

基于协同度测评的行政监督系统 优化对策研究论纲

□ 刘双燕

(湘潭大学, 湖南 湘潭 411105)

摘 要:当前,我国行政监督系统还存在多元主体运作方式混乱,职责权限不明确,领导结构模式不合理等问题,严重地阻碍了行政监督系统的协同运行。本文在阐释行政监督系统协同度的现实依据、理论基础和基本内容的基础上,设计出基于协同度测评的行政监督系统优化对策研究的框架,以期通过对行政监督系统协同度研究的相关理论、协同机理、协同模型构建等内容的实地测评,探寻优化行政监督系统运行主体、运行程序、运行机制的对策。

关 键 词:行政监督系统;协同度测评;优化

中图分类号: D630.9

文献标识码: A

文章编号: 1007-8207 (2014) 05-0014-06

收稿日期: 2014-01-06

作者简介:刘双燕 (1988—),女,湖南常德人,湘潭大学公共管理学院公共管理专业硕士研究生,研究方向为行政管理。

基金项目:本文系国家社科基金项目“依法行政监督的实施效果评估与提升对策研究”的阶段性成果,项目编号: 10BZZ011。

一、行政监督系统协同度测评研究的现实依据

是夯实行政监督系统协同度测评研究基础的必要环节。协同学是德国物理学家赫尔曼·哈肯提出的,目前被广泛应用到军事学、经济学、管理学、社会学、医学等学科中。该学科主要研究的是在一个具有大量子系统的复杂开放系统中,在控制参量的前提下,通过子系统之间或序参量之间的相互作用,使系统形成一定的具有自组织功能的机构,并使系统由无序混乱状态变为宏观有序状态的过程。我国的行政监督体系作为一个多元主体参与的复杂开放系统,保证其协同有序的运作过程,是提升监督实施效率、效果、效益的重要方面。目前,学界对行政监督系统协同性的研究较少,即便是在公共管理学科领域中,相关的协同学研究也多以定性分析为主,缺少量化研究,且当前的行政监督系统缺乏完善合理的协同机制。因此,对行政监督系统协同度进行研究,运用“熵权法”确定各项指标的权重,构建行政监督系统协同模型和协同度测评指标体系,是后续研究的基础而又必要的环节。

是深化行政管理体制改革与行政监督相关理论研究的理论自觉。从研究视角来看,传统的行政监督相关理论研究视角通常囿于对行政监督机制体制存在的问题和对策、具体的行政监督形式、行政监督权力运行等方面。在今后的研究中,应该冲破这层束缚,形成一种“开放的”、“多学科融合”的理论自觉。本研究将协同学、系统科学、现代系统管理理论运用到行政监督理论研究中,将我国的行政监督体系看作一个复杂的开放系统,借助美国著名管理学家罗森茨维克的“现代组织系统管理理论”,将行政监督系统分为五个分系统,构建评价模型和指标体系,从而实现对整个行政监督系统运行的协同程度的测评。其突破了传统的研究观念和视角,一方面,将行政监督的研究提升到一个更高的理论层次;另一方面,实现了行政监督领域的多领域跨学科研究,夯实了行政监督的理论基础。从研究思路来看,相关理论研究应具备更深入、实际和可操作性的研究倾向。行政监督系统的协同度测评研究是建立在对我国行政体制改革实践的客观需要、国家大政方针和

前提性命题的准确把握的基础之上的,对行政监督系统协同度测评的理论模型、指标体系进行探讨,并找出行政监督系统运行过程中阻碍协同的主要序参量,能够深化对行政监督系统的结构、管理、职能、主体心理等方面的研究,通过测评发现问题、分析问题,通过构建相应的机制进行对策研究,进而推进我国行政管理体制改革和创新的相关理论研究。

