华南农业大学学报(社会科学版)
2023年第1期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY
(第22卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION)

技术下乡与基层治理双重回应的生成

吴春来

(西北农林科技大学 人文社会发展学院,陕西 杨凌 712100)

摘 要:以12345政务热线为代表的数字技术在基层治理中被广泛运用,调适了基层体制内权责关系,是政府吸纳民意的重要渠道。但数字技术难以对个体诉求精准分类和真实性识别,因而产生诉求信息拥挤。基层干部在面对诉求制度的回应规则时,其回应行为呈现出线上诉求回应与线下事务治理回应的二阶样态。一阶样态体现出基层科层组织内部关于诉求回应的权责调配和压力驱动逻辑。二阶样态则是基层干部在具体情境中与村民围绕诉求进行互动,体现为一次性诉求直接回应、模糊性诉求程序回应和不正当诉求化解治理三种策略。诉求回应制度提升了基层回应性治理的水平和效能,但此种干群互动是靠科层压力传导来实现,呈现出回应的被动性和后发性,这与我国群众路线所蕴含的干部直接回应和解决民意诉求仍有区别。

关键词:12345政务热线;基层治理;属地责任;农民诉求;治理回应

中图分类号:F320.3 **文献标识码**:A **文章编号**:1672-0202(2023)01-0130-11

一、数字技术嵌入与基层治理结构的张力

回应性是衡量政府治理的重要指标,提升政府回应民众诉求的能力和水平,直接关系到政府行政效能。为加强民意诉求表达和基层政府回应水平,我国政府通过创新一些具体的政府回应运行机制,以期提升政府对于民意诉求的直接回应水平,解民之所急和所需[1]。如阳光信访平台[2]、县委书记大接访[3]、12345政务热线、市长信箱[4]、领导留言板[5]等。国家正式权威赋予了这类开放性制度的正式性、合法性[6]。对于基层治理而言,国家创制的诉求回应制度调配了基层政权与农民之间的关系,也影响和塑造基层政府治理过程。技治主义能否促进和提升政府治理效能,涉及到基层治理规范化与有效性、程序化治理和现实治理挑战等问题。

在基层,由于压力型体制的唯上逻辑所产生的治理悬浮[7],以及行政化带来的科层惰性[8]等方面原因,导致基层政府对民意诉求的直接回应效能受到制约。同时,由于基层政府与行政村之间并非行政科层组织隶属关系,基层政府只能够通过压力传导来动员行政村回应民意诉求。因而,村干部对于基层政府回应效能起到了至关重要作用。当前,由于村级治理能力弱化、村干部行政化等原因,导致村"两委"对于村民诉求回应的有效性偏低,进而影响到基层治理效能。

12345政务热线,作为一种民意诉求表达和回应制度,其意义在于当基层民众诉求在最低一级村居自治组织难以得到直接回应时,能够通过正式途径被基层行政体制所观察和吸纳,并进行有效回应。因而,就民意诉求表达和回应程序而言,政务热线呈现出从民意诉求表达到科层体制吸纳,再由基层科层体制按照分属原则来进行治理回应的过程。即,基层政府(一般是区县级政府)

收稿日期:2022-09-06 **DOI**:10.7671/j.issn.1672-0202.2023.01.012

基金项目:国家社会科学基金重大项目(22ZDA101)

作者简介:吴春来(1990—),男,湖北荆州人,西北农林科技大学人文社会发展学院副教授,主要研究方向为县域条块关系与基层社会治理。E-mail:wuchlgz@163.com

将通过制度程序所获得的民意诉求,按照属地管理的原则分配和派发至乡镇或者街道政府,并进行挂号管理和结果督办。此种诉求吸纳和回应制度,具有鲜明的中国国家治理特色,即将民众诉求界定在人民内部矛盾话语中,通过诉求表达、体制吸纳和属地回应的规则来维系干群互动关系,促进个体和公共诉求的解决。

但是,在诉求制度的落地过程中,制度逻辑与现实的治理逻辑存在张力,制度落地的社会环境导致制度逻辑一定程度偏离。不少研究指出 12345 政务热线在基层治理中的功能并未促进政府回应能力的提升,而是产生了不同于原初制度设计的意外后果。既有研究一是从权能视角分析数字技术对基层属地治理带来的负面影响。有学者指出 12345 便民服务民众诉求的临时性,打乱了条线部门工作计划,不合理诉求的大量涌入,消耗了政府治理资源[9];也有学者认为 12345 政务热线增加了基层的行政成本,导致基层干部在面对无法解决的诉求与上级任务指标时,会采用完善程序的形式主义避责策略[10]。也有学者从成本与资源匹配度指出,领导对 12345 政务热线的注意力高低影响到行政体制的压力大小,导致服务替代与资源错配、压力过载与消极治理[11]。但是,由于基层数字治理是基层政府凭借数字技术来治理基层社会,因而上述观点将数字技术运用作为属地政府治理困境产生的原因,显然是因果倒置。

