



从源头提高绩效:农村改革项目 执行中的预见性回应机制研究

李华胤

摘要:农村改革项目在进村入户实施中总会产生以政策内容解释、政策功用和改革成果应用为主要内容的文本性诉求。文本性诉求的回应性与改革项目绩效紧密关联。基层政府和干部基于文本性诉求的预判,通过治理性的回应行动可以提升农民参与和改革项目绩效。在理论上,这是一种基于诉求预判的预见性回应。预见性回应是基层政府和干部主动将隐藏的文本性诉求纳入政策执行议程并以有效的治理行动回应这一诉求的行为模式。预见性回应行为取决于基层政府和干部的诉求预见能力和回应能力,其提高改革项目绩效的价值在于从改革的源头探寻农民诉求并进行有效回应,在与农民的良性互动中推进改革项目。

关键词:农村改革项目;项目绩效;文本性诉求;预见性回应

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2023.0414

收稿日期:2023-02-15

基金项目:本文系国家社科基金青年项目“问责视角下新时代农民公共服务需求与精准回应研究”(21CZZ030)的阶段性研究成果。

作者简介:李华胤,男,湖北南漳人,华中师范大学政治学部、中国农村研究院副教授,研究方向为中国政治与农村基层治理,E-mail: lihuayin123@163.com。

增强基层政府的服务能力和回应能力是加强基层治理体系和治理能力现代化建设的重要内容。为了提高农村公共服务的现代化水平,地方政府积极运用互联网信息技术,开展了诸如互联网+政务服务、App 服务平台等数字化服务改革项目。这些改革项目在一定程度上提高了政府为农民提供公共服务的效率,但农民的参与性和使用率却存在较大的差异。旨在提高服务效力的改革项目只有在较高的治理绩效中才能实质性提升农村服务质量。与其他改革项目相比,农村信息化服务改革项目在进村实施中会自然产生一种针对改革项目本身的文本性诉求^①。这一类诉求具有隐藏性,极易被推进改革的主体(基层政府和干部)所轻视或忽视,使农民“知道改革但不理解、不会应用改革成果”,导致改革绩效较低。本文以 H 村在执行服务平台数字化改革项目(“一家亲”App)中的“文本性诉求—干部回应”为研究对象,探究二者与改革绩效之间的逻辑关系。

一 文献回顾与问题提出

基层政府和干部是推进改革项目的主体,负有提高改革项目绩效的责任,而提升改革项目绩效直接关系到基层政府的公信力。在农村改革项目落地实施的任何一个环节,通过调节或优化相关要素都会带来绩效的改进。对此,学术界形成了以下四类主要观点。

一是过程主义的绩效提升路径。政府绩效主要受到“价值取向、政府管理目标、行政管理体制、政府组织结构、政府人员素质、政府管理技术手段和财政体制”等要素的影响^②。增强政府治理过程中的农民参与、资源投

^①文本性诉求是指与改革项目、政策文本的理解、功能和应用等高度关联的群众诉求,是一种自源性诉求。农村改革项目、三农政策进村入户的过程中会产生这一类诉求。它的主要特点是非物质利益性、理解性、技术操作性、隐藏性、非正式表达性和客观存在性。

^②徐双敏《政府绩效的影响因素研究》,《行政论坛》2007年第6期,第10页。

人、多元协作效应等可以促使政府更关注项目实效。在农村改革项目执行中,乡镇政府和村庄要给予农民参与的机会,赋予农民公共责任感,以高质量的农民参与提升改革项目绩效。有研究发现,公众参与可以正向影响企业环境绩效,且这一关系在考虑政策冲击和进行工具变量等检验后仍稳健存在^①。此外,政府积极回应农民的诉求,可以形成“回应性参与”效应^②,从而在农民的参与和支持中提升改革效能。农村改革单元的选择也会影响改革绩效,“村民小组作为成员民主参与的实现单元,在改革中发挥着基础性的作用”^③。另外,从改革项目本身来看,改革项目在下乡中要破除条块分割体制导致的资源割裂、资源依赖、精英俘获以及形式主义等问题,发挥村级组织和农民的协同作用,强化利益动员和社会动员^④,进而才能增进治理绩效。

二是结果主义的绩效改进路径。通过对政府治理绩效开展纵向考评的问责和横向比较的激励,可以成为驱动政府改进绩效的内在动力。自上而下的问责制能够通过规范乡镇政府组织领导行为影响政府组织绩效^⑤。基于绩效结果的问责考评,通过绩效反馈使政府关注历史绩效和社会绩效,并在绩效差距中形成自我激励。直接来自上级政府的问责压力会促使街道或乡镇政府关注自身绩效并着力改善绩效^⑥。当然,上级政府通过政府横向之间的治理评比、排名和拉练,也会不同程度地刺激基层政府着力于改善绩效。

