

通透式治理:基层治理能力现代化的驱动机制*

何得桂¹ 张新雨²

(1.西北农林科技大学人文社会发展学院,陕西杨凌 712100;2.西北农林科技大学公共政策与地方治理研究中心,陕西杨凌 712100)

摘要:在推进治理现代化背景下,基层组织往往存在治理能力与治理事务不相匹配的状况。组织环境和治理要求的变化,推动公共组织创新干部绩效考核机制。基于“三亮三评三运用”干部绩效考核改革实践研究发现,通透式治理注重把公共组织的工作、考核和晋升置于“台前”,突出过程维度的立体化考核和参与维度的全方位监督,并且重视考核结果的分离均衡及科学应用,从而促进基层治理能力现代化。通透式治理注重尽责式治理范式,以主动者角色构建和完善权责清晰、主动担责的责任体系以及实践机制。它通过履职尽责的治理理念、多元治理主体之间共同缔造、条块之间的系统联动以及分离均衡的科学运用,使人岗匹配、人事相宜,激发干部工作的内生动力并增强基层组织的善治能力。

关键词:通透式治理;基层治理能力;干部绩效考核;基层治理现代化

中图分类号:D630

文献标志码:A

文章编号:1001-862X(2025)02-0133-008

DOI:10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2025.02.002

一、研究背景与问题提出

推进基层治理能力现代化离不开干部担当作为。党的二十大报告提出“引导干部树立和践行正确政绩观,推动干部能上能下、能进能出”,“激励干部敢于担当、积极作为”。^[1]基层干部是“上承领导决策、下应民众诉求”的中间链条,主要代表政府形象与社会民众互动,其行为逻辑和治理能力影响公共组织治理效能,关乎基层治理现代化的成色。既有研究主要如下:

理论构建视角。基层治理能力现代化与国家的权力构建、地方创新、治理结构相关。从权力构建看,现代国家具有人为构建的特征,表现为国家一体化过程。^[2]国家的基础性权力积极穿透社会和渗透地方,深入民众日常生活有关的公共事务之中。^[3]目前国家下沉治理重心,注重将治理资源转化为善治能力。从地方创新看,作为具有强大韧

性的中国共产党表现出一种不断试验和改革的政策风格。^[4]基于压力型体制和政治锦标赛机制,政府组织往往采取政策试点和治理创新。地方治理创新表现出较强的适应能力,塑造其组织动员、资源获取等能力。从治理结构看,目前基层治理结构发生变化并影响其治理能力。基于有效率又有效果的属性治理致力于改善治理结构,以治理规律、经济属性、社会特征以及资源利用属性为标准配置公共事务,克服属地管理的限度。^[5]

运行机制视角。基层治理能力现代化涉及治理能力的来源、生产和提升。治理能力来源于主体、理念和制度。基于民意发现、组织动员、制度与生活互动的治理能力生产机制推动治理能力生产。^[6]基层工作任务复杂化以及占有资源和权力的有限性进一步限制基层干部工作能力,产生差异化达标“作为”的行动逻辑。^[7]为适应内外部环境变化,公共组织识别、获取、配置和转化资源,形成环境感知能力、资源整合能力、优势重构能力。^[8]

本刊网址:在线杂志:www.jhlt.net.cn

*基金项目:国家社会科学基金重点项目“乡村振兴背景下农村发展型治理的结构优化与效能提升研究”(22AZZ006)

作者简介:何得桂(1982—),福建尤溪人,西北农林科技大学人文社会发展学院教授、博士生导师,主要研究方向:公共政策;张新雨(2002—),女,陕西神木人,西北农林科技大学公共政策与地方治理研究中心助理研究员,主要研究方向:基层治理。

基于策略维度,政府组织通常采取不同的治理策略回应治理能力现代化。不同于技术治理和柔性治理,社会纹理^[9]更加注重激发社会自身活力,挖掘社会自身潜力,从而有效增强基层善治能力。

实践路径视角。通过自上而下的高位推动增强基层治理合法性,党建引领提升了国家政权的治理能力,也在建设现代社会中培育基层社会自治能力。^[10]有的创新实践“红色网格”,把党组织嵌入基层网格化管理、落实党员治理责任,提升社会治理能力。^[11]信息技术增强基层治理制度活力及化解科层体制信息不对称问题,进而强化国家整合基层和服务群众的能力。^[12]此外,干部绩效考核逐渐依托大数据,形成以定量为主、考核周期短、考核指标精细化的特征^[13],不断解决时间、信息和成本限制^[14],进而使公共组织良性运行。

