

地方政府推进乡村振兴绩效评价:体系与实证

郑方辉,刘畅

(华南理工大学公共管理学院 广东 广州 510640)

摘要: 基于结果导向和满意度导向,乡村振兴绩效评价为实现乡村振兴规划目标提供了价值导向、标准体系和社会动能。构建由决策部署、过程推进、目标实现和社会满意等4项一级指标、12项二级指标、43项三级指标组成的指标体系,对广东省21个地级以上市政府进行第三方绩效评价,结果表明:2020年全省乡村振兴绩效指数为80.13,主观评价(74.07)低于客观评价(81.29),地市之间绩效表现反差明显,各分项目标的实现程度不一,经济发展程度对绩效指数影响具有多样性等。进一步推进乡村振兴战略规划,应以追求农民满意度及获得感最大化定位地方政府绩效目标,立足实际优化实施方案,久久为功补足民生短板,强化激励不断完善评价体系和机制。

关键词: 乡村振兴;政府绩效评价;农民获得感;指标体系

中图分类号: D63

文献标识码: A

文章编号: 1672-0202(2023)01-0086-11

一、引言

中华文明源于乡村。乡村发展是一个渐进的历史过程,乡村振兴旨在促进“三农”发展,守护和传承国家与民族的根脉,是时代赋予各级政府的历史责任和国家治理现代化的客观要求。2018年,中央颁发《关于实施乡村振兴战略的意见》,之后出台《国家乡村振兴战略规划(2018-2022年)》,2021年,中央印发《关于全面推进乡村振兴加快农业农村现代化的意见》,进一步将全面推进乡村振兴定位于全党工作的重中之重,要求不断增强农民的获得感、幸福感和安全感。2022年,党的二十大报告再次强调要“全面推进乡村振兴,加快建设农业强国”。

有组织就有管理,有管理就有评价。全面推进乡村振兴,实现战略规划设定的各项目标,客观上要求建立科学有效的绩效评价体系与机制,为地方政府推进乡村振兴提供价值导向、度量标准和动力源泉。考核评价是组织管理的固有基因,符合管理学的基本原理,也是强化党的全面领导的历史传统和本土经验。自党的十九大提出乡村振兴战略以来,地方政府按照中央的统一部署,基于目标管理理念,出台专项规划及实施方案,并以考评问责为手段,检验自上而下、逐级分解的绩效目标的完成情况,成效明显。但与此同时,地方实践中亦存在形象工程、快餐工程、烂尾工程,破坏性“建设”工程^[1]等乱象,农民参与度和积极性却不高,满意度及获得感不如预期,等等^[2]。学界也对此有着广泛地讨论,普遍认为与基于虚高目标的刚性考评问责关联密切。既有的乡村振兴的考评五花八门,主体多样,体系庞杂,本质上均为凸显过程控制的“目标式”考评,旨在不断强化考评对象的执行力,往往忽视农民的参与及感受。技术层面上,评价体系的经验性、自发性特征明显,缺失严谨的论证和规范性检验。因此,必须重构评价理念、组织机制及指标体系。政府绩效评

收稿日期: 2022-07-12

DOI: 10.7671/j.issn.1672-0202.2023.01.008

基金项目: 广东省重点智库项目(202102)

作者简介: 郑方辉(1965—),男,华南理工大学公共管理学院教授,主要研究方向为国家治理绩效、政府绩效评价等。E-mail: fhzheng@scut.edu.cn

价有别于目标性评价。作为绩效管理闭环中基础性功能活动,政府绩效评价是检验政府目标是否得当,目标是否实现,以及如何达成目标的系统化、持续性过程。按照弗莱恩观点,绩效评价在于强化责任落实、体现结果导向、反映利害关系人的期望等。不论从价值导向还是技术理性的角度,全面推进乡村振兴,激励、监督地方政府的作为有赖于建立一套导向和功能明确、内涵与结构清晰、实施与操作可行的评价指标体系与通用模型。构建科学合理的地方政府推进乡村振兴绩效评价指标体系是兑现乡村振兴规划目标,提高农民获得感、幸福感和安全感的内在要求。“通过绩效评价,组织将可以获得市民的信任”^[3],也有利于夯实农民的信心和提升政府乡村治理的效能。

鉴于此,在审视近几年地方政府乡村振兴考评的做法及经验的基础上,引入政府绩效评价的理念方法,基于地方政府的职能定位,作为层次分析法特例,构建由决策部署、过程推进、目标实现和社会满意等四个维度构成的绩效评价指标体系,测算分析2020年广东省的乡村振兴绩效水平,发现问题,提出绩效改善的建议,助力全面乡村振兴。

二、文献简析

作为政府绩效评价的组成部分,地方政府推进乡村振兴绩效评价体系构建涉及政府职能、评价意义、功能和指标体系等关键问题,学界在此领域已有较深入地讨论。

政府职能具有动态调整性,主要涉及职能重心(应该做什么)、职能关系(能够做什么)和职能方式(应该怎么做)^[4]。理论上,党和政府是统筹、规划和协调乡村发展的领导核心,也是联系、动员、引导农民群众的重要纽带。“政府是乡村振兴的价值引导者,制度供给者,利益调和者和服务提供者”^[5]。政府应该“通过明确权力清单和责任清单,回归工作重心”^[6],通过“政府+”多元主体共治,实现基层治理能力现代化^[7]。政府绩效评价有别于政府目标评价,具有价值理性与工具理性。评价不仅可以“使决策者、执行者有清晰的奋斗目标,能起到了监测和纠偏作用,有利于因地制宜、分类推进区域乡村振兴战略”^[8],而且可以通过“测算地区乡村振兴水平,开发评价应用系统,提供可视化平台,而评价结果运用激发地方政府的内生动力”^[9]。当然,也有观点认为当前乡村建设中存在公共权力覆盖范围过广等问题,为了避免地方政府之间的政绩锦标赛,提升地方财政资源在乡村振兴中的利用效率,应强化市场机制的作用,改变政府经济导向的政绩考评机制^[10]。

