

人大国发院十大核心产品系列

政 策 简 报

2020年5月 第7期 总第82期

北京市“接诉即办”的“赛马效应”推动基层
政府的社会治理进步

马亮



—— 中国人民大学 ——

国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

中国人民大学国家发展与战略研究院（简称“人大国发院”）是中国人民大学集全校之力重点打造的中国特色新型高校智库。现任理事长为学校党委书记靳诺教授，院长兼首席专家为校长刘伟教授。2015年人大国发院入选全国首批“国家高端智库”建设试点单位，并入选全球智库百强，2018年初在“中国大学智库机构百强排行榜”中名列第一。

人大国发院积极打造“小平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”的高端智库平台，围绕经济治理与经济发展、政治治理与法治建设、社会治理与社会创新、公共外交与国际关系四大研究领域，汇聚全校一流学科优质资源，组建跨学科研究团队，对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究。

人大国发院以“中国特色新型高校智库的引领者”为目标，以“国家战略、全球视野、决策咨询、舆论引导”为使命，扎根中国大地，坚守国家战略，秉承时代使命，致力于建设成为“最懂中国的世界一流大学智库”。

地址：北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学崇德西楼8楼

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>



人大国发院微信

作者简介

马亮，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、公共管理学院教授，《公共管理与政策评论》副主编和Chinese Public Administration Review 副主编。马亮博士在Public Management Review、Public Administration等国内外学术期刊发表论文100多篇，同时在《联合早报》、凤凰网、《财新》、腾讯等主流媒体上发表上百篇评论文章。

王程伟，中国人民大学公共管理学院硕博连读制研究生。

欢迎媒体摘发、转载或采访。

媒体热线：张雯婷；办公电话：010-62625159

主办：中国人民大学国家发展与战略研究院（首批国家高端智库试点单位之一）

主编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷

摘要

2019年，北京市基于“街道吹哨、部门报到”工作机制，开始实施“接诉即办”公共服务投诉机制。本报告基于2019年2月至11月的《市民热线反映月报》数据与相关新闻材料，对街道与乡镇的绩效变化进行了对比，并对影响北京市333个街乡镇“接诉即办”工作绩效的主要因素进行了研究。研究发现，北京市各区“接诉即办”的解决率、满意度与工作绩效随着时间的推移稳步提升，反映出该公共服务投诉系统解决民众投诉的能力和速度得到了提升。街道的绩效排名整体靠前，乡镇排名则总体靠后，直到5月，各乡镇排名开始出现了明显分化。城市与农村、城区与郊区以及不同人口规模和回应压力的街乡镇，在社会治理难度上存在着客观差异，而较大的回应压力可以促使街乡镇提高绩效。财政规模对绩效水平的影响不显著，财政收入低的街乡镇也可以达到较高的社会治理水平。随着各街乡镇社会治理能力达到“饱和”，行政建制等客观因素会对治理绩效产生较大限制。在基层政府管理实践中，排名机制发挥着重要作用，可通过“赛马效应”使街乡镇明确自己与兄弟街乡镇的差距，让群众成为比赛裁判员，也促使“接诉即办”工作真正落到实处。

一、从“吹哨报道”到“接诉即办”的转变：排名机制发挥了关键作用

2019年，北京市基于“街道吹哨、部门报到”工作机制，开始实施“接诉即办”公共服务投诉机制。在实现部门权力下放的同时，建立了一套完整的公共服务投诉系统。基于12345市民政务服务热线的接听、回复和回访数据，市政府每个月针对16个区333个街乡镇的表现进行评估，根据响应率、解决率和满意率（三率）对每个街乡镇进行综合评分，再按照综合评分对数据将监测对象进行排名，并分为四类，即先进、进步、整改和治理。

北京市每个月召开区委书记月度工作点名会，市委书记会根据月度排名进行工作点评。这一排名机制通过“赛马效应”，使得333个街乡镇能够明确自己与其他街乡镇的差距，让群众成为比赛裁判员，也促使“接诉即办”工作真正落到实处。

北京市在“接诉即办”管理实践中引入的绩效排名机制，是提高政府响应力的问责手段之一。在“接诉即办”工作机制中，绩效排名之所以可以发挥作用，一个重要原因是其具有绩效管理的特征。政府会根据绩效排名的结果而展开绩效沟通，促进绩效改进。市政府每个月会对333各街乡镇进行公平的绩效考核，并在月度绩效会议上进行绩效沟通。在《市民热线反映月报》中，每个街乡镇都可以看到北京市各区各项的排名，如各街道/乡镇的解决率、满意率和回复率以及综合评分与综合成绩，还可看到本街道/乡镇本月排名相较于上月提升或下降的名次。

另外，政府管理领域的竞争不足导致激励不足和低效，而绩效排名可以改善这种状态。“接诉即办”的排名机制通过对 333 个街乡镇进行排名，引入了府际竞争机制。这种府际竞争机制是“接诉即办”机制与“吹哨报到”机制的根本差异，也是“接诉即办”实施后，各街乡镇“接诉即办”工作绩效分数普遍得到提升的原因之一。

此外，“接诉即办”的绩效排名机制还体现出了自上而下的强激励特点。北京市市委书记对“接诉即办”工作高度重视。在区级层面，各区党政一把手对“接诉即办”工作并承担主体责任。在街道和乡镇层面，各街乡镇一把手对 12345 直派的群众诉求亲自签办与督办。这种“书记抓”与“抓书记”的特点体现出了自上而下的强激励作用。