既有研究取得显著进展,但还存在不足之处:第一,既有研究大都关注基层治理能力的来源、生产或提升的某个环节,而关于治理能力现代化的系统研究有待加强。第二,既有研究主要基于案例分析干部现代化建设能力,但是关于干部能力提升与治理能力现代化的机制分析偏弱。第三,既有研究注意到治理能力离不开对党建引领、数字赋能和考核机制的分析,而对考核机制何以驱动基层治理能力现代化的机理研究偏少。基于上述分析,本文将干部动态绩效考核工作实践为例,基于通透式治理视野探究基层治理能力现代化的驱动机制,进而助力国家善治。

二、通透式治理及其分析框架构建

在新发展阶段,中央下发到地方的治理任务性质发生变化,主要表现为确定性任务相对减少,而模糊性任务日益增多。^[15]面对模糊性任务以及繁杂的治理事务,蕴含中国共产党发展观^[16]的通透式治理应运而生,以公共组织的改革创新化解科层制机制不优问题。它注重贯通、透明原则,设置明晰的政策目标,促进由个人到组织的工作贯通落实,把公共事务从“幕后”搬到“台前”,注重履职尽责,接受社会监督,增强了治理能力,使基层社会既安定有序又充满活力。

(一)通透式治理的内涵和特征

通透式治理源于积极政府。积极政府最初出

现于经济领域,主张采取积极的财政政策和货币政策来推动经济发展。基于中国场景的积极政府是中国拥有公共治理以来的角色定位,具有满足社会需要和家国治理逻辑。^[17]积极政府表现为政权国家积极主动以治理权威维护公共利益,并解决相应的社会问题。通透式治理基于积极政府的主动作为和为民造福,突出政府行为的公开透明,主动公开岗位职责、工作内容、考核结果及其应用,并积极接受社会监督。

作为既是治理理念也是治理策略的通透式治理,以开放、积极、透明的改革视野主动自我革新,把公共组织的工作、考核和晋升从“幕后”为主升华为“台前”为主,接受多元主体监督。它构建治理边界合理且透明高效的公共组织,更好地履行相应职能。公共组织以通透式治理完善激励机制,促进公务人员担责并接受社会监督。通透式治理还注重塑造组织能力。它以治理机制改革促进科层体制下公共组织和基层干部的行动逻辑转变以及能力提升。通透式治理为公共组织如何成为“积极政府”提供机制和路径,驱动积极政府的具象化。通透式治理视野下公共组织将公共事务“台前”运行,把干部行动逻辑变为主动担责。它较为充分地发挥政府组织的自主性和积极性,自下而上地化解问题,增强基层善治能力。

(二)通透式治理:驱动基层治理能力现代化的一种解释

通透式治理是基于治理机制驱动公共组织的任务目标清晰以及工作、考核、晋升的公开透明自主运行,以全过程通透和接受民众监督的方式改进治理行为。本文构建“起点—过程—参与—结果”的分析框架。

1.起点通透:注重“台前”运行

戈夫曼认为人生是一个剧场,根据日常生活的情境可以划分为“台前”和“幕后”。^[18]社会成员在“台前”和“幕后”的表演中塑造能被他人接受的形象。在农业社会,政府组织通过开疆拓土、兴办工程等职能履行获得认同。在“台前”的治理行为被民众接受以更好巩固治理的社会基础,但公共组织“幕后”行为通常被隐藏,民众和社会不够了解。现代政府需要向社会和民众塑造积极形象,更好地维护治理权威,它的不同治理行为也出现类似“台前”“幕后”的情境。改革开放以来,处于

互动结构下的中国政府不断加深与基层民众的联系,主动接受社会监督。但其工作、绩效考核和晋升仍处于“幕后”,影响了治理效能。通透式治理强调公共组织的工作内容、绩效考核和干部晋升公开性与透明化。这有助于打破工作内容模糊、绩效考核存在形式主义和干部晋升隐秘的局面。此外,通透式治理贯通“幕后”与“台前”,在不同情境中始终扮演积极角色。“幕后”之事搬到“台前”是通透式治理的逻辑起点,它强调治理理念的公共性和透明化。

