

基层绩效考评问责“层层加码”： 表征、成因和破解路径

郑方辉 欧阳雄姣

【摘要】基层绩效考评问责是实现治理目标的价值工具,“层层加码”可视为价值异化和工具滥用。基于目标管理理论,从行动者动机视角出发,构建“外在因素—内部动机—行为反应”的分析框架,分析可知“层层加码”呈现被动加码、主动加码、共谋加码等特征,导致减负增能的政策初衷偏位、党与政府形象受损、社会及行政资源浪费。探究背后成因,叠加有竞争动力与追责压力激增变异导致基层责任过载、高压高赏诱发官员避责与邀功理性、信息不对称引致监督受限、技术手段局限引致制度失灵等。破解此种现象,应平衡激励与问责关系,扭转错位政绩观;明晰层级间权责边界,提高考评问责的精度;正确处理问责与容错的关系,提升考评问责效力;健全社会问责监督机制,以社会权力约束政府权力。

【关键词】绩效考评;结果问责;“层层加码”;基层治理

【作者简介】郑方辉,华南理工大学公共管理学院政府绩效评价中心主任、二级教授、博士研究生导师;欧阳雄姣,华南理工大学公共管理学院博士研究生(广州 510641)。

【原文出处】《理论探讨》(哈尔滨),2023.6.58~65

【基金项目】华南理工大学“双一流”建设项目“全过程人民民主与基层治理绩效研究”(2023055);广东省重点智库和广东省法学会基地项目“基层治理绩效与法治化研究”(2023003)。

一、问题与文献

(一)问题提出

基层治理是国家治理的基石,以考评激励与问责助推基层工作、实现治理目标,被视为基层治理的有效手段。近年来,这一手段在一些地方及部门走向极端,为改变此种状况,中央相继颁布《关于统筹规范督查检查考核工作的通知》《关于解决形式主义突出问题为基层减负的通知》《关于持续解决困扰基层的形式主义问题为决胜全面建成小康社会提供坚强作风保证的通知》等一系列文件,要求统筹规范面向基层的督查检查考核工作,完善问责制度及程序,纠正滥用问责、不当问责以及以问责代替整改等问题,切实为基层松绑减负增能。中央纪委也曾多次公开曝光考评问责“层层加码”的典型个案^①。事实上,这类现象由来已久,甚至形成一种组织内部自上而下、贯穿执行力的管控文化,并呈现周期性循环。有组织就有考评问责,考评本身只是一种价值工具,绩效考评强化自下而上的价值导向,与目标导向的

考评问责(自上而下)形成反差。在多层级政体中,目标任务的逐级量化分解是目标管理的内在要求,“层层加码”可视为管控的惯性,具有必然性,或者某种合理性。问题在于:“层层加码”将不断放大控制惯性,从而与基层的实际需求相背离,官僚主义、形式主义以提升执行力、忠诚度为表象而生成。我们感兴趣的不仅是“层层加码”的特征及其负效应,更重要的是为什么在顶层不断“明令”“要求”“禁止”之下,基层考评问责的强度、宽度、力度仍逆向而行?“层层加码”的深层次原因究竟是什么?因为只有探究其内在机理和运作逻辑,分析形成动因,才可找到破解这种现象的路径,有效提升基层治理绩效。无可置疑,基层治理是国家治理的末端,考评问责是一把双刃剑,解构“层层加码”的表象和成因是基层减负增能的内在要求,甚至是前置条件。

(二)文献回顾

学者对官僚体制中考评问责有着较深入的研究。“层层加码”是指在落实上级政策任务的过程中,

逐级增加新内容或提出新要求,将任务目标设定与任务发包中的指标数字不断拔高,主要是压缩完成时间、拔高考核标准、扩大考核范围等^[1]。超限度的“层层加码”是常规刚性要求异化的产物^[2],是形式主义与官僚主义的“翻版”,是“另类的不作为”^[3]。