二是从政府过程视角分析数字技术治理如何导致政府回应行为异化。邵梓捷等发现基层政府只面对上级压力而不需要面对社会压力,使其对民众诉求的幅度波动受制度压力的影响,呈现“钟摆式回应”[5]。冯川认为回应制度的技术性,导致基层治理过程变成一项较为复杂和精细化的信息管理机制,给基层治理带来了一定的压力[12]。也有学者指出 12345 政务热线塑造基层治理过程时,并未同步增加村级组织的治理权力和治理资源,导致村干部不以解决村民的实际问题为导向的系列策略性治理行为,治理行为发生异化[13]。其实,数字技术只是作为基层科层组织常规行政的辅助手段,而并未对科层组织运作起到支配性作用。

既有研究存在以下不足:首先,忽略了 12345 政务热线作为制度规则的基本属性,以及此种制度规则在基层落地时所产生的实践性权力转向,即未能关注到该规则在嵌入基层体制后对基层治理体系带来的结构性影响及其限度。其次,既有研究未能深入阐释诉求制度作为权力关系的调配制度对社会层面的干群关系带来了何种影响,由诉求制度所塑造的瞬时场域中,基层干群关系如何被诉求制度所黏合。再次,既有研究未能进一步探讨诉求制度在乡村社会时空场域对基层治理层面的影响。事实上,在 12345 政务热线过程中基层政府的回应效能的关键,在于作为最低一级“责任属地”即行政村,尤其是村干部的回应效率。因而,需要在基层体制与民众具体的诉求回应和博弈过程、具体场景中来理解 12345 政务热线制度对基层治理带来的影响。

基于以上分析,本文研究问题:作为嵌入基层治理过程的诉求程序性回应制度,引起了干群间互动关系的何种变化?在基层压力型体制中,通过规范的制度程序所传导的治理压力,能否促进行政村有效回应村民诉求,解决村级治理困境?本文采取个案研究法,由于各地 12345 政务热线在程序和制度设置上基本相似,因而个案能够反映出此种回应制度的普遍性。同时,由于乡村社会事务具有多样性和丰富性,农民诉求一定程度上能够反映出民意诉求的基本特征,干部回应农民诉求也是基层治理的重要内容。本研究聚焦 12345 政务热线对于乡村治理带来的影响。所选个案位于湖北省武汉市 C 镇 X 村。X 村近年来重点打造特色小镇,推进美丽乡村建设,在土地流转、增减挂钩、基础公共服务等方面有着明显变化,这也导致村庄社会的利益关系变得复杂,进而村民诉求表达也增多。2020 年以来,由于疫情防控政策,农民线下信访诉求受到出行限制的影响,12345 政务热线等线上平台成为村民表达诉求的重要渠道。因而笔者围绕 12345 政务热线对 X 村治理过程的影响进行田野调查,于 2022 年 5 月 9 日至 27 日在湖北省武汉市新洲区 C 镇 X 村调查,共采

访乡镇干部、村干部、村民共计30余人[①]。

二、“12345政务热线”:一种基层治理嵌入性制度

12345政务热线作为政府治理的一项技术与程序,构成制度集成并嵌入基层治理结构之中,成为衔接基层政府、行政村(村干部)、村民之间的重要中介和载体,使得多元主体在诉求的表达和回复上产生互动。嵌入性制度一定程度上塑造了基层权责结构、基层政府过程,对基层治理有直接影响。

(一)诉求回应制度塑造县、乡、村权责关系

在直接互动的干群关系中,基层干部对农民诉求进行回应。但是此种诉求回应由于诸多原因产生弱回应、回应不足的困境。作为嵌入在乡村治理体系中的12345政务热线制度,改变了基层政治中不同层级主体与农民的关系,也衔接并塑造了县、乡、村权责关系。

1.区县政府:民意诉求的收集与吸纳

区县政府是12345政务热线的准入和承接的属地,即民意诉求通过此种方式表达时,由这一层级政府作为正式属地进行诉求吸纳。这与区县一级作为基层政府层级中具备正式性有关。同时,在涉及一些具体专项治理问题时,区县一级职能部门具有属事责任及其解释权,也更加具有权威性。例如,宅基地的申请和使用,在基层政府层级的主体中,区县一级农业部门和国土规划部门具有行业管理、专项审批的正式权威,即能够按照中央政策文件来对具体诉求事项进行裁定。以区县作为基层诉求吸纳的体制层级,是强化区县作为属地治理责任的重要角色。在12345政务热线所塑造的基层治权结构中,“治事”成为区县属地政府的重要职能。但是,由于区县政府以及县级职能部门作为层级化的科层组织,并不直接面对诉求来源的主体即农民群体。这意味着农民诉求表达并不能够直接由区县职能部门来解决。区县政府及部门作为常规行政机构也并无直接到基层开展群众工作的可能性。因而,区县一级只能够将民意诉求按照属地责任的原则进行分流。政府在通过信息平台获得和识别民意诉求之后,必须按照乡镇属地分配的方式来处理诉求事项,即向下进行诉求交办。为了更好地督促乡镇,区县政府将12345政务热线作为乡镇属地治理责任的考核事项之一,进行动态管理。

2.乡镇政府:民意诉求的挂号与转交

压力传导和感知是基层行政体制内部对诉求进行层级分解的重要方式[14]。区县一级政府通过12345政务热线吸纳民意诉求后,以投诉人及投诉事项来明确问题转交的乡镇属地,采取“挂号、销号”即清单制工作方式。此种清单挂号、销号的监督权力在区县职能部门(通常是督查部门)。与区县政府类似,乡镇作为治理责任的主体,由于其逐渐脱离于乡村社会,并不直接面对治理事务。因而,在12345政务热线制度中,乡镇政府的角色是通过筛选诉求再向行政村进行派单,并督促村干部解决民意诉求提出的问题。乡镇作为农民诉求回应的属地政府,主要基于解决重复投诉为主,即要尽可能地提高诉求者的满意度。而重复投诉的事件在基层民众诉求中占据一定的空间。例如C镇网信办工作人员张某所称:

> 乡镇不会将所有诉求件都派单给村里,有一些诉求是重复投诉。村里没有识别系统,给他们派单过多,导致回复效率低。乡镇信息系统可以按照投诉号码和关键词抓取来筛选重复投诉。一旦在系统里发现了重复投诉,就会按照之前已经确定的意见进行直接回复。剩下新的诉求再交给村里,这样做是为了提高效率。(资料编号:20220511XZZXC)

① 文章已对地名、人名做了符合学术规范的处理。

3. 行政村:民意诉求的直接回应与事务治理

在基层,12345 政务热线民意诉求的回复是由最低一级“属地”,即由行政村来进行。在此过程中,乡镇部门的“属事”与行政村的“属地”二者具有责任连带,并共同进行治理回应。但是,由于行政村的组织资源是一种精英化的干部群体,即少数村干部承载了作为公共权威的村治主体。因而,在村级治理这一层级,村“两委”对于村民诉求回应,变成了村干部与村民关于具体诉求的表达、沟通和互动。这意味着村干部需要在村庄社会的具体场域、情境中来与村民进行博弈和平衡。另外,由于 12345 政务热线回应制度所确立起的治理责任是以科层组织内部压力层层向下传导的,这导致部分村民能够“借用”热线投诉来向村干部“施加压力”。这也导致干群互动和回应策略变得更为复杂。

(二)行政体制对诉求回应的制度要求

由于基层行政体制使用信息技术来提升政府治理的效率,因而,行政体制对于诉求回应的规则和要求,被纳入政府过程之中。此种规则和要求对于基层行政体制运作的过程带来一定的影响,主要体现为诉求回应的时限管理、程序管理以及满意率为导向的绩效管理。

1. 诉求回应的时限要求

作为一种嵌入性的制度,12345 政务热线具有高度的正式性和程序性。这种由信息技术及其规则作为核心理念所确立起来的制度,是一种非人格化的技术标准。此种技术伦理在运用时,具有明确的技术规制特征,例如在回应时限上规定 24 小时回复,那么此种时间限制是瞬时的,并不能够考量到事实情境的多样性,也不允许当事人进行解释。这种严格的技术标准,使得科层体制内的工作人员,必然要更加注重技术所赋予的制度规定的新内涵。凸显诉求回应在程序上的重要性,消解了回应的原初目标,即回应行为更加注重制度规定而对回应效能有所忽视。在 C 镇,不同诉求事项的回应时限如表 1 所示。

表 1　12345 政务热线诉求类型与回应时限要求

事务类型	具体事项	回应时限
生活类民生事务	用水、用电等	24 小时
咨询类事项	政策咨询、信息咨询等	3 天
非咨询类事项	宅基地、土地流转等	15—30 天

资料来源:笔者根据 C 镇、X 村干部访谈整理。

2. 回应程序的可追溯和留痕化

12345 政务热线包含以电话、微信小程序为中介的诉求沟通技术,也包括后台诉求处理技术平台。后台信息处理系统是高度程序化的技术集成,有助于实现诉求全过程管理,使得诉求可记录、追溯和回放。正是这种回应程序的步骤化,使得运用此种信息技术的科层组织及其官僚人员,必须要遵循此种技术所带来的影响。

对于乡镇和行政村而言,回应行为本身发生了一定的变化。一方面,村干部不仅要按照结果导向来对村民具体诉求进行回应,同时还需要整理档案、做资料,即需要证明村干部回应手续符合程序上的规定。另一方面,可追溯的程序要求村干部的回应行为留痕化,档案资料、佐证材料要充分,要能够起到佐证和界定诉求的作用,作为论述依据而提交至诉求回应系统。同时,村干部还要证明是在规定时间内进行了必要的步骤,并拍照留痕,传输到信息回复系统。这种诉求程序上的可追溯和留痕的方式,对村干部回应行为作出了明确的规范和要求,促进干部治村行为的变化。

3. 满意度成为诉求回应的核心考核指标

正是由于信息系统能够对每一个诉求表达者进行跟踪追溯和信息反馈,使得乡镇和村干部的回应行为能够被具体的量化打分。此种打分按照投诉人的满意度回答来测量。即,科层组织通过信息技术对投诉人的信息反馈进行测量,并以此为依据来对责任主体的回应行为进行考评和管

理。这使得科层组织内部的责任约束方式,能够被信息技术所充分界定和明确。诉求人的满意度成为评价基层政府回应行为的关键。

具体而言,由于在基层体制内,区县对于乡镇的热线回应采取的是满意度考评,即在乡镇、行政村回复村民诉求结束后,对其进行处理结果的满意度考评。这种满意度具备两个方面的象征意义,一是乡镇(一般是站所部门)和行政村处理结果要尽可能达到村民投诉的预期目的,至少能够在形式上使其"满意",且形式上的满意对于诉求回应程序是必要的;二是村民能够通过表达"不满意"或者重复投诉来评价属地治理的效果。