2.过程通透:重视立体化考核

通透式治理过程以立体化考核提高基层政府政策执行的灵活性和高效性。其一,基于通透式治理视野的考核制度具有广泛性,把全部干部划分成不同的考核赛道。它多层次和渐进性地明晰政策目标、明确干部工作内容和职责、明晰干部履职行为。其二,通过立体化考核,通透式治理从制度层面加强政策明晰度和政策执行力。模糊不清的公共政策因缺乏明确制度导向导致政策变通执行,影响政策执行效果。^[19]通透式治理积极明晰上级政策的执行目标,坚守政策底线并减少模糊性。其三,通透式治理强调干部岗位职责的履行,压实目标任务。明确干部工作实绩是地方政策目标清晰的基本要求,以职责通透倒逼干部工作尽责并以公开透明的方式表现出来,这增强了干部工作的科学性、系统性和创新性。为减少政策执行过程中的模糊性,地方以立体化的考核予以通透回应,引导干部尽责式治理行为。

3.参与通透:突出全方位监督

通透式治理以共同缔造的方略监督治理主体。共同缔造是基层社会的一种重要施政理念和政策行为,引导和支持政府、社会及民众的参与。其一,以参与通透为主要取向。它的核心是共同,即强调多元主体在参与考核过程中以共同目标推进共同监督,推进考核监督的通透化。其二,注重多元主体参与监督和系统联结。共同缔造把“你”“我”“他”更好地转化为“我们”和“大家”,彰显了参与式治理和民主监督。通透式治理强调社会民众的积极参与,把“幕后”运行的干部考核主动搬到群众直面的“台前”,突出干部绩效考核的透明性和干部职责落实的真实性。其三,以共同缔造推动多方监督具有公共性。从“台前”到“幕后”的公

开性、透明化治理理念,公共组织行动上表现出勇于自我革命特点。它以多方监督推进绩效考核通透,使干部担当作为,进而驱动共治共建共享。

4.结果通透:彰显分离均衡

通透式治理注重以分离均衡的路径推进考核结果的积极而充分地运用。分离均衡^[20]是考核结果的通透运用以及奖惩激励机制运用的体现。它对积极行为主体和消极行为主体分别给予正向激励和逆向鞭策。这种强化机制激活主体能动性,同时调节机制纠正其偏差行为,进而达到均衡状态。推进基层治理现代化离不开分离均衡,通透式治理把过程导向和结果导向相结合,既重视工作推动也注重考核结果落实,还以公开透明方式运用考核结果。干部奖惩激励被搬到“台前”,这表明干部奖惩不由个人决定,而是取决于透明的工作实绩和考核结果。同时强化效能导向,运用科学的奖惩机制以提升治理能力。分离均衡从识别治理行为、反馈激励机制到调整治理行为,以奖惩形式影响治理行为,并予以相应的强化或否定,进而改变治理主体的行为属性,靶向提升治理能力。

三、驱动基层治理能力现代化的地方表达

本文以陕西省 H 区“三亮三评三运用”干部动态绩效考核⁽¹⁾工作实践为主要研究对象。案例选择缘由是:其一,治理实践拥有典型性。作为 A 市政治中心的 H 区辖 28 个镇(街道办)。它的流动人口约 100 万人,公共事务治理难度较大。2022 年 4 月当地实施“三亮三评三运用”动态绩效考核工作,治理成效明显并获得陕西省委充分肯定。其二,内在机理具有可复制性。H 区的干部绩效考核实践通过试点和推广,已趋于成熟。2022 年 4 月 H 区分两批在 26 个单位⁽²⁾试点干部绩效考核新机制,2023 年 3 月在全区推广。

(一) 创新干部绩效考核机制增强治理能力的探索

激励干部担当作为是中国式现代化的基本要求之一。H 区在 2022 年以前存在治理任务繁重、干部作风能力偏弱状况。当时矛盾纠纷数量多、公共基础建设及维稳发展工作任务重。实践中通常存在干部“三分之一在干、三分之一在看、三分之一捣乱”的现象;“一个对号管一年”现象屡见不鲜,

