

我国乡镇政府绩效考核 控制、博弈中的异化及改革路径

秦晓蕾

内容提要 县市级政府通过量化考核、绩效排名与择优提拔这种政治锦标赛式的激励范式与政治生态控制着乡镇政府。县市级政府对乡镇政府的控制权主要表现为考核的目标设置权、绩效排名、评优相对应的政治激励权,乡镇政府应对绩效考核主要表现为四种博弈方式,分别是强控制高压力下维稳类指标的严格执行模式、强控制高压力下经济生态类指标的共谋模式、弱控制低压力下精神文明建设类指标的常规执行模式、弱控制低压力下创新类指标的灵活执行模式。通过两案例比较研究发现,强控制高压力下严格执行与共谋执行模式存在暗箱操作、非常规性侵害民众利益的行为。文章进一步揭示了乡镇政府绩效考核控制与博弈虽然让乡镇政府与上级政府在与绩效考核相挂钩的评奖评优、政治晋升的政治交易中实现了基层政权稳定,但是功利性的目标导向却给乡镇政府与县市级政府进行变通、共谋提供了空间,导致了乡镇政府绩效考核制度的价值偏离分配正义,更深层次上导致了政府与民众民主话语平台的断裂,由此提出治理现代化需求下乡镇政府绩效考核变革路径。

关键词 乡镇政府绩效考核 控制 博弈 分配正义 民主话语权

秦晓蕾,南京师范大学公共管理学院副教授 210023

一、问题的提出

根据2013年中组部颁发的《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,乡镇政府绩效考核制度是在特定时间范围内,发挥乡镇政府的职能作用,为辖区范围内广大民众创造稳定、公平、可持续发展的社会环境,提供优质高效的公共产品和公共服务,建立更有回应性,更有责任心、更有效率的民本型政府过程的有效输出^[1]。我国乡镇政府作为最基层的政权组织,直接面向农

本文为国家社科基金一般项目“治理能力现代化视阈下地方政府绩效管理变革与创新研究”(项目编号:15BZZ072)、江苏省社会科学基金课题“地方政府领导班子与领导干部政绩考核创新机制研究”(项目编号:14ZZB002)阶段性成果。

[1]田志锋:《基于科学发展观的乡镇政府绩效管理体系的构建》,〔济南〕《理论学刊》2010年第3期。

村及广大人民群众,目前,县市级政府通过量化考核、绩效排名与择优提拔这种政治锦标赛式的激励范式与政治生态^[1]控制着乡镇政府职能管理,为了使乡镇政府绩效考核更切合乡镇发展实际,县市级政府对乡镇政府推行绩效考核分类,通过绩效考核分类引导乡镇政府的发展定位。这种分类别的乡镇政府绩效考核模式主要包括生产发展、生活改善、社会发展、生态环境、民主治理和自身建设六块内容^[2]。事实上,在我国经济社会急剧转变时期,乡镇政府面临着前所未有的治理困境,农村税费体制改革让乡镇政府对乡镇经济发展财政依赖加大,出现权力“悬浮”、维稳异化、与民争利的治理弊端^[3]。城镇化进程的迅速推进,让大批的农民涌入乡镇,乡镇成为我国城镇化的连接点与中转站,镇级财政负担急剧加重,而县市级政府缺乏相应的财政转移支付政策;农村土地征用及流转的利益分配成为乡镇政府与农民产生矛盾的焦点,让乡镇政府的社会管理面临着前所未有的挑战。由此,直接面对广大农村的乡镇政府成为自上而下政府内控体制最末端的承载主体,这决定了一方面乡镇政府对上要完成琐碎繁杂的经济建设、社会管理与公共服务等方面目标考核任务,另一方面还需应对我国大规模的城乡一体化改革带来的各种经济矛盾和社会冲突。乡镇政府迫切需要为乡镇经济发展创造环境、为乡镇居民及村民提供更多的公共服务,职能转变为经济发展、社会管理、维护农村稳定,推进基层民主、促进农村和谐五项职能^[4]。