是探索提升行政监督实效的必然途径。本研究以系统结构研究为策略取向,借助“现代系统管理理论”,从系统结构和功能的视角看待具体的行政监督活动,并对具体的行政监督系统及其各个子系统的运行规律进行剖析,通过定量和定性相结合的方式发现问题并加以解决。这样,既充分发挥了系统结构和功能研究策略取向的优势,也弥补了系统结构研究策略取向存在的部分缺陷。基于对研究的科学性、规范性和严谨性的考虑,本文采用实证研究和规范研究等研究方法,一方面,运用多种实证研究工具和方法,如运用“熵权法”对行政监督系统协同度测评各项指标的权重进行确定,运用负熵法建立行政监督系统协同度测评数学模型等;另一方面,以“现代系统管理理论”、“协同学理论”等理论为基础,通过归纳法和演绎法等研究方法来建立行政监督系统的协同模型。对行政监督系统协同模型的构建及其协同度进行测评,有助于及时发现行政监督系统运行中影响行政监督效率、效益和效能的因素,有利于提高行政监督实效。

是推进预防和惩治腐败体系建设的客观需要。当前,我国的行政监督体系还缺乏一套有序的运行机制和有效的制度指引,呈现多元主体监督的无序状态。而将协同学、系统学和现代系统管理理论等引入行政监督体系研究中,不仅能够为监督系统的运行提供理论指导,同时还能够对行政监督主体的监督工作给予指导。通过深入剖析行政监督系统的内部运行机理,找到影响行政监督协同效应的序参量,对行政监督系统的协同度进行测评,可以从整个行政监督体系的结构、价值、管理和功能等方面寻找切入点,构建符合客观实际的行政监督协同机制,完善整个行政监督体系。一方面,完善的预防和惩治腐败体系可以防止行政监督过

程中的“监督真空”和“重复监督”等现象的出现,改变腐败行为“无人监督”或“重复监督”的局面;另一方面,还能够使各行政监督主体之间相互监督,协调合作,增强监督合力,提高行政监督实效,从而有效地预防和惩治腐败。因此,对行政监督协同度进行测评,是推进预防和惩治腐败体系建设的客观需要。

二、行政监督系统协同度测评研究的理论基础

新公共管理理论。20世纪80年代,在全球化、信息化和知识经济的影响下兴起的新公共管理运动给西方国家的政府管理理论和实践的发展带来了很大冲击。在新公共管理运动的推动下,“公共管理主义”、“企业化政府”、“后官僚制典范”等新公共管理理论逐步兴起。1991年,胡德最早提出了“新公共管理”这一概念,提倡“让管理者来管理”。随着这一理论在西方各国的日渐流行,其也受到了不少指责和抨击。基于对新公共管理理论的反思,以罗伯特·登哈特为首的新公共行政学者又提出了新公共服务理论。作为一种新的公共行政理论和管理模式,新公共管理理论主张引入企业竞争机制,提高政府的公共管理水平,更加关注公共管理的效率、效果和服务质量,提倡管理的自由化和市场化。新公共管理理论的主要内容之一就是主张政府转变角色,变“划桨者”为“掌舵者”,变控制者为授权者,将权力下放。近年来,新公共管理的核心思想逐渐被用来指导政府绩效评估实践,极大地提高了政府的决策水平和管理效率。

行政监督系统作为政府管理的重要组成部分之一,其监督效率、效益和效能的高低直接影响了行政监督结果,也间接影响了政府办事效率和质量。对行政监督系统进行协同度测评,有利于为我国行政监督系统的相关决策提供参考。新公共管理理论对本研究的指导意义主要体现在两个方面:一方面,新公共管理理论主张的“掌舵”角色,在行政监督系统中所起到的就是整体协同作用,要求行政监督部门站在整体的高度,发现整个系统协同运作的一切问题并及时协调资源与需求之间的关系;另一方面,新公共管理倡导者主张的“授权”,体现的是系统运作的灵活性,只有行政监督系统各主体拥有足够的权限、地位和明确的职责,才能灵

活应变,通过协同合作,增强监督合力。这就为优化我国行政监督系统对策研究提供了充分的理论指导。

系统管理理论。20世纪40年代,贝塔朗菲首次提出“一般系统理论”并确定了一般系统理论的初步框架。1972年,其著作《一般系统论的历史和现状》的问世将一般系统理论扩展到系统科学的范畴。一般系统理论的基本观点认为,“一切有机体都是一个整体系统”,而“系统就是相互作用的诸要素的复合体。”^{[1](p75)}

与此同时,美国著名管理学家切斯特·巴纳德在其著作《经理的职能》一书中阐述了社会系统论的观点,他将一般系统理论应用于组织管理研究中,认为组织是一个系统,且是社会协作系统中的一部分,任何正式组织都包含三个基本要素,即协作意愿、共同目标和信息沟通。^[2]