三、技术依赖:"12345 政务热线"技术扩张及其后果

12345 政务热线此类信息技术载体所代表的诉求吸纳制度,具备低成本、便捷等特征,因而民意诉求表达呈现出数量激增、重复表达等现象。在科层组织内部责任约束机制下,诉求回应的程序合规成为重要考量标准,导致干群之间形成被动的制度黏合关系,"村民投诉—干部回应"成为干群互动的另一种样态。

(一)便捷技术的负面影响:民意诉求表达激增

12345 政务热线导致乡村公共服务从公私利益关系导致公共利益的私人化,从而使得诉求激增[15]。12345 政务热线的开放性、低成本、低准入,使得村民诉求表达呈现出激增的趋势。此种诉求线上表达方式,不同于诉求人到具体的科层部门和属地政府进行线下表达,表达人的时间成本更低、准入门槛更低,且不需要直接与基层干部打交道。因而,村民更加乐于接受此种投诉渠道。同时,村民之间能够分享此种诉求表达的方式,导致"有事没事就打政务热线"成为部分村民进行投诉的常规方式。然而,对于部分村民而言,其并不了解政务热线一些投诉表达的规则和要求,导致短时间内重复投诉、同一诉求通过不同人来反复投诉等。基层政府对于村民投诉行为也并没有一定的规范约束机制,因而,在开放的信息诉求渠道中,村民掌握一定主动权,这也导致产生了部分无理诉求、重复诉求,增加了信息技术平台和科层组织的回应压力。正如 X 村负责对接乡镇来处理和回复民意诉求的干部周某称:

> 村民打 12345 没有成本,现在谁都有手机,而且他们之间互相一转告,就知道打 12345 了。前面湾子有个村民,为了宅基地的事情打 12345,动员他们家的亲戚和朋友打热线,在短短 2 天内,打了五十多个。有一个村民更厉害,总共投诉一百多次。同一个事情,大家都去打,这就造成了非常大的工作量。(资料编号:20220510XZZWQ)

村民除正当诉求的反复投诉外,还存在一些不涉及具体诉求的模糊投诉。这一类投诉被村干部称为有意的、找茬的投诉。即村民因为其他事情而对村干部有意见,通过打 12345 政务热线来投诉村干部。按照回应程序规定,这一类诉求需要村干部按照"被投诉人举证"的原则来进行回复。例如,村民如果投诉村干部贪污,那么需要村干部通过详实的材料自我举证,来证明自身未贪污,而不是由投诉者提供相关证据。在这种原则下,存在部分村民针对某位村干部的"发泄式投诉",一旦此种诉求进入到回应系统,基层政府和村干部需要耗费一定精力来消解投诉件。

(二)技术支配场域:干群关系形成被动的制度黏合

诉求回应的信息平台和制度规则衔接了政府与民众[16],一定程度上调适了趋于疏离的干群关系。同时,当前干群关系受到农民个体理性基础上的利益博弈冲击较为明显,在土地开发带来的利益博弈过程中,干群往往互不信任。在 X 村也是如此,由于村湾集并、土地流转和美丽乡村建设等工作的推进,使得村集体与村民之间的利益关系围绕土地、劳动力资源等产生了诸多利益冲突。尤其在涉及宅基地复垦和农村居住环境整治过程中,由于对补偿款和拆旧标准的看法不一致,导

致部分村民与村干部之间产生一些利益纠葛和冲突。在利益互动日趋复杂的过程中,干群关系也随之变得紧张。“做通工作”成为村干部面对的一道难题。由具有争议性的利益冲突所维系的干群关系中,干部与群众是博弈的双方,而直接的利益表达和博弈往往容易产生冲突。在访谈中,笔者了解到 X 村各个村湾都存在 1—3 个甚至多达 5 个的“钉子户”,即在各方面都不再信任和配合村干部工作的农户。从对这些农户的采访中能够感知到,他们对村干部极端不信任,甚至时常出言不逊、背后辱骂等。在村庄熟人社会中,村干部与钉子户之间的沟通较少,且易发生冲突。

在 12345 政务热线的运用下,农民能够利用信息不对称和诉求人话语保护进行私利化需求的策略表达[17]。对于干群关系而言,12345 政务热线作为一种嵌入性制度,是鼓励和确保诉求表达的权利,因而村民能够借用政务热线来与村干部博弈。一旦农民打电话进行某一事项的投诉,那么围绕这一具体的诉求将会把诉求人、村干部以及基层政府相关职能部门纳入到具体的利益关联之中,并且线上的诉求将会转为线下面对面的博弈和回应。围绕某一具体诉求事务的回应与治理,成为基层干部治理村庄的重要内容。这导致,原本由人情面子、利益博弈所相对区隔的少数民众与干部的社会性互动关系,被 12345 政务热线这一中介所衔接起来,并提供了超越村庄社会规则层面的具体的互动场域、制度规则。

