

工作指标量化:多中心工作背景下 乡镇政府的高强度动员及其困境

杜 姣

【摘要】近年来,随着国家能力的增强,国家在乡村设置了多重治理目标,由此型构出基层的多中心工作格局。面对多中心工作压力,工作指标全面量化不仅是上级考核下级的重要制度工具,而且已经越来越成为乡镇政府实现乡镇内部工作人员高强度动员的重要手段。工作指标的全面量化主要表现为完成结果可量化工作指标的结果量化和过程量化,以及完成结果不可量化工作指标的过程量化。乡镇借助量化工作指标所内含的工作任务的可计算性、可分解性以及可比较性,充分启动责任到人、结账督办以及面子激励等机制来实现对乡镇工作人员的高强度动员,提升工作任务的执行效率。然而,此种依靠工作任务指标量化的动员方式同样引发了乡镇的过度动员与超负荷运转,以及形式主义滋生和基层政权悬浮等困境。要破解这一困境,需要改变基层政府的多中心工作格局,保持基层治理的简约状态,减轻基层负担,同时赋予基层政府一定的自主治理空间,增强基层政府的社会回应性。

【关键词】多中心工作;乡镇治理;乡镇动员;指标量化;高强度动员

【作者简介】杜姣,武汉大学政治与公共管理学院。

【原文出处】《暨南学报》:哲学社会科学版(广州),2024.7.75~87

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“乡村振兴战略背景下乡村治理中的精英流失及其应对机制构建研究”(19CSH007)。

一、问题的提出

在中国政府的体制架构下,“贯彻执行上级政府的各项政策指令是基层政府的一个重要内容”^①。作为我国最低的政府治理层级,乡镇政府处于与乡村社会打交道的结点位置,其自我动员能力直接关系到上级政策与指令的贯彻与执行程度,进而影响国家在乡村社会治理目标的实现。通过对既有文献梳理可发现,针对包括乡镇政府在内的政府动员问题大致存在两种研究面向:一是制度主义研究面向;二是机制主义研究面向。

在制度主义研究面向中,学者们重点从中国政府内部设置的诸多制度中发掘激励与动员政府人员

服从和执行上级政府指令的相关要素,并尝试对这种制度要素进行学理化提炼与分析,形成了晋升锦标赛体制、压力型体制、目标管理责任制、行政发包制以及权责利不对称体制等解释范式。

持晋升锦标赛体制观点的学者认为,在中国的政治体制中,上级官员对下级官员的任命与提拔具有决定权。以此为基础,上级政府会根据需要设定对下级政府的主要考核指标,各级地方主官围绕上级设定的主要考核指标展开以晋升提拔为目标的强烈竞争。^②比如周黎安就认为从20世纪80年代开始的地方官员围绕GDP增长而进行的“晋升锦标赛”模式是理解政府激励的关键线索之一。^③有学者则认

为地方政府对上级政府任务的强回应性以及上级政府对下级政府的强动员性主要源于中国所形成的压力型体制^④,即各级地方党政组织为了实现经济赶超和其他目标,往往会将相关任务及其指标层层分解与加码,并附带高强度的物质与政治上的奖惩体系^⑤。以压力型体制为基础,有学者对中国政府上下级的管理关系进行了更深一步研究,认为中国政府体制内部内涵有“目标管理责任制”这一制度形式,地方政府为了完成其发展目标,将当年的发展目标细化分解,并与下级签订目标责任书,要求下级政府如期完成各项指标,并严格进行考核,奖优罚劣。^⑥以至于有学者将目标管理责任制视为中国国家治理体系的重要组成部分,其通过层层下达考核目标并强化官员的激励和压力来保证政策的执行。^⑦

行政发包制则通过行政权在发包方与承包方之间的有效分配,赋予承包方较强的执行权和自由裁量权,并辅以剩余索取权,由此实现发包方对承包方的强激励效果^⑧。周雪光基于控制权理论,进一步指出行政发包制是典型的分权模式,它意味着地方政府有较强的自主性和积极性。^⑨还有学者认为责任向下分配、权利往上保留的权责利不对称体制有效调动了地方的积极性,使地方为了避祸而积极想办法,这些办法解决了国家治理中的很多几乎是不可能解决的问题,中国因此获得经济发展的奇迹。^⑩

在机制主义研究面向中,学者们主要从基层政府在不改变既有的体制、制度架构的基础上,进行相关治理机制调整的角度来透视基层政府动员能力与治理能力的提升密码。在他们看来,地方政府通过治理机制的调整实现对乡镇既有的人、财、物的整合利用,提升基层政府动员能力与治理能力,强化基层政府执行上级政策与任务的能力。较之于体制与制