20世纪60年代前后,一般系统理论的观点被广泛应用于管理学研究领域,“系统管理理论”开始盛行,“系统科学”、“系统观点”、“系统技术”、“系统方法”等术语出现在各类管理学文献当中。“系统管理理论”的代表人物弗里蒙特·E·卡斯特和詹姆斯·E·罗森茨韦克将贝塔朗菲的一般系统理论与信息论、控制论、决策论等观点和方法加以融合,运用于组织管理的研究当中。1970年,其代表作《组织与管理——系统方法与权变方法》^[3]首次运用系统理论的原理、范畴和术语全面分析和阐释管理问题,提出了“系统管理理论”。系统管理理论认为,组织是一个开放的系统,与其所处的环境不断相互作用,且各因素间相互作用关系具有动态性,并据此提出了“权变”的观点。该理论引用了塔尔科特·帕森斯和切斯特·巴纳德等的社会系统理论,将组织看作社会系统,并将其分为管理分系统、技术分系统、目标与价值分系统、结构分系统、技术分系统、社会心理分系统 and 环境超系统。

从系统管理理论的视角来看,行政监督系统作为一个社会系统,一方面,其本身具有开放性,并不断地与外界政治、经济、文化等社会环境进行着能量交换;另一方面,其内部各子系统之间具有复杂的相互关系,并受外部环境的影响而发生动态变化。在系统管理理论的指导下,将行政监督系统看作一个社会管理系统,

运用系统方法、选取系统工具、进行系统分析,是进行行政监督系统协同度测评的前提。

协同学理论。协同学作为一门以信息论、控制论、耗散结构理论等相关理论为基础的横断学科,是20世纪70年代由德国物理学家赫尔曼·哈肯在研究激光的过程中创立的。哈肯在研究中发现,“自组织系统从无序到有序的演化,不论他们属于自然系统或是社会系统,都是大量子系统之间协同作用的结果,都可用类似的理论方案和某几种数学模型进行处理。”^[4]协同学理论主要研究的是系统的有序度,协同作用的结果就是系统的协调有序,而系统的开放性、非线性和涨落是系统有序的基础。开放的系统只有在不断地与外界进行物质、信息、能量交换以及系统内部各要素的相互作用之下才能产生协同效应,当系统在动态发展过程中逐渐形成一定的时间结构、空间结构、功能结构的有规律的协同方式时,便能产生积极的协同效应,否则,就会产生消极的协同效应。^[5]积极的协同效应便是“ $1+1=2$ ”效应,即系统各部分的作用不是机械的相加,而是通过有机协同,产生大于各部分作用之和的效应。协同学认为,系统的有序发展受到两种参量的影响——快弛豫变量和慢弛豫变量。快弛豫变量在系统的演化发展过程中数量多,临界阻尼大,衰减快,因而作用不够明显;慢弛豫变量数量只有少数几个,出现临界无阻尼现象,并自始至终对系统的演化起着支配性的决定作用。^[6]其中,慢弛豫变量就是“序参量”。协同学理论认为“序参量”主宰着系统的演化,只有通过控制序参量,将系统的演化控制在“临界点”附近,才能通过各分系统的相互协同来实现有序。

三、行政监督系统协同度测评研究的基本框架

行政监督系统协同度测评研究的逻辑起点。党的十八大报告提出,要“建立健全权力运行制约和监督体系,让权力在阳光下运行”、“更加注重协同创新”。习近平总书记也强调,要“加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里,形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。”党和国家从战略的高度指出要“健全权力监督和制约机制”,同时确保各项权力之间的监督和协调。目前,我国已经

形成了由党内监督、人大监督、政府内部监督、政协民主监督、司法监督、公民监督和舆论监督组成的具有中国特色的监督体系,可以说,我国的权力监督与制约体系已逐步趋于完善。然而,行政监督体系仍然存在监督主体独立性不强、职责权限划分不明确等问题,还未形成整体监督合力。行政监督系统协同度测评主要是衡量行政监督系统中子系统的有序度、子系统的协同力、子系统之间的协同效应等,是对行政监督各子系统协同度现状的定量分析,力求反映行政监督各大主体之间协调合作的有序程度。