指标体系是绩效评价的核心问题。乡村振兴绩效评价指标体系是乡村振兴战略实施和政府改进管理的客观要求,制定科学、合理的指标体系具有重要性和迫切性,也是学界关注的焦点问题。魏后凯、王佳宁、张强、李周、张挺等人立足于乡村振兴内容的多维度解读,认为评价主要涵盖农村经济、政治、社会文化、生态等维度。体制内部考评本质上是目标导向性考评,依据乡村振兴战略规划要求,学界普遍认为,“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”构成乡村振兴考评的约束性和预期性指标。以此为导向,贾晋^[11]、闫周府^[12]、向景、黄亮雄等人^[13]尝试从不同角度构建评价指标体系并开展实证研究。此外,也有学者选择特定的视角建立指标体系,例如,郑兴明基于乡村发展潜力,构建了以区位条件、资源禀赋、村庄治理、发展基础、生态环境为维度的评价指标体系^[14]。

从实践层面来看,上海市乡村振兴指数研究课题组对上海市乡村振兴指数指标体系构建与评价、《浙江省乡村振兴评价指标体系》、《河南省乡村振兴指标体系》等,各地政府为推动工作,围绕目标驱动,形成了初具特色的考评体系和机制。以广东省为例,自2019年以来,由省委乡村振兴战略领导小组牵头,作为考评主体已连续三年开展了体制内部综合年度考核评价(针对上一年度)。与外部评价

不同,体制内部考核的考评权、考评组织权,以及实施权(部分地方委托第三方)归属于政府内部主体,体现自上而下的监督与控制逻辑。内部考评追求执行力,其优势在于过程与结果的权威性、绩效信息获取的便捷性,以及结果应用所形成激励与问责等方面的有效性。但影响内部考评的因素较多,容易造成部门之间的牵制及角色冲突,评价体系即或是引入群众满意度测量,其广度和深度亦受到环境条件的限制。内部评价属于财政管理的政绩考评,与绩效评价存在差异^[15]。

梳理文献,“以评促建”是组织管理的法宝,体现本土智慧。不论从理论逻辑还是实践探索来看,近几年乡村振兴所取得的成就与存在的问题,大都与地方政府考评问责关联密切。但考评问责刚性化所传导的绩效压力是一把双刃剑,在提升组织效率的同时,也可能造成隧道效应^[16]。从文献上看,学界较多涉及地方政府乡村振兴意义和职能,也有探讨乡村振兴评价体系构建及实证研究,但均定位于目标性评价,未能区分评价与绩效评价的差异。而地方实践大都服务于中心工作,强化过程控制,体现内控逻辑。这种状况为本文研究实证提供了空间。因为考核评价的导向性、功能性和专业性要求乡村振兴评价应追求政府执行力和公信力的统一,成为党和政府战略目标实现的推手和抓手。政府绩效评价凸现“结果导向”和“满意度导向”,第三方评价具有超然的立场,从而将目标性评价上升至绩效评价,成为地方政府全面推进乡村振兴的价值工具。

三、地方政府推进乡村振兴绩效评价原理

(一)乡村振兴绩效评价内涵和特征

地方政府推进乡村振兴绩效评价是指基于特定目的,依据科学的指标体系、规范的技术流程,对一定时间内地方政府推进乡村振兴的经济性、效率性、效果性、公平性进行综合性测量与评判的活动,也可视为地方政府实现乡村振兴战略规划目标的一种责任机制。

上述定义涉及的基本内涵:一是评价目的。社会主义市场经济条件下,“由于市场机制自身并不足以实现所有的经济职能”^[17],需要政府干预。乡村发展的不平衡性、复杂性、多样性、历史性更有赖于政府的主动作为,对地方政府绩效评价指向检验、激励和监督政府产出和影响;二是评价定位。政府绩效评价的对象是政府。为实现内部评价与外部评价的统一,现实场景中,乡村振兴绩效评价是绩效导向的目标评价。对内部管理而言,增强组织的执行力及其目标实现程度,驱使政府改善绩效,同时强化结果产出与农民满意度的绩效导向^[18];三是绩效生成。政府绩效针对因政府作为而带来的外部变化,即“进步了多少”,关注增量及历史比较,直指政府“该做什么”,检验与其“已做了什么”的差距,涉及决策部署、过程监控、产出影响全过程;四是评议主体。公民参与是政府绩效评价的内置价值,“政府应当在其履行职责的过程中,始终维护社会公共利益”^[19]。由此,政府是否代表了公共利益,需要公民评议。乡村振兴服务于农民,农民作为评议主体,行使评价政府的权力,并具体体现其满意度、获得感;五是关键指标量化评价。政府绩效评价并非水平性或资格性评价,评价通过识别不同对象的差距,营造竞争氛围。乡村振兴涉及政府多方面职能,但绩效评价关注政府的核心使命——重要的产出结果和外溢影响,并以指标及结构量化其实现程度。