“层层加码”的成因复杂,有学者从考评制度出发,对二者关系展开探讨,认为“层层加码”是诸种控制权在政府层级间分配组合所诱发的行为。自上而下考评问责的权力基础源自上下级部门间的控制权。周雪光和练宏将组织内部间的“控制权”概念化为目标设定权、检查验收权以及激励分配权等三个维度^[4];胡晓东在此基础上指出,三种组织权力间表现出嵌套而非平行关系,即设定目标能否达成依赖于激励分配权的存在,激励分配权的有效发挥依赖于检查验收权的有效行使,检查验收权则是激励分配权与目标权行之有效的先导与基础^[5]。具体而言,一方面,目标设定与激励分配紧密关联,当上级设定目标设定与下级实现状况不相符时,所产生正向或负向绩效差距引发不同的政府行为及结果。其中,负向绩效差距会使干部面临很强的问责压力,从而诱使干部弄虚作假或欺上瞒下以逃避追责问责^[6],又或者借“层层发包”向下转移责任的方式来规避自身被问责风险^[7]。另一方面,上级政府为缓解多层级委托代理中的信息不对称问题,督查设定目标完成情况,往往将检查验收权与激励分配权相结合,通过督查巡查与绩效奖金等手段对下级加以激励控制。其中,负向强激励突出且倾向于与问责挂钩的奖惩结构,将基层官员行为动机从“邀功”扭转为“避责”^[8],基层官员为确保本级目标的实现,出于保险起见采用“层层加码”策略,为下级设置更高的次级目标^[9]。此外,盛明科和刘勇认为,目标设定合理化难题加剧了基层治理目标的转化难度,检查验收规范化限制了基层治理手段的变通空间,激励分配不均衡导致基层治理主体问责激励错配和遵循常规以避风险的惰性治理,在三重因素相互叠加以及科层制对上负责的背景下,上下级政府间唯有反复动员,不断加压、加码^[10]。上级政府无限“加码”下级政府面对压力则以选择性执行、共谋执行、造假行为等异化执行行为加以应对,其结果不仅影响治理任务的有效完成,也打破了基层原有的注意力分配机制,即以“加码任务”为重,而忽视常规性任务,更滋生了官僚主义、形式主义,导致基层人员

疲于奔命或敷衍了事。对此,学者从体制改革、制度优化、技术赋能、非制度建设等层面提出一系列措施手段,譬如改革自上而下的分层级“压力型体制”^[11]、建立全方位多层次的官员考核晋升制度^[12]、加强党性教育与道德约束^[13]、运用大数据强化社会监督等^[1],以消解“层层加码”行为。

上述研究为解析基层绩效考评问责“层层加码”的成因提供了启示,然而,“层层加码”并非仅由某一单一因素所驱使,而是多因素互动关联的结果。本文基于目标管理理论,从行动者动机视角出发,尝试构建“外在因素—内部动机—行为反应”分析框架,结合我国基层治理中的“层层加码”现象,透析其表征及负效应,解析基层治理场景下绩效考评问责“层层加码”的复杂成因,进一步就如何破解“层层加码”提出建议。

二、理论视域与分析框架

绩效考评问责强调结果导向,有考评与问责两层含义。绩效考评意旨以政府绩效目标为标准衡量政府行为是否有成效^[14],是政府工作的“指挥棒”。结果问责以考评结果为依据,问责主体依法定程序对没有达到目标和标准的官员进行追责问责。在理论上,体制内部自上而下的考评问责既是一种激励机制,也是对传统政府管理中关注投入、过程和规则的改进,其兼具价值导向和工具理性,是激励和督促地方官员主动作为、有效作为、勇于担当、提升治理绩效的重要推手。同时,绩效考评是目标考评的延伸和飞跃。

目标管理(Management by Objectives, MBO)概念肇始于企业管理,由德鲁克率先提出,强调管理的目标导向与自我控制^[15]。随后经过乔治·奥迪奥恩、埃德温·洛克等人不断完善而形成理论体系,其核心理念指以上下级管理人员共同设定的组织目标为依据,明确个人目标与职责、指导与约束个人行为、评价个人行为结果,从而达到发展和提高个体能动性的目的^{[16][17]}。之后,目标管理被广泛应用于政府管理领域。我国各级政府间表现为多层级委托代理关系,中央政府作为政策制定者,地方政府作为政府职能履行的责任主体与实际履行者,地方政府的权力源自中央政府,因此中央对下级政府在政治与行政上具有绝对权威,上级政府通过各种考评机制引导下级政府及官员的行为^[18]。“政绩锦标赛”是极具中国特色的干部激励手段,是指上级政府制定客观、可

衡量的政绩目标及竞赛标准,同一级别的地方官员在政绩竞赛中相互博弈,相对绩效优胜者获得晋升资格的一种激励机制^[19],呈现“上级制定标准,下级逐级竞争”的特点。可以说,以目标设定、目标分解与控制、目标测评为核心的目标管理理念贯穿政绩锦标赛始终。值得注意的是,基于委托代理关系,政绩锦标赛中目标与标准由上级所决定而非上下级共同设定,地方政府及干部为突出自身政绩,往往就此层层拔高。对此,本文基于目标管理理论,从行动者动机视角出发构建“外在因素—内部动机—行为反应”的分析框架(见图1)。

首先,在宏观层面,“压力型体制”催生“政绩锦标赛”。“压力型体制”是指地方政府为完成上级下达的任务而采取的数量化任务分解方式和物质化评价体系^[20]。在实践中,各项任务以指标化的形式被层层分解,压力及责任自上而下地传递至基层,同时通过考评问责确保上级决策部署“不走样”。在竞争动机的驱动下,官员的晋升意愿不断放大政绩目标,并通过目标责任制向下传递,催生下级政府的政绩竞争,即为追求政绩而无限度“加码”竞赛。