三是主观主义的绩效实现路径。基层官员作为改革项目的执行者,改革项目的绩效直接与其政治晋升挂钩。在锦标赛体制下,晋升锦标赛是中国政府官员的激励模式^⑦,是提高绩效的主要诱因。在脱贫锦标赛下,地方政府围绕脱贫指标开展横向竞争,在“强激励—强监控”治理情境下提升治理质量^⑧。地方官员的领导气质、责任认知以及自我期望等主观因素都会影响绩效。积极的官员往往会有较高度度的发展性责任认知,会自我激励选择高绩效的行动策略。领导高度重视不仅能够产生当期绩效,而且还能引起绩效叠加和转移,产生可持续绩效^⑨。总之,地方领导人的政绩观是改革项目绩效的重要影响要素之一。

四是管理主义的绩效控制路径。影响政府绩效的多种因素在作用过程上是一个“黑箱”,各种因素的关系错综复杂^⑩。对政府绩效实施全面科学管理可以有效把控政府治理中的不确定性和风险因素,进而提高绩效水平。绩效管理推进机制有助于提高政府执行力^⑪。对目标管理类、效能监察类、外部评价类等绩效管理工具的采用,有助于改善和提升政府绩效的不同方面^⑫。换言之,加强农村改革项目执行中的预算管理、风险管理、分权或授权、目标设定、过程监测以及资源调配等,均可以提高绩效。

综上所述,四类主要观点对于我们理解和研究农村改革项目绩效的影响因素和提升路径有极大的理论价值。与常规性政府治理事务不同,农村改革项目是国家建设基层社会的国家工程,带有很明确的国家治理目标性。提升农村改革项目绩效既依赖于农民的广泛参与,也依赖于基层干部和农民的深度协作。从现实来看,农民群众既非常关心、也非常愿意参与改革项目。只是一些改革项目(尤其是以现代信息技术为载体的服务改革)在进村入户实施的过程中,农民群众必然会产生一种针对改革项目本身的诉求,如“改革项目是做什么的、对我有什么用、我怎么使用、干部能不能教会我”等。这一类诉求具有非物质利益性、理解性、技术操作性、隐藏

① 龙文滨、聂柔、高翔《公众参与、政府回应与企业环境绩效——基于污染监督与资源支持的中介效应研究》,《财务研究》2022年第3期,第89页。

② 李华胤《回应性参与:农村改革中的乡镇政府与农民的行为互动机制——基于三个乡镇改革试验的调查与比较》,《中国行政管理》2020年第9期,第128页。

③ 杨明《绕不开的“组”:中国农村集体产权改革的单元选择——基于农村集体产权制度改革试点的调查》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2020年第3期,第56页。

④ 纪芳《项目落地的差异化实践:运作机制及其治理绩效——基于苏中X村和鄂东B村的项目实践考察》,《农林经济管理学报》2021年第3期,第388页。

⑤ 吴建南、岳妮《问责制度、领导行为与组织绩效:面向我国西部乡镇政府的探索性研究》,《中国行政管理》2009年第2期,第123页。

⑥ 王程伟、马亮《绩效反馈如何影响政府绩效?——问责压力的调解作用》,《公共行政评论》2021年第4期,第100页。

⑦ 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,第36页。

⑧ 王刚、白浩然《脱贫锦标赛:地方贫困治理的一个分析框架》,《公共管理学报》2018年第1期,第108页。

⑨ 庞明礼、王晓曼《“领导高度重视”式治理的绩效可持续性研究——基于对中部某县H村的观察》,《地方治理研究》2019年第2期,第2页。

⑩ 吴建南、张翔《政府绩效的决定因素:观点述评、逻辑关系及研究方法》,《西安交通大学学报(社会科学版)》2006年第1期,第12页。

⑪ 周志忍、徐艳晴《政府绩效管理的推进机制:中美比较的启示》,《中国行政管理》2016年第4期,第139页。

⑫ 孟庆国、刘翔宇《地方政府绩效管理工具运用机制对政府绩效的影响——基于我国地级市层面的实证研究》,《中国行政管理》2017年第5期,第74页。

性、非正式表达性、客观存在性等特征,它源自农村改革项目本身,而非改革项目执行所牵动或触发的利益诉求,可以定义为“文本性诉求”。文本性诉求是指与政策文本的理解、应用等高度相关联的诉求,是一种自源性诉求,与改革项目在实施过程中的诱致性诉求相对应。从诉求的产生方向看,文本性诉求与改革项目相随,是自上而下产生的,是农村改革项目的源头性诉求。应该说,这类诉求在大多数农村改革项目中普遍存在,只是在不同的改革项目中,其表现程度或规模存在差异性。文本性诉求能否得到基层政府和干部的有效回应直接影响着农民对改革项目的实质性参与程度,进而影响改革项目绩效。既有理论研究较少涉及文本性诉求及其回应。

