

· 学术新锐 ·

# “钟摆式回应”：回应性不足的一种解释

——基于 S 市地方领导留言板的实证研究

邵梓捷 杨良伟

**内容提要：**人民网地方领导留言板是数字时代下连接国家与社会的公共空间，其创设的初衷是通过双向互动机制以增进民众对政府的信任与支持。然而，地方领导留言板在实际运行中却出现回应性不足的问题。已有研究虽然注意到这一现象的存在，但侧重于从外部视角剖析其成因并在统计层面上进行相关性的解释，缺乏从制度与组织层面进行过程分析。文章通过对 5914 个留言进行文本分析以及借助深度访谈对政府与民众互动现状、互动路径进行考察，致力于剖析中国地方政府回应性不足的原因。研究发现，由于回应发动点与回应调节节点的错位，“诉求”与“问责”呈现脱钩的状态，导致回应路径呈现“钟摆式”。在“钟摆式回应”路径中，上级政府作为回应调节节点，通过“权力”调节回应性，自上而下传导压力从而控制“钟摆”的摆动幅度，导致回应性呈现波动。这种模式受到上级领导重视程度的影响，不利于问政平台的制度化运作以及提升民众对政府的信任。

**关键词：**钟摆式回应 网络问政 政府回应性 民众诉求

**中图分类号：**D6

**文献标识码：**A

**文章编号：**1003-3947(2020)01-0114-09

## 一、研究背景与问题的提出

随着信息通讯技术的迅猛发展，以电子政务建设为核心的数字政府治理运动，在过去 40 年间成为了全球政府治理改革的核心议题之一，其愿景是利用新型信息技术来创新政府管理与服务方式(Thomas & Streib 2003; Dunleavy et al. 2006)。在此背景下，中国政府将以电子政务为代表的新型信息技术应用于政府管理与服务当中，逐步构建了具有划时代意义的政府—民众互动模式，即网络问政(孟庆国，2011)。这种模式的核心是政府科层体系实时对民众的服务要求做出响应(国务院发展研究中心课题组 2002;董新宇、苏竣 2004)，并为政府了解民众利益诉求、民众反映利益诉求和参与公共事务提供双向互动机制(王浦劬、杨凤春 2005)。一方面，政府通过网络问政平台了解民意并主动回应公众需求，以构建和谐稳定的社会政治秩序(吴敬琏 2002;顾丽梅 2010)。另一方面，民众通过网络问政平台得以表达利益诉求和参与公共事务，从而增强民众对政府的信任与支持，改善政府与民众的关系(陈明亮等，2009;马亮 2016;朱春奎等 2017)。

目前体系较为完整的网络问政平台是人民网于 2006 年设立的“地方领导留言板”，其目标是为全国网民与省市县等党政领导干部互动提供平台，发挥着表达利益诉求、回应民意等作用(孟天广、李锋，2015)。在理论上，地方领导留言板相比于传统的问政方式，具有不受地理空间限制等优势，有利于网民与政府之间进行双向沟通和交流，提升政府回应性(吴敬琏 2002;Thomas & Streib 2003;王浦劬、杨凤

**作者简介：**邵梓捷，中山大学政治与公共事务管理学院特聘副研究员、科研博士后。杨良伟，清华大学公共管理学院博士研究生(通讯作者)。

**基金项目：**国家社科基金一般项目“全媒体时代中国特色社会主义政治话语传播策略研究”(项目编号:19BZZ029);中国博士后基金一等资助课题“当代中国政治传播系统调适的实证分析”(项目编号:2018M631011)。

春 2005)。然而,地方领导留言板在实际运行中却出现了政府回应性不足的现象(Meng et al. 2017; Su & Meng 2016)。这就带来以下问题,为何地方领导留言板的实际运作效果令人失望?导致政府回应性不足的核心问题何在?虽然已有研究指出了地方领导留言板对民众诉求的回应受内容类别与议题、诉求表达方式等因素的影响(Meng et al. 2017;李锋、孟天广 2016;Su & Meng 2016),但是对以上悖论的因果机制却未直接回应,以至于未能充分解释地方政府回应性为何不足。

## 二、文献回顾与分析框架

已有研究虽然注意到政府回应性不足的存在并在统计层面上进行了相关性的分析,但鲜有研究从制度与组织层面对政府回应性不足进行过程分析。本研究试图借助诉求个案的文本分析以及深度访谈,对S市政府与民众的互动现状、互动路径进行动态考察,并在此基础上提炼出本文的分析框架,以剖析中国地方政府回应不足的深层原因。