然而,乡镇政府是一级权力残缺的政府,不仅对于垂直单位缺乏财权和人事权,对于内部单位的人事权也只局限在乡镇范围内部^[5]。乡镇政府权力小、人手少、财力弱、管辖范围小、可支配资源有限,处于权力系统最末端却承载着来自县市级政府以及方方面面的压力。在我国强政府主导下的内控式行政管理体制下,乡镇政府的绩效考核体系反映了县市级政府领导对乡镇政府的职能界定与任务要求,对于乡镇政府来说,绩效评定权握于上级之手,晋升或淘汰全由上级定夺,因此,努力完成绩效博得上级青睐就成为其优先考虑。绩效考核、绩效排名等政绩因素对乡镇政府领导班子晋升的决定作用注定了乡镇政府面临对上负责与对下负责冲突的决策选择,但这种行为选择的连带后果,却使基层政府对下负责或为民服务的机制被大大弱化了^[6]。周黎安、周飞舟认为类似于大跃进式的晋升锦标赛治理模式成为中国经济高速发展与许多地方治理困境的重要根源^[7]。那么,在绩效考核中上级政府控制权运行与乡镇政府的博弈到底是怎么样的?一个合理引导乡镇政府职能转变的治理现代化需求下的绩效考核存在哪些现实困境?又将如何变革?本研究试图通过理论模型与案例研究来分析县市级政府在绩效考核中的控制与乡镇政府对绩效考核博弈的互动,深入剖析并寻找这些命题的结论。

二、乡镇政府绩效考核的控制与博弈模型

博弈论分为合作博弈与非合作博弈,当个体、组织意识到某种合作符合自身利益时,他们才能承诺彼此制定合理的决策。博弈双方是理性的,并考虑了双方相互依存的情况,即游戏中的福利至少部分地取决于其他玩家在游戏互动^[8]。诺斯认为财富最大化行为与社会合作结果的不一致,是博弈

[1]陈潭、刘兴云:《锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2011年第5期。

[2]闰丙金:《新农村建设中乡镇政府绩效体系框架》,〔北京〕《中国行政管理》2009年第12期。

[3]于建嵘:《我国农村基层政权建设亟需解决的几个问题》,〔北京〕《行政管理改革》2013年第9期。

[4]张新光:《乡镇政府职能转变:文本制度比较与实践反思》,〔长春〕《长白学刊》2007年第2期。

[5]李哈:《城市郊区化背景下乡镇治理的制度困境》,〔北京〕《人民论坛》2014年第32期。

[6]张凤阳:《政府职能转变的三重梗阻及其疏通》,《上海行政学院学报》2015年第3期。

[7]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,〔北京〕《经济研究》2007年第7期;周飞舟:《锦标赛体制》,〔北京〕《社会学研究》2009年第3期。

[8]Romp, G. Game Theory: Introduction and Applications. Oxford [England]: Oxford University Press. 1997: pp.1-4.

理论发展过程中的关键要素。博弈论的主要依据是所谓的“囚犯困境”,当博弈游戏只进行一次时,表明了人类合作与协作问题上令人沮丧的前景^[1]。而当游戏不断重复时,信息与制度成为关键因素,当制度不只是具有交易成本的社会有效制度,还包含具有政权控制性的制度时,博弈双方的策略选择就变得捉摸不定。县市级政府与乡镇政府在绩效考核的博弈游戏中,县市政府与乡镇政府是委托-代理关系,县市政府是委托方,其把经济、政治、社会、精神文明等各项任务以承包制的方式下放给代理方乡镇政府,并根据乡镇政府的实际情况分类别进行考核,县市级政府对乡镇政府的控制权主要表现为考核目标设置权、绩效排名、评优相对应的政治激励权^[2],县市级政府只关心目标实现情况并不关注乡镇政府实现考核目标的过程,主要基于二个原因:其一是考核目标实现过程的监控繁琐细致,乡镇情况千差万别,委托方县市级政府对过程的监控需要耗费大量的人力物力财力,行政成本过高;其二是我国绩效考核体系是单一的对上负责的封闭型行政管理体制,民众满意度对政府考核的结果几乎没有实质性的影响,所以代理方乡镇政府只要按照约定时间完成了委托方要求的考核任务,以利于县市政府完成更上一级省地市级政府的考核目标,县市级政府不愿过多关注其它。

县市级政府与乡镇政府的博弈游戏不断重复,让博弈双方在关键点寻求合作,形成利益联盟。乡镇政府作为行政级别最低政府,与县市政府在目标设定权中的议价资本较弱,考核目标的设定有时并不完全与乡镇实际情况相符,而县市政府对乡镇政府考核的过程缺失为乡镇政府在完成绩效考核目标时采取博弈与变通行为提供了空间。县市级政府与乡镇政府在绩效考核中的控制与博弈主要分为四种模式:模式一是强控制、高压力下维稳类指标的严格执行模式;模式二是强控制、高压力下经济生态类指标的共谋模式;模式三是弱控制、低压力下创新类指标的灵活执行模式;模式四是弱控制、低压力下精神文明建设类指标的常规执行模式。(见图1)

