

考评体系建设对中国乡村治理的影响

赵秀玲

(中国社会科学院 政治学研究所 北京 100028)

[摘要]在中国乡村治理中,与其他制度建设相比,考评体系建设有所忽略,这在现实实践与学术研究上都有表现。其实,考评体系建设在乡村治理中的作用不可低估,具体表现在:一是设标定位与规范运行,以影响和决定乡村治理的内涵与方向;二是民主监督与权力限制,将特权关进制度的铁笼子;三是夯实和强化村民自治,这是锻造和提升广大干群能力的实验场。充分认识乡村治理中考评体系的重要性,就会注重大局、强调细节、规范合力、引导创新。

[关键词]乡村治理;考评体系;规范化;制度化;中国化

[中图分类号]D630.3

[文献标识码]A

[文章编号]1003-8353(2015)05-0098-04

DOI:10.15981/j.cnki.dongyueluncong.2015.05.016

表面看来,考评体系之于乡村治理具有外在化、滞后性和附加值的作用,但它与乡村治理却是水乳交融、互相作用和不可分割的,没有考评体系建设就很难有真正的乡村治理,而不考虑考评体系的乡村治理更是难以获得健康可持续发展的。总体而言,考评体系建设至少在三个重要方面对乡村治理产生了深刻影响。

一、设标定位与规范运行

乡村治理是一个复杂工程,它的每一项内容、每一个环节,都离不开考评体系的规约与调整,可以说,考评体系在理念和制度上为乡村治理设标定位,并影响和决定着乡村治理的内涵和方向。

1. 设置目标

乡村治理大到实行村民自治,小到开展村民自治的具体活动,再到村务公开和民主管理以及公共服务,都需要确立正确的发展方向,这在考评体系中都有体现,并且这种设标在不同时期、地域和内容上都有区别。只有有了具体而长远的奋斗目标,才能使工作稳扎稳打,更不至于迷失方向。如陕西省实行“升级晋档、科学发展”活动,其考核目标即是:通过严格考核、奖惩兑现、强化工作措施和帮扶力度,努力使全省一类以外的绝大多数村级党组织能够升级晋档,达到创建一类、扩大二类、提升三类、减小四类的目的。到 2012 年,全省农民人均收入超过 5000 元,一、二类村党组织占全省村级党组织总数的 50%

以上,四类村党组织减小为总数的 10% 以下。生产发展 15 分、生活富裕 50 分、村容整洁 10 分、乡风文明 5 分、管理民主 20 分,同时又根据五个方面细化为主导产业、村级集体积累、农民人均纯收入、村庄环境建设、班子建设、党员队伍建设、民主测评等 15 个小项,并对之逐项打分,进行综合考评。考核得分在 85 分(含 85 分)以上的为一类村党组织,得分在 65—85 分(含 65 分)的为二类村党组织,得分在 50—65 的为三类村党组织,得分在 50 分(含 50 分)以下的为四类村党组织^①。以宝鸡市陈仓区在新一轮的“升级晋档、科学发展”活动为例,该区首先确定任务目标,按照“村党组织建设、工作思路、工作制度、活动阵地、保障机制、工作业绩、群众评价”七类 20 项指标,采取百分制的评分办法,将村级党组织依次评定为“好”、“较好”、“一般”、“较差”四类。通过领导包抓、典型示范、结对帮扶等措施,决定用 5 年时间,围绕创建“好”、扩大“较好”、提升“一般”、减小“较差”的目标,使全区农民人均收入有大幅提升、绝大多数村党组织能够升级晋档。

就乡村治理而言,改革开放以来的每次进展都离不开奋斗目标的确立,这在考评体系中可谓功不可没。这种目标设置既与党和国家的大政方针密切相关,又建基于各地的具体实践,所以才能既做到有章可循,又避免失去正确的方向。

2. 确定标准

乡村治理考评体系既是对以往经验标准的总结,又

[基金项目]本文为中国社会科学院重大课题“科学发展观视野下的乡村治理研究”(YZD2011-16)的阶段性成果。

[作者简介]赵秀玲(1964-),女,中国社会科学院政治学研究所研究员。

^①李梅《从“升级晋档、科学发展”看中国特色发展道路的微观机制》,陈红太主编《中国民主政治建设创新案例调研》,北京:中国社会科学出版社,2010 年版,第 152 页。