### (一) 地方政府回应性研究回顾

在网络问政时代,大量网民在网络公共领域上表达利益诉求。面对如此庞杂的利益诉求,地方政府如何分配稀缺的注意力以回应诉求?对此,已有研究主要从利益诉求的内容、表达方式和社会自下而上的压力等三种视角来解释。

关于政府回应性影响因素的研究大多聚焦于探讨网民利益诉求内容对政府回应性的影响。孟天广和李锋(2015)对2006年至2014年地方政府领导留言板的留言进行研究,发现网民留言的议题领域与政府回应性存在一定的相关性。具体而言,当地政府对经济建设与发展类议题的回应性普遍较高,而对民生福利类议题的回应性处于中等水平,对官员腐败和农村类问题等议题的回应性则处于相对较低的水平。此外,有研究也发现经济性议题、低成本且单一议题诉求容易得到政府回应(Su et al. 2016; Chen et al. 2016)。以上研究反映了利益诉求内容对政府选择性回应产生一定的影响,但相关研究并未解释政府选择性回应背后的因果机制。

另一种代表性的观点认为利益诉求的表达方式会影响政府的回应性,即网民选择不同的政治话语表达利益诉求会影响政府的回应行为。李锋和孟天广(2016)的研究表明,面对大量的网络留言,地方政府会根据网民所采用的话语模式、政治价值取向和身份认同进行选择性的回应。具体而言,政府最倾向于回应采用贤能话语与集体认同话语的留言,而最不愿意回应缺乏政治价值倾向、采用泛集体主义和个体主义的留言。该观点较之以往提出了新颖的见解,但不足以回答我们提出的问题。因为该观点呈现了网民诉求表达方式与政府回应性之间的相关关系,但尚未解释政府对采取不同方式的利益诉求进行选择性的回应背后的因果机制。

第三种代表性的观点是社会自下而上的压力会对政府回应性产生一定的影响。哈西德(Hassid, 2015)的研究发现,中国地方政府之所以在媒体曝光社会事件之后迅速回应网民的留言,主要是因为地方政府官员认为网络言论可能会酝酿成集体行动。陈等人(Chen et al. 2016)的研究进一步验证了这种观点,他们通过对2103个中国县级政府留言板进行在线实验,发现大约三分之一的县政府回应了网民留言,其中具有集体行动潜在威胁的留言收到的回应速度更快。上述研究为我们提供了分析政府选择性回应的思路,但也未能充分解释地方政府回应性为何不足。

总之,上述三个从外部视角出发的解释容易导致结论的表面性。此外,已有研究缺乏从过程视角考察政府留言板背后的利益相关者的互动路径及其如何影响政府回应性,尚难以充分解释地方政府回应性不足的深层原因。

### (二) 分析框架

本文借助制度与组织理论中的“压力—回应”逻辑(Oliver, 1991),提出一个分析框架以解释地方政府回应性不足的现象。制度理论认为,基层政府部门在面对网民各种各样的利益诉求时所做出的选择

性回应行为,是一个因受到多维制度环境的约束而具有复杂性和权变性的组织决策问题。如图1所示,首先作为回应调节点的上级领导掌握着目标设定和结果评估的权力,通过“制度压力”调节“回应”,即自上而下传导制度压力从而影响基层政府部门对民众诉求的回应程度,进而导致基层政府部门在回应民众诉求时表现出积极性或消极性。其次,作为回应解决点的基层政府部门在回应民众诉求时,首先面临着自上而下的制度压力,并根据制度压力的类型和潜在后果等情境因素的差异而采用不同的回应策略消解压力,以获得和维持其合法性与资源。最后,作为利益诉求者的民众尚未对政府部门的选择性回应行为拥有有效的约束力。反而,这一约束力掌握在上级领导手中,因而作为回应解决者的基层政府部门,不用直接面对来自社会压力,而是面对自上而下的制度压力,使得“诉求”与“问责”呈现脱钩的状态。借助这一分析框架,本文考察“地方领导留言板”从创设到逐步成为S市重要网络问政平台的历程,分析其回应发动点、回应调节点、回应解决点的特征来展示回应路径的形态,剖析相关利益主体如何塑造“留言板”的回应效果及其变化。

