. When these external control measures doubtless always spur prompt "positive" responses, but how far do the measures help hasten the re-engineering of the underlying governance institution?

Wuhan is the most populous industrial city in central China, with more than 10 million permanent residents, but it is far less developed than the coastal areas, so to catch up with more developed areas becomes its current aim. Improving government performance is one of the vehicles to achieve the catch-up. Since the mid-2000s, the city government has launched a series of administrative reforms to deal with poor public services. These problems are reduced to three phenomena: hard to get in the door, hard to deal with the bad attitude of officials and hard to get things done (*men nanjin, lian nankan, shi nanban*). These confront the residents dealing with government agencies and are considered problems of "working style" (*zuofeng*) of bureaucrats. An external evaluation mechanism with citizen participation, called "Democratic Review of Administrative and Business Style," was launched in 2003 to address the "working style" problems. The Review is organized by Supervision Bureau (an executive branch of the disciplinary committee of the CCP) to monitor and evaluate the performance of government agencies and public utilities with civic engagement, including using regular live televised public inquiries to impose pressure upon government officials by blaming and shaming. The city government also requested agencies to offer service promises to citizens as a benchmark for evaluation (So, 2014).

However, the top city party-government leaders seemed to be unsatisfied with the effect of the efforts that failed to turn around the poor "working style." Ruan Chengfa, who assumed the mayor of Wuhan in February 2008 and then the party secretary in January 2011, stepped up the momentum in April 2011 to launch "Remedying Mediocrity and Accountability Movement" (*zhiyong wenze*) (RMAM) for Wuhan, which rode on the central party policy line that called for the building of a responsible government, for which some other city governments had already launched the so-called "Remedying Mediocrity Plan" (*zhiyong jihua*), such as Shenzhen and Lanzhou. An *ad hoc* leading group affiliated with an executive office was set up to take charge of the RMAM.

This movement in Wuhan was claimed to address three root causes of poor "working style" of government officials, those are "mediocrity, laziness, slackness" (*yong, lan, san*). The government issued "Provisional Rules for Launching 'Responsible Storm' and 'Remedying Mediocrity Plan' for Wuhan" on 8 April 2011 to guide the RMAM.

The rules list 10 bureaucratic problems this movement was going to address: 1) perfunctory attitude; 2) poor executive power; 3) weak creativity; 4) noncompliance; 5) nonfeasance, underfeasance, misfeasance; 6) mediocre performance; 7) indulgence in office politics rather than doing jobs; 8) lax discipline; 9) hedonism; 10) absenteeism. If someone is found to commit one of these mistakes, s/he would, in accordance with the impact of his/her misbehavior, be reprimanded, or lose promotion opportunities, or be transferred to other positions, or be demoted or even dismissed.

The city government compared the RMAM to a “storm” that would sweep into every corner of the public sector. Every government agency and public utility was required to carry out self-evaluation and thereby rectification, and to set up a system to specify responsibility by the end of 2011. Citizens, as done before, were encouraged to actively monitor the public performance and to lodge complaints if encountering any misbehavior of officials. In May, by collecting public opinions, the city government further singled out 10 major outstanding problems that needed to be addressed in a few months, which were mostly concerned with the provision of public services and various common urban problems, such as traffic congestion and pollution.

The RMAM in Wuhan caught the eyes of mass media nationwide, being built up as a model to learn. The city government claimed in July 2013 that as a consequence of the movement the satisfactory rate of handling citizen complaints reached 99.7%; 83.5% for addressing 10 major outstanding problems; 88.17% for optimizing development environment. During the first two years of the movement, 1,608 officials were held accountable for misbehavior, of whom 22 were bureau-level officials and 285 were division-level officials. The movement also helped cut government red tape. The number of administrative approval items was reduced from 748 to 339.¹

This paper is not to evaluate the impact of the RMAM. In fact, it may be too early to do so. The author would not deny the upside of the movement, but what the author is concerned is whether the cause of poor responsiveness of government agencies can be simply reduced to the “working style” of officials. These causes are only related to officials’ competence and personality without regard to any deficiency of institutions. The following will look into this matter by analyzing the government-citizen interaction on the online platform, the WSOL.² This platform was established right after the launching of the RMAM. This analysis is unfolding many episodes under the “storm” that may be able to project some significant phenomena worthy of more attention.