度设置,机制调整更具有灵活性。

杨华通过实地调查发现,在乡镇面临上级党委政府及业务部门下达的大量治理任务的情况下,如果乡镇完全按照机构、编制和岗位的设置运行,则根本无法有效完成上级交办的任务,因此必须对现有的人力、物力、财力、政策、机构等资源最大化利用,通过机制创新对现有体制资源重新整合,实现人与事务、体制资源与社会需求的最佳结合。^⑪田先红认为乡镇副职领导下沉治理机制、片线结合治理机制、农村管区治理机制的探索就是乡镇治理机制创新的一个重要表现,较好地处理了乡镇治理的适应性问题。^⑫杜鹏甚至将部分地区乡镇管区制度的探索视为一种制度化的动员型结构,该结构重塑了乡镇行政体制和整合了乡镇治理资源,极大增强了乡镇治理的有效性。^⑬易卓发现乡镇政府推动“组线治理”改革实践,通过划分组线设置、配备组线干部、包干组线责任和激励组线动员,再造了乡镇科层体制的权力运行模式,对行政资源进行常态化激活,极大提升了乡镇治理能力。^⑭

既有研究极大丰富了对地方政府动员问题的认识,且颇具启发性。只是上述研究所呈现的政府动员制度以及动员机制主要适用于常态化的治理情境,即单中心工作任务或只有有限中心工作任务的情境,而无法应对当前地方政府普遍面临的多中心工作任务情境。治理情境的转变意味着地方政府需要撬动既有的体制机制资源来实现对乡镇工作人员的全方位动员。具体而言,在多中心工作任务情境下,上级政府越来越倾向于通过建立细密的量化指标体系^⑮,实现对下属政府层级的考核。并且,此种将工作指标量化的考核方式贯穿于各个政府层级。一般情况下,上级政府主要是按照“五年规划”和年度政府工作报告等要求确定任务和目标,中层政府负责任务和目标的分解和转达,下级政府按照上级

政府的目标和任务进行进一步的分解、细化和落实。^⑥对作为最低层级政府的乡镇政府而言,将工作指标进一步细化量化不仅是对上级政府指标化考核目标的细化分解,同时也是实现乡镇工作人员内部动员的重要方式和手段,最终实现上级下达的多中心工作任务的有效完成。鉴于此,结合实地调查经验,本文将着力探讨在多中心工作任务的治理情境下,作为一种动员方式的工作指标量化在乡镇治理中的逻辑表现,剖析这种深度依赖工作指标量化的动员方式可能存在的治理隐患,并尝试提出破解方案,助推国家治理目标在乡村社会的实现。

近年来,中国乡村基层治理发生了令人瞩目的变化。随着精准扶贫以及乡村振兴战略的提出与实施,国家对乡村社会不再是底线介入,而是赋予乡村社会更多的目标与要求,并呈现出顶格管理^⑦的态势,包括乡镇政府在内的各级地方政府都处于“多中心工作”局面^⑧。乡镇政府更是陷入超负荷治理状态^⑨,这在资源比较匮乏的乡镇表现得尤为突出。2023年7月,笔者与笔者所在研究团队在中部W镇^⑩开展了为期20天的实地调研,并对该镇政府的运作逻辑做了重点考察。该镇镇域面积为202平方千米,户籍人口4.5万人,常住人口2.9万人,耕地面积近19万亩,林地面积1.95万亩,水域及水利设施用地共计4.48万亩,农业是该镇的支柱产业。W镇属于农业型乡镇,具备中西部地区乡镇的典型特征,乡镇整体资源比较匮乏,几乎全靠上级转移支付保持乡镇的基本运转。在多中心工作任务情境下,W镇政府的运作与动员逻辑在一定程度上体现了广泛存在于中西部地区的大量资源匮乏型乡镇治理的一般逻辑。