(三)技术规制互动行为:“村民投诉 - 干部回应”中的博弈

由 12345 政务热线所界定的权责关系中,干群关系变成了“村民投诉 - 干部回应”的互动关系。由于村民能够凭借投诉满意度来制约村干部,因而具备了投诉主动权。为了使村民不再投诉,或满足投诉人需求,村干部不得不采取各种方式来应对。但是,村干部是否积极回应,其所感知的压力来源于科层体制上对下的责任考核,并不是来自村民投诉本身。这导致,虽然村民投诉能够给村干部带来压力,但是村干部会评估此种压力是否会影响乡镇政府与村干部之间的关系。如乡镇采取非常严格的回应满意度来考核村干部,那么村干部必然要重视村民诉求,并努力提高投诉人满意度。当乡镇在考核投诉回应时采取“软考核”“弱考核”方式,那么,村干部对村民诉求回应压力减小,村干部则会采取消极回应的策略。

在投诉回应制度要求下,村干部必须要与村民打交道,以回应村民提出的明确诉求。如村干部的回应行为并不符合制度要求,那么乡镇作为属地即会向村干部加压,督促其给出符合程序的回应。但是,对于村干部而言,回应村民诉求这一项工作任务通常情况下并不属于“一票否决”的事项。同时,乡镇意识到部分村民采取重复投诉来表达诉求,其目的已经超出具体事项的有效治理的正当诉求。因而,对于此类不合理的投诉,乡镇与村干部采取形式应对的方式进行回应。

四、线上回应与线下治理:技术依赖情境下的二阶样态

制度嵌入与技术运用使得基层体制与民众围绕诉求而产生衔接与互动。由制度规则所维系的主体间关系,呈现出科层体制内诉求转交和传导、属地行政村干群互动与回应的二阶样态。在此二阶样态中,基层政府采取线上诉求回应与线下事务治理相并行的双重回应行为。

(一)线上回应:一阶样态与基层科层体制层级互动

程序上的回应行为具有技术化和形式化的特征,这导致程序回应的实质及其逻辑是技术运用的主体,即基层科层体制层级主体之间关于诉求的具体互动。科层体制根据信息技术的功能来明确上下层级之间属地的责任管理方式。在信息平台的回应过程中,技术的后台属性和虚拟空间场域的特征,虚化了作为属地的政府,也弱化了结果管理的约束效力。围绕事项督办、满意度考评形成科层体制内部的互动规则。

线上回应是由行政体系内部的工作人员来进行,信息系统能够按照信息来源进行属地责任的

自动分配。乡镇的网信部门作为信息的属地终端，在系统中认领回应事项。由于操作信息平台的工作人员并不具备决断权，且无法对具体诉求的实际情况有一定的了解。因而，一线操作人员在处理重复投诉时，默认按照信访部门或者分管领导的指示进行“程序回应”。此种程序回应的目的在于完成和符合形式回应的必要性。同时，一线工作人员在系统处理和转交诉求，采取行政属事责任分属原则，即决定不同诉求按照职能和来源进行分类。这一过程意味着一线工作人员也会影响到诉求回应的效率。

线上回应的主导逻辑在于基层科层体制内部的压力型动员和激励方式，即上下级属地之间通过压力传导和目标责任考核来督导下位者的回应行为。这导致进入到科层体制内部的民意诉求，是一种能够被目标化、具象化的“信息数据”。此种信息数据在科层体制内部上下层级之间的流动是虚拟的。因而，一阶样态中的程序互动并不能够对诉求的合理性、真实性以及情境性进行考量。在这种背景下，科层体制主导的单一程序性回应导致基层科层体制的注意力在于如何符合制度规定来有效处理诉求，这种治理有效符合技术程序上的规则，却与实际中的诉求事务治理产生一定的偏差。同时，基层科层体制内下位者的回应行为由于能够通过信息技术的程序管理、过程追溯和结果核查来细化，因而此种阶样态的回应行为呈现出科层体制对于技术的依赖。技术的客观性以及无差别化，导致不同属地之间存在责任竞争，这也导致在一阶样态层域由于技术运用而造成科层组织内部的治理关系紧张。

由于一阶样态的回应行为是科层组织与信息技术平台的交互关系，因而，此种程序上的回应并不会造成对线下样态的回应行为的冲突。对于乡镇政府工作人员而言，程序上的诉求回应不用直接与诉求人打交道，而是通过文字、音频、图片、视频等媒介来作为佐证资料，在信息系统上对虚拟的诉求人及问题，做出回应。正是这种虚拟空间的程序性回应，导致作为信息操作主体的乡镇政府工作人员，具备了程序回应事务治理的主动性。例如，系统派发的诉求事项，乡镇政府工作人员能够在系统中进行筛选和初步界定。此种界定意味着不同的诉求将按照不同的途径进行处理。一次性诉求、模糊性诉求以及不合理诉求的初步分类界定，使得基层政府能够更加精准和高效率地回应民意诉求。基层体制的能动性有效消解了政府回应的科层组织压力。

（二）线下治理：二阶样态与村社互动中的情境策略

在线下事务治理层面，由于时限、回应留痕以及满意度等因素，村干部需要考量自身回应行为的成本，以及是否能够有效应对来自上级的压力。这也导致干群互动中的农民诉求与政府回应都具有选择性，呈现出策略性互动的特征[18]。

1. 一次性诉求的直接回应

就村民日常所提出的诉求而言，正当诉求占多数。回应制度对于正当诉求回应具有时限规定，因而，村干部必须在规定时间内做出回应。对于村干部而言，村民提出的正当诉求是一种利益信息提供，村民能够将线上诉求转化为线下的治理事务，进行精准的回应。对于村干部而言，村民所提出的一次性诉求是一类能够被具体识别、理解和判断的治理事务。这类具体治理事务具有普遍性和日常性，同时还具备一定的公共性，属于村庄公共事务的范畴。因而，村干部能够通过一次性回复的方式进行有效的处理。例如，在X村，村民一次性诉求主要体现为路灯道路维修、水电设施修补等等。此类诉求回应呈现出一次性完结回复的特征。