其次,在微观层面,竞争动力与追责压力诱发动机偏差。“有权必有责,用权受监督,失职要问责,违法要追究”^[21],考评问责的效力能否达到理想效果,有赖于考评问责的目标设定、形式手段、结果运用等是否科学规范。在一些地方和部门出现的考评问责程序机械化、运用随意化、精准度差、乏力疲软等现象,破坏了考评问责的制度权威,甚至妨碍和影响职责的履行^[22]。同时,刚性问责产生巨大的追责压力。在竞争动力和追责压力的共同作用下,个体理性驱使基层官员生成避责卸责与向上邀功的异化动机。

最后,考评问责“层层加码”可视为外在因素与

内部动机异化叠加的行为反应,并依靠特定的组织形式与政策机制加以实现。具体而言,在自上而下的单向性压力型体制下,竞争动力与追责压力诱发基层官员动机偏差,导致基层官员产生更为倾向于自身利益的异化动机,从而与公共利益、国家利益、人民利益相冲突。加之社会监督缺位或短路、层级之间信息不对称、技术工具缺陷等,在现实中,考评问责异化成为狭隘的追责工具,基层官员要么过分注重绩效结果而忽视过程控制^[23],要么将“层层加码”视为避责与邀功的利器和“安全阀”。换言之,压力型体制中的目标管理责任制既推动了治理任务自上而上传导,也催生了政绩锦标赛。政绩竞争动力与追责压力共同诱发基层官员产生避责卸责与向上邀功的异化动机,“层层加码”则成为其应对考评问责的理性选择。

三、“层层加码”表象特征及其负效应

(一)“层层加码”的表象特征

学界对考评问责“层层加码”已有较深入研究,对其表象特征也有系统梳理。在现实场景中,因对避责的过度依赖以及对政绩的过度追求,“层层加码”成为一种“加码—整治—再加码”的循环现象,并呈现目标加码、内容加码、程序加码、方式加码、问责力度和广度加码等特征。从行为动机及治理逻辑来看,被动加码、主动加码、共谋加码是概括其表象特征的重要维度。

一是被动加码自上而下,意旨基层政府被动接受上级“加码”,以反向避责。通常上级政府会以最高标准要求下级跟进和落实工作部署,即以“标准高、要求严、速度快”的顶格控制对基层政府“加码”。譬如在突发公共卫生事件防控中,上级政府要求基层严格落实防控措施、快速控制并恢复常态。

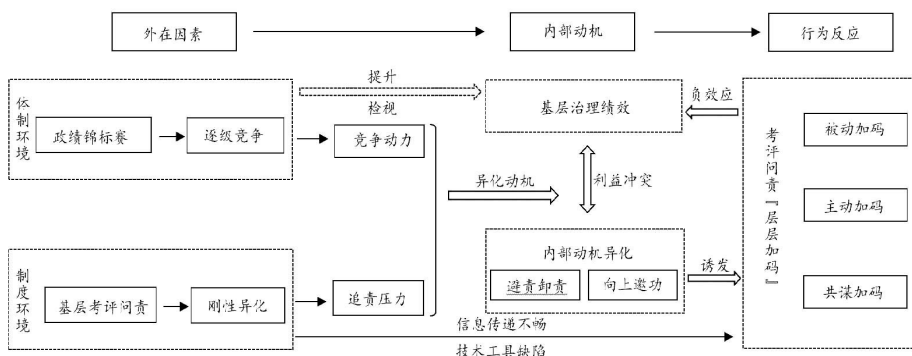


图1 “外在因素—内部动机—行为反应”分析框架

虽然基层政府自身能力与目标要求不匹配,但由于上下权责不对等,只能被动接受上级的“加码”条件。此时,基层政府将自身界定为单纯的执行者,当治理任务无法如期完成时,责任随之转嫁于上级,达到避责目的。

二是主动加码自下而上,是指基层政府在上级所下达的最低考核标准的基础上,主动放大目标、提高标准,向上级政府展示自身能力,争取成为“样板标兵”,实现政绩赶超,最终达到向上邀功的目的。譬如,某市在农村生活污水治理过程中,尽管自身资源难以满足现实需求,但为赢得政绩竞争优势,仍在“全省污水综合治理率达60%以上”的目标上主动加码,将市、县、镇的目标值确定到61%、62%及70%以上。