是为今后确立标准,因此,它具有前后联动、上下贯通和内外统一的特性。在乡村治理考核中,有各式各样的标准,但一个共同的标准特点,那就是统一性、规范性和稳定性,至少在一定时间、范围和前提下是如此。标准的确立使得乡村治理更趋有序、集中、快速和有效的发展。如在民政部1990年发布的《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》中,规定了村民自治示范村的标准:

(一)村委会干部由村民民主选举产生,村委会领导班子坚强;(二)村委会各工作委员会和村民小组健全,工作职责和规章制度明确,切实发挥作用;(三)定期召开村民会议或村民代表会议,实行村民民主参与制度,坚持村务公开、民主办理、群众监督原则;(四)经济发展,安定团结,公益事业办得好,村容村貌整洁;(五)村民依法履行公民义务,全面完成国家交办的各项任务。”同时,还为村民自治示范乡镇与村民自治示范县确立了如下标准:“所辖村委会85%以上基本达到村民自治示范村标准,其余村委会班子健全,乡(镇)政府对村委会实施正确指导。”“所辖乡(镇)70%以上达到村民自治示范乡(镇)标准”^①。很显然,这一示范活动标准的确立,既考虑到以往村民自治组织的不健全,又是为了推动《村组法(试行)》的开展,更是为了村民自治的进一步发展。也是在此标准的影响下,20世纪90年代村民自治示范活动才得以开展得轰轰烈烈,并取得了显著成绩。最值得注意的是,浙江省余杭区在2008年实行的“量化法治”考核指标设置,即在包括乡村在内的整个区域内,让法治成为可度量的考核指标。这个指标体系用“149”三个数字表示:所谓的“1”,是指一个法治的余杭指数;所谓的“4”,是指四个“评估层面”,即区本级、区机关部门、乡镇街道和村社区;所谓“9”,是指向广大人民群众下发的九种调查问卷,它涉及党风廉政、政府行政、司法、权利救济、社会法治、市场规范、监督、民主政治、安全和满意度等内容。其总分设定为1000分,并以不合法法治标准的倒扣分方式进行考核。这种依法考核的量化标准,在乡村治理考评中颇有代表性。

3. 规范程序

所谓程序,简言之,即是做事的先后顺序,由于前后顺序不同,结果往往会大相径庭,甚至于南辕北辙。有学者倡导“程序公正”、“程序正义”,强调的都是程序的重要性,“在纯粹程序正义中,不存在对正当结果的独立标准,而是存在一种正确的或公平的程序,这种程序若被人们恰当地遵守,其结果也会是正确的或公平的,无论它们可能会是一种什么样的结果”^②。乡村治理的考评体系所带

来的,不仅是考评的程序化,更是乡村治理的程序化,它有助于将整个乡村治理引入程序、规范的轨道上来。如2008年,江苏省泰兴市专门出台了《关于在全市开展“村民直评村官”活动的指导意见(试行)》,并在泰兴镇的六个村进行试点,在取得经验的基础上又在全市范围内推广。其整个考评活动分“示”、“访”、“述”、“询”、“评”、“改”六个步骤进行,主要采取现场集中质询评议和无记名填写测评表的方式^③,从而很好地实行了考评中的程序规范化,也取得了良好效果。另如,黑龙江省佳木斯富锦市创新的“五环工作法”,以“提、定、干、评、考”为核心,即“群众参与提建议、党委科学定决策、政府实施干实事、社会监督评优劣、组织考核问实效”^④,这是考评程序在乡村治理中的广泛运用。其实,在村民自治活动中的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,也是一个不断推进的程序化进程,反映了村民自治和乡村治理的不断开拓和逐步深入。

当然,在乡村治理中,考评体系还有其他方面的设标立规,诸如参照系的提供、方式方法的使用、原则的设定、等次的划分等,所有这些对乡村治理来说都是相当重要的,它们与目标、标准、程序一起,构成了乡村治理的规矩和方圆,使基层民主政治在有限的范围、以一定的合理方式运行,从而避免了治理的随意性、盲目性和低效率。