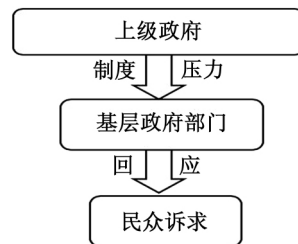


图1: 地方政府回应民众诉求的分析框架

### 三、民众诉求与回应效果的考察

为了分析政府科层体系对民众诉求的回应效率与质量,我们首先需要的案例中的民众诉求与回应结果进行考察。这需要根据留言的具体内容和本文研究的问题将留言进行编码。笔者首先对5914个留言进行了类型区分,划分为:建言、投诉、咨询、救助、其他等五种类型。根据留言的诉求领域划分为城建、环保、交通、教育、金融、就业、旅游、其他、企业、三农、文娱、医疗、征集、政务、治安15类。根据重视程度将“官方回复”内容划分为四类:无回复、一般重视、重视、高度重视,重视程度逐级提高。其中,回复状态中仅表示“收悉”含义,则视为一般重视;回复状态中表示“指示”,则视为重视;回复状态中表示“督办”,则视为高度重视。笔者根据回应程度将官方回应内容划分为四类:“无回应”、“解释”、“承诺”、“行动”,回应程度逐级提高。

#### (一) 民众诉求类别与领域分析

S市民众倾向于通过地方领导信箱向市长和市委书记提诉求,后两者分别占总体比重的27%与19%。其中,作为“一把手”的书记往往被认为拥有更高的地位、更大的权力、更强的问题解决能力,因而普遍更受民众青睐,这与李慧龙和于君博(2019)的研究发现一致。在民众诉求类别上,投诉类最多,其他类较少。其中,投诉类问题占比近二分之一(49%),接下来为求助类(21%)、咨询类(20%)、建言类(9%)、其他类(1%) (参见图2)。值得注意的是“投诉类”问题的占比多年来保持稳定,可见民众主动通过“地方领导留言板”表达不满情绪,这意味着“地方领导留言板”逐步成为调节社会压力的“泄压阀”。其次,“求助类”和“咨询类”的诉求各自占比20%左右,并多年来保持稳定,这意味着留言板成为民众向地方领导求助和咨询的重要途径,可见留言板型网络问政平台逐步成为民众参与制度化渠道的雏形(张华等人,2013)。

在民众诉求领域上,城建领域最多,征集领域最少。具体来说,城建领域问题占比近五分之一,接下来为环保领域(17%)、其他(16%)、交通(13%)、治安领域(9%) (参见图3)。其中城建领域中投诉类型的占比为58%。

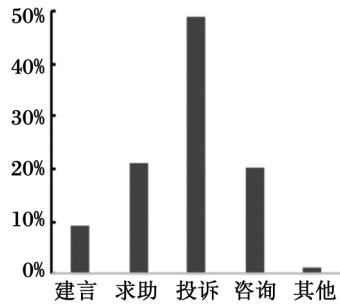


图 2: 民众诉求类别分布

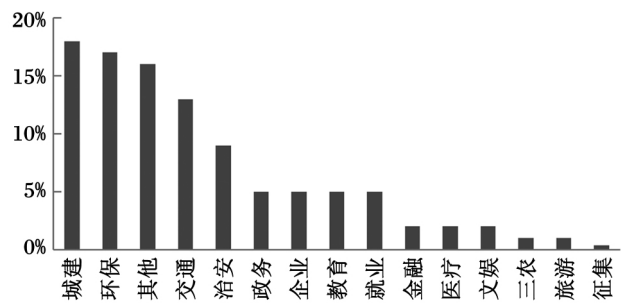


图 3: 民众诉求领域

通过对 5914 条留言进行词云分析,可以发现扰民问题已经成为 S 市民生痛点,例如城市建设工程所产生的噪音、空气污染、以及占道经营所产生的道路受阻等,这与贾哲敏、于晓虹等人(2016)的研究发现一致,人居环境的破坏成为经济发达地区的诉求焦点。这与 S 市城市建设日益加快、人口密集密切相关,也意味着当前以 GDP 增长为主导的城镇化模式忽视了对人居环境质量的关注,偏离了以“人”为核心的城镇化模式。

## (二) “网络问政”回应效果分析

### 1. 回应率在空间和时间上呈现波动性

整体上看,民众留言的回复率为 57%,这意味着超过四成的诉求得不到政府的回应。从空间维度来看,F、L、N 等区委书记信箱的回应率在全市范围内遥遥领先,均超过 98%,回应性极差为 67%,回应性在空间上呈现关内与关外的波动性。从行政级别来看,区委书记信箱的平均回应率为 75%。然而,更受民众重视的市委书记、市长的信箱的回应率均不足三成,回应性在行政级别上呈现自下而上逐步递减的趋势。从时间维度来看,回应性呈现剧烈的波动,民众留言的回应率从 2011 年的 58%,上升到 2012 年的 61%,进而 2012 年开始下降,到 2015 年达到最低点(22%),随后逐步上升到 2017 年的 42%。值得注意的是,回应率在 2018 年达到了 91% 的历史最高点,但总体呈现出时间上的波动性(参见图 4)。通过对相关工作人员的访谈发现,这主要是由于“地方领导留言板”在 2013~2017 年期间不受上级领导重视,多平台竞争导致其运作效果有限。