干部绩效考核精准度不够。面对治理难题,H区积极探索干部作风能力提升的有效实现方式,创新干部绩效考核机制,进而增强基层治理能力。

1.以责任履行推动基础工作落实

通透式治理强调公共组织的积极履职和公开透明。责任履行是通透式治理的基础,也是“台前”运行的重要保障。压力型体制下的干部群体通常出现“局部空转”^[21]、“共谋”^[22]等避责行为。通透式治理强化干部责任履行,H区从明确履责理念、坚持尽责行为、转向积极态度等维度执行过程导向和效能导向相结合的考核机制,强化基层基础工作。其一,以考核机制优化彰显履职尽责理念。“实施过程中,干部出现一门心思赚加分,从而忽视了本职工作完成。因此我们结合实际情况调整加减分比重,目的是让干部做好做精本职工作,然后让部分有能力、有精力的干部获得部分加分。”⁽³⁾当地完善考核机制,注重干部完成基础工作,增强其履职尽责意识,并渐进提升其工作能力。其二,以数字赋能强化履职尽责行为。通过精细化治理和精准化考核,H区开发干部绩效考核管理信息系统,亮出岗位职责和工作任务,进而明晰工作目标。该考核系统以各单位为基本单元把在编干部全部纳入,精准记录其工作内容并将工作实绩公开透明,驱动其履职尽责行为落实。其三,以科学考核机制激发履职尽责积极态度。H区实施“揭榜攻关”机制破解重点难点工作,出台以“揭榜攻关”助力高质量发展试点办法。它通过自下而上征集、干部主动揭榜、工作小组审定奖励,形成“建榜—发榜—揭榜—定榜—评榜—用榜”的闭环流程以及科学激励与高质量发展的良性机制。治理任务明晰化使干部主动担责、勇于揭榜,公共组织公开透明用榜,从而激发干部内生动能。

2.以分层分类优化干部考核机制

为破解集体考核与个人考核结合程度不紧密问题,H区的干部绩效考核新机制力图使考核精准到人到岗、公开公平,以立体化的考核方式展现治理过程的通透性。其一,绩效考核采用分层分类的考核办法。“分层”是指把考核主体按照职级进行划分,包括科级党政正职、其他科级干部和一般工作人员三个层面,制定相应的主体考核制度。“分类”指的是因为工作性质、服务对象

不同,考核侧重点不同,对应的加减分细则不同,进而灵活划分不同主体类型。根据行政立法、行政执法、刑事司法、公共法律服务四大职能,H区司法局分别制定科级干部、局机关、司法所三种考核主体类型。其二,同类型考核主体加减分细则不同。H区委出台考核办法后,各个部门、乡镇和街道办可根据其工作特点确责到岗,制定量绩到人的考核方案。基层具有较好的自主性,注重调动各类干部的积极性、主动性和创造性。其三,分层分类考核办法具有立体化、科学性的特点。把所有干部纳入考核范围,确保考核主体公平性和全面性。它还根据工作职责合理分类,科学划分考核赛道,使干部绩效考核标准化。同类型考核主体的考核细则因岗、因人而异,进而做到干部履职清晰化、积极化。

3.以结果公开强化治理效能导向

有研究认为,基层工作负担繁重且绩效考核执行过程模糊,坚持结果导向的绩效考核导致了基层的繁文缛节困境^[23],使考核工作往往流于形式。为激励干部奋勇争先,H区注重参与通透,以多方主体参与监督推动真考真评及考核结果公开,进而倒逼干部作风能力提升。其一,强化务实导向。考核评价的真实性和透明性有助于考核结果公开。H区的干部绩效考核新机制构建了领导评鉴、干部互评、社会评议的评价体系,充分发挥多方主体的监督功能,推进全过程公开以及干部、群众和社会的广泛参与。注重落实干部考核责任,强化考核评价全过程公开公平公正,使考核结果更加客观。其二,注重竞争导向。根据干部绩效得分,考核机制将干部划分为三个方阵。⁽⁴⁾不同方阵所对应的激励约束措施不同。具有区分度的考核结果公开强化了干部竞争意识,有助于工作形成你追我赶局面。其三,重视透明导向。各单位定期公示干部岗位职责、工作任务、工作实绩以及考核得分排名情况。新的考核机制把考核评价、考核方阵、考核结果运用及时公开,摆脱了以往考核的不透明性。

4.以通透运用调动干部担当作为

激励约束机制是推动“僵硬治理”到“有效统合”的治理工具。^[24]考核结果以分离均衡方式提升干部担当作为。基于奖优罚劣、公开透明原则,H区完善选拔任用、培养管理、监督问责的考核运用体