二、民主监督与权力制约

就整个中国乡村治理来说,民主监督一直是近些年的工作重点,尤其是面对农村干部腐败频发、高危的新态势,民主监督就显得尤其重要。不过,还有一种防止乡村权力腐败的方式,这就是考评体系的建设,因为与民主监督相比,它具有更为全面、系统、内在化的特点,可以对乡村权力运行起到直接、有力的预防、控制和威慑作用。

1. 预警功能

为了使乡村治理得以更好的发展,考评体系加大了关口前移,除了以往的注重事后和年终考核外,更注重事前和年初考核,这就给乡村治理注入了预警机制,避免事后或年终犯错后的亡羊补牢行为。当然,在村民自治的选举和决策过程中,也有预警程序,像广东省实行的选举前观察员制度,但这种方式往往带有某种制度外的性质,有时也是作为制度的辅助性进行实施的。而考评体系则加大了制度机制的安排,也更强调程序的合法性甚至法律效用,这就带来了其完整性、法制化和有效性。以江苏省盱眙县的村干部考核机制为例,为了确保村干部的诚

①民政部基层政权建设司农村处编《村民自治示范讲习班试用教材》(内部资料),1991年11月,第19—22页。

②[美]约翰·罗尔斯《正义论》,何怀宏、何包钢、廖申白译,北京:中国社会科学出版社,1988年版,第82页。

③泰兴市纪律监察局《创新村民直评村官机制 破解农村民主监督难题》,泰兴廉政网,2009年10月24日,http://www.txlwz.com.cn/E_ReadNews.asp?Param=340.html。

④陈红太主编《中国民主政治建设创新案例调研》,北京:中国社会科学出版社,2010年版,第191—192页。

信与廉洁,规定村干部在事前要实行“双诺三定”,以显示其基层民主推进的决心、力度和神圣感。所谓“双诺”,指的是村干部向乡镇党委和党员群众做出双向承诺。这包括提诺、审诺、承诺三个步骤,并做到“三定”的目标。这三步走包括:其一,确定责任主体,明确村党支部书记为承诺主要责任人,通过征求群众意愿,提出具体的承诺事项;其二,制定推进措施,及时召开村党群议事会,对“两委”制定的年度工作目标和承诺事项进行逐项讨论,修改后报送乡镇党委进行把关和审定;其三,明确完成时限,乡镇召开责任状和承诺书签订大会,村支书向乡镇党委递交责任状及承诺书,明确各项承诺的完成时限。与此相关的是,其他村干部则按职责分工,提出个人的承诺目标。与此同时,责任状和承诺书要在村务公开栏中向群众公布,作为党员和群众监督的依据^①。由此可见,在事前和年前做出如此规范、细致、严格而又神圣的承诺,极有助于村干部的自我约束和奋发有为,也让他们对权力充满敬畏、并勇于承担责任。

2. 监控和激励作用

以村务公开为主要内容的民主监督制度在乡村治理中的监管作用不可低估,也是在此意义上,自从浙江省武义县后陈村第一个村民监督委员会成立以来,民主监督越来越受到党和国家、各级政府及其乡村治理各部门的高度重视,并取得了丰硕成果。不过,由于民主监督往往具有较强的针对性和具体性,也容易形成监督而监督的情况,更何况有时由于监督主体的局限,就很容易将监督主体的局限变成民主监督的局限,所以有时容易导致民主监督失灵的不足。考评体系则不同,它除了本身的监督功能外,还有更多元的监督主体、监管程序、制约措施、有效手段及其修复功能,从而使其管控具有网络式的全覆盖、系统性与灵敏度的特点。在此,仍以江苏省盱眙县的村干部考核为例,为了做好“事中”监控,江苏省盱眙县实行“双述三问”制度。所谓“双述”,指的是村干部分别向乡镇党委和村党员群众议事会述职。而“三问”则是指,乡镇党委和村党员群众议事会向村干部“问责”,以了解乡村治理的发展实绩。其具体要求是,在每一季度,各乡镇组织开展各村季度观摩,以展示村里的工作和发展实绩。“一问”是,对于考核落后的村实行“倒逼”式提醒和激励,而对履职较差的村干部则给予警示和训诫,问计其推进的具体方法和策略。“二问”是,乡镇党委挂钩各村制度,推动村干部动脑筋、想办法,采取切实可行的发展策略和推进措施,以确保工作的顺利开展和有计划实施。“三问”是,向村干部询问富民成效,村干部必须立足