因此,基层政府和干部如何有效回应文本性诉求,提高改革项目绩效,既是现实问题,也是理论命题。笔者于2020年4月在Y市H村调查中发现,村“两委”干部在推行服务平台数字化改革项目时,及时捕捉并解决了农民群众的文本性诉求,农民高度参与改革项目,高效实现了预期目标。本文以改革项目执行中的文本性诉求为切入点,深入剖析文本性诉求的有效回应机制,并尝试构建预见性回应模式。

二 改革项目中的文本性诉求与干部回应:H村的案例

2020年初,Y市“自治、德治、法治”三治融合领导小组办公室(以下简称“三治办”)在全市范围内试点推行服务平台数字化改革项目,旨在利用现代信息技术提高农村服务水平和治理能力。下辖12个村民小组、1000多户农户的H村是改革项目试点村之一^①。

(一)改革项目进村与文本性诉求的预估

改革项目的重点在于向农民推广使用手机软件“一家亲”App。农民用手机下载安装App以后,实名注册登录,可以查询各类政务服务信息,表达诉求,参与村务决策和监督等。在改革项目启动初期,Y市三治办召集试点村“两委”干部以及乡镇政府召开座谈会,下发并讲解了改革项目的实施方案。据H村党支部书记说:“县里开会的时候,我们只知道这个项目跟别的项目不一样,也没现场教我们干部怎么用,咋跟老百姓宣传呢?”为了真正地执行好改革项目,H村“两委”干部和12个村民小组长专门召开了项目推进会。在会议上,村支书和参会的村“两委”干部、村民小组长都提出了这样的疑问:“我们自己都不会用,老百姓肯定也不会使用App。”所有村“两委”干部一致认为,只有解决好农民使用性诉求,才能真正使改革项目落地。根据实地调查,在改革项目实施前,存有这类诉求的比例达到了89%,期望得到村“两委”干部技术操作方面帮助的比例达到了91%;在改革项目实施进程中,有这类诉求的比例达到了42%。

(二)村“两委”干部回应策略及持续性

在项目推进会上,村“两委”干部就“如何解决农民可能存在的诉求”进行了讨论,形成了“干部教农民、每组一名技术员”的解决方案。第一步是每一个村民小组抽选一位技术员,可以是懂技术的青壮年村民,也可以是村民小组组长,每位小组技术员专门负责教会所在村民小组的农户使用App,村委会给每位小组技术员发放1000元的酬劳。第二步是由村委会出面,把负责服务平台数字化改革项目的三名专业技术人员请到村里,对村“两委”干部、12名小组技术员进行技术培训。对此,村支书认为:“我们得先把干部教会,再由干部、每个组的技术员去教老百姓,这样才能真正从根子上解决老百姓不会用的问题。”经过培训,村“两委”干部以及12名小组技术员已经完全知晓App的基本功能,学会了App操作技术。

(三)回应力度与农民反应

技术培训会结束后,12名小组技术员以户为单位上门解决农民的使用性诉求。村委会对小组技术员的基本要求是:帮助农民下载App并在线注册和登录,每一户必须保证教会任意一位家庭成员使用App。他学会后,再教其他家庭成员使用。小组技术员入户必须做好登记,给农户留下手机号。农户在使用中有任何困惑都可以给小组技术员打电话,小组技术员上门解决。同时,小组技术员在入户时还要向农户宣讲服务平台数字化改革项目的基本内容与改革目的,并就农民的疑问进行解释。在整个项目推进中,农户也可以就近向任何村“两委”干部表达诉求,村“两委”干部要积极地解决村民的技术性诉求。农户对村“两委”干部着力解决技术性问题的行动非常认可,“村里派技术员一家一家跑,到家里手把手教,当场给我们讲解它(App)的好处。”

(四)回应效力与改革成效

^①本文调查材料及数据来自课题组2020年5月在H村的实地调查。

H村“两委”干部采取的积极行动极大地推进了服务平台数字化改革项目落地。一方面,12名小组技术员在入户中清晰地向村民宣讲了App改革项目的主要功能及其便利性,提高了农民群众的政策知晓度及认同度,并积极支持和参与到改革项目之中。根据实地调查,项目推进一个月后,H村的App知晓率达到了91%,意愿使用率达到了82.4%,认同率为98.2%。另一方面,大量农民开始使用App获取相关服务,提升了改革项目绩效。据实地调查,H村的App下载率达到了90.2%,使用率达到了70.8%。根据试点村的横向对比,无论是下载率还是使用率,H村均排名第一。对此,Y市三治办工作人员认为:“在改革项目试点中,H村的普及率、激活率和使用量都是最高的。老百姓用得最多,实现了预期目标。”