除此之外，根据“接诉即办”的月度绩效排名结果，北京市纪委监委对“接诉即办”工作不积极履行的街乡镇进行通报批评和公开曝光。北京市委将媒体监督引入了每月的区委书记阅读工作点评会，媒体可对区级与街乡镇层级的“接诉即办”工作问题进行曝光。在区级层面，区级领导对“接诉即办”排名靠后的街乡镇一把手进行约谈，昌平区更是建立了“接诉即办”约谈工作机制。。

二、绩效排名结果是否适宜作为绩效评估依据？333 个街乡镇绩效排名的变化

绩效排名在“接诉即办”工作机制中发挥着重要作用，但需要考虑月度绩效排名是否适宜作为政府绩效评估的依据。333 个街乡镇的月度绩效排名的变化规律是怎样的？各街乡镇的排名是趋于稳定还是波动剧烈？各街乡镇每月的绩效排名之间是否具有较强的相关性？

为了回答这些问题，我们对 333 个街乡镇 2019 年 2 月至 12 月的绩效排名数据进行了描述性分析。

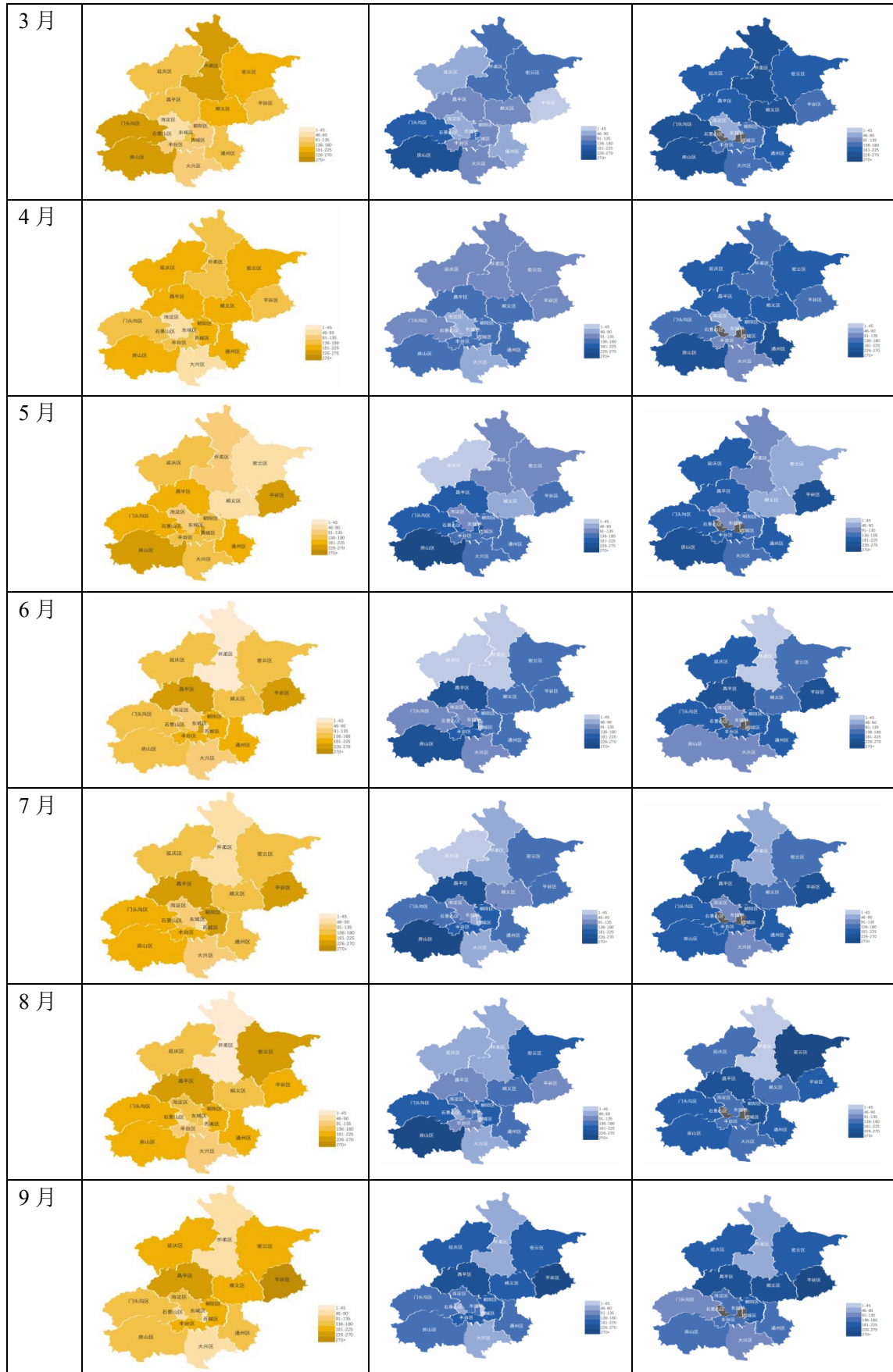
首先，我们制作了北京市各区街乡镇绩效排名的数据地图。各区颜色深浅的程度代表各区内街乡镇排名均值的大小。颜色越深，说明该区域内街乡镇排名均值较大，排名靠后；反之，说明该区域内街乡镇排名均值较小，排名靠前。