强控制(高压力)	强控制(低压力)
维稳类指标 严格执行	创新类指标 灵活执行
经济生态类指标 共谋执行	精神文明类指标 常规执行

图1 乡镇政府绩效考核的控制与博弈架构图

模式一:强控制高压力下严格执行模式。强控制高压力下的维稳类指标关系到国家基层政府的稳定。乡镇政府考核中的安全、上访等一票否决指标是每年乡镇政府必须完成的指标。这类指标涉及政治安全与稳定,乡镇政府管理或控制不好不仅会引起上级政府的强烈不满更会造成负面社会效应与恶劣影响。为了完成上级规定指标,乡镇政府有时不得不采取一些非常规的方式严格执行,其根本原因在于权力上移、责任下压的纵向政府关系,通过任务指标的“层层加码”向下级施加更大的任务压力。上级政府通过绩效考核指标把压力与矛盾下放到了乡镇政府,也就是把责任与任务下降到了乡镇政府,却没有赋予与这些责任与任务相对等的财权与事权,乡镇政府直接面对群众各种利益诉求与矛盾,却又没有权责解决因此成为群众矛盾的承载者。如县市政府为了缓解上级的上访压力,把越级上访的次数与级别纳入到乡镇政府绩效考核,并实行“一票否决”。上级部门实行信访稳定一票否决的初衷是通过信访指标考核的方法把问题与矛盾解决在最基层以减轻上级政府的压力,可最基层乡镇政府决策空间狭小,有些问题与矛盾乡镇政府根本没有权限解决。乡镇政府为了完成信访指标,在无法解决或满足上访户要求的情况下,为了防止越级上访,对上访户采取监视、看守等简单粗放甚至非常规的方式,引起访民不满甚至与乡镇政府进行抗争,虽然存在着无理上访户、谋利型上访户等“无公德的个人”,但是乡镇政府的非常规行为却带来了极大的社会负面影响,形成人为的官民对立。

模式二:强控制低压力下共谋执行模式。乡镇政府考核中的招商引资、财政收入、科技创新等经

[1][美]道格拉斯·C·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,刘守英译,上海三联出版社1994年版,第16页。

[2]周雪光、练宏:《中国政府的治理模式一个控制权理论》,〔北京〕《社会学研究》2012年第5期。

济类指标在完成过程中因本身与生态文明、社会管理指标存在较大冲突或弹性,或者因具体经济形势不确定而存在与上级政府讨价还价甚至共谋空间。农业税取消后,乡镇政府的财政收入主要来源包括土地经营、项目建设、企业缴纳税费、土地整改等收入。经济发展是乡镇政府的头等大事,乡镇政府从完成上级考核指标及自身利益考量都会竭尽全力地发展本地经济,然而,经济发展与生态文明、节能减排、环境保护等指标本身存在冲突,目前乡镇房地产市场低迷,招商引资成为乡镇政府经济发展的主要动力,为了GDP指标,乡镇政府有时不得不牺牲生态文明、环境保护指标以保增长,这时乡镇政府可以与县市级政府进行讨价还价并得到一定程度的默许。经济指标与社会管理指标同样存在冲突,乡镇政府从谋利性角度会把利益分配倾向于拥有生产要素的企业或个人,与房地产商、企业主形成利益关联网,弱化村民利益和环境保护,通过政府强制力推动项目启动或土地拆迁,压制拆迁户的诉求与上访,这时政府经济指标与以服务为核心的社会管理职能发生着冲突。乡镇政府在与县市级政府进行讨价过价式的博弈时,以经济建设为第一要务的前提下,县市级政府会默许这些行为的发生。另一种情况是因为整体国家经济大形势的波动,当乡镇政府年初的经济指标明显超出实际范围,县市级政府会适当放宽或默许乡镇政府的一些非常规性变通行为来保证经济指标的完成。

模式三:弱控制低压力下灵活执行模式。委托方县市级政府与代理方乡镇政府存在着信息不对称,创新类考核指标如果与乡镇情况相匹配乡镇政府将顺利推行,但是县市级政府在目标设定时,缺乏充分论证与调研,基于整体县市发展而忽视乡镇的实际资源禀赋,乡镇政府在目标设定上的议价空间缺乏导致某些考核目标不符合乡镇的实际情况时,乡镇政府一方面不能得罪上级政府,另一方面实际又推行不下去,只能采取拖延的方式,拖延的结果便是不了了之。这类指标往往是由县市级政府或者更高行政级别政府下达的创新指标,或者其它乡镇或县市的创新做法,当层层分解到乡镇时,已经与实际情况不相符合,或者根本不适用于某个乡镇,乡镇政府实在推行不下去,只能拖延等待,并与上级政府谈判,寻求县市政府发现考核指标的失当后进行调整,以避免因指标拖延来带来的政治负面影响。