三是共谋加码上下互动。目标管理责任制将多层级责任主体联结起来,上下级政府形成“利益—责任共同体”。为避免因任务未完成而产生的连带责任,上下级往往通过互动“共谋加码”,共同应对更上级的检查考核。譬如,在雾霾治理、河湖去污、垃圾处理等环境治理中,为应对上级强力政治动员、“一票否决”等刚性控制,基层政府在上级默许下,通过与下级政府以及相关部门签订“环保军令状”,以问责“加码”、处罚从紧的方式推动目标达成。

(二)“层层加码”的负效应

考评问责“层层加码”的负面效应显而易见,具体而言:

一是背离“以人民为中心”的价值目标。我国的一切权力源于人民,政府的存在使命与价值即满足群众需求,基层治理目标追求应满足群众需求最大化。为达成“层层加码”的考评目标,基层往往以刚性手段落实上级指令与任务要求,忽视乃至损害群众利益。同时,为应对追责问责高压,基层往往“醉心于面上功夫”,将迎检考评视为工作重心,无更多注意力回应社会与群众的诉求,导致治理目标与群众实际需求错位,或者价值目标扭曲。

二是违背基层减负增能的政策初衷。基层是直接面向群众的“窗口”,为基层减负旨在将基层干部从形式主义与官僚主义中“解脱”出来,将工作重心重置于基层事务之中。考评问责“层层加码”对基层所产生的影响显然违背基层减负增能的政策初衷。一方面,位于科层体制末端的基层政府,面对无限膨胀的任务目标与不断严苛的考核要求,不得不采取

变通执行策略,引发治理失灵;另一方面,为规避问责追责,基层干部更是在“留痕”上大做文章,助长“痕迹主义”等不良风气,如备受诟病的文山会海,与减负增能背道而驰。

三是损害党和政府的形象及公信力。政府公信力即政府的影响力与号召力,它既是客观反映政府的行政能力及群众对政府满意程度的重要指标,也是政府治理社会的基本要求^[24]。“层层加码”表面上是对上级决策部署的高度重视和落实决策部署的具体举措,实际上却是在错位政绩观诱导下形成的迎合上级、谋求个人利益而置群众实际需求不顾的异化行径,催生弄虚作假之风盛行。同时,趋利避害的加码行为具有效仿、示范功能,引发“羊群效应”,损害党和政府形象和公信力。

四是造成社会资源与行政成本的巨大浪费。政府维持自身运转和履行职责必然耗费一定的成本。在基层治理场域中,“层层加码”的滋生与蔓延势必造成社会资源与行政成本的巨大浪费。一方面,“层层加码”与领导干部好大喜功的政绩冲动紧密关联^[25],为了换取政绩而忽视实际情况及群众需求、不顾上限地追加目标的行为,难免导致公共服务及公共设施的闲置与社会资源的浪费;另一方面,目标层层追加也意味着治理责任层层下压,在基层政府自身事权财权不对等与权力、责任不匹配的现实困境下,造成基层干部无所适从,动力衰减,内卷躺平,实际上也是行政成本的浪费。

四、“层层加码”的缘由成因

近年来,在国家资源向基层倾斜的同时,公权力也高度介入基层末梢,通过上移目标设定权、强化对基层的监督考核、规范基层治理绩效评价与问责机制等方式,减少基层执行的变通空间,兼顾基层治理的规范性与有效性^[10]。这种背景和要求强化了绩效考评问责“层层加码”的动机和动力,反过来限制了基层治理的有效性。事实上,“层层加码”是基层政府为缓解治理目标与资源禀赋、个人理性与组织规则之间的矛盾与冲突,对下级反复加压与动员,以期弥合目标与资源间差距的应对之策。之所以产生扭曲结果和“加码—整治—再加码—再整治”的循环现象,有其内在根源。

(一)责任过载:竞争动力与追责压力激增变异
科层体制末端的基层政府接受不同“条线”的责

任传导,是完成治理任务的主要执行者,其既要面对纵向与横向的博弈竞争,也要面临自上而下的考核监督。在此过程中,竞争动力与追责压力激增,最终导致基层“责任过载”局面。具体而言,一是政绩锦标赛诱发竞争动力激增变异。在压力型体制下,政绩锦标赛是我国独特的政治生态,呈现多层次官员纵向博弈与横向竞争的互动格局。官员若想获得晋升,必须保证在逐级竞争中胜出,这种内在的政治激励效果沿着科层链条自上而下不断被放大^[19],在现实场域中,政绩锦标赛所激发的“比超”竞争动力随着科层的下移而不断增强。此外,上下级政府常被视为政绩共同体,上级政府为在政绩锦标赛中优胜,出于反制大规模科层组织中因本位主义的力不胜任、自上而下监控失灵、执行能量逐层递减、自下而上信息反馈阻滞等弊端的目的^[20],常常按照“取法乎上,得乎其中”的逻辑,对任务目标、考核标准进行“加码”,并以责任传导为载体下传至基层,造成基层“责任过载”。二是刚性考评问责激发追责压力激增变异。在集权体制下,考评问责在客观上形成了上级政府基于“命令—服从”关系将治理任务发包于下级,依据既定的考评指标与标准,通过检查验收与过程监测对下级政府的治理行为和成果加以考核,并给予相应政治激励或追责问责。在制度实际运行中,考评问责强调结果导向,对治理行为与治理结果的刚性归因,将治理主体的“行为—结果(绩效)—责任”视为单一的因果关系,忽略了治理过程和其他治理主体以及所处环境的影响,片面地将结果绩效与激励奖惩相结合,其奖惩失衡、惩戒处置的刚性突出,“凡事皆考评,无事不追责”的问责泛化现象普遍存在,刚性考评问责对基层官员形成巨大追责压力。在此影响下,上级政府出于避责目的,难免出现片面理解“动员千万遍,不如问责一次”的含义以及以绩效考评代替指导与管理、以问责替代工作改进等现象^[21],进而导致基层“责任过载”。