行政监督系统协同度测评研究的核心观点。该研究的核心观点包括:第一,协同学可以应用于行政监督研究领域。近年来,在公共管理理论研究领域,开展了许多有关协同学的理论研究并取得了一定的研究成果。协同学中求解演化方程的方法既可以精确地或近似地解析出行政监督复杂开放系统中序参量的解析表达式,得出确切的研究结论,丰富和深化定量分析方法,还可以为行政监督系统子系统之间开展行政监督活动提供具有理论参考价值的数据。协同学新的研究思路与研究视角将多种学科的知识融会贯通,能够使研究成果更加丰富和科学。第二,行政监督系统的协同度可以测评。行政监督系统子系统之间的协同合作是行政监督的目标。行政监督系统复杂开放的非线性系统特征满足了协同度测评的首要条件。此外,指标本身具有可测性,评估指标不仅具有评估的价值和意义,而且指标在评估中具有可行性。第三,行政监督系统协同度是影响行政监督实效的重要因素。提升行政监督系统协同度,是加强行政监督,提高行政监督实效的迫切要求。对行政监督系统进行协同度测评,可以反映出行政监督系统各大主体和子系统之间在相互协同合作运行过程中所存在的问题。行政监督系统的协同有序有利于提高行政监督的效率、效益和效能,进而提升行政监督实效。

行政监督系统协同度测评研究的主要内容。第一,行政监督系统协同度测评的基础理论研究。主要分析行政监督系统协同度测评的内涵、价值、测评原则、测评标准等基本理论。厘清行政监督体系与行政监督系统之间的关系、行政监督系统协同度测评的理论依

据等,并对测评的必要性、测评的可行性等进行分析,为后期的行政监督系统协同度测评体系的构建以及实地测评奠定理论基础。第二,行政监督系统的协同机理和理论逻辑模型研究。本研究将行政监督体系看作一个复杂的开放系统,从非线性、涨落和“序参量”这三个行政监督系统协同的关键因素对行政监督系统的协同机理进行研究,并初步构建行政监督系统协同的理论逻辑模型。第三,行政监督系统协同度测评指标体系构建研究。主要探讨行政监督系统协同度测评指标体系构建的基本原则、基本思路、依据和方法。拟采用专家打分法对指标进行初步筛选,运用SPSS软件对指标进行相关性检验。为排除主观赋值法的弊端,本研究采用具有一定客观性的“熵权法”来确定指标体系的权重。第四,构建行政监督系统协同度测评模型。拟从行政监督子系统的功效函数、子系统的有序度、协同力、子系统有序度标准离差率、有序协调匹配度、行政监督协同度等角度来构建行政监督系统协同度测评数学模型。第五,行政监督系统协同度测评的实证研究。通过实地测评,一方面,通过纵向的时间跨度研究,研究同一地区的行政监督系统协同度发展情况;另一方面,通过横向的对不同地域跨度的研究,对不同地区的行政监督系统协同度进行测评,为后期的对策研究打好基础。第六,行政监督系统协同度提升对策研究。经过实地调研和个案研究,将调研数据反映出来的相关问题进行归纳和阐释,拟提出“构建三个机制”来提升行政监督系统的协同度:一是构建行政监督系统的形成机制,二是构建行政监督系统的运行机制,三是构建行政监督系统的反馈优化机制。

四、基于协同度测评的行政监督系统优化对策

树立行政监督系统协同的理念。第一,确立行政监督系统协同目标。协同目标可分为整体目标和分目标,分目标需要细化到行政监督系统不同岗位的具体工作中去,因而不仅要从整体上全面审视行政监督系统的目标,还要针对不同的岗位制定明确的岗位说明书,明晰相关的监督职责和权限。同时,还要培养行政监督人员和组织的共同目标。第二,树立行政监督人员的协作意识。通过定期培训的方式来培养行政监督人员的“协作精神”,以系统目标为引导,寻求监督人员与

系统共同的价值认同,采取人本管理方法和精神激励、物质激励等措施,提高监督成员的认同感,增强其“协作意愿”。^[7](p43-44)]第三,强化行政监督主体的信息沟通意识。采用方便快捷的信息沟通技术,合理设置行政监督系统的信息沟通运行路线,确保所有行政监督人员对全部信息沟通渠道的熟悉度,提高行政监督信息沟通的权威性,从而强化行政监督主体的沟通意识。