Gauging responsiveness in Work Style On-line

The WSOL is an online platform for citizens to lodge complaints and give feedback regarding public services and policies of Wuhan. Each posted message specifies a government agency to respond, and the agency must respond to it.

¹ See the report from: <http://hb.people.com.cn/BIG5/n/2013/0718/c194063-19099292.html>

² The website address is: <http://hflx.whjjc.org.cn/>

The WSOL was set up by the Style Rectification Office (an ad hoc office under the Supervision Bureau) in April 2011. There are many similar online platforms set up by various government agencies across China for facilitating the government-citizen communication such as mayor mailbox (Hartford, 2005), but the WSOL is a minority that all messages posted by citizens and responses by governments agencies since its inception are kept available online, and sensitive messages (e.g., accusations of corrupt practices) posted by citizens have not been deleted. For this study, the author downloaded a one-year length of messages and responses from the WSOL (April 2011 to 31 March 2012, that was just the first year of the RMAM). This set of data contains 3,901 postings of messages and their official responses. The messages posted on the platform are divided into three blocks: inquiry, suggestion, and complaint. The majority lies in the complaint (2,830), then the inquiry (694), and the suggestion the least (377). To be sure, the attributes of the messages in the three blocks are not well distinct.

The coding of all messages and responses was conducted by the author and his assistant in a “four-eyes” principle. After the initial scanning of messages and responses, we set up a classification system to sort all messages and responses, and then read and coded all messages and responses one-by-one. In accordance with the discourse context, the motives of posting messages are classified into private, group, and public interests. Public interest accounts for 40.1%; group interest (e.g., community or social group) for 20.3%; private interest for 36.6%. The remaining 3% cannot be classified as the discourse context is unclear.

For the agencies’ responses, in accordance with the initial scanning, we mainly classified contents into communication and action responses. The former is in a form of information providing to clarify facts and policies or to offer other feedback to informants’ messages. Sometimes, the respondents provided *disagreeing information* (12.7%). That means the government agencies/public utilities had opposite understandings or cognitions to what the informants did. In many cases, in response to informants’ requests or problems raised, the government agencies/public utilities expressed that there were *barriers to addressing the issues* (9.2%). In addition, some government agencies listed *legal codes and regulations* to formally legitimize their points and practices (5.9%). If the issues raised were not in their jurisdiction or covered other agencies, the responses *referred them to other agencies* (10.3%). Of course, many of them were passing the buck (particularly regarding pollution problems). The above situations are coded specifically. Other forms of information are coded as *miscellaneous information*. Overwhelming majority of responses (82.1%) contain this kind of information. These usually contain information about the background and context of each case, and what they already did for the issues raised before the message posted as justification for their responsiveness. It should be noted that the agencies did not necessarily respond to informants’ all questions (especially accusations). We find that 3% of

the responses *parried* the informants' questions (see Table 1).

Table 1: Communication responses in the WSOL

Table 2: (Potential) action responses in the WSOL

The action responses are divided into actual and potential sub-categories. The "actual" means that an agency

		INFORMATION PROVIDING					PARRYING QUESTIONS
		Disagreeing	Barrier to addressing issues	Legal codes and regulations	Referring issues to other agencies	Miscellaneous information	
INQUIRY	(N=694)	28	30	42	129	567	12
	(%)	4.0	4.3	6.1	18.6	81.7	1.7
SUGGESTION	(N=377)	66	69	103	19	218	20
	(%)	17.5	18.3	27.3	5.0	57.8	5.3
COMPLAINT	(N=2,830)	401	260	86	253	2,419	86
	(%)	14.2	9.2	3	8.9	85.5	3.0
TOTAL	(N=3,901)	495	359	231	401	3,204	118
	(%)	12.7	9.2	5.9	10.3	82.1	3.0

claimed that it had just taken actions to address an issue in response to the message (30.3%). Meanwhile, if the agency acted as suggested by informants (449 messages offered concrete solutions to address issues), we code it as *action as*