本地的资源优势,千方百计去壮大集体经济,想方设法来增加村民收入。可以说,在“双述三问”过程中,广大群众担当了村干部工作承诺的“监督员”,以便与乡镇党委一起督促村干部认真履职和承担责任^②。这是一种在事中所进行的同步协调、助推、管控和监督。

3. 评判功能

事后或年终考评毕竟是相当重要的环节,因为对于结果的考核既为乡镇领导所重,也是广大村民所望,还与村干部的业绩与奖惩直接挂钩。在乡村治理考评中,“结果”往往被赋予了丰富细致的内涵、程序和方法,以保证考评的客观公正和实际有效。因此,村干部的成效得失也最容易得到显现。尤其是人民群众在结果考核中的主体性作用得以彰显,因为在人民群众的询问和考察中,一些复杂、棘手和模糊问题都逐渐变得简单和明晰。也是在此意义上,结果考评对于乡村干部来说,往往是最难过的一个关口。比如,江苏省泰兴市创新“直评”村干部的考评机制,针对以往由少数人进行评判、监督和管事的“三少”状况,让更多的人尤其是村民直接参加评议村干部活动。其主要做法是,采取现场集中质询和评议村干部的方式,对“满意”或“基本满意”率达到或超过 85% 的,定为优秀;达到或超过 70% 的,定为称职;低于 70% 的,定为不称职。为了更好地彰显“直评”的特色,泰兴市强调村民的广泛参与和优化的直评方式,要求参评人员不低于常住人口的 90%,同时还邀请驻村企业、个体工商户等与村干部有关的代表参加,并让每个参与者有权直接当面询问那些重要和敏感问题,并将考评结果与奖惩、升迁挂钩。“直评”村干部产生了明显的“威慑力”,据泰州市纪委统计,全市先后有 86 名村干部因群众满意度较低受到了诫勉谈话。市纪委书记陈国华表示“就是要让他们冒冒冷汗”^③。而被直评的村干部也颇有感慨,面对五千人的述评大会,北京通州区永乐店半截河村支书张千浦表示:自己跟自己比,都比以前有进步,但把 38 个村支书放在一起比,高下立判。而且台下百姓知根知底,谁也隐瞒不了^④。

三、夯实和强化村民自治基础

从根本上说,乡村治理的最后目的和归宿是广大人民群众的幸福生活,而要达到这一目标,最为重要也是最迫切的是提高广大乡村干群的能力与水平,因为没有这一点,所有的努力都是外在化的,也是靠不住和难以长久的。因此,衡量乡村治理的一项制度创新,归根结蒂还是要看,它在多大程度、幅度和深度上改变了广大干群尤

^{①②}《江苏省盱眙县:积极完善村干部考核激励机制》,中国共产党新闻网 2011 年 8 月 25 日 <http://dangjian.people.com.cn/GB/15509523.html>。

^③徐楠《“村民直评”让村官冒“冷汗”》,《南方周末》2010 年 4 月 8 日。

^④吴亚西《双述双评考村官》,《前线》2011 年第 7 期。

其是人民群众的思想境界与水平。考评体系也是如此,它的一个最重要的功用就是,成为乡村干群民主自治能力与水平的训练场与培育基地。

1. 考评体系建设有利于提高乡村干群的现代思想意识

在所有变革中,思想观念的变革往往最为困难,因为它与器物、制度等相比,具有更内在、软性、深刻和微妙的特征,这也是为什么中国近现代以来,经历了从实业救国、制度建设到思想革命的艰难进程。由于考评体系内涵的丰富性、广泛性和实践特色,一些现代民主、自治的理念被融入其间,这有利于广大乡村干群思想意识的提高,因为任何理论的影响都没有在社会实践中的培育和学习来得直接和有效。因之,我们看到,通过考评体系建设,人们的民主参与意识、平等协商和合作理念,都获得了前所未有的提高。在考评乡镇干部的严格程序之下,广东省梅州市大埔县湖寮镇党委书记刘学忠不仅没有反感和抵触情绪,反而这样说:“压力也是动力!绩效考核解决了干部‘干多干少一个样’的状况,为基层干部提供了一个公平竞争、干事创业的平台,真正调动起了基层干部的积极性!”^①当然,广大人民群众也是如此,通过评估体系建设,他们逐渐获得了关于村民自治的理性和自觉意识,有助于提升其自治能力和水平。