创新行政监督系统协同管理方式。第一,建立和完善信息沟通渠道。包括搭建公用的行政监督电子政务信息OA系统管理平台、创建内部信息协调系统、对监督人员进行网络信息技术培训等,实现信息沟通渠道的电子化。利用电子化平台优化行政监督办事流程,实现行政监督柔性协作管理,促进行政监督系统对内的及时、充分和无缝的信息沟通,以及对外部监督环境信息的及时公开,通过监督信息与外界的及时共享与沟通,激发外部环境超系统对行政监督系统的协同正效应。第二,创新行政监督系统的协同管理模式。充分借鉴企业管理中的“B管理模式”,^[8](p54)]以建立健全行政监督系统运行的相关程序法规为制度基础,以高质量的监督效率、效益和效能为目标,优化行政监督系统的职能部门设置,协调各部门的权限、职责和利益。综合运用权变原理,计划协同目标,实施协同任务,检查协同结果并及时总结和反馈,通过优化行政监督系统协同的PDCA流程,不断完善行政监督管理系统,以适应不断变化的国际和国内政治、经济、文化等环境。第三,创新行政监督系统协同管理体制。一是要完善行政监督体系的职能机构设置,明确职能划分,发扬“钉钉子”的精神,^[9]推进行政监督职能转变,避免出现监督“空白带”现象。二是要健全行政监督体系领导体制,以避免出现多头领导的局面。三是要完善行政监督系统协同度测评体系,建立行政监督系统协同绩效测评制度,提高行政监督实效。

构建行政监督系统协同机制。第一,构建行政监督系统协同形成机制。一是构建行政监督系统协同评估机制。科学合理的行政监督协同评估机制应包括目标与价值评估、管理评估、技术评估、组织结构评估、人员心理评估等五个方面。通过建立科学合理的评估体系,对不同时期的行政监督系统运行所应实现的协同

效果进行比较,找出效果与目标的差距,分析影响系统协同的因素。二是建立行政监督系统利益协同机制。通过建立监督主体部门间的利益协同机制、部门上下级之间的利益协同机制、个人利益与行政监督系统的利益协同机制,实现个人、部门、整个组织系统之间的利益协同。第二,构建行政监督系统协同实现机制。一是识别行政监督系统的协同机会,通过分析系统的要素、功能、结构和环境等对行政监督系统的协同运行产生的影响,判断系统的协同状况,找准协同时机和协同调整方案。二是在对系统运行现状进行分析的基础上,对处在不同政治、经济和文化环境之下的不同地区或处于不同时间段的行政监督系统的运行状态进行评估和比较。对运行协同程度较高的行政监督系统和协同度最低的行政监督系统的运行程序、功能、管理方式、技术、人员以及环境进行比较分析,采取合理的差距评估方法,为系统优化对策提供借鉴。第三,建立行政监督系统协同约束机制。通过激励约束、利益诱导以及一定的惩罚手段,加强子系统之间的信息沟通,增强行政监督人员之间的信任感。同时建立监督反馈机制,及时监督和检查系统运行过程是否符合协同目标。

推进行政监督系统各要素的协同。第一,促进行政监督系统主体之间的协同。行政监督系统的运行主体是推动管理、技术、人员心理等子系统协同运行的行政监督人员的总称。行政监督系统的主体之间的关系、功能、结构等的协同是推动系统协同运行的必要因素。而行政监督系统主体的权力、责任和利益之间的协同关系则是影响系统运行的重要序参量分量。要着力促进行政监督主体之间的权力协同、责任协同和利益协同。一是要彻底改善我国行政监督机关的双重领导体制,一方面,加强上级行政监督机关的业务领导;另一方面,在接受同级党委和政府直接领导的同时,下放一部分财政处理权,以保证行政监督机关的独立性。二是要保证各大监督主体职责明确,其权限范围、监督方式、监督程序都有相应的法律法规加以规范,培养行政监督主体成员的责任意识,实现责任协同。三是注重利益协同,尽量使行政监督子系统某方面的利益在实现的同时能够满足另一方面的利益要求。第二,重视行政监督系统主体与客体之间的协同。行政监督系统的主