在围绕具体诉求而进行的互动中，干群关系并不是冲突性的。村庄作为相对空间内的交往社会，村干部具备了诉求信息的筛选与线上线下的转化的能动性。由于村干部掌握了一定的公共信息，使其能够对村民常规诉求进行初步判定。同时，村庄互动场域内村干部与村民双方信息一定程度上是透明的、对称的，村干部能够有效对12345系统派送的诉求信息进行筛选。一旦正当诉求

被村民通过 12345 政务热线转交到村干部面前,村干部能够迅速判断此诉求背后的完整信息,补充诉求背后的村庄社会背景和事务属性,确定解决方式。村干部通过线上一次性回应村民的政策咨询类诉求和村庄剩余治理事务诉求。线下诉求直接回应所体现出来的高效能及其价值,与我国诉求表达回应制度的原初本意相一致。

2. 模糊性诉求的程序性回应

就村民所提出的具有一定合理性的诉求而言,其合理性来自政策话语的相对性,以及村庄社会所认可的情理。对于村干部而言,这一类诉求虽然在村庄社会的情理关系上说得过去,但是却并不完全具备法理上或者政策上的依据。一旦产生村民诉求合理不合法、合情不合政策,那么村干部需要考量此种诉求回应的参考标准。在这种情况下,村干部所掌握的政策话语主导权,将作为回应的重要依据。

在 12345 政务热线的要求下,即使村民提出的是模糊性诉求,即村干部无法确定诉求的正当性,但是村干部仍需要按照回应程序的要求来进行回应。否则,此类模糊性诉求一旦在干群之间难以达成共识,将会转变为不合理诉求或是重复投诉。在以往,村干部先前基于回复成本的考虑而对村民诉求进行逃避回应、敷衍回应,甚至是直接漠视。但是,通过 12345 政务热线的投诉表达,以及上级传导的回应压力,村干部必须要通过找证据、找资料等方式对村民进行程序化的正面回应。例如由于经济环境变化,村民对于原本土地流转和宅基地有偿退出产生机会主义性质的谋利型诉求。

3. 不正当诉求的化解与治理

在乡村社会空间场域内,村民与村干部对于具体政策的理解存在偏差,导致村民诉求的依据在于情理或者是原先的政策依据。村干部通过讲解最新政策来做工作时,容易与村民产生利益冲突。这一类不正当诉求集中在农村宅基地问题。例如,在 X 村,由于土地开发和集中搬迁上楼,使村民对于宅基地的重要性产生一定认知。一些宅基地历史遗留问题成为干群之间的矛盾冲突点。按照一户一宅的政策,部分村民提出分户和索要宅基地的诉求,在政策上难以通过。对于此类重复且普遍的诉求,村干部并不能够完全按照“只讲政策不讲情理”去回应村民,如何化解村民的不合理诉求,成为村级治理的关键。同时,村民对于此类诉求的多次表达,易产生情绪发泄的行为,也成为冲击村级治理的不确定因素。对此,村干部通过主动找诉求人说好话、做工作等方式缓解村民情绪,回应村民的情绪化诉求;对村民诉求性质完全不合理且村干部无法解决的诉求,村干部通过回应转移、人情交换、与村民共谋等非正式方式对村民诉求进行回应。此外,在遇到一些政策文本难以明确界定的诉求,村干部向上级条线部门求援,请区级甚至是市级的国土、规划等相关部门到现场勘察,以对村民诉求进行政策上的依据界定,为诉求回复提供有力的政策话语和依据,以平复村民的上访诉求。例如 X 村支部书记 Z 某提供的案例:

> 柳家湾的村民柳某,原先是村里人,与本组村民结婚,后来丈夫去世,自己嫁到了邻近的红安县,并且在那边落户、分得了承包地。现在我们村里这边搞开发,她要求回村里分一块宅基地。按照政策,这种嫁出去且户口迁出去以后,是没有资格再在村里申请宅基地的。但是她多次打 12345 投诉这个事情,而且对村干部有怨言,以为是村干部故意刁难她。为了解决她这一个重复投诉的诉求,我们村干部去她现在生活的村,找村干部和乡镇相关部门开具证明,包括户口、宅基地、承包地等等,白纸黑字全部拍照、扫描,传回到 12345 系统作为佐证材料,才使得这个不合理诉求有效回应了,前前后后跑了半个多月。没有佐证材料,上面是不认可回复的。我们讲事实摆道理,按政策办事,才能说服别人。(资料编号:20220513XZZWQ)

(三)基层治理双重回应行为的逻辑

在以12345政务热线为杠杆的基层公共治理机制中,政府与民众之间诉求沟通、治理能力得以提升[19]。诉求回应制度提升了基层回应性治理的水平,虽然此种回应是通过体制压力传导来实现的,但是由于此种体制压力具备较为明显的激励效果,因而,乡镇和行政村能够对村民诉求进行一定程度上的积极回应。基层回应性治理凭借信息技术的运用,能够实现对复杂治理事务的初步甄别和分级,能够按照相关时限进行及时回应,并且能够利用体制资源对农民个体化诉求进行精准回应。在此种由诉求回应制度所形构的基层治理过程中,政府回应被塑造为线上程序回应与线下事务治理的二阶样态。如图1所示。