系。其一,绩效考核新机制把考核结果公开运用于评先评优、晋职晋级、奖金分配等方面。考核结果处于第一方阵人员可优先推荐为先进个人、确定个人年度考核优秀等次提拔使用或职级晋升、等级晋升、岗位聘用。第二方阵人员可晋升职级,但职务不能提拔。长期排名第一方阵或在“揭榜攻关”中做出突出贡献者可被评为“担当作为好干部”,对其重点培养并优先提拔重用,职级等级晋升年限可缩减半年。其二,注重反馈并纠正干部消极履职行为。位于第三方阵的人员不得晋升职级等级。对年度考核处于第三方阵的工作人员提醒谈话并落实帮带措施。其三,把正向激励和强化问责相统一。以强政治激励和强经济激励推动干部担当作为,从而化解了“科级天花板”政治激励不足问题。考核结果的通透运用把过程不公开、结果不透明的绩效考核机制以及干部晋升从“幕后”搬到“台前”,主动接受各方监督,进而强化干部晋升的公平性。考核结果的通透运用强化正向激励并注重问责约束,进而使干部能上能下、担当作为。

(二)提升基层治理能力的效果显现

基于治理事务繁重和治理能力不足的情势,H区基于干部绩效考核新机制,构建了责任履行、分层分类、结果公开、通透运用的通透式治理格局,并取得较好成效。一是将干部绩效考核公开于台前,提升干部履职能力。二是破解了“干与不干、干多干少以及干好干坏都一样”的难题,进而提升干部工作热情。2023年3月至2024年7月,H区有153名干部得到提拔重用,1121人次晋升职级等级;排名第三方阵的22人次被取消任用资格,68人延迟职级等级晋升。干部队伍处理基层事务能力以及主动联系和服务群众的积极性明显提高。三是以干部履职尽责推进社会和谐稳定创建。H区连续多年被评为省级平安区,2022年获陕西省首批“平安银鼎”称号,2024年成为陕西省委组织部干部管理改革试点单位。此外,通过以绩效考核创新推动干部能力提升与经济发展相结合,使区域高质量发展迈上新台阶。

四、通透式治理视野下基层治理能力现代化的驱动机制

案例表明,基层治理能力现代化离不开履职

尽责的通透理念、条与块之间的系统联动、治理主体之间的共同缔造以及分离均衡的科学运用。通透式治理注重以公开透明原则增强干部主动担责意识,助力基层治理能力现代化。

(一)以履职尽责推进精细治理

通透式治理注重强化公共组织责任意识,以履职尽责的治理理念使干部工作、考核和晋升从“幕后”置于“台前”。发挥党建引领功能,以精细治理和主动治理回应社会需求。一是完善多元主体责任共担体系。履职尽责离不开多元主体为民造福的使命感和责任意识。案例表明,当地把科级干部、机关事业单位干部、驻村工作人员等全部纳入工作考核的责任体系,将岗位职责、工作任务和工作实绩予以公开展示,强化参与主体责任。以责任重塑促进治理主体的力量发挥,形成紧密且可持续的责任共同体。二是以主体责任强化推进精细化治理。干部绩效考核以制度建设赋能干部履职尽责,增强基层工作的精准性和高效能。通透式治理把精细化理念贯穿于治理策略和实践规则。H区考核指标设计科学而精细,覆盖干部日常全部工作,更好地调动他们履职尽责、为民服务。三是通透式治理减轻基层组织负担。为提高工作效率,H区优化考核流程,推行“一单一线两核一审定”工作机制^⑤,兼顾考核精细科学与基层干部减负,以组织目标激发工作积极性和主动性,进而提升干部能力。

(二)以积极治理促进条抓块统

基层政府处于条块结合的治理结构。通透式治理以积极化治理构建公开互动的条块关系和通透公开的立体化考核过程。一是以上下互动推进条块贯通。考核机制运行经历“部门汇总—干部填报—分级审核—梳理核实—系统抽查”五个步骤,使各级干部积极参与。从履职到考核体现干部不断互动,使考核更加通透和真实。同时,还激活单一主体和组织制度体系等静态结构,注重打破基层条块之间的张力现象,以条与块之间的贯通增进治理能力。二是以内外互动驱动条块发展。民众和社会组织参与干部绩效考核的社会评议环节。政府、民众、社会的互动,减少了干部绩效考核的神秘性,使政府行为强化民意导向,提升工作水平。这既体现了国家性和人民性,又在直接联系和服务群众中提升为民服务效能,从而

改善条块关系。三是以属性治理增强条抓块统。基于“揭榜攻关”支撑机制,H区统合经济社会发展的中心工作、重点工作和难点工作制定并公开揭榜榜单。区域内所有科级领导干部、机关事业单位干部、驻村工作人员、村(社区)干部可以个人或团队形式跨部门、跨领域揭榜。多元主体随机互联,以属性治理推进跨部门、跨层级互动合作和治理资源配置,进而提高基层解决治理事务能力。