二、乡镇工作指标的全面量化

将工作任务指标化,实行指标化管理是上级考

核下级完成工作任务情况的重要制度工具。总体上看,从量化程度上而言,工作任务可以划分为量化性任务和非量化性任务。^⑪与之相应,这些工作指标也大致可分为两类:一是“量化指标”,一是“非量化指标”。量化指标是指那些用数字加以明确规定、并能对任务完成情况予以清晰评估的任务指标。非量化指标是指无法用数字予以清晰规定,或者难以量化和评估完成情况的那些指标。^⑫一般来说,由于量化指标具有清晰性与简化性,因此量化指标的落实通常更具有刚性特征。也因此,上级通常会将需要重点完成的硬性任务或是中心工作任务指标量化,以强化下级的重视程度。然而,在当前多中心工作任务的治理情境下,很多完成情况可以量化以及完成情况不可量化的工作任务几乎都被吸纳到中心工作任务的范畴中,以至于乡镇基层干部普遍反映,“如今,没有哪项工作最重要,而是各项工作都重要”。为了有效推动多项中心工作任务地完成,工作任务指标全面量化不仅是上级考核下级的重要制度工具,而且已经越来越成为乡镇政府实现对乡镇工作人员强力动员的方式和手段,以确保上级工作任务的有效完成。具体而言,在W镇,乡镇工作指标的全面量化主要表现为完成结果可量化工作指标的结果量化和过程量化,以及完成结果不可量化工作指标的过程量化。

(一)完成结果可量化工作指标的结果量化和过程量化

在基层治理中,上级下达的任务有大量是比较客观的事务。这类事务的完成结果具有很强的可计算性,很容易得到有效监督和评估。有学者将这类任务称为“数量型任务”。^⑬对乡镇政府而言,在早期,比较有代表性的数量型任务主要有两项,即农业税的收取工作(俗称“要钱”)和计划生育工作(俗称“要命”)。这两项工作任务的完成结果都具有很强

的数量化特征,比如农业税的收取工作,一年要完成多少钱或多少粮的上交任务都是可以明确确定的,上级可根据田亩数量与人口数量来进行评估计算。同样,计划生育工作也是如此,有没有超生,以及超生了多少,这很容易掌握和统计,任务完成结果的衡量具有很强的精确性。因此,针对数量型任务,上级往往多采取结果管理方式,将这类工作指标量化为具体的任务数字,上级对下级的考核与奖惩,则以下级完成的任务数量为标准。其中,涉及发展的各类经济指标是结果量化管理在经济领域的重要体现。

然而,针对“数量型任务”,与早期单纯的结果管理导向不同,当前不仅强调最终要完成的任务指标数量,而且强调对任务完成的过程化管理。在基层治理中,则表现为对“数量型任务”的结果量化和过程量化。对乡镇政府而言,完成结果可量化工作指标的结果量化和过程量化不仅是源自上级政府的要求,同时也成为乡镇工作人员内部动员的重要方式,以保证这类工作任务的有序推进。

当前W镇有很多来自上级的数量型任务,且都是中心工作。一般来说,中心工作都是特别重大的治理任务,一旦下达后,下属各级政府就必须保质保量,甚至超值超量完成,否则就会被政治问责。从W镇的情况来看,一方面这类工作的完成要求都精确到了具体数字,工作完成的结果要求已全面量化;另一方面这类工作的完成过程也实现了量化。其中,完成过程的量化主要有两点表现:一是根据工作性质以及紧急程度,每项工作任务都设置了具体的完成时限要求,比如一个月、一个季度乃至一年。并且,在“数量型任务”落实的过程中,作为最终执行主体的乡镇政府还会进一步细化时间节点,拟定相应时间节点需要完成的任务数量。二是工作人员需要将工作任务的落实过程用文本、表格、图片及其他可视化的材料给呈现出来,乡镇政府通过痕迹管理实

现工作任务执行与落实过程的可计量性。比较有代表性的工作任务有耕地流出整改、危房整治、燃气整改、宫颈癌筛查等。以燃气整改工作为例,从结果量化维度来看,结合上级政府的要求,根据W镇政府的前期摸排,该镇居民需要安装三件套(包括报警器、自闭阀、不超过两米的波纹管)的燃气罐大约有1.3万个,且必须在2023年12月底全部整改到位。从过程量化维度来看,该镇一方面明确了各个时间节点的工作任务指标,比如要求在2023年7月15日之前,需完成全镇所有工商户、快餐店等经营性单位的天然气三件套安装工作;另一方面乡镇工作人员还需通过照片、视频、工作日志等将燃气整改的过程记录下来,并具体量化到每个整改场景需拍摄几张照片和多少时长的视频。