	ACTION AS SUGGESTED		ACTION	PROMISE FOR IMPROVEMENT	PROMISE FOR NEW MEASURES	<i>suggested</i>
INQUIRY	(N=4) 1 25%	(N=694) (%)	49 7.1	30 4.3	5 0.7	(16.3%).
SUGGESTION	(N=170) 26 15.3%	(N=377) (%)	59 15.6	101 26.8	34 9.0	Agencies
COMPLAINT	(N=275) 46 16.7%	(N=2,830) (%)	1,073 37.9	686 24.2	174 6.2	usually
TOTAL	(N=449) 73 16.3%	(N=3,901) (%)	1,181 30.3	817 20.9	213 5.5	respond to informants

by promising to improve their services or performance in future. We coded them as *promise for improvement* (20.9%).

Some agencies noted that they would formulate new measures to address a specific issue, then we coded them as *promise for new measures* (5.5%) (see Table 2). To be sure, these promises always sound a formalistic lip service.

It is justifiable to claim that the WSOL is building up bureaucratic responsiveness to the public alongside the RMAM in Wuhan, at least in terms of *comprehensibility* of the government agencies. But to what degree the responsiveness is enhanced cannot be precisely measured. We should not simply take the above coding results at face value. It is further impossible to count up the highest degree of responsiveness, i.e., outcome satisfactory response. It is better to supplement the quantitative with a qualitative analysis.

Although informants are requested to rate the responses and the statistical outputs shown on the WSOL showed a

high satisfaction level for most agencies, this result should be qualified. For one thing, the system automatically rates those taking no rating in 5 days as “satisfied.” A repeat complainant accused of the automatic rating in his/her message (C#12240).³ The respondents also usually posted the satisfaction level of informants on their responses (The agencies also made a phone call contact with informants to tell them how they handle problems and asked them for the satisfaction level). Almost all of them claimed that the informants were satisfied with their responses, or at least understand or accept their explanation if the agencies cannot positively respond to the informants’ requests. Only in some controversial incidents, the respondents posted “unsatisfactory ratings” of informants. A repeat complainant accused an agency of faking a “satisfactory rating” obtained from a phone contact with him/her, in fact s/he never received any phone call from the agency (C#13797). More interestingly, many response messages read that the agencies failed to reach the informants as the phone numbers were unavailable, or the phone was switched off the whole day, or receivers denied any act of posting messages on the WSOL.

Even though the agencies really took action and claimed that they had effectively sorted out the problem or improved the situations, the positive results were usually ephemeral. Many complaints, for instances, are about illegal building, and noise and air pollution caused by night markets, garbage and construction sites. The same problems always re-emerged shortly after the government response actions. These caused repeat complaints.

To be sure, the informants did hasten meaningful responses, especially for some minor technical problems, for instances, accepting informants’ suggestions for extending green-light seconds of a traffic light (C#1749), for stopping siren sound of ambulances during the small hours (C#3647), and for prohibiting loaded trucks to use flyovers (S#7245). Complaints on the WSOL also triggered convenience service responses, like extending service hours, increasing counters and improving facilities (C#9829, C#11404, C#12782). Complaint postings did spur a prompt administrative action for somebody who suffered from a red tape or maladministration for a long time (e.g., C#7059, C#8556, C#10815). In order to strengthen their confidence, a few agencies even invited informants to directly observe the real situation. An informant was worried about the quality of dairy products. He was invited to visit the production process of two plants (C#3151). An informant lodged a complaint over rampant illicit electric fishing in the Yangtze River. The fishery management authority invited the complainant to observe a crackdown action (C#9419).