### 2. 回应时长呈现波动性,逐步实现“30 天”答复

留言的平均回复时长是衡量政府回应速度的重要指标。整体上,民众诉求的平均回应天数超过 120 天,这意味着政府科层体系对民众诉求的回应效率较低。在回复时长的年度变化上,回复时间呈现出剧烈的波动性,并划分为两个阶段:反弹阶段和缩减阶段(参见图 5)。

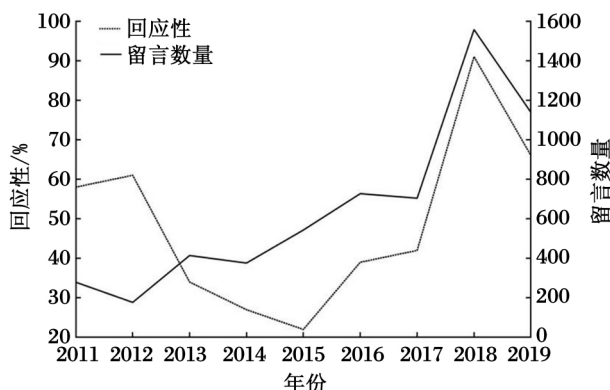


图 4: 民众留言数量及其回应性

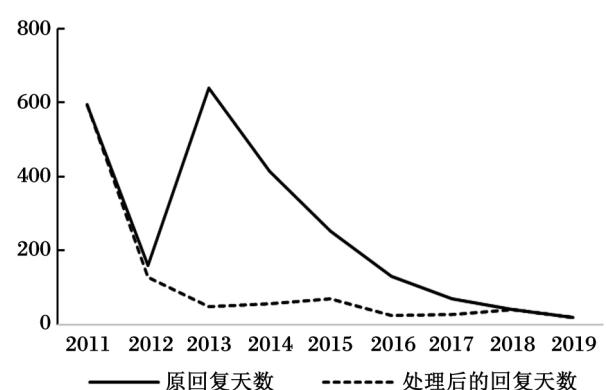


图 5: 民众留言回复的天数

第一阶段为2011~2013年的“反弹阶段”,表现为平均回复时长从2011年的592天减少到2012年的161天,然而在2013年反弹到639天。第二阶段为2014~2019年的“缩减阶段”,表现为平均回复时长从2014年的413天逐步缩小到2019年的20天,初步实现“30天”答复。通过对相关工作人员的访谈发现,2011~2013年的“反弹阶段”形成原因是由于“地方领导留言板”是由人民网推行的网络问政平台,与S市当地其他功能类似的平台之间产生竞争,在基层工作人员的资源、精力有限的情况下,创设后的地方领导留言板未得到S市上级领导的重视,使其落地后的生存空间受到挤压,运行制度尚未及时规范化,区政府回复账号于2012年才开通,使得2011年的民众留言积压到2012年或2013年才得以回复。在区政府开通回复账号后,S市民众诉求的回复渠道完全形成,使得留言平均回复时长降至2012年的161天。然而,回复时长在2013年反弹到639天。这主要是由于2018年S市各区政府为了提升留言总回复率,对2012~2017年的历史积压留言进行回复,导致2013年留言回复时长反弹到639天。

通过调研发现,人民网于2009年对全国已开通地方领导留言板的地级市运作情况进行评估和排名,对表现优异的进行表彰,对表现差的给予亮红灯、亮黄灯的警告。S市于2017年被给予黄灯警告,引起了上级领导的高度关注,故从2017年开始高度重视“地方政府留言板”的回应工作。由于上级领导高度重视地方领导留言板的回复工作,各区进一步加强留言的回应,一方面表现为2018~2019年留言回复率的提高和回复时长的缩减,另一方面体现对2012~2017年的历史积压留言进行回复,因而导致2013年平均回复时长的反弹,以及2014~2016年平均回复时长从413天逐步缩小到20天,初步实现“30天”答复。