(二)完成结果不可量化工作指标的过程量化

上级下达的任务中除了有部分是属于完成结果以及完成情况可以量化的数量型任务外,还有大量是属于完成情况或完成结果无法通过客观的量化指标来衡量的任务。在早期,上级对这类工作任务完成情况的评价和打分主要是依托主观判断。这也在一定程度上说明,上级在评价与打分的过程中具有较大的自由裁量空间,也为被考核对象通过人情关系进行活动提供了可能。^②因此,在结果管理导向下,这部分工作的完成情况很难被客观评估。这在某种程度上也意味着那些不易观测产出和结果的工作任务往往很难得到下级的重视,进而被下级所应付,即便这类工作任务已经被确定为中心工作。有研究发现,相比于已经全面实现量化评估的经济发展类指标,公共服务职能指标的量化程度就相当低。^③此外,诸如党建以及各类社会事业工作都属于完成结果较难量化的工作内容。

近年来,伴随国家能力的增强,涉农资源越来越多地向农村输入,各种为民服务工作不断被生产出

来。由于这些为民服务事项都是以中央政府的名义下达,因此具体到乡镇基层,这些为民服务事项都带有突出的中心工作特征。为了保证这部分完成结果和完成情况无法量化的工作任务有序推开,这部分工作任务落实过程的量化举措同样成为乡镇政府进行工作人员内部动员的一种重要方式,进而使对这部分工作的评价与考核具有客观化的量化指标作为基础。其中,实行痕迹管理是将工作任务执行与落实过程进行量化的重要手段。在治理实践中,工作人员需要将工作任务的落实过程用文本、表格、图片及其他可视化的材料给呈现出来。乡镇政府便通过痕迹管理实现工作任务执行与落实过程的可计量性。

在W镇,为了确保地方稳定,防止精神病患者肇事肇祸,结合上级政府规定,该镇要求相关乡镇工作人员及村干部要对精神病患者家庭进行常规性走访。乡镇主要领导对该项工作完成情况所采取的重要考核标准就是落实该项工作的单位及个人有没有及时撰写走访日志,以及所撰写走访日志的篇幅。走访日志中,需要写明具体的走访时间和走访内容,还要有走访照片作配套证明。再比如,当地的党建活动以及面向妇女、儿童、老年人的各类服务工作。由于这些服务工作的效果很难得到客观化的衡量,乡镇政府根据上级政府的要求,进一步将相关单位及个人举办活动的次数,拍摄照片的多少,以及活动内容撰写的详细程度(包括字数)等作为评判该工作完成情况的衡量标准,将过程的数量化指标直接等同于结果的完成情况。完成结果不可量化工作指标的过程量化内涵有将工作过程等同于工作完成结果的底层逻辑。

三、乡镇工作指标量化与乡镇高强度动员的内在机理

多中心工作格局需要基层政府采用一种超越普

通动员的高强度动员机制。对于治理资源普遍比较匮乏的中西部地区乡镇而言,采用一种较少依赖物质治理资源就能实现对基层干部高强度动员的机制显得更为迫切与重要。工作指标全面量化不仅是上级对下级进行考核的重要制度工具,而且已经越来越成为乡镇政府实现乡镇工作人员高强度动员的重要方式。这种动员方式的本质是实现政府行政与政治双重压力的持续在场,从而将乡镇工作人员全方位地吸纳到多中心工作的任务体系中。具体而言,乡镇工作指标量化主要包含有以下动员机理。

(一)工作任务的可分解性与责任到人

作为一种对乡镇工作人员的动员方式,在工作指标的全面量化中,不论是完成结果的量化,还是执行过程的量化,其实都意味着工作任务具有可分解性。工作任务的可分解性是指可以对相关工作任务进行有效分解,并精准下达给下级单位和个人。对执行工作任务的单位和个人而言,被分解的工作任务类似于一份工作清单,相应的单位和个人都能在其中比较精准地明确各自的责任。一般来说,工作任务的可分解性包括两重逻辑:一是将量化的工作指标层层分解,确定每项工作的实施期限以及完成期限。这种分解可具体到每年、每季度、每月、每周乃至每天。二是将量化的工作指标落实到具体的单位与个人,实现工作责任的精准定位,甚至是责任到人。

W镇通过型构和激活乡镇的片线结合机制实现工作任务的量化指标向下级的有序分派,强化责任主体,落实工作任务的主体责任。具体而言,片线机制中的“片”是指除却乡镇主要领导之外的其他班子成员的包片,“线”是指乡镇政府的各种内设条线机构。