(二)乡村振兴绩效评价意义与功能

习近平指出,全面实施乡村振兴战略的深度、广度、难度都不亚于脱贫攻坚,必须加强顶层设计,以更有力的举措、汇聚更强大的力量来推进^[20]。显而易见,这种力量离不开党委政府。某种意义上说,乡村振兴的意义决定其绩效评价的意义和功能。对政府而言,乡村振兴需要强有力的抓手,绩效评价满足这一要求;对社会而言,了解乡村振兴进展,监督地方政府作为,绩效评价提供了窗口及路径。具体而言:首先,乡村振兴绩效评价内嵌价值导向,体现价值理性。这种价值,一是

坚持党的全面领导,建设社会主义乡村,实现区域发展与共同富裕;二是以人民为中心。“数字和量化标准通常被作为评估的基础。然而,并不是所有的公共服务和公共项目都是能简单量化的”^[21]。新公共管理理论主张服务型政府的价值理念^[22],认为公共政策绩效评估的实质是以“公众满意度导向”为核心理念对公共政策执行效果的评估^[23]。政府提供公共产品与服务的效率大小取决于公众的认可程度与满意程度^[24]。衡量农村公共政策是否达到了政府部门的预设目标,立足于农户视角对政策实施效果进行评价是最有效、最直接的办法^[25]。乡村振兴战略服务于农民,农民参与是衡量地方政府治理效能及民主化程度的重要标准。以农民满意度及获得感为导向的绩效评价内置了乡村振兴的价值成色和图谱;其次,乡村振兴绩效评价构建度量标准。价值实现有赖于技术体系,离不开方法手段。作为发现和甄别问题的方法论。乡村振兴绩效评价是结构性的关键指标量化评价,触及政府推进振兴的路径和重要节点,并以标准化、可比性、开放性、指数化的结构量表反映出来,能向社会提供可视化的政府绩效表现,为政府决策及工作改进提供支撑依据,有利于总结发现乡村振兴进程中的实践经验和存在问题^[26];最后,乡村振兴绩效评价铸造动力机制。历史经验表明:“制度的生命力在于执行”^[27]。乡村振兴是一项长期复杂的社会工程,保持战略定力,兑现战略目标源于持续的推动力。评价具有激励功能,形成体制内部自上而下动力。但更为重要的是,以农民参与、以农民满意度及获得感最大化为导向的绩效评价有助构建以农民为中心的公共政策体系,展示农民最大公约数,从而强化自下而上的外部监督,造就可连续性可检验的反馈、沟通、互动机制,激发乡村振兴的内生动力。

(三)乡村振兴与政府绩效目标关系

政府绩效评价以政府法定职能为依归,探讨乡村振兴绩效评价体系离不开地方政府与乡村振兴的关系。世界银行发展报告将政府的作用定位于五项使命,即:建立法律基础;保持非扭曲性的政策环境;投资于基本的社会服务与基础设施;保护承受力差的阶层和保护环境^[28]。这种定位吻合新时代我国地方政府在乡村振兴进程中的作用边界。以绩效评价驱动政府绩效提高,既促使政府的作用与其能力相吻合,又通过评价倒逼政府效能持续改进。

政府绩效目标集中反映政府作为,也是政府绩效评价的核心问题。理论上,政府目标指向工具性,政府绩效目标更加凸现价值性,可视价值目标与工具目标的统一。一般意义上,政府绩效目标指政府设想在未来一定时间内获得什么性质以及什么程度的绩效^[29],包含政府“为谁做”和“做多少”两个不可分割的维度。乡村振兴涉及众多主体,其中至关重要是基层政府与农民。正确处理政府绩效目标与农民满意度关系是构建评价体系的基础,决定评价的功能发挥和目标实现。由于政府目标存在走样或偏差的可能(Goal Displacement)^[30],而且现实世界中变量之间并非简单地呈现出线性关系,总是存在一个拐点,使得整体的结构关系发生变化^[31],即门槛效应(Panel Threshold)。这样,通常情况下,随政府绩效目标提高,公众满意度提升,当到达一定值时出现拐点,之后二者逆向而行。究其原因在于:政府价值目标、工具目标与公众满意度往往难以全面趋同,从而产生“内耗”效应。

值得关注的是:近几年来,少数地方政府制定雄心勃勃的乡村振兴目标任务,投入巨大资源打造各项“工程”,如村村图书馆,区区电影院,户户集中管网收集污水等,向上级发出“利好”信号(Signing)以获得赞许、认可和晋升机会^[32],但往往背离初衷,造成“好心”难成“好事”的困境。乡村振兴绩效评价并非背书地方政府“正在实施”的目标任务,而是基于结果导向和农民满意度导向,检验工具目标和价值目标的偏离或失真程度,发挥纠错纠偏的内置功能,以追求农民满意度及获得感最大化。

四、地方政府推进乡村振兴绩效评价指标体系

(一) 指标体系构建原则

指标体系作为技术工具服务于评价目的,包含指标、权重和评分标准,制约甚至决定评价的科学性,成为“世界性难题”。雷蒙·鲍尔认为,指标是一种量的数据,一套统计数据系统和描述社会状况的指数^[33]。从广义上理解,指标既可是一种量化手段,表现为数量值,也可通过定性方法来确定,反映事物的一种价值。由于涉及价值性与工具性统一,一般而言,政府绩效评价指标体系设计与遴选应遵循系统性(内容全面,信息保全)、可操作性(过程简单,数源可得)、有效性(针对评价对象职能及责任)、可比性(评价结果可多维度比较)、开放性(不断适应外部环境变化,驱动绩效改进)和独立性原则。乡村振兴绩效评价指标体系构建同样遵循上述原则,并凸现自身特色。