### 3. 回应程度:重视与解释

高度重视指的是政府对民众诉求投入极大的注意力。政府对民众诉求的解释指的是对相关政策、事情、业务作解释与说明,这体现了对民众诉求的深层次回应,良好的解释能够改善民众与政府之间的关系,增进彼此间的信任(Tolbert & Mossberger 2006),因而,单单从回复率和回复时间考察回应性不足以深入分析回应性。从回复的重视与解释说明上,可以厘清回应性深层内涵。从政府对民众诉求的重视程度来看,约十分之一的诉求得到高度重视,这些诉求得到回复的时间约为42天,得到较为详细解释的占比为99%,得到解决的占比为66%;而未受到高度重视的诉求得到回应的时间为130天,得到较为详细解释的占比为86%,得到解决的占比为1%,这表明政府对民众诉求的重视程度是影响其回应速度和回应质量的关键因素。从政府对民众诉求的解释说明程度来看,约76%的诉求得到政府较为详细的解释,回复内容的字符平均长度为297。从政府对民众诉求所采取的行动来看,政府对68%的诉求采取了实际行动,其中得到解决的比重为99%,这说明S市政府强有力的执法能力有效回应了民众的诉求(见表1)。

表1:民众诉求的最终回复情况

诉求最终回复	个数	比重
重视程度	375	11%
解释	2613	77%
行动	2279	68%
解决	535	16%

## 四、过程分析: S市地方领导留言板的政府回应路径

为了更深入了解回应的效果和机制,本文从过程视角考察“地方领导留言板”从创设到逐步成为到S市的重要网络问政平台的历程,逐一分析其回应发动点、回应调节点、回应解决点的特征来展示回应路径的形态,剖析相关利益主体如何影响“留言板”的回应效果及其变化。

### (一) 回应发动点:官方媒体制造回应

在信息不对称的情况下,中央政府难以监督和控制地方政府的实际运作(周雪光 2011)。因此,中

中央政府通过分权与集权并存的权力配置，将管理地方事务的权力和责任授予地方政府，同时掌握地方政府官员的政治任免权（曹正汉 2011），通过对地方政府的“核心任务”进行明确规定，并通过考核以减少委托人与代理者的目标不一致，从而控制地方政府的实际运作（周黎安 2014）。人民网的控股股东及实际控制人为人民日报社，人民日报社是中央直属事业单位和党中央的新闻机构，人民网的实际背景是官方媒体（访谈 062502）。因此人民网所设立的地方领导留言板在一定程度上是监督地方政府实际运作的工具。S 市于 2011 年初在留言板上开通了涵盖市级与区级领导的信箱。然而，S 市当地存在与地方领导留言板所提供的表达民意等相似功能的渠道，如于 2007 年开通的 12345 热线电话<sup>①</sup>，S 市宣传部于 2010 年设置的“问责 S”留言板等。因此，“地方领导留言板”与其他功能类似的平台之间产生了张力，这种张力表现在不同平台之间的竞争及其背后地方政府领导的政绩竞争。一位拥有七年留言回复管理经验的工作人员表示，“人民网是一个党媒，在全国范围推动去地方领导留言板的建设，为全国网民与省市县等党政领导干部互动提供平台，发挥着表达利益诉求、反映民意等作用，其实这样的平台在 S 市也有很多，而且成立的比它还早，做得也比较成功。比如 12345 热线电话和 S 新闻网设立的‘问责 S’。这些平台是当时市级领导推动的品牌工程，大家做的事情一样，存在竞争关系”（访谈 050901）。

一方面，较早成立的当地其他平台存在“先发优势”，于 2011 年设置的地方领导留言板的知名度较弱，大多数民众甚至不知道其存在；另一方面，“地方领导留言板”等功能类似的平台本身是收集汇总民众诉求的工具，真正回应与解决诉求的是各基层职能部门及其工作人员，在有限的时间、精力的情况下，他们需要理性分配时间、精力以回应与解决诉求，因此，中央官方媒体设置的留言板的生存空间在一定程度上受到其他平台的挤压。这一点令负责地方领导留言板回复的工作人员感到困惑，“各个媒体都来开设留言板和信箱，说是来监督政府，走广开网络问政的道路。但是广开口子之后，最后的东西最终是要人去办理、去回复的。监督政府的媒体设置了这些留言板和信箱是它们的职责，但是汇集了大量的留言对底层部门产生了巨大的压力”（访谈 050902）。

其次，当地的其他平台本身是在任的地方政府领导设立的平台，象征着其任职的政绩，所以在保护政绩的理性下，作为中央官方媒体自上而下设置的地方领导留言板在 S 市的推行过程中得不到当地政府领导的重视，因此它很难与当地其他平台展开竞争。“我们区委宣传部以前就设立了书记信箱，这是我们区的品牌工程，当时就要求了‘每信必看，每信必回’，但是人民网设置的‘地方领导留言板’在这方面未受到我们领导重视，不是说你一个媒体开了之后就要我们主动积极配合，我们领导也有自己的考量，需要考虑我们自己的品牌工程”（访谈 050901），因而得不到当地领导重视的地方领导留言板在 2018 年前的留言回复率呈现较大波动性，一度下降到 22%。