(二) 动机异化: 高压高赏诱发避责与邀功理性

个体理性意旨个体基于“理性经济人”的利益—风险计算,在既定信息条件下追求满足自身利益最大化的行为^[28]。集体利益是集体中所有个体集体行动的结果,集体利益及行动的理性化程度取决于集体中所有个体行为的理性化程度,但集体中的理性个体往往会导致集体非理性行为,因为寻求自我利

益的理性个体不会自愿采取行动以实现集体共同利益,除非存在某些强制性或约束性手段^[29]。因此,考评问责作为一种外在的约束性规则,对基层干部基于个体理性而产生的集体非理性结果形成有效的规范和约束,以校正和克服基层治理中的不当行为。不过,面对“比超”竞争动力、高标准考评、高强度问责,当治理风险日益复杂并溢出基层政府实际权的化解范围时,在个体理性的驱使下,基层官员更倾向于关注个人与层级利益,计算在政绩考核、职位晋升、问责追责等方面的利益得损,与集体利益相冲突。进一步而言,基层官员动机异化与绩效考评问责“层层加码”有着深层复杂的关联性。一方面,主观上政绩观错位驱使官员内部动机异化,进而诱发“层层加码”。政绩是基层官员治理实效的主要表征,官员的政绩观对其治理行为起支配作用,因此,在“避责卸责”“贪功显绩”的错位政绩观之下,一些基层政府采取被动接受上级加码、根据自身政绩取向主动加码、与上级共谋加码等策略,确保责任压力向下级传导到位,以期按期保质完成任务。另一方面,客观上的利益风险失衡驱使官员动机异化,进而诱发“层层加码”。基层政府处于科层体系的终端,直接与群众打交道,基层治理具有复杂、烦琐、不可控等特点。当基层治理成果与高压的考评问责相挂钩,当治理风险超出基层的承受范围时,基层官员便自发地滋生异化动机,选择“层层加码”策略。此外,当前绩效考评中将群众满意度作为重要指标,但满意度指标受利益分配、个体差异等方面因素的共同影响,“测不准”问题普遍存在^[30],当“测不准”与刚性考评问责相挂钩时,面对考核结果不可控风险以及问责追责风险,基层便会自动“加码”,以更高标准、更严格的管制对下级加压。

(三) 监督受阻: 信息不对称引发“道德风险”

考评问责具有兼顾过程监督与激励约束的功能,及时有效、准确完整地获取治理主体在治理全过程中的行为信息、绩效信息和证据,不仅是确保考评问责取得应有效果的前提,更是确保上级决策或政策意图是否贯彻落实、下级是否有效承担和履行主体责任的关键。“信息不对称”与“利益不一致”是委托人与代理人间的固有难题,不可避免会引发“道德风险”,即代理人为谋求自身效用最大化所作出的损害委托人利益的行为^[31]。在理论上,人民将公共权

力委托给政府,政府将权力分解给基层,基层是重要的权力实施者,当上级政府和群众因信息不对称而监督受阻时,必然引发对基层监督的“层层加码”。具体表现:一是上下政府间的信息不对称引发“加码”。在科层组织中,上级政府往往处于信息上的劣势,难以全面准确地掌握基层政府的具体执行情况,并随着行政链条的延长,上下级政府间的信息传递模糊与低效愈发显著。尽管上级政府通过痕迹管理、责任清单、信息技术等手段强化监督,但由于上下级间信息不透明,上级还是难以对下级的治理行为作出及时准确的识别,信息获取的不便性为基层借“层层加码”而谋利提供了便利。二是群众与政府间的信息不对称引发“加码”。强化社会监督是纠正信息不对称引发的治理行为偏差的有效途径。当前,尽管政府信息公开制度和政务数据通报制度不断完善,信访举报渠道不断丰富,但社会监督仍为“监督短板”,公众的信息劣势地位仍较为突出。群众是基层治理成效最直接的检验者,“层层加码”行为最终损害群众的利益诉求,但囿于社会问责技术不健全、社会监督受阻等方面因素,群众对基层政府及官员的监督问责难以达到应有效果,为基层“层层加码”提供了一定程度的空间。