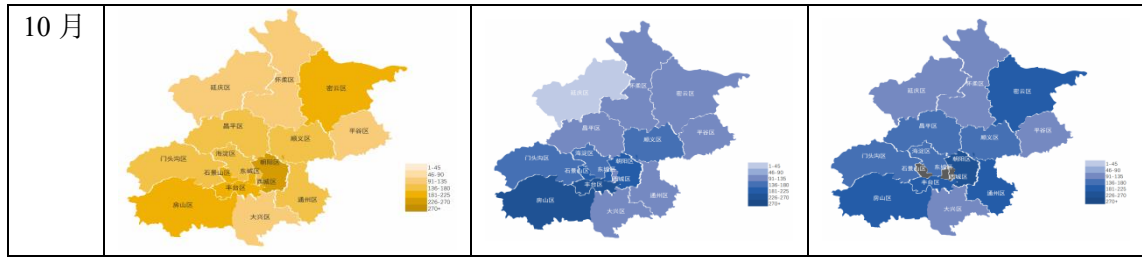
研究显示，2019 年 2 月各区差距较小，绩效排名均值均偏大。从 2 月开始，各区绩效排名的差异拉大，并处于不断变化的状态。各区绩效排名均值每个月都会变化，没有区始终保持领先或落后状态。总体而言，石景山区与西城区排名均值较小，延庆区进步较大。

将乡镇与街道进行对比，发现街道与乡镇均值差异较大。街道的绩效排名相对于乡镇整体靠前，2 月开始所有区的差异较小，均排名靠前。大兴区的街道排名一直靠前，而房山区的街道排名持续靠后。乡镇排名总体靠后，直到 5 月开始出现明显分化，其中，延庆区的乡镇排名自 5 月开始保持领先状态。

表 1 北京市各区街乡镇绩效排名的数据地图

月	各区整体排名数据地图	各区街道排名数据地区	各区乡镇排名数据地图
2 月			





其次，我们制作了街乡镇排名变动程度柱状图，图中柱形表示各区内街乡镇 2-11 月排名的标准差均值，红色折线表示各区内街乡镇 2-11 月排名的变异系数百分比。标准差和变异系数(标准差除以均值)是反映数据分布的离散程度的统计量，都是用于反映政府绩效随时间波动的指标。

研究发现，排名的标准差取值范围在 70 到 100，相对于排名从 1 到 333 的变化范围，各街乡镇绩效排名的变化幅度适中，并未出现波动较大或波动很小的情况。与其他区相比，大兴区、朝阳区和通州区的排名标准差最小，怀柔区的排名标准差最大。

相对于标准差，变异系数消除了排名均值大小带来的影响，因而可以更好地衡量排名的波动情况。通常来说，变异系数的取值范围为 1-100，而北京市各区绩效排名的变异系数取值在 40-85 之间，说明各街乡镇的排名波动幅度适中。其中，昌平区、通州区和朝阳区排名的波动幅度最小，怀柔区和石景山区排名的波动幅度最大。

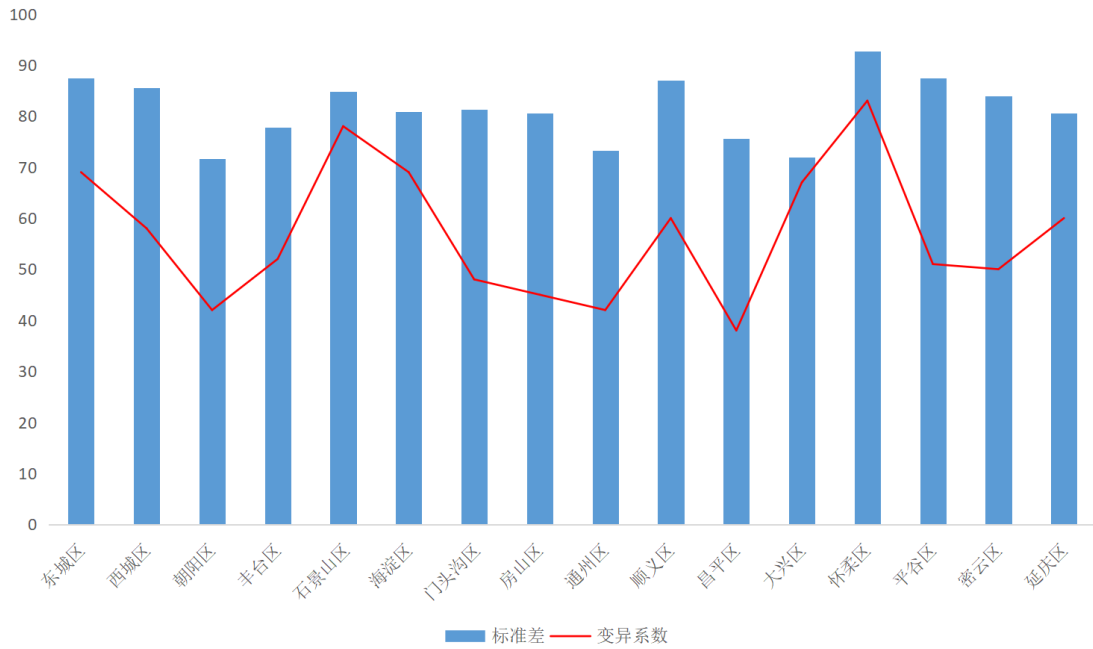


图 1 街乡镇政府绩效排名的变动程度

为衡量不同月份的排名数据是否具有相关性，我们计算了各街乡镇排名数据与上月排名数据的斯皮尔曼相关系数。除 7 月和 8 月外，各街乡镇当月排名与上月排名不存在显著的相关关系，即这几个月的绩效排名发生了较为显著的变化。这说明“接诉即办”政策效果显著，各街乡镇绩效排名随着时间的推移发生了较大变化。结合标准差与变异系数分析可以发现，绩效排名数据适宜作为绩效评估结果，数据“惯性”较小，公平程度高。