## （二）回应调节点：上级领导意志

人民网于 2009 年起每年对全国各地级市的留言板回应情况进行评估和排名，对表现优异的进行表彰，对表现差的给予亮红灯、亮黄灯的警告，这在一定程度会影响当地领导干部的政绩和形象。网络问政的前提是领导重视，由于网友反映的问题牵扯到方方面面，涉及很多部门，领导重视不重视，是诉求能否被很好解决的前提条件。“地方领导留言板是在 2011 年开始设立的，像整个 S 市来看回复率总体来看是 60% 左右。因为这个制度是一开始没有设置好，还没有很好地去完善它。这个标准还没有制定好，市级层面的重视程度不够。但是 2017 年人民网对全国地方领导留言板的回复工作做了评估和排名，开了个大会。2017 年市级领导对排名的结果很重视，现在我们区里面这边领导比较重视”（访谈 050902）。

在 S 市案例中，上级领导意志是决定网络问政效果的关键因素。上级领导通过“行政发包”将留言

<sup>①</sup> 根据访谈可知，2007 年 12 月 12 日 S 市人民政府 12345 公开电话日正式启用，市民只需用电话拨打 12345，就能对市政府 50 多个职能部门进行咨询或投诉。12345 公开电话整合了 S 市政府 56 个部门和单位的 96 个服务咨询电话，是市政府处理行政机关职能范围内非应急事务的公开电话服务平台，主要负责行政机关职能范围内市民咨询、反映、建议、求助、投诉等来电的处理（访谈 050901）。

板的回复任务下发到基层,并将之纳入“绩效考核”范围,对官员的评优资格、年终奖和晋升产生重大的影响,从而激励基层政府完成任务。对于基层官员而言,网民的每一条留言背后都反映了各自的利益诉求,面对如此庞杂的利益诉求,他们很难做到一一回应,而不回应网民的利益诉求则会产生一定的风险,虽然这些风险的成因具有不确定性,但是否会演变成政治风险则是他们最关心的。据访谈资料显示,由于2018年市领导明确提出了加强留言板回复的要求,并将其纳入到下级单位的绩效考核指标中,推动了各单位落实留言板的回复任务,进而降低了选择性回复留言所造成的政治风险。因此,2018年的留言数量和回复率显著提高,分别猛增到1557个和91%。

S市案例表明,推动留言板回应性提高的动力是自上而下的内部政治压力,而不是自下而上的外部社会压力。已有研究发现大量民众集中讨论某一网络事件能够对政府造成舆论压力,迫使政府进行回应。田进、朱利平等人(2015)发现,民众在互联网上聚焦某一社会问题能够增加政府关注并回应的可能性。然而,“问责”与“回应”之间的分离意味着留言板的回应机制中的关键节点仍然是上级领导。有学者研究发现,由于上级政府对地方官员公众形象的重视,如严厉打击贪腐和渎职行为,产生了自上而下的压力,从而使得地方官员重视关于贪腐和渎职的网络留言。地方政府官员由于担心公众向上级政府举报其贪污和渎职行为,为避免遭受政治风险而不得不迅速回应网络诉求(Distelhorst & Hou, 2014)。金等人(King et al., 2013)认为,与西方民主政治中官员受制于自下而上选票压力的约束不同,中国政府官员并非不存在回应公民的政治压力,而是受到自上而下的政治晋升激励而不得不关注基层民意和网民言论。S市案例进一步验证了金等人(King et al., 2013)的研究发现,掌握着目标设定和结果评估权力的上级领导是地方领导留言板回应路径的关键节点。由于我国实行的是自上而下的纵向管理体制,行政资源和权力在科层组织内部呈现自上而下依次递减“漏斗型”分布,上级政府往往拥有充足的行政资源和权力并占据着中心位置,下级政府所拥有的行政资源和权力随着层级下降而不断递减(陈那波、蔡荣, 2017)。最为关键的是,上级政府部门拥有对下级政府的人事任免权和行政问责权,下级部门需要向上负责(毛寿龙, 2005)。因此,上级领导能够通过人事任免和绩效考核等方式约束地方政府的选择性回应行为,他们是留言板回应路径中的关键节点。