(三)以共同缔造增进协作能力

通透式治理以共同缔造的方略统合多元主体参与,激发其参与治理的活力。以多主体参与监督做到参与通透。一是以主体联结完善能力结构。H区对年度绩效考核结果处于第三方阵的干部实施“传帮带”措施。这把相对独立的“你”“我”“他”更好地联结为“我们”和“大家”。以共同缔造增强干部间协作能力,从而化解干部能力结构不均衡问题。二是以优势互补形成基层善治合力。基于资源、信息、权力结构差异的治理主体间优势互补是化解基层社会冲突的重要方式。“揭榜攻关”支撑机制聚焦民众的急难愁盼问题,以属性治理推进区域范围资源配置以及主体优势治理,使发展要素科学集聚并形成治理合力。这能及时掌握民众合理诉求,促进其主动参与。通过主体联结和优势互补,从而提高基层治理效能。

(四)以分离均衡推进赋能履职

通透式治理将考核结果通透运用,把模糊的绩效考核结果和干部晋升流程公之于众,以强化激励使干部积极作为。其一,以正向激励强化积极行为。基于考核方阵分布,第一方阵干部优先选拔提升、职级等级晋升和培养。这是通过政治激励促进其履职尽责和改革创新,以正向激励强化积极行为。很多镇和街道办事处每季度从干部职工中评选揭榜攻关之星、优秀之星、进步之星和争先进位之星,对其予以考核分数加分、经费激励和培养培训。干部履职尽责的行为受到激励,促进积极履责行为的良性迭代并驱动治理能力提升。其二,以逆向约束调节偏差行为。年度考核排名位于第三方阵的干部不能进行职级等级晋升和岗位聘用。连续两年考核确定为不称职(不合格)等次的干部,将依据有关法律法规予以辞退或解聘。通过方阵排名公示、限制提拔晋升等惩罚机制,更好地约束偏差行为,减少偏差行

为产生的可能性,进而改变干部行为属性,增强其治理能力。其三,以分离均衡改进干部作风。分离均衡机制对积极行为予以正向激励,以强化机制提升善治能力。对于偏差治理行为予以逆向约束,以调节机制促进治理能力由弱变强。分离均衡机制把通透公正的正向激励和逆向约束相结合,强化积极治理行为并调节偏差行为向好。基于分离均衡的通透式治理使干部履职尽责,提升了基层治理能力。

通透式治理注重从履职尽责的治理理念、条块联动的治理过程、共同缔造的治理方式以及分离均衡的治理结果的实践机制驱动基层治理能力现代化,四者与“起点—过程—参与—结果”的框架相统一。注重起点通透的通透式治理基于履职尽责推进精细治理,履职尽责是它的基本特征,使政府主动将公共事务“台前”运行。突出过程通透的通透式治理基于积极治理促进条抓块统,进而使条块良性互动、考核透明公开,形成立体化的通透考核过程。治理事务的公开透明是通透式治理的主要特征。强调参与通透的通透式治理以共同缔造的方略统合多元主体力量,以深度参与和多方监督彰显工作的高效性以及考核、晋升的透明性,增进协同治理能力。重视结果通透的通透式治理以分离均衡推进赋能履职,分离均衡的奖惩机制是它的重要保障。它以正向激励和逆向鞭策调适治理行为,强化积极治理行为。通透式治理从治理理念、治理过程、治理方式和治理结果四个维度协同作用且相互递进,将公共组织的善治逻辑转化为积极治理行为,进而增强基层治理能力。

五、通透式治理何以驱动基层治理能力现代化

(一)扎根中国式现代化实践的通透式治理拥有普遍性

通透式治理注重公共组织积极履职尽责,也彰显公开透明的治理逻辑。它除存在于干部绩效考核改革之外,还可以延展至基层治理中的一般性逻辑。通透式治理使履职尽责和公开透明兼备,履职尽责是它的基本特征,公开透明是其主要特征,有助于摆脱模糊性治理的限度,是对积极政府的升华。强化善治导向的通透式治理通过主动的体制机制改革促进公共事务履行公开透

明,注重全过程通透以及多主体监督,进而助力治理现代化。从治理理念看,它重视把公共事务置于“台前”运行,强调治理的透明性和人民性。从治理过程看,通透式治理重视全方位治理和全过程公开透明。从治理方式看,它以共同缔造发挥多元主体的参与程度和监督功能,突出“共建共治共享”的治理逻辑。从治理结果看,它注重分离均衡机制运用,促进积极治理行为的迭代。通透式治理与推进治理现代化相一致,其在公共治理中具有普遍性。