体和客体构成要素各不相同,不同主体和客体之间的因果关系也各不相同,它们之间的非线性相互关系也成为影响系统自组织演化的重要因素,因而主体与客体之间的协同关系不可小觑。行政监督主体与客体之间的协同主要体现在民主监督、办案效率、信息透明度等方面。一是行政监督主体在进行监督的过程中要充分尊重民意监督,加大信息公开范围,拓宽沟通渠道;二是行政监督主体要提高信访工作的办事效率,缩短办案周期,减少立案程序,公开立案过程等;三是及时反馈办案信息,将案件的处理进程及时通知给案件相关人。通过上述措施可以减少行政监督客体与主体之间的冲突,提高行政监督系统运行的有序性。第三,加强行政监督系统目标与环境之间的协同。行政监督系统在制定短期协同目标的同时,要在充分考虑内部运行机理的基础上,既明确每一个部门的协同分目标,也要将这些目标整合起来,引导分目标和总体目标的协同发展。行政监督系统的协同目标必须遵循权变原则,密切关注国际和国内政治、经济、社会、文化等环境的变化,及时调整短期目标,以适应国际国内相关政治、经济政策的变化和社会成员以及文化发展对行政监督系统的新需求。

总之,关于行政监督系统协同度测评研究具有较大的理论价值。一方面,社会系统管理理论、协同学理论以及公共管理理论是分属于不同学科领域的理论,国内学者对行政监督领域的研究大多是理论性较强的单一学科研究,缺乏多学科融合。笔者认为,对行政监

督系统的优化对策研究,除了需要借助先进的公共管理理论之外,还需借助其他领域的理论作为支撑。该研究将分属于不同学科领域的理论融合起来,加以辩证分析和运用,有利于促进多学科知识融合、深化行政监督相关理论研究的理论基础。另一方面,运用相关理论对行政监督的系统运行过程进行剖析,解析行政监督系统的协同机理,分析其基本构成、协同要素以及相互作用关系,有利于构建一套科学的行政监督系统协同度测评指标体系,为行政监督管理实践和测评提供参考;构建协同度测评数学模型,利用实证测评,分析影响行政监督系统协同运行的因素,能够为行政监督系统实际执行过程中有效性的提升提供借鉴;优化行政监督系统的相关对策研究,是提升行政监督实效,加强权力监督与制约,促进我国廉洁、高效政府建设的重要保障。

【参考文献】

- [1](奥)贝塔朗菲.一般系统论[M].秋同,袁嘉新译.社会科学文献出版社,1987.
- [2]尹少华.管理学原理[M].中国农业大学出版社,2010.
- [3](美)卡斯特,罗森茨韦克.组织与管理 系统方法与权变方法[M].李注流等译.中国社会科学出版社,1985.
- [4]H.Haken.synergetics[J].physics,Btc.1984.127(1-3):26-36.
- [5]马丽扬,张贺泉.现代管理科学方法:系统论信息论控制论耗散结构论协同论突破论与现代管理[M].中国经济出版社,1990.
- [6]杨兆升.城市道路交通系统智能协同理论与实施方法[M].中国铁道出版社,2009.
- [7]周世德.当代西方管理学简明教程[M].天津人民出版社,2001.
- [8]洪生伟编著.B管理模式[M].中国计量出版社,2001.
- [9]习近平.还是需要“钉钉子”精神[EB/OL].<http://www.people.com.cn>, 2013-10-09.

(责任编辑:高 静)

A Outline of the Optimization Countermeasures of Administrative Supervision System-Based on Synergy Degree Evaluation

Liu Shuangyan

Abstract: China's current administrative supervision system still exists some problems: the operation of multiple subjects is chaotic; the responsibility and authority are not clear, the mode of leadership structure is unreasonable. These problems have seriously hindered the coordinated operation of administrative supervision system. This study discussed the reality basis, theoretical foundation and basic content of the synergy degree of the administrative supervision system. On this basis, the author struck out a framework on the optimization countermeasures of administrative supervision system based on synergy degree evaluation. The author wants to find out the optimization countermeasures of the operation subject, the operation procedure, and the operation mechanism of administrative supervision system by field evaluation of the theory, the synergistic mechanism, and the construction of synergistic model of the synergy degree of administrative supervision system.

Key words: administrative supervision system; synergy degree evaluation; optimization