在W镇,除却乡镇主要领导之外的其他班子成

员都有包村任务。除去乡镇党委书记和镇长两位主要领导外,该镇在职的班子成员共计8名。W镇由19个村委会和2个居委会组成,该镇的每个班子成员都会包2~3个村(居),每2~3个村(居)属于一个片区,班子成员是包村领导。包村领导下面还有包村干部,包村干部由各条线部门的行政编工作人员担任,每个行政编工作人员都包1个村。W镇行政编工作人员有30多个,平均每个行政村有1~2名包村干部。从责任范畴的角度来说,包村领导对其所包片区的所有事项都负有主要责任,各包村干部对其所包村的所有事项都有连带责任。包村领导和包村干部对各项需要在其所在片(村)落实的工作任务指标的完成情况承担主体责任。“线”,即乡镇政府的各种内设条线机构,主要负责职责划分相对比较清晰且专业化程度较高的工作。针对专业条线的工作,W镇也形成了从乡镇分管领导,到各科室部门负责人,再到科室部门一般工作人员的责任传导机制。乡镇分管领导、各科室部门负责人以及一般工作人员都被捆绑在一个责任系统中,实行责任连带。比如农业条线上的工作主要沿着分管农业的乡镇党委副书记,再到农办主任,然后到农办其他一般工作人员这样一种责任传递体系展开。相应专业条线工作任务指标的落实责任便具体到了相应条线的分管领导与工作人员,实现了责任到人。

因此,W镇在工作任务指标已经量化分解的基础上,通过片线结合的工作机制,确保了每项工作任务都能找到具体的责任主体,并高度内化为深层的个体责任。^⑨将量化的指标任务落实到人,达到行政与政治双重压力向具体个人身上的直接传递,由此对该个人形成一种强大的责任激励,进而实现对乡镇工作人员的深度动员,提升乡镇工作任务的执行效力。

(二)工作任务的可计算性与结账督办

在多中心工作格局下,乡镇政府面临治理资源匮乏而任务激增的处境,致使其不得不将工作任务指标量化作为一种重要的动员方式,实现对乡镇工作人员的反复调动。指标量化使乡镇工作任务具有可计算性,从而可对工作任务的完成情况进行精确的数据统计。乡镇政府亦可借助数据统计达到对乡镇工作人员的权威控制,从而确保其对乡镇工作人员的权威支配,进而实现对乡镇工作人员的高强度动员目标。这是因为以工作任务的可计算性为基础,结账与督办两种治理工具能比较恰当有效地发挥作用,从而有助于工作任务的落实。

结账是指乡镇相关负责人在一定的时间周期结束之时对分派工作任务的完成情况进行梳理与总结。其中,量化的工作指标数据构成结账的基本依据。在W镇,根据结账的对象与主体,大致包括以下三种类型的结账:一是乡镇主要领导对班子成员的结账;二是乡镇主要领导对包村干部的结账;三是乡镇主要领导对各部门负责人的结账。对班子成员的结账主要是采取党委会和专题会的形式,班子成员的工作完成情况以及会上的讨论状况都会记录在案,同时这也可作为后期纪委追查的证据。对包村干部和各部门负责人的结账主要是在周一例会或是周四夜学的时候,乡镇领导会随机抽查相应的干部,并有针对性地询问相关工作的开展情况。比如针对农村厕所改造工作,乡镇领导会询问包村干部及相关部门负责人的具体工作量,并要求他们对具体的工作内容做详细描述。

督办则是一种管理方式,它是指上级对下属工作的监督和指导,对未达成预期目标的事项进行督促和追踪,以达到更快的组织运转和更迅速的工作完成效率。因此,督办是一种非常重要的管理方式,可以有效提高组织的效率和绩效。需要提出的是,

结账与督办并不是两种独立的工作推动与落实方式,而是存在一定的关联,具体体现在上级对下属的工作完成情况的结账结果往往型构了上级督办的方式、重点与方向。根据对乡镇工作结账情况的掌握,乡镇政府会进一步确定督办工作的重点与方向,特别是会根据各项工作任务完成情况、推动的难度等等各种因素来评估具体的督办方式。从实践经验来看,比较常见的督办方式主要有开会督办、现场督办、纪委督办等。开会督办主要是对工作进行调度,包括周调度、月调度,相关领导在调度会上对相应工作作出安排、部署,明确工作重点与方向。

工作任务指标量化为乡镇政府进行结账以及有重点、有方向的督办提供了客观依据。乡镇政府通过对工作任务完成情况定时与不定时的结账以及督办,可对工作任务实现比较严格的进度管理。以量化的工作任务指标为基础,为了进一步压实责任、把控进度,W镇政府及相关部门几乎每周甚至每日都会制定精细的工作进度表,并要求负责单位及个人每日汇报,以推动工作任务的高效完成。