Instead of judging to what degree the responsiveness can be enhanced by the WSOL, it is more meaningful and possible to examine the obstacles to the improvement of responsiveness among the agencies. Can it be simply attributed to the “work style” problem? The dialogues between informants and government agencies reveal some information

³ C#12240 stands for the complaint no. 12240. I# stands for inquiry; S# stands for suggestion. The records of all messages and responses can be retrieved from the website by looking for the number.

about problems behind the unresponsiveness. As suggested by the RMAM, the mediocrity, laziness and slackness was the cause of some complaints. Some malfeasances were caused by officials' misunderstanding of administrative procedures or using obsolete measures (C#11388, C#15182, C#15530). An informant complained that some frontline officials in a social security service counter stopped offering service to those waiting clients but were chatting with each other or playing games (C#15777). Some staff charged with poor work attitude or performance in the complaints were thereby punished (C#14435, C#14783, C#15777) or even dismissed (C#12521).

However, some other causes have nothing to do with such individual malpractices. These causes of unresponsiveness can be reduced to four dimensions: unfriendly administrative systems, sunk cost of previous policies/institutions, conflicting preferences, and inadequate higher-level support.

Unfriendly administrative systems: After more than 30 years of reforms, there remain many state institutions that are not friendly to the people in China. For example, the household registration system still highly restricts population mobility. Many inquirers still consulted agencies about how to change their household identities for the sake of job change, marriage or family reunion, the official responses shown on the WSOL remain very confusing and complicated (e.g., I#10235, I#10421). China has already developed its healthcare insurance system, but it is local-based. If one needs to move to another area, s/he has to clear up his/her account and apply for relocation of the account. An inquirer consulted the Human Resource and Social Security Bureau about whether she could give up remaining RMB 0.03 in the account for the relocation. The ridiculous response was: "the account cannot be moved out pending using up all money in the account" (I#10235).

Sunk cost of previous practices/institutions: Even though the government has formulated more reasonable policies or removed some obsolete institutions, the previous practices still leave many residual problems. The "work unit" (*danwei*) system, as a grass-roots state-cum-social unit, has faded out, but some social welfare provisions remain relying upon the self-financed business enterprises, which should have no obligation to do so, such as issuing an allowance to the single-child family (C#9637). Some recently completed construction projects failed to meet the ever-changing environmental standards, but the government cannot or is unwilling to sort out the legacy, such as the noise caused by the traffic on the flyover close to the residential houses (C#9546).

Conflicting preferences: As noted above, conflicting preferences always cause the dilemma of responsiveness. In the crowded urban areas of China, negative externalities always lead to complaints. The response of a government agency may satisfy one party of citizens at the expense of the others. The government agencies in Wuhan sometimes tried to mitigate the conflicts by excuses or passing the buck. For example, garbage problems, and noise and air pollution

caused by night markets and food shops always triggered complaints from the residents around the markets and shops. Sometimes, the response of the Urban Management Bureau took the “social stability maintenance” (*weiwen*) policy line as a rationale to avoid or delay the crackdown campaign, especially for the cases that peddlers were ethnic minorities or the unemployed (e.g., C#82, C#5684). When the conflicting interests cannot be balanced, the response of the agencies took power relationships into account. A citizen complained that Gree, a corporate giant, occupied some main roads for a construction project that damaged the road surface and caused much inconvenience for drivers. The response from the Traffic Management Bureau first acknowledged the damage the corporation caused, but then defended that this was a key project of Hubei Province and the occupation was officially approved (C#5675).