三 预判诉求与预见性回应:从源头提高改革项目绩效的行动机制分析

通过跟踪观察和分析发现,H村“两委”干部在执行上级数字化服务改革项目时之所以能够提高绩效,关键在于预判诉求并采取有效的回应行动。

(一)村“两委”干部的回应式政策执行行为是提高绩效的基础

乡镇政府干部、村“两委”干部是农村改革项目的执行主体,更是责任主体。他们既承担着提高改革项目绩效、实现预期改革效果的行政责任,也承担着让改革项目普惠于民、服务于民的治理责任。从政策执行者的角度来看,基层政府和干部在执行改革项目过程中的行动策略决定着改革绩效达成的状态和程度。任何改革项目都是国家自上而下对乡村社会的整合和建设,最直接的作用对象是农民。将农民的意愿、诉求和建议等纳入改革项目的执行过程,是提高改革项目绩效的基本条件。当然,这也要求基层政府和干部对改革项目有着较高的责任认知^①。即基层政府和干部对改革项目的认知路径越倾向于服务,其执行改革项目的行政责任和治理责任的内化程度越高,越有可能采取有效的治理行动去提升改革实效。H村“两委”干部在执行服务平台数字化改革项目时,不仅将自己视为政策执行者,更将自己视为政策受益者,及时感知和捕捉到会影响改革项目绩效的潜在性诉求。对于数字化服务改革项目,受制于农民群众的技术素养偏低这一普遍性的问题,“农民不会理解服务平台数字化改革项目”或者“农民不会使用App”等隐性存在的可能性诉求,也必然会随着改革项目的推进成为一个肯定性的显性诉求,并且会一直持续存在。数字化服务改革项目的直接绩效就是农民的广泛使用。由此可见,农民的互联网技术素养是影响数字化改革项目绩效的核心要素。有效回应潜在性诉求则成为基层政府和干部执行改革项目的一项重要工作,也是提高改革项目绩效的前提。围绕文本性诉求,H村采取了“先培训干部再教会百姓”、“每组一名技术员”的行动策略,在回应农民诉求中去执行改革项目。从行动策略上看,H村“两委”干部的行为是一种回应式政策执行行为。在改革项目执行之初,行政主体将潜在的农民诉求纳入改革项目进程,以回应诉求找到改革项目落地的切入口,并将回应诉求嵌入改革项目执行的全过程之中,增强了改革项目的农民支持和农民参与。理论上,这是一种回应式政策执行行为。回应式政策执行是将改革项目中的群众诉求有机地嵌入改革项目执行过程中,将回应诉求与政策执行双向一体化的过程。回应性越强,群众越是支持和参与改革项目,改革项目的绩效自然也就越高。

(二)对源头诉求的敏锐性预判是提高绩效的关键

诉求是回应的基点。诉求的内容、性质和表达形式决定着政府回应的形式。农村改革项目在执行中存在三类基本诉求:一是目标性诉求,改革项目要解决农民的既有诉求,创造更好的发展条件;二是诱致性诉求,改革项目在实施中诱发的农民利益诉求;三是文本性诉求,针对改革项目本身的理解性或操作性诉求。从诉求的生成之源看,前两类诉求是自下而上的,生成于乡村社会内部,是一种显性的诉求;第三类诉求是自上而下的,与农村改革项目的政策文本相伴相生,是一种隐性的诉求。在时间序列上,文本性诉求是农村改革项目进入乡村社会时就会产生的一种源头诉求,体现为政策文件的正式话语表达与农民理解之间的错位与冲突,是一种理解性和使用性的诉求。这种诉求在数字化、信息化改革中表现得最为明显和突出。源头性诉求往往比较隐蔽,需要基层政府和干部进行敏锐的预判和捕捉;它的有效解决不依赖于行政资源、经济资源等的调配与再配置,而是依赖于改革执行者无限接近农民进行有效的话语解释、宣传和传授使用方法等行动。源头诉求的有效回应会反过来促进改革绩效的有效实现。因为改革执行者在有效回应源头诉求的行动过程中会与农民进行群体的或个体的非正式协商、日常沟通等深层次的互动,这在无形之中增强了农民对改革项目的支持和参与,进而

^①李华胤《责任认知与基层干部有效回应的关系机制——两个案例的比较分析》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2021年第1期,第63页。