### (三) 回应解决点: 解决率较低

作为解决民众诉求的末端, S市基层政府部门及其工作人员在有限的精力和时间下,面对诸多问政平台所带来的庞杂且日益增加的民众诉求,所选择的最终回应策略基本上分为三类:对于个人投诉类的基本给予必要的帮助和解决;对于普遍存在的问题,表现高度重视且尽快解决;对于难以短期解决的,表示“尽快督办”。其中,以解释说明为主的回复占77%,采取行动对策的回复占68%,但是解决率只有16%(如表1所示)。一方面,这表明了S市地方领导留言板尚未真正建立有效的诉求跟踪解决与反馈机制。从表达方式和对结果的接受程度来看,被动接受的居多。另一方面,广开网络问政的渠道使得基层政府部门面临着大量民众诉求,然而基层政府工作人员有限,呈现出“上面千条线,下面一根针”的困境,难以有效解决民众诉求(访谈050902)。值得肯定的是2018年S市建立了留言督办机制,但这一机制仍处于逐步细化的过程,进一步的效果还有待观察。

## 五、结论与讨论 “钟摆式回应”

通过分析S市5419个个案的文本,并借助深度访谈对政府与民众互动现状、互动路径、机制与形态进行考察,我们发现,“网络问政”平台(即回应的发起点)对政府回应性产生了重大影响。已有研究忽视了问政平台的异质性,将其视为提供表达利益诉求和不满的渠道。但是,这些功能相似的平台背后的利益相关者塑造着平台的运作状态。回应过程的启动若非当地政府发起的,而是由媒体推动制造的,那么诉求回应受到重视的程度则相对较低。另外,通过分析整个回应过程的各个节点,我们不难发现案例中的回应路径形态呈三角形。民众在地方领导留言板上向S市各区区委书记与市长提出诉求,由负责地方领导留言板相关工作的“网信办”部门进行诉求转移,根据属地原则将诉求分到相关责任单位并由

其落实,最后由网信办负责跟踪答复处理工作(篇幅所限,图略)。

在这个三角形的回应路径中,上级领导作为回应路径的核心节点,用“制度压力”调节“回应”强度,通过人事任免和绩效考核等方式约束基层政府部门的选择性回应行为,掌握着目标设定和结果评估的权力。其次,民众是地方政府留言板上的利益诉求者,但尚未对政府部门的选择性回应行为拥有有效的约束力,这一约束力掌握在上级领导手中。因而,作为回应解决者的基层责任部门,不用直接面对来自社会的压力,而是需要面对自上而下的制度压力,这使得“诉求”与“问责”呈现脱钩状态,使得回应性存在严重的波动性,表现为基层政府部门对民众诉求呈现“钟摆式回应”:上级政府自上而下传导制度压力进而控制基层政府部门回应民众诉求的摆动幅度。总之,这种回应模式不利于问政平台的常规化、制度化运作,不利于增加民众对政府的信任,需要引起重视并加以改变。

#### 参考文献:

- 曹正汉 2011: “中国上下分治的治理体制及其稳定机制”,《社会学研究》2011, 1:1—40。
- 陈明亮、马庆国、田来 2009: “电子政务客户服务成熟度与公民信任的关系研究”,《管理世界》2009, 2:58—66 + 187—188。
- 陈那波、蔡荣 2017: “‘试点何以失败? ——A市生活垃圾‘计量收费政策试行过程研究’”,《社会学研究》2017, 2:174—198。
- 董新宇、苏竣 2004: “电子政务与政府流程再造——兼谈新公共管理”,《公共管理学报》2004, 4:46—52 + 94。
- 顾丽梅 2010: “网络参与与政府治理创新之思考”,《中国行政管理》2010, 7:11—14。
- 国务院发展研究中心课题组 2002: “电子政务在我国的发展与制度建设”,《经济社会体制比较》2002, 3:92—99。
- 贾哲敏、于晓虹 2016: “解析网络空间的公众环境诉求: 议题、策略及影响”,《武汉大学学报(人文科学版)》2016, 6:125—133。
- 李锋、孟天广 2016: “策略性政治互动: 网民政治话语运用与政府回应模式”,《武汉大学学报(人文科学版)》2016, 5:119—128。
- 李慧龙、于君博 2019: “数字政府治理的回应性陷阱——基于东三省‘地方领导留言板’的考察”,《电子政务》2019, 3:72—87。
- 马亮 2016: “电子政务使用如何影响公民信任: 政府透明与回应的中介效应”,《公共行政评论》2016, 6:44—63 + 196。
- 毛寿龙 2005: “引咎辞职、问责制与治道变革”,《浙江学刊》2005, 1:45—49。
- 孟庆国 2011: “网络问政的意涵、形式与特征”,《电子政务》2011, 9:12—14。
- 孟天广、李锋 2015: “网络空间的政治互动: 公民诉求与政府回应性——基于全国性网络问政平台的大数据分析”,《清华大学学报(哲学社会科学版)》2015, 3:17—29。
- 田进、朱利平 2015: “互联网环境下网络公共事件触发政策议题的形成机理研究”,《电子政务》2015, 8:13—20。
- 王浦劬、杨凤春 2005: “电子治理: 电子政务发展的新趋向”,《中国行政管理》2005, 1:75—77。
- 吴敬琏 2002: “正确应对信息化的挑战”,《经济社会体制比较》2002, 2:19—22。
- 张华、仝志辉、刘俊卿 2013: “选择性回应”: 网络条件下的政策参与——基于留言版型网络问政的个案研究”,《公共行政评论》2013, 3:101—126。
- 周黎安 2014: “行政发包制”,《社会》2014, 6:1—38。
- 周雪光 2011: “权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑”,《开放时代》2011, 10:67—85。
- 朱春奎、毛万磊、李玮 2017: “使用电子政务能够提高公众的政府信任吗?”,《公共管理与政策评论》2017, 4:60—70。
- 朱旭峰、黄珊 2008: “电子政务、市民特征与用户信息行为——基于天津市市民调查的实证研究”,《公共管理学报》2008, 2:49—57 + 123—124。
- Chen, J., J. Pan., Y., and J., Xu., 2016. “Sources of Authoritarian Responsiveness: A Field Experiment in China.” *American Journal of Political Science*. 60(2):383—400.
- Distelhorst, G., and Hou, Y., 2014. “Ingroup Bias in Official Behavior: A National Field Experiment in China.” *Quarter-*