(四)技术局限:制度设计缺陷催生考评问责异化

科学合理的制度设计是制度效能发挥的前提,实践中存在因技术局限导致制度设计存在弊端,进而催生考评问责“层层加码”的异化现象。具体而言:一是绩效考评体系设计缺陷。上级政府往往以明晰的数量指标来衡量下级政府的治理成效,但由于量化指标有限性与治理任务模糊性之间的矛盾,指标以偏概全、缺乏代表性问题普遍。同时,基层官员为争夺上级政府的注意力,往往将自身努力灌注于数量指标中,不断对其“加码”,进而减少对其他指标的投入,造成目标间的相互耗损或排斥。此外,强调数量指标的绩效考评大多是机械的、自上而下的“达标式”考评,通常关注行为结果而无法对下级的具体行为进行有效监控,从而为考评问责异化提供空间。二是考核问责周期设计缺陷。考核评价与督查问责是推动决策贯彻落实的重要手段,有助于上级对下级政府的监督、控制与纠偏。现实中普遍存在名目繁多、频率过高、多头重复的泛滥化考评问责现象,对基层形成“超限效应”,加重基层负荷,也为

考评问责“加码”的异化行为提供了载体。三是问责强度设定弊端。问责作为工具手段,应服务于“人民至上”的价值理性的实现。在现实场景中,上级以不断“加码”的问责力度,辅助“一票否决”“就地免职”等高压问责手段,不断拔高对下级的问责强度,极有可能因问责压力超出个人承受能力而引致下级产生避责动机,如此必然损害问责成效。

五、“层层加码”的破解路径

“层层加码”是推进基层治理现代化的“拦路虎”,既不利于夯实国家的治理根基,也无助于提升群众的获得感、幸福感、安全感。破解考评问责“层层加码”具有现实的紧迫性,其路径涉及政绩观、权责边界、容错机制、社会监督等多个维度。

首先,科学平衡激励与问责的关系,扭转错位政绩观。错位政绩观是“滋生层层加码的温床”,基层政府被动加码、主动加码、共谋加码之风盛行,与基层官员趋利避害的异化动机以及激励与问责机制失衡紧密相连。对此,一方面应通过专题教育培育基层官员责任意识、奉献意识、担当精神,引导其树立正确的政绩观,始终坚持以人民为中心、为人民服务的初衷与使命,纠正其为博取自身及所在层级的政绩而超限度“层层加码”的错误行为;另一方面,建立更为合理的激励奖惩机制,强调正向激励与负向激励并重,矫正考评问责“重追责处罚、轻表彰奖励”,避免干部“无过即是功”的“为官之道”,纠正干部“唯上而不唯下”的错位政绩观。对于积极作为、真抓实干、讲求实效的干部要及时给予提拔或表彰。对于干部存在的问题要严肃问责追责,构筑干部不敢懈怠、不敢马虎的工作氛围,从思想上堵住虚假“政绩”的源头,使干部心存戒惧,遏制懒政怠政的负面影响。

其次,科学划分权责边界,提高考评问责的精度。清晰明确的权责边界既是履职尽责的根本,也是精准考评问责的前提。《中国共产党问责条例》明确指出,问责是指“追究失职失责党组织和领导干部的主体责任、监督责任、领导责任”。在现实中,因职能交叉重叠、权责范围不清,主体间所承担的具体责任难以明晰划分,问责对象模糊、问责精度不足的现象普遍存在,干部因责任划分模糊而被连带追责问责的情况仍较为突出。因此,破解问责泛化、简单化困境,应合理划分各级治理主体间的事权,依据具体事项,结合不同层级、部门与岗位间的特点,准确

区分上下级的权力与责任,分清上下级及不同主体在不同事项中的权责与角色,并通过法律、制度予以明确,保持其稳定与连贯性。在各治理主体事权的基础上,探索建立合理划分治理主体的权责清单,按照权责一致原则明确各职能部门、各层级的权力边界与责任类型,逐级细化责任内容与归属,乃至精确至个人,而非一味依据属地原则划分事项及责任,避免基层干部扮演上级政府及部门推卸责任的“替罪羊”角色以及压力传导的“接盘侠”角色。