(三)工作任务的可比较性与面子激励

工作任务指标的量化使相关单位及个人的工作任务完成情况具备了可比较性。这种可比较性为实现单位及个人之间的相对绩效考核提供了可能。以比较为基础的相对绩效考核机制,通常具有以下优势:一是上级无须开展一对一考核,只需进行客观比较就能较为精准地判断下级工作任务的完成情况;二是由于下级所面临的都是相似的体制与资源环境,因此通过比较也能清晰地识别出下级基于噪音信息的讨价还价;三是对工作任务完成情况的比较,也能较好地削弱上级的主观评价或随意行为,增强下级对上级的信任^②。以工作任务的可比较性为基础,上级尤其可以借助排名机制实现对相关单位与

个人的动员。

W镇便借助量化的工作指标具有可比较性这一典型特征,利用排名控制的方式实现对下级以面子激励为基础的高强度动员。比如每隔一定的时间周期,乡镇主要领导会在微信群中对相关工作的开展情况进行阶段性梳理和总结,并就工作任务的完成情况展开排名,以对相关单位及工作人员施加行政压力。从排名的周期来看,根据工作任务的重要与紧急程度,可分为日排名、周排名、月排名、季度排名等等。根据工作任务的性质,可分为单项工作排名和综合工作排名。排名结果通常会及时在微信工作群中公布,对于特别重要的事项,还会在大会上公布,甚至是以红头文件的形式公布。工作排在第一名的单位或个人作经验交流发言,排名在后三位的单位或个人则需要在大会上作表态发言,并接受乡镇主要领导的训话与批评。

这种以排名为手段的相对绩效考核方式能够对相关单位及个人产生较大的威慑力。由于在乡镇中,借助组织、管理以及共同工作等日常化机制,乡镇干部之间都高度熟悉,属于熟人关系。乡镇政府则通过比较性的排名机制,在微信群以及面对面的大会中再造了内生于熟人关系的面子激励的实践场域。一般来说,人不仅是生物人,更是社会人,具有突出的社会性面向,面子便是人社会性面向的重要实践形式。正如W镇一位乡镇干部所说,“人都有一张脸面,排名在后三位,站在台子上作表态发言,丢不起这人”。因此,作表态发言是对相关单位及个人面子的极大折损,甚至在乡镇干部看来,在大会上作表态发言是最严厉,也是他们最在乎的惩罚方式。

四、工作指标量化动员引发的治理困境

当前,重要工作和中心工作任务的指标量化已经成为乡镇政府动员乡镇工作人员全方位参与工作

执行与落实过程的一种方式。在物质资源比较稀缺的约束性条件下,这种动员策略可以较好地推动各项重要工作与中心工作的完成,确保国家治理目标在乡村社会的落实。此种动员的本质是政治与行政压力的双重动员,即通过对量化后的工作任务进行严格的进度管控以及辅以其他工作策略和手段,实现政治压力与行政压力的持续在场,由此实现对乡镇工作人员的强力动员。然而,此种动员方式仍引发了系列治理困境,具体体现在以下方面。

(一)过度动员与乡镇的超负荷运转

我国大量乡镇都属于资源匮乏型乡镇,位于广大中西部地区的乡镇尤为如此,其具备的治理资源与治理能力有限。在人力资源方面,W镇政府的行政编人员30余人,事业编人员17人,他们构成了乡镇可供利用的常规人力资源。在繁重的多中心工作任务下,这些乡镇工作人员常常处于无暇应对与捉襟见肘的状态。在物质资源方面,一是乡镇本身就属于吃饭财政,难以为相关工作的开展配套足够的物质资源;二是上级政府在下达工作任务的过程中,也没有下放相应的物质资源。

工作任务指标的量化有助于乡镇政府对工作任务的完成情况实行严格的进度管理,但这也使乡镇政府对乡镇工作人员的动员呈现为一种过度动员特征。几乎所有的乡镇工作人员都被全方位地吸纳到工作任务中,乡镇工作人员的基本休息时间都难以保证,“5+2”“白+黑”更是成为乡镇工作人员的常态。由此,乡镇体制陷入了一种超负荷运转状态。当超负荷运转状态达到一定限度,特别是超出乡镇工作人员所能承受的工作强度的最高临界值时,其工作积极性就会降低。在以W镇为代表的广大中西部地区乡镇,治理资源的匮乏往往会更加强化其对量化指标动员方式的依赖,随之而来便是更严格的工作进度管理以及更加严厉与频繁的督办与问责。这反