推进改革项目并提升改革项目实效。因此,对源头诉求的敏锐性感知和预判既反映着基层政府和干部的治理能力,也是改革项目绩效的首要决定要素。有预见力的政府要求治理行为的重点是预防措施,这样公共组织在将来会更有效率 and 效能^①。H村“两委”干部在推行服务平台数字化改革项目时,在没有乡镇政府提示的情况下,敏锐地意识到“农民不会用App”可能是影响改革项目进度的首要因素,并通过会议研讨的方式,就源头诉求达成共识,正式将以技术使用为核心的文本性诉求纳入改革项目议程,从而为改革项目绩效实现奠定了基础。正如H村村民所说:“我们确实不会用App,需要干部教我们,他们挨家挨户地教,我们也更晓得它有什么用,也会好好学。要是干部不教,我们也懒得提,不用就是了。”可见,文本性诉求的非物质利益性决定了农民不会明确地正式表达,但会在日常生活中进行非正式的表达,这就需要基层干部的敏锐感知和预判,消除隐形诉求对改革项目绩效的负向影响。而对民众潜在诉求的敏锐感知和捕捉以及回应,本身就是政府或官员的内在责任。回应是负责任的重要体现,而责任与绩效直接关联。

(三)以治理性回应行动解决文本性诉求是提升绩效的核心

服务平台数字化改革项目的本质是以信息化、数字化提升农村公共服务质量,但数字化服务改革项目提升农村公共服务质量的关键在于农民群众的数字素养。农村居民受教育程度普遍偏低所引发的数字素养较低是影响数字服务改革绩效的重要因素^②,也构成数字化服务改革项目中的一个普遍性农民诉求。消除乡村社会数字鸿沟与数字赋能之间的张力以及由此而衍生的内生困境是检验数字乡村战略政策效能的重要指标^③。因此,基层政府和干部必须通过公共决策议程,把文本性诉求的解决纳入到改革项目的推进之中,以有效的诉求回应来吸引农民的使用,从而提高绩效。数字化服务改革中的文本性诉求需要基层政府和干部采取有效行动向农民传授使用方法和操作流程。H村“两委”干部为了解决普遍存在的文本性诉求,制定了有效的行动方案。一是“先培训干部再教会村民”,通过集中参训的方式,提高村“两委”干部对改革项目的认同度,并掌握使用技巧。二是每个村民小组配备一名技术员,以组为单位入户,现场传授软件的下载、注册、登录、浏览等操作方法。可以看出,村“两委”干部的行动策略是在突出和重视文本性诉求的基础上,以实质性的治理行动有效回应诉求。回应行动体现为村组联动,注重技术服务,以入户服务的方式解决村民在技术使用方面的问题,这符合村民对改革项目的期盼。而村级组织以及时、积极的方式进行“点对点”式回应,将村民对改革项目的期盼程度最大化,进而有助于提高使用率。文本性诉求与App使用率高度关联,有效回应普遍存在的文本性诉求可以成倍数地提高农民的使用率,进而提高服务平台数字化改革项目的实际效能。农民的使用率是反映数字化服务改革项目的重要显性指标。政府治理的内在逻辑是以有效的行动策略和行动机制最大程度地解决社会公共问题。在这个意义上,村“两委”干部的行为本质是一种治理性回应行动。治理性回应反映了治理主体具有较高的自主性,能够在治理取向向下作出符合民众期盼和意愿的善治性回应行动^④。在实践中,治理性回应的直接效果是可以最大程度地赢得民众的信任、支持和参与,形成良性的互动,进而提升改革项目绩效。

(四)回应前置与连续回应:在“赋能”与“用能”的对接中增进绩效

乡村技术治理对创新传统乡村治理方式,构建乡村有效治理体系具有重要的治理价值^⑤。服务平台数字化改革项目的实质是通过信息技术手段对村“两委”干部提供公共服务、村民获取公共服务进行双重赋能。赋能是基础,也是手段;农民的“接能”与“用能”才是数字治理的目标。如前所述,农民由于较低的数字素养而生的文本性诉求是影响服务平台数字化改革项目绩效的重要因素。从时间序列看,文本性诉求具有先存性和持续性,存在于改革项目的全过程,这就要求基层政府和干部将回应贯穿于改革全流程,进行持续性回应。从案例看,H村“两委”干部基于改革项目的特殊性预判到了普遍存在的文本性诉求,并采取了有效的回应行动。在第一轮入户回应结束时,大多数农户已经掌握了App的操作方法,也教会了家庭成员。“回应前置”^⑥的行动以主动回应、事前回应的机制有效解决了改革项目推进之初的规模化诉求,但只能降低诉求的数量,并不能彻底消