再次,正确处理问责与容错的关系,提升考评问责效力。在社会治理实践中,风险与挑战相互交织,决策和工作失误难以避免,必须正确处理问责与容错之间的关系。一方面进一步细化容错清单,确立容错的区分标准与分析框架,对错误的边界范围或尺度标准作出合理清晰界定,细化容错的条件、主体、范围、方式、情形、程序等要件,划清“可容”与“不可容”的界限。另一方面,加强容错机制与考评问责的衔接互动。基于二者间呈现辩证统一关系,即二者分别从积极与消极层面共同推动公共权力的规范运行^[32],应从“严管与厚爱结合”的辩证思维出发,构建弥补考评问责局限性的容错机制,防止容错免责随意的考评问责机制,谋求二者平衡。此外,还应优化救济保障机制。由于当前基层考评问责倾向于以“惩罚”归责,强调解释、辩护等标本兼治的说明机制较为薄弱,难免因信息错位、沟通不当等因素的局限及阻碍导致结果失真、问责不当,因此,借助救济保障机制来弥补制度漏洞显得尤为重要。应建立完善的申诉与沟通渠道,给予问责对象陈述申辩的机会,以减少因信息不对称或不可控因素所造成的误差而引发的“误伤”,保护与尊重干部的合法权益,保护干部的创新性、积极性与主动性。

最后,健全社会问责监督机制,以社会权力约束政府权力。我国一切权力属于人民,人民有权监督政府机构权力的行使与运行,公众具有对政府及其官员行为的知情权以及失责或卸责行为的追责权^[33]。人民作为外部问责主体,发起社会问责具有合法性与合理性,能有效约束政府权力、提升国家治理绩效、切实维护人民利益。受传统文化的影响,我国社会主体的空间较小,加之政府与社会之间缺乏有效的沟通机制,导致社会主体缺位或“失语”,难以发挥约束与监督作用,也就谈不上严格意义的社会

问责。对此,应健全社会问责机制,提升社会问责效力,以人民权利约束政府权力。一方面要进一步提高地方政府运行的公开透明度。政府信息获取的真实性、时效性与易得性是社会问责的基础,应通过多元渠道主动向社会公开政府信息,确保公众能随时查询、持续跟踪、全面知晓,纠正“报喜不报忧”“虚假信息”等不良风气,减少社会与政府之间的信息不对称。另一方面,要进一步完善社会问责途径。畅通社会民意表达渠道是提高社会问责效力的关键,应建立政府与社会之间制度化的长效沟通机制、问责启动机制以及明确的问责依据等,确保问责启动程序、问责依据与问责标准等内容统一和明确,保障社会问责的公正、公平。

六、结语

“层层加码”作为治理场域中独具特色的行政现象,是基层官员在复杂外在因素与自身内在动机共同作用下的行为反应。本文以推动基层治理绩效最大化为目的,基于目标管理理论及行动者动机视角,构建“外在因素—内部动机—行为反应”框架,尝试剖析基层“层层加码”的发生机理、生成动因及破解路径。在压力型体制下,处于科层体制末梢的基层政府在“政绩锦标赛”所诱发的竞争动力与刚性考评问责所激发的追责压力的双重作用下,常陷入“责任过载”境地。当基层治理责任及治理风险溢出其实际权力的化解范围以及个人利益得失与集体利益相冲突时,官员内部动机极易发生异化,诱发邀功与避责理性。由于上下级政府间、群众与政府间的信息不对称,治理主体的行为信息、绩效信息等获取受限,上级监管与社会监督受阻引发“道德风险”。加之绩效考评体系、考核问责周期设计缺陷、问责强度设定弊端等技术局限,进一步影响制度效能的发挥。因此,在责任过载、监督受限、技术局限等多重因素的叠加作用下,基层官员为满足避责与邀功的异化动机,以基层考评问责为抓手而“层层加码”,并表现出被动加码、主动加码、共谋加码等表象特征,产生背离“以人民为中心”的价值目标,违背基层减负增能的政策初衷,损害党和政府的形象及公信力,造成社会资源与行政成本的浪费等负效应。

当然,本文审视长期以来基层考评问责“加码—整治—再加码—再整治”的循环现象,对于基层考评问责“层层加码”发生机理的洞见、表象特征的总结

及破解路径的思考,仅立足纵向维度,未讨论横向职能部门间的“层层加码”现象。事实上,职能部门间的横向“加码”同样值得关注与探讨。辨析横纵两个维度“层层加码”的表象、成因等异同,对于全面、深入洞察其生成逻辑更具挑战性,也更加有助于寻求有效的破解路径,从而切实减轻基层负担,推进基层治理现代化。

注释:

①中央纪委国家监委公开通报十起加重基层负担的形式主义、官僚主义典型问题,包括某市总工会在印发关于建会入会目标任务时,未经调研及征求意见,将基层任务目标从“年底完成”大幅缩短至“6月30日完成任务的80%”;某市农业生态环境与资源保护站在农村户厕入户摸排中,对考核评估材料“加码”,要求基层上传户厕整改前后照片;某县政务服务管理局在推广应用“一部手机办事通”过程中,为片面追求考核加分,“加码”下达“2月内完成138万件”的不切实际的任务指标。参见:中央纪委国家监委网站(ccdi.gov.cn)。