另外，绩效排名数据在 2019 年 6 月到 8 月间的相关程度较大，变化幅度较小。这说明各街乡镇绩效排名在这段期间较为稳定，这可能是由于各区已进入政策适应期，政策执行的稳定性较高。从 2019 年 8 月开始，各街乡镇“接诉即办”排名开始发生较大变化，这是由于在 2019 年 8 月，北京市委决定将“接诉即办”考评数据纳入到各级党委书记的年度绩效考评结果中，这使得各街乡镇的领导更为重视

“接诉即办”工作，因而排名受到较大影响。这从侧面反映出了排名数据可以用于衡量各街乡镇在“接诉即办”工作上的绩效。

表 2 绩效排名月度数据的相关系数

月份	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月
斯皮尔曼系数	0.37	0.38	0.29	0.35	0.51	0.51	0.33	0.09

三、“接诉即办”工作是否推动了社会治理进步？基于三率数据的分析

要探究“接诉即办”是否真正促进了政府治理能力进步，需要分析该公共服务投诉系统解决民众投诉的能力和速度是否真正地得到了提升。基于此，我们对北京市各区 2019 年 2 月至 11 月“接诉即办”的解决率、满意率和绩效分数的变化进行分析。由于各街乡镇回应率从 2019 年 2 月开始均为 100 分，均能有求必应和有诉必回，故此处不再赘述。

1. 各区解决率（满分为 100）随时间的变化情况

北京市各区“接诉即办”工作解决率随时间得到了较大幅度提升，各区解决率均增加 40% 左右。解决率呈现出“高起点，高落点”的特点，即 2 月解决率较高的区会维持先发优势，其解决率在 11 月会达到较高程度（比如石景山区、平谷区）。怀柔区的解决率得到了较大幅度的提升，其解决率在最初为 31 分，但在 11 月提升为 85 分。由此可见，随着“接诉即办”工作进一步落实深入，各区对公共服务投诉的解决程度得到了较大程度的提升。

表 3 各区解决率随时间的变化

区	解决率（%）
---	--------

	2月	3月	4月	5月	6月	8月	10月	11月
昌平区	33	39	37	41	48	57	79	76
朝阳区	39	42	37	51	55	66	67	71
大兴区	49	42	54	50	70	50	84	80
东城区	34	31	42	41	80	86	81	77
房山区	29	29	35	35	65	68	71	69
丰台区	46	41	48	50	51	79	69	81
海淀区	43	51	62	65	71	74	77	64
怀柔区	31	22	42	60	88	90	83	85
门头沟区	38	27	45	41	58	67	78	77
密云区	32	32	35	66	61	54	70	78
平谷区	32	40	48	37	42	66	80	88
石景山区	61	42	54	49	60	89	74	92
顺义区	38	33	43	74	62	72	76	82
通州区	43	38	35	47	57	71	73	68
西城区	46	37	43	47	45	49	70	84
延庆区	32	35	40	48	58	76	83	83

2. 各区满意率随时间的变化情况

在2019年2月至11月，北京市各区“接诉即办”工作满意率也得到了较大幅度提升，提升幅度均大于20分。相对于解决率而言，满意率的起点较高。各区解决率在2月为30至40分左右，满意率则处于60至70分左右。这说明虽然街乡镇解决问题的比率不高，但群众满意度较高。

随着时间推移，各区的满意率在11月均达到80至90分左右。这说明，随着“接诉即办”工作深入落实，民众对公共服务投诉系统的满意程度也日益攀升。其中，石景山区的工作满意率一直维持较高水平，每个月满意率都排名全市靠前位置。海淀区的工作满意率则出现“前高后低”的情况，即在年初的满意率相对其他区较高，但随后满意率处于落后状态。

表 4 各区满意率随时间的变化

区	满意率 (%)							
	2月	3月	4月	5月	6月	8月	10月	11月
昌平区	56	61	66	63	67	77	89	84
朝阳区	65	67	66	74	75	77	82	85
大兴区	64	65	75	51	80	85	91	88
东城区	62	61	67	64	93	90	87	85
房山区	51	57	59	61	81	79	82	80
丰台区	65	65	69	70	73	86	80	89
海淀区	68	76	81	73	80	82	88	79
怀柔区	60	57	70	79	94	93	89	92
门头沟区	61	56	73	67	80	76	88	86
密云区	54	60	62	86	79	76	85	89
平谷区	58	66	70	60	65	81	89	93
石景山区	79	73	78	69	75	92	82	95
顺义区	56	58	64	83	74	83	86	90
通州区	61	63	64	68	73	80	86	81
西城区	71	66	70	69	67	84	81	91
延庆区	56	61	69	76	80	86	91	92