2. 考评体系建设有利于广大干群熟知民主程序、制度与方法

关于村民自治的有关理论与方法,通过培训与学习是一种重要途径。但是,要使之真正成为自己的行为准则与生活方式,必须经过实践的操练与应用,在此,考评体系建设提供了一个很好的机会。例如,对于民主测评,尤其是村民“直评”村官过程中,当村干部在诺大的广场,面对数千名村民进行述职,不断接受村民的提问,并要一一作答时,民主参与、协商民主以及平等与公正等理念,就会深入人心。2003年,杭州市余杭区实行了“成绩村民评、报酬村民定”的“双述双评”工作制度。所谓“双述双评”就是指村干部既要向镇党委述职又要向群众述职,既要接受组织评价又要接受群众评价。“双述双评”自试点始,经过反复实践、完善提高,逐步形成了一整套操作性较强、评议科学合理的方法、步骤^②。当然,也正是在这种考评中,广大农村干群获得了对于民主和自治理论的切实、正确理解。另一例子也很能说明问题:在乡村治理

考评中,为了确保其专业化与公正性,许多地方开始引进“第三方”考评,其意义在于客观、公正与独立性,这与“双述双评”让乡镇干部和广大干群之间展开的考评方式是不同的。因此,也只有与实践运用中,广大干群才能具体而深入地理解“第三方”考评的优劣长短,以及这一考评方式的理论与方法。

3. 考评体系建设有助于提高广大干群的民主自治能力

乡村治理与广大干群的自治能力直接相关。没有自治能力的提高,就无法解决日趋复杂的中国乡村变局,也不能在乡村治理考评体系中起到主体作用。由于考评体系建设是一项系统工程,其丰富复杂的内涵决定了突破的困难,但在实际运用过程中,广大干群的治理能力与自治水平也会快速提高。这既包括乡镇、村干部与广大村民的协同能力,也包括其民主参与、提问题的方式和水平,也包括他们制定各种标准、目标与方法的专业和文化水准,还包括修德、廉政能力,等等。广东省梅州市大埔县湖寮镇党委书记刘学忠说过:“我们镇有400多个村干部、村民小组长,他们的积极性调动了起来,就等于有400多个‘情报人员’在群众中,百姓的情况和意愿基本上都能掌握,‘小事不出村,大事不出镇’可不是句空话!”^③另如,乡镇便民服务是新农村建设中出现的新事物,而乡镇便民服务规范由乡镇上升到省级标准,这在全国也是首创。该标准实施后,将规范乡镇政府的行政服务内容,进一步提高行政服务的水平和效能。《乡镇政府便民服务规范》的实施使广州市黄埔区九龙镇成为全市上访案件最少的乡镇之一,标准化的公共服务开创了公共服务绩效评价的新路径^④。显然,考评体系对于乡村治理能力的提升是多方面的,也是相当重要的,它直接使乡村治理走向深化。

考评体系之于中国乡村治理影响深远,它贯穿和内化于每一制度、事件、细节以及每个人身上,这是很难用统一的原则、标准和方法进行匡定和衡量的。不过,只要将考评体系突破事后尤其是年终的虚于应付,建立实实在在的制度机制,并将事前、事中、事后以及多种考核方式统合起来,根据具体问题进行灵活有效的具体分析,找到切实可行的解决之策,当然还要着眼大局和注重细节,尤其是重视每个个体的主观能动性,乡村治理就会进入一个全新的高度和境界。

①《构建和谐社会 大埔绩效考核调动基层干部积极性》,《梅州日报》2007年4月26日。

②李严昌《余杭、彭州两地基层协商民主制度创新的比较及启示——兼论我国基层协商民主发展的前景》,赵秀玲主编《走向基层治理现代化——以成都为个案分析》,广州:广东人民出版社2014年版,第42页。

③《构建和谐社会 大埔绩效考核调动基层干部积极性》,《梅州日报》2007年4月26日。

④张青《地方治理视野中的乡镇政府公共服务绩效评价体系研究——以广东乡镇政府为个案》,苏州大学2010年博士论文,第76—77页。