模式四:弱控制低压力下常规执行模式。精神文明类指标如文化建设、工作作风建设等指标是弱控制低压力类指标,这些目标任务虽然有明确的量化考核,但属于常规性行政事务,是绩效考核中的软指标,按照上级要求组织学习,宣传到位,形式规范,就能完成县市级政府考核任务,其形式意义大于实质意义。

三、乡镇政府绩效考核的控制与博弈:案例研究

1. 乡镇政府绩效考核的实际运行与博弈

2015-2016年笔者对苏南D镇与苏北J镇进行了长期的田野调查,之所以选择这两个乡镇政府作为案例,是基于这两个乡镇政府虽然都地处江苏省,但因地域和资源禀赋差异而导致政治、经济、文化、社会发展水平迥异,本研究想通过案例比较验证以上的理论模型,并探索在不同乡镇政府中的绩效考核的控制与博弈模式。

(1) 苏南D镇与苏北J镇政府绩效目标基本结构

两乡镇政府绩效考核指标都涵盖了上级下达的经济、民生、社会、文化、党建几大块目标任务,苏南D镇的绩效考核一级指标为分三块,分别是物质文明及生态文明建设(占权重60%)、精神文明建设(占权重30%)、社会评价绩效(占比10%);苏北J乡镇政府绩效考核一级指标分为二块:主要指标包括核心指标与重要指标(占比50%)和基础工作(占比50%)。从两个乡镇政府的绩效考核指标结构看,苏南D镇政府绩效考核指标中突出科技创新、生态文明等评价指标;苏北J镇政府绩效考核指标则对经济发展指标考核更为细致、注重地方债务化解。两乡镇的县市政府为了强化与巩固这些目标任务,

配套下发了经济发展“创先争优”考核、“安定杯”竞赛、目标任务综合考核单项工作先进与先进个人考核等激励制度。根据县市的绩效考核指标,乡镇政府对下一级行政村委员会、村党总支制定了村级目标责任制(苏南D镇)和农村工作考核意见(苏北J镇),把县市政府的考核目标进行了层层分解。

(2) 苏南D镇与苏北J镇政府绩效考核的控制和博弈

从考核制度上看,县市政府掌握着对乡镇政府行政目标与行政行为的直接控制权,然而,面对两个乡镇复杂的情况,乡镇政府与县市级政府在绩效考核中展开了博弈。

a. 共谋执行让乡镇政府完成经济考核任务存在暗箱操作

每年完成县里规定的经济指标成为从乡镇政府到村委会的头等大事,苏北J镇以生态农业为特色,乡镇经济欠发达,资源禀赋较差,从乡镇政府领导班子到村书记都在努力通过各种渠道吸引项目投资。为了完成县里规定的招商引资实际投入、新开工项目等经济指标,J镇政府党委书记以身作则奋战在最前线,实在完不成经济指标县里会让镇政府写个情况说明,这不仅会影响镇政府的年底评优,而且会影响镇领导班子中青年干部的晋升。在调研中了解到,有些乡镇政府为了完成县里规定的引进外资、项目上马等经济指标会采取一些隐性的变通方式,比如有些乡镇为了完成外资项目引进,政府与外籍人士(通常是外籍华人)共谋在辖区内设立空头外资企业,实际没有任何产业或实体,只是完成了上级规定任务,乡镇政府会返回给这些外资人士一定数额的补贴,有人因此一夜暴富。这种暗箱操作的结果虽然让乡镇政府考核交上了漂亮的成绩单,却无形中损失了国家财产。新开工项目考核是按照是否有项目签约来考核,不按项目实际到账金额考核,这就给乡镇政府应对上级考核很大的变通空间。虽然乡镇政府通过这些变通方式完成了经济考核指标,却无形中增加了行政成本,让行政行为扭曲于应付上级而实际没有创造任何经济效益。