Inadequate higher-level support: Guo Lixin, a taxi driver in Beijing, grumbled to Xi Jinping on 1 March 2013, saying, “The present Party’s policies are good. People all support them. But when policies go down to the street-level, they would be bent, never executed.”⁴ The critical point is whether local agencies are well empowered and steered to execute those “good” policies. In 2010, there was a national policy to subsidize people to buy environment-friendly vehicles, but a new vehicle owner inquired in June 2011 how come he had not received the subsidy yet. The Financial Bureau reply was that the provincial government had no sufficient fund to fully realize the policy so that it had already asked for the central government to fill the fiscal gap and was still waiting for the central appropriation (C#3151). The central subsidy to electric home appliances for rural people also faced the same situation (C#4846).

To avoid abuse of levying and fining by administrative agencies, separation of the powers of revenue collection and spending (*shouzhi liangtiao xian*) has been executed for a certain period of time. But an informant complained that there remained a fine sharing system among the law enforcement departments. The Financial Bureau refuted the accusation:

[we] strictly execute separation of revenue collection and spending ... we do not impose any fine target on the law enforcement departments, but ... [we] have strengthened the execution of budgetary revenue, effectively put an end to nonfeasance and misfeasance of law enforcement departments. Once a department budget has been approved by the people’s congress, the financial department will strictly enforce the execution in accordance with various benchmark targets (C#9474).

In this sense, the law enforcement departments are still probably tempted to abuse their power to meet the revenue targets.

Implications: deficiencies behind the building up of a responsive government

⁴ This is a news report by Hong Kong-based Ta Kung Pao, but later Ta Kung Pao denied the news story and apologized for it. However, most Hong Kong media are puzzled about the false report.

The above account shows that a local government in China is striving to build up a responsive government. Bureaucratic accountability and responsiveness to the public is being strengthened. It becomes more transparent, at least as evidenced by the on-line data availability for this study. It is in general conducive to more communication responses from government agencies and thus enhancing the comprehensibility of the administrative system. The public exposure of official misbehaviors spurs a prompt response from government agencies. The government agencies occasionally adopted the suggestions offered by citizens.

Different from the US context, the bureaucratic responsiveness in China is not based on the concept of representativeness of bureaucracy. Despite sharing the “consumer” model, it is rather part of the function of vertical accountability to the higher-level authority and the CCP. One can sense from the above account that once there is a conflict between vertical accountability and horizontal accountability, the latter must be subservient to the former (e.g., the complaint about Gree). In a democracy, the bureaucratic responsiveness works in parallel with the political accountability of elected top officials to the public. A well-functioning horizontal accountability mechanism *per se* strengthens the public accountability of elected officials, but it is not the case in China. In fact, the top leaders of Wuhan and higher-level party-state leaders are part of the bureaucracy, but they are not held accountable by the public. Ruan Chengfa is an aggressive leader, trying to speed up the development of the city and so launched many big construction projects in 2011, including expanding the metro system. Many complaints about mid-night noise problems posted on the WSOL were concerned with the metro construction that was required to complete in a short time. Due to these big projects, Wuhan became a messy city in 2011. Traffic jam was an everyday life. Rainstorms in June flooded many areas of the city, which was partly caused by the constellation of construction sites at that time. Ruan was thus dubbed “digging everywhere” (*manchengwa*) (close to the pronunciation of his name), referring to his ambitious across-the-board infrastructural renewal. Is or how is he held publicly accountable for his policies?

The dilemma of bureaucratic responsiveness also lies in the distrust between government agencies and citizens. The contradictory information offered between informants and government agencies accounts for part of it (see Table 1). Many of them were accusation of corrupt behaviors of frontline officials, but the government agencies usually denied them or claimed the informants provided no evidence to prove. Failure of phone contacts with informants to a certain extent projects the mutual distrust.

Spillovers of private behaviors are the major causes of urban problems to which the bureaucracy respond daily. The attempts of government agencies to address the conflicting preferences are always futile and they even need to spend much time to settle some (violent) resistances for some illegal behaviors, such as demolition of illegal building.