(二)通透式治理与基层治理能力现代化具有耦合性

基层善治是实现国家治理现代化的基础工程。基层治理能力并不会自然形成,而是需要人为加以建构、制度加以保障、机制予以驱动。推进基层治理能力现代化要优化治理单元配置和重组治理结构。具有人民性的基层治理能力现代化离不开政府、社会和民众的积极参与。源于积极政府的通透式治理积极回应和满足社会需要,重视为民服务。它的治理对象为人民群众的关切,主动将公共事务置于“台前”运行,以公共事务的公开透明和主动接受各方监督。基层治理能力现代化旨在为民造福。通透式治理尊重主体性地位,直接面对广大群众,全面掌握社情民意,以履职尽责的态度增强公共治理的公开透明性,增强社会民众参与基层治理的主动性和积极性。通透式治理与基层治理能力现代化相耦合,二者具有同向性。

(三)通透式治理是迈向基层治理能力现代化的重要方式

通透式治理既是实践论,也是方法论,它强调积极履职尽责和公开透明。中国自古以来重视积极履职,通透式治理更加突出以积极的、开放的、透明的改革视野把履职尽责的治理理念融入公共组织和干部的行为逻辑。不同于模糊性治理,通透式治理视野下公共组织把隐秘的“幕后”行动搬到“台前”,公共组织和工作人员勇于接受监督,生成“向内看”的行动逻辑,主动履行治理责任,增强治理能力。上述行动逻辑形成积极的治理行为,注重以分离均衡的机制强化积极治理行为并纠正消极行为。公共组织的积极治理行为在公共事务处理中表现为治理能力的提高,破解了发展难题,进而产生明显的治理效能。基于履

职尽责治理理念的强化,通透式治理使行动逻辑转变为积极作为,进而促进基层治理能力现代化。

六、结论与展望

基层治理能力关系国家善治。基于“三亮三评三运用”干部绩效考核案例实践分析,本文以通透式治理分析基层治理能力现代化的驱动机制,主要结论有:

一是与模糊性治理相比,通透式治理从起点通透、过程通透、参与通透以及结果通透的动态维度驱动干部积极作为。立足积极政府的基础,通透式治理强化了履职尽责的理念。基于“幕后”到“台前”的逻辑起点把公共组织的工作、考核、晋升机制予以透明化、科学性。注重把干部工作任务和实绩主动及时公之于众,增强其履职尽责行为落实。以多方主体参与考核评价监督推进参与通透,保障考核结果的公平公开。该考核机制还注重分离均衡,使考核结果通透运用,强化干部履职尽责意识,增强了基层治理能力。

二是通透式治理注重以履职尽责推进精细治理、以积极治理促进条抓块统、以共同缔造增进协作能力、以分离均衡推进赋能履职的实践机制,从而驱动基层治理能力现代化。它以治理理念、治理过程、治理方式和治理结果回应通透式分析框架,基于履职尽责的基本特征、公开透明的主要特点产生积极治理行为。

三是推进基层治理能力现代化要注重运用通透式治理范式。治理能力关系国家善治。基于干部考核机制的通透式治理具有科学性、人民性和系统性,彰显了履职尽责的理念和公开透明的特征。与国家治理现代化目标相一致,通透式治理在公共治理中具有普遍性。作为治理理念,它具备尽责式治理的重要特征;作为治理策略,它使公共事务处理高效透明,以系统互动和共同缔造的方略增强基层善治能力。

推进政府、社会和民众的共建共治共享离不开共同缔造理念,也要关注基层考核耗损治理效能现象^[25]。只有如此,才能更好地促进基层治理能力现代化。

注释:

(1)“三亮三评三运用”动态绩效考核系 A 市 H 区 2022

年以来探索实施的干部绩效考核机制。“三亮”是指每名干部定期亮岗位职责、亮工作任务、亮工作实绩;“三评”是指对干部“三亮”进行领导评鉴、干部互评、社会评议;“三运用”是指把绩效考核结果运用于干部评优评先、提拔晋升和奖金分配。