b. 严格执行让乡镇政府对维稳类任务严防死守

苏北J镇政府从镇领导到村干部最怕的就是非正常上访的村民重复上访,特别是“两会”期间、“大阅兵”等敏感时期不能出现非正常越级上访,为了防止老访民们上访,村干部24小时轮班监视老访民动向,不能让他越级上访。村干部直言一旦访民跑到南京上访,考核就被“一票否决”了,说实话有些上访诉求乡镇政府有些根本解决不了,特别是在执行政策法规问题上,乡镇政府只能照章办事没有自由裁量权,村民不理解更上访,乡镇政府干部除了解释劝说、看住访民、截访没有其它解决办法。对于苏南D的乡镇干部来说,压力最大的就是安全指标,从人员配备到安全管理成为乡镇政府干部们的工作重点,每个行政村每个企业都配备了安全员,每个月乡镇政府领导都要组织安全检查,最怕就是出事故出人命。如果被“一票否决”,一年的工作就被全盘否定。

c. 创新类指标推行困境与拖延策略

与J镇同一个地级市的某县某乡镇推行现代农业经营创新得到市、县领导认可,J镇也在领导的要求下推行此项任务考核。J乡镇的村委会干部为了动员村民们合作,挨家挨户的跑,2014年勉强完成考核任务,事实上,J镇农田地形与邻县农田地形差异性较大,当农民发现这个农业经营方式并没有带来实际效益时,很多种植户2015年便不再愿意合作,任凭村干部磨破嘴皮。到年底这项考核就要扣分了,用H村书记的话:政府觉得好的,群众不接受,为难得是我们。乡镇政府的对策是拖延等待上级批示。县政府当年考核发现这些指标存在问题没有对乡镇进行强制扣分,第二年要求乡镇把农田整改,进行了平田,让土地符合联耕联种的条件,才进行实质性考核,村干部们总算松了一口气。

d. 精神文明类指标是考核的软指标

苏南D镇精神文明建设工作很丰富,组织锡剧名家·名票·戏迷联袂登台、亲子趣味运动会等,定期根据上级要求进行基层党建工作创新创优、作风效能建设、基层民主生活会专题活动等,这块工作

是考核中的软指标,是常规性事务性工作,不仅丰富了老百姓文化生活,又加强了自身建设,压力不大,上级考核时对照考核任务要求把汇报材料做得规范、漂亮就行了。

以上案例可见,县市级政府作为委托人牢牢掌握着绩效考核目标设定权、对绩效考核结果进行奖惩与挂钩的激励分配权,却不关注乡镇政府绩效目标实现的具体细节。那么,在强控制高压下的严格执行和共谋执行模式中,县市政府为什么不对乡镇政府的变通行为甚至违规行为进行严惩而是默许这些行为?因为县市级政府同样承载着完成省市级规定的绩效考核指标压力,维稳指标、经济指标是最能说明领导班子政绩的硬指标,县级政府的默许是为了有一张漂亮的成绩单。

2. 乡镇政府绩效考核制度控制与博弈中的异化

毋庸置疑,我国乡镇政府绩效考核中的控制与博弈互动强势推动着乡镇经济的发展,保障了乡镇政权的统治安全,让乡镇政府与上级政府在绩效考核相挂钩的评奖评优、政治晋升的政治交易中实现基层政权的稳定性与互动。但是强控制下的功利性考核目标导向却给乡镇政府与县市级政府进行变通、共谋与讨价还价提供了空间,其中的暗箱操作、非常规谋利行为不仅导致了乡镇政府绩效考核的价值偏离分配正义,错误引导了乡镇政府职能转变,更深层次地导致了政府与民众的民主话语平台的断裂,部分偏离了制度的内容正义与程序正义。

(1) 乡镇政府绩效考核的功利主义特征导致制度偏离分配正义

虽然农业税取消后,国家资源大量输入农村,但作为基层治理的最末端,依然在上级政府控制与激励权中淹没于强控制高压下的“争资跑项”与“维稳”两大中心工作中。从乡镇政府绩效考核的应对逻辑来看,乡镇政府在完成经济指标、维稳指标的过程中通过变通或非常规的做法应对了上级,更实现了自身的谋利性需求。究其原因,绩效考核制度功利主义的价值追求让乡镇绩效考核陷入复杂的暗箱操作、潜规则与共谋的周旋中,导致制度偏离分配正义。为了实现排名靠前,乡镇政府通过与地产商结成利益同盟出售土地获得巨大经济收益、盲目上马项目、虚报或暗箱操作推高经济发展指数,乡镇严重的房产库存从根本上说归因于目前这种急功近利的绩效考核制度,乡镇政府对于辖区内GDP与公共财政收入的追求让乡镇政府领导班子更像一个利润中心,而领导班子任期制让乡镇政府决策不愿过多考虑目前决策对地方长远的经济社会发展及民众福祉提升的影响,让经济排名靠前以获得晋升的政治资本才是地方政府领导班子考虑的重要因素。其次必须严格执行的关乎政治稳定的“一票否决”指标更是只看结果不看过程的功利主义特征显著的考核指标。乡镇的信访大多因为土地、钱物等分配不均或明显偏向于某些乡镇利益集团,乡镇政府一方面是权限小管不了,另一方面可能是涉及自身利益不愿管。底层村民的上访诉求是因为他们意识到了这种制度导致的分配不公,强烈的被剥夺感促使他们逐渐将上访的矛头指向上层精英,而这些上层精英与乡镇政府早已结成利益联盟^[1],而信访稳定的“一票否决”考核更为乡镇政府使用收买、压制、利用等方式提供了合法性制度依据。由此,乡镇政府绩效考核的价值异化导致的各种变通或非常规行为不仅错误引导乡镇政府偏离正确的公共管理、公共服务职能,耗费了珍贵的行政资源,更让诸多经济隐患、社会矛盾在基层不断积累,进而影响基层整体经济的良性发展与政权稳定。