Lack of social capital and civic responsibility undercuts the responsiveness of the government, and thus leading to a poor government performance (Putnam, 1993). China is probably in such a situation that the distrust between the government and citizens is leading to the lack of trust and reciprocity among citizens that further generates more negative externalities for the government to settle.

In a word, Wuhan does build up a mechanism of bureaucratic responsiveness to the public, but it is a half-baked type that conditionally responds to the public demands. The incompleteness is caused by disengagement of top bureaucrats and higher-level governments from public accountability, and lack of social trust and reciprocity. Such an external pressure imposed on the lower-level government agencies by the RMAM does not facilitate any overhaul of underlying institutional flaws (e.g., unfriendly administrative systems and red tape caused by nationwide institutions). All the above factors are detrimental to the enhancement of bureaucratic responsiveness.

References

- Chou, B. K. P. (2009). *Government and Policy-Making in China: Implication of Governing Capacity*, Oxon: Routledge.
- Foster, K. W. (2006). Improving municipal governance in China: Yantai's pathbreaking experiment in administrative reform. *Modern China* 32(2): 221-50.
- Finer, H. (1941). Administrative responsibility in democratic government. *Public Administration Review* 1(4): 335-50.
- Friedrich, C. J. (1940). Public policy and the nature of administrative responsibility. *Public Policy* 1: 3-24.
- Gregory, R. (2007). Accountability in modern government. In B. G. Peters & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration* (pp.339-50). London: Sage.
- Harding, H. (1981). *Organizing China: The Problem of Bureaucracy 1949-1976*. Stanford: Stanford University Press.
- Hartford, K. (2005). Dear mayor: online communications with local governments in Hangzhou and Nanjing. *China Information* 19(2): 217-60.
- Harris, P. (1988). China: The question of public service accountability. In Joseph G. Jabbra & O.P. Dwivedi (eds.), *Public Service Accountability: A Comparative Perspective* (pp.227-249). West Hartford: Kumarian Press.
- Leib, E. J. and He, B. (eds.) (2006). *The Search for Deliberative Democracy in China*. New York: Palgrave Macmillan
- Long, N. (1952). Bureaucracy and constitutionalism. *American Political Science Review* 46(3): 808-18.
- Mladenka, K. R. (1981). Responsive performance by public officials. In C. T. Goodsell (ed.) *The Public Encounter: Where State and Citizen Meet* (pp.143-59). Bloomington: Indiana University Press.
- Morgan, M. C. (1981). Controlling the bureaucracy in post-Mao China. *Asian Survey* 21(12): 1223-36.
- OECD. (1987). *Administration as Service, the Public as Client*. Paris: OECD.
- Pan, C. (2008). Contractual thinking and responsible government in China: A constructivist framework for analysis. *China Review*, 8(2), 49-75.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Saltzstein, G. H. (1985). Conceptualizing bureaucratic responsiveness. *Administration & Society*, 17(3), 283-306.
- Schumaker, P. D. (1975). Policy responsiveness to protest group demands. *Journal of Politics* 37(2): 488-521.
- Sharp, E. B. (1981). Responsiveness in urban service delivery: the case of policing. *Administration & Society* 13(1): 33-58.

- So, B. W. Y. (2014). Civil engagement in the performance evaluation of the public sector in China: building horizontal accountability to enhance vertical accountability. *Public Management Review* 16 (forthcoming).
- Strivers, C. (1994). The listening bureaucrat: responsiveness in public administration. *Public Administration Review* 54(4): 364-9.
- Verba, S. & Nie, N. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Vogel, E. F. (1974). Politicized bureaucracy: communist China. In L. J. Cohen and J. P. Shapiro (eds.), *Communist Systems in Comparative Perspective* (pp. 160-70). New York: Anchor Books.
- Whyte, M. K. (1973). Bureaucracy and modernization in China: The Maoist critique. *American Sociological Review* 38(2): 149-63.
- Whyte, M. K. (1980). Bureaucracy and antibureaucracy in the People's Republic of China. In G. M. Britan & R. Cohen (eds.), *Hierarchy and society: Anthropological perspectives in bureaucracy* (pp.123-41). Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- Yang, D. L. (2004). *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford: Sta