3.各区绩效分数随时间的变化情况

表 5 各区绩效分数随时间的变化

区	绩效分数 (满分: 100)							
	2月	3月	4月	5月	6月	8月	10月	11月
昌平区	63	67	66	66	70	77	87	86
朝阳区	68	70	66	74	90	80	82	85
大兴区	71	69	77	72	83	88	91	89
东城区	65	64	68	67	90	92	89	87
房山区	60	61	63	63	81	81	84	82
丰台区	70	69	71	72	73	88	82	89
海淀区	70	76	80	80	80	85	88	80
怀柔区	64	60	69	79	94	94	91	92
门头沟区	66	61	61	68	78	80	88	87
密云区	62	65	63	83	79	76	84	88
平谷区	63	69	71	64	68	81	89	94
石景山区	80	72	76	71	77	94	85	96
顺义区	65	64	68	85	78	84	87	90
通州区	68	67	65	70	76	84	86	82
西城区	72	68	70	71	69	87	83	91
延庆区	63	65	68	74	78	87	91	91

绩效分数是根据每个区的回应率、解决率和满意率加权计算出的分数，反映了各区政府绩效的总体水平。结果显示，绩效分数的变化与解决率、满意率的变化较为类似。在2019年2月至11月期间，各区“接诉即办”绩效评分稳步上升，由最初的60至70分提升至80至90分。由此可见，各区“接诉即办”工作绩效均呈稳步上升状态。

4. 解决率、满意率与绩效分数之间的关系

解决率、满意率与绩效分数之间的相关系数显示，解决率与绩效分数之间的相关系数从2019年2月开始保持90%以上的水平，高于满意率与绩效分数的相关性。这说明，北京市政府在进行绩效考核时更为关注各街乡镇公共服务投诉的解决率。满意率与绩效分数的关系维持在70%到80%左右，两者间相关性较高。解决率与满意率在2019年5月开始维持95%以上的相关性，说明解决率高的地区其满意率也较高，反之亦然。

表6 解决率、满意率与绩效分数的相关系数图

相关系数	2月	3月	4月	5月	6月	8月	10月	11月
解决率*满意率	0.61	0.90	0.93	0.95	0.95	0.97	0.96	0.97
解决率*分数	0.91	0.90	0.92	0.92	0.93	0.93	0.92	0.93
满意率*分数	0.87	0.65	0.74	0.77	0.84	0.83	0.78	0.82

333个街乡镇满意率与解决率的散点图分析显示，各街乡镇的满意率普遍大于解决率，但个别街乡镇偶尔也出现了解决率高于满意率的状况。

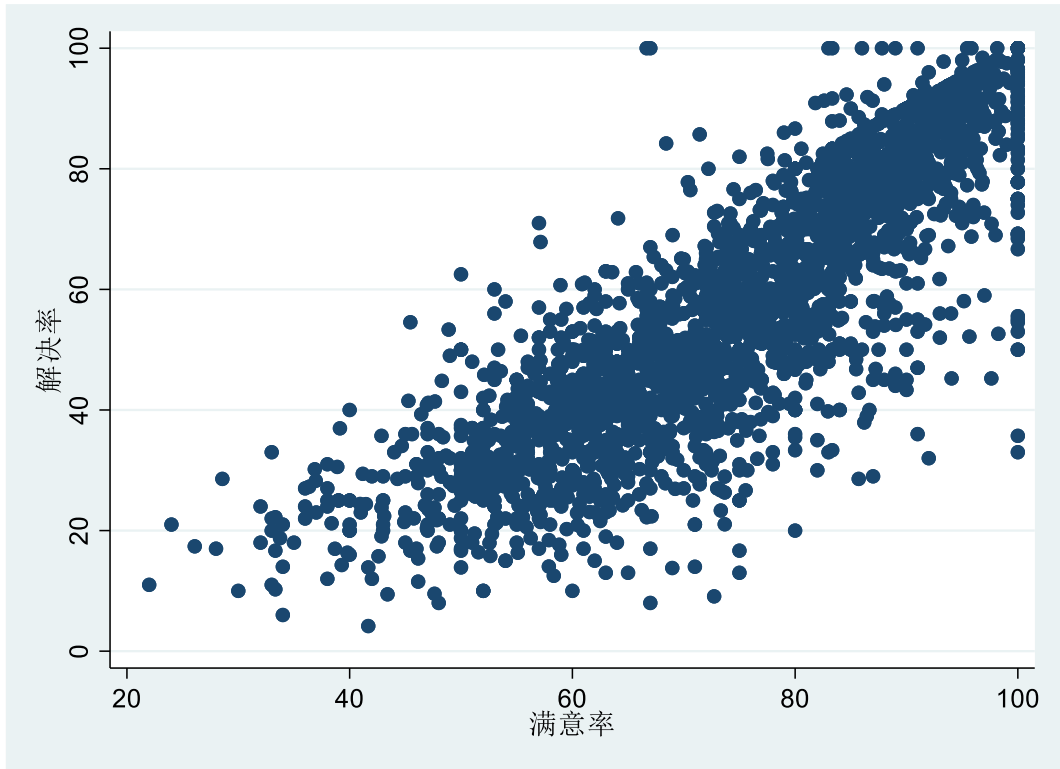


图2 解决率与满意率关系散点图

综上所述，各基层政府对群众反映的公共服务投诉问题解决率稳步提升，群众对“接诉即办”工作的满意度也逐渐提高。虽然各区的内部情况稍有差异，但总体均呈现上升趋势。这反映出了该公共服务投诉系统解决民众投诉的能力得到提升。各街乡镇满意率普遍大于解决率，而解决率对绩效分数的影响更大，这说明各街乡镇解决投诉的速度有提升的空间。另外，解决率较高的街乡镇满意率也较高，反之亦然。