(2) 乡镇政府绩效考核控制与应对在更深层次上导致了民主话语平台的断裂

哈贝马斯在《事实与规范之间》中提出民主过程仅仅是以利益妥协的方式实现的,只要信息的流动和对这种信息的恰当处理没有受到阻塞,就可以得到合理或公平的结果^[2]。绩效考核指标本质上是

[1]田先红:《阶层政治与农民上访的逻辑——基于湖北C镇的案例研究》,〔北京〕《政治学研究》2015年第6期。

[2]〔德〕哈贝马斯:《在事实与规范之间》,童世骏译,〔上海〕三联书店2014年版,第367页。

上级政府对多元化利益群体的偏好,利益通过政府绩效考核指标的目标设定及权重进行了分配,对各项经济指标达成的硬性要求让政府在利益、话语权分配时不可避免地向具有生产要素的利益集团、企业或个体倾斜,而不能掌握生产要素的弱势群体的欲望、需求往往被忽略甚至打压。在乡镇政府绩效考核实施中利益的妥协往往以政府的强制力为后盾,并成为乡镇民主过程的阻塞。而随着我国城乡一体化的迅速推进,农村人口大量流向城市,农村格局发生了颠覆性的变迁,费孝通称为乡土中国核心特征的、以血缘关系的远近而形成的差序格局式人际关系为特征的“熟人社会”已经发生了深刻的变化。比如经济欠发达地区的苏北J镇农村大量青壮年长期在城市打工,经济较为发达的苏南D镇虽然因为产业发展较好吸引了一批青年人愿意在家乡发展,但农村留守人口依然以老人和妇女为主,村民只关心自身利益,对公共事务冷漠,农村结构的分散、空心化使得乡村治理呈现无主体性、个体化的特征,在县市级政府考核控制下的乡镇政府没有内部驱动力去适应乡村社会个体化转型,乡镇政府只能消极应付。这种被学者称之为“内卷化”的乡村治理导致乡镇居民和村民缺乏凝聚力,乡镇及农村里的谋利型上访户、钉子户、灰黑势力只为了谋取自身利益、获得眼前利益^[1],无法成为代表村民整体利益的领导型农民,一盘散沙、个体化的村民群体根本无法形成群体性共同话语与乡镇政府进行对话,而乡镇一些企业家、与乡镇政府有利益共谋的富人则成为群众代言人而参与乡镇民主评议。这不仅使乡镇政府在绩效考核中的控制与博弈中的各种不规范应对行为失去了民主监督的基础,更深层次导致了乡镇政府与普通民众进行对话的话语平台的断裂。

四、控制与博弈的理想目标与制度变革路径

1. 控制与博弈的理想目标

上级政府与乡镇政府在绩效考核控制与博弈中的最理想目标是实现社会福利最大化与社会合作结果的一致,完善乡镇政府绩效考核制度利益的分配正义性,提升公共服务效能,让老百姓切切实实过上好日子。亨廷顿认为如果农民默认和认同于现存的政治体系,那么就为政治体系提供了稳定的基石^[2]。从这个角度看,目前乡镇政府绩效考核需要进行制度性改革。作为自上而下的绩效考核制度以经济发展与社会稳定为两条主线实现对乡镇政府职能的控制,但乡镇政府却因为自身经济利益驱使、权责分配不对等、乡镇领导班子理念、民众实际诉求等因素使得乡镇政府实际履职存在着严格执行、变通执行、拖延等待整改等应对方式。究其原因,目前乡镇政府绩效考核的行政任务发包制,从指标体系到程序逻辑以一种粗放而又简单的意志表达体现了上级政府对乡镇政府目标要求,缺乏一个使之更加严谨规范的充分论证与评定过程,不是一个融合上级政府意志、市场需求、民众意愿的理性系统,甚至有时成为乡镇政府职能转变的阻碍。在村民利益群体维权意识不断复苏、社会矛盾与冲突层出不穷的今天如果乡镇绩效考核不进行变革,乡镇治理不仅是空谈,还会带来因忽略民意表达产生的威胁农村政治稳定因素,所以乡镇政府绩效考核已到了非改不可的地步。