地方政府推进乡村振兴绩效评价服务于乡村振兴战略规划目标实现,指标体系构建在遵循统一性和差异性相耦合的基础上,更加凸现地方政府特征,设计个性化终端指标,充分考虑可行性和发挥主客观评价互补互证的功能。评价以责任主体——地方政府为对象,聚焦于“推进”,从而要求科学界定政府与市场、政府与“三农”的边界,厘清政府治理与政府绩效的关系,更加关注评价周期内增量变化,避免简单化水平性比较及常规式的指标评价。同时,指标遴选应充分考虑政府及政策效果的滞后效应,确定合理的评价周期。

(二) 指标体系构建方法

指标体系遴选已形成较规范的路径和方法,传统的思路是基于 T. L. Saaty 提出的层次分析法 (Analytic Hierarchy Process, AHP)^[34],一般包括结构分析、隶属度分析、相关性分析、鉴别力分析等几个步骤,其系统性好、逻辑性强,计算结果较为直接,容易为决策者所理解。但此种方法前期采集所有备选指标的原始数据苛刻,要求进行 3-4 轮专家咨询调查,并对指标两两进行量化比较,困难显而易见。同时,简单依赖于统计方法及历史数据容易忽略各种现实的约束条件及价值判断。本质上,地方政府的职能多元性决定了评价绩效的复杂性,指标体系设计不是简单的数学方法问题。

为此,我们对层次分析法和优选法进行改良。基于理论及逻辑分析,以专家咨询调查为数源,遵循目标层→领域层(一级指标)→领域内涵层(二级指标)→具体指标(三级指标)确定技术路径。根据指标数源的可得性和可靠性,在对指标作初步筛选的基础上,利用专家咨询问卷,一次性得到初选指标的相对重要程度系数,进而确定指标总量和权重系数。相应地,简化指标的相关度、隶属度分析,降低其预设条件。某种意义上说,地方政府职能与乡村振兴关系的复杂性,以及评价主体和研究资源的差异性,决定政府绩效评价本质上是主观性评价及“一家之言”,体系的认同性需要接受社会及时间检验。

(三) 指标体系构建方案

基于上述原则与方法,借鉴政府绩效评价的通用做法,设计地方政府推进乡村振兴绩效评价的三级指标结构。评价维度可视为评价内容指标化的战略层,居于指标结构的顶层,决定二级、三级指标的内容和指向,是构建指标体系的核心变量(实际操作中可等同于一级指标)。理论上,一级指标可进行多维度划分,但从绩效生成的全流程角度,一般涵盖投入、过程、产出和影响。结合乡村振兴地方政府职能关系,确定一级指标为决策部署、过程监管、目标实现和社会满意,其中:目标实现维度对应于乡村振兴战略规划中的五项子目标,即设定“产业兴旺、生态宜居、乡风文明、治理有效、生活富裕”为其下二级指标;社会满意于乡村振兴而言主要指向农民满意。进一步,依据经验做法,参考专家咨询调查问卷统计结果,分配指标权重系数,如表 1。最终形成包含 4 项一级

指标 12 项二级指标 43 项三级指标、融合客观评价与主观评价相统一的、可操作的指标体系。

表 1 地方政府推进乡村振兴绩效评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标(权重)	
决策部署(20%)	规划论证	规划论证科学性(4)、规划论证民主性(3)	
	绩效目标	目标完整性(3)、目标可行性(4)	
	资源投入	公共财政投入(3)、社会资源筹集(3)	
过程推进(20%)	制度机制	组织机构完备性(2)、制度措施可行性(4)、法治乡村建设(3)	
	监督管理	实施程序规范性(2)、财政监督有效性(3)、考核评价合理性(3)	
	典型事例	突出事迹或亮点(3)	
目标实现(35%)	产业兴旺	农业劳动生产率(2)、粮食综合生产能力(2)、农业科技进步贡献率(2)、农产品加工值与农业总产值比(2)	
	生态宜居	环境空气质量优良率(2)、禽畜粪污综合利用率(1)、生活污水达标处理率(2)、生活垃圾集中处理的乡村占比(2)	
	乡风文明	有图书馆文化站的乡镇占比(2)、有村规民约的村占比(1)、义务教育学校专任教师本科以上学历比例(2)、万人刑事案件发生数(1)	
	治理有效	基层党建成效(2)、建有综合服务站的村占比(1)、有村规民约的乡村占比(2)、基层干部廉政廉洁(2)	
	生活富裕	农村居民人均可支配收入(2)、农村居民恩格尔系数(2)、城乡居民收入比(1)、农村居民人均消费(2)	
	社会满意(25%)	农民满意	乡村振兴总体满意度(5)、本地政府表现满意度(4)、对农业生产(2)、家庭收入(2)、人居环境(2)、教育水平(2)、医疗卫生(2)、社会保障(2)、乡邻和谐(2)、参与集体治理(2)等满意度