另外一个影响绩效分数的因素为各街乡镇的加分项，这是北京市2019年6月设置的，由各街乡镇自主申报。加分项由0.1到几分不等，由街乡镇具体申请项目而定，大部分街乡镇未获得加分项。目前，单次加分项最多的街乡镇为千家店镇，其在2019年6月加了4.8分，

其余大部分街乡镇分别加 0.1 至 0.2 分。加分项的设置反映了各街乡镇“规定动作”以外的“自选动作”，可以促进基层组织进行治理方式与机制创新。

四、“接诉即办”工作绩效与哪些客观因素有关？

具备不同特征的街乡镇，其“接诉即办”绩效水平可能存在差异。通过回归分析，我们发现人口规模、行政建制、地理因素与回应压力均与“接诉即办”绩效水平呈相关关系。为深入探究“接诉即办”绩效的内在特征与规律，进行描述性分析如下。

1. 街道与乡镇的对比

对街道和乡镇的解决率、满意率和绩效分数进行对比分析后发现，二者随时间的推移均呈现出上升状态。在最初的几个月，乡镇的解决率、满意率和绩效分数均低于街道，但在后期乡镇反超街道，三项指标均与街道持平甚至高于街道。



图 3 街道与乡镇的解决率、满意率与绩效分数对比

2. 不同地理区位的街乡镇对比

按照地理区位，北京市的城区可以分为城六区与非城六区。城六区是指处于北京市中心的东城区、西城区、朝阳区、海淀区、丰台区和石景山区。其他处于较为边缘位置的十个区则为非城六区，也被称为郊区。

通过对比发现，非城六区街乡镇的解决率、满意率和绩效水平在政策初期时低于城六区。但是，随着时间的推移，非城六区的三项指标水平均高于城六区。这可能与城区和郊区的治理难度有关，因为相对于郊区来说，城区的人口更为聚集、治理情境更为复杂，因而随着治理能力增加的“饱和”，城区的绩效水平低于郊区。

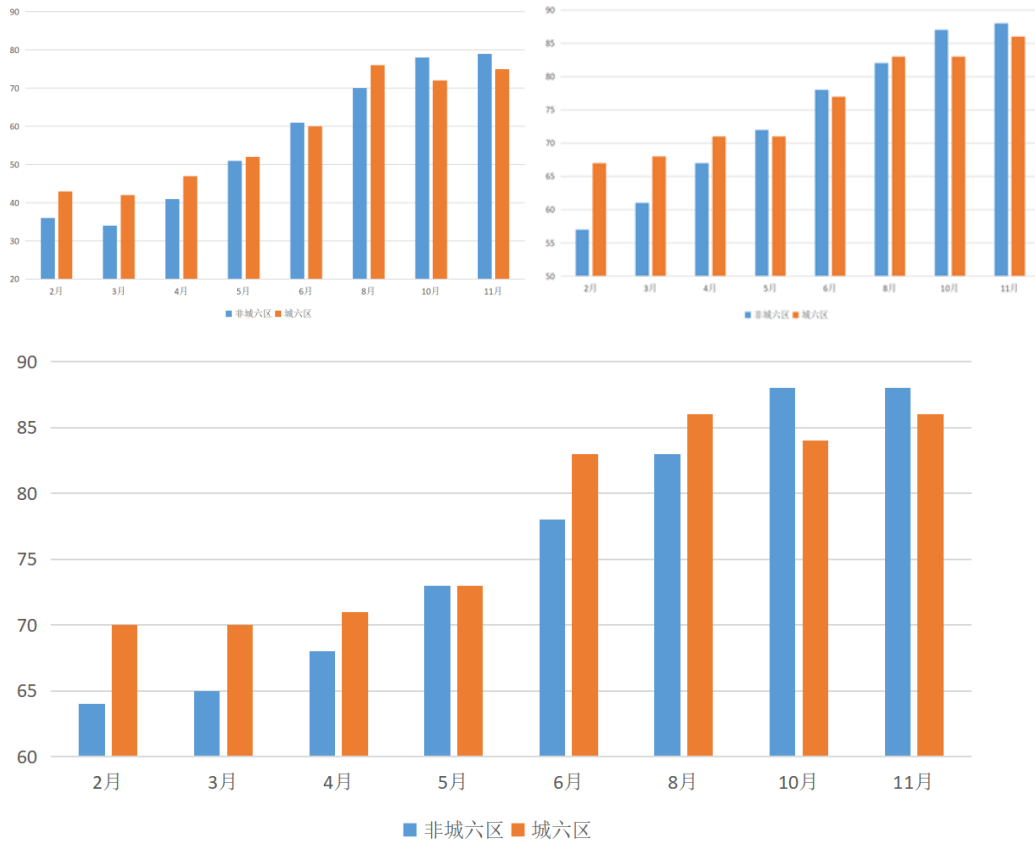


图4 城六区与非城六区的解决率、满意率与绩效分数对比

3.不同规模的街乡镇对比

我们对不同人口规模的街乡镇进行对比，发现不同规模的街乡镇的绩效水平随时间的推移稳步提升。其中，人口规模为10-15万的街乡镇的绩效分数在6月大幅度提升，但又在8月趋于稳定。人口规模最小的街乡镇（5万以下）的绩效分数在前期较低，但在后期提升较快并居于第一。规模越小的街乡镇在后期的绩效分数越高，这与不同规模的地区所面临的治理难度相关。