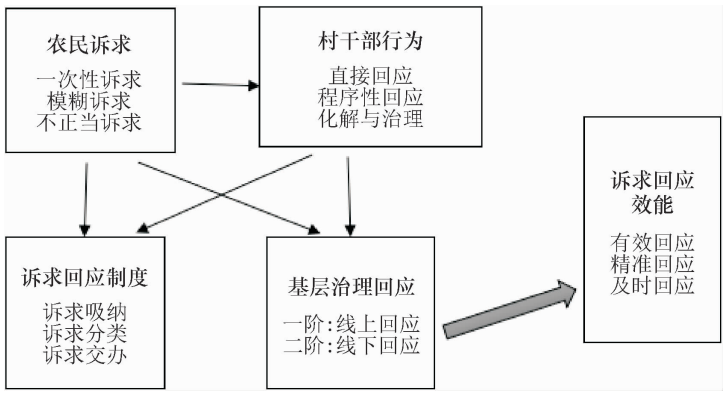


图1 制度嵌入背景下基层政府双重回应行为逻辑

1.诉求信息甄别与事务分级治理

乡村事务具有复杂性和多样性,事务分类对于村级精细化治理至关重要。由于村"两委"的组织构成并不足以支撑高强度的行政事务,因而,村干部并不能够对乡村事务进行精准地分类和甄别。在常规的村级治理中,一线干部作为熟稔村庄社会的权威精英,能够凭借其能动性来处理具体的事务。但是,乡镇干部的文牍化和科层化,使得其逐渐脱离乡村社会群众工作的导向,而村干部由于动力不足以及精力有限,难以对农民诉求进行初步的分类和筛选。引入12345政务热线,使得农民诉求不再以信访诉求表达的方式直接进入到基层体制,而是凭借虚拟的技术方式进入基层体制。此种方式相比面对面实体场域的诉求表达,更加规范也更加清晰。同时,信息技术的筛选功能能够对诉求进行重复率识别,便于集中处理。科层体制预处理过的农民诉求反馈到村干部时,是更加精确和真实的诉求事项。

2.制度规则提升了回应行为的规范性

以科层体制内部程序压力来促进各层级主体积极回应农民诉求,是当前我国诉求表达和回应制度的一大优势。农民诉求进入到科层体制内部后,基层政府能够将此种诉求信息转化为属地治理责任来进行监督和管理。压力传导有助于推动乡村干部对农民具体诉求进行及时的回应。此种回应的限时要求意味着基层干部在事务治理上不仅要满足时间规定,同时还需在线下有效解决农民提出的合理诉求,消解重复投诉的可能。

3.政府治理资源向农民诉求有所倾斜

在12345政务热线的驱动下,农民提出具体诉求,基层干部进行及时回应。一些难以解决的具体诉求,基层政府需要寻求治理资源的优化和调配。在单向行政化主导的基层治理体系中,行政体制难以对农民个体化诉求进行有效的信息收集和判定,这导致政府并不能够产生精准化的治理回应行为,而是依靠"哪里有漏点堵哪里"这样消耗行政资源的方式来进行粗放式治理。正是借用12345政务热线等信息技术,使得基层体制能够对不同类型的诉求进行有效地对接,并将县、乡、村三级主体衔接在具体的诉求事项解决上,尤其是行政村与县、乡两级相关部门之间能够围绕诉求事项进行信息互动和事务解决策略的商讨,这意味着基层体制能够通过不断调配行政资源,通过重心下沉和一线治理来提升线上回应与线下治理的效能。

五、总结与讨论

本文以 X 村 12345 政务热线投诉件和回复过程为例,分析我国政府民意诉求回应制度在基层治理实践中的作用和影响,即此种制度嵌入乡村治理后对干群互动以及村级治理带来的影响,以此来理解中国基层的政治回应和政府治理。

1. 作为嵌入基层治理体系的 12345 政务热线程序和制度,具有国家权威赋予的正式性和合法性,为基层政府回应民意诉求界定了基本的价值导向和规则要求。具体而言,在 12345 政务热线所维系的基层权责关系中,科层间纵向关系以属地压力进行传递,这导致民意诉求回应的主体在于乡镇和行政村。同时,基层科层体制内部通过责任考核的方式来推动民意诉求回应。此种制度规则使得基层政府与社会的互动效率显著提升。

2. 12345 政务热线制度在具体的乡村社会环境中得以运用时,使基层政府、干部与群众之间围绕诉求表达和回应产生被动的制度黏合。此种“村民诉求 - 干部回应”的互动方式中,村民能够借用电话投诉来影响和制约干部行为。同时,由于开放的制度准入要求较低,政务热线成为村民能够普遍运用的投诉方式,这导致民意诉求能够借道大量进入基层科层体制,导致民意诉求的信息拥挤。

3. 由于线上的程序性回应和线下的诉求事项治理的二阶样态,促使乡镇政府和基层干部不仅注重程序制度上的回应要求,也需要在线下治理过程中有效地解决农民合理诉求,并采取动员组织资源和争取体制资源来化解不合理诉求。基层干部凭借不同策略来回应农民诉求,体现出在诉求回应制度结构中的主体能动性。此种诉求分类、精准回应的治理行为,对于提升基层治理的回应效能、治理效能有着一定的积极作用。