①珍妮特·V.登哈特、罗伯特·B.登哈特《新公共服务:服务,而不是掌舵》,丁煌译,中国人民大学出版社2016年版,第12页。

②谢秋山、陈世香《中西部农村公共服务数字化转型面临的挑战及其应对》,《电子政务》2021年第8期,第87页。

③杨嵘均、操远芄《论乡村数字赋能与数字鸿沟间的张力及其消解》,《南京农业大学学报(社会科学版)》2021年第5期,第36页。

④李华胤《治理性回应:从自设性工作组看乡镇政府的行为逻辑——以A镇“老股金工作组”为分析对象》,《探索》2020年第6期,第169页。

⑤沈费伟、陈晓玲《技术如何重构乡村——乡村技术治理的实现路径考察》,《学术界》2021年第2期,第97页。

⑥张航《回应前置:农村基层协商走向治理有效的路径探析——以天长市“农村社区治理实验区”为例》,《农村经济》2021年第5期,第91页。

除诉求。因为持续而稳定的数字素养不是仅靠几分钟的现场传授就能建立起来的,随着时间推移,仍会有一部分农户不会使用 App。文本性诉求是指与改革项目、政策文本的理解、功能和应用等高度关联的群众诉求,是一种自源性诉求。农村改革项目、三农政策进村入户的过程中,随即就会产生这一类诉求。它的主要特点是非物质利益性、理解性、技术操作性、隐藏性、非正式表达性和客观存在性。同时也会因为设备操作不当而引起新的技术诉求。这些诉求得到基层政府和干部回应的程度与 App 的使用数量直接相关,进而影响改革项目绩效。针对这一问题,H 村村委会以小组技术员为依托,一方面要求技术员及时上门解决农户的技术诉求,另一方面以地缘距离为行动原则,要求距离较近的村“两委”干部及时关注农户使用中的诉求并及时解决。通过非正式的制度化渠道,将基于诉求预判建立起来的回应前置机制转换为持续回应机制,使文本性诉求的回应行动贯穿于改革项目推进的全过程,逐渐降低文本性诉求的数量和内容,保证在回应互动的过程中建立起稳健性的 App 使用量和偏好度。服务平台数字化改革项目的治理价值是赋能,村“两委”干部的回应前置行动以及持续回应行动则在于塑造村民的数字素养,增强其使用信息技术获取公共服务的能力,实现技术“赋能”到农户“用能”的有效衔接。回应前置机制下回应行动的持续性越强,用户的诉求越少,用户的使用能力随之增强,技术“赋能”转化为农民“用能”的可能性越大,改革项目绩效也就越高。

四 预见性回应与政府改革项目绩效的关系及模式

H 村“两委”干部在执行服务平台数字化改革项目中的行动策略是通过有效回应农民的文本性诉求实现最大化的使用率。预见性回应是理解基层政府和干部提升改革项目绩效的逻辑与路径。

(一) 文本性诉求的回应性是改革项目绩效的重要影响因素

涉农改革项目均以自上而下的方式进入农村,是国家对乡村的整合与治理。因此,所有的改革项目在进村入户时,农民随之产生潜藏在改革政策文件背后的文本性诉求。它们代表着农民对改革政策文件本身的理解性、使用性、功用性的诉求,也反映着农民对改革项目的关注和参与意愿。政府回应性影响着改革项目执行中的农民参与性,参与对农村改革项目有着实质性的影响^①,进而影响改革项目绩效。改革项目的绩效可以分为内部优化绩效和社会适应绩效^②。一方面,基层政府和干部对隐性的文本性诉求进行回应,意味着基层组织能够适应治理事务的需要进行内部调整、协调与重构流程,能够优化基层组织内部运行机制,凝聚治理能力;另一方面,基层政府和干部对隐性文本性诉求的回应性说明其执行改革项目的逻辑是服务和治理。基层政府和干部能够通过协商、合作的方式激发基层民众的参与,进而在一种良性的互动中推进改革项目落地运转,增强改革项目的社会适应绩效。反之,基层政府和干部不能及时觉察到农民的文本性诉求,甚至是回避或逃避,只会让农民漠视改革项目。可见,隐性的文本性诉求是农村改革项目绩效的重要影响要素。H 村“两委”干部将文本性诉求的有效回应行动嵌入到改革项目执行的整个过程中,使得改革项目的政策宣传、动员与诉求回应同步进行,最大程度地激发农民参与积极性,提高了改革项目效能。这说明,在特定条件下,普遍存在的文本性诉求与改革项目绩效紧密相关。文本性诉求的回应性越高,农民参与改革项目的可能性也就越高,越能提高改革项目绩效。

(二) 预见性回应:基于诉求“预见—回应”能力的行为模式

从 H 村的案例看,服务平台数字化改革项目绩效实现的关键在于村“两委”干部在执行改革项目中采取了预见性回应策略。预见性回应是基层政府和干部对治理过程中隐性的民众诉求进行精准把握并采取有效的回应行动。预见性回应既是一种有效的回应行为模式,也是一种政府治理的行动策略。从政府回应性的发展趋势看,应该积极“探寻从‘民呼政应’到‘未呼先应’的超越之道,构建‘未诉先办’的新型实践样态,实现‘接诉即办’的优化转型”^③。从理论和实践上看,预见性回应体现为一种源头治理。预见性回应策略可以提升改革项目绩效,但需要满足两个条件,或者说受到两个要素的影响。