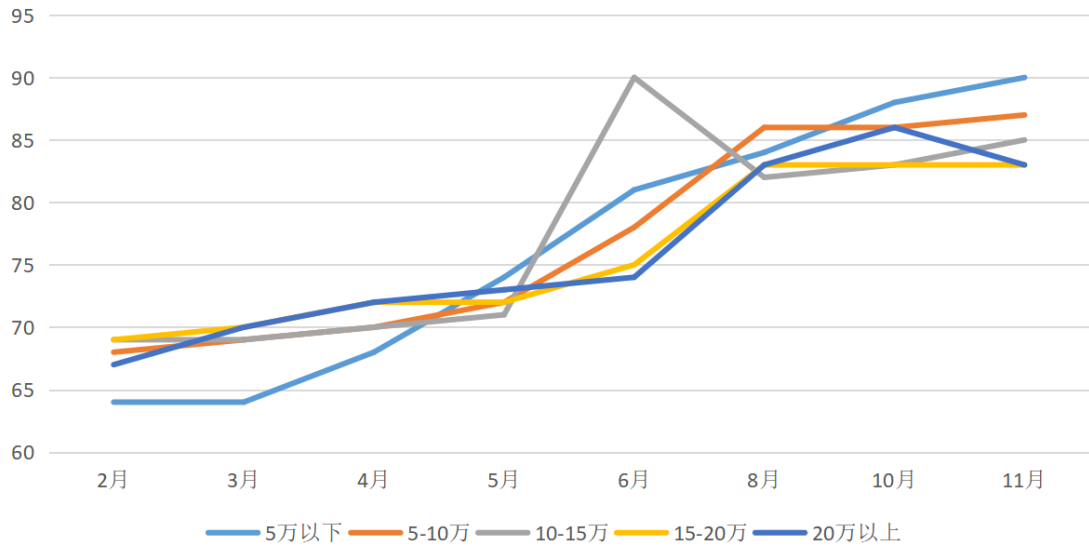


图5 不同人口规模街乡镇的绩效分数对比

4.不同财政状况的街乡镇对比

回归结果显示，财政收入与绩效水平并无显著相关关系。不同财政规模的街乡镇，绩效水平均随着时间的推移上升。虽然不同财政规模的街乡镇在绩效水平方面存在差异，但这种差异较小。财政规模越小的街乡镇在后期的绩效水平越高，虽然这种差异不具有统计学意义，但这可能与上文提到的人口规模、城乡差异等多种因素有关。

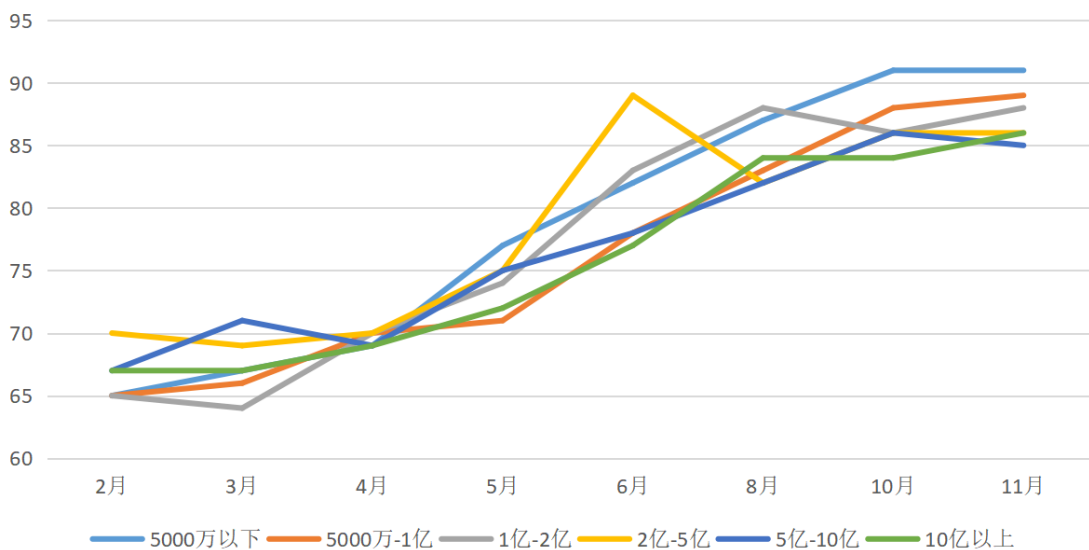


图6 不同财政收入街乡镇的绩效分数对比

5.不同回应压力的街乡镇比较

不同的街乡镇面临的工作压力不同，我们以各街乡镇每月有效回访数量除以人口总数代表该地区的回应压力。我们将回应压力分为7级，数字越大代表回应压力越大。整体回应压力从2019年2月至6月呈上升状态，在6月至10月间呈下降状态，在11月份达到峰值。