注:专家咨询调查对象为理论专家、地方官员和媒体人士,回收有效问卷 112 份,访问时间为 2021 年 7 月。

五、地方政府推进乡村振兴绩效评价实证——以广东省为例

指标体系构建在于应用。“只有事实证据可以表明是‘正确的’还是‘错误的’,是可以被暂时‘接受’为有效的还应被‘拒绝’的”^[35]。不管什么样的指标体系,最终必须接受检验,并在实证实践中不断完善。但实证评价有赖于环境条件及有效资源,从必要性与可行性出发,我们以广东省为对象,针对地市、县两级政府开展第三方评价。历经四十余年改革开放,广东市场经济体系发育较为完善,政府改革创新充满活力,经济、财政、人口规模均居全国前列,但区域发展较为不平衡,粤东西北地区和珠三角地区形成差异明显的两极格局。与其他省份比较,乡村振兴有其普遍性、特殊性、复杂性与艰巨性。考虑到县域政府数量众多,本文仅针对地级以上市阐述评价结果(其中:深圳市 8 区完全城市化,有乡村振兴任务的是深汕特别合作区)。同时,本项评价终端指标基础数据主要来源于三个方面。其中:农民满意度抽样调查覆盖全部地市及有乡村振兴任务的县域,有效样本量达 13628^①。

(一) 总体评价指数

依据指标体系,计算全省 2020 年度 21 个地级以上市乡村振兴绩效指数为 80.13(百分制,下

① 决策部署和过程监管领域层下 13 项指标基础数据主要源于各地市官方网站;目标实现领域层下 20 项指标基础数据主要来源于政府统计和财政年鉴;社会满意调查覆盖全省所有地市、县域(19 个城镇化率为 100% 区除外)。调查采用定点拦截和问卷星相结合方式,执行样本量 17990 人,有效样本量 13628,问卷有效率 75.8%。调查时间为 2021 年 7 月。同时,考虑到县级政府数量众多,本文仅讨论地市级政府。

同),表现良好,如表2所示。其中:最大值为86.09(珠海),最小值为74.44(汕尾)。17个地市绩效在75.00以上。全省四大区域中,中南部地区(广州、深圳、佛山、珠海、东莞、中山、江门、惠州、肇庆九市)指数较高,为82.42,东翼(汕头、汕尾、潮州、揭阳四市)为77.64,西翼(湛江、茂名、阳江三市)为78.15;北部(韶关、梅州、清远、河源和云浮五市)为78.71。

表2 2020年度广东省21个地级以上市政府乡村振兴绩效评价结果

一级指标 二级指标	决策部署			过程推进			目标实现					整体 结果	
	规划 论证	绩效 目标	资源 投入	制度 机制	监督 管理	典型 事例	产业 兴旺	生态 宜居	乡风 文明	治理 有效	共同 富裕		农民 满意度
广州	90.00	90.00	92.50	93.50	90.91	90.00	75.00	84.65	73.31	83.85	80.00	80.23	85.44
深圳	90.00	89.14	94.00	91.00	88.91	88.00	67.50	88.90	75.24	79.38	84.00	79.69	84.88
珠海	90.00	88.00	90.00	89.00	87.27	88.00	95.00	83.25	76.03	83.74	87.00	78.41	86.09
汕头	86.71	88.00	88.00	88.00	86.27	85.00	67.50	62.30	70.64	79.28	73.00	69.94	78.42
佛山	87.57	87.14	89.00	89.50	87.55	87.00	88.75	63.60	72.38	79.27	86.00	75.50	82.98
韶关	86.43	88.00	87.50	86.50	85.82	83.00	85.00	76.40	68.36	79.86	77.00	68.16	80.27
湛江	86.14	88.00	87.00	87.50	84.18	80.00	78.75	68.85	67.29	77.90	69.00	73.95	79.89
肇庆	80.00	80.00	80.50	80.00	75.82	75.00	80.00	77.20	68.27	78.83	80.00	76.42	79.14
江门	76.14	75.57	77.50	76.50	75.00	72.00	80.00	73.85	67.03	79.78	77.00	70.70	75.95
茂名	76.71	79.14	80.00	79.00	76.36	75.00	70.00	66.00	65.42	76.85	80.00	66.43	74.52
惠州	87.57	86.71	88.00	89.00	88.36	85.00	78.75	64.10	73.71	78.68	80.00	77.90	82.37
梅州	84.57	83.71	86.50	85.50	79.46	78.00	78.75	61.55	68.39	75.80	73.00	75.08	78.94
汕尾	75.57	75.57	80.00	75.00	73.64	72.00	82.50	67.00	62.28	76.81	72.00	68.83	74.44
河源	80.00	79.14	82.50	80.00	80.00	78.00	78.75	68.50	75.07	77.78	76.00	76.34	79.02
阳江	81.14	81.14	82.50	85.00	79.09	75.00	83.75	65.55	73.94	78.81	80.00	76.77	80.04
清远	86.57	87.00	86.50	88.00	85.55	80.00	80.00	69.65	72.86	79.87	73.00	70.58	79.90
潮州	76.71	77.86	83.50	78.50	75.46	75.00	70.00	92.60	69.82	78.48	76.00	75.32	78.57
揭阳	85.00	85.00	87.50	86.00	81.36	80.00	67.50	74.70	70.18	79.57	72.00	73.90	79.12
云浮	73.71	73.71	76.50	76.50	75.82	75.00	80.00	65.85	63.29	75.78	80.00	71.70	75.43
东莞	89.14	89.14	89.00	88.50	88.18	85.00	80.00	84.95	72.17	80.31	89.00	74.66	83.84
中山	89.14	88.00	88.00	89.50	87.55	85.00	75.00	82.90	71.28	82.21	92.00	75.02	83.51
均值	83.76	83.81	85.55	84.86	82.50	80.52	78.21	73.45	70.33	79.42	78.86	74.07	80.13

上述评价结果呈现以下主要特点:

首先,从4项一级指标看。“决策部署”和“过程推进”两个维度分别为84.31、83.27,“目标实现”和“社会满意”较弱,分别为76.28、74.26。21个地级以上市中,“决策部署”评分较高有深圳市(90.90)和广州市(90.75),较低者有潮州市(79.15)、茂名市(78.55)、汕尾市(76.90)、江门市(76.35)和云浮市(74.55);“过程推进”广州市居首(90.84);评分较低者为江门市(75.23)、汕尾市(74.01);“目标实现”评分较高者为珠海市(88.85)和东莞市(85.11),揭阳市(76.71)、梅州市(76.59)、茂名市(76.38)、汕头市(74.45)较低;“社会满意”评分较高为广州市(80.23),较低者有汕头市(69.94)、汕尾市(68.83)、韶关市(68.16)和茂名市(66.43)。

其次,从12项二级指标看,“决策部署”和“过程推进”下设的6项二级指标:规划论证(83.76)、绩效目标(83.81)、资源投入(85.55)、制度机制(84.86)、监督管理(82.50)、典型事例(80.52)评分较高,说明地方政府决策及过程推动表现良好,“目标实现”下设的5项二级指标:产

业兴旺(78.21)、生态宜居(73.45)、乡风文明(70.33)、治理有效(79.42)、共同富裕(78.86)评分次之,农民满意度评分较低,为74.07。

最后,从三级指标看,以农民满意度评价的10项指标为例,“本地政府总体表现”、“乡邻关系和谐”满意度得分较高,分别为75.13、77.39;“农业生产”、“人居环境”、“教育水平”、“参与集体治理”、“医疗卫生水平”满意度,分别为72.62、74.24、71.63、72.70、70.45。同时,“家庭收入”、“共同富裕”满意度得分较低,分别为64.93、68.42;“乡村振兴建设总体满意度”为74.60。这一结果说明,发展农村经济,增加农民收入,避免贫富分化,走向共同富裕是农民的心声,具有迫切性。

(二) 评价发现及诠释

2021年,中央重组全国扶贫工作机构,实施《中华人民共和国乡村振兴促进法》,与近期历年中央一号文件、《乡村振兴战略规划(2018-2022年)》《中国共产党农村工作条例》,共同构成实施乡村振兴战略的“四梁八柱”。评价是识别问题的方法论,评价发现问题旨在为解决问题、化解矛盾提供方法体系。透析实证评价结果,有如下发现:

首先,地市之间绩效指数反差明显。广州市(84.94)、深圳市(84.88)、珠海市(86.09)绩效指数排名靠前,茂名市(74.52)、汕尾市(74.44)、云浮市(75.43)排名靠后,乡村振兴绩效排名与各地市的经济发展排名在一定程度上存在一致性。“振兴城市”与“振兴乡村”具有相关性,地市之间评价结果存在差距的原因在于:一是地市之间城镇化率不同。广东省中南部地区基本实现城镇化(该区域有19个县域城镇化率达100%),远高于其他区域,由此决定了各地乡村振兴任务大不一样;二是财政实力差异悬殊。乡村振兴需要巨大资源的持续投入,山区地市地方财力较弱,一些地方政府债务负担较重。

其次,经济发展程度对乡村振兴绩效影响具有多样性。经济发展和地方财力是影响乡村振兴绩效的重要因素,但并非全部因素。即使是省内中南部地区,江门市(75.95)、肇庆市(79.14)绩效评分也较低。探究原因:其一,乡村振兴与城市繁荣不同,城市发展的思维并不能解决乡村振兴问题,城市规划的逻辑并不一定适用于乡村建设;其二,乡村振兴并不等同于实现农村“强富美”,政府提供保底性、普惠性的基本服务和生活保障固然重要,但乡村组织和农民自我建设、自我服务、自我监督的“造血机制”等“内生动力”提升亦至为关键;其三,对于部分发达地区而言,“三农”建设周期长、见效慢,边际效应不突出,聚焦招商引资和城市建设等能迅速反映在GDP增长等显变量之上才是当务之急,乡村振兴被视为“政治任务”,从而缺乏足够的主动性和创造性。

最后,主观评价(74.07)低于客观评价(81.29),满意度评分(74.07)低于目标实现评分(76.28)。这种现象值得思考。应该说,近几年来,地方政府在中央统一部署下,投入巨大资源推进乡村振兴取得了成效,但也存在目标虚高、政策“一刀切”、供给脱离需求等问题。基层政府秉承内控逻辑,更为关注乡村道路、村容村貌建设,对于基层及农民的实际需求缺失足够的重视,进而出现地方政府“轰轰烈烈”,农民群众冷眼旁观等背反现象,导致“政策的统一性越强,与基层的实际情况差异越大。”^[36]这样的结果,农民主观感知与客观事实出现落差,资源供给越多,反而会降低公众的获得感^[37]。满意度评价自然不高。探究其中的原因:政绩“锦标赛”的惯性思维、“一票否决”、“未位淘汰”的考评问责制,迫使部分基层政府将上级目标简单分解,“照单全收”,即使发现指标虚高,也难能纠错纠偏。

六、思考与建议

全面推进乡村振兴是历史赋予全社会的责任,政府的角色至关重要。罗斯托的“起飞理论”认为,在以自然资源为基,以农业为主业的传统经济阶段与以工业和服务业主导,主要依靠科技进步