参考文献:

- [1]唐任伍.形形色色的“层层加码”现象[J].人民论坛,2016,(21):12-15.
- [2]赵天航,原珂.刚性约束失灵与变异:公共政策“层层加码”现象再解释——以H省“控煤”政策为例[J].党政研究,2020,(3):111-119.
- [3]贾立政,陈阳波,魏爱云,等.表面态度坚决,实则缺少担当;表面大刀阔斧,实则脱离实际警惕“层层加码”背后的“层层注水”[J].人民论坛,2016,(21):10-11.
- [4]周雪光,练宏.中国政府的治理模式:一个“控制权”理论[J].社会学研究,2012,(5):69-93+243.
- [5]胡晓东.上下级政府间的督考权:边界与规范——探寻我国基层负担背后的深层原因[J].北京行政学院学报,2021,(5):46-55.
- [6]马亮.目标治国、绩效差距与政府行为:研究述评与理论展望[J].公共管理与政策评论,2017,(2):77-91.
- [7]陈辉,陈晓军.内容形式化与形式内容化:精准扶贫工作形式主义的生成机制与深层根源[J].中国农村观察,2019,(3):52-63.
- [8]李倩.政府绩效评估何以催生基层繁文缛节负担?——基于多层级治理视角[J].中国行政管理,2022,(7):63-72.
- [9]周志忍.西方发达国家是否也存在“层层加码”[J].人民论坛,2016,(21):25-27.
- [10]盛明科,刘勇.基层治理疲态的生成逻辑——基于控制权的分析视角[J].学术月刊,2023,(4):114-126.
- [11]贡杰.政府治理中“层层加码”现象的深层原因[J].人民论坛,2016,(21):22-24.
- [12]李政,刘丰硕.“层层加码”与城市创新——基于省市两级经济增长目标差异的实证分析[J].吉林大学社会科学学报,2022,(1):127-137+237.
- [13]谢志强,姜飞云.“层层加码”的滋生土壤与助推器[J].人民论坛,2016,(21):16-19.
- [14]郑方辉,曹小华.政府绩效考评的法规体系及其法制化[J].深圳大学学报:人文社会科学版,2016,(2):57-64.
- [15]Peter F Drucker. The Practice of Management[M]. New York: Harper Press, 1954.
- [16]George S Odiorne. Management by Objectives: A System of Managerial Leadership[M]. Marshfield, Massachusetts: Pitman Press, 1965: 26.
- [17]Harry H Levinson. Management by Objectives: A Critique[J]. Training and Development Journal, 1972, 26(4): 410-425.
- [18]杨宝剑,杨宝利.委托代理视角下政府间纵向竞争机制与行为研究[J].中央财经大学学报,2013,(2):1-6+13.
- [19]周黎安.中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J].经济研究,2007,(7):36-50.
- [20]杨雪冬.压力型体制:一个概念的简明史[J].社会科学,2012,(11):4-12.
- [21]十八大以来重要文献选编:上[M].北京:中央文献出版社,2004:92.
- [22]蒋来用.“问责异化”的形成与矫正机制研究[J].河南社会科学,2019,(7):2-10.
- [23]张书涛.控权论视角下政府绩效问责的有效治理路径[J].浙江工商大学学报,2022,(5):156-164.
- [24]唐铁汉.提高政府公信力建设信用政府[J].中国行政管理,2005,(3):8-10.
- [25]周少来.“层层加码”的隐形机制及其政治成本[J].人民论坛,2016,(21):21-22.
- [26]李辉.层层加码:反科层组织执行衰减的一种策略[J].中国行政管理,2022,(4):89-94.
- [27]吴建南,阎波.政府绩效:理论诠释、实践分析与行动策略[J].西安交通大学学报:社会科学版,2004,(3):151-171+186.
- [28]盛明科,杨可鑫.干部避责行为的生成机制与治理——基于决策冲突的分析框架[J].江苏行政学院学报,2021,(4):110-117.
- [29]唐任伍,刘立潇.行政管理过程中个体理性与集体理性冲突研究[J].中国行政管理,2013,(6):12-15.
- [30]李贵鲜.公共行政概论[M].北京:人民出版社,2002:165.
- [31]阮爱莺.公共权力委托代理机制与官员道德风险的防范[J].理论探索,2004,(6):110-111.
- [32]陈朋.大数据时代政府治理何以转型[J].中共中央党校(国家行政学院)学报,2019,(6):25-30.
- [33]韩志明.公民问责的行动模式及其要素分析[J].中州学刊,2010,(1):13-17.