2. 乡镇政府绩效考核制度变革路径

本研究认为治理体系现代化需求下乡镇政府绩效考核变革需以标准化、法治化、民主化为导向,通过绩效考核引导乡镇政府职能转变为建立在法治与责任基础上的服务型政府^[3],实现控制与博弈的良性互动。通过推进乡镇政府绩效考核关键环节如考核指标、考核程序、行政问责等法治化提升绩效

[1]贺雪峰:《论乡村治理内卷化》,〔广州〕《开放时代》2011年第2期。

[2]〔美〕亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》,王冠华、刘为译,上海人民出版社2008年版,第242页。

[3]薛澜、李宇环:《走向国家治理现代化的政府职能转变:系统思维与改革取向》,〔北京〕《政治学研究》2014年第5期。

考核的法治化与公正性;通过加强乡镇政府绩效审计推进经营型政府角色转变;通过绩效考核民主参与提升民众对乡镇政府治理自下而上监督。由此,以治理体系现代化为目标的乡镇政府绩效管理需在法治化的平台上协调各方利益,由内部控制转型为更加严谨精细并体现法治民主的以内部管理为主、民主监督为辅的战略工具,成为推进乡镇政府、市场、社会、村民良性互动、理顺政府职能的导向性政策法规与管理制度(见图2)。

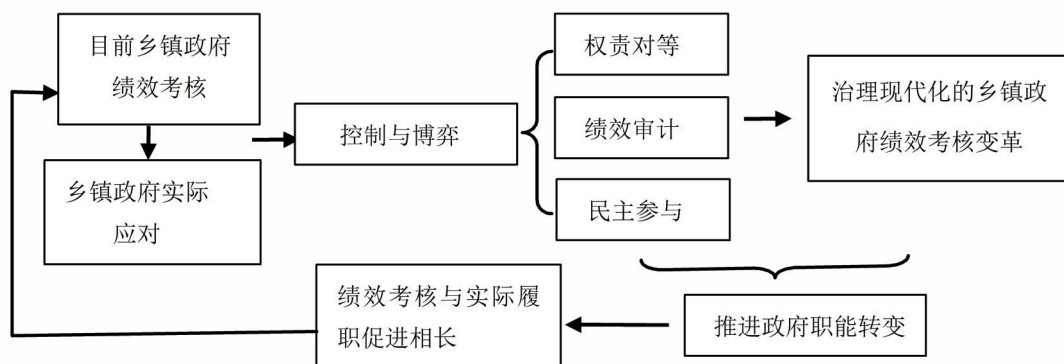


图2 乡镇政府绩效考核变革理论框架

(1)严格论证乡镇政府权责对等基础上的考核指标设定标准化

以标准化、精细化为目标,绩效考核变革首先需要讨论的不是绩效考核怎么考,而是乡镇政府的职能边界如何划分与界定。虽然乡镇政府都有“三定”方案,但远没有达到作为上级政府绩效考核制定依据的标准。这项工作推进的关键是县市政府对乡镇政府的简政放权。县市级政府需以制度的形式严格规范乡镇政府权责对等基础上的职能边界并实现动态更新,主要是界定乡镇政府具有的事权、财权内容,与权力对等的责任边界,以此为标准设定乡镇政府绩效考核指标。考核指标制定由上级政府设定后需经人大代表、政协、专家团队及村民代表严格论证绩效乡镇政府考核指标是否权责对等,论证乡镇政府需承担哪些行政问责、一票否决的事项,是否赋予乡镇政府同样的权力。绩效考核程序、考核指标体系在网络上公示公布,整个考核程序公开透明,与群众利益相关的事项得分公布接受群众监督。

但是,随着农民中一些谋利型的上访户、钉子户等边缘群体迅速崛起,让乡镇治理“无理上访”陷入困境。目前可行的解决办法是通过法律法规规定司法救济的对接渠道,强化司法的权威与独立地位。乡镇政府绩效考核规定部分事项完成与县市级司法救济相对接,乡镇政府解决不了的纠纷通过规范程序进入司法救济,用司法程序解决民众诉求,保证司法权力独立及司法程序透明公开,并设置渠道让边缘群体释放民怨,保证程序及信息的公开对等以取得大多数村民的信任,提高司法裁决公信力。这样不仅减轻了乡镇政府的压力,又让行政执法的随意性受到法律监督,让乡镇政府绩效改革进入依法治理模式。