- (2) 26个试点单位涉及乡镇、街道办和区直部门。乡镇和街道办选取农村、城市、城乡结合部中信访矛盾多、日常工作开展滞后等单位试点;区直试点单位根据干部数量多少、人员构成复杂程度和业务性质等因素在党委组织部门、群团部门、经济部门、非经济部门中选择。
- (3) 对干部绩效考核改革工作专班负责人的访谈记录(编号:GZZB20240118)。
- (4) 按照 3.5:5.5:1 比例确定排名方阵,前 35%为第一方阵,中间 55%为第二方阵,后 10%为第三方阵。
- (5) “一单一线两核一审定”工作机制中,“一单”是指加减分人员审核单;“一线”是指系统填报;“两核”是指部门负责人、分管领导分别对干部考核分数实施初核、复核;“一审定”是指考核工作组汇总审定。

参考文献:

- [1] 习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)[N].人民日报,2022-10-26(1)
- [2] 徐勇.国家化、农民性与乡村整合[M].南京:江苏人民出版社,2019:38.
- [3] 何得桂.基层治理现代化:理论内涵、现实困境与优化路径[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2024(3):134-142.
- [4] [德]韩博天.红天鹅:中国独特的治理和制度创新[M].石磊,译.北京:中信出版社,2018:23.
- [5] 何得桂,韩雪.属性治理:基层党建引领乡村振兴的有效实现路径[J].农村经济,2022(5):69-78.
- [6] 何得桂,王怡涵.治理能力生产:党建引领推进基层治理现代化的路径选择——基于“书记民情三本账”制度的分析[J].天津行政学院学报,2023(1):22-31.
- [7] 彭云,冯猛,周飞舟.差异化达标“作为”:基层干部的行动逻辑——基于 M 县精准扶贫实践的个案[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2020(2):28-41.
- [8] 何得桂,吉李敏.基层标准化治理何以可能——基于动态能力视角的案例研究[J].党政研究,2024(2):100-110,127-128.
- [9] 成伯清,张鲁豫.社会纹理与社会治理[J].学海,2024(6):64-74.

- [10] 黄凯斌.政党功能与党建引领基层治理的实践逻辑[J].广西大学学报(哲学社会科学版),2024(4):135-142.
- [11] 向春玲.“红色网格”:基层党建引领社会治理的新探索[J].科学社会主义,2018(5):107-113.
- [12] 朱战辉.数字技术赋能乡村治理现代化的实现路径与运行机制[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2024(5):173-184.
- [13] 余练.大数据驱动县域基层干部绩效考核提升机制及其成效——基于浙江省 L 区数字化绩效考核的实证考察[J].求实,2023(5):43-58,110.
- [14] 任敏,李玄.渐进式整合:基层干部绩效考核的统一化逻辑[J].公共管理与政策评论,2021(1):102-114.
- [15] 何艳玲,肖芸.问责总领:模糊性任务的完成与央地关系新内涵[J].政治学研究,2021(3):114-126,163-164.
- [16] 殷冬水.国家发展的中国逻辑——中国共产党发展观视角的新解释[J].学海,2024(6):140-153,215.
- [17] 徐勇.基于中国场景的“积极政府”[J].党政研究,2019(1):5-10.
- [18] [美]欧文·戈夫曼.日常生活中的自我呈现[M].冯钢,译.北京:北京大学出版社,2008:97.
- [19] 庞明礼,薛金刚.政策模糊与治理绩效:基于对政府间分权化改革的观察[J].中国行政管理,2017(10):120-125.
- [20] 何得桂,夏美鑫.党建赋能与分离均衡:新时代基层治理创新激活的驱动机制[J].甘肃行政学院学报,2022(6):98-109,127-128.
- [21] 张权,杨立华.“局部空转”现象:动机、行为及扩散——一场“理性经济人”参加的“避责生存赛”[J].人民论坛,2019(36):12-15.
- [22] 周雪光.基层政府间的“共谋现象”——一个政府行为的制度逻辑[J].社会学研究,2008(6):1-21,243.
- [23] 李倩.基层政府绩效评估中的多重行动逻辑、策略分化与繁文缛节——以 J 县 Y 镇脱贫攻坚工作考核为例[J].上海行政学院学报,2023(4):55-67.
- [24] 何得桂,韩雪.统合治理视野下创新和完善基层社会治理的路径和机制——以陕西省 S 县为例[J].江淮论坛,2024(1):101-108.
- [25] 陈廷栋.脱嵌互动:基层考核耗损治理效能现象研究——基于“制度-场域”交互框架[J].甘肃行政学院学报,2024(5):49-60,125-126.

(责任编辑 李 青)