一是文本性诉求的预见能力。它指的是基层政府和干部在政策执行中对政策受众隐形诉求的洞察力与预判力。这种能力既取决于基层政府和干部自身对政策性质的认知,也取决于把政策受众纳入到政策执行环节

① 杨明《控制型参与:农村集体产权改革中的行政与民主——基于湖北省宜城市改革试点单位的研究》,《广西大学学报(哲学社会科学版)》2020 年第 2 期,第 71 页。

② 陈亦宝《“最多跑一次”改革绩效实际测评、影响因素及优化路径研究——基于杭州市的实证调查》,浙江大学 2019 年硕士学位论文,第 71 页。

③ 刘巧兰、王丛虎《从“民呼政应”走向“未呼先应”——基于“接诉即办”实践样态及其优化转型的探讨》,《上海行政学院学报》2022 年第 3 期,第 73 页。

中的能力。改革项目的性质不同,影响改革项目绩效的因素也不同,因而民众在改革项目执行中的角色、功能以及作用限度等都不同。基层政府和干部对改革项目政策性质的精准认知程度越高,越能精准地找到影响此类政策绩效的隐性的文本性诉求,并采取与之相适应的行动策略。基层政府和干部从民众的角度出发去考量政策执行的程度越大,越能精准预判农民的文本性诉求,越能洞察这种诉求对政策执行的影响力,越能提前采取行动解决诉求。H村“两委”干部准确地认识到服务平台数字化改革项目是信息技术操作、普及和推广性质的政策项目,改革项目执行的关键因素是掌握技术操作技能,并从执行主体自身的技术技能程度联想到作为政策受众的农民群众可能会存在技能诉求,从而在改革项目推行之前就提前采取有效行动回应农民普遍存在的且会影响改革项目绩效的文本性诉求。

二是文本性诉求的回应能力。它包含基层政府和干部回应文本性诉求的治理能力以及改革项目政策执行的创新能力。基层政府和干部对文本性诉求的回应是一种服务性的责任认知路径,将回应责任与执行改革的行政责任高度融合,使文本性诉求的回应行动与改革项目的创新执行相结合,以有效的治理行动提升诉求回应的有效性。H村“两委”干部将文本性诉求与改革项目绩效直接关联,正视诉求,通过外聘技术人员进行技术培训,在村里打造一批有能力回应文本性诉求的小组技术员,小组技术员在入户解决诉求中同步进行政策宣传、动员与解释,在一种面对面的沟通中向农民群众传递政策信息、展示回应过程,在回应现场凝聚回应能力并提升改革项目的执行能力,增进了改革项目绩效。有效回应农民群众普遍存在的App使用的技术性诉求的本质,是以一种高效的方式解决农民诉求的同时提高农民的数字素养,提升农民数字素养可有效增加其对乡村数字基础设施的使用广度和使用深度^①,进而提升改革项目绩效。

诉求表达与政府回应是回应理论的基本分析路径。这一理论范式的基点是基于诉求的表达性而产生的政府回应性,强调诉求表达行为与政府回应行为的关联性与逻辑性。无论是从理论还是从现实来看,民众诉求既具有显性的表达性,也具有隐性的潜存性。与显性表达的诉求对应的是政府对诉求的感知力和行动力,与隐性的诉求对应的是政府对诉求的预见力和行动力。预见性回应机制对既有回应理论所偏重的基于显性诉求的政府回应进行了拓展和延伸,强调回应性政府不仅应该对显性诉求进行回应,也要对隐性诉求进行回应。在预见性回应机制下,政府回应更偏向于一种主动的、积极的回应。本文所提出的预见性回应正是一种更加积极、主动的政府回应模式。预见性回应基于基层政府和干部对文本性诉求的预见能力和回应能力。对民众隐性的文本性诉求的预见能力越强,回应能力越强,越能作出高质量的预见性回应行为。也就是说,基层政府和干部对民众诉求呈现出一种“既预又治”的模式,反之则是“预而不治”或“不预不治”。