(2)加强乡镇政府项目绩效预算审批与绩效审计实现财务标准化

为了严防乡镇政府为达成绩效考核规定的经济目标违规操作、寻租、损害村民利益的违法违纪行为,提高财政资金和公共资源配置的经济性、效率性和效果性,乡镇政府考核必须规范绩效预算与绩效审计,实现乡镇政府绩效考核财务标准化。财政部《预算绩效管理工作规划(2012-2015年)》明确规定对县市支出管理绩效评价进行综合评价,评价指标包括医疗、卫生、社会保障与就业等六项重点支出保障程度、财务供养人员、债务风险等财务管理水平进行考核。这项制度在试行中,还没有深入到乡镇政府层面。防范乡镇政府债务风险、监督乡镇政府是否合法合理对公共财政收入进行使用只

有通过乡镇政府的绩效预算与绩效审计才能实现。借鉴美国项目绩效评价体系的项目管理与考核的基本内核^[1],年初乡镇政府编制专项项目预算、基本支出预算为重点的绩效预算,年底由县大人主持、市县市级财务部门协同第三方审计机构根据年初的绩效预算,对乡镇政府的绩效进行审计,重点对“三农”、教育、医疗卫生、社会保障和就业、节能环保、保障性安居工程等重大支出项目,尤其是上级对下级转移支付项目进行绩效审计^[2]。健全绩效审计结果的公告制度,绩效审计结果要通过媒体向社会公开。绩效审计结果与乡镇政府领导班子的行政问责相挂钩,审计发现有违规违纪经济行为立即追究责任。领导干部任期经济责任审计结果要载入干部档案和廉政卷宗,作为领导干部选拔、任用、调整的重要依据。

(3) 实现普通民众对乡镇政府绩效的评价倒逼政府职能转变

罗尔斯认为符合诉讼程序正义原则要求所有的当事人都有公平的机会来阐述自己的立场^[3]。乡镇政府直接面对广大群众,访谈中一位村民说得很直接:“政府只要让我们农民日子越过越好,就是好政府”,日子过得好不好,村民最有发言权。由此,在绩效考核中实质性纳入普通民众监督评价指标才能把单一对上负责的绩效考核机制和以公共服务为中心的现代化乡镇治理糅合起来,保证考核制度的程序正义,倒逼乡镇政府履职充分考虑民意,尤其是保护弱势群体利益。

绩效评估民主评价的程序公平公正是保证这项民主制度公信力的关键。第一是民主评议主体。把人大代表政协委员、企业代表、群众代表作为民主评价主体,与上级政府一起作为考核主体,设置上级政府与民主评价按一定权重纳入考核结果计分。第二是民主评价打分。民众与企业对乡镇政府绩效打分是建立在财务数据、审计结果或第三方机构评估报告等理性信息基础上的判断,考核结果打分过高或过低都需附说明。考核结果公示确保民主评议的公信力,遏制民主评价形象工程或黑灰势力当道的现象,让群众看到民主评价的真正价值体现。第三是公示及质疑程序。由于参与的民众理所当然地期望他们提出的意思表达会对最终决定产生影响,所以如果他们的期望不能实现,政府就要冒被民众疏远甚至反对的风险^[4]。乡镇政府绩效考核结果需有公示、接受群众质疑的环节,对群众质疑做出公开答复。这种考虑群众满意度原则的绩效考核,不仅提高了群众的民主参与意识与民主监督热情,又通过民情民意表达渠道的制度化建设,提升了乡镇政府绩效考核的公信度,倒逼乡镇政府由单一对上负责向对上负责与对群众负责并重的态度转变,推动乡镇政府由管理型向服务型职能转变。

〔责任编辑:史拴拴〕

[1]Metzenbaum, S. H. Commentary: Performance Management: The Real Research Challenge. *Public Administration Review*. 2013, Vol. 73 Issue 6, pp.857-858.

[2]马国贤:《论预算绩效评价与绩效指标》,〔沈阳〕《地方财政研究》2014年第3期。

[3]〔德〕奥特弗利德:《政治的正义性》,庞学铨、李张林译,上海译文出版社1998年版,第33页。

[4]〔美〕托马斯:《公共决策中的公民参与》,孙柏瑛等译,〔北京〕中国人民大学出版社2010年版,第110页。