而激化了乡镇工作人员的消极心理,以至于有乡镇领导反映,“乡镇工作任务过重,不仅要求的完成时间紧,而且要求的完成标准也高。如今,下面的干部也是我们推一下,他们就动一下,整体的积极性都不高,工作很难开展”。

整个乡镇都弥漫着乡镇工作人员对上级工作任务的抱怨与抵触情绪。越来越多的年轻人不愿驻守乡镇,面对上级交代的工作任务,不积极也不主动,而只是将乡镇作为职业生涯的跳板,并期待通过选拔、考试遴选等方式逃离基层。其他一般的乡镇领导干部、班子成员等普遍则抱有早点退居二线的想法。比如W镇分管国土的副镇长,1978年生,就表示,“干完这一届,我就不干了,退居二线,只求在这一届届满之前不要被处分”。该镇上一届宣传委员,1986年生,便在临近换届时主动申请离开乡镇班子成员岗位,最终被调到县里档案局做副局长。

(二)形式主义与基层政权悬浮

作为最低政府层级,责权利不匹配是乡镇政府普遍面临的处境,治理资源的匮乏是责权利不匹配结构形成的原因之一。在当前的多中心工作格局下,多项工作任务在乡镇同步铺开,上级对这些工作任务都提出了严格的完成时间、完成标准。面对多中心工作压力,工作任务的量化指标动员方式几乎将乡镇本就极为有限的治理资源(既包括物质资源,也包括人力资源)全都投向了这些中心工作当中。此外,量化指标动员方式往往伴随着对工作任务完成情况的严格进度追踪和管控,以至于从工作任务的下达,到监督执行,再到最后的验收考核都具有一套系统的流程。房宁将之形象地描述为“一些工作星期一布置,星期三检查,星期五督办,搞得下面疲于奔命”^⑧。这说明乡镇工作人员还需留置部分精力和资源,有时甚至是大部分精力和资源去应付程序,而真正运用到工作实质开展的精力和资源就更为有

限。这极易产生乡镇工作人员编造指标以及坐在屋里填表的行为,进而带来严重的形式主义后果。这种以痕迹主义为代表的形式主义尤其容易出现在那些完成结果无法量化而对完成过程进行量化的工作任务中,乡镇工作人员通过虚假填报各种报表、捏造相应照片以及文档材料应对上级对工作任务完成过程的检查,达到免责的目的。形式主义的留痕代替了实质的治理。

与之相应,基层政权悬浮于乡村社会之上,乡镇体制陷入空转,造成治理资源的内耗。这体现在几乎乡镇所有的人力资源、物质资源都投入上级下达的多项中心工作任务中,以至于乡镇政府很难有闲置的治理资源去回应乡村社会内生的治理需求。乡村社会内生治理需求迟迟无法得到满足,会极大恶化干群关系,也会造成乡村社会内部矛盾与纠纷的外溢与上移,进而威胁基层社会稳定,降低政府公信力。

五、总结与讨论

当前,中国基层治理正处于剧烈转型期,国家对乡村从之前的消极介入转向为积极治理,国家对乡村社会也从之前的选择性支配^②转变为全面性治理。在这种状况下,国家在乡村设置了多重治理目标,由此型构出基层的多中心工作格局。多中心工作任务对基层政府的治理能力,特别是自我动员能力提出了更高要求。较之于既有研究多是关注常态化治理情境下的政府动员制度以及动员机制,本文则将研究视域嵌入当前地方政府普遍面临的多中心工作情境,以具体个案经验为基础,集中探讨广泛存在于广大中西部地区的资源匮乏型乡镇的内部动员与运作逻辑,尤其是呈现除了作为上级对下级进行考核的制度工具之外,工作任务指标量化所具有的作为乡镇政府动员乡镇工作人员方式的实践机理,丰富和推进乡镇治理研究。

我国绝大多数乡镇,特别是中西部地区的乡镇,往往都面临着治理资源先天性匮乏的处境,这使得它们在承接落实上级工作任务的过程中表现出弱物质激励特征。也因此,这些乡镇通常需要撬动既有的体制机制资源实现对乡镇工作人员的全方位动员,以匹配上级政府下达的工作要求。其中,如上文所述,工作任务指标量化不仅是上级对下级进行考核的制度工具,而且也越来越成为乡镇政府动员乡镇工作人员的一种方式。借助量化后的工作任务指标所内含的工作任务的可计算性、可分解性以及可比较性,充分启动责任到人、结账督办以及面子激励等机制来实现对乡镇工作人员的高强度动员,提升工作任务的执行效率。此种动员实则是一种政治与行政动员,其通过构筑政治与行政压力持续在场的结构性环境,达到对乡镇工作人员的持续调动,并在一定程度确保了多中心工作任务的基本完成。