(三)预见性回应是提高治理绩效的有效路径

无论是责任政府理论还是服务型政府理论,都强调理想的政府治理应该是基于强回应力的治理。回应力不仅包括政府和干部对民众诉求的感知能力和作出有效沟通、反馈的能力,还包括有效预测、预见民众诉求的能力。预见力是政府治理能力的重要内容,也是治理能力的重要体现,更是善治政府的构成要素。一个善治的服务体系必然可以高质量地回应民众诉求^②。农村改革项目的一个重要功能是解决农民诉求,创造发展条件。但是农村改革的过程,也是农民诉求的集聚爆发过程。作为改革项目政策的执行者,既要结合实际创新政策执行方式,更要回应纷繁复杂的农民诉求。通常来说,有两种基本路径:第一种是预见性回应策略。基层政府和干部结合政策特性,对改革项目在执行中可能会产生的各类农民诉求进行科学研判,提前采取有效的治理行动进行回应。在这种回应模式下,农民诉求经由基层政府和干部进入政策执行议程,政府主动预判、发现和吸纳诉求,诉求的回应与改革项目政策的宣讲动员同步进行,是一种主动意义上的行动,容易增进沟通和信任,推进改革项目绩效的达成。第二种是常规性回应策略。基层政府和干部在改革项目政策推行前不能洞察潜在的农民诉求,农民个体诉求在改革项目推进过程中因需表达,干部进行针对性的回应,诉求回应环节滞后于改革项目政策的宣讲动员,是一种被动意义上的治理行动,体现为“应诉而治”,治理绩效与诉求回应质量高度相关。从回应模式来看,预见性回应强调政府在诉求回应中的主动性与积极性,回应行动基于政府预判诉求之后的一

^①苏岚岚、张航宇、彭艳玲《农民数字素养驱动数字乡村发展的机理研究》,《电子政务》2021年第10期,第48页。

^②李华胤《建构专一性的“回应官员”可以提高回应性吗?——以横村“回应员”为分析对象》,《四川师范大学学报(社会科学版)》2021年第3期,第95页。

种有计划、系统化的治理安排,是一种更加积极的治理模式,可以成倍数地增进改革项目绩效。

五 结论与讨论

公共政策的价值取向会对政策的制定与执行产生重要影响^①,同样,政策的执行取向也会对政策绩效产生重要影响。改革是新时代农业农村发展的主旋律。创新农村改革政策执行方式并切实提高改革绩效是基层政府和干部的重要责任。这也相应地要求基层政府和干部必须对农村改革项目中可能会出现各类农民诉求进行精准把握和研判,在有效回应农民诉求中增进沟通和参与,提高改革项目绩效。从H村“两委”干部执行服务平台数字化改革项目的案例来看,任何改革项目在进村入户之时,农民都会随之产生诸如“改革什么、有什么用、我怎么用”等文本性诉求。文本性诉求的表达方式更倾向于隐性表达,但却与改革项目进程中的农民参与性、合作性等紧密相关,进而直接影响改革项目绩效。基于村“两委”干部预见性回应行动的内在机制分析可以得出以下基本结论。

其一,文本性诉求是所有公共政策进入乡村社会时都会存在的一种隐形诉求,它反映着农民对改革项目的关注、期待以及某种意愿。

其二,文本性诉求与改革项目绩效紧密相关。文本性诉求得到基层政府和干部精准预判的可能性越大,有效回应的程度越高,越能获得农民对改革项目的信任、支持和积极参与,越能形成政社协同的改革绩效。

其三,文本性诉求是一种隐性存在,需要基层政府和干部进行精准的研判和把握,并进行创造性的回应。这是提高改革项目绩效的基本前提。

其四,预见性回应模式是对预判到的普遍性存在的农民诉求进行有效回应的行动策略。而这以基层政府和干部具有较高的预见能力、回应能力为基础。

其五,预见性回应行为是一种基于现实治理情境考量的前瞻性回应模式,是现代化服务型政府的重要体现。无论是从政府治理现代化的角度还是回应有效性的角度,预见性回应是有效路径,也是理想路径。

在乡村振兴、乡村建设行动的时代大背景下,高质量实现农村改革项目绩效是提升农业农村现代化水平的必然要求。改革项目的制定基于人民需求,在执行中也必然要注意人民诉求,这要求作为政策执行者的基层政府和干部必须精准把握和有效回应人民诉求。预见性回应模式为从农村改革项目的执行中提升绩效提供了一个可行的路径借鉴。首先,基层政府和干部要“以人民为中心”去执行好改革政策,转变行政任务式思维,以人民需求、人民满意为落脚点去执行改革政策。其次,提高农村改革项目施行过程中隐藏的以及可能会出现的农民诉求的预判能力,通过走访、座谈、研讨等形式,尽可能精准、科学地把握农民诉求。再次,增强诉求回应能力。要善于创新机制,把所预判到的各类诉求的回应与改革项目的执行结合起来,通过回应过程向农民进行政策宣传、动员以及传递政策信息,提高农民的支持和参与。最后,要把农民群众关于改革项目的信息性、使用性诉求等吸纳进改革项目执行议程,创新回应形式与机制,以高效的治理性行动解决好农民群众的困惑和需求。

[责任编辑:钟秋波]

^①燕继荣、朱春昊《中国公共政策的调适——兼论“以人民为中心”的价值取向及其实践》,《治理研究》2021年第5期,第39页。