回应压力的整体变化

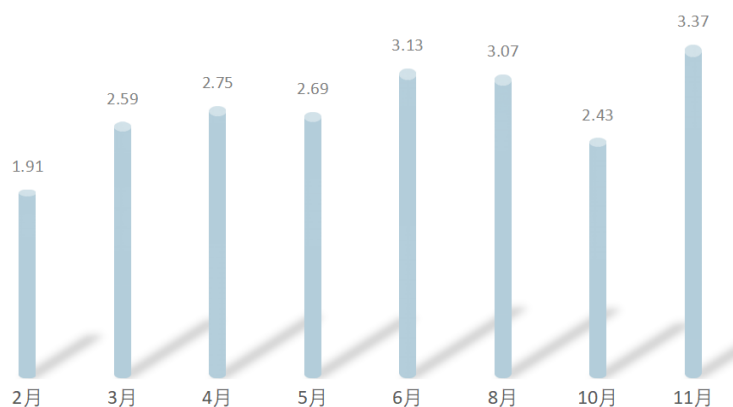


图7 不同月份回应压力的柱状图

根据回应压力与绩效排名的柱状图显示，回应压力与绩效排名的关系呈“倒U型”，即随着治理压力从1级上升至4级，街乡镇的绩效排名逐渐靠后；随着治理压力从4级上升至7级，绩效排名逐渐靠前。这说明，治理压力最小和最大的街乡镇绩效较高，处于中间地区的街乡镇绩效较低。因此，较大的回应压力会促使各街乡镇提高治理能力，从而提升治理绩效。

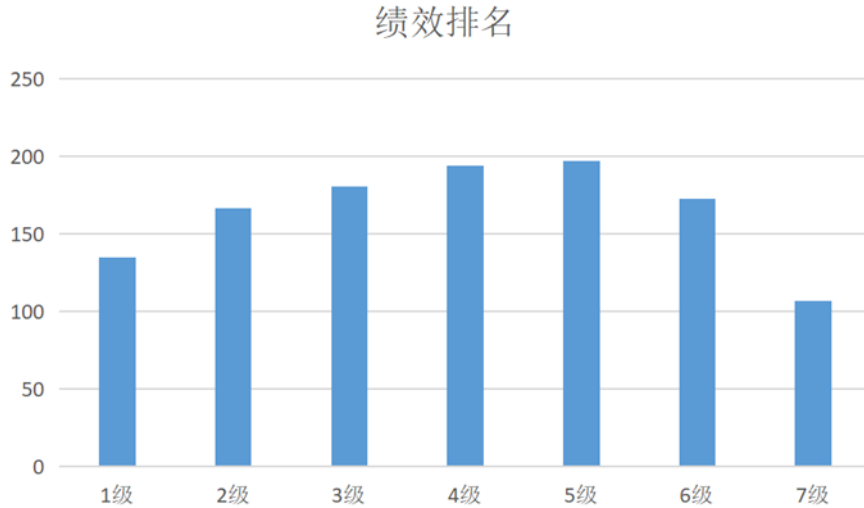


图8 不同回应压力街乡镇的绩效排名变化图

综上所述,城乡二元行政建制、地理特征与人口规模等因素同“接诉即办”工作绩效相关,而财政收入对“接诉即办”工作绩效的影响并不显著。这说明,城市与农村、城区与郊区以及不同规模的街乡镇,在社会治理难度上存在客观差异。财政规模对绩效水平的影响并不显著,说明了财政规模对公共服务投诉治理的影响并不明显,财政收入低的街乡镇也可以达到高水平的社会治理。随着各街乡镇社会治理能力达到“饱和”,行政建制等客观因素会对治理绩效产生较大限制,需要通过制度革新和技术突破才可以打破这种客观限制。另外,较大的回应压力可促使街乡镇提升治理能力,进而提高治理绩效。

五、“赛马效应”何以推动绩效提升

除了客观因素的限制,还有其他因素会影响“接诉即办”工作绩效。值得注意的是,排名机制在其中发挥了很大作用。排名机制引入了各街乡镇与各区之间的“赛马效应”,使得各街乡镇可以发现自己与其他街乡镇的差距,也可以明确自己本月与上月绩效的变化。这种

自己与自己比、自己与他人比而发现的差距，可以定义为绩效差距，它对政府目标设置、绩效水平、政策效果评估都会产生影响。

研究发现，当街乡镇政府发现本月相对于自己上月的绩效提升，或是普遍高于其他街乡镇的绩效时，政府会由于受到“正向激励”而在下月继续努力提高绩效排名和绩效得分。这说明在基层组织管理中引入排名机制，开展适当的府际竞争是有必要且有效的。由排名机制所产生的绩效差距会促使政府不断提升绩效，这也为排名机制促进政府提升绩效提供了理论依据。

另外，研究发现，过大的负向绩效差距可能会导致街乡镇对“接诉即办”产生工作懈怠与消极情绪，从而使得工作绩效不增反降。这说明，由负向历史绩效差距产生的问责压力在一定程度上可以提高绩效，但是过大的问责压力不但不会促进绩效增加，反而会导致绩效降低。由此可见，把握问责压力的“度”才能激发基层治理动力，否则就会过犹不及。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=425>