的现代经济阶段之间,存在一个高速增长、突变性的起飞阶段,产业结构、社会结构发生根本变化,政府职能随之转变。应该说,我国正处于起飞的进程中,传统经济阶段“三农”的普遍性问题进一步叠加各种新矛盾。但不论从哪一个角度来看,新时代我国乡村发展主要指向三个维度:农民增收收入,富裕富足;农业提高效率,高质高效生产;农村改善环境,宜居宜业。基于评价结果,推进乡村振兴战略及其政府绩效评价,我们以为:

一是以追求农民获得感最大化定位地方政府绩效目标。坚持政府主导,农民主体,价值本位。以农民获得感最大化定位地方政府绩效目标^[38],提高农民作为公共产品使用者的话语权,改变以政绩需求逻辑取代社会需求逻辑的做法。因为说到底,没有什么比农民更清楚需要什么样的乡村及公共服务。乡村振兴不仅是工程建设,而且是价值回归,留住乡魂。应通过顶层设计、监督执行、农民参与、公开透明等手段推进中央政策措施落地,驱动农民参与振兴的内生动力。

二是立足实际优化实施方案,不断强化部门之间的协同性。依据中央统一部署,省级政府高度重视乡村振兴的顶层设计,地方政府大都出台了实施方案。但从评价结果来看,一些地方的实施方案同质性强,特色不足,甚至脱离实际,流于形式,因不断拔高或虚化绩效目标,导致政策效果背离初衷。应通过科学论证、强化监督,进一步优化实施方案。同时,乡村振兴涉及地方层级政府与同级政府不同部门之间的矩阵关系,层级之间应防止绩效目标不断放大与虚化的倾向,量力而行;部门之间既要明确职责,又要敢于担当,应通过联席会议等制度性安排和非制度协商,改变目前一些部门相互推诿责任的状况。

三是补足短板,久久为功,纠错纠偏。从评价结果来看,各地市存在问题不尽相同,但乡风文明、人居环境是共同面对的短板,解决这些问题并非一日之功,地方政府应有所为有所不为,如农村生活污水治理,在地域广阔、农民收入与人口密度较低的山区,建设明显不符合农村实际的污水处理设施,不仅造成资源浪费,更重要的是挫伤了农民对乡村振兴的信心和政府的公信力,应充分发挥绩效评价纠错纠偏的功能,对这类现象及时纠正。

四是实现内部评价与外部评价相统一,完善评价体系。内部考评应改变考评体系封闭、群众参与度不高的现状,以及对过程负责,“留痕式”控制而诱发的各种形式主义;培育第三方评价主体和评价市场,增强评价公信力;提高政府信息透明,及时全面公开乡村振兴各项信息;强化数字治理理念,提升可视化程度;建立民意调查数据平台及数据库,动态跟踪民意民情变化。同时,将法治乡村建设纳入评价体系,推进以法治乡进程。进一步完善考评体系和机制,矫正“层层施压、级级竞速”的运动式做法。

现代化的过程是工业化和城市化的过程,但乡村守住国家与民族之根之魂。为维护全社会公平正义,促进共同富裕,化解二元经济社会结构矛盾,破解弗里德曼周期律,体现社会主义制度的本色,乡村振兴应充分发挥政府的作用。但同时,从历史进程来看,由于自我修补能力较弱,农民话语权不足,加之传统生活方式惯性强劲,乡村发展又是一个慢变量,难以承受过强的外力^[39]。正因如此,乡村振兴绩效评价旨在有效厘清地方政府职能,引导和激励地方政府履职和作为,尊重和夯实农民的主体地位。因为从根本上说,农民是乡村振兴的主体,而“政府绩效评价是一种责任机制。”^[40]

参考文献:

- [1]中央纪委国家监委网站客户端. 广州市大规模迁移砍伐城市树木事件问责情况通报 [EB/OL]. (2021-12-12). [2021-12-12]. <http://m.ccdi.gov.cn/content/ef/41/85129.html>.
- [2]郑方辉,朱鑫. 农村生活污水治理:为什么农民获得感不如预期?——基于G省的抽样调查[J]. 广西大学学