ly *Journal of Political Science*. 9(2):203–230.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., and Tinkler, J., 2006. “New Public Management is Dead – Long Live Digital – era Governance.” *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16(3):467–494.

Hassid J., 2015. “China’s Responsiveness to Internet Opinion: A Double – edged Sword.” *Journal of Current Chinese Affairs – China aktuell*. 44.

King, G., Pan, J., and Roberts, M. E., 2013. “How Censorship in China Allows Government Criticism but Silences Collective Expression.” *American Political Science Review*. 107(2):326–343.

Meng, T., Pan, J., and Yang, P., 2017. “Conditional Receptivity to Citizen Participation: Evidence From a Survey Experiment in China.” *Comparative Political Studies*. 50(4):399–433.

Oliver, C., 1991. “Strategic Responses to Institutional Processes.” *The Academy of Management Review*. 16(1):145–179.

Su, Z., and Meng, T., 2016. “Selective Responsiveness: Online Public Demands and Government Responsiveness in Authoritarian China.” *Social Science Research*, S0049089X16302071.

Thomas, J. C., and Streib, G., 2003. “The New Face of Government: Citizen – initiated Contacts in the Era of E – government.” *Journal of Public Administration Research and Theory*. 13(1):83–101.

Tolbert, C. J., and Mossberger, K., 2006. “The Effects of E – government on Trust and Confidence in Government.” *Public Administration Review*. 66(3):354–369.

## Pendulum Model Response: An Explanation of Insufficient Responsiveness Based on the Message Board of Local Leaders in S City

Shao Zijie & Yang Liangwei

(Sun Yat – sen University, Guangzhou; Tsinghua University, Beijing)

**Abstract:** As a public space connecting the country and society in the digital era, the local leaders’ message board was originally intended to enhance the trust between netizens and the government through two – way interactive mechanism. However, local government departments often respond selectively to messages. Although previous studies noticed the existence of this phenomenon, they focused on analyzing its causes from the external perspective and explaining its correlation on the statistical level, and lacked a process analysis of the government’s response from the institutional and organizational levels. Through a text analysis of 5 914 messages and in – depth interviews, this paper investigates the current situation and interactive path of the interaction between the government and the public, and then identifies the reasons for the insufficient response of local governments. It concludes that due to the dislocation of the response starting point and the response regulating point, “demand” and “accountability” are separated, resulting in a “pendulum” response path. In the “pendulum response” path, the higher – level government, as the response adjustment point, regulates the responsiveness through “power”, extends pressure from top to bottom to control the swing range of the “pendulum”, resulting in the fluctuation of the responsiveness. This mode is affected by the attention of superiors, which is not conducive to the regularization and institutionalization of the political platform, leading to severe volatility in response, and not conducive to increasing public trust of the government.

**Key words:** Pendulum Model Response; Internet Politics; Government Responsiveness

(责任编辑: 闫 健)