國科會補助計畫衍生研發成果推廣資料表

日期:2014/01/17

國科會補助計畫	計畫名稱: 子計畫三: 中國基層治理的創新—績效管理
	計畫主持人: 蘇偉業
	計畫編號: 100-2420-H-004-019-MY3 學門領域: 當代中國政經社會文化整合型研究
無研發成果推廣資料	

100 年度專題研究計畫研究成果彙整表

計畫主持人：蘇偉業		計畫編號：100-2420-H-004-019-MY3				計畫名稱：社經變遷下的責任政治：從比較觀點看大陸的基層治理--子計畫三：中國基層治理的創新—績效管理	
成果項目			量化			單位	備註（質化說明：如數個計畫共同成果、成果列為該期刊之封面故事...等）
			實際已達成數（被接受或已發表）	預期總達成數（含實際已達成數）	本計畫實際貢獻百分比		
國內	論文著作	期刊論文	0	1	0%	篇	將修正' ' 2013年中國研究學會年會暨「習李掌舵下的中國大陸」學術研討會' ' 所發表之論文進行投稿
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	1	1	100%		於' ' 2013年中國研究學會年會暨「習李掌舵下的中國大陸」學術研討會' ' 發表論文
		專書	0	1	0%	將與其他子計畫主持人合作撰寫論文，於本整合型計畫的綜合專書中發表專章	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力（本國籍）	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
博士後研究員		0	0	100%			
專任助理		0	0	100%			
國外	論文著作	期刊論文	1	1	100%	篇	於英國 Public Management Review 刊登 (2014年初出版)
		研究報告/技術報告	0	0	100%		
		研討會論文	2	2	100%		於 AAS 2012 annual conference,

							Association for Asian Studies 及 EROPA conference 2013: enhancing the quality of government: government, governability and governance, Eastern Regional Organization of Public Administration 發表論文
		專書	0	0	100%	章/本	
	專利	申請中件數	0	0	100%	件	
		已獲得件數	0	0	100%		
	技術移轉	件數	0	0	100%	件	
		權利金	0	0	100%	千元	
	參與計畫人力 (外國籍)	碩士生	0	0	100%	人次	
		博士生	0	0	100%		
		博士後研究員	0	0	100%		
		專任助理	0	0	100%		

其他成果 (無法以量化表達之成果如辦理學術活動、獲得獎項、重要國際合作、研究成果國際影響力及其他協助產業技術發展之具體效益事項等，請以文字敘述填列。)	無						
--	---	--	--	--	--	--	--

	成果項目	量化	名稱或內容性質簡述
科教處計畫加填項目	測驗工具(含質性與量性)	0	
	課程/模組	0	
	電腦及網路系統或工具	0	
	教材	0	
	舉辦之活動/競賽	0	
	研討會/工作坊	0	
	電子報、網站	0	
	計畫成果推廣之參與(閱聽)人數	0	

國科會補助專題研究計畫成果報告自評表

請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況、研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）、是否適合在學術期刊發表或申請專利、主要發現或其他有關價值等，作一綜合評估。

1. 請就研究內容與原計畫相符程度、達成預期目標情況作一綜合評估

達成目標

未達成目標（請說明，以 100 字為限）

實驗失敗

因故實驗中斷

其他原因

說明：

2. 研究成果在學術期刊發表或申請專利等情形：

論文： 已發表 未發表之文稿 撰寫中 無

專利： 已獲得 申請中 無

技轉： 已技轉 洽談中 無

其他：（以 100 字為限）

3. 請依學術成就、技術創新、社會影響等方面，評估研究成果之學術或應用價值（簡要敘述成果所代表之意義、價值、影響或進一步發展之可能性）（以 500 字為限）