- 报(哲学社会科学版),2021(5):85-92.
- [3] DAVID N. Ammons, Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services[J]. *Public Administration Review*, 1995 (1):37-47.
- [4] 乔耀章. 政府理论[M]. 苏州:苏州大学出版社,2003:203.
- [5] 杨郁,刘彤. 国家权力的再嵌入:乡村振兴背景下村庄共同体重建的一种尝试[J]. *社会科学研究*,2018(5):61-66.
- [6] 颜德如,张玉强. 乡村振兴中的政府责任重塑:基于“价值-制度-角色”三维框架的分析[J]. *社会科学研究*,2021(1):133-141.
- [7] 黄建红. 三维框架:乡村振兴战略中乡镇政府职能的转变[J]. *行政论坛*,2018(3):62-67.
- [8] 韦家华,连漪. 乡村振兴评价指标体系研究[J]. *价格理论与实践*,2018(9):82-85.
- [9] 郭翔宇,胡月. 乡村振兴水平评价指标体系构建[J]. *农业经济与管理*,2020(5):5-15.
- [10] 曾盛聪. 乡村振兴战略中的农地存续治理——一个政府职能的分析框架[J]. *国家行政学院学报*,2018(1):55-61+149.
- [11] 贾晋,李雪峰,申云. 乡村振兴战略的指标体系构建与实证分析[J]. *财经科学*,2018(11):70-82.
- [12] 闫周府,吴方卫. 从二元分割走向融合发展——乡村振兴评价指标体系研究[J]. *经济学家*,2019(6):90-103.
- [13] 向景,黄亮雄,魏升民. 乡村振兴评价指标体系构建及测度:基于财政支出视角[J]. *广东经济*,2020(6):62-71.
- [14] 郑兴明. 基于分类推进的乡村振兴潜力评价指标体系研究——来自福建省3县市6个村庄的调查数据[J]. *社会科学*,2019(6):36-47.
- [15] 郑方辉,廖逸儿,卢扬帆. 财政绩效评价:理念、体系与实践[J]. *中国社会科学*,2017(4):84-108+207-208.
- [16] LEEUW T F L. The Performance Paradox in the Public Sector[J]. *Public Performance & Management Review*, 2002 (3):267-281.
- [17] [澳]欧文·E·休斯. 公共管理导论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2001:112.
- [18] 郑方辉,周如卉. 治理视域的慈善资金绩效评价:意义与理性[J]. *广西大学学报(哲学社会科学版)*,2020(3):125-134.
- [19] R KENNETH. Godwin, Introduction to Political Science, Harcourt Brace College Publishers[M],1997.
- [20] 本报评论员. 全面实施乡村振兴战略[N]. *光明日报*,2021-01-01(003).
- [21] HALACHMI A. Performance and Quality Measurement in Government: Issues and Experiences[M]. Guangzhou: Sun Yat-sen University Press, 2003.
- [22] MATEI A, ANTONIE C. The new public management within the complexity model [J]. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 2014 (2): 1125-1129.
- [23] 中国行政管理学会课题组. 政府公共政策绩效评估研究[J]. *中国行政管理*, 2013(3): 20-23.
- [24] 朱玉春,唐娟莉,罗丹. 农村公共品供给效果评估:来自农户收入差距的响应[J]. *管理世界*, 2011(9): 74-80.
- [25] 何精华,岳海鹰,杨瑞梅,董颖瑶,李婷. 农村公共服务满意度及其差距的实证分析——以长江三角洲为案例[J]. *中国行政管理*,2006(5):91-95.
- [26] 张挺,李闽榕,徐艳梅. 乡村振兴评价指标体系构建与实证研究[J]. *管理世界*,2018(8):99-105.
- [27] 习近平. 坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. *求是*,2020(1):4-13.
- [28] 蔡秋生. 1997年世界发展报告:变革世界中的政府[M]. 北京:中国财政经济出版社,1997.
- [29] 卓萍,卓越. 政府创新的前沿路向:从目标考核走向绩效评估[J]. *中国行政管理*,2013(1):44-49.
- [30] ROBERT MICHELS. Political Party[M]. New York: Free Press, 1968.
- [31] BOUCKAERT G, VAN DE WALLE S. Comparing measures of citizen trust and user satisfaction as indicators of ‘good governance’: difficulties in linking trust and satisfaction indicators[J]. *International Review of Administrative Sci-*

- ence, 2003(9): 329 - 343.
- [32] 马亮. 官员晋升激励与政府绩效目标设置——中国省级面板数据的实证研究[J]. 公共管理学报, 2013(2): 28 - 39 + 138.
- [33] 邓国胜. 非盈利组织评估[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [34] SAATY T L. Analytic Hierarchy Process. John Wiley & Sons, Ltd, 2013.
- [35] [美] 丹尼尔·豪斯曼. 经济学的哲学[M]. 丁建峰, 译. 上海: 上海人民出版社, 2007.
- [36] 周雪光. 中国国家治理的制度逻辑. [M]. 北京: 三联书店, 2017: 199.
- [37] 田旭明. “让人民群众有更多获得感”的理论意涵与现实意蕴[J]. 马克思主义研究, 2018(4): 71 - 79.
- [38] 郑方辉, 王佳兴. 全面推进乡村振兴: 政府绩效目标如何定位——以广东省农村生活污水治理为例[J]. 中国社会科学内部文稿, 2021(4): 43 - 57.
- [39] 郑方辉, 王佳兴, 黄蓝. 乡村振兴: 政府绩效目标、农民获得感与基层治理模式选择——以 G 省农村生活污水治理为例[J]. 中国行政管理, 2021(10): 57 - 64.
- [40] 周志忍, 徐艳晴. 基于变革管理视角对三十年来机构改革的审视[J]. 中国社会科学, 2014(7): 66 - 86 + 205 - 206.

Performance Evaluation of Local Governments in Promoting Rural Revitalization

ZHENG Fang-hui, LIU Chang

(School of Public Administration, South China University of Technology, Guangzhou 510640, China)

Abstract: Based on results orientation and satisfaction orientation, rural revitalization performance evaluation provides value orientation, standard system and social momentum for achieving planning goals. An index system composed of 4 first-level indicators, 12 second-level indicators and 43 third-level indicators such as decision-making and deployment, process promotion, goal realization and social satisfaction is constructed, and conduct third-party performance evaluation for 21 prefecture-level and listed governments in Guangdong Province. The results showed: the performance index of rural revitalization in the province in 2020 was 80.13, the subjective evaluation (74.07) was lower than the objective evaluation (81.29), the performance contrast between prefectures and cities was obvious, the degree of achievement of various goals was different, and the impact of economic development degree on performance index was diverse. To further promote strategic planning, we should position local government performance goals as maximizing farmers' satisfaction and sense of gain, optimizing implementation plans based on actual conditions, and making up for the limitations of people's well-being through long-term efforts and strengthening incentives and constantly improving the evaluation system and mechanism.

Key Words: rural revitalization; government performance evaluation; farmers' sense of gain; performance index