就 12345 政务热线制度对于基层治理转型的积极意义来看,我国基层治理的价值内涵体现在于党政体制的优越性、适应性[20]和综合性,即基层政府治理的基本导向在于“为了人民”,基层政府治理的基本面向在于及时回应民意诉求、解决农民的诉求,基层政府治理的关切点在于塑造良好的干群互动关系。以嵌入性的回应制度来提升基层治理效能,还需要在程序优化、过程精细化、回应规范化等方面进行提升。

参考文献:

[1]任远. 形成多元化的利益表达机制和诉求机制[J]. 探索与争鸣,2006(1):21 - 22.
[2]时立荣,张巍婷. “阳光信访”模式构建初探——基于信访工作实践的思考[J]. 中州学刊,2015(7):79 - 83.
[3]田先红. 县委书记大接访制度:实践逻辑与现实困境[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版),2017(2):1 - 9.
[4]于君博,李慧龙,于书鳗. “网络问政”中的回应性——对 K 市领导信箱的一个探索性研究[J]. 长白学刊,2018(2):65 - 74.
[5]邵梓捷,杨良伟. “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[J]. 经济社会体制比较,2020(1):114 - 122.
[6]徐增辉. 和谐社会与公共政策利益协调机制研究[J]. 改革与战略,2008(3):142 - 144.
[7]苗延义. 能力取向的“行政化”:基层行政性与自治性关系再认识[J]. 社会主义研究,2020(1):84 - 92.
[8]印子. 村级治理行政化的演化过程与治理效果——基于苏北 C 镇调研的分析[J]. 求实,2020(4):82 - 96.
[9]贺雪峰. 便民服务平台与小政府的悖论[J]. 决策,2016(11):15.
[10]陈锋,宋佳琳. 技术引入基层与社区治理逻辑的重塑——基于 A 市 12345 政府服务热线的案例分析[J]. 学习与实践,2021(4):84 - 94.
[11]安永军. 领导注意力、跨层级治理与基层治理效率——基于 A 市政务热线的考察[J]. 电子政务,2022(9):39 - 49.

[12]冯川. 公众满意率考核与回应性治理悖论——基于12345政府服务热线乡村实践的考察[J]. 华中科技大学学报(社会科学版),2021(4):37-46.
[13]杜姣. 服务型政府转型中的技术治理实践——以12345政府服务热线的乡村经验为例[J]. 西南大学学报(社会科学版),2019(6):37-44.
[14]张楠迪扬. "全响应"政府回应机制:基于北京市12345市民服务热线"接诉即办"的经验分析[J]. 行政论坛,2022(1):78-86.
[15]仇叶. 基层服务型政府建设中的服务泛化问题及其解决[J]. 中国行政管理,2020(11):32-40.
[16]赵金旭,王宁,孟天广. 链接市民与城市:超大城市治理中的热线问政与政府回应——基于北京市12345政务热线大数据分析[J]. 电子政务,2021(2):2-14.
[17]雷望红. 被围困的社会:国家基层治理中主体互动与服务异化——来自江苏省N市L区12345政府热线的乡村实践经验[J]. 公共管理学报,2018(2):43-55.
[18]颜海娜,谢巧燕. 公民诉求对政府回应话语的影响探究——基于F市G区12345平台数据的实证分析[J]. 东北大学学报(社会科学版),2021(1):78-86.
[19]吴国玖,金世斌,甘继勇. 政务热线:提升城市政府治理能力的有力杠杆——以南京市"12345"政府公共服务平台为例[J]. 现代城市研究,2014(7):98-102.
[20]吴春来. 政策过程视域下基层党政体制适应性治理的微观机制——以S省W镇治理实践为例[J]. 中国行政管理,2021(8):130-137.

Generation of Dual Response of Technology to the Countryside and Grass-roots Governance

WU Chun-lai
(*College of Humanities and Social Development, Northwest A & F University, Yangling* 712100, *China*)

Abstract: The digital technology represented by the "12345 government affairs hotline" has been widely used in grass-roots governance, which adjusts the power responsibility relationship within the grass-roots system, and it is an important channel for the government to absorb public opinion. However, it is difficult for digital technology to accurately classify and identify the authenticity of individual demands, and therefore leads to demand information congestion. The grassroots cadres, when faced with the response procedure rules of the appeal system, their responsive behavior presents a two-level pattern--the online appeal response and offline affairs governance response. The first level pattern shows the power and responsibility allocation and pressure driven logic of appeal response within the grassroots bureaucratic organizations. The second level pattern refers to the interaction between grassroots cadres and villagers around appeals in specific situations, which is embodied in three strategies: direct response to one-time appeals, procedural response to vague appeals, and resolution of illegitimate appeals. The appeal response system has improved the level and effectiveness of responsive governance at the grassroots level. However, this kind of cadres and masses interaction is realized by bureaucratic pressure transmission, showing the passivity and lateness of response. There is still difference from the cadre's direct response to and resolution of public opinion demands contained in the Party's mass line.

Key Words: 12345 government hotline; grass-roots governance; territorial responsibility; farmers' pleas; governance response