然而,此种依靠工作任务指标量化的动员方式同样会引发诸多困境,具体表现为乡镇的过度动员与超负荷运转困境,以及形式主义滋生和基层政权的悬浮困境。要破解这一困境,可从两方面着手:一是弱化国家及上级政府对基层政府的干预强度,改变基层政府的多中心工作格局,保持基层治理的简约形态,给基层政府减负;二是赋予基层政府一定的自主治理空间,尤其是赋予基层政府根据地方性治理需求灵活配置治理资源的空间,增强基层政府的社会回应性。只有如此,方能缓解当前基层政府所处的高强度动员状态,使之真正回归到以乡村社会需求为本位的治理逻辑中,推动乡村治理现代化目标的实现。

注释:

①周雪光:《基层政府间的“共谋现象”——一个政府行

为的制度逻辑》，《社会学研究》2008年第6期。

②周飞舟：《锦标赛体制》，《社会学研究》2009年第3期。

③周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

④荣敬本、崔之元等：《从压力型体制向民主合作体制的转变：县乡两级政治体制改革》，北京：中央编译出版社1998年版。

⑤杨雪冬：《压力型体制：一个概念的简明史》，《社会科学》2012年第11期。

⑥徐勇、黄辉祥：《目标责任制：行政主控型的乡村治理及绩效——以河南L乡为个案》，《学海》2002年第1期。

⑦黄冬娅：《压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例》，《政治学研究》2020年第6期。

⑧周黎安：《行政发包制》，《社会》2014年第6期。

⑨周雪光：《行政发包制与帝国逻辑：周黎安〈行政发包制〉读后感》，《社会》2014年第6期。

⑩贺雪峰：《行政体制中的责权利层级不对称问题》，《云南行政学院学报》2015年第4期。

⑪杨华：《“制造流动”：乡镇干部人事激励的一个新解释框架》，《探索》2020年第4期。

⑫田先红：《重塑激励：乡镇治理机制创新的结构与路径——基于湘、鲁、赣三省乡镇治理的比较分析》，《湖湘论坛》2021年第6期。

⑬杜鹏：《制度化动员型结构：乡镇有效治理的深层基础——基于“管区制度”的分析》，《云南行政学院学报》2017年第6期。

⑭易卓：《行政调适性：理解乡镇“组线治理”机制创新的一个分析视角——基于湖南省C镇的案例研究》，《经济社会体制比较》2022年第5期。

⑮仇叶：《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》，《政治学研究》2021年第1期。

⑯李利文：《软性公共行政任务的硬性操作——基层治理中痕迹主义兴起的一个解释框架》，《中国行政管理》2019年第11期。

⑰房宁：《“顶格管理”逼得基层搞形式主义》，《政工学刊》2021年第2期。

⑱仇叶：《行政权集中化配置与基层治理转型困境——以县域“多中心工作”模式为分析基础》，《政治学研究》2021年第1期。

⑲吕德文：《监督下乡与基层超负：基层治理合规化及其意外后果》，《公共管理与政策评论》2022年第1期。

⑳根据学术惯例，本文涉及地名皆为化名。

㉑李利文：《软性公共行政任务的硬性操作——基层治理中痕迹主义兴起的一个解释框架》，《中国行政管理》2019年第11期。

㉒王汉生、王一鸽：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》2009年第2期。

㉓王汉生、王一鸽：《目标管理责任制：农村基层政权的实践逻辑》，《社会学研究》2009年第2期。

㉔田先红：《“目标管理”与“政治评价”：县域官员二元评价体系研究》，《行政论坛》2022年第6期。

㉕黄冬娅：《压力传递与政策执行波动——以A省X产业政策执行为例》，《政治学研究》2020年第6期。

㉖谭英俊、梁秀丽：《新形势下乡镇“工作目标清单管理”优化研究——基于D镇的实证分析》，《传承》2019年第1期。

㉗周黎安：《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》，《经济研究》2007年第7期。

㉘房宁：《“顶格管理”逼得基层搞形式主义》，《政工学刊》2021年第2期。

㉙程同顺、邢西敬：《“中心工作”机制：乡镇运行模式的一种解读——基于L市辖区乡镇的分析》，《江苏行政学院学报》2018年第2期。